

ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)

عبدالرؤوف الكساسبة*

ملخص

يتضمن قرار التوقيف الإداري وقرار التوقيف القضائي ذات الأثر من حيث سلبه للحرية، ونظراً لاختلاف التوقيف الإداري عن التوقيف القضائي من حيث الطبيعة القانونية، والأسباب المؤدية لكل منها، ولما يتضمنه الأول من سلب لحرية الأشخاص قبل إتيانهم جرمًا يستوجب هذا الإجراء، وإنما اقتضت الظروف ذلك لتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة؛ فقد أولى المشرع هذا الإجراء العناية المثلّية، وأحاطه بضمانات تتمثل بشقين الأول: يتعلق في الضمانات الواردة على قرارات التوقيف بصفتها قرارات إدارية يتوجب صدورها بشكل سليم، والثاني أن المشرع منح المشتبه به ذات الضمانات التي يتمتع بها المشتكى عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ليتمتع الشخص محل قرار التوقيف الإداري بضمانات أكثر مما يتمتع به الشخص محل قرار التوقيف القضائي.

وسوف نتناول الضمانات على قرارات التوقيف بصفتها قرارات إدارية، كما سنتناول مدى تقيد هيئات الضبط الإداري بالضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ضمن اختلاف طبيعة الأسباب التي تؤدي إلى سلب الحرية ما بين المشتبه به، وما بين المشتكى عليه رغم أن النتيجة واحدة في الحالتين.

الكلمات الدالة: ضمانات، التوقيف الإداري.

المقدمة

بعض التشريعات - ومنها الأردن - للسلطة التنفيذية مثل هذه الصلاحيات في الظروف العادية - خروجاً على الأصل الذي يقتضي حصر هذا الاختصاص بالسلطة القضائية - استناداً للموازنة بين مصلحتين؛ وجد المشرع أن احداهما تقدم في الرعاية على الأخرى.

ولما سبق سنتناول في هذا البحث صلاحيات السلطة التنفيذية في التوقيف، وما أحاطها المشرع من ضمانات - في الظروف العادية - مقارنة بصلاحيات وضمانات السلطة القضائية؛ لمعرفة مدى ممارسة القضاء الإداري رقابته الفعلية على قرارات التوقيف الإداري، وخاصة مدى رقابته على حقيقة تمتع المشتبه به بالضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ومدى تقيد سلطات الضبط الإداري بهذه الضمانات على أرض الواقع.

وتم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث: تناول المبحث الأول ماهية التوقيف من حيث تعريفه وطبيعته القانونية، ثم تناول الثاني موقف المشرع الإداري من ضمانات التوقيف الواردة على قرارات سلطات الضبط الإداري بصفتها قرارات إدارية، ثم تناول المبحث الثالث الضمانات الممنوحة للمشتبه به والواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، والمشباهة للضمانات الممنوحة للمشتكى عليه أمام سلطات الضبط القضائي.

يُعد التوقيف من أهم الإجراءات التي تمنحها التشريعات - على اختلافها - للسلطين القضائية والتنفيذية، رغم ما تؤديه من مساس بحق الحرية الشخصية⁽¹⁾، نظراً لأهمية المحافظة على النظام العام، لما تملّيه مصلحة المجتمع في هذا. ولتعارض هذه المصلحة مع الحرية الشخصية مما يؤدي إلى أن الحفاظ على الأولى يؤدي إلى المساس بالأخرى؛ فقد حرصت التشريعات على تضيق سلطة المساس بالحرية الشخصية إلى أضيق الحدود، وشملتها بكافة الضمانات التي تضمن استخدامها بأقل الضرر، وفي حالات فردية لا غنى عنها⁽²⁾.

وبما أن الظروف التي تواجه الدول تختلف ضيقاً واتساعاً ما بين الظروف العادية، والظروف الاستثنائية، حيث لا يمكن مواجهة الأخيرة بنفس الإجراءات العادية؛ فقد حرصت التشريعات على منح السلطة التنفيذية بعض صلاحيات المساس بالحرية الشخصية لمواجهة هذه الظروف، بل ومنحت

* كلية الحقوق، جامعة اليرموك، الأردن. تاريخ استلام البحث 2013/9/26، وتاريخ قبوله 2014/7/16.

المبحث الأول ماهية التوقيف

يتوجب - قبل البحث في ضمانات التوقيف الإداري- الوقوف على مفهوم التوقيف، وطبيعته القانونية؛ لما يمثل هذا الإجراء من أثر في حق الأفراد في مواجهة سلطات الإدارة، حيث تحدد طبيعة التوقيف القانونية قدرة الأفراد ضيقاً واتساعاً من التظلم من آثار هذا الإجراء، ولهذا سيتناول هذا المبحث ماهية التوقيف، موضحين طبيعته القانونية في المطالب الآتية.

المطلب الأول: تعريف التوقيف

تناول هذا المطلب تعريف كل من التوقيف القضائي، والتوقيف الإداري ضمن الفروع الآتية:

الفرع الأول: تعريف التوقيف القضائي⁽³⁾

يعرّف التوقيف بأنه سلب حرية المتهم لمدة تقتضيها مصلحة التحقيق وفق إجراءات، وضوابط مقرره قانوناً من بداية التوقيف، وحتى الإحالة إلى المحكمة المختصة، لتقرر السير في توقيف المتهم أو إخلاء سبيله حسب ما تقتضيه ظروف الدعوى، ولا يكون التوقيف هنا عقوبة على الرغم من اتحاد طبيعته مع العقوبات السالبة للحرية؛ وذلك لعدم صدور قرار الإدانة استناداً إلى القاعدة القانونية بأنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص⁽⁴⁾.

وعرّفه البعض أيضاً بأنه وسيلة إكراه تتضمن حبس الفرد من أجل الفصل في مدى إدانته بالنسبة للدعاء الموجه ضده،⁽⁵⁾ ويراه البعض بأنه إجراء تحقيق باعتبار المتهم رهن تصرف المحقق، فيستجوبه أو يواجه بينه وبين غيره، طالما قدر ملائمة ذلك، كما أنه وسيلة لضمان تنفيذ العقوبة بعد صدور الحكم⁽⁶⁾.

لذا فهو إجراء تقتضيه طبيعة التحقيق في الدعوى الجزائية، ويصدر من السلطة المختصة سواء قاضي التحقيق، أو مأموري الضابطة العدلية، بما لهم من سلطات منحها إياهم القانون ضمن حدود مقيدة تقتضيها الدعاوى الجزائية.

الفرع الثاني: تعريف التوقيف الإداري

اختلفت التعريفات الفقهية التي قيلت في التوقيف الإداري، فمن الفقهاء من عرّفه بأنه: "حجز الشخص في مكان ما، ومنعه من الانتقال أو الاتصال بغيره، أو مباشرة أي عمل من الأعمال إلا في الحدود التي تسمح السلطة الأمر بها"⁽⁷⁾، وهناك من يرى أن التوقيف الإداري: إجراء تتخذه سلطة الضبط الإداري بناءً على الاشتباه في شخص ما، بسبب خطورته على النظام العام وفقاً للقانون⁽⁸⁾.

وهناك من عرّفه بأنه قيام سلطة غير قضائية بموجب نص تشريعي، أو تنظيمي خاص بسلب حرية الشخص لمدة تحددها دون نسبة أي جريمة من الناحية القانونية للشخص الذي تم توقيفه⁽⁹⁾. وهناك من عرّفه بأنه: إجراء تلجأ له الإدارة، وذلك بغرض صيانة الأمن العام⁽¹⁰⁾.

كما تم تعريفه بأنه: سلب مؤقت للحرية تجريه السلطة الإدارية دون أمر قضائي⁽¹¹⁾، ويعرّف أيضاً بأنه: تقييد للحرية الشخصية بمقتضى قرار صادر من السلطة الإدارية المختصة بهدف المحافظة ووقاية الأمن والنظام العام من الخطورة النابعة من الشخص المعتقل، وذلك وفقاً لأحكام القانون⁽¹²⁾.

وباستعراض التعريفات السابقة نراها تجمع على عدة نقاط أهمها: إنه إجراء إداري يتعلق بحفظ النظام العام من شخص لم ينسب إليه أية تهمة، وبالتالي هو: إجراء يصدر بحق شخص لم تصدر ضده أية أحكام تبرر تقييد حريته، فهو عبارة عن جزاء موضوعي توقعه السلطة التنفيذية على الشخص باعتباره حالة خطرة على المجتمع والدولة، وذلك بهدف منعه من العبث بالأمن، وليس بهدف رده.

ولم تعمل محكمة العدل العليا على تعريف التوقيف في أحكامها، وإنما كانت تشير للتوقيف من خلال تحديد الجهة المختصة بإجرائه، وهو المتصرف، مؤكدة دائماً على ضرورة إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون منع الجرائم قبل إصدار قرار التوقيف الإداري لغاية استهداف المحافظة على النظام العام⁽¹³⁾.

كما أوجبت محكمة القضاء الإداري المصرية ضرورة توافر خطورة في الشخص المعتقل على الأمن والنظام لتبرير توقيفه، على أن تستمد هذه الخطورة من وقائع حقيقية تنجّه في دلائلها في هذا المعنى، وأن تكون هذه الوقائع أفعالاً معينة يثبت ارتكاب الشخص لها ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يرد الاستدلال عليه بها⁽¹⁴⁾.

ومما سبق يجد الباحث أن هناك توافقاً بين التوقيف الإداري والتوقيف القضائي من حيث أن كلا الإجراءين يتضمنان قيداً للحرية لفترة من الزمن، وكلّ منهما يصدر بحق أشخاص لم يصدر بحقهم أية عقوبة بعد، وبرز التباين بينهما من حيث أن التوقيف الإداري إجراء يصدر من سلطات الضبط الإداري للمحافظة على عناصر النظام العام لمنع حدوث جريمة على وشك الوقوع، وبالتالي يكون الطعن بهذا الإجراء أمام القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، بينما يقوم التوقيف الجزائي من قبل السلطات القضائية وأن أجاز القانون الطعن به استئنافاً إلا أنه لا يمكن التعويض عنه كقاعدة عامة⁽¹⁵⁾.

إضافةً إلى أن التوقيف الإداري يستند إلى توفر حالة

من أعمال السيادة⁽²¹⁾.

وأيضاً أكدت ذلك المحكمة الدستورية المصرية العليا حيث قضت: "أنه ليس من الصعوبة إبراز الطبيعة الإدارية لقرارات التوقيف الإداري، وذلك لأنها تصدر عن السلطة التنفيذية، وهي تمارس إحدى وظائفها الإدارية، لتحقيق هدف من أهداف الضبط الإداري، المنوط بجهة الإدارة تحقيقه، وهو المحافظة على الأمن والنظام العام"⁽²²⁾.

(2) التوقيف الإداري قرار إداري مستمر.

يعد قرار التوقيف من القرارات المستمرة التي تتجدد آثارها بصورة دائمة، ولا تنتهي بمجرد صدور القرار، وتكون قابلة للطعن بالإلغاء طالما بقي القرار ولم يتم إلغاؤه لاستمرار آثاره⁽²³⁾.

وتباين موقف القضاء الإداري المصري من هذا، حيث ذهب في بداية الأمر إلى أن قرار التوقيف ليس قراراً مستمراً ولكنه قرار وقتي ذو أثر مستمر، وقضت في هذا محكمة القضاء الإداري: "ليس صحيحاً ما ذهب إليه المدعي من أن قرار التوقيف يتجدد كل يوم، ذلك أن هذا القرار يحدث بمجرد صدوره مركزاً قانونياً للمعتقل من مقتضاه تقييد حريته، وهو في قبضة السلطة القائمة على الأمن العام لمدة غير محدودة، ويظل هذا المركز القانوني قائماً طالما أن قرار التوقيف باقٍ، ومن ثم يكون استمرار التوقيف ليس إلا استمراراً لأثر القرار الصادر بذلك وليس قراراً بتوقيف يتجدد في كل يوم من أيام التوقيف"، وبهذا الاجتهاد فإنه يترتب على ذلك استمرار حالة التوقيف إلى ما لا نهاية، ما دام الحكم على صحة القرار رهين بوقت اتخاذ وإن استطل أمدة التوقيف، وهذه النتيجة تتنافى مع القاعدة التي أعلنتها محكمة القضاء الإداري - رجوعاً عن اجتهادها السابق بتأييد المحكمة الإدارية العليا - بأنه "لا يجوز التسليم بأن من قامت به حالة الاشتباه أو الخطورة في وقت معين يفترض أن تستمر إلى ما لا نهاية، وتتطلب لذلك توافر دلائل جديده على استمرار الحالة مقرونة بوقائع جديدة يتم الكشف عنها"⁽²⁴⁾.

وخلافاً لاجتهاد المحكمة الإدارية المصرية فقد اعتبرت محكمة العدل العليا أن قرار التوقيف قرار وقتي ذو أثر مستمر، وأن الدعوى مستوجبة الرد إذا قُدمت بعد فوات ميعاد الطعن، وهو ستون يوماً من تاريخ اتخاذ قرار التوقيف، وقضت في هذا: "أن محافظ لعاصمة أصدر قراراً بتوقيف شخص وأقيمت الدعوى بعد مضي سبعة شهور على قرار التوقيف الذي علم به المستدعي علماً يقينياً، وبالتالي تكون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لتقديمها بعد انقضاء مدة الطعن"⁽²⁵⁾.

ونرى خلاف ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا وكان عليها

الخطورة في الشخص محل الاشتباه، وهي ليست حالة واقعية ملموسة، بل نتيجة وقائع وأفر الدلالة لها صفة شخصية تستند إلى ماضي الشخص واتجاهاته، بخلاف التوقيف الجنائي الذي يعود إلى اتهام محدد بناءً على أدلة كافية ضمن إجراءات لاحقة لجريمة وقعت في وقت سابق⁽¹⁶⁾.

ويُضاف إلى ذلك أيضاً أن التوقيف القضائي رتب آثار معينة مثل: الحرمان من الشهادة، أو حرمان المعتقل من المزايا المالية إذا كان موظفاً، أو الفصل من الوظيفة تبعاً لذلك، أما التوقيف الإداري فهو يعد من قبيل القوة الخارجة عن إرادة المشتبه به، وبناءً على اجتهاد من الإدارة استناداً لأعمال قد لا تتضمن جريمة ولا دخل لإرادة الموقوف بها، وبالتالي لا يحمل بعض الآثار، التي يحملها التوقيف الإداري⁽¹⁷⁾.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري

تتمثل أهمية الوقوف على الطبيعة القانونية للتوقيف الإداري - لما يترتب على ذلك من أهمية في معرفة الطبيعة الإدارية لهذا الإجراء - وبالتالي تحديد جهة الاختصاص القضائي، وبما أن التوقيف الإداري يعد قراراً إدارياً؛ فهل هو من القرارات المستمرة؟ أم من القرارات الوقتية؟ وتبدو أهمية التمييز من أجل معرفة بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، ورفع دعوى التعويض، وكذلك هل يكون لهذا القرار طبيعة جزائية؟ أم طبيعة وقائية، وتكمن أهمية ذلك أيضاً في تقرير ضمانات معينة أمام القضاء لصالح المشتبه به، وإجابة على هذه التساؤلات فإن التوقيف الإداري يتسم بما يأتي⁽¹⁸⁾:

(1) التوقيف عمل إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري.

استقر الفقه والقضاء على اعتبار التوقيف الإداري قرار إداري، ويخضع لرقابة القضاء الإداري، بما يمثله من إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني، وبذلك يعد قرار التوقيف الإداري عمل قانوني يصدر بإرادة منفردة، ويرتب أثراً قانونياً معيناً⁽¹⁹⁾.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا: "بأن إصدار مذكرة توقيف بحق الأشخاص الذين يشكلون تهديداً للأمن العام، لكون تركهم دون قيد فيه خطر على حياة الناس وأمنهم؛ يعتبر من القرارات التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً"⁽²⁰⁾.

وأيدت ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: "القرارات الفردية التي تتخذ تنفيذاً للأحكام العرفية؛ هي من القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص هذه المحكمة.... وذلك لأنها ليست من تدابير الأمن التنظيمية العامة التي تعتبر

3- منع المشتكى عليه من محاولة الهروب خاصة إذا كان من أرباب السوابق، ويرى أن مسار القضية ليس في صالحه ولن يعود للظهور إلا بعد فوات الدعوى بالتقادم.

بينما يرى الباحث أن مبررات التوقيف الإداري -وكما أسلفنا- تقوم لأسباب ووقائع وأحداث مغايرة تماماً ويهدف الحفاظ على النظام العام، ولهذا تمنح السلطات الإدارية إجراءات استثنائية ضمن شروط وضوابط تضمن استخدام هذه السلطة بما شرعت له بالضبط، وعدم المساس بالحرية الشخصية إلا بالقدر الذي يستوجبه المحافظة على النظام العام.

ورغم أن المادة الثالثة في قانون منع الجرائم حددت الأسباب التي يمكن لسلطات الضبط الإداري استخدام صلاحية التوقيف؛ إلا أنها تركت للحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة غير واضحة المعالم في تحديد مدى تكييف بعض الوقائع التي تدخل ضمن الأسباب التي تمكن الحاكم الإداري من استخدام سلطاته لتحقيق الغاية التي من أجلها أسندت إليه هذه الصلاحيات، دون أن يعمل المشرع على تحديد الإطار الذي تدور في فلكه هذه الحالات، تاركاً لهيئات الضبط - بحسب ظروف كل حالة على حدى تحت رقابة القضاء - مسألة هذا التقدير ودون التمييز بين الحالات التي تعتبر جرائم بحد ذاتها حتى وإن كانت تمهيداً لجريمة أكبر أو الحالات التي تُعدّ شروعاً في الجريمة، أو تعتبر من الأعمال التحضيرية غير المعاقب عليها، فالعبرة في تطبيق قانون منع الجرائم ليست شخصية متعلقة بتجريم الفاعل، أو مدى جرمية السلوك الذي نحاه، بل تكون العبرة في حماية المجتمع ما دام أن هناك قناعة بأن الشخص محل الاشتباه قد تؤدي أفعاله إلى ارتكاب أي فعل جرمي، وهناك اعتباران لتحديد معالم هذه القناعة أو هذه السلطة التقديرية، هما:

1- إن الاستثناء يفسر في أضيق الحدود، ولا يقاس عليه ولهذا تُعدّ إجراءات الضبط الإداري استثناء على الأصل القاضي بحماية الحرية الشخصية المكفولة دستورياً.

2- أن ينطلق تقدير المتصرف من اعتبارات المحافظة على النظام العام ضمن إجراءات تهدف إلى منع وقوع الجريمة تدل المعطيات على اتجاه المشتبه به لإحداثها.

وقد ذكر المشرع هذه الحالات ضمن المادة الثالثة من قانون منع الجرائم - كما أسلفنا - وتتمثل هذه الحالات وحسب نص المادة المذكورة بما يأتي (29):

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

أن تذهب إلى نهج القضاء الإداري المصري التي فتحت باب التظلم للمعتقل كلما انقضى زمناً على توقيفه، وأن تعتبر قرارات التوقيف الإداري من القرارات المستمرة، والتي لا تنقيد بميعاد الطعن المحدد في القانون؛ لاستمرار آثارها، وبما أن التوقيف إجراء وقائي هدفه مواجهة ودرء خطورة شخص ما من أجل المحافظة على النظام العام؛ فإنه يجب أن يبقى في نطاق مبدأ المشروعية باستهدافه حماية النظام العام، فإذا زال الخطر أوجب إنهاء التوقيف فلا يستقيم مع المنطق والعدالة استمرار التوقيف تحت سلطة الإدارة التقديرية، وإلى ما لا نهاية لمجرد أن بداية الاعتقال قد مضى عليها مدة تحظر على المشتبه به حق الطعن رغم زوال الأسباب الموجبة له.

وكذلك يُعدّ التوقيف مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استهدفت الإدارة من قرارها تحقيق مصلحة شخصية، أو غاية ليس لها صلة بالمصلحة العامة، فهو إجراء ضبوطي يخضع لقاعدة "تخصيص الأهداف" وهو ما أكدته محكمة العدل العليا في حكماً آخر، وقضت: "أن قرار المحافظ بتوقيف المستدعين إلى إشعار آخر لمنع وقوع جريمة دون توفر أية حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجباً للإلغاء (26)".

وتناولت محكمة العدل العليا عيب إساءة استعمال السلطة من خلال حكم أيدت فيه قرار سلطات الضبط الإداري حيث قضت: "لم يقدم المستدعي أي بينة من شأنها النيل من القرار المشكو منه فيكون إصدار المستدعي لهذا القرار قائماً على أساس صحيح من القانون" (27).

المطلب الثالث: مبررات التوقيف الإداري

تختلف المبررات التي يقوم عليها التوقيف الإداري عن المبررات التي يقوم عليها التوقيف القضائي بعدة أوجه، تعود في تأصيلها إلى أن الأول يتعلق بحماية أمن المجتمع من أخطار لم تقع بعد، وإنما استقر في وجدان هيئات الضبط الإداري خشية وقوعها مستقبلاً، بينما تأتي مبررات التوقيف القضائي بناءً على جريمة وقعت، وانتهت آثارها وهي تتعلق بحق المجتمع في القصاص، ولهذا تبرز أهم مبررات التوقيف القضائي بما يأتي: (28).

1- المحافظة على أدلة الجريمة تجنباً للعبث بها من قبل الجاني فيما لو بقي حراً طليقاً.

2- منع الجاني أو المشتكى عليه من التأثير على الشهود أو المجني عليه ترهيباً وترغيباً خاصة في بعض الجرائم؛ كجرائم النثر والشرف.

أي تشريع آخر يتيح للحكام الإداريين الآخرين سلطة التوقيف؛ فإن قيام بعض محافظي المحافظات الأخرى بإصدار قرار التوقيف يُعدّ مخالفة صريحة لقانون منع الجرائم، وكذلك مخالفة للمادة الثامنة من الدستور التي حظرت التوقيف إلا وفق أحكام القانون⁽³²⁾.

أما بالنسبة للاختصاص المكاني فإن صاحب الصلاحية بإصدار قرار التوقيف هو المتصرف، وأكدت على معيار الاختصاص المكاني محكمة العدل العليا بقولها: "للمتصرف إذا وجد شخص في منطقة اختصاصه..."⁽³³⁾.

ويرى جانب من الفقه أن عيب الاختصاص في مجال التوقيف؛ عيب لا يخضع للسلطة التقديرية، فهئية الضبط الإداري هنا أما أن تكون مختصة أو غير مختصة، ولا وسط بين الأمرين⁽³⁴⁾.

الفرع الثاني: الرقابة على عيب الشكل أو الإجراءات

فرض المشرع على المتصرف قبل اتخاذ قرار التوقيف التقيد بعدد من الإجراءات ضمن شكلية معينة لا يمكن تجاوزها، أو التغاضي عنها، بحيث يصدر قرار التوقيف وفقاً لها، وذلك استثناء على الأصل العام بعدم خضوع القرار الإداري لأية إجراءات، أو صدوره ضمن شكلاً معيناً.

ونظراً لما يتضمنه قرار التوقيف من أهمية بالغة تتمثل بالمساس بالحرية الشخصية؛ فقد أحاطه المشرع بعدد من الإجراءات لضمان عدم اتخاذ مثل هذا القرار إلا في أضيق الحدود، ونتيجة معطيات تجعل منه الوسيلة الوحيدة للحفاظ على الأمن العام، وهو السبيل الوحيد لتحقيق الغاية التي يتوخاها المشرع، وفي هذا قضت محكمة العدل العليا: "قرار المحافظ بتوقيف المستدعين إلى إشعار آخر لمنع وقوع جريمة دون توفر الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، إضافة إلى عدم اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها بذات المادة يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجب الإلغاء"⁽³⁵⁾.

ويُقصد بمفهوم الشكل في القرار الإداري -ومنها قرار التوقيف- بأنه: الصورة التي يجب أن يظهر بها القرار حسبما رسم المشرع، ويقصد بالإجراءات بأنها: الخطوات التي يجب أن يقوم بها مصدر القرار - المتصرف - قبل اتخاذ مثل هذا القرار⁽³⁶⁾.

ويرمي المشرع كما أسلفنا في فرض هذه الإجراءات إلى عدة غايات، أهمها: توفير قدر من الضمانات للأفراد في مواجهة قرارات التوقيف هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى حث الإدارة على التروي وعدم التسرع صونا وحماية للحرية الشخصية من المساس بأقل قدر ممكن.

2. كل من اعتاد اللصوصية، أو السرقة، أو حيازة الأموال المسروقة، أو اعتاد حماية اللصوص، أو إيواءهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة، أو التصرف فيها.
3. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس.

المبحث الثاني

الضمانات المتعلقة بصحة قرارات التوقيف الإداري بصفتها قرارات إدارية

تناول هذا المبحث الرقابة القضائية من قبل محكمة العدل العليا على صحة قرارات التوقيف بصفتها قرارات إدارية من حيث سلامة هذه القرارات من العيوب الشكلية، أو العيوب الموضوعية في المطالب الآتية.

المطلب الأول: الرقابة الشكلية

تتمثل عيوب القرارات الإدارية بشكل عام، وقرارات التوقيف بشكل خاص من الناحية الشكلية بعيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات وسيتم تناولها تباعاً.

الفرع الأول: الرقابة على عيب عدم الاختصاص

حصر المشرع صلاحية التوقيف في قانون منع الجرائم في المتصرف، ومحافظ العاصمة فقط، كأعلى سلطة إدارية مختصة ضمن إقليم جغرافي معين، وقد عرّف البعض عيب عدم الاختصاص في مجال التوقيف بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل التوقيف لكون المشرع جعله من اختصاص هيئة أو فرد آخر"⁽³⁰⁾.

ويكون الاختصاص في مجال التوقيف أما موضوعي، أو مكاني، فبالنسبة للاختصاص الموضوعي؛ وحيث أن المشرع حصر هذه الصلاحية في محافظ العاصمة، أو المتصرف أي كان في قانون منع الجرائم؛ فإنه لا يمكن إسناد هذه الصلاحية لأي شخص آخر، حتى لو كان أعلى مرتبة في السلم الوظيفي، كوزير الداخلية، أو رئيس الوزراء، أو أدنى مرتبة كان يصدر التوقيف من احد معاوني المتصرف، أو إحدى الجهات الأمنية، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "إن مدير المخابرات العامة غير مختص بإصدار قرار التوقيف بحق أي شخص كان لعدم وجود ما يعطي المذكور مثل هذه الصلاحية، سواء في قانون المخابرات العامة، أو أي قانون آخر"⁽³¹⁾.

وحيث أن المادة الثانية من قانون منع الجرائم حصرت صلاحية التوقيف على المتصرف، ومحافظ العاصمة، ولا يوجد

تفصيلاً في هذا المبحث بصفتها من الضمانات الواردة على صحة قرارات التوقيف الإداري وبحيل الباحث إليها بصفتها قرارات إدارية تجنباً للتكرار.

المطلب الثاني: الرقابة الموضوعية

تتخصص أهم أنواع الرقابة الموضوعية على قرارات التوقيف في مدى التزام هيئات الضبط الإداري (المتصرف) بعدم الانحراف في استخدام السلطة، وكذلك في صحة تكييف الأسباب التي توجب استخدام سلطة إصدار قرار التوقيف حفاظاً على النظام العام، وسيتم تناول هاتين الصورتين تباعاً.

الفرع الأول: الرقابة على عيب الانحراف بالسلطة

عُرف الانحراف بالسلطة في هذا الشأن بأنه: "استخدام الحاكم الإداري لسلطته بالتوقيف لتحقيق غاية غير المحافظة على النظام العام، وهدف غير الهدف الذي أنيطت به السلطة من أجله؛ وهنا يكون قرار التوقيف من ناحية الشكل والإجراءات سليماً لا يشوبه أي عيب إلا أنه معيب من ناحية الغاية التي يسعى إليها"⁽⁴⁰⁾.

ونظراً لأهمية قرار التوقيف، وما يتضمنه من مساس بالحرية الشخصية؛ فإن الرقابة على مشروعيتها امتدت إلى البحث عن نوايا ودوافع الإدارة لإصدار هذا القرار من خلال الكشف عن الغاية التي يسعى إليها مصدر القرار، ولهذا فإن الانحراف في قرار التوقيف -أو أي قرار إداري آخر- يمتاز بعدة خصائص تتمثل بما يأتي:⁽⁴¹⁾

1- يرتبط عيب الانحراف في السلطة، بمسالة نفسية تتعلق بمصدر القرار، لذا هو يتصل بعناصر ذاتية تتمثل في النوايا والبواعث لدى مصدر القرار، ولهذا يتسم هذا العيب بصفة العمدية، لكونه يتضمن اتجاه إرادة المتصرف إلى تحقيق غاية غير التي توخاها المشرع، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "... أن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة إلى أن تمتد برقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة إلى إصدار هذا القرار بصرف النظر عن كون القرار صدر عن شخص مختص ومطابق للقانون"⁽⁴²⁾.

2- تُعدّ هذه الرقابة رقابة متقدمة، لأنها تنصرف إلى عيب خفي وغير ظاهر يعتمد على معطيات يصعب على المدعي إثباتها، لذا تتسم بالعمق في تحليل نوايا مصدر القرار لاكتشاف مدى توفر هذا العيب.

3- لا يملك القضاء إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه، لكون هذا العيب لا يتعلق بالنظام العام، بل يجب على المدعي إثارته من خلال ما يتقدم به من دفع، وبالتالي هو خطأ غير مفترض، وعلى المدعي التمسك به، وله إثباته بما يملك من

وتتمثل أهم الإجراءات التي أوجبها المشرع في قانون منع الجرائم على المتصرف قبل اتخاذ قرار التوقيف فيما يأتي:
أولاً: إرسال مذكرة حضور

يتوجب على المتصرف إرسال مذكرة حضور إلى الشخص محل الاشتباه تتضمن كافة التهم الموجهة إليه، وسبب استدعائه حتى يتمكن من إعداد دفعه تجاهها، وأن يتم تبليغها إياه بالوسائل المعتمدة قانوناً للتبليغ من خلال الشرطة، ولا يجوز للإدارة تجاوز هذا الإجراء، أو التغاضي عنه، على أن هذا الحق لا يتعلق بالنظام العام، ولهذا يُعد حضور المشتبه به إلى المتصرف دون مذكرة حضور بناء على استدعاء هاتفي حضوراً صحيحاً لا يعيب الإجراءات التالية للحضور أو يشوبها البطلان، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "حضور المشتبه به أمام المحافظ، وإجابته على التهم الموجهة له دون أن يعترض على عدم إصدار مذكرة الحضور المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم يعتبر تنازلاً صريحاً عن التمسك بأحكام تلك المادة..."⁽³⁷⁾.

وعدت محكمة العدل العليا إحضار المشتبه به وتوقيفه دون مذكرة حضور مخالفاً للقانون، وحرراً بالإلغاء وقضت في هذا: "يعتبر القرار الصادر عن المتصرف بتوقيف المستدعي... دون التقيد بأحكام القانون والإجراءات المنصوص عليها بإصدار مذكرة حضور مخالفاً للقانون..."⁽³⁸⁾.

ثانياً: التحقيق مع المشتبه به.

فرض المشرع على المتصرف إجراء تحقيقاً مع المشتبه به؛ لما لهذا الإجراء من أهمية كبيرة في تولد القناعة الحقيقية وتوجيه السلطة التقديرية لأفضل ما يمكن؛ لمعرفة مدة انتماء المشتبه به إلى الأصناف الواردة في المادة الثالثة، ويجب أن يتضمن التحقيق سماع أية بيعة يتقدم بها المشتبه به، ومناقشته بها تفصيلاً، ومناقشته بالتهم الموجهة إليه على أن يلتزم المتصرف بمناقشته بالتهم الواردة في مذكرة الإحضار، ولا يجوز مناقشته في أية تهم لم تتضمنها تلك المذكرة.

ثالثاً: تقديم تعهد بالالتزام بالقانون.

للمتصرف في حال تأكد القناعة لديه بأن المشتبه به يشكل خطراً على النظام العام؛ إلزام المشتبه به بتقديم تعهد بالالتزام بالقانوني فإن أبى أو عجز يمكن للمتصرف فرض الإقامة الجبرية عليه لمدة لا تتجاوز سنة، وله إذا رأى ضرورة إصدار مذكر توقيف وفق سلطته التقديرية التي لها مدلول ومجال واسع في هذا الشأن، بحسب كل حالة على حدة للحفاظ على النظام والأمن العام"⁽³⁹⁾.

رابعاً: الضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.
أفرد الباحث لهذه الضمانات المبحث الثالث وسيتم مناقشتها

طرق الإثبات.

وبما أن عيب الانحراف بالسلطة يتسم بصفة الخفاء؛ فإن إثباته أيضاً يتسم بالصعوبة البالغة لعدة أسباب أهمها: أن قرار التوقيف يكتسي بالصحة من حيث استيفاء أركانه القانونية، واتساقه مع الصالح العام، كما أن هذا العيب يتصل بالنوايا الداخلية لمصدر القرار، وما يسعى إليه من أهداف، وأخيراً يعتمد إثبات هذا العيب على مدى القدرة الخلاقة للقضاء الإداري، ومدى قدرته على تطويع أحكام القانون بما يتوافق مع خصوصية المنازعة الإدارية، من خلال إلزام الإدارة ببيان موقفها بجلاء، وما هي الأسس التي بنت عليه قناعتها لاتخاذ هذا القرار؛ لما يفتقره المدعي من بيانات غالباً ما تكون بحوزة الإدارة.

ويأتي الانحراف في مجال أعمال الإدارة في صورتين: الأولى منها تتمثل من خلال استهداف الإدارة لأغراض تخالف الصالح العام، مثل أن يستهدف القرار الإداري أهداف حزبية أو سياسية، وتأتي الصورة الثانية من خلال استهداف مصلحة عامة غير التي أرادها المشرع، ولهذا يُعد قرار التوقيف الإداري من القرارات الضبطية التي تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف، حيث لا يجوز للإدارة استهداف غاية غير الغاية التي رسمها المشرع كأن يستهدف القرار حماية المال العام، أو عدم الإساءة إليه أو المعاقبة على الإساءة إليه، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "يتحقق الانحراف بالسلطة إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصدتها الشارع من منحها تلك الصفة حتى لو كانت تتصل بالصالح العام"⁽⁴³⁾.

الفرع الثاني: الرقابة على عيب السبب

يبنى القرار الإداري -بشكل عام وقرار التوقيف بشكل خاص- على أسباب حقيقة، وواقعية وقانونية، ضمن وقائع مجردة وسابقة للقرار، ولا تتسم بالوهمية أو التوقع والاعتقاد، بعيدة عن تصورات المتصرف، ويرى من خلالها وجود خطورة تهدد النظام والأمن العام، وتهدد سلامة المجتمع بما يدفعه للتدخل وإصدار قرار التوقيف⁽⁴⁴⁾.

ونظراً لخطورة هذا الإجراء؛ فإن المشرع الأردني حدد أسباب معينة تمكن المتصرف في حال توفر إحداها من ممارسة صلاحيته في التوقيف، وبالتالي تبقى هذه السلطة مقيدة ضمن الحالات التي حددها المشرع، وتتمثل هذه الأسباب بما يأتي:

أولاً: نصت المادة (1/3) من قانون منع الجرائم بأن: "كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه على وشك ارتكاب جرم أو المساعدة على ارتكابه".

ومن خلال هذا النص نجد أن المتصرف يملك - وفق

سلطة تقديرية واسعة- اتخاذ قرار التوقيف متى ما توفر في شخص ما ظروف، وتصرفات أدخلته في دائرة التجهيز لارتكاب فعل جرمي، أو المساعدة عليه ضمن مرحلة الوشك، أي أن الفعل على الأبواب، وهو قاب قوسين أو أدنى، لأن اصطلاح على وشك ارتكاب جريمة؛ ينصرف إلى مجرد التفكير بارتكاب الفعل المجرّم، وظهور دلائل بهذا بناءً على قناعات خاصة بالمتصرف ضمن دراسة حالة المشتبه به، وبالتالي فإن دراسة هذه الحالة وظروفها تأتي بناءً على مسالة ذاتية بحتة في الحاكم الإداري، من حيث مدى خطورة هذا الشخص دون أن يشترط المشرع أفعالاً معينة، وبغض النظر عن المراحل التي قطعها المشتبه به، طالما تكونت القناعة الوجدانية بأن هذا الشخص على وشك ارتكاب الجريمة، ويعني ذلك أن المشتبه به دخل ضمن دائرة العزم على ارتكاب الجرم سواء بدا في الأفعال التي تكوّن الفعل الجرمي، أم لا زالت أعماله مقتصرة على الأعمال التحضيرية للفعل.

ونرى أن اتجاه المشرع لمنح المتصرف مثل هذه الصلاحيات ضمن سلطة تقديرية واسعة يعود إلى الدور الوقائي الذي تقوم به هيئات الضبط الإداري، بحيث يأخذ في الاعتبار مراحل الإعداد التي يقوم بها المشتبه به للقيام بجرم ما كسبب موجب لاتخاذ مثل هذا التدبير قبل إتيان الفعل، لأنه في حال اكتمال الجرم، وتحقق النتيجة الجرمية تتعدى الحدود من الإجراءات الوقائية التي يملكها المتصرف، ولا مجال حينها لمنع فعل قد وقع فعلاً، سواء تمت النتيجة أم بقيت في مرحلة الشروع، وبالتالي فإنه لا مجال لإعمال قانون منع الجرائم إذا ما توفر في الشخص إحدى الحالات التي يعالجها قانون العقوبات، نظراً لدخول الشخص دائرة الفعل الجرمي الذي تختص به المحاكم القضائية تجنباً لتداخل الاختصاص ما بين السلطة القضائية والتنفيذية، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "...إذا اقتنع المتصرف من البيانات التي سمعها أن المستدعي كان في حالة تدل على أنه على وشك ارتكاب جريمة تهريب المخدرات، فإن من حقه اللجوء إلى تطبيق قانون منع الجرائم، إذ أن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا القانون أجازت تطبيق أحكام قانون منع الجرائم على كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم، أو المساعدة على ارتكابه"⁽⁴⁵⁾.

ثانياً: عالجته المادة (2/3) من قانون منع الجرائم الحالة الثانية أو السبب الثاني الذي أورده المشرع حصراً لممارسة صلاحية المتصرف، وتتمثل في: "وجود شخص ممن اعتاد للصوصية، أو السرقة، أو حيازة أموال مسروقة، أو اعتاد

رأى عن العود مرة تلو الأخرى، مما دفع المشرع لمراعاة الخطورة الإجرامية التي يتمتع بها هؤلاء، فالعلة هنا لا تتعلق بنوعية الجرائم وتصنيفها بل بشخص الفاعل نفسه وخطورته الإجرامية⁽⁴⁸⁾.

ونظراً لما تتضمنه نفسية المشتبه به من ميول إجرامية تدفعه للتكرار والعود؛ فإن المشرع منح المتصرف سلطة اتخاذ قرار التوقيف متى تكونت قناعة المتصرف، وبناءها على وقائع وأسباب حقيقية توحي بأن مثل هؤلاء على وشك المساس بأمن المجتمع وسلامته، ويتوجب اتخاذ قرار التوقيف كآخر وسيلة متوفرة لحماية النظام العام.

ثالثاً: نصت المادة (3/3) على السبب الثالث الذي يمكن أن يُبنى قرار التوقيف على أساسه تحت طائلة البطلان، وجاء في هذه الفقرة: "بكل من كان في حالة تجعل وجوده طليق بلا كفالة خطراً على الناس".

وتعني هذه الحالة وجود شخص يتسم بصفات شخصية وأخلاقية -وليس مكانية أو جغرافية كالحالة السابقة- ويتسم بسلوكيات وأفعال يستدل منها على ميوله الإجرامية، التي تتضمن استهتار بحياة الناس وتتضمن كذلك تكراراً يؤدي إلى وسم صاحبها بصفة الخطورة على حياة الآخرين من خلال صورتين هما: السوابق والشهرة⁽⁴⁹⁾.

ويُقصد بالسوابق -وهو يتشابه مع وصف الاعتداء- بأن الشخص يسلك سلوكاً ينم عن نفس ميالة للإجرام بطبيعتها، وليس فقط لتحقيق غاية غير مشروعة، أي أن هذا الشخص يأتي بأفعال تشكل خطراً على الناس لمسألة نفسية بحتة، ولرسوخ طباع جرمية لديه تدفعه للإجرام بحد ذاته، كإحساس نفسي برغبته في ذلك، وبالتالي تعبّر عن نفس ميالة للإجرام، وتتسم بطابع التكرار، وبالتالي يقوم بأفعاله بشكل متكرر، خاصة في الاعتداءات الواقعة على الأشخاص أكثر من الاعتداءات الواقعة على الأموال، ولكي يوصف الشخص بأنه من أصحاب السوابق ويشكل خطراً على الناس فلا بد من توافر عدة شروط بسلوكياته وهي⁽⁵⁰⁾:

1- أن يرتكب الشخص عدة جرائم واقعة على الإنسان وفق المفهوم الجنائي.

2- أن يسلك الشخص بعد إدانته سلوكاً يدل على أنه سقط في زمرة الأشرار الخطرين.

3- أن تنطوي الخطورة على أسباب حقيقية وواقعية حتى ولو كان الخطر احتمالياً، ولكن توحي وتبين اتجاه سلوك المشتبه به إلى النية لارتكاب الفعل الخطر.

أما المقصود بالشهرة فهي أن يصل المشتبه به إلى مرحلة من التكرار، وممارسة سلوكه الإجرامي بحيث يعرف في وسط

حماية للصوص، أو إيوائهم، أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف بها".

وهنا تنقيد قناعة المتصرف بغض النظر عن المعطيات التي تُبنى عليها بعدة عوامل أهمها: شرط الاعتقاد على السلوك الجرمي، ورغم أن منطق الأمور أن شرط الاعتقاد يتطلب تأكيداً بأحكام قضائية نهائية؛ فإن محكمة العدل العليا لم تشترط لاتخاذ إجراءات ضبطية صدور أحكام جزائية نهائية بالإدانة، بل عدت أن مجرد اتهام الشخص لمرات عديدة خلال مدة تتسم بالطول النسبي؛ يبرر اتخاذ إجراءات الضبط الإداري حيث قضت: "... للمحافظ إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه من أصحاب السوابق بارتكاب الجرائم، وسبق ملاحقته بتهم مختلفة فإن له في نطاق سلطته التقديرية فرض الإقامة الجبرية على هذا الشخص، ولا يغير من ذلك عدم اقتران توديع المستدعي للجهات القضائية بأحكام قضائية، ما دامت ملاحقته كانت لمرات عديدة، وكانت تشير إلى خطورته على أمن المجتمع، استناداً إلى ما ورد بأقواله ويكشف أسبقياته وإدانته في بعض الجرائم..."⁽⁴⁶⁾.

وقضت أيضاً: "إذا كان الثابت من البينة المقدمة في الدعوى، ومن كشف أسبقيات المستدعي الجرمية... أنه من أصحاب السوابق الجرمية، وقد أُحيل إلى المحاكم بجرائم مختلفة، وأن تركه طليقاً يشكل خطراً على الناس، وعلى أمنهم وسلامتهم، فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مستمداً من أصول ثابتة من الأوراق، وبحدود سلطة المستدعي ضده التقديرية، وأن أسباب الطعن لا ترد عليه، ولا يرد الاحتجاج بأن القضايا التي أُحيل بها المستدعي إلى المحاكم المختصة لم تقترن بأحكام قضائية، ما دام قد تمت ملاحقته في تلك القضايا التي تشير إلى خطورته على المجتمع"⁽⁴⁷⁾.

ويرى الباحث -خلافًا لاجتهاد محكمة العدل العليا- أن مجرد الاشتباه لا يكفي لاستخدام المتصرف سلطته القانونية، لأن ذلك يعد افتئات على قرينة البراءة التي يتمتع بها أي متهم مهما كانت درجة وعدد الأفعال المنسوبة إليه، طالما أنها لم تقترن بأحكام قضائية تشكل عنوان الحقيقة، وبالتالي لا يمكن اعتبار مثل هؤلاء ممن تنطبق عليهم الفئات المذكورة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، التي تبيح للحاكم الإداري سلطة التوقيف.

ويُقصد بمفهوم التكرار هنا، قيام أشخاص بارتكاب نوع معين من الجرائم ضمن مدد زمنية متلازمة تتصف بشيء من التناسق الزمني، بحيث يعودون لنشاطهم الجرمي كلما أُتيحت لهم الفرصة، دون أن يكون للعقوبات التي تتخذ بحقهم أي دور

الدلالة في هذا المعنى وأن تكون هذه الوقائع أفعالاً معينة يثبت ارتكاب الشخص لها، ومرتبطة ارتباطاً مباشراً بما يرد الاستدلال عليه بها⁽⁵⁵⁾.

وبالتالي فإن رقابة القضاء الإداري تمتد إلى أي مدى تواجدت وقائع وأحداث على أرض الواقع، تتوافق مع الحالات أو تدخل ضمن الحالات التي أوردتها المشرع حصراً في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، ولهذا يشترط القضاء قيام المشتبه به بوقائع محددة تدخل في مفهوم الأسباب التي حصرتها المشرع، وهنا نجد السلطة التقديرية للمتصرف مقيدة في بناء قناعته لاستخدام صلاحية التوقيف ضمن هذه الحالات فقط، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "قرار المحافظ بتوقيف المستدعين إلى إشعار آخر دون توفر أي من الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم يجعله معيب بعيب إساءة استعمال السلطة..."⁽⁵⁶⁾.

وقضت كذلك: "يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مؤسساً على وقائع صحيحة لا على مجرد الشكايات والشائعات، وأن يكون تقدير هذه الوقائع مبنياً على أساس سليم"⁽⁵⁷⁾.

واستناداً لمبدأ شخصية التجريم والاشتباه، ولكي تكون الوقائع سليمة تبرر لسلطات الضبط استخدام صلاحياتها؛ فإنه يجب أن تكون الأفعال صادرة عن الشخص نفسه، وأن لا تمتد إجراءات هيئات الضبط لآخرين غير الفاعل الأصلي، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "...إذا لم يكن توقيف المستدعي لغرض تأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة، وإنما من أجل الضغط عليه ليقوم بتسليم السائق الذي أوقع حادث الصدم للسلطات الأردنية، وحمل أصحاب الشركة مالكة السيارة على مصالحة ذوي ضحايا هذا الحادث؛ فإن قرار التوقيف يكون غير مستند إلى أساس سليم..."⁽⁵⁸⁾.

وأخذت محكمة العدل العليا بمعيار كفاية الأسباب لصحة قرار التوقيف، مثل أن يستند القرار إلى أسباب صحيحة وأخرى غير ذلك، أو يستند إلى أسباب رئيسة وأخرى ثانوية فإن هذا لا يعيب صحة قرار التوقيف حتى لو شابه بعض الأسباب غير الصحيحة، أو بعض الأسباب الثانوية طالما أنه تحصن بأسباب أخرى تكفي لإصداره، وقضت في هذا: "لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه إذا كان القرارات المطعون بها قد استندت إلى أسباب ثلاثة فإن ثبوت سببين جوهريين من هذه الأسباب... لا يجعل هذه القرارات غير صحيحة وموجبة للإبطال لعدم وجود السبب الثالث..."⁽⁵⁹⁾.

ويثار التساؤل فيما لو أن قرار التوقيف أو القرار الإداري بُني على أسباب غير صحيحة، ووجد القضاء الإداري أسباب أخرى تجعل من القرار صحيحاً، فهل يسعف القاضي التدخل

المجتمع الذي يعيش به باستهتاره بحياة الآخرين، لإدانته بعدة أحكام تتصف غالبها بالخطورة على حياة الآخرين، وهنا لا يكفي أن تكون الشهرة مبنية على الإشاعات والأقوال؛ بل يجب أن تُبنى على أفعال أتاها الشخص يعرفها الجميع ويتناقلها المجتمع ويُعرف بها صاحبها، وتشكل بذاتها خطورة على الناس.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه جانب من الفقه⁽⁵¹⁾ في أن المشرع منح هذا الحق للمحافظة على الأمن العام بشكل خاص وعلى النظام العام بشكل عام، وهذا ما أيّدته محكمة العدل العليا في الحكم المشار إليه آنفاً، حيث عدّت أن الجرائم التي يقتصر أثرها على فاعليها ولا تمتد إلى الغير؛ لا توجب استخدام صلاحية هيئات الضبط الإداري، ويقتصر معالجة آثارها على المحاكم العادية من خلال قانون العقوبات، وقضت في هذا: "...وعليه فإن توقيف المستدعي من قبل المتصرف لارتكابه فعل الزنا مخالف للقانون، لأن ارتكابه فعل الزنا هو جرم عادي معاقب عليه بمقتضى قانون العقوبات الذي يعود تطبيقه إلى المحاكم النظامية..."⁽⁵²⁾.

وباستعراض الحالات أو الأسباب الثلاث السابقة فإن الباحث يؤكد ما ذهب إليه جانب من الفقه⁽⁵³⁾ بأنها أسباب واردة على سبيل الحصر، وكذلك لا يجوز التوسع بها أو القياس عليها، وبالتالي لا يجوز التوسع في صلاحية المتصرف بإيجاد أسباب أخرى تسمح للمتصرف بالخروج على الأصل العام القاضي بصيانة الحرية الشخصية، وخلق أسباب لم يوردها المشرع في سلطة اتخاذ قرار التوقيف، مع ضرورة مراعاة الموازنة بين خطورة هؤلاء؛ ومسألة المساس بحرياتهم.

إلا أن المشرع -وكما أسلفنا- لم يحدد الإطار الذي يمكن من خلاله تقدير مدى اعتبار سلوك الأشخاص يدخل ضمن دائرة هذه الحالات، وترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن، من حيث تقدير الوقائع والأحداث التي أتاها المشتبه به، ومدى تكييف هذه الوقائع، وانطباق النص القانوني عليها، بل ومدى تقدير الخطورة التي تجعل من استخدام هذه الصلاحية هي الوسيلة الوحيدة لحفظ النظام العام، وهو ما يعرف بعنصر الملائمة تحت رقابة القضاء وسيتم تناول أوجه هذه الرقابة على النحو الآتي.

أولاً: رقابة الوقائع

تعرف رقابة الوقائع بأنها: الرقابة التي تبسطها جهة القضاء الإداري على الوجود المادي للوقائع التي بُني عليها القرار الإداري⁽⁵⁴⁾.

ووصفتها محكمة القضاء الإداري المصرية بأنها خطورة تتمثل في الشخص المعتقل تستند من وقائع حقيقية، تتجه في

إلا أنه يمتد إلى تفسير قصد المشرع في إطار الرقابة على مشروعية القرار الإداري، من خلال تحديد مفهوم ومضمون الحالات التي أوردتها المشرع في قانون منع الجرائم، وتحديد مضمون الشروط التي وضعها المشرع، وإلزام الإدارة بهذا التحديد⁽⁶⁵⁾.

وقد بسطت محكمة العدل العليا رقابتها على صحة تكييف قرارات الضبط الإداري، رافضة تكييف الحاكم الإداري لبعض الوقائع بشكل يتيح له استخدام صلاحياته المنصوص عليها في قانون منع الجرائم، وقضت في هذا: "... مجرد سفر المستدعي... وعودته للأردن دون أن يصدر منه أي نشاط ينطوي على احتمال وقوع خطر منه على الناس لا يبرر اتخاذ الإجراءات بحقه بموجب قانون منع الجرائم..."⁽⁶⁶⁾.

وقضت أيضاً: "...إن ترويح الإشاعات ضد رجال الشرطة بصورة تمس كرامتهم بفرض ثبوت ترويجها لا يدخل ضمن مفهوم الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، إذ أن مجرد صدور أقوال من شأنها المساس بكرامة الغير لا تجعل الشخص في حال وجوده طلباً خطراً على الناس بالمعنى المقصود في الفقرة المذكورة..."⁽⁶⁷⁾.

وقضت أيضاً بعدم صحة تكييف الوقائع المعاقب عليها ضمن قانون العقوبات بأنها تخضع لقانون منع الجرائم؛ لأن هذه الأفعال لا تضيف على المشتبه به الصفات التي أوردتها قانون منع الجرائم من حيث الخطورة والتكرار، خاصة في حال أن القضاء العادي لم يفصل في دعوى المشتبه به، مما يعني أن الحاكم الإداري قد استبق الأحداث وأضفى على الوقائع التي أتاها المشتبه به -بفرض ثبوتها- تكييف لا يستقيم مع الحالات الواردة ضمن قانون منع الجرائم، وقضت في هذا: "...لما كان من الثابت في البيّنات أن المستدعيين قد أحيلوا لمحكمة صلح جزاء أريد في القضية (1998/705) بنفس الجرم الذي عزي إليهم من قبل المستدعي ضده، وحيث لا يجوز للمستدعي ضده تعقب المستدعين بذات الجرم مستعملاً صلاحياته المخولة إليه قبل أن يفصل القضاء بما اسند للمستدعين؛ فإن قرار المستدعي ضده والحالة هذه يكون قد خالف القانون..."⁽⁶⁸⁾.

ثالثاً: رقابة الملاءمة

إضافة إلى تمثل رقابة المشروعية للقرارات الإدارية بمدى وجود وصحة الوقائع، ومدى صحة تكييف هذه الوقائع، فقد أضاف القضاء الإداري رقابة أخرى تتمثل بمدى ملاءمة القرارات الإدارية للظروف الواقعية التي تؤدي لاتخاذ قرار التوقيف، ومدى تعرض النظام العام للخطر في ظل وجود هذه الوقائع.

وإضافة الشرعية على القرار الإداري، وإحلال الأسباب الصحيحة محل الأسباب غير الصحيحة.

وأجاب جانب من الفقه إلى أنه ليس للقضاء إحلال تقديره محل تقدير الإدارة؛ لأن ذلك يعني تدخلاً في تقديرها، واعتداء على سلطاتها وإعمالها، إضافة إلى إنكار بعض ضمانات دعوى الإلغاء في مواجهة القرارات المعيبة⁽⁶⁰⁾.

وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا حيث اعتبرت أن دورها يقتصر على دراسة الأسباب والوقائع التي بُني عليها القرار، ولا تملك البحث في وجود سبب آخر، حيث قضت في هذا: "لا تملك المحكمة حق البحث في سبب جديد لم يستند إليه القرار المشكو منه؛ لأن رقابتها تقتصر على الأسباب الواردة في القرار ذاته..."⁽⁶¹⁾.

وقررت كذلك: "تتخصص صلاحية المحكمة في الرقابة على أسباب القرار الإداري في مناقشة السبب الذي بُني عليه، ولا تمتد إلى أي سبب آخر لم يذكر فيه..."⁽⁶²⁾.

ثانياً: رقابة التكييف

يُقصد بعملية التكييف بأنها: إدراج حالة واقعية معينة ضمن إطار فكرة قانونية، أو هي رؤية مدى انطباق النص القانوني على أحداث حدثت على أرض الواقع⁽⁶³⁾.

ويُقصد بالتكييف في مجال التوقيف الإداري بأنه: قيام الحاكم الإداري بدراسة أحداث واقعية، أو سلوك معين أتاها المشتبه به، ومدى انطباقه مع إحدى الحالات المنصوص عليها في قانون منع الجرائم، مما يتطلب جهد خلاق من هيئة الضبط الإداري لكونها تتمثل بمطابقة الحالة المعروضة عليه مع قانون منع الجرائم نصاً وروحاً، وهنا نجد أن القاضي الإداري امتد برقبته إلى قناعة وكيفية تفكير الحاكم الإداري، ومدى صحة تكييفه للوقائع لتحديد ما إذا كانت الوقائع التي استند إليها الحاكم الإداري لإصدار قراره ذات طبيعة قانونية تبرر إصدار هذا القرار.

فالقاضي هنا يحلّ تقديره محل تقدير الإدارة، وبالتالي يمتد تفكيره إلى طريقة تفكير رجل الإدارة، وللوصول إلى مدى صحة تكييف الواقعة التي استند إليها المتصرف في قرار التوقيف؛ فإن القاضي يسلك أحد الطريقتين: فهو إما أن يُفسّر القانون ليرى مدى انطباقه على الواقعة، أو يتناول الواقعة لمعرفة مدى توافقها مع القانون، وبكلا الحالتين تُعد العملية ذات جهد فني وذهني عالٍ للوصول إلى حقيقة صحة تكييف قرار التوقيف، كأن يتحقق القاضي من صفة الخطورة لدى المشتبه به على الأمن العام، ويتحقق من تحقيق غاية المشرع في إضفاء الحماية على النظام العام⁽⁶⁴⁾.

والقاضي وإن كان يحلّ تقديره محل تقدير الحاكم الإداري؛

الشخصية للأفراد- فقد وضع المشرع قيوداً وضمانات أخرى على هيئات الضبط الإداري؛ تتمثل بمنح المشتبه بهم كافة الضمانات التي يتمتع بها المشتكى عليهم في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وجاء ذلك في المادة (4/5) من قانون منع الجرائم: "تتبع في الإجراءات التي تجري بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق بأخذ الشهادة بعد اليمين، واستجواب الشهود ومناقشتهم، وحضور المحامين، وتبليغ الأوامر، ومذكرات الحضور وسائر المستندات، والاعتراض على الأحكام، وتنفيذ القرارات، الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية..."

ويثار التساؤل في منح سلطات الضبط الإداري صلاحيات لا يمكن منحها إلا لجهات قضائية، كما نص عليها قانون أصول المحاكمات الجزائية كالاستجواب، وكذلك ما هي القدرة والمعرفة القانونية التي تتمتع بها هيئة الضبط الإداري لسماع الشهادة وتقييمها، والركون إليها بعد حلف اليمين، ولهذا سيتم تناول هذه الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ومدى تطبيقها من قبل هيئة الضبط الإداري.

وسوف نتناول ضمانات التوقيف استناداً لقانون أصول المحاكمات الجزائية وفقاً لتسلسل الأحداث الطبيعي في مثل هذه الحالات، ومدى رقابة القضاء الإداري على هذه الضمانات، رغم تفاوت الغاية في التوقيف بين الحالتين، حيث يكون التوقيف الإداري عبارة عن إجراء وقائي لحفظ أمن المجتمع يسبق الفعل لمنع وقوعه، ولا علاقة لها بالقصاص، وليس تنفيذاً لعقوبة صادرة بحق المتهم، أو لجرم أتاها، بخلاف الغاية التي يهدف إليها التوقيف القضائي حيث تكون الغاية هنا التحقق من إتيان المشتكى عليه لجرم يوجب العقوبة، ضمن إجراءات وضمانات ليصار إلى إحالته إلى المحاكم المختصة، ولهذا فإن المسألة هنا شخصية تتعلق بعقاب المتهم، وتأتي في مرحلة ما بعد إتيان الجرم، لهذا توصف بأنها إجراءات علاجية تحفظ أمن المجتمع وتردع الفاعل مما أتاها على ذلك، وتتمثل أهم هذه الضمانات في حق المشتبه به بالإحاطة بالاشتباه الوارد تجاهه وحقه بالاستعانة بمحامٍ، وإجراء التحقيق بشفافية وحيادية، وسماع الشهود، وسيتم تناول هذه الضمانات في المطالب الآتية.

المطلب الأول: إعلام المشتبه به في ظروف ووقائع الاشتباه
أوجبت المادة الثالثة من قانون منع الجرائم هيئات الضبط الإداري إرسال مذكرة حضور للمشتبه به، إذا توفرت به إحدى الحالات الواردة في هذه المادة، ويجب أن تتضمن هذه المذكرة كافة التهم، أو طبيعة حالة الاشتباه التي يواجه بها المشتبه به.

وهنا نجد أن القضاء الإداري أباح لنفسه الحق في التدخل في السلطة التقديرية للإدارة، من حيث تقدير مدى الخطورة التي تتوفر في المشتبه به، ضمن الوقائع التي دفعت الإدارة لإصدار قرار التوقيف، أي مدى التناسب بين الوقائع المكونة لركن السبب وبين درجة خطورة هذا القرار⁽⁶⁹⁾.

ورغم ندرة القرارات التي أصدرتها محكمة العدل العليا في توفر عنصر الملائمة إلا أنها أضفت هذه الرقابة من خلال الإشارة إليه في رقابتها على مشروعية القرارات الإدارية، باعتبار عنصر الملائمة أحد عناصر المشروعية بشكل عام، وقضت في هذا: "1...- أن الأسباب التي قدمها المحافظ باعتباره السلطة القائمة على تطبيق نظام التشكيلات الإدارية تخضع لرقابة محكمة العدل العليا من حيث ملائمة الإجراء للظروف والوقائع التي أدت لاتخاذها، بحيث يحل القضاء محل الإدارة في تقديره للأسباب التي تعتبر إخلالاً بالنظام العام، والوسائل التي يراها ملائمة لمنع هذا الإخلال...2- أن الإخلال بالنظام العام والصحة العامة التي يتعين على سلطة الضبط الإداري منعه بمقتضى الصلاحيات القانونية؛ مقصورة على الأفعال المادية التي من شأنها الإضرار بالمصلحة ويكون ضررها عاماً..."⁽⁷⁰⁾.

وهنا يجد الباحث أن القضاء الإداري يفرض رقابته من حيث الملائمة خلال البحث عن مدى توفر إجراء أقل وطأة وأثراً من قرار التوقيف، بحيث أنه لا يجوز اللجوء لمثل هذا القرار إلا في أضيق الحدود لانعدام إمكانية الاستغناء عنه، ولكونه الوسيلة الوحيدة المتوفرة لحفظ النظام العام.

ومما سبق فإننا نجد أن محكمة العدل العليا قد بسطت رقابتها على مشروعية قرار التوقيف سواء من الناحية الشكلية، أو الموضوعية، لتساهم في الحد من تعسف السلطة التقديرية للإدارة في استخدام صلاحياتها ضمن الحد اللازم لحفظ النظام العام بعناصره المختلفة، لتعزيز وصوص الحرية الشخصية التي نص عليها الدستور في المادة الثامنة، بحيث أن الحرية الشخصية مصونة ولا تمس إلا إذا كان المساس بها لأجل رعاية أسمى تتمثل بحفظ حريات الأفراد بشكل عام، لتسمو المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

المبحث الثالث

ضمانات التوقيف الإداري الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية

إضافةً إلى الضمانات السابقة -التي أوردتها المشرع في قانون منع الجرائم- على قرارات التوقيف الإداري لحماية الحرية

المطلب الثاني: حق الاستعانة بمحام

كفل المشرع للمشتبه به من خلال الإحالة للضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية بموجب المادة (5) من قانون منع الجرائم؛ حق الاستعانة بمحامٍ خلال مراحل التحقيق التي تجريها هيئات الضبط الإداري، تجنباً لإهدار الحرية الشخصية من خلال عدم ضمان احترام المشروعية القانونية تحت ذريعة حماية عناصر النظام العام، فإذا كانت دولة القانون تعني احترام الحريات العامة فإن هذا لا يؤدي بالضرورة إلى احترام هذه الحريات من قبل القائمين على تطبيق أحكام القانون، وصون الحريات بشكل فعال، من خلال التطبيق الصحيح لنصوص وروح القانون من خلال تجاوز السلطة العامة للحدود والصلاحيات الضرورية لحفظ أمن المجتمع⁽⁷³⁾.

وجاء حق الاستعانة بمحام بنص المادة (63) من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي نصت: "عندما يمثل المشتكى عليه (المشتبه به) أمام المدعي العام - (المتصرف) - ... يتلو عليه التهمة ويطلب جوابه عنها، منبهاً إياه أن من حقه أن لا يجيب عنها إلا بحضور محام، ويؤذن هذا التنبيه في محضر التحقيق، فإذا رفض المشتكى عليه توكيل محام، ولم يحضر محامي في مدة أربع وعشرين ساعة يجري التحقيق بمعزل عنه".

وتتجسد الحكمة من ضمان هذا الحق للمشتبه به أن حق الدفاع يجب أن يتناسب مع مصالح المشتبه به، وذلك لتطور الحياة، وتشعب الأوضاع القانونية التي قد لا يمكن للمشتبه به الإلمام بكافة جوانبها، ولا يمكن له الإحاطة بأبعاد وضعة القانوني، وما يمكن أن ينفعه أو يضره، خلال مرحلة التحقيق بخلاف ما يتوفر للمحامي من خبرة قانونية يفقدها المشتبه به. إلا أن ما يؤخذ على المشرع الأردني جعله مسألة الاستعانة بمحامٍ مسألة اختيارية، سواء أمام هيئات الضبط القضائي، أو أمام هيئات الضبط الإداري، وكأن المشرع قد أزاح عن كاهل هذه الهيئات عبء كان من الأجدي بالمشرع أن يولييه من الرعاية ما هو أكثر من ذلك؛ لما يتضمنه التحقيق من نتائج قد تكون وبالا على الحريات الشخصية للمشتبه به.

وإذا كنا قد نفهم مسألة الاختيارية في حق الاستعانة بمحامٍ أمام هيئات الضبط القضائي باعتبار هذه الهيئات هيئات تتميز بمعرفة قانونية واسعة، وتتميز باعتبارها قادرة على تفسير النصوص بشكل أكثر قدرة، مما يشكل ضماناً للمشتكى عليه، وتجنبه الإضرار بصالحه إذا وجدت في موقفة القانوني ما يبرر ذلك ضمن ظروف الفعل الجرمي، إضافة إلى أن السلطات التقديرية في مجال التوقيف الممنوحة لهذه الهيئات اقل بكثير من نظيرتها الإدارية، وتخضع لرقابة أكثر صرامة.

ومن خلال الإحالة إلى الضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية فإن المادة (1/63) من هذا القانون قضت بأن يُتلى على المتهم التهمة المنسوبة إليه، وهي تقابل التزام هيئات الضبط الإداري بأن يُتلى على المشتبه به، وإعلامه بكافة الظروف التي أدخلته ضمن دائرة الاشتباه وما رافقها من معطيات، بل ويمتد إخطار المشتبه به إلى الوقائع والدوافع، والأسباب التي كونت قناعات المتصرف، وبأسلوب تفصيلي واضح لا يقبل التفسير أو الغموض.

ويُعد إخطار المشتبه به من أهم الضمانات التي منحها المشرع للمشتبه به، لكونها تمكنه من الاستفادة من الضمانات الأخرى على أفضل وجه، فمن خلال معرفته الدقيقة بمركزه القانوني يتمكن من إعداد دفعه، وشهوده، وبيّناته، ويمكن له تقدير مدى الضرورة التي تدفعه إلى الاستعانة بمحامٍ، أو اتخاذ أية وسيلة أخرى للدفاع، وتجنبه التخطي في إيراد معلومات، أو سلوك طرق قد لا تصب في صالحه، وتُعد هذه الضمانة من أهم مبررات العدالة، ولهذا يجب أن تتم الإحاطة منذ الحضور الأول للمشتبه به أمام هيئات الضبط الإداري، وقضت في هذا محكمة العدل العليا: "...إذا كانت مذكرة الحضور الموجهة للمستدعي تخلو من أية إشارة، أو تلميح إلى الأفعال المنسوبة إليه، والتي تستوجب التحقيق معه... وحيث أن هناك قاعدة مستقرة في الضمير تملّحها العدالة المتلى تقضي بأن من حق الشخص المتهم بالخروج على أحكام القانون؛ أن يتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الدفاع، وذلك بمواجهته بما هو مأخوذ عليه من تهم، وما ورد بحقه من الأدلة، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، ومناقشة هذه الأدلة، فإذا صدر القرار المطعون فيه دون إتباع أي إجراء من الإجراءات الشكلية المشار إليها، والتي أوجب قانون منع الجرائم مراعاتها (وهي من الإجراءات الجوهرية التي لا يجوز إهمالها أو التغاضي عنها) فإن هذا القرار الذي صدر دون مراعاتها يكون باطلاً ومستوجب الإلغاء"⁽⁷¹⁾.

ويرى الباحث أن الجهة التي يتوجب عليها إخطار المشتبه به، وإحاطته في الظروف والوقائع التي أدخلته في دائرة الاشتباه؛ هي ذات الجهة التي تملك القدرة على إصدار قرار التوقيف، وبالتالي لا يجوز إخطار المشتبه به من قبل معاوني المتصرف، بل يجب أن يتم الإخطار من قبل المتصرف نفسه، حتى وإن لم يتطرق قانون منع الجرائم إلى هذه المسألة، لكن يفهم ذلك من خلال الإحالة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية التي تمنح هذه الصلاحية للجهات القضائية التي تملك حق التوقيف، وليس لأي رجل من رجال الضابطة العدلية⁽⁷²⁾.

ولهذا نرى أن مسألة الاستعانة بمحام مسألة يجب أن يبرعها المشرع بشكل أكبر لتصبح مسألة إلزامية تحتم على رجال الإدارة الالتزام بها تحت دائرة البطلان، ومن هنا نرى ضرورة الإلزام بحضور محام تحرياً للمشروعية التي تكون على المحك، وبالتالي هي أكثر ما تكون بحاجة للرعاية من قبل المشرع.⁽⁷⁵⁾

وتأتي أيضاً أهمية الاستعانة بمحام خلال مرحلة التحقيق؛ أن هذه المرحلة تتضمن دورين: الأول: وسيلة من وسائل وإجراءات التحقيق للوصول إلى الحقيقة، والثاني: وسيلة دفاع للمشتبه به ضمن الظروف التي أحاطته، خاصة أن التحقيق أمام هيئات الضبط الإداري يتم بطابع يغلب عليه الطابع الوقائي، مما يعني أن المشتبه به لم يدخل بعد في دائرة الأفعال الجرمية، مما يعني أيضاً تحري الدقة في تكييف الظروف التي تشوب المشتبه به، ومدى تطابقها مع الحالات المنصوص عليها حصراً في قانون منع الجرائم.

وثار التساؤل هل حق المشتبه به في الاستعانة بمحام يسقط بشكل نهائي بتنازل المشتبه به عن هذا الحق خلال مراحل التحقيق الأولى، سواء بشكل صريح أم بمجرد إعطائه لإفادته دون التمسك بهذا الحق؟ وهل التنازل يمتد إلى كافة مراحل التحقيق؟ أم يمكن للمشتبه به العدول عن هذا التنازل، وله الحق بطلب الاستعانة بمحام خلال مراحل التحقيق.

ويرى جانب من الفقه⁽⁷⁶⁾ أن إرادة المشرع لم تتصرف إلى ترتيب أثر رفض الاستعانة بمحام إلى كافة مراحل التحقيق، بل أن من حق المشتبه به العدول عن هذا التنازل في أية مرحلة من مراحل التحقيق، وله المطالبة بالاستعانة بمحام، وبالتالي لا يحق لهيئات التحقيق سواء الهيئات القضائية، أو الإدارية تجاهل هذا الطلب، ويجب عليها إيقاف التحقيق لغاية إجابته لذلك.

ورغم حق المشتبه به بالاستعانة بمحام في أية مرحلة من مراحل التحقيق؛ فإنه لا يتوجب على هيئات التحقيق تنبيه المشتبه به إلى هذا الحق في كل مرحلة من هذه المراحل، إلا أنه لا يجوز لها الاستمرار في التحقيق معه إذا عاد وتمسك بهذا الحق إلا بحضور محام.

المطلب الثالث: التحقيق

ينصرف مفهوم التحقيق إلى قيام هيئات التحقيق بإجراء حوار بينها وبين المشتبه به، للتأكد من صحة الأخبار الواردة بحقه، ومدى انطباق وصف هذه الأخبار مع الحالات الواردة حصراً في قانون منع الجرائم، حيث جاء في المادة (1/5): "لدى حضور أو إحضار شخص أمام المتصرف يشرع

إلا إننا لا يمكن لنا تفهم مدى حق المشتبه به في الاختيار بمسألة الاستعانة بمحام، وذلك لعدة عوامل أولها: أن هيئات الضبط الإداري ليس بالضرورة أن تكون هيئات ذات خبرة قانونية مقارنة بما تتمتع به نظيرتها القضائية، إضافة إلى أن هيئات الضبط الإداري وهذا هو الأهم تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في تكييف الوقائع والظروف التي تواجد بها المشتبه به، لإصباغ هذه الظروف بما يتواءم مع الحالات الواردة ضمن المادة الثالثة من قانون منع الجرائم.

ومن جانب آخر ما يؤكد ضرورة أن يراعى المشرع ويسبغ رعاية أجدى على صلاحية هيئات الضبط الإداري؛ أن الأخيرة لا معقّب على قرارها إلا من خلال الطعن به أمام القضاء الإداري كأى قرار آخر بالإلغاء، وما يعني ذلك من تأخير قد يطول المساس بالحرية الشخصية لغاية نظر القضية أمام القضاء قبل البتّ بها، بخلاف قرار الضبط القضائي الذي يخضع لتدقيق الجهات الأعلى.

وتأتي أهمية الاستعانة بمحام من خلال خلق حالة من الطمأنينة لدى المشتبه به إلى سلامة الإجراءات القانونية المتخذة بحقه، خاصة في مرحلة قد تُعدّ الأساس الذي قد يُبنى عليه سير القضية وما يتبعها من نتائج، من حيث تكييف الظروف والوقائع القانونية للمشتبه به، وما يتبع ذلك من قرارات تؤدي إلى المساس بحرية المشتبه به، وتجنباً للإضرار به أو التعسف عليه، خاصة إذا خلصنا إلى أن القائمين على تطبيق أحكام قانون منع الجرائم ليس بالضرورة أن يكونوا رجال قانون أو أصحاب خبرة قانونية - كما أسلفنا - فهم أولاً وأخيراً رجال إدارة يقومون بمهام حاكم إداري له مهام قانونية، واجتماعية متشعبة، وبالتالي تبقى احتمالية خرق القانون أو تفسيره بشكل لا يتناسب مع الوقائع والعدالة مسألة متوفرة بشكل أكبر من الاحتمالية الواردة أمام هيئات الضبط القضائي، وإن كان احتمال الخطأ وارد في الحالتين⁽⁷⁴⁾.

ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل أن الفئة المستهدفة من قرارات الضبط الإداري في مجال منع الجرائم والتي ينطبق عليها الوصف الوارد في المادة الثالثة من هذا القانون، والذي يمكن وصفهم بأصحاب السوابق، أو معتادي اللصوصية، أو من يشكلون خطراً على الناس؛ هي فئة تُعدّ من أقل الناس معرفةً ووعياً ودرايةً بمركزها القانوني، وهي أقل الناس قدرة على الدفاع، ومواجهة عدم مشروعية القرارات الإدارية، لذا فإن أي تغول من قبل المتصرف تجاه هذه الفئة لا يواجه بمعرفة وقدرة تمكن من صدّه، ويُعدّ هذا من أهم أكثر الأسباب التي تركز إليها هيئات الضبط الإداري بعدم مراعاة الكثير من الضمانات التي افردتها المشرع لهذه الفئات.

ولهذا نرى أن التحقيق المشار إليه في قانون منع الجرائم، وإن كان يتضمن مناقشة المشتبه به تفصيلاً بكل ما هو مسند إليه؛ إلا أنه لا يصل إلى مفهوم الاستجواب بمعناه القانوني، خاصة إذا أخذنا بالاعتبار الفرق الشاسع ما بين الادعاء العام، والمتصرف بما يملكه الأول من خبرات قانونية ومعرفة تشريعية تؤدي إلى تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً.

ب- ينحصر سؤال المشتكى عليه بملاحظات الواقعة المنسوبة إليه، وتدوين أقواله فقط، بينما يتضمن الاستجواب مواجهة المشتكى عليه بالتهم المنسوبة إليه بشكل تفصيلي، ومناقشته بأدلة الإدانة، وما يملك في مواجهتها من أدلة نفي، وإعلامه بكل ما يحيط القضية من ظروف وملابسات، وإعلامه بحقه بعدم الإجابة إلا بحضور محام، لهذا فهو يتضمن وسيلة إثبات، ووسيلة نفي، ودفاع بذات الوقت.

ج- يُعدّ سؤال المشتكى عليه أحد إجراءات التحري والاستدلال، وهي مرحلة تسبق التحقيق الابتدائي، بينما يُعدّ الاستجواب أحد إجراءات التحقيق الابتدائي.

ثانياً: أوجب قانون أصول المحاكمات الجزائية على المدعي العام استجواب المشتكى عليه خلال أربع وعشرون ساعة، ليقرر بعدها إطلاق سراحه، أو عدم محاكمته، أو يأمر بتوقيفه.

بينما نجد أن قانون منع الجرائم -ورغم إلزام المتصرف بالضمانات المقررة في قانون أصول المحاكمات الجزائية- وينص المادة الرابعة منح المتصرف صلاحية توقيف المشتبه به ولمدة أسبوع يملك خلالها إجراء التحقيق الذي يراه مناسباً، مما يثير تساؤل ونقطة مفارقة لا يستقيم معها أن تمنح السلطة التنفيذية مدة أسبوع لإجراء التحقيق مع المشتبه به في الوقت الذي تقيد السلطة القضائية مدة أربع وعشرون ساعة وهي صاحبة الاختصاص الأصيل لمثل هذا الإجراء.

ثالثاً: أولى المشرع الجزائي التوقيف ضمانات حقيقية لما يتضمنه من مساس بالحرية الشخصية لا نجدها أمام المشرع الإداري، حيث قيّد المشرع السلطة القضائية بسقف زمني ينتهي معه التوقيف، أما بإطلاق سراح المتهم أو بإحالاته للقضاء، بينما لا نجد مثل هذه الضمانة متوفرة أمام هيئات الضبط الإداري، ويخضع توقيف المشتبه به إلى سلطة تقديرية مطلقة من قبل المتصرف ولا معقّب عليه في هذا الشأن إلا من خلال الطعن أمام القضاء في القرار الإداري، ضمن العيوب التي تشوب قرار المتصرف كأني قرار إداري آخر، والتي تم تناولها سابقاً.

بينما نجد المشرع في قانون أصول المحاكمات الجزائية قد قصر سلطة التوقيف بمدد محددة وبهيئات قضائية مختلفة،

بالتحقيق في صحة الأخبار الذي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه، ويسمع أية بيانات أخرى يرى ضرورة لسماعها".

وأوجب القانون على أن يتم إجراء التحقيق مع المشتبه به من قبل المتصرف نفسه للتأكد من صحة الأخبار الواردة إليه، وإذا ما كان ينتمي للأصناف الواردة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم أم لا؟ وأكدت محكمة العدل العليا على ضرورة إجراء التحقيق قبل قيام المتصرف باتخاذ أي قرار بحق المشتبه به حيث قضت: "... يشترط على محافظ العاصمة قبل تطبيق منع الجرائم أن يجلب المتهم، ويجري تحقيقاً يتيح له الدفاع عن نفسه..."⁽⁷⁷⁾.

ونجد ذات الغاية موجودة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث أوجب القانون عدم إصدار مذكرة التوقيف في القضايا الجزائية إلا بعد استجواب المتهم من خلال قيام هيئات التحقيق بمناقشته بما لديهم من أدلة مقامه ضده.

ويأخذ الاستجواب في القضايا الجزائية مفهوم التحقيق أمام هيئات الضبط الإداري، إلا أن الضمانات المقررة أمام هيئات الضبط القضائي أكثر مراعاة لمصلحة المشتكى عليه من مراعاة مصلحة المشتبه به أمام هيئات الضبط الإداري، وتبرز ملامح هذه المراعاة في مدد التوقيف التي منحها المشرع لهيئات الضبط الإداري مقارنة في المدد التي منحها لهيئات الضبط القضائي، إضافة إلى حصر الاستجواب أمام الادعاء العام، وهم أحد رجال القضاء الذي يمتلكون سلطة التوقيف كأصل عام، مقارنة بمنح سلطة التحقيق لرجال الإدارة كاستثناء على الأصل العام بصلاحيّة التحقيق والتوقيف ويبرز ذلك فيما يأتي:

أولاً: يُعدّ الاستجواب إجراء خطير على حرية المشتكى عليه، لما يتضمنه من اعتراف الأخير بما نسب إليه من خلال ما يتضمنه من أسئلة كثيرة قد تجعل المشتكى عليه يدلي باعترافات قد لا تكون في صالحه، ولهذا فإن الاستجواب بمثابة حوار ومساجلة بين المشتكى عليه هيئة التحقيق لمناقشة المتهم بما نسب إليه بشكل تفصيلي، وقد عرفه البعض بأنه: مواجهة المتهم بالتهم المنسوبة إليه، ومناقشته بها تفصيلاً ولهذا يختلف الاستجواب عن سؤال المشتكى عليه الذي لا يحمل في طياته اتهاماً بقدر ما يحمل استفساراً لمجموعة من الوقائع، ويبرز هذا الاختلاف بعدة أوجه أهمها:⁽⁷⁸⁾

أ- لا يجوز أن يقوم الاستجواب إلا من قبل قادة التحقيق، وهي مقيدة بالتشريع الأردني بالادعاء العام حسب نص المادة (100) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، لما يتضمنه هذا الإجراء من نتائج خطيرة على نهاية الدعوى، بينما السؤال يتم من قبل رجال الضابطة العدلية للمساعدة في إجراءات التحقيق.

المدد المشار إليها أعلاه لا بد له من موافقة المحكمة المختصة، ولأخيرة إجازة قرار التوقيف، أو نقضه بعد سماع أقوال المشتكى عليه ودراسة ملف الدعوى، وهذا ما أقرته الفقرة الثالثة من المادة (114) من قانون أصول المحاكمات الجزائية. ولم يوجب المشرع على هيئات الضبط الإداري إفراغ التحقيق ضمن شكلاً معين، إلا أنه أوجب ضمان التحقيق بحيادية، استناداً للقواعد العامة من حيث سماع أقوال المشتبه به، ودفاعه بما يمثل الاطمئنان إلى صحة الوقائع المنسوبة إليه⁽⁸⁰⁾.

ويُفهم من مدلول المادة (5) من قانون منع الجرائم إلى أن المشرع أوجب تدوين التحقيق لأن الحاكم الإداري لا بد أن يصدر قراراً مبني على معطيات مدونة في ملف المشتبه به، خاصة إذا سلمنا أن جميع الأعمال الإدارية - إلا ما ندر - أعمالاً كتابية، ولهذا لا بد للمتصرف من تدوين التحقيق، ويصدر قراراً إدارياً خطياً بتوقيف المشتبه به فلا يتصور أن يستند المتصرف إلى تحقيقات شفوية لمثل هذا الإجراء، أو يكتفي بإصدار قرار التوقيف بشكل شفهي⁽⁸¹⁾.

ونتمنى على المشرع الأردني إلزام هيئات الضبط الإداري بإجراء التحقيق من قبل سلطات التحقيق لا غير، وكذلك إصدار قرار التوقيف ضمن شكلية معينة تتضمن في أهم بنودها عنصر التسبب لما يشكل ذلك من ضمانات في مواجهة أهم إجراء سالب للحرية التي حرص الدستور على صيانتها ولما يسهل ذلك رقابة القضاء على هذه القرارات ويشكل ضمانات للمحاكمة العادلة.

المطلب الرابع: سماع الشهادة

يُقصد بالشهادة: قيام الشاهد بتجسيد واقعة أدركها بإحدى حواسه أمام الجهات المختصة دون اجتهاد، أو تأويل، أو تفسير، أو تكييف.

ولهذا فإن الشهادة تتضمن قيام الشاهد بسرد واقعة معينة تتعلق بموضوع الشهادة كما أدركها بصفتها طريق الوصول للحقيقة، ولهذا عُرِفَتْ بأنها إحدى عيون العدالة، وأذاتها⁽⁸²⁾.

فالشهادة يجب أن تنصب على الواقعة إثباتاً أو نفيًا، وعلى الظروف المحيطة بها، وكل ما يفيد إلى كشف الحقيقة، على أن تتضمن الأمور الجوهرية التي تفصل في صلب الموضوع، حتى لو لم تتضمن بعض التفاصيل الثانوية.

وجاءت هذه الضمانة ضمن الضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وللمشتبه به أيضاً الحق بطلب سماع شهود النفي لتوضيح موقفه، وتحسين مركزه القانوني، ولهذا فإن الشهادة تُعدّ من صلاحيات المتصرف وبذات الوقت

بحسب المدة ودرجة خطورة الجرم المنسوب للمتهم، وتتباين سلطة النيابة العامة بعد التحقيق بما يأتي:

أ- وضعت المادة (1/114) قيداً على صلاحية المدعي العام بعدم جواز التوقيف لمدة تتجاوز سبعة أيام إذا كان الفعل المسند للمشتكى عليه معاقباً بالحبس مدة تزيد على سنتين، ولمدة خمسة عشر يوماً إذا كان فعل يعاقب بعقوبة جنائية.

ومنح المشرع الادعاء العام صلاحية تمديد المدد المشار إليها أعلاه بواقع شهر للجنح، وثلاثة أشهر في الجنايات المعاقب عليها بعقوبات مؤقتة، وستة أشهر بالجنايات الأخرى.

وبعد انتهاء هذه المدد ألزم المشرع الادعاء العام أما الإفراج عن المشتكى عليه، أو إحالته إلى المحكمة المختصة.

ب- وضعت المادة (2/114) قيداً على صلاحية السلطة القضائية بعدم إجازة التوقيف في الجنح التي تزيد عقوبتها على سنتين، إلا في الحالات المحددة حصراً في هذه الفقرة كاستثناء على هذا القيد، والمتمثلة في جنح الإيذاء المقصود وغير المقصود، وجنح السرقة، أو إذا لم يكن للمشتكى عليه محل إقامة المعروف، ولا يوجد له كفيل ثقة لدى الادعاء العام، وهذا الاستثناء لا يقاس عليه، أو يمكن التوسع فيه، وعليه فإن أي جنح نقل عقوبتها القصوى عن سنتين لا يجوز فيها التوقيف.

وباستعراض صلاحيات هيئات الضبط الإداري فقد لوحظ أنها غير مقيدة بأي من القيود السابقة فلم يميز قانون منع الجرائم في مدد التوقيف بين الجنح والجنايات التي تتوخى هيئات الضبط الإداري الحيلولة دون وقوعها، وكذلك لم يحظر التوقيف في الاشتباه بحدوث الجنح البسيطة، وإنما ترك مسألة التوقيف تخضع لسلطة تقديرية مطلقة من قبل المتصرف استناداً لقناعته بمدى خطورة المشتبه به واثّر ذلك على النظام العام.

وتمتد سلطة المتصرف إلى إيقاف المشتبه به قبل ارتكاب الفعل أصلاً، ولا تقع سلطته التقديرية لأية طريقة من طرق الطعن الإداري، فلم يلزم المشرع المتصرف بعرض قراراته على المحافظ كسلطة رئاسية أعلى، أو أخذ موافقة وزير الداخلية أو رئيس الوزراء، كلما دعت الحاجة لمد فترة التوقيف، ولم يمنح المشرع المتضرر من قرارات المتصرف حق الطعن بذلك أمام أي جهة إدارية أعلى - والتي نراها ضرورية في هذا الشأن - من خلال إخضاع أعمال الإدارة للرقابة الرئاسية بعد نجاح هذه الوسيلة في العديد من الطعون الإدارية على بعض القرارات الإدارية التي تمس حقوق الأفراد⁽⁷⁹⁾.

بينما نجد أن قرارات المدعي العام - وهو صاحب الاختصاص الأصلي في التوقيف - تخضع لتدقيق النيابة العامة استناداً للسلطة الرئاسية، كما أن أي تمديد بما يزيد عن

حق للمشتبه به للوصول إلى الحقيقة.

وحتى تتوفر في الشهادة الحجة الكاملة فإن المشرع أحاطها بعدة ضمانات يتوجب مراعاتها أمام سلطات الضبط الإداري، كما هي في القضايا الجزائية، وأهمها: (83).

1- يجب على المتصرف الحرص على أن يقوم الشاهد بأداء اليمين لما يؤديه ذلك من تنبيه ضميره، ويدفعه لقول الحقيقة كما هي، وهذه الضمانة ملزمة للمتصرف فلا خيار له تحت طائلة بطلان الشهادة وما تؤدي إليه من مدلول (84).

2- يجب على المتصرف التأكد من حياد الشاهد ليركن ضميره إلى صحة شهادته، ولتأكد من أن الشاهد سرد ما يعرفه عن الواقعة دون زيادة أو نقصان، والحياد صنفان؛ الأول: التأكد من عدم وجود مصلحة للشاهد في إثبات التهمة على المشتبه به، فلا يجوز قبول شهادة مشتبه به ضد آخر لتجنب إضرارهم ببعض، والثاني: عدم جواز سماع شهادة أصول، أو فروع، أو زوجة المشتبه به مراعاة لروابط القرابة، وتجنباً للقطيعة والتفسخ الأسري (85).

3- الاستماع لشهادة الشهود كل على حدى تفادياً لتأثير الشهود على بعضهم البعض، بحثاً عن وجود انسجام تلقائي بين شهاداتهم دون تصنع أو تنسيق، وهذا يمنح المتصرف فرصة طرح أسئلة متشابهة، وتقييم مدى انسجام الإجابات وتوافقها، للوصول إلى صورة حقيقية عن أحداث الواقعة مدار التحقيق (86).

4- إمكانية إجراء المواجهة بين الشهود ببعضهم وبين الشهود والمشتبه به بعد سماع شهاداتهم، لإمكانية ترجيح إحدى الشهادات على غيرها، والتأكد من مصداقية أي منها، وهذه الحالة لا يلجأ إليها المتصرف إلا في حال وجود تناقض بين إفادات الشهود، وتسرب الشك إلى وجدانه في مضمون إحدى الشهادات (87).

وبعد مراعاة الحاكم الإداري للضمانات سالفة الذكر، فإن للمشتبه به الحق بالاعتراض على إجراءات الحاكم الإداري، من خلال الطعن بها لدى محكمة العدل العليا بصفتها إجراءات إدارية - وإن استندت إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية - طالما أنها صدرت عن شخص إداري، وبصفتها عمل إداري.

الخاتمة

بعد دراسة الضمانات التي يتمتع بها الأشخاص في مواجهة سلطات الضبط الإداري فيما يتعلق بالتوقيف، فقد تم التوصل إلى النتائج الآتية:

1- إن المشرع الأردني لم يسبغ على التوقيف الإداري من

الضمانات ما يشكل فارقاً حقيقياً في حماية الحرية الشخصية بما منح السلطة التنفيذية من سلطات واسعة، مقارنةً بما وضع من ضمانات لهذه الحرية من قبل المشرع الجزائي، خاصة أن نتيجة التوقيف في الحالتين متشابهة في ظل الظروف العادية.

2- هناك إفراط في استخدام هذه الصلاحية لدرجة أن التوقيف الإداري أصبح حقيقة واقعة شأنه شأن التوقيف القضائي، رغم أن الأخير هو الأصل، وإن من المفترض أن تلجأ الإدارة إلى هذا الإجراء في أضيق الحدود التي لا يمكن معها الحفاظ على أمن المجتمع إلا من خلال هذا الإجراء، مثل حفظ حياة بعض الأفراد، كالأشخاص المهددين بقضايا الشرف من النساء، أو ضرورة التدخل الفوري لمنع جريمة على وشك الحدوث، على أن لا يمتد هذا الإجراء لأكثر من منعها ليحال بعدها المشتبه به إلى القضاء المختص طالما أن الجريمة منعت وانتهى الأمر، ولا يجوز أن يمتد التوقيف إلى مالا نهاية، فهل يعقل أن شخص لمجرد أنه من أصحاب السوابق يبقى محل ظن ويقضي حياته كلها موقوفاً تجنباً لاحتمالية قيامه بجريمة مستقبلاً.

3- إن الإطار الواسع لتكليف وتفسير الحالات الواردة في قانون منع الجرائم، وما تحتمله نصوص هذا القانون من تفسير خارج عن الغاية التي أوجد لأجله؛ يعود إلى ضعف تفعيل الضمانات التي أقرها هذا القانون، وبمعنى أدق ضعف الرقابة على تطبيق هذه الضمانات، سوى الطعن بها بالإلغاء أمام القضاء الإداري دون أي رقابة أو محاسبة على التطبيق أو التفسير الخاطئ لها، خاصة أن هيئات الضبط الإداري تتعامل مع الفئات الأكثر جهلاً والأقل معرفة.

وفي النهاية عمل الباحث على تضمين هذا البحث بعض من أهم التوصيات، وهي على النحو الآتي:

1- تفعيل العمل في الضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث يتبين من الواقع العملي تجاهل سلطات الضبط الإداري لهذه الضمانات سواء لضغط العمل - الذي لا يمكن أن يكون مبرراً لمثل هذا التجاهل - أو لانعدام الخبرة والمعرفة القانونية في إتباع الضمانات التي فرضها المشرع في هذا القانون، والتي أحال إليها قانون منع الجرائم.

2- إخضاع قرارات التوقيف الإداري لرقابة القضاء تدقيقاً من حيث مدى مواءمة الحالات والأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ قرار التوقيف مع الغاية التي يستهدفها قانون منع الجرائم، وأن لا يكتفي بالرقابة التي تأتي من خلال الطعن أمام القضاء الإداري من قبل المشتبه به؛ لأن مثل هذا الإجراء يأخذ وقتاً قد لا يكون في صالح الأخير، كأن يفرض المشرع أن تعرض هذه القرارات على إحدى الهيئات القضائية كالقضاء

4-يتمنى الباحث على المشرّع الأردني أن يجعل التسبب مسألة وجوبية، لما يسهل رقابة القضاء على هذه القرارات ويشكل ضماناً للمحاكمة العادلة.

5-يرى الباحث أن على القضاء الأردني أن يحذو حذو القضاء المصري باعتبار قرارات التوقيف قرارات مستمرة يجوز الطعن بها كلما مر عليها مدة معينة، وأن لا تنقيد بميعاد معين لاستمرار آثارها باعتبار أن قرار التوقيف إجراء وقائي للمحافظة على النظام العام، وبالتالي وفي حال زوال الخطر لا يستقيم مع المنطق إطلاق يد الإدارة إلى مالا نهاية لمجرد فوات مدد الطعن بعد بداية التوقيف رغم زوال الأسباب الموجبة لذلك.

6-يتمنى الباحث على المشرّع أن ينص صراحة - رغم المدلول الواضح للحالات التي نصّت عليها المادة الثالثة من قانون منع الجرائم- على أن تقتصر صلاحية التوقيف كتدبير احترازي على الأفعال التي تشكّل إخلالاً جسيماً بالأمن العام، دون أن تمتد إلى استخدام هذه الصلاحية في مواجهة الإخلال بباقي عناصر النظام العام.

الإداري بعد مرور مدة معينة كأسبوعين على قرار التوقيف، ليحظى المشتبه به بأعلى درجات الرعاية وللتأكد من توافر الشروط التي اشتراطها المشرّع لمثل هذا الإجراء.

3-إذا كانت مسألة الخيار بالاستعانة بمحام مسألة مقبولة - رغم انتقاد الكثير لذلك- أمام هيئات الضبط القضائي، باعتبار هذه الهيئات هيئات قانونية ذات خبرة في مراعاة وتحري إرادة المشرّع وما أضفاه من ضمانات للمشتكى عليه، ونظراً لاختلاف الفئات المستهدفة من قرارات الاعتقال القضائي عن نظيراتها المستهدفة من قرارات التوقيف الإداري؛ فإن الخيار في هذه المسألة لا تخضع لمنطق قانوني، حيث أن الفئات المستهدفة من قرارات التوقيف الإداري وحتى هيئات الضبط الإداري نفسها تقتفر إلى المعرفة القانونية التي يتمتع بها هيئات الضبط القضائي، ولهذا يجب أن تكون مسألة الاستعانة بمحام مسألة إلزامية تحت دائرة البطالان، لما يؤدي ذلك إلى وجود جهة قانونية أكثر دراية بالإجراءات والضمانات الواجب اتباعها تحرياً لإضفاء مشروعية أكثر، وضمانة حقيقية للحرية الشخصية.

الهوامش

- 2013/6/4، وبذات المضمون كلّ من الحكم رقم: (2012/510)، تاريخ: 2013/2/26 موقع قسطاس الالكتروني، والحكم رقم: (1995/290)، تاريخ: 1996/1/17، مجلة نقابة المحامين، العددان (7+8) 1996، ص 1663، والحكم رقم: (1993/35)، تاريخ: 1993/3/29، مجلة نقابة المحامين، العددان (9+10) 1994، ص 1979، والحكم رقم: (1996/2)، مجلة نقابة المحامين، العددان (7+8) 1996، ص 1670.
- (14) محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في القضية رقم 5024، تاريخ 1956/1/3، السنة الثامنة، مجموعة السنة العاشرة، ص 128.
- (15) السنوسي، مرجع سابق، ص 50.
- (16) المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص 37.
- (17) الدقوقي ونجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، ص 14.
- (18) السنوسي، مرجع سابق، ص 7.
- (19) أنظر حكم محكمة القضاء الإداري في، القضية رقم 984 تاريخ 17 يناير 1955 السنة السابعة، مجموعة السنة التاسعة، ص 237، ولمزيد من التفاصيل مراجعة السنوسي، مرجع سابق، ص 8.
- (20) محكمة العدل العليا، رقم 2001/543، تاريخ 2001/5/21،

- (1) حنفي، دور النقابات في الحياة الدستورية، ص 231.
- (2) حنفي، مرجع سابق، ص 231.
- (3) يُطلق على التوقيف القضائي مصطلح الاعتقال وسيتم تناوله تحت مسمى التوقيف القضائي ليترادف في المقارنة مع مصطلح التوقيف الإداري.
- (4) حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ص 717. وأيضاً، الحلبي، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية، ص 178.
- (5) المصرفاوي الحبس الاحتياطي وضمان حرية الفرد في التشريع المصري، ص 35.
- (6) حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ص 707.
- (7) سلامة، الحبس الاحتياطي، دراسة مقارنة، ص 32.
- (8) منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، ص 169.
- (9) بوكحيل، الحبس الاحتياطي في التشريع الجزائري المقارن، ص 7.
- (10) الحسون، الموسوعة القضائية، ط 1، ص 576.
- (11) غبريال، التظلم في أوامر التوقيف أمام محكمة أمن الدولة العليا، ص 168.
- (12) السنوسي، التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ص 7.
- (13) حكم محكمة العدل العليا رقم: (2013/62)، تاريخ:

- المحامين، عدد 6، سنة 1956، ص 338.
- (38) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1993/35)، تاريخ: 1993/3/29، مجلة نقابة المحامين، عدد 9+10، سنة 1994، ص 1979.
- (39) محكمة العدل العليا حكم رقم: (2014/41)، تاريخ: 2014/3/31، منشورات مركز القسطاس الالكتروني.
- (40) الشطناوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، ص 726.
- (41) العقيلي، عيب إساءة استعمال السلطة، ص 48، وأيضاً: الشطناوي، مرجع سابق، ص 628.
- (42) حكم محكمة العدل العليا رقم: (2012/510)، تاريخ: 2013/2/26، موقع قسطاس الالكتروني مشار إليه سابقاً وحكمها رقم: (2008/577)، تاريخ: 2009/1/14، موقع قسطاس الالكتروني، وحكمها رقم: (1994/83)، تاريخ: 1995/1/1، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (43) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1993/35)، تاريخ: 1993/3/29، مجلة نقابة المحامين، عدد 9+10، سنة 1994، ص 1979.
- (44) عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، ص 73.
- (45) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1956/119)، تاريخ: 1957/1/1، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (46) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1995/290)، تاريخ: 1996/1/17، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (47) محكمة العدل العليا حكم رقم: (2008/49)، تاريخ: 2008/3/16، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (48) حسني، قانون العقوبات، النظرية العامة للجريمة، ص 823، وأيضاً الحلبي، شرح قانون العقوبات، ص 567.
- (49) الشطناوي، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 24، عدد 1، ص 58.
- (50) الشطناوي، المرجع السابق، ص 58.
- (51) العجارمة والعويدي، مرجع سابق، ص 211.
- (52) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1985/107)، تاريخ: 1985/10/30، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (53) الشطناوي، دراسات في الضبط الإداري، ص 79.
- (54) كنعان، القضاء الإداري، ط 1، ص 339.
- (55) محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في القضية رقم 5024، تاريخ 1956/1/3، السنة الثامنة، مجموعة السنة العاشرة، ص 128.
- (56) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1996/2)، مجلة نقابة المحامين عدد 7+8، 1996، ص 1670.
- (57) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1953/58)، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (58) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1984/68)، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- منشورات مركز عدالة الإلكتروني.
- (21) أنظر حكم محكمة القضاء الإداري في، القضية رقم 984 تاريخ 17 يناير 1955 السنة السابعة، مجموعة السنة التاسعة، ص 237، ولمزيد من التفاصيل مراجعة السنوسي، مرجع سابق، ص 8.
- (22) أنظر حكم المحكمة الدستورية العليا، بتاريخ 1986/6/16، في القضية رقم 55 لسنة 5 دستورية، مجلة المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثالث ص 80، قاعدة رقم 14، حكم مشار إليه لدى السنوسي، مرجع سابق، ص 10.
- (23) أنظر غريال، مرجع سابق، ص 20.
- (24) محكمة القضاء الإداري: قضية 4786 لسنة 40 ق (1987/6/21) والمحكمة الإدارية العليا 675 لسنة 22 ق (1978/5/28).
- (25) حكم محكمة العدل العليا رقم: (2014/59) تاريخ: 2014/4/14، وحكمها رقم: (1994/204)، تاريخ: 1995/4/16، مجلة نقابة المحامين، عدد 7، سنة 1995، ص 3107.
- (26) حكم محكمة العدل العليا رقم: (2012/510)، تاريخ: 2013/2/26، موقع قسطاس الالكتروني مشار إليه سابقاً وحكمها رقم: (1996/2)، مجلة نقابة المحامين، سنة 1996، ص 1670.
- (27) حكم محكمة العدل العليا رقم: (2012/510)، تاريخ: 2013/2/26، موقع قسطاس الالكتروني مشار إليه سابقاً.
- (28) جوخدار، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، ص 19. وأيضاً مقابلة، ضمانات التوقيف في القانون الأردني، بحث منشور في مجلة أبحاث اليرموك مجلد 18، عدد 3، ص 913.
- (29) سيتم مناقشة هذه الحالات تفصيلاً في المبحث التالي بصفتها من الضمانات الواردة على صحة السبب في قرارات التوقيف بصفتها قرارات إدارية.
- (30) أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ص 307.
- (31) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1988/43)، تاريخ: 1988/9/18، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (32) العجارمة والعويدي، رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، بحث منشور لدى مجلة المنارة للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة آل البيت، عدد 3، مجلد 17، ص 219.
- (33) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1994/168)، تاريخ: 1994/10/25، مجلة نقابة المحامين، عدد 7+8، سنة 1996، ص 1582.
- (34) السنوسي، مرجع سابق، ص 365.
- (35) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1996/2): مجلة نقابة المحامين، عدد 7+8، 1996، ص 1670.
- (36) عبد الوهاب، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، ص 167.
- (37) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1956/24)، مجلة نقابة

- (59) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1974/34)، مجلة نقابة المحامين عدد 4+3، 1974، ص 1288.
- (60) جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، ص 167.
- (61) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1953/58)، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (62) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1970/81)، تاريخ: 1971/1/1، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (63) عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ص 49.
- (64) كنعان، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها، بحث منشور في مجلة دراسات الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 27، عدد 1، ص 178.
- (65) عبدالعال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 52.
- (66) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1955/76)، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (67) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1959/62)، تاريخ: 1960/1/1 منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (68) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1998/78)، تاريخ: 1998/5/31، مجلة نقابة المحامين عدد 5، 1998، ص 730.
- (69) كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 346.
- (70) محكمة العدل العليا حكم رقم: (1983/173)، تاريخ: 1984/1/1، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (71) محكمة العدل العليا حكم رقم: (2000/315)، تاريخ: 2000/10/31، منشورات مركز عدالة الالكتروني.
- (72) مادة (63) قانون أصول المحاكمات الجزئية.
- (73) العجاردة والعيدي، مرجع سابق، ص 221.
- (74) شحاته، استقلال المحاماة وحقوق الإنسان، ص 91، وأيضاً مشعشع، استعانة المشتكى عليه بمحام خلال مرحلة الاستجواب، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد (26)، ص 24.
- (75) قد يثار تساؤل عن عدم قدرة بعض الأشخاص المالية على توكيل محام وارى أن يعمل المشرع على إجبار فئة المحامين على تقديم بعض الخدمات المجانية لمن لا يستطيعون تحمل نفقاتها، خاصة في ظل التعديل المتواصل لقانون نقابة المحامين الذي يوسع دائرة المنازعات التي يحظر على القضاء النظر بها بدون محام لتوفير فرص عمل للمحامين بأكبر قدر ممكن.
- (76) مشعشع، مرجع سابق، ص 33.
- (77) محكمة العدل العليا الأردنية قرار رقم: (1953/15)، تاريخ: 1954/1/1 منشورات مركز عدالة الالكتروني، وبذات المضمون: حكم محكمة العدل العليا رقم: (1999/558) تاريخ: 2000/1/20 المجلة القضائية، عدد 1 لسنة 2000 ص 362..
- (78) مقابلة، مرجع سابق، ص 916.
- (79) خير مثال على نجاح وسيلة الطعن الإداري بما تتميز به من سرعة في البت في المسائل المعروضة أمامها تجنباً لإطالة أمد التقاضي وأثبتت نجاحاً في إنصاف الأفراد من بعض الأخطاء التي تشوب حقوق الأفراد ما اقره المشرع في مجال الطعون الإدارية في القرارات الضريبية وقرارات الجمارك وقرارات لجان العمال.
- (80) العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، ص 572.
- (81) مشعشع، مرجع سابق، ص 23، وأيضاً سرور، الشريعة الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، ص 39.
- (82) انظر تفصيلاً في تعريف الشهادة د. رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، القاهرة 1985 ط 16، ص 456، وكذلك سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ص 498.
- (83) النوايسه، ضمانات المتهم إنشاء التحقيق الابتدائي، ص 277.
- (84) المادة (71) من قانون أصول المحاكمات الجزئية.
- (85) المادة (71) من قانون أصول المحاكمات الجزئية.
- (86) المادة (70) من قانون أصول المحاكمات الجزئية.
- (87) المادة (70) من قانون أصول المحاكمات الجزئية.

المصادر والمراجع

الكتب والمراجع

- السوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- حسني، محمود، 1982، قانون العقوبات، النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حسني، محمود، 1982، و 1988، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الحسون، صالح، 1988، الموسوعة القضائية، دار الرائد العربي، بيروت.
- الحلبي، محمد، 1997، شرح قانون العقوبات، دار الثقافة، عمان.

- أبو العثم، فهد، 2005، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان.
- جمال الدين، سامي، 2002، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دون ناشر، القاهرة.
- جوخدار، حسن، 1992، شرح قانون أصول المحاكمات الجزئية

الرسائل والدراسات.

بوكحيل، الأخضر، 1996، الحبس الاحتياطي في التشريع الجزائري المقارن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

حنفي، عبد الله، 1997، دور النقابات في الحياة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

سلامة، إسماعيل، 1983، الحبس الاحتياطي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة.

السنوسي، صبري محمد، 1996، التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

الشطناوي، علي، 1997، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 24، عدد 1.

العجامة نوفان، وأحمد العويدي، 2011، بحث بعنوان رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، منشور لدى مجلة المنارة للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة آل البيت، عدد 3، مجلد 17.

كنعان، نواف، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها، بحث منشور في مجلة دراسات الشريعة والقانون، مجلد 27، عدد 1.

مشعشع، معنصم، 1999، استعانة المشتكى عليه بمحام خلال مرحلة الاستجواب، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد (26).

مقابلة، عقل يوسف، 2002، بحث بعنوان: ضمانات التوقيف في القانون الأردني، منشور في مجلة أبحاث اليرموك مجلد 18، عدد 3.

منصور، أحمد جاد، 1996، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

النوايسه، عبدالاه، 2000، ضمانات المتهم إثناء التحقيق الابتدائي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.

العجامة، نوفان، 2005، سلطة تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني والنظم المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

الحلبي، محمد، 2005، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية، دار الثقافة، عمان.

الدقوقي حلمي، ونجيب مفتاح، 1992، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، 1992، دون ناشر.

سرور، أحمد فتحي، 1993، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة.

سرور، أحمد فتحي، 1995، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة.

شحاته، محمد نور، (دون سنة)، استقلال المحاماة وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة.

الشطناوي، علي، 1995، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المركز العربي، عمان.

الشطناوي، علي، 1996، دراسات في الضبط الإداري، مركز القمة للنشر، عمان.

عبد الحميد، ممدوح، 1992، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دون ناشر، القاهرة.

عبدالعال، محمد، 1991، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.

عبد الوهاب، محمد، 2003، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشورات دار الحلبي، بيروت.

عبيد، رؤوف، 1985، مبادئ الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، القاهرة.

العقيلي، إبراهيم، 1990، عيب إساءة استعمال السلطة، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.

غبريال، وجدي ثابت، 1991، التظلم في أوامر التوقيف أمام محكمة أمن الدولة العليا، دار النهضة العربية، القاهرة.

كنعان، نواف، 1999، القضاء الإداري، ط1، الجامعة الأردنية، عمان.

المحجوب، عزة علي، 1999، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، القاهرة.

المصرفاوي، حسن، 1954، الحبس الاحتياطي وضمان حرية الفرد في التشريع المصري، دون ناشر، القاهرة.

Guarantees of Administrative Detention (Administrative and Penal Guarantees)

*Abdelrauof Ahmad Alkasasbeh**

ABSTRACT

The administrative decision on detention has the same effect of the judicial decision on detention in that both of them restrict the freedom of persons. However, since they differ from each other as regards the legal nature and reasons behind each one of them, especially where the administrative decision is issued before the detainee person commits any crime allowing taking such an action for the sake of public interest, the legislation provides that many conditions have to be met before issuing the administrative decision on detention. These conditions can be classified within two categories, the first one relates to the fact that the administrative detention is an administrative decision, and, therefore, it should be issued in a right manner. The second category stems for the law of criminal procedures through which the administrative detainee can benefit from the same guarantees that penal detainee has.

In this study, those guarantees are addressed, and the extent to which the public authorities respect the guarantees furnished by the criminal procedures law is examined.

Keywords: Administrative Detention, Penal Guarantees.

* Faculty of Law, Yarmouk University, Jordan. Received on 26/9/2013 and Accepted for Publication on 16/7/2014.