

التوقيف الإداري وآثاره

إعداد

الدكتور: عبد الرحمن سعد العرمان

جامعة جرش

الملخص باللغة العربية

تتناول دراستنا هذه معرفة ماهية التوقيف الإداري وآثاره على الحريات العامة، ومدى رقابة القضاء الإداري على قرار التوقيف الإداري. وقد أوضحت في الفصل الأول: ماهية التوقيف الإداري وآثاره على الحريات العامة من خلال معرفة ماهية التوقيف الإداري، وذلك بتبيان مفهوم التوقيف الإداري من خلال تعريفه في اللغة وفي الاصطلاح، وتوضيح الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري، ومن ثم توضيح نطاق التوقيف الإداري سواء أكان التوقيف الإداري في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، وأيضاً بيان مبررات التوقيف الإداري وتمييزه عن غيره من الإجراءات الشبيهة، وبعد ذلك أوضحت أثر التوقيف الإداري على الحقوق والحريات العامة، من خلال: معرفة ماهية الحقوق والحريات العامة، ومن خلال تبيان مفهوم الحقوق والحريات العامة وخصائصها، ودراسة الإطار القانوني للحريات العامة، ومن ثم توضيح مدى مشروعية التوقيف الإداري في ظل الإطار القانوني، وفي آخر الفصل قمت بتبيان أهم الانتقادات الموجهة لقانون منع الجرائم.

Abstract

Our study addresses knowing what is the administrative detention and its effects on public freedoms and the extent of the administrative justice censorship over the administrative detention decision.

I have shown in the first chapter: what is the administrative detention and its impact on public freedoms by knowing what is the administrative detention and by showing the concept of the administrative detention through defining it in the language and in the terminology, and by clarifying the legal nature of the administrative detention. And then clarifying the scope of the administrative detention, whether in normal circumstances or in exceptional circumstances. Also by showing the justifications of the

administrative detention and distinguishing it from other similar procedures. After that I've explained the impact of the administrative detention on public rights and freedoms by knowing what are the public rights and freedoms through showing the concept of public rights and freedoms and their characteristics and by studying the legal framework for public freedoms, and then clarifying the legality of the administrative detention under the legal framework, and by the end of this chapter the researcher has showed the Crime Prevention Law most important criticism.

مقدمة

يعتبر التوقيف الإداري قيداً على الحرية الشخصية، ويعد استثناءً عن القاعدة العامة التي تقضي بأن الحرية الشخصية للإنسان مصونة. وقد قضت المعاهدات الدولية والداستير على أن يكون التوقيف الإداري وفقاً لأحكام القانون، وأن يكون في أضيق الحدود، وهذا ما نصت عليه المادة (٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه " لكل فرد حق في الحياة والحرية، وفي الأمان على شخصه "، وفي المادة (٩) منه " لا يجوز اعتقال أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفاً". وكذلك نصت المادة (١١) منه " كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وفرت له فيها جميع الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه "، وكما نصت المادة (٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن " لكل فرد حق في الحرية وفي الأمان على شخصه ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً. ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه "، كما ونصت المادة (٥) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أنه " كل إنسان له حق الحرية والأمن لشخصه. ولا يجوز حرمان أي إنسان من حريته إلا في أحوال معينة"، كما ونصت المادة (٤/أ) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٩٤ على أنه " لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات المكفولة بموجب هذا الميثاق سوى ما ينص عليه القانون، ويعتبر ضرورياً لحماية الأمن والاقتصاد أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو الحقوق وحريات الآخرين"، كما نص المشرع الأردني على ضرورة كفالة الحريات الشخصية، حيث نص الدستور الأردني في المادة (٧) على " إن الحرية الشخصية مصونة "، كما نص في المادة (٨) من الدستور على " لا يجوز أن يوقف أحد أو يجس إلا وفق أحكام القانون".



المبحث الأول

ماهية التوقيف الإداري وآثاره على الحريات العامة

منح المشرع الأردني، السلطة التنفيذية (الحاكم الإداري) صلاحية التوقيف الإداري، استناداً إلى قانون منع الجرائم الأردني الصادر في عام ١٩٥٤. ويعتبر التوقيف الإداري أحد الإجراءات المقيدة للحريات الشخصية في القانون الأردني، والتي تباشره سلطات الضبط الإداري^(١)، وتتميز هذه الإجراءات الضبطية بالعديد من الخصائص والسمات، فهي تعبير عن إرادة الإدارة المنفردة (الحاكم الإداري)، كما أنها إجراءات وقائية بحتة، تهدف إلى المحافظة على النظام العام وحماية استقلال الحقوق والسلامة الشخصية وتحقيق العدل^(٢). ونظراً للأهمية الكبيرة للحريات الشخصية لوصف الدول بالتحضر والديموقراطية، وكون التوقيف الإداري يتضمن قيداً عليها، فقد حرص المشرع الأردني دائماً على تجنب المساس بها نظراً للحماية الدستورية^(٣).

وعليه سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية التوقيف الإداري.

المطلب الثاني: مفهوم التوقيف الإداري.

المطلب الأول

ماهية التوقيف الإداري

إن إجراء التوقيف الإداري هو أحد التدابير المقيدة للحرية والتي من شأنها المساس بالحريات الشخصية، حيث يتم اتخاذ هذا الإجراء بقرار من موظف يتبع للسلطة التنفيذية وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون، مما يميزه عن الإجراءات الأخرى التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وهذا يتم في الأردن في الظروف العادية والاستثنائية^(٤). وترجع الأصول الأولى للتوقيف الإداري في الأردن إلى قانون منع الجرائم الصادر في العام ١٩٢٧^(٥)، الذي بقي نافذاً حتى صدر قانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، والذي لا يزال ساري المفعول حتى يومنا هذا، والذي يمنح للحاكم الإداري صلاحية توقيف أي شخص بموجب القانون المذكور إذا ما كان هناك خطر على الأمن العام والنظام العام.

□

المطلب الثاني

مفهوم التوقيف الإداري

يختلف مفهوم التوقيف الإداري من بلد إلى آخر، وذلك حسب مدى تقدم الشعب ومفهومه عن الحريات العامة^(٦). والتوقيف الإداري هو من اختصاص السلطة التنفيذية التي تمارسه بموجب نصوص قانونية محددة أو تعليمات خاصة، بحيث تحرم أحد أفراد المجتمع من التمتع بحريته الشخصية لمدة غير محددة دون أن تنسب إليه أية جريمة من الناحية القانونية، وذلك في حالات الطوارئ والفوضى السياسية ومن أجل الحفاظ على السلامة العامة والأمن العام والنظام العام^(٧).

الفرع الأول

تعريف التوقيف الإداري

سوف نقوم بتقسيم هذا الفرع إلى قسمين على النحو الآتي:

أولاً: تعريف التوقيف لغة.

وثانياً: تعريف التوقيف اصطلاحاً.

أولاً: تعريف التوقيف لغة:

التوقيف لغة مأخوذ من مصدر أوقف، وهو المنع، ويقال أوقف فلاناً عن العمل، بمعنى منعه من العمل، وبالتالي لغةً بأنه المنع^(٨). ويقال أن التوقيف في اللغة هو الحبس، وهو مصدر حبسته بمعنى وقفته^(٩)، ويعرف أيضاً بأنه احتجاز شخص في مكان محدد أو مغلق وبوجود رقابة عليه ومنعه من مغادرته، والتوقيف يعني المنع^(١٠).

ثانياً: تعريف التوقيف اصطلاحاً:

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^(١١).

إن هناك العديد من التعريفات التي عرفت التوقيف الإداري، فمنهم من عرف التوقيف بأنه إجراء تلجأ إليه الإدارة وذلك بغرض صيانة الأمن العام في البلاد إبان الظروف الاستثنائية^(١٢).

وعرف الدكتور ثابت وجدي التوقيف الإداري بأنه سلب مؤقت للحرية تجرته السلطة الإدارية دون أمر قضائي صادر عن السلطة القضائية المختصة^(١٣).

وعرف الدكتور الأخضر بوكحيل التوقيف الإداري، بأنه قيام سلطة غير قضائية بموجب نص تشريعي أو تنظيمي خاص، بسلب حرية الشخص لمدة تحددها دون نسب أي جريمة من الناحية القانونية للشخص محل التوقيف^(١٤).

وعرف الدكتور نظام المجالي التوقيف الإداري، بأنه عبارة عن إجراء وقائي يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة محددة، وتأمّر سلطة إدارية استناداً إلى نصوص تشريعية خاصة تنظم هذه الإجراءات، وغالباً ما تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع^(١٥).

وعرف الدكتور علي الشطناوي التوقيف الإداري، بأنه إجراء ضبطي مانع للحرية يقضي بوضع الشخص في الحجز لمدة قصيرة نسبياً، وهذا هو التوقيف، فهو إجراء إداري تسلب بمقتضاه حرية الشخص طول فترة التوقيف الإداري^(١٦).

وعرف الدكتور صبري السنوسي التوقيف الإداري، بأنه تقييد الحرية الشخصية بمقتضى قرار من السلطة الإدارية المختصة، بقصد وقاية النظام العام من الخطورة النابعة من الشخص المعتقل وذلك وفقاً لأحكام القانون^(١٧).

وعرف الدكتور أحمد جاد منصور التوقيف الإداري، بأنه إجراء تتخذه سلطة الضبط الإداري على الاشتباه في شخص ما، أو بسبب خطورة على الأمن العام والنظام العام، وذلك وفقاً للقانون^(١٨).

كما عرف الدكتور حلمي الدقوقي التوقيف الإداري، بأنه جزاء موضوعي توقعه السلطة التنفيذية على شخص باعتباره حالة ينبعث منها الخطر لدرء شره عن

المجتمع، ومنعه من العبث بالأمن، والاسترسال في تهديده ولو لم يسبق صدور حكم جنائي عليه^(١٧).

ولم تضع المحكمة الإدارية تعريفاً للتوقيف الإداري، وإنما كانت تشير للتوقيف من خلال تحديد الجهة المختصة بإجرائه، وهذا ما قامت به محكمة العدل العليا، إذ لم تعرف التوقيف الإداري، وإنما كانت تشير للتوقيف من خلال تحديد الجهة المختصة بإجرائه،^(١٨) وهو (الحاكم الإداري: المحافظ أو المتصرف)، وكانت تؤكد على ضرورة اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون منع الجرائم قبل إصدار قرار التوقيف الإداري، وكذلك على الغاية التي يجب أن يستهدفها إجراء التوقيف وهي المحافظة على النظام العام في المجتمع^(١٩). وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها " للمحافظ إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه من أصحاب السوابق بارتكاب الجرائم وسبق ملاحظته بتهم مخالفة، فإن له في نطاق سلطته التقديرية فرض الإقامة الجبرية على هذا الشخص، ولا يغير من ذلك عدم اقتران توديع المستدعي للجهات القضائية بأحكام قضائية مدامت ملاحظته كانت لمرات عديدة، وكانت تشير إلى خطورته على أمن المجتمع استناداً إلى ما ورد بأقواله، ويكشف أسبقيته وإدانته في بعض الجرائم وشموله بالعمفو العام"^(٢٠).

ويعرف الباحث التوقيف الإداري بأنه: هو قيام سلطة الضبط الإداري (الحاكم الإداري) باتخاذ الإجراءات الإدارية الضبطية استناداً إلى نص قانون خاص، وذلك بسلب حرية الشخص الذي يشكل خطراً على المجتمع وتوقيفه لمدة محددة نسبياً دون توجيه تهمة محددة إليه، ودون تقديمه إلى المحكمة، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام والأمن العام.

ويرى الباحث أيضاً بأنه يجب في حالة التوقيف الإداري مراعاة الحريات العامة، وذلك أن الأصل أن لا يجس إنسان إلا لتنفيذ حكم صادر عليه بالحبس، وأن لا يكون للحاكم الإداري سلطة تقديرية فيما إذا كان هذا الشخص يهدد الأمن العام

والنظام العام، حتى لا يكون هنالك تعسف في استعمال سلطنة الممنوحة له، وإنما يجب أن يضع المشرع ضوابط معينة تبين فيما إذا كان الشخص يشكل خطراً أم لا، وأن يقوم الحاكم الإداري بإصدار قرار التوقيف الإداري حسب هذه الضوابط التي يضعها المشرع، ويرى بعض خبراء القانون بأن التوقيف الإداري الذي يستند إلى قانون منع الجرائم بأنه غير دستوري^(٢٣)، وذلك كونه يمنح الحاكم الإداري صلاحية الاحتفاظ بنوع معين من الأشخاص لأجل غير محدد، وهو ما يتعارض مع نصوص المادتين السابعة والثامنة من الدستور الأردني والتي نصتا على " الحرية الشخصية مصونة " " لا يجوز أن يوقف أحد أو يجس إلا وفق أحكام القانون".

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري

من الضروري تحديد الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري وذلك لارتباطه الخاص بالرقابة القضائية، ومن أجل معرفة بدء وسريان ميعاد الطعن بالإلغاء ورفع دعوى التعويض^(٢٤)، ولبيان حقوق الفرد والضمانات التي يتمتع بها أمام الجهة القضائية المختصة صاحبة الولاية بنظر الطعون المقدمة فيه. ولتحديد طبيعة التوقيف الإداري فقد قمت بتقسيم هذا الفرع إلى ما يلي:

أولاً: التوقيف الإداري قرار إداري:

لمعرفة إذا كانت القرارات الصادرة من الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم هي قرارات إدارية أم قرارات قضائية، يجب التفريق بينهما لما يترتب على ذلك من نتائج مهمة، حيث يخضع كل من القرار الإداري والقرار القضائي إلى نظام قانوني يختلف عن الآخر. فالقرارات الإدارية يجوز إلغاؤها وتعديلها وسحبها ضمن ضوابط معينة لكل إجراء، أما الأحكام القضائية فهي محددة في طرق الطعن والاعتراض على الأحكام على سبيل الحصر استناداً لتشريعات محددة، وتسأل الإدارة عن تبعات قراراتها غير المشروعة، بينما القاعدة العامة أنه لا مسؤولية عن الأحكام القضائية^(٢٥)، وقد اختلف الفقه الإداري حول معايير التمييز بين القرار الإداري

والحكم القضائي، حيث كان هناك ثلاثة معايير تميز بين القرار الإداري والحكم القضائي، وهي:

١. المعيار الشكلي؛ والذي ينسب القرار إلى الجهة التي أصدرته، فيكون القرار إدارياً إذا صدر عن جهة إدارية، بينما يكون القرار قضائياً إذا صدر عن السلطة القضائية بصرف النظر عن مضمون هذا العمل ومحتواه^(٣٦). وقد أخذت محكمة العدل العليا بالمعيار الشكلي، حيث قضت بشأن أحكام المحاكم الخاصة برفض وضع الحجز التحفظي على أموال المدعي عليه إذا اعتبرت هذه القرارات قضائية لا تملك حق النظر في صحتها^(٣٧). وهذا المعيار منتقد فهو يرتبط وجوداً وعدمياً بمبدأ الفصل بين السلطات، مما يستوجب استمرار هذا الفصل ووضوحه، وهو ما لا يتحقق دائماً خصوصاً في حالة المحاكم الخاصة، ولا يتسم هذا المعيار بالمصادقية، فليس صحيحاً أن جميع ما يصدر عن محاكم السلطة القضائية يعد أحكاماً قضائية بالمعنى الفني، كالأعمال الولائية الصادرة عن السلطات القضائية، كما أن بعض الجهات الإدارية تقوم بمزاولة الوظيفة القضائية، وهي الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي^(٣٨).

وانتقد هذا المعيار من ناحيتين^(٣٩)، الأولى أن ليس كل ما يصدر عن الجهة القضائية يعتبر أحكاماً وتحوز حجية الشيء المقضي به، بل أن منها ما يعتبر أعمالاً إدارية بطبيعتها، مثل الأعمال الداخلة في وظيفة القاضي الولائية. ومن الناحية الأخرى فإن المشرع كثيراً ما يخول الجهة الإدارية سلطة إصدار قرارات تعتبر أعمالاً قضائية في طبيعتها، مثل تصديق بعض الجهات على أحكام القضاء أو قرار جلاله الملك في العفو عن العقوبة، حيث منحه الدستور حق التصديق على أحكام القضاء التي عقوبتها الإعدام بحيث لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليه^(٤٠). وانتقده أيضاً الدكتور سليمان الطماوي " إن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي تصدر أحكاماً بمعنى الكلمة، وأن المعيار الشكلي لا يجدي في هذه الحالة لتمييز الأعمال

الإدارية عن الأحكام القضائية^(٣١)، وبسبب هذه الانتقادات على هذا المعيار ظهر المعيار الموضوعي.

٢. المعيار الموضوعي: المعيار الموضوعي يقوم على أن الحكم القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها^(٣٢)، وهذا المعيار لا ينظر إلى الشكل الخارجي للقرار بل ينفذ إلى جوهر ومضمون العمل، ويعتبر القرار إدارياً إذا كان صادراً عن السلطة العامة، ويكون خاصاً بحالة أو حالات فردية، وينشئ مركزاً فردياً عاماً أو يلغيه أو يعدله. أما العمل القضائي فهو الذي يهدف إلى بيان حكم القانون في حالة خاصة محددة بقصد إنهاء نزاع بين ادعائين أو الفصل بين طرفين متنازعين^(٣٣).

وقد ظهرت أربع نظريات لتحديد ماهية المعيار الموضوعي، وهذه المعايير هي:

أ- نظرية السلطة التقديرية: أي أن القرار الإداري يصدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري، أما الحكم القضائي فهو الذي يصدر من سلطة مقيدة في الدعوى المقامة أمامه على نحو معين بحسب نوع الدعوى، ولا يتمتع القاضي بسلطة تقديرية. ولكن هذا المعيار متقد كونه ليس محمداً وقاطعاً للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي، وذلك كون الإدارة في كثير من قراراتها تصدرها بناء على اختصاص مقيد، بل لا تتخذ القرار إلا إذا توافرت شروط معينة يتطلبها القانون. وكذلك فإن القاضي كثيراً ما يتمتع بقدر كبير من التقدير كما هو الحال في القاضي الجنائي، فهو يصدر الحكم وفقاً لقناعته وظروف الجريمة، فهذه النظرية غير صالحة للتمييز بين القرار الإداري والحكم القضائي^(٣٤).

ب- نظرية التصرف التلقائي: وهذه النظرية تقوم على أساس أن القرار الإداري يصدر بطريقة تقليدية، وذلك بأن تقوم بإصدار قراراتها ابتداءً وبناء على تقديرها دون أن يكون للأفراد دور في ذلك، أما الحكم القضائي فإنه يصدر بناء

على طلب الأفراد عند قيامهم برفع دعوى أمام القاضي. وهذه النظرية منتقدة، وذلك لأن القرارات الإدارية لا تصدر كلها بطريقة تقليدية، ويصدر في الكثير منها بناء على طلب الأفراد كما هو الحال في قرار تعيين فرد في إحدى وظائف الدولة^(٣٥).

ج- نظرية طبيعة العمل وموضوعه: وتقوم هذه النظرية على أن العمل القضائي يكون موضوعه الفصل- في خصومة على حق شخصي، فعنصر الخصومة هو المميز للحكم القضائي عن القرار الإداري. وهذه النظرية منتقدة، فمن ناحية قد تتولى الإدارة الفصل في خصومة بقرار إداري، وينعقد لها هذا الاختصاص عن طريق اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وكذلك بناء على حق التظلم لدى الإدارة سواء عن طريق الالتماس أو الطعن الرئاسي. ومن ناحية أخرى لا تصدر جميع الأحكام القضائية على حقوق شخصية، وذلك كقضاء الإلغاء، إذ أن هذا القضاء هو قضاء عيني أو موضوعي، يهدف إلى الفصل في مشروعية القرارات الإدارية كدعوى الإلغاء، فهي خصومة بغض النظر عن أطرافها، فهي خصومة ضد القرار الإداري لا ضد الإدارة^(٣٦).

د- نظرية الغرض: وهي التي تنظر إلى الهدف من القرار، فالإدارة تهدف إلى إشباع الحاجة العامة، أما السلطة القضائية فتهدف إلى حماية النظام القانوني عن طريق حسم المنازعات المعروضة عليها وفقاً للقانون، وتوقيع الجزاءات على كل مخالفة لأحكامه أو مرتكبي الجرائم^(٣٧).

إن جميع هذه النظريات لم تكن كافية لوضع معيار للتفرقة بين القرار الإداري والعمل القضائي، وعلى ذلك ظهر المعيار المختلط.

٣- المعيار المختلط: بعد أن اختلف شراح القانون العام حول وضع معيار للتفرقة بين الحكم القضائي والقرار الإداري، فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي، إلا أن الرأي الراجح الذي اتجه إليه القضاء في

مختلف البلدان هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط. وعلى ذلك فإن القرار القضائي إذا صدر عن هيئة تستمد ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصاتها مبيناً لإجراءاتها، وأن يكون حاسماً بصورة نهائية في نزاع بين طرفين على حقوق ذاتية، مع توضيح القواعد التي تنطبق على النزاع ووجه الفصل فيه^(٣٨)، وتكون محكمة العدل العليا قد سايرت القضاء المقارن بالأخذ بالمعيار الشكلي تارة، وبالمعيار الموضوعي تارة أخرى، وجمعت بين المعيارين في مناسبات أخرى^(٣٩)، وهكذا فإن محكمة العدل العليا لم تستقر على معيار محدد للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي. وهناك من يعتقد أن المعيار الموضوعي هو الفيصل والحكم للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي، ويتمنى على هذه المحكمة أن تأخذ به مستقبلاً^(٤٠). ويمكن القول بأن المشرع الأردني قد حسم هذا الأمر عندما نصت المادة (٧/٥) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على: "الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئة التوقيف والتحكيم في منازعات العمل" ويتبين لنا من هذا النص أن المشرع الأردني أخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي.

على ذلك فإن قرار التوقيف الإداري يعتبر قراراً إدارياً، وذلك كونه له جميع خصائص القرار الإداري ويخضع لرقابة القضاء الإداري، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل الأردنية في إحدى قراراتها حيث قضت بأن "إصدار مذكرات التوقيف للأشخاص الذين يشكلون تهديداً للأمن العام، لكون تركهم دون قيد خطر على حياة الناس وأمنهم؛ يعتبر من القرارات التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً"^(٤١).

وبما أن التوقيف الإداري هو قرار إداري، فإن الدكتور نواف كنعان قام بالفرقه بين القرار الإداري والحكم القضائي، من خلال الفوارق التالية:

١- أن القرار الإداري يصدر في الغالب من تلقاء نفس الإدارة أو بناءً على طلب ذوي الشأن، وذلك لكونه وسيلة قانونية تمارس الإدارة من خلاله نشاطها وتستخدم وسائلها الأخرى، كما يمكن للجهة الإدارية التي تصدر القرار أو الجهة أعلى منها أن تعيد النظر فيه بتعديله أو سحبه أو إلغائه وفقاً لضوابط معينة. أما الحكم القضائي فلا يصدر إلا بناءً على دعوى أقيمت أمام المحاكم المختصة (مدنية أم جزائية أم تجارية)، فلا يستطيع القضاء أن يتصدى للمنازعة من تلقاء نفسه ليصدر فيها حكماً، كما أن القضاء عندما يصدر حكماً يمتنع على أية جهة إعادة النظر فيه ولو كانت الجهة التي أصدرته، إلا اتباع الطرق والإجراءات المقررة قانوناً للطعن في الأحكام.

٢- أن القرار الإداري لا يصدر في الأصل في شكل محدد، ولا تسبقه إجراءات معينة إلا إذا نص القانون أو النظام على خلاف ذلك، أما في الحكم القضائي فيجب دائماً ودون حاجة إلى نص قانوني أن يصدر الحكم القضائي بعد تحقيق وضمان حق الدفاع وحيلة القضاء، أو على الأقل أن تتاح فيه الفرصة للخصوم لممارسة كل الحقوق والضمانات المرتبطة بحق التقاضي.

٣- أن القرار الإداري يجوز دائماً الإيداع بعدم مشروعيته والمطالبة بإلغائه لأي سبب من أسباب الإلغاء المحددة في القانون، وكذلك المطالبة بالتعويض عنه، ما لم تمتنع هذه المطالبة بمضي المدة المحددة لدعوى الإلغاء والتعويض. أما الحكم القضائي فمتى صار نهائياً بفوات مواعيد الطعن أو باستنفادها فإنه يصبح عنواناً للحقيقة، ويجوز قوة الشيء المحكوم فيه، وبالتالي يمتنع المساس به نهائياً حتى بمناسبة النظر في قضية أخرى.

٤- أن القرار الإداري غير المشروع يجوز المطالبة بالتعويض عنه إذا توافرت أركان المسؤولية في دعوى التعويض. أما الحكم القضائي فالأصل أنه لا يجوز المطالبة بالتعويض عنه إلا إذا شاب الحكم خطأ مهني جسيم أو صادراً عن تدليس.

٥- أن القرار الإداري يصدر في الأصل بناء على سلطة الإدارة التقديرية، بحيث تكون الإدارة حرة في تحديد محل القرار، ووجوب أو عدم وجوب إصداره، وتاريخ إصداره ..، إذ يندر أن يصدر القرار بناء على سلطة الإدارة المقيدة بحيث تلتزم بالألا تتخذ القرار إلا إذا توافرت شروط معينة. أما الحكم القضائي فإن القاضي مقيد بأن يصدر الحكم في الدعوى المقامة أمامه على نحو معين بحسب نوع الدعوى، ولا يتمتع القاضي بسلطة تقديرية إلا إستثناءً، كما هو الحال بالنسبة للقاضي الجنائي، حيث يلتزم عند تحديده نوع العقوبة الجنائية ومقدارها ضمن حدود القانون.^(٣١)

ويستخلص الباحث مما سبق أن الفرق بين التوقيف الإداري والعمل القضائي: التوقيف الإداري هو قرار إداري تتخذه السلطة التنفيذية (الحاكم الإداري)، ويتم التوقيف دون تحقيق سابق على توقيف المتهم، ويتم توقيفه بناءً على السلطة التقديرية للحاكم الإداري كون أن هذا الشخص خطر على الأمن العام والسلامة العامة، ولمدة غير محددة. أما العمل القضائي فتباشره السلطة القضائية في حل ارتكبت جريمة ما، والقيام على توقيف المتهم بعد استجوابه من أجل توقيع العقاب عليه بعد أن تثبت الأدلة اتجاهه، وتكون العقوبة محددة بنص القانون.

ثانياً: قرار التوقيف الإداري قرار إداري مستمر

يعرف القرار الإداري المستمر: بأنه القرار الذي تتجدد آثاره بصفة دائمة، ولا تنتهي بمجرد صدور القرار، وعلى ذلك فإنه من الممكن الطعن فيه بالإلغاء طالما بقي القرار ولم يتم إلغائه، وذلك دون التقيد بالمواعيد الخاصة بدعوى الإلغاء وهي ستون يوماً طالما ظل معتقلاً. وبطبيعة الحال فإن هذه الميزة لا تظهر إلا في حالة تجاوز مدة الاعتقال ستين يوماً، وبالتالي فإن رفض الطعن بالإلغاء في هذه القرارات بحجة فوات الميعاد القانوني اللازم للطعن، يعني بالنتيجة بقاء الشخص رهن الاعتقال، ويتوقف الأمر في النهاية على إرادة جهة الإدارة^(٣٢).

ويختلف القرار المستمر عن القرار الوقي، وذلك أن القرار المستمر يقوم على فكرة استمرار القرارات باعتبار أن آثارها مستمرة وعدم انتهائها، أما القرار الوقي فهو القرار الذي تبدأ وتنتهي آثاره بمجرد تبليغه، ويتحدد ميعاد الطعن فيه من هذا التاريخ، وتكمن التفرقة بين القرار المستمر والقرار الوقي بالنسبة للقرارات الإدارية في حالة تجاوز مدة التوقيف ستين يوماً، أي ميعاد الطعن بالإلغاء. ففي القرار الوقي يتم بالإلغاء من تاريخ تبليغ القرار، وهي مدة الستين يوماً. أما في حالة القرار المستمر فيطعن به بالإلغاء طالما بقي الشخص رهن التوقيف^(٤٤)، ويعتبر هذا الأمر في غاية الخطورة كونه يشكل قيلاً للحريات العامة ويفقد أهم الضمانات التي تكفل حماية حقوق وحريات الأفراد. ولقد اعتبر القضاء الإداري المصري أن قرار الاعتقال الإداري من القرارات الإدارية المستمرة ذات الأثر المتجدد، حيث قضت محكمة القضاء الإداري أنه " لا يجوز التسليم بأن من قامت به حالة الاشتباه أو الخطورة في وقت معين يفترض أن تستمر إلى مالا نهائية، وتتطلب لذلك توافر دلائل جديدة على استمرار الحالة مقرونة بوقائع جديدة يتم الكشف عنها"^(٤٥)، وهذا خلاف ما قامت به محكمة العدل العليا الأردنية، فقد اعتبرت أن الدعوى تكون مستوجبة الرد إذا قدمت بعد مضي مدة الطعن. وعليه وبما أن محافظ العاصمة أصدر قراراً إدارياً بتوقيف ... وحيث أن الدعوى أقيمت بعد مضي سبعة أشهر على قرار التوقيف الذي علم به المستدعي علماً يقيناً وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لتقدمها بعد انقضاء مدة الطعن^(٤٦).

ويرى الباحث أن ما قامت به محكمة العدل العليا كان غير صحيح، وذلك بتقييد ميعاد للطعن في قرارات التوقيف الإداري، وإنما كان عليها اعتبار قرارات التوقيف الإداري من القرارات الإدارية المستمرة، من أجل أن تبقى آثارها متجددة بصورة مستمرة، وذلك بسبب الطبيعة الخاصة التي تميز قرار التوقيف الإداري باعتباره

قراراً له صلة مباشرة بالحريات العامة، وأن عدم التقيد بميعاد لطعن قرار التوقيف الإداري يشكل ضمانة هامة للحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم.

ثالثاً: الاعتقال الإداري إجراء ضبطي وقائي

لقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لقرار التوقيف الإداري، فذهب رأي على أنه ذو طبيعة عقابية، وخاصة في حالة التوقيف الذي يصدر عقب صدور الحكم بالبراءة أو إيقاف التنفيذ^(٤٧). وذهب رأي آخر على أن قرار التوقيف هو جزء إداري، ويبرر هذا التكيف الفائلة التي تعود على الشخص الموقوف من ضرورة تسبب هذا القرار من قبل الإدارة، وهو ما يسمح للشخص الموقوف معرفة هذه الأسباب والطعن فيها أمام القضاء^(٤٨). وذهب رأي آخر إلى تكيف التوقيف الإداري بأنه تدبير وقائي يهدف إلى درء خطورة الشخص الموقوف، وذلك باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل الحفاظ على الأمن العام والنظام العام، ومنع مصدر الخطورة من الإضرار بالنظام العام في المجتمع^(٤٩).

وعلى ذلك فإن قرار التوقيف الإداري هو إجراء وقائي^(٥٠) تباشره السلطة الإدارية المتمثلة بالحاكم الإداري، استناداً إلى قانون منع الجرائم بهدف المحافظة على النظام العام، وبدل على طبيعته الوقائية لعدم اشتراط ارتكاب مخالفة لإصداره، بل يكفي حالة الخطورة أو الاشتباه والسوابق أو تهديد الأمن العام ولو لم يرتكب أي فعل، كذلك فإن الإجراء لا يعد عقوبة لاعتبارات عديدة منها، الجهة المختصة بإصداره، والهدف منه، والسبب المؤدي إليه.

رابعاً: التوقيف الإداري هو إجراء مخصص الأهداف

إن التوقيف الإداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وعلى ذلك فإن التوقيف الإداري يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة عندما يستهدف التوقيف تحقيق منفعة شخصية أو لمنفعة ليست ذات صفة عامة، فهو إجراء ضبطي يخضع لقاعدة تخصيص الأهداف^(٥١). وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا

الأردنية، والتي قضت " إن قرار المحافظ بتوقيف المستدعيين إلى إشعار آخر لمنع وقوع جريمة دون توفر أي حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ومستوجباً للإلغاء"⁽⁶⁷⁾، وقضت محكمة العدل العليا في إحدى قراراتها على الهدف من القرارات الإدارية وتضمن قرارها " النتيجة النهائية التي يسعى إليها رجل الإدارة من إصدار القرار الإداري، على أن تستهدف جميع القرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة "⁽⁶⁸⁾ فعلى الإدارة أن تلتزم بتحقيق المصلحة العامة كما حدده المشرع وأن لا تقوم بإساءة استعمال السلطة لأهداف شخصية أو لأهداف لا تحقق المصلحة العامة، وإلا كان قرارها مستوجب الإلغاء.

وعلى ذلك فإن الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري تتمثل في أنه قرار إداري وقتي متعلق بفرد معين (يحل بالنظام العام)، ويصدر من جهة إدارية مختصة، متضمناً إجراء من إجراءات الضبط الإداري لمواجهة حالة الخطورة من أبقاء أحد الأفراد طليقاً مشكلاً خطراً على الأمن العام والنظام العام، وذلك عن طريق سلب حريته لمنع وقوع جريمة من أجل الحفاظ على النظام العام.

المبحث الثاني

نطاق التوقيف الإداري

إن نطاق التوقيف الإداري يعني الحدود التي يفرض ضمنها التوقيف سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وذلك أن للتوقيف ضوابط وقيود تختلف بحسب الظروف السائدة⁽⁶⁹⁾، حيث أن الحريات العامة تتسع وتضيق حسب القيود التي تضعها أنظمة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية. وعلى ذلك قمت بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

المطلب الأول: التوقيف الإداري في ظل الظروف العادية.

المطلب الثاني: التوقيف الإداري في ظل الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

التوقيف الإداري في ظل الظروف العادية

إن التوقيف الإداري هو إجراء وقائي الهدف منه منع الإخلال بالنظام العام، وتلجأ إليه الدول من أجل حماية الأمن العام، والأصل أن لا يستخدم إلا في أضيق الحدود حتى لا يشكل خطراً على الحريات العامة، وهذا معمول به في فرنسا التي لم تلجأ إليه إلا في الظروف العصبية (الظروف الاستثنائية) التي مرت بها^(٥٥). وفي مصر لم يعد قائماً في النظام القانوني المصري تشريع دائم يميز الاعتقال خارج حالة الطوارئ التي ينظمها القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨^(٥٦). وأما في الأردن فإن قانون منع الجرائم يمنح الحاكم الإداري (المحافظ، المتصرف) اتخاذ إجراءات وتدابير وقائية تستهدف منع وقوع الجريمة والحفاظة على النظام العام، وذلك في الظروف العادية، ويعتبر هذا القانون قيماً على الحريات العامة^(٥٧). وقد حدد قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ الحالات الموجبة للتوقيف الإداري، حيث نصت المادة الثالثة^(٥٨) "إذا

اتصل المتصرف أو كان لديه ما يجمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة أدناه، ورأى أن هنالك أسباباً كافية لاتخاذ 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 سكر تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس.
وعلى ذلك سوف نقوم بذكر حالات التوقيف الإداري على الشكل الآتي:
الفقرة الأولى (الحالات الموجبة للتوقيف الإداري):

١. التواجد في ظروف تجلب الشبهة: إن المشرع منح للمحافظ سلطة تقديرية في تحديد الظروف التي وجد بها هذا الشخص في مكان عام أو خاص، وأنه كان على وشك ارتكاب جريمة أو المساعدة على ارتكابها، كارتكاب جريمة مخدرات^(٥٩). وقد عرف جانب من الفقه هذه الحالة بأنها "صفه 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 بالاعتقاد على ارتكابها لأسباب مقبولة"^(٦٠). ولم يقم المشرع بتحديد ماهية هذه الحالة بشكل دقيق، وعليه يجب أن نفرق بين الشروع والأعمال التحضيرية. فقد نص المشرع الأردني على أنه لا عقاب على الأعمال التحضيرية، ولا يشكل العمل التحضيري للجريمة شروعا فيها^(٦١).

وقد قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها القديمة "إذا اقتنع المتصرف من البيانات التي استمعها أن المستدعي كان في حالة تدل على أنه على وشك ارتكاب جريمة تهريب المخدرات، فإن من حقه اللجوء إلى تطبيق قانون منع الجرائم. إذ أن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا القانون أجازت تطبيق أحكام قانون منع الجرائم على كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه على وشك ارتكاب أي جريمة أو المساعدة على ارتكابها"^(٦٢). ويتضح من هذا القرار أنه إجراء وقائي بحق الشخص الذي كان ينوي الشروع في جريمة تهريب المخدرات، وأن هذا الإجراء الضبطي يهدف إلى الحفاظ على السلامة العامة والأمن العام، أما الشروع فيعني: البدء في تنفيذ فعل من الأفعال الظاهرة المؤدية إلى ارتكاب جنائية أو جنحة، وقد لا يتمكن الفاعل من إتمام الأفعال اللازمة لحصول تلك الجنائية أو الجنحة

لأسباب لا دخل لإرادته فيها^(١٣٦). فعندما يبدأ الفاعل في تنفيذ فعل يخرج من دائرة الأعمال التحضيرية ليدخل بدائرة الأعمال التنفيذية للجريمة، فالمشرع هنا يتدخل بالعقاب، وذلك لتحقيق الخطر الذي يهدد المصلحة التي يحميها القانون^(١٣٧).

وعلى ذلك يرى الباحث أنه كان من الأسلم للمشرع تطبيق نص المادة ٣٨٩/٥ من قانون العقوبات، كونه نص على ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون منع الجرائم بما يخص الشبهة ووجوده في مكان غير مشروع، وكون أن السلطة القضائية هي صاحبة الاختصاص الأصيل، كما وأنه لا يجوز منح الضابطة العدلية حق احتجاز شخص كان على وشك ارتكاب جريمة أكثر من ٢٤ ساعة من تاريخ القاء القبض عليه حسب نص المادة (١٠٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وإلا يعتبر ذلك تعددً واغتصاباً للاختصاص من قبل السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، كون أن السلطة القضائية هي التي تقوم بالتحقيق مع الشخص من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة. فإذا كان هذا الشخص موقوف حسب قانون منع الجرائم فكيف للسلطة القضائية التحقيق معه.

٢. اعتياد اللصوصية والجرائم المرتبطة بها: منح قانون منع الجرائم المحاكم الإداري (المحافظ، المتصرف) صلاحية التوقيف للحفاظ على الأمن العام كل شخص معتاد على السرقة واللصوصية أو حيازة الأموال المسروقة أو إخفائها أو التصرف بها أو معتاد على حماية اللصوص وإيواءهم، فيتحقق الاعتياذ حين تتوافر عند هذا الشخص شروط الاعتياذ وتثبت خطورته الإجرامية أي احتمال ارتكابه لجريمة تالية^(١٣٨). ويفترض ركن الاعتياذ الانتظام والاضطراد في مباشرة نوع معين من النشاط، ويكون التكرار جوهرًا وتوصف الجريمة عندئذ بهذا الوصف^(١٣٩)، وهنا بين المشرع الأردني في المادة (٣) فقرة (٢) أن الخطورة الإجرامية للشخص تكون حسب اعتياده على تكرار هذا النشاط، ولم يشترط القانون مرور فترة زمنية معينة بين كل فعل من الأفعال المتكررة التي تقوم بها جريمة التكرار. وهذا ما قضت به

محكمة العدل العليا في أحد أحكامها " أن المستدعي اتهم بارتكاب جرم السرقة وجرى التحقيق معه في الدعوى التحقيقية، كما أودع إلى مدعي عام وقاضي صلح عمان مرات عديدة وبتهم مختلفة وردت تفاصيلها في كشف الأسبقيات المرز أماننا وعن المدة ما بين ٨٧-٩٥، فضلاً عن تقارير صادرة عن شرطة محافظة العاصمة تنبئ عن تواجده في ظروف توجب الشبهة في جبل الحسين"^(١٧).

وعليه اكتفت المحكمة بأن يوصف الشخص بأنه معتاد، وأن يتهم مرات عديدة خلال مدة تتسم بالطول النسبي، حتى وإن لم تصدر بحقه أحكام قضائية نهائية^(١٨). أما الفقه الجنائي فذهب إلى ضرورة أن تكون المدة الزمنية متقاربة نسبياً^(١٩).

ويرى الباحث بأن المحكمة الإدارية لم تحدد مله معينة لوصف الشخص بالاعتیاد ولم تنظر إلى عدد الأحكام الجنائية الصادرة بحق هذا الشخص من أجل توقيفه حتى لو لم يكن الحكم القضائي نهائي، بل اكتفت بأن يكون الشخص معتاداً مما يثبت الخطورة الإجرامية على أمن المجتمع، وتركت التقدير إلى الحاكم الإداري من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن العام، كون أن هذا الشخص يشكل خطراً على حياة الناس.

٣. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس: هذا يعني أن كل شخص اعتاد على القيام بالأعمال الإجرامية، وقد ألحق الضرر بالكثير من الناس وذلك بفرض إرادتهم على المحيط الذي يعيشون به، فقد أجاز المشرع الأردني لسلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات الوقائية بحق كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس، إلا أن المشرع في هذه الحالة لم يحدد معياراً ومدلولاً ثابتاً لها ولم يبين ماهيتها^(٢٠). فوجود هذا الشخص طليقاً يشكل خطراً على الناس، وتكون سلطة الحاكم الإداري مقيدة وليست مطلقة في اتخاذ الإجراءات الوقائية، بحيث يجب أن تكون قناعته مبنية على أن هذا الشخص من ذوي الأسبقيات، وأن يعترف أثناء التحقيق أنه من أصحاب

الأسبقيات، وعلى ذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها أنه " إذا كان من الثابت من البيئة المقدمة في الدعوى ومن كشف أسبقيات المستدعي الجرمية ومن اعترافاته أثناء التحقيق أنه من أصحاب السوابق الجرمية، وقد أحيل إلى المحاكم بجرائم مختلفة وأن تركه طليقاً يشكل خطراً على الناس وعلى أمنهم وسلامتهم، فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مستمداً من أصول ثابتة وبمحدود سلطة المستدعي إلى المحاكم المختصة لم تقترن بأحكام قضائية ما دام قد تمت ملاحظته في تلك القضايا تشير إلى خطورته على المجتمع^(٧١)، وهذا الحكم لا يتعارض مع الأصل العام أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، حيث تحقق الإثبات من اعترافاته بالأعمال الجرمية المتكررة، والتي تعد خطراً على النظام العام والأمن العام، ولم يقيم المشرع بتحديد وصف للخطر. وأما الفقه^(٧٢) فقد أخذ بمعيار لتحديد حالة الخطورة مفاده حالتا السوابق والشهرة. وسوف نقوم بتبيان كل حالة على حدة:

الحالة الأولى: السوابق:

وهي أن يسلك الشخص في حياته مسلكاً يدل على نفسية ميالة للإجرام والاستهانة بحياة الناس^(٧٣)، حيث تعتبر السوابق التي تتضمن ارتكاب الجاني لأكثر من جريمة مؤشراً على مكمون نفسه المناهضة للمجتمع وقوانينه. وقد حدد الأستاذ الدكتور علي الشطناوي أنه يجب توافر ثلاثة شروط لوصف شخص بأنه خطر:

- أ- أن يكون الشخص قد ارتكب سابقاً إحدى الجرائم الواقعة على الإنسان بصورة عمدية.
- ب- أن يسلك الشخص سلوكاً بعد إدانته جنائياً يدل على أنه سقط في زمرة الأشرار الخطيرين من غير رجعة.
- ج- أن ينطوي السلوك الجديد على خطر يهدد حياة الناس حتى لو كان احتمالياً.

وحسب الشرط (أ) فقد أكدت عليه محكمة العدل العليا في قراراتها، حيث قضت بأنه "أن الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من قانون منع الجرائم تميز للمستدعي ضده أن يصدر مثل هذا القرار إذا اقتنع بأن ترك الشخص بلا كفالة من شأنه أن يشكل خطراً على الآداب والأخلاق" وهنا المحكمة لم تفرق بين الجرائم الواقعة على إنسان وغيرها من الجرائم، كالجرائم الواقعة على الأخلاق كما نصت في حكمها^(٧١). وحسب الشرط (ب) فقد قضت محكمة العدل العليا في إحدى قراراتها بأنه "أن سفر المستدعي إلى مدينة وارسو وعودته إلى الأردن دون أن يبدو منه أي نشاط ينطوي على احتمال وقوع خطر منه على الناس، لا يبرر اتخاذ إجراءات بحقه بموجب قانون منع الجرائم، ولم يرد في إضبارة التحقيق أي دليل على قيام المستدعي أو احتمال قيامه بمثل هذا النشاط"^(٧٢). وأما الشرط (ج) فقد قضت في أحد أحكامها بقولها "أن ترويج الإشاعات ضد رجال الشرطة والأمن العام لا يشكل خطراً على الناس، وهذه التهمة لا تجعل الشخص في حل كونه طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس"^(٧٣)، أي يجب أن يكون هذا الخطر يهدد حياة إنسان أو احتمالية لتهديد حياة إنسان، وأن تقترن هذه الأفعال الصادرة عن الشخص بأحكام قضائية حتى يعرف أنه من أصحاب الأسبقيات، ويجب توافر القصدية في ارتكاب هذه الأعمال حتى يكون هذا الشخص خطراً على الناس، أما في حالة إقلاعه عن هذه الأعمال " فلا يجوز وصف شخص بأنه خطر على الناس إذا استبان بأنه ألق و بلا رجعة عن الأفعال المخلة بالنظام العام بكل عناصره، وأثبت أنه استقام بعد عثراته السابقة، وأن نفسيته الميالة للإجرام قد تركها وبغير رجعة، وأصبح إنساناً فاعلاً في المجتمع"^(٧٤).

الحالة الثانية: الشهرة:

تعرف الشهرة على أنها "اعتقاد الشخص على ارتكاب الجرائم مما يوفر قناعة لدى المحكمة بسوء نية وسلوك المشتبه فيه، ويكفي في ذلك شهادة رجال الأمن

وجود قرائن تؤيد ذلك، وتعتبر تعدد الاتهامات قرينة على ذلك حتى ولو حكم بالبراءة لبطلان الإجراءات أو عدم كفايته الأدلة^(٧٨)، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكم سبق ذكره، حيث قضت " إذا كان الثابت من البيئة المقدمة في الدعوى ومن كشف أسبقيات المستدعي الجرمية ومن اعترافاته أثناء التحقيق أنه من أصحاب السوابق الجرمية وقد أحيل إلى المحاكم بجرائم مختلفة، وأن تركه طليقاً يشكل خطراً على الناس وعلى أمنهم وسلامتهم، فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مستمداً من أصول ثابتة من الأوراق وبمحدود سلطة المستدعي ضاه التقديرية وأن أسباب الطعن لا ترد عليه، ولا يرد الاحتجاج بأن القضايا التي أحيل بها إلى المحاكم المختصة لم تقترن بأحكام قضائية ما دام قد تمت في تلك القضايا التي تشير إلى خطورته على المجتمع"^(٧٩)، وقضت أيضاً " بأن لا وجه للاحتجاج بأن القضايا التي أحيل بها المستدعي للمحاكم المختصة لم تقترن بأحكام قضائية ما دامت قد تمت ملاحقته في تلك القضايا التي تشير على خطورته على المجتمع"^(٨٠). وعلى ذلك فإن هذه الحالة أوسع من الحالة السابقة، بحيث لا تتطلب هذه الحالة اقتران الشخص بأحكام قضائية، بل يكفي أن يشاع أن هذا الشخص خطر، وتكون الشهرة بما يصل إلى السلطات وما تلمسه من قرائن نتيجة التحقيق، وهذا يوضح أنه لا يشترط لتوقيف شخص أن يكون من أصحاب الشهرة، لأن ذلك يرجع إلى قناعة وتقدير الحاكم الإداري بأن هذا الشخص يشكل تهديداً على الناس والأمن العام أم لا.

أما فيما يتعلق بالكفالة فقد منح المشرع للحاكم الإداري الحرية في قبول ورفض أي كفيل لا يرضى بكفالته لأسباب يدونها في الضبط، دون أن يبين المشرع الأسباب التي يستند إليها الحاكم في حالة رفض قبول الكفالة، ولكن اشترط تدوين أسباب الرفض في الحضر، وبالتالي يمكن إعمال رقابة المحكمة الإدارية فيها.

الفقرة الثانية (إجراءات التوقيف الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم):

الإجراء الأول: إصدار الحاكم الإداري مذكرة حضور تازم الشخص المشتبه به بالحضور أمامه، وهو ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون منع الجرائم. ويأتي هذا

الإجراء بناءً على المعلومات التي وصلت إلى سلطة الضبط الإداري أو عن طريق إخبار بأن هناك شخص يهدد الأمن العام وينتسب إلى صنف من الأصناف السابقة الذكر، أو أن هناك أسباب كافية تبرر اتخاذ إجراءات وتدابير وقائية بحقه^(٨١). فكل من اعتاد اللصوصية أو كان من أصحاب السوابق والشهرة فيحق للحاكم الإداري إصدار مذكرة إحضار استناداً إلى ما وصل إليه من معلومات، أو عن طريق تبليغ في أن هذا الشخص يهدد الأمن العام ويشكل خطراً على الناس.

الإجراء الثاني: إصدار مذكرة للقبض، وهذا ما أكدته المادة الرابعة من قانون منع الجرائم وإجراء التحقيق معه، وذلك أن التحقيق الذي تجر به سلطة الضبط الإداري لا يستهدف منه إثبات ارتكاب أفعال معينة، وإنما وجود خطر يهدد النظام العام حتى وإن كان هذا الخطر محتملاً^(٨٢). فالتحقيق من الإجراءات المهمة التي تولد القناعة الحقيقية وتوجيه السلطة التقديرية لأفضل ما يمكن؛ لمعرفة مدة انتماء المشتبه به إلى الأصناف الواردة في المادة الثالثة، ويجب أن يتضمن التحقيق سماع أي بينة يتقدم بها المشتبه به ومناقشته بها تفصيلاً، ومناقشته بالتهم الموجهة إليه على أن يلتزم المتصرف بمناقشته بالتهم الواردة في مذكرة الإحضار، ولا يجوز مناقشته في أي تهم لم تتضمنها تلك المذكرة^(٨٣). ويخرج هذا التحقيق باحتمالين، الأول: أن هذا الشخص لا يشكل خطراً فلا يقوم بتقديم تعهد، ويتم الإفراج عنه بعد أن يتم تدوين ذلك في المحضر. والثاني: بأن هذا الشخص يشكل خطراً كونه ينتمي إلى صنف من الأصناف سابقة الذكر، وهذا ما جاء في نص المادة الخامسة من قانون منع الجرائم^(٨٤). وعليه تقوم سلطة الضبط الإداري باتخاذ الإجراءات الضبطية، الأول: إلزام الشخص بتقديم تعهد حسن سيرة وسلوك، والثاني: الإقامة الجبرية، من أجل المحافظة على الأمن العام.

وبرى الباحث أن نص المادة الخامسة تمنح الحاكم الإداري صلاحية القبض والتحقيق وسماع البيّنات واتباع الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ويعتبر هذا تعدد على الحاكم النظامية صاحبة الاختصاص.

الإجراء الضبطي الأول: إلزام الشخص بتقديم تعهد حسن سيرة وسلوك

حسب نص المادة الثالثة من قانون منع الجرائم فإن للحاكم الإداري اتخاذ ما يستوجبه من إجراءات وقائية، بما يوجب على الحاكم الإداري صاحب الاختصاص أن يصدر إلى الشخص المعني مذكرة حضور يكلفه فيها بالحضور أمامه ليتبين إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد أو كفالة أو كفلاء أو بدون ذلك، ليتعهد بموجبها بأن يكون حسن السيرة والسلوك خلال المدة المضروبة في صك التعهد أو الكفالة وحسب ما يقدر الحاكم الإداري، على أن لا تتجاوز مدة السنة الواحدة، وأن لا يخرج موضوعها عن التزامه بالسيرة الحسنة وعدم إتيان أي فعل من شأنه تكدير الصفو والطمأنينة العامة^(٨٥). وهذا ما أكدت عليه المادة (١٢) أنه يجب أن لا تزيد مدة التعهد عن سنة وأحده^(٨٦). وكذلك نصت المادة (٦) أن هذا التعهد يعطية الشخص بصفته أصيلاً أو كفيلاً بحسب قرار سلطة الضبط الإداري، وفي حالة أخل هذا الشخص المكفول بشروط التعهد وثبت إدانته بارتكاب جرم ما يعد إخلالاً بالتعهد، وعليه إما أن تقرر مصادرة مبلغ التعهد أو أن يلزم الكفيل بتقديم المبلغ الذي تعهد به ويكون هذا المبلغ محدداً من قبل الحاكم الإداري ويعتبر قرار سلطة الضبط نهائياً^(٨٧). وفي حالة حالة لم يقم الشخص الذي صدر بحقه قرار التكفيل بإعطاء التعهد المطلوب منه خلال المدة المحددة فإنه يسجن إلى حين تقديم هذا التعهد أو انتهاء المدة المحددة في التعهد^(٨٨). ولسلطة الضبط الإداري (الحاكم الإداري) إذا اقتنع أن هذا الشخص الذي لم يقدم تعهداً لا يعرض الجمهور للخطر أن ترفع أمره لوزير الداخلية للإفراج عنه^(٨٩)، ولوزير الداخلية أن يلغي في أي وقت أي تعهد أعطي بموجب هذا القانون أو أن يعدله لمصلحة الشخص الذي أعطاه، كما يجوز لأي كفيل كفل آخر أن يقدم

لسلطة الضبط الإداري طلباً لإلغاء الكفالة^(٩١)، ولسلطة الضبط الإداري في حالة إلغاء إلغاء الكفالة أن يصدر مذكرة حضور أو مذكرة قبض لإعلام الشخص المكفول بإلغاء الكفالة وإلزامه بتقديم كفالة جديدة. ولسلطة الضبط الإداري إصدار أمر بحبسه إذا لم يقدم الكفالة أو إحضار كفيل. ولسلطة الضبط الإداري (الحاكم الإداري) إلغاء كفالته إذا تبين أن هذا الكفيل لم يعد أهلاً للكفالة ويلزم المكفول بتقديم كفيل جديد بالشروط السابقة^(٩٢).

ولا يعتبر تقديم الشخص لتعهد حسن سيرة وسلوك إذعاناً منه لقبوله الإجراء الضبطي المتخذ بحقه، ولكن يحتفظ بحق رفع دعوى إلغاء ضد هذا القرار إذا ما تبين أنه غير مشروع، وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا قبل أن تلغى. حيث قضت في أحد قراراتها "أن تقديم المستدعي لكفاله حسن سيرة وسلوك لا يعتبر إذعاناً للقرار بتنفيذه ما دام أن ذلك تم تنفيذاً لقرار السلطة الإدارية الأمر لقاء إطلاق سبيل المستدعي من الحفظ، ولم يكن هذا التقديم صادراً عن إرادة حرة ورضاً حتى يعتبر إذعاناً من الطاعن"^(٩٣). وعليه فإن قبول تقديم التعهد بحسن السيرة والسلوك الصادر من قبل سلطة الضبط الإداري لا يعتبر إذعاناً، وأن المحكمة ترد الدعوى في حال أذعن الشخص للقرار الإداري الصادر بمواجهته^(٩٤). كما وأن للحاكم أن يرفض كفالة أي كفيل لأسباب يدونها في المحضر^(٩٥).

الإجراء الضبطي الثاني: الإقامة الجبرية

إن ما يقوم به الحاكم الإداري من صلاحية تقديرية واسعة بموجب قانون منع الجرائم من إجراءات ضبطية على الأشخاص الذين تنطبق عليهم المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، تعد مساساً بحرياتهم في الإقامة والتنقل، لأن الدستور كفلها. وهذا ما أكدته المادة (٩/ الفقرة الثانية) من الدستور الأردني بقولها "لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون". وهذا الحق لا يجوز تقييده إلا عند الضرورة ووفق القانون وفي الحدود

المبينة به، وعلى ذلك فقد منحت المادة (١٢) من قانون منع الجرائم للحاكم الإداري أن يأمر بوضع شخص تحت رقابة الأمن العام، ولكن شريطة أن لا تتجاوز هذه المدة سنة واحدة بدلاً من تقديم تعهد أو بالإجرائين معاً. وقد حددت المادة (١٣) من قانون منع الجرائم القيود التي تسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابة الشرطة وفق ما يقرره الحاكم الإداري (المتصرف)^(٩٥). وكل من وضع تحت رقابة الشرطة أو المدرك وتختلف عن مراعاة أحد الشروط المبينة في القرار يعاقب بالحبس مدة أقصاها ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً، أو بكلتا هاتين العقوبتين، وهذا ما قضت به المادة (١٤) من قانون منع الجرائم. ويستفاد من ذلك أن المحكمة النظامية هي صاحبة الاختصاص في تنفيذ قرار المتصرف المتضمن تحصيل مبلغ الكفالة حسبما هو متبع في تحصيل المبالغ الحقوقية، وإيضاً تنفيذ عقوبة الحبس عن طريق المحكمة المختصة^(٩٦)، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها " أن قرارات الإدارة المتخذة لتحصيل الأموال العامة هي قرارات لا تدخل في عداد القرارات الإدارية القابلة للطعن بدعوى الإلغاء لأنها إجراءات تنفيذية لتحصيل الأموال العامة بالطرق الإدارية، وأن المنازعة بخصوصها لا تخرج عن كونها منازعة حقوقية تختص المحاكم المدنية بنظرها دون غيرها"^(٩٧). كما وقضت محكمة التمييز " أن تغيب المتهم عن مكان الإقامة الجبرية يشكل جنحة التغيب عن إثبات الوجود، خلافاً لأحكام المادتين ١٣ و١٤ من قانون منع الجرائم"^(٩٨)، وهنا محكمة التمييز كيفت حكمها استناداً إلى المادة (١٤) من قانون منع الجرائم.

وعليه فإن للمتصرف في حال تأكد القناعة لديه بأن المشتبه به يشكل خطراً على النظام العام، فيقوم بإلزام المشتبه به بتقديم تعهد بالالتزام بالقانون، فإن أبى أو عجز يمكن للمتصرف فرض الإقامة الجبرية عليه لمدة لا تتجاوز سنة، وله الحق إذا رأى ضرورة إصدار مذكرة توقيف وفق سلطته التقديرية التي لها مدلول ومجال واسع في هذا الشأن، بحسب كل حالة على حدة للحفاظ على النظام والأمن العام.^(٩٩)

ويرى الباحث أن قانون منع الجرائم منح الحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة من أجل الحفاظ على النظام العام والأمن العام في الظروف العادية، وأن هذه السلطة يجب أن تكون مقيدة وذلك حتى لا يكون هناك تعسف في استعمالها والتأثير على الحريات العامة. فيجب على الحاكم الإداري إصدار قرار التوقيف الإداري مراعيًا الغاية التي يتطلبها القانون والتي تتمثل بالحفاظ على النظام العام، وأن يصدر قرار التوقيف بناءً على سبب مستحيح ومشروع، أي أن يكون السبب حقيقي وكافي لإصدار قرار التوقيف. وعلى الحاكم الإداري أن يراعي التناسب بين قرار التوقيف وجسامة الخطر الذي يهدد النظام العام، وأن ما تقوم به المحكمة الإدارية في مراقبة القرارات الصادرة من الحاكم الإداري التي تستند إلى قانون منع الجرائم، هو ضمانه للأفراد في مواجهة الإدارة بخصوص قرارات التوقيف وحقه في إلغاء هذه القرارات أمام المحكمة الإدارية.

المطلب الثاني

التوقيف الإداري في ظل الظروف الاستثنائية

إن سلطة الحاكم الإداري واسعة في ظل الظروف الاستثنائية التي تهدد سلامة الدولة، مما يقتضي التوسع في السلطة التنفيذية على حساب السلطة القضائية في مواجهة الخطر الذي يهدد البلد، كوقوع حرب أو اندلاع فتنة أو اضطرابات. ففي مثل هذه الظروف تعلن الحكومة حالة الطوارئ حتى تتمكن من مواجهة هذا الخطر بشكل سريع، وهذا ما نص عليه الدستور الأردني في المادة (١٢٤) "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ، فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجب الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات 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."^(١٠) وقد أيدت ذلك الاتفاقية الدولية الخاصة

.....
بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، حيث جاء في المادة الرابعة منها "لأنه في حالة وجود خطر عام استثنائي يهدد وجود الأمة ويعلن عنه بصك رسمي، فإن الدولة تستطيع أن تتخذ وفي أضيق الحدود تدابير مخالفة للالتزامات المنصوص عليها في هذه المعاهدة، شريطة ألا تكون مخالفة للالتزامات الأخرى التي يفرضها القانون الدولي"^(١١٠)، وعليه تعرف هذه الحالة بأنها " نظام استثنائي تتسع فيه سلطات الضبط الإداري ويهدف إلى مواجهة الأزمات والأخطار القومية التي تعجز السلطة التنفيذية عن مواجهتها بما لديها من سلطات في الظروف العادية"^(١١١)، وجاء في نص المادة (١٢٥) من الدستور الأردني:

١. في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة، فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها.

٢. عند إعلان الأحكام العرفية، للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بغض النظر عن أحكام أي قانون معمول به، وبظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يُعفو من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية." وعلى ذلك نفرق بين حالي قانون الدفاع والأحكام العرفية:

الحالة الأولى: التوقيف الإداري وفقاً لقانون الدفاع

تعتبر المادة (١٢٤) من الدستور هي السند القانوني للتوقيف وفق قانون الدفاع، حيث تجيز التوقيف في الأحوال التي تتعرض لها المملكة للخطر، ويكون نفاذ هذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء. ويعتبر إعلان حالة الطوارئ وأعمال قانون الدفاع من أعمال السيادة، فلا تخضع لرقابة القضاء الإداري

في الأردن، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا " أن جلاله الملك هو وحده صاحب حق وجود الطوارئ أو عدم وجوده، ولا تستطيع المحكمة أن تتصدى لهذا التقدير"^(١١٣)، وأجازت المادة الرابعة من قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ صلاحية القبض على الأشخاص الذين تعتبر أفعالهم مضرّة بسلامة شرق الأردن وتوقيفهم، ومنع دخولهم إلى شرق الأردن أو إبعادهم وبموجب المادة الرابعة التي نصت على " تكون الأحكام التالية نافذة المفعول طيلة دوام العمل بهذا القانون ٢، القبض على الأشخاص الذين تعتبر أفعالهم مضرّة بسلامة شرق الأردن وتوقيفهم ومنع دخولهم إلى شرق الأردن أو إبعادهم منها وتفتيش هؤلاء الأشخاص وتفتيش عقاراتهم". وبمقتضى المادة الرابعة من نظام الدفاع السابق صدر نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩، حيث نصت المادة ٩ منه على أنه " لرئيس الوزراء بأمر يصدره في هذا الشأن أن يوعز بتوقيف أي شخص، وله أن يأمر بالاحتفاظ 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"^(١١٤). وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا، إذ أقرت بدستورية المادة ٩ مكررة من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩، طالما أن أنظمة الدفاع تتمتع بقيمة القانون العادي، وشريطة أن تقرأ في ضوء المادة الرابعة من قانون الدفاع على أن تتوفر شروط القيام بأفعال مضرّة بسلامة المملكة من الأشخاص الذين يقبض عليهم ويوقفون بموجب تلك المادة"^(١١٥). وفي عام ١٩٩٢ تم صدور قانون الدفاع الجديد رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ واستناداً لأحكام المادة ١٢٤ من الدستور ألغي قانون الدفاع عن شرق الأردن ١٩٣٥ وجميع أنظمة الدفاع وأمر الدفاع الصادرة بمقتضى"^(١١٦)، وجاء في القانون الجديد الذي لم يعمل به لغاية الآن لعدم وجود حالة طوارئ وفي المادة الرابعة من هذا القانون " لرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية: أ- وضع القيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطيرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم"^(١١٧). وبما أن قانون الدفاع الجديد

لم يعمل به لغاية الآن، كون أن المملكة الأردنية لم تشهد أية أحوال استثنائية منذ العام ١٩٩٢ إلى غاية 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 قانون الدفاع عن شرق الأردن لعام ١٩٣٥ من أنظمة الدفاع التي وسعت من صلاحية سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية التي استمرت من العام ١٩٣٩ حتى عام ١٩٩٢^(١٠٨). وبذلك فقد نص قانون الدفاع على سلطة التوقيف الإداري من أجل الحفاظ على أمن وسلامة المملكة من أي شخص يشكل خطراً والقبض عليه، وقد اختلف الفقه في تحديد القيمة القانونية التي يتمتع بها هذا النظام، فمنهم من قال أن أنظمة الدفاع تتمتع بقيمة قانونية مساوية للقوانين العادية، فهي أقل مرتبة من الدستور، ذلك أن الدستور هو الأساس القانوني لهذه الأنظمة فلا يعقل أن تكون أنظمة الدفاع بقيمة أعلى من السند القانوني التي صدرت إستناداً لها^(١٠٩).

ومن وجهة نظر الباحث أن هذا الاتجاه هو غير صحيح، كون أن الدستور هو السند القانوني لهذه الأنظمة.

و يجب أن يستند قرار التوقيف الإداري إلى سند قانوني وهو المحافظة على النظام العام لتبرير سبب التوقيف، ولكن شهد الواقع العملي تعسفاً في استخدام هذه الصلاحية، حيث قضت محكمة العدل العليا " أن الأمر الذي يصدره وزير الداخلية بتوقيف شخص لأجل غير مسمى استناداً لنظام الدفاع بحجة أنه سلك سلوكاً يتعارض مع مصلحة الأمن العام، مع أن هذا الشخص محكوم بموجب قانون مقاومة الشيوعية وموجود في السجن ولم يتم ملة محكوميته جدير بالإلغاء، لأنه يستند إلى سبب غير قانوني"^(١١٠). وقد منح الدستور الإدارة الخروج عن قواعد الاختصاص في الظروف الاستثنائية وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٤) من الدستور الأردني بعبارة " صلاحية وقف قوانين الدولة العادية " وكما نصت المادة سابقة الذكر (١٢٥) من الدستور في الفقرة الثانية على ذلك، والأحوال الاستثنائية تحتاج في بعض الأحيان

الخروج عن قواعد الاختصاص بحيث يمكن وقف التشريع أو تنفيذ حكم قضائي أو ممارسة الأعمال التشريعية، فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعمل في الظروف الاستثنائية بكل طاقته^(١١١).

ولا يجوز للإدارة أن تتمسك بالمصلحة العامة لتبرير مخالفتها لقواعد الاختصاص إلا في الظروف الاستثنائية^(١١٢)، ولكن هذه السلطة غير مطلقة بل تخضع للرقابة القضائية حول مشروعية القرار الصادر من الإدارة في الظروف الاستثنائية، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا في أحد أحكامها " 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"^(١١٣)، وأما بالنسبة لعنصر الشكل والإجراءات، فقد أجاز المشرع للإدارة تجاوزها في الأحوال الاستثنائية، وهذا ما استقر عليه القضاء حول إمكانية الخروج عن قواعد الشكل والإجراءات في الظروف الاستثنائية، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا، فجاء في حكمها بمشروعية قرار المحافظ الصادر بموجب قانون الدفاع بتوقيف شخص دون اتباع الأشكال التي يتطلبها القانون، ومنها التسبب أو بيان الأفعال التي قام بها المستدعي، كون أن المحافظ وجد أن للمحافظة على السلامة العامة يجب اعتقال هذا الشخص، فيكون هذا القرار غير مخالف للقانون^(١١٤). وأما بالنسبة لعنصر الحل والذي يقصد به الآثار القانونية المترتب عليها، سواء بإنشاء أو إلغاء أو تعديل مراكز قانونية، أجاز القضاء الخروج عنه في الظروف الاستثنائية، ولكن ضمن إطار مبدأ المشروعية، وتكون القرارات الصادرة من الإدارة الخارجة عن المحل تحت رقابة المحكمة الإدارية. وأما بالنسبة للغاية والسبب فقد استقر القضاء الإداري على مبدأ راسخ يتمثل في عدم جواز الخروج عليهما، سواء في الأحوال العادية أو الاستثنائية^(١١٥)، كون أن الغاية والسبب في صدور القرارات الإدارية هي المحافظة على النظام العام فلا يمكن الخروج عنها.

الحالة الثانية: التوقيف الإداري وفقاً للأحكام العرفية

إن لجلالة الملك وحده سلطة إعلان الأحكام العرفية، وهذا ما نص عليه الدستور الأردني في المادة ١٢٥/١، فالملك له إصدار الأحكام العرفية لوجود طوارئ خطيرة، كوقوع حرب أو اضطرابات أو كوارث ... الخ، لتقديره بعدم كفاية التدابير والإجراءات المتخذة بمقتضى المادة ١٢٤ من قانون الدفاع في حماية الأمن داخل الأردن، فيصدر هذا القرار بناءً على قرار من مجلس الوزراء.

وقد أعلنت الأحكام العرفية في المملكة مرتين في ظل الدستور الثالث لعام ١٩٥٢، حيث أعلنت لأول مرة عام ١٩٥٧ بموجب الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (١) تاريخ ١٩٥٧/٤/٢٥ التالي " بالنظر إلى الطوارئ الخطيرة التي تجتاز البلاد في الظروف الحاضرة مما يعتبر معها أن التدابير والإجراءات القائمة في الوقت الحاضر بموجب قانون الدفاع وفقاً للمادة ١٢٤ من الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة، واستناداً إلى المادة ١٢٥ من الدستور، يقرر مجلس الوزراء الالتماس إلى جلالة الملك المعظم وفقاً للصلاحيات الدستورية بمقتضى الفقرة الأولى من المادة ١٢٥ المشار إليها، أن تعلن الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة اعتباراً من تاريخ ١٩٥٧/٤/٢٥". وانتهت الأحكام العرفية بعد عام من إعلانها، أي بتاريخ ١٩٥٨/١١/٢٩، وذلك بإعلان من رئاسة الوزراء بناءً على إرادة سامية صادرة بتاريخ ١٩٥٨/١١/٢٩ بإنهاء الأحكام العرفية في المملكة. ثم أعلنت الأحكام العرفية للمرة الثانية بصور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٤) تاريخ ١٩٦٧/٧/٥، وذلك بسبب الحرب بين العرب وإسرائيل، وبقيت تلك الأحكام العرفية مطبقة أكثر من ٢٤ عام إلى أن ألغيت بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٤، بناءً على إرادة ملكية سامية^(١١١).

والحكمة الإدارية المختصة بنظر الطعون في قرارات التوقيف الإداري التي تصدر سداً لأحكام الإدارة العرفية أو الأنظمة الصادرة بمقتضى التعليمات التي لا تستهدف

الدفاع عن المملكة كونها قرارات غير مشروعة وغير محصنة، لعدم اعتبارها من القرارات التي وردت بنص المادة الخامسة من تعليمات الإدارة العرفية، وعلى ذلك فقد قضت محكمة العدل العليا " بأن التوقيف والقبض الصادر بموجب تعليمات الإدارة العرفية تعد مشروعة إذا ما خالفت الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات في التوقيف طالما كان قرار الحاكم العسكري المحلي بداعي السلامة العامة"، وذلك بالنسبة لعيب المحل وأما عيب إساءة استعمال السلطة فقد حرصت محكمة العدل العليا على الرقابة على أن يكون القرار مشروعاً، وذلك لتحقيق غاية الحفاظ على الأمن العام والسلامة العامة، وأما عيب السبب فقد قامت محكمة العدل العليا بإخضاع هذا الإجراء لتقديرها من حيث الوقائع التي دعت إلى إصداره^(١١٧).

وعليه فإن التوقيف الإداري في الظروف الاستثنائية هو مبرر للإدارة بالتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة من أجل المحافظة على الأمن العام والسلامة العامة، على أن يكون هذا المبرر ضمن حدود القانون فلا يجب على الإدارة التوسع فيه حتى لا يكون هناك تعدد على الحريات العامة، فيجب وضع ضوابط تضمن للأفراد عدم المساس بحرياتهم وذلك كون أن الواقع العملي أثبت وجود تعسف في استخدام هذه الصلاحيات، والابتعاد عن الهدف الأساسي الذي وضع من أجله هذا النظام وهو المحافظة على الأمن العام والسلامة العامة. وعلى ذلك قامت محكمة العدل العليا بإلغاء هذه القرارات، وكان على المشرع الأردني أن يضع ضمانات أخرى كما فعل الدستور الفرنسي في المادة ٣٦ والتي لا تسمح بمد حالة الطوارئ أكثر من ١٢ يوم إلا بموافقة البرلمان.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة معالجة موضوع التوقيف الإداري، وقد تمت الإحاطة في هذا البحث لقانون منع الجرائم الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ وقانون القضاء الإداري

رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، وبعد الانتهاء من كتابة هذا البحث فقد تم التوصل إلى
والتوصيات التالية:

١. نتمنى على مشرعنا الأردني بأن يعدل بعض النصوص الواردة في قانون منع الجرائم بحيث تصبح أحكامه محددة اللفظ حتى لا يكون هنالك توسع في تفسير نصوص قانون منع الجرائم، وأن يحصر حالات التوقيف الإداري حتى لا تتوسع سلطة الضبط الإداري بتفسير نصوص القانون.
٢. نتمنى على المشرع الأردني بأن يلغي نص المادة الخامسة من قانون منع الجرائم التي تمنح الحاكم الإداري صلاحية القبض والتحقيق وسماع البينات واتباع الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، لأن ذلك يعتبر تعدي على الحاكم النظامية صاحبة الاختصاص.
٣. نتمنى على المشرع الأردني أن يضع ضوابط تضمن للأفراد عدم المساس بحرياتهم أثناء التوقيف الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، وأن لا تتوسع الإدارة في الصلاحيات الممنوحة لها في هذه الظروف، وإنما يكون الهدف الأساسي الذي وضع من أجله هذا النظام وهو المحافظة على الأمن العام والسلامة العامة.
٤. نتمنى على المشرع الأردني العمل على تفعيل قانون منع الجرائم في الظروف الاستثنائية، لا في الظروف العادية كما هو معمول في فرنسا ومصر، حتى لا يتم تقييد الحرية الشخصية للفرد وإنقاصها، وعدم إعطاء الحاكم الإداري صلاحية واسعة، حتى لا يقوم بإساءة استعمال هذه السلطة والقيام بإصدار قرارات توقيف تعسفية، وأن يتقيد الحاكم الإداري بالنصوص القانونية، بحيث تصبح أحكامه محددة اللفظ لا تحتمل التأويل والتوسع وأن تصاغ بشكل يحقق توحيد القرارات بين من يمارسون هذه الصلاحيات.



هوامش البحث

- (١) المادة (٨) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ " لا يجوز أن يوقف أحد أو يجلس إلا وفق القانون".
- (٢) د. الزعبي، خالد، شمولية الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إداريا وأمنيا، بحث في مجلة دراسات، المجلد ١٤، العدد ٨١٩٨٧، ص ١٧٢.
- (٣) المادة (٧) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ " الحريات الشخصية مصونة".
- (٤) المزين، سوسن، رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية التوقيف الإداري، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، ٢٠١١، ص ١٩.
- (٥) الخاسي عمر البصول، شرح قانون منع الجرائم، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٧٢.
- (٦) د. الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص ١٧٢.
- (٧) د. الشريف، عمر واصف، التوقيف الاحتياطي - دراسة مقارنة -، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٤٥.
- (٨) سراج، عبود، التوقيف والحقوق السياسية للفرد، بحث مقدم للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض ١٩٨٤، ص ٣.
- (٩) الفيومي، أحمد بن محمد، كتاب المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، الجزء الأول والثاني، لا يوجد مكان طبعة، ط الثالثة، ١٩٦٩، ص ١٢٨.
- (١٠) ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، الجزء الرابع، الطبعة الرابعة، مؤسسة الثقافة العربية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٤.
- (١١) العباينة، محمود أحمد، التوقيف الإداري بين الحريات الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ٢٠٠٧، ص ١٠.
- (١٢) الحسون، صالح، الموسوعة القضائية، دار الرائد العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٨، ص ٥٧٦.
- (١٣) ثابت، وجدي، النظم من أوامر الاعتقال أمام محكمة أمن الدولة العليا، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٦٨.
- (١٤) بوكحيل، الأخضر، الحبس الاحتياطي في التشريعات الجزائرية المقارن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٩.
- (١٥) المجالي، نظام، الضوابط القانونية لشرعية التوقيف - دراسة في التشريع الجزائري الأردني -، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الخامس، العدد الثاني، جامعة مؤتة، ١٩٩٠، ص ٢٣٩.
- (١٦) الشطناوي، علي، دراسات في الضبط الإداري، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر، عمان، ١٩٩٦، ص ٧٢.

- (١٧) السنوسي، صبري، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دراسة شاملة لمختلف أسباب الاعتقال الإداري في كل من مصر وفرنسا والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦.
- (١٨) منصور، أحمد جاد، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، دار المجد، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٦٩.
- (١٩) الدقوقي، حلمي، مفتاح نجيب، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال الصادرة وفقاً لقانون الطوارئ، (لا يوجد ناشر)، (لا يوجد مكان نشر) ١٩٩٢، ص ١٨.
- (٢٠) د.كسابية، عبدالرؤف، ضمانات التوقيف الإداري، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، تاريخ ٢٠١٤/٧/٢٢، ص ٤.
- (٢١) قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٥/٢٩٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص ١٦٦٣.
- (٢٢) قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٥/٢٩٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص ٦٦٣.
- (٢٣) اللحلحة، هاني، رئيس المنظمة العربية لحقوق الإنسان، جريدة الغد الأردنية، العدد ٨٤٢، تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٦.
- (٢٤) د.السنوسي، صبري، مرجع سابق، ص ٧.
- (٢٥) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٨٣.
- (٢٦) كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، (لا يوجد مكان نشر)، ١٩٩٦، ص ٢٤٦.
- (٢٧) مساعلة، أكرم، القرار الإداري، (لا يوجد ناشر)، عمان، ١٩٩٢، ص ٤٢.
- (٢٨) الشطناوي، علي، دراسات في الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٧.
- (٢٩) حلمي، محمود، القضاء الإداري، (لا يوجد مكان نشر)، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٧٨.
- (٣٠) المادة (٣٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٣ تنص على " لا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد تصديق الملك، وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه ".
- (٣١) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ١٨٣.
- (٣٢) كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٤٦.
- (٣٣) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، ص ٦٤٨.
- (٣٤) العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الأردني، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، دار المسار للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ١١٢.
- (٣٥) الطساوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٥. وراجع العبادي، محمد وليد، مرجع سابق، ص ١١٣.

- (٣٦) عبيدات، خلدون ممدوح، الرقابة القضائية على التوقيف الإداري في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص ١٩.
- (٣٧) عبيدات، خلدون ممدوح، مرجع سابق، ص ١٩.
- (٣٨) قرار محكمة عدل عليا رقم: ١٩٥٩٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٩، ص ٨٩.
- (٣٩) الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص ١٤٥.
- (٤٠) العبادي، محمد وليد، مرجع سابق، ص ١٢١.
- (٤١) قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠٠١/٥٤٣، تاريخ ٢٠٠١/٥/٢١، مجلة نقابة المحامين، ص ٢٠٢.
- (٤٢) كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٤٧-٢٤٨-٢٤٩.
- (٤٣) الحماد، احمد خلف سلامة، مرجع سابق، ص ١١.
- (٤٤) السنوسي، صبري، مرجع سابق، ص ١٠.
- (٤٥) دكساسية، عبدالرؤوف، مرجع سابق، ص ٦.
- (٤٦) قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠١٤/٥٩، تاريخ ٢٠١٤/٤/١٤، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني. ومشار إليه قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٤/٢٠٤، مجلة نقابة المحامين، ص ٣١٠٧.
- (٤٧) دبو كحيل، الأخضر، مرجع سابق، ص ٢٣.
- (٤٨) السنوسي، صبري، مرجع سابق، ص ١٧.
- (٤٩) منصور، أحمد جاك، مرجع سابق، ص ١٦٩-١٧٠.
- (٥٠) السنوسي، صبري، نفس المرجع، ص ١٤.
- (٥١) شطناوي، علي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، مجلة دراسات، المجلد الرابع والعشرين، العدد الأول، عمان، ١٩٩٧، ص ٥٧.
- (٥٢) قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠١٢/٥١٠، تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٢، منشورات مركز قسطاس الإلكتروني. ومشار إليه قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٧/٢، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٦، ص ١٦٧.
- (٥٣) قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٧٤/٢٥، مجلة المحامين لسنة ١٩٧٥، ص ١٢٨١.
- (٥٤) العباينة، محمود، مرجع سابق، ص ٢٤.
- (٥٥) شريف، إسماعيل محمد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٠، ص ١٠٤.
- (٥٦) الدقلوقي، حلمي، مرجع سابق، ص ٨٥.
- (٥٧) المزين، سوسن، مرجع سابق، ص ٣٩.
- (٥٨) المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، رقم (٧)، لسنة ١٩٥٤.

- (٥٩) قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٦/١٩٥٧/٥، مجلة المحامين، ص ٢٤٥.
- (٦٠) هندي، سمير محمد، الاشتباه وحرية المواطن، (دون ناشر) الطبعة الثانية، ١٩٩٤، ص ٨٩، اشار اليه العباينة، محمود احمد، مرجع سابق، ص ٤٠.
- (٦١) قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، ملحة (٦٩).
- (٦٢) قرار محكمة العدل العليا رقم ١١٩/١٩٥٦، تاريخ ٢٦/٥/١٩٥٦، مجلة المحامين، لسنة ١٩٥٧، ص ٢٤٥.
- (٦٣) الملحة ٦٨ من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.
- (٦٤) الخجالي، نظام توفيق، شرح قانون العقوبات الأردني، القسم العام، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص ٢٤١.
- (٦٥) المزين، سوسن، مرجع سابق، ص ٤١.
- (٦٦) الحماد، أحمد خلف، مرجع سابق ص ٢٢.
- (٦٧) قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٥/٦٦، مجلة المحامين، ١٩٩٥، ص ١٧٧٤.
- (٦٨) الشطناوي، علي خطار، الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، مجلة الأمن والقانون، ص ١٢٨.
- (٦٩) السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٣١.
- (٧٠) مزيد من الشرح راجع، السعيد، كامل، مرجع سابق ص ٢٣١.
- (٧١) قرار محكمة العدل العليا: رقم ٢٠٠٧/٤٩، تاريخ ١٦/٣/٢٠٠٧، منشورات مركز عدالة.
- (٧٢) الشطناوي، علي خطار، دراسات في الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٥.
- (٧٣) القضاة، عمر مفلح، سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، ٢٠١٢، ص ٣٠.
- (٧٤) قرار محكمة العدل العليا رقم: ١١٢٣، تاريخ ٢٥/١٢/١٩٧١، مجلة نقابة المحامين، ص ١١٩٦.
- (٧٥) قرار محكمة العدل العليا رقم: ٥٥/٦٦. مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٦، ص ٦٩.
- (٧٦) قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٤/١٩٨٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧، ص ٨٧.
- (٧٧) الشطناوي، علي خطار، الرقابة القضائية على الاجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، مرجع سابق، ص ١٢٩.
- (٧٨) القضاة، عمر مفلح، مرجع سابق، ص ٣١.
- (٧٩) قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠٠٧/٤٩، تاريخ ١٦/٣/٢٠٠٧، منشورات مركز عدالة.
- (٨٠) قرار محكمة العدل العليا رقم: ٤٤٦/١٩٩٤، تاريخ ١١/٣/١٩٩٥، منشورات مركز عدالة.
- (٨١) الحماد، احمد خلف، مرجع سابق ص ٢٦.

(٨٦) الشطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الأردني، الكتاب الثاني النشاط الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٦، ص ٣٤٣.

(٨٧) د.كسابية، عبدالرؤوف، مرجع سابق، ص ١١.

(٨٨) المادة ٥:

١- لدى حضور أو إحضار شخص أمام المتصرف يشرع بالتحقيق في صحة الإخبار الذي

اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه ويسمع أية بينات أخرى يرى ضرورة لسماعها.

٢- إذا ظهر للمتصرف بعد التحقيق أن هنالك أسبابا 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 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 ذلك الشخص أن يقدم تعهداً

فيدون شرحاً بذلك الضبط ويفرج عنه إن كان موقوفاً لأجل التحقيق فقط.

٤- تتبع في الإجراءات التي تجري 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 الإخبار المشار إليه 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 عن القيام بأفعال من

شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يكون حسن السيرة

(٨٩) القضاة، عمر مفلح، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٩٠) المادة (١٢) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ .

(٩١) المادة (٦) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ .

(٩٢) المادة (٨) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ .

(٩٣) المادة (٩) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ .

(٩٤) المادة (١٠) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ .

(٩٥) المادة (١١) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ .

(٩٦) قرار محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ ١٩٨١/٢/١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٢، ص ٤٥٢ .

(٩٧) القضاة، عمر مفلح، مرجع سابق، ص ٤٠ .

(٩٨) المادة (٧) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ .

- (٤٥) راجع المادة (١٣) من قانون منع الجرائم .
- (٤٦) القضاة ، عمر مفلح ، مرجع سابق ، ص ٤٣ .
- (٤٧) قرار محكمة العدل العليا رقم : ٩٩/٤٧٤ ، تاريخ ١٦/١٦/١٩٩٩ ، منشورات مركز عدالة .
- (٤٨) قرار محكمة التمييز الأردنية (جزء رقم ٢٠٠٧/٩١٧ ، تاريخ ٢٠٠٧/٩/٤ ، منقول ، القضاة ، عمر مفلح ، مرجع سابق ، ص ٤٣ .
- (٤٩) قرار محكمة العدل العليا رقم : ٢٠١٤/٤٦ ، تاريخ ٢٠١٤/٣/٣١ ، منشورات مركز قسطاس الإلكتروني .
- (١٠٠) المادة (١٢٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ .
- (١٠١) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ ، نيويورك في ١٦/١٢/١٩٦٦ بدأ نفاذه في ٢٣/٣/١٩٦٧ (الأمم المتحدة ، سلة المعاهدات) ، المجلد ٩٩٩ ، الصفحة ١٧١ ، مجموعة الصكوك ، المجلد الأول ، ص ٢٨ .
- (١٠٢) المزين ، سوسن ، مرجع سابق ، ص ٤٩ .
- (١٠٣) قرار محكمة العدل العليا رقم : ١٩٥٢/٣٩ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٥٢ ، ص ٢٨٣ .
- (١٠٤) الجبور ، محمد ، حلقة دراسية بعنوان التوقيف الإداري والاستجواب . مجلة نقابة المحامين ، ١٩٩٦ ، ص ٩ .
- (١٠٥) قرار محكمة العدل العليا رقم : ٥٢/٤٢ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٥٣ ، ص ٥٤ .
- (١٠٦) منشور بالجريدة الرسمية ، عدد (٢٨١٥) تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥ .
- (١٠٧) المادة (٤) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ .
- (١٠٨) الشطناوي ، علي ، بحث بعنوان " حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني " ، مجلة دراسات ، المجلد ٢٤ ، العدد الأول ، لسنة ١٩٩٧ ، ص ٦٣ .
- (١٠٩) الشطناوي ، علي ، مبادئ القانون الإداري الأردني ، مطبعة الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٩٩٥ ، ص ٥١٩ .
- (١١٠) قرار محكمة العدل العليا رقم : ١٩٦٤/١٠٢ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٦٥ ، ص ٥٥٨ .
- (١١١) كنعان ، نواف ، القضاء الإداري ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٩٩٢ ، ص ٥٨ .
- (١١٢) أبو العثم ، فهد ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٠٩ .
- (١١٣) قرار محكمة العدل العليا رقم : ١٩٨٤/١٠٦ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٨٥ ، ص ١٥٤٥ .
- (١١٤) قرار محكمة العدل العليا رقم : ١٩٧٣/٥٦ ، مجلة نقابة المحامين ، ١٩٧٣ ، ص ١٣٠٥ .
- (١١٥) أبو مغلي ، منير عاطل ، صلاحيات الضابطة العدلية في الظروف الاستثنائية ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، ١٩٩٩ ، ص ١٣٨ - ١٤٢ .
- (١١٦) الشطناوي علي نضار ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ٥٦٣ - ٥٦٤ .
- (١١٧) العباينة ، محمود احمد ، مرجع سابق ، ص ٣٤ - ٣٥ .

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

- ١- ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، الجزء الرابع، الطبعة الرابعة، مؤسسة الثقافة العربية، بيروت، ١٩٩٢.
- ٢- أبو العثم، فهد، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥.
- ٣- أبو مغلي، منير عادل، صلاحيات الضابطة العدلية في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٩.
- ٤- بوكحيل، الأخضر، الحبس الاحتياطي في التشريعات الجزائرية المقارن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٩.
- ٥- ثابت، وجدي، التظلم من أوامر الاعتقال أمام محكمة أمن الدولة العليا، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٦- الجبور، محمد، حلقة دراسية بعنوان التوقيف الإداري والاستجواب. مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦.
- ٧- الحسون، صالح، الموسوعة القضائية، دار الرائد العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٨.
- ٨- حلمي، محمود، القضاء الإداري، (لا يوجد مكان نشر)، القاهرة، ١٩٧٧.
- ٩- الدحلة، هاني، رئيس المنظمة العربية لحقوق الإنسان، جريدة الغد الأردنية، العدد ٨٤٢، تاريخ ٢٠٠٦/١٦.
- ١٠- الدقوقي، حلمي، مفتاح محيب، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقل الصادرة وفقاً لقانون الطوارئ، (لا يوجد ناشر)، (لا يوجد مكان نشر) ١٩٩٢.
- ١١- الزعبي، خالد، شمولية الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إدارياً وأمنياً، بحث في مجلة دراسات، المجلد ١٤، العدد ١٩٨٧، ٨١٩٨٧.
- ١٢- سراج، عبود، التوقيف والحقوق السياسية للفرد، بحث مقدم للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ١٩٨٤.
- ١٣- السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٨.

- ١٤- السنوسي، صبري، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دراسة شاملة لمختلف أسباب الاعتقال الإداري في كل من مصر وفرنسا والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٩٦.
- ١٥- شريف، إسماعيل محمد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٠.
- ١٦- الشريف، عمر واصف، التوقيف الاحتياطي - دراسة مقارنة -، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠١٠.
- ١٧- الشطناوي، علي خطار، الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم.
- ١٨- الشطناوي، علي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٥.
- ١٩- الشطناوي، علي، بحث بعنوان " حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني "، مجلة دراسات، المجلد ٢٤، العدد الأول، لسنة ١٩٩٧.
- ٢٠- الشطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الأردني، الكتاب الثاني النشاط الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٦.
- ٢١- الشطناوي، علي، دراسات في الضبط الإداري، مركز القمة للطباعة والكمبيوتر، عمان، ١٩٩٦.
- ٢٢- الشطناوي، علي خطار، الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، مجلة الأمن والقانون.
- ٢٣- الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦.
- ٢٤- الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٢٥- العباينة، خمود أحمد، التوقيف الإداري بين الحريات الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ٢٠٠٧.

- ٢٦- العبادي، محمد وليد، الوجيز في القضاء الأردني، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، دار المسار للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
- ٢٧- عبيدات، خلدون ممدوح، الرقابة القضائية على التوقيف الإداري في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت.
- ٢٨- الفيومي، أحمد بن محمد، كتاب المصباح المنير في غريب الشرح الكبير للرافعي، الجزء الأول والثاني، لا يوجد مكان طبعة، ط الثالثة، ١٩٦٩.
- ٢٩- القضاة، عمر مفلح، سلطة الحاكم الإداري المستمدة من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، ٢٠١٢.
- ٣٠- كسابسة، عبدالرؤوف، ضمانات التوقيف الإداري، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، تاريخ ٢٠١٤/٢٢.
- ٣١- كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، (لا يوجد مكان نشر)، ١٩٩٦.
- ٣٢- كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، ٢٩٩٢.
- ٣٣- المجالي، نظام توفيق، شرح قانون العقوبات الأردني، القسم العام، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- ٣٤- المجالي، نظام، الضوابط القانونية لشرعية التوقيف - دراسة في التشريع الجزائي الأردني -، مؤتم للبحوث والدراسات، المجلد الخامس، العدد الثاني، جامعة مؤتة، ١٩٩٠.
- ٣٥- الحمايي عمر البصول، شرح قانون منع الجرائم، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨.
- ٣٦- محمد فؤاد مهنا، ميلاد وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر.
- ٣٧- المزين، سوسن، رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية التوقيف الإداري، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، ٢٠١١.
- ٣٨- مساعنة، أكرم، القرار الإداري، (لا يوجد ناشر)، عمان، ١٩٩٢.
- ٣٩- منصور، أحمد جاد، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، دار المجد، القاهرة، ١٩٩٧.
- ٤٠- هندي، سمير محمد، الاشتباه وحرية المواطن، (دون ناشر) الطبعة الثانية، ١٩٩٤.

ثانياً: قرارات المحاكم:

- ١- قرار محكمة التمييز الأردنية (جزء رقم ٢٠٠٧/٩١٧، تاريخ ٢٠٠٧/٩/٤، منقول، القضية، عمر مفلح، مرجع سابق.
- ٢- قرار محكمة العدل العليا رقم ١٩٥٦/١١٩، تاريخ ١٩٥٦/٥/٢٦، مجلة المحامين، لسنة ١٩٥٧.
- ٣- قرار محكمة العدل العليا: رقم ٢٠٠٨/٤٩، تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٦، منشورات مركز عدالة.
- ٤- قرار محكمة العدل العليا الصادر بتاريخ ١٩٨١/٢/١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٢.
- ٥- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٦٤/١٠٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٥.
- ٦- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٨٤/١٠٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٥.
- ٧- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٨٦/١٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧.
- ٨- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٥/٢٩٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦.
- ٩- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٥/٢٩٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦.
- ١٠- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٥٢/٣٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٢.
- ١١- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠١٤/٤١، تاريخ ٢٠١٤/٣/٣٦، منشورات مركز قسطاس الإلكتروني.
- ١٢- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٥٢/٤٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٣.
- ١٣- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٩٩/٤٧٤، تاريخ ١٩٩٩/٢/١٦، منشورات مركز عدالة.
- ١٤- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠٠٨/٤٩، تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٦، منشورات مركز عدالة.
- ١٥- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٥/٦٦، مجلة المحامين، ١٩٩٥، ص ١٧٧٤.
- ١٦- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٥٥/٧٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٦.
- ١٧- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٧٤/٢٥، مجلة المحامين لسنة ١٩٧٥.

- ١٨- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠١٢/٥١٠، تاريخ ٢٠١٣/٢/١٢. منشورات مركز قسطاس الإلكتروني، ومشار إليه قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٧/٢، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٦.
- ١٩- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠١٤/٥٩، تاريخ ٢٠١٤/٤/١٤، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني. ومشار إليه قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٤/٢٠٤، مجلة نقابة المحامين.
- ٢٠- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٣٧٣، تاريخ ١٩٧١/١٢/٢٥، مجلة نقابة المحامين.
- ٢١- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٥٧/٥/٢٦، مجلة المحامين.
- ٢٢- قرار محكمة عدل عليا رقم: ١٩٥٩/٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٩.
- ٢٣- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٩٤/٤٤٦، تاريخ ١٩٩٥/٣/١١، منشورات مركز عدالة.
- ٢٤- قرار محكمة العدل العليا رقم: ٢٠٠١/٥٤٣، تاريخ ٢٠٠١/٥/٢١، مجلة نقابة المحامين.
- ٢٥- قرار محكمة العدل العليا رقم: ١٩٧٣/٥٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣.
- ٢٦- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦، نيويورك في ١٩٦٦/١٢/١٦ بدأ نفاذه في ١٩٦٧/٣/٢٣ (الأمم المتحدة، سلة المعاهدات)، المجلد ٩٩٩، الصفحة ١٧١، مجموعة الصكوك، المجلد الأول.

ثالثاً: القوانين والأنظمة:

- ١- المادة (١٠) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ٢- المادة (١١) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ٣- المادة (١٢) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ٤- المادة (١٢٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
- ٥- المادة (١٣) من قانون منع الجرائم.
- ٦- المادة (٣٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٣ تنص على " لا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد تصديق الملك، وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه".

- ٧- المادة (٤) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢.
- ٨- المادة (٦) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ٩- المادة (٧) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ " الحريات الشخصية مصونة".
- ١٠- المادة (٧) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ١١- المادة (٨) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ " لا يجوز أن يوقف أحد أو يجس إلا وفق القانون".
- ١٢- المادة (٨) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ١٣- المادة (٩) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
- ١٤- المادة ٦٨ من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.
- ١٥- المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، رقم (٧)، لسنة ١٩٥٤.
- ١٦- قانون العقوبات الاردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ ، مادة (٦٩).
- ١٧- منشور بالجريدة الرسمية، عدد (٣٨١٥) تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥.