

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة عمان العربية للدراسات العليا

كلية الدراسات القانونية

قسم القانون العام

التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية

ومقتضيات النظام العام

*THE ADMINISTRATIVE DETENTION
BETWEEN PERSONAL LIBERTY AND PUBLIC
ORDER REQUIREMENTS*

إشراف الأستاذ الدكتور

هاشم الحافظ

إطروحة دكتوراه

الطالب: محمود احمد عباينه

عمان – ٢٠٠٧

التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام

إعداد

محمود أحمد عبد الله عبابنه

إشراف

الأستاذ الدكتور هاشم الحافظ

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات منح درجة الدكتوراه في القانون
الإداري

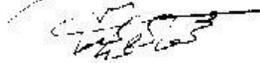
كلية الدراسات القانونية العليا
جامعة عمان العربية للدراسات العليا

٢٠٠٧

التلويض:

أنا محمود أحمد عبد الله عباينه أفوض جامعة عمان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

الإسم: محمود أحمد عبد الله عباينه

التوقيع: 

التاريخ: 2008/3/15

قرار لجنة المناقشة:

نوقشت هذه الأطروحة وعنوانها التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام وأجيزت بتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٧.....

أعضاء لجنة المناقشة:

التوقيع	.....	الأستاذ الدكتور	محمد سليم فوزي
رئيساً	.....	الأستاذ الدكتور	علي خمار شطاد
عضواً	.....	الدكتور	محمد علي سويلم الكلاية
عضواً	.....	الأستاذ الدكتور	هاشم الحافظ
عضواً ومشرفاً	.....	

الإهداء

إلى من تعجز الكلمات عن وصف عطائه - الوالد العزيز

إلى من أنارت طريقي بحبها وحنانها - الوالدة العزيزة

إلى ضوء القمر وأشعة الشمس وعطاء البحر ونبض قلبي- الزوجة الحبيبة

إلى من وقفوا الى جانبي واعانوني في طريق حياتي - إلى الأحبة جميعاً

أهدي هذه الرسالة

شكر وتقدير

أشكر الله سبحانه وتعالى الذي الهمني الطموح ومهد خطاي وأتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور هاشم الحافظ الذي اشرف على هذا العمل ولم يبخل بجهد أو نصيحة وكان مثالاً للعالم المتواضع.

كما وأتوجه بجزيل الشكر والعرفان إلى الأستاذ عبد الكريم أبو دلو لوقوفه إلى جانبي ولتزويده لي ببعض مصادر الدراسة، كذلك أتوجه بالشكر والإمتنان إلى الأخ عمر أحمد عباينة لما بذله من جهود في سبيل إظهار هذه الدراسة لحيز الوجود، وأخيراً أتوجه بالشكر إلى مركز الإحصائيين العرب - اربد- بإدارة السيد فيصل الناصر الذي قام مشكوراً بطباعة هذه الدراسة وفقاً للمعايير المطلوبة.

المحتويات

Contents

ي	..... الملخص
ل	..... Abstract
١	..... المقدمة:
٤	..... الفصل الأول : ماهية التوقيف الإداري ونطاق تطبيقه
٦	..... المبحث الأول : ماهية التوقيف الإداري وطبيعته القانونية
٧	..... المطلب الأول : مفهوم التوقيف الإداري وطبيعته القانونية
٩	..... المطلب الثاني : تمييز التوقيف عن الإجراءات الأخرى المفيدة للحرية
١٦	..... المبحث الثاني : نطاق التوقيف الإداري
١٧	..... المطلب الأول : التوقيف في الظروف الاستثنائية
٢٥	..... المطلب الثاني : التوقيف في الظروف العادية
٣٩	..... الفصل الثاني : التوقيف الإداري وحقوق الإنسان
٤١	..... المبحث الأول : الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة
٤٢	..... المطلب الأول : حرية التنقل والإقامة
٤٦	..... المطلب الثاني : التوقيف الإداري ومبدأ الفصل بين السلطات
٥٣	..... المطلب الثالث : التوقيف الإداري والحق في اللجوء إلى القضاء والمحاكمة العادلة
٦٠	..... المبحث الثاني : مدى اتفاق أحكام قانون منع الجرائم مع أحكام الدستور
٦١	..... المطلب الأول : الانتقادات الموجهة لقانون منع الجرائم
٦٦	..... المطلب الثاني : الرقابة القضائية على دستورية قانون منع الجرائم
٧٣	..... الفصل الثالث : الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري
٧٦	..... المبحث الأول : ماهية الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري
٧٧	..... المطلب الأول : رقابة القضاء العادي على قرارات التوقيف الإداري
٨٥	..... المطلب الثاني : رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات التوقيف الإداري
٩٣	..... المبحث الثاني : نطاق رقابه العدل العليا في قرار التوقيف الإداري
٩٤	..... المطلب الأول : أوجه إلغاء قرار التوقيف الإداري
١٠٦	..... المطلب الثاني : تقدير نظام التوقيف الإداري
١١٥	..... الخاتمة وتوصيات البحث :
١٢١	..... قائمة المراجع
١٢١	..... أولاً: الكتب والمؤلفات العامة:
١٢٢	..... ثانياً: الأبحاث والرسائل والمقالات:
١٢٣	..... ثالثاً: التشريعات:
١٢٣	..... رابعاً: المجالات:
١٢٣	..... خامساً: مواقع على شبكة الانترنت:
١٢٣	..... سادساً: الاحكام القضائية:
١٢٥	..... الملاحق

قائمة الملاحق

قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ المنشور على الصفحة (١٤١) من عدد
الجريدة الرسمية رقم (١١٧٣) بتاريخ ١/٣/١٩٥٤

التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام

إعداد

محمود أحمد عبد الله عباينة

إشراف

الأستاذ الدكتور هاشم الحافظ

الملخص

إنطلاقاً من الحرص على حماية الحريات الشخصية المكفولة دستورياً من تعسف الإدارة، الذي يعد التوقيف الإداري مظهراً من مظاهره، كان لزاماً على المشرع أن يسعى إلى حماية الأفراد وصيانة أحكام الدستور التي قررت للأفراد مجموعة من الحقوق والحريات التي لا يجب انتهاكها.

وليس بخافٍ على أحد أن الحرية نسبية وليست مطلقة، ذلك أن الإدارة تسعى جاهدة إلى الموازنة بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ويعد التوقيف الإداري إحدى الإجراءات التي خول القانون الحاكم الإداري اللجوء إليه في سعيه للمحافظة على النظام العام بعناصره في الظروف العادية، وبموجب قانون منع الجرائم لسنة ١٩٥٤. والتوقيف الإداري يحاط بمجموعة من الانتقادات، أبرزها أن الحاكم الإداري -وهو ليس جهة قضائية - مخول بفرضه، إضافة إلى أن الضوابط والقواعد الخاصة بالتوقيف ليست كافية، مما قد يشكل مساساً بالحرية الشخصية، وينطوي هذا النظام على مساس بالحقوق والحريات المقررة في الدستور ومنها حرية التنقل والحق في اللجوء إلى القضاء أو المحاكمة العادلة، ويتعارض هذا النظام مع بعض القواعد المقررة في القانون الجنائي أبرزها أن الأصل في الإنسان البراءة، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

وأخيراً ومن خلال البحث في رقابة محكمة العدل العليا الأردنية ذات الولاية بالنظر في الطعون الإدارية، نجد وبصورة واضحة عدم كفاية هذه الرقابة وقصورها فهي لا تحقق القدر المطلوب منها على كافة أركان القرار الإداري من جهة الإلغاء، أو قواعد المسؤولية من جهة التعويض.

لكل ما سبق تضمنت الرسالة بعض التوصيات والمقترحات التي يتمنى الباحث من المشرع أن يأخذ بها للموازنة بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام .

The Administrative Detention Between Personal Liberty and Public Order Requirement

By

Mahmoud Ahmad Ababneh

Advisor

Dr: Hashem Al-Hafez

Abstract

This research aims to protect individuals and maintain constitutional judgment that allows them to practice their personal rights that should be preserved against any administrative abuse such as administrative detention.

It is obvious that freedom is relative, not an absolute thing. It is also difficult to balance between personal freedom and the requirements of public order, because administrative detention is one of the procedures by which the Jordanian law authorizes the administrative governor to keep public law.

Administrative detention is surrounded by many restrictions the major one is that the administrative governor who is not a judiciary specialist is responsible for its imposition. In addition to the rules and restrictions regarding detention are not satisfactory, they may hinder personal freedom such as freedom of transport or asking for a just trial. They may also contradict with the Jordanian Criminal Law, which states: "A human being is innocent, and there should be no crime or penalty unless there is a provision".

Lastly, through reviewing the judicial supervision of the Jordanian Higher Supreme Court which has the authority to investigate administrative violations, we clearly find that it is limited, restricted and does not accomplish what is required in all aspects of administrative decisions especially in the cancellation aspect or the responsibility rules in compensation aspect.

This study included some recommendations and suggestions which the legislator should consider to balance between the personal freedom and requirements of public order.

المقدمة:

كانت الحرية ولا تزال تثير العديد من الإشكاليات المتعلقة بها من حيث الإطلاق والتقييد، وتحديد المفهوم، والنطاق، ومدى اتفاقها مع مقتضيات النظام العام. و ليس بخافٍ على أحد أن الحرية تشكل العمود الفقري في بناء النظام الديمقراطي لأي كيان؛ وإن الحرية بمفهومها المعاصر ثمرة كفاح المجتمعات الإنسانية عبر القرون السابقة، كما أن أنظمة الحكم تسعى جاهدة إلى إضفاء صفة الشرعية والبعد عن الاستبداد، وهذا من خلال قياس مستوى الحريات في الدولة، فمكانتها أصبحت تقاس على المستوى الدولي بسقف الحرية فيها. وعليه أصبحت الحرية في وقتنا الحاضر إشكالية عالمية لأنها لا تقتصر على أفراد أو دول معينة ولأنها ترتبط بالتنمية والرخاء الاقتصادي والأمن الداخلي والدولي.

ومن هنا حرصت التشريعات السماوية والداستاتير والمواثيق الدولية على وجوب تكريس قيم تطال الحريات العامة وحقوق الإنسان في التنقل واللجوء إلى القضاء والمحاكمة العادلة وحرية التعبير.

ومن خلال إلقاء نظرة على تاريخ تطور المجتمعات الإنسانية عموماً، نجد أن المجتمعات كلها ومن خلال تلمسها بحاجة إلى التنظيم من أجل البقاء، فقد تزايدت حاجتها إلى سلطة في المجتمع تتولى الإدارة والتنظيم وإشباع الرغبات العامة، وذلك من خلال الموازنة بين مقتضيات النظام العام والحريات الشخصية التي قد تتعارض مع مصلحة الجماعة. وتباشر هذه السلطة وظيفتها من خلال تقييد الحريات باتجاه يتوافق مع مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الإدارة والأفراد للقانون.

وتباشر الإدارة إلى جانب قيامها بإنشاء المرافق العامة وإدارتها، نشاطاً آخر يتعلق بالضبط الإداري المرتبط بالحفاظ على النظام بعناصره (الأمن العام والصحة العامة، والسكينة العامة، والأخلاق العامة) والمرتبطة أيضاً بتنظيم ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم العامة. ويختلف مدى ونطاق اختصاصات سلطة الضبط الإداري في التنظيم بحسب الظروف، حيث تضيق في الظروف العادية وتتسع في الظروف الاستثنائية، والإدارة وإن كانت قراراتها تتسم بقريضة السلامة، إلا إن هذا لا يقتضي بالضرورة أن تكون وسائلها مبررة ومشروعة دائماً.

وانطلاقاً من وظيفة الإدارة في المحافظة على النظام العام بعناصره المتقدمة، فقد حرصت المملكة الأردنية الهاشمية على إصدار مجموعة من التشريعات التي تعطي الصفة الشرعية لقرارات الإدارة الهادفة إلى المحافظة على النظام العام كقانون الأمن العام، وبعض الأنظمة المتعلقة

بالتشكيلات الإدارية وقانون منع الجرائم الذي هدف المشرع من خلاله المحافظة على الأمن العام ومنع وقوع الجريمة، وذلك من خلال منح سلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في التحري عن المشتبه بهم وتوقيفهم لمجرد الاشتباه، ومن هنا جاءت هذه الدراسة لتبرز خطورة التوقيف الإداري في الظروف العادية وآثاره المختلفة على الحقوق والحريات العامة للأفراد التي كفلها الدستور، مع بيان حدود الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري في الأردن.

لكل ما سبق تنطلق هذه الدراسة من اعتبارات تتعلق بتعريف التوقيف الإداري وبيان أهميته ونظامه القانوني. ولا بد من الإشارة إلى النقص في الدراسات السابقة و فقر المكتبة القانونية في الأردن لمثل هذا الموضوع الذي يمس قيماً حيوية ترتبط بالدستور والحريات الفردية ومقتضيات النظام العام، وبالرغم من وجود بعض الدراسات إلا أنها لم تكن مختصة بالتوقيف الإداري بصورة مستقلة.

وقد ارتأى الباحث في هذه الدراسة تناول الموضوع في ثلاثة فصول، يخصص الفصل الأول منها لماهية التوقيف وطبيعته القانونية حيث يحدد مفهوماً كإجراء يرد على الحرية الفردية، ويعمل على تقييدها لصالح النظام العام، وهو بذلك يختلف عن بعض المفاهيم المشابهة المقيدة للحرية كالقبض والحبس والاعتقال..... الخ، ثم يصار إلى تحديد لنطاق التوقيف الإداري وفقاً للقانون في الظروف العادية ونطاقه في الظروف الاستثنائية وهو ما يسمى بالاعتقال الإداري وأوجه الاختلاف بينهما.

أما الفصل الثاني فيتعرض الباحث فيه للتوقيف الإداري وحقوق الإنسان، حيث سيتم عرض الموضوع من وجهة نظر الدستور الأردني الذي حمل في ثناياه مجموعة من المبادئ السامية المتعلقة بصيانة الحرية الشخصية (م ٧) و وجوب الفصل بين السلطات و(م ٢٥-٢٧)، وحق الإنسان في اللجوء إلى القضاء والحق في محاكمة عادلة، بالإضافة إلى حرية التنقل وعدم جواز تقييد حرية الإنسان إلا بموجب مخالفته لأحكام القانون وليس لمجرد الاشتباه، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى اتفاق أحكام قانون منع الجرائم مع نصوص الدستور الأردني.

أما الفصل الأخير فخصص لموضوع الرقابة على قرارات التوقيف الإداري، فإلى جانب الرقابة السياسية التي يمارسها مجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية أو رقابة الإدارة نفسها على أعمالها، فإن هناك رقابة فاعلة أخرى تكمن في الرقابة القضائية على قرارات التوقيف من جانب محكمة العدل العليا، والتي تعتبر ضماناً مستقلة للأفراد وحماية لهم من تعسف الإدارة، وتتمثل

الرقابة القضائية في فحص مشروعية القرار الإداري المتعلق بالتوقيف، ومدى اتفاقه مع عناصر القرار الإداري، وإلغائه إذا تبين عدم مشروعيته، والتعويض عنه إذا سبب ضرراً للأفراد ومع ذلك فإن دور المحكمة في الرقابة على قرارات التوقيف الإداري منتقد ويشوبه بعض أوجه القصور كما سنعرض لاحقاً.

مشكلة الدراسة:

الغرض من هذه الدراسة إبراز خطورة التوقيف الإداري وآثاره المختلفة على الحقوق والحريات العامة للأفراد التي نص عليها الدستور، وبيان حدود الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري.

عناصر مشكلة الدراسة:

إن الغرض من هذا البحث هو الإجابة عن التساؤلات التالية:

١. ما هو نطاق التوقيف الإداري في القانون الأردني؟
٢. هل يتفق التوقيف الإداري مع المبادئ الدستورية العامة كاللجوء إلى القضاء والحق في محاكمة عادلة والفصل بين السلطات وحرية التنقل؟
٣. ما مدى كفاية الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري في الأردن؟
٤. ما هي الوسائل القانونية والحلول والمقترحات المتعلقة بالتوقيف الإداري؟

منهج البحث المستخدم

يعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لنصوص التشريعات والدراسات موضوع البحث في القانون الأردني مع مراجعة الأحكام القضائية ذات الصلة.

الفصل الأول : ماهية التوقيف الإداري ونطاق تطبيقه

تمهيد:-

تمارس الإدارة - بمفهومها المعاصر - نشاطها بهدف إشباع الحاجات العامة بإحدى صورتين:- المرفق العام والضبط الإداري. ويتباين النطاق الذي ترسمه الدولة لحدود كل منهما تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بها الصورة الأولى ترتبط بإشباع الحاجات العامة أما الصورة الثانية فتعتمد الإدارة فيها إلى تقييد حرية الأفراد بشكل يحقق النظام العام المتصل أيضاً بالحاجات العامة.

ولا يخفى على أحد مدى الحاجة إلى الموازنة بين حرية الأفراد والنظام العام، ذلك أن التعارض بينهما متصور ولموس، وبالإمكان تصور حجم الأخطار التي تنشأ عن تغليب إحداها على الأخرى، فالإدارة إذا ما غلبت النظام العام سيؤدي إلى مصادرة الحرية الشخصية أما إذا غلبت الحريات فسيصادر النظام العام. وعليه فإن الدولة الحديثة تسعى وبشكل ملحوظ إلى الموازنة بينهما عن طريق إصدار تشريعات تقيد فيها حرية الأفراد بشكل لا يتعارض مع أحكام الدستور ولكن من أجل المحافظة على النظام العام داخل الدولة.

في هذه الدراسة لا يعنينا الحديث عن المرافق العامة بالقدر الذي سنركز البحث فيه على الضبط الإداري الذي يشكل التوقيف الإداري مظهراً من مظاهره المتعددة وفكرة الضبط الإداري على الرغم من وضوحها إلا أن لها مدلولات مختلفة لا تزال تثير بعض الجدل، وهذا يرجع إلى ارتباط الضبط بفكرة النظام العام المرنة والتي تعتبر قابلة للتغيير بحسب الزمان والمتغيرات المختلفة، لذلك نجد أن أغلب التشريعات الإدارية لم تُعرف الضبط الإداري، بعكس الفقه الذي أخذ على عاتقه التصدي لتحديد مدلولاته، وانتهج الفقه في سبيل ذلك أكثر من معيار حيث تعددت التعريفات باختلاف الزاوية التي نُظر منها إلى الضبط، ويعرف الضبط الإداري بأنه " مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاط الأفراد بهدف حماية النظام العام"^(١)، وهنا ينبغي عدم إغفال أن الضبط الإداري ليس مجرد قيود وضوابط بل تجدر الإشارة إلى أن الضبط في حقيقته نشاط أو عمل يتمثل في قيام الإدارة بالمحافظة على النظام العام

(١) أ.د. علي خنجر شطناوي. دراسات في الضبط الإداري. الجامعة الأردنية. ص ١١.

بعناصره المختلفة بوسائل تؤدي الى تقييد حريات الأفراد ضمن حدود القانون ويختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي ، حيث يستهدف الضبط الإداري غاية تتمثل في منع الإخلال بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامه والآداب العامه وبيأشره أفراد الضابطة الإدارية، في حين أن الضبط القضائي يستهدف تحقيق العدالة منذ لحظة وقوع الجريمة والتحقيق فيها مروراً بالإجراءات المتبعة لحين تقديم الجاني للقضاء، وبيأشره أفراد الضابطة العدلية، بالإضافة إلى فوارق أخرى حيث تعتبر قرارات الضبط الإداري قرارات إدارية تخضع لرقابة محكمة العدل العليا، بينما تعتبر أعمال الضبط القضائي ذات طابع قانوني تخضع لولاية القضاء العادي، وفي بعض الأحيان يصعب التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي، على أساس أن السلطة القائمة بهما واحدة أو تشابه الإجراءات، وهنا كان لا بد من البحث في غاية الضبط كميّار للتفرقة، فإذا ما كانت الغاية المتوخاة منه المحافظة على النظام العام كان ضبطاً إدارياً، أما إذا كانت الغاية تحقيق العدالة كان ضبطاً قضائياً.

وإذا كانت الغاية من القرارات الإدارية عموماً تحقيق المصلحة العامة فإن المشرع أحياناً يهدف منها تحقيق هدف خاص وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، كما هو الحال بالنسبة إلى الضبط الإداري، حيث يهدف المشرع فيه إلى المحافظة على النظام العام، وبذلك فإن الغرض من الضبط الإداري يكمن في المحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة المعروفة (الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والآداب العامة). ومن وسائل الضبط الإداري في هذا المجال التوقيف الإداري الذي سيجاول الباحث في هذا الفصل تحديد ماهيته وطبيعته القانونية، وذلك في مبحثين يخصص الأول لماهية التوقيف وطبيعته القانونية، والمبحث الثاني لنطاق التوقيف سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

المبحث الأول : ماهية التوقيف الإداري وطبيعته القانونية

تمهيد :-

يعتبر التوقيف الإداري أحد الإجراءات المقيدة للحرية في القانون الأردني وتبأشره سلطات الضبط الإداري وفقاً لأحكام القانون^(١)، مع الأخذ بعين الاعتبار القيود والضوابط التي يتوجب مراعاتها والتي تهدف في مجملها إلى تحقيق الغاية الأولى منه وهي المحافظة على النظام العام بعناصره كما أشرنا سابقاً.

ولما كان التوقيف يتضمن قيوداً على الحرية الشخصية، فإن المشرع يحرص دائماً على تجنب المساس بها نظراً للحماية الدستورية^(٢)، والتشريعية لها، وذلك لأن الحرية الشخصية أهمية كبيرة، إذ أصبحت المقياس الذي يستخدم حالياً لوصف الدول بالتحضر والديمقراطية كما أن المساس بالحرية يؤدي أيضاً إلى مصادرة حقوق أخرى مثل حق التنقل والتعبير أو مزاولة الأنشطة عموماً.

ترجع الأصول الأولى للتوقيف الإداري في الأردن إلى قانون منع الجرائم الصادر في العام ١٩٢٧^(٣) الذي بقي نافذاً حتى صدر قانون ١٩٥٤ حيث صدر قانون جديد لا يزال ساري المفعول حتى يومنا هذا، حُوّل هذا القانون الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) صلاحية توقيف أي شخص بموجب القانون المذكور إذا ما شكل خطراً على الأمن العام لمدة معينة وفقاً لقيود وضوابط سنتطرق إليها لاحقاً.

وفي هذا المبحث سيحاول الباحث التعريف بماهية التوقيف الإداري وطبيعته القانونية من خلال عرضه بمطلبين، الأول لمفهوم التوقيف الإداري والثاني للتمييز بين التوقيف الإداري من جهة وبين الإجراءات الأخرى المقيدة للحرية الواردة في التشريعات الأردنية من جهة أخرى .

(١) م(٨) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ "لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون".

(٢) م(٧) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ "الحرية الشخصية مصونة".

(٣) تضمن هذا القانون صلاحيات واسعة ممنوحة للحكام الإداريين، مع مصادرة حقوق الأفراد في الطعن بها لدى الجهات القضائية، وأجاز القانون الطعن في الفرار لدى رئيس النظار الذي بدوره ينظم تقريراً بواقع الحال ويرفعه لسمو الأمير المعظم الذي له أن يأمر بإخلاء سبيل الشخص، وهذا سندا لأحكام المادة الرابعة من القانون المعدل الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٤/١٤ - أشار اليه المحامي عمر البصول - شرح قانون منع الجرائم - دار الثقافة عمان - ٢٠٠٨ - ص ١٧٢.

المطلب الأول : مفهوم التوقيف الإداري وطبيعته القانونية

الفرع الأول : مفهوم التوقيف الإداري

بالرجوع إلى قانون منع الجرائم النافذ رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، نجد أن هذا التشريع لم يرد فيه تعريف محدد لمفهوم التوقيف الإداري، وعلى ذلك تصدى الفقه لتعريفه بأنه " إجراء ضبطي مانع للحرية يقضي بوضع الشخص في الحجز لمدة قصيرة نسبياً" (١). ويلاحظ ندرة التعريفات التي سبقت للتوقيف الإداري نظراً لقلّة الدراسات الفقهية فيه. إذا نظرنا إلى التعريف السابق نلاحظ :-

أولاً: إنه إجراء ضبطي ، أي صورة من صور الضبط الإداري المتعلق بحجز حرية أحد الأفراد مع التحفظ على عدم ذكر السلطة المختصة بفرضه وهي ابتداء الحاكم الإداري (المحافظ والمتصرف) وكلاهما يمثلان السلطة التنفيذية دون القضائية، إذن نحن أمام إجراء سالب للحرية يفرض من قبل السلطة التنفيذية بخلاف الأصل العام من أن تقييد الحرية وحجزها يجب أن يفرض من جهة قضائية. ثانياً: إن التعريف قد تضمن أن التوقيف يكون لمدة قصيرة نسبياً ويرى الباحث أن مدة التوقيف غير محددة في قانون منع الجرائم قد تطول وقد تقصر (٢) بحسب الخطورة التي يمثلها الشخص الموقوف على الأمن العام، وهذا قيد خطير على الحرية الشخصية والتعسف في إستعماله قد يؤدي إلى مصادرة حرية اشخاص لسنوات وهم تحت وصف الموقوفين إدارياً.

ويلاحظ مدى الارتباط بين التوقيف الإداري والنظام العام بعناصره، فالتوقيف هو الإجراء المقابل للأفعال التي تشكل تهديداً للنظام العام، تلجأ الإدارة إليه من أجل ضمان أن يسلك الأفراد في المجتمع وفقاً للقانون، ومن أجل مواجهة حالة الخطورة التي تكمن في نفوس الأفراد والتي تشكل تهديداً لاستقرار المجتمع وأمنه. إلى جانب الوظيفة الوقائية للتوقيف الإداري يلاحظ أيضاً أن التوقيف الإداري يعد صورة من صور السلطة التقديرية للإدارة وليست المقيدة، ذلك أن القانون منح السلطة

(١) د. علي خنجر شطناوي - مرجع سابق - ص ٧٢.

(٢) ذلك أن مدة التوقيف قصيرة نسبياً في حالة إبعاد الأجانب وفقاً لنص المادة ٣٧ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، وقد تقصر المدة إذا ما تقدم الشخص المراد توقيفه بكفالة أو سند تعهد للحاكم الإداري أو نقض القرار من قبل القضاء الإداري. بل يفهم من قانون منع الجرائم أن الأصل هو التعهد أو الوضع تحت رقابة الشرطة والاستثناء هو التوقيف الإداري، حيث تتضح رغبة المشرع في عدم التوسع في التوقيف نظراً لخطورته على الحريات الفردية.

الإدارية مجموعة من الخيارات مثل طلب التعهد على حسن السيرة أو الوضع تحت رقابة الشرطة، والتوقيف الإداري.

ومن هنا يمكن لنا أن نعرف التوقيف الإداري بأنه " إجراء ضبطي يقضي بإيداع أحد الأفراد في أحد مراكز الإصلاح والتأهيل من أجل تفادي حالة الخطورة ضماناً لحفظ النظام العام".

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري.

ينبغي قبل تناول الجوانب المتعددة للتوقيف الإداري، بيان طبيعته القانونية، ذلك أن لقرار التوقيف الإداري أهمية خاصة ترتبط بالرقابة القضائية والجهة القضائية صاحبة الولاية بنظر الطعون المقدمة فيه، بالإضافة إلى معرفة حقوق الفرد أمام الجهات الإدارية صاحبة الاختصاص بفرض قرار التوقيف.

ومن المؤكد أن قرار التوقيف الإداري يُعد قراراً إدارياً بالمعنى القانوني الدقيق، ولا يعتبر من أعمال السيادة أو الأعمال التشريعية أو القضائية، غير الخاضعة للطعن قضائياً، فالقرارات القضائية تخضع للطعن أمام القضاء العادي، والأعمال التشريعية تباشر من قبل السلطة التشريعية أما التوقيف فتختص به السلطة التنفيذية. وعلى ذلك فإن قرار التوقيف يعد قراراً إدارياً محضاً يخضع للرقابة القضائية المتمثلة في ولايته محكمة العدل العليا الخاصة بنظر المنازعات، حيث تراقب المحكمة أركان قرار التوقيف المتمثلة في الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والغاية والسبب، وتصدر قراراً بإلغاء قرار التوقيف غير المشروع والتعويض عنه إن تحققت الشروط.

وبالرجوع إلى نصوص القانون يرى الباحث أن قرار التوقيف يجب أن يكون مكتوباً وهذا يستخلص من وجوب صدوره في صيغة معينة متضمناً الجهة التي أصدرته واسم المطلوب توقيفه وتاريخ صدور القرار ومضمونه وسنده القانوني وعلى ذلك لا يجوز أن يكون القرار شفويًا. وكذلك يعتبر قرار التوقيف من صور القرار الإداري الفردي لا التنظيمي، لأن الأخير يتضمن قاعدة عامة مجردة تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها ولا يخاطب فرداً كما هو الحال في القرار الفردي المتعلق بحالة محدودة أو بشخص معين بذاته. كذلك لا يمكن تصور قرار التوقيف بصورة القرارات الإدارية السلبية التي تتمثل في رفض الإدارة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، ذلك أن لقرار التوقيف مظهراً مادياً إيجابياً ملموساً ونهائياً حيث ينفذ دون الحاجة إلى أي إجراء لاحق أو تصديق .

ومن هنا نستطيع حصر بعض خصائص قرار التوقيف من أنه يعد قراراً إدارياً وبالتالي يدل على إفصاح الإدارة أو إعلان رغبتها بصورة مكتوبة متعلقة بحالة فردية لها مظهر مادي إيجابي وليس سلبياً وفقاً للقانون.

كذلك فإن هذا القرار إجراء وقائي^(١) تباشره السلطة الإدارية بهدف المحافظة على النظام العام، ويدل على طبيعته الوقائية عدم اشتراط ارتكاب مخالفة لإصداره بل يكفي حالة الخطورة أو الاشتباه والسوابق أو تهديد الأمن العام ولو لم يرتكب أي أفعال، كذلك فإن هذا الإجراء لا يعد عقوبة لاعتبارات عديدة منها الجهة المختصة بإصداره والهدف منه والسبب المؤدي إليه.

ويعد قرار التوقيف الإداري من ضمن القرارات الإدارية النهائية، التي تخضع لرقابه محكمة العدل العليا بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، ويجوز طلب والغاءها^(٢).

أخيراً نخلص إلى أن الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري تتمثل في أنه قرار إداري مستمر متعلق بفرد معين، يصدر بشكل مكتوب، ونهائي وله مظهر إيجابي ويحدث أثراً قانونياً، ويصدر من جهة إدارية مختصة متضمناً إجراء من إجراءات الضبط الإداري لمواجهة حالة الخطورة من بقاء احد الأفراد طليقاً وذلك حفاظاً على النظام العام .

المطلب الثاني : تمييز التوقيف عن الإجراءات الأخرى المقيدة للحرية

تكمن الغاية من الحديث عن التمييز بين التوقيف الإداري وبعض الإجراءات الأخرى المقيدة للحرية الواردة في التشريعات المختلفة في معرفة أوجه الشبه المتمثلة في أن كل الإجراءات التي سأعرض لها تتضمن تقييداً للحرية الشخصية ، ومن هنا يتوجب إبراز جوانب الاختلاف بينهما وذلك لأنه يترتب عليه آثار قانونية مختلفة. وعلى ذلك سنتعرض لأوجه الاختلاف بين التوقيف الإداري والعقوبات السالبة للحرية، وكذلك بين التوقيف الإداري وإجراءات حجز الحرية السابقة لصدور الحكم الجزائي، والواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، وأخيراً أوجه الاختلاف بين التوقيف الإداري والإبعاد.

(١) د. صبري محمود السنوسي (الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام)، ص ١٤

(٢) د. نواف كنعان . القضاء الإداري . دار الثقافة - عمان - ٢٠٠٢ - ص ١٥٥ .

الفرع الأول :- التوقيف الإداري والعقوبات السالبة للحرية

بالرجوع إلى قانون العقوبات الأردني النافذ نجد أنه تضمن عقوبات سالبة للحرية ابتداءً من الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت والحبس التكميلي، كذلك تضمن بعض التدابير الاحترازية كالإيواء في مصح عقلي أو الإيداع لدى دار الأحداث، وليس بخافٍ على أحد أن العقوبات السالبة للحرية أو التدابير المانعة للحرية تتفق مع التوقيف الإداري في مصادرة حرية الشخص المفروضة عليه، إلا أن هناك جوانباً للاختلاف بينها على النحو التالي:-

أ. من حيث السلطة المختصة:

إن التوقيف الإداري يفرض من قبل السلطة التنفيذية التي يمثلها وزير الداخلية أو الحاكم الإداري أما العقوبات والتدابير فتفرض من السلطة القضائية التي تمثلها المحاكم النظامية .

ب. من حيث الأساس:

إن الأساس مختلف، حيث يكمن أساس فرض التوقيف الإداري في مواجهة حالة الخطورة المهددة للنظام العام، وعلى ذلك فلا يشترط في التوقيف الإداري ارتكاب الفرد لفعل يعتبر جريمة، بل يكفي الاشتباه والسوابق، في حين أن العقوبة تقابل الخطيئة أو الذنب وهو ما يعبر عنه "بالفعل المحرم" وبصورة السلوك (الإيجابي أو السلبي).

ج. من حيث الغاية:

في التوقيف الإداري يهدف المشرع من الضبط الإداري عموماً الحفاظ على النظام العام، في حين تهدف العقوبة إلى تحقيق العدالة والردع العام و الردع الخاص.

د. من حيث الطعن:

إن قرار التوقيف الإداري يعتبر قراراً إدارياً يطعن في مشروعيته لدى محكمة العدل العليا صاحبة الولاية، أما العقوبات والتدابير فميعاد الطعن فيها محدد وفقاً لتواريخ ثابتة تختلف بحسب المحكمة التي أصدرت الحكم، ويخضع الطعن فيها إلى المحاكم العادية وليست الإدارية.

هـ. من حيث المدة:

فالتوقيف الإداري وفقاً للأصل العام يكون لمدة قصيرة نسبياً، في حين أن العقوبات والتدابير قد تطول بحسب الحكم الصادر وقد تكون لمدة مؤبدة مثلاً. ويختلف التوقيف الإداري عن عقوبة الحبس التي خولت بعض التشريعات الحاكم الإداري أيضاً بإيقاعها وفقاً لقانون الزراعة في قضايا

الاعتداء على الأشجار الحرجية والمراعي، إذا كان لا يعرف مرتكب هذه الاعتداءات^(١). ولكن وإن باشر الحاكم الإداري صلاحية نظر هذه الدعاوى وإيقاع عقوبة الحبس والغرامة، إلا أن هذا يشكل صلاحية قضائية استثنائية، وتختلف في طبيعتها عن قرارات التوقيف الإداري، فالتوقيف يمثل الضبط الإداري في حين أن عقوبة الحبس تستند إلى أعمال الضبط القضائي، ويمكن الطعن في قرار التوقيف لدى القضاء الإداري المتمثل في محكمة العدل العليا الخاصة بالمنازعات الإدارية، وكذلك عقوبة الحبس حيث يطعن فيها لدى القضاء الإداري الأردني على اعتبار أنها من القرارات الإدارية الصادرة من جهات إدارية ذات إختصاص قضائي حسبما ورد في قانون محكمة العدل العليا (م ٩) لسنة ١٩٩٢.

(١) م ٤١-٤٢ - قانون الزراعة المؤقت رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢

الفرع الثاني :- التوقيف الإداري والإجراءات المقيدة للحرية الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

أ. التوقيف الإداري والقبض:

منح قانون أصول المحاكمات الجزائية لأفراد الضابطة العدلية سلطة القبض على الأشخاص وذلك في حالات محددة هي " أن تكون الجريمة المرتكبة من قبله لها وصف الجنائية، وفي أحوال التلبس بالجناح إذا كان القانون يعاقب عليها لمدة تزيد على ستة أشهر، وإذا كانت الجريمة جنحة معاقباً عليها بالحبس وكان المشتكى عليه موضوعاً تحت مراقبة الشرطة أو لم يكن له محل إقامة ثابت ومعروف في المملكة، وفي جناح السرقة والغصب والتعدي الشديد ومقاومة رجال السلطة العامة بالقوة أو العنف والقيادة للفحش وانتهاك حرمة الآداب^(١).

ويشترط أن توجد دلائل كافية على اتهامه ومراعاة التصريح بالشكوى في الجرائم التي تتوقف الملاحقة فيها على ذلك، وبذلك يختلف التوقيف الإداري عن القبض في السلطة المختصة حيث يختص بالقبض الضابطة العدلية في حين أن التوقيف الإداري من إختصاص الحاكم الإداري ، وكذلك في المدة، حيث توجب المادة ١٠٠/٢ من الأصول الجزائية وجوب سماع أقوال المشتكى عليه فور إلقاء القبض عليه وإرساله خلال ٢٤ ساعة إلى المدعي العام المختص. في حين إن التوقيف الإداري يكون لمدة أطول بحسب المقتضى، وترجع الحكمة إلى تقرير سلطة الضابطة العدلية في القبض على الجناة، في أن الجرائم المبيّنة، سابقاً على درجة من الخطورة، وأن الفاعل شوهد وهو يرتكبها لذلك لا خطورة من الاستثناء شريطة عدم التوسع في تطبيقه على حالات أخرى^(٢).

ب. التوقيف الإداري والتوقيف المؤقت:

بالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية، نجد أنه منح النيابة العامة الممثلة في المدعي العام صلاحية توقيف الأشخاص بصورة مؤقتة وذلك في أحوال محددة (م ١١١-١١٤)، وذلك أثناء التحقيق الابتدائي مع المشتكى عليه وبعد استجواب المشتكى عليه في حين إن القبض يسبق الاستجواب وهنا يتشابه التوقيف الإداري مع التوقيف المؤقت في أن كليهما يفرضان بعد استدعاء أو إحضار الشخص المطلوب والتحقيق معه ورده على التهم أو الأسئلة اللازمة، ولكنهما

(١)م(٩٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١ وتعديلاته

(٢)أ.د. نائل عبد الرحمن صالح، التوقيف الاحتياطي في القانون الأردني بعد تعديل عام ٢٠٠١ منشورات الجامعة الأردنية - ص ١٩٨.

يختلفان من حيث السلطة المختصة، فإن كانت السلطة التنفيذية التي يمثلها الحاكم الإداري هي ذات الولاية بإصدار قرار التوقيف الإداري، فإن التوقيف المؤقت من اختصاص النيابة العامة أو المحكمة سندا للفقرة (٤) من المادة ١١٤^(١).

كما إن التوقيف المؤقت محدد بمدة معينة في القانون لا يجوز تجاوزها أما التوقيف الإداري فلم يصرح القانون بمدته، وإن كان يربطه بسند التعهد الذي لا تتجاوز مدته السنة الواحدة. وأيضاً من حيث إجراءات ومدة الطعن، حيث إن الطعن في قرار التوقيف يكون لدى محكمة العدل العليا باعتباره قراراً إدارياً قابلاً للإلغاء، حيث يملك الشخص الموقوف حق الطعن فيه خلال ستين يوماً من صدوره^(٢). وإن كنت أرى خلاف ذلك، لأن قرار التوقيف بطبيعته من القرارات الإدارية المستمرة، التي لا يجوز أن تخضع في ميعاد طعنها لمدة معينة، بل يتوجب ترك مدة الطعن فيها مفتوحة دون تحديد ميعاد، أما التوقيف المؤقت الذي يعد أحد إجراءات التحقيق يتوجب الطعن فيه خلال ثلاثة أيام وفقاً لنص المادة (١٢٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية إلى المحكمة المختصة.

ج. التوقيف الإداري والإستيغاف:

يختلف التوقيف الإداري كإجراء ضبطي عن الإستيغاف الذي يعد أيضاً من الإجراءات الإدارية التي تقيد حرية وحركة الشخص لمدة قصيرة جداً يتم فيها التأكد من هوية الشخص والتحقق من عوامل الريبة فيه إن وجدت، فهو إجراء بحق من تتوفر فيه شبهة معينة، ويشترط فيه عدم التعرض للشخص بصورة مادية كالإمساك به وإقتياده إلى مركز الشرطة وعدم تجاوز الغاية من الإستيغاف وهي التأكد من هويته الشخصية.

وكذلك يختلف الإستيغاف عن التوقيف الإداري من حيث أنه يمارس من قبل رجال الضبط الإداري أو القضائي، في حين أن التوقيف يمارس من قبل الحاكم الإداري وهو سلطة تنفيذية. ويختلفان في المدة ذلك أن الإستيغاف لفترة وجيزة لا تتجاوز في غرضها تعطيل الحركة أو التوقف

(١) المادة (١١٤ / ٤) تنص "إذا اقتضت مصلحة التحقيق استمرار توقيف المشتكى عليه بعد انتهاء المدة المبينة في الفقرة (١) من هذه المادة وجب على المدعي العام عرض ملف الدعوى على المحكمة المختصة بنظر الدعوى وللمحكمة بعد الإطلاع على مطالعة المدعي العام وسماع أقوال المشتكى عليه أو وكيله والاطلاع على أوراق التحقيق أن تقرر تمديد مدة التوقيف لمدة لا تتجاوز شهراً في كل مرة على أن لا تزيد مجموع التمديد في جميع الأحوال في الجرح عن شهرين ولن تقرر الإفراج عن الموقوف بكفالة أو بدونها".

(٢) أ. د. نائل عبد الرحمن صالح - مرجع سابق - ص ١٩٩

لبرهنة، أما التوقيف فهو أطول نسبياً وكذلك يمكن الطعن فيه لدى محكمة العدل العليا، أما الإستيقاف فلا يطعن فيه لأنه لا يرتب أثراً قانونياً.

الفرع الثالث :- التوقيف الإداري والأبعاد.

كفل الدستور الأردني للمواطن الحق في التنقل والإقامة، بما يتلاءم مع أحكام القانون وإذا كان التوقيف الإداري يعتبر استثناءً على الأصل العام المعبر عنه بالحرية، إلا أنه لا يعدو أن يكون مظهراً من مظاهر الحفاظ على النظام العام الذي يعتبر مصلحة أجدر بالاحترام.

والتوقيف الإداري وإن تضمن مصادرة لحرية الفرد بإجباره على الإقامة في مركز الإصلاح والتأهيل للمدة الكافية لضمان تفادي خطورته الاجتماعية، فإن قانون الإقامة وشؤون الأجانب تضمن نصاً قانونياً يرمي إلى صيانة النظام العام وانتزاع كل ما قد يعكر سلامته. فقد أعطى القانون المذكور لوزير الداخلية بتنسيب من مدير الأمن العام الحق في إبعاد الأجانب، وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى إجراءات الأبعاد، ولا يسمح للأجنبي الذي سبق أبعاده بالعودة إلى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير^(١).

كذلك تضمن قانون العمل الأردني حكماً يتعلق بمخالفة العامل الأجنبي لأحكام القانون، كالعمل دون تصريح، أو استخدامه لدى صاحب عمل غير المصرح له بالعمل لديه، أو في مهنة أخرى، حيث يصدر الوزير قراراً بتسفير العامل المخالف لأحكام القانون إلى خارج المملكة على نفقة صاحب العمل أو مدير المؤسسة. ويتم تنفيذ القرار من قبل السلطات المختصة^(٢). فالتسفير إلى خارج المملكة بحق العامل المخالف يعد إبعاداً، ولكن الصلاحية فيه لوزير العمل وليس وزير الداخلية كما هو الحال في الإبعاد وفقاً لقانون الإقامة، إلا أن السلطات المختصة بالتنفيذ فيه أيضاً للحاكم الإداري وفقاً لاختصاصه في المحافظة على النظام العام.

ومن خلال هذه الصلاحية يتبين لنا أوجه الشبه بين التوقيف الإداري والإبعاد حيث تملك السلطة التنفيذية الممثلة بوزير الداخلية والحكام الإداريين الحق في اتخاذ القرارين، وكلاهما يتضمنان قيوداً على الحرية المتمثلة في التنقل والإقامة، إضافة إلى التوقيف في مركز الإصلاح والتأهيل، وكلاهما يعتبران قرارين إداريين قابلين للطعن لدى محكمة العدل العليا ويشكلان مظهراً

(١) م ٣٧ من قانون وشؤون الأجانب رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته.

(٢) م (١٢/هـ) من قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ - المنشور في العدد ٤١١٣ من الجريدة الرسمية

بتاريخ ١٦/٤/١٩٩٦م

من مظاهر السلطة التقديرية للإدارة، ويفرضان دون اشتراط ارتكاب الفرد لفعل يشكل جرمًا بالمعنى القانوني، بل يكفي تشكيل الخطورة وفقاً لقناعة الإدارة. وكلاهما يخضعان لميعاد الطعن المحدد (ستون يوماً) بشأن إلغاء القرارات الإدارية الصادرة فيهما، إلا أن الباحث لا يتفق مع ذلك لأن كليهما وبوجهة نظره يشكلان قرارين إداريين مستمرين لأن أثرهما القانوني متجدد، وبالتالي يجب أن يترك فيهما ميعاد الطعن مفتوحاً وغير محدد، غير أن هناك وجوداً للاختلاف بين الإجراءات يمكن إيجازهما على النحو الآتي:-

أولاً :- إن التوقيف الإداري يمكن اللجوء إليه في مواجهة أي شخص، سواء أكان ممن يحملون الجنسية الأردنية أو من الأجانب، بينما لا يجوز إصدار قرار الإبعاد بحق الأردنيين لأن هذا يتعارض مع الدستور الأردني ومع قانون الإقامة وشؤون الأجانب لأن النص جاء صريحاً وخصوصاً بالأجانب.

ثانياً :- التوقيف الإداري لا يتضمن إقصاء الشخص ومنعه الإقامة في بلدة وعدم السماح له بدخول البلد إلا بإذن من الجهات المختصة وهكذا هو الحال بالنسبة للإبعاد.

ثالثاً :- كلاهما يتضمنان التوقيف، ولكنه في حالة الإبعاد يكون إجراءً تمهيدياً أو تحضيرياً مؤقتاً فقط للمدة اللازمة لتنفيذ قرار الإبعاد، أما في التوقيف الإداري فالقرار يكون قوامه التوقيف فقط.

الفرع الرابع :- التوقيف الإداري ومنع الإرهاب.

يمر العالم حالياً بظروف سياسية سيئة، ويعد الإرهاب حالياً من أخطر التحديات التي تواجهها الدول عموماً الأمر الذي ينعكس سلباً على بقائها أو القضاء على مصادرها وجودها. وفي الأردن حاول المشرع أن يواجه هذه المتغيرات، بأن أصدر قانون منع الإرهاب لسنة ٢٠٠٦ (١) حيث تم تعريف العمل الإرهابي في المادة الثانية منه بأنه "كل عمل مقصود يرتكب بأي وسيلة كانت تؤدي إلى قتل أي شخص أو التسبب بإيذائه جسدياً أو أيقاع أضرار في الممتلكات العامة أو الخاصة أو في وسائط النقل أو البيئة أو البنية التحتية أو في مرافق الهيئات الدولية أو البعثات الدبلوماسية إذا كانت الغاية منه الإخلال بالنظام العام وتعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر أو

(١) قانون منع الإرهاب رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٦ - منشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٧٩٠ بتاريخ ١/١١/٢٠٠٦ - ص ٤٢٦٤ - سندا لأحكام المادة (٣١) من الدستور.

تعطيل تطبيق أحكام الدستور أو القوانين أو التأثير على سياسة الدولة أو الحكومة أو إجبارها على عمل ما، أو الإمتناع عنه أو الإخلال بالأمن الوطني بوساطة التخويف أو الترهيب أو العنف". وسنداً لأحكام المادة الرابعة من القانون فللمدعي العام إذا ما وردت له معلومات ذات أساس بأن أحد الأشخاص أو لمجموعة علاقة بنشاط إرهابي أن يصدر قراراً يفرض الرقابة فيه على محال اقامتهم وتحركاتهم ووسائل اتصالاتهم، ومنع سفرهم، وتفتيش مكان تواجدهم والتحفظ على الأدوات أو الأموال التي يشتبه بعلاقتها بالنشاط الإرهابي وكذلك أوجب القانون على أن مدة هذا القرار شهر واحد ويحق للمتضرر الطعن في القرار لدى محكمة أمن الدولة ثم لمحكمة التمييز.

ونلاحظ مدى الارتباط بين التوقيف الإداري الصادر وفقاً لقانون منع الجرائم، وما بين الإجراءات التي تضمنها قانون منع الإرهاب بإعتباره يشكل قيدياً على الحرية، وكذلك فإن الغاية منهما الحفاظ على النظام العام، وهي غاية وقائية، إلا أن قانون منع الجرائم يتميز بغايته العلاجية، ذلك إن الإجراءات المتخذة التي قد تدل على تورط الشخص سنداً لأحكام المواد (٦، ٧، ٨) من القانون تدخل ضمن أعمال الضبط القضائي، وتختص بمباشرتها محكمة أمن الدولة بالرغم من تحفظ الباحث على أنها محكمة استثنائية خاصة، وهذا يشكل قيدياً على الحريات الفردية ويتضمن مخاطر كبيرة.

المبحث الثاني : نطاق التوقيف الإداري

تمهيد :

يقصد بنطاق التوقيف الإداري الحدود التي يفرض ضمنها التوقيف سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، ذلك أن للتوقيف ضوابط وقيوداً تختلف بحسب الظرف السائد، ومعلوم على سبيل المثال أن الحرية الشخصية للفرد تتسع وتضيق بحسب الظروف التي يعيشها البلد، حيث تتسع ممارسة الحريات الفردية وتضيق أنظمة الضبط الإداري التي تقيد الحرية في الظروف العادية، والعكس صحيح في الأحوال الاستثنائية، لأن مصلحة المجتمع تقدم على مصلحة الفرد ولا ضير حينئذٍ إن قيدت حرية الفرد واتسعت أنظمة الضبط الإداري، لأن الهدف هو تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على كيان الدولة، على أن هذا التقييد في الحرية والاتساع في الضبط يجب أن لا يفهم منه أنه يبيح مصادرة الحريات وإعطاء الإدارة الحق في التعسف باستعمال السلطة، حيث منح المشرع الأفراد ضمانات تتمثل في الرقابة القضائية على قرارات الإدارة سواء في الظروف العادية أو

الاستثنائية. ففي الظروف الاستثنائية ووفقاً لنص المادة ١٢٤^(١) و١٢٥^(٢) من الدستور الأردني تملك السلطة التنفيذية مجموعة من الصلاحيات، منها توقيف أي شخص يعتقد بأنه يشكل خطراً على أمن المملكة وهو ما جرى التعارف على تسميته بالاعتقال، وهو إجراء مشابه الى حد كبير للتوقيف الإداري، إلا أن الفارق الأساسي بينهما يكمن في أن التوقيف الإداري يفرض في الأحوال العادية أما الاعتقال فيلجأ إليه في الأحوال الاستثنائية. وعليه سنتطرق إلى نطاق التوقيف الإداري في الظروف الاستثنائية في المطلب الأول ونطاق التوقيف الإداري في الظروف العادية في المطلب الثاني.

المطلب الأول : التوقيف في الظروف الاستثنائية

بعد الرجوع إلى أحكام الدستور بخصوص الظروف الاستثنائية نجده يميز بين أحوال استثنائية تقتضي إعمال قانون الدفاع، وبين أحوال أخرى تقتضي في حال عدم كفاية قانون الدفاع إعلان الأحكام العرفية وعلى ذلك سنتطرق إلى التوقيف في كلتا الحالتين.

الفرع الأول:- التوقيف وفقاً لقانون الدفاع

يجد قانون الدفاع باعتباره من القوانين الاستثنائية سنده الدستوري في المادة ١٢٤ من الدستور، حيث يجيز الدستور إعمال هذا القانون في الأحوال التي تتعرض فيها المملكة للخطر. ولكن الدستور أيضاً فرض بعض القيود على إعماله تتلخص في وجود ظرف استثنائي، ولزوم الإجراء الضبطي الاستثنائي، وبهدف المصلحة العامة، وملاءمة الإجراء الضبطي الاستثنائي، وأخيراً إعلان نفاذ القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء، ويعتبر إعلان حالة الطوارئ وإعمال قانون الدفاع من أعمال السيادة، وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري في الأردن حيث قررت محكمة العدل العليا "إن جلاله الملك هو وحده صاحب حق تقدير وجود الطوارئ أو عدم

(١) م ١٢٤ من الدستور الأردني تنص " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون بإسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعنيه القانون لإتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

(٢) أما المادة ١٢٥ فجاءت لتنظيم الأحكام العرفية العسكرية في حال عدم كفاية الإجراءات والتدابير في المادة

وجوده ولا تستطيع المحكمة أن تتصدى لهذا التقدير" (١)، ويتحفظ الباحث على هذا الاتجاه ذلك لأن إعلان حالة الطوارئ وإعمال قانون الدفاع يتضمن مساساً بحريات الأفراد، إضافة إلى أن هذا القرار يعد قراراً إدارياً وفقاً للمعيار الشكلي، وبالتالي على القضاء أن يجيز قبول الطعن فيها.

وكانت المادة الرابعة من قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة ١٩٣٥ تنص على أن " تكون الأحكام التالية نافذة المفعول طيلة دوام العمل بهذا القانون ٢. القبض على الأشخاص الذين تعتبر أفعالهم مضرة بسلامة شرق الأردن وتوقيفهم ومنع دخولهم إلى شرق الأردن أو إبعادهم منها وتفتيش هؤلاء الأشخاص وتفتيش عقاراتهم" و صدر أيضاً بمقتضى المادة (٤) من قانون الدفاع السابق نظام الدفاع رقم (٢) لسنة ١٩٣٩، حيث نصت المادة التاسعة (مكررة) فيه على أن " لرئيس الوزراء بأمر يصدره في هذا الشأن أن يوعز بتوقيف أي شخص وله أيضاً أن يأمر الاحتفاظ بذلك الشخص تحت الحراسة أو بإخلاء سبيله بموجب شروط تتعلق بمحل إقامته أو بلزوم حضوره إلى دائرة الشرطة لإثبات وجوده لديها أو بغير ذلك من الشروط التي قد تعين".

وبصدور قانون الدفاع الجديد رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ (٢) الصادر سناً لأحكام الدستور الغي قانون الدفاع عن شرق الأردن، وجاء في القانون الجديد الذي لم يعمل به لغاية الآن لعدم وجود حالة الطوارئ وفي المادة الرابعة منه " لرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية: أ. وضع القيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم".

وبذلك يكون قانون الدفاع نص على سلطة التوقيف الإداري من خلال إلقاء القبض على المشتبه بهم واعتقالهم، وبهذا فإن التوقيف الإداري أو الاعتقال هو أحد الإجراءات (٣) التي نص عليها قانون الدفاع من أجل الحفاظ على أمن وسلامة المملكة التي تفرض بحق الأشخاص المشتبه بهم أو

(١) عدل علياً أردنيه قرار رقم - ٥٢/٣٩ مجلة نقابة المحامين/١٩٥٢. ص ٢٨٣.

(٢) قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ - منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٣٨١٥ - تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥

(٣) حيث أنطت المادة الثالثة/مسؤولية تطبيق هذا القانون برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقييد بأحكام القوانين العادية، وتضمنت المادة الرابعة تعديداً لهذه الإجراءات والتدابير ابتداءً من وضع القيود الخاصة بالاجتماع والتنقل والإقامة والقبض والاعتقال وتفتيش الأشخاص والمنازل والمركبات ووضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة ومنع التصدير والاستيلاء على أي أرض وإخلاء بعض المناطق ومنع التجول فيها ومراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات وإلغاء رخص الأسلحة النارية والذخائر والمفرقات والألعاب النارية وتنظيم قطاعي الاتصالات والمواصلات.....الخ".

الخطرين على الأمن العام. ويلاحظ أن المشرع في قانون الدفاع لم يحدد مدة معينة للتوقيف أو الاعتقال، وهذا يرجع بالتأكيد إلى سلطة الإدارة التقديرية بما يتلاءم مع الحالة الاستثنائية التي تمر بها المملكة.

وبما أن القانون الحالي لم يعمل به، وذلك لأن المملكة الأردنية لم تشهد أية أحوال استثنائية منذ العام ١٩٩٢ ولغاية الآن، فإن الحديث سينصرف إلى المرحلة السابقة التي كان قانون الدفاع عن شرق الأردن للعام ١٩٣٥ نافذاً وعمولاً به، فلقد صدرت بموجب المادة الخامسة من القانون المذكور العديد من أنظمة الدفاع التي وسعت من صلاحيات السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية التي استمرت من العام ١٩٣٩ حتى عام ١٩٩٢^(١) ومن هذه السلطات صلاحية القبض على الأشخاص وتوقيفهم التي يباشرها رئيس الوزراء من خلال إيعاز أو امر يصدره سنداً لأحكام المادة التاسعة، هذا الاختصاص المناط برئيس الوزراء يجوز تفويضه إلى وزير الداخلية والحكام الإداريين وبالتالي يجب أن تنحصر اختصاصات الحكام الإداريين ووزير الداخلية بحدود التفويض في الاختصاص بحسب القواعد العامة الواردة في القانون. ومحكمة العدل العليا أيدت الإجراءات التي تتخذ سنداً لأحكام المادة التاسعة المشار إليها.

أما بخصوص الرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا على قرارات التوقيف أو الاعتقال الصادرة بموجب قانون الدفاع أو الأنظمة ذات العلاقة، فقد نص قانون الدفاع في المادة الثامنة منه و لضمان الحريات الفردية وعدم تعسف الإدارة في استعمال حقها باتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية، على أنه يجوز لأي شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب هذا القانون أو أي أمر دفاع أن يطعن بالأمر الصادر بذلك أمام محكمة العدل العليا ووفقاً لنص المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا، رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ حيث تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه. ويشترط أن تسند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية :- عدم الاختصاص، ومخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها و اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، إساءة استعمال السلطة، كما أن الواقع العملي أوجب على محكمة العدل العليا إضافة عيب خامس وهو "السبب" ذلك أن نص المادة السابقة لم يتضمنه ولكن قضاء محكمة العدل العليا أخذ به في أكثر من قرار، وهناك جانب من الفقه يرى خلاف ذلك، لأن مخالفة الدستور أو

(١) أ.د. علي خطار شطناوي - بحث بعنوان " حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني" - مجلة دراسات - المجلد ٢٤ العدد ١ لسنة ١٩٩٧ ص ٦٣.

القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها الذي نص عليه القانون ينطوي على عيب السبب إلا أنني لا أتفق معهم حيث ينصرف المعنى في هذا المقام إلى عيب المحل وليس السبب كما أرى.

فبالنسبة لعيب الاختصاص الذي يقتضي التزام الإدارة بقواعد الاختصاص ويجب أن يصدر القرار من السلطة المختصة قانوناً دون غيرها، ويعتبر هذا العيب من النظام العام، ووفقاً لأحكام الدستور الأردني الذي جاء بنص المادة ١٢٤ منه عبارة " صلاحية وقف قوانين الدولة العادية" والمادة ١٢٥ التي نصت على أن " عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به" فإن الأحوال الاستثنائية تتطلب في بعض الأحيان الخروج على قواعد الاختصاص بحيث يمكن تعطيل التشريع أو تنفيذ حكم قضائي أو ممارسة الأعمال التشريعية، فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعمل في ظل الظروف الاستثنائية بكل طاقته^(١) ولا يجوز للإدارة التذرع بالمصلحة العامة لمخالفة قواعد الاختصاص إلا إذا كان الدافع إليها ظرفاً استثنائياً واجهتها الإدارة^(٢).

لكن هذه السلطة في مخالفة قواعد الاختصاص ليست مطلقة، بل تخضع لضوابط وقيود قانونية تتمثل في الرقابة القضائية، حيث تملك محكمة العدل العليا الحق في فحص مشروعيات القرارات الإدارية الصادرة في الأحوال الاستثنائية من حيث مدى لزوم مخالفة قواعد الاختصاص، وفرضت رقابتها على عنصر الاختصاص فيما تقوم به هيئات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية من إجراءات وتدبير إدارية ومنها التوقيف والاعتقال، حيث أصدرت عدة قرارات اعتبرت فيها على سبيل المثال " صدور القرار من المحافظ وليس من أحد المحاكم بخصوص إلغاء رخصة المشروبات الروحية بحجة الدفاع عن المملكة والسلامة العامة قراراً صادراً من جهة غير مختصة وحقيقاً بالإلغاء"^(٣).

أما فيما يتعلق بعنصر الشكل والإجراءات، والذي يعني صدور القرار الإداري بشكل معين أو اتباع إجراءات معينة قبل صدور القرار وذلك من أجل مراعاة المصلحة العامة المتمثلة في التأيي بإصدار القرارات وعدم الارتجال والحفاظ على مصالح الأفراد، فإن هذه الاعتبارات التي راعاها المشرع في الأحوال العادية يمكن تجاوزها في الأحوال الاستثنائية التي قد يكون فيها الشكل والإجراء اللذان يتطلبهما القانون عقبه في وجه القرار وبالتالي تفوت المصلحة أو تهدر - لا سيما في

(١) د.نواف كنعان - القضاء الإداري - دار الثقافة - عمان - ٢٠٠٢ - ص ٥٨.

(٢) فهد أبو العثم - القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق - دار الثقافة - عمان - ٢٠٠٥ - ص ٣٠٩.

(٣) عدل عليا أردنية - قرار رقم ٨٤/١٠٦ - مجلة نقابة المحامين ص ١٩٨٥، ص ١٥٤٥.

الأحوال الاستثنائية – وبذلك استقر القضاء على إمكانية الخروج على قواعد الشكل والإجراءات في الأحوال الاستثنائية.

ومن خلال الرجوع إلى قضاء محكمة العدل العليا نجد أنها أجازت ذلك، فقضت بمشروعية القرار الصادر عن المحافظ استناداً لأصلاحياته بموجب قانون الدفاع بتوقيف أحد الأشخاص دون اتباع الأشكال التي يتطلبها القانون ومنها التسبب، حيث وجد المحافظ أن السلامة العامة تتطلب اعتقال المستدعي دون أن يوجب عليه القانون تسبب قراره، أو بيان الأفعال التي قام بها المستدعي وترتب عليها اتخاذ القرار، فيكون هذا القرار غير مخالف للقانون^(١).

وفيما يتعلق بعيب مخالفة القانون أو (المحل)، والذي يقصد به الأثر القانوني المترتب عليه، سواء بإنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني، حيث يوصف القرار بأنه معيب في محله عندما تخرج الإدارة مصدره القرار على أحكام القانون، وأجاز القضاء الإداري الخروج على محل القرار الإداري في الأحوال الاستثنائية ولكن طبعاً ضمن إطار مبدأ المشروعية، الأمر الذي لا يعني إغفال الرقابة القضائية بل تبقى وتباشر وتراقب محكمة العدل العليا القرارات الإدارية المتضمنة خروج الإدارة على المحل في القرارات التوقيف أو الاعتقال وغيرها من الإجراءات الاستثنائية.

وبخصوص عيبي الغاية والسبب فاستقر القضاء الإداري على مبدأ راسخ يتمثل في عدم جواز الخروج عليهما، سواء في الأحوال العادية أو الاستثنائية^(٢)، مع ملاحظة أن المشرع ووفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف تطلب في قرار التوقيف باعتباره من مظاهر الضبط الإداري أن يكون صادراً بغاية الحفاظ على النظام العام فالغاية من القرار يجب دائماً أن تكون المحافظة على النظام العام، سواء تم التوقيف في الأحوال العادية أو الاستثنائية وعن سبب قرار التوقيف الذي يعني الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار والتي تدفع الإدارة إلى إصدار القرار، فيجب أن يكون قائماً وموجوداً حتى تاريخ صدور القرار وصحياً ومشروعاً، ويمكن إجمالاً في الأفعال التي تقدر الإدارة أنها قد تشكل خطراً على الأمن الوطني أو السلامة العامة في المملكة.

الفرع الثاني:- التوقيف وفقاً للأحكام العرفية.

(١) عدل عليا أردنية – قرار رقم ٧٣/٥٦ – مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣، ص ١٣٠٥.

(٢) منير عادل ابو مغلي، صلاحيات الضابطة العدلية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٩، ص ١٣٨-١٤٢.

خولت المادة ١/١٢٥ من الدستور الأردني جلالة الملك سلطة إعلان الأحكام العرفية في حال تقديره عدم كفاية التدابير والإجراءات المتخذة بمقتضى المادة ١٢٤ الخاصة بالدفاع، وعليه فإن الجهة المختصة وفقاً للدستور بإعلان الأحكام العرفية تنحصر في جلالة الملك وحده وبسلطته وتقديره لوجود طوارئ خطيرة، كوقوع حرب أو اضطرابات أو كوارث..... الخ وكذلك في تقديره لعدم كفاية الإجراءات والتدابير المتخذة بموجب قانون الدفاع في حماية الأمن الوطني الخاص بالمملكة الأردنية الهاشمية، وأخيراً يشترط أن يكون إعلان الأحكام العرفية صادراً بموجب إرادة ملكية سامية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء.

أما الفقرة الثانية من المادة ١٢٥ فلقد تضمنت " عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به" وبموجب هذه الفقرة لجأت الحكومة إلى إصدار تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧، والتي نصت المادة الرابعة منها على اعتبار رئيس الوزراء حاكماً عسكرياً داخل المملكة يمارس كافة الصلاحيات الممنوحة له بمقتضى التعليمات. وأجازت المادة الثالثة من التعليمات للحاكم العسكري العام أن يعين أي شخص من المدنيين أو العسكريين سواء موظفين أو غيرهم ليكونوا مساعدين له أو حكاماً عسكريين محليين في المناطق التي يعينها. ثم تلتها المادة الرابعة من التعليمات والتي خولت الحاكم العسكري العام والحكام العسكريين المحليين صلاحية اتخاذ أوامر فردية منها إلقاء القبض على أي شخص وتفتيشه وتوقيفه وحجزه للمدة التي يرونها مناسبة. حيث يملك الحاكم العسكري العام " رئيس الوزراء" والحكام العسكريون المحليون صلاحية التوقيف والقبض بموجب هذه التعليمات وحجز حرية الأفراد لمدة غير محددة يترك أمر تحديدها للحاكم العسكري، أما إذا كان القبض أو التوقيف بسبب تهمة فيتوجب على الحاكم العسكري إحالة الموقوف خلال خمسة عشر يوماً إلى المحكمة العرفية العسكرية، ويتوجب على الحاكم العسكري العام المصادقة على قرار التوقيف خلال أسبوع من تاريخ إصدارها من أجل المحافظة على الأمن الوطني والسلامة العامة .

وبشأن هذه التدابير فلقد صدر قرار عن الديوان الخاص بتفسير القوانين بشأن تفسير أحكام المادة ٢٩ من قانون السجون رقم ٢٣ لسنة ١٩٥٣ والذي جاء فيه " إن تدابير القبض على الأشخاص وتوقيفهم دون محاكمة وأوامر التوقيف الصادرة عن الحاكم العسكري أو مساعديه أو الحكام العسكريين المحليين بمقتضى المادة الرابعة من تعليمات الإدارة العرفية وأوامر التوقيف التي

تصدر بمقتضى قانون الدفاع والأنظمة الصادرة بموجبه لا تعد من الأحكام العرفية القضائية وإنما هي من قبيل التدابير الإدارية" (١) .

ومن خلال تتبع سلطة الإدارة بإعلان الأحكام العرفية، نجد أن الواقع العملي يدل على قيام السلطة التنفيذية بإعلان الأحكام العرفية وفقاً لنص المادة ١٢٥ من الدستور الأردني مرتين، الأولى في العام ١٩٥٧ والثانية في العام ١٩٦٧ وذلك تبعاً للظروف السياسية التي شهدتها المملكة في تلك الفترة.

وإذا كانت محكمة العدل العليا اعتبرت أمر تقدير حالة الضرورة الداعية إلى إعلان الأحكام العرفية من أعمال السيادة التي تخرج عن ولايتها، إلا أن المحكمة تبقى مختصة بنظر الطعون في قرارات التوقيف أو الاعتقال التي تصدر سناً لأحكام تعليمات الإدارة العرفية أو الأنظمة الصادرة بمقتضى التعليمات، ذلك إن اجتهاد محكمة العدل العليا استقر على عدم اعتبارها من القرارات التي وردت بنص المادة الخامسة من تعليمات الإدارة العرفية، وإن المقصود من المادة المذكورة القرارات المشروعة التي تستهدف الدفاع عن المملكة والتي تعتبر محصنة من أي طعن ونافاذة في الحال.

وعلى ذلك بحثت محكمة العدل العليا في عيب الاختصاص بإصدار قرارات التوقيف أو الاعتقال وغيرها من الإجراءات إذا وجدت أنه مشوب بعيب من العيوب التي تبطل القرارات الإدارية ومن ضمنها عدم اختصاص الجهة التي أصدرته وإن أجاز القانون للإدارة مخالفة قواعد الشكل والإجراءات في حالة الظروف الاستثنائية التي تقضي بإعلان الأحكام العرفية، فإن أوامر التوقيف والقبض الصادرة بموجب تعليمات الإدارة العرفية تعد مشروعة إذا ما خالفت الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات في التوقيف طالما كان قرار الحاكم العسكري المحلي بداعي السلامة العامة (٢) ، وبخصوص عيب المحل (مخالفة القانون) فلقد أكدت المحكمة على عدم إمكانية الخروج على هذا الركن في الأحوال الاستثنائية إذا ما كان قرار الحاكم العسكري لا يعتبر لأغراض الدفاع عن المملكة ويكون حينها مخالفاً للقانون.

(١) أشار إليه د محمد الجبور - التوقيف الإداري - ورقة عمل مقدمة لأعمال الحلقة الدراسية التي نظمتها لجنة المرأة في نقابة المحامين الأردنيين حول التوقيف والإستجواب - عمان / ١٥/١/١٩٩٦ ص ٩٣.

(٢) عدل عليا أردنية - قرار رقم ٧٣/٥٦ - مجلة نقابة المحامين ص ١٣٠٥، سبق ذكره في ص ٢٢.

أما عن عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة) فيتوجب رقابة المحكمة على الغاية من إصدار القرار ومدى مشروعيته، حيث يتوجب أن ينطوي القرار على تحقيق غاية الحفاظ على الأمن الوطني والسلامة العامة وهي غاية فضفاضة يمكن إصدار قرارات تمس الحرية الفردية كالتوقيف بحجة الأمن، السلامة وعليه أصدرت محكمة العدل العليا قراراً جاء فيه " إن الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة تشمل أي نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي أو الخارجي أو ضار بأي من مرافقها العامة وائتمانها المالي، ذلك أن فكرة المحافظة على السلامة العامة والأمن هي التي تمثل المعيار الحقيقي الذي تركز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥" (١) .

أما عن عيب السبب الذي أضافه القضاء، حيث لم يرد بين أوجه العيب التي وردت في قانون محكمة العدل العليا، وهنا وان كانت المحكمة ابتداءً أنكرت على نفسها الحق في التصدي للبحث في الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار التوقيف إلا أنها عادت وغيرت في هذا الاتجاه، حيث بسطت رقابتها على هذه الوقائع بحيث يخضع هذا الإجراء لتقدير المحكمة من حيث الوقائع التي دعت إلى إصداره (٢) .

وأخيراً يتوجب التنويه أيضاً إلى أن اختصاص محكمة العدل العليا لا ينحصر فقط في إلغاء القرار الإداري الصادر بالتوقيف وفقاً لقانون الدفاع أو تعليمات الإدارة العرفية (الأحوال الاستثنائية) بل وفقاً لقانون المحكمة الصادر في العام ١٩٩٢، تختص المحكمة أيضاً بطلبات التعويض عن الأضرار التي تسبب بها القرار الإداري غير المشروع والذي يسبب ضرراً للأفراد.

(١) عدل عليا أردنية - قرار رقم ٨٧/١٤٨ - مجلة نقابة المحامين - ١٩٩١ - ص ٣٢.

(٢) عدل عليا أردنية - قرار رقم ٩٠/٤٢ - مجلة نقابة المحامين - ١٩٩١ - ص ٧١.

المطلب الثاني : التوقيف في الظروف العادية

في المطلب السابق تحدثنا عن التوقيف الإداري في الظروف الاستثنائية التي قوامها الخطر المحقق بالأمن الوطني والسلامة، حيث تملك سلطات الضبط الإداري سلطات استثنائية هذه الصلاحيات لا مجال لقبولها في الظروف العادية التي يسود فيها الأمن والرخاء والاستقرار يمنح المشرع للفرد حرية واسعة ويقيد سلطات الضبط من أجل ضمان تكريس مبادئ الحرية والديمقراطية، وانطلاقاً من دور الإدارة في الحفاظ على الأمن العام ومكافحة الجريمة أو أي فعل قد يعكر صفو المجتمع وسلامته، فلقد أصدر المشرع بعض التشريعات التي تمس حريات الأفراد وتعمل على تقييدها في الأحوال العادية، منها قانون منع الجرائم، الذي سعى المشرع قدر الإمكان فيه إلى الموازنة بين مقتضيات النظام العام من جهة والحريات الفردية من جهة أخرى وذلك في العام ١٩٢٧ والذي بقي سارياً حتى صدر القانون الحالي في العام ١٩٥٤ .

ومعلوم أن هذا القانون يمنح الحاكم الإداري الذي ينصرف المعنى فيه إلى المحافظ أو المتصرف^(١)، سلطة توقيف الأشخاص إدارياً وفقاً لأحكام القانون، مع الملاحظة أن أحكام القانون لم يرد بها نص مباشر على هذه الصلاحية بل يمنحهم صلاحيات غير مباشرة بالتوقيف نتيجة التخلف عن تقديم التعهد المطلوب، ويفهم من قانون منع الجرائم أن هذه الصلاحية تقتصر على الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) فقط دون غيرهم، بحيث لا يملك مدير القضاء هذا الحق أما عن مدة التوقيف الإداري فيدل الواقع على أن القانون لم يحدد للتوقيف مدة معينة أو حداً أدنى أو أعلى ويترك لسلطة الإدارة التقديرية بخلاف التوقيف القضائي. ويدل التطبيق العملي لقرارات الحاكم الإداري في الأردن إلى أن هناك حالات قد تزيد فيها مدة التوقيف على سنة، وهذا بلا شك على جانب من الخطورة ذلك لأنه يعني حجز الحرية الفردية ومصادرتها.

وفي المقابل إن قانون الإقامة وشؤون الأجانب تضمن أيضاً حق السلطة التنفيذية في التوقيف الإداري وذلك في المادة (٣٧) التي جاء فيها " للوزير بتنسيب من المدير حق إبعاد الأجانب وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتاً حتى تتم إجراءات الإبعاد، ولا يسمح للأجنبي الذي سبق إبعاده بالعودة إلى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير " و يحق لوزير الداخلية الذي يملك أن يفوض كل أو بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القانون لأي من الموظفين المختصين ومنهم الحاكم الإداري، ومن هذه الصلاحيات حق توقيف كل من لا يتمتع بالجنسية الأردنية من أجل إبعاده بعد

(١) نصت المادة الثانية من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ " تشمل لفظة (المتصرف) محافظ العاصمة.

تنسب من مدير الأمن العام، ولكن هذا التوقيف وصف بأنه مؤقت كإجراء لازم لغايات الإبعاد فقط، حيث تزول الخطورة بمجرد تنفيذ الإبعاد وبالتالي ينقضي قرار التوقيف. ويلاحظ أن قانون منع الجرائم بالإضافة إلى قانون الإقامة وشؤون الأجانب، قد منحا الحاكم الإداري صلاحية التوقيف، وهذا يرجع إلى أن الحاكم الإداري يناط به وفق نظام التشكيلات الإدارية مهمة حفظ الأمن العام والصحة والسكينة والأخلاق العامة وهي العناصر الأساسية للنظام العام^(١). وفي هذا المطلب سنتناول نطاق التوقيف الإداري في الظروف العادية بحسب قانون منع الجرائم باعتباره التشريع المرتبط بالتوقيف والذي يمنح الإدارة صلاحيات وسلطات الأصل فيها أنها من اختصاص القضاء، من خلال التطرق للحالات الموجبة للتوقيف الإداري والقيود التي ترد على حرية الإدارة في إصداره:-

الفرع الأول:- الحالات الموجبة للتوقيف .

يمكن تصنيف الحالات التي تستدعي التوقيف الإداري وفقاً لقانون منع الجرائم، وفقاً لمعيار موضوعي يتمثل في التواجد بظروف تجلب الشبهة واعتياد السرقة والجرائم المتعلقة بها، وأخيراً تشكيل خطورة على الناس، ثم أن هناك ومعياراً إجرائياً يرتبط بمخالفة بعض الإجراءات التي أوجبها القانون والتي تتمثل في عدم المثول أمام الحاكم الإداري خلال المدة المعقولة وعدم تقديم تعهد حسن سيرة وسلوك، وأخيراً إلغاء الكفالة. وعليه سيتم التطرق لهذه الحالات في ثلاث فقرات على النحو التالي:-

الفقرة الأولى:- المعيار الموضوعي:

حددت المادة الثالثة من قانون منع الجرائم بالحالات الموجبة للتوقيف بشكل واضح، حيث نصت على "إذا اتصل المتصرف أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة أدناه ورأى أن هناك أسباباً كافية لاتخاذ

^(١)حيث نصت المادة العاشرة من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠ المنشور على الصفحة ٣٧٠٢ من عدد الجريدة الرسمية رقم (٤٤٥٥) بتاريخ ١٧/٩/٢٠٠٠ على تولي المحافظ المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة بما في ذلك المحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الأفراد وممتلكاتهم واتخاذ الإجراءات الوقائية لذلك، والمحافظة على النظام العام والآداب العامة وتأمين الراحة العامة، كما نصت المادة ٣٧/ب من النظام على أن يتولى المتصرف في اللواء المهام والواجبات المنوطة بالمحافظ في محافظته بما في ذلك القيام بالمهام وممارسة الصلاحيات المخولة له بمقتضى القوانين والأنظمة، والمحافظة على الأمن والنظام العام".

الإجراءات فيجوز له أن يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصيغة المدرجة في الذيل الأول لهذا القانون، يكلفه فيها بالحضور أمامه ليبين ما إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد، إما بكفالة كفلاء وإما بدون ذلك، حسب الصيغة المدرجة في الذيل الثاني لهذا القانون يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المتصرف تحديدها على أن لا تتجاوز سنة واحدة.

١. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه.

٢. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها.

٣. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس".

وعليه يمكن إيجاز الحالات الموضوعية الموجبة للتوقيف الإداري بحسب القانون في الآتي:-
أ. التواجد في ظروف تجلب الشبهة.

حيث حرص القانون على منح الحاكم الإداري المناط به الحفاظ على النظام العام بعناصره ضمن دائرة اختصاصه سلطة اتخاذ تدابير وقائية تستهدف منع وقوع أي فعل قد يشكل إخلالاً بالنظام العام، وذلك من خلال تكليف الشخص الذي يتواجد في مكان عام أو خاص ويقتنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب جرم أو المساعدة فيه بالحضور أمامه.

ومن خلال النص السابق نجد أن المشرع أعطى للحاكم الإداري صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة بناء على حالة الاشتباه، والذي عرفته محكمة النقض المصرية بأنه " وصف يقوم بذات المشتبه فيه عند تحقيق شروطه وهذا الوصف بطبيعته ليس فعلاً يُحس في الخارج ولا واقعة مادية يدفعها نشاط إيجابي إلى الوجود وإنما افترض الشارع لهذا الوصف كون الخطر في شخص المتصف به ورتب عليه محاسبته وعقابه" (١). وعرفه جانب من الفقه بأنه " صفة يلصقها القانون بأشخاص معينين وضعوا أنفسهم في حالة ينظر إليها أنها خطر يهدد الأمن العام والاستدلال على ذلك من تعدد سوابقهم في جرائم معينة أو الاستشهار بالاعتیاد على ارتكابها لأسباب مقبولة(٢).

وتبعاً لذلك يدل التواجد في مكان عام أو خاص وفي ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب الجريمة على توافر حالة الاشتباه، التي اعتبرها القانون حالة موضوعية تمكن الحاكم

(١) أشار إليه د. سمير محمد هندي - الاشتباه وحرية المواطن - الطبعة الثانية ٠ ١٩٩٤ ص ٨٩.

(٢) أشار إليه د. سمير محمد هندي - المرجع السابق - ص ٨٩.

الإداري من ممارسة اختصاصاته بحفظ النظام العام وتمكنه من إصدار قرار التوقيف، لأن الحاكم الإداري هو المخول وفقاً لأحكام القانون بتقدير توافر الخطورة التي هي الأساس في توافر حالة الاشتباه.

ويمكن لنا إيراد بعض التحفظات على صلاحية الحاكم الإداري بالتوقيف بناء على التواجد في ظروف تجلب الشبهة وعلى النحو الآتي:-

أولاً:- الأصل في الإنسان البراءة، وأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، وهو من المبادئ المستقرة في القانون، وذلك لضمان الحريات الشخصية وعدم تعسف السلطة، ومقتضاه ان كل متهم بجريمة مهما بلغت جسامتها يجب معاملته بوصفه شخصاً بريئاً حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات⁽¹⁾ يفهم من ذلك أن هذا المبدأ يعتبر قرينة قانونية بسيطة أي قابلة لإثبات العكس، ولكن هذا الإثبات من صلاحية القضاء، ونحن في إطار حديثنا عن التوقيف الإداري الذي يخول الحاكم الإداري صلاحيات واسعة قد تصادر هذا المبدأ من خلال قناعته بأن التواجد في مكان ما يشكل تهديداً للأمن العام وبالتالي يمكن فرض تدابير إدارية متعددة، فبناء على ظرف التواجد لأي سبب كان دون التأكد من نيته ارتكاب أي فعل، مع التأكيد على أن القانون لا يعاقب على النوايا بل على السلوك، لأن الاشتباه لا يتعلق بسلوك مادي محسوس ومعين، ولا يكفي الاعتقاد كأساس لمصادرة الحرية.

ثانياً:- لجوء المشرع إلى عبارات عامة وفضفاضة، فقد توسع المشرع في الاعتماد على التواجد في مكان عام أو خاص، وباستخدام عبارة " على وشك ارتكاب جرم" ، "أو المساعدة على ارتكابه" فشمول النص للمكان العام قد يبدو مقبولاً لا سيما أن الخطر قد يكون مؤثراً ، أما المكان الخاص فلا يعد مقبولاً وفيه مصادرة لخصوصية الأفراد، بالإضافة إلى تعارضه مع حق التنقل المكفول وفقاً لأحكام الدستور، ويترك الفرد عرضة لهوى الإدارة وتعسفها، فيكفي التواجد في مكان ما لمصادرة هذا الحق وإفساح المجال للحاكم الإداري لممارسة صلاحياته في حجز حرية الأفراد، بغض النظر عما إذا كان الدافع وراء إصدار القرار المصلحة العامة أم مصالح شخصية. أما الجزء الثاني الخاص بـ"على وشك ارتكاب جرم أو المساعدة على ارتكابه" فجاءت العبارة واسعة وفضفاضة بحيث يمكن للحاكم الإداري التوسع في تفسيرها على نحو يجعل القرار الإداري تعسفياً ، وبالرجوع إلى القواعد

(1) د. احمد فتحي سرور - الشرعية الدستورية - دار النهضة العربية - ١٩٩٣ - ص ١٧١.

العامة لقانون العقوبات الذي يميز بين حالتي الشروع^(١) والأعمال التحضيرية، فالشروع وفقاً للقانون هو البدء في تنفيذ فعل من الأفعال الظاهرة المؤدية إلى ارتكاب جناية أو جنحة، دون أن يتمكن الفاعل من إتمام الأفعال اللازمة لحصول تلك الجناية أو الجنحة، لحيلولة أسباب لا دخل لإرادته فيها، وهكذا فالشروع يستلزم البدء في التنفيذ، وقصد ارتكاب الجريمة، وإيقاف أثر الفعل، فحين تتوافر الأركان الثلاثة السابقة يعاقب الفاعل على الشروع، ويتفق الباحث مع جانب من الفقه^(٢) الذي فسّر عبارة على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة فيه بأنها تعد من الأعمال التحضيرية، التي تدرج فيها أمور نفسية كالتهكير والعزم والتصميم والنية، وأمور ظاهرية كأعداد السلاح أو حمله أو المراقبة.... الخ.

وأخيراً يتوجب بالقضاء ضبط هذه العبارات العامة من خلال تفسيرها تفسيراً ضيقاً وعدم التوسع أو المغالاة فيها، والرجوع إلى القواعد العامة الواردة في الدستور وفي قانون العقوبات، وخاصة الابتعاد عن التفسير الموسع للنصوص والعبارات الواردة في القانون، ومعلوم أن القانون لا يعاقب على هذه المرحلة، إلا إذا شكلت في أحد مراحلها جريمة مستقلة بذاتها. وهذا بدون شك موقف حكيم كما يقول الدكتور كامل السعيد^(٣). لأنه لا يريد أن يلجئ الشخص الذي أعد للجريمة عدتها أن يقارنها عن طريق سد باب العودة من خلفه، بتجريم هذه المرحلة والعقاب عليها، فالتواجد في مكان عام أو مكان خاص لا يمكن اعتباره شروعاً أو بدءاً في التنفيذ حتى نبرر للحاكم الإداري سلطة التوقيف، ولا يعدو أن يكون من الأعمال التحضيرية غير المعاقب عليها قانوناً، والتي بالإمكان مواجهتها بإجراءات ضببية إدارية.

ثالثاً:- لسنا بحاجة إلى منح هذه الصلاحية للحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم لأن قانون العقوبات بنص المادة ٣٨٩ جرّم التواجد في ظروف تجلب الشبهة، وإن القضاء العادي المختص بمحاكمة المشتكى عليه بلا شك يشكل ضماناً أقوى لحماية حقوق الإنسان، ومع تحفظ الباحث على مدى دستورية النص لأن القضاء العادي في الأردن بأحد أحكامه امتنع عن تطبيق نص المادة (٣٨٩) لعدم دستوريّتها لأنها تصدر حق الإنسان في التنقل، حيث أصدرت محكمة صلح جزاء عمان قراراً جاء فيه: " يستفاد من أحكام المادة السابعة من الدستور الأردني أن الحرية الشخصية

(١) م ٦٨-٧٠ من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

(٢) أ.د. علي خنجر شطناوي - الرقابة على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم - بدون - ص ٦.

(٣) د. كامل السعيد - شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني والقانون المقارن - دار الفكر للنشر

والتوزيع - عمان - ط ٢ - ص ١٨٥.

مصونة ويشمل ذلك حرية الذات التي تمكن الشخص من أن يتصرف في شؤونه والحفاظ على كرامته ووجوده ولاعتراف بحقوقه الإنسانية الثابتة كما تشمل حرية التنقل المتمثلة بقدرة الشخص على التنقل داخل إقليم بلده بحرية ويسر وحيث إن الفقرة الخامسة من المادة (٣٨٩) من قانون العقوبات بالصيغة الواردة فيها تحد من الحرية الشخصية للشخص، وتعيق تنقله، وتعرضه للملاحقة والمساءلة لمجرد الاشتباه بأن وجوده في أي مكان أو محل عام كان لغاية غير مشروعة أو غير لائقة، مما يجبر الشخص بالإفصاح عن سبب وجوده، أو تنقله في أي طريق أو شارع عام تجنباً للملاحقة فيما لو أشتبه بأمره. ويتضح من ذلك أن الفقرة الخامسة من المادة (٥/٣٨٩) تتعارض مع أحكام من الدستور وحيث إن البحث في مدى دستورية القانون من النظام العام وللمحكمة أثارته من تلقاء نفسها فتطبق القاعدة القانونية الأعلى عند تعارضها مع قاعدة أخرى أدنى منها على اعتبار أن المادة (١٠٣) من الدستور الأردني أوجبت على المحاكم أن تمارس اختصاصها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين النافذة المفعول وحيث أن الدستور هو أعلى وأسمى القوانين وأن سيادة القانون تقتضي ضمان سيادة الدستور فتكون أحكام الدستور هي الواجبة التطبيق عند تعارضها مع القوانين العادية. وحيث إن عبارة الحرية الشخصية مصونة وردت في المادة السابعة من الدستور مطلقاً دون أي استثناء فإن أي قاعدة قانونية تعيق الحرية الشخصية أو تحد منها تعتبر غير دستورية ويتوجب الامتناع عن تطبيقها^(١)، ويرى الباحث أهمية هذا القرار في النظام القضائي الأردني لأنه يتضمن مجموعة من المبادئ العامة الدستورية والقضائية، لأن النص الوارد في قانون العقوبات والنصوص الأخرى الواردة في قانون منع الجرائم يتضمنان قيوداً على درجة من الخطورة التي تمس الحريات الشخصية المكفولة دستورياً.

ب. اعتياد السرقة والجرائم المرتبطة بها:

منح القانون الإداري صلاحية التوقيف استناداً إلى اعتبار شخصاً ما من معتادي السرقة واللصوصية، أو حيازة الأموال المسروقة، أو معتادي حماية اللصوص وإيواءهم، أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف بها، فالاعتیاد مفاده تكرار ارتكاب الجريمة من قبل المتهم. ولا يشترط أن تكون من نفس النوع بل يكفي قيامه بارتكاب أكثر من جريمة لاعتباره إعتياداً، وبلا شك أن حالة العود إلى ارتكاب الجريمة تنبئ عن حالة من الخطورة المناهضة للمجتمع تكمن في نفس الفرد تبرر اتخاذ تدابير لمواجهةها، لكن النص السابق المتضمن صلاحية

(١) محكمة صلح جزاء عمان - رقم ٩٩/٧٦٥٨ - مجلة نقابة المحامين - العدد ١١ و١٢ لسنة ٢٠٠٢ ص ٣٩.

الحاكم الإداري للجوء إلى قرار التوقيف الإداري معتادي السرقة أو الجرائم المرتبطة بها لنا عليه بعض التحفظات التي يمكن إيرادها على النحو التالي:-

أولاً:- إن القانون حول الحاكم الإداري صلاحية التوقيف بناء على اعتياد ارتكاب جرائم السرقة واللصوصية والجرائم المرتبطة بها، وعليه تكفي توافر حالة الاعتياد في المتهم من وجهة نظر القانون لمشروعية القرار الصادر بالتوقيف، لا بل أن القانون تضمن حكماً في المادة ٥/٤/ب مفاده " ليس من الضروري في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً أو أفعالاً معينة" حيث اكتفى المشرع بتوافر حالة الاعتياد التي تتضمن السوابق والشهرة لا مكانية اعتبار قرار التوقيف الإداري موافقاً للقانون.

ثانياً: إن اللجوء إلى تجريم حالة الاعتياد تتضمن مساساً بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، والذي يعني عدم جواز فرض العقوبة أو التدابير إلا على فعل نص القانون على تجريمه، ذلك إن قانون العقوبات لا يجرم الاعتياد ولا يعاقب عليه بل أخذ بعين الاعتبار أن حالة العودة إلى ارتكاب الجريمة تعتبر ظرفاً مشدداً للعقاب وأن وصف الاعتياد لا يتطلب فيه لغايات قانون منع الجرائم ارتكاب أفعال مجرمة بحسب القانون والإدانة فيها، بل يكفي الاتهام والاشتباه ووصف الشخص بأنه معتاد بحسب ما يسمع عنه أو ما جرى عليه التعارف.

ج. الخطورة على الناس:

حيث يحق للحاكم الإداري فرض التدابير الضبطية على كل من كان في حالة تجعل وجوده حراً طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس، وذلك بحسب المادة ٣/٣ من قانون منع الجرائم، فالمعيار وفقاً لهذه المادة يتمثل في الخطورة على الناس، وهو معيار يرجع تقدير توافره إلى الحاكم الإداري باعتباره الجهة التي أوكل المشرع إليها مهمة حفظ الأمن والاستقرار والسلامة داخل منطقة اختصاصه. وبالنظر إلى أن النص جاء غير واضح الدلالة وينصرف إلى حالات غير محددة من حيث أنه أعطى للحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة لتقدير ما إذا كان هذا الشخص يشكل خطراً على الناس وبالتالي إمكان مواجهته بالتدابير الضبطية وتوقيفه إدارياً ما لم يقدم كفالة، والتي للحاكم الإداري أيضاً وفقاً لنص المادة السابقة الحق في رفض قبولها لأسباب يدونها في الضبط أو إلغائها، وحينها يستطيع إعمال سلطته بالتوقيف وفقاً للقانون، وعليه فإن منح الحاكم الإداري هذه الصلاحيات وفقاً للقانون يرد عليه تحفظات على النحو الآتي:-

أولاً: إن النص جاء مطلقاً ولم يحدد معياراً للخطورة على الناس ذلك لأن الخطورة الإجرامية حالة كامنة في النفس لا نستطيع التثبت منها ومن مقدارها وإلى أي درجة تتضمن تهديداً للنظام العام، وترك للحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة. ذلك إن الفقه^(١) اتبع معياراً لوجود حالة الخطورة مفاده حالتا السوابق والشهرة، حيث تعتبر السوابق التي تتضمن ارتكاب الجاني لأكثر من جريمة مؤشراً على مكمون نفسه المناهضة للمجتمع وقوانينه، ويضيف الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي أنه يتعين لوصف شخص بأنه خطر على الناس توافر شروط أساسية ثلاثة هي:

١. أن يكون الشخص قد ارتكب سابقاً إحدى الجرائم الواقعة على الإنسان بصورة عمدية.
٢. أن يسلك الشخص سلوكاً بعد إدانته جنائياً يدل على أنه سقط في زمرة الأشرار الخطرين من غير رجعة.

٣. أن ينطوي السلوك الجديد على خطر يهدد حياة الناس حتى لو كان احتمالياً.
يضيف الباحث: إذا كان قضاء محكمة العدل العليا قد أخذ بالشروط السابقة في أحكامه فلا يعني هذا أنه اتجه اتجاهاً صحيحاً ومقبولاً، لأن الواقع العملي يدل على أن الحاكم الإداري يملك من الصلاحية ما يبرر له إصدار قرار التوقيف بحق أي شخص على اعتبار أنه يشكل خطراً على الناس حتى ومن دون أن يكون قد ارتكب أي جريمة وهو ما يتعارض مع الشروط السابقة والمثال الذي يساق في هذا المقام في حال المشاجرات أو الجرائم التي قد تؤلب مشاعر أفراد العائلة أو العشيرة، حيث يحق للحاكم الإداري أعمال صلاحياته ودون أن يرتكب أي شخص فعلاً يشكل جريمة بل يكفي ما يرد للحاكم الإداري من أقوال تقنعه أو ما يجريه من تحقيقات لا اعتبار قرار التوقيف مشروعاً. ونفس الرأي يطبق على الشهرة التي تعتبر أوسع نطاقاً من السوابق، حيث لا يشترط فيها ارتكاب أفعال مجرمة والإدانة بها بل يكفي الاشتهار بمسلك معين ينطوي على خطر يهدد الناس. والشهرة لا تكون بما يتناوله الناس، بل يجب أن تكون بما يصل إلى علم السلطات وما تلمسه من قرائن نتيجة التحقيقات. وهنا نضيف أنه أيضاً لا يشترط لأعمال صلاحية الحاكم الإداري أن يكون الشخص من أصحاب الشهرة، بل يكفي قناعة الحاكم الإداري بأن هذا الشخص إذا بقي حراً طليقاً بدون كفالة سيؤدي إلى إلحاق الخطر بحياة الناس لا مكانية توقيفه إدارياً بصورة مشروعة.

ثانياً:- فيما يتعلق بالكفالة، نجد أن المشرع أعطى للحاكم الإداري سلطة واسعة، تتمثل في حقه في رفض قبول أي كفيل لا يرضى عن كفالته لأسباب يدونها في الضبط (م٧)، كما أعطاه الحق في

(١) أ.د. علي خطار شطناوي - دراسات في الضبط الإداري - ص ٧٥.

تكليف الشخص المكفول أن يقدم كفيلاً آخر بدلاً من الكفيل الأول إذا رأى المتصرف أن الكفيل الذي كفل شخصاً آخر ليكون حسن السيرة أو ليحافظ على الأمن قد أصبح غير أهل للكفالة (م ٢/١١). ودون أن يبين المشرع الأسباب التي يمكن أن يستند إليها الحاكم الإداري في رفض قبول الكفالة وإن اشترط تدوينها في محضر الضبط، وبالتالي يمكن إعمال الرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا فيها كما أن المشرع لم يضع معياراً يحدد فيه متى يصبح الكفيل غير أهل للكفالة، وبالتالي يخشى من توسع الحاكم الإداري في تفسير هذين النصين بشكل يمس الحريات ويؤدي إلى أن يتعسف في استعمال سلطته.

الفقرة الثانية:- المعيار الإجرائي.

يعطي قانون منع الجرائم للحاكم الإداري صلاحيات في التوقيف بسبب مخالفة الشخص لبعض الإجراءات التي يتطلبها، و يمكن إيرادها على النحو الآتي:-
أولاً: عدم المثل أمام الحاكم الإداري.

تضمنت المادة الرابعة من قانون منع الجرائم حق الحاكم الإداري في التوقيف، وجاء فيها إذا بلغ شخص من المذكورين في المادة الثالثة مذكرة للمثل أمام المتصرف ولم يمثل أمامه خلال مدة معقولة يجوز للمتصرف أن يصدر مذكرة للقبض على ذلك الشخص على أن تجري محاكمته خلال أسبوع من تاريخ إلقاء القبض عليه". يستفاد من هذا النص أن القانون منح الحاكم الإداري سلطة التوقيف لمجرد عدم مثل الشخص المبلغ مذكرة الحضور ضمن مدة معقولة، ولكن القانون حدد مدة التوقيف بأسبوع واحد لا تمدد، وبحيث يتوجب الشروع في إجراء المحاكمة خلال أسبوع واحد من تاريخ إلقاء القبض عليه من قبل الحاكم الإداري الذي منح صلاحيات المحاكمة عن جرم التخلف عن الحضور، مع تحفظ الباحث على منح الحاكم الإداري هذه الصلاحية وذلك لما فيها من مساس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي أكد عليه الدستور، ذلك لأن الحاكم الإداري ليس سلطة قضائية وبالتالي قد يفقد هذا الإجراء "المحاكمة" الغاية التي رمى إليها المشرع من خلال الفصل بين السلطات لما فيها من صيانة لحقوق الأفراد.

كذلك لم يبين القانون العقوبة التي يحق للحاكم الإداري فرضها حيث نص على أن تجري محاكمته خلال أسبوع ولا نستطيع الجزم بأن للحاكم الإداري بنتيجة التحقيق أن يلزمه بتقديم سند تعهد أو يفرج عنه فقط ، إلى جانب ما ورد فإن الباحث يتحفظ أيضا على الإجراءات التي تجري بمقتضى هذا القانون والتي نصت عليها المادة الخامسة من القانون:-

١. لدى حضور أو إحضار شخص أمام المتصرف يشرع بالتحقيق في صحة الأخبار الذي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه ويسمع أية بيانات أخرى يرى ضرورة سماعها.

٢. إذا ظهر للمتصرف بعد التحقيق أن هناك أسباباً كافية تدعوه لتكليف ذلك الشخص أن يقدم تعهداً يصدر قراراً بذلك على أن لا يختلف هذا التعهد عن الموضوع المذكور في مذكرة الحضور أو القبض وأن لا يزيد مقداره أو مدته عن المبلغ أو المدة المذكورين في أي منهما.

٣. إذا لم ير المتصرف بعد التحقيق أن هنالك ضرورة لتكليف الشخص أن يقدم تعهداً فيدون شرحاً بذلك في الضبط ويفرج عنه إذا كان موقوفاً لأجل التحقيق فقط.

٤. تتبع في الإجراءات التي تجري بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق بأخذ الشهادة من اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين وتبليغ الأوامر ومذكرات الحضور وسائر المستندات والاعتراض على الأحكام وتنفيذ القرارات الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية ويشترط في ذلك:-

أ. أن لا توجه تهمة تختلف عن التهمة المذكورة في الأخبار المشار إليها في مذكرة الحضور.
ب. ليس من الضروري في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً أو أفعالاً معينة.

ج. أن لا يزيد التعهد بإلزامه على المحافظة على الأمن أو الامتناع على القيام بأفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يكون حسن السيرة".

ذلك أن هذه المادة منحت الحاكم الإداري صلاحية ممارسة أعمال المحاكم النظامية، ويتمثل هذا في مذكرات القبض وممارسة أعمال النيابة العامة في التحقيق وسماع البيانات والإفراج واتباع الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية..... الخ، وهذا بلا شك يشكل خطراً على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، وحق الإنسان في محاكمة عادلة الذي كفله الدستور والمواثيق الدولية، بالإضافة إلى أن القانون وإن قيد سلطة الحاكم الإداري بعدم توجيه تهمة تختلف عن التهمة المذكورة في الأخبار، إلا أنه أعفى الحاكم الإداري من التزامه إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً حتى يستطيع اتخاذ الإجراءات بحقه، حيث يكفي الاشتباه والشهرة لإمكانية ذلك وأخيراً إن قناعة المتصرف لوحده لا تشكل ضماناً للمتهم ولا سيما أن الحكام الإداريين ليسوا بقضاة وأغلبهم لم يدرسوا القانون.

ثانياً:- التخلف عن تقديم التعهد.

أعطى القانون الحاكم صلاحية إلزام المتهم بتقديم سند تعهد بالمحافظة على الأمن أو الامتناع عن القيام بأفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يكون حسن السيرة وبالرجوع إلى نص المادة (٨) من القانون نجد أنها نصت على أنه " إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه أن يعطي تعهداً بمقتضى الفقرة (٢) من المادة (٥) عن تقديم التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار إعطاء التعهد يسجن، وإذا كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب أو تنقضي المدة المضروبة في قرار إعطاء التعهد". وهنا أعطى القانون الحاكم الإداري صلاحية التوقيف الإداري كنتيجة لعدم استطاعة المتهم إعطاء التعهد المذكور أو رفضه إعطاءه، فإذا كان حراً يتم توقيفه وإذا كان موقوفاً يبقى إلى حين تقديم التعهد، كذلك أعطى القانون للحاكم الإداري صلاحية الإفراج عن الشخص إذا ما اقتنع أن تركه حراً تطبيقاً لا يشكل خطراً على الناس، بعد أن يرفع تقريراً بذلك إلى وزير الداخلية الذي يجوز له أن يأمر بالإفراج عنه م(٩)، كما أعطى القانون للحاكم الإداري الحق في أن يلغي أي تعهد أعطي بمقتضى القانون م(١٠).

ثالثاً:- إلغاء الكفالة.

أعطى قانون منع الجرائم للحاكم الإداري صلاحية التوقيف أيضاً في حال إن يتعهد الكفيل الذي كفل الشخص لدى الحاكم الإداري بأن مكفوله سيحافظ على الأمن العام ويكون حسن السيرة، وفي حال تقديره أنه لن يردع أو يضمن عدم مساس مكفوله بالأمن العام وطلبه إلغاء كفالته التي أعطاها، عندئذ يصدر المتصرف مذكرة حضور أو قبض إلى الشخص المكفول حتى إذا ما مثل أمامه يلغي تلك الكفالة ويأمره بتقديم كفالة جديدة، فإذا لم يقدم هذه الكفالة يسجن إلى أن يقدمها أو تنقضي مدتها م(١١). ذلك أن إلغاء الكفالة يترتب عليه أن الشخص وفقاً لوجهة نظر الإدارة أصبح يشكل خطراً على الناس لأنه لا يوجد له كفيل وإن عجزه عن تقديم كفيل جديد يجعله في موضع يستحق فيه التوقيف.

ومما لا شك فيه أن هذا الإجراء يتضمن مساساً بالحريات العامة للأفراد، ذلك أن الواقع العملي في الأردن يدل على أن أغلب المحكومين جزائياً وبعد تنفيذهم للحكم الجزائي الصادر بحقهم وقبل الإفراج عنهم أو في الحال الذي يثبت للمدعي العام نتيجة التحقيق أن الفعل لا تنطبق عليه شروط الملاحقة الجزائية، وترى الضابطة الادارية أن الفاعل قد يشكل خطراً على الناس في حال تركه حراً يساقون إلى الحاكم الإداري الذي يملك صلاحية تقدير فيما إذا كان ترك الشخص حراً تطبيقاً يشكل خطراً على الناس وبالتالي إذا كان كذلك يملك الحق في توقيفه أو قبول تقديمه لكفالة. ومن المؤكد أن العديد من المحكومين نظراً لوصمة العار التي لن تفارقهم فإن أحداً لن يتقدم بكفالة

أحدهم وبالتالي سيتم توقيفه إدارياً بعدما نفذ حكمه الجزائي وسيبقى لحين تقديم ليكفل، وهذا بدون أدنى شك قد يتعارض مع مبدأ راسخ في قانون العقوبات مفاده عدم جواز محاكمة المتهم عن فعل واحد أكثر من مرة^(١).

الفرع الثاني:- القيود الواردة على التوقيف الإداري.

إذا كان المشرع منح الحاكم الإداري صلاحية التوقيف من أجل الحفاظ على النظام العام والسلامة ضمن منطقة اختصاصه فإن المشرع بالمقابل أحاط هذه الصلاحية بمجموعة من القيود التي تشكل ضماناً أساسياً للأفراد في مواجهة الإدارة، ولما كان قرار التوقيف يعتبر قراراً إدارياً وهو بذلك " عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء المصلحة العامة"

(٢) ولما كان قرار التوقيف الإداري يمثل أحد أوجه الضبط الإداري الذي تسعى فيه الإدارة إلى المحافظة على النظام العام فلقد أوجب القانون على الحاكم الإداري الالتزام بحدود الضبط التي رسمها المشرع، وفيما يتعلق بقرار التوقيف يمكن لنا إيجاز القيود التي ترد على حرية الحاكم الإداري في قرار التوقيف على النحو الآتي:-

أولاً:- يجب أن يصدر قرار التوقيف من الجهة المختصة وفقاً للقانون شأنه في ذلك كباقي القرارات الإدارية، فالاختصاص وفقاً لقانون منع الجرائم للمتصرف، وهو الحاكم الإداري في اللواء وفقاً لنظام التشكيلات الإدارية، كما أضاف القانون أن لفظة المتصرف تشمل محافظ العاصمة، وبذلك فالحاكم الإداري المختص دون غيره بإعمال قانون منع الجرائم وتطبيقه وإصدار قرارات التوقيف الإداري يتوجب أن يكون المحافظ أو المتصرف فقط دون غيرهما، بالإضافة إلى ذلك يتوجب أيضاً مراعاة قواعد الاختصاص، التي يرتبط بعضها بالموضوع، حيث يتوجب أن يلتزم الحاكم الإداري بالحالات التي تستوجب التوقيف السابق ذكرها دون التوسع بحيث لا تشكل الواقعة المسندة للشخص الملاحق بموجب قانون منع الجرائم جريمة تدخل في اختصاص المحاكم الجزائية أو أن تشكل نزاعاً حقوقياً، كذلك يتوجب أن يمارس الحاكم الإداري هذه الاختصاصات داخل حدود اختصاصه وأن لا يتجاوزها وهو ما يسمى بالاختصاص المكاني،

(١) د. أحمد فتحي سرور - مرجع سابق - ص ٣٦٨.

(٢) د. نواف كنعان - القانون الإداري - الكتاب الثاني - ص ٢٣٧ .

وأخيراً أن يكون في الوقت الذي يصدر فيه القرار مختصاً وعلى رأس عمله وهو ما يسمى بالاختصاص الزمني، فإذا ما راعى الحاكم الإداري هذه القواعد جميعاً في إصداره لقرار التوقيف اعتبر القرار صحيحاً من حيث الاختصاص.

ثانياً:- وجوب مراعاة قواعد الإجراءات التي يتطلبها القانون، ذلك أن القانون يشترط في بعض الأحيان أن يسبق اتخاذ القرار الإداري اتباع إجراءات معينة، الغرض منها تروّي الإدارة وتأنّيها حتى لا يصدر القرار بصورة ارتجالية، ولما كان قرار التوقيف يمس حريات الأفراد فقد أوجب المشرع على الحاكم الإداري اتباع إجراءات معينة قبل اتخاذ إجراءات التوقيف تتمثل في وجوب إصدار مذكرة حضور تتبعها مذكرة قبض في حال التخلف عن الحضور ووجوب إجراء المحاكمة خلال أسبوع من تاريخ القبض، كما يوجب القانون على الحاكم الإداري التحقيق في صحة الأخبار بنفسه، وتدوين إجراءات التحقيق، كما ونص القانون على اتباع الحاكم الإداري الإجراءات والأصول المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية، وأن يلتزم الحاكم الإداري في تحقيقه بحدود التهمة المذكورة في الأخبار وحق المشتبه به في إبداء دفوعه إلى غير ذلك من الإجراءات التي تشكل في مجموعها ضمان للأفراد.

ثالثاً:- وجوب التزام الإدارة بالمحل وعدم مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه وتأويله، بحيث يجب أن يكون الأثر القانوني الذي يترتب على إصدار قرار التوقيف الإداري متفقاً مع القواعد القانونية الواردة في قانون منع الجرائم ويمكن تحقيقه من الناحية العملية، أي غير مستحيل تنفيذ محله.

رابعاً:- وجوب التزام الحاكم الإداري في إصدار قرار التوقيف الإداري بالغاية التي يتطلبها القانون، وإذا كانت الغاية من إصدار القرار الإداري بوجه عام تتمثل في المصلحة العامة، إلا أن المشرع ووفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، تطلب من الضبط الإداري تحقيق هدف خاص يتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة وعلى ذلك فالغاية من التوقيف الإداري تتمثل في المحافظة على النظام العام وبالتالي لا يعد قراراً مشروعاً ذلك التوقيف الذي يباشره الحاكم الإداري بهدف تحقيق مصالح مالية للإدارة مثلاً.

خامساً:- وجوب أن يصدر القرار بناء على سبب صحيح ومشروع حتى يعد القرار سليماً في سببه، ويشترط أن يكون هناك سبب حقيقي وكاف يبرر للحاكم الإداري إصدار القانون، ويشترط أن تستند قناعة الحاكم الإداري إلى وقائع لها أساس في محضر التحقيق، ويشترط لصحة وسلامة

السبب في القرار الإداري أن يكون قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار ووجوب أن يكون مشروعاً.

سادساً:- وجوب مراعاة التناسب بين قرار التوقيف وجسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، ذلك أن القانون أعطى الحاكم الإداري سلطة تقديرية قوامها القدرة على اختيار عدة تدابير ضبطية، كتقديم التعهد والكفالة أو الوضع تحت رقابة الشرطة والتوقيف، وعليه تراقب محكمة العدل العليا تناسب القرار بالتوقيف ودرجة جسامة الخطر، ليتسنى لها تقدير الملاءمة من عدمها أو الغلو أو التعسف باستعمال السلطة.

كل هذه الإجراءات تشكل ضماناً للأفراد في مواجهة الإدارة بخصوص قرارات التوقيف الإداري إلى جانب ضمانات أخرى تتمثل في حق الموقوف بالتنظم أمام الحاكم الإداري أو لدى الجهة الرئاسية الأعلى، من أجل مراجعة القرار، وذلك بصورة لا تمس الطعن بالقرار لدى محكمة العدل العليا.

الفصل الثاني : التوقيف الإداري وحقوق الإنسان

تمهيد:

لما كان الدستور نبراساً يحتذى به في مجال تنظيم العلاقة بين الفرد والدولة، فإن الدول عموماً تفتخر بمدى اتفاق تشريعاتها مع أحكامه وعليه فإن الدستور الأردني^(١) باعتباره من هذه الدساتير تحرص الدولة على ملاءمة التشريعات فيها مع أحكام الدستور بشكل يحفظ أحكام الدستور، التي تضمن الحقوق التي يتمتع بها المواطنون الأردنيون دون استثناء، وبالنظر إلى الدستور الأردني نجد أنه كفل للمواطنين حقوقاً وحرية نص على حمايتها بموجب أحكام القانون، منها الحق في تشكيل الأحزاب والجمعيات بالإضافة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وأكد أيضاً على المساواة أمام القانون، كل ذلك في المواد ٥-٢٣ منه، فالأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين (م١/٦ من الدستور الأردني) والحرية الشخصية مصونة (م٧٠) ولا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون (م٨) ولا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون (م٢/٩) ولا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة (م١/٩).

وبالنظر إلى المعيار الذي يعتمد لوصف دولة بالتحضر والديمقراطية، نجده في الوقت الحاضر يتمثل في مدى احترام حقوق الإنسان وحرياته على النطاق الداخلي، من حيث الحماية الدستورية والقانونية لها، ومراقبة مدى ملاءمة هذه التشريعات مع هذه الحقوق على وجه خاص مع أحكام القانون عموماً، وعليه فإن أعمال هذا المقياس يتطلب الرقابة على أعمال الإدارة، سواء رقابتها الذاتية أو رقابة السلطة التشريعية، أو الرقابة القضائية التي هي لا شك تمثل ركناً أساسياً في جوهر وجود دولة القانون، ومما لا شك فيه إن أعمال هذه الرقابة بشكل سليم دونما تدخل من السلطة التنفيذية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يشكل ضماناً للأفراد في مواجهة الإدارة، ويدفع الإدارة إلى احترام كيانها عن طريق عدم التعسف في استعمال السلطة المخولة بها. وكما هو معلوم فإن الدستور الأردني منح الإدارة صلاحيات واسعة في الظروف الاستثنائية تضيق فيها الحريات العامة وتتسع أنظمة الضبط الإداري. ومعلوم أيضاً أن هذا يشكل مساساً بالحقوق التي كفلها الدستور، ولكن المصلحة العامة في الظروف الاستثنائية تقتضي ذلك، أما في الأحوال العادية فيتسع مجال ممارسة الحريات ويضيق مجال الضبط الإداري لأن هذا هو الأصل، فالحرية هي الأصل والاستثناء يتمثل

(١) نشر دستور المملكة الأردنية الهاشمية على الصفحة (٣) من عدد الجريدة الرسمية ١٠٩٣ بتاريخ ١/٨/١٩٥٢

في التوقيف ، وعليه إذا نص الدستور بصورة صريحة على أن لا يوقف أحد أو يحبس إلا وفقاً للقانون، فإن الأصل أن التوقيف والحبس من صلاحية السلطة القضائية التي تمثلها المحاكم على اختلاف درجاتها. أما التوقيف الإداري فبموجب القانون من صلاحيات الحاكم الإداري الذي يمثل السلطة التنفيذية. وهنا قد يثار تساؤل يتعلق بمدى اتفاق التوقيف الإداري مع مبدأ الفصل بين السلطات ومدى دستورية القانون الذي يعطي للسلطة التنفيذية هذه الصلاحية وألا يتعارض التوقيف مع حقوق الإنسان وحياته المتمثلة في حرية التنقل والحق في اللجوء إلى القضاء أو الحق في محاكمة عادلة كل ذلك إلى جانب تساؤلات أخرى سنحاول الإجابة عنها في هذا الفصل الذي قام الباحث بتقسيمه إلى مبحثين ، الأول يتعرض الباحث فيه لحقوق الإنسان وحياته ذات العلاقة بالتوقيف الإداري من وجهة نظر الدستور، والثاني لمدى اتفاق قانون منع الجرائم مع الدستور الأردني.

المبحث الأول : الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة

تمهيد :

مما لا شك فيه أن المواثيق الدولية ذات العلاقة بالحقوق والحريات العامة تضمنت نصوصاً تؤكد على حقوق الأفراد الشخصية فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(١)، نص على حق كل إنسان بالتمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في الإعلان دون تمييز (م ١)، والحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه (م ٣)، ولا يجوز القبض على أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفياً (م ٩)، ولكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة، وله أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده والعودة إليه، وتضمنت الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢) على أن تخضع هذه الحقوق للقيود المقررة في القانون فقط وإلى المدى الذي يتماشى مع طبيعتها (م ٤)، أما الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية^(٣) فأجازت للدول الأطراف في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة والتي يعلن عن وجودها بصفة رسمية أن تتخذ من الإجراءات التي تقتضيها من أجل مواجهة حالة الطوارئ بصورة لا تمس القانون أو تتعارض مع أحكام الاتفاقية وبقدر حالة الخطورة (م ٤). وأقرت لكل فرد الحق في الحرية والسلامة الشخصية، ولا يجوز القبض على أحد أو إيقافه بشكل تعسفي (م ٩)، ولكل فرد بصفة قانونية ضمن إقليم الدولة الحق في حرية الانتقال وفي أن يختار مكان إقامته ضمن ذلك الإقليم (م ١٢).

ومن هنا يظهر مدى حرص المواثيق الدولية على كفالة حرية التنقل والحق في الإقامة للأفراد على المستوى العالمي والوطني، وإن الدول يجب أن تحرص في دساتيرها على كفالة هذه الحقوق بما يتماشى مع أحكام المواثيق الدولية التي تلزم الدول الأعضاء بملاءمة تشريعاتها الداخلية أيضاً، وتجدر الإشارة إلى أن المواثيق الدولية لم تشر إلى أن الحريات مطلقة بل مقيدة وفقاً للقانون، وإن التوقيف يجب أن يكون مشروعاً مع مراعاة ضمانات الأفراد خلال هذه المرحلة.

أما الدستور الأردني فقد واكب المواثيق الدولية في الحرص على كفالة الحقوق والحريات الشخصية للأفراد المتمثلة في الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنها حرية التنقل والإقامة، ووجوب الفصل بين السلطات والحق في اللجوء إلى القضاء والمحاكمة العادلة.

المطلب الأول : حرية التنقل والإقامة

لتحديد المقصود بحرية التنقل والحق في الإقامة بالمعنى الوارد في الدستور الأردني، يقتضي الأمر منا بيان مفهوم هذا الحق ثم بيان القيود القانونية الواردة عليه وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول:- مفهوم حرية التنقل والإقامة.

حرصت الدساتير الأردنية المتعاقبة على كفالة الحقوق والحريات العامة للمواطن بالنظر إلى أحكام الدستور الأردني الحالي وباستقراء نص المادة التاسعة منه التي نصت على " ١ . لا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة ٢ . لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون"، نجد أن هذه المادة تعد السند الدستوري لحرية التنقل والإقامة في الأردن، ومعلوم أن القواعد الواردة في الدستور تتمتع بامتياز خاص يتعلق بسمو هذه القواعد على غيرها من القواعد الواردة في القوانين والأنظمة والتعليمات والأعراف، لأن الدستور يعتبر أعلى مرتبة من غيره وبذلك تتمتع القواعد الواردة فيه بقيمة قانونية لا يجوز مخالفتها لأي سبب كان.

ومن المعلوم أن حرية التنقل والإقامة باعتبارها من الحريات التي كفلها الدستور الأردني من أجل حماية الحريات الشخصية، لا يمكن ممارستها على أكمل وجه ما لم يكفل الدستور أيضاً حريات أخرى، وبالفعل ولضمان ممارسة الحقوق والحريات السابقة فقد أكد الدستور على أن الحرية الشخصية مصونة، والأردنيين أمام القانون سواء ولا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون.

وتعني حرية التنقل والإقامة أن للفرد حرية التنقل من مكان إلى آخر والحق في الإقامة في أي مكان يرغب فيه وفي الوقت الذي يريد دونما تدخل من الإدارة، ودونما تعسف في استعماله للحق ومراعاة حقوق الآخرين أيضاً، ذلك إن الحرية تنتهي عندما تبدأ حرية الآخرين، ويعني الحق في الإقامة حرية اختيار المسكن في أي مكان يرغب الفرد في أن يأوي إليه ودون أن يكون للآخرين سواء من الأفراد أو السلطة أن يقتحموه، فالأصل أن للفرد الحق في التنقل داخل حدود المملكة وخارجها. والحق في الإقامة داخل المملكة وخارجها، ولكن ليس بخافٍ على أحد أن الحرية ليست مطلقة، وإشكالية الحرية شغلت بال المفكرين على مدى العصور، ومع ذلك فإن السلطة تسعى دائماً إلى الموازنة بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام لأنهما قد تتعارضان. وعليه ووفقاً

للدستور فإن الحرية مقيدة وفقاً للقانون، الأمر الذي يعني الخضوع لسيادة القانون ودون التعسف في استعمالها.

وأبرز مظهر من مظاهر تدخل السلطة وتقييد الحريات الشخصية يتمثل في التوقيف، ذلك أنه يصادر الحرية، ولا يستطيع الفرد ممارسة حقه بصورة طبيعية، لأن الإدارة تفرض عليه قيوداً تتضمن مصادرة حقه في الإقامة والتنقل والزامه في الإقامة في مكان ما قد يكون ملكاً له باشتراكها عدم مغادرته، أو في مركز إصلاح وتأهيل مثلاً..... الخ، فالقانون يعتبر قيوداً على أحكام الدستور، لأنه يتضمن قيوداً على ممارسة هذا الحق، وعليه سنتناول في الفرع الآتي بعض هذه القيود وعلى النحو الآتي:-

الفرع الثاني:- القيود القانونية الواردة على حرية التنقل والإقامة.

من خلال استعراض نصوص القانون الأردني نجد أنه فرض جملة من القيود على حرية التنقل والحق في الإقامة، الغرض منها الحفاظ على النظام العام داخل المملكة ويمكن عرض هذه القيود على النحو الآتي:-

أولاً:- التوقيف الإداري: يعد التوقيف الإداري القيد الأول الذي يرد على حرية التنقل والحق في الإقامة، ذلك أن التوقيف وفقاً لما قرره القانون في الظروف العادية وأعمالاً لقانون منع الجرائم يمنح للحاكم الإداري صلاحية إصدار قرار التوقيف، ولمدة طويلة نسبياً بحق من يعتبر وجوده حراً خطراً على الناس، وبالتالي تقييد هذه الحرية من أجل الحفاظ على النظام العام، كذلك فإن القانون يعطي للسلطة التنفيذية وفي الظروف الاستثنائية وفقاً لقانون الدفاع وإعلان الأحكام العرفية صلاحية الاعتقال الإداري وحجز الحرية.

ثانياً:- العقوبات والتدابير سالبة الحرية: التي تفرض من السلطة القضائية المتمثلة بالمحاكم المختصة تطبيقاً للقانون حال ثبوت ارتكاب المتهم جرمًا وإدانته قضائياً، هذه العقوبات تتدرج ابتداءً من الحبس التكميلي والحبس إلى الاعتقال والأشغال الشاقة، كما أن القانون نص أيضاً على تدابير مانعة للحرية تتمثل في الإيداع في مؤسسة للأمراض العقلية.

ثالثاً:- القبض والتوقيف المؤقت: وذلك وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية الذي أعطى لرجال الضابطة العدلية الحق في القبض على المشتبه به إذا كان حاضراً حال ارتكاب جناية أو في أحوال التلبس. وحق النيابة العامة في التوقيف المؤقت لمدة محددة قانوناً وذلك في مرحلة التحقيق الابتدائي.

رابعاً:- توقيف الأحداث: أجاز المشرع في قانون الأحداث توقيف الأحداث في دار تربية الأحداث، أما إذا ثبت أن الموقوف فاسد الخلق أو متمرد لدرجة لا يؤتمن إحالته إلى الدار فيودع إلى مراكز الإصلاح والتأهيل.

خامساً: الإبعاد: يعتبر الإبعاد قيماً على الحق في الإقامة، ولكنه خاص بالأجانب غير حاملي الجنسية الأردنية، ذلك أن الدستور الأردني نص صراحة على عدم جواز إبعاد المواطنين. أما الأجنبي فإن السلطة التنفيذية مباشرة هذه الصلاحية حال ثبوت قيامه بمخالفة الشروط التي يتطلبها القانون في دخول المملكة، كما لو تم دخوله بطريقة غير مشروعة مثلاً أو عدم مراجعته للدائرة الأمنية المختصة خلال المدة المحددة من أجل الحصول على إذن الإقامة أو التسجيل وفقاً لما ورد في المادة ١/١١ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب ووفقاً لنص المادة ٣١ من القانون التي تقضي بأن كل من دخل المملكة خلافاً لأحكام المادتين ٤ و٥ من هذا القانون يلقي القبض عليه دون مذكرة ويودع للحاكم الإداري الذي يأمر بإبعاده. كذلك لوزير الداخلية بالتنسيق من مدير الأمن العام الحق في إبعاد الأجنبي الذي يعد وجوده داخل المملكة خطراً على النظام العام فيما عدا رجال السلك الدبلوماسي والتقني.

سادساً:- الحظر أو المنع:- ففي الظروف الاستثنائية ووفقاً لقانون الدفاع نصت المادة الرابعة منه على صلاحيات واسعة لرئيس الوزراء منها إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها وتحديد مواعيد فتح المحلات العامة وتنظيم وسائل النقل والمواصلات وإغلاق أي طريق أو ممر ومنع حركة السير عليه. كذلك فإن تعليمات الأحكام العرفية تضمنت نصوصاً مشابهة تخول الحاكم العسكري العام أو الحكام العسكريين المحليين هذه الصلاحية، أما في الأحوال العادية ولغايات الحفاظ على النظام العام قد تلجأ الإدارة إلى حظر أو منع التنقل لغايات تنظيمية، كتنظيم حركة السير أو النقل على الطرقات ووفقاً لقانون السير أو حظر أو منع التنقل داخل حدود منطقة معينة كالدخول إليها أو الخروج منها كما لو تم إعلان المنطقة بأنها موبوءة ويفرض عليها الحجر الصحي ووفقاً لقانون الصحة العامة، ويعد الحظر أو المنع إحدى صور قرارات الضبط التنظيمية^(١)، إلى جانب الإذن المسبق الذي يقتضي ضرورة أخذ إذن سابق من الجهة الإدارية المختصة لدخول منطقة معينة أو تنظيم النشاط كأنظمة السير التي تحدد أماكن وأوقات عبور وسائل النقل الكبيرة.

(١) د. نواف كنعان - القانون الإداري - الكتاب الأول - ص ٢٩٣

سابعاً:- الإقامة الجبرية ورقابة الشرطة: منح قانون منع الجرائم الحاكم الإداري صلاحية فرض هذا القيد على حرية الفرد الشخصية، فله أن يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بدلاً من تقديم تعهد أو بكليهما، وحددت المادة (١٣) من القانون الآثار القانونية التي يرتبها القرار بالوضع تحت رقابة الشرطة على النحو الآتي:-

١. أن يقيم ضمن حدود أي قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وأن لا ينقل مكان إقامته إلى أي قضاء أو مدينة أو قرية أخرى بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.

٢. أن يحظر عليه مغادرة القضاء أو المدينة أو القرية التي يقيم فيها بدون تفويض من قائد المنطقة.

٣. أن يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه.

٤. أن يحضر إلى أقرب مركز للشرطة كلما كلفه بذلك مأمور الشرطة المسؤول عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها.

٥. أن يبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها و يجوز للشرطة أو الدرك أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك.

ورتب القانون عقوبة جزائية تترتب على مخالفة القيود السابقة قد تصل إلى الحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر (م ١٤)، وعليه يعد الوضع تحت رقابة الشرطة والإقامة الجبرية في مكان يحدده الحاكم الإداري قيداً على حرية التنقل والحق في الإقامة للذين كفلهما الدستور.

ثامناً:-الجلوه: وتعني نقل مكان الإقامة إلى خارج حدود المدينة أو إلى حي آخر بحسب ما يراه الحاكم الإداري. وتقررت الجلوه بموجب العادات العشائرية المتعارف عليها وتكون في القضايا الخطيرة وخصوصاً قضايا الدم أو العرض^(١) وفي الأردن نظمت القوانين المتعلقة بالعشائر وقوانين الإشراف على البدو التي كان معمولاً بها بعض الأحكام الخاصة بالمنازعات التي تم اللجوء إلى الجلوه فيها، غير أن هذه القوانين ألغيت جميعاً بموجب القانون المؤقت رقم (٣٤) لسنة ١٩٧٦، أما الآن فنجد سندها القانوني في الوثيقة العشائرية التي تم إبرامها في العام ١٩٨٦^(٢)

(١) د. محمد أبو حسان - تراث البدو القضائي - ص ٢٩٢ - منشورات دار الثقافة والفنون - عمان - ١٩٨٧.

(٢) الوثيقة العشائرية الصادرة عن اللجنة المشكلة من وزير الداخلية بموجب كتاب رقم (مد/ ١ / ٢٨) تاريخ ٧ / ٢ / ١٩٨٥ والمكونة من شيوخ العشائر الأردنية، لتدارس العادات العشائرية الجديدة - وزارة الداخلية - مكتب الوزير -

غير منشورة.

من شيوخ العشائر في المملكة والتي اقترنت بتوقيع جلالة الملك عليها، وبموجب الجلوه يتوجب ترحيل أفراد العائلة حتى الجد الثالث لمدة لا تزيد على سنة في حالة ارتكاب أحدهم جريمة القتل أو هتك العرض وفي حالة ارتكابهم لما يعبر عنه " تقطيع الوجه" ويعني عدم التزام المكفول بأحكام الدخالة والكفالة.

المطلب الثاني : التوقيف الإداري ومبدأ الفصل بين السلطات

لا يستطيع أحد أن ينكر مدى الارتباط بين القانون الإداري والقانون الدستوري، فكلاهما من فروع القانون العام، فالدستور يعتبر قمة النظام القانوني داخل المملكة، ذلك لأنه يبين شكل الدولة ونظام الحكم والسلطات العامة فيها من حيث تكوينها واختصاصها وعلاقتها ببعضها وبالأفراد، ومن المعروف أن القانون الإداري يتعلق بتنظيم إحدى السلطات الثلاث وهي السلطة التنفيذية، ذلك لأن السلطة القضائية والسلطة التشريعية تحكمها تشريعات خاصة وتضمن الدستور الأردني نصوصاً حددت السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) من حيث تكوينها واختصاصها وعلاقتها ببعضها، ونص الدستور كذلك على أن الأمة مصدر السلطات (م ٢٤) ويفهم من أحكام الدستور حرص المشرع على ضمان الحريات الشخصية من خلال التأكيد على الفصل بين السلطات نظراً لاختلاف الجهات التي تباشر هذه السلطات وإن كانت جميعها تناط بجلالة الملك، إلا أن طبيعة نشاطها والاختلاف في تكوينها، والرقابة فيما بينها وأوجه التعاون كل ذلك يدل على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي ترجع أصوله التاريخية إلى الفيلسوف مونتسكيو والفيلسوف الإنجليزي " جون لوك" اللذين بحثا في مفهوم الحرية وكيفية ضمانها للمواطن^(١). وعليه إذا كان القانون الدستوري هو الذي يقرر الحقوق والواجبات بنصوص عامة، أي يضع المبادئ والأسس، كحرية العقيدة وحرية الرأي وحرية الاجتماع ومبدأ المساواة، فإن القانون الإداري هو الذي يبين كيفية ممارستها، ويضع لها الضوابط والحدود التي يجب على الأفراد عدم تخطئها^(٢)، وفي هذا المطلب سنحاول تحديد مدى اتفاق أحكام التوقيف الإداري المناط بالسلطة التنفيذية مع مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي أن تتولى المحاكم التي تمثل السلطة القضائية أعمال التوقيف الإداري بحسب الاختصاص المقرر لها دستورياً إذا ما أخذنا بوجهة

(١) أ.د. نعمان الخطيب - حقوق الإنسان بين الجهد الدولي والحق الدستوري - بحث مقدم لأعمال المؤتمر العلمي

الأول لحقوق الإنسان - جامعة الزيتونة - كلية الحقوق - ١٩٩٩ - ص ٢٠.

(٢) د. هاني الطهراوي - القانون الإداري - دار الثقافة - ٢٠٠٦ - ص ٢٩

النظر التي تعتبر أعمال التوقيف الإداري من القرارات القضائية وذلك بسبب المعيار الموضوعي ، وذلك من خلال عرض ماهية مبدأ الفصل بين السلطات ثم بيان مدى اتفاق أحكام التوقيف الإداري مع مبدأ الفصل بين السلطات:-

الفرع الأول:- ماهية مبدأ الفصل بين السلطات.

شهدت أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر تطوراً فكرياً أسهم بشكل كبير في قيام النظم الديمقراطية التي من شأنها صيانة الحريات الشخصية للأفراد. وكان هذا بفضل بعض المدافعين عن حقوق الإنسان منهم (جون لوك) و(مونتسكيو) و (جان جاك روسو)، ويعتبر الفيلسوف الإنجليزي (جون لوك) صاحب الفضل في إظهار مبدأ الفصل بين السلطات، ولكنه ميز بين السلطة التشريعية التي تصنع القانون والسلطة التنفيذية التي تنفذه والسلطة الاتحادية التي تعلن الحرب والسلم وتتعقد المعاهدات، حيث لم يعترف (لوك) بالسلطة القضائية باعتبارها السلطة الثالثة في الدولة بل ألحقها بالسلطة التنفيذية باعتبارها جزءاً منها وليست مستقلة عن غيرها (١)، وعليه نادى لوك بوجود الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وكانت آراؤه تعد طريفاً لظهور مبدأ الفصل بين السلطات بصورته الواضحة، كما نادى به مونتسكيو في كتابه روح القانون الصادر عام ١٧٤٨ حيث استبدل مونتسكيو السلطة الاتحادية بالسلطة القضائية التي تختص بالفعل في المنازعات وتتكون من القضاة ورأى مونتسكيو ضرورة الفصل بين السلطات لاعتبارات أشار إليها الدكتور أنور رسلان تتلخص في الخوف من إساءة استعمال السلطة والحرص على احترام القانون وتطبيقه بصورة صحيحة وأخيراً اعتقاده بأن النظام الإنجليزي يقوم على مبدأ الفصل . ويرى مونتسكيو أن الفصل بين السلطات يتحقق بمنح كل سلطة القدرة على البت في المسائل الداخلة في اختصاصها مع منع أي سلطة في التدخل بعمل الأخرى، و يفهم من ذلك أنه دعا إلى إقامة توازن بين السلطات دون أن يكون باستطاعة إحداها شل عمل الأخرى وفقاً لقاعدة " الضوابط والموازنين"^(٢)، التي لا تحول دون الرقابة المتبادلة.

وفي الأردن جاء في الفصل الثالث من الدستور بعنوان: السلطات - أحكام عامة - ما يلي " تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان و النواب " (م٥٢) و أن "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع

(١) د. أنور رسلان - الحقوق والحريات العامة في عالم متغير- دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٣ - ص ٨٧

(٢) أ.د. نعمان الخطيب - مرجع سابق - ص ٢٠

الأحكام وفق القانون باسم الملك" (م ٢٧). نجد أن الدستور الأردني نص على السلطات الثلاث، على تكوين السلطة التنفيذية من جلالة الملك ومجلس الوزراء الذي يؤلف من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة ويتولى المجلس مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، إلا ما قد يستثنى بموجب الدستور والقانون. وتعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء والمجلس بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك (م ٤٥). ونص الدستور على مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب (السلطة التشريعية) ومسؤولية كل وزير عن أعمال وزارته (رقابة من السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية)، بالإضافة لحق مجلس النواب في اتهام الوزراء (م ٥٦، ٥١)، كما أن السلطة التنفيذية ترتبط بأعمال السلطة التشريعية، كما الحال في الدعوة للانعقاد أو إجراء الانتخابات أو عرض مشاريع القوانين، أو إصدار القوانين المؤقتة وفقاً لنص المادة ٩٤ من الدستور، وحرص الدستور على استقلال السلطة القضائية حيث جاء بنص المادة (٩٧) أن القضاة مستقلون لا سلطة عليهم في قضائهم لغير القانون، وأكد الدستور أيضاً على أن المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها (م ١/١٠١)، وأن المحاكم تمارس حق القضاء على جميع الأشخاص في المواد المدنية والجزائية وكذلك في الدعاوى المقامة على الحكومة (السلطة التنفيذية)، كما وأكد الدستور على إنشاء محكمة عدل عليا للنظر في المنازعات الإدارية وبالفعل استجاب المشرع للنص الدستوري في العام ١٩٨٩ وأنشئت محكمة العدل العليا منذ ذلك التاريخ.

ونخلص بذلك إلى أن الدستور الأردني أكد على مبدأ الفصل بين السلطات حيث تمارس كل سلطة اختصاصها بموجب الدستور، ولا يحق لأي سلطة التدخل في صميم اختصاصات الأخرى، وهذا لا يعني عدم وجود تعاون بينها^(١)، أو يحول دون الرقابة المتبادلة بين السلطات، ذلك أن هذه الرقابة تحقق ضماناً حقيقياً للأفراد من التعسف في استعمال السلطة، وتؤكد على مبادئ الحرية والسيادة والمساواة، والخضوع للقانون واحترام نصوصه، ومن أبرز صور الرقابة تلك التي تباشرها السلطة القضائية المستقلة على أعمال السلطة التنفيذية والتي تعتبر مثلاً حياً على مبدأ الفصل بين السلطات بصورة متوازنة.

الفرع الثاني:- مدى اتفاق التوقيف الإداري مع مبدأ الفصل بين السلطات.

(١) د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ١٩٧٢- ص ٥٧٩.

بالنظر إلى نصوص قانون منع الجرائم الذي يعطي الحاكم الإداري الصلاحية باتخاذ التدابير الضبطية ومنها التوقيف الإداري، نلاحظ أن المشرع منح السلطة التنفيذية صلاحية التوقيف وهذا من شأنه المساس باختصاصات السلطة القضائية، لأنها هي المخولة وفق أحكام الدستور بممارسة الأعمال القضائية ومنها التوقيف، ومن خلال استعراض صلاحية المحاكم النظامية في البنيان القضائي الأردني نجد أن هذه المحاكم لها صلاحية القبض والتوقيف وفرض العقوبات سالبة الحرية والتدابير المانعة للحرية، فلماذا إذن أعطى المشرع للحاكم الإداري الذي لا يعد جهة قضائية هذه الصلاحية؟ وألا يعد ذلك مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي كفله الدستور؟ وهل يعد القرار الإداري الصادر بالتوقيف عملاً قضائياً؟ وأخيراً هل يعتبر منح الحاكم الإداري هذه الصلاحية يشكل انتقاصاً لحقوق الإنسان وحياته؟ هذه الأسئلة جميعاً سنحاول الإجابة عنها في هذا الفرع وذلك لمعرفة مدى اتفاق أحكام التوقيف الإداري مع مبدأ الفصل بين السلطات وعلى النحو الآتي:-

الفقرة الأولى:- الحاكم الإداري لا يعد جهة قضائية.

لأن السلطة القضائية وبموجب الدستور الأردني تتكون من المحاكم النظامية والدينية والخاصة^(١)، ويعد الحاكم الإداري وفقاً لنظام التشكيلات الإدارية من السلطة التنفيذية وتحديداً وزارة الداخلية، ويباشر اختصاصات متعددة منها صيانة الحريات العامة والمحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الأفراد وممتلكاتهم والمحافظة على النظام العام والآداب العامة وتحقيق العدالة بين الجميع ضمن سيادة القانون وبما لا يتعارض مع استقلال القضاء^(٢)، ومن أجل ضمان قيام الحاكم الإداري بهذه الاختصاصات على أكمل وجه اعترف القضاء لبعض القرارات الصادرة عنه بخصوص إيقاع عقوبة الحبس أو الغرامة بأنها تعد قرارات قضائية علماً بأنه ليس جزءاً من السلطة القضائية، حيث جاء في إحدى قرارات محكمه العدل العليا بمناسبة التمييز بين القرار القضائي والقرار الإداري أن معيار التفرقة يكمن في أن القرار القضائي يصدر عن محكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم خصومة قضائية بين شخصين ويقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده، وأن يكون هذا القرار حائزاً على هذه الخصائص ولو صدر عن هيئة لا تتكون من عناصر قضائية وإنما أسندت إليها صلاحية قضائية استثنائية للفصل

(١) د. عادل الحباري، مرجع سابق، ص ٨١٦.

(٢) م ١٠ من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠

فيما أنيط بها من خصومات^(١)، وهناك أيضاً معايير أخرى للتمييز بينهما، كالغاية من الضبط ومعيار شكلي وآخر موضوعي.... الخ، وعليه فالحاكم الإداري يعد جهة إدارية ذات اختصاص قضائي، اكتسب هذه الصفة من خلال إقرار القضاء بذلك، من خلال اختصاصاته المستمدة من القوانين و الأنظمة الأخرى مثل قانون الزراعة^(٢)، الذي خول الحاكم الإداري بموجب المادة (٤٥) منه النظر في دعاوى الأحرار والمراعي. واعتبرت محكمة العدل العليا قرارات الحاكم في هذا المجال قرارات قضائية لأن عناصر القرار القضائي متوافرة فيها وبالتالي لا تختص محكمة العدل العليا في طلب إلغائها^(٣)، أما بعد صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي، فلقد تضمن هذا الإختصاص حيث تخضع لولاية المحكمة بإعتبارها قرارات إدارية صادرة عن جهات إدارية ذات إختصاص قضائي، إستناداً إلى معيار شكلي يتعلق بالجهة المصدرة للقرار.

أما قرارات التوقيف الإداري فإنها لا تعد أعمالاً قضائية، وإن بدت كذلك للبعض لأن طبيعة هذه القرارات تختلف عن القرارات القضائية لأنها لا تتعلق بخصوصية ولأنها ووفقاً للمعيار الشكلي تعد قرارات إدارية نهائية باعتبارها صادرة عن سلطة إدارية، ويقصد بالنهائية في هذا المقام إمكانية نفاذها الفوري دون حاجة إلى إجراء لاحق أو تصديق من جهة أعلى.

مع ملاحظة أن صلاحية وزير الداخلية الواردة في قانون منع الجرائم الواردة بنص المادة العاشرة " يجوز لوزير الداخلية في أي وقت شاء أن يلغي أي تعهد أعطي بمقتضى هذا القانون أو أن يعدله لمصلحة الشخص الذي أعطاه " لا تتعارض مع نهائية القرار الإداري، لأن هذه الصلاحية لا تؤثر على صفة قابليته للتنفيذ، وتخضع هذه القرارات للرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا صاحبة الإختصاص بإلغاء القرارات الإدارية النهائية والتعويض عنها، وذلك بخلاف صلاحية الحاكم الإداري القضائية التي خوله إياها قانون الزراعة مثلاً بصورة استثنائية، حيث تخضع لطرق الطعن المقررة في القضاء العادي.

(١) عدل عليا أردنية - رقم ٧٤/٩٨ مجلة نقابة المحامين ١٩٧٥ ص ٣٦٨ أشار إليه - د.نواف كنعان -

القضاء الإداري الأردني - ص ١٥٦.

(٢) أ.د. علي خنجر شطناوي - ورقة عمل بعنوان صلاحيات الحاكم الإداري في ضوء التشريع - ص ٨.

(٣) عدل عليا أردنية - رقم ٧٤/٦ مجلة نقابة المحامين ١٩٧٥ ص ٥٧٩ أشار إليه - د.فهد أبو العثم -

القضاء الإداري - مرجع سابق - ٢٤١.

الفقرة الثانية:- التوقيف الإداري لا يتلاءم مع مبدأ الفصل بين السلطات.

إن الفصل بين السلطات بالمعنى الذي قصده الدستور يوجب امتناع أي سلطة عن التدخل في اختصاصات وصلاحيات السلطات الأخرى. وحدد الدستور حالة مباشرة السلطة التنفيذية القيام بمهام السلطة التشريعية في أحوال الضرورة وفقاً لأحكام المادة (٩٤) بإصدار القوانين المؤقتة فقط، ولم ينص على صلاحية السلطة التنفيذية بمباشرة أعمال السلطة القضائية إلا في الظروف الاستثنائية وبشكل محدود تحت الرقابة القضائية عند زوال حالة الطوارئ أو إذا أمكن خلالها. يرى جانب من الفقه^(١) أن صلاحيات الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم وإن تعد مبررة لغايات الحفاظ على النظام العام بعناصره داخل المملكة إلا أنها لا تعد كذلك من أجل صيانة الحريات الشخصية وحقوق الإنسان، التي توجب أن تتولى السلطة القضائية صلاحية توقيف الأفراد لأن في ذلك ضماناً واحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، وقرينة البراءة، وكفالة حقوق الدفاع والتحقيق والطعن التي يكفلها القانون، بالإضافة إلى أن قانون منع الجرائم لا يلقي على عاتق الحاكم الإداري عبء إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً وهذا مما لا شك فيه يتعارض مع التدابير الضبطية لمجرد الاشتباه، ومنها التوقيف الإداري، بالإضافة إلى أن هذه الصلاحية وإن كانت تبدو مقبولة في الأحوال الاستثنائية والتي قد يتصور فيها عدم إمكانية مراعاة الفصل بين السلطات لأن الضرورة تقتضي ذلك إلا أن قانون منع الجرائم يطبق في الأحوال العادية ومن هنا يظهر عدم اتفاق أحكام التوقيف الإداري مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي نشأ من أجل احترام حقوق الإنسان وحرياته .

فالإشكالية واضحة وتتعلق بمدى تعارض توقيع جزاءات وتدابير إدارية ذات طبيعة عقابية بوساطة سلطة غير قضائية مع مبدأ الفصل بين السلطات. وثارت هذه الإشكالية في فرنسا بشأن لجنة معاملات البورصة وهي جهة إدارية، ومنحها الحق في إيقاع عقوبات لا يتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات لأنها لا تتمتع بالاستقلال. كما أنه لا يعد مقبولاً أن تتمتع جهة بسلطة إصدار أنظمة وإيقاع العقاب على مخالفتها، وقضى المجلس الدستوري الفرنسي بأن الفصل بين السلطات

(١) د. محمد الجبور - التوقيف الإداري - مرجع سابق - ص ٨٩ ، هاني الدحلة - التوقيف الإداري - مقال

منشور في جريدة العرب اليوم بتاريخ ٦/٤/٢٠٠٦ - ص ٩.

لا يمثل عقبة أمام السلطة الإدارية التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة وحققها في توقيع الجزاء طالما أن الجزاءات التي يمكن فرضها لا تؤدي إلى سلب الحرية^(١).

فإذا كان المشرع في الأردن أعطى للإدارة الحق في ممارسة بعض الأعمال التي تعد ذات طبيعة قضائية من أجل التخفيف عن كاهل القضاء، إلا أن هذا ووفقاً لما قرره المجلس الدستوري الفرنسي يعد مقبولاً بالنسبة للجزاءات المالية أما الجزاءات السالبة للحرية فلا يجوز، لأن الحرية تعلق الذمة المالية وبالتالي ولضمان مراعاة حقوق الإنسان وكفالة الفصل بين السلطات يتوجب عدم منح الحاكم الإداري صلاحية التوقيف لأن فيه إهداراً للحرية الشخصية. ويرى الباحث خلاف ما ذهب إليه غالبية الفقه، ذلك إن التوقيف الإداري يتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات لأن الغاية منه الحفاظ على النظام، وهو بذلك إجراء ضبطي وقائي يختلف عن الضبط القضائي الذي تباشره السلطة بعد وقوع جريمة معينة، وتتفق مع طبيعة عمل الحاكم الإداري ولا يشكل تعدياً على اختصاصات السلطة القضائية، كما إن قانون منع الجرائم صدر من السلطة التشريعية وفقاً للدستور، وكذلك قانون العقوبات، فكلاهما يعملان تحت مظلة واحدة متمثلة بالدستور الأردني.

(١) د. أمين مصطفى محمود - النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية -

المطلب الثالث : التوقيف الإداري والحق في اللجوء إلى القضاء والمحاكمة العادلة

أكد الدستور الأردني على حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء، والحق في المحاكمة العادلة^(١)، فالمادة ١/١٠١ منه نصت على أن المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها. والدستور الأردني في كفالة هذه الحقوق يجري باقي دساتير العالم والمواثيق الدولية، فالمادة الثامنة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان نصت على " لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها القانون"، ويمكن لنا عرض هذا الحق من خلال التمييز بين الحق في اللجوء إلى القضاء ابتداءً وبين الحق في المحاكمة العادلة الذي يرتبط بالحق الأول ويليه.

الفرع الأول:- الحق في اللجوء إلى القضاء.

القضاء هو الحارس الطبيعي للحريات^(٢)، ذلك أن الدستور عندما قرر مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) والرقابة المتبادلة بينها، وعلى الأخص رقابة السلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية كان ذلك بدافع الخشية من التعسف والخوف من إساءة استعمال السلطة الذي قد تباشره الإدارة بحق الأفراد. وعليه اخضع هذه الأعمال للرقابة القضائية بأن ترك باب المحاكم أو اللجوء إلى القضاء مفتوحاً للجميع وعلى قدم المساواة دون تمييز.

ويعتبر الحق في اللجوء إلى القضاء من الحقوق الطبيعية التي عرفت القوانين منذ زمن طويل، حيث اعترفت التشريعات القديمة بهذا الحق، ومنحت الفرد ضمانات لمباشرته من أجل حماية للحقوق الأساسية المادية أو المعنوية التي يعترف له بها الدستور أو القانون، وقد عبّر (موتسيكو) عن هذا الحق بقوله "الحاجة إلى القضاء العادل كانت تاريخياً أسبق الحاجيات العامة"^(٣)

(١) كان الرومان يطلعون عليه إصطلاح "حق التقاضي" وقد منح للمواطنين على مراحل أبتداءً من رب الأسرة من الرومان وصولاً الى أرباب الأسر من الأجانب المقيمين في الإمبراطورية الرومانية.

(٢) د. أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية للحقوق والحريات - دار الشروق - القاهرة ٢٠٠٠ - ص ٦٢١

(٣) أشار إليه فهد عبد الكريم أبو العثم - مرجع سابق - ص ١١٤.

ورسم الدستور الأردني النطاق الذي يمارس فيه هذا الحق^(١) من خلال نصه على أنواع المحاكم، سواء نظامية أو دينية أو خاصة، وتعيين اختصاصاتها بموجب قانون، وبالفعل صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية وصدر قانون محكمة العدل العليا في العام ١٩٨٩ استجابةً لأحكام الدستور، وتمارس المحاكم النظامية في المملكة حق القضاء على جميع الأشخاص في المواد المدنية والجزائية بما في ذلك الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو التي تقام عليها ووفقاً لأحكام القوانين النافذة، وتجدر الإشارة إلى أن الدستور لم يميز بين الأردني والأجنبي في اللجوء إلى القضاء، فالمحاكم مفتوحة للجميع دون استثناء غير أن هناك حالات تنظيمية ترتبط بالنظام العام كأن يتم مباشرة هذا الحق بوساطة وكلاء أو أولياء أو ممثلين أو نائب قانوني، إلا أن هذا لا يعد مساساً بالحق، كما ونص الدستور على تشكيل المحاكم الدينية للقضاء في مسائل الأحوال الشخصية للمسلمين ومجالس الطوائف الدينية الأخرى، بالإضافة إلى المحاكم الخاصة التي تباشر اختصاصاتها القضائية وفقاً لأحكام القوانين الخاصة بها.

وتحرص السلطة التشريعية ذات الاختصاص بسن القوانين على احترام هذا المبدأ من خلال عدم مصادرة الحق في اللجوء إلى القضاء، وإذا كانت السلطة التنفيذية وفقاً لصلاحياتها سنداً لأحكام المادة (٩٤) من الدستور في إصدار القوانين المؤقتة قد صادرت هذا الحق في القانون المعدل لقانون الإستملاك^(٢)، الذي نص في مادته التاسعة على تشكيل لجان بدائية واستئنافية لتقدير التعويض عن المال المستملك، حيث كان القانون السابق ينص على اختصاص المحاكم النظامية بذلك، وهذا يعني مصادرة حق المواطن في اللجوء إلى القضاء، إلا أن السلطة التشريعية وعندما عرض عليها هذا القانون رفضته لتعارضه مع أحكام الدستور، وأعدت للمواطن حقه في اللجوء إلى القضاء حسبما يقتضي الدستور الأردني لأنه من الحقوق الأساسية والطبيعية للمواطن وضمان له في مواجهة الإدارة.

(١) م ٩٧-١١٠ من الدستور الأردني.

(٢) قانون معدل لقانون الإستملاك - رقم ٦٥ لسنة ٢٠٠٣ - المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٤٦٠٦ بتاريخ

٢٠٠٣/٣/١٦

وعليه لا يجوز حرمان الأشخاص من اللجوء إلى القضاء، وإن تم ذلك فهذا بلا شك يشكل تعدياً على مبدأ المشروعية^(١) والذي يعني سيادة القانون وخضوع الأفراد والإدارة لأحكامه، وينوه الباحث في هذا المقام إلى أن هذا المبدأ نسبي، حيث يستثنى منه أعمال السيادة، والتي لا تعد من القرارات الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء الإداري وكذلك السلطة التقديرية وأحوال الضرورة، والباحث يتحفظ على هذه الاستثناءات التي قد تخدم الغدارة وتدفعها إلى عدم إحترام القانون وتجعل قراراتها محصنة تشريعياً. كما يتضمن مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية وتجريدها من اختصاصاتها المتمثلة في القضاء والفصل في المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة.

وحرص الدستور الأردني على أن لا يتم توقيف أو حبس أحد إلا وفقاً لأحكام القانون، ووفقاً للأصل العام إن التوقيف يجب أن يباشر من قبل السلطة القضائية المتمثلة بالمحاكم والنيابة العامة، لأنها أقدر من غيرها على ضمان الحريات الشخصية وتعد مقبولة أكثر من السلطة التنفيذية من وجهة نظر الأفراد على ذلك، وطبعاً وفقاً لأحكام القانون. وإذا كان هناك من يتحفظ على قانون منع الجرائم بشكل عام وعلى التوقيف الإداري بشكل خاص باعتبارهما يمثلان خروجاً على الحق في اللجوء إلى القضاء، وإن السلطة التنفيذية تباشر اختصاصات السلطة القضائية في هذا الشأن فإن الباحث يرى خلاف ذلك لأن الدستور نص في المادة (١٢٠) فيه على أن "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية و تشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماءها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم و اختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك". وبالفعل صدر نظام التنظيم الإداري لوزارة الداخلية رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٦ ونظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠، اللذان منحا الحاكم الإداري اختصاصات تتعلق بالمحافظة على النظام العام والأمن والسلامة داخل منطقة اختصاصه. بالإضافة إلى أن قانون منع الجرائم الذي صدر من السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور الذي أعطى للحاكم الإداري صلاحية التوقيف لم يصادر حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء، حيث إن قرار التوقيف يعتبر قراراً إدارياً وليس عملاً قضائياً،

(١) د. موسى شحادة / مبدأ حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية - مجلة الحقوق - العدد الثاني

ويحق الأفراد اللجوء إلى محكمة العدل العليا لطلب إغاثة أو التعويض عنه، وفي هذه ضمانه أكيدة للأفراد في الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية التي يمثلها الحاكم الإداري.

الفرع الثاني:- الحق في المحاكمة العادلة.

إلى جانب حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء، كفل الدستور أيضاً حقاً آخر يرتبط به ولكنه يليه ويعبر عنه بالحق في المحاكمة العادلة أو المنصفة. فبعد أن أعلن الدستور أن المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها مفتوحة للجميع أورد مجموعة من الضمانات التي تؤكد وجوب أن يحصل الفرد على محاكمة عادلة تقوم على مبادئ العدالة والإنصاف من محاكم مستقلة لا تخضع في قضائها إلا إلى نوااميس العدل والإنصاف الحقيقية، ولا تتأثر بطلبات السلطة التنفيذية أو تخضع لها.

حيث تضمن الدستور أن " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، (م ٩٧)" وإن المحاكم مصونة من التدخل في شؤونها" (م ١٠١/١) بالإضافة إلى أن جلسات المحاكم علنية إلا إذا رأت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو حفاظاً على الآداب" (م ١٠١/٢) ويمكن إيراد ضمانات المحاكمة العادلة على النحو الآتي:-

أولاً:- استقلال القضاء.

انطلاقاً من حرص السلطة التشريعية على استقلال السلطة القضائية صدرت عدة قوانين لاستقلال القضاء كان آخرها القانون رقم ٢٠٠١/١٥، الذي أكد على استقلالية المحاكم من تدخل السلطات الأخرى، ونظم آليات التعيين والترقية والراتب والنقل والمساءلة والإحالة على التقاعد، وجعلها كلها من اختصاص المجلس القضائي وليس من اختصاص السلطة التنفيذية، وعلى ذلك فإن استقلال القضاء يشكل الخطوة الأولى في ضمان المحاكمة العادلة، فعدم تدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة وعدم تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، ووجوب أن يتولى القضاء من تتوافر فيه صفات الحياد والنزاهة والكفاية القانونية، كل ذلك يؤدي إلى استقلالها وبالتالي إجراء المحاكمة بصورة عادلة.

ثانياً:- علنية المحاكمة.

إلى جانب استقلالية القضاء أكد الدستور على ضمان آخر يتمثل في علنية المحاكمة وعلى أساس هذا المبدأ المقرر في الدستور جاءت التشريعات الأردنية المتعلقة بالإجراءات المدنية والجزائية متفقة مع أحكام الدستور. و أكد قانون أصول المحاكمات الجزائية على مبدأ شفوية المحاكمة^(١)، أو ما يعبر عنه بالوجاهية، وفيه ضمان لحقوق الإنسان واطمئنان المتهم للحكم الصادر، ذلك إن (التحقيق وسماع الشهود والمرافعة الخ كلها تشكل ضمانات أساسية لا يجوز إهدارها).

كما ونص القانون في المادة (١٤٨) على أن لا يجوز للقاضي أن يعتمد إلاً البيئات التي قدمت أثناء المحاكمة وتناقش فيها الخصوم بصورة علنية، وأكد قانون أصول المحاكمات المدنية على علنية المحاكمة بنص المادة (٦٧) لا يجوز أن تجري المحاكمة إلاً وجاهياً أو بمثابة الوجيهي، ويلاحظ في هذا المقام أن الدستور لم يقرر هذا المبدأ على الإطلاق حيث وضع قيداً يتعلق بالمحافظة على النظام العام والآداب العامة وكذلك فعلت القوانين الإجرائية،

وعلى هذا النحو سار قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ حيث جاء بنص المادة ٢٤ منه " تنظر المحكمة في الدعاوى المقامة لديها مرافعة بصورة علنية إلاً إذا قررت من تلقاء نفسها أو وافقت على طلب أحد الفرقاء النظر في أي دعوى سراً وذلك بناء على مقتضيات المصلحة العامة".

ثالثاً:- المساواة أمام القانون وقرينة البراءة.

أكد الدستور على أن الأردنيين أمام القانون سواء، لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين، وبما أن الدستور أيضا نص على أن المحاكم مفتوحة للجميع فإن هذا يشمل الأجانب أيضاً، وعليه فقد الدستور أكد على مساواة الجميع أمام القانون ولا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وبناء عليه يتوجب على القضاء أن يصدر حكمه في النزاع بصورة موضوعية بعيداً عن أي اعتبارات شخصية، مع مراعاة قرينة مفادها أن الأصل في الإنسان البراءة ما لم يثبت العكس، وإن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، ويجب أن يتلقى معاملة أمام القضاء على هذا الأساس وإلاً كان الإجراء يتعارض مع الحقوق التي يكفلها الدستور ويصادر الحريات الشخصية.

رابعاً:- كفالة حقوق الدفاع

(١) د. محمد الطراونه - حقوق الإنسان بين النص والتطبيق - مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان - ص ٨٠

أعطى القانون للأشخاص حقوقاً تتمثل في الدفاع عن أنفسهم أمام القضاء، وبإتاحة الفرصة للإطلاع على إجراءات التحقيق وحضورها والاستعانة بمحام والمواجهة بالتهمة، وتدوين الجلسات بمحاضر مكتوبة، وحدد القانون الحالات التي يمكن القبض فيها ومدة التوقيف، ووجوب اعتبار المتهم بريئاً حتى تثبت إدانته بحكم قطعي، وأحاط قانون أصول المحاكمات الجزائية الأفراد بالعديد من الضمانات التي تمتد من مرحلة التحقيق الابتدائي، والظن أو الاتهام والمحاكمة والاستماع للبيانات. وحدد أصولاً وإجراءات لها تكفل حق الفرد في الدفاع عن نفسه وصولاً إلى إعلان الحكم والطعن فيه، ووجوب أن يبنى الحكم على الاقتناع اليقيني بالإدانة^(١) وليس على الشك الذي يجب أن يفسر لصالح المتهم.

وقد حدد قانون منع الجرائم في الأحوال التي يجوز للحاكم الإداري فيها بدعوة الأشخاص للتحقيق معهم، بعد أن يتصل له وجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب إلى الأصناف المذكورة في القانون، والتي يمكن حصرها في التواجد بظروف تجلب الشبهة أو اعتياد اللصومية أو من يشكل وجوده حراً طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس، وقد أحاط القانون الحرية الشخصية بمجموعة من الضمانات في المحاكمة العادلة مع الملاحظة أن مراجعة الحاكم الإداري والتحقيق معه لا يعد عملاً قضائياً أو محاكمة بالمعنى الوارد في القانون، ويمكن إيراد مجموعة من الإجراءات التي يتوجب على الحاكم الإداري مراعاتها لاعتبار القرار الصادر عنه مشروعاً وذلك على النحو الآتي:-

أولاً:- مذكرة الحضور، وهي الإجراء الأول الذي يتوجب على الحاكم الإداري القيام به، ويصدرها لغايات تبليغ أحد الأشخاص بالحضور أمامه في تاريخ محدد من أجل الاستماع لأقواله بخصوص الإخبار، أو لتقديم التعهد أو الربط بالكفالة، ويجب أن تكون موقعة من الحاكم الإداري كما ورد بالذيل الأول للقانون.

ثانياً:- مذكرة القبض، بموجب المادة الرابعة من قانون منع الجرائم لا يجوز إصدار مذكرة القبض إلا في حال تخلف الشخص الذي تبلغ مذكرة الحضور عن المثول أمام الحاكم الإداري خلال مدة مقبولة.

(١) د. أحمد فتحي سرور - الشرعية الدستورية - ص ٢٠٤.

ثالثاً:- التحقيق في الإخبار، يباشر الحاكم الإداري بنفسه التحقيق في صحة الأخبار بمجرد حضور أو إحضار الشخص المطلوب، ويستمع للبيانات التي يرى ضرورة لاستماعها.

رابعاً:- التكليف بتقديم تعهد، حيث أعطى القانون للحاكم الإداري صلاحية تكليف الشخص بتقديم تعهد إذا رأى أن هناك أسباباً كافية لذلك، وفي حدود الموضوع الوارد في مذكرة الحضور، وإن يكون في مقداره ومدته متناسباً مع المبلغ أو المدة المذكورين في المذكرة، ويمكن للمكلف أن يقدم التعهد بنفسه أو بوساطة كفيل يقبل به الحاكم الإداري، وهنا نرى أن التعهد هو الإجراء الأصيل أما والتوقيف الإداري فيعد الاستثناء عندما تتوافر أسبابه، وذلك رغبة من المشرع في عدم مصادرة حريات الأفراد.

خامساً:- إتباع أصول المحاكمات الجزائية، أوجبت المادة الخامسة على الحاكم الإداري إتباع الإجراءات الواردة في الإجراءات الجزائية أثناء التحقيق. و من ذلك أخذ الشهادة بعد أداء اليمين واستجواب الشهود، ومناقشتهم وحضور المحامين وتبليغ الأوامر ومذكرات الحضور وسائر المستندات والاعتراض على الأحكام وتنفيذ القرارات، ويشترط فيها أن لا توجه تهمة تختلف عن التهمة المذكورة في الأخبار. وليس من الضروري في الإجراءات المتخذة إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً أو أفعالاً لأن المثل أمام الحاكم الإداري يعد إجراءً وقائياً من أعمال الضبط الإداري التي ترمي إلى الحفاظ على النظام العام وليس من أعمال الضبط القضائي التي تنشأ بعد ارتكاب الجريمة من أجل تحقيق العدالة. كما أوجب القانون أن لا يزيد التعهد بإلزام الشخص على المحافظة على الأمن أو الامتناع عن القيام بأفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يكون حسن السيرة. وتبعاً لذلك فإن مخالفة الحاكم الإداري للإجراءات التي يلزمه القانون بإتباعها تجعل من قراره معيباً بعيب الإجراءات وبالتالي تملك محكمة العدل العليا إلغاءه بحسب اختصاصها.

و بالإضافة إلى أعمال رقابتها على قرار التوقيف باعتباره قراراً إدارياً تراقب المحكمة أركان القرار كافة سواء من حيث الجهة المصدرة القانون (الحاكم الإداري) ويشمل المحافظ أو المتصرف فقط دون غيرهم (ركن الاختصاص)، وإتباع الإجراءات التي يوجبها القانون (ركن الإجراءات) أو مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله (ركن المحل)، وأن يكون الغرض من قرار التوقيف تحقيق السلامة العامة والمحافظة على النظام العام (ركن الغاية)، وأخيراً أن يكون السبب الذي يستند عليه القرار قائماً عند إصداره ومشروعاً بتحقق وقائع مادية تجيز اتخاذه

(ركن السبب) وأكد قانون محكمة العدل العليا على رقابة المحكمة على هذه العناصر وفقاً لنص المادة العاشرة بحيث تملك إلغاء القرار غير المشروع والتعويض عنه، وهذا بلا شك يشكل ضمانه أخرى للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة المتمثلة بقرار التوقيف الإداري.

المبحث الثاني : مدى اتفاق أحكام قانون منع الجرائم مع أحكام الدستور

تمهيد :

استناداً إلى الصلاحيات المخولة للحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم، فإن البعض⁽¹⁾ ينكر على القانون اتفاه مع الدستور الأردني، وذلك لاعتبارات تتعلق بمصادره للحرية الشخصية المكفولة دستورياً، وكذلك لتعارضه مع مبدأ الشرعية الوارد في قانون العقوبات، ولكونه يتضمن مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، حيثما تباشر السلطة التنفيذية اختصاصات السلطة القضائية، وأخيراً يصادر هذا القانون حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء، وفي المحاكمة العادلة، وبالتالي يعد قانوناً غير دستوري.

وفي هذا المطلب الأول سيحاول الباحث عرض مدى اتفاق أحكام قانون منع الجرائم الذي نص على التوقيف الإداري مع أحكام الدستور، من خلال عرض الانتقادات الموجهة للقانون، والحجج التي يستند إليها أصحاب الرأي الراض للقانون، مع بيان وجهة نظري الخاصة في الموضوع، وفي المطلب الثاني سيتعرض الباحث للرقابة القضائية على دستورية القوانين في المملكة الأردنية الهاشمية.

(1) د. محمد الجبور - مرجع سابق - ص ٩٩ .

المطلب الأول : الانتقادات الموجهة لقانون منع الجرائم

هناك عدة انتقادات توجه إلى قانون منع الجرائم بشكل عام، وللتوقيف الإداري بوجه خاص، من حيث عدم اتفاقهما مع أحكام الدستور والقانون، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول:- الانتقادات المتعلقة بمدى دستورية قانون منع الجرائم

أولاً:- يرى البعض ومنهم الدكتور محمود محمود مصطفى أن قانون منع الجرائم (وصحته في التشريع الأردني) جرت ترجمته عن قانون الأحكام العسكرية البريطاني الذي كان مطبقاً في السودان. وأنه بهذه المواصفات يعد من القوانين الاستثنائية الخاصة بالظروف الاستثنائية، وأنه بعد أن استقرت للحريات العامة ضماناتها فلا مجال لأعمال هذا القانون ويلزم إلغاؤه^(١).

ثانياً:- التطبيق العملي لأحكام القانون يتضمن المساس بالحرية الشخصية، ولا يجوز أن تتخذ الإجراءات المقررة في هذا القانون إلا من جهة قضائية ويجب نقل الإجراءات والتدابير الواردة فيه إلى قانون العقوبات وجعلها إختصاص المحاكم^(٢).

ثالثاً:- النصوص الواردة في قانون منع الجرائم مخالفة للدستور والقانون العام، وخاصة أنها تخالف المادة السابعة من الدستور " الحرية الشخصية مصونة" والمادة الثامنة " لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون". بالإضافة إلى أن القانون يمنح الحكام الإداريين صلاحيات واسعة مع أن بعضهم غير مؤهلين لمثل هذه المهمة^(٣). وكذلك تعارض أحكام القانون مع قانوني العقوبات وأصول المحاكمات الجزائية من خلال الصلاحيات الواسعة التي قد تتعارض مع المبادئ المستقرة فيها.

رابعاً: قانون منع الجرائم قانون استثنائي يعطي للحاكم الإداري صلاحية إجراء محاكمة الأشخاص الذين يخالفون أحكامه وتوقيع عقوبات جزائية عليهم.

خامساً: ان في الإقامة الجبرية أو الوضع تحت رقابة الشرطة مساس بالحرية الشخصية، فقد تضمن القانون في المواد(١٢، ١٣، ١٤) نصوصاً تتعلق بصلاحيات الحاكم الإداري في فرض

(١) د. محمد الجبور - مرجع سابق-.

(٢) د. محمد الجبور - مرجع سابق- ص ٩٩.

(٣) هاني الدحلة - مرجع سابق - ص ٩.

رقابة الشرطة على الشخص المكلف بتقديم تعهد حسن السيرة أو أنه يكتفي بالتعهد أو بالرقابة، ويلزم الشخص المفروضة عليه رقابة الشرطة بالإقامة ضمن حدود منطقة معينة في المملكة، وأن لا يغادرها أو ينقل مكان إقامته بدون تفويض خطي من قائد المنطقة، وأن يعلمه عن تغيير منزله أو مكانه وأن يبقى داخل سكنه بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها، ويجوز للشرطة أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك، وأن يحضر إلى أقرب مركز شرطة كلما كلف بذلك، وأن التخلف عن مراعاة هذه الشروط يرتب العقوبة بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بكليتهما.

الفرع الثاني:- الانتقادات الموجهة للتوقيف الإداري.

إلى جانب الانتقادات التي توجه إلى قانون منع الجرائم بشكل عام فإن هناك انتقادات أخرى توجه إلى التوقيف الإداري على وجه الخصوص يمكن إيرادها على النحو الآتي:-

أولاً:- إن الحكام الإداريين يتوسعون في فرض التوقيف الإداري، مع إغفال أن القانون أعطاهم هذه الصلاحية على سبيل الاستثناء فالأصل التعهد وليس التوقيف، والتوسع يعني المساس بالحريات الشخصية وفيه مصادرة للحريات والحقوق الني كفلها الدستور.

ثانياً:- تجاوز الصلاحيات بالتوقيف^(١)، فالممارسة الخطأ لهذه الصلاحية قد تتمثل في إصدار مذكرات التوقيف دون تكليف الشخص بتقديم التعهد، وإساءة استعمال السلطة من الحاكم الإداري والأجهزة الأمنية من خلال التوقيف دون مذكرة أو تحقيق مع صعوبة الاتصال بالموقوف من الأهل أو المحامين.

ثالثاً:- لم يحدد القانون مدة معينة للتوقيف أو حداً أعلى بصورة صريحة، وهذا بلا شك يتضمن مساساً بالحريات، فالقانون نص في المادة الثامنة على "أنه إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه أن يعطي تعهداً بمقتضى الفقرة (٢) من المادة (٥) عن تقديم التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار إعطاء التعهد يسجن، وإذا كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب، أو تنقضي المدة المضروبة في قرار إعطاء التعهد". وكذلك ما جاء في المادة (١١)، كل ذلك يعطي للحاكم الإداري سلطة في التوقيف قد تتحدد في المدة المقررة في التعهد أو يبقى إلى حين تقديم التعهد ومن المعلوم أن البعض ممن يمثلون أمام الحاكم الإداري وخاصة

(١) هاني الدحلة - مرجع سابق - ص ٩.

المحكومين في قضايا جزائية تم تنفيذها، لا يجدون من يكفلهم وتبعاً لذلك سيتم توقيفهم إدارياً إلى حين تقديم التعهد و في هذا فيه نوع من الاستحالة، ويترتب عليها أن المحكوم بعد تنفيذه للعقوبة السالبة للحرية سيعاد إلى مركز الإصلاح والتأهيل لتنفيذ قرار التوقيف الإداري الذي لا ينتهي الا إذا حاله الحظ ووجد من يكفله ويعطي التعهد نيابة عنه.

رابعاً:- التوقيف الإداري كإجراء ضبطي هدفه المحافظة على النظام العام يتعارض مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، الذي يقتضي أن الإنسان لا يعاقب إلا على سلوك يعده القانون جريمة ويتحفظ الباحث على أن التوقيف وإن كان يتضمن حجراً للحرية إلا أنه لا يعد عقوبة بالمعنى القانوني لأن الأصل أن تتم المساءلة بناء على سلوك يتخذ مظهراً في العالم الخارجي ويتكون من وقائع مادية، وليس بناء على حالة من الاشتباه والاعتقاد والسوابق والشهرة ويدل على ذلك نص القانون في المادة الخامسة فقرة (ب) " ليس من الضروري في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً أو أفعالاً معينة".

خامساً:- ليس من الإنصاف معاملة الموقوف إدارياً وفقاً لقانون مركز الإصلاح والتأهيل⁽¹⁾، فالقانون المذكور عرّف النزيل في المادة الثانية بأنه " أي شخص ذكراً كان أم أنثى يودع في المركز تنفيذاً لقرار صادر عن جهة قضائية أو أي جهة مختصة"، وعليه فالموقوف إدارياً يعتبر نزياً شأنه في ذلك شأن المحكوم عليهم بجنايات وجنح جزائية، مع العلم أن الموقوف وكما ذكرنا قد لا يثبت ارتكابه لفعل معين، بل يودع بناء على اشتباه أو شهرة وعليه فإن معاملته وفقاً لقانون مركز الإصلاح والتأهيل يترتب عليها مخاطر نفسية و سلوكية قد تدفع به إلى طريق الإجرام نتيجة الاختلاط بغيره.

الفرع الثالث:- الرد على الانتقادات السابقة.

أولاً:- بالنسبة لرأي الدكتور محمود مصطفى والذي يتبناه الدكتور محمد الجبور بخصوص أن قانون منع الجرائم استثنائي وأنه بعد استقرار ضمانات الحريات العامة يتوجب إلغاؤه فأني أرى خلاف ذلك للأسباب التالية:-

١. إن قانون منع الجرائم لا يعد من القوانين الاستثنائية لأنه يطبق في الظروف العادية، وليس في الأحوال الاستثنائية كما هو الحال بالنسبة لقانون الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية، وأن هذا القانون لم يصدر في ظل الظروف الاستثنائية التي شهدتها المملكة ، حيث صدر أول قانون في العام ، ١٩٢٧ ولم تكن المملكة آنذاك تمر في أحوال استثنائية تبرر صدوره.

٢. إن استقرار ضمانات الحريات العامة كما يرى البعض يوجب إلغاء القانون أمر غير مبرر، لأن الغاية التي يتوخاها المشرع من القانون تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره سواء الأمن أو الصحة أو السكينة أو الآداب، وإن تطبيق هذا القانون يعزز هذه الغاية، ولا نستطيع إغفال مزايا القانون من حيث حفظ الأمن في المجتمع والحد من الجريمة والحفاظ على الأرواح والأموال وبالتالي لا يتوجب إلغاؤه، وإذا كان القانون لا يخلو من بعض السلبيات الانتقادات فإن تعديله أولى من الغائه.

ثانياً:- إن فكرة مساس القانون بالحرية الشخصية، أتحاذ الإجراءات الواردة فيه يجب أن تصدر من جهة قضائية، وبالتالي أن تنقل أحكامه إلى قانون العقوبات وإعمال سلطة المحاكم بشأنها أيضاً، فإن الباحث لا يتفق مع هذه الأراء ويرد عليها على النحو الآتي:-

١. إن الحرية الشخصية ليست مطلقة وإذا كان الدستور قد أكد على أنها مصونة فهذا لا يعني عدم جواز تقييدها بقانون يحفظ للمجتمع أمنه واستقراره بما يتلاءم مع أحكام الدستور ، وإذا كان من الممكن الاتفاق مع من يقول أن بعض الإجراءات المتخذة والممارسة الخطأ من قبل الإدارة أحياناً تؤدي إلى المساس بالحرية، فإن هذا لا يبرر إلغاء القانون أو اعتباره غير دستوري.

٢. إن الإجراءات المقررة في هذا القانون لا يشترط فيها أن تباشر من جهة قضائية لسبب أساسي أن القضاء يتحدد اختصاصه في قانون العقوبات والتشريعات الأخرى حال ارتكاب الشخص لسلوك مجرم ، و أما التوقيف الإداري فهو من صور الضبط الإداري الذي يرمي إلى المحافظة على النظام العام من خلال الوقاية من الخطورة قبل بدء السلوك فإذا بوشر من قبل سلطة قضائية فإن ذلك سيؤدي إلى نتيجة مفادها خرق مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات، أما عن

فكرة ادراجه ضمن التدابير الاحترازية الواردة في قانون العقوبات فيه مساس بالمبدأ لأن الضبط الإداري لا يشترط فيه ارتكاب سلوك كما رأينا سابقاً.

٣. إن إطلاق وصف عدم الدستورية على قانون منع الجرائم لا يخلو من التسرع، و الاستناد إلى نص المادة السابعة من حيث إن الحرية الشخصية مصونة والمادة الثامنة من عدم جواز التوقيف إلا وفق أحكام القانون لتبرير عدم الدستورية اتجاه منتقد، ذلك أن الحرية الشخصية ليست مطلقة، إنما هي مقيدة بعدم التضاد مع النظام العام، وإن التوقيف لا يجوز إلا وفقاً للقانون، لا يتعارض مع التوقيف الإداري المنصوص عليه في قانون منع الجرائم، وهو قانون صادر عن السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور. أما عدم اتفاق أحكام قانون منع الجرائم مع أحكام القانون العام (قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية) فلا يعد انتقاداً، لأن القانونين يتعلقان بالمواد الجزائية. منذ لحظة ارتكاب الجريمة وحتى تمام تنفيذ حكم الإدانة الصادر، وهذا مجال يختلف عن الضبط الإداري وعن الغاية منه، أما القول بأن الحكام الإداريين غير مؤهلين لتطبيق أحكام القانون، فالباحث يتفق مع هذا الرأي لأنه وفقاً لنظام التشكيلات الإدارية، تتمتع الحكومة في تعيينها للمحافظ بحرية كبيرة ولا تنقيد بشروط معينة من حيث المؤهل العلمي أو مدة الخبرة أو غيرها وذلك على أساس أن لوظيفة المحافظ صفة حكومية سياسية واضحة، حيث تعتبر وظيفة المحافظ من المناصب الإدارية العليا التي يترك شغلها وإنهاء خدمات من يشغلها لتقدير الحكومة^(١)، وذلك بخلاف المتصرف الذي أشرط فيه أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل، وأن يكون قد عمل في وزارة الداخلية لمدة لا تقل عن السنتين وأن لا تقل درجته عن الثالثة، فالقانون لم يشترط بالمحافظ أية مؤهلات واشترط في المتصرف أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى، بغض النظر عن التخصص. وهذا محل انتقاد لأن عملهما في أغلبه يرتبط بالقانون وتطبيقه، فكيف لغير المتخصص في القانون الإلمام بهذه المسائل، وهذا بلا شك يجعل الكثير من أصحاب القرار أشخاصاً غير مؤهلين لتطبيق القانون. كما أن الواقع العملي يدل على نقص الدراية بمبادئ القانون من قبل الكثير من الحكام الإداريين.

٤. إن القول بأن قانون منع الجرائم أعطى الحاكم الإداري صلاحية محاكمة الأشخاص وتوقيع عقوبات جزائية عليهم رأي منتقد. ذلك أن أصحاب هذا الرأي لا يستطيعون التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، فالقانون لم يعط الحاكم الإداري صلاحية المحاكمة إلا في أحوال

(١) د. نواف كنعان - القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول - ط٢ - ١٩٩٥ - ص ١٩٢.

ضيقة كما هو الحال بالنسبة لقانون الزراعة، وإن صلاحية الحاكم الإداري بموجب القانون وأعماله تعد أعمالاً إدارية وليست قضائية، كما إن الإجراءات المتخذة لا تعد عقوبات جزائية ذلك أنها محددة في القانون حصراً وتقابل الأفعال المجرمة ولا تقابل أعمال الضبط الإداري.

٥. بخصوص الإقامة الجبرية أو الوضع تحت رقابة الشرطة، يرى الباحث أن القانون وإن نص عليهما، إلا أن الواقع العملي يدل على عدم جدواها، ذلك لأن الأشخاص المفروضة عليهم لم يثبت عملياً أن هذا الإجراء أسهم في انتزاع الخطورة منهم، بل على العكس أن الممارسة الخطأ من بعض مراكز الشرطة المتمثلة في وقوف الأشخاص في الشارع أمام المركز لساعات طويلة في وضوح النهار أمام المارة ولمرتين يومياً ومع المعاملة السيئة من قبل بعض أفراد الأمن العام كل ذلك يؤدي إلى تفاقم الأمر وازدياده سوءاً، الأمر الذي يدفع بالشخص إلى النقمة على المجتمع وتحدي القانون والعودة إلى الإجرام، بالإضافة إلى أن ذلك يعد عائقاً في سبيل ممارسته لحريته الشخصية في التنقل والإقامة.

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على دستورية قانون منع الجرائم

تتمتع القواعد الواردة في الدستور بامتياز يتمثل في سموها على باقي القواعد القانونية، حيث تتقدم على باقي القواعد في أهميتها وقيمتها، ويترتب على ذلك عدم جواز مخالفة تلك القواعد أحكام الدستور لأنه هو الذي ينشئ السلطات العامة وينظم اختصاصها، ولا بد أن يتصف العمل الصادر من تلك السلطات العامة والمخالف لأحكام الدستور بعدم القانونية، والجزاء الذي يترتب على هذا الوصف يتمثل في عدم نفاذ التصرف أو بطلانه، وبالتالي إفقاده قيمته لمخالفة أحكام الدستور، ولكن السؤال يثار بشأن الجهة ذات الاختصاص بتقرير عدم دستورية القانون، فإذا كانت بعض الدول أسندت إلى جهة ذات صفة سياسية كفرنسا، فإن دولاً أخرى أسندت ذلك للقضاء، لاعتبارات تتمثل في أن القضاء الحر المحايد بطبيعته هو وحده الذي يمكن أن يحقق الحماية للدستور، فالرقابة على دستورية القوانين تعتبر من الوظائف الفنية القضائية حيث ينهض بها قضاة متخصصون قادرون على كفاءة الرقابة على القوانين، وهي وظيفة إبداعية أبعد بكثير من الوظائف القضائية التقليدية التي يغلب عليها التفسير والتطبيق، بينما الرقابة القضائية على الدستورية تقوم على أساس تدخل القاضي^(١)، وهو بذلك يعد من صور القضاء الإيجابي حيث

(١) د. عبد العزيز محمد سالمان - نظم الرقابة على دستورية القوانين - الناشر سعد سمك - بدون - ص ١٢.

يتوجب على القاضي التصدي والبحث والموازنة بين القاعدة القانونية التي يتوجب عليه تطبيقها وبين القاعدة الدستورية التي تفوق في قيمتها القاعدة القانونية بالإضافة إلى استقلال السلطة القضائية وفقاً للدستور ومبدأ الفصل بين السلطات لا يحول كما ذكرنا سابقاً من التعاون بينها وبين الرقابة المتبادلة، فالسلطة القضائية تمارس رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية، وأعمال السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص بوضع القانون وتأخذ الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية صوراً مختلفة سواء في تصدي محكمة العدل العليا للبحث في مشروعية القرارات الإدارية، أو البحث في مشروعية الأنظمة الصادرة عنها وفقاً لأحكام القانون، أما الرقابة على أعمال السلطة التشريعية فتتمثل في الرقابة على دستورية القوانين.

ولما كان البعض يوجه انتقادات لمدى دستورية قانون منع الجرائم، فإن الأمر يقتضي من بيان الرقابة القضائية على دستورية القانون في المملكة من حيث الطبيعة، ومن حيث الجهة ذات الاختصاص مع بيان أساليب هذه الرقابة.

الفرع الأول:- الجهة المختصة بتقرير عدم دستورية القانون.

بالرجوع إلى أحكام الدستور الذي أنط مهممة إصدار القانون بالسلطة التشريعية بعد أن يقدم من الحكومة بصورة مشروع، ولمجلس الأمة (النواب والأعيان) حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، حيث لا يصدر القانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك (م ٩١) ثم يسري مفعوله بإصداره من جلالة الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية ما لم يرد نص بغير ذلك، مع عدم إغفال سلطة الملك برد القانون إذا مضى على رفعه إليه ستة أشهر مع بيان سبب عدم التصديق، ثم يعاد إلى مجلس الأمة الذي له أن يقره ثانية بموافقة ثلثي أعضائه (م ٩٣) .

وإذا كان يفهم من النصوص الواردة في الدستور بخصوص عملية إصدار القوانين وصلاحيات السلطة التشريعية بالرد والتعديل والإقرار أنها تمارس نوعاً من الرقابة على أعمالها بتوخي اتفاق أحكام القانون مع الدستور، إلا أن هذه الرقابة غير كافية لاعتبارات تتعلق بعملية اختيار أعضاء السلطة التشريعية، فإذا كان مجلس النواب يختار وفقاً لانتخابات ديمقراطية فإن مجلس الأعيان يعين من قبل الملك، ويلاحظ أن أعضاء المجلسين لا يشترط فيهم الدرجة العلمية أو التخصص في القانون، ومعلوم أن رجال القانون أقدر من غيرهم على أعمال الرقابة الذاتية على مدى اتفاق القانون المقترح مع أحكام الدستور، إضافة إلى أن الحكومة مقدمة القانون قد ترتكب مخالفة سواء

بقصد أو بحسن نية في مشروع القانون الأمر الذي يجعل أمر الرقابة الذاتية للسلطة التشريعية غير كافية.

وبمراجعة أحكام الدستور الأردني نجد أنه لم يتضمن أي نص يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، فإذا كانت بعض الدول أسندت هذه الوظيفة لمجلس دستوري بما يشكل رقابة سياسية كما هو الحال بالنسبة لفرنسا، حيث تضمن الدستور الفرنسي نصاً على تشكيل المجلس الدستوري من رؤساء الجمهورية السابقين ومن تسعة أعضاء يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلاثة منهم وثلاثة آخرين يعينهم رئيس اللجنة الوطنية ويعين الثلاثة الباقين رئيس مجلس الشيوخ لمدة تسع سنوات^(١)، ويلاحظ أن الرقابة السياسية على دستورية القوانين توجه إليها انتقادات مفادها، عدم الحياد والنزاهة وهذا يرجع إلى تشكيل المجالس، وآلية اختيارهم المتمثلة بالتعيين من جهات يرتبط معظمها بالسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى كف يد القضاء عن ممارسة هذه الصلاحية وقصر نطاقه على المجلس دون الأفراد، مع عدم اشتراط مؤهلات أو تخصص في أعضاء المجلس، وبناء على ذلك ظهرت أفكار جديدة بخصوص الرقابة تتمثل في وجوب منح القاضي سلطة البت في دستورية القوانين، على أساس أن السلطة القضائية أقدر من غيرها على مباشرته، بالإضافة إلى تمتعها بخصائص الحياد والاستقلالية والنزاهة والتخصص وتوفير الضمانات الكافية للأفراد في مواجهة الإدارة.

وإذا كان البعض^(٢)، يوجه سهام النقد إلى هذا الأسلوب، على أساس أنه يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه يعطي للسلطة القضائية حق التدخل في صلاحيات السلطة التشريعية، ويتنافى مع طبيعة عمل القاضي بتطبيق القانون، ويخالف مبدأ سيادة الأمة بحيث تتفوق السلطة القضائية على السلطات الأخرى، فإني أؤيد الرأي المخالف لمنتقدي الرقابة القضائية على أساس أن الرقابة القضائية لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا المبدأ ليس مطلقاً بل يقتضي التعاون والرقابة المتبادلة بينها، إضافة إلى أن وظيفة القاضي لا تنحصر في تطبيق القانون بل في تحقيق العدالة أيضاً من خلال الامتناع عن تطبيق نص يخالف أحكام القانون الأساسي (الدستور) إن وجد، كما أن من شأن الرقابة القضائية تعزيز احترام مبدأ سيادة الأمة وصيانة الدستور.

(١) فهد أبو العثم - مرجع سابق - ص ٢١٣.

(٢) مشار إليها لدى - فهد أبو العثم - مرجع سابق - ص ٢١٦.

وبالرجوع إلى تاريخ ظهور الرقابة القضائية على دستورية القوانين نجد أن القضاء الأمريكي أول من تصدى لبحث هذا الموضوع، حيث يقول الدكتور أحمد فتحي سرور " شهدت نهاية القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر مولد الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية" وجاء أول تطبيق للرقابة على دستورية القوانين على يد القاضي الأمريكي الاتحادي "مارشال" في حكمه الشهير سنة ١٨٠٣ في قضية "ماريبي ضد ماديسون" والذي استبعد للمرة الأولى تطبيق قانون اتحادي مخالف للدستور الاتحادي الأمريكي (١). " واستند القاضي إلى أنه لا يجوز له تطبيق نص قانون يتعارض مع أحكام القانون الأساسي (الدستور) الذي يسمو في قيمته القانونية على نص القانون.

أما في مصر وإن جاء الدستور خالياً أيضاً من أي نص يدل على الرقابة القضائية على دستورية القوانين، إلا أن الواقع العملي فرض على القضاء التصدي لبحث المسألة على أساس أن وظيفة القضاء تقوم على تطبيق القانون وما يثور به من منازعات و تراوحت أحكام القضاء بين إعلان اختصاصه بالبحث في دستورية القانون تارةً وإنكار اختصاصه تارةً أخرى.

ثم تطور الحال بإنشاء المحكمة العليا بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٨، وهي هيئة قضائية مستقلة تولت الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية والفصل في تنازع الاختصاص القضائي، وتنفيذ الأحكام القضائية النهائية المتناقضة، وتتنظر الدفع بعد الإحالة من القضاء أو صورة دعوى أصلية (٢) يتقدم بها الأفراد، وللمحكمة من تلقاء نفسها التصدي لبحث الدستورية أيضاً.

وفي الأردن لم يتضمن الدستور في أحكامه نصوصاً تشير من قريب أو بعيد بخصوص الرقابة على دستورية القوانين، وكذلك قانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون محكمة العدل العليا المؤقت في العام ١٩٨٩، حتى صدر قانون محكمة العدل العليا الدائم رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ والذي نص في مادته التاسعة/أ تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:- "٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون ٧. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف

(١) د. أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية للحقوق والحريات - ص ١٤٢.

(٢) د. أنور رسلان - الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٩٣، ص ٢٣٢.

للقانون أو الدستور" وعليه فإن القانون الحالي لمحكمة العدل العليا أناط بها التصدي للرقابة على دستورية القانون في المادة ٦/أ/٩ وهي رقابة محدودة كما سنرى لاحقاً.

الفرع الثاني:- طبيعة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأردن.

المنهج المتبع في أعمال الرقابة القضائية على دستورية القوانين يتخذ أحد مظهرين: الأول يأخذ صورة الدعوى الأصلية، والثاني يتمثل في صورة الدفع الفرعي، بالنسبة لصورة الدعوى الأصلية، أخذت به المحكمة الدستورية العليا المصرية، حيث منحت الأفراد الحق في التقدم مباشرة بإدعاء أصيل أمام المحكمة يبين فيه النص التشريعي المطعون بعد دستوريته، والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة فقط، وأن يقدم خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تصريح المحكمة برفعها مع ضرورة وجود مصلحة شخصية لقبول الدعوى^(١)، أما الصورة الثانية المتمثلة بالدفع الفرعي أو الامتناع عن تطبيق القانون، فأخذ بها القضاء الأردني حيث تتصدى المحكمة لبحث دستورية القانون حال وجود نزاع معروض أمامها، ويملك القضاء العادي إلى جانب القضاء الإداري الحق في الامتناع عن تطبيق القانون.

ويختلف أثر الدفع الفرعي بالامتناع عن تطبيق القانون عن الدعوى الأصلية، حيث لا يترتب على الدفع الفرعي إلغاء القانون بل ينحصر الأثر فيه بالامتناع عن تطبيقه بخصوص الطاعن، إذ لا يمتد أثره إلى الكافة، أما صورة الرقابة الواردة في قانون محكمة العدل العليا (م/٦/٩) فإن الرقابة تأخذ صورة إلغاء القرار أو الإجراء الصادر بموجب قانون مخالف للدستور، وهنا صلاحية المحكمة مقيدة بإلغاء القرار أو الإجراء ويبقى القانون موجوداً إذ لا يحق لها إلغاءه وتطبق القضاء ذلك بعد أن تردد في بادر الأمر وأنكر حقه^(٢).

القضاء العادي تصدى لبحث دستورية المادة ٥/٣٨٩ من قانون العقوبات التي تجرم التواجد في ظروف تجلب الشبهة بداعي مخالفتها لأحكام الدستور الخاصة بصيانة الحرية الشخصية والمساس بحرية التنقل، أما القضاء الإداري، فإن الواقع العملي يقتضي التفرقة بين قضاء محكمة التمييز التي كانت تباشر اختصاصات الفصل بالمنازعات الإدارية بصفتها محكمة عدل عليا في

(١) د. أحمد فتحي سرور - الحماية الدستورية للحقوق والحريات - ص ٢٠١ - ٢٠٥.

(٢) حيث جاء بقرار محكمة استئناف القدس سنة ١٩٥٣ " ولهذا لا يجوز التعرض لشرعية هذه القوانين والأنظمة أو الأوامر طالما أخرجها مجلس الأمة وصدقها جلالة الملك، وليس من حق محكمتنا مناقشة دستورية القوانين" - أشار إليه - فهد أبو العثم - مرجع سابق - ص ٢٢٧.

المرحلة التي سبقت إنشاء المحكمة في العام ١٩٨٩، وبين قضاء محكمة العدل العليا منذ العام ١٩٨٩ ولغاية الآن والذي استجاب فيها المشرع لأحكام الدستور على إنشاء محكمة عدل عليا (١٠٠م).

ففي المرحلة السابقة على إنشاء محكمة العدل العليا كانت محكمة التمييز تباشر اختصاصها بصفتها محكمة عدل عليا، ولكن محكمة التمييز لم تكن مختصة ببحث مدى دستورية القوانين، وذلك لأن قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ١٩٥٢ (١)، لم يتضمن أي نص يجيز ذلك وبناء عليه أنكرت المحكمة على نفسها هذا الحق، وهذا ظهر في بعض الأحكام آنذاك إلا أن المحكمة عادت وبسطة رقابتها على دستورية القانون، وجاء في إحدى قراراتها " إذا وضعت السلطة التشريعية تشريعاً غير دستوري لم تجبر السلطة القضائية على تطبيقه دون الدستور وإلا كان هذا اعتداء من السلطة التشريعية على السلطة القضائية وكلتاها مستقلة عن الأخرى" (٢) وعليه فإن كانت محكمة التمييز قد أنكرت على نفسها هذا الحق في بادئ الأمر، إلا أنها ما لبثت أن عادت وقررت لنفسها الحق في الامتناع عن تطبيق النص التشريعي المخالف للدستور.

أما في محكمة العدل العليا، فبعد أن أنشئت المحكمة بموجب القانون المؤقت في العام ١٩٨٩، بدأت المحكمة في النظر بالمنازعات الإدارية وكانت اختصاصاتها القضائية محددة في بادئ الأمر، وحينها رفضت إعمال الرقابة على دستورية قانون محكمة أمن الدولة، لأن نصوص قانون محكمة العدل العليا لا تخولها ذلك، مما حدا بالمشرع إلى توسيع اختصاصات المحكمة بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، بحيث نص صراحةً على حق المحكمة بإلغاء أي قرار أو إجراء صدر بموجب قانون مخالف للدستور، وعلى ذلك فقد قرر القانون الحق في الإلغاء، ولكن هذه النصوص لا تعطي للمحكمة الحق في إلغاء القانون بل فقط في تقرير مخالفته لنصوص الدستور وبالتالي الامتناع عن تطبيقه.

وإذا كان البعض يصفون قانون منع الجرائم بأنه غير دستوري، وأن الإجراءات المتخذة بالقانون كذلك وخاصة التوقيف الإداري، وبما أن هذه الإجراءات يمكن إعمال نص المادة ٦/٩ من قانون محكمة العدل، وبالتالي إلغاء القرارات أو الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم،

(١) د.نواف كنعان - القضاء الإداري - ص ١٤٦

(٢) عدل عليا أردنية - قرار رقم ٦٧/٤ مجلة نقابة المحامين ١٩٦٧ ص ٢٧-٥٩

وبالرجوع إلى اجتهادات محكمة العدل العليا في هذا الشأن لم نجد أي قرار يدل على امتناع المحكمة عن تطبيق قانون منع الجرائم بحجة عدم دستوريته.

الفصل الثالث : الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري تمهيد:-

كانت الإدارة منذ زمن ليس ببعيد تمارس نشاطاتها بصورة تتضح فيها السلطة التي لا تخلو من تعسف واستبداد، وهذا يرجع إلى أنظمة الحكم التي كانت سائدة ، والبعد عن الديمقراطية والمساواة والحرية واحترام حقوق الإنسان، وكذلك الرغبة في فرض السيطرة والهيمنة على الإقليم من أجل ضمان الحفاظ على سلطة الحاكم وبقائه.

ولكن في فترة لاحقة سادت أفكار ديمقراطية تدعو إلى وجوب صيانة حقوق الإنسان وحياته، وحقه في معاملة قوامها العدالة وعدم التعسف والإستبداد، وذلك بفضل تاريخ طويل من النضال الذي مرت به الشعوب في العالم دون استثناء، فكان لزاماً على أنظمة الحكم أن تنتهج أسلوباً جديداً في إدارة بلادها من شأنه الحد من تعسف الإدارة وجعل تصرفاتها خاضعة للرقابة ضمن إطار القانون.

وتتعدد صور الرقابة على أعمال الإدارة، ابتداء من الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، ثم الرقابة السياسية ورقابة الرأي العام ، وصولاً إلى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فالرقابة الذاتية للإدارة والتي تسمى " الرقابة الإدارية" تتلخص في أنها تمارسها الإدارة على نفسها سواء أكانت داخلية من قبل الوحدة الإدارية ذاتها، أم خارجية تمارسها أجهزة مستقلة، وتشمل هذه الرقابة الأشخاص الخاضعين للإدارة وأموالها. ومهمتها التأكد من حسن سير العمل في الوحدة الإدارية، ومدى تطبيقها للأهداف التي شرعت من أجلها، والكشف عن مواطن الأخطاء وتصحيحها"^(١). وتمارس هذه الرقابة من الإدارة ذاتها التي أصدرت القرار، سواء من قبل الرئيس المباشر أو الرئيس الأعلى، وبصورة داخلية أو بصورة خارجية عندما يعهد المشرع إلى أحد الأجهزة الإدارية القيام بمهام الرقابة سواء في الجانب المالي للإدارة كديوان المحاسبة أو في الجانب الإداري كديوان الرقابة والتفتيش الإداري الذي يتولى وظيفة الرقابة والتفتيش الإداري بحسب ما ورد في نظامه^(٢). يضاف إلى ذلك أن هناك صوراً أخرى غير مباشرة للرقابة تتمثل برقابة الرأي العام على تصرفات الإدارة وتتأتى هذه الصورة من خلال قيام الجمهور من أفراد ومؤسسات بإعمال رقابتهم وذلك من

(١) أد. خلدون حمادنه - الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها في السودان - رسالة دكتوراة / جامعة النيلن - ٢٠٠٥.

(٢) نظام ديوان الرقابة والتفتيش الإداري رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٢ - أشار إليه د.نواف كنعان القانون الإداري - الكتاب الأول - مرجع سابق - ص ٢١٤

خلال إبداء الرأي في الصحافة وفي الإجتماعات والندوات فيما يتعلق بالقرارات الإدارية ومدى لزمها ومدى اتفاقها مع روح التشريع.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور الأردني نجد صورة ثلاثة للرقابة، حيث نص الدستور على الفصل بين السلطات الثلاث. ولكن لم ينكر أوجه التعاون المشتركة، وصلاحيه كل سلطة في أعمال رقابتها على أعمال السلطة الأخرى، وهذا يظهر من خلال إعطاء السلطة التشريعية المتمثلة بجلاله الملك ومجلسي النواب والأعيان بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهي (رقابة سياسية) تتم ممارستها من خلال توجيه الأسئلة للوزراء بخصوص ما قد يشكل انتهاكاً أو تجاوزاً للقانون، نصت المادة ٩٦ من الدستور الأردني على أن " لكل عضو من أعضاء مجلسي النواب والأعيان أن يوجه إلى رئيس الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير، على تقصير المدة المذكورة^(١). بالإضافة إلى أن الدستور أيضاً قرر مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس الوزراء عن أعمال وزارته^(٢)، وأخيراً وصلاحيه المجلس بطرح الثقة بالحكومة والتحقيق في المخالفات التي ترتكب من السلطة التنفيذية.

وحرصاً من المشرع على تأكيد الرقابة على أعمال الإدارة، أخذاً بعين الإعتبار قصور الصور الثلاث السابقة عن ردع وزجر الإدارة عن الإنحراف باستعمال سلطتها و لاعتبارات متعددة، فلقد اخضع المشرع الإدارة لسلطة القانون، من خلال الرقابة القضائية المتمثلة برقابة محكمة العدل العليا على أعمال الإدارة، وذلك من خلال فحص مشروعية القرارات الإدارية ومدى اتفاقها مع أحكام القانون بمفهومه الواسع، وهو ما يعبر عنه بمبدأ المشروعية الذي يعني بمعناه الواسع خضوع الأفراد والإدارة للقانون، إما المعنى الضيق فهو " أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد العامة الملزمة أيّاً كان شكلها (مكتوبة أو غير مكتوبة) وأياً كان

(١) ٩٦م من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٢) ٥١م من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

مصدرها في حدود تدرجها (قانون دستوري ، قانون عادي ، أنظمة) وأيا كان تصرف الإدارة وعملها (قانونيا أم ماديا) (١).

ولا يخفى على أحد أن مسألة إخضاع أعمال الإدارة للرقابة القضائية أثارت مشاكل قانونية، فالإدارة لا ترغب في ذلك، بحجة أنها تمس مبدأ الفصل بين السلطات.

وكما يقول الدكتور سليمان الطماوي " أن الإدارة رفضت التسليم بحق القضاء في رقابة أغراض الإدارة وبواعثها، واعتبرت أن ذلك بمثابة تدخل من القضاء في غير مجالاته، وأن الرقابة القضائية من شأنها أن تعرقل عمل الإدارة وتحد من فاعليته" (٢).

ولكن القانون حسم هذا الخلاف بأن أخضع أعمال الإدارة لرقابة القضاء المستقل، مع منح الإدارة بعض الحرية في استثناء بعض القرارات من الرقابة كالأعمال السيادية، حيث نص قانون محكمة العدل العليا صراحة في المادة ٩/ج/١ " لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة".

ويضاف إلى ذلك إلى أن الأردن يعرف نظاماً قضائياً مزدوجاً، يتمثل في الفصل بين القضاء العادي الذي يتولى النظر في المسائل المدنية والجزائية والتجارية والأحوال الشخصية وغيرها، والقضاء الإداري الذي يختص بالنظر في المنازعات الإدارية التي تثار بين الأفراد والهيئات في معرض احتكاكهم مع الإدارة في تصرفاتها والتي تتمثل أغلبها في القرارات الإدارية، فلقد عرف الأردن هذا النظام المزدوج ابتداء من العام ١٩٥٢ عندما تضمن الدستور الأردني نصاً مفاده "تعيين جميع أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها وإختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا" (٣). واستجابة من المشرع لأحكام الدستور صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢ والذي أشار في مادته العاشرة على اختصاص محكمة التمييز بالنظر في المنازعات الإدارية وبصورة ضيقة وإستثنائية، ذلك أن المحكمة غير مختصة ابتداءً بهذا الإختصاص واستمر هذا الحال إلى العام ١٩٨٩ عندما أصدر المشرع قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (١١)، الذي أنشأ محكمة العدل العليا الخاصة بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية، والتي بها يمكن القول إن الأردن اتجه نحو الأخذ بالقضاء المزدوج بصورة واضحة واستجاب لرغبة الدستور في انشاء المحكمة، حيث أنشئت هيئة قضائية مستقلة تتشكل من

(١) د.نواف كنعان - القضاء الإداري - مرجع سابق - ص ٤

(٢) د. سليمان محمد الطماوي - نظرية التعسف في استعمال السلطة ص ٤٣٨.

(٣) م(١٠٠) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢

قضاة يشترط بهم صفات خاصة ومن نيابة إدارية تصدر المبادئ القانونية الخاصة بها. غير أن المشرع وإنطلاقاً من حرصه على مواكبة التطور، ومن رؤيته في أن القانون المؤقت يشوبه بعض أوجه القصور، أصدر قانون محكمة العدل العليا في العام ١٩٩٢ الذي وسع من اختصاص المحكمة، وأضاف قضاء التعويض إلى جانب الإلغاء.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء العادي كذلك يباشر نوعاً من الرقابة تتمثل في رقابة القضاء الجنائي والمدني على بعض القرارات الإدارية ولكن من منظور قوانين عقدت له هذا الإختصاص . وفي هذا الفصل الذي خصص للرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري سنعرض لرقابة القضاء العادي ثم إلى رقابة القضاء الإداري، من حيث البحث في شروط قبول دعوى إلغاء القرار الصادر بالتوقيف الإداري والتعويض عنه، ثم الشروط التي تستند الدعوى على أسبابها، وأخيراً أوجه النقد التي توجه للرقابة القضائية ومواطن القصور.

المبحث الأول : ماهية الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري تمهيد :-

توصف الدولة بأنها دولة قانون عندما تكون السيادة للقانون دون غيره، ويتوجب أيضاً أن تكون تصرفات الأفراد والإدارة خاضعة للقانون، ولرقابة القضاء الذي يعد ضماناً لصيانة حقوق الأفراد وحررياتهم تجاه الإدارة، وليس كما يقول البعض " ولا يشترط أن تكون المحاكم المختصة بنظر المنازعات الإدارية محاكم إدارية وإنما قد تمارسها المحاكم الاعتيادية فالمهم هو تحقيق الغرض من وجود الرقابة القضائية وهو إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون أو طلب التعويض عنها"^(١)، فالرقابة القضائية وإن شكلت ضماناً للأفراد فإن الضمان الحقيقي لها يتمثل في فصل القضاء العادي عن القضاء الإداري، فكل قضاء فلسفة وبواعث وأنظمة قانونية مستقلة، والرقابة الحقيقية تتمثل في إخضاع المنازعات الإدارية لقضاء إداري مستقل، بحيث لا يكون للقضاء العادي إلا بعض الاختصاصات الضيقة في مجالات محددة.

في هذا المبحث سيتعرض الباحث لرقابة القضاء العادي على قرارات التوقيف الإداري في المطلب الأول ثم لرقابة القضاء الإداري في المطلب الثاني:-

(١) د.محمود خلف الجبوري - القضاء الإداري - دراسة مقارنة - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٨

المطلب الأول : رقابة القضاء العادي على قرارات التوقيف الإداري

تجدر الإشارة إلى أن اختصاص نظر المنازعات الإدارية يتقرر في الدول التي تنتهج قضاءً مزدوجاً للقضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي، إلا أن هذا وفقاً للأصل العام، حيث يرد عليه استثناء مفاده اختصاص القضاء العادي بنظر بعض المنازعات الإدارية، ولكن ليس بصورة إلغاء القرار وإعلان عدم مشروعيته ولكن بأحوال خاصة تمس حقوق وحرريات تحميها القوانين الجنائية والمدنية، وذلك عندما تكون الإدارة طرفاً مباشراً فيها مع الأفراد، وعليه فإن الحديث سينصب في هذا المقام على رقابة القضاء الجنائي في الفرع الأول ورقابة القضاء المدني في الفرع الثاني.

الفرع الأول:- رقابة القضاء الجنائي على مشروعية قرارات التوقيف الإداري.

بالرجوع إلى أصل رقابة القضاء الجنائي على مشروعية قرارات التوقيف، يتوجب علينا البحث في النظم التاريخية التي قررتها، فيشير بعض الفقه⁽¹⁾ إلى أن المرحلة الأولى تمثلت في رفض المحاكم لرقابة مشروعية الأعمال الإدارية في فرنسا، وذلك على أساس الفصل بين السلطات ووجوب امتناع السلطة القضائية النظر في المنازعات الإدارية وخاصة أعمال الضبط، وفق تفسير خطأ لاستقلال السلطات والفصل بينها، وفي المرحلة الثانية اعترف للسلطة القضائية بذلك، إلا أنها ميزت بين قرارات الضبط الفردية التي يمتنع على القضاء فيها إلا فحص المشروعية الخارجية فقط، من خلال البحث في عيب عدم الإختصاص الجسيم، وبين لوائح الضبط حيث لها الحق في التحقق من الشرعية عند تطبيق العقوبات الجنائية على مخالفة أوامرها، في المرحلة الثالثة استندت رقابة المشروعية إلى نصوص تشريعية، حيث أكد القانون على حماية الحريات المقررة دستورياً وأحاطها بسياج من الضمانات، تتمثل في إقرار قانون العقوبات لمجموعة من المبادئ القانونية التي تحيط كل مساس بالحريات الفردية بصورة غير مشروعة، وكذلك فعل قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث أحاط عملية القبض على الأفراد وتوقيفهم بمجموعة من الأصول والضوابط القصد منها تكريس حماية الحريات الفردية في مواجهة الإدارة.

وفي الأردن نجد أن الوضع يشبه إلى حد كبير ما هو موجود في فرنسا، حيث أكدت القوانين الجنائية على أحقية القضاء العادي (الجنائي والمدني) بالنظر في مشروعية قرارات التوقيف الإداري، إذا ظهرت فيها مسؤولية الإدارة الجزائية أو المدنية، وعن موقف القضاء الجنائي من

(1) د.حلمي الدقوقي / رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري- دار المطبوعات الجامعية

الرقابة، يتوجب التطرق الى عرض موقف قانون العقوبات الأردني وقانون أصول المحاكمات الجزائية على النحو الآتي:-

الفقرة الأولى: موقف قانون العقوبات من قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة بالرجوع إلى نصوص قانون العقوبات الأردني نجد أنه تعرض وفي مناسبتين لموضوع الاعتداء على الحرية الشخصية:-

الحالة الأولى:- جريمة التعدي على الحرية الواردة بنص المادة ١٧٨ من قانون العقوبات والتي تنص على " كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة" وكذلك في المواد التي تليها^(١)، وأورد القانون صوراً متعددة للتعدي على الحرية، لكن الذي يعنينا في إطار دراسة التوقيف الإداري تلك المتعلقة به والتي تأخذ صوراً على النحو الآتي:-

١. حالة الموظف الذي يوقف أو يحبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون، وهنا حدد القانون أن يكون الجاني ممن ينطبق عليهم صفة الموظف العام بالمفهوم الوارد في قانون العقوبات^(٢). وبالرجوع إلى ذلك المفهوم نجد أن الحاكم الإداري الذي يصدر قرار التوقيف الإداري تنطبق عليه صفة الموظف الواردة بنص المادة ١٧٨ من قانون العقوبات، وهنا يتوجب بيان مدى إمكانية ملاحقة الحاكم الإداري جزائياً وفقاً للنص السابق عن جريمة التعدي على الحرية في معرض مباشرته لسلطاته الضبطية المتعلقة بالتوقيف الإداري؟.

وللإجابة عن هذا السؤال ينبغي أولاً الرجوع إلى أحكام قانون منع الجرائم الذي نص على الحالات التي تبرر للحاكم الإداري إصدار قرار التوقيف، والتي قيدت سلطة الحاكم الإداري بموجب

^(١) المادة ١٧٩ من القانون والتي تنص " إذا قبل مدير وحراس السجون أو المعاهد التأديبية والإصلاحات وكل من اضطلع بصلاحياتهم من الموظفين شخصاً دون مذكرة قضائية أو قرار توقيف قضائي أو استبقوه إلى أبعد من الأجل المحدد له يعاقبون بالحبس من شهر إلى سنة". وكذلك المادة ١٨٠ والتي تنص " إن الموظفين السابق ذكرهم وضباط الشرطة والدرك وأفرادهما وأي من الموظفين الإداريين الذين يرفضون أو يؤخرون إحضار شخص موقوف أو سجين أمام المحكمة أو القاضي ذي الصلاحية الذي يطلب إليهم ذلك يعاقبون بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً".

^(٢) المادة ١٦٩ من القانون عرفت الموظف العام بأنه كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.

القانون، وفقاً لنص المادة الثالثة يتوجب في الشخص المراد توقيفه أن يكون من الأصناف المذكورة التالية، التواجد في ظروف تجلب الشبهة تفيد باحتمال ارتكابه لجريمة، اعتياد السرقة واللصوصية، وأخيراً أن يشكل وجوده خطراً على الناس، على أن القانون أيضاً لم يترك للحاكم الإداري (المحافظ والمتصرف فقط دون غيرهم) هذه الصلاحية دون تقييد، فالحالات السابقة لا تكفي بل وإعمالاً لرقابه القضاء الجنائي فقد أكدت أحكام المحاكم على تطبيق نص المادة ١٧٨ / عقوبات، فجاء في أحد قرارات المحاكم الجزائية "تجد المحكمة أن المشتكى عليه المدعى عليه بالحق الشخصي وهو موظف عام بوظيفة متصرف في لواء البادية الشمالية الغربية قام بتوقيف المشتكى عليه المدعى بالحق الشخصي من تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٧ لغاية ٢٠٠٣/١٢/٨ دون وجه حق خلافاً لأحكام المادة ١٧٨ من قانون العقوبات، وسنداً لما تقدم تقرر المحكمة ادانته المشتكى عليه بالجرم المسند اليه والحكم عليه بالحبس ثلاثة اشهر والرسوم وإلزامه بتأدية مبلغ الفين وخمسمائة دينار قيمته الادعاء بالحق الشخصي وذلك بدل الأضرار المادية والمعنوية وتضمينه الرسوم والمصاريف^(١) " يضاف إليها التخلف عن الحضور أمام الحاكم الإداري بعد تبلغه مذكرة بذلك، أو الامتناع عن تقديم تعهد بحسن السلوك، أو إلغاء الكفالة، حتى يكون القرار مشروعاً وغير مخالف للقانون، وعليه إذا ما خالف الحاكم الإداري هذه الحالات التي نص عليها قانون منع الجرائم فإن النص الوارد في قانون العقوبات المتعلق بجريمة التعدي على الحرية ينطبق في هذا المقام ويمكن ملاحقته جنائياً.

كذلك وبالرجوع إلى جريمة التعدي على الحرية ومن خلال البحث في الأركان التي تقوم عليها هذه الجريمة، نجدتها تقوم على ركنين: الأول مادي والثاني معنوي ، ويتمثل الركن الأول في السلوك الذي يؤدي إلى حرمان الفرد من حريته بصورة مستمرة، أما الثاني فيتوجب أن يكون الفاعل قاصداً إتيان هذا السلوك وعالماً بماهيته، وتعد جريمة التعدي على الحرية من الجرائم المقصودة العمدية^(٢)، وعليه إذا توافرت هذه الأركان من قبل الحاكم الإداري الذي يباشر السلوك فإن الجريمة تتكامل أركانها وتقوم ولا يمنع من ملاحقته إلا إثبات حسن النية من جانبه أو الجهل بقدرته على التوقيف والّا يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة

(١) صلح جزاء المفرق -رقم ١٩١ / ٢٠٠٤- بتاريخ ٢٦/١/٢٠٠٥.

(٢) د.محمد سعيد نمور- الجرائم الواقعة على الأشخاص -دار عمار- ١٩٩٠ ص ٢٥٣.

٢. حالة استبقاء شخص دون مذكرة أو قرار قضائي أو الاستبقاء إلى أبعد من الأجل المحدد، وفي هذه الحالة حدد القانون صفة مرتكب هذه الصورة بصنف يتعلق بمدير وحراس السجون أو المعاهد التأديبية أو الإصلاحيات وكل من اضطلع بصلاحياتهم من الموظفين.

ونص القانون في المادة ١٧٩ على عقوبة مرتكب هذه الجريمة بالحبس من شهر إلى سنة، وإن كان القانون قد اعتبر هذه الحالة من صور جرائم التعدي على الحرية، إلا أنها لا تشمل الحاكم الإداري حيث إنه لا يعد من الأصناف الذين سبق ذكرهم، كما أورد القانون في المادة ١٨٠ نصاً يتعلق بتأخير إحضار الموقوفين أو السجناء أمام المحكمة أو القاضي ذي الصلاحية من قبل الموظفين السابق ذكرهم أو ضباط الشرطة أو أي من الموظفين الإداريين، ويعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً، وهذا النص أيضاً لا يشمل الحاكم الإداري حيث إنه ليس من الأصناف المذكورة أعلاه.

الحالة الثانية: جريمة حرمان الحرية الواردة بنص المادة ٣٤٦ من قانون العقوبات الأردني والتي مفادها " كل من قبض على شخص وحرمه حريته بوجه غير مشروع يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً وإذا كان قد حجزه بادعائه زوراً بأنه يشغل وظيفة رسمية أو بأنه يحمل مذكرة قانونية بالقبض عليه يعاقب بالحبس مدة ستة أشهر إلى سنتين، وإذا وقعت هذه الأفعال على موظف أثناء وظيفته أو بسبب ما أجراه بحكم وظيفته كانت العقوبة من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات".

ويلاحظ أن المشرع الجزائي انطلاقاً من حرصه على حماية الحرية الشخصية المكفولة دستورياً، فقد ضمّن هذا النص لقانون العقوبات على اعتبار أنه أعم وأشمل من نص المادة ١٧٨ الخاصة بجريمة التعدي على الحرية، فهذا النص جاء خاصاً بالجريمة حين يقترفها احد الموظفين بالمعنى الوارد في القانون، أما نص المادة ٣٤٦ الخاص بجريمة حرمان الحرية فجاء بعبارة " كل من قبض " وهذا يعني أنه جاء مطلقاً ليشمل الأفراد والموظفين، غير أن الموظفين ليسوا المقصودين به حيث يباشرون أعمال القبض بصورة مشروعة وقانونية وطبقاً لأعمال الوظيفة، بل بصفتهم أفراداً عاديين، فالحاكم الإداري حين يقبض على أحد الأفراد بصفته الشخصية يمكن أعمال المادة ٣٤٦ بحقه، أما إذا أصدر القرار وتوافرت فيه الشروط الواردة بنص المادة ١٧٨ الخاصة بالموظف فيطبق عليه وتتوافر بحقه أركان جريمة التعدي على الحرية.

ويضاف إليه أن المشرع في هذه الجريمة اتجه بالعقوبة إلى أن تكون أخف من جريمة التعدي حيث أشار إلى أنه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة ، دون تحديد الحد الأدنى ووفقاً

للقواعد العامة لعقوبة الحبس فإن الحد الأدنى فيها يكون أسبوعاً واحداً، كذلك يمكن للقاضي فرض عقوبة الغرامة التي لا تزيد على خمسين ديناراً.

و في الفرض الذي يدعي فيه الجاني زوراً بأنه موظف ويشغل وظيفة رسمية أو يحمل مذكرة قانونية بالقبض، فتشدد العقوبة لتصبح من ستة أشهر إلى سنتين، أما في الفرض الذي ينصب جرم حرمان الحرية على مجني عليه حدده القانون بالموظف أثناء تأديته لأعمال الوظيفة أو بسبب ما أجراه بحكمها، فتشدد العقوبة أيضاً لتصبح الحبس ستة أشهر إلى ثلاث سنوات.

ويضاف لما ورد سابقاً، يمكن تصور قيام جرم إساءة استعمال السلطة في تنفيذ قرار قضائي خلافاً لأحكام المادة (١٨٢) عقوبات حيث قررت محكمه صلح جزاء المفرق "صدور قرار محكمة العدل العليا يقضي بوقف تنفيذ قرار متصرف البادية الشمالية القاضي بتوقيف المشتكي وتم إجراء قيد ما جاء بالقرار في سجل وارد المتصرفيه إلا أن المتصرف لم يقم رغم ذلك بالافراج عن المشتكي في هذه القضية الا في اليوم التالي، فإن هذا يشكل أركان وعناصر جريمة إساءة استعمال السلطة في تنفيذ قرار قضائي خلافاً لأحكام المادة ١٨٢ وبالتالي الحكم عليه بالحبس شهر واحد والرسوم^(١) " الخلاصة لا يمكن ملاحقة الحاكم الإداري عن جريمة حرمان الحرية الواردة بنص المادة ٣٤٦ إلا حين يرتكب فعل القبض بصفته فرداً عادياً وليس بحكم وظيفته وبصفة رسمية، ويشترط لقيام الجريمة أن يكون ركنها المادي " فعل القبض" يؤدي إلى الحرمان من الحرية تماماً وبصورة غير مشروعة، وعليه لا يمكن ملاحقة من يرتكب أية أفعال تحرم من الحرية أو تعدي عليها إذا كان ذلك استعمالاً لحق أو من أسباب الإباحة وضمن قيود وإلا اعتبرت أفعالاً غير مشروعة، أما الركن المعنوي فيتوجب في الفعل أن يكون مقصوداً لأنها أيضاً من الجرائم العمدية، حيث يشترط أن يكون الفاعل عالماً ويريد النشاط مع علاقة السببية المتمثلة في أن سلوكه أدى إلى حرمان الحرية.

الفقرة الثانية:- موقف قانون أصول المحاكمات الجزائية من قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة^(٢).

جاءت نصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية مؤكدةً على المبادئ المقررة في قانون العقوبات الخاصة بحماية الحرية الشخصية، ويدل على ذلك نصوصاً متعددة منها نص المادة ١٠٣

(١) صلح جزاء المفرق - ٢٠٠٦/٥٨٨ صادر في ٢٢/١٠/٢٠٠٦.

(٢) قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم(٩) لسنة ١٩٦١ وتعديلاته

من الأصول "لا يجوز القبض على أي إنسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً" وكذلك المادة ١٠٥ التي جاء فيها "لا يجوز حبس أي إنسان إلا في السجون المخصصة لذلك ولا يجوز لمأمور أي سجن قبول أي إنسان فيه إلا بمقتضى أمر موقع عليه من السلطة المختصة وألاً يبقيه بعد المدة المحددة بهذا الأمر" كما وتوسع القانون في مجال الحماية الإجرائية للحريات، فنصت المادة ١٠٨ من الأصول الجزائية "على كل من علم بوجود شخص موقوف أو مسجون بصفة غير قانونية أو في محل غير مخصص للتوقيف أو الحبس عليه أن يخبر بذلك أحد أفراد هيئة النيابة العامة الذي عليه بمجرد علمه أن ينتقل فوراً إلى المحل الموجود به الموقوف أو المسجون وأن يقوم بإجراء التحقيق وأن يأمر بالإفراج عن الموقوف أو المسجون بصفة غير قانونية وعليه أن يحرر محضراً بكل ذلك وإذا أهملوا العمل بما تقدم عدوا شركاء في جريمة حجز الحرية الشخصية وجرى الملاحقة بهذه الصفة"، وهناك نصوصٌ أخرى تؤكد على حماية الحرية الشخصية^(١).

أما عن طبيعة عمل الحاكم الإداري فقد اعتبره قانون المحاكمات الجزائية في المادة التاسعة من مساعدي المدعي العام في إجراء وظائف الضابطة العدلية في نطاق الصلاحيات المعطاة له في القانون والقوانين الخاصة به، كقانون منع الجرائم الذي أوجب في المادة ٤/٥ على التزام الحاكم الإداري اتباع الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم الابتدائية، فيما يتعلق بإجراءات أخذ الشهادة بعد اليمين، واستجواب الشهود، ومناقشتهم، وحضور المحامين، وتبليغ الأوامر، ومذكرات الحضور، وسائر المستندات، والاعتراض على الأحكام، وتنفيذ القرارات، ويلاحظ مدى الارتباط بين الإجراءات التي يباشرها، وتلك التي تباشرها النيابة العامة والضابطة العدلية المتعلقة بالحريات الشخصية، إلا أن الفارق بينهما أن الجهة الأخيرة إلى جانب تقرير قانون اصول المحاكمات الجزائية لنظرية البطلان في المادة السابعة وما يترتب عليها من تبعات قانونية، فإنها أيضاً المخاطبة بأحكام المواد (١٠٥، ١٠٨، ١١٣) المتعلقة بجريمة حجز الحرية، أما الحاكم الإداري سواء بصفته الرسمية كموظف عام أو بصفته الشخصية كفرد عادي، يخاطب بأحكام المادة ١٠٨ المذكورة سابقاً حيث يمكن إعتباره شريكاً في جريمة حجز الحرية الشخصية ويمكن ملاحقته

(١) المادة ١١٣ من الأصول "إذا أوقف المشتكى عليه بموجب مذكرة إحضار وظل في النظارة أكثر من أربع وعشرين ساعة دون أن يستجوب أو يساق إلى المدعي العام وفقاً لما ورد في المادة السابقة اعتبر توقيفه تعسفياً ولوحق الموظف المسؤول بجريمة حجز الحرية الشخصية المنصوص عليها في قانون العقوبات".

بهذه الصفة لأنه لم يخبر النيابة العامة بوجود أحد الموقوفين بصفة غير قانونية فقط. وبهذا نخلص إلى أن الاعتداء على الحرية الشخصية المكونة لجريمة جنائية كاستعمال القسوة أو التعذيب أو مصادرة الحرية بطريقة غير مشروعة خارج إطار القانون، هي أفعال شخصية خارج نطاق الوظيفة العامة ويختص القاضي الجنائي^(١) بنظرها، ويختص القاضي

المدني بتعويض الأضرار الناتجة عنها (المسؤولية المدنية للحاكم الإداري)، في حين أن محاكم القضاء العادي ليس لها اختصاص النظر في شرعية الأعمال الإدارية التي لها مضمون فردي أو تفسيرها لأن القضاء الإداري هو المختص بذلك

الفرع الثاني :- رقابة القضاء المدني على مشروعية قرارات التوقيف الإداري.

يختص القضاء المدني ببحث مشروعيه قرارات التوقيف الإداري، إلا أنه ليس المختص بتقرير عدم مشروعيتها، بل يملك القضاء الإداري ذلك فقط، ويملك القضاء الجنائي البحث في هذه القرارات باعتبارها قد تكون جرائم تعدي على الحرية الشخصية، أما القضاء المدني ووفقاً للمبادئ القانونية المقررة في نصوص القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦، فيملك الصلاحية بإلزام الإدارة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي قد يسببها القرار الإداري غير المشروع، حيث جاء بنص المادة ٢٥٦ من القانون المدني الأردني " كل إضرار بالغير يلزم فاعلة ولو غير مميز بضمان الضرر " ، كذلك وتحت عنوان المسؤولية عن فعل الغير جاءت الفقرة ب من المادة ٢٨٨ والتي نصت على " من كانت له على من وقع منه الإضرار سلطه فعلية في رقبته وتوجيهه ولو لم يكن حراً في اختياره إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حال تأدية وظيفته أو بسببها " .

يلاحظ أن القانون المدني وتحت عنوان الفعل الضار كمصدر للالتزام أرسى المبادئ التي يمكن أن تستند عليها المسؤولية، وخاصة تلك المرتبطة بالإدارة تجاه الغير، حيث من المعلوم أن الإدارة وأثناء مباشرتها لوظائفها ونشاطاتها بالوسائل المرفقيه أو الضبطية قد تتسبب في أضرار

(١). د.حلمي الدقوقي - لواء نجيب مفتاح- الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال - بدون ناشر ١٩٩٢- ص١١٧.

مادية أو معنوية للأفراد سواء مقصودة أو غير مقصودة، الأمر الذي يقضي أن يقوم المسبب بالتعويض، وتستند المسؤولية التقصيرية في القانون المدني على عناصر ثلاثة، أن يكون هناك إخلال بالتزام قانوني منسوب إلى الإدارة، أن يصيب الفرد ضرر بسبب هذا الإخلال، وأخيراً أن تقوم علاقة السببية بين الإخلال والضرر بأن يكون مرتكبه قد سبب الضرر.

أما عن الاختصاص القضائي المقرر للحكم بالتعويض عن الإضرار، فيتجاوزه نوعان من الاختصاص، الأول ينعقد للقضاء الإداري، والأخر للقضاء المدني، ولكل اختصاص ما يبرره فبالنسبة للقضاء الإداري يبدو أن مجلس الدولة الفرنسي لم يقبل تطبيق القواعد المدنية الخاصة بأحكام المسؤولية التقصيرية، وهذا مرده إلى السياسة القضائية التي جرى عليها هذا المجلس، والتي تتلخص بعدم رغبته في التقيد بقواعد عامة مقدماً، بل استنباط هذه القواعد أو التوجيهات من خلال تطور نشاط الإدارة العامة وفعاليتها^(١)، وفعلاً طبق المجلس هذا التوجه في قضية "Blanco" الشهيرة حيث اعتبر أن مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم المرافق العامة، لا يمكن أن تخضع للقواعد المقررة في القانون المدني، نظراً لاختلاف طبيعة العلاقات ومتطلبات المرافق ويجب الملاءمة بين حقوق الدولة العامة و حقوق الأفراد الخاصة.

غير أن ما ذكر سابقاً لا يحول دون اختصاص القضاء العادي " المدني " بالبحث في مدى إلزام الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أو وفقاً للقواعد العامة المتعلقة بالفعل الضار المقررة، ويشترط أن تقتزن الدعوى المدنية بالدعوى الجزائية فقط، بحيث يختص القضاء المدني بالنظر في طلب التعويض عن قرارات الحاكم الإداري غير المشروعة إذا أقرها القانون الجزائي واعتبرها تتطوي على جرائم حرمان الحرية، حيث اعتبر القانون المدني أن القرار الإداري الصادر بالتوقيف الذي يشكل في مضمونه جريمة تعدي على الحرية الشخصية إخلالاً بالتزام قانوني من قبل الحاكم الإداري، وإذا ما ثبت أنه سبب ضرراً للفرد وتوافرت علاقة السببية بينهما فتتوافر أركان المسؤولية التقصيرية الكافية لتقرير اختصاص القضاء المدني بتعويض الفرد، وأن كان القضاء في الأردن يأخذ بفكره الخطأ، وليس الإخلال بالتزام القانوني كأساس للمسؤولية شأنه في ذلك شأن القوانين المدنية في فرنسا ومصر وسوريا^(٢)، وتقام دعوى التعويض على الحاكم الإداري

(١) د. عبد الله طلبه - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - مطبعة دار الكتاب - دمشق - ط ٢ - ص ٣٣٥.

(٢) د. عبد القادر الفار - مصادر الالتزام - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان ١٩٩٦. ص ١٨٦.

بصفته الوظيفية لأنه يؤدي أعماله نيابة عن الإدارة وباسمها ولحسابها ، وعليه تلزم الإدارة بالتعويض نيابة عنه سندا لأحكام المادة ٢٨٨ من القانون المدني الخاصة بمسؤولية المتبوع عن التابع، إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حال تأدية وظيفة أو بسببها ولمن أدى الضمان أن يرجع بما دفع على المحكوم عليه به، ويمكن أيضاً أن ترفق مع الشكوى الجزائية وبصورة ادعاء بالحق الشخصي، أما إذا كان الطاعن قد تقدم بطلب إلغاء القرار فيتوجب أن يتقدم بطلب التعويض لدى محكمه العدل العليا سواء بصورة أصلية مع طلب الإلغاء أو بصورة تبعية حسبما ما جاء بنص المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا^(١).

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات التوقيف الإداري.

بالرجوع إلى القواعد العامة المقررة في القانون الإداري نجد أن رقابة القضاء المتعلقة بقرارات التوقيف غير المشروعة تسير باتجاهين ، الأول خاص بإلغاء القرار الإداري المخالف للقانون، والثاني يتعلق بالتعويض عن هذا القرار، وقد اقر قانون محكمه العدل العليا الخاصة بالمنازعات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية هذين الاتجاهين سندا لأحكام المادة التاسعة منه في الفقرتين (أ، ب)، واستقر القضاء الإداري في الأردن على إخضاع قرارات التوقيف للرقابة في الأحوال العادية وكذلك في الأحوال الاستثنائية^(٢).

وعليه سيتم بحث رقابه القضاء الإداري على قرارات التوقيف غير المشروعة في الأحوال العادية بدعوى إلغاء القرار الإداري والتعويض عنه^(٣). من خلال تناول الشروط التي يتطلبها

(١) م٩/ب تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية "

(٢) سبقت الإشارة إليها في معرض الحديث عن نطاق التوقيف الإداري وذلك في الفصل الأول من هذه الأطروحة.

(٣) وتمتاز كل دعوى عن الأخرى بمجموعة من الخصائص . فدعوى الإلغاء ذات طابع موضوعي لأنها ترمي إلى فحص مشروعية القرار ومطابقته للقانون ، في حين أن دعوى التعويض ذات طابع شخصي يرمي فيها الأفراد إلى التعويض عن الضرر الذي تسبب فيه القرار الإداري، وكذلك فإن دعوى الإلغاء تخضع لمواعيد طعن خاصة، أما طلب التعويض فيخضع للقواعد العامة الخاصة بالتقادم الواردة في القانون المدني، ومن حيث المحل فإن دعوى الإلغاء تنصب على القرار الإداري فقط في حين أن طلب التعويض قد يرد على عقد إداري أو قرار عمل مادي تقوم به الإدارة ، كذلك فإن دعوى الإلغاء تنصب على القرار الإداري فقط في حين أن طلب التعويض قد يرد على عقد إداري أو قرار أو عمل مادي تقوم به الإدارة، كذلك فإن دعوى التعويض تتبع دعوى الإلغاء، فلا يجوز للقضاء

القضاء الإداري لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بالتوقيف سنداً لأحكام القانون ، وكذلك صلاحية القضاء الإداري لقبول دعوى التعويض وشروطها وفقاً لمتطلبات محكمة العدل العليا الأردنية.

الفرع الأول: شروط قبول دعوى إلغاء قرار التوقيف الإداري .

استقر الفقه والقضاء الإداري على أن هناك شروطاً يجب أن تتوافر في القرار الإداري حتى تقبل محكمة القضاء الإداري النظر في الطعن، وهذه الشروط وفقاً لموضع بحثنا الخاص بالتوقيف الإداري يمكن إجمالها في شروط ثلاثة ، الأول خاص بقرار التوقيف، والثاني بوجود وجود مصلحة للطاعن، والثالث يتعلق بميعاد تقديم الطعن:

الفقرة الأولى : الشروط المتعلقة بقرار التوقيف

استقر الفقه والقضاء الإداري^(١) على أن يشترط في القرار الإداري المطعون فيه حتى يكون محلاً لدعوى الإلغاء أربعة شروط هي : أن يكون القرار المطعون فيه إدارياً ، وأن يصدر هذا القرار من سلطه إدارية وطنية، وأن يكون قراراً إدارياً نهائياً، وأن يرتب القرار أثراً قانونياً معيناً . أولاً : أن يكون قرار التوقيف إدارياً .

وهذا يعني أن يكون قرار التوقيف بالمعنى القانوني حسبما أقرته محكمه العدل العليا عندما عرفت القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطه بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة"^(٢) واستقر الفقه والقضاء على هذا المعنى، فالبعض يعبر عن هذا الشرط بان يكون تصرفاً قانونياً^(٣)، وذلك من أجل تمييز القرار الإداري موضوع الطعن عن باقي الأنشطة التي تقوم بها الإدارة، والتي قد تأخذ صوراً متعددة مثل العقود الإدارية بعد مرحلة التعاقد، والأعمال المادية والتمهيدية أو التحضيرية، والتي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري بنظر منازعاتها لأنها لا تعد قرارات إدارية ولا تحدث أثراً قانونية .

الإداري لقبول دعوى التعويض ما لم يكن قد قرر ابتداءً إلغاء قرار إداري وأعلن عدم مشروعيته حتى يمكن طلب التعويض مع الإشارة إلى أن يمكن تقديمه بصورة أصلية أو تبعية كما ذكرنا سابقاً .

(١) د.نواف كنعان- القضاء الإداري ص ١٧٧، فهد أبو العثم- مرجع سابق ص ٢٣٧، د. محمود الجبوري مرجع سابق - ص ٦٨ .

(٢) عدل عليا أردنية - قرار رقم ١٣٢ / ٨٢ مجلة نقابة المحامين - ١٩٨٤ . ص ٥٠ .

(٣) فهد أبو العثم - مرجع سابق - ص ٢٣٧ .

كذلك وبالرجوع إلى المبادئ المقررة في القانون الإداري نجد أنه لم يُشترط لصدور القرار الإداري شكلاً معيناً، فقد يصدر القرار بصورة صريحة أو بشكل ضمني، وقد يكون القرار الإداري مكتوباً أو شفويّاً، وقد يكون فردياً أو تنظيمياً ، وقد يكون إيجابياً أو سلبياً، وهذا يدل على مرونة واضحة تملك الإدارة بصدد حريّة الإفصاح عن إرادتها الملزمة بالصورة التي تراها مع بعض القيود. فالمشرع حتى وإن لم يلزم الإدارة وفقاً للأصل العام ، إلا أن هذا يرد عليه بعض الاستثناءات فقرار التوقيف الإداري وهو قرار فردي يخاطب شخصاً بذاته يتوجب فيه أن يصدر بصورة صريحة وواضحة، وأخيراً يتوجب فيه أن يكون مكتوباً وليس شفويّاً بأن يتضمن معلومات كبيان الجهة المصدرة للقرار وتاريخ صدوره ومضمونه وسنده القانوني. وهذا يشكل ضماناً للفرد حتى يستطيع القضاء الإداري بسط رقابته على القرار وفحصه لبيان مشروعيته، ويشكل أيضاً ضماناً للجهات الأمنية التي يقع على عاتقها تنفيذ القرار، وإدخال الموقوف إلى مركز الإصلاح والتأهيل بصورة قانونية وإلاّ اعتبرت مسؤولة جنائياً وفق ما ذكرنا سابقاً.

ثانياً : أن يكون قرارا التوقيف صادراً من سلطة إدارية وطنية.

حتى تختص محكمة العدل العليا بنظر طلبات إلغاء القرار الإداري، يتوجب أن يكون صادراً عن إحدى السلطات الإدارية الوطنية التي تعمل وفق القانون في المملكة ويعترف لها بهذه الصفة وعليه لا تمتد رقابه المحكمة إلى القرارات الصادرة عن الهيئات الأجنبية ، وتشمل السلطات الإدارية الوطنية، الأشخاص المعنوية العامة المركزية واللامركزية والتي تضم الوزارات والمحافظات والمؤسسات العامة والبلديات وغيرها. كما ويمتد هذا الوصف إلى أشخاص القانون العام كالنقابات المهنية وغرف الصناعة والتجارة، والجمعيات والنوادي، وتجدر الإشارة إلى أنه يتوجب في القرار الصادر عن إحدى السلطات الوطنية أن يتمتع بالوصف الإداري، دون القضائي أو التشريعي، لإنهما يخرجان عن اختصاص المحكمة سنداً لأحكام القانون.

أما عن قرار التوقيف الإداري، فإن قانون منع الجرائم النافذ نص صراحة على أنه من اختصاص الحاكم الإداري(المحافظ أو المتصرف) دون غيرهما. وبالتالي فإن المشكلة لا تثار إذا ما علمنا أن الحاكم الإداري يعد سلطة إدارية وطنية، ولا مجال للبحث في هذه المسألة لأن القانون اعترف له بهذا الوصف صراحةً، لأنه يطبق القانون الأردني ويلتزم بنصوص القانون في تصرفاته، وعندما يباشر الصلاحيات والوظائف المسندة إليه، عن إرادة الدولة، لأنه يعمل باسم ولحساب الدولة وليس بصفته الشخصية .

ثالثاً: يجب أن يكون قرار التوقيف نهائياً ومحدثاً أثراً قانونياً.

بالرجوع الى اختصاص محكمة العدل العليا نجدها مختصة فقط بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، أي القرارات القابلة للتنفيذ الفوري، من دون حاجة الى صدور أي إجراء لاحق. واستقرت الأحكام القضائية للمحكمة على هذا الاتجاه^(١) كذلك لا تعد الأعمال التمهيدية أو التحضيرية ، كالتوصيات والرغبات أو التبليغات الصادرة بالتوقيف الإداري قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء، لأنها لا تكتسب صفة النهائية أو القابلية للتنفيذ والتي هي مناط القرار القابل للطعن . كذلك لا تقبل هذه الأعمال الطعن على أساس أنها لا تؤثر في المركز القانوني للطاعن بأية صورة حيث أنها لا تنشئ أو تعدل أو تلغي مركزاً قانونياً، أما قرار التوقيف الإداري الصادر فيؤثر في مركز الطاعن ويسبب له ضرراً يتمثل في فقدته لحرية الشخصية، بالإضافة إلى آثار أخرى غير مباشرة تلحق بقرار التوقيف. والقرار الصادر عن الحاكم الإداري بالتوقيف أيضاً يخضع لصفة النهائية والقابلية للتنفيذ، فمتى صدر قرار بالتوقيف عُد قراراً إدارياً نهائياً، أكتمل ومر بالمراحل التي يتطلبها القانون لصدوره ، سيما أن المشرع لم يعلق صدور هذا القرار على تصديق أو إجازة من جهات إدارية أعلى.

الفقرة الثانية : شرط المصلحة كأساس لقبول دعوى الإلغاء .

بالرجوع إلى نص المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا المتعلقة باختصاصات القضائية المناطة بها، نجد أنها تضمنت اختصاص المحكمة دون غيرها في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة . وكذلك نص القانون على أن لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية . وهذا يدل بوضوح على أن المصلحة مناط دعوى الإلغاء ولا تقبل الدعوى بدونها . وتختلف المصلحة في دعوى الإلغاء عن المصلحة العادية من بعض الجوانب . ففي حين تستند

(١) جاء في قرار محكمه العدل العليا رقم ٢٠٠٢/١٣٢ بتاريخ ٢٠٠٢/٧/١١ أن موافقة وزير التربية والتعليم على الرأي الذي أبداه الأمين العام الفني بالوزارة لا يشكل قراراً إدارياً يقبل الطعن بدعوى الإلغاء ، لان عبارة عن موافقة بالرأي ولم يتخذ القرار النهائي في التنفيذ بهذا الخصوص حتى يمكن القول بان صدر قرار إداري نهائي عن وزير التربية يمكن الطعن به بدعوى الإلغاء، فتكون الدعوى بهذا الشأن مستوجبه الرد شكلاً لعدم وجود قرار إداري يقبل

المصلحة في الدعوى العادية إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه ، فان المصلحة في دعوى الإلغاء لا يلزم أن تستند إلى حق لرافع الدعوى^(١) .

وبخصوص قرار التوقيف الإداري وحتى يقبل الطعن بالإلغاء يشترط القانون والقضاء الإداري أولاً:- أن يستند الطاعن لمصلحة شخصية ومباشرة، بأن يكون القرار قد مس بالمركز القانوني للطاعن نفسه وسبب له ضرراً، وجاء في أحد قرارات محكمة العدل العليا الأردنية "يستفاد من أحكام المادة ٩/أ من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ أن المشرع قد قنن ما استقر عليه الفقه والقضاء في القانون الإداري من أن مناط دعوى الإلغاء هو وجود مصلحة للطاعن تتأى بدعواه عن أن تكون دعوى حسبه، وهي مصلحة شخصية ومباشرة تنبئ بوجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه والطاعن، حيث يتضرر مركزه القانوني من بقاء القرار المطعون فيه ويحقق فائدة من إبعائه"^(٢)، وثانياً:- أن تستمر المصلحة من تقديم الطعن بالإلغاء وحتى تمام الفصل بالدعوى، فإذا ما زالت المصلحة كأن تقوم الإدارة نفسها بسحب القرار والرجوع عن قرار التوقيف أثناء نظر المحكمة للطعن ، فللمحكمة كل الحق برد الدعوى لان القضاء الإداري في الأردن اشترط استمرار المصلحة بدعوى الإلغاء حتى الفصل فيها نهائياً .

الفقرة الثالثة: شرط يتعلق بالميعاد :

أوجب قانون محكمة العدل العليا التقيد بميعاد معين لتقديم الطعن بإلغاء القرار الإداري، يتمثل بنص المادة (١٢) التي جاء فيها "أ. مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و(ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقه أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة، ب- في حاله رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة ١١ من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة بعد انقضاء (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ القرار، ج-تقبل دعوى الطعن بالقرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد ". ومن خلال هذا النص يتضح لنا حرص المشرع على

(١) د. نواف كنعان - مرجع سابق - ص ١٩٨ .

(٢) عدل عليا أردنية - رقم ١٩٨/٢٠٠٥ - الإعداد الحادي عشر والثاني عشر السنة الثامنة والخمسون - ٢٠٠٥ ص ٢١٤٦ .

استقرار المراكز القانونية، وعدم ترك القرار الإداري عرضة للإلغاء بشكل طويل من خلال إقرار ميعاد قصير نسبياً للطعن بالإلغاء القرار بخلاف القضاء العادي .

أما قرار التوقيف الإداري، فيرى الباحث أنه يعد من القرارات الإدارية المستمرة، ذلك لان حجز الحرية الشخصية يرتب أثراً مستمراً، وعليه يجب في أن يخضع قرار التوقيف للمبادئ المستقرة بخصوص ميعاد الطعن في القرارات المستمرة ، إلا أن القانون لم يبين حكم هذه الحالة، الأمر الذي يدعونا للرجوع فيه الى اجتهاد القضاء الإداري بهذا الخصوص وأن كان يفهم من إتجاه القضاء الإداري في الأردن أنه لا يأخذ بهذه الفكرة، حيث جاء في أحد قرارات محكمة العدل العليا الحديثة "ومن الرجوع الى المادة ١٢/أ من قانون محكمة العدل العليا نجد أنها نصت على أن تقام الدعوى لدى المحكمة خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار، وحيث أن المستدعي تبلغ قرار الوضع تحت رقابة الشرطة لمدة ستة أشهر بتاريخ ٢٨/١١/٢٠٠٦ وحيث أن إقامة دعوى الإلغاء بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٧ وبعد أنقضاء ميعاد الطعن تكون دعواه مستوجبه للرد شكلاً لتقديمها بعد فوات المدة القانونية^(١)". ويرى الباحث في هذه المسألة أن لا خلاف في أن قرار التوقيف الإداري وأن مر ميعاد الطعن المحدد قانونياً (٦٠ يوم) للطعن فيه، فإن هذا لا يحول دون قيام صاحب الشأن أو من يمثله بطلب تخليه سبيله للحاكم الإداري، الذي قد يقبل الطلب أو يرفضه. فإذا ما رفض الطلب فهذا بعد ذاته يشكل قراراً قابلاً للطعن وتبدأ به مده جديدة - ذلك لأنه يعد قراراً مستمراً من حيث تجدد آثاره القانونية- أما إذا سكت ومرت المدة المحددة بنص المادة ١٢/ب (٣٠ يوم) فإن هذا أيضاً يعد قراراً ضمناً بالرفض، وهنا وإن كان قرار التوقيف الصادر ابتداءً قد تحصن من الإلغاء لفوات الميعاد، فإن القرارات اللاحقة تترك الباب مفتوحاً للموقوف، ونخلص هنا إلى أن القضاء الإداري في الأردن اعتبر التوقيف الإداري من القرارات العادية التي تخضع لمواعيد الطعن العادية وليست من القرارات المستمرة.

الفرع الثاني : شروط قبول دعوى التعويض عن قرار التوقيف الإداري .

تقرر اختصاص محكمه العدل العليا بالتعويض عن القرارات الإدارية بموجب قانون المحكمة الصادر في العام ١٩٩٢ ، حيث لم تكن تختص بذلك وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية

(١) عدل عليا أردنية - قرار رقم ٢٨/٢٠٠٧ صادر بتاريخ ٢٠/٣/٢٠٠٧ غير منشور

الذي كانت محكمة التمييز تباشر اختصاصات محكمه العدل بموجبة، ولم يتضمن قانون المحكمة المؤقت الصادر في عام ١٩٨٩ هذا الاختصاص، لحين صدور القانون الحالي الذي أضاف قضاء التعويض إلى اختصاص المحكمة بالإلغاء.

ويخضع تقديم الدعوى (الإلغاء والتعويض) بموجب القانون إلى بعض الشروط الشكلية التي تطلبها القانون صراحة، من ذلك ان الدعوى لا تسمع من المحكمة إلا إذا كان استدعاؤها موقعاً من محام أستاذ، وأن يقدم الاستدعاء مطبوعاً بوضوح، وأن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي بصورة محددة (م ١٣)، كذلك يتوجب إرفاق البيانات الخطية وقائمة بالشهود (م ١٤)، كذلك يشترط القانون استيفاء الرسم الخاص بدعوى محكمة العدل العليا المنصوص عليه في نظام رسوم المحاكم (م ١٦).

أما بخصوص الجانب الموضوعي، فأوجب القضاء الإداري الأردني شروطاً للتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، تختلف عن تلك المقررة في القانون المدني ، فأساس المسؤولية مختلف. فإذا كانت المسؤولية في القانون المدني كما اشرنا سابقاً تستند إلى الفعل الضار (المسؤولية التصيرية) والتي تقوم على أركان ثلاثة، هي الإخلال بالواجب القانوني ، والضرر وعلاقة السببية بينهما، فإن القضاء الإداري اتجه بأحكامه إلى فكرة الخطأ والضرر وعلاقة السببية حيث جاء في أحد^(١) قرارات محكمة العدل العليا الخاصة بالتوقيف الإداري " استقر الفقه والقضاء على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر. ولا تتحقق المسؤولية الإدارية بمجرد سحب أو إلغاء القرار الإداري المشوب يعيب الشكل أو الاختصاص . ومن باب أولى فالقرار الذي يصدر سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره فلا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت القرار عن التعويض"^(٢). وعليه اتجهت محكمة العدل العليا في أحكامها إلى اشتراط ثبوت خطأ الإدارة والضرر للطاعن وعلاقة السببية، بان يكون الخطأ سبب الضرر حتى تحكم بالتعويض. فأساس المسؤولية يختلف في القضاء المدني عنه في القضاء الإداري، ففي الأولى يتسع

(١) عدل عليا أردنية - رقم ٢٠٠٣/٨٤ " يتوجب دفع الرسوم المقررة بموجب نظام رسوم المحاكم عن المطالبة بالتعويض عن القرار الإداري" - مجله نقابة المحامين - الإعداد الأول والثاني والثالث - السنة الثانية والخمسون - ٢٠٠٤ - ص ١٣٩ - ١٤٠.

(٢) عدل عليا أردنية - رقم ٩٠ / ٩٥ - مجلة نقابة المحامين - العددان السابع والثامن - السنة الرابعة والأربعون - ١٩٩٦ ص - ١٦٠٩ .

لأن القانون أخذ بفكرة الإخلال بالواجب القانوني وليس الخطأ، وهو بذلك يشمل ما يتسبب به فاقد التمييز والإدراك الذي لا يمكن القول بارتكابه خطأ، بل إخلالاً بواجب قانوني، بخلاف القضاء الإداري الذي يتمسك بفكرة الخطأ .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن إلغاء القرار الإداري لا ينهض أساساً للحكم بالتعويض، ما لم يشكل خطأ بالمعنى الذي يتطلبه القانون، ويسبب ضرراً محققاً وليس احتمالياً. وجاء أيضاً في أحد قرارات محكمة العدل العليا " استقر الاجتهاد على أن إلغاء القرار الإداري لمخالفته للقانون لا يكفي في مطلق الأحوال لتكوين ركن الخطأ في المسؤولية التقصيرية الموجبة للتعويض، ولا بد لتلك المخالفة أن تكون على قدر من الجسامه لكي ترتب استحقاق التعويض وهي خاضعة لتقدير المحكمة حسب استقرارها لظروف كل دعوى^(١)". كذلك فقد أخذت المحكمة بمعيار الخطأ الجسيم، وليس البسيط للحكم بالتعويض، بحيث يشترط في ركن الخطأ أن لا يكون يسيراً بل جسيماً يؤثر في جوهر القرار وموضوعه، ولا يقوم الخطأ المعني في دعوى التعويض بالخصوص إذا كان في وسع الإدارة مصدره القرار أن تصححه^(٢).

وحتى يقبل طلب التعويض يتوجب تقديمه بالصورة التي أوجبها القانون بنص المادة (٩/ب)، بأن ترفع الدعوى إلى المحكمة بصورة أصلية أو تبعية، وقررت المحكمة " لا يقبل شكلاً طلب المستدعي للتعويض في معرض رده على اللائحة الجوابية المقدمة من المستدعي ضده ، لان التعويض الذي تختص بالنظر به محكمة العدل العليا هو دعوى بالمعنى المقصود لذلك وفق شكليتها، فيما أن تقام الدعوى الأصلية بالإلغاء أو لاحقاً بلائحة دعوى أخرى تقدم حسب الأصول ويستوفى الرسم عنها^(٣)".

كذلك لا مجال لإعمال صلاحية محكمه العدل العليا بالتعويض إلا استناداً إلى وجود قرار إداري بالمعنى القانوني، فالخطأ والضرر وعلاقة السببية هما قوام المسؤولية ، ولكن الخطأ يجب أن يتمثل في وجود قرار إداري موجود، وأكدت المحكمة على ذلك بقولها أن دعوى التعويض المقدمة لم

(١) عدل عليا أردنية - رقم ٢٨٨ / ٢٠٠٤ - مجلة نقابة المحامين - الإعداد الأول والثاني والثالث - السنة الثالثة والخمسون، ٢٠٠٥، ص ٣٠٦ .

(٢) عدل عليا أردنية رقم ١٤٦ / ١٩٩٤ منشور على الصفحة ١٦٠ من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ h.comwww.adale. ١٩٩٥/١/١

(٣) عدل عدل أردنية رقم ٢٢٢ / ١٩٩٣ - ص ١٤٥٩ - مجلة نقابة المحامين رقم (٧) بتاريخ ٩٤/١/١ - www.adaleh. Com

تؤسس على وجود قرار إداري ابتدأ فتكون بالتالي الدعوى مستوجبه الرد شكلاً^(١). ولا يكفي وجود القرار بل يتوجب إعلان المحكمة عدم مشروعيتها حتى يتوافر الخطأ بالإضافة إلى الضرر الجسيم وعلاقة السببية بينهما .

أما عن ميعاد تقديم دعوى التعويض، فأشارت المحكمة إلى أنها تخضع للقواعد العامة في القانون المدني، إلا أنها ليست تلك المتعلقة بالفعل الضار التي اعتبرت مدة التقادم ثلاث سنوات بالنسبة لدعوى الضمان، باعتبار أن القرارات الإدارية إنما هي تصرفات قانونية فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها عن طريق التعويض إلا بالتقادم العادي. واستناداً إلى ذلك فلا تسقط دعوى التعويض عن الأضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة إلا بمضي خمس عشرة سنة^(٢).

المبحث الثاني : نطاق رقابه العدل العليا في قرار التوقيف الإداري

تتمثل رقابة محكمة العدل العليا في قرارات التوقيف الإداري، على رقابة قرار التوقيف بجانيه الشكلي والموضوعي. ويستدل من أحكام محكمة العدل أنها أقرت هذا الاتجاه في العديد من قراراتها. فجاء في أحد قراراتها " وقد أثارت النيابة العامة الإدارية في لائحتها الجوابية ومرافعتها دفعاً مفاده أن الدعوى واجبة الرد شكلاً لعدم الخصومة باعتبار أن قرار التوقيف المشكو منه لم يصدر عن المستدعي ضده محافظ العاصمة، وفي ذلك ترى المحكمة أن المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ قد أوجبت في دعوى إلغاء القرار الإداري بان توجه الخصومة إلى مصدر القرار، وحيث إن القرار المطعون فيه صادر عن متصرف لواء قصبه عمان ولم يصدر عن المستدعي ضده محافظ العاصمة، فإن المستدعي ضده محافظ العاصمة لا ينتصب خصماً للمستدعيين في هذه الدعوى ويكون هذا الدفع وارداً والدعوى مستوجبة الرد شكلاً"^(٣). وجاء في قرار آخر " وحيث إن رئيس النيابة العامة الإدارية أعلن أن المستدعي ضده قد سحب القرار المشكو منه وأبرز كتاب محافظ العاصمة ذا الرقم المنتهي بـ (٤٩٣٤) المؤرخ في ٢٢/٥/٢٠٠٥ الموجه إلى مدير شرطه العاصمة المتضمن (الإفراج عن المدعو ... ما لم يكن موقوفاً أو محكوماً

(١) عدل عليا أردنية - رقم ١٤٩ / ٢٠٠٠ المجلة القضائية - ص ٢٩٨ - رقم ١١ تاريخ ١/١/٢٠٠٠ www adaleh. Com .

(٢) عدل عليا أردنية - رقم ٣٦٦ / ١٩٩٤ - مجلة نقابة المحامين - ص ١٨٢٧ - ١/١/١٩٩٥ www . adaleh . com

(٣) عدل عليا أردنية - رقم ٣٣٣ / ٢٠٠٤ - صادر بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٠٤ - غير منشور .

بجرم آخر، راجياً الإيعاز بتنفيذ ذلك) وعليه وحيث أن المستدعى ضده قرر الإفراج عن المستدعي، فإن هذه الدعوى تعدو غير ذات موضوع مما يتعين معه ردها "(١).

وليس بخافٍ على أحد أن القضاء الإداري عندما يثبت من تحقق الوقائع التي تدعوه إلى رد الدعوى شكلاً، فإنه يملك هذه الصلاحية دون أن يقع على عاتقه عبء الدخول إلى أساس الدعوى، والبحث في الجانب الموضوعي الذي يتمثل في الرقابة على عناصر القرار الإداري.

وفي هذا المبحث سيحاول الباحث الإجابة عن بعض التساؤلات ذات العلاقة بموضوع الدراسة ومنها، ما هي أوجه الطعن في قرار التوقيف الإداري التي تؤسس عليها الدعوى؟ وما هو موقف القضاء الإداري الأردني منها؟ ومدى كفاية الرقابة القضائية، وأوجه القصور؟ وذلك في مطلبين، يخصص الأول لأوجه الطعن (أسباب الإلغاء) ويخصص الثاني لبيان الانتقادات الموجهة للرقابة القضائية وأوجه القصور فيها .

المطلب الأول : أوجه إلغاء قرار التوقيف الإداري

يعد قرار التوقيف الإداري مظهراً من مظاهر الضبط الإداري، يتوجب فيه أن يستجمع الأركان التي تطلبها القانون في أي نشاط ضبطي حتى يعد مشروعاً، وهي نفس الأركان التي يتوجب توافرها في أي قرار إداري آخر، من اختصاص وشكل وإجراءات ومحل وغاية وسبب. ويقصد بأوجه الإلغاء الأسباب أو الحالات التي يستند عليها الطاعن بطلب إلغاء القرار، وعبر قانون محكمه العدل العليا في المادة (١٠) عن ذلك بقوله "تقام الدعوى على من أصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية :

أ- عدم الاختصاص

ب-مخافة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .

ج- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل .

د- إساءة استعمال السلطة".

يلاحظ مدى التطابق بين أسباب الإلغاء الواردة في القانون وبين عناصر القرار الإداري فعدم الاختصاص يعني ركن الاختصاص، ومخالفة الدستور أو القوانين تعني ركن المحل، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل يعني ركن الشكل والإجراءات، أما إساءة استعمال السلطة فتعني ركن الغاية من القرار، ونلاحظ أيضاً أن القانون في المادة العاشرة فيه لم ينص على

(١) عدل أردنية - رقم ١٣ / ٢٠٠٥ - صادر بتاريخ ٩ / ٣ / ٢٠٠٥ - غير منشور

ركن السبب، ولكن أحكام القضاء الإداري الأردني استقرت على إضافته كعيب خامس لدعوى الإلغاء، يمكن أن يستند إليه الطاعن لإعلان عدم مشروعته القرار الإداري كما سنرى لاحقاً ، وهنا تجدر الإشارة إلى أن العيوب الواردة في قانون محكمة العدل العليا وإن وجدت دفعه واحدة إلا أنها وجدت بصورة تدريجية في أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي أرسى هذه المبادئ، ثم أخذ بها القضاء الإداري العربي بعد ذلك^(١) .

وفي هذا المطلب سيحاول الباحث دراسة رقابة محكمة العدل العليا على أركان قرار التوقيف الإداري السابقة على النحو الآتي :

الفرع الأول : عيب عدم الاختصاص.

في هذا الفرع سنعرض أولاً ماهية عيب عدم الاختصاص في قرار التوقيف الإداري، ثم لرقابة محكمة العدل العليا على قرارات التوقيف غير المشروعة المشوبة بعيب الاختصاص .

الفقرة الأولى : ماهية عيب عدم الاختصاص في قرار التوقيف الإداري .

يعرف الاختصاص بأنه "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئه أو فرد آخر"^(٢). فحتى يكون القرار الإداري صحيحاً من حيث الاختصاص، يتوجب في السلطة الإدارية أو الفرد الذي قام بإصداره أن يمتلك القدرة القانونية على مباشرته أي ان يكون من اختصاصه او مخولاً قانوناً بإصداره ، فإذا لم يكن يمتلك هذه القدرة، فيكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الذي يصيب القرار الإداري ويؤدي إلى اعتباره باطلاً أو عرضةً للإلغاء من القضاء الإداري المختص.

ويربط الفقه الإداري^(٣) بين فكرة الأهلية اللازمة لمباشرة التصرفات في القانون الخاص ، وبين فكرة الاختصاص في القانون العام، وذلك للتشابه الكبير بينهما على أساس بطلان التصرف إذا ما اعتراهما أية عارض في الأهلية المدنية أو عيب في الاختصاص الإداري.

أما تحديد قواعد الاختصاص فيختص بها المشرع، وتبرز قواعد الاختصاص في الدستور (القانون الأساسي) الذي رسم عمل السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، والقواعد العامة في اختصاص كل منها. كذلك فإن القانون العادي والأنظمة يرسمان قواعد تفصيلية للاختصاص،

(١) د. عبدالله طلبه- مرجع سابق - ص ٢٥٢.

(٢) د. نواف كنعان - القانون الإداري- ص ٢٥١.

(٣) د. سليمان الطماوي- نظرية التعسف في استعمال السلطة - ص ٣٣، فهد أبو العثم - مرجع سابق - ص

٣٠٧، د. نواف كنعان - القضاء الإداري - ص ٢٤٩ .

وبخصوص قرار التوقيف الإداري نجد أن المشرع بيّن الجهة المختصة بإصداره وذلك في قانون منع الجرائم، الذي جاء بنص المادة الثانية منه " تشمل لفظة (المتصرف) محافظ العاصمة"، وعليه حدد المشرع الجهة المختصة بإصدار قرار التوقيف بالحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) دون غيرهما .

واستقر القضاء الإداري أيضاً على مبدأ قانوني مفاده ، أن من يملك صلاحية إصدار القرار، يملك صلاحية الرجوع عنه، وهو ما عبر عنه القضاء الإداري الفرنسي بمبدأ الاختصاص المتوازي^(١).

ويتصف عيب عدم الاختصاص عن باقي عيوب القرار الإداري بصفتين، الأولى أن عيب عدم الاختصاص سبق في ظهوره العيوب الأخرى، فالقضاء الإداري عندما بدأ بمباشرة اختصاصات الرقابة على القرارات الإدارية أعلن عيب عدم الاختصاص ابتداءً، ثم تدرج في أحكامه حتى أعلن العيوب الأخرى. ويرجع الفضل في ذلك إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي أرسى أوجه إلغاء القرار الإداري بصورتها الحالية المعروفة، أما الصفة الثانية لعيب عدم الاختصاص فتتمثل في ارتباطه بالنظام العام حيث اعتبره القضاء الإداري كذلك وأعلنه صراحة في أحكامه ، وعلى ذلك يجوز إثارته في أية مرحلة من مراحل دعوى الإلغاء، ولو لم يثار ابتداءً. ويملك القاضي الحق في إثارته من تلقاء نفسه إن لم يثره الخصوم، وكذلك للنائب العام الإداري هذا الحق، ولا يجوز للإدارة الاتفاق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص، أو التنازل عن الحق في الطعن بعدم الاختصاص. ولا يجوز للإدارة أيضاً مخالفة قواعد الاختصاص بحجه الاستعجال. ووفقاً لارتباطه بالنظام العام يتوجب عدم إجازة تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص أو أجازته بإجراء لاحق. لكن محكمة العدل العليا في إحدى قراراتها أجازت ذلك وهذا اتجاه منتقد^(٢).

وينقسم عيب الاختصاص إلى نوعين : عيب عدم الاختصاص البسيط، وعيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة) ،يتمثل عيب عدم الاختصاص البسيط في مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، أي عند مخالفة الحدود الإقليمية أو الزمنية أو القواعد الإدارية الموضوعية^(٣)، فإذا ما تجاوز الحاكم الإداري في قرار التوقيف الرقعة الجغرافية التي يمارس اختصاصه فيها، وأصدر قرار توقيف لشخص يقع ضمن دائرة اختصاص حاكم إداري

(١) د. عبد الله طلبه - مرجع سابق - ص ٢٥٧.

(٢) د. نواف كنعان - مرجع سابق - ص ٢٥٣.

(٣) فهد أبو العثم - مرجع سابق - ص ٣١٠.

آخر، أو إذا أصدر قرار التوقيف خارج المدة الزمنية المحددة له لمباشرة وظيفته الإدارية سواء قبل تولي المنصب أو بعد انتهاء خدمته، أو أصدر الحاكم الإداري قراراً يدخل في اختصاص سلطة إدارية أخرى ، ففي الحالات السابقة جميعها يتوافر عيب عدم الاختصاص البسيط يجعل القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص، وقابلاً للإلغاء. أما عيب عدم الاختصاص الجسيم، أو ما يطلق عليه (اغتصاب السلطة) فيتمثل في تجاوز مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، التي تترك القرار مشوباً بالعيب البسيط إلى درجة أعلى، بحيث يصل بالقرار الإداري إلى درجة الانعدام، حيث لا يولد حقوقاً، ويتحصن من فوات الميعاد المقرر للطعن، فيحق للأفراد الطعن فيه بالإلغاء بأي وقت، ومن الأمثلة التي تساق على قرار التوقيف المنعقد أو المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، صدور القرار من شخص عادي ليست له صفة وظيفية، أو صدور القرار التوقيف من جهة إدارية لا تمتلك هذا الحق، سواء من موظف من أو سلطه إدارية لا تمت للحاكم الإداري بصلة .

الفقرة الثانية: رقابه محكمة العدل العليا في قرار التوقيف المشوب بعيب عدم الاختصاص: مارست محكمه العدل العليا صلاحياتها المقررة بموجب القانون، وتوالت الأحكام الصادرة عنها فيما يتعلق الرقابة على قرارات التوقيف الإداري وخاصة تلك المتعلقة بعيب عدم الاختصاص بنوعية البسيط والجسيم، ومن ذلك ما جاء بأحد قراراتها " سماح مدير مركز الألعاب الالكترونية لإحداث تقل أعمارهم عن الخامسة عشرة بالتردد على مركز الألعاب بدون صحبة أولياء أمورهم ليس من الحالات التي تجيز للمحافظ وفقاً لأحكام المواد (٣ ، ٥ ، ٨) من قانون منع الجرائم استدعاء صاحب المركز ومديره وتكليفهم بإعطاء سند تعهد وإيداعهم السجن لتخلفهم عن تقديم سند التعهد، إضافة الى أن إسناد أية تهمة من التهم الواردة في المادة التاسعة من قانون الحرف والصناعات التي تجيز إغلاق المحال العائدة لمرتكبي هذه المخالفات يكون بإحالة المخالفين الى المحكمة المختصة عملاً بالمادة العاشرة من القانون ذاته، وعليه طالما أن المحافظ لم يسلك هذا السبيل فيكون القراران المشكو منهما غير قائمين على سند قانوني وهما حقيقيان بالإلغاء، أن قوام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة هو وقوع الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا لم يقدّم الدليل على وقوع الضرر المادي المطالب بالتعويض عنه جراء إغلاق محل الألعاب الالكترونية العائد للمستدعية فلا محل للحكم بالتعويض"^(١). الذي يعيننا في هذا القرار أنه تضمن أكثر من مبدأ قانوني في موضوع التوقيف الإداري، فقد أشار القرار إلى

(١) عدل عليا أردنية - ٣٠ / ٩٩٧ - ص ٤٢١١ - مجلة نقابة المحامين - تاريخ ١/١ ١٩٩٧ www. adleh. com .

عيب مخالفة القانون في المقدمة، ثم أشار إلى عيب عدم الاختصاص الجسيم، المتمثل في مباشرة الحاكم الإداري لاختصاص سلطه قضائية، وأخيراً بيّن أن أساس المسؤولية الإدارية في التعويض يقوم على الخطأ والضرر وعلاقة السببية فيما بينهما كما ذكرنا سابقاً.

وقررت المحكمة أيضاً أنه "لا يوجد في قانون منع الجرائم ولا في أي تشريع نص يخول المحافظ صلاحية وضع أي شخص تحت العلاج في المركز الوطني للصحة النفسية وان يتم الاحتفاظ به في المركز القضائي، مما يشوب القرار الطعين عيب عدم الاختصاص ومخالف للقانون"^(١). كذلك أكدت المحكمة على أن ممارسة الحاكم الإداري لصلاحيات وزير الداخلية بموجب حكم المادة (٣٩) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب كما هو مبين بكتاب التفويض، وإصدار قرار بالتوقيف والإبعاد بحق أحد الأجانب يجعل القرار موافقاً للقانون وصادراً عن جهة مختصة بإصداره^(٢).

الفرع الثاني: عيب المحل.

تمثل هذا العيب في المادة (١٠/ب) من قانون محكمة العدل العليا التي تضمنت "مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها"، ولتوضيح عيب المحل في قرار التوقيف الإداري يجب ابتداءً بيان ماهية عيب المحل، ثم بيان الرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا على محل القرار الصادر بالتوقيف.

الفقرة الأولى: ماهية عيب المحل:

إن العيب في محل القرار الإداري يعني مخالفة القانون بمعناه الواسع. ويقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار الإداري المتمثل في الآثار القانونية المباشرة التي تترتب على القرار سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء في المراكز القانونية"^(٣). وعن قرار التوقيف الإداري يتمثل محله في إلغاء مركز قانوني متمثل في حرية الفرد الشخصية، ذلك أن قرار التوقيف يسلب هذه الحرية ويصادر ها.

(١) عدل علياً أردنية - ١٩/٩٩٦ - ص ١٦٩٧ - مجلة نقابة المحامين - تاريخ ١٩٩٦ . جزء ٤ .

(٢) عدل علياً أردنية - ٢٤٠/٩٥ - ص ١٦٤٧ - مجلة نقابة المحامين - العددان السابع والثامن - السنة الرابعة والأربعون ١٩٩٦ .

(٣) د. نواف كنعان - القانون الإداري - ص ٢٧٤ .

ويشترط القانون في محل القرار الإداري حتى يعد صحيحاً، أن يكون جائزاً قانونياً (مشروعاً)، بحيث يكون الأثر القانوني الذي يحدثه القرار متفقاً مع نصوص القانون، وان يكون ممكناً، بحيث يمكن تحقيقه وليس مستحيلاً.

وبالرجوع إلى نص المادة (١٠/ب) من قانون محكمة العدل العليا نستطيع استخلاص صور ثلاث لعبية المحل في قرارات التوقيف الإداري: الصورة الأولى تتمثل في المخالفة المباشرة للقانون، وتتحقق هذه الصورة حال قيام الحاكم الإداري بمخالفة قانون منع الجرائم الذي يمنحه الأساس القانوني لصلاحيته التوقيف. وقد تكون هذه المخالفة إيجابية للقاعدة القانونية، ذلك في حالة أن القانون قد ألزم الحاكم الإداري بوجوب إتباع قاعدة معينة أو حكم معين، لكن الحاكم الإداري يخرج عن هذا النص. فالمادة (٤/٥) من قانون منع الجرائم تشترط أن لا توجه تهمته تختلف عن التهمة المذكورة في الأخبار المشار إليه في مذكرة الحضور. وعليه إذا ما قام الحاكم الإداري بتوجيه تهمته غير التي وردت في الأخبار وقام بعدها بإصدار قرار التوقيف فيكون قد خرج على القاعدة القانونية بصورة إيجابية، ويمكن تصور المخالفة السلبية للقاعدة القانونية أيضاً، في حالة إمتناع الإدارة عن تطبيق نص القانون الذي يوجب عليها ذلك، فالمادة (٨) من القانون تضمنت أن الموقوف يبقى مسجوناً إلى أن يقدم التعهد المطلوب أو إذا انقضت المدة السابقة وعليه إذا ما تقدم الموقوف بالتعهد ورفض الحاكم الإداري إطلاق سراحه، فإنه يرتكب مخالفة سلبية للقاعدة القانونية.

أما الصورة الثانية لعبية المحل فتتمثل في الخطأ في تطبيق القانون، ومثال ذلك أن تصدر الإدارة قرارها دون التحقق من الوقائع التي يتطلبها القانون، من حيث عدم التحقق من الوجود المادي للوقائع، كأن يصدر قرار التوقيف الإداري دون وجود وقائع مادية حقيقية تشكل خطراً على الناس، ودون التحقق من وجود هذه الوقائع، أو استيفاء الوقائع المادية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار الإداري^(١). وهذا يعني أن الإدارة إذا لم تراعى الشروط والتكليف القانوني لهذه الوقائع فإن قراراتها تكون قابله للإلغاء نتيجة التكليف غير الصحيح للوقائع.

أما الصورة الثالثة التي يتحقق بتوافرها عيب المحل، فتتمثل في الخطأ في تفسير القانون، فحين تأخذ الإدارة بمعنى القاعدة القانونية يختلف عن المعنى الذي قصده المشرع، سواء تم ذلك بصورة مقصودة، بأن تعتمد الإدارة التفسير الخطأ للقاعدة القانونية لغايات لا ترتبط بالمصلحة

(١) عدل علياً أردنية- ٩٤/٣١١ - مجلة نقابة المحامين - العدد الرابع - ص ١٥٨٧- المبادئ القانونية لمحكمتي التمييز والعدل العليا. كذلك القرار رقم ٤٦٨ / ٢٠٠٥ - مجلة نقابة المحامين - العدد الأول والثاني والثالث - السنة الرابعة والخمسون - ٢٠٠٦ - ص ٢٥٤ .

العامة المرجوة من القرار، أو الحفاظ على النظام العام كما هو الحال بالنسبة لقرار التوقيف الإداري ، أو حين يكون الخطأ في التفسير غير مقصود لغموض النص أو عموميته مثلاً .

الفقرة الثانية : رقابه محكمة العدل العليا على عيب المحل بقرار التوقيف الإداري .

يختص القضاء الإداري في الأردن بمراقبة عنصر المحل في القرار الإداري، من خلال فحص مشروعيه القرار الإداري. والتوقيف الإداري كمنشأ ضبطي مشمول باحكام الرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا، التي يستدل من أحكامها أنها ألغت العديد من قرارات التوقيف غير المشروعة لمخالفتها للقانون ، سواء بصورة مخالفة مباشرة ، أو خطأ في التفسير أو التطبيق، جاء في أحد أحكامها أن "سماح مدير مركز الألعاب الالكترونية لإحداث تقل أعمارهم عن الخامسة عشرة بالتردد على مركز الألعاب بدون صحبه أولياء أمورهم ليس من الحالات التي تجيز للمحافظ وفقاً لأحكام المواد (٣، ٥، ٨) من قانون منح الجرائم، اللجوء إلى التوقيف الإداري"^(١). وبالتالي ألغت القرار لمخالفته للقانون كذلك قررت المحكمة "إن القانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٧٦ قد ألغى قانون العشائر ومحكمه استئناف العشائر وقانون الإشراف على البدو، وهي القوانين التي كانت تجيز إتباع العادات العشائرية بشأن النزاع الناشئ عن بعض الجرائم وعليه فلا يجوز الاستناد إلى العرف الإداري لتبرير التوقيف الإداري لأن في ذلك مخالفة صريحة للمادة الثامنة من الدستور"^(٢). كذلك اعتبرت المحكمة قرار المحافظ القاضي بتوقيف المستدعي الذي أنهى مده محكوميته عن جريمة القتل ما لم يقدم كفالة عدليه تكفل حسن سيرته، باعتبار تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس والسلامة العامة بداعي أنه لم يتم الصلح العشائري مع ذوي المجني عليه لا يستند إلى أساس قانوني ومشوب يعيب مخالفة القانون^(٣). كذلك أكدت محكمة العدل العليا على أن استعمال المحافظ صلاحياته المخولة اليه بموجب قانون منع الجرائم وإصدار قرار التوقيف الإداري ، دون أن تقوم بالمستدعي أي من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون يشكل خطأ جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون من حق المستدعي الحصول على تعويض بجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي^(٤).

(١) د. نواف كنعان - القضاء الإداري - ص ٣٠٢.

(٢) عدل عليا أردنية - ٣٠ / ٩٩٧ - سبق ذكره .

(٣) عدل عليا أردنية - ٦٤ / ٩٨٥ - مجلة نقابة المحامين - العدد الرابع - ١٩٨٥ . ص ١٧٦٦ - المبادئ القانونية لمحكمة التمييز والعدل العليا .

(٤) عدل عليا أردنية - رقم ٩١ / ٩٥ - مجلة نقابة المحامين - العددان السابع والثامن - السنة الرابعة والأربعون

وأخيراً جاء في أحد قراراتها " أن الإخلال بالسلامة والأمن العام الذي يتعين على سلطه الضبط الإداري منعه بالمعنى المقصود في المادة(٩) مكرره من نظام الدفاع رقم (٢) لسنة ١٩٣٩ مقتصرٌ على الأفعال المادية التي من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة والسلامة العامة ويكون الضرر عاماً شاملاً، أما الأعمال التي توقع إضراراً بإفراد معينين بذواتهم فلا تعتبر إخلالاً بسلامة المملكة بالمعنى المقصود في نظام الدفاع السابق الذكر، وعليه فإن قرار المحافظ بتوقيف المستدعي لإشعار آخر بسبب ما أسند إليه من جرائم الاحتيال وإعطاء شيكات بدون رصيد وتكرار هذه الجرائم مخالف للقانون لأن الأفعال المسندة للمستدعي هي جرائم عادية معاقب عليها بمقتضى قانون العقوبات الذي يعود تطبيقه للمحاكم النظامية"^(١).

الفرع الثالث : عيب الشكل والإجراءات .

عبرت المادة (١٠ / ج) عن هذا العيب "بإقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل"، وهنا يتوجب البحث أولاً في ماهية عيب الشكل والإجراءات في قرار التوقيف الإداري ثم بيان الرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا على قرار التوقيف المشوب بعيب الشكل والإجراءات .
الفقرة الأولى: ماهية عيب الشكل والإجراءات:

يعني شكل القرار الإداري الصورة التي يتمثل بها. وتتعدد أشكال القرار الإداري، فقد يصدر بصورة مكتوبة أو شفوية، أو بطريق الإشارة، أو بصورة ضمنية بحيث قد يعني القبول أو الرفض بحسب الظروف، ووفقاً للأصل العام فإنه لا يشترط في القرار شكل معين إلا أن القانون قد يتطلب ذلك في بعض الأحيان. فقرار التوقيف الإداري اشترط فيه القانون أن يكون مكتوباً، بحيث يذكر فيه مكان وتاريخ إصداره وذلك من أجل ضمان الرقابة القضائية على ركن الاختصاص وميعاد الطعن بالإلغاء، والأسانيد التي بني عليها، مثل القواعد الواردة في قانون منع الجرائم، والمواد التي بني الحاكم الإداري قراره عليها، وذلك من أجل رقابة ركن المحل والسبب، بالإضافة إلى صدور القرار باللغة العربية وأن يكون موقعاً من الحاكم الإداري المختص وفقاً لما يتطلبه القانون .

أما الإجراءات فتعني مجموعة الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضعه في الصورة التي يصدر فيها^(٢)، وتختلف القرارات الإدارية فيما بينها في إجراءات إصدارها. والحكمة من إلزام القانون للإدارة في وجوب اتباع

(١) عدل علياً أردنية رقم ٨٧/٣ - مجلة نقابة المحامين العدد الرابع والخامس والسادس، ١٩٨٨ - ٦٢٠ .

(٢) د. نواف كنعان - القانون الإداري - ص ٢٦٨ .

إجراءات معينه تتمثل في الحرص على المصلحة العامة، التي تتحقق في أن يكون القرار الصادر اقرب الى القانون، ذلك أن الإدارة من خلال إتباع إجراءات إصدار القرار تكون قد ملكت الوقت الكافي، وابتعدت عن المؤثرات التي تجعلها تتعسف في إصدار القرار. كذلك فان الإجراءات تحقق ضماناً للأفراد وذلك بإخضاع هذه الإجراءات لرقابة القضاء الإداري .

ويمكن لنا تعريف عيب الشكل والإجراءات بأنه مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية والإجرائية التي يتطلبها القانون في إصدار القرار الإداري، وتجدر الإشارة أيضاً الى أن هذا العيب لا يُعد من النظام العام، ذلك أن التمسك بهذه القواعد من حق الأفراد الذين يملكون التنازل عنها وقد أكدت المحكمة على ذلك في أحد قراراتها "حضور المستدعي أمام المحافظ وإجابته على التهمة الموجهة إليه دون أن يعترض على عدم إصدار مذكره حضور – المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم – إليه يعتبر تنازلاً منه عن التمسك بإحكام تلك المادة"^(١). ويفرق القضاء بين المخالفة الثانوية غير المؤثرة في القرار الإداري التي لا تتسبب في إلغائه، وبين المخالفة الجوهرية التي تؤثر في القرار بحيث تعصف بحقوق الأفراد . والفصل في المخالفة البسيطة والجسيمة يكمن في مدى تأثير المخالفة على إصدار القرار .

وعن قرار التوقيف الإداري يمكن القول إن قانون منع الجرائم أحاط إصداره بمجموعة من القواعد الشكلية والإجرائية، تتمثل ابتداءً في إصدار مذكرة حضور بحق الشخص المطلوب والأصل في الإجراءات المفروضة الربط بتعهد (م٣)، وكذلك لا يجوز إصدار مذكرة القبض ما لم يبلغ مذكرة الحضور (م٤) وما لم يتحقق الحاكم الإداري من في صحة الأخبار وسماع البيانات وإتاحة الحق للشخص في تقديم دفعه وبياناته (م١/٥)، اتباع الإجراءات المتبعة في قانون أصول المحاكمات الجزائية (م٤/٥)، إلغاء الكفالة والإلزام بتقديم كفالة جديدة وأحوال التوقيف (م١١، ١٢) والكتابة وتدوين الضبط... الخ .

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا على عيب الشكل والإجراءات:

بحثت محكمة العدل العليا في عيب الشكل والإجراءات التي ينطوي عليها قرار التوقيف الإداري، و جاء في أحد قراراتها" يعتبر القرار الصادر عن المتصرف بتوقيف المستدعي لغايات تنفيذ قرار الصلح العشائري استناداً لإحكام أمادتين (٢،٨/٥) من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤، دون التقيد بأحكام القانون والإجراءات المنصوص عليها بإصدار مذكرة حضور أو إحضار

(١) عدل عليا أردنية – ٢٤ / ١٩٥٦ / P1of1 . Http . qanoun. Com. Low. Courts.

في حالة تخلف الشخص المعني عن الحضور والتحقيق معه وسماع البيّنات مخالفاً للقانون^(١)، كذلك اعتبرت المحكمة أن القرار يعد باطلاً ومخالفاً للقانون اذا لم يتبع الحاكم الإداري الإجراءات والأصول المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية، كأخذ الشهادة بعد اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحاميين^(٢).

الفرع الرابع : عيب الغاية (إساءة استعمال السلطة).

يرتبط عيب الغاية في القرار الإداري بالمصلحة العامة، ذلك أن القانون أوجب على الإدارة أن تلائم قراراتها الصادرة بما يحقق هدف المصلحة العامة، وفي بعض الأحيان يلجأ المشرع الى تحديد هدف خاص من القرار الإداري وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف. ويمثل الضبط الإداري مثلاً على ما سبق. ذلك أن المشرع يستهدف من الضبط الإداري المحافظة على النظام العام ، وهذا ينصرف الى قرار التوقيف الذي يُعد مظهراً من مظاهر الضبط الإداري.

وعليه فإن انحراف الإدارة عن الغاية المتوخاه من القرار الإداري عموماً، أو من قرار التوقيف الإداري، من شأنه إعتبار القرار معيباً وقابلاً للإلغاء بعيب الغاية أو ما يطلق عليه إساءة استعمال السلطة، حسب تعبير المادة (١٠/د) من قانون محكمة العدل العليا.

ومن الخصائص التي تميز عيب الغاية أنه يعد من العيوب الاحتياطية^(٣)، بمعنى أن القرار الإداري المطعون فيه اذا ما تضمن عيوباً الى جانب الغاية ، فإن المحكمة تبدأ بالنتيجه اولاً من العيوب الأخرى، فإذا ما انتهت إلى توافر تلك العيوب أو إحداها ، فإنها تلغي القرار دون أن تبحث في عيب الغاية، وذلك حتى تتجنب الخوض في هذا العيب الخفي لأنه يتصل بنوايا ومقاصد الإدارة التي يصعب إثباتها ويطول. كذلك فإن هذا العيب لا يرتبط بالنظام العام، ذلك أن المحكمة لا تملك إثارته من تلقاء نفسها بل يتوجب ذلك على الطاعن.

ويمكن حصر صور إساءة استعمال السلطة في صورتين رئيسيتين: الأولى عندما يستهدف القرار الإداري غاية غير المصلحة العامة ، كتحقيق مصلحة شخصية للإدارة ، أو يقصد الانتقام أو

(١) عدل عليا أردنية - ٩٣ / ٣٥ - مجله نقابة المحاميين صفحه ١٩٧٩ سنة ١٩٩٤ / المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا - نقابة المحاميين - القسم الأول (١ - ج) .

(٢) عدل عليا أردنية ٩١ / ١٩٦١ - اجتهادات المحاكم - <http://www.qanoun.com.low.courts.plofi>

(٣) د. عبدالله طلبه - مرجع سابق - ص ٢٩٣.

التهرب من تنفيذ حكم قضائي^(١). أما الثانية فتلك التي يخالف القرار قاعدة تخصيص الأهداف، حيث إن قرار التوقيف الإداري خصص الهدف منه بالمحافظة على النظام العام، فقد تلجأ الإدارة إلى مخالفة هذه الغاية بأن تستخدم القرار لتحقيق مصالح شخصية أو بدافع الانتقام من الشخص الموقوف. ويقع عبء إثبات عيب الغاية على عاتق الطاعن نفسه وليس على الإدارة، يمكن اثباته بالرجوع الى أوراق ومستندات الدعوى، كالتحقيقات التي يجريها الحاكم الإداري قبل إصدار قرار التوقيف ومن ظروف إصدار القرار وتوقيته أو من خلال عدم الملاءمة بين الوقائع التي تحققت وبين قرار التوقيف أو من خلال إثبات أن الموقوف تربطه علاقة سيئة مع الحاكم الإداري نتيجة خلافات شخصية مثلاً .

ومن خلال استعراض القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا، نجدها ألغت قرارات التوقيف الإداري المشوبة بعيب إساءة إستعمال السلطة ، وجاء في إحد قراراتها أن " قرار المحافظ بتوقيف المستدعين إلى إشعار آخر لمنع وقوع جريمة دون توافر أي حاله من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم إضافة إلى عنصر اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة ذاتها يجعله مشوباً بعيب إساءة إستعمال السلطة ومستوجباً للإلغاء ولا يغير من ذلك قيام المحافظ بتعديل قراره بإبقاء المستدعين موقوفين إلى أن يقدموا كفالة مالية"^(٢).

كذلك يستدل من قضاء محكمة العدل العليا أنها تستند إلى الوقائع الواردة في التحقيقات لإثبات ما اذا كان القرار مشوباً يعيب الغاية، حيث جاء في إحد قراراتها : أن الثابت من كشف أسبقيات المستدعي الجرمية المبرز في هذه الدعوى أن المذكور من أرباب السوابق الجرمية وقد أحيل إلى المحاكم المختصة بجرائم مختلفة وبما أن تركه حراً طليقاً يشكل خطورة على أمن وسلامة المواطنين. وحيث أن ذلك مما يدخل في نطاق سلطه المستدعي ضده التقديرية ، فإن القرار المشكو منه يكون مستمداً من أصول ثابتة في الأوراق ولا وجه للاحتجاج بأن القضايا التي أحيل بها المستدعي للمحاكم المختصة لم تقترن بأحكام قضائية ما دامت قد تمت ملاحقته في تلك القضايا التي تشير إلى خطورته على المجتمع^(٣) .

الفرع الخامس : عيب السبب.

(١) د. نواف كنعان - القضاء الإداري - ص ٣١٧ .

(٢) عدل عليا أردنية - ٢٤٠ / ٩٥ . سبق ذكره.

(٣) عدل عليا أردنية - ٣٨ / ١٩٩٨ www.qanoun.com .

يعرف سبب القرار الإداري بأنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار، وتدفع الإدارة للتعبير عن إرادتها الملزمة في إحداث أثر قانوني معين من خلال ذلك القرار^(١)، وتختلف الأسباب التي تدعو لاتخاذ القرار الإداري من قرار الى آخر بحسب طبيعة الحال، فإذا كان السبب في إيقاع العقوبة التأديبية هو ارتكاب المخالفة^(٢)، فإن سبب التوقيف الإداري يتمثل في تهديد النظام العام والسلامة العامة .

ومن أجل أن يعد قرار التوقيف الإداري صحيحاً وسليماً، يتوجب في سببه أن يكون قائماً وموجوداً ومستمراً حتى إصدار قرار التوقيف . كذلك يشترط في السبب أن يكون مشروعاً يقره القانون. وعليه فإن الحفاظ على النظام العام من أي تهديد أو مساس بالسلامة والأمن العام من الأسباب المشروعة التي يقرها القانون ويعتد بها .

ويختلف سبب القرار الإداري عن تسببه ، ذلك أن المقصود بالتسبيب بيان الأسباب التي دعت لإصدار القرار . والإدارة لا تلزم بالتسبيب إلا عندما يتطلب القانون ذلك أما السبب فهو من أركان القرار الإداري لا غنى عنه. ذلك أن أي قرار إداري يجب أن يكون قائماً على سبب يبرر إصداره صدقاً وحقاً^(٣) .

وبالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا نجد أن نص المادة العاشرة خلا من ذكر عيب السبب كوجه للإلغاء القرار الإداري. لكن القضاء الإداري ومنه قرارات محكمة العدل العليا أرست هذا العيب في مناسبات متعددة . وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن من السهولة بيان مدى مشروعيه سبب القرار الإداري في أحوال السلطة المقيدة للإدارة وذلك عندما يشترط المشرع أسباباً محددة لإصدار القرار ،بعكس أحوال السلطة التقديرية حيث يتسع النطاق وتملك الإدارة حرية أوسع في ممارسة نشاطها .

والمتتبع لقرارات محكمة العدل العليا المتعلقة بالرقابة على مشروعيته قرارات التوقيف الإداري، يلحظ بوضوح أنها أضافت عيب السبب وطبقته في قضائها حيث جاء في إحدى قراراتها " يجوز لمحافظ العاصمة اذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقه اختصاصه وينتسب لأي من الأصناف المذكورة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ أو رأى أن هناك أسباباً كافية لاتخاذ إجراءات بحقه عملاً بالمادة المذكورة ، فان تكليف محافظ العاصمة

(١) د. نواف كنعان - القانون الإداري - ص ٢٧٩ .

(٢) المادة ١٤٢ من نظام الخدمة المدنية، رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ .

(٣) عدل عليا أردنية - ٢٠٠٠ /٣٦٧ - مجلة نقابة المحامين بتاريخ ١/١/٢٠٠٢ ص ٥٠ - www. adalen . com

المستدعي بتقديم كفالة حسن سيره وسلوك ووضع المستدعي تحت رقابة الشرطة لمدة ستة أشهر يكون متفقاً وأحكام القانون طالما أن ذلك مما يدخل في نطاق سلطته التقديرية^(١). كذلك جاء في قرار آخر أن " قرار المحافظ القاضي بتوقيف المستدعي الذي أنهى مده محكوميته عن جرم القتل ما لم يقدم كفالة عدليه تكفل حسن سيرته ، باعتبار أن تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس والسلامة العامة بداعي أنه لم يتم الصلح العشائري مع ذوي المجني عليه لا يستند إلى أساس قانوني ومشوب يعيب مخالفة القانون ، وتخضع الأسباب التي توردها الإدارة كأسباب لقرارها الإداري لرقابة القضاء الإداري الذي له التحقق من مدى مطابقتها للواقع والقانون، فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة فيكون القرار قد فقد سند القانوني الذي يقوم عليه^(٢).

المطلب الثاني : تقدير نظام التوقيف الإداري

لا يستطيع أحد إنكار دور الحاكم الإداري في المحافظة على النظام العام، وبوجه خاص الصلاحيات التي يباشرها بموجب قانون منع الجرائم ، الذي يمنحه صلاحية اتخاذ الإجراءات المناسبة ومنها التوقيف الإداري. ومن خلال استعراض دور الحاكم الإداري في الحد من معدلات الجريمة في المجتمع الأردني لا ننكر أن للتوقيف الإداري مظهراً إيجابياً ، وان أولئك الذين يواجهون أسهم النقد للقانون عموماً وللتوقيف الإداري خصوصاً يجب عليهم التسليم صراحةً بأهمية التوقيف الإداري في المحافظة على النظام العام وخاصة في مجتمعنا الأردني الذي يتسم بتركيب خاص. ولا نستطيع تصور حجم الفوضى التي ستعم لو تم إلغاء هذا القانون الذي بدون أدنى شك يُعد من القوانين الرادعة في المملكة .

غير أن هذا لا يحول دون توجيه بعض الانتقادات للقانون، خاصةً تلك المتعلقة بأحكام التوقيف الإداري الذي ينطوي على مساس خطير بالحرية الشخصية المكفولة بموجب الدستور. كما أن الرقابة القضائية المقررة لمحكمة العدل العليا يشوبها القصور في بعض النواحي ، وعليه سيتناول الباحث في هذا المطلب بعض الآثار السلبية لقانون منع الجرائم وخاصةً تلك المرتبطة بالتوقيف الإداري غير المشروعة الخاصة بإلغاء القرار والتعويض عنه .

(١) عدل عليا أردنية - ٤٢٦ / ١٩٩٤ . . www . qanoun . com . ht p .

(٢) عدل عليا أردنية - ٣١١ / ١٩٩٤ - المبادئ القانونية لمحكمة التمييز والعدل العليا .

الفرع الأول : الانتقادات الموجهة لأحكام التوقيف الإداري الواردة في قانون منع الجرائم .
هناك مجموعة من الانتقادات الموجهة لقانون منع الجرائم وخاصةً تلك المتعلقة بالتوقيف الإداري، ويمكن إيرادها على النحو الآتي:

أولاً: إن قانون منع الجرائم النافذ قانون قديم، حيث صدر في العام ١٩٥٤، وذلك على أنقاض القانون الأول الذي صدر في عهد الإمارة في العام ١٩٢٧، وليس بخافٍ على أحد أن القانون الخاص بمنع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ لا يزال نافذاً حتى يومنا هذا. ولا يزال الحكم الإداري يطبقونه بشكل يومي أثناء مباشرتهم لوظيفتهم المتعلقة بالمحافظة على النظام العام . ويرى الباحث أن قدم هذا القانون بلا شك يبرر النقد الموجه للقانون ، وينبغي أيضاً الإشارة إلى أن قدم أي قانون لا يؤدي بالضرورة إلى انتقاده، لا سيما أخذ بعين الاعتبار الظروف والحاجات التي دعت السلطة التشريعية إلى إصداره حينذاك ، ففي تلك الفترة، كانت الدولة الأردنية في بداية نشأتها، فقد صدر القانون الأول بعد إعلان إمارة شرق الأردن. وصدر القانون الحالي بعد إعلان الاستقلال وتولي جلالة الملك الحسين طيب الله ثراه سلطاته الدستورية. ولأسباب تتعلق بالسعي الى الحفاظ على الأمن والاستقرار صدر هذا القانون لدواعي أمنية بحتة، غير أن حاجة الأمن والاستقرار و المحافظة على النظام العام باقية في كل مجتمع وهي حاجة جديرة بالرعاية ، وعليه وبعد مضي أكثر من خمسين عاماً على صدور القانون نجد أنفسنا أمام نفس الأحكام والقواعد التي شرعت في تلك الفترة الزمنية. ولا يخفى على أحد أن المجتمعات تسعى دائماً الى التحديث والتطوير في تشريعاتها بما يواكب المستجدات والمتغيرات، مع الحفاظ على حقوق الإنسان وصيانة حرياته الشخصية. والتوقيف الإداري كنشاط ضبطي وبعد تطبيق يزيد على الخمسين عام آثار تحفظات على قانون منع الجرائم. فالبعض ينادي بإلغاء القانون ، والبعض الآخر ينادي بتحديثه ليواكب مع ما نعيشه من ثورة في حقوق الإنسان ومن تنمية سياسية وإدارية، فمقياس تحضر الشعوب يكمن في التشريعات التي تحكم سلوك الأفراد وتضمن له حياه كريمة في ظل قوانين عصرية حديثه ، وليس في ضوء تشريعات قديمة لم تراع السلطة التشريعية فيها التغيير الكبير الذي حصل في مجتمعنا الأردني .

ثانياً : الحالات الواردة في القانون التي تمنح صلاحية التوقيف الإداري فضفاضة وتحتل التفسير الموسع .

فبالرجوع إلى نص المادة الثالثة من القانون التي أجازت للحاكم الإداري اذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد ، وليس الجزم واليقين كما هو الحال في قانون العقوبات، اتخاذ التدابير الواردة

في القانون، من إصدار مذكرة حضور وإحضار والربط بتعهد وبكفالة بحق أصناف حددها القانون على النحو الآتي :

(١) كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تفنّع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه .

يملك الحاكم الإداري بموجب الحالة السابقة استدعاء كل من وجد في مكان عام أو خاص، وفي ظروف تفنّع المتصرف بأنه على وشك ارتكاب أي جرم دون أن يكون قد ارتكبه أو شرع بارتكابه ، ودونما إعتبار للأحكام العامة الواردة في قانون العقوبات التي لا تسري إلا على مرحلة البدء في التنفيذ (الشروع) وما يليها، ودونما إعتبار لما يسبق هذه الأفعال، ما عدا تجريم القانون لما يسمى الظروف التي تجلب الشبهة التي تثير العديد من الانتقادات، ومنها عدم اتفاقها مع أحكام الدستور الخاصة بحرية التنقل. فالنص السابق نص فضفاض يترك المجال مفتوحاً للحاكم الإداري لأعمال صلاحياته بموجب قانون منع الجرائم ومنها التوقيف. ويدل الواقع العملي على أن الحكام الإداريين يلجأون إلى التفسير الموسع للنص السابق، مما يشكل تجاوزاً للغاية التي توخاها المشرع من إصدار القانون .

(٢) كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيواهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف بها.

فالاعتياد وفقاً لما سبق يكفي لمباشرة الحاكم الإداري لصلاحياته المنصوص عليها في القانون، ومن المبادئ المستقرة في القانون أن الاعتياد لا يشكل جريمة قائمة بذاتها، وليس من المنطق أن يساق الأفراد إلى الحاكم الإداري الذي يملك صلاحية التوقيف إستناداً على الشهرة أو الاعتياد، دونما وجود مادي للوقائع. كما أن وجود هذه الوقائع تنقل الاختصاص إلى المحاكم النظامية المختصة وليس للحكام الإداريين ، لان الاعتياد أو الشهرة كما أسلفنا لا يشكل جرماً يعاقب عليه قانون العقوبات . أما إخفاء اللصوص أو الأموال المسروقة فجرم قائم بذاته، يحال مرتكبه إلى القضاء الذي يتولى الفصل فيه .

(٣) كل من كان في حاله تجعل وجوده طلباً بلا كفالة خطراً على الناس .

تثير هذه الحالة إشكالاً يتعلق بمنح الحاكم الإداري وحده صلاحية تقدير حالة الخطورة على الناس. وهذا ينطوي على إمكانية تعسف الحكم الإداري في إستعمال الصلاحيات الممنوحة له . بالنظر أولاً إلى أن الحاكم الإداري من السلطة التنفيذية، وليس من السلطة القضائية المحايدة

المستقلة، وليس على درجه من الكفاءة التي تمكنه من تقدير حالة الخطورة التي تختلف من شخص الى آخر ومن حاله الى أخرى، فلا يوجد هناك معيار يضبط تقدير حاله الخطورة. فالخوف من إساءة التقدير التي تؤدي الى إهدار حقوق الإنسان وحرياته الشخصية، يترك وجود هذه الحالة من أوجه النقد التي توجه الى القانون، لا سيما أن محكمة العدل العليا وفي أحكام سابقة لها كانت تؤكد على أن للحاكم الإداري سلطة تقديرية في إعتبار أن الشخص يشكل خطراً على الناس، وأن اتجهت في أحكام حديثة لها الى بسط الرقابة على الوقائع التي يستدل بها الحاكم الإداري على وجود الرقابة. و جاء في أحد قراراتها " وحيث إن الثابت من أوراق الدعوى أن المستدعي كان قد ارتكب جريمة قتل خلافاً لأحكام المادة (٣٢٦) عقوبات وقد صدر حكم بحقه قضى بوضعه بالأشغال الشاقة لمدة (١٥) سنة وقد أنهى المستدعي مدة محكوميته عن جريمة القتل ولم يرد من خلال أوراق الدعوى ما يشير الى أن المستدعي يشكل خطورة على حياة الناس أو سيقوم بأي فعل من شأنه الإخلال بالأمن ولا يوجد في قانون منع الجرائم الذي استند إليه المستدعي ضده ما يوجب توقيف المستدعي للأسباب الواردة بقراره الأمر الذي يجعل الاستمرار في توقيفه وعدم إطلاق سراحه قراراً مخالفاً للقانون^(١)، إلا أنها رقابة غير كافية وذلك لأن قرار التوقيف صدر وبدأ تنفيذه بحق المستدعي، وان الضمانات التي تحول دون إساءة استعمال الحاكم الإداري لتقدير حالة الخطورة غير كافية ويتوجب إعادة النظر فيها

وعن طلب التعويض أقرت المحكمة صراحةً أن الدعوى يجب أن تستند إلى قرار باطل ومشوب بعيب جسيم يصل فيه إلى درجه التعسف باستعمال السلطة^(٢)، حيث لا يكفي إلغاء القرار الصادر بالتوقيف بل يشترط الخطأ الجسيم، ويرى الباحث أن هذا أيضاً من شأنه أن لا يتردد الحاكم الإداري بإصدار القرار، ما دام أن نصوص القانون يمكن لها أن تسعفه وتعطيه غطاءً قانونياً

ثالثاً : الإجراءات التي تحيط بإصدار قرار التوقيف غير كافية ولا توفر الحماية اللازمة. فإذا كان القانون قد أوجب على الحاكم الإداري التحقيق الفوري مع الشخص الذي حضر بنفسه أو أحضر ، إلا أن المادة (٤/٥) وأن كانت قد أوجبت إتباع الإجراءات الجزائية المقررة في المحاكم البدائية المتعلقة بأخذ الشهادة واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين تبليغ الأوامر ومذكرات الحضور وسائر المستندات والاعتراض، إلا أنها قررت صراحة أنه ليس من الضروري في

(١) عدل عليا أردنية - ٤٧٩ / ٢٠٠٥ . www.adalen.com p 1 of 8.

(٢) عدل عليا أردنية - ١٦٨ / ١٩٩٤ مجلة نقابة المحامين - العدد الرابع - ١٩٩٦ - ص ١٥٨٢.

الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً أو أفعالاً معينه ، وهذا يعنى أن حاله السكون أو عدم ارتكاب فعل مادي أو ملموس يمنح الحاكم الإداري الحق في مباشرة صلاحياته وفقاً لقناعاته وسلطته التقديرية. كما أن الواقع العملي يدل على أن مراعاة المادة السابقة هو في القانون وليس على ارض الواقع. ويشكك الكثيرون في حضور المحامين لدى الحاكم الإداري كضمان للتحقيق .

رابعاً: السلطة المختصة بإصدار قرار التوقيف ليست جهة قضائية .

فالجبهة القائمة على تطبيق أحكام قانون منع الجرائم حددت حصراً بالحاكم الإداري

(المحافظ، المتصرف) وهو من السلطة التنفيذية وليس من السلطة القضائية، التي تتميز بالحيدة والاستقلال والنزاهة والقدرة على اتخاذ قراراتها بعد فحص وتثبت بوجود قضاة مستقلين لا سلطان عليهم إلا للقانون، ومتخصصين في القانون ، أما الحاكم الإداري فلا يوجد في نظام التشكيلات الإدارية أية شروط خاصة يتطلبها القانون فيمن يعين محافظاً، أما المتصرف فإن اشترط فيه القانون أن يكون حاصلًا على درجة البكالوريوس ومن موظفي الوزارة وأن لا تقل درجته عن الثالثة، إلا أنه لا يشترط فيه أن يكون من المتخصصين في القانون. وبلا شك أن التخصص أو التأهيل في القانون للحاكم الإداري يشكل ضماناً لسلامة تطبيق القانون .

خامساً : لم يحدد القانون مدة التوقيف الإداري بصورة صريحة .

ربط القانون مدة التوقيف الإداري بتقديم سند التعهد أو الكفالة بحيث يبقى الشخص موقوفاً لحين مرور المدة المضروبة في سند التعهد التي حددها القانون بسنة واحدة . ولا يخلى سبيله إلا اذا قدم التعهد أو احضر كفيلاً يرضى الحاكم الإداري به وما عدا ذلك يبقى موقوفاً . ومما لاشك فيه أن هذا يعد من أوجه قصور القانون ذلك أن المدة السابقة غير محددة صراحة، وأن ارتباطها بسند التعهد قد يؤدي الى قول البعض أن مدة التوقيف غير محده ، وأن مدة السنة خاصة بسند التعهد، وبالتالي يساء تطبيق القانون. كما أن مده السنة طويلة نسبياً وما هو ذنب من لا يستطيع إحضار كفيل ليبقى موقوفاً سنه كاملة، أو أحضر كفيلاً ولم يرض عنه الحاكم الإداري لأسباب يدونها في الضبط؟

يضاف الى ذلك أن سبب التوقيف الإداري يكمن في منع الإخلال بالأمن وأن يكون ترك الشخص حراً طليقاً فيه خطورة على الناس، وهذا مرتبط بمدة التوقيف، و كان من الأفضل لو تضمن القانون نصاً صريحاً يقضى بـ وجوب تخليه سبيل الموقوف إن لم يقدم التعهد أو الكفالة، اذا ما وجدت أدله واقعية تدل على أن إطلاق سراحه لن يشكل خطورة أو يخل بالنظام العام .

الفرع الثاني : أوجه قصور رقابه محكمة العدل العليا على قرار التوقيف الإداري :

هناك مجموعة من الانتقادات التي توجه إلى رقابة محكمة العدل العليا على قرار التوقيف الإداري، سواء المتعلقة بإلغاء قرار التوقيف الإداري أو التعويض عنه ، يضاف إلى أن هناك انتقادات توجه إلى المرحلة التي تسبق فحص القرار الإداري الصادر بالتوقيف ومن ثم التعويض عنه من قبل محكمة العدل العليا ، والتي يمكن إجمالها في رد الطعن شكلاً . ويمكن إجمال أوجه قصور رقابه محكمة العدل العليا على النحو الآتي :

أولاً : فيما يتعلق بالميعاد / لم ينص القانون صراحةً على ميعاد الطعن في قرار التوقيف، الأمر الذي يترك الباب مفتوحاً لاجتهاد القضاء، وقد درج القضاء الإداري الأردني على اعتبار قرار التوقيف كسائر القرارات الإدارية العادية، والتي تسري عليها أحكام المادة الثانية عشرة من قانون محكمة العدل من أن الطعن فيها يجب أن يقدم خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار والا تحصن القرار من الإلغاء، ورد شكلاً الطعن المقدم بعد هذا التاريخ. وفي أحد قراراتها قررت محكمة العدل العليا " تكون الدعوى مستوجبه الرد شكلاً اذا قدمت بعد مضي مدة الطعن وعليه أن محافظ العاصمة قد أصدر قراراً بتوقيف المستدعي ثم أفرج عنه بعد أن قدم الكفالة وحيث أن الدعوى أقيمت بعد مضي أكثر من سبعة أشهر على قرار التوقيف الذي علم به المستدعي علماً يقينياً وبالتالي تكون الدعوى مستوجبه الرد شكلاً لتقديمها بعد انقضاء مده الطعن "⁽¹⁾، في هذا القرار أقرت المحكمة صراحةً بانقضاء ميعاد الطعن بقرار التوقيف الذي علم به الطاعن بصورة يقينية، وبالتالي فإن قرار التوقيف يخضع لميعاد محدد للطعن كسائر القرارات الإدارية الأخرى. وهذا برأي الباحث يخالف القواعد العامة الخاصة بالقرار الإداري المستمر الذي لا يخضع لميعاد طعن بل يستطيع كل من يتأثر بقرار إداري مستمر وبصورة مفتوحة أن يطعن به طالباً بإلغاءه ، وقرار التوقيف الإداري من القرارات المستمرة لأنه يرتب أثراً قانونياً مستمراً يتمثل في الحرمان من الحرية وبالتالي لا يجوز تقييد الطعن فيه بميعاد .

ولا يصحح ما سبق القول بأنه يمكن الطعن في القرار اللاحق للتوقيف المتمثل في طلب تخليه السبيل، ذلك لأن هذا الطلب لا يمكن القضاء من فحص مشروعيه قرار التوقيف وبالتالي إمكانية طلب الإلغاء باعتباره قد يشكل خطأً جسيماً .

(1) عدل عليا أردنية - رقم ٢٠٤ / ١٩٩٤ - مجلة نقابة المحامين - العدد الأول - ١٩٩٥ . ص ٣١٠٧ .

ثانياً : فيما يتعلق بقرار التوقيف، يجد الباحث أن محكمة العدل العليا وفي أحكامها المتتالية أعلنت صراحة أن تقدير حالة الخطورة هو من صميم اختصاص الحاكم الإداري الذي يملك سلطة تقديرية واسعة في تقدير توافرها، وبالتالي اختيار الأجراء الضبطي الملائم ، والذي لا تزال محكمة العدل العليا تتأخر فيه عن القضاء الإداري المقارن حيث أكدت المحكمة في أكثر من قرار لها على أن قيام الحاكم الإداري بإختيار الأجراء الضبطي وفقاً لأحكام القانون إجراء صحيح ولا رقابة عليه، حيث أعلنت ذلك صراحةً واعتبرت أن هذه الإجراءات تدخل ضمن سلطته التقديرية ومتفق مع أحكام القانون . وجاء في أحد قراراتها " للمحافظ اذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجوده شخص في منطقة اختصاصه من أصحاب السوابق بارتكاب الجرائم وسبق ملاحظته بتهم مختلفة فإن له في نطاق سلطته التقديرية فرض الإقامة الجبرية على هذا الشخص ولا يغير من ذلك عدم اقتران توديع المستدعي للجهات القضائية بأحكام قضائية ما دامت ملاحظته كانت لمرات عديدة وكانت تشير الى خطورته على أمن المجتمع استناداً الى ما ورد في كشف أسبقياته^(١) " .

ويستفاد من هذا القرار أن المحكمة لا تزال لا تراقب ملاءمة الإجراءات الضبطية مع الأفعال المنسوبة، وهذا بلا شك يتضمن مساساً بالحرية الشخصية المكفولة بموجب أحكام الدستور .
ثالثاً : فيما يتعلق بمذكرات الحضور أو الإحضار:

أعلنت المحكمة صراحة عدم جواز الطعن فيها بالإلغاء، أو طلب التعويض عنها . وجاء في أحد قراراتها أن " طعن المستدعي بقرار المحافظ المتضمن جلبه لا يرتب له المطالبة بالتعويض"^(٢) . والعلّة في ذلك أنها تعد من القرارات الإعدادية أو التمهيدية التي تسبق القرار^(٣) . وهذا اتجاه منتقد لأنها وأن كانت في مرحلة الإعداد أو التمهيد إلا أنها وبدون شك ترتب أثراً قانونياً . فاستدعاء أحد الأشخاص إلى الحاكم الإداري أو إحضاره بوساطة رجال الأمن يمس حرية الشخصية ويمس اعتباره وكرامته وبالتالي يجب إجازة طلب إلغائها أو التعويض عنها إذا ما تبين إساءة استعمال السلطة في إصدارها .

رابعاً : فيما يتعلق بطلب التعويض:

(١) عدل عليا أردنية رقم ٢٩٠ / ١٩٩٥ - مجلة نقابة المحامين - العدد العاشر والحادي عشر والثاني عشر ١٩٩٦ .

(٢) عدل عليا أردنية رقم ٢٣ / ١٩٩٦ ص ١٦٦٣ مجلة نقابة المحامين - العدد الأول والثاني والثالث - ٩٩٧ - ص ٤١٩٦ .

(٣) أ. د. على خطر شطناوي - الرقابة على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم - ص ٢٢ بدون ناشر .

يثير طلب التعويض عن قرار التوقيف الإداري مجموعة من الانتقادات التي تشكل في مجموعها أوجه رقابة محكمة العدل العليا في طلب التعويض وعلى النحو الآتي :

١. أساس المسؤولية المدنية في القضاء العادي أوسع في القضاء الإداري، ذلك أن القضاء الإداري يأخذ بالخطأ والضرر وعلاقة السببية، في حين أن القضاء العادي يأخذ بالإخلال بواجب القانون كأساس له. وربما هذا الفارق في الأساس (الخطأ الجسيم) الذي يصلح أساساً للحكم بالتعويض من الأمور التي تساعد الإدارة على عدم التثبت والتروي في إصدار قراراتها التي قد تسبب ضرراً للطاعن ولكنها لا تعد من قبيل الأخطاء الجسيمة وبالتالي غير موجبة للتعويض .
وأكدت محكمة العدل على هذا الاتجاه في قراراتها حيث جاء في احدها " وأن القضاء الإداري لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا اذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً (١).

٢. استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن " مسؤولية الدولة عن التعويض عن أعمالها غير المشروع لا تتحقق بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص وتحقق الضرر في جميع الحالات، ذلك أن عيب الاختصاص أو الشكل قد يشوب القرار ويؤدي الى إلغائه ، إلا أنه لا ينهض للحكم بالتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهرة " (٢)، وهذا وبرأي الباحث يشجع الإدارة على مخالفة القواعد السابقة .

٣. أما بخصوص قيام الإدارة بسحب قرارها، فأعلن القضاء الإداري الأردني ، أن ذلك لا يُعد سبباً موجباً للتعويض ، جاء في أحد قراراتها " لا تتحقق مسؤولية الإدارة بمجرد سحب أو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص " (٣)، وقد أكدت المحكمة على أن الخطأ الجسيم والضرر المتحقق وعلاقة السببية بينهما هما المعيار للحكم بالتعويض وأن سحب القرار لا يكفي بذاته لذلك .

(١) عدل عليا أردنية رقم ١٩٩٤/٣٦٦ - مجلة نقابة المحامين - العدد الأول والثاني والثالث - ١٩٩٥ - ص ١٨٢٧ .

(٢) عدل عليا أردنية رقم ١٩٩٤/٢٦٦ . مجلة نقابة المحامين - العدد الأول والثاني والثالث - ١٩٩٥ - ص ١٨٢٠ .

(٣) عدل عليا أردنية رقم ١٩٩٥/٩٠ . مجلة نقابة المحامين - العدد الأول والثاني والثالث - ١٩٩٦ - ص ١٦٠٩ .

٤. المبالغ المحكوم بها لتعويض الطاعن ليست كافية ولا تتناسب حقيقة مع حجم الضرر المتحقق. كذلك فإن الإجراءات الشكلية المحيطة بدعوى الإلغاء، قد تشكل عائقاً أمام طالب التعويض ، وتدفعه إلى العدول عن طلب التعويض .

الخاتمة وتوصيات البحث :

لا يستطيع أحد إنكار العلاقة الوثيقة بين التوقيف الإداري والحرية الشخصية من جهة ومقتضيات النظام العام من جهة أخرى . فالتوقيف الإداري يمثل قيدياً على الحرية الشخصية، إلا أن هذا القيد تبرزه ضرورة الحفاظ على النظام العام. وتقتضي المصلحة العامة إقامة التوازن بين الحقوق والحريات التي كفلها الدستور للأفراد، وبين النظام العام الذي تسعى السلطة التنفيذية الى المحافظة عليه. ومن الملاحظ أن إقامة التوازن بين الحرية الشخصية والنظام العام للمجتمع أمر في غاية التعقيد لتضارب المصالح. وبالتالي يتوجب الحفاظ على نطاق يضبط كلا المصلحتين دون إهدار أحدهما على حساب الأخرى .

أثبتت هذه الدراسة أن التوقيف الإداري الوارد في قانون منع الجرائم، لا يتعارض مع أحكام الدستور، ولا مع مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك لان الدستور باعتباره القانون الأساسي نص على كفالة الحرية الشخصية، ونص على عدم جواز توقيف أي إنسان إلا وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز إنكار أن التوقيف الإداري كأجراء ضبطي يصدر سنداً لأحكام قانون منع الجرائم الصادر وفقاً للدستور. كما أن تطبيق القانون من قبل الحكم الإداري الذي يمثل السلطة التنفيذية لا يشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، على إعتبار أن التوقيف يعد من أعمال الضبط الإداري، وليس من أعمال الضبط القضائي، ويدل على ذلك أن غايته تتمثل في المحافظة على النظام العام .

وأشار الباحث الى أن التوقيف الإداري كتنشيط ضبطي يترتب عليه اثاراً قانونياً على درجة من الخطورة، ذلك لانه يمس بالحرية الشخصية، وحتى لو لم يكن هذا الإجراء يترتب اثاراً أخرى، كالحرمان من تولي الوظائف العامة، أو مزاوله حق الانتخاب والترشيح للانتخابات البلدية أو البرلمانية، كالأحكام الجزائية، إلا أنه على درجة من الخطورة المتمثلة في حجز الحرية وما ينتج عن ذلك من تغير في نظرة المجتمع للموقوف ومدى الألم النفسي الذي سيرافقه طوال حياته.

وخلص الباحث الى أن قرار التوقيف يعد قراراً إدارياً بالمعنى القانوني، يتوجب أن تتوفر فيه أركان القرار الإداري المعروفة من اختصاص وشكل وإجراء، ومحل وسبب، وتخضع الأركان لرقابة محكمة العدل العليا، من حيث مراقبة مشروعيه القرار الإداري ومدى اتفاهه مع القانون ويخضع قرار التوقيف لرقابه المحكمة في الأحوال العادية، التي يطبق فيها قانون منع الجرائم ، وفي الأحوال الاستثنائية وفقاً لنصي المادتين (١٢٥، ١٢٤) من الدستور والخاصة بإعلان الأحكام العرفية وقانون الدفاع .

ويرى الباحث أن قرار التوقيف يجب أن يعد من القرارات الإدارية المستمرة التي تتجدد أثارها القانونية وتستمر ذلك أن حجز الحرية بمقتضى قرار التوقيف يرتب أثراً قانونياً مستمراً، وبالتالي يجب أن لا يتقيد الطعن فيه بميعاد، ويختلف التوقيف الإداري من حيث طبيعته ومداه وغايته عن الإجراءات الأخرى المقيدة للحرية، كالعقوبات السالبة للحرية، التي يصدرها القضاء بهدف تحقيق العدالة والردع، وطرق الطعن... الخ، وكذلك يختلف التوقيف الإداري عن الإجراءات المانعة للحرية التي تباشرها السلطة القضائية بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية المعروفة بالضبط القضائي، لان التوقيف يعتبر من أعمال الضبط الإداري ويخضع كل منهما لإجراءات طعن مختلفة، فالمحكمة المختصة مختلفة حيث تملك محكمة العدل العليا النظر في طعن التوقيف الإداري بينما يطعن في أعمال الضبط القضائي لدى القضاء العادي .

وعن الحالات الموجبة للتوقيف الإداري ذكر الباحث أن المشرع يستخدم عبارات واسعة وفضفاضة تحتمل التفسير الموسع و الخطأ، وخلص الباحث الى أن المشرع الأردني منح الحاكم الإداري سلطات واسعة غير مبرره، و تتعارض مع بعض القواعد الواردة في الدستور وقانون العقوبات، وخاصةً عندما أجاز للحاكم الإدارة مباشرة صلاحياته بناء على الاشتباه والاعتقاد الوارد في المادة الثالثة. لأن الأصل في الإنسان البراءة، و أن القانون لا يجرم إلا الأفعال التي تعد جرائم، أو أعمال الشروع فيها، وليس على النوايا والاشتباه والاعتقاد. كذلك فإن حاله الاعتقاد هي موضع انتقاد، ذلك أن محكمة العدل العليا في قراراتها المتعاقبة أيدت أن للحاكم الإداري الحق إصدار قرار توقيف على بحق من اشتهر عنه أو اعتاد ارتكاب الجرائم، حتى لو لم يكن قد أدين بها. وهذا يتعارض مع قرينه البراءة، وفيه مساس بالحقوق التي يكفلها الدستور والقانون.

أما عن التواجد في مكان عام أو خاص، وما يعرف بظروف تجلب الشبهة، فالانتقادات التي توجه الى نص المادة ٣٨٩ من قانون العقوبات، التي تجعل من التواجد في أي مكان بحسب تقدير الضابطة العدلية وبحسب الظروف جرم يمكن ملاحقه مرتكبه، ويحال بموجبه أي إنسان للقضاء، تسري على نص المادة الثالثة، مع فارق يتمثل في أن إحالة الشخص بموجب نص المادة (٣٨٩) فيه ضمان أكبر للحرية الشخصية على اعتبار أن السلطة القضائية صاحبة الاختصاص في النظر فيها، أما التواجد في مكان عام أو خاص الواردة في قانون منع الجرائم، فلا تتحقق فيه هذه الضمانات على أساس أن الحاكم الإداري وهو من السلطة التنفيذية، هو المختص قانوناً بتطبيق القانون، وهذا قد ينطوي على تعسف وتجاوز للحرية الشخصية .

كذلك فإن الفقرة الثالثة من المادة الثالثة الخاصة بحاله الخطورة على الناس تثير العديد من المشاكل ، أبرزها مدى قدرة الحاكم الإداري على تقدير تواجدها بصورة موضوعية، وهل الإجراءات المتبعة كافيته لتقدير تواجدها؟ ويشير الواقع العملي الى أن هناك الكثير من الأخطاء في تقدير وجود حالة الخطورة، التي لا يوجد معيار منضبط لتقديرها وتترك لسلطة الحاكم الإداري التقديرية، وتتفاوت الرقابة القضائية لمحكمة العدل العليا فيها، فتراقبها في بعض الأحيان من حيث الوجود المادي للوقائع، وفي أحيان أخرى تعلن أن تقدير حالة الخطورة أمر متروك لسلطة الحاكم الإداري التقديرية. كذلك فإن الحاكم الإداري جهة إدارية غير متخصصة في القانون ولا يشترط فيه أن يكون كذلك بحسب نظام التشكيلات الإدارية .

فالرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري كما أشرنا رقابة للقضاء العادي، حيث يملك القضاء الجنائي ملاحقة الحاكم الإداري الذي يتجاوز حدود صلاحياته، بحيث يشكل فعل التوقيف جريمة التعدي على الحرية، أو يملك القضاء المدني ملاحقة الحاكم الإداري بصفته الوظيفية وإلزامه بالتعويض عن الأضرار التي تسبب بها، هذا الى جانب القضاء الإداري الذي يختص بموجب المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا في أعمال رقابته على قرار التوقيف باعتباره قراراً إدارياً بالمعنى القانوني وصادراً عن سلطة إدارية وطنية مختصة، ونهائياً محدثاً أثراً قانونياً يتمثل في حرمان أحد الأفراد من حريته الشخصية، مع وجوب أن يتوافر في الطاعن شرط المصلحة ووفقاً للأشكال والأوضاع واتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانون لتقديم الطعن

وتمتد رقابة المحكمة الى فحص قرار التوقيف الإداري من حيث أركانه كافة دون استثناء، فتمتلك المحكمة إلغاء القرار المخالف للقانون، ولها تأييد الحكم ورد الطعن، ولها كذلك الحكم بالتعويض اذا ما طالب الطاعن بذلك وفق الإجراءات طلب التعويض الخاصة الواردة في القانون.

وإذا كان البعض ينادي بإلغاء قانون منع الجرائم، باعتباره من التشريعات التي توجه إليها انتقادات تتعلق بحقوق الإنسان وحرياته، وكذلك التوقيف الإداري كأجراء ضبطي وارد في القانون، فإن الباحث يرى خلاف ذلك، لان قانون منع الجرائم بوجه عام ضروري، والتوقيف الإداري بوجه خاص، يعد هو أيضاً ضرورة اجتماعية، على أساس ارتباطهما بالحفاظ على أمن المجتمع، وسلامة أبنائه من كل ما من شأنه المساس بأرواحهم وسلامة أجسادهم و بممتلكاتهم وأعراضهم وحياتهم، وبالتالي يتوجب وجود مثل هذا القانون الذي لا يستطيع أحد إنكار دورة الأمني عبر السنوات السابقة في الحد من معدلات الجريمة وفي الحفاظ على الأمن الوطني، ولكن مع دعوة الباحث لوجود مثل هذا القانون، إلا هذا لا يعني القبول باحكامه الحالية، بل يجب العمل على تحديثها وتطويرها بما

يتلاءم مع متطلبات الحياة العصرية القائمة على احترام أحكام الدستور والقانون وحقوق الإنسان وحرياته و بما يتوافق مع مقتضيات النظام العام .

وبناء على ما سبق، فإن هناك جملة من التوصيات يمكن إيرادها على القانون يتمنى الباحث أن يأخذ بها المشرع من أجل بقاء هذا القانون متماشياً مع متطلبات الحياة العصرية، ومن أجل تلافي الانتقادات المستمرة لنصوصه وهذه التوصيات هي :

١- إلغاء الفقرتين ١، ٢ من المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، الوارد فيهما "١ . كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تفنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه، ٢. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف بها " ، والإبقاء على الفقرة الثالثة، بحيث تقتصر الحالات الموجبة للتوقيف على طائفة الأفراد الذين يكون وجودهم احراراً يشكل خطراً على الناس، مع وضع معيار منضبط لهذه الحالة، بحيث يتحرى الحاكم الإداري ويتأنى في تقديرها، مع إلغاء التواجد في مكان عام أو خاص، وبأن على وشك ارتكاب جريمة ، وإلغاء اعتياد اللصوصية والشهرة، لأنها تتعارض مع قواعد الدستور الذي يكفل حرية التنقل ولأن الأصل في الإنسان البراءة من المبادئ المقررة قانوناً . مع الإشارة أيضاً الى أن القانون يغطي الحالتين السابقتين فيمكن إحالة من يتواجد في ظروف تجلب الشبهة للقضاء بموجب قانون العقوبات، وكذلك يعاقب القانون على البدء في التنفيذ وليس الاعتياد والشهرة .

٢- إلغاء الشرط الوارد في المادة الخامسة والذي يقضي ب. ليس من الضروري في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً أو أفعالاً معينة" لان هذا يتعارض مع قرينة البراءة، ويستفاد منها أن الاعتقاد أو الاشتهار أو الظن يكفي للملاحقة وأعمال صلاحيات الحاكم الإداري. وليس بخافٍ على أحد أوجه النقد التي توجه الى هذه الفقرة، باعتبارها لا تتماشى مع مقتضيات العدالة أو قواعد الإنصاف وتشجع الحاكم الإداري في التعسف باستعمال سلطاته بحق الأفراد.

٣- وجوب تحديد مدة للتوقيف الإداري، وعدم تحديدها بمدة سند التعهد التي لا تتجاوز سنة واحده، بحيث لا تزيد في حدها الأعلى على ستة أشهر مثلاً، لان السنة مده طويلة نسبياً وفيها إضرار بالحرية الشخصية .

٤- وجوب إلزام الحاكم الإداري بمراجعة قرارات التوقيف بصورة دورية شهرية مثلاً، بحيث يتوجب عليه الإفراج حالاً عن كل موقوف يثبت له نتيجة المراجعة زوال حالة الخطورة على المجتمع ولو لم يقدم تعهداً بهذا الشأن، لأنه لا يستطيع الموقوف تأمين كفيل لغرض التعهد في كثير من الحالات .

٥- إعداد الحكام الإداريين وتأهيلهم قانونياً ليتمكنوا من القدرة على التحقق من حالة الخطورة على المجتمع دونما تعسف أو تجاوز، كذلك من أجل ضمان احترام الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون، والتي تتبع أمام المحاكم، وذلك من أجل ضمان سلامة تطبيق القانون، ولا ضير من اشتراط أن يكون الحاكم الإداري من المختصين في القانون لتأمين الغايات المرجوة، ومن أجل القيام بواجباته الوظيفية خير قيام.

٦- في دعوى التعويض، ولضمان توخي الحاكم الإداري في قرار التوقيف الحيطة والحذر واحترام القانون، فالباحث يرى أن لا مانع من تفعيل نصوص القانون المدني/م ٢٨٨ بأن يطال قرار التعويض الذي يصدره القضاء لصالح الطاعن نمه الحاكم الإداري الشخصية، بأن يدفع جزءاً منه مع الإدارة ، وذلك حتى يتأنى الحاكم الإداري قدر الإمكان في إصدار قرار التوقيف .

٧- بخصوص ميعاد الطعن في قرار التوقيف الإداري، يتوجب تضمين قانون منع الجرائم نصاً يقضي صراحةً باعتبار قرار التوقيف من القرارات الإدارية المستمرة التي لا تخضع لميعاد، وبالتالي عدم إمكانية رده شكلاً لتقديمه بعد فوات ميعاد الستين يوماً. وان الرأي الذي يرى بأن هذا ليس على جانب من الخطورة على اعتبار أنه يحق للطاعن أن يقدم طلب تخليه سبيل إلى الحاكم الإداري، ويحق له الطعن في قرار رفض التخليه ضمن مدة طعن جديدة ، فإن هذا رأي غير منطقي لأنه في هذه الحالة قد يأخذ قرار الحاكم الإداري صورة القرار الضمني أو السلبي، الذي يعني وجوب الانتظار لمدة ثلاثين يوماً للتثبت من القرار والطعن فيه، وهذا موضع انتقاد ويتعارض مع المنطق القانوني وفيه مساس بالحرية، وعليه يتوجب إعلان القرار الإداري من ضمن القرارات المستمرة لتلافي هذه المشاكل .

٨- تعديل نص المادة الرابعة، والخاص بعدم مثول الشخص المبلغ أمام الحاكم الإداري خلال مدة معقولة، وصلاحيّة الحاكم الإداري في استبدال مذكرة الحضور بمذكرة القبض، على أن تجري محاكمته خلال أسبوع، بحيث تستبدل عبارة المدة المعقولة بميعاد محدد لا يترك الباب مفتوحاً لسلطة الحاكم الإداري التقديرية بحيث قد يتعسف في تقدير المدة المعقولة، ويتوجب أيضاً توضيح عبارة " على أن تجري محاكمته خلال أسبوع" حيث ينبغي تحديد الجهة المختصة

بمحاكمته وحصرها بالسلطة القضائية وحدها، كما أن إحالته خلال أسبوع من تاريخ القبض عليه هي مده طويلة، ولا تتفق مع المواعيد المقررة في قانون أصول المحاكمات الجزائية .

٩- أخيراً يتوجب إعادة النظر في قانون منع الجرائم، بحيث يتوجب على المشرع إصدار قانون جديد يواكب الحياة العصرية، ويتفق مع قواعد العدالة والحرية، ويبتعد فيه المشرع عن الصياغة الفضفاضة التي تحتل التفسير الموسع، بحيث يضع معايير منضبطة ويقلص الحالات الموجبة للتوقيف باعتباره يمس الحرية الشخصية، وينطوي على مخاطر ليست بالبسيطة .

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات العامة:

- ١- أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٢- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، ١٩٩٦.
- ٣- أنور رسلان، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٤- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩.
- ٥- حلمي الدقوقي، نجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال بدون ناشر، ١٩٩٢.
- ٦- سمير محمد هندي، الاشتباه وحرية المواطن، بدون ناشر، الطبعة الثانية، ١٩٩٤.
- ٧- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة جامعة عين شمس الطبعة الثالثة، ١٩٧٨.
- ٨- صبري السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام بدون ناشر، ١٩٩٦.
- ٩- عبد العزيز محمد سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين، منشورات سعد سمك.
- ١٠- د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ١٩٧٢ - ص ٥٧٩.
- ١١- عبد القادر الفار، مصادر الالتزام، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦.
- ١٢- عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة دار الكتاب، دمشق، ١٩٩٦.
- ١٣- عمر البصول - شرح قانون منع الجرائم - دار الثقافة عمان - ٢٠٠٨.
- ١٤- فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- ١٥- كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دار الفكر للنشر والتوزيع الطبعة، عمان، ١٩٨٣.

- ١٦- د. محمد أبو حسان / تراث البدو القضائي - دار الثقافة والفنون عمان - ١٩٨٧.
- ١٧- محمد الطراونة، حقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، عمان، ٢٠٠٣.
- ١٨- محمد سعيد نمور، الجرائم الواقعة على الأشخاص، دار عمار، عمان، الطبعة، ١٩٩٠.
- ١٩- محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٨.
- ٢٠- نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، بدون ناشر، الطبعة الثانية، ١٩٩٥.
- القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، بدون ناشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٦.
- القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.
- ٢١- هاني الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.

ثانياً: الأبحاث والرسائل والمقالات:

- ١- خلدون حمادنة، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها في السودان، أطروحة دكتوراه، جامعة التيلين، السودان، ٢٠٠٥.
- ٢- علي خطار شطناوي، دراسات في الضبط الإداري، كلية الحقوق/ الجامعة الأردنية، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر.
- حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، مجلة دراسات، تصدر عن عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، المجلد ٢٤، العدد ١، ١٩٩٧.
- الرقابة على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، كلية الحقوق الجامعة الأردنية.
- صلاحيات الحاكم الإداري في ضوء التشريع، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية.
- ٣- محمد الجبور، التوقيف الإداري، حلقة دراسية بعنوان التوقيف والاستجواب، لجنة المرأة في نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ١٩٩٦.
- ٤- منير عادل أبو مغلي، صلاحيات الضابطة العدلية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٩، ص ١٣٨-١٤٢.
- ٥- موسى شحادة، حق الإنسان في محاكمة عادلة في المنازعات الإدارية، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي، الكويت، العدد الثاني، ٢٠٠٤.
- ٦- نائل عبد الرحمن صالح، التوقيف الاحتياطي في القانون الأردني بعد تعديل ٢٠٠١، كلية الحقوق، الجامعة، ٢٠٠١.

٧- نعمان الخطيب، حقوق الإنسان بين الجهد الدولي والحق الدستوري، المؤتمر العلمي الأول لحقوق الإنسان، جامعة الزيتونة، كلية الحقوق، عمان، ١٩٩٩.

٨- هاني الدحلة، التوقيف الإداري، مقال منشور في جريدة العرب اليوم بتاريخ ٦ / ٤ / ٢٠٠٦.

ثالثاً: التشريعات:

- ١- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢.
- ٢- قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ٣- قانون الإقامة وشئون الأجانب رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته.
- ٤- قانون الزراعة المؤقت رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢.
- ٥- قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته.
- ٦- قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢.
- ٧- قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦١ وتعديلاته.
- ٨- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١ وتعديلاته.
- ٩- قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٩) لسنة ٢٠٠٤.
- ١٠- قانون معدل لقانون الاستملاك رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٣.
- ١١- قانون منع الإرهاب - رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٦.
- ١٢- نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠.
- ١٣- الوثيقة العشائرية الصادرة عن اللجنة المشكلة من وزير الداخلية بموجب كتاب رقم (مد/ ١ / ٢٨) تاريخ ٧ / ٢ / ١٩٨٥ والمكونة من شيوخ العشائر الأردنية، لتدارس العادات العشائرية الجديدة - وزارة الداخلية - مكتب الوزير - غير منشورة.

رابعاً: المجالات:

- ١- مجلة نقابة المحامين الأردنيين .
- ٢- المبادئ القانونية لمحكمتي التمييز والعدل العليا.

خامساً: مواقع على شبكة الانترنت:

١- www.adaleh.com

٢- www.qanoun.com

سادساً: الاحكام القضائية:

- مجموعة من القرارات الصادرة عن محكمة الصلح الجزائية- غير منشورة.

- مجموعة من القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية- غير منشورة.

الملاحق

قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤. (١)

المادة ١

يسمى هذا القانون (قانون منع الجرائم لسنة ١٩٥٤) ويعمل به بعد مرور شهر على نشرة في الجريدة الرسمية

المادة ٢

تشمل لفظة (المتصرف) محافظ العاصمة.

المادة ٣

إذا اتصل المتصرف أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة أدناه ورأى أن هناك اسباباً كافية لاتخاذ الإجراءات فيجوز له أن يصدر الى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصيغة المدرجة في الذيل الأول لهذا القانون، يكلفه فيها بالحضور امامه ليبين ما اذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد، أما بكفالة كفاء وأما بدون ذلك، حسب الصيغة المدرجة في الذيل الثاني لهذا القانون يتعهد فيه بان يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المتصرف تحديدها على أن لا يتجاوز سنة واحدة .

١. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب جرم أو المساعدة على ارتكابه .

٢. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد إيواءهم أو المساعدة على إخفاء الموال المسروقة أو التصرف فيها .

٣. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس .

المادة ٤

إذا بلغ أي شخص من المذكورين في المادة الثالثة مذكرة للحضور أمام المتصرف ولم يمثل أمامه خلال مدة معقولة فيجوز للمتصرف أن يصدر مذكرة للقبض على ذلك الشخص على أن تجري محاكمته خلال اسبوع من تاريخ إلقاء القبض عليه.

المادة ٥

(١) المنشور على الصفحة ١٤١ من عدد الجريدة الرسمية رقم (١١٧٣) تاريخ ١/٣/١٩٥٤.

١. لدى حضور أو إحضار شخص أمام المتصرف يشرع بالتحقيق في صحة الأخبار الذي اتخذت الإجراءات بالاستناد اليه ويسمع إيه بينات أخرى يرى ضرورة لسماعها .
٢. اذا ظهر للمتصرف بعد التحقيق أن هنالك اسباباً كافية تدعوه لتكليف ذلك الشخص أن يقدم تعهداً يصدر قراراً بذلك شريطة أن لا يختلف هذا التعهد عن الموضوع المذكور في مذكرة الحضور أو القبض وان لا يزيد مقداره أو مدته عن المبلغ أو المدة المذكورين في أي منهما
٣. اذا لم ير المتصرف بعد التحقيق أن هنالك ضرورة لتكليف ذلك الشخص أن يقدم تعهداً فيدون شرحاً بذلك الضبط ويفرج عنه أن كان موقوفاً لأجل التحقيق فقط .
٤. تتبع في الإجراءات التي بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق بأخذ الشهادة بعد اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين وتبليغ الأوامر ومذكرات الحضور وسائر المستندات والاعتراض على الأحكام وتنفيذ القرارات، الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية ويشترط في ذلك :

- أ- أن لا توجه تهمة تختلف عن التهمة المذكورة في الأخبار المشار اليه في مذكرة الحضور .
- ب- ليس من الضروري في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً معيناً أو افعالاً معينة .
- ج- أن لا يزيد التعهد بإلزامه على المحافظة على الأمن أو الامتناع عن القيام بأفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يكون حسن السيرة .

المادة ٦

اذا أعطى شخص تعهداً بصفته اصيلاً أو كفيلاً وفاقا لقرار المتصرف وكان قد اشترط عليه أن يحافظ على الأمن أو أن يمتنع عن القيام بافعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يلتزم السيرة الحسنة فيجوز للمتصرف اذا ما ثبتت ادانة الشخص المكفول بارتكاب جرم يعتبر بحكم القانون اخلافاً بشرط التعهد أن يقرر مصادرة مبلغ التعهد أو أن يكلف المكفول أو الكفلاء أو أي منهم أن يدفع المبلغ الذي تعهد به، ويعتبر القرار الذي أصدره بهذا الشأن نهائياً وينفذ وفق القانون المرعي الإجراءات ذاك بشأن تنفيذ الأحكام الحقوقية.

المادة ٧

يجوز للمتصرف أن يرفض قبول أي كفيلا لا يرضى عن كفالاته لأسباب يدونها في الضبط .

المادة ٨

إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه أن يعطي تعهداً بمقتضى الفقرة (٢) من المادة (٥) عن تقديم التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار اعطاء التعهد بسجن، وإذا كان مسجوناً يبقى الى أن يقدم التعهد المطلوب أو تنقضي المدة المضروبة في قرار اعطاء التعهد المادة

٩

إذا اقتنع المتصرف بان في الامكان الإفراج عن الشخص المسجون لتخلفه عن تقديم التعهد بمقتضى هذا القانون دون أن يعرض الجمهور أو أي شخص آخر للخطر من جراء ذلك فإنه يرفع على الفور تقريراً بالأمر الى وزير الداخلية الذي يجوز له أن يأمر بالإفراج عنه .

المادة ١٠

يجوز لوزير الداخلية في أي وقت شاء أن يلغي تعهد أعطي بمقتضى هذا القانون أو أن يعدله لمصلحة الشخص الذي اعطاه.

المادة ١١

١. يجوز لأي كفيل آخر ليحافظ على الأمن أو ليكون حسن السيرة أن يقدم طلباً الى المتصرف لإلغاء الكفالة التي أعطاها وعندئذ يصدر المتصرف مذكرة حضور أو مذكرة قبض الى الشخص المكفول حتى اذا ما مثل امامه يلغي تلك الكفالة ويأمره بتقديم كفالة عن المدة الباقية فإذا لم يقدم هذه الكفالة يسجن الى أن يقدمها أو تنقضي هذه الكفالة.

١- اذا رأى المتصرف أن الكفيل الذي كفل شخصاً آخر ليكون حسن السيرة أو ليحافظ على الأمن قد أصبح غير أهل للكفالة فيجوز له أن يكلف الشخص المكفول أن يقدم كفيلاً آخر بدلاً من ذلك الكفيل بالصورة نفسها ومع مراعاة الشروط عينها وان يلغي الكفالة اذا لم يتم المكفول بذلك خلال المدة المضروبة .

المادة ١٢

إذا حضر شخص أو احضر أمام المتصرف بمقتضى أحكام المادة (٤) وارتأى المتصرف وجوب تكلفة أن يقدم تعهداً على حسن السيرة حسب مفاد هذا القانون فيجوز له أن يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بدلاً من تقديم تعهداً أو بكليهما .

المادة ١٣

تسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك القيود التالية جميعها أو بعضها حسبما يقرر المتصرف :

(١) أن يقدم ضمن حدود أي قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وان لا ينقل مكان إقامته الى أي قضاء أو مدينة أو قرية أخرى بدون تفويض خطي من قائد المنطقة .
(٢) أن يحظر عليه مغادرة القضاء أو المدينة او القرية التي يقيم فيها بدون تفويض خطي من قائد المنطقة

(٣) أن يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه .

(٤) أن يحضر الى اقرب مركز للشرطة كلما كلفه بذلك مأمور الشرطة المسؤول عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها .

(٥) أن يبقى داخل مسكنه من غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها ويجوز للشرطة أو الدرك أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك .

المادة ١٤

كل من وضع تحت رقابة الشرطة او الدرك وتخلف عن مراعاة احد الشروط المبينة في القرار يعاقب بالحبس مدة أقصاها ستة اشهر أو بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بكلتا هاتين العقوبتين .

المادة ١٥

لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يصدر أنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون .

المادة ١٦

يلغى قانون منع الجرائم لسنة ١٩٢٧ (اردني) وقانون منع الجرائم لسنة ١٩٣٣ (فلسطيني) وما طرا عليهما من تعديل وما صدر بموجبهما من نظام .

المادة ١٧

رئيس الوزراء ووزير العدل والداخلية مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون .