



أحكام التوقيف الإداري وضماناته الموضوعية والإجرائية دراسة في القانون الأردني

سليم سلامة حاملة

جامعة العلوم الإسلامية العالمية
كلية الشيخ نوح القضاة
للشريعة والقانون
قسم القانون المقارن
hatamlehsaleem@yahoo.com

تاريخ الاستلام: ٢٠١٤/٠١/٠٨

تاريخ القبول للنشر: ٢٠١٤/٠٧/٢٠

أحكام التوقيف الإداري و ضماناته الموضوعية والإجرائية دراسة في القانون الأردني

سليم سلامة حاملة

المستخلص:

الحرية الشخصية هي ملاك الحياة الإنسانية كلها، فلا تخلقها الشرائع بل تنظمها، ولا توجد القوانين بل توفق بين شتى مناحيها وذلك تحقيقاً للخير المشترك للجماعة، ورعاية للصالح العام. وبالتالي فهي لا تقبل من القيود إلا ما كان هادفاً إلى هذه الغاية، وعليه فإن حرية الأشخاص مكفولة، فلا يجوز القبض على أي إنسان أو حبسه إلا وفقاً للقانون.

وبناء عليه حرصت التشريعات الأردنية على وضع القواعد الإجرائية للتوقيف الإداري من حيث وضع الشروط الكفيلة لممارسته وبيان أسباب اللجوء إليه بغية الحد من إساءة استعمال الإدارة لسلطتها بحيث تقلل من تعرض الأفراد لخطر اللجوء إليه.

ومن المعلوم أن تلك الإجراءات ينتج عنها تقييد للحرية الشخصية للموقوف إذا علمنا أنها من الإجراءات الوقائية الهادفة إلى حماية المجتمع من المخاطر التي تتخذ دون محاكمة، وتمارسه السلطة التنفيذية بموجب الصلاحيات التي منحها لها القانون.

فإذا كانت هذه هي الحرية الشخصية، وهذه هي ضماناتها، فكيف يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في الحرية الشخصية وتباشر أقصى القيود عليها، وتعمل على إلغائها، مع أن التوقيف في جوهره هو تدبير احترازي يحمل معنى العقوبة؛ ومع أنه بهذا المعنى يعتبر إجراء مخالفاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، ويخالف الضمانات الدستورية والقانونية.

ومع كل هذه الضمانات، وبالرغم من كل المبادئ التي قيلت عن قدسية الحريات الشخصية، فإن الواقع يفرض نفسه على الإدارة في الدولة ويدعوها لمباشرة هذا الإجراء في بعض الظروف والحالات. مما دعانا إلى البحث في الأحكام الناظمة للتوقيف الإداري من حيث بيان مفهومه، كما بحثنا أسباب التوقيف موضحين الطبيعة القانونية له ومررات القيام به، ثم تعرضنا لبيان أهم المبادئ التي تحكم عمل الإدارة أثناء ممارسته، وما هي أهم الضمانات الإجرائية الواجب الالتزام بها، والآثار الناتجة عن قرار التوقيف.

الكلمات المفتاحية: التوقيف الإداري، الحرية الشخصية، أمن الدولة، الحاكم الإداري، الضبط الإداري.

Administrative Detention and Its Objective and Procedural Warrantees: A Study of the Jordanian Law

Saleem Hatamla

Abstract:

Personal freedom is the essence of human life. It is not created by legislation or laws. It is rather regulated by laws to reconcile its various aspects and achieve the common good of the community. It, therefore, does not accept restrictions except those that are necessary. The freedom of people should always be maintained; it is not permissible to arrest or detain any person except in accordance with the law.

Accordingly, the Jordanian legislator was keen to put in place the procedural rules of administrative detention in terms of setting clear conditions for the practice of this detention and the reasons for resorting to it in order to reduce the abuse of this exercise by the authorities and to reduce the vulnerability of individuals at risk of such a practice.

It is well-known that these actions result in a restriction of personal freedom but also it is known that these measures are aimed to protect society from risks. Detainees in this type of arrest are taken without trial, and it is exercised by the executive authority under the powers granted to it by the law.

If all these precautions are meant to protect personal freedom and maintain its integrity, then how can the executive authority intervene in personal freedom and exercise maximum restrictions on it and tries to repeal it, given that this type of arrest is essentially a precautionary punitive measure? However, in this sense, it is in stark violation of the principle of legality of crimes and punishments, and it violates constitutional and legal warrantees.

Despite all these principles about the sanctity of personal freedoms and the warrantees against excessive use of executive detention, it should be acknowledged that it is sometimes necessary for authorities to administer such a measure. This perplexing situation makes us endeavor to study the provisions and terms governing this kind of arrest and investigate its reasons, in an attempt to state the legal basis that calls for its justification. The study also addresses the main principles governing the behavior of authorities while exercising this detention and the main effects of such a practice.

Keywords: administrative detention, personal freedom, state security, constitutional and legal warrantees, jordanian legislator.

المقدمة

في نطاق الحماية المقررة بموجب المادة التاسعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ومن ثم فإنه يتعين ألا يكون ذلك القبض أو الاعتقال تعسفياً، وأن يكون في حدود القانون، وطبقاً للإجراءات الموضحة فيه، كما يجب أن يكفل للموقوف الضمانات المتعلقة بضرورة إحاطته بالتهمة الموجهة إليه، وعرضه دون إبطاء على القاضي، للنظر في مدى شرعية تقييد حريته، والتقرير إما بالإفراج عنه أو باستمرار توقيفه، وتمكينه من مباشرة حق الطعن على إجراءات القبض عليه أو توقيفه أمام القضاء.

الإ أنه مع كل تلك النصوص الناظمة للإجراءات الواجبة الاتباع من قبل السلطة العامة في مجال توقيف الأفراد، والنص على الضمانات الكفيلة لمنع ممارسة التعسف في استخدامها والحد من الإفراط في اللجوء إليها، إلا أننا نواجه العديد من القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري والإجراءات المتخذة من قبلها، التي خالفت أو نقضت كل ما يكرس حماية الحرية الفردية في المجتمع، بل وصلت إلى حد إهدارها كلياً دون أدنى اعتبار لكل تلك التشريعات الوطنية منها والدولية، ومن أبرز المخالفات، تلك المتمثلة بالتوقيف الإداري المقيد للحرية.

ويعد الحق في الحرية جوهر الحقوق وسنامها؛ لذا فقد كفل الدستور الأردني وحى هذا الحق، وعلى الرغم من وجود النصوص الدستورية إلا أن طبيعة البشر تآبى إلا أن تتجاوز نطاق عملها، بحيث يصدر عنها قرارات توقيف بحق الأفراد فتثور إشكالية هذه الدراسة وفيها نقول: إن هذا الإجراء كما مر معنا تقوم به الإدارة خارج عن نطاق العقاب الجنائي المتمخض عن إجراءات قضائية، من هنا ارتأينا البحث عن حقيقة سلطة الإدارة في التوقيف، هل هو إجراء إداري اقتضته طبيعة الأمور الناشئة في ظل ظروف استثنائية تطلبت السرعة للبت به؟ وبالتالي أسند إلى السلطة الإدارية بدلاً من السلطة القضائية. وإلى أي مدى يمكن للحاكم الإداري أن يراقب سلوك الأفراد ويحجز حرياتهم بقصد توفير الأمن العام، بحيث يوازن بين مصالح الأفراد بالتمتع بالحرية وبين الصالح العام، إذا ما علمنا أن ذلك يتم خارج نطاق العقاب الجنائي، مما يدفعنا إلى البحث في مفهوم التوقيف الإداري الذي تمارسه السلطة الإدارية وتمييزه عن غيره من الأعمال، وماهية أسبابه وشروطه ومبرراته، ولا شك في أن المنطق يقودنا إلى بيان سلطة الإدارة في تنفيذ قرارات التوقيف وما هي المبادئ التي تحكم عمل الإدارة الضبطية، والضمانات الكفيلة في الحد من تعسف الإدارة إذا ما تجاوزت حدود صلاحياتها في ذلك، والآثار التي يمكن أن تصيب المركز القانوني للأشخاص الموقوفين.

استناداً على ما تقدم، فإن هذه الدراسة هدفت إلى اطلاع القارئ على المعايير القانونية الوطنية وفي حدود محاور البحث فيما يتعلق بالحق في الحرية والأمان على الشخص التي تحمي حقوق الإنسان فيما يتصل في الوقت نفسه بالتوقيف الإداري السابق للمحاكمة. كذلك بيان الكيفية التي يتم فيها إنفاذ شتى الضمانات القانونية على الصعيد العملي بغية حماية حقوق الأشخاص الموقوفين، والتعرف على طبيعة التدابير القانونية الواجب أن تتخذها الإدارة بغية صيانة حقوق الأشخاص الموقوفين، وأخيراً البحث في مدى

يعد الحرمان من الحرية لأسباب أمنية إجراء استثنائياً يجوز اتخاذه للسيطرة على أمور تشكل خطراً على النظام العام أو استمرارية خدمات المرافق العامة، وتزايد تلك الإجراءات المقيدة للحرية والمؤدية إلى تبني التوقيف الإداري للأشخاص الذين يعتقد أنهم يمثلون تهديداً لأمن الدولة، ولكن تلك الإجراءات لوحظ أنها لم يجر توضيحها بشكل كاف من حيث حماية حقوق الأشخاص المتضررين؛ لهذا جاء هذا البحث استناداً للتشريعات الأردنية، ومعايير حقوق الإنسان، ليعرض لأهم الأحكام الناظمة للتوقيف الإداري مع بيان مجموعة من المبادئ والضمانات الإجرائية والموضوعية التي ينبغي كمسألة قانونية وسياسية تطبيقها كحد أدنى على جميع حالات الحرمان من الحرية لأسباب أمنية.

وتأسيساً على ما تقدم، يعد التوقيف الإداري، أحد الإجراءات الاستثنائية الخطيرة التي تمس حقوق الإنسان، وخاصة حقه في الحرية والأمان، إذ بموجبه يتم تقييد حرية أي فرد من قبل السلطة العامة، لفترات زمنية قد تطول، لمجرد الاشتباه في خطورته الإجرامية، وذلك دون توجيه اتهام جنائي وبغير محاكمة، بمعنى أنه يتم استناداً إلى إجراء إداري، دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار قرار بذلك، وبالتالي دون وجود لائحة اتهام ومحاكمة، وطبقاً للتشريعات الأردنية المعمول بها، فإن مثل هذا التوقيف يمكن أن يكون قانونياً في ظروف معينة، ولكن بسبب المسّ البالغ بالحقوق في الإجراء القضائي العادل المتأصل في هذه الوسيلة، وعلى ضوء الحظر الواضح من الاستغلال السيئ، فقد وضعت التشريعات الوطنية قيوداً صارمة بخصوص تطبيقه، وطبقاً لتلك التشريعات يمكن توقيف الأشخاص إدارياً فقط في الحالات الاستثنائية، كوسيلة أخيرة تهدف إلى منع خطر لا يمكن إحباطه بوسائل أقل مساً بالأفراد.

ولأهمية الحريات الشخصية، ونظراً لخطورة التوقيف على تلك الحقوق، وعلى الصعيد الوطني جاء في الدستور الأردني المادة (٧)، (٨) منه لتؤكد «أن الحرية الشخصية مصونة، ولا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو تقييد حريته إلا وفق أحكام القانون». وكذلك نصت المادة (٩٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني على أنه لا يجوز توقيف أي إنسان إلا في حالة اتهامه بارتكاب جريمة. فالحرية العامة في الأردن إذا أجاز الدستور تقييدها فلا يكون إلا بتشريع، وهذا هو المبدأ الذي انعقد عليه إجماع الفقه الدستوري، أن «ضمانات الحقوق» هي نصوص دستورية تكفل لأبناء البلاد تمتعهم بحقوقهم الفردية، وهي تسمو إلى مرتبة القوانين الدستورية، فتكون معصومة لا سلطان للمشرع عليها إلا إذا أجاز الدستور تنظيمها بنص خاص، وفي هذه الحالة يتعين أن تكون القيود التي ترد عليها قيوداً تقررها القوانين.

وفي السياق ذاته، أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المشكلة بموجب أحكام العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الذي صادقت عليها الحكومة الأردنية وأصبح بالتالي جزءاً من التشريع الأردني، على أن: « حالات القبض أو الاعتقال الإداري للأشخاص، التي تتم بناءً على تشريعات الطوارئ أو لأسباب أمنية... تندرج

وبناءً عليه فإننا نوضح من خلال هذا المطلب المقصود بالتوقيف الإداري، وخصائصه. وللإحاطة بهذا المفهوم تطلب منا التعرف على موقف المشرع والقضاء والفقه من مفهوم التوقيف من خلال البحث في:

الفرع الأول: مفهوم التوقيف الإداري.

الفرع الثاني: خصائص التوقيف الإداري.

الفرع الأول - مفهوم التوقيف الإداري.

نشأت فكرة التوقيف الإداري في ظل السلطة العامة بما لديها من سيادة، مما أدى بالكثير إلى الخلط بين التوقيف الإداري وغيره من الأعمال المؤدية إلى الاعتداء على الحرية، بحيث تشترك مع فكرة التوقيف من حيث النتائج والآثار المقيدة للحرية، مما دعانا لبيان مفهوم التوقيف الإداري في كل من التشريع والفقه والقضاء على النحو الآتي:

أولاً: في التشريع

يستند الأردن في إصدار قرارات التوقيف الإداري إلى قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، وبالرجوع إلى نصوصه، لم يرد فيها تعريف يحدد المقصود من التوقيف الإداري، وإنما اكتفى بتحديد الجهة الإدارية المختصة بإصدار تلك القرارات وهي (المحافظ، والمتصرف)، بحيث تمارس تلك الأجهزة صلاحية توقيف الأشخاص إدارياً، وإلزامهم بتقديم تعهدات حسن سيرة وسلوك، وفرض الإقامة الجبرية عليهم. وقد حددت المادة الثالثة من هذا القانون أصناف الأشخاص الذين يشكلون خطراً على النظام العام في المجتمع، والذين يحق لهم اتخاذ مثل هذه الإجراءات بحقهم، تاركاً أمر وضع التعريف للفقه والقضاء.

ويعود ذلك في رأينا إلى الصعوبات التي تعترض طريق المشرع، والتي يمكن ردها ليس فقط إلى اختلاف النظرة إلى التوقيف الإداري في مجال القانون الإداري عنها في مجالات القوانين الأخرى، كالقانون الجزائي، وإنما لاختلاف النظرة إليه أيضاً داخل نطاق القانون الإداري من دولة إلى أخرى، وداخل الدولة من وقت لآخر، وفي نفس الوقت من تشريع لآخر من التشريعات المتعلقة بالتوقيف الإداري بسبب مقتضيات سير العمل في المرافق العامة، فضلاً عن صفة التجدد في القانون الإداري (بركات، ١٩٨٧: ٣٧٠) التي تجد سندها في مفهوم المصلحة العامة وظروف اتخاذ قرارات التوقيف من حيث التنقل بين الظروف العادية والاستثنائية، وهو مفهوم متغير نتيجة تلك الظروف، الأمر الذي يكرس فكرة عدم وضع تعريف محدد للتوقيف الإداري.

وفي مجال القانون الدولي، فقد تم تعريف التوقيف الإداري، بأنه حرمان شخص ما من حريته بناءً على مبادرة أو أمر من السلطة التنفيذية - ليست القضائية - بدون توجيه تهم جنائية ضد الموقوف إدارياً (السيد، بدون: ٣١٣) والتوقيف بهذا المفهوم هو إجراء استثنائي يصدر بغرض حماية أمن الدولة أو النظام العام في غير حالات النزاع، بشرط توفر المعايير المطلوبة لذلك (المادة ٤/ من العهد الدولي).

دستورية النصوص القانونية النازمة للتوقيف الإداري وما الآثار الناتجة عنه في مجال حقوق الإنسان. كل ذلك من خلال اتباع المنهج الوصفي والتحليلي والاستعانة بأحكام القضاء كلما اقتضت الحاجة. وعلى ذلك فقد طرحت هذه الدراسة التساؤلات الآتية:

١- ما مبرر حبس الموقوف نتيجة قرار التوقيف؟

٢- ما المدة التي يمكن خلالها حرمان الأشخاص من حريتهم قبل الوقوف أمام القضاء للفصل في شرعية حرمانهم من الحرية؟

٣- كيف يحمي القانون الأفراد من التوقيف الإداري التعسفي؟

٤- هل وقعت حالات توقيف إداري تعسفي؟ وما حالات الانتصاف القائمة للأشخاص الذين يعتبرون محرومين من حريتهم بسبب توقيفهم؟

٥- ما الإجراءات والضمانات الكفيلة بحمايتهم قبل المحاكمة من إجراءات التوقيف؟

وبغض النظر عن منطلقات الإدارة في اتباع هذا الأسلوب في حماية النظام العام، فإنه يشتمل على خطورة وتهديد للحريات الشخصية؛ لهذا وجدنا لزاماً البحث في هذا الموضوع من خلال الآتي:

المبحث الأول: مفهوم التوقيف الإداري وطبيعته القانونية.

المبحث الثاني: مبادئ وإجراءات التوقيف الإداري.

المبحث الأول: مفهوم التوقيف الإداري وطبيعته القانونية
تحرص التشريعات الأردنية خلال تنظيم القواعد الإجرائية المتعلقة بالتوقيف الإداري على وضع القواعد والأسس التي تنظم شروط صحة التوقيف وبيان أسبابه بغية الحد من إساءة استعمال الإدارة لسلطتها بحيث تقلل من تعرض الأفراد لخطر اللجوء إليه. من هنا جاءت فكرة ضرورة ضبط وتنظيم إجراءاته، وتحديد شروط اللجوء إليه، لما له من أهمية كبيرة في مجال حقوق الإنسان. وعليه فإن هذا المبحث جاء تحليلاً للقواعد القانونية الأساسية النازمة للتوقيف الإداري في التشريعات الأردنية، وفي هذا الصدد، سوف نتناول بشيء من التفصيل مفهوم التوقيف وخصائصه، وكذلك التعرض لشروط صحته إذا ما استلزم استخدامه، وكذلك التعرض لأهم الأسباب التي تبرر اللجوء إليه، ونظراً لكون هذا النشاط عملاً استثنائياً وجدنا لزاماً علينا أن نبين مدى دستوريته، كل ذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم التوقيف الإداري وخصائصه.

المطلب الثاني: أسباب التوقيف الإداري ومبرراته.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري.

المطلب الرابع: مدى دستورية إجراءات التوقيف الإداري.

المطلب الأول: مفهوم التوقيف الإداري وخصائصه

يعد التوقيف الإداري من الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة ممثلة بالمحافظ والمتصرف، ويتمخض عنه تقييد الحرية الشخصية للشخص الموقوف، وهو بهذا إجراء من الإجراءات الاحترازية الهادفة إلى وقاية المجتمع من المخاطر حماية للنظام العام مما قد يتهدهد، من هنا وجدنا أن التشريعات المختلفة قد اهتمت به وأطلقت عليه كما هو الحال في التشريع الأردني تسمية «التوقيف الإداري».

وعرف بأنه: «تقييد حرية الشخص دون محاكمة تمارسه السلطة التنفيذية بموجب الصلاحيات التي منحها لها الدستور والقانون» (Harding, 1993: 4). وهناك من يرى بأن التوقيف الإداري: «تقييد للحرية الشخصية بمقتضى قرار من السلطة الإدارية المختصة بقصد وقاية النظام العام من خطورة الشخص الموقوف وذلك وفقاً لأحكام القانون» (السنوسي، ١٩٩٨: ٧). كما عرف: «بأنه يتمثل في قيام السلطة التنفيذية بإيقاف شخص ما وحرمانه من حريته دون توجيه أي تهم محددة إليه، ودون تقديمه إلى المحاكمة وذلك عن طريق استخدام إجراءات إدارية» (www.palestinebehindbars.org) ويعني إبقاء الموقوفين رهن التوقيف وفقاً لأمر إداري ودون قرار قضائي ولفترات غير محددة وتجدد لمرات عدة.

ونستخلص مما تقدم بيانه من عرض لبعض التعريفات التي صيغت لتوضيح المقصود بالتوقيف الإداري، أنها قد أجمعت على أن قرارات التوقيف تصدر عن الحاكم الإداري بموجب إجراء ضبطي وقائي، يحرم الموقوف من حريته دون تهم محددة تنسب إليه بهدف المحافظة على النظام العام.

الفرع الثاني- خصائص التوقيف الإداري.

بناءً على تعريفات التوقيف الإداري يمكننا استخلاص وإبراز بعض الخصائص المميزة لقرارات التوقيف الإداري والتي أهمها:

١- التوقيف قرار إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري: «يعد التوقيف الإداري، قراراً إدارياً له جميع خصائص القرارات الإدارية، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء، وتأييداً لذلك اعتبرت محكمة العدل العليا أن القرارات الفردية التي تتخذ لحماية للأمن والسلامة العامة من القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص هذه المحكمة» (عدل عليا، ٢٠٠٥، عدالة).

وفي الحقيقة فإنه ليس من الصعوبة بمكان إبراز الطبيعة الإدارية لتلك القرارات، وذلك أنها تصدر عن السلطة التنفيذية، وهي بصدده مباشرة إحدى وظائفها الإدارية لتحقيق هدف من أهداف الضبط الإداري المنوط بجهة الإدارة تحقيقه، وهو المحافظة على الأمن العام، ومنع الإخلال به أو تفاقمه (ثابت، ١٩٩٠: ٢٠). وهي بهذه المثابة تخضع لرقابة القضاء الإداري.

٢- قرار التوقيف الإداري قرار مستمر الأثر. تعرف القرارات المستمرة الأثر بأنها القرارات التي تحدث أثراً متجدداً لا تنتهي آثاره، ويظل قائماً إلى حين زوال سببه، ولذا يجوز الطعن عليه طالما بقي القرار قائماً منتجاً لآثاره (السنوسي، ١٩٩٨: ١٠).

ونحن بدورنا لا نؤيد الرأي الذي يقول باستمرارية قرار التوقيف وتجده في كل يوم، والذي يؤسس على ذلك، أن التقييد بميعاد دعوى الإلغاء طالما بقي الشخص موقوفاً، ذلك أن هذا القرار يحدث أثره وينشئ مركزاً قانونياً للموقوف بمجرد صدوره صحيحاً، من مقتضاه تقييد حريته لمدة غير محددة، ويظل هذا المركز القانوني قائماً طالما أن قرار التوقيف باق، ومن ثم يكون استمرار التوقيف ليس إلا استمراراً لأثر القرار الصادر بذلك، وليس قراراً بالتوقيف بحد ذاته يتجدد في كل يوم من أيام التوقيف.

وقرار التوقيف بهذه الكيفية، يتجدد أثره بحكم طبيعته كلما

هذا النوع من الإجراءات التي تهدف إلى حماية النظام العام، غالباً ما يثير قلقاً خاصاً في الدولة التي يسودها حكم القانون، بالنظر إلى الصعوبة المتأصلة في تحديد الشروط الواجب توافرها في قرارات التوقيف. وقد علقت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة على قرارات التوقيف بقولها: إنه في حال استخدام التوقيف بداعي الحفاظ على الأمن العام، فينبغي أن يكون لهذا التوقيف ضوابط ومحددات تنأى به عن التعسف، ويجب أن يقوم على أسس ينص عليها القانون، من جهة عرض الأسباب الموجبة لاتخاذ إجراءات التوقيف، وتوفير الضمانات الكفيلة لمنع التعسف في استخدام الصلاحيات بذلك (تعليقات، الفقرة ٤/ ١١٨)، بمعنى قيام قرار المنع من الحرية على أسس موضوعية تستند إلى وقائع حقيقية وليست وهمية قائمة على مجرد الشبهة.

ثانياً: في القضاء

تصدت محكمة العدل العليا الأردنية العديد من القضايا المتعلقة بالطعن على قرارات التوقيف الإداري الصادرة عن الحكام الإداريين بقولها: «لا يوجد في قانون منع الجرائم ما يوجب توقيف المستدعي الذي قضى مدة محكوميته عن جريمة القتل التي اقرتها مع آخرين، لحين تقديم صك عسائري، وعليه فإن استمرار المحاكم في توقيفه وعدم إطلاق سراحه بعد انتهاء محكوميته مخالف للقانون» (عدل عليا، ٢٠٠٥: عدالة).

من خلال هذا القرار والقرارات الشبيهة، لم تتعرض محكمة العدل العليا لبيان مفهوم التوقيف الإداري، وبالرجوع إلى حيثيات الحكم، وجدنا أن المحكمة قد استندت إلى نص المواد (٥، ٨) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، واكتفت بتوضيح مبررات التوقيف الإداري وحالاته والجهة التي أصدرته وشروط صحته، حيث ذكرت أن التوقيف الإداري يتم للمحافظة على الأمن والسلامة، وبعد التحقيق مع الشخص المطلوب، بحيث يكون وجوده حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ويمتنع عن تقديم كفالة، وينجز ذلك بتوافر شرط تقديم الكفالة العدلية، وإتمام إجراءات الصلح العشائري، بعد توافر إحدى الحالات الموجبة لاتخاذ قرار التوقيف (المادة/ ٣، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤) من قبل الحاكم الإداري.

ثالثاً: في الفقه

نستخلص مما تقدم أن التشريع والقضاء لم ينشغلا بوضع تعريف محدد لعنى التوقيف الإداري، أمام هذا الواقع وجدنا دوراً كبيراً للفقه المقارن ومنه الفقه الأردني لجهة بيان مفهوم التوقيف الإداري. حيث تعددت وتنوعت تلك التعريفات في الفقه الأردني والمقارن، وعليه فقد تم تعريفه بأنه: «إجراء ضبطي مانع للحرية يقضي بوضع الشخص في الحجز لمدة قصيرة نسبياً حيث تسلب بمقتضاه حرية الشخص طوال فترة التوقيف» (شطناوي، ١٩٩٧: ٥٦/ ب، شطناوي، ١٩٩٦: ٥٣/ أ، عباينة، ٢٠٠٧: ١٠). وعرف أيضاً بأنه: «سلب مؤقت للحرية تجريه السلطة الإدارية ويتوجه إلى الحرية الشخصية للمواطن فيسلبها مؤقتاً دون أمر قضائي صادر عن السلطة القضائية المختصة» (ثابت، ١٩٩٠: ١).

السبب الأول - التواجد في مكان الجريمة.

السبب الثاني - اعتياد السلوك الإجرامي المضي إلى ارتكاب جريمة.

السبب الثالث - الخطورة المهددة للأمن العام.

السبب الأول: التواجد في مكان الجريمة.

أوضح المشرع الأردني في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم المشار إليه سابقاً، إلى الحالة الظرفية المؤدية إلى إمكانية اتخاذ إجراءات إدارية، يوقف على أثرها كل من تواجد في مكان عام أو خاص، في ظروف يقتنع الحاكم الإداري بأن الشخص الذي تواجد في مكان ارتكاب الجريمة وزمان وقوعها، كان على وشك ارتكاب أي جرم، أو المساعدة على ارتكابه.

على ضوء هذه الحالة، جاء النص القانوني ليعطي الحاكم الإداري صلاحية اتخاذ إجراءات تفضي إلى توقيف الشخص أو الأشخاص الخطرين بسبب ارتكابهم الجريمة أو مساعدتهم المادية للآخرين بقصد ارتكابها، عندما يصل إلى علمه بأي طريقة كانت أو يتولد لديه الاعتقاد بوجود أحد الأشخاص في منطقة اختصاصه في أي من الأحوال السابقة، أو أن يكون هناك أسباب موجبة لاتخاذ تدابير وقائية بحقها، وبهذه الحالة لا يشترط ارتكاب الفرد جريمة، وإنما يكفي فقط الاشتباه.

وبناء عليه قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: «حددت المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، الحالات التي يجوز فيها للمحافظ أو المتصرف إصدار مذكرة حضور إذا كان لدى المحافظ أو المتصرف ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه في ظروف تقنع بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه، أو إذا كان هذا الشخص ممن اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة، أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة، أو التصرف بها، أو كان هذا الشخص في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس» (عدل عليا، ٢٠٠١: عدالة)

ومن نافلة القول، أن قانون منع الجرائم، لم يعرف حالة الاشتباه المذكورة في المادة المشار إليها، وإنما اجتهد الفقه على تعريفها بأنها صفة يلصقها القانون بأشخاص معينين وضعوا أنفسهم في حالة خطر يهدد الأمن العام، والاستدلال على ذلك من تعدد سوابقهم في جرائم معينة، أو الاشتهار بالاعتياد على ارتكابها لأسباب معقولة (عبابنة، ٢٠٠٧: ٤٠)، وعليه فإن حالة تواجد الشخص في مكان عام أو خاص حالة تقنع أو تولد لدى الحاكم الإداري بأنه على وشك ارتكاب جريمة أو المساعدة فيها، وهذا كافٍ لإصدار قرار التوقيف من قبل الحاكم الإداري.

وفي رأينا فإن الأساس الشرعي المعتاد لحرمان شخص من حريته هو بلا شك الاشتباه المعقول في قيام الشخص بارتكاب الجريمة أو ساعد على ارتكابها، إلا أن مثل هذه الشبهة، لا تبرر في حد ذاتها الاحتجاز إلى أجل غير مسمى، وما يمكن أن يكون مقبولاً من حالة لأخرى، هو معقولية الشبهة الواجب أن يتركز عليها التوقيف بحيث تشكل جزءاً أساسياً من الضمانة التي تقي من التوقيف التعسفي، وأن

استجبت مناسبات طلب الإفراج، ومن ثم يكون للقرار المطعون عليه ميعاداً للطعن مستقلاً يبدأ مع صدور قرار برفض الإفراج عن الموقوف.

٣- قرار التوقيف الإداري يتضمن هدفاً محدداً. تهدف قرارات التوقيف إلى تحقيق المصلحة العامة، التي يجب من خلالها على الحاكم الإداري أن يسعى إليها في كل قرار يصدره. وبذلك على الإدارة أن تلتزم بما قد يحدده لها المشرع من أهداف خاصة عند اتخاذ قراراتها، وإلا أصبحت القرارات معيبة بإساءة استعمال السلطة، إذا خالفت الهدف المحدد لها، حتى وإن تذرعت باستهداف المصلحة العامة، وهذه هي الحالة التي يطلق عليها قاعدة تخصيص الأهداف، وبهذا يجب أن يستهدف قرار التوقيف حماية النظام العام، وعليه فإن استخدام الحاكم الإداري لصلاحياته المقررة له في قانون منع الجرائم خارج نطاق الغاية المنصوص عليها حتى ولو كانت سبباً لتحقيق المصلحة العامة يعيب قراره بعبء الانحراف في استعمال السلطة لحياده عن الهدف المخصص ألا وهو حماية النظام العام. ذلك أن عيب الانحراف بالسلطة يتمثل بشكل عام عندما تتجه إرادة مصدر القرار الخروج عن روح القانون وأهدافه (البوري، ٢٠٠٧: ٤٠٠/أ).

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها حين قضت: «أنه لم يرد من خلال أوراق الدعوى ما يشير إلى أن المستدعي يشكل خطورة على حياة الناس، أو سيقوم بأي فعل من شأنه الإخلال بالأمن، ولا يوجد في قانون منع الجرائم الذي استند إليه المستدعي ضده ما يوجب توقيف المستدعي للأسباب الموماً إليها بقراره، الأمر الذي يجعل الاستمرار في توقيفه وعدم إطلاق سراحه قراراً مشوباً بعبء إساءة استعمال السلطة ومخالفاً للقانون ومستوجباً للإلغاء» (عدل عليا، ٢٠٠٥، عدالة).

مما تقدم نخلص إلى أن قرارات التوقيف الإداري، من القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة العامة بإرادتها المنفردة، بقصد تقييد حرية الأفراد لتحقيق أهداف المحافظة على النظام العام، ومنع وقوع الجرائم، وهي بذلك محددة الهدف، ومستمرة الأثر، تخضع لرقابة قضاء الإلغاء.

المطلب الثاني: أسباب التوقيف الإداري ومبرراته

على ضوء الأحكام الواردة في قانون منع الجرائم، يمكننا القول إن التوقيف الإداري يعد أحد الإجراءات الوقائية التي يكون الغرض منها الحفاظ على النظام العام ووقايتها مما يتهدهده، وانسجاماً مع تلك الطبيعة الوقائية وجدنا أن الشخص الموقوف لم يرتكب أي مخالفة، وذلك خلافاً للعقوبة الجنائية التي يكون الغرض منها ردع المجرم، كما أن سبب التوقيف الإداري هو مجرد أوصاف لا ترقى إلى وصف التجريم، وهذا ما يؤكد لنا أن معالجة هذا الموضوع يجب أن تتم في نطاق القانون والإجراءات الإدارية لاتفاقها مع قواعد الضبط الإداري التي تتميز بطابعها الوقائي.

وبناء عليه سوف نتناول تلك الأسباب والمبررات التي استخلصناها من فحوى نص المادة (٣) من قانون منع الجرائم التي نعرض لها تالياً:

للإدارة بقصد تحقيق أهدافها المتمثلة بحفظ الأمن العام، إلا أنه قانون خاضع للدستور في حدوده وأحكامه ونطاق تطبيقه، فإذا تجاوز هذه الحدود والأحكام اعتبر مخالفاً للدستور وكان للقضاء الرقابة والحكم بالإلغاء والتعويض.

ولإعمال هذا السبب القاضي باتخاذ قرار التوقيف الإداري لا بد من توافر شرطين:

الأول، التواجد في مكان عام، يتيح له من خلاله ارتكاب الجرم أو المساعدة على ارتكابه. ويشكل بذلك خطورة على الأمن العام، مما يشكل في رأينا قيماً على الإدارة وضابط لسلوكها من حيث عدم تمكينها من اتخاذ أي إجراء تجاه الأشخاص إلا من تواجد فعلاً في مكان ارتكاب الجريمة.

والشرط الثاني، المشاركة أو المساعدة المادية لمرتكبي الجريمة سواء كانت هذه المساعدة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ولا شك أن النص الوارد بصياغته المشار إليها قد ضيق من نطاق تطبيق القانون، سواء من حيث الأشخاص أو من حيث الموضوع، فمن ناحية، نجد أن النص يشترط تطبيقه على الأشخاص الخطرين على الأمن العام، ومن ناحية ثانية اقتصر تطبيقه على الأشخاص الذين من الممكن ارتكابهم للجرائم أو الذين يمكن أن يقدموا المساعدة المادية لمرتكبي الجرائم. ولكن يؤخذ على النص المتقدم أنه ترك أمر تقدير الظرف الواقعي الذي شكل سبباً للتوقيف لقناعة المتصرف، وهي قناعة مبتناة على اختصاص تقديري، يترك له بعض الحرية في التدخل أو الامتناع، وفي اختيار وقت التدخل، وتقدير خطورة وأهمية بعض الوقائع وما يناسبها من وسائل مشروعة، فحينئذ لا يمكن محاسبة رجل الإدارة على كيفية استعمال حقه في التقدير إلا في نطاق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها (الطماوي، ١٩٧٦: ٨٤٢).

السبب الثاني: اعتياد السلوك الإجرامي المفضي إلى ارتكاب الجريمة. إن اعتياد السلوك الإجرامي الذي تعرض له بالبيان البند الثاني من المادة (٣) من قانون منع الجرائم، يشكل سبباً مهماً لاتخاذ قرار إداري بحق من توافرت لديه صفات اشتهر بها من صدر القرار بمواجهته، وهذه الصفات قد ألصقها القانون بأشخاص معينين متى رأى في حالتهم خطراً يهدد الأمن العام مستمداً من تعدد سوابقهم في جرائم معينة واعتيادهم على ارتكابها (عبد التواب، ١٩٨٤: ٢٧).

وقد افترض المشرع نتيجة توافر هذا الوصف في الشخص بأن صفة الإجرام الكامنة في نفسه، وبالتالي إذا ما وقع من قبله أي فعل يؤيد الحالة الكامنة في نفسه التي تشكل خطراً على الأمن العام، وهذه الصفة ينشئها المشرع في نفس الشخص بحيث تكون قابلة لها قبولا يقع تحت تقدير حفظ رجل الإدارة للنظام. ويمكننا أن نستنتج هذه الصفة في نفس الشخص الموجه له قرار التوقيف من خلال توافر ركنين لقيامها:

الركن الأول، ركن تعدد السوابق الإجرامية، يقصد بالتعدد، إتيان أفعال جرمية متعددة ذات طبيعة متجانسة من حيث الموضوع، يفصلها ظرف زمني غير محدد في أوقات متلاحقة بحيث تقع من

حقيقة وجود شبهة معقولة، يفترض وجود وقائع أو معلومات من شأنها أن تكون لدى المراقب الموضوعي (الحاكم الإداري) القناعة بأن الشخص المعني يمكن أن يكون قد افترف الجرم أو ساعد على اقترافه.

ونظراً لجسامة الآثار المترتبة على اتخاذ تلك التدابير الوقائية المتمثلة بقرار التوقيف الإداري، فلا بد من توافر عناصر قرار التوقيف الإداري التي نعرض لها من خلال الآتي:

١- عنصر الاختصاص. من أبرز شروط صحة التوقيف إسناد الاختصاص بتوقيفه إلى الجهة الإدارية التي تملك سلطة اتخاذه، وعليه يشترط لصحة قرار التوقيف الإداري أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره، بمعنى يجب أن يصدر من قبل المتصرف في نطاق اختصاصه المكاني، وتطبيقاً لذلك فإن ولاية التوقيف الإداري لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص، لما في ذلك من ضمانات قدر أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع وذلك تحت طائلة إلغاء أي قرار يخالف قاعدة الاختصاص الشخصي والموضوعي للحاكم الإداري.

٢- عنصر السبب. يجد هذا الشرط أساسه في المادة الثالثة من القانون المشار إليه سابقاً، عندما قرر المشرع أنه حتى يستطيع المتصرف اتخاذ قرار التوقيف لا بد من أن يستند إلى أسباب واقعية كافية تحمله وتبرر له اتخاذ إجراءات إدارية تفضي إلى توقيفه، وتتمثل في حالتنا هذه بتواجده في مكان الجريمة، وكونه على وشك ارتكاب جرم، أو المساعدة على ارتكابه، وعلى ذلك فإنه إذا جاء قرار التوقيف خالياً من سببه أصبح القرار قابلاً للإلغاء.

٣- عنصر المحل. حتى يكون قرار التوقيف الإداري صحيحاً في محله يجب توافر شرطين أساسيين هما: أن يكون هذا المحل جائزاً قانوناً، وهذا يعني أن يكون الأثر القانوني الذي يحدثه قرار التوقيف متفقاً مع القواعد القانونية، فإذا كان هذا الأثر مخالفاً للقواعد القانونية أو المبادئ القانونية العامة كان قراراً معيباً في محله جديراً بالإلغاء. وأن يكون ممكناً عملاً (كنعان، ٢٠١٢: ٢٧٨/ب)، أي أن يكون ممكناً من الناحية الواقعية، وهذا الشرط يعني ألا يكون الأثر القانوني الذي يترتب على قرار التوقيف غير ممكن التحقيق من الناحية العملية حتى لا يستحيل تنفيذ القرار، وعليه فإذا تخلف هذا الشرط أصبح القرار منعماً.

٤- عنصر الشكل، من المعلوم أن القرار الإداري يعبر عن إرادة الإدارة، والأصل أنه لا يشترط للتعبير عن إرادة الإدارة شكل معين إلا إذا اشترط القانون ذلك، وقرار التوقيف الإداري رسم له المشرع شكلاً معيناً لإصداره، وإلا بطل القرار.

٥- عنصر الغاية أو الهدف. يعد عنصر الغاية من أهم العناصر التي يقوم عليها القرار الإداري، وفي مجال دراستنا فإن هدف التوقيف الإداري حسب نص المادة (٣) من قانون منع الجرائم المشار إليه سابقاً، هو صيانة أمن المجتمع والحفاظة على الأمن العام، فإن خرجت الإدارة عن هذا الهدف وأصدرت قرار التوقيف لأهداف أخرى، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استخدام السلطة، ومن ثم يكون قابلاً للإلغاء لخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف. وإذا كان قانون منع الجرائم قانوناً استثنائياً يعطي سلطات

منع الجرائم السالف الذكر، بقولها: «... أن لا يزيد التعهد بالزامه المحافظة على الأمن العام...»، ثم تكرر ذلك في المادة السادسة من القانون ذاته. وبذلك فإن المشرع الأردني عندما سمح بالتوقيف الإداري لجأ إلى سن قانون خاص يجد مبرراته في الخطورة على الأمن العام كعنصر من عناصر النظام العام لما يشتمل عليه هذا الإجراء من قسوة وتهديد للحرية الشخصية، ولكن ما المقصود بفكرة الأمن العام؟

للإجابة نقول: يقصد بالأمن العام تأمين أفراد المجتمع في أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها، وتشمل حماية الأمن العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من أخطار الكوارث، سواء كانت عامة وطبيعية، أو كانت من فعل الإنسان «(كنعان، ٢٠١٢: ٢٤٠ / ١)». ويبتنى على ذلك أنه يتعين على المتصرف اتخاذ التدابير والإجراءات التي تستهدف تحقيق الأمن في الأماكن العامة والخاصة في المجتمع؛ لذا يجب تأمين حماية الأرواح والأعراض والأموال من أي اعتداء محتمل بصرف النظر عن مصدر هذا الاعتداء وهذا الخطر؛ فالمحافظة على الأمن العام تتضمن حتما وضع حد لمخاطر الفوضى، وتأمين الأمن العام يستوجب حتما تجنب الأخطار التي تهدد كيان الجماعة أو الأفراد، فيدخل ضمن حماية الأمن العام جميع الإجراءات التي تستهدف حماية الشعب ووقايته من الأخطار والكوارث (شطناوي، ٢٠٠٩: ٣٦٤ / ب) وعند رجوعنا لنص المادة (٣) فقرة (٣) من قانون منع الجرائم، نجدها قد تضمنت حالة يمكن للمتصرف من خلالها الإيعاز للأجهزة الأمنية بإلقاء القبض على أي شخص، يعتقد بأنه يمثل خطراً على الناس، وعبارة «خطراً على الناس» هذه تتضمن العديد من الحالات التي لا يمكن حصرها، خاصة وأنه لا معايير واضحة وموضوعية لتحديد ذلك، مما يجعل أي شخص عرضة للتوقيف التعسفي، هذا بالإضافة إلى أن هذه الفقرة حددت خطورة هذا الشخص بالربط بكفالة، وأن من المستقر عليه أن الكفالة لا تنفذ ويمكن للشخص التحلل منها بعد مضي مدة معينة حسب أحكام القانون، مما يجعل هذا النص عقيماً ولا يمكن أن يحقق الغاية منه، إذ إن الأجهزة الأمنية تستطيع بموجب المادة (٣) بكافة فقراتها أن تلقي القبض على أي شخص، ضمن أسس ومعايير شخصية بعيدة عن الموضوعية. هذا بالإضافة إلى الصلاحية الواسعة في إصدار قرار التوقيف سواء بعد التحقيق في جريمة أو قبل التحقيق فيها، أو حتى بعد إعلان براءة الشخص من الجرم المسند إليه، حيث إن هذه المعايير تخول المحافظ صلاحيات واسعة تتعدى صلاحيات القضاة، وهذا في الحقيقة خروج على مبدأ حجية القرارات القضائية كونها عنواناً للحقيقة. علماً بأن قانون العقوبات الأردني حدد في المواد (٢٨-٤٠) أحكاماً تتحدث عن التدابير الاحترازية والرقابة القضائية على تطبيقها.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري

ينشئ التوقيف الإداري علاقات ذات طبيعة خاصة قد تؤثر في المراكز القانونية للأفراد، ومن أجل الوقوف على ماهية هذه العلاقات ونظامها القانوني، ومعرفة الجهات التي لها الحق في

الفاعل ذاته، والمقرر لها أحكاماً نهائية حازت حجية الشيء المحكوم فيه والصادرة من المحاكم الجزائية الأردنية، وهذا ما يعرف بالسوابق الإجرامية.

وبالتدقيق في مضمون البند الثاني، فإننا نجد قد أوضح تلك الأفعال المشكلة سوابق جنائية، هذه الأفعال لا تنشئ بحد ذاتها الاتجاه الخطر الذي يشكل سبباً كافياً لاتخاذ الإجراءات الوقائية بحقه، بل إنها تكشف عن سلوك يخضع لتقدير توافره لرجل الإدارة الذي يقوم بدوره بربط هذه السوابق بالحاضر الذي استند إليه في اتخاذ قرار التوقيف الإداري بحق الشخص الموقوف (فكري، ١٩٨٩: ٤٤).

الركن الثاني، ركن الاعتیاد والتكرار للأفعال المعتبرة جرائم، يعد هذا الركن، العنصر الدال على الصفة الإجرامية للأفعال المشار إليها سابقاً، ويقصد بها تلك السمعة التي تنم عن خطورة المعتاد ارتكاب الجريمة، والتي يشهد عليها رجال حفظ الأمن ممن يقيمون بالجهة التي يقيم بها الشخص المعتاد (هندي، ١٩٩٣: ٩٦).

ومما يؤخذ على فكرة الاعتیاد التي تضمنتها المادة (٣) في الفقرتين الثانية والثالثة أيضاً، أن العديد من القيود والمخالفات المتعلقة بتفويض الصلاحيات المطلقة للمتصرف، لم يتم من خلالها تحديد أسس من هو الشخص الذي اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيواؤهم، حيث إن هذه الصلاحيات تترك للأجهزة الأمنية حرية التنسيب بذلك الشخص، إذ ربما يتهم شخص لأول مرة بجرم السرقة أو الاشتراك بها ويتم إحالته إلى المتصرف، هذا مع العلم بأن قانون العقوبات جرم هذه الأفعال. كذلك فإن عبارة «من اعتاد» يمكن إدخال العديد من الحالات تحتها، ويترك الباب مفتوحاً للمتصرف أمام صلاحيات واسعة ومطلقة للأجهزة الأمنية وذلك من خلال التنسيب للحكام الإداريين، باتخاذ إجراءات ضبطية بحق من تنطبق عليه عبارة «من اعتاد اللصوصية»، وهذا من شأنه إطلاق صلاحيات الحكام الإداريين في إلقاء القبض على أي شخص دون رقابة قضائية و/ أو قيود تحد من تلك الصلاحيات.

وفي رأينا حتى يغلق هذا الباب أمام الإدارة فإنه يشترط في الاعتیاد كسبب من أسباب التوقيف الإداري، أن يظل سبب التوقيف قائماً وقت صدور قرار التوقيف، وذلك أنه لا يمكن التسليم باستمرار هذه الحالة إلى ما لا نهاية، بحيث يبقى هذا الشخص عرضة للتوقيف كلما توافرت أسباب إمكانية ربط تواجده أو سلوكه مع فعل ما، في ظرف ما، وعليه فإن قرار التوقيف يصبح قابلاً للإلغاء إذا رد الاعتبار إلى الموقوف، وقت صدور قرار توقيفه، وحسنت سيرته.

السبب الثالث: الخطورة المهددة للأمن العام.

يستند هذا السبب على الأسباب السابقة باعتباره أحد الأسباب الموجبة لاتخاذ التدابير الوقائية المتمثلة بتوقيف الأشخاص الخطرين على الأمن العام، ولا سيما أن أي شخص لاعتباره خطراً على الأمن العام لا بد من أن يتواجد في مكان الجريمة فاعلاً أم مساهماً، أو أن يعتاد إتيان الأفعال الجرمية، وبمعنى آخر لا يمكن

الوقائية لا يشترط تسببه، ولا يخضع لمبدأ المواجهة واحترام حقوق الدفاع، وبالتالي فإن عدم إتاحة الفرصة أمام الشخص الموقوف لإبداء دفاعه لا يبطل القرار الصادر بحقه، ما دام أن الإجراءات اتسمت بالطابع الوقائي وليس العقابي، تماشياً مع الغاية منها وهي الحفاظ على النظام العام في المجتمع.

وعلى ما تقدم، نرى أن إجراء التوقيف، يعبر عنه بصيغة قرار إداري يتم اتخاذه تنفيذاً لأحكام قانون منع الجرائم، وبالتالي فهو ينطوي من حيث الموضوع تحت لواء مبدأ المشروعية، ويخضع للقانون الذي يستند إليه، ولا يتمتع بأية صفة سيادية، وبالتالي يترتب على ما تقدم نتيجتان هامتان هما:

١- وجوب توافر جميع أركان وعناصر وشروط القرار الإداري الصحيح، من حيث الشكل، والاختصاص، والمحل، والسبب، والغاية، مع اكتسائه صيغة التنفيذ.

٢- خضوعه لمبدأ المشروعية، وبالتالي فإنه يتم تحت رقابة القضاء؛ لأن مبدأ احترام الحريات الفردية من أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية، وأن إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية تقييد الحريات بالتوقيف إنما يتم بحدود ما يقتضيه الحفاظ على النظام العام، وعلى هذا يجب أن ينحصر إجراء التوقيف بإزالة الخطر وأسباب الاضطراب دون أن يتجاوز الحدود المعقولة، بحيث لا تتخذ طابع العقاب، ويمتد تطبيقه إلى ما بعد زوال الخطر المراد تجنبه.

وعليه فإن القضاء الإداري لدينا في الأردن، هو القضاء المختص في نظر الطعون المقدمة ضد الطلبات المتعلقة بقرارات التوقيف الإداري عن طريق دعوى الإلغاء. وبشكل عام نستطيع القول إن كل قرار توقيف لا يرمي إلى تحقيق النظام العام يشكل خروجاً عن الغاية التي تبرر وجوده، ويكون حقيقاً بالإلغاء.

وأخيراً نقول إن الرقابة القضائية تشكل الضمانة الأساسية للحرية؛ لأنها تتميز بالحيدة وبالطابع القانوني المحض، ويجب أن تأخذ هذه مكانها الطبيعي من أجل تحقيق مبدأ سيادة القانون في الدولة والمجتمع.

الفرع الثاني: الطبيعة العقابية لإجراءات التوقيف الإداري نتيجة لاختلاف المواقف الفقهية حول تحديد الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري، فقد ظهر اتجاه يسبغ الطبيعة العقابية على قرارات التوقيف الإداري، وخاصة في حالة التوقيف الذي يصدر عقب صدور الحكم بالبراءة أو إيقاف التنفيذ (أبو كحيل، ١٩٨٩: ٢٣)، وذهب البعض (Mourgeon, 1967: 485) إلى أبعد من ذلك، حيث اعتبر إجراء التوقيف الإداري جزءاً إدارياً، شأنه في ذلك شأن الجزاءات الإدارية الأخرى، ويربر هذا التكييف الفائدة التي تعود على الشخص الموقوف من ضرورة تسبب هذه القرارات من قبل الإدارة، وهو ما يسمح للشخص الموقوف معرفة هذه الأسباب، والظعن بها أمام القضاء، فضلاً عن أن تكييف التوقيف بأنه جزء إداري يمنع جهة الإدارة من اللجوء إليه إلا إذا كان منصوصاً عليه في القانون، ويخضع للقواعد العامة التي تحكم توقيع الجزاء، وهو ما يقوي ضمانات الأفراد في النهاية (Mourgeon, 1967: 165).

ممارسة الرقابة عليها، فإنه ينبغي تحليل هذه العلاقات، وبيان الأسس التي تقوم عليها. وإن عملية التحليل والتوصيف والتكييف هي من المهام الأساسية الجوهرية لعمل الباحث، وذلك من أجل التطبيق القانوني السليم عملاً لمبدأ المشروعية، ووصولاً إلى تحقيق العدالة.

ومن أجل التعرف على النظام القانوني للتوقيف الإداري أفردنا هذا المطلب لدراسته من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الطبيعة الوقائية لإجراءات التوقيف الإداري.

الفرع الثاني: الطبيعة العقابية لإجراءات التوقيف الإداري.

الفرع الأول: الطبيعة الوقائية لإجراءات التوقيف الإداري

تجدر الإشارة بداية إلى أن التدابير الوقائية التي تتخذها سلطة الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام ووقايتها مما يهدده، لا يشترط فيها تسببه من جهة الإدارة، كذلك عدم تمتع الشخص الخاضع للتدبير بالضمانات المتعلقة بضرورة احترام حقوق الدفاع.

وعليه فقد اتجهت الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية إلى الاعتراف بالطبيعة الوقائية لقرارات التوقيف الإداري بصورة ضمنية، حيث قضت: «إن السلامة العامة تتطلب توقيف واعتقال المستدعي دون أن يوجب القانون على المحافظ تسبب قراره أو بيان الأفعال التي قام بها المستدعي، وترتب عليها تطبيق القانون، فيكون هذا القرار قد صدر عن جهة مختصة وغير مخالف للقانون» (عدل عليا، ١٩٧٣: ١٣٠٥). «كذلك ذهبت المحكمة إلى تكييف التوقيف الإداري بأنه تدبير وقائي، حيث أقرت المحكمة بأن تدبير التوقيف باعتباره تدبيراً وقائياً عاجلاً اتخذه المتصرف وفقاً لسلطته التقديرية لمواجهة حالة ألجأته إلى اتخاذه، منها مقتضيات النظام العام وضرورات الأمن العام، مستهدفاً بذلك حماية المصلحة العامة وسلامة المجتمع» (عدل عليا، ١٩٩٥: ١٦٤٧).

هذا موقف القضاء، أما موقف الفقه الذي اعتبر التوقيف الإداري تدبيراً أو إجراءات وقائية، فقد أسس رأيه على اعتبار أن التوقيف الإداري هو من بين الإجراءات التي تتخذ في إطار ممارسة صلاحيات الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على النظام العام؛ لذا يأتي هذا الإجراء سابقاً على ارتكاب الجرائم أو ما يهدد النظام العام، فالمفروض أن الشخص لم يرتكب أية مخالفة، وأن سبب التوقيف هو مجرد أوصاف لا ترقى إلى وصف التجريم (المحجوب، ١٩٩٩: ٩٣). وبناء عليه فإن الشخص الموقوف، هو الذي تثار حول تصرفاته شكوك قد تشكل خطورة على النظام العام، لذلك فإن المسألة تعتمد على السلوك الظاهر ولا يقترب من الفعل الواقعي، وعلى سلطات الضبط الإداري، أن تعتمد على بعض القرائن المصاحبة لسلوكه التي تشير إلى خطورته على النظام العام، أو اعتياده ارتكاب مثل هذه الجرائم، ولتأكيد هذه الحالات التي تشكل سبباً للتوقيف لا بد من نسبة وقائع محددة للشخص المعني، فمجرد الأقوال والشائعات لا تقيّد في هذا المجال، وأن تصدر تلك الأفعال في ظروف تشكل مبرراً لاتخاذ إجراءات التوقيف الإداري بحقه.

ويترتب على ذلك، أن التوقيف الإداري باعتباره من التدابير

وبعد التدقيق بفكرة الجزاء الإداري وتكييف التوقيف الإداري على أنه جزاء إداري كما ورد في الرأي السابق، فإننا لا نؤيده، باعتبار أن إيقاع الجزاء إجراء لاحق لارتكاب الشخص للمخالفة الموجبة لإقراره، وفي التوقيف لا يوجد مرتكب لمخالفة ما تبرر إيقاع العقوبة، وإنما هناك حالات قد تفضي إلى الإخلال بالنظام تخشى الإدارة الضبطية من توافر إحداها بالشخص؛ ومنعاً لذلك تتخذ الإدارة الضبطية قراراً بتوقيفه إدارياً.

كذلك لا بد من قيام رابط أو علاقة قانونية بين الفرد والإدارة الضبطية، يتيح لهذه الأخيرة اتخاذ قرار بتوقيفه، بحيث ينتج عنه حجز لحرية الأفراد، وهذا يتنافى مع صلاحيات الإدارة الوقائية باعتبارها سلطة ضبط إداري أهم ما يميز عملها أن كافة إجراءاتها وقائية، وليست عقابية، حيث ترك أمر إيقاع العقوبة للقضاء.

وتأسيساً على ذلك، فإن فكرة العقوبة لا تتوافق وفكرة التوقيف الإداري، وبالتالي لا يمكننا إسباغ العقوبة على عمل إداري كالتوقيف، وذلك يؤدي بنا إلى الاعتراف بإمكانية قيام الإدارة الضبطية بسلطة توقيع العقوبة، مما يسلب القضاء صلاحياته، وفي ذلك مخالفة لمبدأ المشروعية في العقاب، ومن جهة أخرى، هناك اختلاف واضح بين سبب التوقيف والعقاب وأهدافهما، فمن حيث السبب فإن للتوقيف أوصافاً لا ترقى إلى وصف التجريم، وتلحق بالشخص الموقوف لتكشف عن خطورته على الأمن العام، على حين أن السبب في توقيع العقوبة هو ارتكاب الشخص لجريمة معينة ينص عليها القانون تستأهل توقيع عقوبة جنائية معينة، والتوقيف باعتباره أحد وسائل الضبط الإداري لحفظ النظام العام يجب أن يكون له نفس طبيعة هذه الوسائل، وكما كانت هذه الوسائل ذات طبيعة وقائية فإن التوقيف أيضاً تكون له هذه الطبيعة، وأن ما يميز التوقيف اقتراعه بظروف استثنائية تبرره، وحيث لا يمكن اللجوء إليه إلا بتوافر هذه الظروف، فضلاً عن أن التوقيف يتميز بالاعتداء الجسيم على الحرية الشخصية وهو ما يجعله أقسى الوسائل التي تلجأ إليها سلطة الضبط الإداري، فالتوقيف ليس كغيره من التدابير الوقائية، إذ لا يمكن لأي إجراء أو تعويض أن يعيد للشخص الموقوف ما فقدته من جراء توقيفه ولا للإفراج عنه، ولو بعد دقائق معدودة أن يعيد الأمر كما كان عليه قبل التوقيف (السنوسي، ١٩٩٨: ١٩).

والذي نراه في هذه المسألة هو أنه يجب التفريق بين التوقيف في ذاته وبين الإجراء الذي تم التوقيف بموجبه، فبالنسبة للتوقيف في ذاته، إنما هو تدبير عقابي نص عليه قانون منع الجرائم (المادة/ ٣ قانون منع الجرائم الأردني)، فالمتفحص في مضمون نص المادة الثالثة من القانون المشار إليه، التي عدت الحالات التي يمكن الاستناد إليها في إصدار قرار التوقيف نجدها جميعها في نظر المشرع مخالفات تهدد النظام العام، وما التوقيف إلا إجراء من إجراءات التحقق تقوم به جهة مختصة وهي الحاكم الإداري باعتباره أحد رجال الضابطة العدلية إذا توافرت أدلة تربط الشخص الموقوف بالفعل المسند إليه، بحيث يتم بموجبه إيداع الشخص فترة معينة تحدد في قرار التوقيف لضرورات التحقيق، والقرار الذي يصدر

يعتبر قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري. ويعد القرار الصادر بالتوقيف من إجراءات التحقق التي تستهدف الوصول إلى ربط الحالات التي نصت عليها المادة الثالثة المشار إليها بالشخص الموقوف للتحقق من ارتكاب إحداها، ليصار على أثرها، إلى معاقبته من خلال تقييد حريته؛ فبهذا الإجراء يتم تحقيق أمن وسلامة المجتمع، وعليه وحتى نمنع تكرار هذا الخرق لسلامة وأمن الحياة الطبيعية يمكن للحاكم الإداري أن يلجأ إلى هذا الإجراء، ومن أجل منع المنحرفين الذين اعتادوا تهديد أمن المجتمع، والذين لا يترددون في ارتكاب المخالفات ومعاودة الكرة ثانية وثالثة (عبدالرحمن، بدون: ٤٢). ومع ذلك فإن هذا التبرير لا يسلم من النقد، فالوظيفة الأمنية للتوقيف، تتعلق بمنع الشخص الموقوف من ارتكاب جرائم أخرى، من خلال تقييد حريته لفترة زمنية محددة، وهذا الإجراء لن يمنعه من ارتكاب جرائم جديدة أو إتيان أية أفعال تهدد الأمن العام في المجتمع بعد أن يخلى سبيله (النوايسة، ٢٠٠٠: ٢٦٤).

ووفقاً لهذا المفهوم، فإنه ينبغي الخروج عن نطاق البحث والخوض في غمار التجريم والعقاب، وذلك حتى نستطيع الوقوف على حقيقة هذا التوقيف من حيث الأساس، ولا سيما أن التشريع مجمع على أن القضاء وحده هو الذي يقرر ما إذا كان المرء مذنباً، وحيث إن هذا يدخلنا في اختصاص الفقه الجنائي، ومنعاً من الخروج على الموضوع فلن نتوسع فيه.

المطلب الرابع: مدى دستورية إجراءات التوقيف الإداري عكست القواعد القانونية التي اشتمل عليها قانون منع الجرائم في الأردن، مدى اتساع صلاحيات الحاكم الإداري في إجراء التحقيقات المفضية إلى التوقيف الإداري، مما نتج عنه، مخالفة لأبسط قواعد العدالة، وابتعاده عن الضمانات المقررة بالتشريعات، وكذلك مبدأ الفصل بين السلطات، مما هدد معه الحريات الشخصية للأفراد، وهي حريات نص عليها المشرع الدستوري الأردني، وكفل ممارستها للأفراد، وتجنبيهم تهديد السلطة العامة لهم.

وإذا أمعنا النظر في الكثير من القواعد القانونية نجدها قد خالفت الدستور، مما أوجد اتجاهها عاماً ينكر على هذا القانون مخالفته لأحكام الدستور، وذلك لاعتبارات تتعلق بمصادره لبعض حقوق الأفراد وحرياتهم الشخصية. وللوقوف على مدى دستورية أحكام قانون منع الجرائم الذي تضمن موضوع التوقيف الإداري، فإننا بداية سوف نعرض لأهم الانتقادات الموجهة لهذا القانون والتي أهمها:

١- بعد الاطلاع على نصوص القانون المشار إليه، تبين أن الاختصاصات المنوط ممارستها بشخص الحاكم الإداري، هي اختصاصات جلها قضائية، ومن المعلوم أن الحاكم الإداري هو جزء من الإدارة العامة التي تتجسد بها سلطات الضبط الإداري، وبالتالي عدم انتمائه إلى القضاء وعليه من غير الجائز إعطاؤه صلاحيات قضائية.

٢- أعطى القانون في المادة (٣) للحاكم الإداري سلطة تقديرية دون ضابط أو قيد، في ربط من يرى بكفالة، أو تعهد أو القبض على من

اعتبار أن المادة (١٠٣) من الدستور الأردني أوجبت على المحاكم أن تمارس اختصاصها في القضاء الجزائي والحقوقى وفق أحكام القوانين النافذة المفعول، وحيث إن الدستور هو أعلى وأسمى القوانين وأن سيادة القانون تقتضي ضمان سيادة الدستور فتكون أحكام الدستور هي الواجبة التطبيق عند تعارضها مع القوانين العادية، وحيث إن عبارة الحرية الشخصية مصونة وردت في المادة (٧) من الدستور مطلقة دون أي استثناء فإن أي قاعدة قانونية تعيق الحرية الشخصية أو تحد منها تعتبر غير دستورية ويتوجب الامتناع عن تطبيقها» (قرار محكمة الصلح رقم ٧٦٥٨ / ١٩٩٩، ٢٠٠٠، غير منشور).

يتضح من منطوق الحكم المتقدم أن للمحاكم صلاحية التصدي لدستورية القوانين من تلقاء نفسها لتعلق ذلك بالنظام العام، وأن سيادة القانون تقتضي الحرص على ضمان سيادة الدستور من حيث تقديمه في مجال التطبيق على القوانين العادية عند تعارضهما، وبالتالي فإن أي قاعدة قانونية تعيق فكرة مشروعية الحرية الشخصية أو تحد منها فتعتبر غير دستورية ويجب الامتناع عن تطبيقها.

٢- أعطت المادة (٥) من القانون المذكور المحاكم الإداري صلاحية التحقيق والاتهام بدلا من المدعي العام وإن كانت قد ألزمته باتباع الإجراءات التي تجرى بمقتضى هذا القانون وفقا للأصول الإجرائية الجزائية، بل أضافت في البند (٤/ ب) أنه ليس من الضروري إثبات أن المتهم قد ارتكب فعلا معيناً أو أفعالا معينة، وهذا برأينا تجاوز باستعمال السلطة قد يصل حد التعسف مما يخل بضمانات المحاكمة العادلة للأفراد.

٤- لقد أعطت المادة (٦) من القانون للمحاكم الإداري حق مصادرة مبلغ التعهد أو مبلغ الكفالة إذا أدين المتعهد أو المكفول بجرم أمام المحاكم يعتبر إخلالا بشروط التعهد أو بشروط الكفالة، واعتبرت المادة المذكورة قرار المحاكم الإداري نهائياً وأعطته صيغة التنفيذ شأنه في ذلك شأن الأحكام القضائية الحقوقية النهائية القابلة للتنفيذ، وفي ذلك توسع في الصلاحيات حيث اختلطت طبيعة العمل الإداري بالعمل القضائي، وفي ذلك إخلال بإجراءات المحاكمة مما يصيب ضمانات المحاكمة بالخلل.

٥- لقد اعتبرت المادة (٨) من القانون التخلف عن تقديم التعهد جريمة عقوبتها السجن لمدة غير محددة قد تطول إلى أن يقدم التعهد المطلوب، فالمتفحص في مضمون هذه المادة يستنتج أن الشخص إذا لم يتمكن من إحضار كفيل مناسب أو لم يرتض المتصرف كفالته لأي سبب سوف يبقى الشخص موقوفاً إلى أجل غير محدد ودون ضوابط ومعايير تحكم تصرفات المحاكم الإداري وفي ذلك انتهاك للحرية الشخصية.

٦- قررت المادة (١٢) من قانون منع الجرائم للمحاكم الإداري صلاحية توقيع عقوبة بدون محاكمة، حيث أعطته الحق بوضع الشخص تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بديلاً عن تقديم التعهد أو بكليهما لمجرد عدم امتثال هذا الشخص للحضور أمام المتصرف في الوقت المعقول حسبما جاء بنص المادة الرابعة من هذا القانون، على أن تسري على الشخص

يراه من الأشخاص، دون توفر أي دليل ضده، ولعل العبارات المبهمة التي تتضمن سلطة تقديرية وهي مقتبسة من القانون المذكور تؤيد ذلك، مثل: (إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد)، (ورأى أن هناك أسباباً كافية)، (ظروف تقنع المتصرف)، (كل من اعتاد). وبتفحص تلك العبارات نجد أنها فضفاضة في دلالتها، غير محددة المعنى والمضمون، أعطت الحاكم الإداري صلاحيات واسعة في تحديد من هو الذي يعتبر خطراً على الأمن العام، والذي اعتاد اللصوصية، أو السرقة، ولم يحدد المشرع الأسس الموضوعية التي يبتنى عليها تصنيف الأشخاص ممن هم خطر على الأمن والسلامة العامة من عدمه، وفي رأينا أن هذه الصلاحيات كان الأولى بالمشرع الأردني تركها للأجهزة الأمنية دون إطلاق يد الحاكم الإداري باتخاذ إجراءات ضببية يتمخض عنها إلقاء القبض على أي شخص دون قيود وضوابط تحد من تلك الصلاحيات.

وعودة إلى مضمون المادة الثالثة، نجد أن المشرع قد خالف نص المادة (٧) من الدستور الأردني، التي تنص على: «أن الحرية الشخصية مصونة»، يستفاد من أحكام هذه المادة، أن الحرية الشخصية للأفراد لا يجوز المساس بها والتعدي عليها وتعرضها للخطر، ويشمل ذلك حرية الذات التي تمكن الشخص من أن يتصرف في شؤون حياته، والمحافظة على كرامته، والاعتراف بحقوقه الإنسانية الثابتة؛ فالحرية الشخصية وردت مطلقة دون أي استثناء، فأى قاعدة قانونية تحد من تطبيق مضمون هذه المادة تعتبر غير دستورية، ويتوجب الامتناع عن تطبيقها، وبذلك فإن قانون منع الجرائم، يخالف أحكام هذه المادة مخالفة صريحة، إذ إن تقييد حرية الشخص سواء بتقييد مكان إقامته، وربطه بكفالة حسن سلوك، أو الاشتباه به دون وجود فعل أو جريمة، هو اعتداء على الدستور (خضر، ٢٠١١: ٢٢).

كما رصدنا تشابه بين مضمون نص المادة (٣) من قانون منع الجرائم، والمادة (٢٨٩) من قانون العقوبات الأردني حول تقييد حرية الأفراد بسبب الاشتباه، حيث قضت في هذا الاتجاه محكمة صلح جزاء عمان بقولها: «يستفاد من أحكام المادة السابعة من الدستور الأردني أن الحرية الشخصية مصونة ويشمل ذلك حرية الذات، التي تمكن الشخص من أن يتصرف في شؤونه، والمحافظة على كرامته ووجوده والاعتراف بحقوقه الإنسانية الثابتة، كما تشمل حرية التنقل المتمثلة بقدرة الشخص على التنقل داخل إقليم الدولة بحرية ويسر، وحيث إن الفقرة الخامسة من المادة (٢٨٩) من قانون العقوبات التي تقابلها المادة (٣) من قانون منع الجرائم، بالصيغة الواردة فيها تحد من الحرية الشخصية للفرد وتعيق تنقله وتعرضه للملاحقة والمساءلة لمجرد الاشتباه بأن وجوده في أي ملك أو محل عام كان لغاية غير مشروعة أو غير لائقة، مما تجبر الشخص بالإفصاح عن سبب وجوده أو تنقله في أي طريق أو شارع عام تجنباً للملاحقة فيما لو اشتبه بأمره، يتضح من ذلك بان المادة (٢٨٩) من قانون العقوبات تخالف أحكام المادة السابعة من الدستور، وحيث إن البحث في مدى دستورية القانون من النظام العام وللمحاكمة إثارته من تلقاء نفسها فتطبيق القاعدة القانونية الأعلى عند تعارضها مع قاعدة أخرى أدنى منها على

تقول: «كل من وضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك، وتخلف عن مراعاة أحد الشروط المبينة في القرار يعاقب بالحبس مدة أقصاها ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بكلتا هاتين العقوبتين». والغريب أن محكمة العدل العليا التي لها بموجب المادة (٩/٦/١) من قانونها رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، اختصاص رقابة دستورية غير مباشرة على القوانين لم تتعرض لدستورية أو عدم دستورية قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، بل اعتبرته (ضمناً) فيما عرض عليها من طعون قانوناً دستورياً واجب التطبيق (الأعرج، ٢٠٠٨: ٧٧).

إلا أن محكمة العدل العليا قد تعاملت مع قرارات الحاكم الإداري الصادرة سنداً لأحكام القانون المذكور باعتبارها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها، فردت الطعون في هذه القرارات أحياناً وقبلتها أحياناً، ولكن الطعون التي قبلتها لم تستند في قبولها إلى رقابتها الدستورية وغير المباشرة (المادة ٩/٦/١) من قانون محكمة العدل العليا.

المبحث الثاني: مبادئ وإجراءات التوقيف الإداري

تتمتع سلطات الضبط الإداري بصلاحيات واسعة استثنائية بمناسبة تطبيقها قانون منع الجرائم، بحيث تحد من حرية الأفراد الشخصية، وما قرار التوقيف الإداري إلا مظهر من مظاهر التعبير عن مجمل القيود على الحرية الشخصية للأفراد، وإن الإجراءات الاستثنائية تلك، إن هي إلا مساس بالحقوق والحريات العامة المتمثلة بممارسة التوقيف الإداري على الأشخاص الذين يعتقد أنهم يمثلون تهديداً لأمن الدولة ونظامها العام.

وهنا يجب على الدولة أن تبذل قصارى جهدها من خلال أجهزتها المعنية من أجل وضع حد لتجاوزات السلطة العامة على حرية الأفراد، وفي هذا الصدد لا بد من تقرير ضمانات للأشخاص الخاضعين لتلك الإجراءات الاستثنائية.

ولتوضيح ذلك فإننا سوف نتعرض لهذا الموضوع بالبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: المبادئ العامة للتوقيف الإداري.

المطلب الثاني: إجراءات التوقيف الإداري.

المطلب الثالث: ضمانات التوقيف الإداري.

المطلب الرابع: آثار التوقيف الإداري بالنسبة للحريات العامة.

المطلب الأول: المبادئ العامة للتوقيف الإداري

إن التوقيف الإداري هو من الإجراءات التي تقوم به الإدارة الضبطية، وتقوم من خلاله بتقييد الحرية الشخصية للفرد الموقوف، ونظراً لأن هذا الإجراء فيه مساس خطير بحرية الشخص؛ فإن اللجوء إليه مقيد باتباع جملة من المبادئ الإجرائية التي تحكم عملها أثناء إصدار قرار التوقيف. وأهم هذه المبادئ تلك التي استخلصناها من قانون منع الجرائم على النحو الآتي:

المبدأ الأول - التوقيف الإداري إجراء استثنائي.

يعد التوقيف الإداري أحد الإجراءات الاستثنائية الخطيرة التي تمس حقوق الإنسان، وخاصة حقه في الحرية والأمان، إذ بموجبه

الذي يوضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك القيود التالية جميعها أو بعضها حسبما يقرر المتصرف وهذه القيود هي: ١- الإقامة الجبرية ضمن حدود قضاء أو قرية أو مدينة وأن لا ينقل مكانه إلا بتفويض خطي من قائد المنطقة، وأن يعلم قائد المنطقة بتغيير مسكنه، وأن يحضر إلى مأمور الشرطة كلما كلفه بذلك، وأن يبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها، ويجوز للشرطة أو الدرك أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك (المادة ١٣، من قانون منع الجرائم الأردني، ١٩٥٤).

وبناء على العرض الموجز لأهم الصلاحيات التي تعدت في رأينا حدود العمل الضبطي الإداري، حتى وصلت إلى إعطائه صلاحيات قضائية، وفي ذلك مخالفة للعديد من القواعد الدستورية التي منها: ١- لقد خالف قانون منع الجرائم ما جاءت به المادة (٨) من الدستور الأردني، عندما قررت بأن: «لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون». وفي ظاهر النص يفهم ابتداء أن قانون منع الجرائم جاء موافقاً لما تضمنته تلك المادة، وبالتدقيق في العبارة القائلة «وفق أحكام القانون»، فإنه برأينا، يقصد بها أحكام القانون الذي لا يخالف أحكام الدستور ابتداءً، هذا من جانب، كذلك في العبارة قيد على حرية الحاكم الإداري بأن لا يتخذ أي إجراء إلا بناء على ما نص عليه القانون، ومن جانب آخر نجد أن نية المشرع الدستوري قد اتجهت إلى إعطاء صلاحية التوقيف ضد الأشخاص الذين قاموا بارتكاب جريمة تشكل خطراً على النظام العام، وبما أن التوقيف هو من صلاحيات السلطة القضائية التي تتولى مهامها بموجب أحكام الدستور، نستنتج بأن المشرع الدستوري لا يمكن أن يكون قد قصد من إعطاء حق توقيف الأشخاص للسلطة التنفيذية الممثلة بالحاكم الإداري، وذلك كون الدستور يقرأ كوحدة واحدة دون تجزئة.

٢- تنص المادة (١٠٢) من الدستور الأردني على أن: «تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية...» وعند مراجعتنا لأحكام قانون منع الجرائم، وجدنا أن هناك بعض العقوبات والتدابير التي تقوم بها السلطة التنفيذية ممثلة بالحاكم الإداري، تشكل مخالفة واعتداء صارخاً على الصلاحيات الدستورية المعطاة إلى السلطة القضائية (رمانة، ٢٠٠٦: ٣٠).

وتوضيحا لذلك، فإن القاضي الذي له بموجب أحكام الدستور صلاحية إيقاع العقوبات وإثبات الجريمة على مرتكبها، قد قرر العقوبة اللازمة للفعل الجرمي المرتكب، وأن هذه العقوبة تمثل رأي المجتمع، وحماية له من المجرم الذي ارتكب هذه الجريمة، وفي حال خروج هذا الشخص وقيام السلطة التنفيذية بربطه بكفالة وتحديد مكان إقامته، أو أي من التدابير المنصوص عليها في قانون منع الجرائم، فإن هذه عقوبة أخرى فرضت على الشخص من قبل سلطة غير مختصة، وبالتالي فإن قانون منع الجرائم يعد مخالفاً لأحكام المادتين (١٠٢، ١٠٣) من الدستور وتعدياً صارخاً على اختصاص القضاء الذي تكفل الدولة استقلاله (البوري، ٢٠٠٧: ٤٥).

ويكفي هنا أن نورد نص المادة (١٤) من القانون المذكور حيث

أساس قرارات تتخذ بكل حالة على حدة مع عدم جواز التوقيف كإجراء جماعي.

ولا يعني ذلك أن الحاكم الإداري الذي يقرر التوقيف أنه لا يجوز له أن يوقف عدد كبير من الأشخاص، بل يعني إصدار قرار التوقيف لكل شخص على حدة. وعلى الرغم من أن قانون منع الجرائم لم يتحدث عن الحقوق الإجرائية للموقوفين، إلا أنه بموجب قواعد الحماية المقررة لحقوق الإنسان في الدستور والقوانين الأخرى، والقواعد العامة في أصول المحاكمات الجزائية، يتوجب على الحاكم الإداري الالتزام بتلك الأحكام، وأن يطبق إجراءات التوقيف بالقدر المطلوب فحسب، وأن تأتي وفقاً لمبدأ التناسب.

وفي كل الأحوال، لا يمكن اعتبار قرارات التوقيف التي تتخذ بمواجهة مجموعة من الأفراد قرارات حكيمة بغض النظر عن ظروف إصدارها، إذ تعد التدابير والإجراءات ذات الطابع الجماعي متناقضة مع روح التشريعات الداخلية عامة وقانون حقوق الإنسان خاصة. كما يجب ألا تتخذ تلك الإجراءات على أساس تمييزي، وهو ما يتماشى وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان.

المبدأ الرابع - تنتهي قرارات التوقيف الإداري بإرادة الإدارة متى انتهت مبررات إصدارها.

يجب التأكيد بداية على أن قرارات التوقيف، قرارات مؤقتة، تسري مفاعيلها ما دامت أسباب إصدارها متوافرة في الشخص الموقوف، وبالتالي إذا لم يعد ذلك الشخص مصدر تهديد حقيقي للنظام والأمن العام، وجب وقف تنفيذ هذا القرار، وإلا تبقى مسؤولية الإدارة قائمة لإثبات أن الأسباب التي تبرر تقييد حريته ما زالت قائمة.

إذن لا بد للحاكم الإداري مراعاة هذا المبدأ بشكل صارم، ولا سيما أن القواعد القانونية في المحاكمات ترفض فكرة التوقيف لفترة غير محددة ودون إحالته إلى قاضيه الطبيعي، فهي فكرة مرفوضة، ولضمان عدم التعسف، وهو الحال عند زوال أسباب التوقيف أو غيابها، فقد نص المشرع في قانون محكمة العدل العليا على صلاحية المحكمة بنظر الطعن على قرارات التوقيف الإداري، حتى تقرر المحكمة ما إذا كان الشخص موقوفاً بشكل قانوني أم لا.

المبدأ الخامس - توافق قرارات التوقيف مع مبدأ المشروعية.

عندما تتصدى السلطة العامة للأشخاص الذين يشكلون تهديداً للأمن العام في المجتمع، فإنه يتوجب عليها إعمال مبدأ المشروعية على صعيد الأسباب الموجبة لاتخاذ قرارات التوقيف، واتباع الإجراءات المؤدية للتوقيف بما لا يخالف التشريعات الناظمة لهذا الموضوع.

وعليه لا يجوز توقيف الأشخاص إلا إذا اقتضى أمن الدولة ذلك، وتحديد أسباب التوقيف وحالاته، وهذا ما نص عليه قانون منع الجرائم حيث حدد تلك الحالات، والتدابير الواجب اتخاذها عند التوقيف حتى تكون القرارات مشروعة، وبالتالي تعد القرارات التي موضوعها الحرمان من الحرية دون مراعاة مختلف القواعد التي نص عليها القانون قرارات غير مشروعة.

يتم تقييد حرية أي فرد من قبل الحاكم الإداري لفترات زمنية قد تكون غير محددة، لمجرد الاشتباه في خطورتهم الإجرامية وذلك دون توجيه اتهام جنائي وبغير محاكمة.

ونظراً لخطورة التوقيف على الحريات والحقوق الشخصية للموقوفين، أكد المشرع الأردني أن حالات التوقيف الإداري للأشخاص التي تتم بناء على قانون منع الجرائم، تندرج في نطاق الحماية المقررة بموجب المادة (٧-٨) من الدستور الأردني، ومن ثم فإنه يتعين ألا يكون ذلك التوقيف تعسفياً، وأن يكون في حدود القانون، وطبقاً للإجراءات الموضحة فيه، كما يجب أن يكفل للموقوف الضمانات المتعلقة بضرورة إحاطته بالتهمة الموجهة إليه، وعرضه دون إبطاء على القاضي، للنظر في مدى شرعية تقييد حريته، والتقرير إما بالإفراج عنه أو باستمرار توقيفه، وتمكينه من مباشرة حق الطعن على إجراءات القبض عليه أو توقيفه أمام القضاء.

وتكمن الطبيعة الاستثنائية للتوقيف في كونه يسمح للسلطات القائمة بالتوقيف بحرمان الأشخاص من حريتهم رغم عدم توجيه دعاوى جنائية ضدهم، على أنهم يعدون تهديداً حقيقياً لأمنها في الوقت الحاضر أو المستقبل، وأن عبارة أمن الدولة يبدو من غير الممكن تعريفها، لذلك فالأمر متروك للإدارة بدرجة كبيرة لتقرر الدرجة التي يعد فيها النشاط ضاراً بأمن الدولة مما يبرر التوقيف (اتفاقية جنيف، ١٩٤٩: ٧٨).

المبدأ الثاني - التوقيف الإداري لا يعد بديلاً عن الدعوى الجنائية. يعد التوقيف الإداري إجراء يتم من خلاله معالجة الحالات المبررة لاتخاذ وصولاً إلى التعامل مع الأشخاص الذين يشكلون تهديداً للأمن العام، حالاً ومستقبلاً، وهو ليس إجراء القصد منه أن يكون بديلاً عن الدعوى الجنائية، فالشخص الذي كان على وشك ارتكاب جرم أو نسب إليه إيواء اللصوص وحمائتهم، أو من وجد في حالة سكر، يحق له الاستفادة من الضمانات القضائية التي يوفرها القانون الجنائي والتشريعات الحامية لحقوق الإنسان، التي تكبح جنوح الإدارة نحو التعسف في استخدام سلطتها بحيث تتجاوز ما أقرته السلطة التشريعية مهددة بذلك حقوق الموقوف.

المبدأ الثالث - قرارات التوقيف الإداري تعالج حالات فردية ومستقلة.

من الجائز إصدار قرارات التوقيف الإداري تبعاً لتوافر إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، ولا يشترط اجتماع كافة الحالات في شخص واحد لاتخاذ قرار بتوقيفه.

فإذا توافر للمتصرف ما يحمله على الاعتقاد أو وصل لعلمه وجود شخص في منطقة اختصاصه وتوافرت فيه إحدى الحالات الموضحة سابقاً، ورأى أن هناك أسباباً كافية لاتخاذ الإجراءات فيجوز له أن يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصيغة المبينة في هذا القانون، للبدء في الشروع باتخاذ ما يلزم من إجراءات اتجاه الشخص المنسوب إليه ارتكاب إحدى تلك الحالات، كل ذلك على

المطلب الثاني: إجراءات التوقيف الإداري

لقد أوجب المشرع الأردني من خلال قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤م على الحاكم الإداري اتباع إجراءات معينة لإصدار قرار التوقيف الإداري، فالتوقيف يصدر عن الحاكم الإداري بموجب القانون، بما لديه من سلطة اتخاذ بعض التدابير الضبطية، ويهدف من خلالها إلى صيانة النظام العام، وتوقي وقوع الجريمة وانتشارها في المجتمع.

ومن نافلة القول، أن القرار الإداري لا يخضع عند إصداره لإجراءات معينة، بمعنى أن جهة الإدارة غير مقيدة باتباع إجراءات محددة لإصدار القرار الإداري، ولا يوجد هذا الالتزام إلا إذا وجد نص في القانون يقرر ذلك، ومما لا شك فيه أن المشرع عندما يقرر شكليات وإجراءات معينة إنما يقرها لتحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد في آن واحد (خاطر، ٢٠١١: ٤٩).

وعليه إذا وصل إلى علم الحاكم الإداري بوجود شخص أو أشخاص من الممكن أن يهددوا الأمن العام، أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بذلك وممن ينتسبوا لأي صنف من الأصناف المذكورة حصراً في المادة الثالثة من ذات القانون، أن يشرع باتخاذ ما يلزم من الإجراءات والتدابير التي تؤدي إلى حماية المجتمع من أخطار ونتائج ما قد يصدر عنهم من أفعال ضارة بالمجتمع.

وبعد الرجوع إلى قانون منع الجرائم الواجب التطبيق في مثل هذه الحالات، وجدنا أن المشرع الأردني قد أوجب على الحاكم الإداري اتباع إجراءات معينة إذا رأى أن هناك أسباباً كافية لاتخاذها، وأولها أن المشرع أجاز له إصدار مذكرة حضور يكلف فيها الشخص بالحضور أمامه، وعند حضوره يبين له إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد، إما بكفالة كفلاء وإما بدون ذلك، على أن يقدم ذلك الشخص تعهد يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب الحاكم الإداري تحديدها، على أن لا تتجاوز سنة واحدة (المادة/ ٣، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤).

وبالتدقيق في مضمون تلك المادة نجد أن المشرع الأردني، قد قيد ممارسة صلاحية المتصرف بمدة زمنية معينة عندما حدد مدة الكفالة بما لا يزيد عن سنة واحدة، كما قيده بقيود موضوعية أخرى، تمثل بإلزام الشخص الذي يقدم التعهد بأن يتعهد بالمحافظة على الأمن العام، وعدم إتيان أفعال من شأنها أن تشيع عدم الطمأنينة والسكينة العامة، وأن يكون محمود السيرة والسلوك. وبالتالي يتعين على الشخص المكفول احترام شروط التعهد والالتزام بمقتضاه وإلا أصبح عرضة لتوقيع العقوبة المقرر حدها في القانون، وتصل إلى حد مصادرة مبلغ التعهد، أو أن يكلف المكفول أو الكفلاء أو أي منهم أن يدفع المبلغ الذي تعهد به، ويعتبر القرار الذي أصدره بهذا الشأن نهائياً، (المادة/ ٦، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤) وفي كافة الأحوال يجوز للمتصرف أن يرفض قبول أي كفيل لا يرضى عن كفالته لأسباب يدونها في الضبط (المادة/ ٧، من قانون منع الجرائم).

ونتساءل هنا عن مبلغ الكفالة وطبيعته، وللإجابة على ذلك فإننا نوضح هنا، إن إعطاء الحاكم الإداري صلاحية تحديد مبلغ التعهد جاءت مطلقة، وكذلك تحديد شخص الكفيل، حيث ورد في المادة السابعة من القانون «يجوز للمتصرف أن يرفض قبول أي كفيل

لا يرضى عن كفالته لأسباب يدونها بالضبط» كما له صلاحية تحديد نوع الكفالة من مالية أو عدلية وما يترتب على ذلك من تقديم سندات تسجيل العقارات لإتمام إجراءات الكفالة أو دفع رسوم عالية لوزارة الصناعة والتجارة لإتمام إجراءات الكفالة المالية، وبعبارة ذلك يبقى المعنى موقوفاً لحين تقديم الكفالة المطلوبة. حسبما جاء في المادة الثامنة من القانون ذاته، وتنص على أنه: «إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه أن يعطي تعهد بمقتضى المادة الخامسة... يسجن، وإذا كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب». وصلاحية بقاءه في السجن هي صلاحية مطلقة جاءت دون تحديد مدة لهذا السجن أو دون تحديد ضوابط، وهذا مخالف لأبسط قواعد الحماية المقررة للحرية الشخصية التي نص عليها الدستور.

ونتساءل هنا عن الجهة المختصة بتقدير وقوع الإخلال من قبل المتعهد لمضمون التعهد والمختصة بالتالي بتوقيع الجزاء المشار إليه في المادة السادسة من هذا القانون، بداية فإنه من المقرر أن مخالفة شروط التعهد يترتب عليها نتائج قانونية قاسية؛ لذا يتعين أن تتصف وتتسم الجهة المختصة بتقدير احترام شروط التعهد أو الإخلال به بالحيطة والنزاهة والموضوعية، لهذا اختلف القضاء الأردني في الجهة المختصة بتقدير الإخلال بشروط التعهد، ومر الاجتهاد القضائي بمرحلتين مختلفتين (شطناوي، ٢٠٠٩: ٣٦٩):

المرحلة الأولى: قضت محكمة العدل العليا في حكمها رقم ٨٥ (١٩٦٤) في هذه المرحلة حين قررت: «إن هيئة الضبط الإداري هي المختصة بتقدير مدى احترام الشخص لشروط التعهد وإدانته لمخالفة شروط التعهد الذي قدمه».

وفي المرحلة الثانية: عدلت محكمة العدل العليا عن الاجتهاد السابق، وقررت وبحق أن السلطة القضائية هي صاحبة الاختصاص بتقدير مخالفة المكفول لشروط التعهد الذي قدمه وإدانته للإخلال بأحكام هذا التعهد، فقد ورد في حكمها الصادر في ٢٥ / ١٢ / ١٩٧١، التعبيرات الآتية (أما فيما يتعلق بقرار المستدعي ضده الصادر بتاريخ ٢٧ / ٦ / ١٩٧١، المتضمن تكليف المستدعي بدفع مبلغ مئتي دينار قيمة الكفالة التي كانت قد أخذت عليه لضمان حسن سلوك المستدعي الأول استناداً للقرار السابق، فمن الرجوع للقانون المشار إليه يتبين أن المادة السادسة منه لا تجيز تكليف الكفيل بدفع مبلغ الكفالة ما لم تثبت إدانة الشخص المكفول بارتكاب جرم تصدر عن المحاكم لا عن الحاكم الإداري، وحيث إنه لم يرد ما يثبت إدانة المكفول من المحاكم بارتكاب جرم فلا يجوز للمستدعي ضده مطالبة الكفيل بدفع قيمة الكفالة. (أما ما ورد بالحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بتاريخ ٢٤ / ٥ / ١٩٦٥، رقم ٨٥ / ١٩٦٤، من أن قانون منع الجرائم يجيز للمحافظ إصدار قرار بإدانة المكفول لمخالفة التعهد الذي قدمه، فإن ذلك لا يمنع المحكمة من الرجوع عن هذا القرار إذا تبين لها خطأه).

مما تقدم نستنتج أن سلطة الإدارة في تقدير مدى مخالفة الشخص للتعهد الذي قدمه تخضع لرقابة القضاء الإداري، وفي ذلك ضمانة أكيدة تضاف لصاحب المصلحة في الطعن، ويحد هذا الإجراء من

المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية (عدل عليا، ١٩٦١: عدالة)، ويشترط في ذلك (المواد/ ٥-٤، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤) الآتي:

١- ألا توجه تهمة تختلف عن التهمة المذكورة في الإخبار المشار إليه في مذكرة الحضور.

٢- ليس من الضروري في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذا القانون إثبات أن المتهم ارتكب فعلا معيناً أو أفعالا معينة.

٣- ألا يزيد التعهد بإلزامه المحافظة على الأمن العام أو الامتناع عن القيام بأفعال من شأنها أن تكدر صفو الطمأنينة العامة أو أن يكون حسن السيرة.

وعليه، إذا كانت مذكرة الحضور الموجهة للشخص تخلو من أية إشارة أو تلميح إلى الأفعال المنسوبة إليه التي تستوجب التحقيق معه وفقا لأحكام قانون منع الجرائم، فإن ذلك يتنافى مع أحكام القانون، والقاعدة المستقرة في الضمير التي تملئها العدالة المثلى، بأن من حق الشخص المنسوب إليه ارتكاب فعل يشكل تهديدا للنظام العام أن يتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الدفاع التي كفلها الدستور والقانون حماية لحقوق الإنسان، وذلك بمواجهته بما هو منسوب إليه من تهم، وما ورد بحقه من الأدلة، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، ومناقشة هذه الأدلة، ولا بد أن تكون المذكرة مكتوبة وموقعة حسب الأصول القانونية ومؤرخة.

ويلاحظ من خلال قراءة نص المادة الخامسة من قانون منع الجرائم أن المشرع منح الحاكم الإداري صلاحيات التحقيق، ويتمثل ذلك في إجراءات القبض والتحقيق المنوحة له وبذلك فإنه يمارس صلاحية قضائية بجانب وظيفته التنفيذية، وعليه فإن ذلك يشكل خرقا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن ناحية ثانية، فإن الحاكم الإداري ليس من صلاحياته مطلقا إثبات الجرم المسند للشخص فيكفي الاشتباه والاعتقاد بارتكابه جرم معين، فالأصل أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته (المادة/ ١٠١، دستور أردني)، فالقانون عندما منح هذه الصلاحية للحاكم الإداري أغفل حق الشخص في حريته الشخصية والأصل فيه البراءة.

وبعد ذلك إذا رأى الحاكم الإداري أن الشخص الموقوف إداريا لا يشكل خطرا على المجتمع وبالإمكان الإفراج عنه فإنه يقدم تقريراً بذلك إلى وزير الداخلية، الذي يجوز له أن يأمر بالإفراج عنه بناء على تنسيب الحاكم الإداري، وهذا ما نصت عليه المادة التاسعة من قانون منع الجرائم صراحة بقولها: «إذا اقتنع المتصرف بأن في الإمكان الإفراج عن الشخص المسجون لتخلفه عن تقديم التعهد بمقتضى هذا القانون دون أن يعرض الجمهور أو أي شخص آخر للخطر من جراء ذلك، فإنه يرفع على الفور تقريراً إلى وزير الداخلية الذي يجوز له أن يأمر بالإفراج عنه»، فالمشرع منح الحاكم الإداري سلطة تقديرية في الإفراج عن الشخص الموقوف لتخلفه عن تقديم التعهد إذا رأى أنه لا يشكل خطرا على المجتمع. وبعد الانتهاء من التحقيق مع الشخص إذا رأى الحاكم الإداري أن لا ضرورة لتكليفه بتقديم تعهد فإنه يدون شرحا بذلك في الضبط، ويأمر بالإفراج عنه إذا كان موقوفا لأجل التحقيق معه فقط وليس لسبب آخر. وفي حال قيام الشخص بتقديم تعهدا وفقا لقرار

تعسف سلطات الضبط الإداري.

وننوه هنا أنه إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه عن أن يعطي تعهداً بمقتضى الفقرة (٢) من المادة (٥) في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار إعطاء التعهد يسجن، وإذا كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب، أو تنقضي المدة المضروبة في قرار إعطاء التعهد (المادة/ ٨، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤).

وبعد ثبوت ارتكاب الشخص المعني أو إتيانه لأي من الأفعال المنصوص عليها في المادة الثالثة، يوجه الحاكم الإداري مذكرة للحضور أمامه، وفي حال عدم امتثاله للحضور خلال مدة معقولة فيجوز للحاكم الإداري أن يصدر مذكرة للقبض على ذلك الشخص، على أن تجرى محاكمته خلال أسبوع من تاريخ إلقاء القبض عليه (المادة/ ٤، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤). يتضح لنا من ذلك أن المشرع لم يحدد المدة التي يتوجب على الشخص المثول خلالها أمام الحاكم الإداري، ومن ناحية أخرى فإنه اعتبر تاريخ إلقاء القبض عليه قيد زمني حيث يتوجب خلال مدة أسبوع محاكمة الشخص الذي تم توقيفه إداريا، ولا يجوز تمديد هذه المدة بأي حال من الأحوال، وبذلك فإن المشرع الأردني قد انتهج منهجا صائبا عندما حدد المدة بأسبوع غير قابل للتمديد كون التوقيف الإداري يشكل مساسا بالحرية المصونة دستوريا.

وفي هذا المقام يؤخذ على المشرع الأردني منح الحاكم الإداري صلاحية إيقاع العقوبة كونه لا يمثل السلطة القضائية، وإنما هو ممثلا للسلطة التنفيذية، وهذا يشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات، ومخالفة صريحة لنص المادة (٢٧) من الدستور، فالقانون لم يحدد ماهية العقوبة في هذه الحالة، وإجراءات المحاكمة المشار إليها، وفي اعتقادنا أنه كان من الأولى بالمشرع عدم استعمال لفظ محاكمة وعقوبة لأن التوقيف الإداري إجراء ضبطي، فمن باب أولى استخدام مصطلح إجراء وجزاء وليس عقوبة.

ومما يلاحظ أيضا على منطوق المادة الرابعة، أن المشرع لم يحدد المدة التي يتوجب على الشخص الذي تنطبق عليه إحدى الحالات المذكورة في المادة الثالثة من قانون مع الجرائم المثول خلالها أمام الحاكم الإداري، وإنما اكتفى بقوله مدة معقولة، وهذه العبارة تخضع في رأينا إلى أسباب موضوعية وإلى قناعة الشخص المعني والظروف السائدة زمن توجيه مذكرة الحضور، وعليه نقتراح على مشرعنا تحديد تلك المدة منعا لأي نزاع.

ولدى حضور الشخص أمام المتصرف يشرع بالتحقيق في صحة الإخبار الذي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه، وعلى ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بقولها: «إذا كان محافظ العاصمة قد خالف أحكام المادة الرابعة من قانون منع الجرائم، التي أوجبت عليه التحقيق في صحة الإخبار التي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه...» (عدل عليا، ١٩٩٩: عدالة).

وعلى أثر ذلك، يتم سماع أقوال الشخص من قبل الحاكم الإداري والسماح له بتقديم دفوعه وبياناته، كما ويتم سماع أقوال الشهود بعد تطبيقهم القسم القانوني، ومناقشتهم وحضور المحامين، وتبليغ الأوامر ومذكرات الحضور وسائر المستندات والاعتراضات على الأحكام وتنفيذ القرارات، وعليه فإنه يتبع نفس الأصول

(باهي، ٢٠٠٠: ١٥٢)؛ فهي الضوء الذي ينير إجراءات التوقيف، وسلاح للموقوف لمقاومة انحراف سلطة الضبط وتصفها، وسياس يحد من تطرفها؛ لذلك فإن إحاطة الموقوف بضمانات إجرائية أصبح من الأمور المستقر عليها فقها وقضاء؛ على اعتبار أنها من الأسس التي تقتضيها المبادئ القانونية العامة وتمليها العدالة والإنصاف، دون حاجة إلى نص يقرها (العنزي، ٢٠٠٧: ٧).

وبعد الاطلاع على قانون منع الجرائم الأردني، وتحليل النصوص الواردة فيه، فإننا توصلنا إلى مجموعة من الضمانات القانونية لا بد من توافرها لضمان صحة إجراءات التوقيف الإداري، وذلك حماية للفرد من تعسف الإدارة. وعلى ذلك، فإنه من المقرر ابتداء في مجال حقوق الإنسان أن من حق الفرد أن يتمتع بالأمن؛ فلا يجوز القبض عليه، أو توقيفه بشكل تعسفي إلا في الحالات والأوضاع المحددة في القانون بعد مراعاة الاحتياطات والإجراءات الواردة فيه. وبالنظر لنصوص قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، وجدنا أنه قد تضمن بعض الضمانات التي استطعنا أن نستخلصها، والتي جاءت على النحو الآتي:

أولاً- معرفة الموقوف لأسباب التوقيف.

تعد معرفة أسباب التوقيف أولى الخطوات التي يتبعها الموقوف في رسم خطة دفاعه، وتحديد مدى تأثير قرار التوقيف في مركزه القانوني ليصار لاحقاً إلى تحديد موقعه من إمكانية الرد على الأسباب والوقوف على مدى شرعية قرار توقيفه. وبالتالي يتوجب على جهة التوقيف أن تعلمه بأسباب توقيفه فوراً، وبشكل تفصيلي وكامل؛ حتى يتمكن من اتخاذ خطوات فورية من الطعن في قانونية قرار التوقيف (www. Palestine behindbars.org). وبالتدقيق فيما أورده المشرع الأردني من أحكام للتوقيف ضمنها قانون منع الجرائم، نشير هنا إلى ما جاء بنص المادة (٣) من القانون، حيث قال: «... يكلف فيها بالحضور أمامه ليبين ما إذا كان أسباب...» ويشعر الحاكم الإداري إذا ثبتت تلك الأسباب إلى التحقيق في صحة الإخبار، ويسمع أية بينات أخرى يرى ضرورة لسماعها (المادة/ ٥، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤)، نستنتج من ذلك أن الأسباب التي ابتنى عليها التحقيق قد حصل علم بها من قبل الموقوف عندما شرع الحاكم الإداري بالتحقيق معه حول أسباب توقيفه، وبذلك تكون هذه الضمانة قد تحققت، ولكن بشرط أن يعطى الشخص الموقوف بيانات توضيحية تتعلق بما أسند إليه من الحالات المنصوص عليها في المادة (٣) التي شكلت مبرراً لتوقيفه بمقتضى التشريع ذي الصلة.

وبالرجوع إلى نص المادة (٥/ ٤) من قانون منع الجرائم، نستخلص أيضاً ما يفيد التزام الحاكم الإداري ببيان أسباب التوقيف عندما نصت تلك المادة على وجوب اتباع الإجراءات الجزائية لدى المحاكم الابتدائية فيما يتعلق بإعلام المتهم (الموقوف) بما أسند إليه، ودعوته للرد على الأدلة القائمة ضده، إما بتفنيدها أو التسليم بها، وفي حالتنا إعلام الموقوف بتوافر إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من القانون التي شكلت سبباً موجباً لتوقيفه ودعوته للتحقيق معه بما أسند إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

الحاكم الإداري، وأخل بأحد شروط التعهد بقيامه بأفعال تكدر صفو العدالة، وثبت للحاكم الإداري إخلاله ببنود التعهد بارتكابه جريمة جديدة يجوز حينها للحاكم الإداري إصدار قرار بدفع مبلغ التعهد سواء أكان من دفعه من قبل المكفول أو الكفيل، ويعتبر قرار الحاكم الإداري في هذه الحالة نهائياً ويجب تنفيذ مضمونه مباشرة (المادة/ ٦، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤).

وقد أجاز القانون لوزير الداخلية في أي وقت شاء أن يلغي أي تعهد أعطي بمقتضى هذا القانون، أو أن يعدله لمصلحة الشخص الذي أعطاه (المادة/ ١٠، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤). يفيد هذا النص أن المشرع أعطى سلطة تقديرية للوزير تتمثل في إلغاء التعهد، ولكن ما هي الضوابط والمعايير التي على أساسها سوف يتخذ هذا القرار؟ وفي المقابل، أجاز المشرع لأي كفيل كفل آخر ليحافظ على الأمن أو ليكون حسن السيرة أن يقدم طلباً إلى المتصرف لإلغاء الكفالة التي أعطاه، وعندئذ يصدر المتصرف مذكرة حضور أو مذكرة قبض إلى الشخص المكفول حتى إذا ما مثل أمامه يلغي تلك الكفالة ويأمره بتقديم كفالة جديدة عن المدة الباقية، فإذا لم يقدم هذه الكفالة يسجن إلى أن يقدمها أو تنقضي مدة الكفالة (المادة/ ١١، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤). ومن صلاحيات الحاكم الإداري في هذا الخصوص أنه إذا رأى أن الكفيل الذي كفل شخصاً آخر، قد أصبح غير أهل للكفالة، فيجوز له أن يكلف الشخص المكفول أن يقدم كفيلاً آخر بدلاً من ذلك الكفيل بالصورة نفسها، ومع مراعاة الشروط عينها، وأن يلغي الكفالة السابقة إذا لم يقيم المكفول بذلك خلال المدة المحددة.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الشخص الموقوف إدارياً، يودع مراكز الإصلاح والتأهيل لتنفيذ قرار التوقيف وهو المكان المخصص حسب مقتضى القانون، لقضاء المدة المحددة في قرار التوقيف، ومن الجدير بالذكر أنه كان من الأولى بالمشرع تحديد مكان معين يخصص لهذه الغاية من أجل تنفيذ التوقيف الإداري، وعدم إيداعه في نفس مكان تنفيذ قرارات الحبس القضائي، وذلك لاختلاف الطبيعة القانونية بينهما والغاية منهما.

وبناء على ما تقدم، فإن أي إجراء من الإجراءات المشار إليها التي أوجب القانون مراعاتها، هي من الإجراءات الجوهرية التي لا يجوز إهمالها وإغفالها، فإذا صدر قرار عن الحاكم الإداري دون اتباع أي إجراء من الإجراءات السابقة فإن ذلك يشكل مخالفة صريحة لنص القانون يؤدي إلى بطلان القرار.

المطلب الثالث: ضمانات التوقيف الإداري

تحتل الضمانات الإجرائية مكاناً هاماً في نطاق القوانين العقابية (أبو العينين، ٢٠٠٤: ٣٥٢)، فالعدالة في كل صورها القضائية والاجتماعية والإدارية، لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع الإجرائي قدرًا من الضمانات في مراحل الدعوى، وبمقدار توافر هذا القدر من الضمانات يكون سليماً على مستوى أية حضارة من الحضارات (عبيد، ١٩٨٩: ١).

في نطاق الضبط الإداري تعادل الضمانات الإجرائية مستوى الضمانات المقررة لها في نطاق القواعد التي تحكم النظم العقابية

لتعهد أو كفالة شخص آخر له بأن يكون حسن السيرة والسلوك، أو توقيفه.

وبناء عليه يجب على الحاكم الإداري عند إصداره لقرار التوقيف، مراعاة التناسب فيما بين خطورة الإخلال بالنظام العام وقرار التوقيف، فالضرورة تقتضي أن يكون الإجراء كفيلاً بتوقي ووقوع الإخلال بالنظام العام، أي أن تكون الوسيلة فعالة والمتمثلة بإجراء التوقيف الإداري، كما أن الضرورة تعني كذلك أن هذا الإجراء بالذات الذي اتخذه الحاكم الإداري، لازم لتوقي الخطر دون أي تدبير آخر أقل منه إعاقة للحرية، بمعنى أن يكون متناسباً مع جسامته الخطورة التي تهدد النظام العام، فالضرورة تقدر بقدرها. ومن جهة أخرى، فإن التوقيف يجب أن يبتنى على شبهة معقولة باقتراف إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة (٣)، وفي هذا الخصوص، فإن الأساس الشرعي المعتاد أكثر من غيره لحرمان شخص من حريته هو بلا شك الاشتباه المعقول في قيام الشخص بارتكاب إحدى الحالات المشار إليها، ومن المقرر أن الشبهة الواجب أن يتركز عليها التوقيف تشكل جزءاً أساسياً من الضمانة التي تقي من التوقيف التعسفي، وأن حقيقة وجود "شبهة معقولة" يفترض وجود وقائع أو معلومات من شأنها أن تكون لدى المراقب الموضوعي (الحاكم الإداري) القناعة بأن الشخص المعني يمكن أن يكون قد اقترف الفعل المرير للتوقيف، بيد أن ما يمكن اعتباره معقولاً يتوقف على الظروف السائدة وقت اتخاذ قرار التوقيف.

رابعاً- اختيار مكان للتوقيف معترف به ومدته.

يتوجب على سلطة الضبط الإداري تسجيل أي شخص موقوف إدارياً، وأن يكون توقيفه في مكان معين ومعترف به رسمياً، ولا بد من توفير المعلومات المتعلقة بتوقيف الشخص من قبل الجهات القائمة على أماكن التوقيف.

ومن مطالعتنا لأحكام قانون منع الجرائم، فإننا لم نجد ذكراً لبيان ما إذا كانت أماكن التوقيف هي ذاتها أماكن توقيف المتهمين والصادرة بحقهم أحكام بالسجن في الدعاوى الحقوقية والجزائية، وهذا برأينا نقص تشريعي محل نقد، فلا يجوز والحال كذلك أن نساي بين التوقيف الإداري والتوقيف القضائي المبني على اتهام بارتكاب جرائم، وعلى ذلك يجب على المشرع أن يحدد أماكن خاصة ذات مواصفات تتناسب وصفات الموقوفين إدارياً.

وفي كافة الأحوال يجب تحديد مدة للتوقيف، وقد خلا قانون منع الجرائم من نص يحدد مدة للتوقيف، أو العمل على تحديد مدة أعلى بصورة صريحة، وفي ذلك مساس بالحريات العامة التي تفرض عدم تقييد الحرية الشخصية دون الاحتكام إلى قانون معين، وفي ذلك مخالفة دستورية صريحة إذ لا يكفي لصحة إصدار قرار التوقيف أن يصدر من جهة مختصة، بل لا بد بالإضافة إلى ذلك أن يراعي في إصداره شكليات معينة تمثل ضمانات لحماية حق الشخص الموقوف، ومن أهمها تحديد مدة للتوقيف، أو يفترض التوقيف أن يكون يحكم طبيعته محدد المدة، لأنه إجراء استثنائي يرد على شخص لم تثبت إدانته (فاروق، ١٩٨١: ٢٤٩)، ويتعارض مع مبدأ الأصل في الإنسان البراءة، وهذا التوقيف الاستثنائي الذي يقع

ثانياً - إصدار قرار التوقيف الإداري من الجهات المختصة.

من العناصر المتأصلة في الممارسة الصحيحة لسلطة الضبط الإداري أن تمارس هذه السلطة من قبل جهة مختصة مستقلة ومحددة تتحلّى بالموضوعية والنزاهة في تصديها للقضايا المطروحة عليها للحفاظ على الأمن العام، وهذه الجهة تتمثل في المحافظ أو المتصرف (المادة/ ٢، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤)، وذلك كباقي القرارات.

يضاف إلى ذلك أنه يتوجب على مصدر قرار التوقيف الالتزام بقواعد الاختصاص - كركن من أركان القرار الإداري - الذي يعني: القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد، والجهة المختصة بإصدار القرار هي الجهة التي جعل لها المشرع صلاحية إصداره، وفي موضوعنا (الحاكم الإداري المحافظ أو المتصرف)، فالمشرع يوزع الاختصاصات في الأجهزة الإدارية مراعيًا في ذلك المستويات الوظيفية، وطبيعة الاختصاصات (كنعان، ٢٠١٢: ٢٣٤ب)، وعلى مصدر القرار في مجال الاختصاص أن يراعي عناصر ركن الاختصاص الآتية (كنعان،/ الوجيز، ٢٠١٢: ٢٣٤، حمدي، ٢٠١٠: ٣٦):

- عنصر الاختصاص الشخصي، يعني أن يصدر القرار عن المحافظ أو المتصرف المخول قانوناً بإصداره، بالنطاق المحدد قانوناً لهذا الاختصاص.

- عنصر الاختصاص الموضوعي، بمعنى وجوب صدور القرار عن الجهة التي تملك قانوناً التصدي لموضوعه والتقرير فيه.

- عنصر الاختصاص المكاني، أن يتقيد المحافظ بالنطاق الإقليمي المخصص له ولا يتعداه

- عنصر الاختصاص الزمني، أن يتقيد المحافظ عند إصداره لقرار التوقيف بالفترة الزمنية المحددة، الذي يكون فيها مختصاً بموجب القوانين النافذة، كذلك ضمن المدة الإلزامية المحددة قانوناً لإصداره في حال حدد المشرع مدة معينة يتعين على صاحب الاختصاص إصدار القرار خلالها.

ثالثاً- وجوب مراعاة مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة وجسامته الخطر الموجب للتوقيف الإداري، وأن يكون إجراء التوقيف ضرورياً وفعالاً ومجدياً ومبنيًا على شبهة معقولة، تبعاً لاختلاف جسامته الأسباب أو الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، ويعتبر توافر إحداها في الشخص الموقوف مبرراً لاتخاذ قرار من الحاكم الإداري بتوقيفه، فإنه من باب اللزوم أن يراعي الحاكم الإداري مدى تهديد تلك الحالات للأمن العام، وفي ذلك نقول إن المشرع قد أعطى الحاكم الإداري سلطة تقديرية إذا تنهى لسماعه أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في نطاق اختصاصه المكاني، وينتسب لأي صنف من الأصناف المشار إليها في المادة الثالثة، ورأى أن هناك أسباباً كافية لاتخاذ إجراءات التوقيف بحقه، فيجوز له وبما لديه من سلطة تقديرية، قوامها القدرة على اختيار عدة تدابير ضبطية، أن يختار تدبير يتناسب ومدى خطورة المخالفة، بمعنى أن يكون هناك تناسبا بين خطورة الإخلال بالنظام العام ودرجة تقييد الحريات العامة (جمال الدين، ١٩٩٣: ١٧٣)، بحيث تدور صلاحيات التقدير بين تقديم الشخص

بشرعية القرار قائمة باعتبار أن كل قرار إداري يصدر برفض طلب إيقاف قرار التوقيف، بمثابة قرار جديد يحق لصاحب المصلحة أن يتقدم لمحكمة العدل العليا للطعن عليه بالإلغاء.

سادسا- التحقق من الإخبار قبل البدء في إصدار قرار التوقيف. يوجب القانون (المادة/ ٥، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤)، أن يتم التحقيق قبل البدء في اتخاذ الإجراءات اللازمة لإصدار قرار التوقيف في الإخبار في حال توافر إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة (٣)، من قانون منع الجرائم، وتوافر إحدى هذه الحالات، يحق للحاكم الإداري إصدار مذكرة إحضار بحق الشخص الذي يرتكب إحداها، وفي ذلك ضمانا للأفراد، بحيث لا يوقف إلا من توافرت بحقه إحدى هذه الحالات، وبهذا قضت محكمة العدل العليا بأنه: «إذا كان أي من الحالتين الأولى والثانية، المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم غير متوفرة بحق المستدعي، كما لم تقدم النيابة أية بينة تثبت الحالة الثالثة، سوى كشف بأسبقيات المستدعي التي هي مجرد تهمة لم تصدر بها أحكام من المحاكم المختصة - فإن القرار مخالف للقانون حقيقيا بالإلغاء (عدل العليا، ١٩٩٩: عدالة).

سابعا- اتباع إجراءات معينة لإصدار قرار التوقيف الإداري. يوجب القانون على الحاكم الإداري اتباع إجراءات معينة لإصدار قرار التوقيف الإداري؛ فهو يشترط اتباع إجراءات التحقيق والقبض المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية، في إجراءات التوقيف الإداري، كضمانة للشخص الصادر بمواجهته القرار؛ فالمرشح لم يغفل أن الحاكم الإداري المعين قد لا يكون ممن تتوافر فيه الخبرة والعرفه الكافية، وخاصة العرفه القانونية، وذلك راجع إلى عدم اشتراط القانون شروطا خاصة لتعيين الحاكم الإداري (المادة/ ٥، قانون منع الجرائم، ١٩٥٤).

وتأكيدا على ذلك قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: «على محافظ العاصمة أن يتبع في الإجراءات التي تتخذ بمقتضى قانون منع الجرائم فيما يتعلق بأخذ الشهادة بعد اليمين، واستجواب الشهود ومناقشتهم، وحضور المحامين... إلخ الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم الابتدائية، ولذلك فإن قراره الصادر بالاستناد إلى تحقيقات مخالفة للقانون بأن استمع إلى الشهود دون أن يحلفهم القسم القانوني ويتيح للمستدعي مناقشتهم يعتبر قرارا باطلا» (عدل العليا، ١٩٦١: عدالة).

وفي حال صدور قرار التوقيف دون اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون منع الجرائم فإن القرار يكون مشوبا بعيب الشكل والإجراءات، مستوجبا للإلغاء، والعكس صحيح، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا، بقولها: «إذا أصدر الحاكم الإداري قراره المشكوك منه بعد أن قام بالإجراءات المنصوص عليها في المواد (٣، ٤، ٥، ٨) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، فإن القرار المطعون فيه يكون موافقا للقانون ولا يشوبه أي عيب من العيوب التي نعاها عليه المستدعي أو أي عيب من عيوب القرارات الإدارية» (عدل العليا، ٢٠٠٢: عدالة).

بحق الموقوف تبرره ضرورات مهمة، لذلك لا بد أن ينتهي بانتهاء الضرورات التي دعت إليه، ويجب ألا تستمر مدته أكثر من اللازم، وبدون مرر قوي يتعلق بالهدف من التوقيف ووظيفته الشرعية (المجالي، ١٩٩٠: ٢٦٨) كذلك ندعو المشرع الأردني للنص على تحديد مدة يصار خلالها عرض الموقوف على الجهة القضائية المختصة بما لا يزيد على أربع وعشرين ساعة من تاريخ التوقيف.

ويفترض بالمشرع الأردني أن يحدد مدة للتوقيف الإداري لهدم أساليب التعسف لتجنب الزج في السجون لأمد غير محدد لما فيه من تهديد لحقوق الإنسان وإهدار لها وتكريس لتحكم المحافظ واستبداده. على ضوء ذلك، نقترح على المشرع الأردني تحديد مدة (٢٤) ساعة يصار حال انتهائها إلى إحالة الموقوف بعد التحقيق معه وثبوت ارتكابه مخالفة لقانون منع الجرائم إلى المحكمة المختصة.

خامسا- الطعن في شرعية التوقيف بدون إبطاء.

إن أي شخص يخضع لإجراءات التوقيف ويصدر بحقه قرار التوقيف، له الحق في إعادة النظر في القرار المتخذ بشأنه في أقرب وقت بواسطة محكمة مختصة، وأن تعطى تلك الدعاوى صفة الاستعجال.

وعلى الرغم من أن قانون منع الجرائم لم ينص على هذه الضمانة بشكل صريح ومحدد، والمتمثلة بحق الطعن على شرعية التوقيف، إلا أنها كذلك في جوهرها، وهدف الطعن بقرار التوقيف هو تمكين الجهة المختصة من ممارسة رقابتها على شرعية تلك القرارات من حيث مدى ملاءمتها وتناسبها مع المخالفة المرتكبة، ومعرفة أسباب التوقيف وملاءمتها مع الوقائع وما إذا كانت موجودة فعلا، وبالتالي إلغاء القرار الطعنين إن لم يكن الأمر كذلك.

ويعد الحق في الطعن القضائي في شرعية التوقيف عنصرا أساسيا من عناصر حق الأشخاص في الحرية، بموجب الدستور الأردني (المواد/ ٧، ١٠١، دستور أردني، ١٩٥٢)، وبالتالي يجب احترام الحق في الطعن، ولا يجوز على وجه الخصوص الانتقاص من هذا الحق عندما يعمل الطعن في شرعية التوقيف على تحقيق حماية الحقوق، كالحق في الحرية.

وبالرجوع إلى اختصاصات محكمة العدل العليا، نجد أنها قد امتدت رقابتها لتشمل الطعن بقرارات التوقيف الصادرة من الحاكم الإداري بحق الأفراد. والمتفحص لقرار التوقيف يجده ينتمي إلى القرارات المستمرة الأثر، وبالتالي فإنه لا يخضع لمهلة الطعن وهي (٦٠) يوما والمدرجة في قانون محكمة العدل العليا، وعليه فإن للموقوف إداريا الحق بشكل دوري الطعن في شرعية استمرار توقيفه، بحيث يعد إعادة النظر بشكل دوري في التوقيف الإداري عنصرا رئيسيا في الإجراءات من جهة الإدارة للتأكد مما إذا كان الموقوف لا يزال يمثل تهديدا على أمن الدولة، وإصدار أمر بالإفراج عنه إذا لم يعد يشكل مثل هذا التهديد.

ومن جهة أخرى، فإن الرقابة القضائية على قرارات التوقيف هي أيضا رقابة دائمة، بدوام سريان قرار التوقيف، بمعنى إمكانية الطعن بتلك القرارات ولا تتحصن إذا رفعت دعوى لأول مرة وحكم بصحة قرار التوقيف، وإنما يبقى الحق في رفع دعوى أخرى للطعن

ثامنا- تسبب قرارات التوقيف الإداري.

يوجب القانون على الحاكم الإداري تسبب قراره المتضمن رفضه لربط الشخص الموقوف إداريا بتعهد يضمن فيه حسن السيرة والسلوك. ولا بد من توافر ركن السبب في قرار التوقيف الإداري، فالقرار الإداري عمل إداري يستند إلى سبب صحيح فإذا استند القرار إلى سبب غير صحيح من الناحية الواقعية، والقانونية كان القرار مخالفا للقانون (عدل عليا، ٢٠٠٤: ٢٢١). فلا بد من ذكر الأسباب بشكل واضح وحلي، ومن ثم فإن القاضي الإداري يتولى فحص الإجراء الضبطي، والتأكد من توافر الأسباب أو الظروف الواقعية التي تمثل إخلالا جديا وحقيقيا بالنظام العام، (حمدي، ٢٠١١: ٤٧٢، كنعان، ٢٠١٢: ٣٠٩/الوجيز) بحيث يمكن للإدارة الاستناد إليها لتبرير تدخلها بالإجراء الضبطي، وبالتالي يتأكد القاضي من أن تدخل الإدارة بالإجراء الضبطي كان ضروريا لمنع التهديد الجدي والحقيقي للنظام العام، ولم يكن مجرد مضايقة أو إخلال بسيط به.

تلك هي الضمانات التي يوجب القانون والقواعد العامة في أصول المحاكمات الالتزام بها، تجنباً للتعسف في استعمال السلطة، المفضي إلى الاعتداء على الحريات الفردية، مما يقتضي معه إبطال كافة التصرفات الناتجة عن تطبيق قانون منع الجرائم في حال عدم الامتثال والعمل بمقتضى تلك الضمانات.

المطلب الرابع: آثار التوقيف الإداري بالنسبة للحريات العامة إن من أهم الصلاحيات التي تمنح للحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم، والتي تدخل في نطاق السلطة القضائية، صلاحية التوقيف الإداري المنصوص عليها في المادة (٣) وهي أعمال في الأساس تنتمي إلى عمل القضاء، مصدرها الشرعية الإجرائية المستندة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية، وتعد كما أسلفنا ضماناً وحماية للحرية الفردية، من خلال رقابة القضاء على تلك الإجراءات. وبالإشارة إلى ما تضمنته المادة (٥) من قانون منع الجرائم، من توجيه مذكرات حضور، وتحقيق، وأخذ الشهادة بعد اليمين، واستجواب الشهود، وحضور المحامين، والاعتراض على الأحكام... إلخ، فإنه يعد من الاختصاصات الأصلية للسلطة القضائية صاحبة الحق في مباشرة الدعوى.

إلا أن القانون المشار إليه، وكغيره من القوانين الأخرى التي أجازت للسلطة التنفيذية عامة، وفي مجال بحثنا هذا خاصة أن تتبنى كافة الإجراءات اللازمة لسلامة الدولة وتحصين أمنها، بما ينتقص من اختصاص السلطات القضائية والتشريعية، بمقابل ذلك، هل لها أن تتحلل من الضوابط والقيود الدستورية المقررة لحماية الحرية الشخصية بحيث يصل الحال إلى حد وضع قيود على الحرية الشخصية تماثل ما تصل إليه العقوبات الجنائية؟ .

بداية نوه إلى أن القدر من الحرية التي يتمتع بها الأفراد في المجتمع، يمثل صورة واقعية إلى حد كبير لما ينتهي إليه التنظيم السياسي في الدولة بمناسبة وضع الحلول في شأن علاقة الفرد بالجماعة (عصفور، ١٩٦٧: ١٤٩). كما يتأثر التنظيم السياسي في تحديده لهذه العلاقة بالأوضاع السياسية والفلسفية والاجتماعية والاقتصادية

السائدة، وبالجو النفسي الذي يشيعه الإيمان بالإنسان وقدراته، إذ لمثل هذا الجو أثره الحاسم في اختيار واحد من التطبيقات العملية التي تتخذ في نهاية الأمر شكلها القانوني وضماناتها الجوهرية (الجرف، بدون: ٢).

فعندما يقرر المشرع منح السلطة التنفيذية الحق في تقييد الحرية الشخصية، فإنه بذلك يكون قد أهدر مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ استقلال القضاء، وقد يذهب إلى حد العبث بقانون أصول المحاكمات الجزائية، وما تضمنه من إجراءات وضمانات حامية للحرية الشخصية، ويمتد ذلك إلى أجهزة القضاء المتخصصة، ونعني بها المحاكم القضائية بتجريد القضاء من كل المقومات التي تجعله جديراً بهذا الاسم بإفساده وتشويه صورته وجعله أداة من أدوات السلطة السياسية، باعتبار أن قيام سلطة قضائية مستقلة هو بذاته ضمان من ضمانات الحريات العامة، فكيف يسلم نظام يهدر الحريات بضمن للحرية، كذلك يعتبر القضاء حينئذ في الدول الاستبدادية أداة لحماية الدولة وأغراضها، وهو يزود - بعد تجريده من مظاهر استقلاله - بسلطات هائلة لا لردع الحكام، وإنما في مواجهة الأفراد، أي إلى ما هو أسوأ بالنسبة للحريات، وما هو أكفل لسلطة الدولة والحكام (عصفور، ١٩٦٨: ٩١/ب) مما يولد لدى الأفراد عند التفكير بالاجتماع إلى القضاء شعوراً سلبياً لا من خوفهم من العدالة ولكن من خوفهم على العدالة.

واستكمالاً لذلك، فإنه في حال توقيف الأفراد، ينتج عن هذا النشاط فقدانهم الكثير من الحريات التي يتمتعون بها، فقد كفل الدستور حرية الرأي، وجعلها حقاً للإنسان يمارسه وفقاً لأحكام القانون، وأن يكون فاعلاً في المجتمع من خلال النشاط السياسي، كالمشاركة في الانتخابات والترشح لها، كذلك إنشاء الأحزاب والجمعيات، وحضور الاجتماعات، فكيف للشخص الموقوف أن تتاح له تلك الفرصة، مما يشكل له إقصاء عن الحياة العامة، ومنع دمجها في المجتمع.

كذلك كفل الدستور الأردني للأشخاص حق مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية، أو فيما له صلة بالشؤون العامة، فكيف يتسنى للموقوف أن يتمتع بهذا الحق إذا اعتقل وأودع مراكز الحجز؟ . إذا علمنا أن القوانين ما وجدت إلا لتنظيم الحريات الشخصية تحقيقاً لخير الإنسانية المشترك، ورعاية للمصالح العام، وبالتالي فهي لا تقبل من الضوابط والقيود إلا ما كان محققاً لتلك الغاية.

ونتيجة لما ينبثق عن قرارات التوقيف، فإن الفرد يحرم من حرية التعليم، الذي يعد مبدأ أصيلاً للشخص، وحقاً دستورياً له، فلا يجوز المساس به أو منعه أو الانتقاص منه بحيث يمارس في حدود القوانين الناظمة له، فإذا أوقف وحجزت حريته فإن ذلك يعد عائقاً أمامه لمواصلة تعلمه.

كما يحرم المواطن من العمل بسبب توقيفه، ذلك الحق الذي قرره الدستور لجميع المواطنين للنهوض بالاقتصاد الوطني، فإذا أوقف فإنه سوف يفقد عمله، وبالتالي ينقطع الشخص عن المساهمة في الحياة العامة والقيام بدوره تجاه مجتمعه، وأصبح التوقيف مدعاة لعدم تمكن العامل من الاستمرار في عمله، مما يؤدي إلى إعطاء صاحب العمل مبرراً لفصله، وحرمانه من حقوقه العمالية،

وانقطاع مصدر رزقه ومن يعول.

تلك بعض الآثار التي قد تصيب المركز القانوني للشخص الموقوف، والتي ذكرت على سبيل المثال لا الحصر، وهناك الكثير من الحقوق التي قد تتضرر جراء إصدار قرارات التوقيف، كمنع الفرد من بناء أسرته، والاعتداء على مسكنه خلال تفقد وجوده وإقامته الجبرية، والحد من ممارسة الشعائر الدينية، والبحث العلمي، والإبداع الأدبي والرياضي والفني، وتأليف الجمعيات والأحزاب السياسية، والحد من إعداد مراسلاته ومخاطباته، وتولييه للمناصب العامة والتعيين في الوظيفة العامة والرعاية الصحية والاجتماعية.

الخاتمة

أعطى قانون منع الجرائم الأردني صلاحية التوقيف الإداري للحاكم الإداري، وتطبيق هذه الصلاحية مرهون بتوافر أسباب ومبررات معينة، ومن ثم فهو يجد تبريره بتوافر هذه الأسباب، واستمرار وجودها يعني استمرار الاعتداء على الحريات الشخصية، ولهذا فإن العمل على تعديل أحكام القانون والتغلب على هذه الأسباب وحسن معالجتها وعدم استمرارها في التطبيق يمثل ضماناً أكيدة لعدم الافتئات على الحريات العامة، وبصفة خاصة الحريات الشخصية. وقد شهدت البلاد منذ زمن بعيد، تطبيقات لا حصر لها للاعتقالات الإدارية، وتقييد الحرية الشخصية، وإذا كان لبعض هذه التطبيقات ما يمكن أن يبررها نظراً لاستنادها إلى أسباب حقيقية، فلا شك أن هناك حالات لا تستند إلى مسوغ مشروع لإصدار قرارات التوقيف بحقها، وهذا ما أثبتته القضاء في أحكامه التي ألغى من خلالها تلك القرارات لبطلانها، وعدم استنادها لسبب مشروع يبررها. ولهذا فإننا نعلن عدم مشروعية قانون منع الجرائم، ويترتب على ذلك بطلان كافة الإجراءات والآثار المترتبة عليه، ومنها قرارات التوقيف؛ ولذا يحق للأشخاص الموقوفين الطعن عليها لعدم المشروعية وطلب التعويض عنها.

أما عن قانون منع الجرائم ذاته، فقد أصبح من الممكن الطعن عليه بعدم الدستورية، وذلك بعد التعديل الدستوري الحالي الذي نص في المادة (٧) منه على أن: «الحرية الشخصية مصونة»، وكل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يعاقب عليها القانون»، كذلك نصت المادة (٨) من الدستور الحالي على أن: «لا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقييد حريته إلا وفق أحكام القانون».

وعودة على بدء، فإن أسباب التوقيف يجب أن لا تستند إلى توافر حالة الاشتباه المبنية على تواجد الموقوف في مكان الجريمة، وذلك لأنه أمر مخالف للدستور، ولكننا نجد أنفسنا أمام تساؤل، يصعب الإجابة عليه، هل نطالب عدم الاعتراف لسلطات الضبط الإداري بصلاحية التوقيف وإلغاء هذا القانون؟ أم الإبقاء عليه مع إجراء التعديلات التي تتفق وحقوق الأفراد وحرياتهم؟ إذا ما علمنا أن قرار التوقيف من جهة ينتج عنه اعتداء على حرية الأفراد، ومن جهة أخرى قد يعرض تركه سلوكيات الأفراد والأمن العام للخطر، وبالتالي علينا الموازنة بين إمكانية حماية الحريات الفردية، وبين المحافظة على الأمن العام، عند تعرض أمن الدولة لتهديد حقيقي

استثنائي، على أن يتم اللجوء إلى هذا الإجراء في أضيق نطاق مع توفير كافة الضمانات القانونية والمادية للشخص الموقوف، بحيث يتم التوقيف بعد الاتهام والإدانة لا مجرد الاشتباه، وهو ما يجعل أي قانون يبيح هذه السلطة للإدارة دون تحقيق الضمانات للشخص المتهم غير دستوري لمخالفته هذه الضمانات.

وعلى ذلك فإنه يجب أن يطبق القانون الذي يمنح للإدارة سلطة التوقيف في نطاق وحدود نظرية الظروف الاستثنائية، وتحت رقابة القضاء، وأن يمارس على عملية القبض فقط، مع ضرورة عرض الموقوف على القضاء لبيان مدى مشروعية هذا القبض، والأسباب التي مورس القبض بمقتضاها. وإقرار كافة الضمانات الكفيلة لحماية حق الأفراد من تعسف الإدارة عند تبنيها لهذا الأسلوب الخاص في حماية الأمن العام في الدولة. وعلى ذلك جاء تقسيم بحثنا إلى موضوعات تناولناها من خلال أهم الأحكام الناظمة للتوقيف، حيث تعرضنا لمفهوم التوقيف، كذلك بينا أسبابه ومبرراته وطبيعته القانونية، ثم عرضنا لأهم المبادئ والضمانات الواجب توافرها عند إصدار قرارات التوقيف، ثم بحثنا آثار التوقيف بالنسبة للحريات العامة.

ومن خلال تلك الدراسة توصلنا إلى النتائج الآتية:

- ١- إن قرارات التوقيف من القرارات المستمرة الأثر التي لا يجوز أن يتقيد الطعن فيها بميعاد معين.
- ٢- إن التوقيف الإداري أسلوب منتقد من قبل الفقه الجزائي الذي يعطي صلاحية التوقيف للقضاء؛ لأنه يناقض مبدأ البراءة، وبالتالي فإنه من باب أولى أن لا تعطى الإدارة مثل هذا الحق ولأي سبب كان.
- ٣- إن قانون منع الجرائم يتنافى مع توجه الدولة الأردنية نحو تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية، ومبدأ الفصل بين السلطات، خصوصاً في ظل تطور المجتمع الأردني، ونضوج دولة القانون والمؤسسات، وتعزيز دور القضاء..
- ٤- شكل مبلغ الكفالة عبئاً مالياً ثقيلاً على كاهل الموقوفين وذويهم، مما أدى إلى استمرار التوقيف لزمناً قد يطول نتيجة عجز الموقوفين عن دفع الكفالة، وفي ذلك توسع في صلاحيات الحاكم الإداري نحو إبقاء الشخص موقوفاً لحين تنظيم هذه الكفالة.
- ٥- تضمن قانون منع الجرائم العديد من القيود الماسة بالحرية الشخصية والحق في التنقل واختيار مكان الإقامة، وذلك بموجب الصلاحيات الممنوحة للحكام الإداريين، حيث تم تفويضهم صلاحيات مطلقة في إصدار القرار في الحبس وتحديد مبلغ الكفالة وشخص الكفيل، ومدة التوقيف.
- ٦- تضمنت المادة (٣) من قانون منع الجرائم عبارات فضفاضة، كما فوضت الحاكم الإداري صلاحيات واسعة في تحديد من هو الشخص الذي يعتبر خطراً على السلامة العامة، ولم يحدد القانون أسس موضوعية يتبعها الحاكم الإداري لتحديد مدى خطورة الشخص على النظام العام.
- ٧- لم يتم تعديل القانون منذ صدوره في العام ١٩٥٤، تحت ذريعة حفظ الأمن العام، فأدى ذلك إلى تقويض مبدأ سيادة القانون والمس

بنظام العدالة الجنائية.

٨- عدم النص على الضمانات بصورة واضحة ومحددة تكفل حماية الشخص الموقوف.

وعلى ضوء تلك النتائج تمكنا من صياغة بعض التوصيات ارتأيناها ضرورية لعلها تساهم في تصويب بعض سلبيات هذا القانون وكان أهمها:

١- ضرورة احترام حجية الأحكام الصادرة من القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار التوقيف، مع عدم جواز تعليق تنفيذ هذه الأحكام على إرادة السلطة التنفيذية، إذا ما علمنا عدم وجود نص يلزم الإدارة باتباع آلية تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة بإلغاء قرارات التوقيف حيث وجدنا أن المشرع الأردني اكتفى فقط بفرض جزاءات على الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ تلك الأحكام، وهذا ينم عن إخلال بالضمانات القضائية للأفراد.

٢- عدم تقييد الطعن في قرارات التوقيف بمواعيد محددة.

٣- إلغاء صلاحية التوقيف الإداري واقتصاره على حالات القبض بعد الإدانة بناء على حكم المحكمة، مع استبداله بالقيود المتعلقة بالتنقل والإقامة، والمراقبة؛ لأن التوقيف يخرج من دائرة القيود إلى دائرة العقاب، وهذا مخالف لمبدأ البراءة المقرر في الدستور، وحقوق الإنسان.

٤- إذا كان لا بد من الإبقاء على التوقيف، فإنه يتوجب تحديد مدته كحد أقصى، وأن يتم هذا التوقيف تحت إشراف النيابة العامة بحيث تخضع أماكن التوقيف لإشرافها أيضا مع تحديد مدة يصار خلالها عرض الموقوف على الجهة القضائية المختصة واقتراح (٢٤) ساعة يصار خلالها عرض الموقوف على القضاء المختص.

٥- حصر صلاحيات التوقيف الإداري بالسلطة القضائية، بما يتوافق وقانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية الذي حد من حالات التوقيف القضائي، وبعدم تجديد التوقيف إلا بموافقة المحكمة المختصة، ووضع حد أعلى لها.

٦- وضع حد أعلى للكفالة المالية، وعدم المبالغة بقيمتها المطلوبة وتسهيل شروط دفعها، وفي حال إعسار الموقوف وعدم قدرته على الدفع يعفى من دفع مبلغ الكفالة حتى لا تبقى سببا لإطالة أمد التوقيف دون مبرر ومنعا لتعسف الإدارة.

٧- إنشاء سجل عدلي لدى وزارة العدل مبني على أحكام قضائية مبرمة، بدلا من الاعتماد على السوابق لدى الجهات الأمنية، من أجل التنفيذ الصحيح لأحكام القانون.

٨- كف يد الحاكم الإداري عن إجراءات التحقيق التي تقوم بها الشرطة، بحيث لا يسمح بالاستمرار بحجز الأشخاص والتحقيق معهم لمدة طويلة بالاستناد لمذكرات التوقيف الصادرة عن الحكام الإداريين، وضرورة إحالة المشتكى عليهم والمشتبه بهم للادعاء العام ضمن المدة المحددة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، بحيث يصبح بذلك قرار التوقيف قابلا للاستئناف أمام محكمة البداية المختصة بصفتها الاستئنافية.

٩- إلغاء نظام التوقيف الإداري حتى تنزع عن سلطة الحكم في الدولة مظنة التعسف والاستبداد التي يمثلها هذا النظام السيئ.

المراجع

المراجع العربية

أبو العينين، ماهر، ٢٠٠٤، التأديب في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

أبو كحيل، الأخضر، ١٩٨٩، الحبس الاحتياطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة.

الجرف، طعيمة، (بدون ذكر سنة النشر) الحريات العامة، مكتبة النهضة، القاهرة.

الرصافي، حسن، معايير القبض، منشورات المركز القومي للبحوث، القاهرة، ١٩٦٨.

السيد، مصطفى، (بدون تاريخ) المواثيق والإعلانات والاتفاقيات لحقوق الإنسان، ط١/ دار إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة.

الطماوي، سليمان، ١٩٧٦، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة.

السوسني، صبري محمد، ١٩٩٨، الاعتقال الإداري، الطبعة/ ١، دار النهضة العربية، القاهرة.

العنزي، سعد، ٢٠٠٧، الضمانات الإجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

باهي، محمد، ٢٠٠٠، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

ثابت، وحدي، ١٩٩٠. التظلم من أوامر الاعتقال أمام محكمة أمن الدولة العليا، القاهرة، دار النهضة.

جمال الدين، سامي، ١٩٩٣، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، مطابع الطوبجي التجارية، الإسكندرية، مصر.

جوخدار، حسن، ٢٠٠٦، التوقيف في أصول المحاكمات الجزائية الأردني، محاضرات مطبوعة أقيمت على طلاب الدراسات العليا، في كلية الحقوق، جامعة عمان الأهلية.

خاطر، شريف، ٢٠١١، القرار الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر.

خليل، ممدوح، ١٩٩٨، مبادئ قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار الثقافة، عمان.

بركات، زين الدين، ١٩٨٧، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الإسكان العسكري، دمشق.

شطناوي، علي خاطر، ٢٠٠٩، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن.

عبد التواب، معوض، ١٩٨٤، الوسيط في شرح قانون الأسلحة والذخائر والتشرد والاشتباة، منشأة المعارف، الإسكندرية.

عبد الرحمن، نائل، (بدون تاريخ) التوقيف المؤقت والرقابة القضائية، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.

عبيد، رءوف، ١٩٨٩، التحقيق الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة.

عصفور، محمد، ١٩٦٨، استقلال السلطة القضائية، الطبعة الأولى، مطبعة أطلس، القاهرة.

عصفور، محمد، ١٩٦٧، سيادة الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة. عميرة، حسن، ١٩٨٥، موسوعة القوانين الجنائية الخاصة، الجزء

شطناوي، علي خطر، ١٩٩٧، بحث بعنوان «حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني»، مجلة دراسات، العدد الأول، المجلد (٢٤)، الجامعة الأردنية/ عمان السنة.

سوسن خضر، ٢٠١١، رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية التوقيف الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان الأهلية.

محمود عباينة، ٢٠٠٧، التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، أطروحة دكتوراه، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.

محمد رامانة، ٢٠٠٦، التوقيف الإداري، بحث مقدم لنقابة المحامين الأردنيين.

موسى الأعرج، ٢٠٠٨، مقال بعنوان «في غياب محكمة دستورية» منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ملحق الأبحاث، السنة ٥٦، عمان.

نظام المجالي، ١٩٩٠، بحث بعنوان «الضوابط القانونية لشرعية التوقيف في التشريع الأردني»، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد / ٥، العدد / ٢، لسنة.

يراجع شرح البروتوكولين الإضافيين الصادرين في ٨ حزيران ١٩٧٧، الملحق باتفاقية جنيف الصادرة في ١٢ آب ١٩٤٩، الناشر اللجنة الدولية للصليب الأحمر / مارتينوس نايهوف، جنيف ١٩٨٧.

الأول، قضاء النقض والإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة.

فاروق، عمر، ١٩٨١، التوقيف الاحتياطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق.

فكري، فتحي، ١٩٨٩، الاعتقال، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

قبيلات، حمدي، ٢٠١١، القضاء الإداري، ط / ١، دار وائل للنشر، عمان، الأردن.

كنعان، نواف، ٢٠١٢، القضاء الإداري، ط / ٤، الآفاق المشرقة ناشرون، الإمارات العربية.

كنعان، نواف، ٢٠١٢، الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، الآفاق المشرقة ناشرون، الإمارات العربية.

هرجة، مصطفى، ١٩٩٦، حقوق المتهم الجزائية وضمائنه، دار محمود للنشر، عمان.

هندي، سمير، ١٩٩٣، الاشتباه وحرية المواطن، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

نجم، محمد، ٢٠١٢، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة / ٢، دار الثقافة، عمان.

نجيب حسني، محمود، ١٩٨٧، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة.

المراجع الأجنبية:

Commentary on protocol 1 related to international armed conflicts, art. 75, para. 3063.

Haut, J, 1973, La Jurisdiction administrative gardienne de la liberté individuelle, A.J.D.A.

Harding, A. and Hatcher, J., 1993, Prevention, detention, and security law: A comparative study, Martinus Nyhoff, Netherlands.

Mourgeon, P., 1067, La répression administrative, L.G.D.J.

الرسائل والأبحاث:

الأخضر أبو كحيل، ١٩٨٩، الحبس الاحتياطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة.

إسماعيل سلامة، ١٩٨١، الحبس الاحتياطي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

عبد الإله النوايسة، ٢٠٠٠، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، رسالة دكتوراه.

عمر البوريني، (بدون تاريخ) بحث بعنوان «القضاء الإداري الأردني والمحاكمة العادلة»، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٣، العدد الثاني.

عمر البوريني، ٢٠٠٧، بحث بعنوان «عيب الانحراف بالسلطة، ماهيته وأساسه وحالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية»، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، العدد / ٤.