النظام القانوني للمنع من السفر في التشريعات الأردنية

Legal system for preventing travel in Jordan

د.فرحان نزال المساعيد
رئيس قسم القانون العام
جامعه ال البيت

الملخـــص

أورد المشرع الأردني المنع من السفر كقيد على حرية التنقل ضمن نصوص في عدد من التشريعات وتناولت هذه النصوص المنع من السفر وبينت الجهة التي لها حق إصدار هذا المنع وحق الطعن في هذا القرار ومن هنا سيتم في هذه الورقة البحثية دراسة النظام القانوني للمنع من السفر في التشريعات الأردنية ومناقشة هذه النصوص ونقدها إن وجد مع التطرق لأراء الفقهاء وشراح القانون والاستئناس بالاجتهادات القضائية الصادرة عن المحاكم.

The legal system of the travel ban In the legislation Jordan

Abstract

Cited Jordanian legislator travel ban as a constraint on freedom of movement within the texts in a number of legislation and dealt with these texts of the travel ban and showed the party that has the right to issue the ban and the right of appeal against this decision, and here will be in this paper examine the legal system of the travel ban in the legislation Jordan and discuss these texts and criticism, if any, with the opinions of jurists and commentators discussed the law and seeking the judicial jurisprudence issued by the courts.

المقدمة

الحريات العامة والحقوق نصت عليها كافة المعاهدات والاتفاقيات الدولية والدساتير وتمت حمايتها من الاعتداء وفي حال تم الاعتداء عليها يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون وتقاس الدول من حيث رقيها على مدى محافظتها على المشروعية والديمقراطية في مدى اهتمامنا بحقوق الإنسان وصيانتها وحمايتها والنص عليها في دساتيرنا.

وتعتبر من الحقوق التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية وجعلت من المعايير التي تحترم الدولة بمقتضاها شعوبها هي الحرية الشخصية ومنها حرية التنقل فقد كفل الدستور الأردني هذا الحق وذلك لان حرية التنقل ترتبط في باقي الحقوق المدنية والسياسية اذ كيف يمارس الفرد حقه في الحياة السياسية وهو لا يستطيع ان يغادر بلده التي يعيش فيها ويمارس حقه في التعبير عن رأيه وان يلتقي كافة الفعاليات الشعبية ويتحاور معهم وهو مقيد إلا انه لم يجعل هذا الحق مطلقاً بل وضع عليه قيد ولكن يجب ان يكون هذا القيد في حالات محددة وعلى سبيل الحصر والاستثناء وبموجب قانون وذلك للمصلحة العامة وبعد الموازنة بين المصلحة الخاصة وهي حق الإنسان في حرية التنقل وحق الدولة بمنعه من السفر.

ان بعض الدول الغربية ومنها فرنسا قد هجرت هذا النظام وهو استخدام الإكراه البدني كوسيلة لإجبار الشخص على التنفيذ وذلك منذ قيام الثورة الفرنسية إلا ان هناك دول ما زالت تأخذ بهذا النظام ومنها الأردن حيث نصت على عدد كثير من التشريعات أعطت بموجبها الحق بمنع السفر ولذلك يجب ان يكون هذا المنع لغايات المصلحة العامة بما يحقق الأمن القومي والصحة العامة والمحافظة على الآداب العامة.

وموضوع المنع من السفر هو من المواضيع المهمة وذلك لانه يمس حق من الحقوق التي كفلها الدستور وهي حرية الإنسان بالتنقل دون ان يقيد في الإقامة في مكان ما وحيث ان هذا الموضوع نصت عليه عدد من القوانين وبينت من له حق إصدار هذا القرار والجهة التي يحق الطعن أمامها في هذا القرار.

مشكلة الدراسة:

يعتبر هذا الموضوع من المواضيع الهامة التي نادت بها مختلف الاتفاقيات الدولية خاصة انه يتعلق بموضوع حيوي ويعتبر قيد على حرية التنقل والذي كفله الدستور وبالتالي فان مشكلة هذا البحث يمكن حصرها بالتساؤل التالي: ما هو النظام القانوني للمنع من السفر في التشريعات الأردنية بما يتواءم مع الدستور ؟.

عناصر الدراسة:

سوف يقسم الباحث مشكلة البحث على عدة عناصر وهي كالتالي:

١. ما هي الأحكام العامة للمنع من السفر ؟
٢. هل تم تنظيم المنع من السفر في الدستور الأردني والقوانين العادية ؟
٣. ما هي شروط المنع من السفر ؟
٤. هل بسط القضاء رقابتها على قرارات المنع من السفر ؟

فروض الدراسة:

الأصل ان المنع من السفر لا يقتصر على السفر خارج البلاد وإنما يمكن اعتبار التنقل من مدينة الى مدينة داخل البلد يشكل سفراً وكذلك فانم المنع من السفر كقيد لا بد ان يكون هناك أصل وهو حرية التنقل في الدستور وان الاستثناء وهو المنع من السفر يجب ان ينظم بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية وان تطبقه السلطة القضائية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فلا بد من ان تكون هناك رقابة قضائية عل قرارات المنع من السفر حيث أعطى المشرع في الدستور حق تنظيم هذا القيد إلى السلطة التشريعية الا ان نصوص المواد التي نظمت المنع من السفر الواردة في هذه القوانين خاضعة للاجتهاد والنقد.

أهمية الدراسة:

تنبع اهمية هذه الدراسة من خلال انه يتعلق بالمساس بحق من الحقوق التي كفلها الدستور واعتبر قيداً على هذه الحق وهذا الموضوع من المواضيع التي تهم جميع المواطنين كونه يعتبر قيداً على حقوقهم

وحرياتهم ولما له من آثار سلبية على الممنوعين من السفر وتعطي هذه الدراسة مزيد من الإيضاحات حول هذا الموضوع ولا بد ان تكون القوانين تتواءم مع التعديلات الدستورية الأخيرة التي طرأت على الدستور حيث لا يجوز ان تخالف أحكام الدستور تطبيقاً لمبدأ مدرج القاعدة الأردنية وسمو الدستور فهو الركيزة الأساسية التي يستند إليها الحاكم والمحكوم وذلك من الضروري ان تنصرف على النظام القانوني للمنع من السفر الواردة في التشريعات العادية.

أهداف الدراسة:

تهدف إلى معرفة الأحكام العامة للمنع من السفر وتنظيمه القانوني في الدستور والتشريعات المدنية والجزائية ومعرفة شروط المنع من السفر والرقابة القضائية على قرارات المنع من السفر.

الدراسات السابقة:

لم يتوصل الباحث حسب الجهد المبذول إلى دراسات سابقة تتعلق بهذا الموضوع وخاصة فيما يتعلق في التشريعات الأردنية.

منهج الباحث:

سيحرص الباحث على إتباع المنهج الوصفي في دراسة النظام القانوني للمنع من السفر في التشريعات الأردنية مستقرئاً أحكام القانون والقضاء والفقه مستنبطاً منه ما يتفق مع هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية:

حرية التنقل: حريه الانسان بالحركة داخل حدود دولته وحرية الخروج والعودة اليها ضمن ضوابط وقيود مشروعه، وهي حق وحريه بذات الوقت.

المنع من السفر: اجراء قضائي او اداري يودي الى حرمان الشخص من مغادره دولتة وفقا لضوابط معينة محدد تشريعيا سلفا.

حالة الاستعجال: الحالة التي يتم من اجلها تسريع اجراءات طلب المنع من السفر خوفا من حدوث ضرر للشخص يخشى معه ضياع حقة.

التشريعات المدنية : يقصد بها قانون اصول المحاكمات المدنية الاردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته ، وقانون التنفيذ الاردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٧.

التشريعات الجزائية: يقصد بها قانون منع الجرائم الاردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، وقانون الجرائم الاقتصادية الاردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته، وقانون الجمارك الاردني رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، وقانون ضريبة الدخل الاردني المؤقت رقم(٢٨) لسنة ٢٠٠٩.

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين وكل مبحث إلى عدة مطالب وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: الأحكام العامة للمنع من السفر.

المطلب الأول: مشروعية المنع من السفر في التشريعات الأردنية.

المطلب الثاني: شروط المنع من السفر.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المنع من السفر.

المطلب الأول: نطاق اختصاص القضاء الإداري في المنع من السفر.

المطلب الثاني: نطاق اختصاص القضاء النظامي بنظر دعوى المنع من السفر.

المطلب الثالث: نطاق اختصاص القضاء الشرعي في المنع من السفر

المبحث الأول

الأحكام العامة للمنع من السفر

لا بد أن نتعرف على معنى المنع لغة ومعنى السفر لغة واصطلاحاً.

" إن المنع لغة معناه الحيلولة بين الرجل وما يريد وهو ضد الإعطاء أو هو تحجير الشيء، منعه يمنعه منعاً ومنعه فامتنع منه "[١].

وان تعريف السفر لغة هو: قطع المسافة، والجمع: الأسفار، والمسفر: الكثير الأسفار، القوي عليها، ويقال: سفرت أسفر سفوراً: خرجت إلى السفر، فأنا سافرٌ، وقوم سفر مثل صاحب وصحب وسافرت إلى بلد كذا مسافرة سفاراً، والسفر مسافر والمسافرون جمع مسافر"[٢].

ويعرف السفر اصطلاحاً:

" بالخروج عن محل الإقامة بقصد مسيرة ثلاثة أيام بسير وسط من ذلك المحل"[٣].

يتبين لنا أن مفهوم المنع من السفر " هو تدبير استثنائي تقدره المحاكم كتدبير احتياطي لأجل تنفيذ مبلغ محكوم به كعطل وضرر عن جرم جزائي عندما لا يكون الحكم قد انبرم بعد، أي عندما لا يكون باستطاعة المحكوم له لعدم انبرام الحكم تنفيذه وحبس المدعى عليه إكراهاً "[٤].

المطلب الأول

مشروعية المنع من السفر في التشريعات الأردنية

لقد كانت المملكة الأردنية الهاشمية ضمن ولايات الدولة العثمانية وبالتالي لم يكن هناك حدود بين هذه الولايات حتى يتم نشوء مثل هذا النظام القانوني إلا أنه وبعد انهيار الدولة العثمانية وسيطر المستعمرون على البلاد العربية وقسموها إلى دول ووضعوا الحدود فيما بينها ومنها المملكة الأردنية الهاشمية التي وضعت تحت الانتداب البريطاني ووضعت الحدود بين الدول العربية .

ولذلك نتناول في هذا المطلب مشروعية المنع من السفر في الدستور الأردني (الفرع الأول) ثم مشروعية المنع من السفر في التشريعات المدنية (الفرع الثاني) وفي التشريعات الجزائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مشروعية المنع من السفر في الدساتير الأردنية

إن الدستور في أي دولة يتضمن الأمور الأساسية بحيث يبين نظام الحكم وعلاقة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع بعضها البعض ويسمى الحقوق والحريات للأفراد والجماعات في الدولة ويكتسب وجودها في الدستور قيمه قانونية هامة وتعد ضمانه خاصة لحقوق الافراد في الدولة القانونية[٥]، ومن الحقوق التي ضمنتها وحمايتها حق الإنسان بحرية التنقل ونصت عليها في المعاهدات الدولية واعلانات حقوق الإنسان نظراً لأهمية هذا الحق[٦]، فمن حق أي إنسان أن يتنقل من بلد إلى أخرى دون فرض عليه الإقامة حتى في بلدة لكن بعض الدول وضعت شروط وقامت بتنظيم هذا الحق ومنها المملكة الأردنية الهاشمية وسوف نتناول الموضوع في الدساتير الاردنية التالية:-

أولا: القانون الأساسي للمملكة الأردنية الهاشمية المنشور في الجريدة الرسمية رقم ١٨٨ بتاريخ ١٩٢٨/٤/١٩ نص على أن: "الحرية الشخصية لجميع القاطنين في المملكة الأردنية الهاشمية مصونة من التعدي والتدخل ولا يوقف أحد ولا يقبض عليه ولا يعاقب ولا يرغم على تغيير محل إقامته ولا يكبل

---

[١] معجم لسان العرب نقلاً عن الموقع الإلكتروني www.maajim.com تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٤/١٤ الساعة ١٢ مساء.

[٢] معجم لسان العرب، المرجع السابق

[٣] التقرير والتحبير، لابن محمد الحاج، نقلاً عن مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، السنة ٢٢، العدد ٧١، سنة ٢٠٠٧، الكويت، مجلس النشر العلمي، ص ٢١٣

[٤] شلال، نزيه نعيم (٢٠٠٧)، المنع من السفر، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص ١٣

١- Jean paul Jacque,droit constitutionnel , et institutions politique, edition 2003, polos, p49.

٢- Charter of human rights committee and responsibilities, 2006,(vic)s 12, UN human rights committee , general comment no 27(1999) article 12 of the convention-freedom of movment, 13-14.

بالأغلال ولا يكره على الخدمة في الجيش إلا بمقتضى القانون" وبالتالي فإن هذا القانون نص على حرية التنقل بحيث لا يرغم أحد على أن يغير محل إقامته إلا إذا كان بمقتضى قانون ينص على هذا القيد فالأصل أن يكون له الحرية بأن يبقى في محل إقامته وبمفهوم المخالفة بأن له الحق أن يسافر كيفما يشاء دون أي قيد أو شرط إلا إذا كان هناك قانون يمنعه من ذلك وبالتالي فإن حق التنقل حق مقدس وحق دستوري لا يجوز المساس به إلا بمقتضى قانون ينظم هذا الحق وفق شروط ينص عليها[١].

ثانياً: اما الدستور الأردني الصادر عام ١٩٤٦ المنشور على الصفحة ٦٠٢ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٨٨٦ بتاريخ ١٩٤٧/٢/١ نص على أنه " لا يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون "، من خلال هذه المادة نجد أن المشرع الأردني قد نص صراحة على حق التنقل وحرية الأردني بأن يختار الإقامة ولا يلزم أن يبق في محل إقامته إلا بإرادته وإن هذا الحق دستوري لا يجوز مخالفته إلا وفق أحكام القانون، أي إذا كان هناك قانون ينظم مسألة الإقامة ويضع شروط معينة فإنه لا بد من التقيد بها إلا أن الأصل أن الفرد حر في التنقل ولا يجوز منعه من السفر حسب هذا النص إلا أنه لا يوجد هناك حق مطلق لكل حق هناك قيود واستثناءات ترد عليه في ظروف معينة إلا أن الدستور وحسب نص هذه المادة اشترط أن يكون القيد إلا وفق أحكام القانون وحيث أن الدستور ١٩٤٧ قد تم إلغاؤه فلا بد أن نبحث في الدستور اللاحق من حيث أنه نص على حرية التنقل أم لا[٢].

ثالثاً: ,وفيما يتعلق في الدستور الأردني المنشور على الصفحة ٣ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ تاريخ ١٩٥٢/١/٨ نص على أنه "١- لا يجوز إبعاد أردني من (ب- المملكة) – لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل ولا يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون" ولذلك نجد أن المشرع قد نص في هذه المادة صراحة على حرية التنقل وأن أي جزء من أي سلطة في الدولة على مخالفة ذلك يعتبر مخالف للدستور ويجوز الطعن فيه إلغاءه وإن ما جاء في هذه المادة يتواءم مع ما جاء في المواثيق, والدساتير الدولية[٣]، فقد نصت على حرية التنقل، ويلاحظ ان الاعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨ جاء اشمل من الدستور الاردني بحيث تضمن صراحة عدم حرمان أي شخص من العودة لبلدة[٤]، ولكن التساؤل الذي يثار هنا وخاصة عندما نصت المادة التاسعة على استثناء على حرية التنقل وذلك في الأحوال المبينة في القانون فهل المقصود بالقانون بشكله الواسع أم بمعناه الضيق، أي هل يشمل القوانين والأنظمة والتعليمات أم يقتصر على القانون الصادر عن السلطة التشريعية؟[٥] اي ان القرينة الدستورية استخدمت لفظ قانون بالمعنى الضيق ضمانة للحقوق والحريات.

للإجابة على هذا التساؤل نجد أن هذا القيد قد جاء استثناء على الأصل وبالتالي فإنه لا يجوز التوسع في تفسيره وبالتالي فإن كلمة القانون تكون مقصورة على القانون الصادر عن السلطة التشريعية ولا تشمل الأنظمة والتعليمات الصادرة من السلطة التنفيذية والدليل على ذلك نجد أن الدستور قد نص صراحة على القوانين والأنظمة في مواده فقد نص على أن " لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الأنظمة[٦]، واكما نصّ على أنه " تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك " وبالتالي فإن أي منع من السفر صادر عن السلطة التنفيذية يكون باطل وقابل للطعن بإلغائه[٧].

وحيث أن نص الدستور قد اشترط أن يكون القيد على المنع بنص القانون والسؤال الذي يثور هل هناك قانون أو قوانين أجازت المنع من السفر؟ وللإجابة على هذا السؤال سوف نتطرق له في الفرع الثاني كما نرى لاحقاً.

---

[١] المادة (٦) من القانون الأساسي للمملكة الأردنية الهاشمية وتعديلاته لسنة ١٩٢٨

[٢] المادة (٩) من الدستور الأردني رقم (٣) لسنة ١٩٤٧

[٣] US constitution, amendment 1v-

٣- Humman rights declaration. 1948, article13

[٥] المادة (٩) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته

[٦] المادة (١/٢٢) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته

[٧] المادة (٢/٤٥) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته

ويلاحظ مما سبق ان حق التنقل يتعلق بحرية المواطنين وغيرهم بالتحرك داخل حدود الدولة، ويتضمن حرية الخروج والعودة اليها في أي وقت ولا يجوز حرمانهم من هذا الحق الا وفقا لمبررات مقبولة[١].

الفرع الثاني
في التشريعات المدنية

لقد احال الدستور القيود التي ترد على حق حرية التنقل الى القانون ومن هذه القوانين التي نصت على حق من السفر هي التشريعات المدنية ولذلك سنتناول في هذا الفرع القوانين التي نظمت المنع من السفر وهي كالتالي:

أولاً: قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته.

أن حرية التنقل حق مقدس نص عليه الدستور إلا أنه نص على استثناءات بحيث أعطى الحق بالمنع من السفر بموجب قانون ومن هذه القوانين قانون أصول المحاكمات المدنية فقد نص العلى أن " يحكم قاضي الأمور المستعجلة بصفة مؤقتة مع عدم المساس بالحق بالأمور التالية، على أن هذا لا يمنع من اختصاص محكمة الموضوع أيضاً بهذه المسائل إذا رفعت لها بطريقة التبعية[٢]:

١. المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت.
٢. النظر في طلبات تعيين وكيل أو قيم على المال أو الحجز التحفظي أو الحراسة أو منع السفر.
٣. الكشف المستعجل لإثبات الحالة.
٤. دعوى سماع الشاهد الذي يخشى فوات فرصة الاستشهاد به على موضوع لم يعرض بعد على القضاء ويحتمل عرضه عليه، وتكون مصروفاته كلها على من طلبه".

ونصت المادة ٣٣ من ذات القانون على أنه:

١. أن تنظر المحكمة أو قاضي الأمور المستعجلة في المسائل المستعجلة تدقيقاً دون الحاجة لدعوة الخصوم إلا إذا رأت المحكمة أو القاضي خلاف ذلك.
٢. على الطالب أن يرفق الوثائق التي يستند إليها في طلبه وللمحكمة أو قاضي الأمور المستعجلة أن يقرر تكليفه بتقديم تأمين نقدي أو كفالة مصرفية أو عدلية تحدد المحكمة أو قاضي الأمور المستعجلة نوعها أو مبلغها ويقدمها كفيل مليء يضمن العطل والضرر الذي يلحق بالمستدعى ضده إذا ظهر أن المستدعي غير محق في طلبه، ويستثنى من تقديم التأمين أو الكفالة الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والبلديات والبنوك العاملة في المملكة وللمحكمة أو قاضي الأمور المستعجلة التحقق من ملاءة الكفيل.
٣. القرار الذي يصدر بقبول طلب المستدعي في المسائل المستعجلة يكون على ذمة الدعوى الموضوعية ولحين الفصل فيها".

كما نص القانون على أنه : " ١. إذا صدر قرار بإيقاع الحجز الاحتياطي أو المنع من السفر او باتخاذ أية إجراءات احتياطية أخرى قبل إقامة الدعوى بحيث على الطالب أن يقدم دعواه لأجل إثبات حقه خلال ثمانية أيام من اليوم التالي لتاريخ صدور ذلك القرار، وإذا لم تقدم الدعوى خلال المدة المشار إليها يعتبر القرار الصادر بهذا الشأن كأنه لم يكن وعلى رئيس المحكمة أو من ينتدبه أو قاضي الأمور المستعجلة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لإلغاء مفعول ذلك القرار.

٢. إذا أسقطت الدعوى وفقاً لأحكام القانون، وكان قد صدر فيها قرار بإيقاع الحجز أو منع السفر أو أي إجراء احتياطي آخر، ولم تجدد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إسقاطها فعلى المحكمة أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لإلغاء مفعول ذلك القرار.

---

[١] - Jane MCAdm, an intellectual history of freedom of movement in international law, the rights to leave as personal liberty, (2011), 12 Melbourne Journal of international Law, p27.

[٢] المادة (٣٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته

٣. إذا اتفق الخصوم بعد صدور الحكم في الدعوى على رفع قرار الحجز أو إلغاء منع السفر أو إلغاء أي إجراء احتياطي آخر فعلى المحكمة أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لإلغاء مفعول ذلك القرار"[١].

كما نص القانون على أن " إذا اقتنعت المحكمة أو قاضي الأمور المستعجلة بناء على ما قدم من بينات بأن المدعى عليه أو المدعي الذي أقيمت ضده دعوى متقابله قد تصرف بجميع أمواله أو هربها إلى خارج البلاد أو أنه على وشك أن يغادرها وذلك رغبة منه في تأخير دعوى الخصم أو عرقلة تنفيذ أي قرار قد يصدر في حقه جاز للمحكمة أو قاضي الأمور المستعجلة أن تصدر مذكرة تأمره بها المثول أمامها في الحال لبيان السبب الذي يحول دون تقديمه كفالة مالية أو عدلية من كفيل مليء بضمان ما قد يحكم به عليه، وإذا تخلف عن بيان السبب أو امتنع عن تقديم الكفالة تقرر منعه من مغادرة البلاد لنتيجة الدعوى "[٢].

وبالتالي نجد أن المشرع وأن قد نص على حق الفرد بحرية التنقل في الدستور إلا أن هذا الحق ليس مطلق وقد وازن المشرع الأردني بين هذا الحق وحق الأفراد في تحصيل حقوقهم المالية فما هي الفائدة التي يجنيها الفرد من حكم لا نفاذ له وخاصة إذا استطع المدعى عليه تهريب أمواله أو بيعها قبل السفر لهذا فإن المشرع قد نص على أنه أجاز للمدعي أن يرفع دعوى مستعجلة إلى قاضي الأمور المستعجلة تسمى بدعوى المنع من السفر يذكر فيها الوقائع وطلباته مرفقاً بها البينات التي تؤيد طلباته وللمحكمة أن تكلف المستدعي أن يقدم كفالة مالية أو عدلية أو مصرفية تضمن ما يلحق بالمستدعى ضده إذا بين أن المستدعي غير محق في طلبه.

كما وضع على المستدعي أن يرفع دعواه خلال مدة ثمانية أيام من صدور القرار القاضي بمنع المستدعى ضده من السفر ويبدأ من اليوم التالي وذلك لإثبات الدعوى الموضوعية أمام المحكمة المختصة وإلا اعتبر القرار كأن لم يكن وعلى قاضي الأمور المستعجلة اتخاذ إجراءات إلغاءه، وذلك لأن الأصل في الطلب أن يكون مستعجل وذلك حتى لا يفوت الوقت على المستدعي بأن يسافر المستدعى ضده قبل أن يرفع دعوى الموضوعية.

وبعد أن يسجل الطلب المستعجل في سجل الطلبات المستعجلة لدى رئيس المحكمة أو من ينتدبه ودفع الرسوم القانونية يباشر قاضي الأمور المستعجلة بنظر الطلب تدقيقاً وإذا تبين له ومن خلال البينات المقدمة له وقد تشمل البينات شخصية كشهادة الشهود أو بينات خطية كأن يسمع من الشهود أن المستدعى ضده على وشك أن يغادر وأنه قد قام ببيع جميع أملاكه أو أنه حصل على تأشيرة سفر أو أن المستدعي قد قدم بينات خطية كصورة عن تأشيرة السفر أو كتاب من دائرة الأراضي أن المستدعى ضده قد باع جميع الأراضي التي يملكها أو تنازل عنها لأحد أقاربه أو أنه قد حول نقود إلى خارج البلاد وذلك من أجل تأخير دعوى المستدعي أو عرقلة التنفيذ بأنه لا يستطيع المستدعي لاحقاً التنفيذ عليه ففي هذه الحالة يجوز للمحكمة أن تصدر مذكرة إلى المستدعى ضده تأمره بها بالمثول أمامها في الحال وذلك لبيان السبب الذي يحول دون تقديم كفالة تضمن للمستدعي ما يحكم له فإذا امتنع عن بيان السبب وكذلك عن تقديم الكفالة أو تخلف عن الحضور تقرر المحكمة أو قاضي الأمور المستعجله منعه من السفر ويجب أن يكون قرارها معلل ومسبباً وذلك بأن تبين في قرارها البينة التي استندت إليها بقضائها بمنع المستدعى ضده من السفر وإلا كان قرارها عرضة للفسخ من قبل محكمة الاستئناف نجد أن القانون أعطى المستدعى ضده أن يتلافى منعه من السفر بأن يقدم للمحكمة كفالة تضمن حق المستدعي فيما إذا صدر لصالحه حكم وكذلك أن يقدم وثائق تثبت عكس ما قدمه المستدعي كأن يقدم أن له أملاك تكفي لسداد أو أن السفر مؤقت وذلك من خلال تأشيرة السفر وكذلك له الحق في استئناف القرار الذي يصدر في حقه خلال عشرة أيام من صدور القرار حسب القانون[٣].

ونلاحظ أن المشرع قد أعطى الحق بطلب المنع من السفر دون أن يحصره في حالات محددة مما يتنافى مع الأصل العام وهو حرية التنقل، حبذا لو أن المشرع قد حدد هذا الحق في حالات محددة كما فعل في قانون التنفيذ عندما حددت الحالات التي يجوز فيها طلب الحبس حيث أن جعل هذا الحق بشكل مطلق

---

[١] المادة (١٥٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني

[٢] المادة (١٥٧) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني

[٣] المواد (١٧٠ و ١٧٨/ ٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني

مما قد يشكل معه تقييد على الأصل العام وهو حق الفرد في التنقل وجعل الاستثناء أصل على خلاف القاعدة حيث أن الأصل أن يحافظ كل إنسان على حقه بوضع الضمانات التي يريدها أي أنه من حق الفرد وخاصة في المواد المدنية والتجارية أن يضع الضمانات التي تضمن حقه عند الاتفاق مع الآخرين وبالتالي فليس من المنطق أن يكون القانون أحرص من الشخص نفسه على ملكه وبالتالي إذا لم يحافظ الإنسان على حقه فالمقصر أولى بالخسارة فإذا كان لهذا المتعاقد أن يضع الشروط التي يريدها أو أن يرهن مال المتعاقد الآخر أو يضع كفيل فقد كفل القانون حقه بذلك فليس من المنطق أن يسمح له كذلك بأن يضع قيود على الأفراد ويقيد حريتهم كما يريد فهناك فرص في الحياة قد تلوح للشخص يترتب عليها مستقبله قد ينهيها طلب منع السفر وقد يحتمل أن لا يكسب المدعي دعواه وحتى لو أن هناك كفالة قد تضمن ما يلحق به من ضرر إلا أنه قد لا تكون هذه الكفالة كافية لما يلحق بالمستدعى ضده من أضرار مادية ومعنوية وكذلك يرى الباحث أن تستثنى العقود المدنية والتجارية من طلب منع السفر.

ثانياً: قانون التنفيذ الاردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٧.

"الأصل هو عدم المساس بالحرية الشخصية للمدين وبالتالي فإن الإكراه البدني في المسائل المدنية والتجارية – كقاعدة – غير جائز" [١].

وكذلك نجد أن المواثيق الدولية واتفاقية حقوق الإنسان قد نصت على حق الإنسان في التنقل إلا أننا نجد أنفسنا أمام نص الدستور الذي أجاز منع السفر بنص قانون وبالتالي لا بد من الرجوع إلى قانون التنفيذ فهل نص على حق منع من السفر؟

لقد نص قانون التنفيذ على أن "يختص الرئيس أو من يقوم مقامه بجميع المنازعات التنفيذية بما في ذلك إلقاء الحجز على أموال المدين وفك الحجز وبيع الأموال المحجوزة وتعيين الخبراء وحبس المدين ومنعه من السفر والتفويض باستعمال القوة الجبرية، وكما نصت المادة ٢٦ من قانون التنفيذ للرئيس إذا اقتنع من البينة المقدمة بأن المدين قد تصرف في أمواله أو هربها أو أنه على وشك مغادرة البلاد رغبة منه في تأخير التنفيذ أن يصدر أمراً بإحضاره للمثول أمامه في الحال لبيان السبب الذي يحول دون تقديمه كفالة مصرفية أو عدلية من كفيل مليء لضمان التنفيذ وإذا تخلف عن ذلك تقرر منعه من السفر لحين انقضاء الدين[٢].

ومن خلال استقراء هذين النصين نجد أن المشرع قد أعطى صلاحية إلى رئيس التنفيذ بإصدار قرار منع المحكوم عليه من السفر إذا توافرت الشروط التالية:

١. أن تكون هناك قضية تنفيذية مسجلة وذلك بناء على طلب المحكوم له وقد تم تبليغ المحكوم عليه إخطار بها.
٢. أن يطلب المحكوم له منع المحكوم عليه من السفر.
٣. أن يقدم المحكوم له البينة بأن المدين قد تصرف في أمواله أو هربها وأنه على وشك المغادرة خارج البلد رغبة منه في تأخير التنفيذ.
٤. إصدار أمر بإحضار المدين للمثول أمام رئيس التنفيذ وذلك في جلسة تنفيذية بحضور المحكوم له والمحكوم عليه وسؤال المدين عن السبب الذي يحول دون تقديم كفالة مصرفية أو عدلية من كفيل مليء يضمن التنفيذ.
٥. عدم تقديم المدين الكفالة المطلوبة.
٦. أن يقنع رئيس التنفيذ بالبينات التي قدمت إليه بأن المحكوم عليه على وشك مغادرة البلاد وذلك حتى لا يستطيع المحكوم له تنفيذ القرار الصادر بحقه.
٧. أن لا يكون الدين قد انقضى لأي سبب من أسباب التي ينتهي بها الدين كالوفاء أو أن المحكوم له قد أسقط الطلب.

---

[١]

[٢] المادة (٥/ أ) من قانون التنفيذ الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٧

ثالثاً: إن قانون التنفيذ الشرعي وقانون أصول المحاكمات الشرعية نص على أنه " يختص رئيس التنفيذ بجميع المنازعات التنفيذية بما في ذلك ما يلي: ١... ٢... ٣.... ٤.... ٥... منع المحكوم عليه من السفر إلا إذا قدم كفيلاً يضمن الوفاء بالمحكوم به"[١].

كما نصّ على أنه " إذا كان القرار المستأنف يتعلق بالحبس وبمنع السفر أو بتوزيع حصيلة التنفيذ يوقف التنفيذ إلى أن تبت محكمة الاستئناف المختصه فيه، وعلى المستأنف في هذه الحالة أن يقدم كفيلاً يوافق عليه من قبل رئيس التنفيذ لضمان الحق المحكوم به على أن يحدد رئيس التنفيذ مقدار الكفالة ونوعها حسب مقتضى الحال "[٢].

وكذلك نص قانون أصول المحاكمات الشرعية على منع السفر على أنه " إذا قدمت لائحة الدعوى واقتنعت المحكمة بناء على ما قدم إليها من بينات بأن المدعى عليه على وشك مغادرة المملكة أو أنه ينوي التصرف في أمواله أو تهريبها للخارج رغبة منه في تأخير الدعوى أو في تجنب إجراءات المحكمة أو في عرقلة التنفيذ أي قرار يحتمل أن يصدر في حقه، فعلى المحكمة أن تصدر مذكرة إحضار من أجل جلبه في الحال وأن تمنع سفره حتى يقدم كفالة لضمان دفع ما قد يحكم به عليه أو لضمان عدم مغادرته المملكة وذلك حتى مضي عشرة أيام من تاريخ صيرورة الحكم قطعياً[٣].

الفرع الثالث

مشروعية المنع من السفر في التشريعات الجزائية

سيقوم الباحث ببيان الاحكام القانونية للمنع من السفر في التشريعات التالية:-

أولاً: قانون منع الجرائم الاردني رقم (٧) لسنة١٩٥٤.

لقد أعطى الحق إلى الحاكم الإداري حق وضع قيد على حرية الفرد في التنقل وذلك تقيد على هذه الحق فقد نص قانون منع الجرائم على أنه " إذا اتصل بالمتصرف أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة أدناه ورأى أن هناك أسباباً كافية لاتخاذ الإجراءات فيجوز له أن يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصفة المدرجة في الذيل الأول لهذا القانون، يكلفه فيها بالحضور أمامه ليبين إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد، إما بكفالة كفلاء وإما بدون ذلك، وحسب الصيغة المدرجة في الذيل الثاني بهذا القانون يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المتصرف تحديدها على أن لا تتجاوز سنة واحدة "[٤].

١. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه.
٢. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها.
٣. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس.

وكذلك نص القانون على أنه " إذا بلغ أي شخص من المذكورين في المادة الثالثة مذكرة للحضور أمام المتصرف ولم يمثل أمامه خلال مدة معقولة يجوز للمتصرف أن يصدر مذكرة للقبض على ذلك الشخص على أن تجري محاكمته خلال أسبوع من تاريخ إلقاء القبض عليه "[٥].

كما نصّ القانون على أنه:

١. لدى حضور أو إحضار شخص أمام المتصرف يشرع بالتحقيق في صحة الأخبار الذي أخذت الإجراءات بالاستناد إليه ويسمع أية بينات أخرى يرى ضرورة لسماعها.
٢. إذا ظهر للمتصرف بعد التحقيق أن هناك أسباباً كافية لدعوته لتكليف ذلك الشخص أن يقدم تعهداً يصدر قرارات بذلك على شريطة أن لا يختلف هذا التعهد عن الموضوع المذكور في مذكرة الحضور أو القبض وأن لا يزيد مقداره أو مدته عن المبلغ أو المدة المذكورين في أي منها.

---

[١] المادة (٥/ أ/ ٥) من قانون التنفيذ الشرعي الأردني رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣
[٢] المادة (٩/ د) من قانون التنفيذ الشرعي الأردني رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣
[٣] المادة (٥٤) من قانون التنفيذ الشرعي الأردني رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣
[٤] المادة (٣) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤
[٥] المادة (٤) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤

٣. إذا لم ير المتصرف بعد التحقيق أن هناك ضرورة لتكليف ذلك الشخص أن يقدم تعهداً فيدون شرحاً بذلك في الضبط ويفرج عنه إن كان موقوفاً لأجل التحقيق فقط.
٤. تتبع في الإجراءات التي بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق بأخذ الشهادة بعد اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين وتبليغ الأوامر ومذكرة الحضور وسائر المستندات والاعتراض على الأحكام وتنفيذ القرارات، والأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية ويشترط في ذلك.
أ. أن لا توجه تهمة تختلف عن التهمة المذكورة في الأخبار المشار إليه في مذكرة الحضور.
ب. ليس من الضروري في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون بإثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً أو أفعالاً معينة.
ج. أن لا يزيد التعهد بإلزامه على المحافظة على الأمن أو الامتناع عن القيام بأفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يكون حسن السيرة[١].

كما نص القانون على أنه " إذا أعطى شخص تعهداً بصفته أصيلاً أو كفيلاً وفاقاً لقرار المتصرف وكان قد اشترط عليه فيه أن يحافظ على الأمن أو أن يمتنع عن القيام بأفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يلتزم السيرة الحسنة فيجوز للمتصرف إذا ما ثبت إدانة الشخص المكفول بارتكاب جرم يعتبر بحكم القانون إخلالاً بشرط التعهد أن يقرر مصادرة مبلغ التعهد أو أن يكلف المكفول أو الكفلاء أو أي منهم أن يدفع المبلغ الذي تعهد به، ويعتبر القرار الذي أصدره بهذا الشأن نهائياً وينفذ وفق القانون المرعي الإجراء إزاء ذلك بشأن تنفيذ الأحكام الحقوقية"[٢].

كما نصّ القانون على أنه "يجوز لوزير الداخلية في أي وقت شاء أن يلغي أي تعهد أعطي بمقتضى هذا اقانون أو أن يعدله لمصلحة الشخص الذي أعطاه"[٣].

وقد أعطى القانون الحق للمتصرف أن يضع الشخص تحت رقابة الشرطة لمدة لا تزيد على سنة وذلك بقولها " إذا حضر شخص أو أحضر أمام المتصرف بمقتضى أحكام المادة (٤) وارتأى المتصرف وجوب تكليفه أن يقدم تعهداً على حسن السيرة حسب مفاد هذا القانون فيجوز له أن يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بدلاً من تقديم تعهداً أو بكليهما "[٤].

والشخص الذي يوضع تحت الرقابة تسري عليه أحكام المادة ١٣ من ذات القانون والتي تنص على أنه "تسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك القيود التالية جميعها أو بعضها حسبما يقرر المتصرف:
١. أن يقيم ضمن حدود أي قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وأن لا ينقل مكان إقامته إلى أي قضاء أو مدينة أو قرية أخرى بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.
٢. أن يحظر عليه مغادرة القضاء أو المدينة أو القرية التي يقيم فيها بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.
٣. أن يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه.
٤. أن يحضر إلى أقرب مركز للشرطة كلما كلفه بذلك مأمور الشرطة المسؤول عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها.
٥. أن يبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها ويجوز للشرطة أو الدرك أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك".

وقد نص القانون على عقوبات على كل من خالف الإقامة الجبرية بأن يحال إلى محكمة صلح الجزاء حيث نص قانون منع الجرائم على أنه " كل من وضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك وتخلف عن مراعاة أحد الشروط المبينة في القرار يعاقب بالحبس مدة أقصاها ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بكلتا هاتين العقوبتين "[٥].

---

[١] المادة (٥) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤
[٢] المادة (٦) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤
[٣] المادة (١٠) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤
[٤] المادة (١٢) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤
[٥] المادة (١٤) من قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤

ومن خلال استقراء هذه النصوص يرى الباحث أنها قد أعطت المتصرف صلاحيات واسعة حيث يستطيع أن يمارس صلاحياته على مجرد ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه فإنه له أن يصدر مذكرة حضور وهذا على خلاف القاعدة الدستورية والتي نصت على أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته وبالتالي فإذا كانت البراءة هي الأصل فإن أي إجراء يتم من أجل تقييد حرية الشخص يجب أن يكون مبني على الجزم واليقين وليس الشك والتخمين ولذلك فإنه لا يجوز أن يستند المتصرف على معرفته الشخصية دون دليل.

وكذلك نجد أن هذه النصوص قد أعطت الحاكم الإداري الحق بإجراءات التحقيق وسماع البينات والحكم والتنفيذ لذات الجهة فكيف تكون الجهة التي تحقق وتتهم وتحاكم هي واحدة وهذا مخالف أبسط قواعد المحاكمة العادلة.

كما أن هذا القانون أعطى المتصرف أن يصادر الكفالة ويكون قراره نهائياً وينفذ مباشرة وهذا يخالف قواعد العدالة.

ولكن إن استعمال الحاكم الإداري صلاحياته ليست مطلقة بل يجب أن تكون ضمن حدود هذا القانون لذا نجد أن محكمة العدل العليا سابقاً قد أصدرت العديد من قراراتها بإلغاء قرار المحافظ وتعويض المتضرر ومن ذلك ما جاء في حكم لها أن " استعمال المحافظ صلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أي من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون يشكل خطأً جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون من حق المستدعي الحصول على التعويض بجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي "[1].

ثانياً: قانون الجرائم الاقتصادية الاردني رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

فقد نص قانون الجرائم الاقتصادية على أنه " أ- للنيابة العامة أو المحكمة بعد إحالة القضية إليها اتخاذ أي من الإجراءات التالية وللمتضرر الطعن بالقرار أمام اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة[2]:

١. الحجز التحفظي على أموال من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال ومنعه من السفر لحين استكمال إجراءات التحقيق والفصل في الدعوى.
٢. الحجز التحفظي على أموال أصول وفروع وزوج من يرتكب جريمة اقتصادية وحظر التصرف بهذه الأموال إذا وجد ما يبرر ذلك ويجوز منع أي منهم من السفر لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر وتمديدها بقرار من المحكمة لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد إذا استدعت الضرورة ذلك.
٣. ب- ١- يحق للنائب العام التوقف عن ملاحقة من يرتكب جريمة معاقب عليها بمقتضى أحكام هذا القانون وإجراء الصلح معه إذا أعاد كلياً الأموال التي حصل عليها نتيجة ارتكاب الجريمة أو أجرى تسوية عليها، ولا يعتبر قرار النائب العام في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو المحاكمة نافذاً إلا بعد الموافقة عليه من قبل لجنة قضائية برئاسة رئيس النيابات العامة وعضوية كل من قاضي تمييز يختاره رئيس المجلس القضائي والمحامي العام المدني وذلك بعد سماع رأي النائب العام".

ويلاحظ من خلال هذا النص أن القانون قد أعطى الصلاحية للنيابة العامة أو المحكمة التي تنظر في جريمة اقتصادية أن تمنع من يرتكب هذه الجريمة من السفر دون شروط ولكن وضع المشرع شروط عندما يصدر قرار المنع بمواجهة الأصول والفروع والأزواج فإنه لا بد أن يكون مبرر لذلك واستدعت الضرورة ذلك وكذلك قيدت النيابة العامة بمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر وأطلق أمر التمديد بعد ذلك للمحكمة التي سوف تحال لها القضية.

لكن يلاحظ هنا أن المشرع أعطى النيابة العامة وبالرجوع إلى النيابة العامة ومما تكون فإن رئيس النيابات العامة هو رأس هذه النيابة فكيف نوقف بين أن القانون أعطاه صلاحية المنع من السفر وبنفس الوقت رئيس لجنة الطعن في هذا القرار وبالتالي جمع بين صفة الحكم والخصم بنفس اللحظة فحبذا لو أن المشرع قد جعل القرار قابلاً للطعن أمام الجهة المختصة في الطعن في القضية الأساس بحيث إذا كانت جنح أو جناية تكون الجهة المختصة هي محكمة الاستئناف.

---

[1] حكم محكمة العدل العليا (سابقاً) رقم ١٩٩٥/٩١ منشورات مركز عدالة القانوني

[2] المادة (٩) من قانون الجرائم الإقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته

ثالثاً: قانون الجمارك الاردني رقم (٢٠)لسنة ١٩٩٨ وتعديلاتة.

لقد أعطى هذا القانون الحق إلى مدير الجمارك بمنع من السفر حيث نصّ القانون على أنه " يحق للمدير أن يطلب من السلطات المختصة منع المخالفين والمسؤولين عن التهريب من مغادرة البلاد في حالة عدم كفاية المواد المحتجزة لتغطية الرسوم والضرائب والغرامات وعلى المدير إلغاء هذا الطلب إذا قدم المخالف أو المسؤول عن التهريب كفالة بنكية تعادل المبالغ التي قد يطالب بها إذا تبين أن الأموال المحتجزة لا تكفي لتغطية هذه المبالغ "[١].

رابعاً: قانون ضريبة الدخل المؤقت الاردني رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩.

لقد أعطى هذا القانون إلى مدير عام ضريبة الدخل الحق بمنع المكلف من السفر فقد نص القانون على أنه[٢]:

أ. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر للمدير إصدار قرار بإلغاء الحجز التحفظي على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لأي مكلف أو منعه من السفر إذا كانت الدائرة تطالبه بدفع الضريبة أو أي مبالغ اخرى تزيد على ألفي دينار ترتبت بموجب أحكام هذا القانون ووجدت دلائل كافية لدى الدائرة بأن هذا المكلف قد يقوم بتهريب أمواله أو التصرف بها بقصد منع التنفيذ عليها بأي شكل من الأشكال.

ب. يخضع قرار منع السفر الصادر بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة لمصادقة الوزير.

ج. يكون قرار إلقاء الحجز التحفظي وقرار منع السفر الصادر بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة قابلاً للطعن لدى المحكمة ".

بالتالي فإن القرار بمنع السفر قابل للطعن أمام محكمة البداية الضريبية وفقاً لأحكام المادة (٤٢/أ/٤) من قانون ضريبة الدخل.

وكذلك أعطى قانون الضريبة العامة على المبيعات الحق إلى مدير عام دائرة ضريبة الدخل والمبيعات يمنع السفر للمكلف حسب قانون الضريبة العامة على المبيعات وقراره قابل للطعن أمام محكمة البداية الضريبية[٣].

كم نص على أنه " بالإضافة لما ذكر أعلاه يجوز للمحكمة أن تمنع أي شخص من السفر وأن تلقي الحجز التحفظي على أية أموال يطلب إليها النائب العام أو المحامي العام المدني حجزها وذلك لنتيجة الدعوى"[٤].

المطلب الثاني

شروط المنع من السفر

لقد نظم المشرع هذا الحق في قانون أصول المحاكمات المدنية ضمن القضاء المستعجل وقد أفرد له عدة نصوص في قانون أصول المحاكمات المدنية وتعديلاته لذلك سوف ننظر إلى شروط دعوى المنع من السفر في قانون أصول المحاكمات المدنية حيث نستعرض الاستعجال في الفرع الأول وشرط عدم المساس بأصل الحق في الفرع الثاني.

الفرع الأول

حالة الاستعجال

إن المشرع عندما جعل هناك قضاء مستعجل وذلك لأن إجراءات القضاء العادي قد لا تؤدي إلى الحفاظ على المصلحة الخاصة للمدعي كما يؤديها القضاء المستعجل حيث يحكم قاضي الأمور المستعجلة بصورة مؤقتة ولذلك لا بد أن يكون الطلب الذي يتقدم به المدعي وهو المنع من السفر أن يستند إلى الأدلة بأن هناك حالة استعجال وأنه يخشى من فوات الوقت لو رفع الدعوى بإجراءات عادية بحيث أن هذا الشخص لو سافر لن يحصل على حقه في المستقبل وبالتالي فإن هذا الطلب هو إجراء احتياطي وهو مقدمة

---

[١] المادة (١٩٣) من قانون الجمارك رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته

[٢] المادة (٤٠) من قانون الجمارك رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته

[٣] المادة (٥٥) من قانون ضريبة الدخل المؤقت رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٩

[٤] المادة (٨) من قانون ضريبة الدخل المؤقت رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٩

لرفع دعوى على الممنوع من السفر فهو ليس طلب مقصود بحد ذاته ولا بد من أن يقدم المدعي إثبات هذا الشرط فإذا لم يثبت لقاضي الأمور المستعجلة أن هناك حالة استعجال في هذه الدعوى فإنه يرد الطلب وهذا ما أكدته محكمة التمييز في قرارها "من المستقر عليه فقهاً وقضاءً وفقاً للمادة (٣٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية أن اختصاص القضاء المستعجل ينعقد بتوافر شرطي الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق فشرط الاستعجال هو الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه والذي يلزم بدرئه عنه بسرعة لا تكون عادة في القضاء العادي"[١].

كما أخذت بهذا الشرط المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء في قرارها الاستعجال "هو قصد تفادي النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار المطعون فيه أي يوجد المدعي في حالة قانونية خاصة من شأنها أن تجعل تنفيذ القرار يؤثر في مصلحة شخصية له[٢].

ويقول الدكتور محمود الكيلاني أن "صفة الاستعجال فيه فيستلهمها القاضي من تكييف الدعوى بعد استقراء يقوم به لوقائعها والمستندات المقدمة فيها، وأنه إذا استبان له أن القصد من الإجراء المطلوب اتخاذه هو منع ضرر مؤكد قد يتعذر تعويضه أو إصلاحه إذا حدث وأنه لا يمكن تلافيه عن طريق التقاضي العادي ولو اقتصرت مواعيده فإنه يقدر عند ذلك توفر الاستعجال المبرر لاختصاصه"[٣].

الفرع الثاني

عدم المساس بأصل الحق

إن الهدف من القضاء المستعجل هو إجراء احتياطي ومؤقت لا يفصل بأصل الحق ولذلك نجد أن المشرع اكتفى بالمصلحة المستعجلة في القضاء المستعجل كما نصت المادة ٢/٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية بقولها "تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه".

وقد حصرت المادة ٣٢ من ذات القانون اختصاص قاضي الأمور المستعجلة بالحكم في الأمور المستعجلة بصفة مستعجلة مع عدم المساس بالحق موضوع الدعوى وبالرجوع إلى البينات المرفقة بالطلب نجد أن ظاهر تلك البينات لا يشعر بتوافر تلك الشروط ذلك أن الأمر يحتاج إلى البحث في البينة المقدمة بصورة موضوعية متعمقة وهي البينة المتمثلة في تقرير لجنة التدقيق المعينة من مراقب الشكات وكذلك محاضر اجتماعات الهيئة العامة لفنادق هوليدي الأردنية وكافة البينات الأخرى وذلك للتحقيق من توافر شروط الحجز التحفظي وهو أمر ممنوع على قاضي الأمور المستعجلة اللجوء إليه إذ ينحصر اختصاصه في تدقيق ظاهر البينات بصورة عرضية سريعة وتحسس موضوع النزاع دون المساس بالحق موضوع النزاع"[٤].

ويشترط من توفر المصلحة المحتملة في الطلبات المستعجلة ومنها المنع من السفر فلا بد من توفر حالتين حسب نص المادة ٢/٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية وهما أما لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه فإذا لم تتوفر إحدى هاتين الحالتين فإن الدعوى سوف يتم ردها لعدم توفر المصلحة المحتملة وبهذا أخذت محكمة التمييز في قرارها والذي جاء فيه "٣- يستفاد من المادة ٢/٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية، أنه لا يقبل أي طلب أو دفع، يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون وتكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق والثانية إذا كان الغرض من الطلب الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه وحيث أن مطالبة المدعي الواردة بلائحة دعواه لا تدخل ضمن أي من هاتين الحالتين، فيكون استناده للمصلحة المحتملة غير وارد"[٥].

لذا فإن قاضي الأمور المستعجلة عند النظر في طلب المنع من السفر فإن عليه أن يبت في مسألة منع الشخص من السفر من خلال البينات التي تقدم له والتي يثبت من خلالها أنه على وشك المغادرة وأنه

---

[١] قرار محكمة التمييز الأردنية حقوق رقم ٢٠١٢/٣٨٣٤ تاريخ ٢٠١٣/٤/٢٣ منشورات مركز عدالة

[٢] الطعن رقم ٢٦/٢٨٣٢ ق بجلسة ١٩٩١/١٢/٢٣، ٣٤/٣١٠٤ق بجلسة ١٩٩٠/١٢/١

[٣] الكيلاني، محمود (٢٠٠٦)، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، ط٢، عمان – الأردن، ص ٣٤٠

[٤] محكمة استئناف عمان بالقضية رقم ٢٠٠٩/٣٦٢ تاريخ ٢٠٠٩/١/١١ منشورات عدالة

[٥] قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم ٢٠٠٥/٢٩٢٥ تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٢٤ منشورات عدالة

إذا غادر سوف يلحق ضرر بالمدعي فهو يفصل في هذه المسألة ويدرس البينات دراسة أولية دون أن يبت في اصل النزاع الذي من أجله طلب منع من السفر "بمعنى أنه ليس للقاضي أن يفصل في الحق لأنه يقصد حماية أولية بهذا الحق على نحو ينشأ بين الطرفين مركزاً يسمح لهم بتحمل المواعيد والإجراءات لحين الرجوع إلى قاضي الموضوع"[١].

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على المنع من السفر

نظم المشرع الأردني الرقابة القضائية على قرارات المنع من السفر في تشريعات متعددة حيث وزع الاختصاص بنظر الطعن في قرار المنع من السفر بين القضاء الإداري والقضاء النظامي والقضاء الشرعي لذا سوف نتناول اولاً الاختصاص القضائي بنظر قرارات المنع من السفر لقد وزع المشرع الأردني الاختصاص القضائي بنظر قرارات المنع من السفر ما بين محكمة العدل العليا والقضاء النظامي والقضاء الشرعي وهذا ما سوف نتناوله في المطالب التالية:

المطلب الاول

نطاق اختصاص القضاء الإداري في المنع من السفر

لقد نص قانون القضاء الإداري على اختصاصات المحاكم الأردنية ومنها النظر في الطعون التي يقدمها الافراد والهيئات لالغاء القرارات الإدارية النهائية وبالتالي فانه يحق لكل ذي مصلحة صدر قرار بحقه من الادارة يمنعه من السفر ان يطعن بهذا القرار إلى المحكمة الإدارية ما لم يحدد القانون الاختصاص لمحكمة اخرى[٢].

ومن استقراء هذا النص لم يحدد على سبيل الحصر النظر في دعوى الغاء المنع من السفر وانما جعل الاختصاص في الطعن في كل قرار اداري نهائي الذي يحدث اثراً في المراكز القانونية والا قررت المحكمة عدم اختصاصها وبالتالي فاذا صدر قرار اداري نهائي من السلطة الإدارية بمنع من السفر فان هذا القرار يجوز لصاحب المصلحة ان يطعن فيه إلى المحكمة الإدارية فاذا وجدت المحكمة ان هذا القرار مشوب بعيب من العيوب سواء مخالف للقانون او عيب الشكل او الاختصاص او اساءة استعمال السلطة فانها تقرر الغاء القرار والحكم للمتضرر بالتعويض وقد اصدرت محكمة العدل العليا (سابقاً) عدد من هذه الأحكام وفي هذا السياق أشارت إلى أنه " يعتبر جواز السفر وثيقة رسمية صادرة عن السلطة الأردنية المختصة بموجب قانون جوازات السفر وهي من الوثائق الهامة التي يتمتع بها المواطن الاردني لاستعمالها في التنقل والسفر بحرية داخل الاردن وخارجه. ولا تملك اية سلطة صلاحية مصادرة هذه الوثيقة او منع حاملها من السفر خارج المملكة الا بموجب القانون او بقرار صادر عن محكمة مختصة"[٣].

كما أشارت بأنه " ١. يقتضي تطبيق المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ بحذر وعلى اضيق نطاق على الوقائع التي لا شك انها تعرض امن الدولة للخطر.

٢. ان الصلاحية المخولة للحكام الاداريين من قبل رئيس الوزراء بمقتضى امر الدفاع رقم ٧ لسنة ١٩٧١ هي للحفاظ على السلامة العامة للمملكة وليس لفض المنازعات الفردية المتعلقة بالحقوق الشخصية والتي اناط الدستور امر النظر فيها للمحاكم. وعليه يكون القرار الذي اتخذه محافظ العاصمة بمنع المستدعين من السفر خارج البلاد استنادا الى ما نسب اليهما بانهما ساهما في ايقاع الشركة الاهلية للصرافة في عجزها عن الايفاء بالتزاماتها المالية لبعض المواطنين اعمالا للمادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ حقيقا بالالغاء لتجاوز الغاية المقصودة في المادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع المذكور "[٤].

---

[١] الكيلاني، محمود، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، نقلاً عن محمد علي رشدي، ص ٣٤٢

[٢] المادة (٥) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤

[٣] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٤/٢٨ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٤/٢/١٦ المنشور على الصفحة ٢٠٣١ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١٩٩٤/١/١

[٤] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٨٧/١٣٧ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٨٨/١/٢١ منشورات مركز عدالة

كما أشارت إلى أنه " ١. تقام دعوى الالغاء على مصدر القرار الاداري المشكو منه وعليه يكون الدفع لرد الدعوى شكلا عن مدير ادارة التحقيقات والبحث الجنائي (المستدعى ضده الثاني) كونه لم يصدر قرار منع سفر المستدعي وانما قام بتنفيذ هذا القرار حسب طبيعة عمله هو دفع مقبول ذلك لان ما قام به مدير ادارة التحقيقات والبحث الجنائي لا يعدو عن كونه اجراء تنفيذيا لقرار مدير ادارة مكافحة المخدرات (المستدعى ضده الاول) ولا يشكل قرارا اداريا يقبل الطعن لدى محكمة العدل العليا وبالتالي تكون الدعوى واجبة الرد عنه شكلا.

٢. لا يجوز ان يحظر على اردني الاقامة في جهة ما ولا ان يلزم بالاقامة في مكان معين الا في الاحوال المبينة في القانون وذلك وفقا للمادة ٩/ ٢ من الدستور كما ان المادة ١٥٧ من قانون اصول المحاكمات المدنية اناطت منع السفر بالمحاكم وعليه فيكون قرار مدير ادارة مكافحة المخدرات بمنع سفر المستدعي خارج اراضي المملكة الأردنية الهاشمية قد صدر دون اي سند من القانون او جاء مرتكزا على قرار محكمة مما يتعين الغاءه[١] ".

كما أشارت إلى أنه " ان الطعن بالالغاء لدى القضاء الاداري لا يكون الا بالنسبة للقرار الاداري النهائي الذي يحدث اثرا في المراكز القانونية وان الاجراءات التنفيذية التي ترمي الى تطبيق قرار سابق دون ان ترتب حقوقا جديدة لاحد لا تقبل الطعن بها بدعوى الالغاء وعليه وحيث ان ما اسماه المستدعي بالقرار الاداري الضمني ما هو الا عبارة عن اجراءات تنفيذية كانت لغايات ضمان حضور المستدعي اجراءات المحاكمة والمتمثلة بالكتابين الموجهين من مدير ادارة مكافحة المخدرات والتزييف الى مدعي عام محكمة امن الدولة لملاحقة المستدعي واخرين بجرم الاشتراك بالاتجار بالعقاقير الخطرة الهروين وان نسخا من هذه الكتب قد ارسلت الى الجهات الامنية المعنية بالامر للتعميم بمنع سفر المستدعي وبعد انهاء محاكمة المستدعي تقدم بعدة طلبات للسماح له بالسفر خارج البلاد حيث انه اعيد اليه جواز سفره وما زال بحوزته وانه كان يجاب الى طلبه بالسماح له بالسفر خارج البلاد وحيث ان هذه الاجراءات لا ترقى الى درجة القرار الاداري بالمعنى المستقر فقها وقضاء فانه يتعين رد الدعوى لفقدانها سندها القانوني وهو وجود القرار الاداري النهائي[٢] ".

كما أشارت إلى أنه " اذا ارسل مدير بنك الانماء الصناعي كتابا الى المستدعى ضده الاول يطلب منه حجز اموال كان قد ارسل كتابا الى المستدعى ضده الاول يطلب منه حجز اموال المستدعين باعتبار ان اموال البنك هي اموال عامة استنادا للمادة ٢/١١/أ من قانون بنك الانماء الصناعي وكذلك منعهم من السفر والتعميم على الحدود بداعي ان المستدعين قد تخلفوا عن دفع قيمة القرض والفوائد المترتبة عليهم رغم المطالبات المتكررة. وعلى ضوء هذا الكتاب اصدر المستدعى ضده الاول القرار رقم ١٠٥ تاريخ ١٩٩٦/٧/١ المتضمن حجز الاموال المنقولة وغير المنقولة للمستدعين والتي يجيز القانون حجزها وكذلك التعميم على الحدود لمنع المستدعين عن مغادرة البلاد. وحيث ان قانون تحصيل الاموال الاميرية رقم ١٩٥٢/٦ وتعديلاته الذي استند اليه المستدعى ضده الاول في اصدار القرارات المطعون فيها يجيز له الحجز على اموال المستدعين وملاحقتهم واستيفاء الدين المطلوب منهم على الفور وله حق الحبس لاكراه المدين او الكفيل او المكلف قانونا على الوفاء وعليه فان ما صدر من نائب محافظ العاصمة (المستدعى ضده الاول) من اجراءات هو لتحصيل ما اسبغ عليه المشرع صفة المال العام. ومن المتفق عليه فقها وقضاء ان ما تصدره الادارة وما تتخذه من اجراءات لتحصيل الاموال العامة او الاموال التي اعطيت هذه الصفة بموجب أي تشريع لا تدخل في عداد القرارات الإدارية القابلة للطعن بدعوى الالغاء لانها اجراءات تنفيذية لتحصيل الاموال العامة بالطريق الاداري وان المنازعة بخصوصها لا تخرج عن كونها منازعة حقوقية تختص المحاكم المدنية بنظرها دون غيرها "[٣].

كما أشارت إلى أنه " ١. يشترط لكي ترد المحكمة على طلبات الخصوم في الدعوى المقامة لديها ان تكون ذات اختصاص بنظرها.

---

[١] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٨/٢٥٧ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٥ منشورات مركز عدالة

[٢] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ٢٠٠٢/٢٦١ (هيئة خماسية) تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٣ منشورات مركز عدالة

[٣] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٨/٤٧٤ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٩/٣/١٦ منشورات مركز عدالة

٢. من المسلم به فقها وقضاء بان ما تتخذه الادارة العامة من اجراءات وما تصدره من قرارات لتحصيل الضرائب لا يعدو ان يكون اجراءا تنظيميا، وان المنازعة حول ذلك هي منازعة حقوقية حول اصول التكليف وتحقق الضريبة واحقية الادارة في اجراءاتها وفق ما رسمه المشرع في القوانين المنظمة لذلك مما يجعل المنازعة في ذلك من اختصاص المحاكم النظامية ولا تعتبر قرارات الدائرة التي تصدرها بهذا الخصوص قرارات ادارية قابلة للطعن لدى محكمة العدل العليا حسب تعريف المحكمة للقرار الاداري القابل للطعن، وبناء على ذلك فان الطعن بالقرار الصادر عن مدير عام دائرة ضريبة الدخل بمنع المستدعية من السفر تامينا لتحصيل الضريبة المستحقة وفقا لقانون الضريبة رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ لا يخرج عن كونه طعن باجراء تنفيذي صادر عن مدير عام دائرة ضريبة الدخل مما يخرج عن اختصاص محكمة العدل[١] ".

كما أشارت إلى أنه " ١. حددت المادة ٢٥٢ من قانون الجمارك اختصاص محكمة الجمارك بالخلاف الذي يقع اثناء تطبيق قانون الجمارك، فان طبقته السلطه الجمركية تطبيقا خاطئا، جاز لذي الشان ان يطعن بقراراتها لدى محكمة الجمارك والتي هي قضائيا تفصل بنزاع ينشا بين الخصوم بعد مثولهم لديها واستماع بيناتهم واقوالهم.

٢. يقبل الطعن امام محكمة العدل العليا الخلاف والنزاع الناشيء عن القرار الصادر بارادة منفردة عن المرجع المختص بوزارة الجمارك والقاضي بمنع المستدعية من السفر لعدم تاديتها المبالغ المستحقة عليها بصفتها شريكة ومسؤولة بالتضامن عن التزامات الشركة وديونها الى دائرة الجمارك ولعدم تقديمها الكفالة المطلوبة عملا بالمادة ٢٠٤ من قانون الجمارك.

وعليه يتفق واحكام المادة المشار اليها قرار مدير عام دائرة الجمارك بالطلب الى الجهات المختصة بمنع المستدعية من السفر ويكون صادرا عن جهة مختصة[٢] ".

كما أشارت إلى أن " ١. ان الحرية الشخصية مصونة بموجب المادة (٧) من الدستور فهي ملاك الحياة الانسانية وهي حق مقرر للفرد لا يجوز الحد منه ولا انتقاصه الا في حدود القانون.

٢. ان حق الفرد في الحصول على جواز سفر وتجديده هو فرع لحرية التنقل التي هي صورة من صور الحرية الشخصية المصانة بموجب المادة (٧) من الدستور والتي تعتبر دعامة من الدعامات التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحديثة.

٣. ان قانون الجوازات والسفر الاردني رقم ٢ لسنة ١٩٦٩ لا يجيز مصادرة جواز السفر ولا منع تجديده لاي اردني فلكل اردني الحق بمقتضى المادة الثالثة من هذا القانون بالحصول على جواز السفر فحقه هذا مستمد من القانون وغير معلق على موافقة أي جهة اخرى.

٤. ان تمنع مدير الجوازات عن تجديد جواز سفر المستدعي دون مسوغ قانوني مخالف لأحكام المادة الثالثة من قانون جوازات السفر ومخالف للمادة (٧) من الدستور.

٥. ان عدم موافقة الامن العسكري على تجديد جواز سفر المستدعي ليس له مبرر لان مقتضيات الأمن يجب ان تكون أسبابا جدية تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء الماس بالحرية الشخصية وان تستمد من وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى وان تكون هذه الوقائع أفعالا معينة تثبت ارتكاب المستدعي لها "[٣].

كما أشارت إلى أن " ١. ما قام به المستدعى ضده الثاني ما هو الا إجراء تنفيذي لقرار المستدعى ضده الأول ولا يشكل قرارا إداريا يقبل الطعن لدى محكمة العدل العليا.

٢. المادة (٩/ ٢) من الدستور تمنع ان يحظر على الأردني الإقامة في جهة ما ولا ان يلزم بالإقامة في مكان معين الا في الأحوال المبينة في القانون.

---

[١] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٢/٤ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٢/٣/٤ منشورات مركز عدالة

[٢] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٠/٤٠ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٠/٥/٩ منشورات مركز عدالة

[٣] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٧/٢٤٣ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٧/١٠/١٥ منشورات مركز عدالة

٣. أناطت المادة (١٥٧) من قانون أصول المحاكمات المدنية منع السفر بالمحاكم ، وحيث ان قرار المستدعى ضده الاول صدر دون أي سند قانوني او جاء مرتكزا الى قرار محكمة فان أسباب الطعن ترد عليه ويتعين إلغاءه "[١].

المطلب الثاني
نطاق اختصاص القضاء النظامي بنظر دعوى المنع من السفر

" من الطبيعي ان يكون الامر بالمنع من السفر في المواد المدنية وغيرها، من اختصاص القضاء العادي باعتباره حاميا لحريات وحقوق الافراد، وذللك وفقا لقواعد الولاية والاختصاص المعمول بها في الانظمة المختلفة ومن ثم لا يتصور ان يعهد بها لغير القضاء كجهة من جهات الادارة مثلاً "[٢]، ولقد سبق وان بينا ان المشرع الأردني قد اعطى لاي شخص صاحب مصلحة ليرفع دعوى لدى قاضي الامور المستعجلة او ان يرفعها بصورة تبعية إلى قاضي الموضوع والقرار الذي يصدر بقبول الطلب ام رفضه يكون قابلاً للطعن وقد اعطى المشرع الحق في استئناف هذا القرار إلى محكمة الاستئناف وذلك حسب نص المادة ٣١ من قانون اصول المحاكمات المدنية فيكون قرار محكمة الاستئناف قطعي ولا يجوز تمييزه الا باذن من رئيس محكمة التمييز او من يفوضه بذلك حسب نص المادة ٦٠ من ذات القانون ويجب ان يقم الاستئناف خلال عشرة ايام من اليوم التالي اذا كان الحكم وجاهي او من اليوم التالي لتاريخ التبليغ اذا كان بمثابة الوجاهي.

وكذلك قرار رئيس التنفيذ في منع المحكوم عليه من السفر يكون قابلاً للاستئناف خلال سبعة ايام إلى محكمة الاستئناف ويكون قرار محكمة الاستئناف قطعياً لا يجوز تمييزه وهذا ما نص عليه قانون التنفيذ[٣] وفي هذه المرحلة نجد ان الممنوع من السفر مع انه يصدر في حقه قرار لكن يكون حصل على كافة الضمانات التي وفرتها له النصوص القانونية وذلك أمام المحكمة ويستطيع دفع المنع من السفر بتقديم كفيل مليء ولكن الخطورة تكمن في القرارات الصادرة عن جهات غير قضائية وخاصة ان بعض القوانين قد أعطتهم صلاحيات واسعة تخالف المواثيق الدولية التي صادقت عليها الأردن ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وقد نص على انه " لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته "[٤].

لذلك يمكن القول ان جميع القيود التي تفرض على الأشخاص من قبل السلطة التنفيذية ودون استناد إلى قانون يخولها ذلك تحول هذه الممارسات من حق الأشخاص من حرية التنقل فإنها تكون مخالفة للدستور والمواثيق الدولية التي صادقت عليها الأردن وتكون قابلة للإلغاء أمام الجهات المختصة وبالتالي يجب ان تكون التشريعات الصادرة عن سلطة تشريعية موائمة مع الاتفاقيات الدولية والدستور كما ان هذه الجهات الإدارية التي تتخذ قرار للمنع من السفر فان هذا الإجراء ذو طابع قضائي ويدخل ضمن صميم المحاكم ولا يدخل في اختصاص هذه الجهات الإدارية كون القضاء هو الجهة المختصة وفق أحكام الدستور وذلك وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات باعتبار ان المحاكم اقدر على تفهم نصوص القانون ومدى موائمتها مع الدستور وكذلك فان تعدد الجهات التي تصدر قرار المنع من السفر يؤدي إلى عدم معرفة الجهة التي سوف يتم الطعن لديها مما يؤدي إلى اهدار العدالة ومبدأ المساواه لعدم معرفتهم للجهة المختصة وقد يحاكم الشخص عن نفس الفعل اكثر من مرة وهذا مخالف لابسط امور العدالة ومثال على ذلك قد يحاكم الشخص عن الفعل امام المحاكم النظامية عن جرم جزائي وبعد ان يتم الافراج عنه فانه وبناء على تنسيب من الشرطة يتم اعادته إلى المحافظ الذي قد يصدر قرار بسجنه او فرض رقابه عليه مع انه قد تم معاقبته عن هذا الفعل امام المحاكم وبالتالي يكون هناك ازدواجية في العقوبة وقد اصدرت المحاكم النظامية عدد من هذه القرارات والتي سوف نشير اليها وهي كالتالي:

---

[١] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٩٩٨/٢٥٧ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٥ المنشور على الصفحة ٩٠٢ من عدد المجلة القضائية رقم ١٠ بتاريخ ١٩٩٨/١/١

[٢] هاشم ، محمود محمد (١٩٨٥) . المنع من السفر في غير المواد الجنائية ، مصر ، دار الفكر العربي ، ص (١٠٠)

[٣] المادة (٢٠) من قانون التنفيذ الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٧

[٤] المادة (١٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٧٦

اولاً: قرارات محكمة التمييز

ونشير في هذا السياق إلى أنه قد جاء بقرار محكمة التمييز في حكم لها أنه " ١. بما ان الطاعن محمد قد كفل المدعى عليه الاول اياد وبما ان الكفالة تعني ضم ذمته الى ذمة المدين اياد بمبلغ الدين ن وبما ان المدعى عليه اياد ملزم باعادة ما قبضه من المميز ضده رائد بموجب الاتفاقية الباطلة تطبيقا للقواعد القانونية التي تحكم العقد الباطل وتقضي باعادة كل من المتعاقدين الى وضعه قبل التعاقد، فان المميز يكون مسؤولا بالتكافل والتضامن مع المدعى عليه اياد باعادة المبلغ المحكوم به، تطبيقا للقواعد القانونية التي تحكم الكفالة بالرغم من بطلان الاتفاق المعقود بين المدعى عليه الاول اياد والمميز ضده .

٢. ان مجرد اصدار شيك للمدعي دون قبض قيمته لا يعتبر وفاء قانونيا لما ترتب بذمة الساحب من مبالغ للمدعي.

٣. ان محكمتي الموضوع وتطبيقا للقواعد القانونية التي تحكم العقد الباطل قد احتسبت الارباح التي قبضها المدعي من المدعى عليه اياد وخصمتها من اصل المبلغ الذي قبضه اياد من المدعي، وبالتالي فان ما يثيره المميز في هذا السبب من حيث قوله ام المميز ضده قد استولى على حصة الاسد من الارباح، لا يرد على القرار المطعون فيه.

٤. حيث ان محكمة الاستئناف قد فسخت قرار محكمة البداية بخصوص هذا الطلب وقضت بمنع المدعى عليهم من السفر دون ان تبين او تشير الى البينة التي استندت اليها بقضائها بمنع المدعى عليهم من السفر، وجاء قرارها بهذا الخصوص قاصرا، ينقصه التعليل والتسبيب، وبالتالي فان ما يثيره الطاعن في هذا السبب وارد على القرار المطعون فيه وداع الى نقضه[١].

كما أشارت في حكم لها بأنه " اجازت المادة (٣٢) من الاصول المدنية لقاضي الامور المستعجلة ان يحكم بصورة مؤقتة مع عدم المساس باصل الحق ، كما اجازت لقاضي الموضوع هذا الحكم في المسائل التي عددتها ومنها النظر في طلبات تعيين وكيل او منع السفر "[٢].

وفي حكم آخر لها أشارت بأنه " نصت المادة (٤/د) من قانون صيانة اموال الدولة رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٦ انه (اذا ادين موظف بتهمة اختلاس او سرقة اموال عائدة للدولة ارتكبها اثناء اشغاله الوظيفة التي جرى الاختلاس او السرقة بها فان جميع الاموال غير المنقولة التي سجلت باسم الموظف المدان منذ اشغاله تلك الوظيفة او باسم اصول او فروع او اخوة ذلك الموظف تعتبر انها من اموال الدولة الا اذا اثبت الشخص المسجلة باسمه انها ليست من تلك الاموال، وقد انشا ذات القانون محكمة خاصة هي محكمة صيانة اموال الدولة تشكل من رئيس محكمة استئناف عمان رئيسا وعضوية موظفين اخرين يعين احدهما رئيس ديوان المحاسبة والثاني يعينه وزير المالية على ان لا تقل درجة كل منهما عن الدرجة الثانية، وتنعقد هذه المحكمة كلما طلب اليها رئيس ديوان المحاسبة في المكان والزمان المعينين، وتختص هذه المحكمة بصلاحية التحقيق في اية اموال منقولة او غير منقولة تسربت لاي شخص كان، من قبل الموظف او اي شخص تعتقد ان ذلك الموظف قد باعها او وهبها او اجرها او رهنها بقصد تهريبها للحيلولة دون حجزها من قبل الدولة، كما خولها القانون منع اي شخص من السفر والقاء الحجز التحفظي على اية اموال يطلب اليها رئيس ديوان المحاسبة او من يمثله حجزها لنتيجة الدعوى، وعليه فان حجز اموال المميز ضدهم بقرار من مدير الامن العام منعدم وصادر عن سلطة ادارية ليس لها صلاحية اصداره وفيه تجاوز على صلاحية محكمة صيانة اموال الدولة، ولما كان للمحاكم النظامية صلاحية شل اثار القرار الاداري المنعدم فتكون محكمة بداية الكرك مختصة للنظر والفصل في دعوى رفع اشارة الحجز عن حصص المميز ضدهم. الا انه ليس لها التعرض لبحث امور انتزعها المشرع من اختصاصها وجعلها من اختصاص محكمة صيانة اموال الدولة "[٣].

ثانياً: قرارات محكمة الاستئناف

---

[١] قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم ٢٠٠٠/٣٠٢ (هيئة خماسية) تاريخ ٢٠٠٠/٨/٢١ المنشور على الصفحة ١٨ من عدد المجلة القضائية رقم ٨ بتاريخ ٢٠٠٠/١/١

[٢] قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم ٢٠٠٢/٣٤٠ (هيئة خماسية) تاريخ ٢٠٠٢/٢/١١ منشورات مركز عدالة

[٣] قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم ١٩٩٥/٤١١ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٥/٥/٢٤

وفي هذا السياق فقد جاء بقرار محكمة الاستئناف إلى " ان طلب منع السفر يستلزم من قاضي الامور المستعجلة سماع البينات التي يقدمها ويطلبها المستدعي. فاذا اقتنع قاضي الامور المستعجلة بان المستدعى ضده قد تصرف بجميع امواله او هربها الى خارج او انه على وشك مغادرة البلاد يصدر مذكرة احضار يامره فيها بالمثول امامه في الحال لبيان السبب الذي يحول دون تقديمه كفالة مالية او عدلية تضمن ما قد يحكم به فان تخلف عن ذلك يقرر القاضي منعه من السفر وذلك بحسب المادة ١٧٥ من قانون الاصول المدنية. واذا لم يراع قاضي الامور المستعجلة الاجراءات المنصوص عليها في المادة ١٧٥ الانفة الذكر او لم يستمع للبينة واصدار قراره بمجرد تقديم الطلب فان هذا القرار يعتبر سابقاً لاوانه ويتعين فسخه[١] ".

كما أشارت إلى أنه " ١. حددت المادة ٣٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية الحالات التي يجوز لقاضي الامور المستعجلة نظرها واصدار القرار فيها. ومنها طلبات تعيين قيم على مال والحجز التحفظي ومنع السفر.

٢. اذا صدر قاضي الامور المستعجلة قراره في الطلب ولم يكلف الطالب بتقديم الكفالة المنصوص عليها في لمادة ٣٣/ ٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية فان قراره يكون سابقاً لاوانه وحرياً بالفسخ[٢]".

المطلب الثالث

نطاق اختصاص القضاء الشرعي في المنع من السفر

لقد أعطى قانون أصول المحاكمات الشرعية وقانون التنفيذ كما بينا سابقاً الحق في إصدار قرار منع من السفر من قبل المحكمة الشرعية وهذه القرارات خاضعة للطعن امام محكمة الاستئناف وقد اكدت ذلك محكمة الاستئناف في قراراتها نورد بعضاً منها وهي:

وفي هذا السياق فقد جاء بقرار محكمة الاستئناف على أنه " اذا دفع المستأنف الدعوى بان المستأنف عليها تقيم في دبي وتعمل في مطارها وهو دفع صحيح لان حضانة المحضون خارج المملكة من غير موافقة وليه الذي يقيم معه فيها مخالف لنص المادة ١٦٦ من قانون الاحوال الشخصية التي منعت جميع صور السفر بالمحضون وحضانته خارج المملكة الا بموافقة وليه كما ان حضانتها لهم هناك يحرمه من الإشراف عليهم ويحرمهم من رعاية ابيهم لهم واشرافه اليومي على مصالحهم بما لم يتسببوا فيه وبسبب قام من جهتها بسفرها وعملها هناك لذلك فان هذا السبب من اسباب الاستئناف وارد وكان على المحكمة سؤال المستأنف عليها عن دفع المستأنف المذكور والفصل فيه حسب الأصول وبما انها لم تفعل فان حكمها على المستأنف محمد المذكور بتسليم أولاده الصغار سالي وساره وسيف الى مطلقته أمهم المستأنف عليها لتقوم بحضانتهم للأسباب والمواد المذكورة فيه يكون غير صحيح وسابقا لأوانه"[٣].

كما أشارت إلى أن " قرار المحكمة الابتدائية منع المستأنف من السفر الى خارج المحكمة ليس حكما فاصلا في موضوع الدعوى ولا قرار وظيفة او صلاحية او مرور الزمن فلا يجوز استئنافه وفقا للمادة ١٣٧ من قانون أصول المحاكمات الشرعية فيرد الاستئناف بخصوصه"[٤].

كما أشارت إلى أن " تقديم طلب منع السفر بدون تقديم كفالة تضمن العطل والضر الذي قد يلحق بالمستأنف اذا تبين ان المستدعي غير محق في الطلب يجعل القرار المستأنف سابق لاوانه"[٥].

---

[١] قرار محكمة الاستئناف رقم ١٩٩٥/٦٦٦ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٥/٤/١١ غير منشور

[٢] قرار محكمة الاستئناف رقم ١٩٩٥/١٣١٨ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٩٥/٨/١٢ غير منشور

[٣] قرار محكمة استئناف عمان الشرعية رقم ٢٠٠٤/٣١٨ (هيئة ثلاثية) تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٥ منشورات مركز عدالة

[٤] قرار محكمة استئناف عمان الشرعية رقم ١٩٨٣/٢٣٨٦٠ (هيئة خماسية) تاريخ ١٩٨٣/١٠/١٩ غير منشور

[٥] قرار محكمة استئناف عمان الشرعية رقم ٢٠٠٠/٢٤٢٩ (هيئة خماسية) تاريخ ٢٠٠٠/٨/٢٧ منشورات مركز عدالة

الـخـاتـمـــــــــة

لقد بيّنت هذه الدراسة الأحكام العامة للمنع من السفر في التشريعات الأردنية المختلفة وشروطه وحالاته، كما بينت نطاق اختصاص المحاكم في الرقابة على المنع من السفر، وعليه توصّلت في هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نوردها كما يلي:

اولاً: النتائـــج:

١. نصت المواثيق الدولية والدستور الأردني على حرية التنقل واعتبارها من الحريات الشخصية المحمية والمصونة ولا يجوز تقييد هذه الحرية الا بموجب قانون وبالتالي فان الاصل هو حرية التنقل والاستثناء هو منع من السفر وبالتالي يجب ان يفسر الاستثناء بالمعنى الضيق وعدم التوسع في حالات المنع من السفر حتى لا يسبق الاستثناء اصلاً وان يكون المنع من السفر فقط للحالات الضرورية والتي تتضمن حماية الامن القومي والمصلحة العامة والصحة العامة والاداب العامة وحقوق الاخرين وحرياتهم.

٢. لقد وسع المشرع القيود ونص عليها في عدد من القوانين دون ان يبين شروطها وما هي الاسباب التي تبررها بموجب تشريعات خاصة اخرج الطعون الخاصة بنظر المنع من السفر من ولاية القضاء سواء الإداري او النظامي او الخاص في بعض الحالات مما يشكل خرقاً في مبدأ الفصل بين السلطات .

٣. بسطت المحاكم رقابته على بعض قرارات المنع من السفر سواء محكمة التمييز وقررت نقض قرار محكمة الاستئناف المتعلق بقرار المنع من السفر وحددت شروط المنع من السفر شرطين وهما احالة الاستعجال وعدم المساس باصل الحق وكما بسطت محكمة العدل العليا رقابتها على القرار الإداري النهائي المتعلق بالمنع من السفر الصادر عن الإدارة بإرادة منفردة وعدم اختصاصها فيما يتعلق بالقرارات التنفيذية الصادرة من اجل تحصيل اموال الدولة استناداً إلى قانون صيانة اموال الدولة وقانون ضريبة الدخل.

٤. ان المنع من السفر لا يتعلق فقط بالسفر خارج البلاد وانما يشمل المنع منه داخل _البلد كفرض الاقامة الجبرية داخل منطقة معينة لا يجوز مغادرتها.

٥. بعض القوانين أعطت صلاحيات إصدار قرار منع من السفر إلى موظفين ليس لهم صفة قضائية مما يشكل اهداراً للعدالة لان من حق أي شخص ان يحاكم من قبل جهة قضائية مختصة قبل ان يوضع عليه قيد.

٦. قانون منع الجرائم اعطى الحاكم الإداري سلطة ادارية وقضائية وتنفيذية مما يشكل اعتداءً ومخالفة للمواثيق الدولية وعدم موائمته معها ومع الدستور ويشكل اعتداءً على السلطة القضائية .

ثانياً: التوصيـــات:

١. يوصي الباحث المشرع الاردني بإلغاء القوانين التي تعطي صلاحيات المنع من السفر لجهات غير قضائية وقصرها على جهات قضائية وفي المسائل الضرورية وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وبسبب المحافظة على الأمن القومي والصحة العامة والآداب العامة وحماية حقوق وحريات الاخرين.

٢. يوصي الباحث المشرع الاردني بتوحيد جهة الطعن بالقرار الصادر بالمنع من السفر وان يكون من اختصاص القضاء الإداري وان تكون جميع القرارات الصادرة عن أي سلطة فيما يتعلق بهذا الموضوع قابلاً للطعن على ان يكون هناك تعدد في درجات التقاضي.

٣. يوصي الباحث المشرع الاردني بالغاء قانون منع الجرائم كونه يخالف ابسط قواعد العدالة كون الجهة التي تصدر القرار والذي يمثل قيد على حرية التنقل ليس جهة قضائية كذلك يتخذ فيها صفة الفصل والحكم وبنفس الوقت فيها ازدواجية في العقوبة حيث لا يجوز ان يعاقب الشخص على الفعل اكثر من مرة.

المراجـــــــــــــــع

اولاً: الكتب:

١. معجم لسان العرب لابن منظور.
٢. مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، (٢٠٠٧)، السنة ٢٢، العدد ٧١، الكويت، مجلس النشر العلمي.
٣. شلال، نزيه نعيم (٢٠٠٧)، المنع من السفر، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
٤. محمود، سعيد أحمد (٢٠٠٧)، حول منع المدين من السفر، مصر، دار الكتب القانونية، ص ٢٥.
٥. الكيلاني، محمود، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، (٢٠١٢)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص (٢٢٠)، نقلاً عن محمد علي رشدي.
٦. هاشم، محمود محمد (١٩٨٥). المنع من السفر في غير المواد الجنائية، مصر، دار الفكر العربي.

ثانياً: القوانيـــن:

١. قانون اصول المحاكمات المدنية.
٢. قانون اصول المحاكمات الشرعية.
٣. قانون التنفيذ.
٤. قانون التنفيذ الشرعي.
٥. قانون الجرائم الاقتصادية.
٦. قانون الجمارك.
٧. قانون منع الجرائم.
٨. قانون ضريبة الدخل.

ثالثاً: قرارات المحاكم:

١. قرارات محكمة التمييز الأردنية.
٢. قرارات محكمة العدل العليا (سابقاً).
٣. قرارات محكمة الاستئناف.
٤. قرارات محكمة الاستئناف الشرعية.

المراجع الاجنبية:-

1- Jean paul Jacque,droit constitutionnel , et institutions politique, edition 2003, polos.
2- Charter of human rights committee and responsibilities, 2006,(vic)s 12, UN human rights committee , general comment no 27(1999) article 12 of the convention-freedom of movement,.
3- Jane MCAdm, an intellectual history of freedom of movement in international law, the rights to leave as personal liberty, (2011), 12 Melbourne Journal of international Law
4- US constitution, amendment 1v
5- Humman rights declaration. 1948, article13