National and International Legal Guarantees of the Administrative Detention in Jordan

Hamzah S. Aldoghmi [(1)*]

(1) Faculty of Law, Al al-Bayt University, Mafraq - Jordan.

Received: 20/07/2023
Accepted: 28/09/2023
Published: 30/09/2023

* ***Corresponding Author:***
hamzahaldoghmi@aabu.edu.jo

DOI:
https://doi.org/10.59759/law.v2i3.291

Abstract

Administrative detention is one of the tools used by the administration to maintain public order and to protect community security as an extrajudicial detention. Administrative detention enables local authorities to detain anyone who threatens public order, but without prejudice to his civil and personal liberties. According to the Crime Prevention Law of 1954, governors can take action against persons who are about to commit crimes or assist in the commission of crimes, as well as persons who have a habit of stealing, or who have a habit of protecting or harbouring thieves or helping to conceal or dispose of stolen goods. In accordance with the aforementioned law, governors can also take measures against anyone who is in a situation that makes his presence at large without bail a danger to people. However, although these measures are taken in accordance with the law, there are several national and international legal guarantees that should be considered to protect the rights of those persons. In January 2023, the Constitutional Court of Jordan examined the constitutionality of a number of articles of the Crime Prevention Law. The Court ruled that the law ensures to everyone the basic guarantees for challenging the administrative detention decisions, and ensures that the decisions fall within the principle of legality and the proper implementation of the law in order to achieve its purpose. The Constitutional Court ruling makes an insight on the importance of the guarantees for administrative detainees in the face of the legality of their detention. Using the descriptive method and the analytical approach, this study examines the legal framework of the national and international legal guarantees of the administrative detention in Jordan. It discusses the legal guarantees of administrative detention and the judicial control over administrative decisions that include administrative detention. Finally, the study concludes with a number of important results and practical recommendations.

Keywords: Administrative Detention, Legal Guarantees, Judicial Oversight, International Law, Jordan.

الضمانات القانونية الوطنية والدولية للتوقيف الإداري في الأردن

حمزة سليمان الدغمي[1]

(١) كلية القانون، جامعة آل البيت، المفرق – الأردن.

ملخص

التوقيف الإداري هو أحد الأدوات التي تستخدمها الإدارة للحفاظ على النظام العام وحماية أمن المجتمع. كاحتجاز خارج نطاق القضاء، يسمح التوقيف الإداري للسلطات المحلية باحتجاز أي شخص يهدد النظام العام، ولكن دون المساس بحرياته المدنية والشخصية. وفقاً لقانون منع الجرائم لعام ١٩٥٤، يمكن للمحافظين اتخاذ إجراءات ضد الأشخاص الذين هم على وشك ارتكاب جرائم أو المساعدة في ارتكابها، وكذلك الأشخاص الذين لديهم عادة السرقة، أو الذين لديهم عادة حماية اللصوص أو إيوائهم، أو المساعدة في إخفاء أو التصرف بالبضائع المسروقة. ووفقاً للقانون المذكور، يمكن للمحافظين أيضاً اتخاذ إجراءات ضد أي شخص في وضع يجعل وجوده طليقاً دون كفالة خطراً على الناس. ومع ذلك، على الرغم من أن هذه التدابير يتم اتخاذها وفقاً للقانون، إلّا أن هناك عدداً من الضمانات القانونية الوطنية والدولية التي يجب مراعاتها من أجل حماية حقوق هؤلاء الأشخاص. في كانون الثاني ٢٠٢٣، نظرت المحكمة الدستورية الأردنية في دستورية عدد من مواد قانون منع الجرائم. وقضت المحكمة بأن القانون يكفل للجميع الضمانات الأساسية للطعن في قرارات التوقيف الإداري، ويضمن أن تندرج الأحكام ضمن مبدأ المشروعية والتنفيذ السليم للقانون لتحقيق الغرض منه. يقدّم حكم المحكمة الدستورية نظرة ثاقبة على أهمية الضمانات للمعتقلين الإداريين في مواجهة مشروعية اعتقالهم. باستخدام المنهج الوصفي والأسلوب التحليلي، تبحث هذه الدراسة في الإطار القانوني للضمانات القانونية الوطنية والدولية للتوقيف الإداري في الأردن. وتناقش الدراسة الضمانات القانونية للتوقيف الإداري والرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تتضمن التوقيف الإداري. وأخيراً تُختتم الدراسة بعدد من النتائج المهمة والتوصيات العملية.

الكلمات المفتاحيّة: التوقيف الإداري، الضمانات القانونية، الرقابة القضائية، القانون الدولي، الأردن.

المقدمة

تقتضي مبادئ الشرعية والمشروعية أن الإنسان بريء حتى تثبت إدانته، وأن براءة الشخص مفروضة بحكم القانون، وأن الإدارة تخضع فيما تتخذه من أعمال وما تصدره من قرارات إلى القانون، كما تقتضي بضرورة أن تخضع القرارات الإدارية للرقابة بمظهريها الإلغاء والتعويض. وبناءً عليه لا يُكلّف الأفراد بإثبات براءتهم وإن من يدعي خلاف ذلك عليه أن يتحمل عبء الإثبات،

مثلما يحتّم القانون عدم اتخاذ أي قرار إداري يمس الحرية الشخصية للأفراد وأن يتم معاملتهم من قبل الإدارة على فرض البراءة. وبالتالي، فإن السلطة التنفيذية ينبغي عليها التعامل مع الأفراد على أساس البراءة وعلى افتراض عدم ارتكابهم جرائم تستوجب العقاب، وعلى اعتبار أن التشريعات الوطنية والالتزامات الدولية قد ضمنت لهم الحماية اللازمة في ظل اتخاذ الإدارة التدابير اللازمة لحفظ الأمن المجتمعي والنظام العام، سواء أكانت تلك التدابير في الأحوال العادية أو في حالات الضرورة الاستثنائية.

يتماشى ذلك أيضاً مع الحريات الأساسية للأفراد، حيث إن سلطة فرض القيود على حريتهم يجب أن تتم وفق القانون، وأن تكفل التشريعات الداخلية حمايتهم من الاحتجاز التعسفي وحقهم بالمراجعة القضائية لأي إجراء إداري ينجم عنه تقييد الحرية الشخصية لهم. وقد كفلت المواثيق الدولية والدساتير الداخلية هذه الحقوق، حيث نصّت المادة (٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "لكل فرد حق في الحرية وفى الأمان على شخصه، ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً، ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلّا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه"[١]، كما كرّس الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته ذلك، حيث نصت المادة (1/8) منه على أن "لا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقيد حريته إلّا وفق أحكام القانون"[٢].

على الرغم من ذلك، منح قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤ الحاكم الإداري صلاحية اتخاذ التدابير الخاصة بتوقيف فئات محددة من الأشخاص وبحالات معيّنة توقيفاً إدارياً كإجراء احترازي يتم اللجوء إليه من أجل حماية النظام العام والسلامة العامة وتحقيق الردع العام والخاص. وبالرجوع إلى أحكام القانون، فإنه يمنح السلطة الإدارية صلاحية فرض كفالة أو حجز أو تقييد حرية الشخص الذي يستوجب القانون اتّخاذ إجراءات عقابية بحقه، خاصة إذا ما تواجد في مكان عام أو خاص وفي ظروف مقنعة بأنّه كان على وشك ارتكاب جرم أو المساعدة في ارتكابه.

كما يمنح القانون للسلطة الإدارية اتخاذ ذات التدابير بحق من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيواءهم أو المساعدة في إخفاء الأموال المسروقة أو التصرّف فيها أو كلّ من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس.

إضافة إلى ذلك، فإن هنالك عدداً من التشريعات التي تمنح السلطة صلاحية إصدار قرارات التوقيف الإداري في حالات الظروف الاستثنائية مثل قانون الدفاع وقانون الأحكام العرفية. وحيث

إن الأساس القانوني لقرار التوقيف الإداري هو القانون، فإن المقصود بالتوقيف الإداري هو تقييد حرية المواطن عن طريق السلطة الإدارية وبدون تدخل السلطة القضائية، بمعنى أن الشخص الموقوف لم يقدم إلى المحاكمة ولم تصدر بحقه أحكام قضائية تدينه أو تبرر سبب توقيفه[٣]. ويختلف التوقيف الإداري بهذه الصفة عن الحكم القضائي كونه يصدر غالباً من تلقاء نفسه، ولا يصدر بناءً على إجراءات معيّنة باستثناء ما تنص عليه القوانين والأنظمة، وأنه من الجائز قانوناً الطعن بعدم مشروعيته، وأنه من الجائز المطالبة بالتعويض عن القرار الإداري غير المشروع، كما أنه يصدر بناءً على سلطة تقديرية[٤].

يعتبر التوقيف الإداري إجراءً إدارياً تقوم به السلطة الإدارية، وهو إجراء وقائي ولا يعد عقوبة جزائية. حيث يعتبر التوقيف الإداري قراراً إدارياً خاضعاً 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 أثرٍ قانوني، وبذلك يعُد قرار التوقيف الإداري عملاً قانونياً يصدر بإرادة منفردة، ويرتب أثراً قانونياً معيناً[٥]. إن النتيجة المترتبة على اعتبار التوقيف الإداري أحد التدابير الوقائية عدم اشتراط تسبيبه وعدم خضوعه لمبدأ المواجهة واحترام حقوق الدفاع، وبالتالي فإن عدم إتاحة الفرصة أمام الشخص الموقوف لإبداء دفاعه لا يُبطل القرار الصادر بحقه، ما دام أن الإجراءات اتسمت بالطابع الوقائي وليس العقابي، تماشياً مع الغاية منها وهي الحفاظ على النظام العام في المجتمع[٦].

يذهب غالبية الفقه الإداري إلى اعتبار التوقيف الإداري إجراءاً إدارياً وقائياً ذا طبيعة خاصّة، حيث من غير الممكن وصف قرار التوقيف الإداري بالقرار القضائي أو منحه صفة الجزاء، فهو لا يأخذ الصفة العقابية لأن السبب الذي يكمن وراء اتخاذه ليس جريمة جزائية توجب العقوبة لتحقيق الفلسفة منها وهي الردع[٧]. إلّا أن هنالك اتجاه فقهي ظهر ليسبغ الطبيعة العقابية على قرارات التوقيف الإداري باعتبار إجراء التوقيف الإداري جزاءً إدارياً، مبرراً هذا التكييف بفائدته التي تعود على الشخص الموقوف من ضرورة تسبيب هذه القرارات من قبل الإدارة، وهو ما يسمح للشخص الموقوف معرفة هذه الأسباب، والطعن بها أمام القضاء، فضلاً عن منع الإدارة من اللجوء إليه إلّا إذا كان منصوصاً عليه في القانون، ويخضع للقواعد العامة التي تحكم توقيع الجزاء، وهو ما يقوي ضمانات الأفراد في النهاية[٨].

وفي الخامس عشر من شهر كانون الثاني لعام ٢٠٢٣ أصدرت المحكمة الدستورية الحكم رقم

(١) لسنة 2023 في الطعن المقدّم للدفع بعدم دستورية عدد من مواد قانون منع الجرائم. والحكم الصادر عن المحكمة الدستورية سلّط الضوء على عدد من المبادئ القانونية والضمانات التي كرسّتها التشريعات الداخلية متمثلة بالدستور والقوانين ذات العلاقة، إضافة إلى الضمانات القانونية للموقوفين إدارياً والتي تعكسها الالتزامات الدولية. إضافة إلى ذلك، فإن حكم المحكمة الدستورية يستدعي إعادة النظر بالتوقيف الإداري من حيث أساسه القانوني والغاية التي جعلت من المشرّع الإبقاء عليه كنظام قائم بيد السلطة التنفيذية، ذلك على الرغم من الدعوات التي تطالب بإلغائه واستبداله بنظام توقيف وقائي لاتخاذ تدابير قانونية من قبل السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتوقيف.

تبحث الدراسة في الضمانات التي كفلتها التشريعات الداخلية والدولية للتوقيف الإداري، كما تبحث في الرقابة القضائية على التوقيف الإداري، وتكمن أهميتها في تناول موقف المشرّع الأردني والقضاء الأردني من التوقيف الإداري وذلك انسجاماً مع المبادئ الدستورية والالتزامات الدولية الراسخة في القانون الدولي والداخلي. وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول منها ضمانات التوقيف الإداري وفقاً للتشريعات الأردنية، فيما يناقش المبحث الثاني ضمانات التوقيف الإداري وفقاً للقانون الدولي.

مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في بيان الإطار القانوني لضمانات التوقيف الإداري في التشريعات الأردنية والقانون الدولي. حيث إن المشرّع الأردني سن التوقيف الإداري منذ مدة بعيدة ومنح سلطة التوقيف صلاحية واسعة وسلطة تقديرية دون مراعاة لوجود ضمانات دستورية والتزامات دولية تتعلق بالتوقيف الإداري، إضافة إلى أن الرقابة على التوقيف الإداري وموقف القضاء الأردني من ذلك بقي محلاً للتساؤل في ضوء التشريعات الحالية الناظمة لموضوع التوقيف الإداري، وذلك بعد عدد من التعديلات القانونية والدستورية وأهمها إلغاء محكمة العدل العليا، وإنشاء قضاء إداري على درجتين، واستحداث المحكمة الدستورية.

وحيث تسعى التشريعات التي تنظّم أحكام التوقيف الإداري إلى تقييّده عن طريق فرض إجراءات وشروط ينبغي السير بهديها واستكمالها كما رسمها المشرّع، كما أنها تضع مجموعة من الضوابط والقيود على السلطات المختصة بالتوقيف، إلّا أن ذلك ينبغي ألّا يَغفل الحقوق والحريات

الأساسية للأفراد المستهدفين من تطبيق هذه الأحكام، لذلك بقي التساؤل مُثاراً فيما يتعلق بالضمانات الدستورية والدولية للتوقيف وموقف التشريعات الناظمة لذلك من جهة، وكذلك الرقابة على القرارات المتعلقة بالتوقف الإداري وموقف القضاء من ذلك من جهة أخرى، ويقتصر نطاق الدراسة على التوقيف الإداري في النظام القانوني الأردني دون مقارنته بأنظمة قانونية أخرى.

ويمكن تلخيص مشكلة البحث بالإجابة عن التساؤلات الآتية:

- ما هي الضمانات الدستورية والقانونية والدولية للتوقيف الإداري؟
- ما هي الضمانات القضائية للتوقيف الإداري؟
- ما هي الحقوق الممنوحة للموقوفين إدارياً؟

الدراسات السابقة

تشمل مراجعة الأبحاث السابقة المماثلة والنظريات ذات العلاقة استعراض الدراسات التالية:

- **محمود عبابنة، التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٧.**

شملت الدراسة البحث في التوقيف الإداري من خلال الموازنة بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، بحيث تناولت التوقيف الإداري كأحد الإجراءات التي منحها القانون للحاكم الإداري والذي من الممكن أن يلجأ إليه للحفاظ على النظام العام، وسلّطت الدراسة الضوء على إمكانية مساس قرارات التوقيف الإداري بالحقوق والحريات المقررة في التشريعات. كما بحثت في رقابة محكمة العدل العليا على تلك القرارات.

- **سليم حتاملة، أحكام التوقيف الإداري وضماناته الموضوعية والإجرائية، دراسة في القانون الأردني، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس، ٢٠١٤.**

هدفت الدراسة إلى البحث في المعايير القانونية الوطنية المتعلقة بالحق في الحرية الشخصية فيما يتصل بالتوقيف الإداري، كما بحثت في الضمانات القانونية التي أقرّتها التشريعات ذات الصلة على الصعيد العملي. وتطرّقت الدراسة إلى مدى دستورية النصوص القانونية الناظمة للتوقيف الإداري.

- **عبد الرؤوف الكساسبة، ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٢)، العدد (١)، ٢٠١٥.**

هدفت الدراسة إلى البحث في الضمانات الواردة على قرارات التوقيف والمتمثلة بوجوب صدور

قرارات التوقيف بشكل سليم بصفتها قرارات إدارية، ومنح المشتبه به ذات الضمانات التي يتمتع بها المشتكى عليه. كما تناولت الدراسة الضمانات على قرارات التوقيف الإداري، ومدى تقيّد هيئات الضبط الإداري بالضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

- **عبد الرحمن العرمان، التوقيف الإداري وآثاره، مجلة العلوم القانونية، المجلد (٣١)، العدد (١)، ٢٠١٦.**

تناولت الدراسة أحكام التوقيف الإداري وفقاً للتشريع الأردني، وبيّنت ماهيته وطبيعته القانونية ومبررات لجوء الإدارة إلى اتخاذ قرارات التوقيف الإداري. كما بيّنت الدراسة آثار التوقيف الإداري على الحقوق والحريات العامة، وبحثت في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة في ظل الإنتقادات الموجّهة إلى قانون منع الجرائم الأردني.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية البحث في التوقيف الإداري ومبررات اختيار موضوع الدراسة فيما يلي:

- توضيح الضمانات الدستورية الراسخة في الدستور والالتزامات الدولية التي أقرتها الاتفاقيات الدولية والمتعلقة بالتوقيف الإداري، وبيان قيمة تلك الضمانات وفقاً للقواعد القانونية التي من الواجب تضمنيها في التشريعات الداخلية والعمل على تطبيقها قضائياً.
- عدم كفاية الدراسات السابقة التي تشمل البحث في موضوع ضمانات التوقيف الإداري وعدم وجود دراسات تجري مقاربة بين كلا النظام القانوني الداخلي والنظام القانوني الدولي.
- الحاجة لبيان موقف المشرّع الأردني من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتوقيف الإداري، والتعرف على القيود والضوابط القانونية في التشريعات الوطنية الواجب توافرها قبل إقرار التوقيف من قبل السلطات المختصّة.
- بيان موقف المشرّع الأردني من الرقابة القضائية على التوقيف الإداري، وتوضيح فيما إذا تبنى القضاء النظامي والقضاء الإداري الضمانات القضائية للتوقيف تماشياً مع المبادئ الدستورية والالتزامات الدولية.

منهجية الدراسة

تبحث هذه الدراسة في موضوع التوقيف الإداري في النظام القانوني الأردني مستهدية بالنصوص

الدستورية والقانونية ذات الصلة وكذلك بالتطبيقات القضائية المتعلقة بالموضوع. كما يستتبع ذلك البحث في قواعد القانون الدولي المُلزمة المتعلقة بالتوقيف الإداري. وقد تم استخدام المنهج الوصفي والأسلوب التحليلي القانوني، وذلك من خلال عرض النصوص القانونية التي تنظم التوقيف الإداري وتحليلها. كما تم استخدام المنهج التطبيقي من خلال دراسة التطبيقات القضائية الخاصة بالتوقيف الإداري، حيث تم استعراض الأحكام القضائية الصادرة عن كل من القضاء الدستوري والإداري والجزائي والمدني تطبيقاً للنصوص القانونية الواردة في التشريعات الناظمة للتوقيف الإداري، والبحث فيما إذا اشتملت تلك الأحكام على الضمانات القانونية المقررة في التشريعات الداخلية والدولية للموقوفين إدارياً.

وبناءً على ذلك، فقد تم تقسيم الدراسة على النحو التالي:

المبحث الأول: ضمانات التوقيف الإداري وفقاً للتشريعات الأردنية:

المطلب الأول: الضمانات القانونية للتوقيف الإداري.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على التوقيف الإداري.

المبحث الثاني: ضمانات التوقيف الإداري وفقاً للقانون الدولي:

المطلب الأول: مبادئ القانون الدولي الخاصة بالتوقيف الإداري.

المطلب الثاني: الضمانات الدولية لحماية حقوق الموقوفين إدارياً.

المبحث الأول:
ضمانات التوقيف الإداري وفقا للتشريعات الأردنية:

تخضع القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف الإداري إلى مبدأ المشروعية، وعند اقتضاء كافة الإجراءات والشروط القانونية والمبررات التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ تدابير التوقيف الإداري، ينبغي ألا تغفل الإدارة أن المشرّع قد أحاط تلك الصلاحية المناطة بها بحدود قانونية أهمها حماية الحرية الشخصية للأفراد وحفظ حقوقهم الأساسية وحرمة حياتهم الخاصة. يعبّر عن ذلك بضرورة توافر عدد من الضمانات القانونية التي تفرضها التشريعات الداخلية ويطبّقها القضاء عملياً من أجل حماية حقوق الموقوفين إدارياً، علاوة على إمكانية الطعن في قانونية مثل هذه القرارات أمام محكمة عادية تطبّق هي بدورها ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة. بناءً على ذلك، يتفحّص المبحث الأول كل من الضمانات القانونية والقضائية الواجب توافرها عند اتخاذ قرارات التوقيف الإداري والتي كفلتها

التشريعات الداخلية في مطلبين. يتناول المطلب الأول الضمانات القانونية للتوقيف الإداري، فيما يبحث المطلب الثاني في الرقابة القضائية على التوقيف الإداري.

المطلب الأول: الضمانات القانونية للتوقيف الإداري:

يعتبر التوقيف الإداري إجراءً مُؤقتاً يُعبّر عنه بصيغة قرار إداري يتم اتخاذه وفقاً لأحكام القانون، وبالتالي فإنه يجب أن يتوافق مع مبدأ المشروعية ويخضع للقانون، مما يترتب على ذلك وجوب توافر جميع أركان وعناصر وشروط القرار الإداري الصحيح بقرار التوقيف الإداري، والقرار الإداري الصادر بالتوقيف الإداري بهذه الصفة يتم تحت رقابة القضاء[٩]. لذلك فقد تم تخصيص المطلب الأول للبحث في الضمانات القانونية والقضائية للتوقيف، حيث يتناول الفرع الأول الضمانات الدستورية للتوقيف الإداري ويتناول الفرع الثاني الضمانات القانونية للتوقيف الإداري.

الفرع الأول: الضمانات الدستورية للتوقيف الإداري:

تنص الدساتير على الحريات الأساسية وحماية حقوق الإنسان، ومن أهم تلك الحريات عدم توقيف الأفراد إلّا بموجب القانون، حيث يتطلب ذلك الامتثال لجميع الالتزامات التي تكفل الحرية للأفراد وعدم توقيفهم تعسفاً، حيث ينعكس ذلك في التشريعات الداخلية وكذلك في التطبيق القضائي للنصوص التشريعية الناظمة للتوقيف.

يعتبر الحبس من الاجراءات ذات الخطورة العالية خاصة عندما يُتخذ ضد الأشخاص الذين لم تثبُت بحقهم الجرائم، إذ تبقى قرينة البراءة مُفترضة. وحيث إن الحبس ينطوي على اعتداء على الحرية الشخصية التي ضمن الدستور حمايتها، فإنه ينبغي ألّا يخرج عن الإجراءات التي رسمها المشرّع وأن يتم ضمان التطبيق السليم للأحكام القانونية والمبادئ الدستورية لمن يتم اتخاذ القرار الإداري بتوقيفه. وقد أرسى الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته عدداً من الضمانات التي تكفل حماية حقوق الأفراد من التعسف باستخدام التوقيف الإداري، والتي ستُبحث بشيء من التفصيل على النحو التالي:

أولاً: مبدأ قرينة البراءة:

تعد قرينة البراءة إحدى الضمانات الدستورية المهمة للمتهم في كافة مراحل الدعوى الجزائية، فالأصل في الانسان البراءة، وكمبدأ قانوني فإن المتهم بريء حتى تثبت ادانته بحكم قطعي. والقاعدة

العامة تقضي أن قرينة البراءة لا تقبل إثبات العكس، ووفقاً لهذا المبدأ يتمتع المتهم بكافة الحقوق والحريات التي كفلها الدستور للإنسان البريء طالما لم يثبت ادانته بحكم قضائي قطعي.

وقد نصَّ الدستور الأردني على مبدأ قرينة البراءة صراحة في المادة (٤/١٠١) منه عندما نظّم ضمانات حق التقاضي. حيث نصّ على أن: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي". كما يُستفاد مبدأ قرينة البراءة ضمناً من نص المادة (٧) منه، حيث نصت على أن "الحرية الشخصية مصونة"، ويقضي اعتبار الحرية الشخصية مصونة افتراض البراءة في المتهم إلى أن تنقوض بحكم قضائي قطعي، أي حائز على قوة الشيء المقضي به، لأن معاملة المتهم على أنه مذنب هو إهدار لحريته الفردية ويتناقض مع الأصل العام وهو البراءة[١٠].

ثانياً: مبدأ سيادة القانون:

يعني مبدأ سيادة القانون أن أحكام القانون ينبغي تطبيقها دون أي اعتبارات أخرى، وهو ما يدعم المساواة بين الأفراد ويمنع الاستعمال التعسفي للسلطة. وبالتالي، فإنه يعكس التزام الدولة والأفراد بقواعد القانون، ويرتب المسؤولية على مخالفة أحكامه، وبالتالي العدالة وضمان حقوق الإنسان عند تطبيق القانون. وبهذه الصورة، فإن سيادة القانون يعد نظاماً دائماً من القوانين والسلطات والمعايير والالتزام المجتمعي الذي يقوم على قواعد القانون والمسؤولية والعدالة. وهو ما يتطلب من السلطات كافة الاحتكام إلى القانون في سن التشريعات وتنفيذها وتطبيقها. وقد أشار الدستور الأردني إلى مبدأ سيادة القانون في العديد من نصوصه، أهمها نص المادة (٦/١) والتي جاء فيها: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".

ثالثاً: مبدأ الفصل بين السلطات:

الفصل بين السلطات هو مبدأ دستوري يتم بموجبه الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث يتم منح كل سلطة صلاحيات معيّنة لتحقيق التوازن بينها، فيما تكون الصلاحيات منفصلة لا يُسمح لكل سلطة بممارسة صلاحيات السلطة الأخرى. ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن السلطة التشريعية تختص بسن التشريعات، بينما تختص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين، فيما تُمنح السلطة القضائية سلطة تطبيق القوانين. وقد نصَّ الدستور الأردني على تقرير مبدأ سيادة الأمة، وبيّن أن نظام الحكم في الأردن نيابي ملكي وراثي، وأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

رابعاً: مبدأ استقلال القضاء:

يقضي مبدأ استقلال القضاء بأن تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية بالنص عليه في دستورها

وقوانينها، ويفرض على جميع مؤسساتها احترام ومراعاة هذا الاستقلال، وأن تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، وأن تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي وانفرادها بسلطة البت فيما إذا كانت أي مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها. كما يقضي مبدأ استقلال القضاء بأن لكل فرد الحق في أن يُحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة، ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية، لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، ويكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة ويتطلب منها أن تضمن سير الإجراءات القضائية بعدالة، واحترام حقوق الأطراف(١١).

أخذ الدستور الأردني بمبدأ استقلال القضاء، وأقام من استقلال القضاء وحصانته ضمانات أساسية لحماية الحقوق الشخصية والحريات العامة، وبالتالي، فإنه يقع من واجب القضاء مراعاة تلك الضمانات عن طريق العمل بالقواعد القانونية المستمدة من الدستور، فالسلطة القضائية كأصل عام هي وحدها من تقرر التوقيف أو الحكم بعقوبات مقيدة للحرية الشخصية، على الرغم من الإستثناء الممنوح للسلطة الإدارية فيما يتعلق بالتوقيف الإداري، حيث نصت المادة (٧) من الدستور الأردني بأن "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون".

خامساً: مبدأ المساواة في التقاضي:

تعني المساواة أمام القضاء ممارسة جميع الأفراد لحق التقاضي على قدم المساواة أمام المحاكم بلا تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو اللون أو العقيدة أو الآراء الشخصية، ولهذا تعد المساواة أمام القضاء الأساس الأول الذي يرتكز عليه حق الإنسان في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، غير أنه لا يتنافى مع مضمون مبدأ المساواة أمام القضاء أن يكون للقاضي الحرية في أن يقضي بالعقوبة الملائمة تبعا لظروف كل قضية(١٢). وقد خصص الدستور الأردني الفصل الثاني منه في المواد (5 – 3) لحقوق الأردنيين وواجباتهم، حيث نصَّ على المساواة بين الأردنيين أمام القانون في الحقوق والواجبات بغض النظر عن العرق أو اللغة أو الدين.

سابعاً: مبدأ المشروعية الإدارية(١٣):

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون أو مبدأ الخضوع للقانون، وحيث يُطلق مصطلح دولة القانون أو الدولة القانونية في الوقت الحاضر، فهو يعني خضوع كل من الحكام والمحكومين

للقانون[١٤]. ويعتبر مبدأ المشروعية جزءاً من مبدأ سيادة القانون، وبالتالي فإنه على دولة القانون أن تمنح السيادة للقانون، وتبعاً لذلك فانه يتعين أن تكون جميع هيئاتها العامة ملتزمة بهذا القانون وأن تكون قراراتها النهائية قد صدرت وفق القانون.

إن السلطة التنفيذية وعند ممارستها لاختصاصاتها وفق أحكام الدستور فإنها تخضع إلى نصوص القانون، حيث إن وظيفة السلطة التنفيذية هي وضع التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وهو النتيجة المترتبة على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات. كما أن الدستور لم يمنح السلطة التنفيذية سلطة مطلقة في ممارستها لأعمالها وتصرفاتها، فهي من ناحية خاضعة للقواعد القانونية، ومن ناحية أخرى خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

وكما أن للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار اصدار التشريعات الثانوية والقرارات الإدارية في الظروف العادية، فقد منحها المشرع صلاحية إصدار تشريعات وقرارات في الظروف الاستثنائية والتي تتمتع بقوة القوانين والقرارات العادية. وتتمثل هذه التشريعات بالقوانين غير العادية كالقوانين المؤقتة وقوانين الدفاع والأحكام العرفية، وذلك استناداً إلى نظرية الظروف الاستثنائية. وبالرغم من أن السلطة التنفيذية تملك حق إصدار مثل هذه القوانين في مثل هذه الظروف، فإنها مقيّدة بمبدأ سيادة القانون ووفقاً للشروط الواجب توافرها وكذلك خاضعة للرقابة القضائية تماماً كما في الأحوال العادية. ويجد تعطيل العمل بالقوانين العادية في الظروف الاستثنائية، والتي يجري إعمال قانون الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية بمقتضاها، مبرره وسنده الدستوري بمقتضى نصوص المواد المواد (١٢٤) و(١٢٥) من الدستور الأردني[١٥].

ثامناً: مبدأ كفالة حق الدفاع:

يعتبر حق الدفاع أحد الحقوق الطبيعية للإنسان الذي يتقرر لمصلحة الفرد ومصلحة المجتمع في تحقيق العدالة، وتكمن أهمية هذا الحق باعتباره أحد مقتضيات المحاكمة العادلة، حيث إن تنظيم هذا الحق يقتضي ألّا يتعارض مع بعض الإعتبارات العملية التي تتم بمرحلتي الإتهام والمحاكمة؛ إذ إن هذا الحق يتيح محاكمة جنائية عادلة ويساعد القاضي للوصول إلى أوجه الحق في الدعوى العمومية. ويعرف حق الدفاع بأنه "إتاحة الفرصة للمتهم للإبقاء على أصل البراءة المفترضة، وذلك بتفنيد أدلة الاتهام وقرائنه أمام سلطة التحقيق، وأمام المحكمة على سواء، و ذلك بتمكينه من إبداء أقواله بكل حرية وسماع شهوده والرد على طلباته ودفوعه، إمّا ا بالاستجابة إليها إن كان لذلك وجه، وإما بتسبيب رفضها إن كان له محل، وبوجه عام حق ما يبديه المتهم من دفوع وطلبات"[١٦].

تاسعاً: مبدأ علانية المحاكمة:

يعتبر مبدأ علانية المحاكمة من الضمانات المهمة لحسن سير العدالة وكذلك أحد عناصر المحاكمة العادلة، وتكون الجلسة علنية بحيث تتم كافة إجراءات المحاكمة بصورة علانية يسمح فيها للخصوم حضور ومتابعة جلسات المحاكمة والإطلاع على ما يتخذ فيها من إجراءات وما يدور فيها من مناقشات ومرافعات[١٧]. وتعرف علانية المحاكمة بأنها "عقد جلسة المحكمة في مكان يستطيع أي فرد من الجمهور – ما عدا الذين استثنتهم التشريعات ذات العلاقة – أن يدخله دون قيد إلّا ما يستلزمه ضبط النظام، إضافة إلى السماح بنشر وقائع المحاكمة بواسطة طرق النشر المختلفة"[١٨]. وقد أقر الدستور الأردني هذا المبدأ في المادة (٢/١٠١)، والتي نصت على أن "جلسات المحاكم علنية، إلا إذا رأت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب".

عاشراً: مبدأ تسبيب الأحكام القضائية:

يحتل مبدأ تسبيب الأحكام القضائية مكانة مهمة فيما يتعلق بإجراءات التقاضي، فإلزامية تسبيب القرارات والأحكام القضائية يعتبر من أهم الضمانات التي قررها القانون وفرضها على السلطة القضائية. ويُعرف تسبيب الأحكام بأنه مجموعة الحجج الواقعية والقانونية التي استخلص منها الحكم منطوقه عن طريق بيان مجموعة الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استندت عليها المحكمة في تكوين قناعتها بالقرار الذي تضمنه حكمها وكذلك الإشارة إلى النصوص القانونية التي أثارها النزاع[١٩].

<u>الفرع الثاني: الضمانات القانونية للتوقيف الإداري:</u>

يُعد التوقيف الإداري من الإجراءات التي منحها المشرع للسلطة التنفيذية خروجاً على الأصل الذي يقتضي حصر هذا الاختصاص بالسلطة القضائية، رغم ما تتضمنه من مساس بحق الحرية الشخصية للأفراد، وذلك طبقاً لأهمية المحافظة على النظام العام وفق ما تمليه مصلحة المجتمع، وحيث إن هذه المصلحة تتعارض مع الحرية الشخصية، فقد حرص التشريع الأردني على تضييق سلطة المساس بالحرية الشخصية وشملها بكافة الضمانات التي تضمن استخدامها بأقل ضرر ممكن، والتي سوف يتناولها هذا الفرع على النحو التالي.

١) صدور قرار التوقيف الإداري من الجهات المختصة:

من العناصر المتأصلة في الممارسة الصحيحة لسلطة الضبط الإداري أن تُمارس هذه السلطة

من قبل جهة مختصة مستقلة ومحددة تتحلى بالموضوعية والنزاهة في تصديها للقضايا المطروحة عليها للحفاظ على الأمن العام، وهذه الجهة تتمثل في المحافظ أو المتصرف، وهو ما نصّت عليه المادة (٢) من قانون منع الجرائم، يُضاف إلى ذلك أنه يتوجب على مصدر قرار التوقيف الالتزام بقواعد الاختصاص كركن من أركان القرار الإداري المتمثلة بعنصر الاختصاص الشخصي والموضوعي والمكاني والزمني[٢٠].

٢) تسبيب قرار التوقيف الإداري:

تعد معرفة أسباب التوقيف من أهم الضمانات التي كفلها القانون للموقوف في رسم خطة دفاعه، وتحديد مدى تأثير قرار التوقيف في مركزه القانوني ليصار لاحقاً إلى تحديد موقفه من إمكانية الرد على الأسباب والوقوف على مدى شرعية قرار توقيفه. وبالتالي يتوجب على جهة التوقيف أن تعلمه بأسباب توقيفه وبشكل تفصيلي وكامل، حتى يتمكن من اتخاذ خطوات فورية من الطعن في قانونية قرار التوقيف. وبالرجوع إلى ما أورده المشرّع من ضمانات التوقيف الإداري، ما نص عليه قانون منع الجرائم في المادتين (٣) و (٥) من ضرورة وجود أسباب كافية لاتخاذ قرار التوقيف وتوافر إجراءات محدّدة للجوء لمثل هذا القرار. علاوة على ذلك فقد أوجب قانون منع الجرائم على الحاكم الإداري تسبيب قراره المتضمن رفضه لربط الشخص الموقوف إدارياً بتعهد يضمن فيه حسن السيرة والسلوك، حيث لا 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 مخالفاً للقانون.

٣) مراعاة مبدأ التناسب في قرار التوقيف الإداري:

يجب مراعاة مبدأ التناسب بين المخالفة المرتكبة وجسامة الخطر الموجب للتوقيف الإداري، وأن يكون إجراء التوقيف ضرورياً وفعالاً ومجدياً ومبنياً على شبهة معقولة، وذلك تبعاً لاختلاف جسامة الأسباب أو الحالات المنصوص عليها في المادة (٣) من قانون منع الجرائم. وبناءً 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 وقوع الإخلال بالنظام العام، أي أن تكون الوسيلة فعّالة والمتمثلة بإجراء التوقيف الإداري، كما أن الضرورة تعني كذلك أن هذا الإجراء لازمٌ لتوقي الخطر دون أي تدبير آخر أقل منه إعاقة للحرية، بمعنى أن يكون متناسباً مع جسامة الخطورة التي تهدد النظام العام[٢١].

٤) اتباع الإجراءات الشكلية لإصدار قرار التوقيف الإداري:

أوجب قانون من الجرائم على الحاكم الإداري اتباع إجراءات معينة لإصدار قرار التوقيف الإداري، حيث اشترط اتباع إجراءات التحقيق والقبض المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية في إجراءات التوقيف الإداري، كضمانة للشخص الصادر بمواجهته القرار، حيث نصّت المادة (٤/٥) من قانون منع الجرائم على: "تتبع في الإجراءات التي تجري بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق باخذ 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".

وتطبيقاً لذلك، فقد قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بأنه "إذا استمع المحافظ للشهود دون أن يحلفهم القسم القانوني ويتيح الفرصة للمستدعي لاستجوابهم ومناقشتهم خلافاً لحكم الفقرة الرابعة من المادة الخامسة من قانون منع الجرائم التي تنص على أنه تتبع في الإجراءات التي تجري بمقتضى هذا القانون فيما يتعلق بأخذ الشهادة بعدد اليمين واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين... إلخ، الأصول نفسها المتبعة في الإجراءات الجزائية لدى المحاكم البدائية. ولهذا فإن قراره بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي بالاستناد إلى تحقيقات مخالفة للقانون هو قرار باطل فنقرر إلغاءه"[٢٢].

ووفقاً لأحكام المادة (٤/٥) من قانون منع الجرائم فقد منح المشرع الموقوفين إدارياً كافة الضمانات التي يتمتع بها المشتكى عليهم في قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث تعتبر هذه الضمانات قيوداً وضعها المشرّع على هيئات الضبط الإداري وذلك لحماية الحرية الشخصية للأفراد، وتتمثل هذه الضمانات في حق المشتبه به بالإحاطة بالاشتباه الوارد تجاهه، وحقه بالاستعانة بمحامٍ، وإجراء التحقيق بشفافية وحيادية، وحقه بطلب سماع شهود النفي لتوضيح موقفه وتحسين مركزه القانوني.

٥) الطعن في قرار التوقيف الإداري:

يخضع قرارات التوقيف الإداري للطعن أمام القضاء ضماناً لحق الموقوف في إعادة النظر في القرار المتخذ بحقه. وعلى الرغم من أن قانون منع الجرائم لم ينص على هذه الضمانة بشكل صريح 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 فعلاً، وبالتالي إلغاء القرار الطعين إن لم يكن الأمر كذلك(٢٣).

وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا، حيث جاء بأحد قراراتها أن "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"(٢٤). وبالرجوع إلى قانون القضاء الإداري نجده ينص في المادة (٥) على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، ومن بينها قرارات التوقيف الإداري. كذلك منح المشرّع الاختصاص للمحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة تلك القرارات.

٦) منح الموقوفين إدارياً الضمانات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية:

وضع المشرّع قيداً على هيئات الضبط الإداري بمنح المشتبه بهم كافة الضمانات التي يتمتع بها المشتكى عليهم في قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث نصّت المادة (٤/٥) من قانون منع الجرائم على: "تُتبع 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".وعلى الرغم من أن المشرّع قد منح الموقوف إدارياً الضمانات الضرورية الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية، إلّا أنه وبالوقت ذاته منح سلطات الضبط الإداري صلاحيات لا يمكن منحها إلا لجهات قضائية، كالاستجواب، وسماع الشهادة وتقييمها(٢٥).

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على التوقيف الإداري:

يتمثل التوقيف الإداري بحجز حرية الأفراد لمدة معيّنة، ويعد التوقيف واحداً من الأعمال الإجرائية التي قد يرد عليها البطلان، حيث أحاطه المشرّع ببعض الشروط الموضوعية والشكليّة اللازمة لصحته ورتّب جزاءاً على مخالفة هذه الشروط، وهي بطلان الإجراءات التي انطوى عليها قرار التوقيف. وحيث إن التوقيف الإداري يعتبر قراراً إدارياً مقيّداً للحرية الشخصية، وله طبيعة خاصة من حيث كونه قراراً إدارياً وإجراءً ضبطياً وقائياً، فإن للقضاء الإداري بسط رقابته على

مشروعية قرارات التوقيف الإداري الصادرة وفقاً لقانون منع الجرائم. لذلك يبحث هذا المطلبفي الرقابة القضائية الدستورية والإدارية والجزائية والمدنية على قرارات التوقيف الإداري على النحو الآتي.

الفرع الأول: رقابة القضاء الدستوري:

وفقاً لنص المادة (٥٩) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته[٢٦]، ونص المادة (٤) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ وتعديلاته[٢٧]، فإن المحكمة الدستورية تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، كما أن اختصاص المحكمة الدستورية يمتد ليشمل الحق بتفسير نصوص الدستور. وبالتالي فإن مناط اختصاص القضاء الدستوري بالرقابة على قرارات التوقيف الإداري تكمن في الطعن بعدم دستورية قانون منع الجرائم، وذلك بطريقين: الطريق الأول هو الطعن المباشر بدستورية قانون منع الجرائم وفقاً لنص المادة (١/٦٠) من الدستور والتي منحت كل من مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء حق الطعن المباشر في دستورية القوانين والأنظمة النافذة لدى المحكمة الدستورية. والطريق الثاني من خلال الطعن غير المباشر بدستورية قانون منع الجرائم وفقاً لنص المادة (٢/٦٠) من الدستور، والتي أجازت لأطراف الدعاوى المنظورة أمام المحاكم بإثارة الدفع بعدم الدستورية، ومن ثم إحالة ذلك الدفع إلى المحكمة الدستورية عن طريق المحكمة التي تنظر الدعوى إذا رأت أن الدفع كان جديّاً.

وقد نظرت المحكمة الدستورية في الطعن رقم (٣) لسنة ٢٠٢٢ والمقدّم أثناء نظر الدعوى التمييزية الحقوقية رقم (٢٠٢٢/٥٤٠٨) للدفع بعدم دستورية المواد (٣/٣ و ٢/٥ و ٨) من قانون منع الجرائم بداعي مخالفتها لأحكام المواد (٨، ٢٧، ١٠١، ١٠٢، ١٠٣، ١٢٨) من الدستور[٢٨]. حيث أصدرت المحكمة الدستورية الحكم رقم (١) لسنة (٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٥ بهذا الطعن. وقد انتهت المحكمة الدستورية إلى أن النصوص القانونية موضوع الطعن تخلو من أي شبهة دستورية، حيث قررت المحكمة أن النصوص المطعون بعدم دستوريتها قد جاءت تعبيراً عن إرادة المشرّع ولم تخرق حرمة النصّ الدستوري ولم تتجاوز حدوده. كما أشارت المحكمة إلى أن تلك النصوص لا تشكّل تعدياً على الاختصاص القضائي أو مصادرةً للحقوق والحريات الأساسيّة التي تضمنها الدستور، لذلك فقد قرّرت المحكمة رد الطعن.

وبالرجوع إلى الحكم المشار إليه، فإنه تضمن عدداً من المبادئ التي كرّستها التشريعات الداخلية والاتفاقيات الدولية والتي تتعلق بالتوقيف الإداري، مثلما أرسى عدداً من المبادئ القانونية الخاصّة

باختصاصات المحكمة الدستورية. ومن الممكن إيجاز تلك المبادئ على النحو التالي:

١. القضاء الدستوري هو قضاء رقابة على دستورية النصوص القانونية وليس قضاء ملاءمة النصوص القانونية التي يتبناها المشرّع.
٢. رقابة القضاء الدستوري تظل رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة ولا تمتد لرقابة السياسة التشريعية.
٣. الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية تقتصر على بحث مدى تعارض القوانين والأنظمة النافذة مع نصوص الدستور وروحه.
٤. قانون منع الجرائم هو قانون وقائي هدفه منع الجريمة ويطبق حصرياً على حالات حددتها المادة الثالثة منه.
٥. المشرّع قد أخذ من بين البدائل المتاحة بنصوص قانون منع الجرائم وهدفه في ذلك الحفاظ على الأمن العام والسلم المجتمعي.
٦. الإجراءات والتدابير الاحترازية المنصوص عليها في قانون منع الجرائم هي إجراءات تستهدف تحقيق غاياته المرجوة منعاً ودرءاً لأي اعتداء يمكن وقوعه.
٧. الأحكام الواردة في قانون منع الجرائم تكفل لكل ذي مصلحة الضمانات الأساسية للطعن في القرار الذي يتخذه المحافظ أو من يقوم مقامه، إذ إنه قرار إداري قابل للطعن وفقاً لأحكام قانون القضاء الإداري.
٨. قانون منع الجرائم قد أجاز لوزير الداخلية فرض رقابته على صحة قرار المحافظ وسلامته باعتباره سلطة رئاسية وفقاً لنص المادة (١٠) منه[٢٩]، وأن هذه الرقابة تشكّل ضمانة بأن أعمال الحكام الإداريين تقع ضمن المشروعية وتكفل حسن تنفيذ القانون بما يحقق الغاية منه.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري:

يراقب القضاء الإداري مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية، وقد استقر الفقه الإداري على اعتبار قرارات التوقيف الإداري من القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء[٣٠]. وقد كانت محكمة العدل العليا (سابقا) منذ إنشائها عام ١٩٩٢ هي صاحبة الاختصاص بالرقابة القضائية على مشروعية قرارات التوقيف الإداري، وذلك حتى صدور قانون القضاء الإداري عام ٢٠١٤ والذي تم بموجبه استحداث المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا ليكون القضاء الإداري على درجتين، حيث أصبحت المحكمة الإدارية مختصة بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، ومن بينها قرارات التوقيف الإداري، وذلك وفقاً للمادة (٥) منه.

وقد أرسى القضاء الإداري مبادئ الرقابة القضائية على القرار الإداري الصادر بالتوقيف والتي تتشكل من مجموعة من الضوابط القانونية نجملها على النحو التالي[٣١]:

- أن يصدر القرار ممن يملك حق إصداره.
- أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً.
- أن يُبنى قرار التوقيف على وقائع صحيحة وثابتة.
- أن تكون الوقائع قائمة وقت صدور قرار التوقيف.
- أن تبرر الوقائع إصدار قرار التوقيف.
- أن لا تشكل الوقائع جريمة جزائية.

وقد استقر القضاء الإداري على أن مسؤولية الإدارة بالتعويض تقوم على أساس الخطأ، فقد قضت محكمة العدل العليا بأن "مناط مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها هو قيام خطأ من جانبها، وأن يلحق صاحب الشأن ضرراً، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر"[٣٢]. كما قضت المحكمة بأنه "من المستقر عليه فقها وقضاءا أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة، وأن يصيب الفرد ضرراً نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر"[٣٣].

ينتمي قرار التوقيف الإداري إلى القرارات مستمرة الأثر، وبالتالي فإنه لا يخضع لمهلة الطعن الواردة في قانون القضاء الإداري وهي (٦٠) يوماً، حيث يحق للموقوف إدارياً الطعن في شرعية استمرار توقيفه، بحيث يعد إعادة النظر بشكل دوري في التوقيف الإداري عنصراً رئيسياً في الإجراءات من جهة الإدارة للتأكد مما إذا كان الموقوف لا يزال يمثل تهديداً على أمن الدولة، وإصدار أمر بالإفراج عنه إذا لم يعد يشكل مثل هذا التهديد[٣٤]. كما أن الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري هي 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 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[٣٥].

ومن الجدير بالذكر أنه يحق للمحامي التوكل والدفاع عن موكله أمام الحاكم الإداري وفقاً لأحكام المادة (٦/ب) والمادة (٣٢) من قانون نقابة المحامين، كما للمحامي الحق بأن يطّلع على قرار التوقيف

الذي صدر بحق موكله إذا كان من الأشخاص المصنفين في المادة (٣) من قانون منع الجرائم وفقاً لتوصيف الحاكم الإداري، وفي حال عدم تمكن المحامي من الإطلاع على قرار التوقيف لدى الحاكم الإداري بإمكانه اللجوء للمحكمة الإدارية للطعن بهذا القرار. إضافة إلى حق المحامي في الطعن بقرار التوقيف الإداري فإنه يحق له الطعن في قرار فرض الإقامة الجبرية لدى المحكمة الإدارية بدعوى الإلغاء والتعويض وفقاً لأحكام المادة (٥) من قانون القضاء الإداري[٣٦].

الفرع الثالث: رقابة القضاء الجزائي[٣٧]:

يختص القضاء الجزائي بالنظر في الجرائم الجزائية في الأردن، وفيما يتعلق بالقرارات الإدارية غير المشروعة، فإن مناط تطبيقها جريمة التعدي على الحرية الواردة في المادة (١٧٨) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، والتي نصّت على أن: (كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة). وعلّة التجريم في هذه الجريمة يكمن في كون حجز الحرية غير المشروع يعد انتهاكاً لحقوق الإنسان وأهمها حقه الطبيعي بالتمتع بكامل حريته طالما أنه تم ممارسته وفقاً للقانون[٣٨].

ومن أهم التطبيقات القضائية على رقابة القضاء الجزائي على التوقيف الإداري ما جاء بحكم محكمة صلح جزاء المفرق رقم (٢٠٠٤/١٩١)، والذي جاء فيه ما يلي: "تجد المحكمة أن المشتكى عليه المدعى عليه بالحق الشخصي وهو موظف عام بوظيفة متصرف في لواء البادية الشمالية الغربية قام بتوقيف المشتكي المدعي بالحق الشخصي من تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٧ ولغاية ٢٠٠٣/١٢/٨ دون وجه حق خلافاً لأحكام المادة (١٧٨) من قانون العقوبات، وسنداً لما تقدم تقرر المحكمة أدانة المشتكى عليه بالجرم المسند إليه والحكم عليه بالحبس ثلاثة أشهر والرسوم وإلزامه بتأدية مبلغ (٢٥٠٠) دينار قيمة الإدعاء بالحق الشخصي، وذلك بدل الأضرار المادية والمعنوية وتضمينه الرسوم والمصاريف"[٣٩].

كما جاء بقرار محكمة جزاء إربد رقم (٢٠١٤/٢٨٧٥) ما يلي: "تجد المحكمة ان المشتكى عليه قد مارس صلاحياته القانونية وفق أحكام القانون وبصفته نائباً لمحافظ إربد يقوم مقامه في حال غيابه، كما أن المشتكي لم يقدّم ما يثبت بأن المشتكى عليه قد قام بحجز حريته دون داع، وأن قيام المشتكي عليه والذي كان يشغل وظيفة نائب محافظ إربد بتوقيف المشتكي وبناءً على لائحة شكوى ومن ثم قرر الإفراج عنه بعد تقديم الكفالة اللازمة حسب الأصول فإن المشتكى عليه باتخاذه هذه الإجراءات القانونية يكون قد اتخذ ذلك الإجراء ضمن صلاحياته القانونية حسب الأصول، وعليه

فإن ما قام به المشتكى عليه لا يُشكّل بأي حال من الأحوال جرماً يعاقب عليه القانون ولا ينطبق عليه نص المادة ١٧٨ من قانون العقوبات كون توقيف المشتكي كان استناداً إلى الحالات التي نصّ عليها قانون منع الجرائم ولم يكن توقيف المشتكي في غير الحالات المنصوص عليها قانوناً، وعليه وحيث إن قرار التوقيف الذي صدر عن المشتكي عليه كان قد صدر بحكم وظيفته واستناداً لأحكام القانون مما يستوجب إعلان عدم مسؤوليته عن الجرم المسند إليه"[٤٠].

وحيث إن الحاكم الإداري هو موظف إداري، فإن المسؤولية الجزائية في هذه الحالة شخصية، ولا مجال لقيام مسؤولية الإدارة حيث إنه ليس هنالك خطأ مرفقي كأساس قانوني لازم لنهوض مسؤولية الإدارة[٤١]. حيث إنه في مثل هذه الحالات فإن المحكمة تحكم بالتعويض للفريق المتضرر على أساس قيام المسؤولية المفترضة إذا ما توافر الخطأ الجزائي، فقيام الحاكم الإداري بتجاوز صلاحياته المرسومة وفقاً لقانون منع الجرائم والخروج عن السلطة التقديرية التي منحه إياها المشرّع يرتب بحقه مسؤولية مدنية مفترضة ناشئة عن ارتكابه لجريمة التعدي على الحرية، ذلك أن القانون الجزائي لا يقر إلّا المسؤولية الشخصيّة.

الفرع الرابع: رقابة القضاء المدني:

تمارس المحاكم النظامية في الأردن حق القضاء على جميع الأشخاص في المواد المدنية وفقاً لنص المادة (٢٧) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته، وذلك دون الإخلال بالأحكام القانونية التي تمنح المحاكم الدينية أو الخاصة حق القضاء بموجب القوانين الأخرى، ويختص القضاء المدني وفقاً للمبادئ القانونية العامة في القانون المدني بالنظر في دعاوى التعويض عن الضرر. وحيث إن القرارات الإدارية بالتوقيف الإداري قد تصدر مقترنة بعدم المشروعية، فإن القانون المدني قد منح المتضرر حق اللجوء إلى القضاء المدني بالادعاء بالحق الشخصي.

يتكون الأساس القانوني لدعاوى التعويض عن الضرر في المادة (٢٥٦) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة ١٩٧٦م والتي نصّت على أن: (كل إضرار بالغير يُلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر.). بالإضافة إلى ذلك، فإنه من الممكن مخاصمة الحاكم الإداري الذي يُصدر قراراً بالتوقيف الإداري غير المشروع بصفته الوظيفية بالإستناد إلى المادة (1/288/ب) من القانون المدني[٤٢]. حيث نصّت المادة (1/288/ب) على أنه: (لا يُسأل أحد عن فعل غيره، ومع ذلك فللمحكمة بناءً على طلب المضرور إذا رأت مبرراً أن تُلزم بآداء الضمان المحكوم به على من أوقع

الضرر :ب. من كانت له على من وقع منه الإضرار سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه ولو لم يكن حراً في اختياره إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حال تأدية وظيفته أو بسببها.). ولا تقوم في هذه الحالة المسؤولية المدنية للحاكم الإداري، إنما تقوم مسؤولية الإدارة المدنية وفقاً لمبدأ مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع مع مراعاة الأحكام التي أوردتها المادة (٢٨٨) فيما يتعلق بمصدر ذلك الخطأ كأساس للمسؤولية[٤٣].

تخضع القرارات غير المشروعة الصادرة في التوقيف الإداري إلى القواعد العامة في التقادم، وبالتالي، فإن مدة تقادم المطالبة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة هي خمس عشرة سنة، وهو المبدأ التي أقرته محكمة العدل العليا في قراراها رقم (١٩٩٤/٣٦٦) بتاريخ ١٩٩٥/٤/١١. حيث أقرّت المحكمة أن الأضرار التي ترتبها القرارات الادارية غير المشروعة لا تسقط إلّا بمضي خمس عشرة سنة. وذلك على اعتبار أن التقادم الوارد في المادة (٤٤٩) من القانون المدني هو الأصل بحيث لا يخرج عليه القاضي إلّا إذا وُجد نصٌ صريحٌ، وحيث إن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى الفعل الضار وإنما تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام وهو القانون، فلا تسقط مسائلة الإدارة عنها عن طريق التعويض إلّا بالتقادم العادي.

ويعتبر الاختصاص القضائي مشتركاً بين القضاء الإداري والعادي للنظر في دعاوى التعويض عن الضرر الناشئ عن القرارات الإدارية غير المشروعة[٤٤]، وهو ما أكدت عليه محكمة التمييز بصفتها الحقوقية في حكمها رقم (٣٣٧٥ /٢٠٠٥) بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٤؛ حيث قضت المحكمة بأن: (المحاكم العادية في الأصل هي صاحبة الاختصاص الوحيدة بقضاء التعويض، إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا وعمل به والذي نصت المادة ٩/ب منه على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري، مما يعني أن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري وأن المدعي بالخيار بين أن يلجأ إلى أحد الجهتين بحيث إذا لجأ إلى إحداهما أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الجهة الأخرى.)[٤٥]. كما رأت المحكمة: (أن المشرع عندما تعرض لاختصاص محكمة العدل العليا استعمل عبارة تختص محكمة العدل العليا دون غيرها للإشارة إلى حصر الاختصاص بمحكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المعيبة في حين أنه لم يستعمل ذات العبارة (دون غيرها) في الفقرة ب التي تعرضت لاختصاص ذات المحكمة في النظر في طلبات التعويض)[٤٦].

وهو ذات الحكم الذي يجب إنزاله على تفسير نصّ المادة (٥) من قانون القضاء الإداري التي حددّت اختصاصات المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، بينما جعلت من اختصاصها النظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة تلك القرارات، ويعتبر هذا الاجتهاد إيجابياً من حيث منحه المتضرر حق اللجوء إلى القضاء العادي ذي الإنتشار الواسع في ظل مركزية القضاء الإداري، بينما يعد اجتهاداً سلبياً من حيث تضارب الإجتهاد بين القضاء الإداري والعادي[٤٧].

المبحث الثاني:
ضمانات التوقيف الإداري وفقا للقانون الدولي:

بصرف النظر عن التزاماتها التعاهدية، تلتزم جميع الدول بموجب القانون الدولي باحترام وضمان حق كل فرد في الحرية الشخصية، ويوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان ضمانات قانونية وقضائية مهمة فيما يتعلق بالتوقيف الإداري، بحيث يجب أن ينص القانون الداخلي على تلك الضمانات، كما يحظر القانون الدولي التوقيف أو الاحتجاز غير المعترف به وفقاً لقواعد القانون، بحيث تكون الدولة مسؤولة عن جميع الأشخاص الموقوفين لديها.

يؤكد القانون الدولي على إمكانية الطعن في قانونية الاعتقال الإداري أمام محكمة عادية تطبق ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة، وبالتالي فإنه من الأهمية بمكان توضيح الضمانات القانونية الدولية وكيفية تطبيقها عملياً من أجل حماية حقوق الأشخاص الموقوفين إدارياً، لذلك يسلّط المبحث الثاني الضوء على مبادئ القانون الدولي الخاصة بالتوقيف الإداري والضمانات الدولية لحماية حقوق الموقوفين إدارياً في مطلبين اثنين على النحو التالي:

المطلب الأول: مبادئ القانون الدولي الخاصة بالتوقيف الإداري:

اكتسبت الضمانات التي يتمتع بها كل من الموقوفين قضائياً وإدارياً قيمتها القانونية الإلزامية على الصعيد الدولي بإقرارها في نصوص الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أكد على كرامة الإنسان، وضرورة حماية حقوقه بموجب القانون، وقد نصّت المادة (٩) من هذا الإعلان على أنه "لا يجوز القبض على أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفاً".

وقد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادرة عام ١٩٦٦ على بعض بنود تتعلق بحقوق الإنسان في الدعوى الجزائية[٤٨]؛ إذ نصت المادة (٩/١) منه على أنه "لكل فرد الحق في الحرية وفى الأمان على شخصه، ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً، ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلّا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه". كما أوجبت الفقرة الثانية من المادة نفسها بأنه "يتوجب إبلاغ أي شخص يتم توقيفه بأسباب هذا التوقيف لدى وقوعه كما يتوجب إبلاغه سريعاً بأية تهمة توجه إليه".

وقد أكدت الاتفاقيات الدولية على وجوب أن يكون قرار التوقيف استثناءً على الأصل، وأنه لا يمكن لسلطات التحقيق اللجوء إليه إلّا في حالات وشروط خاصة تبررها مصلحة التحقيق أو المصلحة العامة، مع كفالة حقوق المتهم في الدفاع عن نفسه بمواجهة هذا الإجراء القسري، وفي هذا السياق نصت المادة (٣/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن " يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائية، سريعاً، إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية، ويكون من حقه أن يُحاكم خلال مهلة معقولة أو أن يُفرج عنه، ولا يجوز أن يكون احتجاز الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة هو القاعدة العامة، ولكن من الجائز تعليق الإفراج عنهم على ضمانات لكفالة حضورهم المحاكمة في أية مرحلة أخرى من مراحل الإجراءات القضائية، ولكفالة تنفيذ الحكم عند الاقتضاء".

كما كرّست الاتفاقيات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان مبدأ قرينة البراءة، حيث نصت المادة (٢/١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "من حق كل متهم بجريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً". كما نصّت المادة (١/١١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "كلُّ شخص متَّهم بجريمة يُعتبَر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً في محاكمة علنية تكون قد وُفِّرت له فيها جميعُ الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه"، كذلك نصت على ذات المبدأ المادة (٢/٦) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠، حيث جاء فيها أن "كل شخص يُتهم في جريمة يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته طبقاً للقانون". كما أن الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والذي اعتُمد سنة ٢٠٠٤، قد أخذ بمبدأ قرينة البراءة، حيث نصت المادة (١٦) منه على أن "كل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم بات وفقاً للقانون...".

علاوة على ذلك، فقد أكّدت الاتفاقيات الدولية والإقليمية على حق المشتكى عليه بالطعن في قرار توقيفه أمام جهة قضائية مستقلة فقد نصّت المادة (٤/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق

المدنية والسياسية على أن "لكل شخص حُرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني". كما نصّت المادة (٦/١٤) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على الضمانات ذاتها.

كما أخذت الاتفاقيات الدولية والإقليمية بمبدأ التعويض عن التوقيف التعسفي، حيث نصّت المادة (٥/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "لكل شخص كان ضحية توقيف أو إعتقال غير قانوني حق في الحصول على تعويض"، وقد تبنّى الميثاق العربي لحقوق الإنسان المبدأ ذاته، حيث نصّت المادة (٦/١٤) منه على التعويض بسبب الضرر في التوقيف التعسفي.

المطلب الثاني: الضمانات الدولية لحماية حقوق الموقوفين إداريا:

ضمنت الاتفاقيات الدولية للأفراد الحق في الحرية، وأن المساس بها لا يكون إلّا وفق القانون، وقد حرصت الاتفاقيات على تكريس عدد من الضمانات التي تكفل حماية هذا الحق. إن الجهود الدولية لا تقف عند ترسيخ الضمانات ووضع المعايير الدولية المتعلقة بضمان الحماية التشريعية لحرية الأفراد، بل يتطلب ذلك تطبيقاً داخلياً للقواعد الدولية التي كفلت هذه الحماية، ولقد أكّدت الاتفاقيات الدولية على عددٍ من الضمانات القانونية الخاصة بحقوق الموقوفين إدارياً، والتي من المفترض أن تلتزم الدول في إدخالها في تشريعاتها الداخلية وتطبيقها على صعيد القضاء الداخلي، وهي على النحو الآتي:

١- افتراض براءة الموقوف:

نصّت المادة (٢/١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على افتراض براءة الموقوف حتى يتم إدانته بموجب حكم قضائي قطعي، كما نصّت على ذلك المادة (١/١١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (٢/٦) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كما أكّد على ذلك الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

٢- حماية حق الموقوف بالتنقل:

نصّت المادة (٢/١٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه "١. لكلِّ فرد حقٌّ في

حرِّية التنقُّل وفي اختيار محلِّ إقامته داخل حدود الدولة. ٢. لكلِّ فرد حقٌّ في مغادرة أيِّ بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده"، وكذلك نصّت المادة (٢/١٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "لكل فرد حق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلاده، وفي العودة إلى بلده".

٣- معاملة الموقوف معاملة إنسانية:

نصّت المادة (١/١٠) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية، تحترم الكرامة الأصيلة في الشخص الإنساني"، كما نصت الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أن "أ. يُفصل الأشخاص المتهمون عن الأشخاص المدانين، إلّا في ظروف استثنائية، ويكونون محل معاملة على حدة تتفق مع كونهم أشخاصاً غير مدانين، ب. يُفصل المتهمون الأحداث عن البالغين، ويحالون بالسرعة الممكنة إلى القضاء للفصل في قضاياهم".

٤- الطعن بمشروعية قرار التوقيف:

من الضمانات المهمة المقررة للمتهم، تمكينه من الطعن بمشروعية قرار التوقيف أمام جهة قضائية مستقلة، وهذا ما أكّدت عليه المادة (٤/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي نصّت على أنه " لكل شخص حرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمر بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني". وفي السياق ذاته أكّدت المادة (٤/٥) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠، والمادة) ٦/١٤(من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤على حق الموقوف الطعن بمشروعية قرار توقيفه، كما أكّدت المادة (٥/٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن "لكل شخص كان ضحية توقيف أو اعتقال غير قانوني حق في الحصول على تعويض".

٥- حماية الموقوفين من تعرّضهم للتعذيب[٤٩]:

نصت المادة (٧) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "لا يجوز إخضاع أي فرد للتعذيب أو لعقوبة أو معاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينة". كما حظرت إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لسنة ١٩٨٤ ممارسة أي عمل من أعمال التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أوالمهينة أو الحاطة بالكرامة، حيث يمتد نطاق حظر ليشمل عموم الأفراد سواء كان محكوماً عليه أم مجرد متهم أو مشتبه فيه أم موقوف إدارياً[٥٠].

٦- منح الموقوفين إدارياً جميع الضمانات المقررة للموقوفين قضائياً:

نظراً لخطورة التوقيف الإداري تحديداً على الحريات والحقوق الشخصية للموقوفين، فقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الانسان المشكّلة بموجب أحكام العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن "حالات القبض أو الاعتقال الإداري للأشخاص، التي تتم بناء على تشريعات الطوارئ أو لأسباب أمنية.. تندرج في نطاق الحماية المقررة بموجب المادة التاسعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية"[٥١]. وبالتالي كفل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية للموقوفين إدارياً جميع الضمانات المقررة للموقوفين قضائياً من حيث ضرورة إحاطتهم بالتهم الموجهة إليهم، وعرضهم دون إبطاء على القضاء للنظر في مدى شرعية تقييد حريتهم، واتخاذ القرار إما بالإفراج عنهم أو باستمرار توقيفهم، وتمكينهم من مباشرة حقهم الطعن على إجراءات توقيفهم أمام القضاء.

الخاتمة:

أقرت التشريعات الدولية والداخلية مجموعة من المبادئ الأساسية التي تكفل للأفراد الحرية الشخصية، ومن أهمها افتراض قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة، كما رسّخت المبادئ الدستورية والالتزامات الدولية الضمانات الكفيلة للأفراد بضرورة حفظ حقوقهم في كافة مراحل الدعوى الجنائية وحتى صدور الحكم فيها، بما فيها الضمانات التي تكفل حقوق الأفراد أثناء التوقيف الإداري وحقهم بعدم التعسف باستخدام سلطة التوقيف.

تناول البحث النظام القانوني للتوقيف الإداري، حيث تم استعراض الأساس القانوني للتوقيف الإداري ودراسة الضمانات الدستورية والالتزامات الدولية لكل منهما، علاوة على ذلك، فقد تم البحث في الإطار التطبيقي للتوقيف الإداري عن طريق دراسته وفقاً للتشريعات الداخلية الأردنية، وكذلك دراسة الضمانات التي كفلها القانون الدولي للموقوفين إدارياً، بالإضافة إلى دراسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تتضمن التوقيف الإداري، وقد خلُص البحث في النهاية إلى عدد من النتائج والتوصيات المهمة.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

من خلال البحث في النظام القانوني والتطبيق القضائي للتوقيف الإداري ودراسة موقف القانون الدولي منه، فقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج المهمة التالية:

- لا يعد التوقيف الإداري حكماً قضائياً، وإنما إجراء وقائي يعتبر بطبيعته القانونية قراراً إدارياً صادراً عن السلطة التنفيذية، حيث يقبل الطعن بمشروعيته أمام القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً.
- يمارس القضاء الإداري رقابته على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف الإداري ممثلاً بالمحكمة الإدارية، والتي تقبل أحكامها الطعن أمام المحكمة الإدارية خلال ثلاثين يوماً.
- لا تُرفع دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن التوقيف الإداري إلّا بطريقة تبعية وفقاً لقانون القضاء الإداري، بينما كان ذلك ممكناً بصورة مستقلة أو تبعية في ظل قانون محكمة العدل العليا المُلغى.
- يحق للمحامي التوكل والدفاع عن موكله أمام الحاكم الإداري، كما يحق له الإطلاع على قرار التوقيف الذي صدر بحق موكله، كما بإمكانه اللجوء للمحكمة الإدارية للطعن بقرار التوقيف.
- يقضي مبدأ استقلال القضاء بأن السلطة القضائية هي وحدها من تقرر التوقيف أو الحكم بعقوبات مقيدة للحرية الشخصية، إلّا أن السلطة الإدارية مُنحت استثناءاً صلاحية التوقيف الإداري وفقاً لقانون منع الجرائم، الأمر الذي يعرّض قانون منع الجرائم للطعن بعدم الدستورية، ذلك أنه يمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واختصاصات السلطة القضائية.

ثانياً: التوصيات:

بعد استعراض أهم النتائج في هذه الدراسة، تعزز التوصيات الآتية من فكرة أن التوقيف إجراء تحفظي مؤقت، ويتوجب إحاطته بقيود وضوابط تضمن عدم تعسف السلطة المختصة باتخاذه عند اللجوء إليه:

- تعديل قانون منع الجرائم لوقف صلاحية الحاكم الإداري بالتوقيف ومنحها للقضاء صاحب الاختصاص الأصيل بالتوقيف، وذلك ضمانة للحرية الشخصية للأفراد.
- تحديد مدة التوقيف الإداري بما ينسجم مع ما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وضرورة تحديد الأسباب الموضوعية للتوقيف الإداري وعدم تركها خاضعة لاجتهاد الحاكم الإداري.
- إجراء تعديلات على مسألة تقديم كفالة بحسن السيرة والسلوك للمدة التي يقررها الحاكم الإداري،

وتحديد عدد المرات التي سيتم وضع الموقوف إدارياً تحت مراقبة الشرطة وفرض الإقامة الجبرية، وخصم مدة التوقيف الإداري من مدة محكومية المُشتكى عليه فيما إذا كان توقيفه نتيجة لجريمة ارتكبها.

- جعل الإستعانة بمحامٍ أمام سلطات الضبط الإداري إلزامياً تحت طائلة البطلان بالنص على ذلك صراحة، حيث يؤدي ذلك إلى وجود جهة قانونية أكثر دراية بالإجراءات والضمانات الواجب اتباعها، وكذلك حماية لحرية الأفراد الشخصية.
- أن يكون تسبيب القرار الإداري مسألة وجوبية، لتسهيل رقابة القضاء على مشروعيتها، كذلك النص على اعتبار قرارات التوقيف من القرارات الإدارية المستمرة والتي يجوز الطعن بها كلما كان ذلك ممكناً قانوناً، وألّا تتقيد بميعاد.

الهوامش:

(١) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون/ ديسمبر ١٩٦٦، والنافذ بتاريخ ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.

(٢) الدستور الأردني وتعديلاته لعام ١٩٥٢.

(٣) ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، شركة مطابع الطوبجي التجارية، مصر، ١٩٩٢، ٢٩٣.

(٤) نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، دار الثقافة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص٢٤٧-٢٤٩.

(٥) عبدالرؤوف الكساسبة، ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٢)، العدد (١)، ٢٠١٥، ٢٨٥.

(٦) سليم حتاملة، أحكام التوقيف الإداري وضماناته الموضوعية والإجرائية، دراسة في القانون الأردني، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس، ٢٠١٤، ٨٣.

(٧) فراس الشرفات، الرقابة القضائية على الجوانب الموضوعية في قرار التوقيف الإداري، رسالة

ماجستير، جامعة آل البيت، ٢٠١٥، ١٤.

(٨) سليم حتاملة، المرجع السابق، ٨٣.

(٩) سليم حتاملة، المرجع السابق، ٨٣.

(١٠) محمد العلوان، الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية لمحاكمة المتهم، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلّد ٤٤، العدد ٣، ٢٠١٧،. 171

(١١) مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المعتمدة بمؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من ٢٦ آب/أغسطس إلى ٦ أيلول/ديسمبر ١٩٨٥، والمعتمدة بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة (٣٢/٤٠) المؤرخ في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥، و(١٤٦/٤٠) المؤرخ في ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٥م.

(١٢) محمد العلوان، الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية لمحاكمة المتهم، ٢٠١٧، المرجع السابق، ص١٧١.

(١٣) يستمد مبدأ المشروعية قواعده القانونية من مصادر مكتوبة وغير مكتوبة، ولا خلاف في أن القواعد القانونية المكتوبة هي التي وضعتها السلطة المختصة بالتشريع، أما المصادر غير المكتوبة فتشمل العرف والمبادئ العامة للقانون الإداري الذي فصل القضاء بمقتضاه في العديد من المنازعات الإدارية التي عرضت عليه، وجرى اتباعه ويعتبر بحكم القاعدة القانونية ومصدر من المصادر الشرعية غير المكتوبة على اعتبار أنه يجوز للقضاء الإداري في مثل هذه الحالة الالتجاء إلى هذه القاعدة في حال عدم مخالفة ذلك لنصوص التشريع ويلزم القضاء بضمان تطبيقها باعتبارها قواعد ملزمة كالقواعد القانونية المكتوبة.
المحكمة الإدارية العليا، الحكم رقم ١٨٤ لسنة ٢٠٢٠، الصادر بتاريخ 2020/07/29، موقع قرارك الإلكتروني.

(١٤) عمر الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠١، ص١٧.

(١٥) المادتان (١٢٤) و(١٢٥) من الدستور الأردني.

(١٦) فريد محمد أحمد، احترام حق الدفاع ضمانة للمحاكمة العادلة، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد ١٩، ٢٠١٨، ص١١٩.

(١٧) محمد العلوان، المرجع السابق، ص١٧٢–١٧٣.

(١٨) محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩١، ص٣١٨-٣١٩.

(١٩) محمد العلوان، المرجع السابق، ص١٧٤.

(٢٠) سليم حتاملة، المرجع السابق، ص٩١.

(٢١) سليم حتاملة، المرجع السابق، ص٩١.

(٢٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٦١/٦١.

(٢٣) سليم حتاملة، أحكام التوقيف الإداري وضماناته الموضوعية والإجرائية، ٢٠١٤، المرجع السابق، ص٩٢.

(٢٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٠٠١/٥٤٣.

(٢٥) عبدالرؤوف الكساسبة، المرجع السابق، ص٢٩٣.

(٢٦) المادة (٥٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

(٢٧) المادة (٤) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ وتعديلاته.

(٢٨) المحكمة الدستورية، الحكم رقم (١) لسنة (٢٠٢٣) بتاريخ ٢٠٢٣/١/١٥، الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية.

(٢٩) المادة (١٠) من قانون منع الجرائم.

(٣٠) فراس الشرفات، الرقابة القضائية على الجوانب الموضوعية في قرار التوقيف الإداري، المرجع السابق، ص١٥.

(٣١) نوفان العجارمة، وأحمد العويدي، رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، عدد ٣، مجلد ١٧، ٢٠١١، ص٢٣٠.

(٣٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٥/٢٩٠، موقع قرارك الإلكتروني.

(٣٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٩٩٧/٥٦، موقع قرارك الإلكتروني.

(٣٤) سليم حتاملة، المرجع السابق، ص٩٢.

(٣٥) سليم حتاملة، المرجع السابق، ص٩٢.

(٣٦) نقابة المحامين الأردنيين، دليل المحامين في إجراءات التوقيف ما قبل المحاكمة، لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان، ٢٠١٨، ٣١.

(٣٧) يُستخدم مصطلح "القضاء الجزائي" ومصطح "القضاء الجنائي" بشكل متبادل باعتباره فرعاً من فروع القضاء العادي والذي يختص بالفصل في الدعاوى الجزائية، إلّا أن الدراسة تستخدم مصطلح "القضاء الجزائي"، وهو المصطلح ذاته الذي يستخدمه الدستور الأردني في المادة (١/١٠٣) منه، والتي نصّت على أن: (تمارس المحاكم النظامية اختصاصاتها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق احكام القوانين النافذة المفعول في المملكة على أنه في مسائل الاحوال الشخصية للأجانب أو في الأمور الحقوقية والتجارية التي قضت العادة في العرف الدولي بتطبيق قانون بلاد أخرى بشأنها ينفذ ذلك القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون.).

(٣٨) جهاد الجازي وعبد الله احجيلة، المسؤولية الإدارية عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة في النظام القانوني الأردني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد ٤٤، العدد ١، ٢٠١٧، ٣٢١.

(٣٩) حكم محكمة صلح جزاء المفرق رقم (٢٠٠٤/١٩١) تاريخ ٢٠٠٥/١/٢٦.

(٤٠) حكم محكمة صلح جزاء إربد رقم (٢٠١٤/٢٨٧٥) تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٥، موقع قرارك الإلكتروني.

(٤١) جهاد الجازي وعبد الله احجيلة، المرجع سابق، ص٣٢١.

(٤٢) جهاد الجازي وعبد الله احجيلة، المرجع سابق، ص٣٢١.

(٤٣) جهاد الجازي وعبد الله احجيلة، المرجع السابق، ص٣٢١.

(٤٤) جهاد الجازي وعبد الله احجيلة، المرجع السابق، ص٣٢٢.

(٤٥) حكم محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم ٣٣٧٥ لسنة ٢٠٠٥، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٤.

(٤٦) المرجع ذاته.

(٤٧) خلدون عبيدات، الرقابة القضائية على التوقيف الإداري في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ٢٠٠٨، ص١٩١.

(٤٨) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٤٩) المادة (١) من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

(٥٠) اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أصبحت نافذة في ٢٦ حزيران/ يونيه ١٩٨٧.

(٥١) تقرير لجنة حقوق الإنسان المشكّلة بموجب أحكام العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الملحق الخامس، ١٩٨٢، ٩٥-٦.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

- فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
- محمد يوسف علوان، محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان: الحقوق المحمية – الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤.
- ممدوح إبراهيم السبكي، حدود سلطات مأمور الضبط القضائي في التحقيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، شركة مطابع الطوبجي التجارية، مصر، ١٩٩٢.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

- **رسائل الدكتوراه:**

- محمود عبابنة، التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراة، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٧.

- **رسائل الماجستير:**

- فراس الشرفات، الرقابة القضائية على الجوانب الموضوعية في قرار التوقيف الإداري، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ٢٠١٥.

ثالثاً: الأبحاث المنشورة:

- جهاد الجازي وعبد الله احجيلة، المسؤولية الإدارية عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة في النظام القانوني الأردني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد ٤٤، العدد ١، ٢٠١٧، ٣٢١.
- سليم حتاملة، أحكام التوقيف الإداري وضماناته الموضوعية والإجرائية، دراسة في القانون الأردني، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة السلطان قابوس، ٢٠١٤.
- عبد الرحمن العرمان، التوقيف الإداري وآثاره، مجلة العلوم القانونية، المجلد (٣١)، العدد (١)، ٢٠١٦.

- عبد الرؤوف الكساسبة، ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٢)، العدد (١)، ٢٠١٥.
- عقل مقابلة ومأمون أبو زيتون، الرقابة القضائية على التوقيف ضمان لحق الإنسان بالحرية: دراسة مقارنة، أبحاث اليرموك: سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢ج، المجلد ٢٧، ٢٠١١.
- فريد محمد أحمد، احترام حق الدفاع ضمانة للمحاكمة العادلة، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، العدد ١٩، ٢٠١٨.
- محمد العلوان، الضمانات الدستورية والقانونية والقضائية لمحاكمة المتهم، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلّد ٤٤، العدد ٣، ٢٠١٧.
- محمد نواف الفواعرة، القيود القانونية على قرار التوقيف في مرحلة ما قبل المحاكمة: دراسة مقارنة، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد ٢٠، العدد ٣، ٢٠١٤.
- نوفان العجارمة، واحمد العويدي، رقابة محكمة العدل العليا على القرارات الإدارية الصادرة بالتوقيف، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، عدد ٣، مجلد ١٧، ٢٠١١م.