بسم الله الرحمن الرحيم
باسم الشعب
مجلس الدولة
محكمة القضاء الإداري
الدائرة الأولى

بالجلسة المنعقدة علناً في يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٤/١٢/١٦ م
برئاسة السيد الأستاذ المستشار / يحيى أحمد راغب دكروري نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري
وعضوية السيد الأستاذ المستشار / عبد المجيد أحمد حسن المقنن نائب رئيس مجلس الدولة
والسيد الأستاذ المستشار / مصطفى حسين السيد أبو حسين نائب رئيس مجلس الدولة
وحضور السيد الأستاذ المستشار / محمد سامي عبد الجواد مفوض الدولة
وسكرتارية السيد / سامي عبد الله خليفة أمين السر

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى رقم ٣١٨٢١ لسنة ٦٨ق
المقامة من:
إيمان عبد النبي عبد العزيز أمين
ضد

١- وزير الخارجية " بصفته "
٢- وزير الداخلية " بصفته "
٣- مدير مصلحة الجوازات والسفر والهجرة " بصفته "

(الوقائع)

أقامت المدعية دعواها الماثلة بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بالشرقية بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٨ طالبة في ختامها قبول الطعن شكلاً، وبصفة مستعجلة وقف تنفيذ قرار وزارة الخارجية بمنعها من السفر، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة، وأرفقت بصحيفة دعواها صورة المستندات المبينة بمحضر الإيداع، وقد جرى قيد الدعوى بقلم كتاب محكمة القضاء الإداري بالشرقية برقم ١٣٢٤٣ لسنة ١٨قضائية.

وذكرت المدعية شرحاً لدعواها، أنها بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٥ توجهت إلي ميناء القاهرة الجوي للسفر إلي دولة الإمارات ، حيث أنها تعمل هناك منذ سنوات، وأنها كانت تقضي فترة الإجازة السنوية لها، إلا أنها فوجئت بمنعها من السفر، على سند من أنه صدر من وزارة الخارجية قرار بمنعها من السفر، بناء على طلب من القنصل المصري بالبحرين. ونعت على هذا القرار أنه صدر دون ذكر أسباب قانونية تبرر المنع من السفر، وأن حرية السفر والتنقل من الحقوق الشخصية الأساسية المقررة لكل مواطن طبقاً للدستور ، وإذ جاء هذا القرار مجحفاً بحقوقها ، فإنها تطعن عليه لصدوره ممن لا يملك حق إصداره بالمخالفة للدستور والحريات، وأنه لا يوجد تشريع ينظم

إصداره طبقاً لما قضت به المحكمة الدستورية والمحكمة الإدارية العليا، وقد حكم مجلس الدولة بتاريخ ٢٠١٣/٤/١١ بأنه لا يجوز منع أي مواطن من السفر إلا بأمر مسبب من سلطة قضائية ولمدة محددة ، كما أنه صدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ومن ثم يتحقق في شأنه ركن الجدية اللازم توافره لوقف تنفيذ القرار، يؤكد ذلك ، إنه إذا ناط الدستور بالسلطة القضائية ، دون غيرها، الاختصاص بإصدار قرارات المنع من السفر، وجب التزام سلطات الدولة بهذا الخطاب الدستوري ، وتُعد مخالفته عدواناً على هذا الحق، واغتصاباً لاختصاص محجوز للسلطة القضائية وحدها بنص الدستور. كما أضافت أن ركن الاستعجال متوافر أيضاً لتعلق الأمر بحق من الحقوق الدستورية وبحرية من الحريات العامة، إلي جانب أن عدم سفر المدعية إلي عملها بدولة الإمارات سيفقدها عملها الذي هو مصدر رزقها ، وسيؤدي إلي إلغاء إقامتها إلي جانب أنه تمت إقامة دعوى عليها بالإمارات (إيجارات) لعدم سدادها أجرة الشقة محل إقامتها، وهي أضرار جسيمة يصعب تداركها.

وقد تم تداول الشق العاجل من الدعوى بالجلسات على النحو الثابت بمحاضرها حيث قدم الحاضر عن الدولة – هيئة قضايا الدولة بالزقازيق – حافظة مستندات ، وبتاريخ ٢٠١٤/٢/١١ وردت الدعوى محالة من القضاء الإداري بالشرقية إلي هذه المحكمة، وتم قيدها بقلم الكتاب برقم ٣١٨٢١ لسنة ٦٨قضائية ، وجرى تداولها بالجلسات طبقاً للثابت بالمحاضر، حيث قدمت المدعية حافظة مستندات ومذكرة دفاع، وقدم الحاضر عن الدولة حافظة مستندات ومذكرة دفاع. وبجلسة ٢٠١٤/١١/١١ قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم مع التصريح بمذكرات في أسبوع، وخلال هذا الأجل لم يتم تقديم أية مذكرات، وفي هذا اليوم صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

المحكمـــة

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات ، وبعد المداولة.

من حيث إن المدعية تهدف من دعواها إلي الحكم بقبولها شكلاً، ووقف تنفيذ قرار الجهة الإدارية المطعون فيه الصادر بمنعها من السفر، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار، مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية المصروفات في الحالين.

ومن حيث إن الدعوى استوفت أوضاعها الشكلية المقررة قانوناً، ومن ثم تكون مقبولة شكلاً.

ومن حيث إن المادة (٣٥) من الدستور الساري في تاريخ صدور قرار المطعون فيه، والذي حل محله الدستور المعدل الصادر عام ٢٠١٤ تقضي في الفقرة الأولى منها ، بأنه فيما عدا حالة التلبس ، لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه ولا حبسه ولا منعه من التنقل ولا تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق. كما تقضي المادة (٤٢) منه بأن حرية التنقل والإقامة والهجرة مكفولة . ولا يجوز بحال إبعاد أي مواطن عن أقليم الدولة، ولا منعه من العودة إليه. و لا يكون منعه من مغادرة الدولة ، ولا فرض الإقامة الجبرية عليه إلا بأمر قضائي مسبب، ولمدة محددة، وتقضي المادة (٨١) من الدستور ذاته، أن الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً أو انتقاصاً. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها . وتمارس الحقوق والحريات بما لا يتعارض مع المقومات الواردة في باب الدولة والمجتمع بهذا الدستور.

ومن حيث إن المادة (٥٤) من الدستور الحالي ، والذي حل محل الدستور المشار إليه، تقضي في الفقرة الأولى منها بأن الحرية الشخصية حق طبيعي ، وهي مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس ، لا يجوز القبض على أحد ، أو تفتيشه ، أو حبسه ، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق. كما تقضي المادة (٦٢) بذات الأحكام التي ترددها المادة (٤٢) من الدستور السابق ، فيما عدا الحكم الوارد بالفقرة الأخيرة منها، فقد بات يقضي بأنه لا يجوز منع المواطن من مغادرة إقليم الدولة ، أو فرض الإقامة الجبرية عليه، أو حظر الإقامة في جهة معينة عليه، إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ، وفي الأحوال المبينة في القانون.

ومن حيث إن مفاد ذلك ، أنه كان على المشرع إعمالاً لأحكام الدستور الصادر عام ٢٠١٢ أن يتدخل لتحديد مدة المنع، إعمالاً لحكم المادة (٤٢) منه ، حتى يتسنى وضع هذا الحكم بما يستحدثه من ضمانات موضع التطبيق، وكذلك الحال بالنسبة لأحكام المادة (٦٢) من الدستور الحالي ، الصادر عام ٢٠١٤ ، إلا أنه يتعين لوضع هذه الأحكام موضع التطبيق فيما تنطوي عليه من تنظيم للمنع من السفر، تدخل المشرع ، سواء لتحديد مدة المنع من السفر، والذي بات تقريره بأمر قضائي مسبب، أو تحديد أحوال المنع من السفر التي استلزمتها الفقرة الثالثة من هذه المادة، أو لوضع القواعد الموضوعية والإجرائية الحاكمة لإصدار قرارات المنع من السفر، بما في ذلك تنظيم حق ذوي الشأن في التظلم من هذه القرارات، وبيان الجهة المنوط بها نظر هذه التظلمات أو الفصل فيما يقام من طعون نعياً على قرارات المنع من السفر، حماية للحق في السفر أو مغادرة البلاد، باعتباره من الحقوق الطبيعية للأفراد التي لا يجوز تعطيلها أو الانتقاص منها، بيد أن المشرع لم يفعل ، ومن ثم يبقى المنع من السفر محكوماً بالقواعد المعمول بها حالياً، وفقاً لما استقر عليه قضاء كل من المحكمة الدستورية العليا، والمحكمة الإدارية العليا، وهذه المحكمة إلي حين سد الفراغ التشريعي الحاصل في هذا الخصوص.

ومن حيث إنه من المقرر إعمالاً لحكم المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أنه يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توافر ركنين متلازمين ، لا يغني أحدهما عن الآخر، أولهما: ركن الجدية ، بأن يكون القرار بحسب الظاهر من الأوراق مرجح الإلغاء عند نظر موضوع الدعوى.

وثانيهما: ركن الاستعجال: بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغائه.

ومن حيث إنه من المستقر عليه أن الدساتير المصرية المتعاقبة، وبصفة خاصة الدستور الحالي ، ارتقت بحرية المواطنين، وحقهم في السفر والتنقل ومغادرة البلاد ، ورفعتها إلي مصاف الحقوق والحريات العامة التي لا يجوز تعطيلها أو الانتقاص منها أو المساس بها دون مقتض يفرض ذلك، كما لا يجوز أن يتخذ من تنظيم هذا الحق ذريعة للعصف به أو التغول عليه بما يمس أصله وجوهره ، فيحظر وضع قيود عليه إلا في أضيق نطاق، وعلى سبيل الاستثناء لضرورة يفرضها التحقيق أو المحاكمة أو صيانة أمن المجتمع، وذلك على التفصيل السابق ، سعياً لوضع أحكام الدستور موضع التطبيق.

ومن حيث إنه من المقرر ، في ظل وجود فراغ تشريعي لتنظيم المنع من السفر، بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢٠٠٠/١١/٤ في الدعوى رقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية دستورية، الذي قضى بعدم دستورية المادتين (٨) و (١١) من قانون جوازات السفر

الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩، من المقرر ، أنه ولئن كانت حرية الانتقال من مكان إلي آخر والسفر خارج البلاد مبدأ أصيل للفرد، وحق كفلته الشرائع والدساتير ، فلا يجوز المساس به دون مسوغ أو الحد منه، دون مقتضى أو تقييده إلا بالقدر الضروري لصالح المجتمع، وحمايته والحفاظ على سمعته بالداخل والخارج، إلا أن الدولة بحكم ما لها من سيادة على رعاياها لها مراقبة سلوكهم داخل البلاد وخارجها للتثبت من التزامهم بالقيم الخلقية ، وعدم تنكبهم الطريق السوي ، والتعرف على مدى إدراكهم المسئولية الوطنية، والنأي عن كل ما يسيئ إلي الوطن، حتى تتمكن في الوقت الملائم من اتخاذ الإجراءات والاحتياطيات الكفيلة بمنع أي انحراف أو اعوجاج من شأنه أن يضر بمصلحة البلاد أو يسيئ إلي سمعتها في الخارج. ولا شك أن للدولة في سبيل تحقيق تلك الغايات اتخاذ التدابير اللازمة، ومنها ، منع رعاياها الذين يرتكبون جرائم تنم عن انحراف في الطبع أو اعوجاج في السلوك من السفر إلي خارج البلاد، حتى لا يكونوا مصدر ازدراء للدولة والنيل من سمعتها في الخارج.

ومن حيث إن البين من ظاهر الأوراق ، وبالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل من هذه الدعوى، ودون التغول في موضوعها، أن المدعية إبان وجودها في مملكة البحرين حكم عليها بتاريخ ٢٠١٣/٢/٢٨ في الدعوى رقم ٠٧٢٠١٣٠٠٧٩٦ من المحكمة الصغرى الجنائية الرابعة بالمملكة حضورياً بالحبس لمدة ثلاثة أشهر عما أسند إليها من تهمة الدعارة، ولمدة شهر عما أسند إليها من تهمة الإقامة غير المشروعة بمملكة البحرين، وقد نفذت العقوبة المقضي بها بمركز إصلاح وتأهيل النزيلات ، وأفرج عنها بتاريخ ٢٠١٣/٥/٢٨ لذلك تقرر منعها من السفر حماية لسمعة البلاد.

ومن حيث إن مسلك المدعية على هذا النحو، يُشكل خطورة على النظام العام، ومن شأنه الإساءة إلي سمعة الدولة المصرية بالخارج وإلي سمعة رعاياها ، وإذ صدر القرار المطعون فيه استناداً إلي ذلك فإنه يكون قد صدر ، بحسب الظاهر من الأوراق ، قائماً على سبب يبرره قانوناً، بما ينتفي معه ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ، مما يتعين معه القضاء برفض هذا الطلب لانتفاء أحد ركنيه سالفي الذكر.

ومن حيث إن من يخسر الدعوى يلزم مصروفاتها ، طبقاً للمادة (١٨٤) من قانون المرافعات.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة: بقبول الدعوى شكلاً، وبرفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وألزمت المدعية مصروفاته، وأمرت بإحالة الدعوى إلي هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها، وإعداد تقرير بالرأي القانوني في موضوعها.

سكرتير المحكمة **رئيس المحكمة**

ناسخ/وليد