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

بالجلسة المنعقدة علناً في يوم الثلاثاء الموافق ١٦/١٢/٢٠١٤ 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 ٥٤٨٠٩ لسنة ٦٨ق
المقامة من:
محمد عبد الحكيم عبد الوهاب وهدان
ضد

١- وزير الداخلية " بصفته "
٢- مدير مصلحة وثائق السفر والجوازات والهجرة والجنسية " بصفته "

(الوقائع)

أقام المدعي دعواه الماثلة بصحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ١٥/٥/٢٠١٤ طالباً في ختامها الحكم بقبول الطعن شكلاً، وبصفة مستعجلة ، وقف تنفيذ القرار الصادر بمنعه من السفر، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام الجهة الإدارية المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة، مع حفظ كافة حقوقه الأخرى.

وذكر المدعي شرحاً لدعواه أنه فوجئ بتاريخ ٤/٥/٢٠١٤ أثناء إنهاء إجراءات سفره إلي دولة الإمارات العربية المتحدة بإخطاره من قبل القائمين على إدارة جوازات مطار القاهرة بأنه ممنوع من السفر، وأن اسمه مُدرج على قوائم المنع والترقب، وبالبحث علم أن المستشار النائب العام هو الذي أصدر أمر منعه من السفر وترقب الوصول على ذمة تحقيقات النيابة العامة في القضية رقم ١٦٧٣ لسنة ٢٠١٤ جنح الأزبكية . وينعي المدعي على هذا القرار صدوره من غير ذي صفة، وأنه غير قائم على أسباب صحيحة أو مستند على ثمة نص قانوني يخول إصداره، لذلك لم يجد بداً من أن يتوجه بإنذار على يد محضر للمطعون ضدهما لإلغاء القرار ، دون جدوى ، لذلك أقام هذه الدعوى.

وأضاف المدعي أنه طبقاً للدساتير المصرية، بما في ذلك الدستور الحالي (المادتين ٥٤ ، ٦٢) يلزم لإمكان منع مواطن من السفر إلي خارج البلاد أن يحدد القانون الأحوال التي يجوز فيها ذلك،

وأن يصدر الأمر من جهة قضائية، وأن يكون مسبباً، ومقيداً بمدة يحددها الأمر القضائي الصادر بالمنع، إلا أن الممارسة الفعلية لإجراء المنع من السفر على أرض الواقع لا تتقيد بأي ضمانة من هذه الضمانات الدستورية. والحقيقة أن المنع من السفر ينظمه قرار وزير الداخلية صدر عام ١٩٩٤ ، وأنه سبق للمحكمة الدستورية الحكم بعدم دستورية المادتين (٨) و (١١) من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن جوازات السفر ، وبذلك لا يوجد في الوقت الحالي أي سند للقرارات الصادرة من النائب العام أو من غيره من السلطات لطلب إدراج المواطن على قوائم الممنوعين من مغادرة البلاد، وما يحدث عملاً أن النائب العام يصدر أمره بمنع الشخص من السفر، ثم يرسل الملف إلي وزارة الداخلية التي تصدر قرارها عن طريق الإدارة العامة للجوازات والهجرة والجنسية، طبقاً لقرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ١٩٩٦ الصادر تطبيقاً لحكم المادة (١١) من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ التي حكم بعدم دستوريتها فسقطت وسقط معها القرار، ومنذ صدور هذا الحكم بعدم الدستورية ، حدث فراغ تشريعي بصدد موضوع المنع من السفر، ولا يزال قائماً حتى وقتنا هذا . وبناءً عليه يكون القرار الصادر من وزير الداخلية بمنع المواطن من السفر قراراً إدارياً يفتقد السند التشريعي طبقاً لصحيح الدستور والقانون.

كما ذكر المدعي أن القرار المطعون عليه يتوافر له ركن الجدية اللازم توافره للحكم بوقف تنفيذه، لأنه وقع في حمأة عدم المشروعية بمخالفته لنصوص الدستور، وما استقرت عليه أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا لافتقاده السند القانوني لصدوره. أما عن الاستعجال فهو متوافر أيضاً إذ أن تقييد حرية الطاعن في التنقل وحرمانه من مباشرة ومزاولة أعماله دون أن يكون هناك أمد أو ميعاد لذلك يشكل خطورة داهمة على أعماله وحريته، دون أن يكون هناك مبرر أو داع قانوني لذلك، ومن ثم يكون طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مقبولاً.

وقد تداولت المحكمة نظر الشق العاجل من الدعوى بالجلسات على النحو الثابت بمحاضرها، حيث قدم المدعي أربع حوافظ مستندات، وقدم الحاضر عن الدولة حافظة مستندات، ومذكرة دفاع دفع فيها بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى على سند من أن القرارات التي تصدرها النيابة العامة وهي تباشر وظيفة التحقيق التي ورثتها عن قاضي التحقيق ثم وظيفة الاتهام أمام المحاكم الجنائية تعتبر قرارات أو أوامر قضائية وليست قرارات إدارية. وبجلسة ٢٠١٤/١١/١١ قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم مع التصريح بمذكرات في أسبوع، وخلاله لم يتم تقديم أية مذكرات، وفي هذا اليوم صدر الحكم، وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

المحكمـــــة

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات ، وبعد المداولة.

من حيث إن المدعي يهدف من دعواه الماثلة، الحكم بقبولها شكلاً، وبوقف تنفيذ قرار النائب العام بكتابه رقم ٣٨٤ / ٢٠١٤ المؤرخ ٢٠١٤/٤/٢٢ بمنعه من السفر وإدراج اسمه على قائمة ترقب الوصول بمناسبة اتهامه في القضية رقم ١٦٧٣ لسنة ٢٠١٤- إداري الأزبكية ، تسهيل استيلاء ، والمقيدة برقم ٦٧٠٦ لسنة ٢٠١٤ إداري النزهة، ورقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤ حصر أموال عامة شرق القاهرة، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام المدعى عليهما المصروفات في الحالين.

ومن حيث إنه عن الدفع المبدى من الحاضر عن الدولة بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، فذلك مردود بأن قضاء المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادئ – انتهى إلي أن النيابة العامة لا تستنهض ولايتها في خصوص المنع من السفر إلا وفقاً لقانون ينظم جميع المسائل والتي تنتظمها تلك القواعد التي نعتها المحكمة الدستورية بأنها القواعد الشكلية والموضوعية المنظمة لإصدار قرار المنع من السفر، ويكون ما تصدره النيابة العامة بمنأى عن تلك القرارات التي تتسم بالصفة القضائية ، وبالتالي تندرج ضمن ما يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بمراقبة مشروعيته، بحسبان محاكم المجلس صاحبة الولاية العامة في الفصل في المنازعات الإدارية التي ورد النص عليها في الدساتير والإعلانات الدستورية المتعاقبة (الطعن رقم ١٢٢٥١ لسنة ٥٧ق.عليا – جلسة ٢٠١٣/٤/٦) الأمر الذي يتعين معه رفض الدفع الماثل بعدم الاختصاص الولائي ، والقضاء باختصاص المحكمة بنظر الدعوى. ولا ينال من ذلك ، ما تقضي به الفقرة الثالثة من المادة (٦٢) من الدستور الحالي، والذي صدر القرار المطعون فيه في المجال الزمني للعمل به، من أنه لا يجوز منع المواطن من مغادرة إقليم الدولة ، أو فرض الإقامة الجبرية عليه، أو حظر إقامته في جهة معينة إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة، وفي الأحوال المبينة في القانون، إذ أن هذا الحكم بما يقرره من ضمانات جوهرية لحماية الحق في السفر غير قابل للتطبيق بذاته، وإنما يلزم تدخل المشرع لإصدار قانون يتضمن ، على وجه الخصوص، مدة المنع من السفر التي يصدر بها الأمر القضائي المسبب، وأحوال المنع ، فضلاً عما يرتبط بذلك ارتباطاً وثيقاً من الأحكام الموضوعية والإجرائية الحاكمة لتقرير المنع من السفر، بما في ذلك تنظيم حق ذوي الشأن في التظلم من قرار المنع من السفر أو الطعن عليه، وبيان الجهة المنوط بها نظر هذه التظلمات أو الفصل فيما يقام من طعون نعياً على القرارات الصادرة بالمنع من السفر، حرصاً على حماية ذلك الحق، والذي يُعد من الحقوق الطبيعية التي كفلها الدستور فلا تقبل تعطيلاً أو انتقاصاً ، ومن ثم يبقى المنع من السفر محكوماً بالقواعد المعمول بها التي استقر عليها قضاء كل من المحكمة الدستورية العليا، والمحكمة الإدارية العليا، وهذه المحكمة ، إلي حين تدخل المشرع، وسد الفراغ التشريعي الحاصل في هذا الخصوص.

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

ومن حيث إنه عن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فإنه إعمالاً لحكم المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يتعين للقضاء به 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، قد 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 في ذات الوقت أن يتخذ من تنظيم هذا الحق ذريعة للعصف به أو

التغول عليه بما يمس أصله أو جوهر، فيحظر وضع قيود عليه إلا في أضيق نطاق ، وعلى سبيل الاستثناء لضرورة يفرضها التحقيق أو المحاكمة أو صيانة أمن المجتمع.

ومن حيث إنه 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 ، والذي قضى بعدم دستورية نص المادتين (٨) و (١١) من قانون جوازات السفر الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ إلا أن ذلك لا يعني أن مجرد صدور قرار المنع من السفر من النيابة العامة دون وجود قانون ينظم أحوال المنع من السفر، ومدته، وغير ذلك من القواعد الإجرائية والموضوعية الحاكمة له ، على الوجه الآنف بيانه، لا يحول دون مباشرة النيابة العامة لاختصاصها حيال ما تجريه من تحقيقات وغيرها من إجراءات تنفيذ الأحكام الجنائية، بيد أن ذلك لا يحول أيضاً دون تحقق القضاء الإداري ، بصفته صاحب الولاية العامة في نظر الطعون على سائر القرارات والمنازعات الإدارية من توافر موجبات إصدار قرارات المنع من السفر في هذه الحالات ، للوقوف على مدى مشروعيتها، بما يكفل التوازن بين حقوق ومصالح المواطنين ومصلحة المجتمع، إذ من غير المقبول، طبقاً للدستور ، أن تكون هذه القرارات بمنأى عن الرقابة القضائية في ظل غياب النص الذي يعقد لغير محاكم مجلس الدولة الاختصاص بنظر الطعون عليها.

ومن حيث إن البين من ظاهر الأوراق، وبالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل دون التغول في موضوع الدعوى، أنه على إثر الاتهام الموجه للمدعي بتسهيل الاستيلاء على المال العام في القضية رقم ١٦٧٣ لسنة ٢٠١٤ جنح الأزبكية سالفة الذكر، صدر القرار المطعون فيه بإدراج اسم المدعي على قوائم الممنوعين من السفر وترقب الوصول ، وكانت التحقيقات في هذه القضية ما انفكت جارية ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه بحسب الظاهر من الأوراق قائماً على سبب يبرره، بما ينتفي معه ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ، وبالتالي رفض القضاء به، دون حاجة إلي بحث ركن الاستعجال لعدم جدواه.

ومن حيث إن من يخسر الدعوى يُلزم بمصروفاتها ، طبقاً للمادة (١٨٤) من قانون المرافعات.

فلهذه الأسباب

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

سكرتير المحكمة **رئيس المحكمة**

ناسخ/وليد