



مشروعية الاستيقاف الاداري - دراسة مقارنة

م.م محمد عيسى خربوط

جامعة ميسان / كلية التربية الأساسية / قسم اللغة الانكليزية

mohammed.issa@uomisan.edu.iq

المستخلص

قد يتداخل العمل الإداري والقضائي، فيصبحان عملاً مزدوجان والمثال الأبرز على ذلك هو الاستيقاف الذي يقوم به رجال السلطة العامة (أعضاء الضبط القضائي وأعضاء الضبط الإداري) بحق من يضع نفسه موضع الشبهة والريب لسؤاله عن وجهته ومحل إقامته وغير ذلك لتبديد الشكوك أو تأكيدها ومن ثم يتحدد مصير المستوقف في ضوء ما تسفر عنه النتائج، وأساس مشروعية ذلك قد يكون التشريع كما في فرنسا مثلاً، أو مهمة حفظ وصيانة النظام العام أو العرف السائد كما في مصر والعراق وهذا الفراغ في التشريعات يحمل الشراح للبحث في طبيعة الاستيقاف وتكييفه وتحديد طريق الطعن به.

The legitimacy of administrative suspension a comparative study

Assistant teacher Muhammad Issa Kharbut

University of Maysan / College of Basic Education / Department of English Language

Abstract

Administrative and judicial work may overlap, becoming a dual work. The most prominent example of this is the arrest carried out by public authority personnel (members of the judicial police and members of the administrative police) against those who place themselves under suspicion and questioning them about their destination, place of residence, etc. This is to dispel or confirm doubts, and then the fate of the detainee is determined in light of the results. The basis for the legitimacy of this may be legislation, as in France, for example, or the task of preserving and maintaining public order, or the prevailing custom, as in Egypt and Iraq. This vacuum in legislation leads the explanation to research the nature of Suspension, its adaptation, and determining the method of appeal.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث: غالباً ما يسبق تدخل محاكم الجزاء بمباشرة الاجراءات الخاصة بالتحقيق، إجراء إداري يُعرف بالاستيقاف يقوم به رجال السلطة العامة ممن يرتبطون عضواً بالإدارة ويتخذ بحق الاشخاص الذين يضعون أنفسهم طواعيةً واختياراً في مواطن الشبهات الجنائية، وقد ينجم عن ذلك جملة من النتائج القانونية كازدواج الصفة القضائية والادارية بذات العمل وتداخل إجراء الاستيقاف مع القبض القضائي وتوافر حالات التلبس الجنائي وغير ذلك.

ثانياً مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في الفراغ على نطاق القانون الجزائي الإجرائي وكذلك التشريعات المنظمة لاختصاص مجلس لدولة العراقي و يترتب على هذه النتيجة جملة من التساؤلات منها: ما طبيعة قرار الاستيقاف؟ فهل هو قرار إداري؟ هل يخضع للإلغاء؟ ما جهة الطعن به؟

ثالثاً أهمية البحث: للبحث أهمية نظرية تتمثل بدراسة نظام الاستيقاف وتسليط الضوء على جل ما يتعلق به. وأخرى عملية تسعى وفي ضوء ما تقدم إلى تقديم خدمة عملية إلى محكمة القضاء الإداري ذات الاختصاصات المحددة ليتسنى لها تحديد الطبيعة القانونية لمفهوم الاستيقاف وبيان أركانه الأساسية ومرجع الطعن به.

رابعاً منهج البحث: سنتبع ثلاثة مناهج متجانسة والتي تتمثل بالمنهج الوصفي لاستطراد التفاصيل بغية الخروج بقاعدة عامة تنبثق من ثنيا أجزاء الموضوع لتصبح قاعدة كلية حاکمة.

أما المنهج الثاني فهو المنهج التحليلي للأحكام والنصوص لإدراك جوهر فكرة الاستيقاف وتبديد ما يحيط به من غموض وبيان أركانه ومرجع الطعن به. وأخيراً المنهج المقارن وسنختار للمقارنة مع العراق كل من فرنسا لأنها الرائدة في مجال القانون الإداري وكذلك مصر كونها الأكثر رقياً بعد الأخيرة. خامساً خطة البحث: سنتولى تقسيم بحثنا هذا إلى مطلبين و ننتاول في الأول مفهوم الاستيقاف بواقع فرعين حيث نفرد الفرع الأول لتعريف الاستيقاف الإداري والفرع الثاني لحالات الاستيقاف وطبيعته القانونية. أما المطلب الثاني نضعه تحت عنوان الإطار القانوني للاستيقاف فقسم أيضاً إلى فرعين ليكون الفرع الأول بعنوان تمييز الاستيقاف الإداري عن القبض الأصولي، أما الفرع الثاني تمييز وظيفة الضبط الإداري عن وظيفة الضبط القضائي.

المطلب الأول: مفهوم الاستيقاف الإداري

يبدو أن موضوع الاستيقاف للوهلة الأولى موضوعاً جزائياً بحثاً ولكن لمن يبحث في اعماق هذه الفكرة يرى أن الموضوع إجراء إدارياً يندرج ضمن إجراءات الضبط الإداري الواقعة ضمن مهام السلطة التنفيذية والتي تعد الإدارة جوهرها ويعتبر الاستيقاف الوسيلة الأولى للشرع في الإجراءات القضائية على مستوى القضاء الجنائي، ولهذا الغرض سنتولى تقسيم هذا المطلب إلى فرعين و ننتاول في

الفرع الأول تعريف الاستيقاف الإداري ونتناول في الفرع الثاني حالات الاستيقاف الإداري وطبيعته القانونية وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الاستيقاف الإداري

كثرت وتشعبت التعريفات الفقهية بشأن معنى الاستيقاف، وقد حاول الفقيه الفرنسي (جاك بوشن) صياغة تعريف محدد للاستيقاف بأنه "إجراء يتم بمقتضاه لرجل الشرطة أو عضو الضبط القضائي إيقاف لشخص ما وضع نفسه بإرادته موضع الشبهة والريبة، مما يقتضي منهم في هذه الحالة التدخل باستيقاف هذا المشتبه فيه للتحري عن حقيقة أمره، بقصد استجلاء الشكوك التي احاطت به"^١.

وعلى مستوى الفقه العربي فقد عرفه أحدهم بأنه " إجراء بمقتضاه يحق لرجل السلطة العامة أن يوقف الشخص ليسأله عن هويته وحرفته ومحل إقامته ووجهته إذا اقتضى الحال، وهو ليس من إجراءات التحقيق إذ لا يتضمن أي حجر على حرية الشخص، كما أنه ليس من إجراءات جمع الاستدلالات وإنما هو من إجراءات التحري"^٢. وعرفه آخر بأنه " إيقاف عضو الضبط القضائي أداء منه واجبه في منع الجرائم، متى قامت به شبهة تثير الشك حول مقارفته جريمة أو الأعداد لارتكابها من المارين أو القاعدين في الطرق العامة للتحقق من شخصه ومهنته أو حرفته ومحل إقامته ووجهته، دون التعرض لحرية في الانتقال"^٣. وعرف أيضاً بأنه " إيقاف إنسان وضع نفسه موضع الريبة في سبيل التعرف على شخصيته"^٤.

الفرع الثاني: حالات الاستيقاف وطبيعته القانونية

سننتاول في هذا الفرع حالات الاستيقاف الإداري وكذلك طبيعته القانونية وكما يلي:

أولاً: حالات الاستيقاف الإداري في التشريع العراقي والتشريعات المقارنة

"الاستيقاف إجراء اداري اذا صدر من رجل الشرطة في حال كونه مكلفا بواجب المحافظة على الامن ومنع وقوع الجريمة، فاذا كان رجل الشرطة يجوب الشارع في دورية فوجد شخصا في موقف يُثير الريبة فانه يتقدم إليه طالبا منه ابراز بطاقته المدنية وتبرير سبب وجوده في هذا المكان اذا لزم الامر،

(١) نقلاً عن أميره عبد الجبار و د. زينب أحمد عوين، الاستيقاف وشروط مباشرته في قوانين الإجراءات الجزائية وإثره على الحرية الشخصية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة لاراك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية ، مجلد (١) عدد (٥٠) ، ٢٠٢٣ ، ٣٦٢.

(٢) د. مأمون محمد سلامة ، نقلاً عن أحمد محمود زايد الرمادي ، ضمانات الاستيقاف في القانون اليمني والسوداني (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الدراسات العليا - جامعة النيلين ، مجلد (١٢) ، عدد (٤٦) ، ٢٠١٨ ، ص ٥٣.

(٣) د. محمد محمود سعيد ، نقلاً عن د. حمدي محمد محمود حسين ، النظام القانوني والإجرائي للاستيقاف دراسة مقارنة مع التركيز على موقف المشرع الفرنسي ، مجلد ١٩ ، عدد ٢ ، ٢٠١٧ ، ص ٨٧٧.

(٤) د. سامي حسني الحسيني ، نقلاً عن أحمد محمود زايد الرمادي ، المصدر السابق ، ص ٥٤.

اما اذا قام رجل الشرطة بهذا الاستيقاف في اثناء قيامه بجمع التحريات عن ارتكاب جريمة معينة فانه يصدر من رجل الشرطة بوصفه رجلا للضبط القضائي وليس رجلا من رجال الضبط الاداري^٥ أي بمعنى إن إجراء الاستيقاف يتم من قبل رجال السلطة العامة (أعضاء الضبط القضائي وأعضاء الضبط الإداري) وهذا ما تم الإفصاح عنه بقرار محكمة النقض المصرية حيث ورد في أحد الأحكام الصادرة منها " ويقصد برجال السلطة العامة من لهم صفة مأموري الضبط القضائي من خولوا سلطة كشف الجرائم ومرتكبيها بعد ارتكابها أو من لهم صفة الضبط الإداري الذين خولوا سلطة منع الجرائم قبل وقوعها، وغالبية رجال السلطة العامة من رجال الشرطة....^٦". وقد حدد المشرع العراقي المعنى المقصود برجل الشرطة بموجب قانون قوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١، بأنه " احد افراد قوى الأمن الداخلي ذكرا كان ام انثى وسواء كان ضابطاً ام مفوضاً ام ضابط صف ام شرطياً ام طالباً في احدى كليات او معاهد او مدارس قوى الأمن الداخلي وينصرف وصف الشرطة إلى قوى الأمن الداخلي مالم يرد نص خاص في هذا القانون يقضي بخلاف ذلك"^٧.

بينما حدد المشرع العراقي اعضاء الضبط القضائي تحديداً دقيقاً بالنص " ١ - ضباط الشرطة ومأمورو المراكز والمفوضون ٢. مختار القرية والمحلة في التبليغ عن الجرائم وضبط المتهمين وحفظ الأشخاص الذين تجب المحافظة عليهم. ٣. مدير محطة السكك الحديدية ومعاونيه ومأمور سير القطار والمسؤول عن ادارة الميناء البحري او الجوي وربان السفينة او الطائرة ومعاونيه في الجرائم التي تقع فيها. ٤. رئيس الدائرة او المصلحة الحكومية أو المؤسسة الرسمية وشبه الرسمية في الجرائم التي تقع فيها. ٥. الأشخاص المكلفون خدمة عامة "^٨

ويتضح من النصين المتقدمين أن مفهوم افراد الشرطة وقوى الأمن الداخلي أوسع من مفهوم اعضاء الضبط القضائي وكنتيجة حتمية يمكن القول بأن الضبط الإداري يكون اوسع من الضبط القضائي. ويمكن حصر حالات الاستيقاف الإداري وفقاً للقانون الفرنسي بحالات ثلاث وهي: أ- توفير الحماية للنظام العام وبالأخص حماية الأشخاص والأموال، وذلك من خلال مراقبة هوية كل شخص وفقاً لأحكام المادة (٧٨) من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، ويلزم ألا تتجاوز مدة الاستيقاف أكثر من أربع ساعات.

(٥) د. مبارك النويبت، نظرة حول السلطات المعتادة لرجل الشرطة، مقال منشور في صحيفة الوطن الكويتية، على الرابط <https://alwatan.kuwait.tt/articleDetails.aspx?id=264537&yearquarter=20132> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/١١.

(٦) نقلاً عن أميره عبد الجبار و د. زينب أحمد عوين ، المصدر السابق ، ص ٣٦٧.

(٧) المادة (٦/١) من قانون قوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٨) المادة (٣٩) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) ١٩٧١ المعدل.

ب-التثبت من الهوية في دوائر الدولة المفتوحة وقدرت ب(٢٠ كم) بموجب القانون، ويقصد بها محطات السكك الحديدية والمطارات، وكذلك الموانئ، والطرق المفتوحة للتجارة الدولية في سبيل مراقبة جميع الوثائق والمستندات.

ج-استيقاف الاجنبي المقيم على احد اقاليم الدولة الفرنسية، ويعني ذلك كل شخص اجنبي مقيم على الاقليم الفرنسي سيكون ملزماً بتقديم ما يثبت شخصيته لرجال الضبط في حال طلب منه ذلك^٩. وعلى النقيض من ذلك يتبين لنا أن المشرع المصري وكذلك العراقي في قانون اصول المحاكمات الجزائية لم ينصا على إجراء الاستيقاف ولم يبيننا طبيعة احكامه من حيث إجراءاته أو تعريفه أو بيان الاشخاص القائمين به^{١٠}. إذاً ما أساس تمتع الإدارة بسلطة الاستيقاف الإداري في ظل انتفاء النص المانع؟ بالحقيقة خلصت معظم الدراسات إلى وجود مسوغين قانونيين هما "أولاً: تخويل الإدارة بمهمة النظام العام من خلال النصوص القانونية. ثانياً: العرف الإداري وما جرى عليه العمل من منح سلطة الاستيقاف للإدارة العامة"^{١١}.

ثانياً: الطبيعة القانونية للاستيقاف بشكل عام

وانقسمت الآراء بشأن تحديد الطبيعة القانونية الخاصة بالاستيقاف الذي يباشره رجال السلطة العامة إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول : يرى إنصاره بأن الاستيقاف يعد إجراءً إدارياً وينضوي ضمن إجراءات الضبط الإداري مستندين في ذلك على اجتهاد مفاده عدم ورد النص في معظم القوانين الإجرائية على بيان مضمون الاستيقاف، كما إنه يجري بدون قيام دليل على ارتكاب جريمة أو قيام حالة من حالات التلبس^{١٢}.

في حين هناك من يرى إن الاستيقاف هو إجراء يتصف بالطبيعة القضائية وسندهم في ذلك تنوع أعمال الضبط القضائي وانقسامها إلى قسمين الأول يباشره أعضاء الضبط في الظروف الطبيعية ويطلق عليها إجراءات الاستدلال، والأخرى تباشر في الظروف غير العادية كما في حالات التلبس وتندرج ضمن إجراءات التحقيق، فوفقاً لهذا التوجه يعد الاستيقاف إجراء من إجراءات الاستدلال^{١٣}.

(٩) المادة (٧٨) من قانون الاجراءات الفرنسي المؤرخ في (١٠) اغسطس لعام ١٩٩٣ المعدل..

(١٠) أميرة عبد الجبار علي و د. زينب أحمد عوين ، المصدر السابق ، ص ٣٥٩.

(١١) د. ثامر محمد رخيص العيسوي ، الاستيقاف الإداري دراسة في التشريع العراقي والمقارن ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، العدد (٧) ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٥٥-٢٥٦.

(١٢) راجع المصادر التي أشار إليها في الهامش أحمد محمود زايد الرمادي ، المصدر السابق ، ص ٥٤-٥٥.

(١٣) راجع المصادر التي اشار إليها في الهامش وليد صالح احميدة، الإستيقاف واثره على الحرية الشخصية (دراسة تحليلية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة طرابلس ، ٢٠١٢ ، ص ٤٥.

وهناك من يرى إن الاستيقاف إجراء ذو طبيعة قانونية مزدوجة، أي بمعنى إن الإستيقاف من الممكن أن يعد إجراءً إدارياً، كما من الممكن أن يكون إجراءً من إجراءات الاستدلال في ذات الوقت تبعاً للغرض المقصود من وراءه، فيكون إدارياً إذا كان الغرض منه الحيلولة دون وقوع الجرائم أو ما من شأنه أن يؤدي إلى الخلل بالنظام العام، بينما يكون إجراء من إجراءات الاستدلال إذا كان الهدف من إجراءه البحث عن الجريمة وكشف مقترفيها^{١٤}. إذ أن الإستيقاف لا يعد قبضاً فهو لا يشكل سلباً للحرية بل مجرد تعطيل لحركة شخص ما من أجل الوقوف على حقيقة شخصيته والوجهة التي يقصدها، وذلك لغرض تفحص الشكوك المحيطة به فإما أن تتبدد فيترك لحال سبيله، أو تتأكد فتتحول إما إلى أمانة أو دليل فيتم اتخاذ الإجراء الذي يقتضيه ذلك، ويتعين لصحة الإستيقاف أن تتوفر مظاهر تسوغه، والفصل في المبرر من جهة تحققه أو تخلفه يعود لقاضي الموضوع^{١٥}. وتشير التشريعات العراقية ولو بشكل غير صريح إلى الطبيعة الإدارية للإستيقاف ونستطيع ملاحظة ذلك من خلال مطالعة قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، والذي يهدف إلى تحقيق أهداف معينة من ضمنها "تنفيذ سياسة الأمن الوطني للدولة في حفظ الأمن الداخلي والمساهمة في وضع ورسم تلك السياسة"^{١٦}

المطلب الثاني: الإطار القانوني للإستيقاف

سنخصص هذا المطلب لبحث الأطر القانونية للإستيقاف الإداري من خلال تقسيمه على فرعين نتناول في الفرع الأول تمييزه عن القبض الأصولي ونتناول في الفرع الثاني تمييز وظيفة الضبط الإداري عن وظيفة الضبط القضائي وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: تمييز الإستيقاف الإداري عن القبض الأصولي

يتميز الإستيقاف عن القبض بما يلي:^{١٧}

- (١)- يعد الإستيقاف من إجراءات التحري (الاستدلال) بينما القبض إجراء من إجراءات التحقيق.
- (٢)- يتم إجراء الإستيقاف بمعرفة رجال السلطة العامة أي أعضاء الضبط الإداري والقضائي، بينما لا يجوز إجراء القبض إلا بمعرفة رجال الضبط القضائي.

(١٤) راجع المصادر التي اشار إليها في الهامش أحمد محمود زايد الرمادي، المصدر السابق، ص ٥٥.

(١٥) د. مجدي محمود محب حافظ، موسوعة الجرائم المخلة بالأداب العامة وجرائم العرض، ج٢، ط٢، دار العدالة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٥٩٥.

(١٦) المادة (١/٢) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦.

(١٧) د. مجدي محمود محب حافظ ، المصدر السابق ، ص٥٩٥.

(٣)- لا يشترط لإجراء الإستيقاف سوى توافر حالة الشك أو الريية فحسب بينما يتطلب لإجراء القبض بمعرفة عضو الضبط القضائي قيام دلائل كافية تشير لاتهام شخص بارتكاب جريمة أو رصد حالة التلبس.

(٤)- الإستيقاف لا يجيز تفتيش المتهم، على خلاف القبض فإنه يجيز ذلك.

(٥)- القبض اضيق نطاقاً من الاستيقاف الذي يعد جائزاً على الدوام حتى ولو لم تكن هنالك جريمة، بينما لا يجوز القبض على أي شخص إلا في الأحوال والشروط التي حددها القانون^{١٨}.

وهذا ما وردت الإشارة إليه في أحد قرارات محكمة النقض المصرية بالنص " للإستيقاف شروط ينبغي توافرها قبل اتخاذ هذا الإجراء وهي أن يضع الشخص نفسه طواعيةً منه واختياراً في موضع الشبهات والريب وأن ينبئ هذا الوضع عن صورة تستلزم تدخل المستوقف للكشف عن حقيقته، ومن ثم فمتى كان المخبر قد اشتبه في أمر المتهم لمجرد تلفته وهو سائر في الطريق، وهو عمل لا يتنافى مع طبائع الأمور ولا يؤدي إلى ما يتطلبه الإستيقاف من مظاهر تبرره، فأن الاستيقاف في هذه الصورة هو القبض الذي لا يستند إلى أساس في القانون فهو باطل^{١٩}."

الفرع الثاني: تمييز وظيفة الضبط الإداري عن وظيفة الضبط القضائي

ومن الضروري التمييز بين نوعي الضبط (الإداري والقضائي) فمن ناحية تتنازع الاختصاص فأن منازعات الضبط الإداري خاضعة لولاية القضاء الإداري، في حين منازعات الضبط القضائي ترتبط بولاية القضاء العادي.

ولعل من أبرز المنازعات التي عُرِضت على القضاء الفرنسي، والتي نُظرت من قبل القضاء الإداري دعوى تخص أحد المحافظين، إذ قام الأخير بحجز صحفيين ووصف إجراءاته هذا بأنه يعد تطبيق لأحكام قانون الإجراءات الجنائية، وتم رفع الأمر للنيابة، وقد أصدرت الأخيرة قراراً بحفظ الأوراق على اعتبار أن الجريدتين محل الضبط لم تتضمن أي مساس بالأمن الخارجي وذلك كان سبب للحجز، وفي مقابل هذا الضرر الناجم عن حفظ الأوراق، إقامة الجريدتين دعوى للمطالبة بالتعويض أمام القضاء المدني، الذي قضى بدوره برد الدعوى لعدم الاختصاص ولدى رفع الدعوى أمام القضاء الإداري أيضاً هو الآخر قضى بردها لعدم الاختصاص مؤسساً قراره على سند من القول مفاده استناد التصرف للقانون الجنائي ومن ثم يكون العمل من أعمال الضبط القضائي وعند استئناف الحكم أمام مجلس الدولة، قضى الأخير بأنه على الرغم من حجة المحافظ بالتدخل بوجود جريمة تتمثل باحتواء

(١٨) حصة راشد البلوشي ، الاستيقاف وأحكامه القانونية في قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٨ ، ص ١٥ .

(١٩) قرار محكمة النقض (الطعن رقم ١١٦٤ لسنة ٢٧ق، جلسة ١٩٥٧/١٢/٣٠). غير منشور.

الجريدين على ما يمس الأمن الخارجي وقد ثبت خلاف ذلك أي عدم وجود جريمة فإن هذا التدخل والتحفظ على الجرائد يعد من أعمال الضبط الإداري الذي يخضع لرقابة المشروعية^{٢٠}. بينما ذهبت محكمة التنازع الفرنسية وكذلك القضاء المصري في الحكم على طبيعة الإجراء فيما إذا كان إدارياً أم قضائياً وذلك من خلال الغرض المقصود لحظة القيام به بصرف النظر عن النتائج المترتبة بعد ذلك، وعليه فالضبط الإداري يتغيا بالدرجة الأساس صيانة النظام العام، وذلك بمنع الاخلال به أو منع تفاقم الاخلال واستمراره بدون أن تتصرف إرادة القائم به للبحث عن جريمة معينة، بينما الضبط القضائي يهدف إلى تقصي الجرائم المرتكبة والتحري عن مرتكبيها تمهيداً لتقديمهم للتحقيق والمحاكمة وتوقيع العقوبة المناسبة بحق من تثبت إدانته، فطالما كنا بصدد التحري عن جريمة معينة إذاً نحن أمام ضبط قضائي حتى وإن لم يسفر بالكشف عن جريمة معينة^{٢١}.

كذلك قرار محكمة القضاء الإداري في مصر بشأن التمييز بين العمل الإداري والقرار القضائي حيث جاء فيه " إن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير التفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي فمنهم من اخذ بالمعيار الشكلي، ويتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من اخذ بالمعيار الموضوعي وهو ينتهي إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها وبينما يرى آخرون أن يؤخذ بالمعيارين معاً الشكلي والموضوعي - وقد اتجه القضاء في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الأخير وعلى أن الراجح هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط، وبيان ذلك أن القرار القضائي يفترق عن القرار الإداري في أن الأول يصدر من هيئة قد استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها بمبين لإجراءاتها وما إذا كان ما تصدره من أحكام نهائية أو قابلة للطعن مع بيان الهيئات التي تفصل في الطعن في الحالة الثانية وأن يكون هذا القرار حاسماً في خصومة مع بيان القواعد التي تطبق عليه ووجه الفصل فيه^{٢٢} " وقد واكب مجلس الدولة العراقي هذا التوجه مهتدياً بنصوص القانون ومن ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه "... تجد المحكمة بأن قانون تحصيل الديون الحكومية هو القانون الذي يطبق على عقد (البعثة) المبرم بين الطرفين... وحيث أن المادة (الثانية) من القانون المذكور انفاً حددت المخولين بتطبيق أحكام هذا القانون وهم الوزراء ووكلاء الوزارات ورؤساء الدوائر والمدراء العامون والموظفون الآخرون المنصوص

(٢٠) د. رضا عبد الحكيم إسماعيل رضوان ، الإستيقاف بين التشريع والقضاء دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلد (٣٥) ، عدد (١) ٢٠١١ ، ص ٣٨٠-٣٨١.

(٢١) باسم خريبط خلف ، الطبيعة القانونية للإستيقاف ، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ، مجلد (٣) ، عدد (٣) ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٦.

(٢٢) قرار محكمة القضاء الإداري في مصر رقم (٣٩٤٠) لسنة ٧ ق. في ١٣/٢/١٩٥٤ ، نقلاً عن د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري ، ط ٥ ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠٢٢ ، ص ١٧٦.

عليهم في هذه المادة، وأن المادتين (الثالثة والرابعة) نظمتا إجراءات تبليغ المدين وحيث أن المادة (الخامسة) من القانون المذكور آنفاً اناطت بالمخول بتطبيق القانون إصدار القرار بحجز أموال المدين المنقولة. وقد بينت المواد (الخامسة والسادسة والسابعة) كيفية إيقاع الحجز. بينما نصت المادة (التاسعة) على (للمخول بتطبيق هذا القانون سلطات المنفذ العدل... وتعتبر الدوائر ذات العلاقة دوائر تنفيذ...). وبذلك تكون قرارات الحجز الصادرة من المخول بتطبيق أحكام هذا القانون هي قرارات منفذ عدل. وحيث أن المادة (الرابعة عشرة) من القانون المذكور آنفاً تنص على "تطبيق أحكام قانون التنفيذ، وقانون المرافعات المدنية في كل مالم يرد به نص في هذا القانون" وأن المادة (١١٨) من قانون التنفيذ رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٠، قضت بأن يكون قرار المنفذ العدل، قابلاً للطعن به عن طريق التظلم من قرار المنفذ العدل، وطريق التمييز، وأن المادة (١٢٢) من القانون المذكور آنفاً قضت بأن يكون الطعن تمييزاً في قرارات المنفذ العدل أمام محكمة استئناف المنطقة. لذا تكون قرارات المخول بتطبيق قانون تحصيل الديون الحكومية قابلة للطعن أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية...^{٢٣}

أما في مجال تحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن أعمال الضبط بنوعيه، فأن الضرر الناجم عن أعمال الضبط الإداري، فمن الجائز أن تتحمله الإدارة بوصفها المسؤولة عن أعمال موظفيها، وهي أضرار تفوق تلك الأضرار الناجمة عن أعمال الضبط القضائي^{٢٤}.

ولا تسأل الحكومة عن أعمال الضبط القضائي ولو كان القائم بذلك رجال الشرطة كما هو الحال بالنسبة للقضاة وأعضاء الادعاء العام، وتنص القوانين الإجرائية على تمتع بعض رجال الشرطة بصفة أعضاء الضبط القضائي، ويخضعوا لأشراف الادعاء العام ولرقابة قضاة التحقيق وأساس عدم مسؤوليتهم يرجع لفكرة سيادة القضاء واستقلاليتهم^{٢٥}. كما لا ترتبط وظيفة الضبط الإداري، بتحقيق جريمة ما أو على الأقل الاشتباه بارتكابها وإنما من الممكن ان تكون قائمة في جميع الظروف وترتبط ارتباطاً مباشراً بوظائف الجهات الأمنية، وغيرها من الجهات من الجهات الأخرى في التوقي من وقوع الاخلال في النظام العام وكل ما من شأنه أن يخلق نوعاً من انواع الامن والطمأنينة في المجتمع في سبيل الوقاية من ارتكاب الجرائم ومكافحتها قبل وقوعها، بخلاف وظيفة الضبط القضائي التي تتصل اتصالاً مباشراً باقتراف الجريمة أو الاشتباه بوقوعها^{٢٦}.

(23) قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٢٠٩/قضاء الموظفين/تمييز/٢٠٢٠) في ٣٠/٩/٢٠٢٠، منشور في

مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة ٢٠٢٠، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٣٣٩.

(24) د. رضا عبد الحكيم إسماعيل رضوان، المصدر السابق، ص ٣٧٦.

(25) باسم خريبط خلف، الطبعة القانونية، المصدر السابق، ص ٧٧.

(26) سعيد البراك السكوتي، أجهزة الضبط وعلاقتها بالنيابة العامة: الوظيفة والاشكاليات، بحث منشور في المجلة العربية

للدراسات الامنية، المجلد (٢٣)، العدد (٤٦)، ٢٠٠٨، ص ١٠٠-١٠١.

والسؤال الذي نراه جديراً بالطرح والإجابة هو، ما مدى إمكانية خضوع أمر الاستيقاف للطعن إلغاءً أو تعويضاً أمام محكمة القضاء الإداري بصفته قرار إداري؟

هناك من ذهب من فقهاء القانون الإداري بعد قرار الاستيقاف عملاً يقع ضمن أعمال السيادة ومن فلا وجه للطعن به بالإلغاء^{٢٧}. ونتفق مع هذا الرأي من حيث النتيجة التي انتهى إليها من حيث عدم جواز الطعن به عبر دعوى الإلغاء ولكننا نختلف معه في السبب الموضوعي.

وعلى العكس تماماً هناك من يرى جواز الطعن بطريق الإلغاء بقرار الاستيقاف بعده قراراً إدارياً^{٢٨}. وبالرجوع لقرارات محكمة النقض المصرية مثلاً نجد إنها فصلت في مشروعية عدد كبير من قرارات الاستيقاف دون تحفظ أو إشارة لاختصاص محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري، بصفتها المحكمة المختصة بالنظر بمشروعية القرارات الإدارية، ومن تلك القرارات قرارها الذي جاء فيه "...للإستيقاف شروط ينبغي توافرها قبل اتخاذ هذا الإجراء وهي أن يضع الشخص نفسه طواعية واختياراً في موضع الشبهات والريب وأن ينبئ هذا الوضع عن صورة تستلزم تدخل المستوقف للكشف عن حقيقته وكان الحكم المطعون به قد خلص إلى مشروعية استيقاف الضابط للطاعن لمجرد اشتباهه فيه دون أن يبين الحالة التي كان عليها الطاعن قبل استيقافه وما إذا كانت تستلزم تدخل الضابط ليستطلع جلية أمره ذلك إذا ما انتفت المظاهر التي تبرر الاستيقاف فإنه يكون على هذه الصورة هو القبض الذي لا يستند إلى أساس في القانون فهو باطل ولا يعتد بما اسفر عنه من دليل...^{٢٩}" كما ورد في حيثيات قرار آخر " مشروعية ما قام به رجل الضبط القضائي من استيقاف السيارات التي كان يستقلها المتهمين بعد أن وردت إليه معلومات بقيامهم بتهريب عدد من طالبي الهجرة غير الشرعية، ومن ثم فإن الواقعة تكون في حالة تلبس^{٣٠} وبالنظر لفقدان التطبيقات العملية للاستيقاف في مجال القضاء الإداري فلا بد من الإشارة لاختصاص محكمة القضاء الإداري وكذلك تحليل طبيعة ذلك القرار والإشارة لجهة الطعن به. فعن اختصاص المحكمة المذكورة فقد اشارت لذلك المادة (السابعة) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ بالنص " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها...^{٣١}".

(٢٧) د. محمد بدران - د. عبد الحفيظ الشيمي، نقلاً عن د. محمد رخيص العيسوي، المصدر السابق، ص ٢٦٥.

(٢٨) عبد القادر محسن جريجس، جاسم محمد خريبط، اسامة عبد الله قايد، نقلاً عن المصدر نفسه، ص ٢٦٥.

(٢٩) قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (١٨٣١٩) لسنة ٧١، في ١٣/١٢/٢٠٠٧، نقلاً عن القاضي فتحي الجواري، الأحكام والقرارات، مجلة التشريع والقضاء، السنة السادسة، العدد (١)، كانون الثاني، ٢٠١٤، ص ٢٧٠.

(٣٠) قرار محكمة النقض في الطعن المرقم (٨٥٣٥) لسنة ٨٨ ق جلسة في ٩/١/٢٠٢١، غير منشور.

(٣١) المادة (٧/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

هذا وقد سبقت الإشارة بكون موضوع الاستيقاف لم يحظى بتنظيم تشريعي من جانب المشرع الجزائري ولم تحدد جهة الطعن به. كما لم نجد في التشريعات العراقية ما يمنع أو يجيز إمكانية الطعن به استقلاً بشكل صريح وبما أن قرار الاستيقاف لم يحدد القانون مرجعاً للطعن به فبحسب نص المادة السابعة يقع ضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري ولكن مع ذلك لا يجب التسليم بهذه النتيجة بشكل مطلق ومن ثم فأنا نحاول طرح السؤال التالي: هل تتوفر في الاستيقاف الإداري أركان القرار الإداري المعروفة؟ لا ينتج عن إجراء الاستيقاف أي أثر إجرائي فلا قيد فيه على حرية الأشخاص وبما إن الاستيقاف جائز في حالة الشك أو الارتياب فمن الممكن أن يسفر عنه توافر حالة التلبس أو إحدى الحالات التي يسوغ فيها القبض على الأشخاص عند قيام دلائل واضحة وقوية فيتم اصدار أمر بالقبض علماً إن الأخير لا يعد أثراً مترتباً على إجراء الاستيقاف بل بمناسبة إجراءه^{٣٢}. نستنبط مما تقدم بأن استيقاف الأشخاص هو وإن كان إجراءً إدارياً وتتوافر فيه بعض عناصر القرار الإداري كعنصر الاختصاص والسبب والغاية إلا أنه يفتقر لعنصر أو ركن المحل ومن ثم فلا تتوفر له جميع أركان القرار الإداري وعليه فهو يعد من قبيل الأعمال المادية لا القانونية. وتبقى محاكم الجزاء هي المختصة بنظره وكافة الآثار القانونية المترتبة عليه من ذلك قرار محكمة النقض المصرية الذي جاء فيه "لا يرقى إلى مرتبة القبض اقتياد السيارة وبها المتهم إلى نقطة الشرطة بعد هروب راكبين منها يحملان سلاحاً نارياً وإنما يعتبر استيقافاً افتضاه سير السيارة بغير نور"^{٣٣}

الخاتمة

بعد اختتام بحثنا الموسوم بـ (النظام القانوني للاستيقاف - دراسة مقارنة) توصلنا للاستنتاجات والمقترحات التالية:.

أولاً : الاستنتاجات

١ - الاستيقاف كأجراء إداري لم يحظى باهتمام المشرع العراقي بشكل عام فلم يرد في التشريعات الإدارية بصفته إجراء إداري ينهض بالقيام به رجال السلطة العامة، كما لم ترد في قانون أصول المحاكمات الجزائية أي إشارة له، وقد اقتفى المشرع المصري هذه الخطى. وعلى العكس تماماً نجد المشرع الفرنسي نظم هذا الإجراء وحدد أبرز حالته.

٢ - الاستيقاف كأجراء إداري لا تتوفر فيه مقومات القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة لانعدام الأثر في هذا الإجراء لذلك ينعقد الاختصاص بالفصل بكل ما يتعلق به لمحاكم الجزاء دون غيرها.

(٣٢) أحمد المهدي و أشرف شافعي ، القبض والتفتيش والتلبس ، ط ١ ، دار العدالة ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٤ .

(٣٣) قرار محكمة النقض في مصر في الطعن رقم (٢٧٧س ٩) في ٢٠/١٠/١٩٥٨ ، نقلاً عن ، المصدر نفسه ، ص ٤٧ .

ثانياً: المقترحات

- ١ - نقترح على المشرع العراقي اقتفاء أثر المشرع الفرنسي وذلك بإخضاع الاستيقاف وكل ما يتعلق به لتنظيم قانوني دقيق.
- ٢ - نقترح على المشرع العراقي تكريس فكرة الاستيقاف ضمن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٩، وذلك بالتعديل.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب القانونية

- ١- أحمد المهدي و أشرف شافعي، القبض والتفتيش والتلبس، ط١، دار العدالة ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- ٢ - د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري ، ط ٥، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠٢٢.
- ٣- د. مجدي محمود محب حافظ ، موسوعة الجرائم المخلة بالأداب العامة وجرائم العرض ، ج ٢ ، ط ٢ ، دار العدالة ، القاهرة ، ٢٠٠٧.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- ١ - حصة راشد البلوشي ، الاستيقاف وأحكامه القانونية في قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠١٨.
- ٢ - وليد صالح احميدة ، الإستيقاف واثره على الحرية الشخصية (دراسة تحليلية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة طرابلس ، ٢٠١٢.

ثالثاً: البحوث المنشورة

- ١ - أحمد محمود زايد الرمادي ، ضمانات الاستيقاف في القانون اليمني والسوداني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الدراسات العليا - جامعة النيلين ، مجلد (١٢) ، عدد (٤٦)، ٢٠١٨.
- ٢ - أميره عبد الجبار و د. زينب أحمد عوين ، الاستيقاف وشروط مباشرته في قوانين الإجراءات الجزائية وإثره على الحرية الشخصية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة لاراك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية ، مجلد (١) عدد (٥٠) ، ٢٠٢٣.
- ٣ - باسم خريط خلف ، الطبيعة القانونية للإستيقاف ، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ، مجلد (٣) ، عدد (٣) ، ٢٠٠٧.
- ٤ - ثامر محمد رخيص العيساوي ، الاستيقاف الإداري دراسة في التشريع العراقي والمقارن ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية ، العدد (٧) ، ٢٠٢٠.
- ٥ - حمدي محمد محمود حسين ، النظام القانوني والإجرائي للإستيقاف دراسة مقارنة مع التركيز على موقف المشرع الفرنسي ، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون مجلد ١٩، عدد ٢ ، ٢٠١٧.
- ٦- رضا عبد الحكيم إسماعيل رضوان ، الإستيقاف بين التشريع والقضاء دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، مجلد (٣٥) ، عدد (١) ٢٠١١.



٧ - سعيد البراك السكوتي، أجهزة الضبط وعلاقتها بالنيابة العامة : الوظيفة والاشكاليات ، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الامنية ، المجلد (٢٣) ، العدد (٤٦) ، ٢٠٠٨.

٨- فتحي الجواري ، الأحكام والقرارات ، مجلة التشريع والقضاء ، السنة السادسة ، العدد (١) ، كانون الثاني ، ٢٠١٤.

رابعاً سادساً المجموعات القضائية

قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٢٠٩/قضاء الموظفين/تميز/٢٠٢٠) في ٣٠/٩/٢٠٢٠، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة ٢٠٢٠، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد ، ٢٠٢٠.

خامساً : الأحكام والقرارات غير المنشورة

١- قرار محكمة النقض (الطعن رقم ١١٦٤ لسنة ٢٧ق، جلسة ١٩٥٧/١٢/٣٠). غير منشور.

٢ - قرار محكمة النقض في الطعن المرقم (٨٥٣٥) لسنة ٨٨ ق جلسة في ٩/١/٢٠٢١، غير منشور.

سادساً : القوانين

قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

قانون الإجراءات الفرنسي رقم لعام ١٩٩٣ المعدل.

قانون قوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١.

قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦.

سابعاً: مصادر شبكة الانترنت

د. مبارك النويبي، نظرة حول السلطات المعتادة لرجل الشرطة، مقال منشور في صحيفة الوطن الكويتية، على الرابط

<https://alwatan.kuwait.tt/article/details.aspx?id=264537&yearquarter=20132> تاريخ الزيارة

٢٠٢٤/١١/١١.