مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٧)

الإستيقاف الإداري
دراسة في التشريع العراقي والمقارن

م.د. ثامر محمد رخيص العيساوي

جامعة الكوفة/ كلية القانون

الملخص

من المفترض أن أي إجراء ضبطي تقوم به الإدارة العامة يجب أن يتوافق مع قواعد المشروعية, وخصوصاً موضوع الإستيقاف الإداري لكونهِ نشاط له تأثير مباشر في حقوق الأفراد وحرياتهم, ناهيك عن أنَ الادارة العامة كثيراً ما تلجأ لإستخدام هذا الإجراء في الوقت الحاضر متذرعةً بهدف صيانة النظام العام, فقد تنحرف الإدارة بإستخدام سلطتها لتحقيق أهداف شخصية بعيداً عن ما هو مقرر لها، لذلك أصبح لزاماً تدخل القضاء ومراقبة مدى مشروعية قرارات الإستيقاف الإداري من حيث عيب الإختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والهدف أو الغاية, وتمتد في بعض الأحيان لمراقبة عنصر الملائمة في الظروف العادية أو حتى الاستثنائية في حالات محددة, ولأهمية موضوع الاستيقاف الإداري لابُدَ أن يكون هناك نظام قانوني يصدره المشرع ينظم به نشاط الادارة العامة بهذا الصدد, من أجل ضمان عدم الإنحراف بإستخدام السلطة ولا يكون ذلك إلا تحت رقابة القضاء.

Summary

It is assumed that any disciplinary action by the public administration must comply with the rules of legality, especially the issue of administrative suspension because it is an activity that has a direct impact on the rights and freedoms of individuals, not to mention that the public administration often resort to using this procedure at the present time, citing the goal of maintaining public order The administration has deviated from the use of its authority to achieve personal goals away from what is set for it, so it has become necessary for the judiciary to intervene and monitor the legality of administrative suspension decisions in terms of defect of jurisdiction, form, procedures, cause, place, goal or purpose, and sometimes extends to monitoring the appropriate element In normal or even exceptional circumstances in specific cases, And because of the importance of the issue of administrative suspension, there must be a legal system issued by the legislator in which the activity of the public administration is regulated in this regard, in order to ensure that there is no deviation from the use of authority and that is under the supervision of the judiciary.

المقدمة

تحتوي هذه المقدمة أصل الدراسة، وأهميتها, وإشكالية البحث، ومنهجية البحث، وتنتهي بتنظيم الهيكلية البحثية، وعلى النحو الآتي:

أولاً- أصل الدراسة:

إذا كان الحق في الحياة يعد أسمى وأغلى حقوق الإنسان, فإن هذا الحق لا قيمة له ما لم يترادف مع الحق في الأمن الشخصي, ومن أجل ذلك أقرت الأنظمة القانونية الإستيقاف الإداري كأحد الوسائل التي تتخذها الإدارة العامة في سبيل تحقيق أعمال الضبط الإداري, من دون إشتراط وقوع جريمة مسبقاً, وإنما يكفي لذلك مجرد الشك والريبة, وهو من الإجراءات الوقائية الهدف منه صيانة الأمن العام, وذلك إما بتأكيد الشكوك والريب أو نفيها, وإنَّ هذا الإجراء يمتاز بالأهمية والخطورة, فهو مهم لانه إجراء لازم لصيانة الأمن العام, وخطر لأنه قد يؤدي للمساس بالحريات الفردية, لكن هذه الأخير – الحرية الفردية- كما نعلم إنها ليست مطلقة, فقد تقتضي ضرورة العيش مع الجماعة القيام ببعض الإجراءات لتقيدها, فحريات الافراد يجب أن لا تصطدم مع أمن وسلامة المجتمع وإستقراره, سواءً أكان ذلك في ظل الظروف العادية أو حتى في إطار الظروف الإستثنائية, مع تخويل القضاء مراقبة قرارات الإستيقاف من أجل صيانة الحقوق الشخصية وضمان تطبيق مبدأ المشروعية.

ثانيا- أهمية البحث:

إنَّ أهمية البحث أو الدراسة في مثل هذا الموضوع تنطلق من جانبين أساسيين وكما موضح في أدناه:

الأول: الجانب النظري, وهذا يؤكد الجدية في إيجاد نظام قانوني ينظم قرارات الإستيقاف الإداري وفق مبدأ المشروعية والأُطر القانونية, مع بيان موقف التشريعات بصدد هذا الموضوع.

الثاني: الجانب العملي, ويهدف لإيجاد ضوابط تحدد عمل سلطة الإستيقاف الإداري وبيان مدى انطباقها مع الوقائع العملية, مع توضيح جوانب القصور التشريعي في ما هو كائن على أرض الواقع, أملاً للوصول إلى ما ينبغي أن يكون عليه الحال.

ثالثاً- اشكالية البحث:

تعد إشكالية البحث في موضوع الإستيقاف الإداري من المشكلات الهامة والحساسة, لأن هذا الموضوع على تماس مباشر مع حقوق الأفراد وحرياتهم الشخصية, فالإدارة العامة من الممكن أن تنحرف بسلطتها وبهدف معلن تحقيق

الأمن العام كأحد عناصر النظام العام, لتُقيد الحريات الشخصية وتعتدي على حقوق الأفراد, وتحوّل الإستيقاف الإداري إلى قبض من غير أن يكون هناك قراراً قضائياً, فضلاً عن ما يثيره هذا الموضوع من إشكالية الموازنة بين المصلحة العامة والحريات الشخصية في حال تعارضهما مع بعضهما البعض, ناهيك عن بيان الضوابط والمحددات المقيدة لسلطة الإدارة العامة إذ ما حادت الأخيرة عن قواعد المشروعية والتي توازن في تحقيق الفاعلية بين صيانة النظام العام وضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

رابعاً- منهجية البحث:

إنَّ هذا البحث يستخدم المنهج التحليلي الفلسفي, وذلك عن طريق تحليل النصوص القانونية التي أوردها المشرع العراقي, وبيان مدلولها الفلسفي, مع مقارنتها بتشريعات دولة الكويت والجمهورية العربية السورية, وذلك من أجل الوقوف على التطورات التشريعية في هذا الإطار.

خامساً- هيكلية البحث:

يدور موضوع الدراسة حول موضوع الإستيقاف الإداري وقد أملت علينا ضرورات البحث العلمي تقسيمه على مبحثين: سيخصص الأول منها لبيان الإطار المفاهيمي للإستيقاف الإداري, ونعرج في المبحث الثاني على ضوابط سلطة الإستيقاف الإداري ورقابتها القضائية.

وسترشح عن هذه الدراسة خاتمة تحتوي أهم ما سيتوصل اليه الباحث من استنتاجات تمهيدا لإيراد أهم التوصيات التي تتخذ من أجل إصلاح التنظيم القانوني الخاص بموضوع الإستيقاف الإداري.

المبحث الأول
الإطار المفاهيمي للإستيقاف الإداري

تمهيد وتقسيم:

هناك الكثير من الإجراءات التي تقومبها الإدارة، وتهدف من خلالها المحافظة على النظام العام, ومن هذه الإجراءات هو الإستيقاف الإداري، ويُعد من الإجراءات الخطرة، لكونه يؤثر على حريات الأفراد، سواءً في الظروف العادية، وحتى الإستثنائية منها.

ولما تقدم، لابد لنا من التعرّف على الإستيقاف، ثم بيان ذاتية، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف بالإستيقاف الإداري

يُطلق البعض بتسمية التوقيف على الإستيقاف الإداري[١]، ونرى أن هذه التسمية غير دقيقة لأن التوقيف لا يكون إلا بموجب مذكرة قضائية، والبعض الآخر يسميه الإعتقال الإداري[٢], وهذه التسمية أيضاً غير موفقة لكونه وسيلة إستثنائية محضورة قانوناً، ونفضل إستخدام مصطلح الإستيقاف الإداري للأسباب الآتية:

- لتمييز مصطلحات القانون الإداري عن المصطلحات الجنائية.
- لأنه إجراء مؤقت يسمح للإدارة إتخاذه من أجل صيانة النظام العام.
- إنَّ مصطلح الاستيقاف الإداري يتطابق مع المعنى اللغوي.

ولبيان التعريف بالإستيقاف لابد لنا من تعريف معنى الإستيقاف الإداري، ثم بيان أساسه، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: معنى الإستيقاف الإداري

حتى نقترب من معنى الإستيقاف الإداري بشكل دقيق، يتوجب علينا توضيحه لغوياً أولاً، ثم تحديده من الناحية الإصطلاحية ثانياً، وبحسب التفصيل الآتي:

أولاً- المعنى اللغوي:

الإستيقاف هو إسم مصدره إسْتَوْقَفَ، وفعله وَقَفَ، فاستوقَفَ يستوقِف، وأستوقِف إستيقافاً[٣]، فيقال وقف يقف وقوفاً, ووقف الرجل: أي قام من الجلوس، فالوقوف خلاف الجلوس[٤], فاستوقف الشرطي السائق أي سأله الوقوف وحمله عليه، وتوقف عن كذا إمتنع وكفَّ، ويقال رجلٌ وقّاف: غير عَجل ومتأنّ[٥], فيقال:

(١) د. محمود مصطفى: شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط٩، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٧٦، ص٢١٤.

(٢) د. عمر حسن شرف الدين: الإعتقال والقبض في القانون السوي مقارناً بالقانون المصري، مطبعة دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر،٢٠١٧، ص١٤.

(٣) لويس معلوف: المنجد في اللغة والأدب, ط٣٣, دار المشرق للطباعة والنشر والتوزيع, بيروت, ١٩٩٤, ص٢٤٢.

(٤) محمود خلف حسين: المعجم الوجيز، ط١، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، جمهورية مصر العربية، ١٩٨٠، ص٦٧٩.

(٥) لويس معلوف، مرجع سابق، ص٢٤٣.

وقد وقفتني بين شكٍّ وشبهةٍ، وما كنت وقافاً على الشبهاتِ[٦].

ثانياً- المعنى الإصطلاحي:

في التشريع، ومن خلال مطالعتنا لقانون الإجراءات الجزائية الكويتي، نجده أشار إلى الإستيقاف بأنه: "لكل شرطي أن يستوقف أي شخص ويطلب منه بيانات عن إسمه وشخصه، إذا كان ذلك لازماً للتحريات التي يقوم بها، وللشرطي أن يطلب من الشخص أن يصحبه إلى مركز الشرطة إذا رفض تقديم البيانات المطلوبة عن شخصيته، أو إذا قدّم بيانات غير صحيحة...."[٧], أما التشريع السوري، فقد أشار إليه بأنه عبارة عن إجراء إداري ذي طابع وقائي يتمثل في حرمان أي شخص راشد من حرية الذهاب والعودة، وذلك بوضعه في مركز الشرطة ولأي شخص يكون نشاطه خطراً على النظام العام أو دوام سير المرافق العامة[٨], أما المشرّع العراقي فلم يتطرق للإستيقاف الإداري أو تعريفه، وإنما إكتفى بالإشارة للتوقيف الجزائي[٩], وحتى قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ لم يُشر أيضاً للإستيقاف الإداري[١٠], ونلاحظ على موقف المشرع العراقي عدم نصه على الإستيقاف الإداري كإجراء هدفه المحافظة على النظام العام بشكل صريح، لكن لا يمكننا القول بعدم إمكان تطبيقه، فالإدارة العامة مسؤولة عن حماية النظام العام طبقاً للأعراف الإدارية وبعناصره التقليدية.

أما الفقه الكويتي, فقد عرف الإستيقاف بأنه: مجرد إيقاف عابر سبيل عند الضرورة لتوافر شبهات كافية لسؤاله عن إسمه ووجهته وعنوانه[١١], وعرفه آخر على أنه: إجراء يحق بمقتضاه لرجل السلطة العامة أن يوقف الشخص ليسأل عن حرفته ومحل إقامته ووجهته إذا اقتضى الأمر[١٢], في حين يعرف الفقه السوري الإستيقاف الإداري بأنه: الإيقاف والسؤال الموجّه إلى شخص وضع نفسه موضع الشك والريبة[١٣], وعرّفه أيضاً بأنه قيد عرضي عابر لحرية إنسان في الحركة، وذلك لمجرد سؤاله عن موقف مريب أوجد نفسه فيه[١٤], أما في العراق، فقد عُرّف بأنه: إجراء إداري يلجأ إليه أفراد الشرطة متى ما وُجد شخص أو

(٦) أبو محمد مسلم بن قتيبة الدينوري: عيون الأخبار، ط٣، ج١، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٩٢٥، ص٣٢٨.
(٧) المادة (٥٢) من قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٦٠ قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية لسنة ١٩٦٠ الكويتي.
(٨) المادة (٢) من المرسوم التنفيذي رقم (٩٢-٧٥) بتأريخ ٢٠ شباط لسنة ١٩٩٢.
(٩) المادة (١٠٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩١٧ المعدل، الوقائع العراقية العدد (٢٠٠٢), بتاريخ ٣١ أيار سنة ١٩٧١.
(١٠) قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، الوقائع العراقية العدد (٤٤١٤) لسنة ٢٠١٦، فنلاحظ أن هذا القانون قد أناط بوزارة الداخلية أهدافاً، منها ما أشارت إليها المادة (٢) حيث نصت على أنه: (تهدف الوزارة إلى... ثانياً: توطيد النظام العام في جمهورية العراق وحماية أرواح الناس وحرياتهم والأموال العامة والخاصة من أي خطر يهددها) دون أن تشير للوسيلة للقيام بذلك.
(١١) د. سمير سعد علام الجابري: المشكلات العملية في الأصول الجزائية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، ٢٠١٤، ص٢٧.
(١٢) د. فوزية عبد الستار: شرح قانون الإجراءات الجزائية الكويتي، ط٣، مطبعة حولي، الكويت، ٢٠٠٢، ص١٧٤.
(١٣) د. محمود خليل السيد: الفيض والتفتيش والتلبس – الأحكام والشروط، ط٢، مطبعة دمشق، سوريا، ٢٠١٨، ص٥٨.
(١٤) د. معتز عبد العزيز ياخور: شرح الإجراءات الجنائية السورية، ط٢، ، مطابع الحمران، إدلب، ٢٠٠٩، ص٤٧.

مجموعة أشخاص في وضع يدعو إلى الريبة والشك بسؤالهم والإستيضاح، فهو من إجراءات الإستدلال[١٥], وعُرّف أيضاً بأنه: إيقاف شخص في طريق عام للتعرف على شخصيته، وذلك للإستفسار عن إسمه ومهنته ومحل إقامته، ويشمل طلب الإطلاع على مستمسكاته الشخصية[١٦].

وما نلحظه على التعريفات السابقة، أن بعضها يتضمن الإشارة إلى سبب ومسوغات الإستيقاف، في حين أغفلت البعض منها ذلك، وأيضاً يُسجّل على بعضها أنه أشار لتفصيلات لا مبرر لها، وكانت مدعاة للإسهاب والإطالة، في حين تضمّن بعضها مكان الإستيقاف «الطريق العام»، وبدورنا لا نؤيد ذلك، فالإستيقاف يمكن أن يكون حتى في الأماكن الخاصة، متى ما كان تواجد السلطة العامة مستنداً لأساس من القانون فيها، ولذلك نعرف الإستيقاف الإداري بأنه: مجموعة من الإجراءات الوقائية التي تتخذها الإدارة العامة بقصد تمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم وحرياتهم، وبهدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة ومتوسمة بأساليب السلطة العامة للإستيضاح من معلومات شخصية عن موقف سببه الشك والريبة.

الفرع الثاني: أساس الإستيقاف الإداري

للوقوف على أساس الإستيقاف الإداري بشكل دقيق، سيكون ذلك من خلال التعرّف على الأساس الفلسفي أولاً، ثم نعرّج على الأساس القانوني ثانياً، وعلى التفصيل الآتي:

أولاً- الأساس الفلسفي:

تُعدّ الحرية الشخصية من أهم الحقوق التي يتمتع بها الإنسان، إذ لا قيمة للحق بالحياة ما لم تكن هذه حياة حرة، ولذلك تؤكد أغلب النظريات الفلسفية القانونية على صيانة وكفالة الحرية الشخصية، وعلى أساسها تقاس إزدهار المجتمعات وتقدمها[١٧], وبخلافه، ومتى ما اهتزّت ثقة أفراد المجتمع بالحرية الشخصية بسبب تعدي – أو إنتهاك – فإن ذلك يؤثر سلباً في الأمن المجتمعي ويعيق التقدم والإزدهار, لكن هذه الحرية مقيدة فلسفياً، فهي تنتهي حيث تبدأحرية الآخرين[١٨].

وللموازنة بين الحرية والسلطة التي مُنحت للإدارة من أجل تحقيق النظام العام وصيانته، فقد خولت الإدارة إستخدام حق الإستيقاف الإداري من أجل تحقيق أهداف النظام العام[١٩], لكن يجب على الإدارة العامة عدم إهدار الكرامة الإنسانية بأي شكل من الأشكال، إلا بالقدر اللازم والموجب لمنح سلطة الضبط الإداري، وبما تحقق أهدافها، فالإدارة يجب أن تعي أن وقوع الشخص في الريبة والشك،

(١٥) عبد الأمير العكيلي- د. سليم إبراهيم حربه: أصول المحاكمات الجزائية، ج١، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا ذكر سنة طبع، ص١٤٢.
(١٦) د. سامي النصراوي: الإجراءات الجنائية تأصيلًا وتحليلًا، ج١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٧، ص١٠٢.
(١٧) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشري، بلا مكان طبع، ٢٠٠٨، ص١٤٢.
(١٨) د. منذر الشاوي: فلسفة القانون، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص٢٥١.
(١٩) د. فوزية عبد الستار: مرجع سابق، ص١٨٦.

لا يعني تجريده من حرية كإنسان وكرامته وأمنه وحقوقه التي كفلها القانون[٢٠], وهناك مسوغين فلسفيين أساسيين تبين أساس سلطة الإدارة في الإستيقاف، هما:

١. ضرورات المحافظة على النظام العام ودوام سير المرافق العامة[٢١].
٢. وسائل الضبط الإداري، والتي يُعدّ الإستيقاف من أهمها[٢٢].

ثانياً- الأساس القانوني:

من خلال تدقيق نصوص القوانين الكويتية، لم نجد أن هناك نص صريح يخول الإدارة العامة في دولة الكويت باستخدام الحق في الإستيقاف الإداري[٢٣], ويؤسس البعض هذا الإجراء على طبيعة العمل أو الواجبات التي تقوم بها الإدارة العامة، وتحديداً وزارة الداخلية ودورها في حماية النظام العام[٢٤], أما في الجمهورية العربية السورية، فنجد أن المشرّع السوري قد نصّ على هذا الإجراء صراحةً في المرسوم التنفيذي في ٢٠ شباط ١٩٩٢، والذي خول – بموجبه – وزير الداخلية صراحة في المحافظة على النظام العام مع تمتعه بسلطة الإستيقاف في حالات الشك والريبة، ومن أجل تيسير المرافق العامة[٢٥], وفي جمهورية العراق، فقد سلك المشرّع العراقي ذات المنهج لنظيره الكويتي، ولم ينص على حق الإستيقاف الإداري صراحة، وإنما يمكن أن نستنتج ذلك من خلال قانون وزارة الداخلية الذي بيّن أهداف هذه الوزارة، والتي من ضمنها المحافظة على النظام داخل الجمهورية[٢٦], ولم يتضمن قانون السلامة الوطنية تنظيم الاستيقاف الإداري في الظروف الإستثنائية, انما اعطى سلطة لرئيس الوزراء بالتوقيف في الحالات الملحة[٢٧].

يتّضح من النصوص القانونية المذكورة آنفاً أن المشرّع السوري قد نصّ صراحةً على حق الإدارة في الإستيقاف، ومن استقراء مواقف المشرّعين في دولة الكويت وجمهورية العراق، نلحظ أن الفقه يؤسس الإختصاص الإداري القانوني في الإستيقاف على العرف الإداري الذي يخول الإدارة العامة سلطة إستيقاف الأشخاص من أجل المحافظة على النظام العام، متى ما رأت الإدارة أن هذا الإجراء يكفل عدم الإعتداء عليه وصيانته[٢٨], ويتبين لنا أن تأسيس سلطة الإدارة في الإستيقاف يقوم على مسوغين قانونيين هما:

- تخويل الإدارة مهمة المحافظة على النظام العام من خلال النصوص القانونية.

(٢٠) د. أحمد فتحي سرور: الحق في الحياة الخاصة، بحث منشور في مجلة القانون والإقتصاد، تصدر عن كلية الحقوق – جامعة القاهرة، س٥٤، العدد١، ١٩٨٦، ص٢٤.
(٢١) سمير سعد علام الجابري: مرجع سابق، ص٦١.
(٢٢) د. توفيق الشاوي: فقه الإجراءات الجنائية،ج١، ط١، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٦٤، ص٣٢٢.
(٢٣) المادة الأولى من مرسوم وزارة الداخلية الكويتية والصادر سنة ١٩٧٨.
(٢٤) د. معتز عب العزيز ياخور: مصدر سابق، ص٦١.
(٢٥) يُنظر: المادة (٢) من المرسوم التنفيذي رقم ٩٢-٧٥ بتأريخ ٢٠ شباط لسنة ١٩٩٢السوري.
(٢٦) الفقرة (٢) من المادة (٣) من قانون وزارة الداخلية العراقية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦.
(٢٧) البند (أولاً) من المادة (٣) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية, الوقائع العراقية, العدد ٣٩٨٧, في ٢٠٠٤/١/٩.
(٢٨) د. عمر فاروق الحسيني: الإستيقاف والقبض في القانون المصري مقارنة بالقوانين العربية، ط١، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، ٢٠٠٤، ص٣٢.

- العرف الإداري وما جرى عليه العمل من منح سلطة الإستيقاف للإدارة العامة[٢٩].

أما عن رأينا في أساس الإستيقاف الإداري، فنرى وعلى الرغم من وجاهة المسوغات الفلسفية والقانونية التي قيلت في بيان أساس سلطة الإدارة في الإستيقاف، إلا أننا نجد أن الضرورات العملية وطبيعة عمل الإدارة العامة هو الأساس الأقوى في منح الإدارة هذه السلطة، وهو ما أقرته قواعد العرف الإداري بالمحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية.

المطلب الثاني: ذاتية الإستيقاف الإداري

قد يتساءل البعض عن الطبيعة – أو التكيف – القانونية للإستيقاف الإداري، وإذا ما عرفنا الطبيعة القانونية، أصبح لنا جلياً إمكانية التمييز بين الإستيقاف الإداري والإجراءات التي تقترب منه, لذلك سنسلط الضوء – في هذا المطلب – على الطبيعة القانونية للإستيقاف الإداري في الفرع الأول، ثم نميز الإستيقاف الإداري عما يشتبه معه في الفرع الثاني، وكما موضح في أدناه:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للإستيقاف الإداري

يمتاز الإستيقاف الإداري بخصيصتين: الأولى أنه إجراء من إجراءات الضبط الإداري، والثانية هو إجراء وقائي، وهذه الخصائص هي التي تحدد طبيعة الإستيقاف، ونوضحها كما يأتي:

أولاً- الطبيعة الضبطية الإدارية:

يؤسس من يذهب إلى أن الإستيقاف الإداري بكونه إجراء من إجراءات الضبط الإداري ذلك على نص المادة الأولى من قانون وزارة الداخلية الكويتية الذي خول وزارة الداخلية بواجب الإستيقاف بهدف حماية النظام العام[٣٠], وأيضاً ما ذهب إليه الفقه السوري بالإستناد للمادة (٢) من المرسوم التنفيذي في ٢٠ شباط ١٩٩٢، والذي يخول – بموجبه – وزير الداخلية – أو من يخوله – مسؤولية المحافظة على النظام العام[٣١], أما في جمهورية العراق، فيُعدّ أيضاً من الإجراءات الضبطية التي تقوم بها وزارة الداخلية بهدف المحافظة على النظام العام[٣٢].

وباستقرائنا للنصوص – سالفة الذكر – نجد أن المشرع في جميع الدول – محل الدراسة – المقارنة أو في جمهورية العراق لم ينص على الإستيقاف ولم يحدد

(٢٩) د. عمر حسن شرف الدين: مرجع سابق، ص١٥٤.

(٣٠) المادة الأولى من مرسوم وزارة الداخلية، حيث نصت على أن: (تتولى وزارة الداخلية حفظ الأمن والنظام داخل البلاد وحماية المواطنين وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح)، والصادرة سنة ١٩٧٨؛ وأيضاً: د. معتز عبد العزيز ياخور، مرجع سابق، ص٥٢.

(٣١) د. عبد القادر محسن جرجيس: أحكام وضوابط الإستيقاف في التشريع والقضائين المصري والسوري، الدار الدمشقية للطباعة، سوريا، ٢٠١٧، ص١١٢.

(٣٢) الفقرة (٢) من المادة (٣) من قانون وزارة الداخلية العراقي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦، وأيضاً ما ذهبت إليه المادة (١) من قانون واجبات رجل الشرطة في مكافحة الجريمة رقم (١٧٦) لسنة ١٩٨٠، حيث نص: (تختص قوى الأمن الداخلي بالمحافظة على النظام والأمن الداخلي...)= =الوقائع العراقية، العدد ٢٨٠٢ بتأريخ ١٩٨٠/١١/١٠.

ضوابطه بشكلٍ صريح، ولم يُمنح أعضاء الضبط القضائي في مرحلة الإستدلال الحق في الإستيقاف للأشخاص المشتبه بهم، ولكن هذا الحق إستخلصه الفقه من الطبيعة القانونية لوظيفة الضبط الإداري.

وقد استندوا في تبرير رأيهم إلى عدة معطيات، منها: إستعمالهم تعبير السلطة العامة عند الحديث عن صفة القائم بالإستيقاف، ومن المعلوم أن هذا المصطلح يستخدم للدلالة – في الغالب – على الأشخاص المخولين بصفة الضبط الإداري[٣٣], ناهيك عن أن إجراءات الإستدلال لا تُستخدم إلا عن جريمة وقعت بالفعل، في حين أن سبب الإستيقاف هو مجرد الريبة والشك دون أن يتحقق اليقين عند الإدارة العامة، فضلاً عن أن الإستيقاف لا يقتصر إستخدامه على أعضاء الضبط الإداري فقط، بل يمكن لرجال الإدارة العامة مباشرته[٣٤].

والإستيقاف الإداري أما أن يكون عاماً، هذا إذا كان موجهاً مثلاً لمجابهة مجموعة من المخربين، أو يكون خاصاً، والأخير يكون في الحالات الآتية:

١. إستيقاف الريبة: ويكون عندما يتعلق الأمر بشخص واحد أو عدد محدود يدور حول الريبة والشكوك من خلال تصرف يصدر منهم، توجب على رجل الإدارة العامة التحقق منه، وهو بمعناه الضيق[٣٥].
٢. إستيقاف مطابقة المشروعية: ويكون بهدف التأكد من تطبيق القوانين والأنظمة, كما في حالات النقاط الأمنية للتأكد من حمل مرتادیها الهويات والرخص الأمنية أو تنفيذ التعليمات المرورية، أو كما في نقاط الجوازات والكمارك، ومداخل المنشآت والدوائر[٣٦].

وبدورنا نؤكد الطبيعة الإدارية للإستيقاف الإداري بوصفه من اجراءات الضبط الإداري, مستندين في ذلك على قاعدة مفادها أن لا يجوز للقائم بالإستيقاف التعرض للإجراءات الأُخرى, إلا بتوفر حالة التلبس وبهذه الحالة يكون الإستيقاف قد خرج عن كونه من إجراءات الضبط الإداري ليكون إجراءً جزائياً.

---

(٣٣) د. محي الدين عوض: حقوق الإنسان في التحري والإستدلال واالتحقيق، ط٢، دار السلاسل، الكويت، ١٩٩٨، ص٢٧٨.

(٣٤) د. إبراهيم سعد الطخيس: فعالية الإستيقاف في الوقاية من الجريمة، مطبعة الرياض، السعودية، ٢٠١٧، ص١٣٢.

في حين يذهب البعض إلى أن الإستيقاف هو ذا طبيعة قضائية فقط، مبررين رأيهم بحجتين أساسيتين: الأولى صعوبة التفريق بين أنواع الإستيقاف، والثانية هي عدم قيام الفقه بالمميز؛ لمزيد من التفصيل يراجَع د. محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والإقتصاد، تصدرها كلية الحقوق بجامعة القاهرة، العدد ٢٤٧، السنة ٤٨، ١٩٨٧، ص١٨٩؛ ونحن لا نؤيد ذلك وهو مردود، لأن الإستيقاف أنواع، يكون بحسب الدور المسند للإدارة فيه، وإن إتحاد سلطة الإستيقاف الإداري والقضائي لا يعني عدم التمييز بينهما.

(٣٥) د. رفيق محمد سلام: الإستيقاف وضمانات المواطن، بحث منشور في مجلة المحاماة المصرية، تصدر عن نقابة المحامين المصرية، العدد الثالث، السنة ٦٦، ١٩٨٦، ص١٢٦.

(٣٦) د. عبد القادر محسن جرجيس، مصدر سابق، ص١٣٤.

ثانياً- الطبيعة الوقائية:

إن الإستيقاف الإداري يُعدّ من الإجراءات الوقائية والتي تهدف للمحافظة على النظام العام ووقايته من الأخطار المحدقة به[٣٧], فالفرض هنا أن الشخص المستوقف لم يرتكب أية مخالفة، وهذا هو الحد الفاصل بين الإستيقاف الإداري والتوقيف الجزائي، فالأول يُعدّ من إجراءات الضبط الإداري، أما الثاني فيدخل في إطار الضبط القضائي[٣٨], فالإستيقاف إجراء إحترازي يستهدف حماية النظام العام من خلال مراقبة نشاط الأفراد وتوجيه سيره بما يكفل صيانة النظام العام[٣٩].

أما عن رأينا في طبيعة الإستيقاف، فنلاحظ أن الدول تتطلع – من خلال دساتيرها – إلى الحفاظ على الأمن العام في أقليتها, ويكون ذلك من خلال سلطة الضبط الإداري، والتي تُكلَّف بموجبه الإدارة العامة للتصدي لهذه المهمة، وبذلك يكون الإستيقاف إجراءً إدارياً لتعلقه بالوقاية من الجريمة قبل وقوعها، وعدم الإخلال بالأمن والطمأنينة, فرجل الشرطة عندما يشاهد موقفاً يثير الريبة، فله أن يطلب إبراز الهوية وتبرير سبب وجود الشخص في هذا المكان، وهو بذلك يطبق إجراءً من إجراءات الضبط الإداري, أما في حالة قام رجل الشرطة بالتحريات عن إرتكاب جريمة، فإنه يقوم بذلك بوصفه رجل الضبط القضائي لتعلق إجرائه بجريمة سبق وأن ارتُكبت، فوحدت سلطة الضبط الإداري مع الضبط القضائي لا تضفي الصبغة القضائية على الإجراءات التي تقوم بها الشرطة لإختلاف الدور في كلا الحالتين.

الفرع الثاني: ذاتية الإستيقاف الإداري

بعد بيان طبيعة الإستيقاف الإداري، وعرفنا أن له نظام خاص يختلف عن الإستيقاف القضائي، قد يشترك الإستيقاف مع بعض الإجراءات بخصائص محددة، ولذلك أصبح لزاماً علينا توضيح ذلك كما في أدناه:

أولاً- الإستيقاف الإداري والقبض:

يعرف القبض بأنه: تقييد لحرية الشخص لمدة قصيرة، ويكون باحتجازه في المكان المخصص قانوناً لذلك[٤٠], من هنا نلحظ إشتراك الإستيقاف الإداري مع القبض في تقييد حرية الشخص، لكن رغم ذلك، يبقى هناك إختلاف في جوانب متعددة، أهمها ما يأتي:

١. من حيث الطبيعة والهدف: إن الإستيقاف هو إجراء إداري يهدف إزالة الشك والريبة في شخص وضع نفسه طواعيةً – وباختياره – موضع

(٣٧) جاسم خربيط محمد: الطبيعة القانونية لاستيقاف الأشخاص، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، تصدر عن جامعة ذي قار، العدد ٣، المجلد ٢، ٢٠٠٧، ص٧٦.

(٣٨) د. محمود خليل السيد، مرجع سابق، ص١٢٢.

(٣٩) د. يوسف شحادة: الضابطة العدلية وعلاقتها بالقضاء ودورها في سير العدلة – دراسة مقارنة، مؤسسة لحسون للنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ١٩٩٩، ص١٤٢.

(٤٠) د. حسين الجوخدار: التحقيق الإبتدائي في انون أصول المحاكمات الجزائية – دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٨، ص٨٨.

الشك، أما القبض فهو إجراء من إجراءات التحقيق ويهدف لكشف الحقيقة عن جريمة وقعت بالفعل أو في طور الإعداد والتحضير(٤١).

٢. من حيث السبب والأثر: إن سبب الإستيقاف الإداري هو توافر الشبهات والريَب، وهي لا تصل لمرتبة الأدلة، وأثر ذلك لا يكون إلا بمجرد إقتياد المستوقف إلى سلطة الإدارة العامة لسؤاله فقط(٤٢) أما القبض، فيتطلب وجود دلائل يقينية كافية للإتهام، تكون سبباً فيه، وأثر ذلك يمكن عضو الضبط جواز التفتيش أو الإحتجاز لمدة لا تتجاوز أربع وعشرين ساعة بأمر من قاضي محكمة الموضوع(٤٣).

٣. من حيث القائم بهما والمساس بالحرية: يسند أمر الإستيقاف لرجال الإدارة العامة، وإن كانوا من أعضاء الضبط القضائي، ولا ينطوي على المساس بحرية من يتخذ ضده إلا شكل بسيط، ولا يسمح إستعمال القوة مطلقاً(٤٤), أما القبض، فلا يكون إلا بمعرفة أعضاء الضبط القضائي، لكونه من إجراءات التحقيق، وفيه مساس بالحرية الشخصية بشكل كبير، لأنه ينطوي على تقييد للحرية الشخصية بشكل مباشر(٤٥).

٤. من حيث النطاق: إن الإستيقاف يكون حتى ولم يكن هناك جريمة مرتكبة، وقد يسفر الإستيقاف عن حالة من حالات التلبس، عندئذ يجوز لأعضاء الضبط إلقاء القبض على الشخص, أما القبض فلا يكون إلا في جرائم محددة أو حالة التلبس أو رفض المتهم الحضور طواعيةً(٤٦).

ثانياً: الإستيقاف والإجراءات التحفظية:

لم يتطرق المشرع الكويتي في قانون الإجراءات والمحاكمات للإجراءات التحفظية، وإن ورد بها فصل خاص تحت عنوان: الإجراءات التحفظية، وقد عالج به القبض والحبس الإحتياطي، وإنما يمكن الإستدلال على ذلك بموجب المادة (٤) التي أعطت الحق لرجل الشرطة ضبط الأشياء والتحفظ عليها, أما المشرع السوري، فقد تطرق للإجراءات التحفظية في المادة (٤١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري, وفي جمهورية العراق، فقد تطرق المشرع للإجراءات التحفظية ضمناً في المادة (٤٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١، ويمكن أن تعرّف الإجراءات التحفظية بأنها: إجراءات وقائية تستهدف الحيلولة دون هروب المتهم أو التحفظ على أدوات وأدلة الجريمة، وذلك

(٤١) د. حسن محمد ربيع: سلطة الشرطة بالقبض على الأشخاص بدون إذن من جهة قضائية وما يتبعه من إجراءات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص١٧٨.

(٤٢) د. جلال ثروت، مرجع سابق، ص٢٥٨.

(٤٣) د. أحمد فتحي سرور: الحق في الحياة الخاصة، بحث منشور في مجلة القانون والإقتصاد، تصدر عن كلية الحقوق, جامعة القاهرة، س٥٦، ع١، ١٩٨٨، ص١٧.

(٤٤) د. عمر فاروق الحسيني: مرجع سابق، ص٨٢.

(٤٥) د. رفيق محمد سلام: مرجع سابق، ص١٣٣.

(٤٦) د. يوسف شحادة: مرجع سابق، ص١٧١.

للضرورة الإجرائية[٤٧].

ولذلك يتضح أن هناك فارق بين الإستيقاف والإجراءات التحفظية يمكن أن نوجز أهمها وعلى النحو الآتي:

١. من حيث المحل: إن محل الإستيقاف الإداري لا يمكن أن يكون إلا شخصاً طبيعياً، في حين أن الإجراءات التحفظية ممكن أن ترد على الشخص الطبيعي أو المعنوي، وحتى الأشياء المادية، كالأدوات المستحصلة من الجريمة أو مسرح الجريمة ذاته.[٤٨]

٢. من حيث الهدف: إن هدف الإستيقاف الإداري هو لاستكشاف وتحليل طبيعة الشخصية التي ظهر بها المستوقَف، بينما الإجراءات التحفظية تهدف لمنع المشتبه به من الهرب أو التحفظ على الأدلة المتحصلة من الجريمة[٤٩].

٣. من حيث الطبيعة: يُعدّ الإستيقاف من إجراءات التحري، وهو يدخل في عداد إجراءات الضبط الإداري[٥٠], أما الإجراءات التحفظية فتدخل ضمن سلطات الإستدلال التي منحها المشرّع لأعضاء الضبط القضائي، وهو يتطلب إجراءات خاصة للقيام به[٥١].

٤. من حيث درجة المساس بالحرية الشخصية: إن الإستيقاف أقل عنه من الإجراءات التحفظية بالمساس بالحرية الشخصية، فالأول إجراء وقتي للمستوقَف، أما الثاني فيصل إلى الحد من الحرمان المؤقت لحرية التنقل أو إحتجازه لمدة زمنية تمهيداً لإصدار أمر القبض من قاضي محكمة الموضوع[٥٢].

---

(٤٧) د. قدري عبد الفتاح: مناط التحريات الإستدلالات والإستخبارات – حدوداً وقيوداً تشريعاً وفقهياً، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص٩٣.

(٤٨) د. محمد سعيد نمور: أصول الإجراءات الجزائية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص٦٧.

(٤٩) **Chapus (r): Droit administrative general, paris, Monchrestien,9ed, 2015,t.i.p,p243.**

(٥٠) د. محمود نجيب حسني: شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص٧٦٢.

(٥١) د. أحمد فتحي سرور: مرجع سابق، ص٣٢.

(٥٢) د. مأمون محمد سلامة: الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص٢٦٦.

المبحث الثاني
ضوابط سلطة الإستيقاف الإداري ورقابتها القضائية

تمهيد وتقسيم:

إذا كان الهدف من الإستيقاف الإداري هو منع الإخلال بالنظام العام، وهو إجراء ضبطي إداري فيه تقييد للحريات الشخصية التي كفلها الدستور، لذلك فلابد للسلطة أن تقوم بهذا الإجراء وفق ضوابط محددة, ولضمان مشروعية هذا الإجراء يستلزم رقابة قضائية على سلطة الإدارة بهذا الصدد.

ومن خلال هذا المبحث سيتم التركيز على ضوابط سلطة الإستيقاف الإداري والرقابة القضائية عليها، وبالتفصيل الآتي:

المطلب الأول: ضوابط سلطة الإستيقاف الإداري

يعهد القانون لجهات خاصة سلطة الإستيقاف الإداري، وهذه الجهات لا تمارس مهامها إلا وفق ضوابط محددة، ولذلك سنوضح سلطة الإستيقاف في الفرع الأول، ثم نعرّج - بالبحث – على ضوابط الإستيقاف في المطلب الثاني، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: سلطة الإستيقاف الإداري

إذا كان الهدف من الإستيقاف هو لمنع الإخلال بالنظام العام فهو إستيقاف إداري, أما إذا كان الهدف منه البحث عن جريمة، فيُعدّ من إجراءات الإستدلال الجزائي، ولذلك قد تشترك سلطة الإستيقاف الإداري مع الإستيقاف القضائي، وفي أحيان أخرى تنفرد عنها، وهذا ما سنوضحه في أدناه:

أولاً- إشراك سلطة الإستيقاف الإداري مع القضائي:

في الدول محل الدراسة المقارنة تشرك سلطة الضبط الإداري مع سلطة الضبط القضائي، وهذا بدوره يؤدي لإشراك الإستيقاف من حيث السلطة التي تشرف على تطبيقه، لأن هذه الأخيرة هي جهات إدارية مُنحت سلطة قضائية في بعض الأحيان(٥٣), ففي الكويت نلحظ أن الجهات المخولة سلطة الإستيقاف وتشترك مع الجهات القضائية أبرزها الآتية: الأولى: المحققون، فهم يملكون سلطة الإستيقاف إذا كان لازماً لتلك التحريات، وهؤلاء سواءً أكانوا محققين أو ضباط الشرطة المخولون سلطة التحقيق, والثانية: رجال الشرطة، ويقوم رجال الشرطة بهذا الإجراء أما بناءً على أمر صادر من جهة مختصة، أو ما يرجع لتقديرهم التخصصي، ولا يشترط فيه رتبة معينة للقيام بهكذا إجراء, والثالثة: الموظفون العموميون، فقد أجاز القانون – في أحوال الضرورة والإستعجال – أن يُكلّف بتنفيذ أمر الإستيقاف أحد الموظفين العامين، ولا يجوز للأخير تخويل هذا

(٥٣) د. محمود خليل السيد: مرجع سابق، ص١٨٨.

الغير[٥٤], أما في الجمهورية العربية السورية، فقد أناط القانون سلطة الإستيقاف الإداري بالمحافظين والقائمقامين، فضلاً عن مدير عام قوى الأمن الداخلي وضباط قوى الأمن والشرطة القضائية، ورؤساء مخافر قوى الأمن الداخلي، إضافة لمدير عام الأمن وضباط الأمن ومدير عام أمن الدولة ونائبه والضباط في هذا الجهاز، وأيضاً مختارو القرى وقادة السفن البحرية وقادة الطائرات والمركبات الجوية[٥٥].

وفي جمهورية العراق، فقد خول القانون هذه السلطة لضباط الشرطة ومأموري المراكز والمفوضين، إضافة لمختاري القرية أو المحلة في حفظ الأشخاص، وكذلك مدير محطة السكك الحديدية ومعاونه ومأمور سير القطار والمسؤول عن إدارة الميناء البحري أو الجوي وربان السفينة أو الطائرة، فضلاً عن رئيس الدائرة أو المؤسسة الرسمية أو شبه الرسمية، ناهيك عن الأشخاص المكلفين بخدمة عامة والمخولين لسلطة التحري، وفي حدود ما خُوّلوا به بمقتضى القوانين النافذة[٥٦].

ونلاحظ أن هذه الجهات – وإن مُنحت سلطة الضبط القضائي – لكنها في ذات الوقت تمتلك سلطة الإستيقاف الإداري من باب أولى، مع ملاحظة أنها جميعها هي جهات ذات طبيعة إدارية، وهي جزء من الإدارة العامة، مع التأكيد على أنها سلطة ضبط إداري، مهمتها المحافظة على النظام العام، وهذا – برأينا – يتحدد بطبيعة العمل المناط به والهدف منه، فإذا كان هذا العمل قبل وقوع الجريمة وبهدف المحافظة على النظام العام فيُعد إستيقاف إداري، أما إذا كان بعد وقوع الجريمة وبهدف الكشف عنها، فتكون سلطة ضبط قضائي.

ثانياً- إنفراد سلطة الإستيقاف الإداري:

فيما سبق بيّنا الحالة التي تشترك بها سلطة الإستيقاف مع سلطة الضبط القضائي، فبالإضافة لذلك، هناك جهات إدارية تمارس سلطة الضبط الإداري، لها الحق في إستيقاف الأشخاص متى ما كان هناك حالة شك أو ريبة في النشاط الذي يمارسه الشخص، وبهدف حماية النظام العام[٥٧], وهذه الجهات الإدارية هي كل شخص أو هيأة مُنحت سلطة ضبط لحماية الأمن العام، والسكينة العامة واحترام القواعد القانونية, وهذه الجهات هي جميع منتسبي وزارة الداخلية لكونها الجهة الإدارية – المخولة قانوناً – بالمحافظة على النظام العام[٥٨], والأجهزة الإدارية التي تخول هذه السلطة بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات وتُعدّ الخدمات التي تقدمها هذه الجهات ذات أهمية كبرى لكونها تحقق أغراض الدولة الهامة[٥٩].

(٥٤) المادة (٩) من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي لسنة ١٩٦٠.
(٥٥) المادة (٣٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد لسنة ٢٠٠١.
(٥٦) المادة (٣٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.
(٥٧) د. سردار علي عزيز: ضمانات المتهم في مواجهة القبض والتوقيف – دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، دار نشأت للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١١، ص٣١١.
(٥٨) د. صلاح إبراهيم الحجيلان: الملامح العامة لنظام الإجراءات الجزائية السعودي ودوره في حماية حقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٧، ص ٢٣٢.
(٥٩) د. علي محمد بدير – د. مهدي ياسين السلامي – د. عصام عبد الوهاب البرزنجي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مطبعة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص٢١٦-٢١٧.

وبرأينا فإن سلطات الإستيقاف الإداري، سواء المشتركة مع جهات الضبط القضائي أو المنفردة منها، لابد من نص قانوني يحدد هذه الجهات بشكل دقيق، لكون الإجراءات التي تقوم بها إجراءات ذات تأثير على حريات الناس وحقوقهم وتحتمل طابع التقييد لها، لذا يتعين على المشرّع تحديدها بشكل نافي للجهالة.

الفرع الثاني: ضوابط الإستيقاف الإداري

إذا كان للإستيقاف الإداري أثراً مباشراً في حرية الأشخاص، فلابد من توافر ضوابط حتى تستطيع ممارسة الإدارة العامة إستخدامه، وهذه الأخيرة تارة تكون موضوعية، وأخرى تكون إجرائية، وتتمثل فيما يلي:

أولاً- الضوابط الموضوعية:

يجب أن يكون الشخص المراد إستيقافه في وضع الريبة والشك، فلا يوجّه هذا الإجراء إلا لشخص وضع نفسه موضع الشك والريبة[٦٠], حتى يبيح لهم حال مشاهدته سؤال عن اسمه وعنوانه ومقر إقامته، ولا يكون ذلك إلا من خلال ظهور علامات ودلائل تسوّغ إستيقافه[٦١].

لابد من قيام المستوقَف ببعض الأعمال التي تسوّغ إتخاذ الإجراءات القانونية ضده، ومن هذه الأعمال التحريض على الفوضى، أو إرتكاب المخالفات القانونية، أو النداء للعصيان المدني أو الإضراب، أو حتى عدم الإمتثال للأوامر الإدارية التي تؤدي لعرقلة مهام المرافق العامة أو المؤسسات العامة، وحتى الخاصة منها[٦٢], وتمتد أيضاً للأفعال الضارة بالنظام العام، مثلاً عدم الإلتزام بالتعليمات الصحية أو نشر الضوضاء، أو الأفعال المخلة بالأداء والأخلاق العامة.

أن يكون الهدف من الإجراء هو صيانة النظام العام أو المحافظة عليه، أو ضمان سرير المرافق العامة. فكل إستيقاف يخرج عن هذين الهدفين الأساسيين يكون باطلاً، وإن استهدف تحقيق الصالح العام[٦٣], وذلك لأن الإستيقاف فيه تقيد على حريات الأشخاص، وهو إستثناء من القاعدة العامة، فلا يكون إلا بتحقيق هذين الهدفين، وهما ضمان سرير المرافق العامة ودوامها، وضمان النظام العام بعناصره الأساسية، الأمن العام والصحة العامة، والآداب والأخلاق العامة، والسكينة العامة، أو أن يكون الإجراء من أجل تحقيق نشاط ضبطي خاص[٦٤].

أن لا تتضمن الإجراءات تعرضاً مادياً للشخص المستوقَف، بمعنى أن لا يؤدي للمساس بحريته المكفولة قانوناً دستورياً، وإلا إعتُدي عليه[٦٥], وأن لا تزيد

(٦٠) د. قدري عبد الفتاح: مرجع سابق, ص٨٧.

(٦١) د. أسامة عبد الله قايد: حقوق وضمانات المشتبه به في مرحلة الإستدلال، ط٤، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص٢٦.

(٦٢) عبد الأمير العكيلي – د. سليم إبراهيم حرية: مرجع سابق، ص١٤٢.

(٦٣) د. محمد علي السالم عباد الحلبي: ضمانات الحرية الشخصية أثناء التحري والإستدلال، ط١، دار السلاسل، الكويت، ٢٠٠٨، ص١٢٢.

(٦٤) د. رياض عبد عيسى الزهيري: أسس القانون الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص٢٦٥-٢٦٦.

(٦٥) د. ممدوح خليل صبار: إختصاصات مأمور الضبط القضائي في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص١١٠.

مدة الإستيقاف عن مدة الإستفسار، وهي مدة محدودة بالفترة التي يتم التأكد فيها من شخص المشتبه به وهويته ومحل إقامته، وهي بطبيعة الحال لا تستغرق فترة زمنية طويلة نسبياً[٦٦].

شرط اللزوم: ونعني به أن يكون الإستيقاف لازماً لتحقيق الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها، أي إذا توفر إجراء بديل فلا تستخدمه الإدارة لخطورة الإستيقاف وتأثيره على حريات الأشخاص وحقوقهم المكفولة دستورياً[٦٧].

ثانياً- الضوابط الإجرائية:

أن يكون القائم بالإستيقاف مخول قانوناً به: بمعنى آخر لا يحق لرجل الإدارة إستيقاف أحد الأشخاص ما لم يكن مصرح له قانوناً القيام بذلك[٦٨], وأبرز الجهات الإدارية المخولة للقيام بهذا الإجراء رجال الأجهزة الأمنية عندما يقومون بهذه الإجراءات بصفة ضبط إداري لا الضبط القضائي، لأن الشخص المستوقَف ليس متهماً، وإنما مجرد توافر حالة الشك والريبة[٦٩].

توافر الدلائل المسوغة للإستيقاف: يُعدّ هذا الشرط جوهرياً وضرورياً لتطبيق الإستيقاف، فلا مسوّغ لرجل الإدارة بتطبيق هذا الإجراء ما لم يوجد في حالة تدعو للإشتباه في أمره[٧٠], وإن كان مثار الشك والريبة هو معيار ذاتي لا موضوعي، وعلى القضاء التحقيق من توافر هذا الشرط، كأن يشاهد رجال الدورية في وقت متأخر من الليل شخصاً يدور حول منزل أو أحد المحلات التجارية، فهذه أدلّة تسوّغ لرجال الضبط الإداري إستيقاف هذا الشخص ومساءلته عن هويته وعن سبب تواجده[٧١].

أن لا تزيد مدة الإستيقاف عن مدة الإستفسار، وذلك لأن الإستيقاف ليس له مدة محددة قانوناً، على أن إستقرار القضاء على أن هذه المدة محددة بالفترة التي يتم التأكد فيها من شخصية المشتبه فيه وهويته ومحل إقامته[٧٢], وهو أمر لا يستغرق فترة طويلة، وبالتالي يتطلب تحديد زمني لهذه المدة، وإذا تطلب الأمر عرض الشخص على القضاء، فلابد أن لا تزيد المدة عن (٢٤) أربع وعشرين ساعة فقط[٧٣].

---

(٦٦) د. عمر الفاروق الحسيني: أحكام وضوابط الإستيقاف والقبض في القضاء والفقه والتشريع في مصر والكويت، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٤، ص٣٢.

(٦٧) د. محمد خليل السيد: مرجع سابق، ص٥٩.

(٦٨) د. رمسيس بهنام: الإجراءات الجنائية تأصيلًا وتحليلًا، ج٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٤٨.

(٦٩) د. عبد الرؤوف مهدي: شرح قواعد الإجراءات الجنائية السوري، الدار السورية للطباعة والنشر، دمشق، ٢٠٠٨، ص١٧٠.

(٧٠) د. محمد علي السالم عياد الحلبي: مرجع سابق, ص٧٧.

(٧١) د. جلال ثروت: أنظمة الإجراءات الجزائية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٢٣.

(٧٢) د. عمر الفاروق الحسيني: مرجع سابق، ص٣٢.

(٧٣) الفقرة (١٣) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، بتأريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

من خلال ما تقدم، تُعدّ الضوابط المذكورة آنفاً أهم ضوابط الإستيقاف، وبرأينا أن أهم ضابط يتوجب على الإدارة الإلتزام به عند تطبيق الإستيقاف هو إلتزام مبدأ المشروعية، وعدم التعرض للشخص في حريته أو كرامته وأمنه وحقوقه التي كفلها القانون، بل إن الإلتزام بها ومراعاة مبدأ المشروعية يدل على مستوى الرقي الحضاري والتقدم الذي تتمتع به الدولة، ناهيك عن كون المستوقَف هو في موضع الشك والريبة لا متهم.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الإستيقاف الإداري

تُعدّ الرقابة القضائية أفضل ضمانة للحدّ من إنحراف سلطة الإدارة في إستخدام الإستيقاف الإداري، لأن الإجراء الأخير فيه مساس لحقوق الأفراد وحرياتهم، لذلك تسهم أحكام القضاء بمعرفة المدى الذي يمكن للإدارة المساس بتلك الحقوق.

لهذه الأسباب مُنح الأفراد حق الطعن أمام القضاء بدعوى الإنحراف بالسلطة، وأيضاً إمكانية التعويض إذا ما سبب هذا الأمر ضرراً، فيمكنه المطالبة بالتعويض، وعلى التفصيل الآتي:

الفرع الأول: دعوى الإنحراف بالسلطة اتجاه قرار الإستيقاف الإداري

قد يثور التساؤل بشكل إمكانية الطعن بدعوى الإلغاء للإنحراف بالسلطة، وكذلك الأسباب التي يستند عليها في رفع هذه الدعوى، وهذا سنوضحه بإيجاز كما هو آت:

أولاً- إمكانية الطعن بدعوى الإلغاء:

يذهب بعض فقه القانون الإداري إلى أن قرار الإستيقاف يُعدّ من أعمال السيادة، وبالتالي لا يمكن الطعن به بالإلغاء(٧٤), وعلى النقيض من ذلك، فقد ذهب القسم الأكبر إلى أن قرار الإستيقاف هو قرار إداري يجوز لمن يتخذ ضد رفع دعوى الإلغاء(٧٥), ونحن نؤيد الرأي الأخير، لكونه يتفق والطبيعة القانونية للإستيقاف الإداري بكونه قراراً إدارياً هدفه حماية النظام العام ويتخذ من سلطة إدارية.

ومن يُشكل على أن من يقع عليه الإستيقاف الإداري لا يبلغ بهذا القرار، أو إن بعضها يكون شفوياً، مما يكون عائقاً دون إمكانية الطعن بدعوى الإنحراف بالسلطة، على الرغم من أن هذه القرارات تمس حقوق الأفراد وتقييد حرياتهم سواء أكانت ضمن ظل الظروف العادية وحتى الإستثنائية(٧٦)، وهذا أيضاً يمكن الرد عليه بالقول إن قرار الإستيقاف من القرارات الإدارية االمستمرة، والتي تحدث

(٧٤) د. محمد بدران – د. عبد الحفيظ الشيمي: الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٢٥٨.

(٧٥) د. عبد القادر محسن جرجيس: مرجع سابق، ص١٨٢؛ وأيضاً: جاسم محمد خريبط، مرجع سابق، ص٧٢؛ وأيضاً: أسامه عبد الله قايد، مرجع سابق، ص٧٢.

(٧٦) د. عمر حسن شرف الدين: مرجع سابق، ص١٨٢.

آثارها القانونية بصفة الدوام والإستمرار، ولا تنتهي بمجرد صدورها، فهي خلاف القرارات الوقتية التي تبدأ آثارها بمجرد تبليغها، فيتحدد ميعاد طعنها من هذا التأريخ، ولذلك يجوز الطعن بقرار الإستيقاف بدعوى الإنحراف بالسلطة ما دام القرار باقياً ومنتجاً لآثارهِ ولم يُلغَ إدارياً.

أما عن جهة الطعن بها، فتتحدد بحسب تكوين النظام القضائي في الدول محل الدراسة المقارنة، ففي دولة الكويت تختص المحاكم الكلية الرقابة محكمة في مراقبة مدى مشروعية قرارات الإدارة في مجال الإستيقاف الإداري(٧٧), وفي الجمهورية العربية السورية فينعقد الإختصاص لمحكمة القضاء الإداري وبرقابة مباشرة من المحكمة الإدارية العليا(٧٨), أما في جمهورية العراق فتختص محكمة القضاء الإداري برقابة مشروعية قرارات الإستيقاف وبرقابة المحكمة الإدارية العليا(٧٩).

ونرى أن دعوى الإلغاء بسبب الإنحراف باستخدام السلطة تكون أفضل وسيلة يمكن اللجوء إليها لبيان مدى مشروعية قرار الإستيقاف الإداري، وذلك للأثر الكبير، لكون هذه الدعوى هي دعوى موضوعية هدفها حماية مبدأ الشروعية.

ثانياً- أسباب الطعن بالإلغاء:

إذا كانت وسيلة الإستيقاف الإداري هو القرار الإداري، وحتى تكون هذه الوسيلة مشروعة، فإنه يُفترض إستيفاء كافة أركان القرار الإداري بها، وأولها صدوره من جهة مختصة قانوناً، فضلاً عن إتخاذه طبقاً لقواعد الشكل والإجراء، حتى إذا كان بصورة شفوية، مروراً بمحل القرار، وهو الأثر المترتب حالاً ومباشرةً(٨٠), وأن يكون مستنداً على أسباب، سواء كانت قانونية أو واقعية وهي توافر حالة الشك والريبة، وأهم عنصر يتوجب على الإدارة مراعاته هو الهدف أو الغاية، فكل قرار إستيقاف يجب أن يهدف لحماية النظام العام، وتحديداً عنصر الأمن العام, فأي إجراء إستيقاف، وإن حقق المصلحة العامة خارج هدف حماية الأمن العام يُعدّ باطلاً ومشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة(٨١).

هذا ويراقب القضاء عناصر قرار الإستيقاف الإداري في ظل الظروف الإستثنائية، ولكن هذه الراقبة تكون إطار ما يُعرف بالمشروعية الإستثنائية، والتي تقتصر على مواجهة الأزمة فيراقب القضاء عنصر الهدف(٨٢), فضلًا عن مراقبة عنصر السبب، فإذا ما تخلف السبب لعدم خطورة الشخص على النظام العام يعد

(٧٧) المادة (٤-٧) من قانون تنظيم القضاء مرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩.
(٧٨) المادة (١٤) من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٩.
(٧٩) البند (رابعاً) من المادة (٧) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) اسنة ١٩٧٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣ بتأريخ ٢٠١٣/٧/٢٩.
(٨٠) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٣٨٢.
(٨١) د. وسام صبار العاني: الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة في العراق والنظم المقارنة، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص٧٣.
(٨٢) د. سعاد الشرقاوي: الإنحراف في إستعمال السلطة وعيب السبب، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الحادية عشرة، العدد ٣، ١٩٦٩، ص٤٨.

القرار مشوباً يعيب الإنحراف بالسلطة، ورقابة القضاء لا تقتصر على الوقائع المادية، وإنما تمتد لتشمل الرقابة على التكيف القانوني للوقائع، كما تطال الملاءمة في بعض الأحيان(٨٣).

ونرى أن مراقبة القضاء لكل عناصر قرار الإستيقاف الإداري يوفر ضمانة أكبر لحقوق الأفراد وحرياتهم الشخصية، خصوصاً في وقت الأزمات بوصفه جهة مستقلة عن الإدارة العامة.

الفرع الثاني: دعوى التعويض اتجاه قرار الإستيقاف الإداري

سنوضح هنا إمكانية الطعن بدعوى التعويض اتجاه قرار الإستيقاف أولاً، ثم نعرّج بعد ذلك على أساس المسؤولية الإدارية في التعويض ثانياً وفق تفصيل يرد تباعاً:

أولاً- إمكانية الطعن بدعوى التعويض:

قد لا تقف آثار قرار الإستيقاف الإداري في الإعتداء على مبدأ المشروعية، وإنما يمكن أن تتعداها من المساس وتقييد الحريات العامة إلى أن تسبب ضرراً للمُستوَقّف، وهذا الضرر متى ما توافرت فيه الشروط التي يتطلبها القانون، فإن ذلك يكون مدعاة لقيام مسؤولية الإدارة العامة(٨٤), وتكون دعوى التعويض الوسيلة لجبر الضرر المتحقق، سواء محواً أو تخفيفاً، لأن الإدارة هنا قد أخلت – وعن طريق قرار الإستيقاف الإداري – بالتزامها بالقانون بعدم الإضرار بالغير(٨٥), وإنَّ هذه الدعوى تنصب على الحق الشخصي للطاعن، فهي خصومة حقيقية بين رافع الدعوى وبين الإدارة العامة، القصد منها بيان المركز القانوني للطاعن، وبيان الحل السليم في النزاع المطروح أمام القضاء(٨٦).

وبرأينا إن دعوى التعويض هي أفضل إجراء يجابه قرار الإستيقاف غير المشروع لاتساعها عن دعوى الإلغاء والإنحراف بالسلطة، بتضمنها تعويض الضرر الناجم عن قرار الإستيقاف غير المشروع، فضلاً عن إلغاء بعض التصرفات القانونية التي تأتيها الإدارة بمناسبة الإستيقاف.

ثانياً- أساس مسؤولية الإدارة:

إن أساس مسؤولية الإدارة بالتعويض تارةً يكون على أساس الخطأ، وأخرى على أساس المخاطر وتحمل التبعة، ففي الحالة الأولى إذا لم تحترم الإدارة عناصر المشروعية حين إصدارها لقرار الإستيقاف الإداري، فإن قرارها يُعتبر غير مشروع، ويكون مبرراً لإلغائه والمطالبة بالتعويض(٨٧), وقد استقرت أحكام القضاء

(٨٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: حدود سلطة الضبط الإداري والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص٣٥٨.
(٨٤) د. فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص٤٤٨.
(٨٥) د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري مرجع سابق، ص٣٣٢.
(٨٦) د. محمد الشافعي أبو راس: القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، بلا ذكر سنة طبع، ص٣٠٨.
(٨٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري – ولاية أو قضاء الإلغاء ولاية أو قضاء التعويض ، ط٢،

الإداري على أنَّ مسؤولية الإدارة لا تنهض إذا كان الخطأ غير جسيم في الظروف الإستثنائية، بمعنى أن الخطأ البسيط الذي يثير مسؤولية الإدارة في الظروف العادية لا يؤدي لإثارة المسؤولية في ظل الظروف الإستثنائية[٨٨], ويتحقق الخطأ الجسيم في حال عدم إحترام الإدارة للضمانات المنصوص عليها للأشخاص المستوقَفين، أو عدم سلامة الوقائع من الناحية المادية، أو أن تنحرف الإدارة عن هدف حماية النظام العام، ناهيك عن استخدام أعمال العنف، وحين تنهض المسؤولية لابد من أن يكون هناك ترابط بين الخطأ والضرر المتحقق[٨٩].

أما في الحالة الثانية، فتقوم المسؤولية على أساسين: الأول المخاطر، والثاني الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة, وتتحقق مسؤولية الإدارة بلا خطأ أكثر في الإستيقاف الإداري على الإخلال بمبدأ المساواة، فقرار الإستيقاف اتُّخذ من أجل المصلحة العامة وبهدف حماية النظام العام[٩٠], ولكي تتحقق المساواة بين من انتفع من قرار الإستيقاف – وهو المجتمع – وبين الشخص المتضرر –المُستَوقّف- ممن وقع عليه الإستيقاف، لابد من أن يُمنح التعويض للأخير، ولكن بشرط، هو أن يكون الضرر جسيماً حتى يستحقه[٩١].

ونرى أن منح حق التعويض لمن يقع عليه قرار الإستيقاف الإداري، هو مدعاة أكثر لتحقيق العدالة، لكونه يوازن بين المصلحة الخاصة للمستوقَف المتضرر منه، والمصلحة العامة للمجتمع بالمحافظة على النظام العام، ويجب أن يكون هذا التعويض متناسباً مع حجم الضرر المتحقق للمستوقَف محواً أو تخفيفاً.

مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٣٥١.

(٨٨) د. رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص٤١١.

(٨٩) د. عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص١٧٢.

(٩٠) د. سعاد الشرقاوي: مرجع سابق، ص٥١.

(٩١) د. فهد عبد الكريم أبو العثم: مرجع سابق، ص٥٢١.

الخاتمة

بعد أن تناولنا موضوع الإستيقاف الإداري بالبحث والدراسة، التي بيّنا من خلالها أهمية هذا الإجراء الإداري، وجب علينا – لزاماً – أن نشير لجملة من الإستنتاجات التي ترشحت من هذه الدراسة، ونعرضها مدعوماً بالتوصيات اللازمة للمعالجة، وفقاً لما يأتي:

أولاً- إستنتاجات البحث:

١. لم ينص المشرّع العراقي على الإستيقاف الإداري بشكل صريح، ولم يبيّن سلطة الإدارة العامة أزاء المستوقَف، لكن رغم ذلك ساهمت قواعد العرف والقضاء الإداريَّين في إرساء ضوابط الإستيقاف الإداري.
٢. إن الإستيقاف الإداري يُعدّ من الإجراءات المهمة والخطرة في الوقت ذاته، فهي مهمة لما تحققه من صيانة وحماية النظام العام، وخطرة لما فيها من تقييد واعتداء على الحقوق والحريات الشخصية، فهو يوازن بين المصلحة العامة، والحقوق الشخصية.
٣. يُعدّ الإستيقاف الإداري ذا طبيعة إدارية، فهو من وسائل الضبط الإداري تمارسه السلطة الإدارية العامة، وهو من التدابير الإحترازية وإجراء وقائي، ومن الممكن أن يساهم في إكتشاف الجريمة ليتحول بعدها إلى إجراء من إجراءات الضبط القضائي، وهو يختلف عن القبض والإجراءات الجزائية الأخرى.

ثانياً- توصيات البحث:

١. ضرورة تدخل المشرّع العراقي بوضع نظام قانوني للإستيقاف الإداري، وكل ما يتعلق به من إجراءات بشكل واضح وصريح، وبتفاصيل أكثر، ويحدد معياره والضمانات القانونية له، حتى لا يتحول إلى قبض دون سند قانوني وبلا ضمانات قانونية، وهذا يضمن حقوق وحريات الأفراد، ويحدّ من إنحراف سلطة الإدارة العامة.
٢. بما أن الهدف من الإستيقاف هو حماية النظام العام، وهو في الوقت ذاته يمس حقوق الأفراد والحريات ويقيدها، ومن أجل الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية يتوجب أن يكون الإستيقاف بأضيق نطاق ممكن، وفي حدود تعريفه الفقهي والهدف منه، و أن لا يتجاوز في كل الأحوال التحقق من شخص المُستوقَف، ولكن ذلك وفق ضوابط يراقبها القضاء الإداري.
٣. تشريع قواعد قانونية تحدد كيفية التعامل مع المستوقَف، بما يتناسب مع كل حالة على حدة مع ضرورة أن يكون رجل الإدارة العامة على

مستوى معين من الثقافة القانونية في التعامل مع هذا الإجراء الضبطي الحساس، وأن يضع نصب عينيه إن وقوع الشخص في وضع الشك والريبة لا يعني تجريده من حريته وإنسانيته، وإن ذلك يسهم في بناء دولة العدل والقانون.