

الرقابة على الخطأ الظاهر في قرار الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع
الجرائم الأردني رقم (7) لسنة (1954)
د. حمدي سليمان القبيلات*

تاريخ وصول البحث: 2023/10/31 م تاريخ قبول البحث: 2024/1/3 م

الملخص

يناط بالحاكم الإداري دور مهم في حفظ وحماية النظام العام، لما يملكه من صلاحيات واسعة بمقتضى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، ولكن هذه الصلاحيات قد يساء استعمالها، مما يستوجب رقابة صارمة عليها، وتتمثل مشكلة البحث بالممارسات غير القانونية وتعسف بعض الحكام الإداريين في إصدار قرارات تتعلق بالتوقيف والاعتقال الإداري غير المبرر، ومن ثم يحتاج ضبط تشريعي وتعديل في السلطة التقديرية الواسعة، بحيث تكون ضمن نطاق أكثر تقييدا لا سيما في مدة التوقيف وشروطه والتسبب في قرار التوقيف، وقد توصلت الدراسة إلى أن القضاء الإداري الأردني لم يأخذ بنظرية الخطأ الظاهر في ميدان الضبط الإداري وتحديدًا في رقابته على قرارات الحكام الإداريين، وأوصت الدراسة بضرورة الأخذ بها وتطبيقها على غرار القضاء الإداري المقارن بما يكفل حقوق وحريات الأفراد في مواجهة سلطات الحاكم الإداري الواسعة.

الكلمات المفتاحية: الحاكم الإداري، السلطة التقديرية، الخطأ الظاهر، القضاء الإداري، ضبط إداري.

* أستاذ دكتور، كلية الشريعة والقانون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية.

The Control on the Apparent Error in the Administrative Governor's Decision in Accordance with the Jordanian Crime Prevention Law No. (7) of (1954)

ABSTRACT

The administrative governor exercises an important role in preserving and protecting public order, because he has broad powers in accordance with the Crime Prevention Law No. (7) of 1954. However, these powers may be misused, which requires strict control on them. The problem of the study is illegal practices and the arbitrariness of some administrative governors in issuing decisions related to unjustified arrest and administrative detention, therefore it necessitates legislative control and an amendment to the broad discretionary power, so that it is within a more restrictive scope, especially with regard to the duration of detention, its conditions, and the reason for the detention decision. The study concluded that the Jordanian administrative judiciary did not take into account the theory of apparent error in the field of administrative control, specifically in its control on the decisions of administrative rulers. The study recommended the necessity of adopting and applying it along the lines of comparative administrative judiciary, in a way that guarantees the rights and freedoms of individuals in the face of the broad powers of the administrative ruler.

Keywords: administrative governor, discretionary authority, apparent error, administrative judiciary, administrative control.

المقدمة:

تعمل جهات الضبط الإدارية المختصة على إقامة توازن بين متناقضين هما: حفظ النظام من جهة، واحترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى، بحيث لا يتم التضحية بأحدهما لحساب الآخر، وهذا يتطلب سلطة تقديرية واسعة في تقدير أسباب ومحل قرارها الضبطي، وحيث أن السلطة التقديرية لطالما كانت مجالاً خصها للانحراف باستعمال السلطة وإساءة استخدامها، كان لا بد من وجود قضاء إداري متخصص ومتمرس مراقب لضمان عدم حدوث ذلك، ويدرك دوره كحامٍ لحقوق وحرّيات الأفراد، مقتدياً بذلك بالاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري المقارن في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وعلى رأسها رقابة الخطأ الظاهر في التقدير التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة من الناحية النظرية في أنها تقدم قراءة متخصصة غير مسبقة لمدى رقابة القضاء الإداري الأردني على قرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم، وفقاً لنظرية الخطأ الظاهر في التقدير، ومن الناحية العملية تُعد الدراسة ذات أهمية خاصة للحكام الإداريين لضمان مشروعية قراراتهم الإدارية الصادرة بمقتضى قانون منع الجرائم، وكذلك حافزاً للقضاء الإداري الأردني للأخذ بالاتجاهات الحديثة لرقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة وتحديد الحاكم الإداري.

أهداف الدراسة:

- استجلاء حدود السلطة التقديرية للحاكم الإداري عند ممارسة صلاحياته بمقتضى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.
- بيان مدى ممارسة القضاء الإداري الأردني لرقابة الخطأ الظاهر في التقدير على قرارات الحكام الإداريين الصادرة بمقتضى قانون منع الجرائم.

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في أن المشرّع وبمقتضى قانون منع الجرائم قد منح الحاكم الإداري (المحافظ والمتصرف) سلطة تقديرية واسعة لممارسة صلاحياته بمقتضى قانون منع الجرائم، وباتت هذه الممارسات تشكل خطراً حقيقياً على حقوق وحرّيات الأفراد، رغم وجود رقابة قضائية على هذه القرارات الإدارية، إذ إنها كثيراً ما تنتهي إلى أن الحاكم الإداري يمارس سلطة تقديرية في

هذا الشأن، ولا تجاوز حدود مبدأ المشروعية، وعليه تتعلق مشكلة البحث بالممارسات غير القانونية وتعسف بعض الحكام الإداريين في إصدار قرارات تتعلق بالتوقيف والاعتقال الإداري غير المبرر، ومن ثم يحتاج ضبط تشريعي وتعديل في السلطة التقديرية الواسعة، بحيث تكون ضمن نطاق أكثر تقييدا لا سيما في مدة التوقيف وشروطه والتسبب في قرار التوقيف.

منهج الدراسة:

أتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج المقارن مع القضاة الإداريين الفرنسي والمصري فيما يتعلق بالاجتهادات القضائية.

الدراسات السابقة:

- دراسة سليم الحتملة بعنوان أحكام التوقيف الإداري وضمائنه الموضوعية والإجرائية – دراسة في القانون الأردني، بحث منشور عام 2014 في مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية/جامعة السلطان قابوس، وجاءت الدراسة عامة وشاملة لأحكام التوقيف الإداري، وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها انصبحت فقط على رقابة الخطأ الظاهر في تقدير الحاكم الإداري لمحل قراراته بمقتضى قانون منع الجرائم.
- دراسة عبد الرؤوف الكساسبة بعنوان ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)، بحث منشور في مجلة دراسات/الجامعة الأردنية عام 2015، وتركزت الدراسة على ضمانات التوقيف من منظور إداري وفقا للقواعد المقررة في القانون الإداري، ومن منظور جزائي وفقا لقانون أصول المحاكمات الجزائية، وتختلف دراستنا عن هذه الدراسة في أنها انصبحت فقط على رقابة الخطأ الظاهر في تقدير الحاكم الإداري لمحل قراراته بمقتضى قانون منع الجرائم.

خطة الدراسة:

تم تقسيم الدراسة إلى مطلبين:

- المطلب الأول: ماهية الخطأ الظاهر في محل القرار الإداري (قرار الحاكم الإداري نموذجاً).
- المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على الخطأ الظاهر في السلطة التقديرية لقرارات الحاكم الإداري.

المطلب الأول:

ماهية الخطأ الظاهر في محل القرار الإداري (قرار الحاكم الإداري نموذجاً):

إن البحث في مفهوم الخطأ الظاهر في تقدير محل قرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم يتطلب منا تحديد مدلول السلطة التقديرية التي يملكها الحاكم الإداري في هذا الشأن ابتداءً، ومن ثم البحث في مدلول الخطأ الظاهر في تقدير ركن المحل في قراراته بعد ذلك، وهذا ما سيتم تناوله تباعاً في فرعين متتاليين.

الفرع الأول:

مدلول السلطة التقديرية للحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم:

يُنظر للسلطة التقديرية في ميدان عمل الإدارة العامة عموماً على أنها امتياز ممنوح للإدارة؛ كي تمارس عملها وتنفذ مهامها على أكمل وجه، وبأفضل الطرق وأيسرها مما ينعكس إيجاباً على فاعلية الإدارة وكفاءتها، وتكون سلطة الإدارة تقديرية عندما يترك لها المشرع حرية التدخل واختيار التصرف الملائم، وأبرز مجالاتها ما هو مخول للإدارة في باب الحفاظ على النظام العام في ميدان الضبط الإداري. والسلطة التقديرية تقابلها السلطة المُقيّدة أو الاختصاص المُقيّد، فالإدارة إذا كانت صلاحياتها غير مقيّدة في مجال ما فمعناه أن القانون لا يلزمها بالتصرف وفق منهج معيّن، وبالتالي فإن امتناعها عن التصرف، أو اختيارها لحل دون آخر، يكون تصرفاً مشروعاً، ولا تعقيب عليها في ذلك. وأما إذا كانت سلطتها مُقيّدة فمعناه أنه إذا تحققت شروط محددة مسبقاً فإن على الإدارة أن تتصرف بقوة القانون على نحو محدد، وليس أمامها أي حرية للوقوف موقفاً مخالفاً لما نص عليه القانون. فالسلطة التقديرية تمارس في المجالات التي تركها المشرع بإرادته لتقدير الإدارة من دون أن يحددها في هذا المجال بقواعد مُقيّدة لتصرفها، وهو - أي المشرع - ما فعل ذلك إلا لتفهمه المساحة الملائمة لتحقيق الأهداف التي تتوخاها الإدارة من المصالح العامة. وبناءً على هذا فالسلطة التقديرية، هي أعمال الإدارة لحرية في ممارسة نشاطها، عندما لا يكون هذا النشاط قد حُدّد مسبقاً من قبل القانون، بينما تكون سلطتها مُقيّدة عندما تفقد حرية الاختيار في حالة ما إذا كان تصرفها محدداً سلفاً من قبل القانون¹. وعُرِّفت محكمة العدل العليا السلطة التقديرية بقولها "السلطة التقديرية المعطاة للإدارة تعني أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الغرض الذي هدف إليه القانون"⁽²⁾.

وعرّف الفقه الفرنسي السلطة التقديرية بأنها القدر من الحرية الذي يتركه المشرع للإدارة كي تباشر وظيفتها الإدارية على أكمل وجه، وكذلك قيل إن سلطة الإدارة تكون تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها اختصاصات معينة بصدد علاقاتها مع الأفراد، الحرية في أن تتدخل أو أن تمتنع عن التدخل، ووقت هذا التدخل وطريقته، ومضمون القرار الذي تصدره في هذا

الشأن. أي أن السلطة التقديرية للإدارة تتمثل في حرية التقدير التي يعطيها المشرع للإدارة لكي تحدد ما الذي ترى أن تفعله، وما الذي ترى أن تتخلى عنه، من غير أن يُحدد لها المبررات التي تلتزم بممارسة اختصاصاتها على أساسها⁽³⁾. وكذلك إن السلطة التقديرية للإدارة تتحقق، عندما تكون للإدارة حرية اختيار قرار من بين عدة قرارات مشروعة، على أن يتناسب هذا الأخير مع الظروف القائمة. أما الفقيه (فالين) فيعتبر أن مجال الاختصاص التقديري للإدارة أنه يمكن أن يكون للإدارة حرية تقدير التزاماتها القانونية بأي حال من الأحوال، بل تكون اختصاصاتها في هذا الحالة محددة. ولا تكون سلطاتها تقديرية إلا في حالة تحديد مناسبة اتخاذ قرار معين، أو اتخاذه في صورة بعينها، أو اتخاذه في وقت معين، فهي ملزمة بما هو شرعي، ولكنها حرة فيما هو صالح⁽⁴⁾.

وقد منح المشرع للإدارة هذه السلطة اعترافاً منه بأنها أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل، واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، لأنه مهما حاول لا يستطيع أن يحصر جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويرسم الحلول المناسبة لها، فالسلطة التقديرية ضرورة لحسن سير العملية الإدارية وتحقيق غاياتها⁽⁵⁾، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا "... خاصة وأن المشرع لم يقيد مجلس الوزراء بأي قيد عند استعماله لسلطاته التقديرية في سبيل تسيير مرافق الدولة على أكمل وجه بما يحقق الصالح العام، وأن هذه السلطة مطلقة لا يحدها إلا قيد حسن استعمالها"⁽⁶⁾.

وقد بينت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها مبررات السلطة التقديرية للإدارة، بقولها "إن مبدأ المشروعية الإدارية يقوم على وجود قواعد تلزم جهة الإدارة باحترامها ومراعاتها في نشاطها وتصرفاتها، وهذه القواعد تملي على الإدارة قيوداً لصالح الناس، ومع ذلك فإن حماية حرية الأفراد والناس ينبغي ألا يُنسبنا حاجة الإدارة إلى قسط من الحرية تكفل لها حسن إدارة المرافق العامة، وإذا كان من الضروري الحيلولة دون استبداد الإدارة مع الأفراد، فلا بد أيضاً من تحرير الإدارة من طابع الآلية والجمود، وأن نجنبها ما استطعنا طريق روتينها الإداري العقيم، وعلينا أن لا نغل أيدي عمالها ونميت فيهم ملكة الخلق وروح الابتداع والابتكار، وذلك ما دفع القضاء والفكر بل والشارع في فرنسا وغيرها من الأمم التي بلغت شأنها يذكر في مجالات القانون الإداري ونظمه، إلى الأخذ بمذهب ضرورة تقرير بعض الامتيازات التي من شأنها خلق موازنة عادلة بين القيود التي فرضها مبدأ المشروعية، على حرية الإدارة حماية لحرية الأفراد من جهة،

وبين ضرورة تخليص الإدارة من طابعها الروتيني الآلي ضماناً لحسن سير الإدارة، وسلامة تشغيل دولابها من جهة أخرى، فجاءت الموازنة المنشودة بمنح جهات الإدارة قسطاً متفاوتاً من الحرية في صورة امتيازات متنوعة وفي مقدمتها السلطة التقديرية، تحررها من مجرد تنفيذ القوانين ولوائحها، مراعاة لحسن مقتضيات العمل وما تتطلبه الحياة الإدارية من ضرورات، فالسلطة التقديرية إذن لازمة لحسن سير الإدارة لزوم السلطة المحدودة لحماية الأفراد وحرّياتهم...⁽⁷⁾

وحيث إن قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 هو من تشريعات الضبط الإداري الذي يُنَاط تطبيقه بالحاكم الإداري (وعلى وجه الخصوص المحافظ والمتصرف)، باعتبارهما معنيين بالمحافظة على النظام العام بمختلف صوره، كان لزاماً على المشرع أن يمنحهما سلطة تقديرية واسعة تمكنهما من ذلك، سواء ما تعلق منها بركن أو السبب أو ركن المحل، إذ إنه من غير المتصور أن يُحدد المشرع على نحو دقيق وحصري الحالات التي تستدعي تدخل المحافظ أو المتصرف بموجب قانون الجرائم، وإن كان قد حددها على نحو عام، وبذات الاتجاه يستحيل على المشرع أن يُحدد للحاكم الإداري المختص طبيعة ونوع تدخله للمحافظة على النظام العام نظراً لاختلاف كل حالة عن الأخرى، وتباين ظروف ووقائع كل حالة حتى وإن تشابهت في الظاهر، فليس كل فعل من ذات الجنس أو النوع يكون له ذات الخطورة في أي مكان أو زمان، فمثلاً ليس كل جريمة قتل يعقبها خطر على النظام العام بذات الشدة والمواصفات، فهناك جرائم قتل يأخذ القانون مجراها في متابعتها دون أي تداعيات أو خطر تخلّفه على النظام العام، وهناك جرائم قتل تؤدي من لحظة وقوعها إلى الخطر على النظام العام؛ بسبب ظروف ارتكابها أو طبيعة سكان المنطقة التي وقعت في نطاقها، مما يستدعي على وجه السرعة تدخل الحاكم الإداري في الثانية حفظاً للنظام العام، وعدم تدخله في الأولى باعتبار دوره وقائي وليس عقابي، وهذا جوهر الضبط الإداري الذي يُميّزه عن الضبط القضائي⁽⁸⁾. وعليه يكون قرار الحاكم الإداري صحيحاً ما دام يقع في نطاق سلطته التقديرية دون غلو أو شطط، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية "إن التوقيف الإداري الممنوح للمستدعي ضده لم يُعط عبثاً وإنما جاء للمحافظة على الأمن والسلامة بعد التحقيق مع الشخص المطلوب، وهو ما تم مع المستدعي (نشير إلى التحقيقات المحفوظة إلى يمين الملف)، كما أنه لا بد من ثبوت إن وجود المستدعي حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس، ومن المعتادين على اللصوصية (نشير إلى كشف أسبقياته)، ولما كان الثابت من البيئة المقدمة في الدعوى ومن كشف أسبقيات المستدعي الجرمية أنه من أصحاب السوابق الجرمية وقد أُحيل إلى المحاكم بعدة جرائم أغلبها السرقات، وإن تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس وعلى أمنهم

وسلامتهم، ولا يرد الاحتجاج بأن القضايا التي أُحيل بها المستدعي إلى المحاكم المختصة قد صدر فيها عفو عام ما دام إن تلك القضايا تشير إلى خطورته على المجتمع، وحيث إن المستدعي ضده عندما أصدر قراره الطعين قد استند إلى أن المستدعي من الأصناف الخطرة المنصوص عليها بالمادة 3 من قانون منع الجرائم، وحيث إنه قد اشترط لإطلاق سراحه تقديم كفالة عدليه قيمتها (200000) دينار من كفيل معتبر لضمان عدم قيامه بأية أفعال من شأنها تكدير صفو الأمن والطمأنينة العامة، ولما كان ذلك وكان البين ومن خلال ما قدم من بيانات إن المستدعي من المعتادين على أفعال السرقات مما يكون معه إن الإجراءات التي قام بها المستدعي ضده تتفق والقانون⁽⁹⁾. وكذلك قضت " حيث إن المستدعي ضده قد أصدر قراره الطعين بموجب اختصاصه المحدد له في القانون، وباعتبار أن ترك المستدعيين طليقين يشكل خطراً على الأمن والسلامة العامة، وحيث إن ذلك يدخل ضمن اختصاصه وسلطته التقديرية؛ فإن القرارين الطعنين يكونان متفقين والقانون⁽¹⁰⁾.

ولا خوف من منح الإدارة السلطة التقديرية، طالما هناك سلطة قضائية مقابلة لها تستطيع أن تحدّها أو توازنها إن هي انحرفت عن مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ المشروعية، كذلك مع وجود السلطة المُقيّدة في الحقوق والحريات للأفراد فلا يترك مجال للإدارة في هضمها والتجاوز عليها⁽¹¹⁾. ونشير في ختام هذا الفرع إلى أن الحاكم الإداري المختص بتطبيق قانون منع الجرائم هو المحافظ أو المتصرف، وذلك وفقاً للمادة (37/ب) من نظام التشكيلات الإدارية وتعديلاته رقم (47) لسنة 2000⁽¹²⁾. وتجدر الإشارة هنا إلى أن سلطة الإدارة إزاء ركن الاختصاص هي سلطة مُقيّدة، ولا تملك أي هامش للتقدير في هذا الشأن⁽¹³⁾. لا سيما مع عدم جواز تفويض اختصاصات المحافظ أو المتصرف المناطة بهما بمقتضى قانون منع الجرائم.

الفرع الثاني:

مدلول الخطأ الظاهر في تقدير محل قرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم:

لم يقف مجلس الدولة الفرنسي في ممارسة رقابته على سلطة الإدارة في التقدير عند حدود رقابته التقليدية، التي لم تكن تنسجم مع التطورات الحاصلة في مجالات النشاط الإداري الحديثة، وإنما مد هذه الرقابة إلى مشارف الملاءمة في التقدير الإداري؛ كي يتمكن من الإمساك بنقطة التوازن الدقيقة بين فاعلية العمل الإداري من ناحية، وبين ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية أخرى، دون أن يضحي بأحدهما في سبيل الآخر. وقد ظهرت أولى ملامح هذا

التوسع في رقابة المجلس منذ النصف الأخير من القرن الماضي، وبالتحديد عام 1961 عندما أتجه إلى فرض رقابته على التكييف القانوني للوقائع في الحالات التي كانت مستثناة في قضائه من ذلك، كما هو الشأن بالنسبة لمجموعة قرارات الضبط الإداري العليا المتصلة بسلامة الدولة والمحافظة عليها، ومجموعة القرارات ذات الطابع العلمي أو الفني المعقد، متوسلا في ذلك بنظرية الخطأ الظاهر أو البين في التقدير، وقد سُميت هذه الحالة برقابة الخطأ الظاهر في تكييف الوقائع، ثم ما لبث أن مد المجلس تطبيق هذه النظرية إلى مجال آخر كان محجوبا عن رقابته كأصل عام، وهو يتعلق بتقييم أهمية الوقائع وما إذا كانت تبرر القرار من عدمه، وقد أُطلق على هذه الحالة رقابة الخطأ الظاهر في التقييم، أي أن الرقابة باتت تطل ركني السبب والمحل معا لما لهما من علاقة وثيقة تربط بينهما، مما أوجب على الإدارة أن تتحلى عند إجراءاتها لعملية تكييف الوقائع أو تقييمها واتخاذ ما يلزم لمواجهة أكبر قدر من المعقولية والاعتزان، والنأي بنفسها عن الوقوع فيما يمكن اعتباره خطأ ظاهرا وساطعا في التقدير⁽¹⁴⁾.

ومن نافلة القول إن رقابة الخطأ الظاهر في التقدير من ابداعات مجلس الدولة الفرنسي، وكان أول أحكامه حكم السيد (جومل)، وبموجبه تم إلغاء رفض الترخيص له بالبناء لمساحته بأحد المعالم التذكارية¹⁵. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يضع تعريفا للخطأ الظاهر واكتفى بالإشارة إلى مضمون الفكرة التي يقوم عليها، بتريديد بضع عبارات أصبحت شبه مستقرة مفادها أن تقدير الإدارة في هذا الشأن أو ذاك، لا يكون خاضعا لرقابة القاضي الإداري إلا إذا قام على وقائع مادية غير موجودة أو شابه خطأ في القانون أو انحرف في السلطة، أو بُني على غلط بين أو خطأ ظاهر وذلك دون أي محاولة مباشرة من المجلس، لتحديد ماهية الخطأ الظاهر⁽¹⁶⁾. كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في تعريفها للخطأ الظاهر في التقدير، بأنه "ذلك التقدير ظاهر الخطأ وعلى عكس ما تقتضيه طبيعة الأشياء ويمكن معرفة حقيقته للرجل العادي"⁽¹⁷⁾.

ومن جهتها استخدمت محكمة العدل العليا الأردنية مصطلح عدم الملاءمة الظاهرة مقتدياً في ذلك بالقضاء الإداري المصري الذي استخدم ذات المصطلح تعبيرا عن الخطأ الظاهر في التقدير⁽¹⁸⁾، وهو ذات مسلك المحكمة الإدارية الأردنية الحالية التي التزمت باستخدام ذات المصطلح لاسيما في منازعات التأديب، فقالت "وأما بشأن دفع المستدعي بالغلو بالعقوبات المفروضة على المستدعي، فإن محكمتنا تجد إن القول بالغلو في العقوبة يقتضي عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره..."⁽¹⁹⁾. وكذلك قالت "إن الغلو في العقوبة

يعني عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، فتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب، فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء، ويخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية⁽²⁰⁾.

ويمكن القول إنه هو الخطأ الواضح الذي يثيره الخصوم ويدركه القاضي، والذي لا يترك مجالاً للشك لكل عقل نير وتفكير عقلائي سليم، وهو ذلك الخطأ الجسيم الواضح الذي يقفز إلى العيون حتى بالنسبة لغير الخبير، وتتجلى قيمة نظرية الخطأ الظاهر في هذا التقدير، في إن الإدارة حرة في التقدير، ولكنها ليست حرة في أن تُخطئ خطأ ظاهراً في هذا التقدير، أي تنتهي السلطة التقديرية للإدارة عند بداية الخطأ الظاهر في التقدير. والخطأ الظاهر في التقدير، هو الذي لا يختلف عليه اثنان بالتفكير المنطقي السليم حتى يتصف بصفة الخطأ الظاهر في التقدير، وهو من أهم الدعامات التي تسلح بها القضاء الإداري في رقابته لسلطة الإدارة التقديرية⁽²¹⁾.

وقد عرّفه الفقه الفرنسي بأنه "الخطأ الذي يقفز أمامنا بحيث يمكن ملاحظته بمجرد النظر إليه ومن أول وهلة، دون ثمة حاجة إلى الاستعانة بأهل الخبرة في اكتشافه"⁽²²⁾، وقيل أيضاً أنه "الخطأ الواضح أو الجسيم بل والخطير الذي يكون مرئياً حتى بالنسبة لغير المتخصصين من رجال القانون"⁽²³⁾، وكذلك قيل إن "الرقابة على الخطأ البين تهدف إلى أن تفرض على السلطات الإدارية الحد الأدنى من المنطق والعقل السليم... ويظهر الخطأ البين عندما تُسيء الإدارة عن عمد أو غير عمد استخدام الحرية التي تتمتع بها، وتذهب إلى أبعد من الحدود المعقولة"⁽²⁴⁾.

ومن جانب الفقه العربي فقد عرّف بأنه "الخطأ الذي يرى فيه القاضي من خلال بحثه ملف الدعوى ومختلف الظروف التي جرى فيها هذا التقدير تجاوزاً لحدود المعقولة ووضوحاً لدرجة البدهة"⁽²⁵⁾، كما عرّف بأنه "الخطأ الذي يبلغ حداً من الجسامّة بحيث لا يتسنى للقاضي أن يتعرف عليه إلا بعد البحث الشامل لمختلف الظروف التي جرى فيها هذا التقدير"⁽²⁶⁾، وقيل أيضاً أنه "عيب يشوب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري ويبدو بيتاً وجسيماً على نحو يتعارض مع الفطرة السليمة وتتجاوز به الإدارة حدود المعقول في الحكم الذي تحمله على الوقائع ويكون سبباً لإلغاء قرارها المشوب بهذا العيب"⁽²⁷⁾.

وتتميز رقابة الخطأ الظاهر في التقدير بأنها وسيلة قضائية تستهدف توسيع مدى ونطاق رقابة الحد الأدنى، فهي إطار عام يتحرك القضاء الإداري ضمنه لتضييق مدى السلطة التقديرية التي

تتمتع بها الإدارة، فهي رقابة قضائية مرنة تسمح للقضاء الانتقال من رقابة الحد الأدنى إلى رقابة التكييف القانوني للوقائع بغية تعميمها على كافة الحالات وفي جميع المجالات، ويتعين أن يكون الخطأ الظاهر في التقدير بديهياً وواضحاً لانتوائه على درجة عالية من الجسامة يدركها غير رجال القانون⁽²⁸⁾. ويمكن لنا تعريف الخطأ الظاهر في التقدير بأنه الخطأ الظاهر الواضح والجلي، والذي لا يحتاج إلى خبير أو متخصص لتأكيد، والذي يشف عن تجاوز حدود المنطق والمعقولة في التقدير.

وبناء على ما تقدم يتمثل الخطأ الظاهر في تقدير ركن المحل في قرارات الحاكم الإداري الصادرة بمقتضى قانون منع الجرائم بقيام الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) بترتيب أثر من الآثار التي أجاز ترتيبها قانون منع الجرائم بما لا يتناسب مع الخطر الذي يهدد النظام العام، فيلجأ إلى الشدة والقسوة في تقييد حرية الشخص المعني، رغم أن حالة الخطورة التي يشكلها هذا الشخص على النظام العام لا تستدعي كل هذه الشدة والقسوة، ويمكن مواجهتها ودرئها بإجراء أخف، ويكون عندها قد أصاب محل قراره الغلو والشطط الذي لا يخفى على كل ذي لب، وبما ينم عن سابق قصد وإصرار من الحاكم الإداري بالحاق الأذى بهذا الشخص، بعيداً عن حفظ النظام العام والسلامة العامة، وهنا يكون وقع في المحذور وخرج من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية ومخالفة القانون. وقد يستدل على ذلك من طبيعة الخطر الذي يشكله الشخص، وإلى أي الفئات التي حددها القانون ينتمي، والتي نرى أنها تشكل ركن السبب في قرارات الحاكم الإداري، إذ نصت المادة (3) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 على أنه "إذا اتصل بالمحافظ أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الاصناف المذكورة أدناه ورأى أن هنالك اسباباً كافية لاتخاذ الإجراءات، فيجوز له أن يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصيغة المدرجة في الذيل الأول لهذا القانون، يكلفه فيها بالحضور أمامه ليبين إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد، إما بكفالة كفلاء، وإما بدون ذلك، حسب الصيغة المدرجة في الذيل الثاني لهذا القانون، يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المحافظ تحديدها، على أن لا تتجاوز سنة واحدة.

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

2. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها.

3. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس".

ومن الواضح من هذا النص أن تدخل الحاكم الإداري جوازي أو تقديرية، بدليل استخدام المشرع عبارة "... فيجوز له أن يصدر إلى الشخص ..."، ومما يزيد من مساحة التقدير أيضاً أن البند (3) من المادة (3) واسع جداً وفضفاض ويستوعب إدخال أي شخص تحت حكمه، فلم يحدد المشرع طبيعة الخطر على الناس ولا حدوده ولا حتى أمثلة توضح ذلك. وهذا ما جعل هذا النص عُرضة للانتقاد من كثير من الجهات المعنية بحماية حقوق الإنسان، ومنها المركز الوطني الأردني لحقوق الإنسان، الذي انتقد هذا النص في أكثر من مناسبة، وبحسب التقرير السنوي للمركز الوطني لحقوق الإنسان لعام 2016 "تعرض أحد الصحفيين لسوء معاملة، والتوقيف لمدة ثلاثة أيام بناء على قرار من الحاكم الإداري في محافظة مادبا؛ وذلك أثناء تغطيته لأحداث حراك ذيبان خلال شهر رمضان عام ٢٠١٦م، وقد قامت أجهزة إنفاذ القانون بتقطيع البطاقة الصحفية الخاصة به وتكسير كاميرته وضربه⁽²⁹⁾. كما رصد المركز الوطني لحقوق الإنسان توقيف (١٠٤) أشخاص، على خلفية مشاركتهم في اعتصامات أو مظاهرات عمالية أو للمطالبة ببعض الحقوق الاقتصادية، أو لغايات التنديد وتعبيرهم عن رفضهم لبعض السياسات والقرارات ذات الصلة بالشأن العام، وقد تمت عملية التوقيف في أغلب الأحيان بموجب قرارات إدارية من قبل الحكام الإداريين، واستمرت عملية توقيفهم لفترات قصيرة"⁽³⁰⁾. ووفقاً لرئيس مجلس أمناء المركز الوطني لحقوق الإنسان "جرى توقيف ناشطين لمجرد التعبير عن رأيهم عبر وسائل التواصل الاجتماعي، استناداً لقانون منع الجرائم، حيث تم تطويع مواد القانون الفضفاضة ليجري تطبيقها على هؤلاء، وتوسيع صلاحيات الحكام الإداريين على حساب القضاء"⁽³¹⁾. وبحسب تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان عام 2019 بلغ عدد الموقوفين إدارياً في ذلك العام (37853)، وعام 2018 بلغ عددهم (37683)، وعام 2017 بلغ (34952)، وعام 2016 بلغ (30138)⁽³²⁾. كما أن منظمات دولية معنية بحقوق الإنسان انتقدت التوقيف الإداري، ومنها منظمة (Human Rights) بقولها "يجب ألا يكون بإمكان المحافظين وغيرهم من المسؤولين رفيعي المستوى حبس الناس بناء على اشتباهات مبهمة بسوء السلوك، ففي هذا ما يؤدي بقوة إلى وقوع الإساءات"⁽³³⁾. ووفقاً لذات المنظمة، تم استخدام قانون منع الجرائم في شهري شباط وآذار من عام 2022 لتوقيف أكثر من 160 ناشطاً أو محتجاً سياسياً⁽³⁴⁾.

ويبدو أنه حتى المحكمة الدستورية الأردنية في معرض نظرها في دفع فرعي بعدم دستورية عدد من نصوص قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954- التي أقرت بدستوريتها- قد المحت إلى أنه قد يكون سبب الشك بعدم دستورية هذه النصوص هو الخطأ والتجاوز في تطبيقها، وربما اتساع السلطة التقديرية الممنوحة بموجبها للحاكم الإداري، فقالت "وحيث إن الفصل في دستورية النصوص القانونية المدعى مخالفتها للدستور لا يتصل بكيفية تطبيقها عملياً ولا بالصورة التي يفهمها القائمون على تنفيذها، وإنما مردُّ الأمر بشأن اتفاقها مع الدستور أو خروجها عليه إلى الضوابط التي فرضها الدستور على الأعمال التشريعية جميعها، كما أن سوء تطبيق نصوص القانون أو الخطأ في تفسيرها أو تأويلها – بفرض وقوعه- لا يوقعها في نطاق عدم الدستورية إذا كانت صحيحة في ذاتها"⁽³⁵⁾.

المطلب الثاني:

رقابة القضاء الإداري على الخطأ الظاهر في السلطة التقديرية لقرارات الحاكم الإداري:

يملك الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم سلطة تقديرية واسعة في ترتيب جملة من الآثار القانونية بهدف المحافظة على النظام العام بوصفه سلطة ضبط إداري، وتتمثل هذه الآثار بشكل رئيس في تقييد حرية الأشخاص ذوي العلاقة الذين يستشعر منهم الحاكم الإداري خطراً على النظام، ولا شك أن هذه الآثار القانونية التي تمثل ركن المحل في قرارات الحاكم الإداري تُعد مجالا خصبا للخطأ الظاهر في التقدير سواء بسوء نية أو بحسن نية، وفي هذا المطلب سنناقش رقابة القضاء الإداري على الخطأ الظاهر في السلطة التقديرية لقرارات الحاكم الإداري، وذلك في ثلاثة فروع متتالية.

الفرع الأول:

الرقابة على قرار الربط بتعهد حسن السيرة والسلوك (الكفالة):

جاء في المادة (3) من قانون منع الجرائم إنه إذا اتصل بالمحافظ أو كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف المذكورة أدناه ورأى أن هنالك أسبابا كافية لاتخاذ الإجراءات فيجوز له أن يصدر إلى الشخص المذكور مذكرة حضور بالصيغة المدرجة في الذيل الأول لهذا القانون، يكلفه فيها بالحضور أمامه ليبين إذا كان لديه أسباب تمنع من ربطه بتعهد، إما بكفالة كفلاء وإما دون ذلك، حسب الصيغة المدرجة في الذيل الثاني لهذا القانون يتعهد فيه بأن يكون حسن السيرة خلال المدة التي يستصوب المحافظ تحديدها على أن لا تتجاوز سنة واحدة...". وتبدو الصلاحيات التقديرية واضحة في النص

السابق، إذ يملك الحاكم الإداري تقدير تدخله من عدمه ابتداءً، وذلك بناءً على توافر أسباب محددة وضجها النص حصراً، وقيّد سلطة الحاكم الإداري إزاءها، وقد حددت المادة (3) السالفة الذكر الفئات التي يجوز تدخل الحاكم الإداري لمنع خطرها على النظام العام. وهنا يبدو المجال التقدير الواسع للحاكم الإداري في شمول أي شخص بهذا النص، لا سيما البند (3) منه، إذ إن هذا البند جاء عاماً فضفاضاً وواسعاً لدرجة أنه يُمكن الحاكم الإداري إدخال أي شخص تحت مظلته بحجة أنه يشكل خطراً على الناس، ولم يحدد النص أي ملامح أو أوصاف لهذا الخطر أو حتى الإشارة إلى جسامته من عدمها، وهذا يمكننا من القول إن المشرع قيّد سلطة الحاكم الإداري إزاء السبب على نحو عام، أي ذكر له مجموعة من الأسباب على سبيل الحصر، وترك له حرية التقدير في تحديد من تشمل وخاصة البند (3) كما أسلفنا. ولذلك تنصب رقابة القضاء الإداري بشكل رئيس على التحقق من إن الشخص محل الإجراء ينتمي لفئة من هذه الفئات، دون التطرق لملاءمة الإجراء المتخذ من الحاكم الإداري مع حالة خطورة الشخص، وبالنسبة للبند (3) يكتفي القضاء الإداري بوجود مؤشرات أو بيانات اعتمدها الحاكم الإداري لاعتبار أن وجود الشخص حراً طليقاً بلا كفالة يشكل خطراً على الناس. وفي هذا تقول المحكمة الإدارية "إن التوقيف الإداري الممنوح للمستدعي ضده لم يُعط عبثاً وإنما جاء للمحافظة على الأمن والسلامة بعد التحقيق مع الشخص المطلوب، وهو ما تم مع المستدعي (نشير إلى التحقيقات المحفوظة إلى يمين الملف)، كما أنه لا بد من ثبوت أن وجود المستدعي حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ومن المعتادين على اللصوصية (نشير إلى كشف أسبقياته)..."⁽³⁶⁾. وكذلك قضت "وحيث تجد محكمتنا أن القرار الطعين صدر عن محافظ العاصمة في حدود اختصاصه، وإن المستدعي منتمي إلى أحد الأصناف الواردة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، وأن تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ما لم يقدم الكفالة المطلوبة، وبما أن المستدعي لم يقدم الكفالة المقررة، فيكون القرار الطعين والحالة هذه قد صدر صحيحاً وبحدود سلطة اختصاص المستدعي التقديرية المنصوص عليها قانوناً، وتكون أسباب الطعن والحالة هذه غير واردة على القرار الطعين"⁽³⁷⁾.

وبالنسبة للكفالات التي يطلبها الحاكم الإداري فإنه يملك سلطة تقديرية واسعة بحسب نوع الكفالة التي يريد ربط الشخص المعني بها، وتنقسم الكفالات لثلاثة أنواع:

١- كفالة أو تعهد شخصي، وهو أن يوقع المخالف لقانون منع الجرائم تعهدا شخصيا بأن لا يعود لارتكاب الفعل المخالف مرة أخرى، تحت طائلة مصادرة مبلغ الكفالة، وهو بالعادة مبلغ بسيط في مثل هذه الحالة، وربما يكون سبب اختيار الحاكم الإداري لهذه الصورة هو بساطة حالة الخطورة المنسوبة للشخص المائل أمامه، أي أن الحاكم الإداري يجري موازنة في هذه الحالة بين خطورة الشخص ونوع الكفالة أو التعهد المطلوب منه، ولكن هذا لا يكون في كل الأحوال ولا يمكن تعميمه على كل الحالات، وهو أيضا لا يدخل تحت مظلة رقابة القضاء الإداري من الناحية الفعلية والواقعية.

٢- الكفالة المالية، وتتمثل بإلزام الشخص المائل أمام الحاكم الإداري بدفع مبلغ معين في حال تكرار المخالفة، وذلك بتقديم كفيل والصاق طابع على الكفالة بنسبة مئوية من المبلغ المقرر في الكفالة أو التعهد. ومما يلاحظ على هذه الصورة أن هناك مجالا تقديريا واسعا للحاكم الإداري بشأنها، سواء من حيث اللجوء لها من عدمه ابتداء وقيمتها، أو من ناحية قبول أو عدم قبول الكفيل، وأن المشرع قد فرض ضمانا لصالح الشخص المائل أمام الحاكم الإداري في هذه الحالة، التي تتمثل بتسبب قرار رفض الكفيل، إذ نصت المادة (7) من قانون منع الجرائم على أنه "يجوز للمحافظ أن يرفض قبول أي كفيل لا يرضى عن كفالاته لأسباب يدونها في الضبط".

٣- الكفالة العدلية، وتكون بإحضار كفيل مليء ورهن أرض أو عقار...، وغالبا ما يتم التوقيف في حال فرض هذه الكفالة لأن قانون منع الجرائم يُجيز للحاكم الإداري صلاحية رفض الكفيل ضمن سلطاته التقديرية. كما أن هذا الكفالة تتطلب إجراءات من جهات أخرى مثل المحكمة أو غرفة التجارة والصناعة وغيرها من الدوائر الرسمية، وبالتالي يبقى الشخص موقوفا لحين إكمال هذه الإجراءات، لا سيما إذا طُلبت منه الكفالة مع نهاية دوام اليوم الأخير من الأسبوع.

وعموما يملك الحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة إزاء النوعين الثاني والثالث أي الكفالة المالية والكفالة العدلية، من حيث جواز رفض الكفيل مع التسبب، والأخطر من هذا مقدار الكفالة، إذ لا يوجد أي ضوابط موضوعية تحدد مقدار الكفالات، وإنما هي مسألة تقديرية يُترك أمرها للحاكم الإداري، وقد يبالغ الحاكم الإداري بمقدارها، فقد تصل إلى نصف مليون دينار أحيانا، وهذا فيه تعجيز للشخص عن تأمين الكفيل⁽³⁸⁾، ناهيك عن عجزه أصلا عن دفع رسوم الكفالة. رغم أن المنطق والعقل والتقدير السليم يقضي بأن تكون قيمة الكفالة أو التعهد متناسبة مع حالة الخطورة للشخص المائل أمام الحاكم الإداري، التي تتضح له من التحقيق الذي يجريه مع هذا الشخص مع ما يتوافر لديه من بيانات خطية مثل كشف أسبقيات هذا

الشخص. وهنا يبدو واضحاً أن رفع مقدار الكفالة بشكل صارخ يشكل خطأ ظاهراً في التقدير من قبل الحاكم الإداري، يكون هدفه من ذلك إبقاء الشخص موقوفاً وعدم الإفراج عنه بحجة عدم تقديم الكفالة، إذ أن الشخص يبقى موقوفاً في هذه الحالة لحين تقديم الكفالة، وفقاً لنص المادة (8) من قانون منع الجرائم.

ومن جهته لا يراقب القضاء الإداري على مقدار الكفالة وقيمتها مع أن ذلك قد يكون ميداناً خصباً للخطأ الظاهر في التقدير، بل يكفي بالرقابة التقليدية على الأسباب والاختصاص والشكل والإجراءات والغاية من قرار الحاكم الإداري، ولذلك لم نجد أي حكم قضائي مثلاً يُلغي قرار حاكم إداري يربط أحد الأشخاص بكفالة لارتفاع قيمة ومقدار الكفالة، فمثلاً اعتبرت المحكمة الإدارية أن قرار الحاكم الإداري بفرض كفالة بقيمة (200.000) دينار جائز، ولم تنطرق أصلاً لمناقشة مشروعية أو عدم مشروعية ذلك، وما إذا كان يشكل خطأً في التقدير³⁹. وقضت محكمة العدل العليا "ومن ذلك كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس، وحيث إن المستدعي ينتمي إلى هذا الصنف وأن تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس، وتم تكليفه بتقديم كفالة عدلية بقيمة (100.000) دينار لضمان حسن سيرته وسلوكه لمدة سنة، على أن يبقى موقوفاً لحين تقديم الكفالة، وحيث لم يقدم المستدعي هذه الكفالة، فيكون القرار المطعون فيه قد صدر بحدود سلطة المحافظ التقديرية، وحدود صلاحيته المنصوص عليها في المادة المذكورة أعلاه مما يستوجب رد الدعوى"⁽⁴⁰⁾.

ويمكن القول: إن القضاء الإداري الأردني لم يمد رقابة الخطأ الظاهر في التقدير أو الملاءمة الظاهرة -كما يُطلق عليها- لميدان الضبط الإداري، واكتفى برقابة التكييف القانوني للوقائع ولم يبحث في مغالاة أو عدم مغالاة الإدارة عموماً، والحاكم الإداري خصوصاً في ميدان الضبط الإداري⁽⁴¹⁾.

وأخيراً حسنا فعل القضاء الإداري الأردني باعتبار أن تقديم الكفالة لا يُعد إذعانا مانعاً من سماع دعوى الإلغاء، فقضت المحكمة الإدارية "تجد المحكمة أن دفع الكفالة التي قررها مصدر القرار لا يعتبر إذعانا؛ إذ إن الإذعان الذي لا تقبل الدعوى به في حال تحققه هو صدور قول أو فعل أو سلوك يدل دلالة قاطعة على قبوله بالقرار، وهذا ما لم يتوفر في هذه الدعوى لا سيما أن المستدعي طعن بالقرار أمام هذه المحكمة وأن دفعه لقيمة الكفالة كان لتجنب أي إجراء آخر من قبل المحافظ، وبالتالي نقرر رد هذا الدفع"⁽⁴²⁾.

الفرع الثاني:

الرقابة على قرار فرض الإقامة الجبرية:

يجوز للحاكم الإداري أن يضع الشخص تحت رقابة الشرطة في أحوال معينة ولمدة معينة ووفقاً لسلطته التقديرية، إذ نصت المادة (12) من قانون منع الجرائم على أنه "إذا حضر شخص أو أُحضر أمام المحافظ بمقتضى أحكام المادة (4)، وارتأى المحافظ وجوب تكليفه أن يُقدم تعهداً على حسن السيرة حسب مفاد هذا القانون، فيجوز له أن يأمر بوضعه تحت رقابة الشرطة أو الدرك مدة لا تزيد على سنة واحدة بدلاً من تقديم تعهداً أو بكليهما". وهنا واضح المجال التقديري الواسع للحاكم الإداري في المفاضلة بين الكفالة وبين الوضع تحت رقابة الشرطة أو الأخذ بكليهما. وعلى الرغم من أن الخطأ الظاهر في التقدير قد يطال هذه الصورة من صور محل قرار الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم، إلا أن القضاء الإداري الأردني يركز في رقابته على ركن السبب دون المحل، أي يتجه للبحث عن أسباب إصدار القرار، وما إذا كان الشخص من ضمن الفئات التي حددتها المادة (3) من قانون منع الجرائم، دون البحث في ملائمة الإجراء المتخذ أو الأثر لهذه الأسباب، فلا تبسط المحكمة الإدارية رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في مثل هذه الحالات، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية "وحيث تجد محكمتنا أن الحالتين الأولى والثانية غير متحققتين بحق المستدعي، كما أن النيابة العامة الإدارية لم تقدم أية بينة تثبت الحالة الثالثة سوى كشف يتضمن قيوداً إدارية للمستدعي لدى محافظ العاصمة، ولم تقدم النيابة العامة ما يثبت أنه صدر بحق المستدعي عن تلك التهم أحكام من المحاكم المختصة، إضافة أن محافظ العاصمة قد خالف المادة الخامسة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 التي أوجبت عليه التحقق من صحة الأخبار الذي اتخذت الإجراءات بالاستناد إليه، وحيث إن المستدعي مازال يلاحق أمام محكمة صلح جزاء شرق عمان عن جرم الاحتيال بالاشتراك والغش في البيع، وأن مدعي عام شرق عمان وبعد الاستماع لأقوال المستدعي قرر تركه دون توقيف، وبالتالي يكون قرار المستدعي ضده محافظ العاصمة بوضع المستدعي تحت رقابة الشرطة لمدة سنة واحدة قد صدر مخالفاً للقانون مما يتوجب الغاؤه"⁽⁴³⁾. ويتضح من هذا الحكم أن المحكمة بسطت رقابتها على الأسباب دون المحل.

وقد حدد قانون منع الجرائم ضوابط الوضع تحت رقابة الشرطة.⁽⁴⁴⁾ وكل من وضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك وتغلف عن مراعاة أحد الشروط المبينة في القرار، يعاقب بالحبس مدة أقصاها ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد عن خمسين ديناراً أو بكليهما العقوبتين⁽⁴⁵⁾.

وقد أجاز المشرع للحاكم الإداري وفقاً للمادة (3) من قانون منع الجرائم أن يجمع بين الربط بكفالة والإقامة الجبرية أو الأخذ بأي منهما، وهنا يتضح المجال التقديرى الواسع للحاكم الإداري في اختيار محل قراره.

الفرع الثالث:

الرقابة على قرار التوقيف الإداري:

يُعرّف التوقيف الإداري بأنه "تقييد للحرية الشخصية بمقتضى قرار من السلطة الإدارية المختصة بقصد وقاية النظام العام من خطورة الشخص الموقوف وذلك وفقاً لأحكام القانون"⁽⁴⁶⁾، وكذلك عُرِف 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"⁽⁴⁷⁾، وأيضاً عُرِف بأنه "إجراء تتخذه سلطة الضبط الإداري بناء على الاشتباه في شخص ما بسبب خطورته على النظام العام وفقاً للقانون"⁽⁴⁸⁾، ومن جهتنا نرى أنه إجراء ضبط إداري وقائي يسلب حرية الشخص الموقوف مؤقتاً بهدف منع ارتكابه لفعل يشكل خطراً على النظام العام.

ووفقاً لقانون منع الجرائم الأردني رقم (7) لسنة 1954 لا يتم اتخاذ قرار التوقيف بشكل مباشر من قبل الحاكم الإداري، وإنما يترتب حكماً في حالة عدم تقديم الشخص للتعهد أو الكفالة المطلوبة منه، أو رفض الحاكم الإداري للكفيل، فعندها يبقى الشخص المطلوب منه تقديم الكفالة موقوفاً لحين تقديم الكفالة. وهذا ما نص عليه قانون منع الجرائم بالقول "إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه أن يُعطي تعهداً بمقتضى الفقرة (2) من المادة (5) عن تقديم التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار إعطاء التعهد يسجن، وإذا كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب أو تنقضي المدة المضروبة في قرار إعطاء التعهد"⁽⁴⁹⁾. ولا تتجاوز مدة التوقيف بكل الأحوال سنة واحدة، وهي مدة التعهد أو الكفالة، ولكن في التطبيق العملي يمكن تكرار ذات الإجراءات لإبقاء الشخص موقوفاً بعد انقضاء السنة، أي يُفرج عنه بنهاية السنة ثم يعاد توقيفه وفقاً لذات الإجراءات لمدة جديدة. ولا شك أنه في كثير من الأحيان يكون التوقيف هو الهدف النهائي للإجراءات المتخذة من قبل الحاكم الإداري بحق بعض الأشخاص، ويصل لذلك إما من خلال طلب كفالة بقيمة عالية جداً لا يستطيع الشخص تأمينها أو حتى دفع رسومها، أو من خلال رفض الحاكم الإداري للكفيل، وهذا كله يقع في نطاق السلطة التقديرية للحاكم الإداري. وبالتالي كان لا بد من وجود رقابة قضائية فاعلة تُعيد الحاكم الإداري

إلى ساحة المشروعية، إذا ما حاول الخروج عليها مستغلا سلطته التقديرية، ويساعده في ذلك ما يتضمنه القانون من نصوص فضفاضة قابلة للتفسير على أكثر من وجه والتوسع في تطبيقها. فالخطأ الظاهر في التقدير متوافر في مثل هذه الحالات، خاصة إذا ما كان مقصودا من جانب الإدارة الوصول إلى التوقيف بشكل غير مباشر، فبحسب رأي الفقيه "فيدل" (VEDEL) يكون الخطأ ظاهرا إذا ما كان يقفز أمام الأعين دون أن نكون بحاجة لخبر حاذق⁵⁰. وبشأن الخطأ الظاهر في التقدير يرى بعض الفقه أنه عدم تناسب بين الأسباب الواقعية للقرار ومحتواه... وعدم التناسب يجب أن يكون ظاهرا...، ومرة أخرى واضح وجسيم مجتمعين معا⁽⁵¹⁾.

ويمارس القضاء الإداري الأردني رقابته على التوقيف الإداري كقرار إداري قابل للطعن، ويمارس رقابة الحد الأدنى التي لا تصل إلى حد بسط رقابته على سلامة تقدير الحاكم الإداري من الخطأ الظاهر عند اتخاذ القرار، مع أنه من الناحية القانونية الحاكم الإداري لا يقرر التوقيف مباشرة، وإنما يقرر ربط الشخص المعني بكفالة، وفي حالة عدم تقديم الكفالة أو رفض الحاكم الإداري للكفيل يُوقف الشخص المعني، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية "وحيث إن قرار التوقيف يضر بالمستدعي فإن الطعن به يكون في محله، وتكون الدعوى في هذا الجانب قد خلت من الجهالة بخصوص قرار التوقيف، مما يغدو معه الدفع والحالة هذه في غير محله، ومستوجبا للرد"⁽⁵²⁾. كما قضت "بتاريخ (2018/2/22) تقدم وكيل الجهة المستدعية بهذه الدعوى للطعن بالقرار الصادر عن المستدعي ضدهما رقم (ق ك/1139) تاريخ (2018/2/20) والمتضمن توقيف المستدعين في مركز إصلاح وتأهيل ماركا... وبتطبيق النصوص القانونية المذكورة على واقعة الدعوى من أن المستدعين يشكلان خطراً على الناس ويهددون الأمن والنظام العام، ويعملون على تكدير صفو وطمأنينة العامة حسب كتاب مدير شرطة جنوب عمان ومرفقه الوارد ضمن بيانات النيابة العامة الإدارية، وبما أن قرار محافظ العاصمة صدر ضمن اختصاصه وبحدود سلطته التقديرية وصلاحياته المنصوص عليها في المواد القانونية المذكورة، لذا يكون القرار متفق والقانون"⁽⁵³⁾.

إلا أن رقابة القضاء الإداري الأردني على قرارات التوقيف الإداري تنصب بشكل رئيس على ركن السبب والتحقيق من انتماء الشخص للأصناف التي حددتها المادة (3) من قانون منع الجرائم، ولا تمتد للموازنة بين حالة خطورة الشخص على النظام العام والأثر الذي قرره الحاكم الإداري، فقضت محكمة العدل العليا "إذا لم يثبت بأن المستدعي من أي من الأصناف الثلاثة المذكورة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954 وإن سبب توقيفه وإلزامه

بتقديم الكفالة هو من أجل دفع تكاليف العلاج واستيفاء شروط العطوة العشائرية، فيكون القرار المطعون فيه قد صدر مخالفاً للقانون وأن أسباب الطعن ترد عليه ويكون مستوجباً للإلغاء⁽⁵⁴⁾. وكذلك قضت "إذا أصدر المحافظ قراراً يتضمن ربط المستدعي بكفالة مالية قدرها خمسمائة دينار، تضمن عدم مراجعة المحافظ بشأن قريبه، على أن يبقى المستدعي موقوفاً لحين تقديم الكفالة، وقد استند المحافظ بقراره هذا إلى أحكام المادة الخامسة الفقرة الثانية والمادة الثامنة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 م. وبما أن الأوراق والبيانات المقدمة في هذه القضية تبين أن المحافظ استعمل صلاحياته المخولة بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أية حالة من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون، فيكون استناد المحافظ إلى قانون منع الجرائم قائم على أساس غير سليم، ويكون قراره بربط المستدعي بالكفالة وتوقيفه قد صدر بشكل مخالف للقانون ويشكل خطأ جسيماً"⁽⁵⁵⁾. في حين إنه لم تلتفت المحكمة لتكليف شخص بتقديم كفالة بقيمة (100000) دينار، وبقائه موقوفاً لحين تقديم الكفالة عند الطعن بهذا القرار إلا لركن السبب، دون النظر إذا ما كان هناك خطأ في التقدير من عدمه، فقالت "وحيث تجد محكمتنا أن القرار الطعين صدر عن محافظ العاصمة في حدود اختصاصه وأن المستدعي منتمي إلى أحد الأصناف الواردة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، وأن تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ما لم يقدم الكفالة المطلوبة، وبما أن المستدعي لم يقدم الكفالة المقررة فيكون القرار الطعين والحالة هذه قد صدر صحيحاً، وبحدود سلطة اختصاص المستدعي التقديرية المنصوص عليها قانوناً"⁽⁵⁶⁾. ومن الممكن للقاضي الإداري أن يمارس قدراً من رقابة الملاءمة على قرار التوقيف الإداري من خلال البحث عن مدى توافر إجراء أقل وطأة من التوقيف، بحيث لا يتم اللجوء لهذا الإجراء إلا في أضيق الحدود لانعدام إمكانية الاستغناء عنه، ولكونه الوسيلة الوحيدة لحفظ النظام العام⁽⁵⁷⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز للحاكم الإداري في حالة زوال حالة الخطورة التي من أجلها تم إصدار قرار التوقيف الإفراج عن الشخص المعني، وانتهاء قرار التوقيف والربط بكفالة ضمناً، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية "وحيث انصب الطعن على قرار محافظ العاصمة المتضمن تكليف المستدعية بتقديم كفالة عدلية بقيمة 50 ألف دينار، وأن تبقى موقوفة إدارياً لهذه الغاية بسبب الخطورة على حياتها، وحيث إنه وبالنتيجة بعد زوال الخطورة على حياة المستدعية والإفراج عنها وتسليمها لذويها، وبالتالي فإن ذلك يعني إلغاء القرار الطعين ضمناً ..."⁽⁵⁸⁾. وهذا

يؤكد أن الحاكم الإداري يملك سلطة تقديرية واسعة أيضا بخصوص إلغاء قرار التوقيف والربط بكفالة في أي وقت من الأوقات، ويمكن له أيضا قبول الكفالة والإفراج عن الشخص الموقوف، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية "ولهذا وتأسيساً على ما تقدم تقرر المحكمة وبناءً على طلب وكيل المستدعي وموافقة وكيل المستدعي ضده اعتبار الدعوى منتهية، وغير ذات موضوع، مع عدم الحكم بأيّة رسوم أو مصاريف أو أعاب للمستدعي لتقديم الكفالة بعد التوقيف، والإفراج عنه تم بناءً على الكفالة"⁽⁵⁹⁾.

وحيث إن قرار التوقيف من القرارات المستمرة فإن الطعن به لا يتقيّد بميعاد ما دام القرار قائماً⁽⁶⁰⁾. وفي هذا قضت المحكمة الإدارية "حيث إن التوقيف الإداري قرار مستمر الأثر، حيث تعرف القرارات المستمرة الأثر بأنها القرارات التي تحدث أثراً متجدداً لا تنتهي آثاره، ويظل قائماً إلى حين زوال سببه، ولذا يجوز الطعن عليه طالما بقي القرار قائماً منتجاً لآثاره، وحيث أن القرار الطعين الثاني يتضمن توقيف المستدعي الثاني حتى تقديمه الكفالة المطلوبة من هذه القرارات؛ لأنه يظل قائماً في حق صاحب الشأن مؤثراً في مصالحه، وبالتالي يحق له الطعن عليه بالإلغاء في أي وقت، مما يكون معه أن الدفع في غير محله ومستوجب الرد"⁽⁶¹⁾.

وبالنسبة لمعيار الخطأ الظاهر، فإنه من الصعوبة بمكان وضع معيار عام جامد لذلك، يلتزم به القاضي في جميع المنازعات التي تُعرض عليه، كما أن ما قد يعتبر خطأ ظاهراً في نزاع ما قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لآخر، وما قد يُعد خطأ ظاهراً في وقت معين فإنه قد لا يُعد كذلك في وقت آخر، كما أن هذا الخطأ يجب أن يكون على درجة معينة من الجسامة لكي لا تحاسب الإدارة على أي خطأ ترتكبه حتى ولو كان يسيراً، وبحسب الفقه يجب أن يكون أيضاً بيّناً أي واضحاً وظاهراً، بحيث يتسنى للقاضي الوقوف عليه ومن ثم التأكد من وجوده بلا عناء، ولكن من ناحية أخرى يجب ألا نبالغ ونغالي في حقيقة صفة الوضوح التي يجب أن يكون عليها الخطأ في التقدير، إلى درجة يقال معها أن الشخص العادي يستطيع بيانه أو اكتشافه، فمثل هذه الأخطاء يندر أن يقع فيها رجل الإدارة؛ إذ يفترض فيه أن يكون على قدر من التخصص والخبرة في الشؤون الإدارية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تجاوز الخطأ درجة المعقولية يساعد القاضي على سرعة اكتشافه، وهنا يأتي دور المعيار الموضوعي حيث لا يعقل أن يكون للقاضي إزاء اكتشاف الخطأ الظاهر دورٌ سلبي، إذ كيف يتسنى له التعرف على أن هناك خطأ في تقدير الإدارة دون أن يباشر من جانبه أدنى تحقيق أو بحث أو دراسة للملف الدعوى المنظورة أمامه، مع أن عناصر هذا الخطأ تكمن أساساً في هذا الملف أي بين الأوراق التي يحتوي عليها⁽⁶²⁾.

ويمكن القول إن المعيار الذي تقوم عليه نظرية الخطأ الظاهر في التقدير ينبغي أن يُستلهم من أحكام مجلس الدولة الفرنسي، باعتباره مبتكر النظرية مع ملاحظة أن هذا المعيار ينصرف إلى الكيفية التي يتم بها الاستدلال على تقدير التفاوت أو التباين في القرار الإداري عبر الروابط بين عناصره الداخلية، ومدى جسامته هذا التفاوت أو التباين ووضوحه، وأن ذلك لا يخضع للتقدير الذاتي للقاضي الإداري، وإلا حل بذلك التحكم القضائي محل التحكم الإداري، وإنما عماد ذلك معيار موضوعي واقعي قوامه الشخص المعتاد مأخوذاً في الاعتبار كافة الظروف المحيطة به. ذلك أن الواضح من استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي اتجاهاً إلى وضع معيار موضوعي لنظرية الخطأ الظاهر، بحيث لا يعتمد تقدير وجود الخطأ الظاهر على حسن أو سوء نية الإدارة من ناحية، ولا يكون أمره متروكاً لمحض تقدير القاضي من ناحية أخرى، وإنما يقوم الخطأ الظاهر على عناصر موضوعية تكشف عن الخلل في التقدير، بحيث يُحكم بالإلغاء في كل حالة يتبين فيها أن تقدير الإدارة جاء مشوباً بخطأ ظاهر يُفسد هذا التقدير ويكون مجاوراً لحدود المعقول⁽⁶³⁾.

ويتضح مما تقدم أنه قد أمكن إدخال بعض عناصر الملاءمة، التي تخرج أصلاً عن حدود رقابة القضاء الإداري، ضمن شروط مشروعية القرار الإداري، ليس بفعل المشرع، وإنما بفعل القضاء، وذلك من خلال سلطته الخالقة في إنشاء القواعد القانونية، بوصفه مصدراً رسمياً لقواعد المشروعية الإدارية الأمر الذي نتفق فيه مع الفقيه الفرنسي الأستاذ لوبادير "بأنه إلى جوار السلطة المُقَيَّدة للإدارة بواسطة المشرع، توجد أيضاً سلطة مُقَيَّدة للإدارة بواسطة القضاء، وهي التي تكمن فيها أساساً رقابته على بعض عناصر الملاءمة"⁽⁶⁴⁾. ولكن المتمعن في موقف القضاء الإداري الأردني من رقابته على قرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم يُلاحظ أن هذه الرقابة لم تجار موقف القضاء الإداري المقارن في فرنسا ومصر، بل بقي يمارس رقابة الحد الأدنى على هذا النوع من القرارات، المتمثلة في رقابة الوجود المادي للوقائع وصحتها وتكييفها القانوني، ولم يصل لمستوى رقابة الملاءمة بين المحل والسبب في هذه القرارات، رغم أن رقابة القضاء الإداري في هذه الحالة لا تشكل بأي حال من الأحوال تدخلاً في عمل الإدارة المرفوض في النظم القانونية المعاصرة⁽⁶⁵⁾. ولكن يفرض القضاء على الإدارة التزاماً بأن تضع نفسها في أفضل الظروف؛ حتى تستطيع أن تصدر قراراتها بالصورة الأمثل والمناسبة لتلك الوقائع، فالحاكم الإداري ملزم قبل مباشرته السلطة التقديرية أن يجري بحثاً جدياً للظروف

الواقعية المتعلقة بالمسألة المعروضة عليه⁽⁶⁶⁾، بمعنى أنه ملزم دائما عند مباشرة سلطته التقديرية أن يبحث عن الحل الأكثر ملاءمة، وهو ما يجعله أمام التزام قانوني ضمن إطار مبدأ المشروعية⁽⁶⁷⁾. وفي هذا الصدد على سبيل المثال ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا للمحافظ بمنع صلاة دينية في الهواء الطلق في أحد الميادين بفرنسا؛ لأن الإخلال المتوقع بالأمن والنظام العامين بسبب هذا الاجتماع، لم يبلغ درجة من الخطورة تعجز معه السلطات العامة عن مواجهته بوسائل الشرطة المناسبة⁽⁶⁸⁾. كما ذهب أيضا إلى إلغاء قرار بمنع عرض وتوزيع صحيفة في الطرق العامة في كافة أنحاء المنطقة، وذلك بحجة أن مقالاتها وموضوعاتها تشكل خطرا على النظام العام، فوجد المجلس أن هذا الخطر المزعوم ليس من شأنه أن يبرر القرار الصادر بالمنع بشكل عام⁽⁶⁹⁾. ويلاحظ على توجه مجلس الدولة الفرنسي - في أحكامه السابقة - أنه قد ألغى القرارات الصادرة عن الإدارة، على سند من عدم الملاءمة بين القرار المتخذ (المحل) والوقائع التي استند إليها القرار (السبب)؛ إذ يقوم المجلس بالتحقق مما إذا كانت الوقائع تشكل خطرا فعليا على النظام العام لا مفر منه لتجنب هذا الخطر؛ ما استوجب أن يكون سبب الإجراء المتخذ من الإدارة، باحتسابه إجراء ضرورة التدخل القضائي لحماية حريات الأفراد وحقوقهم. وبالتالي يرى جانب من الفقه، أن القرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن، لا بد من أن تراعي ثلاث ضوابط رئيسية: الأولى أن يكون الإجراء ضروريا، والثانية أن يكون فعلا لردع الخطر، والأخيرة أن يكون هناك تناسب بين خطورة الأفعال ودرجة تقييد الحريات العامة⁽⁷⁰⁾.

ويبدو جليا مما سبق أن القضاء الإداري الأردني لم يواكب القضاء الإداري المقارن في اتجاهاته الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة عموما وللحاكم الإداري خصوصا؛ ولعل ذلك يعود لكيفية تكوين القاضي الإداري الأردني الذي لا يُشترط فيه أية شروط خاصة، باستثناء خدمة قضائية معينة تعتمد درجته الوظيفية، وهذا ما يجعل منه قاضي مشبع بروح القانون والقضاء العادي التطبيقي، بعيدا عن فكر وفلسفة القضاء الإداري الإنشائي والابداعي، مما يستوجب إعادة النظر بكيفية اختيار قضاة المحاكم الإدارية في الأردن وضرورة تأهيلهم قضاة إداريين مختصين، مستلهمين فكرة ووظيفة القضاء الإداري كحامٍ لحقوق وحريات الإدارة، رائده في ميدان الضبط الإداري عند الشك مبدأ إثارة الحرية.

الخاتمة:

في ختام هذا البحث توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات ندرجها فيما يأتي:

أولاً: النتائج:

1. منح المشرع الحاكم الإداري (المتصرف والمحافظ) سلطة تقديرية واسعة بمقتضى قانون منع الجرائم، ساعد على اتساعها صياغة نص المادة رقم (3) من القانون بشكل فضفاض ومطاط، أدى إلى استخدامها في حالات بعيدة كل البعد عن المساس بالنظام العام، مما يشكل خطأ ظاهراً وساطعاً في التقدير.
2. لم يُقَيّد المشرع سلطة الحاكم الإداري في ربط الشخص المزعوم خطورته على النظام العام بأي ضوابط أو قيود، وترك ذلك لتقدير الحاكم الإداري، مما أدى إلى مبالغة كبيرة جداً في تقدير قيمة الكفالة بهدف تعجيز الشخص المعني وإرهاقه مادياً وصولاً إلى توقيفه بحكم القانون.
3. لم يواكب القضاء الإداري الأردني نظيره المقارن في اتجاهاته الحديثة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة عموماً، وللحاكم الإداري خصوصاً، وتحديدًا رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في ميدان الضبط الإداري، وتحديدًا قرارات الحاكم الإداري الصادرة بمقتضى قانون منع الجرائم، ولا يزال يكتفي هذا القضاء برقابة الحد الأدنى على هذه القرارات.
4. نجد أن مدة التوقيف الإداري المحددة بسنة وفقاً لقانون منع الجرائم مدة طويلة، ولا تتناسب مع الغاية من قرارات الحاكم الإداري الصادرة بمقتضى قانون منع الجرائم حفظاً للنظام العام من أخطار محدقة به.

التوصيات:

1. على المشرع إعادة النظر بصياغة نصوص قانون منع الجرائم، وتعديلها بشكل يكفل حقوق وحريات الأفراد، ويُقَيّد سلطة الحاكم الإداري بما يحقق ذلك، وتحديدًا نص البند (3) من المادة (3) من القانون، من خلال الاستعاضة عن عبارة (كل من كان في حالة تجعل وجوده طلباً بلا كفالة خطراً على الناس) بعبارة أكثر دقة وانضباطاً وتحديدًا.
2. على المشرع وضع ضوابط محددة لتقدير قيمة التعهد أو الكفالة التي يُطلب من الشخص المعني تقديمها للحاكم الإداري، تلافياً للمبالغة الكبيرة جداً في تقدير قيمة الكفالة بهدف تعجيز الشخص المعني وإرهاقه مادياً وصولاً إلى توقيفه بحكم القانون.
3. على القضاء الإداري الأردني مواكبة القضاء الإداري المقارن في فرنسا ومصر من خلال الأخذ بالاتجاهات الحديثة للرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وخصوصاً نظرية الخطأ الظاهر في التقدير في ميدان الضبط الإداري، وتطبيقها عند الرقابة على قرارات الحاكم الإداري الصادرة بمقتضى قانون منع الجرائم.
4. تحديد مدة التوقيف وفقاً لقانون منع الجرائم بخمسة عشر يوماً قابلة للتجديد، وبما لا يتجاوز الستة أشهر بحدها الأقصى؛ أسوة بصلاحيات المدعي العام في الجنايات.

الهوامش:

- 1 - حمدي قبيلات، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2022، ص 60-61.
- 2 - قرار رقم 13/2004 فصل بتاريخ 15/03/2004 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (157) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة (2005).
- 3 - مشار لهذه التعريفات لدى مائة محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، ط 1. المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 5.

- 4 - مشار إليه لدى مهدي عبد القادر، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة د. الطاهر مولاي- سعيدة، الجزائر، 2020/2019، ص 8.
- 5 - حمدي القبيلات، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 61.
- 6 - قرار رقم 455/2005 فصل بتاريخ 28/02/2006 (هيئة عادية). منشور على الصفحة (1052) من العدد (7) من مجلة نقابة المحامين لسنة (2006).
- 7 - حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 317، السنة 222، تاريخ 25 / 2 / 1969، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص 1217.
- 8 - حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2023، ص 291.
- يعرف الضبط الإداري بأنه " مجموعة القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الأفراد بهدف حماية النظام العام ". علي خطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص 348.
- 9 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 452/2019، تاريخ 2020/2/11. برنامج قرارك.
- 10 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 266/2019، تاريخ 2019/12/3، برنامج قرارك.
- 11 - عبد العزيز لعناصر ومحمد الحراث، الرقابة القضائية لحدود سلطات الضبط الإداري كآلية لحماية الحريات الفردية، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور، الجزائر، 2016/2017، ص 35.
- 12 - كان الاختصاص قبل عام 2017 للمحافظ فقط ولكن بصور نظام التشكيلات الإدارية المعدل رقم (76) لسنة 2017 أصبح الاختصاص للمحافظ وللمتصرف.
- 13 - حمدي القبيلات، الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2022، ص 66.
- 14 - خليفة سالم الجهي، ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة (رقابة التناسب)، ص 3 و 2، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة العليا الليبية: <https://supremecourt.gov.ly/research/page/3/>.
- 15 - مشار إليه لدى يحيى محمد مرسي النمر، التطبيقات القضائية الحديثة لنظرية الخطأ البين في التقدير في القضاء الدستوري ودورها في حماية الحقوق والحريات- دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الخامس 9-10 مايو 2018، ملحق خاص، العدد 3، الجزء الأول، 2018، ص 163.
- 16 - ثروت عبد العال، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسبوط، 1992، ص 364.
- 17 - حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 943 لسنة 40 قضائية، بتاريخ 3 ديسمبر سنة 1994.
- 18 - مصلح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، 2009، ص 179.
- 19 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 275/2020، تاريخ 2021/1/27، برنامج قرارك.
- 20 - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 12/2015، تاريخ 2015/9/21، برنامج قرارك.
- 21 - العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة سعد دحلب (البليدة)، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بدون العدد والتاريخ، ص 155.
- 22 - (G) Vedel et (P) Delvolve : droit administratif, Paris, P,U ,F, 1980, p 800.

23 - Auby et Drag: traite de contentieux administratif, 2 édition, L,G,D,I. 1975, Paris, p, 394.

24 - Concl. sous l'affaire Guye, C.E.6 Novembre 1970, R.D.P. 1971, p, 517.

- ²⁵ - رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 232.
- ²⁶ - ثروت عبد العال، مرجع سابق، ص 370.
- ²⁷ - محمود سلامة جبر، نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1992، ص 89.
- ²⁸ - علي خطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دون دار نشر، عمان، 1995، ص 733.
- ²⁹ - التقرير السنوي الثالث عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2016، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2017، ص 65.
- ³⁰ - المصدر السابق، ص 63.
- ³¹ - <https://www.aljazeera.net/news/humanrights/2021/8/22>، تاريخ الزيارة 2023/10/25، الساعة 3 بعد الظهر.
- ³² - التقرير السنوي السادس عشر لحالة حقوق الإنسان في الأردن لعام 2019، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان، 2020، ص 26.
- ³³ - <https://www.hrw.org/ar/news/2009/05/26/236628>، تاريخ الزيارة 2023/10/25، الساعة 3 بعد الظهر.
- ³⁴ - <https://jo.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/34/JORDAN-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT-ARA-FINAL.pdf>، تاريخ الزيارة 2023/10/25، الساعة 4 بعد الظهر.
- ³⁵ - المحكمة الدستورية، الحكم رقم 1 لسنة 2023 في الطعن رقم (3) لسنة 2023، تاريخ 2023/1/15، منشور على موقع المحكمة الدستورية.
- ³⁶ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 452/2019، تاريخ 2020/2/11، برنامج قرارك.
- ³⁷ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 321/2019، تاريخ 2019/12/16، برنامج قرارك.
- ³⁸ - على سبيل المثال طلب أحد الحكام الإداريين من أحد المعلمين على خلفية احتجاجات واعتصامات نقابة المعلمين كفالة مالية بقيمة (400000) دينار. <https://www.facebook.com/Alurdunyya.net/posts/914647722392185/>
- ³⁹ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 452/2019، تاريخ 2020/2/11، برنامج قرارك.
- ⁴⁰ - محكمة العدل العليا، الحكم رقم 41/2014، تاريخ 2014/3/31، برنامج قرارك.
- ⁴¹ - علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 746.
- ⁴² - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 541/2015، تاريخ 2016/3/7، برنامج قرارك.
- ⁴³ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 183/2021، تاريخ 2021/4/26، برنامج قرارك.
- ⁴⁴ - المادة (13) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954. "تسري على الشخص الذي يوضع تحت رقابة الشرطة أو الدرك القيود التالية جميعها أو بعضها حسبما يقرر المحافظ:
1. أن يقيم ضمن حدود أي قضاء أو مدينة أو قرية معمورة في المملكة وأن لا ينقل مكان اقامته إلى أي قضاء أو مدينة أو قرية أخرى بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.
 2. أن يحظر عليه مغادرة القضاء أو المدينة أو القرية التي يقيم فيها بدون تفويض خطي من قائد المنطقة.
 3. أن يعلم قائد المنطقة التي يقيم فيها عن تغيير منزله أو مسكنه.
 4. أن يحضر إلى أقرب مركز للشرطة كلما كلفه بذلك مأمور الشرطة المسؤول عن القضاء أو المدينة التي يقيم فيها.
 5. أن يبقى داخل مسكنه من بعد غروب الشمس بساعة واحدة لغاية شروقها ويجوز للشرطة أو الدرك أن تزوره في أي وقت للتأكد من ذلك."
- ⁴⁵ - المادة (14) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.
- ⁴⁶ - صبري السنوسي، الاعتقال الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 7.
- ⁴⁷ - إسماعيل سلامة، الحبس الاحتياطي- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 1983، ص 32.
- ⁴⁸ - أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1996، ص 169.

⁴⁹ - المادة رقم (8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.

⁵⁰ - Marie Galand, La sanction de l'erreur manifeste du législateur devant le conseil constitutionnel. www.droit-constitutionnel.org/congres/Paris/comC6/GalandTXTv.pdf

تجدر الإشارة إلى أن وسيلة الخطأ الظاهر في التقدير والتي نشأت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، قد امتد تطبيقها إلى مجال القانون الدستوري بنفس المفهوم، من خلال رقابة المجلس الدستوري على الخطأ الظاهر المرتكب من طرف المشرع في وضع القوانين.

⁵¹ - مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري - دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 71.

⁵² - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2019/321، تاريخ 2022/12/16، برنامج قرارك.

⁵³ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2018/92، تاريخ 2018/4/26، برنامج قرارك.

⁵⁴ - محكمة العدل العليا، الحكم رقم 2009/282، تاريخ 2009/8/6، برنامج قرارك.

⁵⁵ - محكمة العدل العليا، الحكم رقم 1995/91، تاريخ 1995/10/22، برنامج قرارك.

⁵⁶ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2019/321، تاريخ 2019/12/16، برنامج قرارك.

⁵⁷ - عبد الرؤف كساسبة، ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)، مجلة دراسات - علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1، الجامعة الأردنية، 2015، ص 293.

⁵⁸ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2023/332، تاريخ 2023/9/11، برنامج قرارك.

⁵⁹ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2018/42، تاريخ 2018/3/14، برنامج قرارك.

⁶⁰ - نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 240. وكذلك صبري السنوسي، الاعتقال الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 10.

⁶¹ - المحكمة الإدارية، الحكم رقم 2019/266، تاريخ 2019/12/3، برنامج قرارك.

⁶² - رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 223.

⁶³ - بوزيان نور الدين، رقابة القاضي الإداري للخطأ الظاهر، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2016، ص 35.

⁶⁴ - De Laubadere(A): traite droit administratif, paris, 1988, p 255, ets.

⁶⁵ - محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، 1974، ص 283.

⁶⁶ - سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة - دراسة مقارنة الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978، ص 239.

⁶⁷ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، الدار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990، ص 29.

⁶⁸ - C.E. 5 Mars 1948, Jeunesse independante chretienne feminine, Rec. p.121.

⁶⁹ - مشار إليه لدى ميسون الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2015، ص 160.

⁷⁰ - سامي جمال الدين، قضاء الملامة والسلطة التقديرية للإدارة، القاهرة، 1992، ص 243.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب باللغة العربية:

1. حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2023.
2. حمدي قبيلات، الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الإدارية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2022.

3. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة.
 4. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، القاهرة.
 5. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، الدار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
 6. سامي جمال الدين، قضاء الملامة والسلطة التقديرية للإدارة، القاهرة، 1992.
 7. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة - دراسة مقارنة الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978.
 8. صبري السنوسي، الاعتقال الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
 9. علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول- قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دون دار نشر، عمان، 1995.
 10. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
 11. مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري- دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
 12. المحكمة الدستورية، الحكم رقم 1 لسنة 2023 في الطعن رقم (3) لسنة 2023، تاريخ 2023/1/15، منشور على موقع المحكمة الدستورية.
 13. محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، 1974.
 14. محمود سلامة جبر، نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1992.
 15. مشار إليه لدى ميسون الاعرج، عيب السبب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2015.
 16. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، دار الثقافة، عمان، 2006.
- ثانياً: الرسائل العلمية والأبحاث:
1. أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1996.
 2. إسماعيل سلامة، الحبس الاحتياطي- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، 1983.
 3. بوزيان نور الدين، رقابة القاضي الإداري للخطأ الظاهر، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، 2016/2017.
 4. خليفة سالم الجهي بعنوان (ملامح التطورات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة (رقابة التناسب)، ص 2 و3. منشور على موقع المحكمة العليا الليبية، <https://supremecourt.gov.ly/research/page/3/>.
 5. ثروت عبد العال، الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 1992.
 6. عبد الرؤف كسابية، ضمانات التوقيف الإداري (الضمانات الإدارية والجزائية)، مجلة دراسات- علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1، الجامعة الأردنية، 2015.
 7. عبد العزيز لعناصر ومحمد الحراث، الرقابة القضائية لحدود سلطات الضبط الإداري كآلية لحماية الحريات الفردية، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور، الجزائر، 2016/2017.
 8. العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة سعد دحلب (البيدة)، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بدون العدد والتاريخ.

9. مصالح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، 2009.
10. يحيى محمد مرسي النمر، التطبيقات القضائية الحديثة لنظرية الخطأ البين في التقدير في القضاء الدستوري ودورها في حماية الحقوق والحريات- دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، أبحاث المؤتمر السنوي الدولي الخامس 10-9 مايو 2018، ملحق خاص، العدد 3، الجزء الأول، 2018.

ثالثاً: المراجع باللغة الأجنبية:

1. Auby et Drag: traite de contentieux administratif, 2^e édition, L,G,D,J. 1975, Paris.
2. De Laubadere(A): traite droit administratif, paris, 1988.
3. (G) Vedel et (P) Delvolve: droit administratif, Paris, P,U ,F, 1980.
4. Marie Galand, La sanction de l'erreur manifeste du législateur devant le conseil constitutionnel. www.droit, constitutionnel.org/congress, Paris/comC6/GalandTXTv.df.

رابعاً: المواقع الالكترونية:

1. <https://www.aljazeera.net/news/humanrights/2021/8/22>
2. <https://www.hrw.org/ar/news/2009/05/26/236628>
3. <https://jo.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/34/JORDAN-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT-ARA-FINAL.pdf>
4. <https://www.facebook.com/Alurdunyya.net/posts/914647722392185>

خامساً: مجموعات الاحكام القضائية للقضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني.

سادساً: تقارير سنوية:

1. التقرير السنوي الثالث عشر لحالة حقوق الانسان في الاردن لعام 2016، المركز الوطني لحقوق الانسان، عمان، 2017.
2. التقرير السنوي السادس عشر لحالة حقوق الانسان في الأردن لعام 2019، المركز الوطني لحقوق الانسان، عمان، 2020.