جامعة المنصورة

كلية الحقوق

حدود الرقابة القضائية على قرارات الإبعاد

دراسة مقارنة

بحث مقدم استكمالا لرسالة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق

جامعة المنصورة

مقدم من الباحث

المبروك عابد المبروك الأطرش

٢٠٢٣/١٤٤٥

ملخص البحث

يباشر القضاء الإداري رقابة هامة على قرارات الإبعاد، وفي هذا البحث سوف نتناول الرقابة القضائية على قرارات الإبعاد من جانبين أساسيين، حيث حرت معالجة هذا البحث في مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول، جوانب الرقابة على مشروعية القرار الإداري من حيث رقابة المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية، وذلك في مطلبين، بينما جري تخصيص المبحث الثاني للجانب التطبيقي من هذا البحث، حيث جري تناول موقف محكمة القضاء الإداري، من جانب، وموقف المحكمة الإدارية العليا من جانب أخر، وذلك في مطلبين، ثم انتهينا إلي وضع خاتمة ومجموعة من النتائج والتوصيات.

Research Summary

The administrative judiciary undertakes important oversight of deportation decisions, and in this research we will address judicial oversight of deportation decisions from two basic aspects. This research was dealt with in two sections. In the first section, we addressed aspects of monitoring the legitimacy of the administrative decision in terms of monitoring external legitimacy and internal legitimacy. This was in two sections, while the second section was devoted to the applied aspect of this research, where it dealt with the position of the Administrative Judicial Court, on the one hand, and the position of the Supreme Administrative Court, on the other hand, in two sections, and then we concluded by developing a conclusion and a set of results and recommendations.

مقدمة

لا خلاف على مبلغ أهمية الدور، الذي يضطلع به القضاء في الرقابة على القرارات الصادرة عن جهة الإدارة، وعلى وجه الخصوص، قرارات الإبعاد، التي تصدر ضد الأجانب. هذا لتعارض هذه القرارات وحرية الحركة، ولا مجال لتجزئة هذه الحرية بين الوطنيين والأجانب، إذ لا يجب التمييز في إعمال هذا الحق. ومن ثم، فإن القضاء يعمل رقابته في هذا

الشأن للوقوف على مشروعية القرار، سواء تعلق الأمر بالمشروعية الداخلية، أو كذلك المشروعية الداخلية. ويجب أن يصدر القرار الإداري مشروعًا، إلاّ أنّه للوقوف على مشروعية القرار، جرى الفقه على تحليل القرار الإداري إلى عدة عناصر، يجب أن تكون كلها صحيحة لكي يكون القرار الصادر مشروعًا.

وهذه العناصر يجب أن تكون صحيحة لكي يكون القرار الصادر مشروعًا، وهذه العناصر يمكن تقسيمها إلى عناصر شكلية، وأخرى موضوعية، فيطلق على عملية الرقابة الأولى؛ الرقابة على المشروعية الخارجية للقرار الإداري باعتبارها تشتمل على العيوب الشكلية التي تتمثل في (الاختصاص، الإجراءات، الشكل)، ويطلق على الثانية؛ الرقابة على المشروعية الداخلية على اعتبار أنّها تتناول (السبب، المحل، الغاية).

أهمية البحث

تأتي أهمية البحث، من كونه ينصب على قياس حجم الدور، الذي يضطلع القضاء في حماية حرية التنقل، على أساس النظر في مشروعية القرارات الصادرة عن الضبط الإداري، بالإبعاد عن الإقليم الوطنين ولا يخفي أن الأجانب هم المعنيين، على وجه الخصوص، بهذه القرارات، ولكن ذلك لا يقدح في أهمية الرقابة على هذه القرارات، على اعتبار ان الحرية لا تتجزأ ما بين الوطنيين، والأجانب.

إشكالية البحث

تكمن إشكالية الدراسة فى الآتي: وضع الضوابط والقواعد التى توازن بين حق الفرد فى التمتع بحرية التنقل وحق الدولة فى التدخل لتقييد ذلك الحق حفاظاً للنظام العام. توضيح حق الدولة فى التضييق على حرية التنقل بالنسبة للأجانب.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى إلتزام التشريعات الوطنية بحرية التنقل، ومعرفة مدى توفر الضمانات القانونية لحماية حق التنقل باعتباره من الحقوق الدستورية، كما تهدف الدراسة الاسهام بالغموض الذي يكتنف هذا الموضوع باعتبارهما لا يمكن تقييدها دون ضوابط معينة.

منهج الدراسة

تقتضي طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي المقارن، وذلك من خلال الوصف والتحليل للآليات الوطنية المتعلقة بحماية وكفالة حرية التنقل، ومقارنة النصوص الواردة في الوثائق الدولية مع القوانين الوطنية، وقد يفرض المنهج التاريخي من خلال التعرض لبعض الأوضاع القانونية المرتبطة بالموضوع والتي كانت سائدة في فترة معينة، إذ بفضله يمكن التعرف على بعض الحقائق التاريخية والاجتهادات القضائية.

الدراسات السابقة

الدراسات العربية

مصطفى العدوي، سلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس/ القاهرة ٢٠٠٣.

د. عبدالغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٩٣م.

المبحث الأول

حدود الرقابة القضائية على قرارات الإبعاد

تمهيد:

يباشر القضاء رقابته على قرارات إبعاد الأجانب، شأن كافة القرارات الأخرى التي تصدر عن جهة الإدارة بلا خلاف، اللهم أن على القضـــاء أن يحقق التواز المطلوب بين مقتضي عدم المســـاس بحرية الحركة والتنقل من مكان لأخر، ومقتضيات الأمن العام، الذي يتحقق من خلال الالتزام بالإجراءات والضـــوابط الخاصـــة بدخول وإقامة الأجانب، ومن ثم، فالقاضي الإداري، وهو بصـــدد الرقـــابة على القرارات الإدارية يمارس هذين النوعين من الرقابة لفحص مشروعية القرار الإداري الخارجية والداخلية، وبناءً على ذلك فإنّنا سوف نتعرض للرقابة على المشروعية الخارجية؛ **أولّاً.** ثم الرقابة على المشروعية الداخلية؛ **ثانيًا.** على النحو الآتي:

المطلب الأول: الرقابة على المشروعية الخارجية لقرارات الإبعاد.

المطلب الثاني: الرقابة على المشروعية الداخلية لقرارات الإبعاد.

المطلب الأول

الرقابة على المشروعية الخارجية لقرارات الإبعاد

يقصـــد بالرقابة على المشـــروعية الخارجية للقرار الضـــبطي: (الرقابة التي يمارســـها القاضـــي الإداري على القرارات الإدارية من الناحية الشكلية)، وتتمثل عناصر الركن الشكلي للقرار في: الاختصـــاص، والشكل، والإجراءات، التي يتطلبها القانون لإصدار هذه القرارات، ولذلك فإنّنا ســـوف نتناول رقابة القاضـــي الإداري على قرارات الإبعاد المتعلقة بالأجانب فيما يتعلق بالمشـــروعية الشـــكلية، ومن ثلاثة نواح تتحدد في؛ عيب الاختصـــاص، وعيب عدم التسبيب، وعيب مخالفة الإجراءات، وذلك على النحو التالي:

١-الرقابة القضائية على عيب الاختصاص:

يعني الاختصـــاص في مجال القرار الإداري؛ ســـلطة إصدار القرار، وحتى يكون القرار

سـليماً فإنّه يجب أن يصـدر من موظف عام يملك هذه السـلطة، وإلاّ كان مشوباً بعيب عدم الاختصـاص، فإذاً فإنّ عيب عدم الاختصـاص هو: "عيب القدرة قانوناً على مباشـرة عمل معين"(١).

ويجب أن يتأكد القاضي من صدور القرار ممّن يملكه قانوناً، سواء كان الوزير، أو مدير البوليس، بحسب الظروف التي صدر فيها القرار، ولا بد من الإشارة إلى أنّ عيب الاختصاص من النظام العام الذي لا يمكن مخالفته، ويمكن الدفع به في أيّ مرحلة من مراحل الدعوى، كما يمكن للقاضي أن يقضي به من تلقاء نفسه، حتى ولو لم يطلبه الطاعن(٢).

وفي الواقع فإنّ عيب عدم الاختصـاص قلّما يثور بالنسـبة لقرارات إبعاد الأجانب، حيث حصـر القانون المصـري رقم ٨٩ لسـنة ١٩٦٠م، سلطة اتخاذ قرار إبعاد الأجانب، وتنظيم إجراءاتـه في وزير الـداخلية، فالمادة (٢٥) منه تنص على أنّ: لوزير الداخلية بقرار منه إبعـاد الـأجـانـب، كمـا تنص المادة (٢٨) من ذات القانون على أنّ: (يبين وزير الداخلية الإجراءات التي تتبع إصدار قرار الإبعاد وإعلانه وتنفيذه) وكذلك الأمر بالنسبة للسماح للأجنبي المبعد بالعودة إلى مصـر، حيث يلزم حصـوله على إذن من وزير الداخلية، وفقًا لنص المادة (٣١) من القانون ذاته، والتي تنص على أنّه: (لا يسـمح للأجنبي الذي سبق إبعاده بالعودة إلى أراضي جمهورية مصر العربية إلاّ بإذن من وزير الداخلية).

وليس هنـاك ما يمنع القضـاء الإداري من إلغاء قرار الإبعاد اسـتناداً إلى عيب عدم الاختصـاص، وذلك في حالة صدوره عن شخص غير وزير الداخلية، الذي جعل القانون أمر إصـدار قرارات الإبعاد مقصـوراً عليه وحده(٣)، إلاّ أنّ القاضـي الإداري قليلاً ما يلغي قرار

---

(١) د. محمد عبدالحميد أبوزيد، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٨م، ص٨٤ : د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ١٩٧٤، دار الفكر العربي، ص١٦٠ : ينظر كذلك، د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، جامعة عين شمس، ١٩٧٦، ص ٣٠٦.

(٢) مصـطفى العدوي، سـلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضـائية عليها – دراسـة مقارنة، رسـالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شـمس/ القاهرة ٢٠٠٣م، ص٥٤١ : د. عبد الملك يونس محمد، أساس مسئولية الإدارة وقواعدها، ط١، ١٩٩٩، مطبعة جامعة صلاح الدين، آربيل.

(٣) راجع/ د. محمـد الروبي، إخراج الـأجانب من إقليم الدولة، دار النهضـة العربية – القاهرة ٢٠٠١م، ص٤٧٠.

الإبعاد لعيب عدم الاختصـــاص؛ وذلك لأنّ قواعد الاختصاص من البساطة والوضوح بحيث يتم احترامها في أكثر الأحيان(٤).

وبنـــاءً على ما تقدم فإذا كان الأصـــل أنّ المختص بإصـــدار قرارات الإبعاد هو وزير الداخلية، وذلك وفقًا لنص المادة (٢٥) من القانون رقم ٨٩ لســـنة ١٩٦٠م، والتي نصت على أنّه لوزير الداخلية بقرار منه إبعاد الأجانب، فمقتضى ذلك أنّه لا يجوز التعويض فيها، ذلك أنّ القانون هو الذي يحدد الجهة المختصة بالحق في منح الترخيص بالإقامة وتجديدها، حيث ينص على أنّ الشـــخص التابع لوزارة الداخلية يتمتع بســـلطة تقديرية في مجال الترخيص للأجنبي بالإقامة، سواء كان من ذوي الإقامة العادية، أو الخاصة، أو المؤقتة، أمّا الإبعاد فوزير الداخلية هو المختص بإصداره(٥).

وتجدر الإشارة إلى أنّه إذا كان وزير الداخلية وحده هو المختص بإصدار قرار الإبعاد، إلاّ أنّ القانون رقم ٨٩ لســـنة ١٩٦٠م قد منح لمدير مصـــلحة الهجرة والجوازات والجنســـية اختصـــاصاً بتحديد إقامة الأجنبي الذي صدر قرار بإبعاده، وتعذر تنفيذ الإقامة في جهة معينة، والتقدم إلى مقر مركز الشرطة المختص في المواعيد التي يعينها القرار، وذلك إلى حين إمكان إبعاده.

وفي هـــذه الحالة فإنّه يجوز لمدير مصـــلحة الجوازات أن يصـــدر قراراً بإنهاء الإقامة المؤقتة، ومن ثم تنفيذ قرار الإبعاد، وذلك دون حاجة لصـــدور قرار جديد من وزير الداخلية بالإبعاد، وهو ما أكدته محكمة القضـــاء الإداري في حكمها الصادر في أوّل ديسمبر ١٩٥٥م، والذي قضت فيه بأنّه: (لمدير إدارة الجوازات والجنسية أن يصدر قراراً بإنهاء إقامة الأجنبي

---

(٤) د. مصطفى العدوي، سلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليهم، مرجع سابق، ص٥٤٠ : ينظر كذلك، د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٩ ، د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، القاهرة، مصر ١٩٦٨، ص٣١٥ : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض وأصول الإجراءات، الكتاب الثاني, منشورات الحلبي,٢٠٠٢, ص١٥ – ١٦.

(٥) راجع/ أحكام محكمة القضاء الإداري، رقم ٣٩٧٩ لسنة ٥١ ق، جلسة ٢٩/ يوليو/ ١٩٩٧م. ورقم ٣٩٢١ لسنة ٥١ ق، جلسة الأول من يوليو ١٩٩٧م.

صاحب الإقامة المؤقتة، ولا ضرورة لصدوره من وزير الداخلية)[٦].

ويثور التســاؤل حول فرض الذي يصــدر فيه قرار الإبعاد من غير مختص، فهل يمكن تصحيح هذا العيب؟

وللإجابة عن هذا التساؤل نبين أنّ المنطق القانوني المجرد يستوجب عدم إمكانية تصحيح القرار المشــوب بعيب عدم الاختصــاص؛ وذلك لأنّ القرار الإداري عند تقدير مشروعيته فإنّه ينظر إليه وقت صــدوره، بصرف النظر عن أيّ ظروف، أو إجراءات، أو تشريعات، تكون لاحقة له، ومع ذلك فقد ذهب القضاء الإداري – لاعتبارات عملية – إلى إمكانية تصحيح عيب عدم الاختصــاص بإجراء لاحق[٧]، كما أقرت المحكمة الإدارية العليا ذات الاتجاه، حيث قضت بأنّه: (صــدور القرار الإداري ممّن لا يملك إصداره يصمه بعيب عدم الاختصاص – يصحح هــذا العيب باعتماد القرار ممّن يختص بإصــداره – أســاس ذلك أنّ تصــحيح عيب عدم الاختصــاص قبل صــدور الحكم بإلغاء القرار جائز قانوناً، ويترتب أثره طالما احتفظ القرار بمضمونه دون تعديل)[٨].

وشــرط ذلك أن يكون عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار الإداري من عيوب عدم الاختصــاص البســيط، الذي يؤدي إلى بطلان القرار، وليس انعدامه، أمّا إذا كان العيب متعلقاً بغصب الاختصاص، أي تعدي إحدى السلطات الثلاث في الدولة على اختصاص سلطة أخرى، هنا لا يجوز تصحيح هذا العيب بإصدار القرار ممّن هو مختص بإصداره أصلاً[٩].

٢-الرقابة القضائية على عدم تسبيب قرار الإبعاد:

كما نعلم أنّ تســبيب القرار الإداري يختلف عن أسبابه، حيث إنّ المقصود بعد التسبيب – أحد العيوب التي تؤدي إلى عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري – هو عدم ذكر الأسباب التي استند إليها القرار.

والأصــل في القانون المصــري عدم إلزام جهة الإدارة بتســبيب قراراتها، إلاّ إذا ألزمها

---

(٦) الطعن رقم ١٣٢٠ لسنة ٦ ق، مجموعة المبادئ القانونية، السنة العاشرة، قاعدة رقم ٦٧، ص٥٥.

(٧) د. يحيي الجمل، القضاء الإداري، دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٦م، ص٤٠٦.

(٨) الطعن رقم ٧٧٩ لسنة ٣٠ ق إدارية عليا، جلسة ٥/ ٣/ ١٩٨٨م، الموسوعة القضائية.

(٩) الطعن رقم ٦٢٩٢ لسنة ٤٥ ق إدارية عليا، جلسة ١٩/ ٢/ ٢٠٠٢م.

المشـــرع ذلك، فإذا لم تلتزم بتســـبيب القرار كان قرارها معيباً بعيب الشـــكل[١٠]. وهذا يكون تسبيب القرار الإداري إجراءً جوهرياً يترتب على مخالفته بطلان القرار الإداري.

وإذا كان ممّا لا شـــك فيه أنّ تســـبيب القرار الإداري، وخاصة ذلك الذي يتعلق بالحريات والحقوق الأســـاســـية للأفراد، يعد ضمانة هامة من ضمانات التي تلتزم جهة الإدارة بمراعاتها، وعلى ذلك فإنّ تســـبيب قرار الإبعاد الصـــادر في حق الأجنبي، يحقق لهذا الأخير الحماية ضد خطورة الإجراءات التي تتخذها جهة الإدارة، إلاّ أنّه مع ذلك فقد خلا التشريع المصري والليبي من النص على ضـــرورة تســـبيب قرارات إبعاد الأجانب كشـــرط شكلي، وهو ما يعد قصوراً تشريعياً يمتد أثره إلى سلطة القاضي الإداري في الرقابة على مثل هذه القرارات.

٣-الرقابة القضائية على عيب الإجراءات :

يقصـــد بهذا العيب مخالفة جهة الإدارة للإجراءات التي نص عليها القانون لإصدار القرار، والأصـــل أنّ جهة الإدارة غير ملزمة باتباع إجراءات معينة قبل إصدار قراراتها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وبالتالي، إذا كان المشـــرع قد خص إجراء معين لإصدار القرار، فإن تجاوز جهة الإدارة لهذا الإجراء يشـــوب القرار بعيب الإلغاء لمخالفة الإجراءات، وفيما يتعلق بقرارات الإبعاد على وجه الخصوص.

أ- الالتزام باستشارة اللجنة المختصة:

أوجب المشـــرع المصري على جهة الإدارة أخذ رأي لجنة الإبعاد، بموجب قانون دخول وإقامة الأجانب رقم (٨٩) لسنة ١٩٦٠[١١]، حيث تنص المادة (٢٦) من ذات القانون على : " **لا يجوز إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصـــة إلا إذا كان في وجوده ما يهدد امن الدولة أو سلامتها في الداخل أو في الخارج أو اقتصادها القومي أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو الســـكينة العامة أو كان عالة على الدولة بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة (٢٩) وموافقتها** ".

من هذا النص، يتضح أن المشرع المصري ربط قرار الإدارة بالعرض على اللجنة وأخذ

---

(١٠) د. عبدالغني بســـيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٩٣م، ص٢١٧ :

(١١) الجريدة الرسمية- العدد ٧١ في ٢٤ مارس ١٩٦٠.

رأيهـــا، ولكنـــه ومن جهة أخرى، ربط قرار الإدارة بموافقة اللجنة. ومن ثم، فكل تجاوز من جانب الإدارة لهذا الإجراء يشـــوب قرارها بعيب الإلغاء. فضـــلاً عن ذلك، فقد قصـــر المشرع المصـــري إلزام جهة الإدارة بأخذ رأي اللجنة المنصـــوص عليها في المادة (٢٩) من القانون المشـــار إليه، على الحالة التي يكون قرار الإبعاد صـــادراً في حق أحد الأجانب ذوو الإقامة الخاصـــة، ويعني ذلك أنّ ما عدا هذه الفئة من الأجانب فإنّ جهة الإدارة لا تلتزم باللجوء إلى اللجنة لأخذ الرأي فيما يتعلق بالإبعاد.

أمّا بالنســـبة لمدى التزام جهة الإدارة برأي اللجنة، فقد اختلف الفقه[١٢] في تفســـير هذا النص، بحيـــث يرى البعض بأنّ رأي اللجنة غير ملزم لجهة الإدارة، في الحالة التي يكون فيها هـــذا الرأي يفيد الموافقة على إصـــدار قرار الإبعاد، أمّا في الحالة التي يفيد فيها رأي اللجنة برفض إصـــدار القرار، فإنّ رأيها في ذلك يكون ملزماً، ويمتنع على وزير الداخلية إصـــدار قرار الـــإبعاد، ويعد هذا الرأي مخالفًا لصـــريح نص المادة (٢٦) التي توجب موافقة اللجنة على قرار الـــإبعاد، أمّا البعض الآخر من الفقه يرى على العكس من ذلك أنّ رأي اللجنة ملزم في حالة قبولها للإبعاد، أمّا في حالة الرفض فيكون غير ملزم.

وهـــذا الـــأخير هو الذي أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها: (إنّ القرار بقانون ســـنة ١٩٦٠م اشـــترط أخذ موافقة لجنة الإبعاد، أي أنّ وزير الداخلية يلتزم برأي اللجنة عندما تكون مطابقة لإجراء الإبعاد، وأن عدم موافقتها يجعل رأيها استشاريًا)[١٣].

ويبني على ذلـــك أنّ إجراء أخذ رأي اللجنة يعد إجراءً جوهريًا يترتب على عدم الالتزام به أن يصـــدر القرار مشـــوباً بعيب مخالفة الإجراءات التي نص عليها القانون، ممّا يوجب إلغـــاؤه، وكما اعتبر مجلس الدولة قرار الإبعاد باطلاً إذا أصـــدره الوزير قبل أن تعلن اللجنة رأيها، أو تأخر الوزير في إصدار القرار لمدة طويلة بعد أن وصل إليه رأي لجنة الإبعاد.

---

(١٢) راجع/ د. عصـــام الدين القصبي، ضمانات الأجنبي في مواجهة الإبعاد – دراسة مقارنة، ١٩٨٥م، بدون دار نشر، ص٤٥.

(١٣) الطعن رقم ٢٤ لســـنة ٨ ق إدارية عليا، جلســـة ٢٨ مارس ١٩٦٤م، مجموعة الأحكام، السنة التاسعة، قاعدة رقم ٧٥، ص٨٨٨.

ب- إخطار الأجنبي أو التحقيق معه:

لم ينص القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠م بشأن دخول وإقامة الأجانب في مصر على مثل هذا الإجراء، فلا تلتزم جهة الإدارة بإخطار الأجنبي الذي ترى في وجوده ما يهدد الأمن أو النظام العام، أو غير ذلك من الأسباب التي يعزي إليها بإبعاده، ومع ذلك يرى بعض الفقه[١٤] أنّه ليس هناك ما يمنع جهة الإدارة من أن تقوم بإخطار الأجنبي الذي ترغب في إصدار قرار بإبعاده، أو حتى التحقيق معه، حتى يتسنى له الدفاع عن نفسه من ناحية، ومن ناحية أخرى حتى تبعد عن نفسها شبهة التعسف في إصدار قرار الإبعاد.

المطلب الثاني

الرقابة على المشروعية الداخلية لقرارات الإبعاد

تتمتع الإدارة بسلطة واسعة في مجال ضبط الأجانب، ورقابة القاضي الإداري هي التي تحد من سلطتها التقديرية، حيث لا يجوز أن تتجاوز سلطتها المقررة لها وفق القانون، وإلاّ شاب تصرفها عدم المشروعية، وبذلك فإنّ الإدارة مقيدة بأن تراعي أن يكون قرارها غير مخالف للقانون، وذلك بأن يصدر القرار مبنياً على وقائع مادية موجودة وفقًا لنصوص القانون، وأن تبتغي من تصرفها الهدف أو الغرض المنصوص عليه في القانون، حيث إنّ الهدف من الطعن لتجاوز السلطة هو التحقيق من مطابقة القرارات الإدارية للقانون.

وسوف نتناول هذه الرقابة من خلال ثلاثة موضوعات رئيسية هي:

- الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للأجنبي.
- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للأجنبي.
- الرقابة على أهمية وخطورة الوقائع المنسوبة للأجنبي.

وذلك على النحو التالي:

---

(١٤) د. عصام الدين القصبي، مرجع سابق، ص٤٣.

١-الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للأجنبي:

من البديهي عندما يتعرض مجلس الدولة لفحص قرار الإدارة بإبعاد أحد الأجانب، أن ينظر أوّلاً في صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها، وهل تلك الوقائع موجودة أم لا؟ ويلاحظ أنّ المجلس يعتبر قرار الإبعاد قائم على وقائع صحيحة في كل حالة يثبت فيها ارتكاب الأجنبي جريمة تخل بالنظام العام، أو اعتناق الأفكار والمبادئ التي تناهض المجتمع المصري(١٥). بناءً عليه، يشوب القرار عيب البطلان لإنعدام السلامة المادية لأسباب قرار الإبعاد من حيث الواقع، حينما تستند السلطة الإدارية في قرارها على وقائع لم تحدث بصورة فعلية. فعلي سبيل المثال، يتحقق هذا الفرض في الحالات الآتية : قرار عزل عمدة لعدم مراعاته مقتضي الاحتشام بخصوص احدي الجنازات، وهي واقعة لم تتحقق[١٦]، أو إعطاء مدير ضبط إداري أجازه طويلة بناءً على طلبه، بينما ومن حيث الواقع، لك يكن قد أبدي رغبته في القيام بإجازة[١٧]، وقرار ترحيل أجنبي عن الأراضي الفرنسية لارتكابه أعمال عنف، بينما ومن حيث الواقع العملي قد صدر منه أي أعمال عنف[١٨].

أ – ارتكاب جريمة تخل بالنظام العام:

إذا تبين لمجلس الدولة أنّ الوقائع التي نسبتها الإدارة للأجنبي صحيحة، وصادفت تكيفًا قانونيًا سليمًا، فإنّه يعتبر القرار قد قام على سبب سليم، ومن أمثلة الجرائم التي ارتكبها بعض الأجانب وثبتت وقائعها، ومن ثم اعتبرها القضاء سببًا كافيًا لصدور قرار الإبعاد:

- إذا ثبت أنّ الأجنبي يقوم بجلب المخدرات وتوزيعها في البلاد(١٩).
- ضبط الأجنبي في سكر بين تعديه بالقول والإهانة على أحد ضباط الشرطة حال ضبطه(٢٠).

ضبطه(٢٠).

---

(١٥) د. مصطفى العدوي، سلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها، مرجع ساب، ص٥٤٥.

(١٦) CE 14 janv. 1916, Camino, GAJA ; arrêt fondateur

(١٧) CE 20 janv. 1922, Trépont, RD publ. 1922. 81, concl. Rivet, note Jèze

(١٨) CE 4 févr. 1981, Konaté, D. 1981. 353, note Pacteau

(١٩) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٣٢ لسنة ٦ ق، جلسة ٢٢/ ٢/ ١٩٥٤م، مجموعة الأحكام، السنة الثامنة، ص٧٦١.

(٢٠) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٦٢٧ لسنة ٤٩، جلسة ١٤/ ٣/ ١٩٩٥م، المستشار/ د.

- قيام المدعية بالتزوير في الأوراق الرسمية وشهادة ابن عمها على ذلك[٢١].

وبالمقابل يقضي المجلس بإلغاء قرار الإبعاد إذا تبين أنّ الوقائع التي استندت إليها الإدارة غير صحيحة، معتبراً أنّ القرار غير قائم على سبب يبرره.

وتطبيقًا لذلك فإنّ صدور قرار بإبعاد أحد الأجانب بناءً على تحريات عجز مكتب المخدرات أن يدعمها بأيّ أسانيد حقيقية، وادعاء تورط المتهم في قضية، ثبت للمحكمة انعدام صلته بها، يجعل هذا القرار مبني على شبهات ووقائع لم تثبت، الأمر الذي يبرر إلغائه[٢٢].

ب- اعتناق مبادئ مناهضة لنظام الدولة:

يأخذ مجلس الدولة في اعتباره المبادئ التي يعتنقها الأجنبي إذا حاول نشـــرها في البلاد، وكانت تنطوي على مخالفة المبادئ العامة التي يقوم عليها المجتمع المصـــري، أو يمثل إخلال بالنظام العام في الدولة، ويتحقق من ثبوت تلك الوقائع.

وتطبيقًا لذلك قضـــى مجلس الدولة بصـــحة القرار الصـــادر بإبعاد الأجنبي في الحالات الآتية:

- قيام أحد الأجانب وهو إيطالي الجنسية، يهودي الديانة، بصفته سكرتير عام مؤسسة المركز الاجتماعي اليهودي، بمســـاعدة اليهود مالياً على الهجرة من مصـــر إلى أراضي فلسطين المحتلة، وثبوت ســـفره إلى تجمعات اليهود في فرنســـا وإيطاليا لتســـهيل هجرتهم إلى إســـرائيل، واعترافه بما جاء بالتحريات من قيامه بنشاط صهيوني، ممّا يجعل قرار الإبعاد قام على تحريات لها أصـــل ثابت من الأوراق، وصـــدر صحيحاً دون تعسف في استعمال السلطة[٢٣].
- تنازل إحدى المصـــريات عن جنســـيتها المصرية واكتسابها الجنسية الإيطالية بالزواج من

محمد ماهر أبوالعينين، مرجع سابق، ص٧٠٤.

(٢١) حكم محكمة القضـــاء الإداري في القضـــية رقم ١٥٤٦ لســـنة ٥ ق، جلسة ١٦/ ٣/ ١٩٥١م، مجموعة الأحكام، السنة السابعة، ص٦٧٢.

(٢٢) حكم محكمة القضاء الإداري في ال
قضية رقم ١٢١٥ لسنة ٥ق، جلسة ١٩٥٣/٥/٢١م، مجموعة السنة٧، ص١٣٨٠.

(٢٣) محكمة القضـــاء الإداري، القضـــية رقم ١٣٤٣ لسنة ٦ ق، جلسة ٢٥/ ٢/ ١٩٥٤م، مجموعة الأحكام، السنة ٨، ص٧٨٧.

إيطالي، وثبوت عضـــويتها في إحدى الجماعات الشيوعية، وقيامها بنشر المبادئ الشيوعية في مصر(٢٤).

بينما يقضـــي المجلس بإلغاء القرار إذا كانت الوقائع نسبتها الإدارة للأجنبي غير صحيحة، ومن ثم فإذا ادعت الإدارة أنّ الأجنبي يهدد أمن الدولة وســـلامتها، فإنّ الأســـباب التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرار الإبعاد لا تقوم على وقائع حقيقية(٢٥).

١- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للأجنبي:

عندما يتحقق مجلس الدولة من الوقائع التي اســـتندت إليها الإدارة في قرارها ينتقل على فحص التكييف القانوني الســـليم لها، وهل تشكل جريمة تخل بالنظام العام؟ أو تنطوي على ما يناهض نظام الدولة؟

أ - ارتكام جريمة تخل بالنظام العام:

يجري قضـــاء مجلس الدولة على صـــحة قرار الإبعاد ما دام قد تحققت أركان الجريمة، وقامت الإدارة بإنزال التكييف القانوني السليم لها، وبناءً عليه اعتبر القرار صحيحًا في الحالات الآتية:

- اعتبار الإدارة أنّ الأفعال التي ارتكبها الأجنبي من شـــأنها الإخلال بالآداب العامة، ولا تتفق مع النظام العام في مصر، ولا تقرها القوانين الوضعية(٢٦).
- ضـــبط أجنبي مرخص له بالإقامة المؤقتة في البلاد يدير مســـكنه للألعاب القمار، وتمت محاكمته جنائيًا، وعوقب بالحبس ثلاثة أشـــهر مع النفاذ، وقام بالفعل بتنفيذ العقوبة، وبناءً عليه اعتبرت الإدارة أنّ الجريمة التي ارتكبها المذكور من جرائم الآداب العامة التي تبرر صدور قرار بإبعاده، ولم يثبت أنّ الإدارة أساءت أو انحرفت في ذلك(٢٧).

---

(٢٤) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٣ لسنة ٦ ق، جلسة ٢٥/ ٣/ ١٩٥٤م، مجموعة الأحكام، السنة ٨، ص١٠٧٢.

(٢٥) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٨١٣ لسنة ٥ ق، جلسة ٢١/ ٣/ ١٩٥٤م، مجموعة الأحكام، السنة ٨، ص١٠٣٠.

(٢٦) محكمة القضـــاء الإداري، القضـــية رقم ١١٦١ لسنة ٥ ق، جلسة ١٦/ ٣/ ١٩٥٣م، مجموعة الأحكام، السنة ٧، ص٦٧٤.

(٢٧) محكمة القضـــاء الإداري، القضـــية رقم ٣٥٣١ لسنة ٤٧ ق، جلسة ٨/ ٢/ ١٩٩٤م. مشار إليه/ حمدي

- تكرار ضـــبط المدعية في جرائم مماثلة، حيث نسبت الإدارة إليها احتراف البغاء وارتزاقها منه، ممّا يؤكد سوء سيرتها، ويشكل المبرر القانوني لإبعادها[٢٨].

وبالمقابل اعتبر مجلس الدولة أنّ الإدارة لم تنزل بالوقائع للتكييف القانوني الصـــحيح، وبالتالي قضى بإلغاء قرار الإبعاد في الحالات الآتية:

- إبعاد أحد الأجانب بسبب تغييره للغرض الذي دخل البلاد من أجله، ما دام قد ثبت للمحكمة حصـــول الـــأجنبي على ترخيص من وزارة التجارة، وقام بفتح مشـــغل يعمل به عمال مصريين، وله نشاط اقتصادي في البلاد، ذلك أنّ تغيير مبرر الحصول على الإقامة لا يعني مخالفة القانون، ومن ثم فلا يحق للإدارة أن تعتبره مخالفًا لقواعد الإقامة بالبلاد[٢٩].
- وبالمثل فإنّ دخول الأجنبية للبلاد للعمل كمربية ثم غيرت نشـــاطها وعملت في مصـــنع مكرونة ما دامت الإدارة منحتها ترخيص للعمل[٣٠].

ب- اعتناق مبادئ مناهضة لنظام الحكم:

يقضي مجلس الدولة بصحة قرار الإبعاد إذا تبين أنّ الوقائع الثابتة في حق الأجنبي تشكل مناهضة لنظام الدولة، وبناء عليه قضى المجلس بصحة قرار الإبعاد في الحالات الآتية:

- ثبوت قيام أحد الفرنســـيين من أصـــل تونســـي وله ميول صهيونية بأنشطة تساعد جيوش فرنسا إنجلترا وإسرائيل في عدوانها على مصر عام ١٩٥٦م، ومن ثم اعتبرت الإدارة أنّ تلك الأنشـــطة تشكل تهديداً لأمن الدولة وسلامتها، ورأت لجنة الإبعاد ضرورة إبعاده خارج البلاد رغم تمتعه بالإقامة الخاصة، ومن ثم صدر قرار بإبعاده[٣١].
- اثبات المباحث الجنائية قيام المدعي وبعض أفراد عائلته ببعض الأنشطة التي تؤكد ميولهم الصـــهيونية، ومناصـــرتهم لدولة إسرائيل التي لا تزال في حالة حرب مع مصر، واعتبار

ياسين عكاشة، مركز الأجانب في القانون المصري والمقارن، الطبعة ٢، مبدأ رقم ١٥٤٧، ص١٤٣٦.

(٢٨) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٦٢٢ لسنة ٤ ق، جلسة ٦/ ٢/ ١٩٥١م، السنة ٥، ص٥٦٦.

(٢٩) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٢٦٠ لسنة ٦ ق، جلسة ٥/ ٤/ ١٩٥٤م، السنة ٨، ص١١٥١.

(٣٠) محكمة القضـــاء الإداري، القضية رقم ٧٨ لسنة ١١ ق، جلسة ٧/ ١/ ١٩٥٤م، مجموعة الأحكام، السنة ٨، ص٤٠٨.

(٣١) محكمة القضـــاء الإداري، القضـــية رقم ٦٠٠ لسنة ٧ ق، جلسة ١٧/ ١١/ ١٩٥٩م، مجموعة الأحكام، السنة١٤، ص١٣٦.

الإدارة تلك الأنشطة تهديداً لأمن الدولة، فيكون مبرراً لصدور قرار الإبعاد[٣٢].

وبالمقابل إذا تبين للمجلس خطأ الإدارة في تكييف الوقائع المنسوبة للأجنبي، فإنّه يقضي بإلغاء قرار الإبعاد.

وتطبيقًا لذلك فإنّ ضبط الأجنبي يحمل منشوراً يستوقع عليه بعض الأفراد، واشتملت عبارات المنشور على استنكار استعمال القنبلة الذرية، والدعوى للسلام، ونبذ الحرب؛ لأنّه لا يمكن أن يستخلص من تلك العبارات معنى الترويج للمبادئ الشيوعية، بل اشتملت على معانٍ بريئة لخدمة الإنسانية فحسب[٣٣].

٢-الرقابة على تقدير أهمية وخطورة الوقائع المنسوبة للأجنبي (الملاءمة):

يتبين ممّا سبق أنّ قضاء مجلس الدولة المصري يراقب الوجود المادي للوقائع التي يتأسس عليها قرارات إبعاد الأجنبي، كما يبسط رقابته على التكييف القانوني لها، ولكن هل يجوز للقضاء الإداري في حدود رقابته القضائية أن يتطرق إلى تقدير مدى الخطورة الناجمة عن تلك الوقائع؟

وباستقراء قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الشأن، يلاحظ أنّه يقر بصحة إبعاد الأجنبي بمجرد ارتكاب الجريمة، ودون انتظار الحكم بإدانة الأجنبي فيها، ما دام قرار الإدارة يخلو من التعسف أو إساءة استعمال السلطة، فقد ضبط أحد الأجانب يتاجر في العملات الأجنبية في السوق السوداء، وتحرر عن ذلك المحضر رقم ٥٨١ لسنة ١٩٨٧م، حصر وارد مالية، وصدر قرار وزير الداخلية في ذات اليوم بإبعاده، ولما طعن المذكور في القرار اعتبرته المحكمة[٣٤] صحيحاً وصادراً وفقًا لسلطة الإدارة التقديرية؛ لأنّه لم يقوم دليل من الأوراق على تعسف في استعمال السلطة، أو الانحراف بها.

---

(٣٢) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٢١٧٤ لسنة ٧ ق، جلسة ٦/ ٢/ ١٩٥٨م، مجموعة الأحكام، السنة ٨، ص١٠.

(٣٣) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٨٤٣ لسنة ٥ ق، جلسة ١/ ١٢/ ١٩٥٣م، مجموعة الأحكام، السنة ٨، ص٢٤٥.

(٣٤) المحكمة الإدارية العليا، الطعن ٣١٩ لسنة ٣٥ ق، جلسة ٢٦/ ٤، ١٩٩٤م، د. نعيم عطية، حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ٤١، لسنة ١٩٩٩م – ٢٠٠٠م، قاعدة ١٦٣، ص٥٥.

بل ويذهب مجلس الدولة[٣٥] إلى التسـليم للإدارة بسلطة تقديرية واسعة في إبعاد الأجنبي، حيث اعتبر قرار الإبعاد صحيحاً رغم حصول الأجنبي على حكم ببراءته من التهم المنسوبة.

وكانت إدارة الآداب وجدت في مسـكنه ثلاث غرف بكل منها رجل وامرأة في حالة تلبس بالدعارة، واعترف الرجال أنّهم استأجروا تلك الغرف من منزل المدعي لممارسة الفحشاء مع صـديقاتهم مقابل مبلغ شـهري، وقضـت المحكمة ببراءته لا لعدم ثبوت الواقعة، وإنّما لعدم انطباق كلمة الدعارة على هذه الحالة، واعتبرت قرار الإبعاد بُنِيَ على أسباب جدية مستمدة من أصـول تتجهها وتصل إليها، مستهدفاً تحقيق مصلحة عامة في حدود السلطة المخولة لوزارة الداخلية، ولا يقدح في ذلك صدور حكم ببراءة الأجنبي.

وبناءً على الأمثلة القضـائية السابقة يمكن القول بأنّ محكمة القضاء الإداري[٣٦] تتفق مع المحكمة الإدارية العليا[٣٧] في أنّه: (ليس للقضـاء الإداري أن يتطرق إلى بحث ملائمة الإبعاد الذي كشـفت جهة الإدارة عن سببه، أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب)، وما مدى ما يمكن أن يترتـب عليه من آثار بإحلال نفسـه محل وزارة الداخلية فيما هو متروك لتقديرها ووزنهـا، بل إنّ وزارة الداخلية حرة في تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها، والقرار الذي يناسـبها، ولا هيمنة القضـاء الإداري على ما تكون منه عقيدتها واقتناعها في شيء من هذا، ذلك أنّ رقابة القضـاء في وزنه لقرارات الإبعاد ينبغي أن يقف عند حد المشـروعية أو عدمها، في نطاق الرقابة القضائية، ولا يجاوزها إلى مناسبات قرار الإبعاد، أو مدى خطورته، ممّـا يـدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة، وتنفرد بها بغير معقب عليها، ما دام قرارها قد خلا من إساءة استعمال السلطة، أو مخالفة القانون[٣٨].

---

(٣٥) محكمة القضـاء الإداري، القضـية ٦٧٨ لسنة ٩ ق، جلسة ٢٧/ ١١/ ١٩٥٦م، مجموعة الأحكام، السنة ١١، ص٦٥.

(٣٦) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٣٧١٠ لسنة ٤٤ ق، جلسة ٤/ ٢/ ١٩٩٥م. مجدي عكاشة، مرجع سابق، مبدأ ١٤٦٣، ص١٤٤٢.

(٣٧) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشـر سـنوات ١٩٥٥م – ١٩٦٥م، مرجع سابق، الطعن ٢٤ لسنة ٨ ق، جلسة ٢٨/ ٣/ ١٩٦٤م، ص٢٢.

(٣٨) د. مصـطفى العدوي، سـلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها، مرجع سـابق، ص٥٢٦ وما بعدها، أنظر كذلك : د. محمد انور حمادة, المسئولية الادارية والقضاء الكامل, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية,٢٠٠٦, ص, ١٣.

المبحث الثاني

حدود الرقابة القضائية على قرارات إبعاد الأجانب

تتمثـــل رقابة مجلس الدولة المصـــــري على قرارات إبعاد الأجانب – باعتبارها قرارات إدارية – على كافة أركان القرار، ســـواء ركن الاختصـــاص، وركن الشـــكل، وركن المحل، وركن الغاية، وركن السبب، لبيان مدى اتفاقها واتساقها مع مبدأ المشروعية.

ولعل أبرز الأركان التي أثارت جدلاً حول حدود الرقابة عليها هو ركن السبب، أي سبب قرار الإبعاد الذي استندت إليه جهة الإدارة.

وسوف نتناول هذا على النحو الآتي:

المطلب الأول : رقابة القضاء الإداري على قرارات إبعاد الأجانب

المطلب الثاني : رقابة المحكمة الإدارية العليا على قرارات إبعاد الأجانب

المطلب الأول

رقابة القضاء الإداري على قرارات إبعاد الأجانب

طبقًا لما جاء بالمادة (٢٠) من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ (المعدل) بشأن إقامة الأجانب في مصـــر، فإنّ الأجانب أصـــحاب الإقامة المؤقتة هم الذين لا تتوافر فيهم الشروط التي نص عليها القانون ليكونوا من أصـــحاب الإقامة الخاصة أو العادية، ولقد خوّل المشرع جهة الإدارة سلطة تقديرية في تجديد الإقامة المؤقتة للأجنبي في حدود ما تراه متفقًا والصالح العام.

فضـــلـــاً عن ذلك فقد أجاز القانون في المادة (٢٥) لوزير الداخلية إبعاد الأجانب عن

الدولة بقرار يصدر منه.

وعلى ذلك فإنّ القرار الصـــادر بشأن تجديد إقامة الأجنبي أو إبعاده يصدر بناءً على هذه الســـلطة التقديرية، التي من المفترض ألاّ تكون بمنأى عن رقابة القضاء، ويمكن تكييف إقامة الأجانب أصـــحاب الإقامة المؤقتة على أســـاس كونها نوعاً من التسامح الودي، أو صلة وقتية عابرة تترك لتقدير الدولة، اســـتناداً لســـيادتها على إقليمها، ممّا يمنحها الحق في اتخاذ ما تراه لازماً من الوســـائل للمحافظة على كيانها ومصـــالح رعاياها، حســـبما يتراءى لها أنّه يحقق المصلحة العامة.

وإزاء هذه الطبيعة وذلك التكييف فإنّ سلطة وزير الداخلية في إبعاد الأجانب أصحاب الإقامة المؤقتة أو العادية، أوسع من سلطته في إبعاد أصحاب الإقامة الخاصة، حيث حدد المشرع أسباباً بعينها لإبعاد ذوي الإقامة الخاصة.

ويمكن تحليل موقف محكمة القضاء الإداري في الرقابة على سبب القرار الإداري الصادر بإبعاد الأجانب من خلال عرض النقاط التالية:

أ – وجود اتجاه مزدوج لمحكمة القضاء الإداري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

تعد الوقائع جوهر المنازعة في كل قرار إداري، ومن ثم فهي محور الرقابة القضـــائية إلغاءً وتعويضاً.

ومن اســـتقراء أحكام محكمة القضاء الإداري نلاحظ أنّها سلكت مسلكًا مزدوجًا في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، فلقد تمسكت في بعض أحكامها برقابتها على وجود الوقائع، وفي أحكام أخرى تخلت عن هذه الرقابة.

ومن الأحكام التي تمســـكت فيها بالرقابة؛ ما قضـــت به من إلغاء قرار صادر بإبعاد أحد الـــأجانب لعدم قيامه على الوقائع، حيث أســـســـت حكمها على أنّه: (إذا كان من حق إدارة الجوازات والجنســـية إنهاء إقامة الأجانب من ذوي الإقامة المؤقتة، إذا ما انتهت المدة المصرح لهم بهـــا، والامتناع كذلك عن تجديد الإقامة لهم بعد انتهاء مدتها الأولى، إلاّ أنّ قرارها في ذلك يجب أن يستند إلى أسباب معقولة)[٣٩].

(٣٩) من أحكامها الأولى في هذا الشـــأن حكمها الصادر في ١/ ١٢/ ١٩٥٥م في الدعوى رقم ١٣٢٠ لسنة ١

وفي ذات الـــاتجاه انتهت في حكم آخر إلى إلغاء قرار إبعاد أحد الأجانب من ذوي الإقامة المؤقتة؛ لأنّ جهة الإدارة أســـاءت استعمال سلطتها التقديرية المخولة لها برفض تجديد الإقامة دون مســـوغ معقول تقتضـــيه المحافظة على سيادتها وأمنها(٤٠). ومن ناحية أخرى، فقد عنيت محكمة القضـــاء الإداري بمباشرة رقابتها على الوجود المادي للوقائع، حيث ألغت قرار صادر بإبعاد أجنبية، وهي تحمل جنســـية احدي الدول العربية، استناداً على أن قرار الإبعاد لم يصدر على أساس سبب صحيح[٤١].

وفي حكم أحدث ٢٦/ ١١/ ٢٠٠٢م، قضـــت محكمة القضـــاء الإداري بقبول دعوى ذات المدعية المشـــار إليها في الحكم الســـابق ضـــد جهة الإدارة لرفض تجديد إقامتها المؤقتة بعد عودتها لمصر، حيث استندت الإدارة في رفضها للتجديد لدواعي أمنية، لما أحاط بالمدعية من شبهات في جمعها بين زوجين في وقت واحد.

وقد أســـست المحكمة حكمها بقبول الدعوى لعدم الوجود المادي للوقائع، بل إنّها أشارت لحكمها الســـابق الصادر في ٢٤/ ٤/ ٢٠٠١م والمذكور فيه عدم صحة الوقائع، ممّا لا يجوز الاعتداد بوجودها، وقد أضـــافت المحكمة أنّ خطورة المدعية على النظام العام جاء في أقوال مرســـلة في عبارات عامة مبهمة، لا دليل عليها في الأوراق، ممّا لا ينهض سبباً لرفض منحها الإقامة المؤقتة(٤٢).

وفي مقـــابل هذا الاتجاه؛ نجد الاتجاه الثاني لمحكمة القضـــاء الإداري، حيث تخلف عن رقابتها على الوجود المادي للوقائع، واكتشـــفت بأن تقتصـــر رقابة المشـــروعية الداخلية على رقابة الانحراف بالسلطة.

ق، مجموعة المبادئ، السنة العاشرة، البند رقم ٦٧، ص٥٥.

(٤٠) حكمها الصـــادر في ٧/ ٤/ ١٩٥٦م، في الدعوى رقم ٧٥٣ لســـنة ٢ ق، مجموعة المبادئ، س ١، ص٦٢٧.

(٤١) " إنّ جهة الإدارة اســـتندت إلى أنّ المدعية كانت تجمع بين زوجين في وقت واحد، ممّا يعد ســـلوكاً غير قويم، وهو ما تبين عدم صـــحته " : الطعن رقم (١٠١٠) لســـنة ٥٤ ق، جلسة ٢٤/ ٤/ ٢٠٠١م ، حكم غير منشور.

(٤٢) حكم غير منشـــور صـــادر من محكمة القضاء الإداري (الدائرة الأولى) جلسة ٢٦/ ١١/ ٢٠٠٢م في الدعوى رقم ٤٤٥ لسنة ٥٦ ق.

ومن أحكامها في هذا الشأن تأييدها للقرار الإداري الصادر بإبعاد أحد الأجانب، بناءً على ما تجمع لجهة الإدارة من تحريات، وما يحوم حوله من شبهات، حيث أوردت صراحة قولها (إنّ جهة الإدارة حرة فيمن تصرح بإقامته ومن لا تصرح له، ما دام تصرفها للصالح العام غير مشوب بالتعسف، أو إساءة استعمال السلطة)(٤٣).

وفي حكم آخر لها أكدت الحكم السابق، حيث قضت بأنّ: (بقاء الأجنبي صاحب الإقامة المؤقتة في البلاد، أو عدم التصريح له بالإقامة وإبعاده، بعد أن أحاطت به شبهات الاتهام، تتمتع فيه الدولة بسلطة مطلقة حسبما يتراءى لها أنّه محقق للمصلحة العامة، ولا معقب على قرارها في هذا الشأن ما دام قد خلا من الانحراف وإساءة استعمال السلطة)(٤٤).

ويبدو جلياً من استعراض هذين الحكمين تخلي المحكمة عن فحص الوجود المادي للوقائع، أو تساهلها في رقابتها، حيث اكتفت بقيام قرار الإبعاد واستناده على مجرد الشبهات والتحريات، ممّا يتعارض مع اتجاهها الأوّل في تمسكها بالرقابة على الوجود المادي للوقائع.

ب- محكمة القضاء الإداري تتمسك بالرقابة على الوجود المادي للوقائع في قرار إبعاد أصحاب الإقامة الخاصة:

سبق أن أشرنا إلى أنّ إبعاد الأجانب ذوي الإقامة الخاصة قيده المشرع بأن يكون قائماً على أسباب محددة على سبيل الحصر، حيث تنص المادة (٢٦) من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠م (المعدل)، على أنّه: (لا يجوز إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة إلاّ إذا كان في وجوده ما يهدد أمن الدولة، أو سلامتها في الداخل أو في الخارج، أو اقتصادها القومي، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو السكينة العامة، أو كان عالة على الدولة، بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة ٢٩ وموافقتها).

وعلى الرغم ممّا جاء بهذا النص من أسباب عديدة، يبدو منها أنّ سلطة الإدارة التقديرية في إصدار قرارات الإبعاد سلطة واسعة، إلاّ أنّ محكمة القضاء الإداري تفرض دائماً الرقابة

---

(٤٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٥/ ١/ ١٩٥٣م في الدعوى رقم ١٤٤٩ لسنة ٥ ق، مجموعة المبادئ، السنة السابعة، البند ١٧١، ص٢٧٥.

(٤٤) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٧/ ٦/ ١٩٩٤م في الدعوى رقم ٦٨٤٤ لسنة ٤٤ ق، غير منشور.

على الوجود المادي للوقائع بالنسبة للمبعدين من ذوي الإقامة الخاصة.

وعلى ذلك يشترط لإبعاد الأجانب من أصحاب هذا النوع من الإقامة، توافر أحد الأسباب المنصوص عليها، وإلاّ كان قرار الإبعاد فاقداً أحد أركانه، وهو ركن السبب,

وإلى جانب ما تقدم فإنّ المادة (٢٦) المشـــار إليها، أوردت قيداً يتمثل في ضـــرورة العرض على لجنة الإبعاد وموافقتها، ومن ثم فهو إجراء شـــكلي من الشكليات الجوهرية التي يتشـــدد القضـــاء الإداري في بسط رقابته عليها، ويترتب على إغفالها البطلان، بحسبان أنّ تلك اللجنة تمثل حماية للأجنبي المطلوب إبعاده.

وتطبيقًـــا لذلك ألغت محكمة القضـــاء الإداري حكمها الصـــادر في جلســـة ١٢/ ٢/ ١٩٩١م[٤٥]، القرار الصـــادر بإبعاد أحد الأجانب من ذوي الإقامة الخاصة، لعدم عرض الأمر على اللجنة المنصـــوص عليها في المادة (٢٩) من القرار بقانون رقم ٨٩ لســـنة ١٩٦٠م (المعدل).

ج- وجود اتجاه مزدوج لمحكمة القضاء الإداري في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

تـــأتي مرحلـــة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع لاحقة للمرحلة الأولى، وهي الوجود المادي للوقائع، فإذا ما تأكد القاضـــي الإداري من وجود الوقائع التي يستند عليها القرار، انتقل إلى مراقبة تكييف الإدارة لهذه الوقائع، ليتحقق ممّا إذا كان ذلك التكييف متفقًا مع ما قصـــد إليه المشرع، أم إنّه تكييف يجانب ذلك القصد، ومن ثم لا يصلح سبباً لحمل القرار الإداري.

وعلى ذلـــك؛ فـــالتكييف القانوني للوقائع هو إدراج واقعة معينة داخل فكرة قانونية، ولقد ســـلكت محكمة القضاء الإداري مسلكًا مزدوجًا في رقابتها على التكييف القانوني للوقائع، حيث تخلت عن هذه الرقابة في بعض الأحكام، وتمسكت بهذه الرقابة في أحكام أخرى.

ومن الـــأحكام التي تخلت فيها الرقابة تأييدها لقرار جهة الإدارة بإبعاد أحد الأجانب، حيث تقول: (إنّ جهة الإدارة لها سلطة مطلقة في عدم تجديد الإقامة المؤقتة للأجنبي، ومن ثم إبعاده، حيث يتعين عليه مغادرة الأراضـــي المصـــرية، ما دام قرار جهة الإدارة قد خلا من إســـاءة

---

(٤٥) حكم محكمة القضـــاء الإداري الصـــادر في ١٢/ ٢/ ١٩٩١م في الدعوى رقم ٤٣٥٥ لسنة ٤٤ ق، غير منشور، (دائرة منازعات الأفراد والهيئات " أ ").

اســـتعمال السلطة)[٤٦]. وبالنسبة للإقامة الخاصة أصدرت بعض الأحكام التي تؤيد قرارات جهة الإدارة بالإبعاد (اكتفاء بما اســـتندت إليه جهة الإدارة من خطورة الشخص المبعد على أمن الدولة وأنّه عالة عليها)[٤٧].

وفي حكم آخر أوضـــحت (أنّ ما يثيره الطاعن من جدل حول الأسباب الموضوعية التي ارتكن إليها القرار المطعون فيه، هو من الأمور التي تستقل الجهة الإدارية بتقديرها دون معقب عليها، ما دام قد صـــدر مســـتنداً لوقائع صـــحيحة، محققًا للصالح العام، ولم تشبه شائبة إساءة استعمال السلطة)[٤٨].

وفي حكم آخر لها تمسكت فيه بالرقابة على التكييف القانوني للوقائع، حكمها الصادر في ١٤/ ٣/ ٢٠٠٠م برفض وقف تنفيـــذ قرار إبعـــاد أحـــد الأجانب، وتأييد قرار وزير الداخلية لارتكابه أفعالاً مخلة بالأمن العام، ومن ثم يكون قرار إبعاده مســـتنداً لصحيح حكم القانون غير مرجح الإلغاء، الأمر الذي ينتفي معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه)[٤٩].

وفي حكم آخر فرضـــت رقـــابتها على التكييف القانوني للوقائع، حيث تأكد لديها إخلال الأجنبي بالآداب العامة، وفي ذلك تقول: (إنّ ســـلطة الإدارة التقديرية في بيان مناســـبات إقامة الأجانب على أراضـــي الدولة سلطة عامة مطلقة في حدود ما تراه متفقًا مع الصالح العام، وقد تبين للمحكمة أنّ قرار الإبعاد صدر لدرء الخطر الذي سببه الأجنبي).

وفي حكم آخر لها الصادر في ٢٦/ ١١/ ٢٠٠٢م، حيث قضت بإلغاء قرار إبعاد المدعية اســـتنادًا إلى وجود (ثمة علاقة تربط المدعية بالبلاد؛ ألا وهي علاقة الأمومة، وحقها في رؤية طفليها، وأن تكون دائمًا بالقرب منهما، وإن كانا في حضـــانة جدتهما، فضلاً عن أنّ ما أثارته الجهة الإدارية حول ســـلوك المدعية وخطورتها على النظام العام، ورد في عبارات مبهمة لا

---

(٤٦) حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٦/ ٤/ ١٩٩٤م في الدعوى رقم ٦٧١ لسنة ٤٨ ق، غير منشور.

(٤٧) راجع على ســـبيل المثال/ حكمها الصادر في ١/ ١١/ ١٩٥٥ في الدعوى رقم ٣١ سنة ٨ ق، مجموعة المبادئ، السنة العاشرة، ص١٦.

(٤٨) راجع على ســـبيل المثال/ حكمها الصـــادر في ١٧/ ١١/ ١٩٥٩م في الدعوى رقم ٦٠ لســـنة ١١ ق، مجموعة المبادئ، السنة ١٤، ص١٦.

(٤٩) حكم محكمة القضـــاء الإداري الصـــادر في ٢٠٠٠/٣/١٤م في الدعوى رقم ١٠٢٦٥ لسنة ٥٣ ق (غير منشور).

دليل عليها في الأوراق)[٥٠].

وبالنسبة للإقامة الخاصة فرضت محكمة القضاء الإداري رقابتها على التكييف القانوني للوقائع، وعلى سبيل المثال؛ حكمها بإلغاء القرار الصادر بإبعاد أحد الأجانب، حيث تبين لها أنّ: (ما نسبته بعض الأجهزة للمدعي بإضراره بالاقتصاد المصري لسبق اتهامه في الاتجار بالنقد الأجنبي، وهو ما يقضي فيه ببراءته بحكم قضائي، وقدم وكيل المدعي شهادة من نيابة الشئون المالية والتجارية تفيد الحكم بالبراءة في الدعوى الجنائية، بل إنّ النيابة لم تستأنف الحكم، ممّا لا يدعم قرار الإبعاد بدليل، ولئن كانت الدولة تترخص في إبعاد الأجنبي عن إقليمها صيانة لأمن المجتمع والحفاظ على الأخلاق، ومنع الضرر باقتصاد البلاد، إلاّ أنّ مناط ذلك قيامه على سبب صحيح يسوغ إصداره، وللقضاء الإداري أن يتحقق من مدى سلامة تلك الأسباب واتفاقها مع أحكام القانون)[٥١].

وفي حكم آخر أيدت المحكمة قرار إبعاد المدعية حيث قررت: (إنّ تقارير رجال المباحث وما حواه الملف من أوراق وتحريات تقطع بأنّ المدعية ذات خطورة على الآداب العامة، وإنّها تتستر تحت ثياب المربيات للدخول إلى المنازل والعائلات، بما في ذلك خطورة على الآداب العامة)[٥٢].

وفي حكم آخر لها أيّدت قرار إبعاد أحد الأجانب، استناداً لتوافر سبب من الأسباب التي نص عليها قانون دخول وإقامة الأجانب، بل أضافت (ولا يجدي في ذلك التعلل بكون هذا الأجنبي مصري الجنسية، حيث يقع عبء إثبات الجنسية المصرية على من يدعي حملها، وهو ما لم يحققه)[٥٣].

---

(٥٠) الطعن رقم (٤٤٥) لسنة ٥٦ق- عليا، جلسة ٢٦-١١-٢٠٠٢ م، متاح على موقع المدونة القانونية : https://www.elmodawanaeg.com

(٥١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٢/ ٢/ ١٩٩١م في الدعوى رقم ٤٣٥٥ لسنة ٤٤ ق، غير منشور.

(٥٢) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٩/ ٣/ ١٩٩١م في الدعوى رقم ٢٧ لسنة ٤٨ق، غير منشور.

(٥٣) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١/ ٢/ ١٩٩١م، غير منشور.

د- محكمة القضاء الإداري لا تبسط رقابتها على الملائمة بالنسبة لقرارات إبعاد الأجانب:

تقضـــي القاعدة العامة في الرقابة على القرارات الإدارية أنّ القاضي الإداري يقف برقابته عند حد رقابة التكييف القانوني للوقائع، دون الوصول بهذه الرقابة إلى حد الملائمة، باعتبارها ممّا يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة.

وقد حاول القضـــاء المصري إقامة موازنة بين ممارسة الحرية، وحماية مصالح الدولة، وصـــيانة النظام العام، ولقد اســـتطاع القضـــاء الإداري المصـــري أن يحد من سلطة الضبط الإداري، باشـــتراط كون الإجراء الضبطي مشروعًا وضروريًا ولازمًا لمواجهة الإخلال بالنظام العام، ولكن تلاحظ لنا أنّ محكمة القضـــاء الإداري، وشـــايعتها المحكمة الإدارية العليا، ســـلكتا مســـلكًا ثابتًا يتمثل في عدم امتداد الرقابة إلى ملائمة الســـبب الذي استندت إليه جهة الإدارة في إصدار القرار بإبعاد الأجنبي، ومن ثم خالفت القاعدة المستقرة في الرقابة على قرارات الضبط الإداري، وهي خضـــوعها لرقابة الملائمة حال تعلقها بالحريات الفردية، وقد اســـتقرت أحكام محكمة القضاء الإداري على ذلك الاتجاه، وبالتالي لم يتأثر أيّة رقابة على عنصر الملائمة، من أحكامها في هذا الشأن ما قضت به من أنّ: (للدولة حق إبعاد من ترى في إبعاده من الأجانب غير المرغوب فيهم، دفعًـــا لخطرهم على الـــأمن والنظام العام في البلاد، ولها الحق في اتخاذ كافة الإجراءات المناســـبة لتأمين ســـلامتها في الداخل والخارج، ومن ثم فإنّ لها سلطة تقديرية في إبعاد الأجنبي الذي ترى أنّ في وجوده على أراضيها ما يهدد سلامتها وكيانها، بناءً على ما تجمع لديها من تحريات، وما يقوم حول الأجنبي من شـــبهات، ولا يرد على هذا الحق إلاّ قيد حسن استعماله، بحيث يكون الإبعاد قائمًا على أسباب جدية يقتضيها الصالح العام)[٥٤].

ولم تبســـط المحكمة رقابتها على جهة الإدارة بشـــأن قرارها بمنح الإقامة لأجنبي ســـبق إبعاده، حيث أوردت أنّ: (دخوله مرة أخرى للإقامة بعد إبعاده من المسائل التي تترخص فيها الإدارة بسلطة واسعة في حدود ما تراه متفقًا والصالح العالم)[٥٥].

---

(٥٤) حكم محكمة القضـــاء الإداري الصـــادر في ٨/ ١١/ ١٩م، في الدعوى رقم ٤١١٥ لسنة ٤٢ ق، (غير منشور).

(٥٥) الدعوى رقم ٦٢٧ لســـنة ٤٩ ق، في ١٢/ ٣/ ١٩٩٥م، وأيضـــا في الدعوى رقم ٩٦٣٠ لسنة ٥٠ ق، الصادر في ٢١/ ٢/ ١٩٩٦م، غير منشور.

وفي فرنســـا، وقبل عام ١٩٤٥، لم تكن الشـــروط تحدد أي شـــرط نوعي لإبعاد الأجانب، وبالتالي، فقد ظل مجلس الدولة، لفترة زمنية طويلة، لا يبحث الأســـباب، التي أدت بالإدارة إلي إصدار مثل هذا القرار. وهو ما يدخل في مجال **الملائمة الإدارية la pure opportunité administrative**. وفي ســـبيل تحســـين ضـــمانات الأجانب، فقد حدد الأمر الصادر في ٢ نوفمبر ١٩٤٥، بـــالمقابل، شـــرط قانوني محدد (تهديد النظام العام، وعلى نحو أدق، التهديد الجسيم)، وبرغم إرادة المشرع الجلية، إلا أن مجلس الدولة، رفض خلال الفترة الأولي مباشرة الرقابة، ثم خفف من موقفه، واكتفي بالرقابة الضيقة، على التكييف، التي لا يوجد لها ثمة مبرر بالنظر إلي نص القانون[٥٦]. ومن الآن فصـــاعد، أضحي مجلس الدولة يباشر رقابة عادية. زد على ذلك، فقد جري دعم الرقابة القضـــائية على التكييف القانوني للوقائع، بما يتجاوز حدود النص، حيث ترك المشـــرع الفرنسي لجهة الإدارة اختيار السبب، أو التدبير. والقاضي يكشف، بدوره عن الشـــرط القانوني، ومن هذه النقطة، على وجه الخصوص، يباشر رقابة عادية، أو ضيقة على التكييف[٥٧].

المطلب الثاني

رقابة المحكمة الإدارية العليا على قرارات إبعاد الأجانب

من اســـتقراء أحكام المحكمة الإدارية العليا في الرقابة على قرارات إبعاد الأجانب، خاصة فيما يتعلق بركني السبب والانحراف، فإنّه يمكن أن نحدد هذا المسلك في النقاط الآتية:

أ – تساهل المحكمة الإدارية العليا في فرض رقابتها على الوجود المادي للوقائع في قرارات إبعاد الأجانب قبل دستور ١٩٧١م:

اســـتقرت المحكمة الإدارية العليا منذ إنشـــائها ١٩٥٥ على تمسكها بحقها في الرقابة على الوجود المادي للوقائع بالنسبة للقرارات الإدارية بصفة عامة.

---

(٥٦) CE 3 févr. 1975, *Pardov*, disponible sur le site, https://www.conseild'Etat.fr.

(٥٧) Par ex. CE 29 janv. 1971, *SCI La Charmille de Montsoult*, R. 87, *AJDA* 1971.234 concl. Guillaume (bien que la loi n'indique pas les motifs pour lesquels l'architecte de la Culture peut s'opposer à un projet de construction à proximité d'un monument historique, le juge fait un contrôle normal de qualification juridique au regard d'un motif – atteinte à l'environnement du monument – qu'il a lui-même découvert).

وعلى الرغم من هذا التمسك، فإنّ القرارات الصادرة المتعلقة ببعض مجالات الضبط الإداري، ومنها تلك المتعلقة بإبعاد الأجانب، نلاحظ أنّ المحكمة قد امتنعت عن بسط رقابتها على الوجود المادي للوقائع حتى منتصف السبعينيات.

وعلى سبيل المثال ما أوردته في أحد أحكامها من أنّ: (سلطة الإدارة في إبعاد الأجانب مطلقة، تترخص فيها في حدود ما تراه متفقًا مع الصالح العام، وأنّ ذلك يرجع إلى أنّ الدولة بما لها من سيادة إقليمية تتمتع بسلطة عامة مطلقة في تقدير إبعاد الأجنبي وإقامته، أو عدم إقامته في أراضيها، ويجب عليه مغادرة البلاد مهما تكن الاعتبارات والذرائع التي يتعلل بها، حتى ولو لم يوجد سبب يدل على خطورته على الأمن والآداب).

ونرى أنّ هذا المسلك من جانب المحكمة الإدارية العليا جانبه الصواب، حيث إنّ الرقابة على الوجود المادي للوقائع تمثل القدر الأدنى من الرقابة، ولا يمكن للقاضي الإداري أن يمتنع عن القيام به.

فضلاً عن ذلك فإنّ هذا الامتناع من جانب المحكمة يتعلق بأخطر أنواع القرارات، لتعلقها بإحدى الحريات الأساسية؛ ألا وهي حرية التنقل والإقامة.

ب- المحكمة الإدارية العليا في مرحلة لاحقة تستوجب توافر اعتبارات جدية لإبعاد الأجنبي:

بسطت المحكمة الإدارية العليا في مرحلة لاحقة، خاصة بعد دستور ١٩٧١م، رقابتها على قرارات جهة الإدارة المتعلقة بإبعاد الأجانب، فيما يتعلق بالوجود المادي للوقائع، ويلاحظ على قضائها تأكيدها من ضرورة صدور القرار غير مشوب بعيب الانحراف، أو إساءة استعمال السلطة.

ومن أحكامها في هذا الشأن ما قضت به من أنّه: (إنّ جهة الإدارة في ممارسة الإبعاد بالنسبة لأصحاب الإقامة المؤقتة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة، لا يحد منها إلاّ قيد واحد، هو ألاّ يكون القرار مشوبًا بالتعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها، ويلزم أن تقوم أمام الإدارة اعتبارات جدية تجعل في إقامة الأجنبي تهديدًا لأمن الدولة، أو سلامة اقتصادها، أو إخلالاً بالنظام العام، أو الآداب العامة، أو الصحة العامة، أو السكينة، ويخضع قرار جهة الإدارة في

هذا الشأن لرقابة القضاء الإداري)[٥٨].

وأكدت هذه الرقابة في أحكام لاحقة، حيث قضت بأنّ: (جهة الإدارة لها سلطتها في إبعاد الـــأجنبي إذا قامت اعتبارات جدية تجعل في إقامته تهديداً لأمن الدولة واســـتقرارها، أو إخلالاً بالنظام العام، أو الآداب العامة)[٥٩].

وفي حكم آخر للمحكمـــة الـــإداريـــة العليا، والتي أكدت فيه فرض رقابتها على الوجود المادي للوقائع، ما انتهت إليه في حكمها الصادر في ٢٧/ ٨/ ٢٠٠٢م[٦٠].

وتتلخص وقائع الدعوى في أنّ الطاعن وهو أجنبي قام بالتعدي بالضرب على أحد الجنود المعينين بخدمة المرور بأحد مناطق القاهرة، حيث تحرر عن ذلك محضـــر بقســـم الشـــرطة، وقررت النيابة العامة إخلاء ســـبيل الطاعن بضمان مالي، وتم إبعاد الأجنبي خارج إقليم الدولة، وإدراجه على قوائم الممنوعين من الدخول، وعندما رغب المدعي في القدوم إلى مصـــــر تقدم بطلب للحصـــول على تأشـــيرة دخول من القنصلية المصرية بدولته، أبلغه المسئولين صدور قرار بمنعه من الدخول نتيجة إبعاده خارج مصر.

طعن المدعي على القرار أمام محكمة القضاء الإداري، حيث رفضت وقف تنفيذه، فطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري، حيث قضت برفض الطعن، وأيدت حكم محكمة القضاء الإداري.

وبعد أن اســـتعرضـــت وقائع الدعوى، تبين لها صحة الوجود المادي للوقائع التي تكون ركن الســـبـــب، حيث جاء بحيثيات حكمها: (أنّ الدولة لها الحق في تقدير ما يعتبر ضـــــاراً بشـــئونها الداخلية والخارجية وما لا يعتبر كذلك، ولها حق اتخاذ الإجراءات المناسبة لكل مقام في حدود الواجبات الإنســـانية، وضرورة احترام قواعد القانون الدولي، التي توجب عدم إساءة استعمال السلطة في معاملة الأجانب، ولها سلطة تقديرية لمبررات الإبعاد لا يحد منها أو يقيدها إلاّ أن يصـــدر قرارها بالإبعاد دون أن يكون مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة أو الانحراف

---

(٥٨) حكمها الصادر في ٢٠/ ٦/ ١٩٧م، في الطعن رقم ٢٥٢٤ لسنة ٣٠ ق.

(٥٩) حكمها الصادر في ٢٦/ ٦/ ١٩٩١م في الطعن رقم ٣١٩ لسنة ٣٥ ق.

(٦٠) حكم المحكمة الإدارية العليا الصـــادر بجلسة ٢٧/ ٨/ ٢٠٠٢م (الدائرة الأولى) في الطعن رقم ٦٣٥٢ لسنة ٤٦ ق، غير منشور.

بها، يجب أن يكون الإبعاد قائماً على أسـباب جدية تقتضيها المصلحة العامة في حدود القانون حماية لسـلامة البلاد،. .. ولما كان ما ارتكبه الطاعن يدل على عدم اكتراثه بقانون المرور، واستهانته بالنظام الأمني للبلاد، وعدم التزامه بقوانينها، ومن ثم يكون قرار إبعاده ومنع دخوله البلاد قائماً على سند صحيح من الواقع والقانون، ومن ثم يكون الطعن في غير محله).

١-المحكمة الإدارية العليا – في بعض أحكامها – تكتفي بوجود شبهات بالأجنبي تكفي لإبعاده:

ونلاحظ من خلال استقراء بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا تأسيس قضائها على وجود شـبهات بالأجنبي ممّا يكفي لإبعاده، بل إنّ معظم الأحكام وردت في شأن الأجانب ذوي الإقامة الخاصة، ومن المعلوم أنّ المشرع حدد أسباباً بعينها لإبعاد الأجانب أصحاب هذه الإقامة، فضلاً عن ضرورة موافقة لجنة الإبعاد.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الشـأن: (أنّ جهة الإدارة اطمأنت إلى وجود شبهات لدى الأجنبي تكفي لإبعاده)[٦١].

ونحن لـا نؤيد هذا القضـاء؛ لأنّ الشـبهات لا يمكن أن ترقى إلى مرتبة الدليل المادي الواقعي الذي يشـكل ركن السـبب في القرار الإداري. ومن ثم فإنّ الرقابة على سبب القرار الإداري يلزم بشأنها أن يكون السبب جدياً، بمعنى أن يكون حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً.

ويترتب على ذلك القول بأنّ المحكمة خلطت بين تقدير الإدارة لأهمية السـبب، وهو ما يندرج في نطاق سـلطتها التقديرية، وبين ضـرورة تحقق القاضـي الإداري من توافر الحالة الواقعية التي تعد سبباً للقرار الإداري.

١-تخلي المحكمة الإدارية العليا عن رقابة التكييف القانوني للوقائع:

من اسـتقراء أحكام المحكمة الإدارية العليا تبين تغليب المحكمة لمصـلحة الوطن، على مصلحة الأجنبي المبعد، إذا ما طعن على قرار إبعاده.

ولـا تفرض المحكمة الإدارية العليا أيّة رقابة على التكييف القانوني للوقائع، حيث تركت

---

(٦١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصـادر بجلسة ٢٨/ ٣/ ١٩٦٤م في الطعن رقم ٢٤ لسنة ٨ ق، مجموعة المبادئ، السنة التاسعة، بند ٧٥، ص٨٨٨.

تقديرها والحكم على قيام حالات إبعاد الأجانب ذوي الإقامة العادية والمؤقتة لجهة الإدارة. ومن الأحكام التي تؤيد هذا المسلك؛ حكمها الصادر بتأييد قرار جهة الإدارة بإبعاد أحد الأجانب، لما قام لديها من أسباب مبرره، واعتبارات تتصل بالأمن والصالح العام، حيث تستطيع الإدارة تقدير خطورتها، ممّا يجب معه مغادرة الأجنبي للبلاد فوراً، ولا يحول دون إيثار الصالح العام، وتغليب جانب الأمن وضروراته، وسلامة الدولة وجود مصلحة شخصية للأجنبي بالبلاد تستلزم وجوده فترة من الزمن)[٦٢].

وبالنسبة للأجانب ذوي الإقامة الخاصة؛ فإنّ القانون حدد أسباباً بعينها لإبعاد الأجنبي، بعد موافقة لجنة الإبعاد، ولم تفرض المحكمة الإدارية العليا أيّة رقابة على التكييف القانوني للوقائع بشأن هذه الإقامة، حيث قضت في أحد أحكامها (إنّ للدولة الحق في تقدير ما يعد ضاراً بشؤنها الداخلية والخارجية، وما لا يعد كذلك، ولها حق اتخاذ الإجراءات المناسبة لكل مقام، ولها سلطة تقديرية لمبررات الإبعاد، ولا يرد على هذا الحق إلاّ قيد حسن استعماله، بحيث يكون قائماً على أسباب جدية يقتضيها الصالح العام في حدود القانون، وإنّ أمر تلك الأسباب متروك تقديرها لجهة الإدارة ولجنة الإبعاد، تترخصان في وزنهما على ما مقتضى ما يتوافر لديهما من قرائن ودلائل وأمارات)[٦٣].

٢-تخلي المحكمة الإدارية العليا عن رقابة ملائمة السبب الذي استندت إلى الإدارة في إصدار قرار الإبعاد:

على الرغم من استقرار القضاء الإداري المصري على فرض رقابته على ملائمة قرارات الضبط الإداري بصفة عامة، بغية حماية الحريات العامة، فإنّ رقابة المحكمة الإدارية العليا بالنسبة لبعض هذه القرارات تقف عند حدود الرقابة العادية، دون أن تمتد إلى رقابة الملائمة.

ومن أمثلة هذه القرارات تلك المتعلقة بمجال دراستنا؛ أي قرارات إبعاد الأجانب، حيث

---

(٦٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١/ ٢/ ١٩٦٤م في الطعن رقم ٥٥٥ لسنة ٧ ق، مجموعة المبادئ، بند ٤٧، سنة ٩، ص٥٥٧.

(٦٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٨/ ٣/ ١٩٦٤م، مجموعة المبادئ، سنة ٩، البند رقم ٧٥، ص٨٨٨.

أوضـــــحـــت في العديد من أحكامها القديمة والحديثة، أنّ الترخيص أو عدم الترخيص للأجنبي بالإقامة، ومد أو عدم مد إقامته، هو من المسائل التي تترخص الإدارة في تقديرها، ولها سلطة مطلقة في حدود ما تراه متفقًا مع الصالح العام.

وأكدت ذلك في حكم آخر، حيث انتهت إلى أنّه: (ليس للقضـــاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن يتطرق إلى بحث ملائمة الإبعاد الذي كشـــفت جهة الإدارة عن سببه، أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب، ومدى ما يمكن ترتيبه عليه من آثار، وبإحلال نفسه محل وزارة الداخلية فيما هو متروك لتقديرها، بل إنّ وزارة الداخلية حرة في تقدير أهمية الحالة والخطورة النـــاجمة عنها، والأثر الذي يناســـبها؛ لأنّ ذلك يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة، وتنفرد بها بغير معقب عليها، ما دام قرارها قد خلا من إســـاءة استعمال السلطة، ومن مخالفة القانون)[٦٤].

ومن أحدث أحكامها في هذا الشـــأن الذي يؤكد هذا الاتجاه ذلك الصـــادر بجلسة ٢٧/ ٨/ ٢٠٠٢م، حيث قضت بأنّه: (ليس للقضاء الإداري أن يتطرق لبحث ملائمة الإبعاد الذي كشفت جهة الإدارة عن ســـببه، أو أن يتدخل في تقدير خطورة هذا السبب، ومدى ما يمكن أن يترتب عليـــه من آثار)[٦٥]. وبناء على ما تقدم يبدو لنا أنّ رقابة المحكمة الإدارية العليا على قرارات إبعاد الأجانب وإقامتهم، تقتصـــر حدودها على رقابة الحد الأدنى لهذه القرارات، وهي الرقابة على الوجود المادي للوقائع، دون امتدادها إلى الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، أو رقابة ملائمة السبب للإجراء المتخذ.

خاتمة

تبين لنا من خلال الدراســـة أن مفهوم حرية التنقل يتركز في حق الإنتقال من مكان إلى مكان أخر داخل حدود الوطن والخروج منه إلي مكان الذي يرغبه المواطن والعودةة إليه دون تقيد أو منع وفقا لأحكام القانون.

---

(٦٤) راجع حكمها الصادر في ٢٠/ ٦/ ١٩٨٧م في الطعن رقم ٣٥٢٤ لسنة ٣٠ ق، مجموعة المبادئ، السنة ٣٢، بند ٢١١، ص١٤٠٨.

(٦٥) الطعن رقم ٦٣٥٢ لسنة ٤٦ ق عليا.

وعلي الرغم من الحماية الدستورية والقانونية لحرية التنقل ستظهر جليا إن ممارسة هذه الحرية يجب أن تكون من خلال موازنتها مع المصلحة العليا للدولة والمتمثلة في حماية كيان الدولة وأمنها وإستقرارها. ويترتب على ماتقدم إن مجال حريه التنقل يتم من خلال تنظيم قانوني مشروع في نطاق التقيد بمراعاة الحقوق الأخري. وفي حالة الإخلال بهذا التنظيم القانوني فإن سلطات الضبط بالدولة تمارس عملها بإتخاذ بعض الإجراءات التي قد يترتب عليها الإنتقاص من مجال هذه الحرية ونطاقها إلا أن هذه الإجراءات يلزم أن تكون هدفها المصلحة العامة. وإذا كانت هناك أنواع عديدة من الرقابة على جهة الإدارة فإن الواقع العملي أظهر بما لا يدع مجال للشك أن الرقابة الفضائية أنجح أنواع الرقابة لحمايه الأفراد ضد تعسف جهة الإدارة.

نتائج وتوصيات الدراسة

- يجب على الدول أن تنفذ التزاماتها بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتعلق بحرية التنقل.
- ينبغي اتخاذ خطوات فورية لإزالة العقبات التي تعيق حرية التنقل، ويجب رفع جميع العقبات غير الضرورية أو غير المتناسبة التي تعيق حصول حرية التنقل.
- لابد للقانون من أن يحدد الظروف التي يجوز فيها الحد من الحقوق. ولذا ينبغي أن تحدد تقارير الدول القواعد القانونية التي توضع القيود على أساسها، التي لا ينص عليها القانون تمثل انتهاكا للحقوق المكفولة بموجب القوانين والمعاهدات الدولية.
- الحد من حرية التنقل يجب أن يكون وفق ضوابط واضحة، وأن أغلب الدساتير والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تنص على هذه الحرية.

قائمة بالمراجع

١- المراجع العربية

د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٤.

.....، القضـــاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، جامعة عين شمس، ١٩٧٦

د. عبد الملك يونس محمد، أســـاس مســـئولية الإدارة وقواعدها، ط١، ١٩٩٩، مطبعة جامعة صلاح الدين، آربيل.

د. عبدالغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٩٣م،

د. عصام الدين القصبي، ضمانات الأجنبي في مواجهة الإبعاد – دراسة مقارنة، ١٩٨٥م، بدون دار نشر.

د. محمد عبدالحميد أبوزيد، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٨٨م، ص٨٤.

مصـــطفى العدوي، ســـلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها – دراســـة مقارنة، رســـالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شـــمس/ القاهرة ٢٠٠٣م، ص٥٤١.

د. محمد الرويي، إخراج الأجانب من إقليم الدولة، دار النهضـــة العربية – القاهرة ٢٠٠١م، ص٤٧٠.

د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩.

.....، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، القاهرة، مصر ١٩٦٨

د. محمـــد انور حمـــادة, المســـئوليـــة الـــاداريـــة والقضـــاء الكامل, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية,٢٠٠٦.

د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضـــاء الإداري، قضـــاء الإلغاء، قضـــاء التعويض وأصـــول الإجراءات، الكتاب الثاني, منشورات الحلبي,٢٠٠٢.