حرية تنقل المواطنين في القانون الإداري

"دراسة تحليلية مقارنة"

د. فرج سالم محمد الأوجلي

أستاذ القانون العام– كلية القانون– جامعة بني غازي- ليبيا

(ISSN: 2537 - 0758)

حرية تنقل المواطنين في القانون الإداري

"دراسة تحليلية مقارنة"

د. فرج سالم محمد الأوجلي

المستخلص

تتناول الدراسة موضوع حرية تنقل المواطنين في القانون الإداري التي كفلتها العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية والإقليمية والتشريعات الوطنية، ولا شك بأن ممارسة هذه الحرية ليست حرة من كل قيد أو شرط، إنما يتدخل المشرع والسلطة التنفيذية لتقيدها لاعتبارات معينة، بوضع قيود على هذه الحرية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، ومن خلال هذه الدراسة نقف على مفهوم حرية التنقل وصورها وخصائصها، والقيود التي تفرض عليها في الظروف العادية والاستثنائية. وما يحدث من إنحراف للسلطة التنفيذية عند فرض هذه القيود وتطبيقها على نحو تجاوز الغاية منها ومعرفة الحماية المقررة لحرية تنقل المواطنين والضمانات التي تكفل شرعية القوانين المنظمة لها وصحة فرض القيود عليها، وسلامة تطبيقها.

Abstract:

The study deals topic of the Freedom of movement of citizens in administrative law. Deal guaranteed by international and regional declaration and conventions and national legislation, There is no doubt that exercising this Freedom is not free from any restriction or condion, Rather the and the inadequacy of its penalties fro administrative control in many areas and activities supervised by administrative. Through this study will know that administrative sanctions and their characteristics and images and the series of procedures Followed to impose it and restrictions and control subject to it to insure its legitimacy and achieve its goals .

مقدمـــة

تُعد حرية تنقل المواطنين من الحريات الشخصية اللصيقة بحياة الإنسان قبل وجود المجتمعات والدول، فكان الإنسان حرًا في تنقلاته واختيار مكان إقامته دون قيد، وبالتالي فإن سلطة الدولة إزاء هذه الحرية ليست سلطة منح أو تقرير، إنما هي سلطة تنظيم وحماية، وتُعد حرية التنقل ظاهرة اجتماعية تتنوع بسبب غرضها، فقد يكون التنقل لغرض إيجاد المكان المناسب للسكن أو لطلب العيش أو للدراسة أو للسياحة أو بسبب

ظروف الحروب والكوارث الطبيعية وغيرها من الأسباب. وقد نص على حرية التنقل التشريع السماوي بقوله تعالى "**وَمَنْ يُهَاجِرْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يَجِدْ فِي الْأَرْضِ مُرَاغَماً كَثِيراً وَسَعَةً...**"[1] ونصت عليها الإعلانات والمواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، إلا أن ممارسة حرية التنقل ليست مطلقة، فيتدخل المشرع لتنظيمها ويفرض عليها القيود سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. الواقع العملي أفرز العديد من مظاهرة انحراف السلطة التنفيذية في تطبيقها للقوانين المنظمة لحرية التنقل، بما يجعل ذلك عائقًا أمام المواطن عند ممارسة لهذه الحرية، وهذا العائق ليس متعلقًا في الغالب بنصوص القوانين المنظمة لحرية التنقل، إنما في الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية في مواجهة هذه الحرية بمعزل عن الضوابط والقيود القانونية، بما يجعل تصرفاتها في هذا الشأن مشوبة بعدم المشروعية.

أهمية الدراسة:-

تتجلى أهمية الدراسة في هذا البحث في معرفة حرية تنقل المواطنين والقيود المفروضة عليها في الظروف العادية والاستثنائية، والتعرف على ما تقوم به السلطة التنفيذية من إجراءات وتدابير تمنع أو تحد من حرية التنقل، وما يستتبع ذلك من رقابة قضائية على تصرفاتها في هذا الشأن.

إشكالية البحث:-

تكمن إشكالية البحث في بحث مدى شرعية ما تفرضه السلطة التنفيذية من قيود على حرية تنقل المواطنين ولزومها في الظروف العادية والاستثنائية.

منهج الدراسة:-

سنتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي القائم على تحليل النصوص المتعلقة بحرية تنقل المواطنين وصور تقييد هذه الحرية والمنهج المقارن بإجراء مقارنة بين التشريعات التي تتناول هذا الموضوع.

خطة الدراسة:-

سنقسم هذا البحث إلى ثلاث مطالب كالآتي:-

المطلب الأول: ماهية حرية تنقل المواطنين، وسنتناول فيه التعريف بحرية تنقل المواطنين وصورها وخصائصها.

المطلب الثاني: القيود الواردة على حرية تنقل المواطنين في الظروف العادية

---

[1] الآية ١٠٠ من سورة النساء.

(ISSN: 2537 - 0758)

والاستثنائية. وسندرس فيه القيود المفروضة على حرية تنقل المواطنين.

المطلب الثالث: ضمانات حماية حرية تنقل الموانين. وسنتناول فيه الحماية التي كفلها المشرع لحماية حق تنقل المواطنين في الظروف العادية والاستثنائية.

حرية تنقل المواطنين في القانون الإداري

تمهيد وتقسيم:-

تعتبر حرية التنقل من الحريات الأساسية التي تكلفت المواثيق الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان والدساتير والتشريعات الوطنية بحمايتها وتعزيزها ووجوب احترامها، وتمتع الأفراد بها على قدم المساواة، فلا يجوز كمبدأ عام تقييد هذه الحرية إلا لضرورة تقتضيها الظروف ووفقًا لإجراءات قانونية محددة، ولذا يجب على الدول أن توائم قوانينها وأنظمتها مع مبدأ حرية المواطن في التنقل، والحد من تعسف الإدارة وتغولها على حرية تنقل المواطنين سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. وإن سماح القوانين بفرض بعض القيود على حرية التنقل، وإختصاص الإدارة بتنفيذ هذه القوانين يخضع للرقابة القضائية لضمان هذه الحرية. وعلى ذلك فإننا سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كالآتي:-

المطلب الأول : ماهية حرية تنقل المواطنين.

المطلب الثاني: القيود الواردة على حرية تنقل المواطنين في الظروف العادية والاستثنائية.

المطلب الثالث: ضمانات حماية حرية تنقل المواطنين في الظروف العادية والاستثنائية.

المطلب الأول

ماهية حرية تنقل المواطنين

حرية المواطن في التنقل من مكان لآخر داخل دولته أو من بلد لآخر والعودة إليه، أو الإقامة بأي مكان من إقليم بلده متى يشاء وكيفما يشاء يعتبر من الحقوق الأساسية التي حرصت عليه الإعلانات والمواثيق الدولية والإقليمية والدساتير والتشريعات الوطنية، **وعلى ذلك سنتناول في هذا المطلب دراسة الآتي:-**

الفرع الأول: تعريف حرية تنقل المواطنين.

الفرع الثاني: صور حرية تنقل المواطنين.

الفرع الثالث: خصائص حرية تنقل المواطنين

الفرع الأول
تعريف حرية تنقل المواطنين

حرية التنقل والحركة من الحقوق الطبيعية للإنسان، وهي من الدوافع الأساسية للثورات التي خاضها الإنسان من اجل ذلك، ومن الحقوق التي يجب أن يتمتع بها جميع الأفراد في علاقتهم مع غيرهم من الأشخاص أو الدولة، وتعُد من موضوعات حقوق الإنسان التي يتمتع بها بوصفه إنسان[٢]. ونصت عليها المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي جاء فيها "يولد جميع الناس أحراراً ومتساويين في الكرامة والحقوق .....". والمادة ١٣ منه بقولها "لكل فرد حرية التنقل واختيار مكان سكناه في نطاق الدولة أن يتواجد فيها بشكل شرعي". وحرية التنقل تدخل ضمن حقوق الحرية، فالإنسان الحر هو الذي لديه القدرة على أن يفعل ما تمليه عليه إرادته، فليس بوسع احد أن يفرض عليه إرادته أو أن يرغمه أن يفعل ما لا يريده. ولقد ورد تعريف حرية التنقل في إعلان حقوق الإنسان الصادر في فرنسا سنة ١٧٨٩م بأنها "حق الفرد في أن يفعل ما لا يضر بالآخرين، والقيود التي تفرض على هذه الحرية لا تجوز إلا بقانون"، وحرية التنقل تعني حق الشخص في اختيار مكان إقامته وفقًا لمشيئته والذهاب والمجيء حيث شاء والسفر داخل البلاد وخارجها، وإن حرمان الشخص من هذا الحق يعد أمرًا يجافي الحقوق والحريات الأساسية للإنسان، إلا أن ممارسة هذا الحق لا تخلو من وضع بعض التنظيم والقيود بقصد المحافظة على الأمن العام وسلامة الدولة وسمعتها في الداخل والخارج"[٣]. وقد عرفت المادة الثانية عشر من إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام الذي تم في المؤتمر الإسلامي التاسع لوزراء الخارجية المنعقد في القاهرة سنة ١٩٩٠م "حرية التنقل تعني أنه لكل إنسان الحق في إطار الشريعة التنقل واختيار محل إقامته

---

(٢) د. أحمد أبو الوفاء: الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٠م، ص ١٠٧.

(٣) راجع في تعريف حرية التنقل– د. عادل عبد المقصود: الحقوق السياسية والقانونية للمهاجرين ومزدوجي الجنسية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٤م، ص ٢٤، ٢٥.

– جاك دونللي: حقوق الإنسان العالمية بين النظرية والتطبيق، ترجمة مبارك عثمان، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، سنة ١٩٩٣م، ص ٢١ وما بعدها.

- Claude Albert, Libertés publique, Dalloz, Septembre 1989, p. 52.

(ISSN: 2537 - 0758)

داخل البلاد وخارجها، وله إذا اضطهد حق اللجوء إلى بلد آخر، وعلى البلد الذي لجأ إليه الا يجيره حتى يبلغ مأمنه ما لم يكن سبب اللجوء اقتراف جريمة في نظر المشرع.

الفرع الثاني

صور حرية تنقل المواطنين

تتخذ حرية تنقل المواطنين في المواثيق والإعلانات الدولية والإقليمية والدساتير والتشريعات الوطنية عدة صور يمكن إجمالها في الآتي:-

أولاً: حرية الحركة داخل إقليم الدولة:-

يُقصد بحرية الحركة la liberté locomotrice أو ما يعرف بحرية الغدو والرواح، بأن للمواطن حق التنقل داخل إقليم الدولة حيث شاء وأينما شاء بشتى الطرق (النقل البري، الجوي، البحري) بكل حرية واختيار[٤]. وهذا أكدته المادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تمنع كل تمييز في حق كل شخص في الحركة والتنقل بكل حرية المنصوص عليها في المادة الثانية من البروتوكول الرابع الملحق بالاتفاقية التي تنص "كل شخص يوجد في وضعية قانونية على إقليم دولة له الحق في الحركة والتنقل بكل حرية وفي اختيار مكان الإقامة". ونصت على هذا الحق العديد من الدساتير، فنصت المادة ٦٢ من الدستور المصري على حرية التنقل والإقامة والهجرة مكفولة، ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة ولا منعه من العودة إليه، ولا يمكن منعه من مغادرة إقليم الدولة.....". وكذلك المادة ٤٤ من مشروع الدستور الليبي[٥].

وعلى ذلك فإن المنع من السفر وفرض الإقامة الجبرية يعد سلبًا لحرية التنقل إلا إذا كانت لأسباب تسوغ هذا الحرمان من الحركة والتنقل.

ثانياً: حرية اختيار مكان الإقامة:-

يُقصد بحرية اختيار مكان الإقامة بأنه لكل مواطن الحق في اختيار مكان إقامته في النطاق الإقليمي لدولته بكل حرية ودون قيد أو شرط، وقد أكدت على هذه الحرية المادة الثانية من البروتوكول الرابع الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ونصت عليها

---

(٤) د. محمد بكر حسين: الحقوق والحريات العامة، حق التنقل والسفر، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ٣.

(٥) تنص المادة ٤٤ من مشروع الدستور الليبي "حرية التنقل والإقامة وحرية السفر والهجرة مكفولة للمواطنين كافة.....".

العديد من الدساتير[٦]، فعدم تحديد مكان معين لإقامة المواطن يعد أحد مرتكزات حرية التنقل ومنع الإقامة الجبرية إلا إذا وجد مبرر يسوغ حرمانه من ذلك. وحرية اختيار مكان الإقامة يختلف فيه المواطن عن الأجنبي، فالمواطن يقيم إقامة اعتيادية وقانونية فوق إقليم بلده بكل حرية وتكفل له القوانين حرية التنقل والحركة فيه بكل حرية، على خلاف الأجنبي الذي لدخوله وإقامته قوانين خاصة.

ثالثاً: حرية مغادرة البلد والعودة إليه:-

مغادرة البلد قد تكون مؤقتة– مغادرة وعودة– وقد تكون دائمة وهي ما تسمى بالهجرة– وكلاهما يعتبر حقًا مشروعًا للإنسان نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية OHCHR "لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، ولا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم وتكون متشابهة مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد. ونص عليها الدستور المصري في المادة ٦٢ "... لا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة ولا منعه من العودة إليه، ولا يكون منعه من مغادرة إقليم الدولة أو فرض الإقامة الجبرية عليه إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي الأحوال المبينة في القانون"[٧]. وعلى ذلك فإن المنع من مغادرة البلد (السفر) من القيود الماسة بالحرية الشخصية لما ينتج عنها من مساس مباشر بحرية التنقل، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة، فيجوز للمشرع تنظيمها، وعلى السلطة التنفيذية تطبيق ذلك بدون تعسف. وترتبط مغادرة البلد بحق الحصول على جواز سفر، ومن ثم فإن رفض منح جواز السفر لمن تتوافر فيه شروط استحقاقه أو سحبه يعد من قبيل الحرمان من حرية مغادرة البلد.

---

[٦] تنص المادة ٦٢ من الدستور المصري على حرية اختيار مكان الإقامة وكذلك المادة ٤٤ من مشروع الدستور الليبي، وتنص المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي "لكل مواطن الحرية في اختيار مقر إقامته وفي التنقل داخل إقليم الدولة وله الحق في مغادرته".

[٧] تنص المادة ٤٤ من مشروع الدستور الليبي "على حرية السفر والهجرة ولا يجوز المنع من السفر إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة بالقانون ويحظر إبعاد أي مواطن أو تهجيره قسرًا أو منعه من العودة لبلاده".

(ISSN: 2537 - 0758)

الفرع الثالث
خصائص حرية تنقل المواطنين

تتميز حرية تنقل المواطنين بعدة خصائص أهمها ما يلي:-

أولاً: حرية تنقل المواطنين من الحقوق الأساسية:-

تعد حرية تنقل المواطنين من الحقوق الأساسية المرتبطة بالحقوق الأخرى، فوجودها لازم لقيام غيرها من الحقوق، فالحرمان من حرية التنقل يستتبعه عدم التمتع بحقوق أخرى. فتقييد حرية الشخص في التنقل بحرمه من ممارسة حق في الانتخاب والاجتماع والتظاهر، لذلك تنص غالبية الدساتير على حرية التنقل والحركة ضمن قائمة الحقوق الأساسية والتي يتمتع بها المواطنين على حد سواء في مواجهة بعضهم البعض وفي مواجهة السلطات العامة في الدولة، وبموجب هذا الاعتراف الدستوري بحرية التنقل وضع التزام على المشرع الوطني بحماية هذا الحق وعدم فرض قيود عليه بدون مسوغ قانوني في إطار حماية النظام العام والآداب العامة وعدم الإضرار بحقوق وحريات الآخرين، وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري بأن ذكر "لما كان حق التنقل فرعًا من الحرية الشخصية، فإنه لا يجوز مصادرته دون مسوغ وتقييده دون مبرر على خلاف ما ورد في القوانين وإلا كان ذلك مخالفًا للقانون وإساءة لاستعمال السلطة بما يجيز الطعن فيما يصدر من قرارات في هذا الشأن أمام هذه المحكمة فتبسط عليه رقابتها وتتسلط عليه بولايتها"[٨].

ثانياً: السلطة المختصة بتنظيم حرية تنقل المواطنين:-

إن تقسيم السلطات في الدولة إلى سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية يعد عاملاً مهماً في تحديد اختصاص السلطة التشريعية بتنظيم حرية تنقل المواطنين، وضمانة أساسية لهذا الحق. فالسلطة التشريعية تتولى بحكم اختصاصها الدستوري بسن القوانين المنظمة لحرية تنقل المواطنين واختيار أماكن إقامتهم دون أن تشاركها في ذلك السلطة التنفيذية، فصدور أي قانون من غير السلطة التشريعية في هذا الشأن يكون باطلاً لصدوره من غير مختص. وأن اختصاص السلطة التشريعية بتنظيم حرية تنقل المواطنين وممارستهم لهذه الحرية وما تتمتع به من سلطة تقديرية يقتصر على تنظيم هذا الحق على النحو الذي لا

---

[٨] أكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها الصادر سنة ١٩٩٧م إن حرية التنقل من العناصر الأساسية التي ترتكز عليها الحريات الأساسية الأخرى فأقرت "إن حرية الانتقال رواحًا ومجيئًا بما تشتمل عليه من حق مغادرة الإقليم حقًا لكل مواطن وما يقارنها في اختيار الشخص لجهة بعينها يقيم فيها هي التي اعتبرها الدستور من عناصر الحرية الشخصية".

يتعارض مع النص الدستوري، فإذا قام المشرع بوضع قيود تعسفية على استعمال هذا الحق وممارسة هذه الحرية، فإنه يكون قد انتهك الدستور[٩].

ثالثاً: مبررات سن القوانين المتعلقة بحرية التنقل:-

تقتضي حرية تنقل المواطنين وغيرها من الحريات إلى تنظيم قانوني، إذ أن من شأن قاعدة عامة في الدستور تكفل للمواطنين حرية التنقل والحركة داخل إقليم الدولة والسفر إلى الخارج دون تنظيم لممارسة هذه الحرية إثارة الفوضى والاضطراب والتعارض بين الأفراد مع بعضهم البعض أو تعارض حرية التنقل مع غيرها من الحقوق والحريات، أو تعارضها مع النظام العام والآداب العامة والصحة العامة وغيرها من المصالح العامة، لذا يتعين وضع تنظيم وتحديد لحرية التنقل كغيرها من الحقوق تفاديًا للتعارض المحتمل حدوثه عند ممارسة هذه الحرية بصورة مطلقة دون قيد أو شرط، مراعيًا في ذلك مقاصد القاعدة الدستورية المقررة لحرية التنقل والحفاظ على مصالح الدولة، وعدم الإضرار بالآخرين، بوضع نوع من الموازنة بين ممارسة حق المواطنين في التنقل ومصلحة المجتمع وحقوق الآخرين، بحيث تصبح هذه الحرية ممكنة وواقعية ويتقبلها الجميع وتصون حقوق الآخرين وحرياتهم[١٠]. والأصل أن تنظيم حرية التنقل بقانون يصدر من السلطة التشريعية، إلا أنه يجوز للسلطة التنفيذية تقييد هذه الحرية في الظروف الاستثنائية كما سنبين ذلك لاحقًا.

المطلب الثاني
القيود الواردة على حرية تنقل المواطنين

إن حرية التنقل ليست مطلقة من كل قيد أو شرط، فهي تخضع للتنظيم والتقييد لمتطلبات المصلحة العامة، لذا توجد عدة قيود ترد على حرية تنقل المواطنين في الظروف العادية وأخرى في الظروف الاستثنائية. ومن ثم أجازت مختلف الإعلانات والمواثيق الدولية الإقليمية فرض قيود على حرية التنقل، فنصت المادة ٢٩ فقرة (٢) من

---

[٩] أحمد فتحي سرور: الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان، الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٥م، ص ٣٤.

- د. أحمد الرشيدي: حقوق الإنسان– دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مكتبة الشروق، القاهرة، سنة ٢٠٠٣م، ص ٥٠.

[١٠] مها علي إحسان العزاوي: الحق في التنقل– دراسة مقارنة في الدساتير العربية، المنصورة، ٢٠١١م، ص ٥٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "... يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يفرضها القانون لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها، ولتحقيق المقتضيات العادلة والنظام العام، والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي"[١١]. وعلى ذلك فإن القيود التي لا ينص عليها القانون أو تخرج عن الحدود التي قررتها المادة السابقة يعد انتهاكًا للحقوق المكفولة بما في ذلك حرية التنقل. ولذا فإننا في هذا المطلب سنتناول دراسة القيود الواردة على حرية التنقل في الظروف العادية والاستثنائية.

الفرع الأول

القيود الواردة على حرية التنقل في الظروف العادية

تقييد حرية تنقل المواطنين في الظروف العادية لا تتم إلا بقانون عملاً بأحكام الدستور والتزامًا بالإعلانات والمواثيق الدولية والإقليمية، وعلى ذلك فإن القيود في الظروف العادية تفترض في الآتي:-

أولاً: فرض القيود لاعتبارات جنائية:-

أجاز المشرع في العديد من قوانين الإجراءات الجنائية المساس بحرية التنقل والحركة[١٢]، بأن منح رجال الضبط القضائي والنيابة العامة سلطة إصدار أمر بالقبض على المتهم (م ٢٤، ١١٢ من قانون الإجراءات الجنائية الليبي)، وخول القائم بالتحقيق (النيابة العامة أو قاضي التحقيق) سلطة حبس المتهم احتياطيًا (م ٥٥ من قانون الإجراءات الجنائية الليبي)، وأجاز مراقبة حريته وحظر إقامته في مكان معين، وإبعاد الأجنبي عن أراضي الدولة. وفرض التدابير على المجرمين الخطرين، وتحديد الإقامة وغيرها من الإجراءات[١٣].

---

[١١] تنص المادة ٣/١٢ من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٩٦م "لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم وتكون متناسبة مع القوانين المعترف بها في هذا العهد".

[١٢] المادة ١٩٢ من قانون العقوبات الليبي يجيز فرض مراقبة الحرية ويجيز في المادة ١٥٨ من ذات القانون إبعاد الأجنبي عن أراضي الوطن.

[١٣] أجاز المشرع المصري منع السفر في قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات رقم ١٧٥ لسنة ٢٠١٨م، كما أجاز في المواد ٢٠٨ مكرر، ٢٠٨ مكرر (ب) من قانون الإجراءات الجنائية منع سفر المتهمين في جرائم إرهابية.

ثانياً: فرض القيود لمقتضيات المصلحة العامة:-

نصت المادة ٢/٢٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٣/١٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية يجوز فرض قيود على حرية التنقل لحماية الأمن العام والنظام العام والمصلحة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو الأخلاق العامة أو حماية حقوق وحريات الآخرين ..." وسنتولى دراسة القيود في فقرتين هما:-

١-قيد الأمن العام أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب والأخلاق العامة:-

لم تحدد المادتان ٢/٢٩، ٢/١٣ المقصود بالأمن العام والنظام العام والصحة العامة والآداب والأخلاق العامة، إنما تركت ذلك وفقًا لما يتوافق مع مفهوم كل دولة حسب نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والحضاري، لاختلاف ذلك من دولة لأخرى ومن زمن لآخر. كما أن الفقه والقضاء لم يتفقا على تعريف موحد لأي منها. ومن خلال مجمل آراء الفقه بمكننا إيراد التعريفات الآتية:-

أ- الأمن العام:-

هو مصطلح يشير إلى كل ما يتعلق بحفظ مظاهر الاستقلال والسلامة العامة في الدولة، فيشمل سلامة المواطنين من كل أشكال الخطر، واستقرار الدولة وسلامة أمنها الداخلي والخارجي[١٤].

ب- النظام العام:-

هو مجموعة المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية التي يقوم عليها المجتمع في وقت من الأوقات، ويترتب علي تخلفها انهيار المجتمع، ولقد توسع البعض في تعريف النظام العام بحيث يشمل الأمن العام والصحة العامة والأخلاق والآداب العامة[١٥].

ج- الصحة العامة:-

تعني حماية صحة المواطنين وتوفير الظروف التي تحافظ على صحتهم والوقاية من الأمراض والاهتمام بالصحة اليومية للمواطنين[١٦].

---

[١٤] د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٨م، ص ٥٧٨.

[١٥] د. محمد عبد العال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧م، ص ١٢٥.

[١٦] د. محمد عبد العال السناري: مرجع سابق، ص ١٢٦.

(ISSN: 2537 - 0758)

د- الآداب العامة:-

هي مجموعة من القيم الأخلاقية التي يقوم عليها البنيان الأساسي للمجتمع وتؤدي مخالفتها إلى تفكك المجتمع وانحلاله. أي هي قواعد أساسية للمحافظة على المجتمع من الانحلال يجب الالتزام بها حفاظًا على المجتمع[١٧]، وهي جزء من النظام العام في مفهومه الواسع.

هـ- الأخلاق العامة:-

هي مجموعة من القيم الأخلاقية التي توجه السلوك الإنساني توجيهًا صائبًا.

وباعتبار أن الأمن العام والنظام العام والصحة العامة والآداب والأخلاق العامة من الأسس التي يقوم عليها كيان الدولة واستقرارها وصحة مواطنيها والحفاظ على المجتمع وعدم تفككه وانحلاله، فإنه من الطبيعي، بأن تورد السلطة التشريعية قيودًا على حرية التنقل والإقامة والسفر لضرورة مستوحاة من المصلحة العليا للدولة متمثلة في الأمن العام أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب والأخلاق العامة، إذا كانت ممارسة المواطن لحريته في التنقل والحركة من شأنها الإضرار بهذه المصلحة. كتنظيم الدولة لاستخدام الطرق العامة وتنظيم حق الاجتماعات العامة والتظاهر، أو تقييد حركة التنقل حفاظًا على الصحة العامة لمنع انتشار المرض أو الأوبئة، أو إلزام المرأة عند السفر مع محرم[١٨] أو عدم سفر القصر بمفردهم واشتراط الحصول على جواز للسفر أو تقييد سفر المرتبطين بخدمة عسكرية، أو منع السفر لغرض الهجرة غير المشروعة.

٢- قيد حماية حقوق وحريات الآخرين:-

قضت المادة ٣/١٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في فقرتها الثانية على تقييد حرية تنقل المواطنين متى كان ذلك ضروريًا لحماية حقوق الآخرين، ذلك حرية تنقل المواطنين كغيرها من الحقوق لا يمنع من تنظيمها ووضع القيود عليها على نحو يكفل الموازنة بين حرية التنقل من جانب وحقوق الآخرين من جانب آخر. فحرية التنقل باعتبارها من الحقوق الشخصية ليست مطلقة، فمهما أحاطها الدستور بحماية إلا أنها لا تتأتى على القيود التي اقتضتها مصلحة المجتمع ومصالح وحقوق الآخرين، فإذا

---

[١٧] د. محمد عبد العال السناري: المرجع السابق، ص ١٢٧.

[١٨] منع المرأة من السفر دون محرم أساسه الدين الشريف (لا يحل لامرأة تؤمن بالله واليوم الآخر أن تسافر سفرًا مسيرة يوم وليلة إلا ومعها محرم أو رفقة آمنة) وهذا التقيد يتماشى مع مقتضيات الخصوصيات الدينية والآداب والأخلاق العامة في المجتمع المسلم.

كانت حرية لا تجيز منع المواطن من التنقل في الداخل والسفر إلى الخارج والعودة إلى وطنه أو فرض الإقامة عليه إلا بناء على قانون أو بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة. فقد أجاز المشرع الكويتي في المادتين ٢٩٧، ٢٩٨ من قانون المرافعات منع المدين من السفر، ويظهر تقييد حرية التنقل لأسباب تتعلق بحماية حقوق الآخرين في الأحكام القضائية وتقرر المحاكم في بعض الأحيان منع سفر من يحاول الهروب من الواجبات الملقاة على عاتقه تجاه أفراد عائلته المكلف برعايتهم والإنفاق عليهم، ومنع سفر المحكوم عليه بالنفقة حتى يؤدي للمحكوم لها بالنفقة المحكوم بها[١٩].

الفرع الثاني

القيود الواردة على حرية التنقل في الظروف الاستثنائية

تلتزم الدولة في الظروف العادية بمبدأ الشرعية بخضوعها لما تقرره القوانين واللوائح من حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، إلا أنه قد تواجه ظروفًا استثنائية فتخضع لنظام قانوني آخر تتمتع فيه بسلطات استثنائية لمواجهة هذه الظروف تجيز لها فرض قيود على الحقوق والحريات الشخصية بما في ذلك حرية التنقل والإقامة، لا يقرها القانون في الظروف العادية. وسنتناول في هذا الفرع تعريف هذه الظروف، ومظاهر تأثيرها على حرية تنقل المواطنين.

أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية:-

من الصعب إعطاء تعريف عام للظروف الاستثنائية، إذ أنها تنشأ في ظل وقائع وأحداث تختلف كل منها عن غيرها. وهي تؤدي إلى تضييق الحريات العامة وتعطيل بعض جوانب الشرعية العادية، فيكون تطبيق القواعد القانونية الاعتيادية أمرًا غير ممكن أو معوقًا للحفاظ على سلامة الدولة وأمن مواطنيها وسير العمل الاعتيادي بمرافقها. وقد عرف البعض الظروف الاستثنائية بأنها أوضاع غير عادية كالأزمات والحروب تؤدي إلى تحلل الإدارة من سلطة القواعد القانونية التي تطبق في الأوقات العادية من جهة، وإلى خضوعها في الوقت نفسه إلى شرعية خاصة يحدد القضاء الإداري متطلباتها"[٢٠]. وعرفت

---

[١٩] مها علي إحسان العزاوي: مرجع سابق، ص ١٥٣.

- قضت محكمة القضاء الإداري المصري "المنع من السفر ليس بعقوبة، إنما هو جزاء وقائي يكفي لاتخاذه توفر الدلائل الجدية أو التحريات الجادة التي يطمئن إليها وجدان المحكمة"، طعن إداري محكمة القضاء الإداري رقم ق٦١٥، جلسة ١٩٧٥/١/٢٢م.

[٢٠] د. خالد عبد العزيز عريم: القانون الإداري الليبي، دار صادر، بيروت، ١٩٧١م، ص ٢٢١.

(ISSN: 2537 - 0758)

أيضًا بأنها "حالة من الواقع تتطلب بالنظر إلى خصوصيتها غير العادية الإفلات من تطبيق القانون العادي، فالطابع غير العادي أو الاستثنائي لهذه الحالة من الواقع لا يتلاءم مع القواعد المطبقة في الظروف العادية، فالقواعد القانونية تشير إلى السلوك الإنساني الذي يمكن اتباعه بما يتفق مع هذا الواقع، وهو ما يتطلب وجود قواعد قانونية تنظم الظروف غير العادية التي لا تصلح أدوات القانون العادية للتجاوب معها باعتبار أن القانون هو وليد المجتمع"[٢١]. ومن ذلك يتبين بأن الظروف الاستثنائية تعد استثناءً على مبدأ الشرعية العادية تسمح للسلطات الإدارية في الدولة إلى تجاوز اختصاصاتها التي منحها لها القانون وتتخذ إجراءات تمس الحقوق والحريات الشخصية بهدف مواجهة هذه الظروف حفاظًا على المصالح العامة للدولة. وتنظم بعض الدول توسيع سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية كقانون الأحكام العرفية وقانون الطواري[٢٢]. وترتبط نظرية الظروف الاستثنائية بفكرة المحافظة على النظام العام بمعناه الواسع وكفالة سير العمل بمرافق الدولة. فإذا طرأت ظروف غير عادية على الدولة كالحروب أو الكوارث الطبيعية من فيضانات أو زلازل أو انتشار أوبئة أو اضطرابات أمنية، وتجد الدولة نفسها غير قادرة على المحافظة على نظامها العام وسير نشاط مرافقها جاز لها اتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات استثنائية لا يسمح بها القانون في الظروف العادية. إلا أنه ينبغي أن تفرض هذه

- Waline. Droit administrative, Paris, 1957, p. 584.

(21) F. fadilofe. Contentieux de droit, Paris, 1989, p. 41.

- د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها– دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠١٩م، ص ٧٢.
- عرف ريفيرو الظروف الاستثنائية بأنها "الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تتبعها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات ويقوم القاضي بمراقبة مقتضيات هذه المشروعية الخاصة"، يحيى الجمل: المرجع السابق، ص ٥٥٢.

(٢٢) النظام الملكي في ليبيا، قانون الأحكام العرفية وقانون حالة الطوارئ استنادًا إلى المادة ٧٠ من الدستور، وبعد إلغاء هذا الدستور نصت المادة ٢٥ من الإعلان الدستوري الذي حل محل الدستور السابق "يكون إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بقرار من مجلس قيادة الثورة ...".

- يختلف أسلوب تنظيم الأحكام العرفية وحالة الطوارئ، فبعض الدساتير يعطي للسلطة التنفيذية الحق في التوجه إلى البرلمان لاستصدار قانون الأحكام العرفية وحالة الطوارئ عند حدوث الظرف الاستثنائي، وبعضها الآخر ينص على إصدار قوانين خاصة من السلطة التشريعية لمواجهة الظروف الاستثنائية قبل حدوثها.

الإجراءات والقيود المفروضة على الحقوق والحريات الشخصية بالقدر الذي تقتضيه مواجهة تلك الظروف، ويكون للقضاء حق تقدير مدى ملاءمة الإجراء أو القيد الذي اتخذته الإدارة لمواجهة الظرف الطارئ، فإذا وجدت أن الوسيلة التي اتخذتها الإدارة من إجراءات وقيود على الحقوق والحريات مبالغًا فيها لمواجهة الظرف الاستثنائي يحكم عدم شرعيته[٢٣]، ذلك أن سلطات الإدارة ليست مطلقة من كل قيد، بحيث تستطيع بحجة مواجهة الظروف الاستثنائية للمحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع أن تتخذ ما تشاء من تدابيرٍ وفرض قيود على حرية المواطنين في التنقل وغيرها من الحريات والحقوق.

ثانياً: مظاهر تأثير الظرف الاستثنائية على حرية تنقل المواطنين:-

يسود خلال الظروف الاستثنائية التي تعصف بالبلاد وتهدد أمنها واستقرارها وتعريض مصالحها للخطر نظام استثنائي تحل فيه الشرعية الاستثنائية محل الشرعية العادية تخول سلطات الإدارة فروض قيود غير مألوفة في الظروف العادية على حرية تنقل المواطنين وتنص المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على وجوب إعلان حالة الطوارئ رسميًا وفقًا للشروط التي ينص عليها قانون الدولة من أجل إعلام الناس بحالة الطوارئ كضمانة مهمة لحماية حقوقهم وحرياتهم، وأجازت ذات المادة في فقرتها الثانية على جواز تقييد بعض الحقوق والحريات الشخصية. ومن أهم القيود التي نصت القوانين على فرضها في ظل الظروف الاستثنائية هي:-

١- حظر التجول:-

يُقصد بحظر التجول couvre-feu منع الأفراد من التنقل داخل إقليم الدولة كلها أو جزء منه خلال فترة زمنية معينة لظرف طارئ كأن يفرض حظر التجوال من بعد المغرب إلى بعد الفجر[٢٤]، ويستثنى منه فئات معينة على سبيل الحصر كالأطباء

---

[٢٣] حسني إسماعيل: الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١م، ص ٥١ وما بعدها.

- حقي إسماعيل بريوتي: الرقابة على أعمال السلطة القائمة خلال حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١م، ص ٨٩ وما بعدها.
- حلمي عبد الجواد الدقدوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ٥٦ وما بعدها.

[٢٤] قد يقتصر منع التجول على فئات معينة من الناس، ففي ١٩٩٦م أعلن الرئيس بيل كلنتون فرض التجول على فئة الطفال لحمايتهم من اعتداءات المراهقين ومنع التجول في ظل انتشار فيروس

(ISSN: 2537 - 0758)

وسيارات الإسعاف وعمال مؤسسة الكهرباء وغيرهم من الأشخاص الذين يقدمون خدمات ضرورية، ويقترن في بعض الأحيان حظر التجول بإعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية.

٢- الاعتقال الإداري:-

الاعتقال الإداري L'internement administratif هو تقييد حرية الأشخاص في التنقل واختيار مكان الإقامة دون اتهام أو إدانة من القضاء، أي هو قرار إداري تتخذه السلطة التنفيذية يحد من حرية التنقل والحركة كإجراء وقائي لخطورة على الأمن أو النظام العام في الظروف الاستثنائية التي تنظمها قوانين الطوارئ أو الأحكام العرفية بوضع الشخص في أماكن إحتجاز وحبس دون أن توجه إليه أية تهم لفترة غير محددة[٢٥]. وأمر الاعتقال الإداري رهين بحالة الطوارئ والأحكام العرفية، فمتى تعرضت الدولة لظرف طارئ أجيز قانونًا اعتقال الأشخاص الخطرين على النظام العام والأمن العام من أجل الحفاظ على كيان المجتمع السياسي والاجتماعي والاقتصادي[٢٦]. ويصدر أمر الاعتقال كأصل عام في حالة الطوارئ من رئيس الجمهورية وله سلطة تفويض غيره في إصدار قرارات الاعتقال، وفي ذلك قضت المادة ١٧ من قانون الطوارئ المصري "لرئيس الجمهورية أن ينيب عنه من يقوم مقامه في اختصاصاته في هذا القانون كلها أو بعضها في كل أراضي الجمهورية أو في منطقة أو مناطق معينة

كورونا.

(25) L'aspect le plus grave de cette mesure consiste dans le fait que l'assignation à résidence ou l'internement administratif peut désormais frapper, non seulement un condamné, mais un individu qui ne s'est rendu coupable d'aucune infraction, en d'autre terme, le législateur a supprimé le préalable judiciaire, il n'apparaît une mesure destinée à tourner la décision des magistrats judiciaire qui ont cru, en leur âme et conscience, devoir acquitter les prévenus comparaissant devant eux. F. RADILOFE, op. cit., p. 5.

يختلف الاعتقال الإداري عن الحبس الاحتياطي والقبض المقرر بمقتضى قانون الإجراءات الجنائية الليبي، فالحبس الاحتياطي والقبض كلاهما إجراء ماس بالحرية الشخصية شرعه القانون لمصلحة التحقيق يصدر من السلطة القضائية، أو مأمور الضبط القضائي بحسب الأحوال، خلافًا للاعتقال فهو يصدر من السلطة الإدارية.

(٢٦) د. فتحي فكري: الاعتقال، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٩م، ص ١٦٦.

منها"، وغالبًا ما يتم تفويض وزير الداخلية في إصدار قرارات الاعتقال، وإذا كانت حالة الطوارئ لا تكفي لتمكين سلطات الدولة من مواجهة الظروف التي تعرضت لها الدولة تعلن الأحكام العرفية[٢٧]، وفيها تنتقل سلطات الإدارة إلى السلطات العسكرية، ويتولى الحاكم العسكري ممارسة السلطات الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الأحكام العسكرية تخوله تقييد حريات وحقوق الأفراد من قبض واعتقال وفرض العقوبات على المخالفين[٢٨].

٣- الوضع تحت الإقامة الجبرية:-

فرض الإقامة الجبرية L'assignation résidence تعني إلزام الشخص بعدم مغادرة محل إقامته أو نطاق مكاني معين بسبب سلوكه الذي يعرض النظام والأمن العام للخطر، فهو إجراء مشابه للاعتقال الإداري تفرضه السلطة الإدارية على حرية التنقل في الظروف الاستثنائية، فحالتي الطوارئ والأحكام العرفية توسع من سلطات الإدارة والحاكم العسكري في تقييد حرية المواطنين أو إتخاذ أي تدبير آخر لغرض تحقيق الأغراض التي أعلنت عنها حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية[٢٩]، كتحديد مواعيد فتح المحلات وإغلاقها وتنظيم استخدام وسائل النقل ومراقبة الرسائل والمكالمات الهاتفية وكافة الاتصالات، ومنع الاجتماعات العامة وفضها، وتجد هذه الممارسات أساسها في الواجبات الملقاة على عاتق السلطات الإدارية والحاكم العسكري بالمحافظة على النظام العام وتأمين سير المرافق العامة، وعندما يصبح تطبيق الشرعية عائقًا لتطبيق هذه الواجبات يوقفان تطبيق الشرعية[٣٠]. وتستخدم التشريعات الجنائية الحديثة الإقامة الجبرية كبديل لعقوبة الحبس، وهي عبارة عن حبس داخل المنزل يأمر به القاضي بديلاً لعقوبة الحبس وتسمى بالحبس المنزلي house arrest.

---

[٢٧] د. خالد عبد العزيز عريم: مرجع سابق، ص ٢٣٢.

[٢٨] د. خالد عبد العزيز عريم: المرجع السابق، ص ٢٣٢.

[٢٩] د. سعاد الشرقاوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، سنة ١٩٧٩م، ص ٢٦.

[٣٠] راجع في ذلك المرسوم بقانون بشأن الأحكام العرفية الصادر في ليبيا سنة ١٩٥٥م.

- Debbasch: Institutions et administrative, 1978, p. 442.
- Willian Rurget Search and Seizures, Arrest and confession, New York, 1972, p. 56.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الثالث
ضمانات حرية تنقل المواطنين

سلطات الإدارة في تقييد حرية تنقل المواطنين ليست مطلقة، فهي تخضع لرقابة تكفل حماية هذا الحق في الظروف العادية في إطار مبدأ المشروعية العادية، بأن يكون الإجراء المقيد لحرية التنقل مقررًا بقانون أو تقتضيه متطلبات الحفاظ على الأمن العام أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب والأخلاق العامة، وكذلك في الظروف الاستثنائية بأن يكون تقييد حرية تنقل المواطنين ضروريًا ولا يتجاوز مقتضيات الظرف الطارئ الذي تواجهه الإدارة في إطار مبدأ المشروعية الاستثنائية، **وعلى ذلك سندرس في هذا المطلب الآتي:-**

الفرع الأول: ضمانات حرية تنقل المواطنين في الظروف العادية.

الفرع الثاني: ضمانات حرية تنقل المواطنين في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول
ضمانات حرية تنقل المواطنين في الظروف العادية

يعتبر مبدأ الشرعية من أهم المبادئ التي تحكم تصرفات الدولة بأن تخضع الإدارة في تصرفاتها للقانون. فهو يحد من تصرفات الإدارة ويحول دون تعسفها[٣١]، ويعد الأساس الذي يستمد منه الأفراد سند الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم وعاملاً فعالاً لحماية الحقوق والحريات، فلا تستطيع الدول أن تتخذ ما تشاء بحق المواطنين من إجراءات وتدابير إلا ما يخولها القانون وتقتضيها المصلحة العليا للدولة، بحيث يعطي المواطنين ضمانات تكفل حماية حقوقهم وحرياتهم، وتظهر ضمانات حق المواطنين في التنقل في الظروف العادية في ثلاثة أنواع من الرقابة هي:-

أولاً: الرقابة الذاتية:-

تُعد الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة صاحبة الاختصاص في تقييد حرية المواطنين في التنقل من أهم وسائل رقابة المشروعية تهدف إلى عدم مخالفة الإدارة فيما تصدره من قرارات مقيدة لحرية تنقل المواطنين للقانون ومقتضيات المصلحة العليا للدولة المتمثلة في الحفاظ على الأمن العام والنظام العام والصحة العامة والآداب والأخلاق العامة، ويوفر للمواطنين حماية فعالة لحقوقهم وحرياتهم تجاه السلطة التنفيذية وقد عرف البعض بأنها "رقابة الإدارة لنفسها بنفسها تقوم على أساسها بتصحيح ما تكشفه من

(31) Drago, L'état de urgence et libertés. R.D.P., 1955, p. 56.

أخطاء في تصرفاتها أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليهم"[٣٢]، وتتم الرقابة الذاتية بطريقتين هما:-

١- الرقابة الولائية:-

وفيها يقوم الموظف الذي قام بإصدار القرار الخاطئ بمراجعة نفسه لتصحيح الخطأ الذي وقع فيه سواء اكتشف بنفسه هذا الخطأ أو بناء على تظلم من المتضرر من القرار.

٢- الرقابة الرئاسية:-

هي الرقابة التي يجريها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه سواء قام بها بنفسه أو بواسطة غيره ممن يخولهم القانون بذلك. إذ تقع على عاتق الرئيس مسؤولية إلزام جهة إدارته بالقيود والضوابط المقررة قانونًا وفي إطار المحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع وأن تستهدف الإدارة في إجراءات ضبطها الإداري وتقييد حرية التنقل تحقيق هذا الغرض[٣٣].

ثانياً: الرقابة السياسية:

يقصد بها الرقابة التي تمارسها جماعة من الناس تربطهم مصلحة مشتركة نحو قضية أو موضوع يهمهم، أو اجتماع كلمة الشعب تجاه مشكلة أو موضوع من الموضوعات التي تهم كافة الشعب بحيث يشكل الرأي العام دورًا مهمًا في الحد من سلطات الدولة وتعسفها في استعمال سلطاتها المتجاوزة لدائرة المشروعية. ومن أهم أشكال الرقابة السياسية رقابة الأحزاب السياسية ورقابة الجمعيات والنقابات العامة.

١- رقابة الأحزاب السياسية:-

الأحزاب السياسية- الحزب السياسي هو تنظيم قانوني يسعى للوصول إلى السلطة

---

[٣٢] د. أحمد السيد عوضين: الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٩م، ص ٤٢٠.

- عرف البعض الرقابة الإدارية "بأنها الرقابة التي تمارسها سلطة الإدارة على أعمالها ونشاطها بصورة داخلية للتحقق من مدى مشروعية تصرفاتها ومدى مطابقتها للقانون والصالح العام سواء بصورة تلقائية أو بناء على تظلم من ذوي الصفة والمصلحة". أحمد السيد عوضين: المرجع السابق، ص ٤٢١.

[٣٣] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٠م، ص ٥٣٠.

- د. محمد عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٠، ص ٥٤٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

في الأنظمة الديمقراطية، ويرتبط الحزب السياسي بصفة عامة بوجود مجموعة من المواطنين ينتمون إلى رؤية سياسية واحدة، ويعمل كوسيط بين أفراد الشعب والسلطة الحاكمة، ومن ثم يعد ضمانة أساسية للحقوق والحريات ورقابة فعالة على السلطة الحاكمة تحول دون استبدادها ورقيب على أعمالها في أن تكون متفقة مع القانون، ولا تجعل الحقوق والحريات في متناول السلطة التنفيذية تعبث فيها كما تشاء، فالأحزاب السياسية تُعد صمام أمان في أي تنظيم سياسي، وتُعد رقيبًا على أعمال الحكومة وضمانة لممارسات الحريات العامة والحقوق الفردية[٣٤].

٢- رقابة الجمعيات والنقابات:-

رقابة الجمعيات والنقابات تسمى رقابة جماعات الضغط لأنها تنظيم قائم للدفاع عن مصالح معينة، وهو يمارس عند الاقتضاء للضغط على السلطات العامة بهدف الحصول على قرارات تخدم مصالح هذه الجماعة. ولها دور مهم ومتزايد في البلدان التي تتسع فيها الحرية السياسية إذ تلجأ إلى تعبئة الرأي العام للقيام بالمظاهرات والاحتجاجات التي تجبر السلطة الحاكمة إلى الاستجابة لمطالبهم سواء بإصلاح مؤسسات الدولة والعمل على تحقيق رغبات ومطالب الشعب أو رفع الظلم والمعاناة ورفع القيود المفروضة على الحقوق والحريات إذا تعرضت للعسف والجور، وكفها عن التصرفات وإصدار القرارات التي لا يخولها القانون[٣٥].

ثالثاً: الرقابة القضائية:-

السلطة الإدارية ملزمة باحترام مبدأ الشرعية في حالة اتخاذها أي قرار إداري أو قيامها بأي نشاط مادي، فالقواعد القانونية ومقتضيات المصلحة العامة هي التي تكون شرعية نشاط الإدارة، بمعنى أن مضمون الشرعية الإدارية هي مجموعة القوانين التي تفرض على الإدارة سواء كانت مكتوبة كالدساتير والقوانين واللوائح الصادرة من الجهات العليا أو غير مكتوبة متمثلة في المصلحة العامة والأمن العام والنظام العام والصحة

---

[٣٤] نعمان الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ٤١٠.

- د. محمد محمد بدران: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧م، ص ١٩٦.

[٣٥] د. عفيفي كامل عفيفي: الانتخابات النيابية- وضماناتها الدستورية والقانونية، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، ٢٠٠٠م، ص ٧٢٦.

- سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ٢١٠.

والآداب والأخلاق العامة، فالمصلحة العامة تعتبر شرط أساسي لتوافر الشرعية الإدارية فيما تصدره الإدارة من قرارات بأن تكون هذه القرارات متفقة مع ما هو سائد في المجتمع ولا تخالفه[٣٦]. وعلى ذلك تخضع قرارات السلطة التنفيذية المقيدة لحرية تنقل المواطنين للرقابة القضائية، باعتبارها السلطة الحامية للحقوق والحريات في مواجهة السلطة التنفيذية التي تشكل قراراتها وتصرفاتها خطرًا على الحقوق والحريات. وتعتبر الرقابة القضائية على أعمال سلطة الإدارة ضمانة أساسية للحقوق والحريات تمارس إذا خرق قرار الإدارة بمبدأ الشرعية الإدارية في أية صورة منه، فيكون أساسًا لدعوى إلغاء هذا القرار والتعويض عنه[٣٧]. ولذا سنتولى توضيح صور اللا شرعية المتعلقة بالقرار الإداري الماس بحرية التنقل ووسيلة الطعن فيه.

١- صور اللا شرعية في القرار الإداري:

تتخذ اللا شرعية خمس صور تكون أيًا منها أساسًا لدعوى الإلغاء وهي:-

أ- اللا شرعية المتعلقة بالشكل:-

يقصد باللا شرعية في هذه الحالة العيب في شكل القرار الإداري الماس بحرية التنقل وعدم مراعاته للإجراءات التي نص القانون على وجوب اتباعها. إذ يعد ذلك ضمانة لهذه الحرية تمنع الإدارة من التسرع في تقييد هذه الحرية، فقبل إصدار قرار الاعتقال الإداري يتعين على السلطة المصدرة له أن تجري تحقيقًا أمنيًا للتأكد من وجود دلائل وقرائن على خطورة الشخص وأن تكون هذه الخطورة محققة الوجود أثناء إصدار قرار الاعتقال، وهذا الأمر لا يعد من الملاءمات المتروكة للإدارة لا رقابة للقضاء عليها[٣٨].

ب-اللا شرعية المتعلقة بالاختصاص:-

يقصد بها عيب ركن الاختصاص وتعني عدم القدرة قانونًا على مباشرة عمل قانوني إذ جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقًا للقواعد القانونية المنظمة للاختصاص، وبالتالي يكون القرار الإداري معيب من حيث الاختصاص لعدم قدرة

---

[٣٦] د. خالد عبد العزيز عريم: مرجع سابق، ص ١١٢.

[٣٧] د. محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الإداري، ولايتا الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤م، ص ٨٤.

[٣٨] خالد بن سليمان الحيدر: حق الإنسان في حرية التنقل، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠٠٨م، ص ١٢٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

الشخص قانونًا على اتخاذه[٣٩]. فإذا أناط المشرع الاعتقال الإداري أو حظر التجول لوزير الداخلية لأسباب المحافظة على الأمن والنظام العام، فلا يجوز لغيره القيام بهذا الإجراء، وإلا وصف تصرفه بعدم المشروعية، ولا يشفع له حالة الاستعجال، ولا يجوز تصحيحه بالاعتماد اللاحق من صاحب الشأن فيه.

ج- اللا شرعية المتعلقة بالتسبيب:-

تعتبر هذه اللا شرعية أهم أوجه الرقابة على القرار الإداري، ذلك أنها تتعلق بفحوى القرار وليست رقابة خارجية بعيدة عن ذلك، فهي تستهدف التحقق من حدوث الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار وإلى تقدير الوقائع الثابت حدوثها للتأكد من تبرير إصدار جهة الإدارة لقرارها[٤٠]. فلا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها سليمة في ذاتها، وإنما يجب أيضًا أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار. لذلك يراقب القضاء الإداري الوقائع والأسباب التي استندت إليها الإدارة عند اتخاذها لقرار تقييد حرية التنقل، لذلك استقرت محكمة القضاء الإداري على فرض رقابتها على مادية الوقائع المبررة لصدور كل قرار ضبطي سواء صدر في الظروف العادية أو الاستثنائية[٤١]. وقررت أيضًا المحكمة الإدارية العليا فرض رقابتها على الوجود المادي للوقائع وعلى صحة تكييفها القانوني وبصفة خاصة فيما يتعلق بقرارات الاعتقال الإداري، وتطبيقًا لذلك قضت في حكم لها عدم كفاية الشبهات لتأسيس قرار الاعتقال[٤٢]. وقضت أيضًا بعدم كفاية التحريات إذا تضمنت أقولاً مرسلة وخلت من تحديد الوقائع، كما أن تكييف الوقائع المرتبطة بالاعتقال لا يعد من الملاءمات المتروكة للإدارة، إنما مسألة قانونية تخضع جهة الإدارة في ممارستها لرقابة القضاء، وأن الأمر يتعلق بالتكييف القانوني للوقائع وما إذا من شأن هذه الوقائع حسب الفهم المنطقي للأمور أن تؤدي لوصم الشخص بالخطر على الأمن والنظام العام"[٤٣]. والأصل أن رقابة القضاء للقرارات الإدارية تقتصر على رقابة المشروعية

---

[٣٩] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٤م، ص ٣٩٧.

[٤٠] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٥.

[٤١] محكمة القضاء الإداري ق رقم ٤٠٠١ لسنة ٤٠ ق بتاريخ ١٩٨٧/٤/١٢م.

[٤٢] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٦م١٩٨٣/١١م السنة ٢٩.

[٤٣] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٨٥/٥/٧م، مجموعة السنة ٣٠ ص ١٠٣٨.
فرض المشرع على الإدارة بعدم إصدار أي قرار إلا إذا قام سبب عينه وأن يكون سببًا مشروعًا، فإذا انعدم سبب القرار الإداري أو كان سببه غير مشروع حتى ولو وجدت بعد ذلك أسباب أخرى يمكن أن تستند إليها الإدارة لم تكن قائمة وقت صدوره فإن قرارها يكون معيبًا. د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٩.

وليست رقابة ملاءمة، ولكن القضاء الإداري خرج عن هذا الأصل في خصوص قرارات الضبط الإداري واعترف لنفسه صراحة بالحق في بحث مدى ملاءمة القرارات الإدارية للظروف الواقعية التي اتخذت في ظلها ونتج عنها تعرض النظام العام للخطر، لذلك نجد أن محكمة القضاء اقتصرت في فرض رقابتها على ملاءمة القرارات الإدارية لتعلقها بالحريات العامة سواء التي تصدر في الظروف العادية أو الاستثنائية"[٤٤]. ومع ذلك يراقب القضاء الإداري الوسيلة التي لجأت إليها سلطات الإدارة للمحافظة على النظام العام، ومدى ملاءمتها لواقع الحال ودرجة الخطر، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تستخدم إجراءات صارمة ضد حقوق وحريات الأفراد لمواجهة إخلال بسيط بالنظام العام لا يستدعي ما اتخذته الإدارة من تدابير لمواجهته.

د- اللا شرعية المتعلقة بالمحل:-

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر الحال والمباشر الذي يحدثه القرار الإداري سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه. ويلزم لصحة القرار الإداري أن يكون محله ممكنًا وجائزًا من الناحية القانونية، فيعتبر كل قرار أو تصرف يصدر عن الجهة الإدارية باطلاً إذا خالف قاعدة قانونية سواء كانت هذه المخالفة عمدية أو خطئية نتيجة عدم علم الإدارة بالقاعدة القانونية التي تمنعها من إصدار القرار أو القيام بالتصرف[٤٥]. ومدلول مخالفة القاعدة القانونية مدلولاً واسعًا فيدخل في ذلك مخالفة نصوص القوانين واللوائح والخطأ في تفسير القوانين واللوائح وفي تطبيقها، والخطأ في تطبيق القوانين واللوائح التي بني عليها القرار الإداري[٤٦]. وعلى ذلك يتعين أن تكون قرارات تقييد حرية تنقل المواطنين في حدود القواعد القانونية المتعلقة بهذه الحرية أو اقتضتها ضرورات المحافظة على الأمن والنظام العام.

هـ-اللا شرعية المتعلقة بالغرض:-

تستهدف الإدارة في الظروف العادية إلى تحقيق المصلحة العامة التي حددها المشرع في النص القانوني أو للحفاظ على النظام العام بمعناه الواسع (النظام العام، الأمن العام، الصحة العامة الآداب والأخلاق العامة) [٤٧] فإذا استهدف القرار الصادر من السلطة الإدارية في صدد حق تنقل المواطنين تحقيق أغراض غير مشروعة، سواء كانت شخصية أو سياسية وغيرها أو استهدفت تحقيق أغراض لا تدخل في اختصاص

---

[٤٤] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٤/٢٩م مجموعة الستة ٧ ص ١٠٢٧.
[٤٥] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٥.
[٤٦] د. عاطف البنا: مرجع سابق، ص ٥٤٣.
[٤٧] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٨.

(ISSN: 2537 - 0758)

مصدر القرار ولو كانت مشروعة أو استعمل في سبيل تحقيقها وسيلة غير مشروعة، فإن الإدارة تكون قد انحرفت عن سلطاتها ووصف قرارها بمخالفته لمبدأ المشروعية، يعني أن اللا شرعية الخاصة بالغرض تتعلق بأهداف الإدارة التي تسعى إلى تحقيقها، فالمشرع لم يترك للإدارة سلطة مطلقة في تخصيص الأهداف وتحقيقها، فغالبًا ما تحرص القوانين على تحديد الأغراض التي يجوز إصدار القرارات لتحقيقها، بحيث لو استعملت لتحقيق غيرها ولو تعلقت بالصالح العام، اعتبرت باطلة، فإذا لم يفصح المشرع عن الهدف المخصص فإن الإدارة تكون مقيدة بتحقيق الصالح العام وبوسيلة مشروعة، فإذا أصدرت الإدارة قرارًا لتحقيق غرض آخر كان تصرفها مشوبًا بعيب الانحراف[٤٨].

٢- وسيلة الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة:-

يتم الطعن في القرارات الصادرة من السلطة الإدارية المقيدة لحرية تنقل المواطنين بأحد الطريقين:-

أ- دعوى الإلغاء:-

إذا لحق في القرار الإداري الماس بحرية تنقل المواطنين عيب من العيوب السابقة (الشكل، الاختصاص، المحل، السبب، الغرض) يصبح القرار غير مشروع وجائز الطعن فيه بالإلغاء، وإذا سلم القرار من هذه العيوب تعين على القاضي أن يحكم برفض الدعوى[٤٩]. ودعوى إلغاء القرار المعيب باعتبارها عينية فإن الخصومة فيها توجه إلى الجهة مصدرة القرار أو من يمثلها ويتم رفع الدعوى بموجب صحيفة دعوى موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام محاكم الاستئناف، تتضمن البيانات العامة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومحل إقامتهم وموضوع الطلب والقرار المطعون فيه وتاريخ صدوره ويجب أن تشتمل الصحيفة على طلب الإلغاء صريحًا وواضحاً، وبعد إعلان صحيفة الدعوى وتحضير الدعوى وإعداد النيابة العامة رأيها بالخصوص وتحال الدعوى للمرافعة للفصل فيها، وتنحصر مهمة سلطة المحكمة في إلغاء القرار المعيب إذا ثبت لها عدم مشروعيته أو رفض الدعوى، فليس لها أن تعدل القرار أو تستبدله بغيره، لأن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات[٥٠]، وإن رفع دعوى الإلغاء لا يترتب عليه وقف القرار المطعون فيه، إنما يظل ساريًا وتملك الإدارة تنفيذه رغم الطعن فيه،

---

[٤٨] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٥٩.

[٤٩] د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٩٦م، ص ٢٧٢.

Delaubader Andrés. Traite de droit administrative, Paris, 1976,. P. 263.

[٥٠] د. سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص ٢٨٢ وما بعدها.

وللمطعون أن يطلب من المحكمة وقت تنفيذ القرار المطعون إذا كان من شأن تنفيذه ترتب نتائج يتعذر تداركها، ووقف القرار في هذه الحالة يتم بحكم من المحكمة يعلق بموجبه تنفيذ الحكم إلى حين صدور حكم في طلب الإلغاء[٥١].

ب-دعوى التعويض:-

رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرارات الإدارية بصفة عامة بما في ذلك المقيدة لحرية تنقل المواطنين من اعتقال وغيره لا تقتصر على إلغاء القرارات المعيبة منها، إنما تمتد إلى كفالة التعويض عن الضرر المترتب عنها الذي يجد أساسه في خطأ شخصي أو خطأ مرفقي أو مزيج من الاثنين، ففي جميع الأحوال تكون الإدارة مسؤولية عن التعويض ولو كان الخطأ شخصيًا طالما له علاقة بالوظيفة العامة، مع حق الإدارة في الرجوع على الموظف المخالف برد مبلغ التعويض المدفوع للمضرور[٥٢].

ويكون القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص بنظر دعوى التعويض إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو بالتبعية. ويكون الاختصاص مشتركًا بينه وبين القضاء العادي إذا رفعت دعوى التعويض بصفة مستقلة بعد إلغاء القرار الإداري المنشئ للضرر، إذ للمضرور حق الخيار في اللجوء إلى أي من القضاءين- الإداري أم العام-[٥٣].

وقد يشكل تنفيذ القرار المقيد لحرية التنقل وما يتبعه من إجراءات جريمة جنائية ارتكبها منفذ القرار أو بأمر من رئيسه[٥٤]، وفي هذه الحالة تقوم المسؤولية الجنائية بجانب مسؤولية الإدارة أعمال موظفها.

---

[٥١] محمود محمد حافظ: القضاء الإداري- دراسة مقارنة، ص ٢٦٢.

- محكمة القضاء الإداري- جلسة ١٩٧٩/١/٣٠م ق ٦٠ لسنة ٣٣ ق ص ٣٠٢٧.

[٥٢] د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٨٠.

[٥٣] د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

[٥٤] تنص المادة (٣) من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١م في شأن القضاء الإداري "تفصل دوائر القضاء الإداري في طلبات التعويض من القرارات الإدارية المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية، ويترتب على رفع دعوى التعويض إلى دائرة القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية، كما يترتب على رفع دعوى التعويض أمام المحكم العادية عدم جواز رفعها إلى دائرة القضاء الإداري.

(ISSN: 2537 - 0758)

الفرع الثاني
ضمانات حرية تنقل المواطنين في الظروف الاستثنائية

تخول الظروف الاستثنائية السلطة الإدارية خرق القوانين القانونية السائدة في الظروف العادية لحماية حقوق وحريات المواطنين، فإن التحلل من هذه القوانين بما يسمح بالمساس بحقوق المواطنين وحرياتهم بما في ذلك حرية التنقل لا يعني بأن السلطة الإدارية لها كامل الحرية في ذلك دون قيد أو شرط، بل تخضع لشرعية خاصة، وللرقابة الذاتية ورقابة الرأي العام– الأحزاب، الجمعيات والنقابات– وإلى رقابة تشريعية وأخرى قضائية، ونحيل بشأن الرقابة الذاتية ورقابة الرأي العام إلى ما سبق ذكره، ولذا ستقتصر الدراسة هنا على الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية لما لهما من خصوصية في الظروف الاستثنائية.

أولاً: الرقابة البرلمانية:-

يقصد بالرقابة البرلمانية الرقابة التي يمارسها أعضاء مجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية لضمان سلامة تنفيذ القوانين وعدم تعسف الإدارة في أداء أعمالها. وهي تحتل موقعًا مهمًا بين الصور الأخرى للرقابة، وتتمثل هذه الرقابة في مراقبة البرلمان لأداء الحكومة لأعمالها بعدة وسائل من أهمها توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة في أي موضوع يدخل اختصاصاتها للوقف على حقيقته، أو طرح الموضوع للمناقشة العامة في البرلمان لإلمام أعضاء البرلمان بجوانب الموضوع واستيضاح سياسة الحكومة وتبادل الآراء بينها في الموضوع، وتتخذ أيضًا الرقابة البرلمانية في إجراء تحقيق برلماني في مسألة معينة أو تشكيل لجنة تقصي حقائق عن موضوع له أهمية خاصة لفحصه والاطلاع على الوثائق والمستندات الخاصة به والتحقق من مدى التزام جهة الإدارة بالقانون وبالخطة العامة المرسومة له وغير ذلك من البيانات والمعلومات[٥٥]. وبهذه الأساليب يراقب البرلمان أعمال الحكومة وتصرفاتها المعيبة التي تهدر حقوق وحرمات المواطنين، وتضع حدًا لانحرافها في الشأن والمساءلة عن ذلك، وقد تكون هذه المسألة في حدود الوزير المخالف أو للحكومة بأكملها بسحب الثقة منها أو استقالتها.

وقد تدعو الظروف الاستثنائية التي تمر بالبلاد إلى إعلان حالة الطوارئ وفيها يعطي قانون الطوارئ رئيس الجمهورية سلطات واسعة باتخاذ ما يلزم من تدابير بما في

---

[٥٥] راجع المواد ١٢٩ إلى ١٣٦ من الدستور المصري.

– تنص المادة ٧٤ من مشروع الدستور الليبي "لكل عضو من أعضاء المجلس توجيه الأسئلة ..... النظام الداخلي للمجلس.

ذلك تقييد حرية تنقل المواطنين[٥٦]. وللبرلمان فرض رقابة على رئيس الجمهورية بشأن ذلك، فله أن يقرر استمرار حالة الطوارئ أو يلغيها بعد عرض رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ عليه. وفي حالة إقرار واستمرار العمل به يملك البرلمان ممارسة رقابته البرلمانية على السلطة التنفيذية فيما تصدره من قرارات لمواجهة حالة الطوارئ تصل إلى حد سحب الثقة من الرئيس وإجراء انتخابات مبكرة.

وإذا كان إعلان حالة الطوارئ وتطبيق قانونها لا يكفي لمواجهة الظرف الطارئ الذي يواجه الدولة، يتم إعلان الأحكام العرفية[٥٧]، وهو نظام استثنائي تنتقل فيه سلطات الإدارة إلى السلطات العسكرية، فالحاكم العسكرية هو الذي يصدر الأوامر الشفهية أو الكتابية اللازمة لتحقيق الأغراض التي أعلنت من أجلها الأحكام العرفية، بما في ذلك تقييد حريات وحقوق المواطنين وتشكيل محاكم عسكرية أو أمنية خاصة للنظر في الجرائم التي ترتكب خلال فترة إعلان الأحكام العسكرية. إلا أن إعلان الأحكام العرفية لا يلغي الرقابة البرلمانية إذ يتعين عرض الأمر على مجلس النواب لإقراره أو رفضه. فاشتراط موافقة البرلمان أمرًا لازمًا للعمل بإعلان الأحكام العرفية والعمل بمقتضى القانون المنظم لها[٥٨].

ثانياً: الرقابة القضائية:-

ثمة فارق بين حالة الطوارئ وإصدار قانون للطوارئ والعمل بمقتضاه، فحالة الطوارئ هي حدوث ظروف استثنائية تهدد الأمن العام وكيان الدولة وتعيق سير المرافق العامة بالدولة، وإزاء مواجهة هذه الحالة الاستثنائية تقوم السلطة التنفيذية باتخاذ ما يلزم من تصرفات لمواجهة الخطر الذي يهدد الدولة وكيانها وأمنها واستقرارها واستمرار العمل بمرافقها العامة، ولو كانت ماسة بحقوق وحريات الأفراد، وغير مبررة في الظروف العادية، إلا أن هذا الاختصاص الذي منح لسلطة الإدارية أثناء حدوث حالة الطوارئ لا يحد من سلطة القضاء من بسط رقابتها على تصرفات الإدارة من حيث ثبوت حالة

---

[٥٦] تنص المادة ١٥٤ من الدستور المصري "يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حال الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب أن يعرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

[٥٧] د. خالد عريم: مرجع سابق، ص ٢٢٦.

- تنص المادة ٣/١ من قانون الأحكام العرفية الليبي الصادر ١٩٥٥م "لا تعلن الأحكام العرفية إلا إذا كانت حالة الطوارئ لا تكفي لمواجهة الظرف الاستثنائي".

[٥٨] تنص المادة ٧٠ من الدستور الليبي الصادر سنة ١٩٥١م الملغي "يعرض إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة ليقرر استمرارها أو إلغاؤها ....."

(ISSN: 2537 - 0758)

الطوارئ التي تدعو إلى اتخاذ التدابير لمواجهتها، وضرورة هذه التدابير لذلك ولزومها لمتطلبات الحالة، وتناسبها مع حالة الطواري وعدم تعسفها في تقييد حريات وحقوق المواطنين[٥٩].

فإذا وجد القاضي الإداري مخالفة السلطة التنفيذية لأي من هذه الشروط تعين عليه إلغاء التصرفات التي قامت بها.

وإذا قدرت السلطة التنفيذية بأن تطبق قانون حالة الطوارئ لا يكفي لدرء مخاطر الظرف الاستثنائي الذي يواجه البلاد، فلها أن تعلن الأحكام العرفية وتطبيق القانون الذي ينظم ذلك ويسمح بنقل سلطاتها إلى السلطات العسكرية، ليتولى الحاكم العسكري ممارسة السلطات الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الأحكام العسكرية الذي يتضمن العديد من الاختصاصات الموسعة بما في ذلك تقييد الحقوق والحريات العامة والاعتقال والقبض ومنع الاجتماعات ومصادرة المطبوعات وتفتيش الأشخاص والأماكن وغيرها من الإجراءات التي يخولها قانون الأحكام العسكرية، والأصل أن هذا القانون ليس بمعزل عن الطعن فيه سواء بعدم الدستورية أو بدعوى إدارية موجهة ضد القرار المقيد لحرية تنقل المواطنين وغيرها من الحقوق والحريات الصادر استنادًا لقانون حالة الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية. وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم مشروعية قرار رئيس الجمهورية الصادر ١٩٦١/٥/٣م بإنشاء محكمة عسكرية لمحاكمة المتهمين بالتمرد استنادًا إلى أن السلطة المخولة له بموجب المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لمخالفته للقانون الذي يجعل للمشرع وحده ترتيب جهات القضاء[٦٠]. ففي فرنسا ينعقد الاختصاص بنظر الطعن في القرارات الماسة بالحقوق والحريات لقضاء مجلس الدولة أما دعاوى التعويض على هذه القرارات فيختص بها القضاء العادي[٦١]. أما المشرع المصري قد سلب الاختصاص في هذا الشأن نهائيًا من القضاء الإداري وأسنده إلى محاكم أمن الدولة العليا.

---

[٥٩] محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٩٥٣/٤/١٩م مجموعة ٧ ص ١٠٢٧.
– المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٨٥/٥/٧م مجموعة السنة ٣ ص ١٠٣٨.

[٦٠] د. محمد حسنين عبد العال: رقابة مجلس الدولة لقرارات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي "المادة ٧٤ من الدستور المصري– دراسة تحليلية لأحكام القضاء"، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٢٧.

[٦١] نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢م "تختص محكمة أمن الدولة طوارئ دون غيرها بنظر كافة الطعون والتظلمات من الأوامر والقرارات المشار إليها بالمادة ٣ مكرر من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م، وتحال إلى هذه المحكمة بحالتها جميع الدعاوى والطعون والتظلمات المشار إليها والمنظورة أمام أية جهة قضائية أو غير قضائية".

الخاتمـــة

تناولنا في هذا المبحث حرية تنقل المواطنين، التعريف بحرية تنقل المواطنين وصورها وخصائصها والقيود على ترد عليها في الظروف العادية والاستثنائية، إذ تقوم السلطة الإدارية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية بالعديد من التصرفات التي تتصف بعدم المشروعية العادية أو الاستثنائية، الأمر الذي يتطلب وضع إطار قانوني يحد من سلطاتها ويكفل للقضاء فرض رقابته على أعمالها ضمانًا لحقوق المواطنين وحرياتهم.

ومن خلال هذه الدراسة خلصنا إلى جملة من النتائج هي:-

١- إن ممارسة المواطنين لحق التنقل داخل البلد أو من بلد لآخر هو الأصل والقيود التي ترد عليه هي الاستثناء.

٢- إن القيود التي تفرضها السلطة الإدارية على حرية التنقل سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية تكون لحماية مصلحة أساسية في الدول ودون تعسف في ذلك أو انتهاك غير مبرر لحرية تنقل المواطنين.

ثانياً: **التوصيات**:-

خلصنا من نتائج هذا البحث إلى عدة توصيات:-

١- يجب على البرلمان أن يمارس رقابة برلمانية فعالة على تصرفات السلطة الإدارية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية لضمان سلامتها ومنع أي انحرافات تنطوي عليها بما يكفل حماية حقوق وحريات المواطنين.

٢- يجب أن يترتب على عدم موافقة البرلمان على إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية بطلان التصرف الذي قامت به السلطة الحاكمة بأثر رجعي ودون حاجة إلى رفع دعوى قضائية للحكم بذلك.

(ISSN: 2537 - 0758)

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:-

١- الكتب:-

- د. أحمد أبو الوفا: الحماية الدولية لحقوق الإنسان في إطار منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٠م، الطبعة الأولى.
- د. أحمد الرشيدي: حقوق الإنسان– دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مكتبة الشرق، القاهرة، سنة ٢٠٠٣م.
- د. أحمد فتحي سرور: الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٥م.
- جاك دونللي: حقوق الإنسان العالمية بين النظرية والتطبيق، ترجمة مبارك عثمان، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ١٩٩٨م.
- د. خالد عبد العزيز عريم: القانون الإداري الليبي، دار صادر، بيروت، سنة ١٩٧١م.
- د. سعاد الشرقاوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، سنة ١٩٧٩م.
- د. عادل عبد المقصود: الحقوق السياسية والقانونية للمهاجرين ومزدوجي الجنسية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٤م.
- د. فتحي فكري: الاعتقال، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٩م.
- د. سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٧٤م.
- د. محمد بكر حسين: الحقوق والحريات العامة– حق التنقل والسفر– دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الفكر العربي، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٨م.
- د. حسنين عبد العال: رقابة مجلس الدولة لمقررات الضبط الإداري الصادرة بالتطبيق للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي والمادة ٧٤ من الدستور المصري– دراسة تحليلية لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، بدون سنة للنشر.
- د. محمد عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربية، سنة ١٩٩٠م.

- د. محمد عبد الحميد أبو زيد: القضاء الإداري– ولايتا الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤م.
- د. محمد فؤاد مهنا: مبادئ أحكام القانون الإداري في الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، سنة ١٩٧٨م.
- د. محمد محمد بدران: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٧م.
- د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري– دراسة مقارنة، دار النهضة، بدون سنة نشر.
- د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها– دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠١٩.

٢- الرسائل العلمية:-

- أحمد السيد عوضين: الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨٩م.
- خالد سليمان الحيدر: حقوق الإنسان في حرية التنقل، رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، سنة ٢٠٠٨م.
- حقي إسماعيل بريوتي: الرقابة على أعمال السلطة القائمة خلال حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ١٩٨١م.
- حلمي عبد الجواد الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلي لأعمال الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٧م.
- عفيفي كامل عفيفي: الانتخابات النيابية وضماناتها الدستوري والقانونية، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، ٢٠٠٠م.
- نعمان الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٣م.

(ISSN: 2537 - 0758)

ثانياً: المراجع الأجنبية:-

- Claude Albert. Libertés publique, Dalloz, Septembre éd, 1989.
- Debbasch Instituions et administratif, 1978.
- Delaubader André, Traite de droit administratif, Paris, 1976.
- Drago, L'état de urgence et libertés, R.D.P., 1955.
- F. Fadilofe. Contentieux des droit, Paris, 1989.
- Martine Lombardo. Droit administrative, 4ème édition, Dalloz, Paris, 2001.
- M. Jean Revero Robert, Cours de libertés publique, Paris, 1969.
- Marion Harron. Travail l'action de comité international de la situation de violence, Paris, 1980.
- Philippe Brand. La nation de libertaire publique en droit français, Pars, 1964.
- Wade and Phillips, constitutional and administrative edition, 1977.
- Willian Renget Searches and Seizures, Arrests and Confession, New York, 1972.