**مجلس الدولة**
**هيئة مفوضي الدولة**
**المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى**

**تقرير مفوضي الدولة في الطعن رقم 8933 لسنة 53ق**

**المقام من**

1- رئيس مجلس الوزراء "بصفته"
2- وزير الدولة للتنمية الإدارية "بصفته"
3- وزير الإعلام "بصفته"
4- وزير الداخلية "بصفته"

**ضـــــــد**

بثينة عادل على كامل

**وذلك طعنا على حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة الدائرة الاولى –الصادر في الدعوي رقم 851 لسنة 61 قضائية بجلسة 2008/1/8**

**الإجـــــــراءات**

أنه في يوم السبت الموافق 16 /2 /2008 أودعت /هيئة قضايا الدولة نيابة عن الطاعنين بصفتيهم قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقريرا بالطعن قيد بجدول المحكمة تحت رقم 8933 لسنة 53ق.ع طعنا على الحكم الصادر من محكمة القضاء الادارى – **الدائرة الاولى –الصادر في الدعوي رقم 851 لسنة 61 قضائية بجلسة 2008/1/8**والقاضي في منطوقة " حكمت المحكمة برفض الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة ، وبعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ، وبقبولها شكلاً ، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار وألزام الجهة الإدارية مصروفات الطلب العاجل ، وأمرت بإحالة الدعوى إلي هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في موضوعها

وطلب الطاعنون " بصفتيهم" في ختام تقرير الطعن الحكم بقبول الدعوى شكلا وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجددا:

1- بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد.
2- برفض طلب وقف التنفيذ وإلزام المطعون ضدها المصروفات.

**الوقـــــائع:**

تخلص وقائع النزاع حسبما جاء من الأوراق ومن الحكم المطعون فيه انه بتاريخ 2006/10/11 أقامت المطعون ضدها المدعية أصلا" الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه وذلك بإيداع عريضتها قلم كتاب محكمة القضا الادارى وطلبت في ختامها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بعدم إعفاء العاملين بوزارة الإعلام من قيد الحصول على تصريح السفر (البطاقة الصفراء ) على أن ينفذ الحكم بمسودته الأصلية ودون إعلان – وبإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية .

**وذكرت – المدعية – شرحاً للدعوى**

أنها قد عينت باتحاد الإذاعة والتليفزيون بالعمل كمذيعة في 1985/1/2 وحصلت على الدرجة الأولي في 2003/3/26. - مذيعة أولي بقطاع الأخبار باتحاد الإذاعة والتليفزيون، وتقدمت بطلب الحصول على إجازة بدون مرتب وتم الموافقة على طلبها في 2006/1/24 وتعمل علي سبيل الإعارة الداخلية لقناة " أوربت ".

ولما كان عملها في الجهة المشار إليها يتطلب السفر خارج البلاد فضلاً على أنها ترغب في السفر لأغراض غير العمل كالسياحة والمشاركة في مؤتمرات وندوات إلا أنها تواجه دائماً بقيد على هذا الحق يتطلب منها الحصول من الجهة الإدارية على ما يسمي ( بالورقة الصفراء ) وقد تم إعفاء العاملين المدنيين بالدولة من هذا القيد واستبقي في حق العاملين بوزارة الإعلام وبعض الجهات الأخرى.

ونعت المدعية على القرار صدوره مخالفاً لأحكام الدستور ( المادة 40 ) ، (51) ، ( 53) - وانتفاء العلة التشريعية للقرار المطعون فيه كما يشوبه عيب التعسف وإساءة استعمال السلطة خاصة وأنها حاصله على إجازة بدون مرتب وأن سلطات الأمن تطلب منها التصريح للموافقة على سفرها رغم أن العلة التشريعية من استلزامها منتفيه وان الدولة تحرص علي منح العاملين إجازات دون مرتب والمعاش المبكر وأن استثناء بعض العاملين دون غيرهم يكرس لمفهُوم الدولة البوليسية وخروج على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

وقد حددت المحكمة جلسة 2006/12/12 لنظر الشق العاجل وفيها كلفت المحكمة – المدعية – باختصام رئيس اتحاد الإذاعة والتليفزيون وتداولت الدعوى بجلسات المحكمة على الوجه المبين بمحاضرها ، وبجلسة 2007/1/16 قدم الحاضر عن المدعية صحيفة معلنه باختصام رئيس اتحاد الإذاعة والتليفزيون ، وبجلسة 2007/2/13 قدم الحاضر عن الخصم المدخل حافظة مستندات طويت على صورة ضوئية من قرار وزير الداخلية رقم 1996/3937 ، وصورة ضوئية من الكتاب الدوري رقم 4 /1996 ، وبجلسة 2007/3/27 قدم الحاضر عن اتحاد الإذاعة والتليفزيون حافظة مستندات طويت على صورة ضوئية من مذكرة رئيس مجلس الأمناء ، كما قدم مذكرة بدفاعه طلب في ختامها الحكم أصلياً : - بعدم قبول الدعوى بالنسبة لرئيس مجلس الأمناء لرفعها علي غير ذي صفه واحتياطياً برفض طلب وقف التنفيذ مع إلزام المدعية بالمصروفات ، كما قدم الحاضر عن المدعى عليهم بصفاتهم حافظة مستندات طويت على صورة من كتاب مصلحة الجوازات بعدم وجود حظر علي سفر المدعية ، وصورة من قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 ، كما قدم مذكرة بدفاع طلب في ختامها الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفه بالنسبة للمدعى عليهم بصفاتهم وأنه إذا كانت المدعية تهدف إلي وقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بعدم إعفاء العاملين باتحاد الإذاعة والتليفزيون من الضوابط التي حددتها بالنسبة لتصريح السفر " الورقة الصفراء " ، وبعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد إذا كان محل الدعوى إلغاء قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 واحتياطياً :- برفض الدعوى بشقيها العاجل والموضوعي وإلزام المدعية بالمصروفات ، وقدم الحاضر عن المدعية مذكرة بدفاعها طلبت في ختامها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 فيما تضمنه من اعتبار وزارة الإعلام من الجهات ذات الطابع الخاص ، والقرار السلبي لوزير الإعلام بعدم وضع الضوابط التي توجب صدور هذا التصريح حتى تاريخه .وبجلسة 2007/5/15 قدم الحاضر عن المدعية مذكرة بدفاعها صممت فيها علي الطلبات ، وبذات الجلسة قررت المحكمة حجز الدعوى للحكم بجلسة 2007/6/19 وفيها مد أجل النطق بالحكم لجلسة 2007/6/26 لاستمرار المداولة وفيها قررت المحكمة إعادة الدعوى للمرافعة لتقدم الجهة الإدارية المذكرة المعروضة على مجلس الوزراء و الصادر بناء عليها قرار مجلس الوزراء بجلسة 1996/5/22 ولترد الجهة الإدارية ( وزارة الداخلية ) على سندها باستثناء بعض العاملين من شرط عدم الحصول على البطاقة الصفراء وليقدم اتحاد الإذاعة والتليفزيون التنظيم الخاص بسفر العاملين المعارين إلي الداخل والخارج والإجازات الاعتيادية. وبجلسة 2007/9/4 قدم الحاضر عن الجهة الإدارية صورة من محضر جلسة مجلس الوزراء في 1996/5/22 ورد وزارة الداخلية على طلبات المحكمة بجلسة 2007/6/26 والتي أوردت فيها أنه يخرج عن نطاق سلطة وزارة الداخلية إدخال أو إخراج أية جهة من الجهات المشار إليها في قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 ، ولم يقدم اتحاد الإذاعة والتليفزيون التنظيم الخاص بسفر العاملين به والحاصلين على إجازات اعتيادية ، كما قدم الحاضر عن المدعية مذكرة بدفاعها صمم فيها على طلباتها ، وقدم الحاضر عن الجهة الإدارية مذكرة بدفاعها صمم فيها على سابق ما أبداه من دفوع ودفاع ، وبالجلسة المنعقدة بتاريخ 2008/1/8 أصدرت المحكمة حكمها المطعون فيه.

**وشيدت المحكمة حكمها** على سند من أنه ولئن كانت – هذه المحكمة – وفقاً لاختصاصها الدستوري والقانوني لا تفصل في دستورية أداة قانونية حاكمه إلا أن ذلك لا يمنعها من أن تنزل رقابة المشروعية وإعلائها على ما تصدره الجهة الإدارية من قرارات إيجابية أو سلبية تمس بطريق مباشر أو غير مباشر حقوق الأفراد وحرياتهم ، ولا تثريب عليها إن أنزلت رقابة الإلغاء أو القضاء الكامل على هذه القرارات حتى وإن لم يكن القرار مستنداً إلي نص تشريعي صادر عن السلطة التشريعية المختصة بإصداره .

ومن حيث إن حصول العامل على إجازاته الوجوبية والجوازية من الحقوق الوظيفية التي حرص المشرع على تقريرها ، وأن منح الإجازة يعنى من باب اللزوم استغناء الجهة الإدارية عن جهود العامل خلالها ، وإلا كان قرار منح الإجازة ذاته مخالفاً للمصلحة العامة وعليه يضحي إلزامه بعد منحه الإجازة الرجوع لها للحصول على إذن بالسفر إلي خارج البلاد تدخل في أموره الشخصية وقيداً على حريته ، وتقوم ذات النتائج والآثار من باب أولي إذا كان العامل معاراً إلي جهة أخري بحسبان أن العامل المعار وإن قامت بينه وبين جهة العمل صلة العمل إلا أن هذه العلاقة موقوفة الأثر لتبعيته إلي الجهة المعار لها ، ويكون تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في الجهة مصدرة القرار باستلزام موافقة بعض الجهات تبعيض لحقوق الأفراد الدستورية في السفر والتنقل داخل البلاد أو خارجها واعتداء عليها ، ويصم مسلك هذه الجهات بعدم المشروعية.

ومن حيث إن البين من ظاهر الأوراق وفي حدود الفصل في الشق العاجل من الدعوى- أن المدعية – كما وردفي صحيفة دعواها – وهو ما لم تنكره الجهة الإدارية( اتحاد الإذاعة والتليفزيون ) قد عينت بوظيفة مذيعة

– بالاتحاد في 1985/1/2 وتشغل الدرجة الأولي اعتباراً من 2003/3/26 بقطاع الأخبار وأنها حصلت على إجازة بدون مرتب في 2006/1/24 وتعمل علي سبيل الإعارة الداخلية لإحدى المحطات التليفزيونية – ويتطلب طبيعة عملها أو حريتها الشخصية السفر إلي الخارج.
ومن حيث إن وزارة الإعلام – من الجهات التي حددها قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 وأوجب على العاملين بها ضرورة الحصول على البطاقة الصفراء قبل السفر خارج البلاد ، وقد حددت مذكرة رئيس مجلس الأمناء التي تمت الموافقة عليها من وزير الإعلام في 2001/4/18 – المرفقة بأوراق الدعوى – أن يكون سفر العاملين شاغلي الدرجة الأولي فما دون بموافقة رئيس القطاع المختص بناء على عرض رئيس القسم التابع له العامل وشمول هذا التنظيم لكافة العاملين بما فيهم الحاصلين على إجازات خاصة أو إعارة خارجية أو داخلية يمثل قيداً علي حق العامل ، ولا يبرر ذلك بضبط أعمال الوظيفة أو حماية الجهة الإدارية بحسبان أن ذلك يمثل قيداً – دون سند مشروع - للمعارين أو الحاصلين على إجازات خاصة علي حرية ذلك العامل في السفر إلي خارج البلاد.
ومن حيث إن الجهة المدعى عليها – اتحاد الإذاعة والتليفزيون – لم تنكر في دفاعها أنها تمارس فرض قيد – الموافقة على السفر – للمدعية ، رغم حصولها على إجازة بدون مرتب، فإن مسلكها يكون – بحسب الظاهر – مخالفاً للقانون ويضحي طلب المدعية قائماً على سند جدي يبرره ولا يحاج على ذلك بما ورد في دفاع الجهة الإدارية من أن المدعية يصرح لها بالسفر عند طلبها بحسبان أن عرض أمرها على جهة عملها في هذا الشأن – بعد حصولها على إجازة وموافقة جهة العمل عليها ينال من حريتها الشخصية في السفر .
ومن حيث إنه عن ركن الاستعجال فإن قضاء هذه المحكمة قد استقر على توافره في كل ما يتصل بحقوق الأفراد وحرياتهم الدستورية خاصة إذا استوي ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ على عُمد من المشروعية تؤيده .

**<u>وإذ لم يلق الحكم قبولا لدى الطاعنيين بصفاتهم فقد طعنوا عليه للأسباب الآتية:</u>**

**<u>مخالفة القانون</u>**

بادئ ذي بدء ننوه أن الحكم المطعون فيه قد اعتراه عيب مخالفة القانون وذلك في تكييف طلبات المطعون ضدها على أساس أنها وقف تنفيذ وإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن رفع تطلب حصولها على البطاقة الصفراء قبل سفرها إلى الخارج ومن ثم انتهى إلى رفض الدفع المبدئ بمذكرة الحكومة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد إذ أن هذا التكييف جانبه الصواب وذلك أن التكييف الصحيح لطلبات المطعون ضدها هي الطعن على القرار رقم 3937 لسنة 1996 الصادر من وزير الداخلية وبالتالي فان هذا القرار يخضع للقاعدة العامة في سريان مواعيد دعوى الإلغاء عليه الأمر الذي يكون الحكم المطعون فيه قد اخطأ عندما اعتبر التكييف القانوني لطلبات المطعون ضدها هو إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن رفع تطلب حصولها على البطاقة الصفراء قبل سفرها إلى الخارج.

**<u>الخطأ في تطبيق القانون</u>**

حيث إن الثابت من الأوراق أن الحكم المطعون فيه قد خرج على مقتضى أحكام القانون حينما قضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه على الرغم من أن ركني الاستعجال والجدية غير متوافرين في طلب وقف التنفيذ ، فمن حيث انه وعن ركن الجدية فالثابت من قرار وزير الداخلية المطعون عليه انه تضمن وزارة الإعلام ضمن المطالبين باستخراج البطاقة الصفراء باعتبار أن العمل داخل وزارة الإعلام ذا طبيعة خاصة من حيث الشروط الواجب توافرها في القائمين بالعمل وبالنظر إلى أهمية العمل الذي يؤديه العاملين وبإنزال ما سبق على واقعات الطعن يبين أن المطعون ضدها من العاملين بالإذاعة والتلفزيون كمذيعة وأنها تقدمت بطلب للحصول على إجازة فوافقت الجهة الإدارية ولم تعترض إلا أن المطعون ضدها لم تقتنع وقامت برفع دعواها الصادر فيها الحكم المطعون فيه ولما كان طلب المطعون ضدها جاء مخالفا للقانون نظرا لمشروعية القرار المطعون في

**<u>الـــــراى القانوني</u>**

ومن حيث إن ما يهدف إليه الطاعنين بصفتيهم من طعنهم هو الحكم بقبول الطعن شكلا وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجددا

1- بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد.

2- برفض طلب وقف التنفيذ وإلزام المطعون ضدها المصروفات.

**<u>.ومن حيث انه وعن شكل الطعن</u>**

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه صدر بجلسة 2008/1/8 ، وأقيم الطعن الماثل عليه بإيداع تقريره قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2008/2/16 فإنه ومن ثم يكون قد أقيم في ميعاد الستين يوماً المنصوص عليه قانوناً في المادة (44) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة ، وإذ استوفى الطعن سائر أوضاعه الشكلية الأخرى فإنه يكون مقبولاً شكلاً .

**ومن حيث إنه عن الدفع المبدى من الجهة الإدارية بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد**

من حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن : " التكييف القانوني للدعوى ولطلبات الخصوم فيها ، أمر يستلزم إنزال حكم القانون الصحيح على وقائع المنازعة ، ويخضع بهذه المثابة لرقابة القضاء ، الذي ينبغي عليه في هذا السبيل أن يتقصى طلبات الخصوم ويمحصها ويستجلي مراميها بما يتفق والنية الحقيقية من وراء إبدائها ، دون الوقوف عند ظاهر المعنى الحرفي لها أو بتكييف الخصوم لها ، فالعبرة بالمقاصد والمعاني وليس بالألفاظ والمباني ، ولا التزام في هذا التكييف إلا بحقيقة نية وإرادة الخصوم ، وليس بما يصوغون به طلباتهم ، ويقيد هذا التكييف بحكم القانون فحسب وليس بما يزعمه الخصوم من أسانيد لطلباتهم . **"{المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 1941 لسنة 33 ق جلسة 1997/12/1-غير منشور }.**

ومن حيث انه بتطبيق ما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق أن المطعون ضدها قد عينت بوظيفة مذيعة – بالاتحاد في 1985/1/2 وتشغل الدرجة الأولي اعتباراً من 2003/3/26 بقطاع الأخبار وأنها حصلت على إجازة بدون مرتب في 2006/1/24 وتعمل علي سبيل الإعارة الداخلية لإحدى المحطات التليفزيونية – ويتطلب طبيعة عملها أو حريتها الشخصية السفر إلي الخارج.

ومن حيث إن وزارة الإعلام – من الجهات التي حددها قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 وأوجب على العاملين بها ضرورة الحصول على البطاقة الصفراء قبل السفر خارج البلاد ومن ثم فان عدم السماح للمطعون ضدها بالسفر إلى الخارج ورفع تطلب حصولها على الورقة الصفراء يمثل قرارا سلبيا بالامتناع عن السماح لها بالسفر ومن ثم تكون حقيقة طلبات المطعون ضدها وفقاً للتكيف الصحيح لها - هي الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ وإلغاء قرار جهة عملها السلبي بالامتناع عن رفع تطلب حصولها على البطاقة الصفراء قبل سفرها إلي الخارج كل ذلك بحسبان أن لزوميه استخراج تصريح السفر ( البطاقة الصفراء ) يمثل قيداً على حرية السفر إلي خارج البلاد وتمييزاً سلبياً لبعض العاملين عن أقرانهم في جهات إدارية أخرى لا تقل مسئولية الوظيفة المسندة لهم ويمثل فى ذات الوقت تجددا فى المخالفة. الأمر الذي تكون معه ا المنازعة الماثلة تمثل طعنا على قرار سلبي ومن ثم فلا يتقيد الطعن فيه بالمواعيد واذ ذهبت المحكمة فى حكمها الى ذلك الاتجاه فإنها تكون أصابت صحيح حكم القانون الأمر الذي يتعين معه رفض هذا الدفع

**ومن حيث انه وعن الموضوع**

**فإن المادة (41) من الدستور الدائم 1971" الملغى"** تنص على " الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس ، وفما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد ومنعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ".

**وتنص المادة (52) من الدستور** على ان:- " للمواطن حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلي الخارج ، وينظم القانون هذا الحق وشروط الهجرة ومغادرة البلاد ."

**تنص المادة 71 من الدستور على أنه** : ( يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً ، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون ، ويجب إعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة إليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الإجراء الذى قيد حريته الشخصية ، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة ، وإلا وجب الإفراج حتما )

**وتنص المادة (1) من قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 على** ان " على العاملين بالجهات الآتية ( رئاسة الجمهورية ، وزارة الدفاع ، وزارة الإنتاج الحربي ، وزارة الإعلام ، وزارة العدل بالنسبة لرجال القضاء والنيابة العامة وسائر أعضاء الهيئات القضائية ، وزارة الداخلية بالنسبة لأعضاء هيئة الشرطة ( تقديم ما يفيد موافقة جهة العمل عند السفر للخارج وذلك وفقاً للضوابط التى تحددها الوزارة المعنية ، ويجب تقديم ما يفيد الموافقة على السفر إلي الخارج إلي جهة الجوازات بمكان الخروج.".

**ومن حيث إن مؤدى ما تقدم ، إن المشرع الدستوري أعلى من قدر الحرية الشخصية وما يتفرع عنها من** حقوق وحريات عامة ، وفى مقدمتها حرية التنقل والسفر داخل البلاد أو خارجها حيث ارتقى بها إلى مصاف الحريات العامة والحقوق الدستورية ، ومحذرا من تقييد حقوق المواطن وحرياته دون مقتضى مشروع ومفوضاً السلطة التشريعية تنظيم القيود التي تمس تلك الحريات على أن تمارس ولايتها التشريعية بنفسها دون أن تتنازل عنها للسلطة التنفيذية ، ولا يحد سلطتها في هذا الخصوص سوى قواعد الدستور .

ومن حيث إنه ولئن كان الدستور صان حقوق المواطن وحرياته العامة إلآ أن ذلك لا يخل بالحق في تنظيمها ، حيث إن تلك الحقوق ليست مطلقة ، وإنما تخضع لتنظيم المشرع ، فى نطاق السلطة التقديرية التي يمارسها فى مجال تنظيم الحقوق وفق الأسس الموضوعية التي يراها تحقق التوازن بين مصالح الجماعة والمحافظة على قيمتها واستقرارها ، ومصلحة المواطن في إلا يفرض عليه قيد بغير مسوغ تشريعي ، وحتى تعيش تلك الحريات فى دائرة قواعد منظمة تحول دون التغول عليها أو اقتحام ضماناتها أو العصف بها ومكفولة بما أحاطها الدستور من رعاية توكيدا لقيمتها ، وحتى يتمتع كل مواطن بحريته الفردية ويمارسها دون مساس بها فى غير الأحوال التى بينها القانون ، وينبغي بالتالي – ضماناً لتلك الحريات الفردية وإرساء لإبعادها التي تمليها طبيعتها – أن يصدر قانون لتنظيم القيود المفروضة على تلك الحريات وقد تناول المشرع الدستوري في المادة 41 منه أخطر القيود التي تعصف بهذه الحرية الشخصية وتنال منها وهى القبض والتفتيش والحبس والمنع من التنقل ، ومحذرا – في غير حالة التلبس القبض على المواطن وتفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته باى قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر يصدر من القاضي المختص أو النيابة العامة ، استلزمته ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع على أن يكون ذلك وفقاً لأحكام القانون المنظم لإصدار هذه الأوامر وغالباً ما ترد هذه القيود فى القوانين الجنائية ، حيث تناول قانون الإجراءات الجنائية معظم هذه القيود – وهى الضبط والتفتيش والحبس الاحتياطي ، إلا أن نصوصه قد خلت تماماً من تقيد حرية التنقل والسفر خارج البلاد ومع ذلك فإن أى مساس بحرية التنقل بإصدار أوامر القبض على الأشخاص أو تفتيشهم أو حبسهم أو منعهم من التنقل أو السفر أو تقييد حريتهم بأى قيد إذا بوشرت لضرورة التحقيق تعتبر من الإجراءات الجنائية التي تمس الحرية الشخصية التي تصدرها السلطة المختصة بالتحقيق ومن ثم فإن المنع من السفر ، وإن لم يرد صراحة في قانون الإجراءات الجنائية – إلا أنه إذا صدر من السلطة المختصة لضرورة التحقيق فإنه يعتبر من الإجراءات الجنائية ويأخذ حكمها . **فى هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم طعن رقم 7960 لسنة 45 ق.ع - جلسة 2002/1/12**"

**ومن حيث أن الأصل أن السلطة التنفيذية** لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساسًا على إعمال القوانين وإحكام تنفيذها، غير أنه استثناء من هذا الأصل وتحقيقًا لتعاون السلطات وتساندها، فقد عهد الدستور إليها فى حالات محددة أعمالاً تدخل فى نطاق الأعمال التشريعية، ومن ذلك إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين **"القضية رقم 5 لسنة 5 قضائية دستورية بجلسة 1986/5/17 جـ3 دستورية صـ327"**

**من حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد اضطرد على أن** : " صحة القرار الإداري تتحدد بالأسباب التى قام عليها ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة فى الأوراق وقت صدور القرار ومدى مطابقتها للنتيجة التى انتهى إليها . ".

**{المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم 2391 لسنة 34 ق جلسة1990/3/20- الموسوعة الإدارية الحديثة ج 35 ص 1004. }.**

**من حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد اضطرد** على أن : " وقف تنفيذ القرار الإداري ، يقوم على توافر ركنين ،الأول هو ركن الجدية ، بأن يكون الطعن فى هذا القرار قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدية يرجح معها القضاء بإلغائه ، والثاني هو ركن الاستعجال ، بأن يترتب على تنفيذ ذلك القرار نتائج قد يتعذر تداركها .

**"{المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1404 لسنة 33 ق جلسة1989/6/3- الموسوعة الإدارية الحديثة ج 33 ص 919 }**

**ومن حيث إنه عن ركن الجدية** فإن الثابت من الأوراق- أن المطعون ضدها – كما وردفي صحيفة دعواها – وهو ما لم تنكره الجهة الإدارية( اتحاد الإذاعة والتليفزيون ) قد عينت بوظيفة مذيعة – بالاتحاد في 1985/1/2 وتشغل الدرجة الأولي اعتباراً من 2003/3/26 بقطاع الأخبار وأنها حصلت على إجازة بدون مرتب في 2006/1/24 وتعمل علي سبيل الإعارة الداخلية لإحدى المحطات التليفزيونية – ويتطلب طبيعة عملها أو حريتها الشخصية السفر إلي الخارج.

**ومن حيث إن وزارة الإعلام** – من الجهات التي حددها قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 وأوجب على العاملين بها ضرورة الحصول على البطاقة الصفراء قبل السفر خارج البلاد ، وقد حددت مذكرة رئيس مجلس الأمناء التي تمت الموافقة عليها من وزير الإعلام في 2001/4/18 – المرفقة بأوراق الطعن – أن يكون سفر العاملين شاغلي الدرجة الأولي فما دون بموافقة رئيس القطاع المختص بناء على عرض رئيس

القسم التابع له العامل وشمول هذا التنظيم لكافة العاملين بما فيهم الحاصلين على إجازات خاصة أو إعارة خارجية أو داخلية.
ولما كان ذلك وحيث ان القيد والذي وضعته وزارة الداخلية بالتنسيق مع وزارة الإعلام بموجب القرار رقم 3938 لسنة 1996 يمثل افتئات على السلطة التشريعية وإهدارا صريحا لمبدأ الفصل بين السلطات فضلا عن إهداره للمبادئ والقواعد الدستورية والمعمول بها والتي جاءت جميعها مطابقة للمبادئ والقواعد والمواثيق الدولية والتي جاءت جميعها مؤكدة على ان حرية التنقل داخل البلاد او السفر خارج حدودها هى من الحريات التي أكد على حمايتها المشرع الدستوري وارتقى بها الى مصاف الحقوق والحريات الواجب ضمانها وكفالتها استناداً إلى أن حرية الانتقال تنخرط فى مصاف الحريات العامة ، وأن تقييدها دون مقتض مشروع إنما يجرد الحرية الشخصية من بعض خصائصها ، ويقوض صحيح بنيانها ، كما أن الدستور بنص المادة (41) منه عهد إلى السلطة التشريعية وحدها تقدير هذا المقتضى ، ولازم ذلك أن يكون
ومن حيث انه ولئن كان المشرع الدستوري قد عهد الى القائمين على الأمر سلطة تنظيم هذا الحق وغيره من الحقوق الأخرى فان هذا التنظيم يشمل أمرين:
**الأول:** وهو ان السلطة المنوط بها وضع هذا التنظيم هي السلطة التشريعية فقط فالمشرع الدستوري لم يعقد للسلطة التنفيذية اى اختصاص فى تنظيم شئ ما يمس الحقوق التي كفلها الدستور وإنما وسد هذا الاختصاص برمته إلى السلطة التشريعية ووضع له الضوابط اللازمة لسن التشريعات المنظمة له.
**الأمر الثاني**: يتعلق بتنظيم هذا الحق فلقد وضع الدستور الضوابط الأساسية لتنظيم حق التنقل والانتقال ولم يترك امر تنظيم هذا الحق محض سلطة تقديرية للسلطة التشريعية بل قيدها فى ذلك الا يترتب على تنظيم الحق الانتقاص منه او إفراغه من مضمونه القانوني فالأصل هو حرية التنقل ، والاستثناء هو المنع منه ، وأن المنع من التنقل لا يملكه إلا قاض أو عضو نيابة عامة يعهد إليه القانون بذلك، وينظم القواعد الشكلية والموضوعية لإصدار الأمر بذلك ، فى ضوء الضوابط التى وضع الدستور أصولها ، وعلى هذا فإن أى نص يخالف هذه الأصول يعتبر منسوخاً حتماً بقوة الدستور نفسه ، باعتباره القانون الوضعي الاسمي .
ومن حيث إنه ولما كان مجلس الوزراء قد قرر بجلسته المعقودة في 1996/5/22. والذي صدر قرار وزير الداخلية رقم 3937 لسنة 1996 مستنداً إلي ما ورد به قد استثني بعض العاملين في جهات سماها ( ذات طابع خاص ) من إلغاء تصريح السفر – يمثل افتئاتاً على المبادئ الدستورية السالف ذكرها – باستلاب السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء ووزارة الداخلية اختصاصاً موسداً إلي السلطة التشريعية دون سواها الأمر الذى يكون معه هذا القرار المطعون فيه صدر مخالفا للقانون جدير التقرير للقضاء بوقف تنفيذه
ومن حيث إنه عن ركن الاستعجال فإن قضاء هذه المحكمة قد استقر على توافره في كل ما يتصل بحقوق الأفراد وحرياتهم الدستورية خاصة إذا استوى ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ على عُمد من المشروعية تؤيده
وإذ ذهب الحكم المطعون فيه أخذا بهذا المسلك فانه يكون قد صادف صحيح حكم القانون ويغدو الطعن عليه مفتقدا لسنده القانوني الصحيح.

**ومن حيث إن رفض الطعن يلزم الطاعن مصروفاته عملا بحكم المادة 270 مرافعات**

**<u>فلهذه الأسباب</u>**

**نرى الحكم:- بقبول الطعن شكلا ورفضه موضوعا وإلزام الطاعنيين بصفاتهم المصروفات**

**المقرر:** **مفوض الدولة**
**مستشار.د./عمر حماد** **المستشار /سراج عبد الحافظ**
**سبتمبر 2014** **نائب رئيس مجلس الدولة**