

التوقيف الإداري في ضوء قواعد حقوق الإنسان "القانون الفلسطيني أنموذجاً"

طارق ماجد عبد الفتاح الطيبي¹

[DOI:10.15849/ZJJLS.240330.03](https://doi.org/10.15849/ZJJLS.240330.03)

تاريخ استلام البحث: 25/02/2024

تاريخ قبول البحث: 09/10/2024

¹ القانون العام محافظة طولكرم، فلسطين .

* للمراسلة: tareqaltibi1@gmail.com

الملخص

يتمتع المحافظ (الحاكم الإداري) بصلاحيات واسعة تهدف إلى المحافظة على النظام العام، ومن ضمن هذه الصلاحيات إصدار قرارات التوقيف الإداري، وفي هذا السياق يثور التساؤل حول مدى مشروعية قرارات التوقيف الإداري التي يصدرها المحافظ في ضوء قواعد حقوق الإنسان، وتُظهر هذه الدراسة عدم مشروعية التوقيف الإداري لمخالفتها قواعد القانون الأساسي الفلسطيني، لا سيما القواعد القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان وحياته، لذلك تبرز الحاجة إلى إيجاد حلول قانونية تحقق الغاية المرجوة من التوقيف الإداري دون المساس بحقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتتجلى أهداف هذه الدراسة في معالجة مسألة التوقيف الإداري من ناحية قانونية وعملية دون المساس بحقوق الأفراد وحياتهم، وتوصلت هذه دراسة إلى أن هناك مبالغة في قرارات التوقيف الإداري رغم أن هذا القرار يشكل مخالفة دستورية، وعليه يوصي الباحث بإصدار تشريع جديد أو تعديل القوانين السارية بما يحقق الغاية من قرار التوقيف الإداري من خلال آلية محددة بالتنسيق بين المحافظ والجهات القضائية المختصة.

الكلمات الدالة: توقيف إداري، حقوق الإنسان، القانون الأساسي، المحافظ

Administrative detention in light of human rights rules in the Palestinian Basic Law

Tareq Majed Abdalftah Altibi ¹

Public law , Tulkarm Governorate ,Palestine .

* Crossponding author: tareqaltibi1@gmail.com

Recived:25/02/2024

Accepted:09/10/2024

Abstract

The governor (administrative governor) enjoys broad powers aimed at maintaining public order, including issuing administrative detention decisions. In this context, the question arises about the legitimacy of administrative detention decisions issued by the governor in light of human rights rules. This study shows the illegitimacy of administrative detention for violating the rules of the Palestinian Basic Law, especially the legal rules related to human rights and freedoms. Therefore, there is a need to find legal solutions that achieve the desired goal of administrative detention without infringing on human rights and basic freedoms. The objectives of this study are to address the issue of administrative detention from a legal and practical perspective without infringing on the rights and freedoms of individuals. This study concluded that there is exaggeration in administrative detention decisions, although this decision constitutes a constitutional violation. Accordingly, the researcher recommends issuing new legislation or amending the laws in force to achieve the goal of the administrative detention decision through a specific mechanism in coordination between the governor and the competent judicial authorities.

Keywords: administrative detention, human rights, basic law, Governor

المقدمة

يشكل الاعتقال التعسفي اعتداء على الحرية الشخصية، ويعتبر انتهاكاً لحقوق الإنسان الأساسية التي كفلها القانون الأساسي الفلسطيني، إذ بموجب أحكام القانون الأساسي لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته إلا بأمر قضائي، ولا يجوز إيقاع العقوبة على أحد إلا بحكم قضائي، ويتخذ الاعتقال التعسفي عدة أشكال من بينها التوقيف الإداري أو ما يُعرف بالتوقيف على ذمة المحافظ.

ويستند التوقيف الإداري على قانون منع الجرائم الأردني رقم (7) لسنة 1954 الساري في فلسطين، وقد عكست القواعد القانونية التي تضمنها قانون منع الجرائم مدى اتساع صلاحيات المحافظ (الحاكم الإداري) في إصدار قرارات التوقيف الإداري، مما نتج عن ذلك مخالفة أبسط قواعد العدالة، ومخالفة العديد من الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، مثل ضمانات القبض والاحتجاز، وكذلك مبدأ الفصل بين السلطات، مما يهدد الحريات الشخصية للأفراد المكفولة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني⁽¹⁾.

وللتوقيف الإداري المُستند على قانون منع الجرائم مبررات عملية من وجهة نظر مؤيديه، إلا أن هذه المبررات لا تتسجم مع معايير حقوق الإنسان في القانون الأساسي الفلسطيني، فالصلاحيات التي تمنحها التشريعات لجهة الإدارة بصفتها سلطة ضبط إداري بقصد المحافظة على النظام العام تشكل خطورة على حرية أفراد المجتمع، فالحرية تمثل مجالاً للاختلاف بين الفرد وسلطة الدولة، فالدولة حتى تؤدي مهامها في حماية النظام العام لا بد لها أن تعمل على تحقيق التوازن بين مصلحتين متمثلتين ما بين المصلحة العامة وحرية الأفراد.

وعليه يجب على الدولة في حال وجود خطورة على النظام العام وسلامة وأمن المجتمع أن تتدخل وتقيّد حرية الأفراد ضمن حدود ضيقة وبما يتوافق مع أحكام القانون، وأن تكون تحت رقابة قضائية صارمة تؤمن الحماية للأفراد في حال تعسف الإدارة في اتخاذ قراراتها أو خروجها عن مبدأ المشروعية⁽²⁾، وأن احتجاز الأفراد أو القبض عليهم خلافاً للتشريعات الفلسطينية يعتبر تعسفياً، ويشكل جريمة دستورية تتمثل بالاعتداء على الحرية الشخصية للمحتجز بموجب القانون الأساسي.

ولذلك ارتأى الباحث في هذه الدراسة البحث في قانونية التوقيف الإداري، وإيجاد حلول قانونية بديلة للتوقيف الإداري تحقق ذات الغاية المرجوة منه بما ينسجم مع التشريعات الفلسطينية خاصة المتعلقة بحقوق الإنسان، من أجل تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة في الحفاظ على النظام العام وبين حرية الأفراد التي تعتبر جوهر الحقوق وسنامها.

مشكلة الدراسة:

(1) زبيدات، هاني محمود، النظام القانوني للمحافظ دراسة مقارنة فلسطين - الأردن - العراق - الجزائر، الطبعة الأولى، الشامل للنشر والتوزيع، نابلس - فلسطين، 2018، ص 129.

(2) يُعرف مبدأ المشروعية بمعناه الواسع "خضوع الحكام والمحكومين للقانون"، أو بمعنى آخر "سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية"، ويعرف بمعناه الضيق في مجال القانون الإداري "أن تكون تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد العامة الملزمة أياً كان شكلها (مكتوبة أو غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها في حدود تدرجها (قانون دستوري، قانون عادي، أنظمة) وأياً كان تصرف الإدارة وعملها (قانونياً أم مادياً)"، ويقوم هذا المبدأ على العديد من الأحكام التي يتضمنها الدستور مثل: ضمان الحقوق والحريات العامة، ومبدأ استقلال القضاء، وحق التقاضي للناس كافة، انظر في ذلك، كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان - الأردن، 2010، ص 3 و 4.

تكمن مشكلة الدراسة في مدى مشروعية قرارات التوقيف الإداري التي يصدرها المحافظ إثر صدور قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية ببطان السند القانوني الذي يمنح المحافظين صلاحية إصدار قرار التوقيف الإداري، وبذات الوقت فإن الواقع يشير الى أن المحافظين مازالوا يصدرن قرارات التوقيف الإداري بحجة المحافظة على النظام العام، مما شكل فجوة بين صلاحية المحافظ في المحافظة على النظام العام وبين حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مما دفع الباحث إلى معالجة موضوع التوقيف الإداري وإيجاد حلول قانونية وعملية تحقق غايات التوقيف الإداري دون المساس بحقوق الإنسان أو مخالفة التشريعات القانونية النافذة.

أسئلة الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عن الأسئلة التالية:

_ ما هو موقف القانون الأساسي الفلسطيني والتشريعات القانونية النافذة من التوقيف الإداري؟

_ ما هو موقف القضاء الفلسطيني من التوقيف الإداري؟

_ ما هو أثر قرار المحكمة الدستورية ببطان التوقيف الإداري على واقع التوقيف الإداري في فلسطين؟

_ ما هي الحلول القانونية البديلة للتوقيف الإداري التي تحقق الغاية المرجوة منه بما لا يخالف قواعد حقوق الإنسان الأساسية التي كفلتها التشريعات الفلسطينية؟

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في بيان موقف القانون الأساسي من التوقيف الإداري، ومدى رقابة القضاء الإداري على قرارات التوقيف الإداري، والوقوف على واقع التوقيف الإداري في فلسطين، والوصول بالنهاية الى مجموعة من الحلول المقترحة لمعالجة مسألة التوقيف الإداري التي يمكن أن تقيد ذوي الاختصاص في تحقيق الغاية من التوقيف الإداري وهي المحافظة على النظام العام مع ضمان الحقوق والحرريات العامة التي كفلها القانون.

أهداف الدراسة:

لما كان التوقيف الإداري يعتبر إجراء وقائياً يهدف إلى المحافظة على النظام العام، وبذات الوقت يعتبر مُقيداً لحرية الأفراد، فقد هدفت هذه الدراسة إلى معالجة هذه الفجوة من خلال التوصل إلى حلول قانونية عملية يمكن أن تحل محل التوقيف الإداري وتحقق الغاية المرجوة منه وهو الحفاظ على النظام العام بما ينسجم مع الأحكام القانونية، لا سيما القانون الأساسي، دون أن تشكل هذه الحلول مجالاً للإدارة لاستغلال موضوع التوقيف الإداري لانتهاك حقوق الأفراد وحررياتهم.

منهجية الدراسة:

لجأ الباحث إلى استخدام المنهج الوصفي التحليلي، من خلال وصف القواعد القانونية والبيانات المطبقة على حالة الدراسة، كما لجأ الباحث إلى تحليل القواعد القانونية المخالفة لموضوع التوقيف الإداري في التشريعات الفلسطينية خاصة القواعد الدستورية المتعلقة بحقوق الإنسان، والوقوف على أسباب تلك المخالفة ومعالجتها، وتحليل نتائج الإحصائيات والمقابلات والمراجع المتعلقة

بموضوع الدراسة، كما استخدم الباحث المنهج المقارن للوقوف على وجه الاختلاف فيما بين قرار المحكمة الدستورية الأردنية والمحكمة الدستورية الفلسطينية فيما يتعلق بالتوقيف الإداري.

خطة الدراسة:

قسم الباحث هذه الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: التوقيف الإداري ما بين الدستورية والرقابة القضائية.

المبحث الثاني: واقع التوقيف الإداري في فلسطين والحلول المقترحة في ظل عدم مشروعية التوقيف الإداري.

المبحث الأول

التوقيف الإداري ما بين الدستورية والرقابة القضائية

كفل المشرع الفلسطيني حقوق وحرية الأفراد من تغول الإدارة أثناء قيامها بوظيفة الضبط الإداري، من خلال قواعد دستورية تضمن الحماية القانونية لحق الحرية والأمن الشخصي، بل فرض رقابة قضائية على القرارات الصادرة من تلك الإدارة، ومن هذه القرارات: القرار الصادر عن المحافظ (الحاكم الإداري) بالتوقيف الإداري، وعلى ضوء ذلك سيتطرق الباحث إلى مشروعية التوقيف الإداري من وجهة نظر القانون الأساسي الفلسطيني (الدستور المؤقت) في (المطلب الأول)، وموقف القضاء الفلسطيني من مشروعية التوقيف الإداري في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مدى مشروعية التوقيف الإداري بموجب قواعد حقوق الإنسان في القانون الأساسي الفلسطيني

منحت بعض القوانين الخاصة السلطة التنفيذية ممثلة بالمحافظ (الحاكم الإداري) صلاحية توقيف الأشخاص في حالات محددة، ويطلق على هذا النوع من التوقيف اسم التوقيف الإداري أو التوقيف على ذمة المحافظ.

ويعتبر قانون منع الجرائم الأردني رقم (7) لسنة 1954 الساري في الضفة الغربية هو القانون الذي يستند عليه المحافظون في تنفيذ التوقيف الإداري خارج إطار الدعاوى الجزائية، حيث إن هذا القانون يمنح المحافظ صلاحية التوقيف الإداري في حالة الاشتباه⁽¹⁾، أو في حالة الضرورة، أو الخطورة الإجرامية لدى الشخص المراد توقيفه⁽²⁾، ويتم الاستناد إلى المادة (3 و8) من ذات القانون، الذي يحدد الأشخاص الذين تسري عليهم إجراءات التوقيف الإداري، وهم حسب نص المادة (3) من قانون منع الجرائم:

(1) يُعرف الاشتباه على أنه: " وصف يطلق على ذوي السوابق والشهرة من الأشخاص الذين صدر بحقهم أكثر من حكم نهائي لارتكابهم جريمة من الجرائم المنصوص عليها قانوناً أي اشتهر عنهم لأسباب مقبولة أنهم معنادو الجرائم "، السنوسي، صبري محمد، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص77.

(2) المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، التوقيف على ذمة المحافظ أو السلطة التنفيذية إجراء مخالف للقانون ويتجاوز الصلاحيات، صادر عن المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، رام الله_ فلسطين، 2014. ص 11.

"1_ كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقع 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".

وتنص المادة (8) من قانون منع الجرائم على أنه: " إذا تخلف الشخص الذي صدر قرار بتكليفه أن يعطي تعهداً بمقتضى الفقرة (2) من المادة (5) عن تقديم التعهد في التاريخ الذي تبدأ فيه المدة المشمولة بقرار إعطاء التعهد يسجن، وإن كان مسجوناً يبقى إلى أن يقدم التعهد المطلوب أو تنتضي المدة المضروبة في قرار إعطاء التعهد". وهذه المادة تمنح المحافظ سلطة إصدار قرار التوقيف الإداري لمدة غير محددة طالما يرى المحافظ باعتباره صاحب السلطة أن أسباب التوقيف مازالت قائمة ضمن إطار قرار التوقيف⁽¹⁾.

ويتعارض التوقيف الإداري المستند الى قانون منع الجرائم مع العديد من المبادئ الدستورية والقانونية لا سيما المتعلقة بحقوق الإنسان، كما يتعارض مع ضمانات القبض والحجز التي كفلها القانون الأساسي، حيث نصت المادة (1/10) من القانون الأساسي على أن: " حقوق الإنسان وحياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام" وتشير المادة (1/11) من ذات القانون إلى أن: " الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس". ونصت المادة (2/11) على أنه: "لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون". وكذلك نصت المادة (14) من ذات القانون على أن: "المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه". كما تنص المادة (15) على أن: "العقوبة شخصية، وتمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون".

واستناداً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني السابقة فإن أي قبض أو احتجاز لحرية شخص دون أمر قضائي يعتبر جريمة دستورية تتمثل بالاعتداء على الحقوق والحريات الشخصية للمحتجز⁽²⁾، فالأصل أن سلطة التوقيف أو الاحتجاز ممنوحة للسلطة القضائية فقط، باعتبارها صاحبة الصلاحية والاختصاص الأصلي في ذلك وفق أحكام القانون، التي يتم من خلالها مراعاة الإجراءات الخاصة بعملية التوقيف وتقدير ضرورته وفقاً لمبدأ الشرعية الإجرائية⁽³⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 11.

(2) أبو حية، أشرف، الاحتجاز على ذمة المحافظين، مؤسسة الحق_ القانون من أجل الإنسان، رام الله فلسطين، 2018، ص 6، وانظر أيضاً، المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، المرجع السابق، ص 16.

(3) إن الشرعية الإجرائية تعني عدم جواز اتخاذ أي إجراءات ضد أي شخص إلا إذا كان القانون هو مصدر هذا الإجراء، ويكفل مبدأ الشرعية الإجرائية احترام الحرية الشخصية في مواجهة السلطة وبما يضمن التمتع بالكرامة الإنسانية، فيلزم مبدأ الشرعية الإجرائية أن تخضع جميع الأعمال الإجرائية من حيث صحة شروطها وأثارها لأحكام القانون، وهذا المبدأ يحكم تنظيم الإجراءات التي تتخذ ضد المتهم على نحو يكفل احترام الحرية الشخصية، وبالتالي فهي امتداد طبيعي لشرعية الجرائم والعقوبات، فهي الإطار الخارجي الذي لا يمكن إلا عن طريقه تطبيق القاعدة الموضوعية، انظر في ذلك، حسين، بن داود، الشرعية الإجرائية كضمانة لحماية حقوق المتهم خلال مرحلة المحاكمة الجزائية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة

وتشير الممارسة العملية إلى أن التوقيف الإداري لم يعد إجراءً وقائياً يهدف للحيلولة دون وقوع الجرائم، بل أصبح يهدف إلى إيقاع العقوبة على الشخص المُحتجز دون إحالته إلى المحكمة، مما يشكل اعتداءً على حرية الأشخاص الذين لم يرتكبوا جريمة وفق أحكام القانون، وبذلك يخالف مبدأ الشرعية الجزائية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، وقد يتعرض التوقيف الإداري لأشخاص قد انتهت مدة محكوميتهم قضائياً فتقوم السلطة التنفيذية بإعادة توقيفهم مرة أخرى، وبذلك يخالف قرينة البراءة⁽¹⁾ التي تعتبر أحد المبادئ الأساسية في القانون الأساسي⁽²⁾.

كما يخالف التوقيف الإداري مبدأ الفصل بين السلطات، مما يشكل تغولاً على اختصاص السلطة القضائية⁽³⁾، إضافةً إلى أن التوقيف الإداري يخالف العديد من القواعد القانونية الواردة في التشريعات الجزائية⁽⁴⁾، وقد نص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 في أحكامه على العديد من ضمانات القبض والاحتجاز التي تكفل عدم الاعتداء على حقوق الإنسان وحرية الأفراد أو التعرض لها⁽⁵⁾.

وبالرجوع لما ورد في نص المادة (3) من قانون منع الجرائم التي منحت الصلاحية للجهات الإدارية بالتوقيف الإداري دون ضابط أو قيد وذلك باستعمال تعابير فضفاضة بما يتجاوز الحكمة التشريعية المقترنة بمبادئ دستورية راسخة ما يجعله مشوباً بعدم الدستورية⁽⁶⁾، وعليه يرى الباحث عدم مشروعية ودستورية التوقيف الإداري الذي يستند إلى قانون منع الجرائم، وذلك للأسباب التالية بالإضافة إلى الأسباب المذكورة أعلاه:

باتنة، الجزائر، 2019، ص 3 و4، وانظر المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، التوقيف على ذمة المحافظ أو السلطة التنفيذية إجراء مخالف للقانون ويتجاوز الصلاحيات، صادر عن المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، رام الله - فلسطين، 2014، ص10. ⁽¹⁾ تعني قرينة البراءة أن المتهم بريء من التهم المُسندة إليه، وتظل هذه القرينة قائمة حتى تثبت إدانة المتهم بشكل بات وقطعي، ويرتبط هذا المبدأ بشكل وثيق بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، لذلك تكمن أهمية مبدأ قرينة البراءة باعتباره من المبادئ الأساسية في إجراءات المحاكمة العادلة التي تدعم احترام حقوق الإنسان في نطاق الشرعية، انظر في ذلك، حسين، بن داود، الشرعية الإجرائية كضمانة لحماية حقوق المتهم خلال مرحلة المحاكمة الجزائية، المرجع السابق، ص 288 و290.

⁽²⁾ المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، المرجع السابق، ص17.

⁽³⁾ زبيدات، هاني محمود، النظام القانوني للمحافظ دراسة مقارنة فلسطين، المرجع السابق، ص 129.

⁽⁴⁾ تنص المادة (58) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 على أنه: "لا يلاحق الفعل الواحد إلا مرة واحدة"، وتنص المادة (29) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على أنه: "لا يجوز القبض على أحد أو حيسه إلا بأمر من الجهة المختصة بذلك قانوناً، كما تجب معاملته بما يحفظ كرامته، ولا يجوز إيذاؤه بدنياً أو معنوياً"، وقد حدد ذات القانون حداً أعلى للتوقيف بما لا يزيد عن ستة أشهر أو بما لا يزيد عن مدة العقوبة المقررة للجريمة، فقد نصت المادة (4/120) أنه: "لا يجوز بأي حال أن تزيد مدد التوقيف المشار إليها في الفقرات الثلاث أعلاه على ستة أشهر وإلا يفرج فوراً عن المتهم ما لم تتم إحالته إلى المحكمة المختصة لمحاكمته"، ونصت المادة (5/120) أنه: "لا يجوز أن يستمر توقيف المتهم المقيوض عليه في جميع الأحوال أكثر من مدة العقوبة المقررة للجريمة الموقوف بسببها".

⁽⁵⁾ انظر في المواد (11، 12، 14، 15، 32، 106) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.

⁽⁶⁾ حتملة، سليم سلامة، أحكام التوقيف الإداري وضمائنه الموضوعية والإجرائية دراسة في القانون الأردني، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية بجامعة السلطان قابوس، المجلد (2)، العدد (9)، 2015، ص84 و85، وانظر، المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، المرجع السابق، ص25.

1_ إن قانون منع الجرائم منح صلاحية التوقيف الإداري لمحافظ العاصمة فقط ولم يتم بمنحها لأي محافظ آخر⁽¹⁾، وعليه فإن أي توقيف إداري يصدر من أي محافظ غير محافظ العاصمة يعتبر توقيفاً غير مشروع، وعاصمة فلسطين هي القدس التي ليس للسلطة الفلسطينية سيطرة عليها في الوقت الحالي⁽²⁾.

2_ نصت المادة (119) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 على أنه: "يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل". ويتطبيق نص هذه المادة، وبالنظر إلى نصوص قانون منع الجرائم التي منحت صلاحية التوقيف الإداري نجد أنها تخالف الضمانات الدستورية الواردة في القانون الأساسي، لا سيما المادة (11 و15) منه، مما يترتب إلغاء القواعد القانونية التي منحت صلاحية التوقيف الإداري الواردة في قانون منع الجرائم كونها مشوية بعيب دستوري يلغي وجودها وإن أعمالها يشكل جريمة دستورية⁽³⁾.

3_ منحت المادة (3) من قانون منع الجرائم المحافظ سلطة تقديرية واسعة دون قيود أو ضوابط محددة لربط من يرى من الأشخاص بتعهد بكفالة أو بدونها، أو القبض على أشخاص دون أن يتوفر دليل ضده، مخالفاً بذلك المادة (15) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 التي جاء فيها "ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي" وبالتالي فإن نص المادة (3) من قانون منع الجرائم نجد فيها من السعة ما يجعلها تشمل عبارات غير محددة المعنى والمضمون، فقد جاء في المادة (3) من قانون منع الجرائم عبارات مثل: (إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد)، (و رأى أن هناك أسباباً كافية لاتخاذ الإجراءات)، (ظروف تقتع المتصرف)، (كل من اعتاد)، وبالتالي منحت المادة (3) من قانون منع الجرائم المحافظ صلاحيات واسعة في تحديد الأشخاص الذين يُعتبرون خطراً على النظام العام دون تحديد الأسس الموضوعية التي يبني عليها تصنيف الأشخاص الذين يُشكلون خطراً على النظام العام من عدمه⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على مشروعية التوقيف الإداري

(1) وبالنظر إلى مقدمة قانون منع الجرائم أحوالت التوقيف الإداري والإجراءات ذات الصلة إلى المتصرف فقط، وقد عرف قانون منع الجرائم المتصرف بأنه محافظ العاصمة فقط دون غيره، حيث نصت المادة (2) من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 على أنه: " تشمل لفظة (المتصرف) محافظ العاصمة ".

(2) غانم، هاني عبد الرحمن، الرقابة القضائية على قرارات الحبس غير المشروع في النظام القانوني الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، المجلد (29)، العدد (1)، 2021، ص35.

(3) أبو حية، أشرف، الاحتجاز على ذمة المحافظين، المرجع السابق، ص6، وانظر أيضاً، المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، المرجع السابق، ص32.

(4) حتاملة، سليم سلامة، المرجع السابق، ص84 و85، وانظر، المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، المرجع السابق، ص24 و25.

يعتبر لموقف القضاء الفلسطيني الذي يمثل الدور الرقابي على مشروعية التوقيف الإداري أهمية كبيرة نظراً لما يشكله التوقيف الإداري من اعتداء على الحقوق والحريات العامة التي كفلها القانون الأساسي⁽¹⁾، وحالياً تختص المحكمة الإدارية بالرقابة على مشروعية القرارات الصادرة بالتوقيف الإداري من ناحية الإلغاء والتعويض، على اعتبار أن القرارات الصادرة من الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام هي قرارات إدارية وتخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية⁽²⁾، حيث كانت محكمة العدل العليا سابقاً هي الجهة القضائية المختصة في نظر طلبات المعارضة على التوقيف الإداري باعتباره توقيفاً غير مشروع⁽³⁾.

وقد مارس القضاء الفلسطيني رقابته القضائية على مشروعية التوقيف الإداري، واستقر اجتهاد القضاء الإداري الفلسطيني على إلغاء قرارات التوقيف الإداري الصادرة عن المحافظ وذلك بتأكيداها على حماية الحقوق والحريات العامة، وخاصة الحق في الحرية الشخصية، وافترض قرينة البراءة، وعدم جواز القبض أو التوقيف إلا بأمر قضائي، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وأعمال مبدأ الشرعية الجزائية، وإلغاء كل ما يتعارض مع أحكام القانون الأساسي سنداً لنص المادة (119) من القانون الأساسي.

ففي الدعوى رقم 2010/701 المرفوعة لدى محكمة العدل العليا التي موضوعها أن محكمة بداية نابلس قامت بإعلان براءة المتهم والإفراج عنه فوراً في الدعوى الجزائية رقم 2007/854، إلا أن محافظ نابلس أصدر قراراً بتوقيف المتهم المذكور إدارياً خلافاً لأحكام القانون، وقد أشارت المحكمة في هذه القضية إلى نصوص مواد القانون الأساسي لا سيما المادة (11) والمادة (106) في إشارة إلى مخالفتها، وقد قضت المحكمة بأنه: " وقد استقر الفقه والقانون على أنه لا يجوز الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وأن الامتناع عن تنفيذها يشكل جريمة يعاقب عليها القانون وأن ذلك يعتبر مناقشة للأحكام القضائية الأمر الذي يفقد القرارات القضائية حجيتها القانونية وأن السلطة التنفيذية لا يجوز لها فرض رقابتها على الأحكام القضائية وأن تلك الحقوق أهم مبادئ استقلال القضاء، ولما كان محافظ نابلس المستدعي ضده الأول قد أبقى على المستدعي موقوفاً بعد صدور قرار الإفراج عنه من قبل محكمة بداية نابلس فإنه يكون قد عارض في تنفيذ قرار قضائي واجب التنفيذ مما يشكل اعتداء على مبدأ فصل السلطات"⁽⁴⁾.

(1) تنص الفقرة (2) من المادة (30) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته على أنه " يحظر النص في القوانين على تحصيل أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء ".

(2) تم إنشاء المحاكم الإدارية حديثاً بموجب القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، وتختص المحاكم الإدارية بالنظر في طلبات المعارضة على الحبس غير المشروع حيث نصت الفقرة (1/ج) من المادة (20) من القرار بقانون المذكور أعلاه على أن: " الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع "، علماً أن المحاكم الإدارية المنشأة حديثاً أصبحت محاكم إلغاء وتعويض على عكس ما كان سابقاً، فقد كان القضاء الإداري في فلسطين قضاء إلغاء فقط، حيث نصت الفقرة (2) من المادة (20) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 على أنه: " تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء"، إضافة إلى ذلك فإن القضاء الإداري أصبح على درجتين، حيث نصت المادة (38) من ذات القرار بقانون على أنه "تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المرفوعة إليها بشأن الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية كافة، وتتنظر فيها من الناحيتين الموضوعية والقانونية"، وقد أحسن المشرع الفلسطيني عندما قام بإجراء تعديلات هامة على القضاء الإداري الفلسطيني، بحيث أصبح قضاء إلغاء وتعويض وبذات الوقت أصبح التقاضي فيه على درجتين.

(3) تنص الفقرة (3) من المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 على أنه: " تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي....الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع".

(4) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2010/701، الصادر بتاريخ 2010/12/12، منشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).

وقد أقرت محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2015/155 أن التوقيف الإداري يتعارض مع نصوص قانونية دستورية تتعلق بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، فضلاً عن مخالفته الصارخة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث جاء في القرار "وينطبق هذا الذي أشرنا إليه على ما جاء في الكتاب المشار إليه الموجه إلى النائب العام بتاريخ 2015/10/8 والذي يمثل إفصاح الإدارة (المحافظ) عن إرادته في اتخاذ قرار توقيف المستدعي نجد أن قرار التوقيف هذا جاء على نحو يؤكد بأنه مبني على مخالفة للقانون وتعسف باستعمال السلطة يخرجها من إطار الاختصاصات والصلاحيات التي منحها القانون والمقيدة بشروط ومقتضيات يجب اتباعها والحرص على مراعاتها وتتجافى مع نصوص قانونية ودستورية شرعها القانون الأساسي تتعلق بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية واجبة الاحترام باعتبار تلك الحقوق والحرية تتعلق بشخص الفرد كحق طبيعي له وهي مكفولة لا يجوز المس بها وبالمجمل فإنها تتجافى وما نصت عليه المواد 10 و 11 و 12 و 14 و 15 و 1/30 من القانون الأساسي فضلاً عن مخالفتها للنصوص القانونية التي أشرنا إليها وتتعارض مع الاختصاص القضائي وصلاحيات المحاكم والنيابة العامة التي تملك في الأصل اتخاذ أي إجراء قضائي من قبض أو توقيف أو احتجاز أو تجديد توقيف حتى آخر إجراء من إجراءات المحاكمة"⁽¹⁾.

وكان للمحكمة الدستورية العليا القول الفصل في موضوع التوقيف الإداري، وذلك في الدعوى الدستورية رقم 2022/18، التي صدر فيها قرار الحكم في تاريخ 2023/1/25، حيث حكمت المحكمة في الدعوى المذكورة بعدم دستورية المادتين (3 و 8) من قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، وسقوط المواد (4، 5، 6، 7) من ذات القانون، وعليه أسدل الستار عن أي شرعية قانونية للتوقيف الإداري بموجب المادتين (3 و 8) من قانون منع الجرائم. ونص القرار بأن صلاحيات المحافظ الواسعة وغير المقيدة بما فيها الصلاحيات القضائية التي تتيح توقيف المواطنين وحجز حريتهم ومنع تنقلهم بدون وجود أمر قضائي أو يتم ذلك بمجرد وجود شبهة أو اعتقاد لدى المحافظ بضرورة اتخاذ تلك الإجراءات هي مخالفة للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، ومخالفة لحقوق الإنسان الأساسية، ومخالفة للشرعية الجنائية والموضوعية، ونص القرار على أن القانون الأساسي هو القانون الأعلى الذي يُرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ووظائفها، ويضع القيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحقوق والحرية العامة، مما يجعل قواعده على قمة البناء القانوني للدولة، وعلى مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، على اعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة أن تلتزم بها في تشريعاتها⁽²⁾، واستنتجت المحكمة أن نصوص مواد قانون منع الجرائم المطعون بها قد خالفت قرينة البراءة وذلك بأن جعلت أساس التجريم قائماً على الاستنتاج، حيث نصت المحكمة في قرارها على أنه: "وكان افتراض براءة المتهم يمثل أصلاً ثابتاً يتعلق بالتهمة الجنائية من ناحية إثباتها، وليس بنوع العقوبة المقررة لها أو قدرها، وينسحب إلى الدعوى الجنائية في مراحلها جميعاً وعلى امتداد إجراءاتها، فقد صار لازماً ألا يزحزح الاتهام أصل البراءة؛ بل يظل دوماً لازماً لصيقاً بالفرد"⁽³⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2015/155، الصادر بتاريخ 2015/11/5، منشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2022/18 الصادر بتاريخ 2023/1/25، والمنشور على الموقع المحكمة الدستورية العليا، وثائق المحكمة، أحكام المحكمة، تاريخ الاطلاع 2023/8/4، انظر الرابط،

https://www.tscg.pna.ps/_upload/_documents/court_643bad75b5a72b3314f050444cd53de6.pdf

(3) المرجع نفسه.

وفي مقابلة أجراها الباحث مع الرئيس السابق للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، ذكر فيها أن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 قد حرص في صلبه على تقرير الحقوق والحريات العامة، قاصداً المشرع أن يكون النص عليها في الدستور لتكون قيماً على المشرع العادي بما يسنه من قواعد وأحكام، وفي الحدود التي أرادها المشرع الدستوري لكل منها، وذلك من حيث إطلاقها أو إجازة تنظيمها تشريعياً، فإذا خالف أحد التشريعات الضمانات الدستورية المتعلقة بتلك الحقوق بأن قيد حرية أو حقاً أو أهدر أو انتقص منها تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً أصبح هذا التشريع مشوباً بعبث عدم الدستورية، لذلك لا يجوز أن تأتي قواعد تشريعية تحد من الحرية الشخصية أو تقيدها دون معايير أو ضوابط خلافاً لأحكام الدستور، وهذا ما جاء في قانون منع الجرائم من إطلاق سلطة المحافظ في تقييد الحرية الشخصية والتوقيف دون اللجوء إلى القضاء خلافاً لنصوص القانون الأساسي⁽¹⁾.

ونود الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية الأردنية أصدرت قراراً حديثاً في ذات الموضوع وأقرت دستورية المواد المتعلقة بالتوقيف الإداري في قانون منع الجرائم رقم (7) لعام 1954، وذكرت في حكمها أن الأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على شكل قوانين وأنظمة تكون متمتعة بقرينة دستورية، وبناءً على هذا المبدأ لا يجوز القضاء بعدم دستورية النص المطعون فيه، إلا إذا كان يتعارض بشكل واضح مع النص الدستوري، وأن سوء تطبيق نصوص القانون أو الخطأ في تفسيرها أو تأويلها لا يوقعها ضمن نطاق عدم الدستورية، ومن المبادئ المستقرة أن القضاء الدستوري يهدف إلى الرقابة على دستورية القوانين وليس قضاء ملاءمة النصوص التشريعية التي يتبناها المشرع، واستند القضاء الأردني إلى نص المادة (1/8) من الدستور الأردني التي نصت على أنه: "لا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقييد حريته إلا وفق أحكام القانون"، وبالتالي أجاز الدستور الأردني القبض أو تقييد الحرية ضمن نطاق القانون بما فيها التوقيف الإداري⁽²⁾، بمعنى آخر أن الدستور الأردني حصر حق التوقيف في يد السلطة التشريعية⁽³⁾، بينما القانون الأساسي الفلسطيني قيد إجراء القبض والحجز وتقييد الحرية وحصره بالقضاء فقط، وذلك حسب نص المادة (2/11) من القانون الأساسي التي نصت على أنه: "لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون".

وقد أحسن المشرع الفلسطيني عندما حصر إجراء التوقيف بشكل عام بيد السلطة القضائية، لما في ذلك من حماية لحقوق الإنسان وضمانة جوهرية لحرية الفرد والحيلولة دون تقييدها باعتبار القضاء حامي الحريات العامة. ويوصي الباحث المشرع الأردني السير على نهج المشرع الفلسطيني بخصوص سلطة إجراء التوقيف.

(1) مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور محمد عبد الغني أحمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية سابقاً، في تاريخ 20/8/2023، رقم الهاتف للتواصل: 00972594550510.

(2) حكم المحكمة الدستورية الأردنية رقم (1) لسنة 2023 في الطعن رقم (3) لسنة 2022، الصادر بتاريخ 15/1/2023، منشور على موقع المحكمة الدستورية الأردنية، أحكام وقرارات المحكمة، أحكام المحكمة، تاريخ الاطلاع 2023/8/5، انظر الرابط:

[https://cco.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85_%D8%B1%D9%82%D9%85_\(1\)_%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9_2023-0.pdf](https://cco.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85_%D8%B1%D9%82%D9%85_(1)_%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9_2023-0.pdf)

(3) زبيدات، هاني محمود، النظام القانوني للمحافظ دراسة مقارنة فلسطين المرجع السابق، ص 140.

المبحث الثاني

واقع التوقيف الإداري في فلسطين والحلول المقترحة في ظل عدم مشروعية التوقيف الإداري

سيتناول الباحث في هذا المبحث واقع التوقيف الإداري في فلسطين مع بيان الحالات التي يتم فيها التوقيف الإداري، والتي تتعدى الحالات المنصوص عليها في قانون منع الجرائم لسنة 1954 وذلك في (المطلب الأول)، وسيتطرق الباحث أيضا إلى الحلول البديلة للتوقيف الإداري في ظل عدم مشروعية التوقيف الإداري بما ينسجم مع التشريعات الفلسطينية، وبما يحقق الغاية الأساسية من التوقيف الإداري في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

واقع التوقيف الإداري في فلسطين

تشير القاعدة العامة إلى عدم لجوء الدولة إلى تقييد وتضييق الحريات إلا في الحالات الاستثنائية وفي ظروف تستوجب ذلك، بحيث لا يكون أمام الدولة وسيلة أخرى إلا إعلان حالة الطوارئ وإطلاق يد السلطة التنفيذية من أجل المحافظة على النظام العام⁽¹⁾.

وفي حالات التوقيف الإداري في فلسطين غالباً ما يتم الاحتجاز في المراكز التابعة للأجهزة الأمنية وليس في مراكز الإصلاح والتأهيل مما يشكل مخالفة لقانون منع الجرائم⁽²⁾، وهذا ما استقرت عليه اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية⁽³⁾. وفي بعض الأحيان ترفض الأجهزة الأمنية الإفراج عن الأشخاص الموقوفين

(1) تنص المادة (1/110) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته على أنه: " عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً ". وتنص المادة (112) من ذات القانون بأنه يجب أن يخضع أي اعتقال ينتج عن إعلان حالة الطوارئ للمتطلبات الدنيا التالية: 1_ أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف. وبالرغم من تحفظ الباحث على نص المادة (1/112) التي تقضي بمراجعة الموقوف للنائب العام أو المحكمة خلال مدة لا تتجاوز 15 يوماً، حيث إن الموقوف في الظروف العادية يجب أن يحال إلى الجهات القضائية المختصة خلال 24 ساعة فمن أولى إحالة الموقوف إلى الجهات المختصة خلال ذات المدة وليس خلال 15 يوماً، إذ من الممكن استغلال هذه المدة في توقيف الأشخاص من قبل الأجهزة الأمنية أو جهات الضبط القضائي خارج حدود حالة الضرورة وخارج الهدف المخصص من إعلان حالة الطوارئ مما يشكل انتهاكاً للحقوق والحريات العامة المكفولة قانوناً، ففي أثناء إعلان حالة الطوارئ في فلسطين في ظل جائحة كورونا تم استغلال حالة الطوارئ للقيام باعتقالات وتوقيف مواطنين على ذمة المحافظ لأسباب مختلفة، مخالفاً بذلك الهدف الأساسي من الظرف الاستثنائي المستهدف بموجب إعلان حالة الطوارئ وخلافاً لنص المادة (111) من القانون الأساسي التي نصت على أنه " لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ "، انظر في ذلك، بدير، نوار، مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان " لمواجهة انتشار فايروس كورونا (كوفيد 19)"، مؤسسة الحق _ القانون من أجل الإنسان، رام الله _ فلسطين، بدون تاريخ نشر، ص13، وانظر أيضاً، ماهر، ليندا، " اعتقالات كورونا" تعذيب وتوقيف على ذمة المحافظ في فلسطين، تقرير منشور على موقع العربي الجديد، 19/ فبراير/2021، تاريخ الاطلاع 2023/8/10، الرابط: <https://www.alaraby.co.uk/investigations>.

(2) زبيدات، هاني محمود، النظام القانوني للمحافظ دراسة مقارنة فلسطين المرجع السابق، ص 139. وانظر أيضاً، أبو حية، أشرف، الاحتجاز على ذمة المحافظين، المرجع السابق، ص10.

(3) ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أن توقيف أي شخص على ذمة المحافظ في مراكز الأجهزة الأمنية وليس في مراكز الإصلاح والتأهيل التابعة للشرطة يعد مخالفاً لقانون منع الجرائم، حيث ينبغي احتجاز الأشخاص في مراكز الإصلاح والتأهيل وليس في مراكز التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية، أو في المصحات الخاصة بالأمراض النفسية، وهذا ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري الأردني، انظر في ذلك، حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 1996/19 الصادر بتاريخ 1996/4/24، منشور على موقع التشريعات الخاص بنقابة المحامين الأردنيين "قرارك"، وانظر

إدارياً بالرغم من وجود قرارات بالإفراج عنهم من المحكمة المختصة بالكفالة أو البراءة، ويستمر توقيفهم إدارياً في انتهاك للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003⁽¹⁾، وبذات الوقت تعتبر مخالفة ل ضمانات القبض والاحتجاز الواردة في القانون الأساسي والتشريعات الجزائية⁽²⁾، ويُعتبر مثل هكذا إجراء جريمة يعاقب عليها من شهر إلى سنتين بموجب نص المادة (1/182) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري بالصفة الغربية⁽³⁾، ويتوجب على المحافظين والأجهزة الأمنية احترام الأحكام القضائية باعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية⁽⁴⁾.

ولم يتوقف الأمر على ذلك، ففي بعض الحالات لا يوافق المحافظ على توقيف الأشخاص إدارياً، أو تنتهي مدة التوقيف إدارياً دون موافقة المحافظ على تمديدتها فتعتمد الأجهزة الأمنية خاصةً جهاز المخابرات والأمن الوقائي إلى توقيف الشخص على ذمة الجهاز نفسه، أو توقيف الشخص على ذمة هيئة القضاء العسكري⁽⁵⁾.

حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 2004/8 الصادر بتاريخ 2004/1/28، منشور على موقع التشريعات الخاص بنقابة المحامين الأردنيين "قرارك".

⁽¹⁾ تنص المادة (106) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته على أنه: "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتثال عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له".

⁽²⁾ انظر في نصوص المواد (11) و(12) و(14) و(15) من القانون الأساسي، والمادة (29) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، والمادة (1/58) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.

⁽³⁾ تنص المادة (1/182) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري بالصفة الغربية على أنه "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

⁽⁴⁾ أبو حية، أشرف، المرجع السابق، ص 11.

⁽⁵⁾ يعتبر القضاء العسكري الفلسطيني امتداداً لما يعرف بالقضاء الثوري لقوات الثورة الفلسطينية وفصائل المقاومة الفلسطينية التي كانت تعمل تحت مظلة منظمة التحرير الفلسطينية، ويستند القضاء العسكري الفلسطيني إلى قوانين منظمة التحرير الفلسطيني مثل قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979، وقانون العقوبات الثوري لعام 1979، وطُبقت أحكام هذه القوانين على العسكريين الفلسطينيين وعلى المدنيين الذين ارتكبوا جرائم بحق الثورة الفلسطينية، وقد استمر عمل القضاء العسكري الفلسطيني حتى بعد قدوم السلطة الفلسطينية، إلا أن العمل بالقوانين الثورية المذكورة سابقاً في الأراضي الفلسطينية لا يوجد له سند قانوني أو دستوري وفقاً للقوانين والمراسيم السارية في الأراضي الفلسطينية حالياً، فقد نصت المادة (1) من المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 على أنه: "يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" حتى يتم توحيدها". ويشير المرسوم إلى القوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية في الأراضي الفلسطينية، وبالرجوع إلى القوانين الثورية المذكورة فهي لم تكن سارية في الأراضي الفلسطينية، وبالتالي تطبيق القوانين الثورية في الأراضي الفلسطينية يشكل مخالفة للمرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 1994، وقد حسم القانون الأساسي مسألة الاختصاص في هذا الشأن، فقد نصت المادة (2/101) على أنه "تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة، وليس لهذه المحاكم أي اختصاص أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري". ومع ذلك فإن تطبيق القوانين الثورية يشكل مخالفة للعديد من أحكام القانون الأساسي، وتشكل انتهاكاً لأحكام محكمة العدل العليا، وبذات الوقت تعارض الموثيق والقرارات الدولية لجوء المدنيين إلى المحاكم العسكرية أو الاستثنائية لمحاكمتهم، انظر في ذلك، الرئيس، ناصر، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، مؤسسة الحق - القانون من أجل الإنسان، رام الله - فلسطين، 2011، ص 96_100 و ص 111_115 و ص 117 و 118، وانظر أيضاً، ربيعي، غاندي، احتجاز المدنيين لدى الأجهزة الأمنية الفلسطينية بقرار من هيئة القضاء العسكري، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، رام الله - فلسطين، 2008، ص 10_11.

ورغم أن أعضاء الأجهزة الأمنية من جهازي المخابرات والأمن الوقائي يتمتعون بصفة الضابطة القضائية⁽¹⁾، إلا أنهم تجاوزوا صلاحيتهم بصفتهم أعضاء ضابطة قضائية بعدم عرض الموقوفين على النيابة العامة خلال 24 ساعة من توقيفهم في مخالفة لقانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني⁽²⁾، علاوة على ذلك فإن توقيف المدنيين على ذمة هيئة القضاء العسكري الذي يستند إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري الصادر عن منظمة التحرير الفلسطينية عام 1979 والإجراءات المتبعة لذلك شكلاً وموضوعاً تشكل مخالفة للقانون الأساسي، وقانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001، وتتعارض مع المبادئ الخاصة بالسلطة القضائية وتنتهك المواثيق الدولية ذات الصلة⁽³⁾، وقد أكدت محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها أن توقيف المدنيين على ذمة هيئة القضاء العسكري باطلة ولاغية، وتشكل مخالفة للقانون الأساسي وقانون الإجراءات الجزائية⁽⁴⁾.

ولم يتوقف الأمر على انتهاك الأجهزة الأمنية لضمانات القبض والاحتجاز المكفولة قانوناً، بل وصل الأمر إلى مخالفة قرارات المحكمة القاضية بإخلاء سبيل الموقوفين إدارياً، أو الموقوفين من قبل المحكمة على ذمة التحقيق، أو لصدور قرار من المحكمة بتبرئته، ما يشكل مخالفة جسيمة للأحكام القانونية والمبادئ الدستورية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية⁽⁵⁾.

وقد رصدت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان صدور قرارات من المحكمة المختصة بالإفراج عن مواطنين موقوفين إدارياً، إلا أن الجهات المختصة لم تلتزم بقرار المحكمة بالإفراج عنهم⁽⁶⁾، والأشد من ذلك أنه قد يصدر قرار من المحكمة المختصة بتبرئة الموقوف والإفراج عنه وسرعان ما يتم إصدار قرار بتوقيفه إدارياً على ذات القضية، ففي شهر تموز من عام 2023 صدر قراران من محكمة بداية أريحا بالإفراج عن مواطنين لتبرئتهما، إلا أن ذلك لم يمنع محافظ أريحا من توقيفهما إدارياً بالرغم من تبرئتهما من التهمة الموجهة لهما⁽⁷⁾.

ويلاحظ من خلال الأمثلة التي ذكرناها سابقاً أن المحافظين لم يلتزموا بإنهاء التوقيف الإداري سناً لقرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 2022/18 الصادر بتاريخ 2023/1/25، الذي أكد على عدم دستورية المادة (3) و(8) من قانون منع الجرائم الذي يستند إليه المحافظون في صلاحيتهم بإجراء التوقيف الإداري⁽⁸⁾، رغم أن

(1) تنص المادة (12) من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005 على أن: "يكون للمخابرات في سبيل مباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب هذا القانون صفة الضبطية القضائية". وتنص المادة (7) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2007 بشأن الأمن الوقائي على أن: "يكون لضباط وضباط صف الإدارة العامة للأمن الوقائي في سبيل تسهيل مباشرة اختصاصاتهم المقررة بموجب أحكام هذا القانون صفة الضبطية القضائية".
(2) تنص المادة (2/117) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 على أنه: "لا يجوز أن تزيد مدة التحفظ في جميع الأحوال على أربع وعشرين ساعة ويتم إبلاغ النيابة العامة بذلك فوراً". وتنص المادة (105) من ذات القانون على أنه "يجب أن يتم الاستجواب خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ إرسال المتهم إلى وكيل النيابة الذي يأمر بتوقيفه أو إطلاق سراحه".

(3) ربيعي، غاندي، احتجاز المدنيين لدى الأجهزة الأمنية الفلسطينية بقرار من هيئة القضاء العسكري، المرجع السابق، ص 13_18.

(4) المرجع نفسه، ص 18 و19.

(5) المرجع نفسه، ص 20 و21.

(6) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر كانون الثاني من العام 2023، رام الله _ فلسطين، 2023/2/9، ص3.

(7) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر حزيران من العام 2023، رام الله _ فلسطين، 2023/7/13، ص5.

(8) انظر في هذه الحالات التي وثقتها الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر شباط من العام 2023، رام الله _ فلسطين، 2023/3/16، ص2،

الإحصائيات تشير إلى انخفاض نسبة التوقيف الإداري بشكل كبير فقد وصل عدد الموقوفين إدارياً حسب الادعاءات التي تلقنتها الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في الضفة الغربية وقطاع غزة والتي غالبيتها من الضفة الغربية إلى 64 حالة في عام 2019، و 59 حالة في عام 2020، و 41 حالة في عام 2021⁽¹⁾، وقد وصل عدد حالات الاعتقال الإداري في عام 2022 إلى 73 حالة بينهم طفل من مدينة الخليل، ومنهم من تم احتجازه لعدة أشهر قبل أن يتم إخلاء سبيله⁽²⁾، بينما وصل عدد حالات الاعتقال الإداري التي رصدتها الهيئة حتى شهر تموز من عام 2023 إلى 6 حالات فقط⁽³⁾، ويرجع ذلك إلى صدور قرار المحكمة الدستورية التي أبطلت التوقيف الإداري، وبذات الوقت فإن القضاء الإداري أصبح قضاء إلغاء وتعويض بحيث أتاح للمتضرر الرجوع على المحافظين بدعوى إلغاء التوقيف الإداري والتعويض عن الضرر الذي لحقه جراء توقيفه إدارياً، والذي بدوره جعل المحافظين يخشون من المسؤولية القانونية المترتبة عليهم نتيجة التوقيف الإداري.

المطلب الثاني

الحلول المقترحة في ظل عدم مشروعية التوقيف الإداري

يعتبر التوقيف الإداري أحد الإجراءات الوقائية التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام ووقايته من أي تهديدات، وانسجاماً مع تلك الطبيعة الوقائية نجد أن الشخص الموقوف إدارياً لم يرتكب أي مخالفة، وذلك على عكس العقوبات الجزائية التي يكون الغاية منها ردع المجرم، فالضبط الإداري يعتبر مجموعة من الإجراءات الوقائية التي تتخذها الدولة قبل وقوع الجريمة للحيلولة دون ارتكابها من خلال اتخاذ التدابير والإجراءات المناسبة التي تمنع ارتكاب هذه الجرائم⁽⁴⁾، أما الضبط القضائي فهو عبارة عن "مجموعة من الإجراءات تهدف إلى تحري الجرائم بعد وقوعها والبحث عن فاعليها، وإثبات معالم الجريمة، وجمع الاستدلالات اللازمة للدعوى الجزائية من

وانظر، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر حزيران من العام 2023، المرجع السابق، ص 5.

(1) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي السابع والعشرون، 1/ كانون الثاني 31/ كانون الأول، 2021، رام الله _ فلسطين، 2022/6/12، ص 68 و 69، وانظر أيضاً، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي السادس والعشرون، 1/ كانون الثاني 31/ كانون الأول، 2020، رام الله _ فلسطين، 2021/9/12، ص 69 و 70.

(2) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي الثامن والعشرون، 1/ كانون الثاني 31/ كانون الأول، 2022، رام الله _ فلسطين، 2022/8/31، ص 62.

(3) الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر حزيران من العام 2023، المرجع السابق، ص 5، وانظر في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر شباط من العام 2023، المرجع السابق، ص 2.

(4) عرف الدكتور سليمان الطماوي الضبط الإداري بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"، و يرى البعض أن الضبط الإداري عبارة عن "مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام، أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه"، كما عرف الضبط الإداري بأنه: "نشاط تسعى الإدارة من خلاله إلى فرض قيود على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام وبما ينسجم مع القوانين والأنظمة في الدولة"، انظر في ذلك، الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 574، الشرفاوي، سعادة، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 13، الصرايرة، مصلح ممدوح، القانون الإداري _ الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان _ الأردن، 2012، ص 264.

أجل محاكمة فاعليها⁽¹⁾، فإجراءات الضبط القضائي لاحقة لارتكاب الجريمة أو الشروع بها أما إجراءات الضبط الإداري فسابقة على وقوع الجريمة.

وما يميز كلا الوظيفتين اختلاف السلطة التي تقوم بكل وظيفة، فإذا كانت السلطة التنفيذية هي من تقوم بوظيفة المحافظة على النظام العام ممثلة بهيئاتها الإدارية وموظفيها فهي وظيفة ضبط إداري ويكون قرارها في هذا الشأن إدارياً، أما إذا كانت السلطة القضائية ممثلة بهيئاتها المختلفة تقوم بتلك الوظيفة، فتعتبر وظيفة ضبط قضائي ويكون قرارها في هذه الحالة قضائياً⁽²⁾.

وعليه فإن معالجة موضوع التوقيف الإداري يجب أن يتم في نطاق القانون والإجراءات الإدارية لاتفاقها مع قواعد الضبط الإداري التي تتميز بطابعها الوقائي، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية، فقد قضت بأنه: "كذلك ذهبت المحكمة إلى تكييف التوقيف الإداري بأنه تدبير وقائي، حيث أقرت المحكمة بأن تدبير التوقيف باعتباره تدبيراً وقائياً عاجلاً اتخذته المتصرف وفقاً لسلطته التقديرية لمواجهة حالة أُلجأته إلى اتخاذه، منها مقتضيات النظام العام وضرورات الأمن العام، مستهدفاً بذلك حماية المصلحة العامة وسلامة المجتمع"⁽³⁾.

لكن مع غياب السند القانوني للتوقيف الإداري لمخالفته القانون الأساسي، وخاصةً بعد صدور قرار المحكمة الدستورية الذي أكد على عدم دستورية المادتين (3 و 8) من قانون منع الجرائم، اللتين يستند عليهما المحافظ في إصدار قرار التوقيف الإداري، مما نتج عنه فراغ إجرائي قانوني، وأصبح هناك فجوة لم يتم معالجتها لفرض احترام النظام العام في قضايا معقدة التي من الممكن أن تشكل تهديداً للأمن والنظام العام والسلم الأهلي.

ومن جانب آخر فإن الذي يقدر الخطورة على الأمن والنظام العام هو المحافظ وفقاً للتقديرات والتقارير المقدمة من قبل الأجهزة الأمنية التي تتبع بالنهاية لسلطة المحافظ⁽⁴⁾، فهناك حالات أو قضايا موضوعها وحيثياتها تطلب السرعة في معالجتها ولا تطلب إجراءات معقدة وغير مرنة وجامدة كالمعمول بها لدى النيابة العامة والمحاكم، لذلك فإن إبطال التوقيف الإداري الذي كان يسهم في الحفاظ على النظام العام قد ضاعل من التجاوب مع متطلبات الحفاظ على النظام العام وصيانته، وبالتالي تفاقمت المشكلة وتوسعت الفجوة وأصبح لا بد من منح المحافظين صلاحيات جديدة منسجمة مع القانون وبصاحبها آلية قانونية صارمة للرقابة على إجراءاتهم.

وعليه فإن إلغاء التوقيف الإداري كإجراء لا يلغي ضرورة وموجبات وأسباب وظروف هكذا إجراء، لأن الضرورات تبقى وآلية معالجتها تُعدل أو تُلغى، وهذه الضرورات والموجبات تستوجب أن يكون هناك مرونة في

(1) مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، مطبعة دار نشر الثقافة، 1952، ص488.

(2) مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري المصري والمقارن، المرجع السابق، ص20 و 21. وللمزيد حول الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي، انظر، الصرايرة، مصلح ممدوح، القانون الإداري _ الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 266_269.

(3) مشار إليه لدى حتاملة، سليم سلامة، المرجع السابق، ص83.

(4) تنص المادة (2) من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين على أنه: " المحافظ هو ممثل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس الإدارة العامة وأعلى سلطة في محافظته ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق محافظته. وتنص المادة (8) من ذات المرسوم على " المحافظ هو أعلى سلطة تنفيذية ورئيس الإدارة العامة في محافظته وعليه فللمحافظ أن يرأس: 1- المجلس التنفيذي في المحافظة الذي يتكون من: أ) مديري الدوائر الحكومية في المحافظة ما عدا المحاكم والنيابة العامة. ب) عدد من رؤساء المجالس البلدية في المحافظة. 2- يرأس لجنة التنظيم والتخطيط في نطاق محافظته الذي يتكون من: عدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية في المحافظة".

القانون تمنح المحافظين صلاحية مواجهة هذه الظروف بما يتلائم مع الأحكام القانونية الدستورية لا سيما المتعلقة بحقوق الإنسان، خاصةً أن قانون منع الجرائم لسنة 1954 لم يتم تعديله بما يواكب ضرورات وتطورات يومنا هذا التي تتطلب اتخاذ إجراءات وقائية تتسجم وتتلاءم مع المستجدات القانونية المحلية ونوعية القضايا التي تهدد النظام العام، فصيغة أحكام قانون منع الجرائم ومدى حدوده تتجاوز وتناقض نطاق الحدود الموضوعية للقواعد القانونية اللاحقة التي تم إصدارها بعد قانون منع الجرائم، فلم تكن تعالج كثيراً من متطلبات الحفاظ على النظام العام لعدم مواكبتها للمستجدات والضرورات الملحة، فالضرورات الأمنية والاجتماعية في خمسينيات العقد المنصرم تختلف عن الظروف والضرورات التي نعيشها في يومنا هذا.

فعلى سبيل المثال حدثت مشاجرة بسيطة بين مجموعتين من الأشخاص في بلدة قفين قضاء مدينة طولكرم في بداية العام 2023، وأثناء ذلك توفي أحد الأشخاص وفاة طبيعية، وكان الشخص المتوفى ضمن أحد طرفي النزاع إلا أنه لم يتم أحد بايذائه، وبالرجوع إلى كاميرات المراقبة ومن خلال التقرير الطبي الشرعي تبين أنه توفي نتيجة جلطة قلبية، ونتيجة ذلك تم توقيف ثلاثة أشخاص إدارياً لحماية لهم، وذلك خوفاً من ردة فعل ذوي المتوفى، حيث أشارت تقديرات الخطورة للجهات الأمنية أن هناك خطورة مباشرة على أرواح وممتلكات الأشخاص (المتهمين بالتسبب بالوفاة حسب ادعاء ذوي المتوفى)، وعليه تم توقيف هؤلاء الأشخاص إدارياً حتى صدور التقرير الطبي العدلي للوقوف على الأسباب الحقيقية للوفاة، وبذات الوقت تم مواصلة العمل لإجراء التدابير اللازمة من قبل دائرة السلم الأهلي والإصلاح والعشائر في محافظة طولكرم، فهذا الإجراء الوقائي حمى الأرواح وحافظ على السلم الأهلي داخل البلدة⁽¹⁾.

ومثال آخر حدث في طولكرم في نهاية عام 2022، حيث قامت مجموعة مسلحة تتبع أحد الفصائل باحتجاز أحد الأشخاص، وأعلنت عن نيتها وعزمها على قتله لوجود شكوك بأنه متخابر مع الاحتلال، وبعد توسط الأهالي وتدخل الأجهزة الأمنية تم تسليمه إلى جهاز المخابرات العامة، وتم توقيفه إدارياً لعدم وجود جرم ارتكبه، وبعد التحقيق معه تبين أن الشخص لديه مرض عقلي ويعاني من اضطرابات نفسية، وقد تم تأكيد ذلك بعد عرضه على الطبيب المختص، ولاحقاً تم الإفراج عنه وقامت المجموعة المسلحة بتقديم الاعتذار له ولعائلته⁽²⁾.

وهنا لا بد من الإشارة إلى نقطة هامة حتى لا يتبادر إلى ذهن القارئ أن الباحث يتناقض مع ما ذكره في المطالب السابقة، فالتوقيف الإداري يحقق مصلحة عامة من خلال المحافظة على النظام العام وحماية السلم الأهلي والنسيج الاجتماعي، كما يحقق مصلحة خاصة وهي حماية الشخص نفسه من الاعتداء عليه من قبل مرتكبي الجريمة، أو من قبل المجني عليه، وبذات الوقت فإن التوقيف الإداري يشكل تعارضاً بين تحقيق المصلحة العامة من ناحية وبين الحرية الفردية من ناحية أخرى، لذلك فإن العدالة تقتضي التوفيق بين هاتين المصلحتين دون تغليب إحداها على الأخرى، فالباحث مع أي إجراء يحقق المصلحة العامة وبذات الوقت

(1) مقابلة أجراها الباحث مع المستشار القانوني في محافظة طولكرم أسماء خالد سعيد عودة، في تاريخ 2023/8/25، للتواصل:

00972562800224، البريد الإلكتروني: asma.odeh@hotmail.com.

(2) المرجع نفسه.

يعارض إلقاء القبض على أي شخص وحجز حريته إلا بما يتوافق مع القواعد القانونية، لا سيما الدستورية وبضوابط محددة ورقابة صارمة.

ولكن مع تعارض التوقيف الإداري مع قواعد القانون الأساسي، ومع إبطال التوقيف الإداري بموجب قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 2022/18، وفي ظل غياب الفرصة لدى المشرع الفلسطيني بتشريع نصوص قانونية بديلة، خاصةً أنه تم حل المجلس التشريعي الفلسطيني في عام 2018 بقرار من الرئيس الفلسطيني⁽¹⁾، وعدم وجود نية من قبل الرئيس الفلسطيني في إصدار قرار بقانون⁽²⁾ ولو بشكل مؤقت يعالج تلك المسألة، فقد ارتأى الباحث إيجاد حلول قانونية بديلة يمكن معها أن تسهم في تحقيق ذات الغاية التي يتوخاها إجراء التوقيف الإداري وهي المحافظة على النظام العام، وسوف سنبينها على النحو التالي:

أولاً: تفعيل سلطة الضبط الإداري بالتعاون والتنسيق مع النيابة العامة.

تنص المادة (5) من المرسوم رئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين على أنه: " يتولى المحافظ ممارسة الاختصاصات والصلاحيات التالية: 1_ الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين. 2_ حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته يعاونه في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة وأن يكون هناك اجتماعات دورية ودائمة بينهم. 3_ العمل على الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة وتحقيق المساواة والعدالة وضمان سيادة القانون. 4- اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية". وتنص المادة (7) من المرسوم الرئاسي بشأن اختصاصات المحافظين على أنه: " وفقاً لأحكام القانون يقوم المحافظ بوظيفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بالجرائم المشهود. وإبلاغ النيابة العامة عن الجرائم غير المشهودة التي يطلع عليها".

إن الفقرة الرابعة من المادة (5) المذكورة تمنح المحافظ صلاحية اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية دون تحديد أو تعريف واضح للحدث الهام، فالحوادث ذات الأهمية تشمل الحوادث والأعمال التي من شأنها أن تؤدي إلى تدمير صفوف الطمأنينة داخل المجتمع، وكذلك الحوادث التي تؤثر على النظام العام والتي تمس الأمن العام والسلم الأهلي والحياة والسلامة الشخصية باعتبار حق الحياة عماد الحقوق الأخرى، وفي ذات السياق منحت المادة (7) من ذات المرسوم المحافظ صلاحية

(1) تم حل المجلس التشريعي الفلسطيني بقرار من الرئيس الفلسطيني محمود عباس في تاريخ 2018/12/22، وذلك استناداً إلى الفتوى القانونية الصادرة عن المحكمة الدستورية في الطلب رقم 2018/10، الصادر في تاريخ 2018/12/12، التي قضت بحل المجلس التشريعي المنتخب في تاريخ 2006/1/25، ودعا القرار الرئيس الفلسطيني إلى إجراء انتخابات تشريعية خلال ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، انظر في ذلك، حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الطلب رقم 2018/10، الصادر في تاريخ 2018/12/12، والمنشور على مجلة الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، الصادرة عن ديوان الفتوى والتشريع، العدد الممتاز (19)، 2018/12/23، ص44، وانظر أيضاً، خالدي، أحمد مبارك، وقاسم، أنيس فوزي، رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني، الطبعة الأولى، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت_لبنان، 2019، ص30.

(2) تنص المادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 على أنه: " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

الضابطة القضائية في حال الجرم المشهود، وتبليغ النيابة العامة عن الجرائم غير المشهودة، وهذا ما يجب البحث فيه والاستناد عليه بأعمال اختصاص المحافظ في الضبط القضائي بقصد حماية النظام العام، وذلك بالتعاون والتنسيق مع النيابة العامة.

فالمادة (5) من المرسوم الرئاسي ذات طابع إداري، والمادة (7) من ذات المرسوم ذات طابع إداري وقضائي، وبالتالي يجب أن تتوافق وتتآزر كلتا المادتين والاستناد لهما في تعزيز دور المحافظ في سبيل المحافظة على النظام العام والسلم المجتمعي في الحوادث ذات الأهمية والجرائم المشهودة وغير المشهودة، وذلك بالتعاون والتنسيق مع النيابة العامة من أجل التكييف القانوني للوقائع المنظورة وإضفاء الطابع القانوني والشرعي على احتجاز أي مواطن.

ومن الأمثلة على ذلك، وجود شبهات بتشكيل مجموعات مسلحة للقيام بأعمال إرهابية، أو وجود أعمال تهدد الأمن الداخلي أو الأعمال التي تستهدف المؤسسات العامة، أو الأعمال التي تشكل خطراً على البيئة، وأي عمل يشكل خطراً على الأمن الجماعي.

ثانياً: تقديم الشخص تعهد بأن يكون حسن السيرة والسلوك، والامتناع عن أي فعل يشكل إخلالاً بالنظام العام.

إن التعهد هو وعد من الشخص بالالتزام بفعل أو الامتناع عن فعل بما يخدم المصلحة العامة ومصصلحة الشخص نفسه، فلا يوجد ما يمنع من توقيع الشخص على تعهد بما هو ضمن الإطار القانوني وبما يخدم واجبات الشخص الطبيعية تجاه المجتمع، وبما يضمن الحفاظ على حقوق الآخرين وحمايتهم، وذلك في حال وجود دلائل على نية الشخص لارتكاب جريمة معينة، أو أن الشخص من أصحاب السوابق الجنائية ومعتادي الجرائم، ويفضل أن يكون التعهد مقروناً بكفيل مجتمعي محمود السيرة والسلوك، أو مقروناً بإجراءات وقائية كمتابعة سلوكه مع الجهات الأمنية.

فتقديم الشخص تعهداً لدى المحافظ يبعث الرهبة لدى الشخص الذي ينوي ارتكاب جريمة أو لدى الأشخاص من أصحاب السوابق بأن السلطات على علم بنيتهم على ارتكاب الجريمة، وبذات الوقت فإن تقديم التعهد لا يتعارض مع النصوص القانونية أو يخالفها، ويجب أن يكون التعهد بصيغة واضحة وتعبير محدد لا تقبل الالتباس فيه ولا يخالف القانون، وأن يكون التعهد لفترة زمنية محددة.

والجدير بالذكر أن المادة (3) من قانون منع الجرائم أجازت للمحافظ تكليف أي شخص تتوفر فيه الشروط الواردة في المادة (3) بتقديم تعهد، إلا أن الباحث في هذه الجزئية لم يستند إلى المادة (3) من قانون منع الجرائم؛ كون أن المحكمة الدستورية أبطلتها بشكل كامل، ولا يوجد ما يمنع المحافظ قانوناً بتكليف أي شخص تدور حوله الشبهات من تقديم تعهد كما ذكرنا أعلاه إذا كانت الغاية هي المحافظة على النظام العام.

ثالثاً: تفعيل بدائل الاعتقال الإداري في التشريعات العامة.

تضمنت التشريعات الفلسطينية في بعض قوانينها بدائل للتوقيف الإداري، وهذه القوانين يمكن استخدامها والاستناد إليها لتحقيق الغاية التي يتوخاها المشرع من التوقيف الإداري دون أي تعارض مع قواعد حقوق الإنسان، وذلك ضمن حالات وقضايا متنوعة تواجه المحافظين بشكل متكرر، ويمكن إيجازها على النحو التالي:

1_ المراقبة القضائية

تنص المادة (1/3) من قانون مراقبة سلوك المجرمين رقم (42) لسنة 1944 على أنه: " 1_ إذا وجهت تهمة لشخص بارتكاب جرم في سياق محاكمة جزئية واقتنعت المحكمة بثبوت الجرم لكنها رأت أن من الملائم الإفراج عن المجرم ووضعه تحت المراقبة، ناظرة بعين الاعتبار إلى ظروف القضية، بما في ذلك أخلاق المجرم وسوابقه وعمره وبيئته البيئية وحالته الصحية أو العقلية وماهية الجرم وأية ظروف مخففة ارتكب الجرم فيها، يجوز للمحكمة:

(أ) أن تدين المجرم وأن تصدر أمراً بوضعه تحت المراقبة، أو

(ب) أن تصدر أمراً بوضعه تحت المراقبة دون أن تتصدى لإدانته

ويشترط في ذلك أن توضّح المحكمة للمجرم قبل إصدار الأمر بوضعه تحت المراقبة الأثر المترتب على أمر المراقبة بلغة بسيطة وأن تفهمه أنه إذا تخلف عن مراعاة أحكام الأمر بأي وجه من الوجوه أو ارتكب جرمًا آخر يعرض نفسه للحكم عليه، أو لإدانته والحكم عليه بالجرم الأصلي، ولا تصدر المحكمة أمر المراقبة إلا إذا أعرب المجرم عن رغبته في مراعاة أحكامه".

ويلتقي أمر المراقبة القضائية مع قرار التوقيف الإداري بأن كليهما لا يشترط الإدانة للشخص المراقب أو الشخص الموقوف⁽¹⁾، وأن كليهما يشترط أن يكون المتهم أو المحكوم عليه من أصحاب السوابق القضائية من معتادي الإجرام، بحيث لا يطبق على الأشخاص الذين يرتكبون مخالفة لأول مرة أو عن طريق الصدفة، وذلك لضمان حسن سلوك المجرم، وللحيلولة دون ارتكاب جريمة أخرى، أو ارتكاب الجرم نفسه⁽²⁾، بمعنى أن الوضع تحت المراقبة يتصدى لخطورة إجرامية محتملة، وهذه هي وظيفة الدفاع الاجتماعي⁽³⁾، وقد اشترط القانون فترة زمنية محددة يخضع فيها الشخص لأمر المراقبة القضائية وهذه نقطة إيجابية تحسب لصالح هذا القانون⁽⁴⁾.

(1) انظر إلى الفقرة (1/ب) من المادة (3)، والفقرة (1) من المادة (6) من قانون مراقبة سلوك المجرمين رقم (42) لسنة 1944.

(2) انظر إلى نص المادة (1/4) من قانون مراقبة سلوك المجرمين رقم (42) لسنة 1944.

(3) الجوهري، مصطفى فهمي، النظرية العامة للجزاء الجنائي : دراسة تحليلية وتأصيلية طبقاً لقانون العقوبات الاتحادي مقارناً بقوانين بعض الدول العربية، كلية شرطة دبي، دبي_ الإمارات العربية المتحدة، 1998_1999، ص 234.

(4) جاء في الفقرة الأولى من نص المادة (4) من قانون مراقبة سلوك المجرمين رقم (42) لسنة 1944 أنه: " يسري مفعول أمر المراقبة خلال مدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات اعتباراً من تاريخ صدوره وفقاً لما يقرر فيه، ويكلف الشخص الموضوع تحت المراقبة بأن يخضع، خلال تلك المدة، لإشراف مراقب السلوك المعين أو المخصص للواء أو المنطقة التي سيقوم فيها بعد صدور أمر المراقبة. " وجاء في الفقرة الثانية من ذات المادة أنه: "..... وإذا كان النص يقضي بأن يقيم الشخص الموضوع تحت المراقبة في المعهد، فلا يجوز أن تتجاوز المدة التي يكلف بقضائها في المعهد، اثني عشر شهراً اعتباراً من تاريخ أمر المراقبة. " وقد ذكرت الفقرة الأولى من المادة (11) المتعلقة بتعديل أوامر المراقبة على أنه: " ويشترط في ذلك أن لا يصدر أي أمر بمقتضى هذه المادة لتخفيض مدة العمل بأمر المراقبة أو تمديد زيادة على ثلاث سنوات اعتباراً من تاريخ أمر المراقبة. "

2_ حماية النساء ضمن النطاق القانوني الذي يوفره نظام التحويل الوطني⁽¹⁾.

يعتبر نظام التحويل الوطني مجموعة من القواعد والإجراءات التي أصدرها مجلس الوزراء الفلسطيني لبناء شبكة فعالة ذات قطاعات متعددة، لدعم ضحايا العنف القائم على النوع الاجتماعي، من خلال مساعدة مزودي الخدمات القانونية والصحية والاجتماعية الذين يتعاملون مع حالات العنف ضد المرأة⁽²⁾، ويعتبر نظام التحويل الوطني آلية مُلحة وفعالة لسد الثغرات القانونية والإجرائية والموضوعية التي ما زالت تحول دون تقديم خدمات شمولية لضحايا العنف ضد المرأة⁽³⁾.

وينص نظام التحويل الوطني على عقد مؤتمر حالة⁽⁴⁾ بدعوة من مرشد الحماية في وزارة التنمية الاجتماعية يتم فيه دعوة الشركاء الأساسيين والثانويين⁽⁵⁾، لمعالجة حالة العنف ضد المنتفعة، وقد نص النظام على دعوة المحافظة والشركاء الأساسيين إلى مؤتمر الحالة في حالة الخطورة الشديدة⁽⁶⁾، ودعوة النيابة العامة في حالة وجود الشك الجزائي⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة 2022 هو النظام المعدل لنظام التحويل الوطني رقم (18) لسنة 2013، وقد جاء النظام المعدل لتفادي الفجوات والملاحظات والتحديات والعمل بما أوصى به المختصون والباحثون في مجال النوع الاجتماعي والعاملين في القطاعات التي تستهدف حالات العنف ضد المرأة، وبالرغم من ذلك فإن نظام التحويل الوطني لسنة 2013 قد أثبت نجاعته واستفادت منه النساء المعنفات أكثر من الأنظمة والمؤسسات الأخرى المعنية بالعنف ضد المرأة، ففي إحصائية أجراها مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (اوراد) تبين أن حوالي 42% استقطن من نظام التحويل الوطني لسنة 2013 وتم الوصول إلى حل مرضٍ لقصبتين، وأشارت حوالي 34% من النساء بأن الحل كان مرضياً إلى حد ما، بينما صرحت 22% من النساء بأن النتيجة سلبية، و2% من النساء من غير إجابة، كما تبين الإحصائية بأن 83% من النساء المستفيدات من النظام كانت تجربتهن إيجابية من حيث قدرتهن على تفادي العنف في حياتهن، بينما 17% لم تساعد تجربتهن على تفادي العنف، وبالرغم من نسبة الاستفادة التي حققها نظام التحويل الوطني لسنة 2013 إلا أن نظام التحويل الوطني المعدل لسنة 2022 سوف يرفع من نسبة المساهمة والمساعدة والدعم لضحايا العنف ضد المرأة بسبب تفادي الفجوات والأخطاء والتحديات المذكورة في نظام التحويل الوطني لسنة 2013، انظر في ذلك، سعيد، نادر وآخرون، دراسة تحليلية شاملة للعنف المبني على النوع الاجتماعي وواقع نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات، مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (اوراد)، فلسطين، 2016، ص 74 و 75، وص 80_88.

⁽²⁾ دعنا، فاطمة، دراسة تحليلية حول مدى إنفاذ نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات والتحديات والفجوات، تحديات تطبيق نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات بين مطرقة النظرية وسندان الممارسة، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، رام الله_ فلسطين، 2019، ص 7 و 8.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 8.

⁽⁴⁾ عرف نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة 2022 في المادة (1) مؤتمر الحالة بأنه: "مؤتمر يتم عقده بهدف التنسيق والتكامل في تقديم الخدمات اللازمة للمنتفعة من قبل الشركاء الأساسيين والثانويين وفق أحكام هذا النظام، مع عدم الإخلال بحقها في الحياة، ومراعاة الفروق الفردية بين المنتفعات".

⁽⁵⁾ نصت المادة (1) من نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة 2022 أن الشركاء الأساسيين هم: المستجيب الأول والوزارة وإدارة حماية الأسرة والأحداث والمحافظة والنيابة العامة في حال وجود شك جزائي. الشركاء الثانويون: أي مؤسسة أخرى، سواء كانت رسمية أم مجتمعاً مدنياً تقدم خدمة للمنتفعة.

⁽⁶⁾ عرف نظام التحويل الوطني في المادة (1) درجة الخطورة الشديدة بأنها: خطورة الضرر الذي يهدد حياة الضحية، وتشمل: الشروع بالقتل أو التهديد بالقتل.

⁽⁷⁾ تنص الفقرة (1/د) من المادة (27) من نظام التحويل الوطني لسنة 2022، "يقوم مرشد الحماية بالدعوة إلى عقد مؤتمر الحالة على النحو الآتي: د_ دعوة المحافظة والشركاء الأساسيين للمشاركة في مؤتمر الحالة في حالات الخطورة الشديدة، وتنص الفقرة (هـ) من ذات المادة على " دعوة النيابة العامة للمشاركة في مؤتمر الحالة في الحالات التي يكون فيها شك جزائي". وبالرغم من تفعيل دور النيابة وإعطائها مساحة أكبر في نظام التحويل الوطني المعدل لسنة 2022، إلا أن البعض أشار إلى ضرورة تدخل النيابة العامة إذا كان مستوى الخطورة من الدرجة الأولى أو الثانية، مقال منشور على موقع المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية بعنوان جلسة حوارية في نابلس حول إقرار نظام التحويل الوطني المعدل للنساء المعنفات، 2022/11/14، تاريخ الاطلاع 2023/8/23، انظر في الرابط:

وقد أفرد نظام التحويل الوطني أحكاماً خاصة في دور المحافظة في التعامل مع المنتفعات، بما فيها عندما تكون المحافظة كمستجيب أول⁽¹⁾، حيث نصت الفقرة (3) من المادة (48) من نظام التحويل الوطني على أنه: " تحويل المنتفعة إلى مركز حماية وذلك بالتنسيق مع الوزارة وإدارة حماية الأسرة والأحداث والشركاء حسب خصوصية كل حالة"، ولا يقتصر دور المحافظة في إحالة المنتفعة إلى مراكز الحماية في هذه الحالة فقط، بل في جميع الحالات التي يكون فيها خطورة مرتفعة أو خطورة شديدة بالتنسيق والتعاون مع كافة الشركاء التي نص عليهم نظام التحويل الوطني⁽²⁾.

وبالاستناد إلى نظام التحويل الوطني يمكن الاستغناء عن التوقيف الإداري للمعنفات أو طالبات الحماية وإحالتهم إلى مراكز حماية، الذي يقدم خدمة الحماية والأمن والسلامة الجسدية والنفسية وتمكين المنتفعة وتلبية متطلباتها واحتياجاتها إلى أن يتم معالجة مشكلتها وإعادة دمجها مع أسرتها بعد اتخاذ الإجراءات اللازمة، خاصة أن أغلب الفئات التي يصدر بحقها قرار التوقيف الإداري من أصحاب السوابق القضائية، أو النساء اللواتي من الممكن أن يتعرضن للخطر أو الإيذاء تحت ما يسمى جرائم الشرف، بحيث يستخدم التوقيف الإداري تدبيراً وقائياً لحماية النساء والفتيات من العنف أو الأذى ممن يشكلون تهديداً أو خطراً عليهن⁽³⁾.

وبهذا الإجراء تتجنب المحافظة مخالفتها للقانون بإصدار قرار التوقيف الإداري، وتتجنب الانتقادات الموجهة من النشطاء والمؤسسات الحقوقية⁽⁴⁾، وبذات الوقت تحقق الغاية من قرار التوقيف الإداري وهو المحافظة على النظام العام، والمحافظة على النسيج الاجتماعي والسلم الأهلي ضمن إجراء قانوني سليم، ويُبعد هذا الإجراء الجهات المسؤولة عن مخالفة إجراءات القبض والاحتجاز، ويجنب من إحالة المعنفات وطالبات الحماية إلى السجون ومراكز التوقيف غير المؤهلة، ويمنع المجال من فتح باب التساؤلات والتكهنات حول وجود جريمة مرتكبة ضمن محيطها الاجتماعي، ويحافظ على كرامتهن وصورتهم في المجتمع والأسرة.

3_ التوافق على حظر دخول الجاني أو أحد أقاربه أماكن معينة.

يُتخذ في الغالب مثل هكذا إجراء في حالة وقوع جريمة من نوع الجنايات الكبرى، كالقتل مثلاً، أو الجرائم المتعلقة بالاعتداء على العرض كالاعتصاب أو هناك العرض أو غيرها من الجرائم الخطيرة ذات الحساسية العالية في المجتمع، ويتطلب ذلك اتخاذ إجراء فوري حتى لا يتفاقم الأمر ويكون هناك ردة فعل من قبل المجني عليه أو عائلته، وذلك لتخفيف حالة الحدة والتوتر، ومنع لوقوع جرائم أخرى من قبل المجني عليه أو عائلته، خاصة أن ذوي المجني عليه يكونون في حالة سؤرة غضب⁽⁵⁾، وقد تصدر عنهم أفعال دون إدراك أو تفكير لعواقب الأمور.

<http://www.miftah.org/arabic/Display.cfm?DocId=15635&CategoryId=10>

(1) عرف نظام التحويل الوطني في المادة (1) المستجيب الأول هو: أول مؤسسة توجهت لها المعنفة لطلب الخدمة.

(2) انظر في نص المادة (47) من نظام التحويل الوطني لسنة 2022.

(3) مقابلة أجراها الباحث مع المستشار القانوني في محافظة طولكرم أسماء خالد سعيد عودة، المرجع السابق، وانظر أيضاً، الهلسه، أيمن أديب

سلامة، قانون منع الجرائم بين مقتضيات الضبط الإداري ومراعاة الحقوق والحريات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (10)، العدد (4)،

2020، ص 61 و 62.

(4) أبو حية، أشرف، الاحتجاز على ذمة المحافظين، مؤسسة الحق_ القانون من أجل الإنسان، المرجع السابق، الفقرة 20، ص 11.

(5) تُعرف سؤرة الغضب بأنها: " تصرف غير محق صادر من المجني عليه ضد الجاني، يؤثر بشكل فوري بالجاني، ويُحدث اضطراباً نفسياً شديداً، وانفعالاً بندياً يتوجه به الجاني نحو المجني عليه، فيرتكب جرمه وهو فاقد السيطرة، غير متدبر لعواقب الأمور، ولا مقدر لأفعاله فينقص من إدراك

وتتخذ لجان الإصلاح المركزية التابعة للمحافظات هذا الإجراء كتدبير وقائي مؤقت لحين انتهاء سَورة الغضب وتهدة النفوس، والوصول إلى حل مُرضٍ لكافة الأطراف مثل: اعتقال الجاني وإحالته إلى المحكمة، أو عطوة عشائرية، أو صك صلح تام بين الأطراف، ويتم إجراء الحظر بموافقة ورضا الأطراف المعنية (في الغالب أقارب الجاني من الدرجة الأولى أو الثانية)، دون إكراه أو ضغط ودون أن يكون إبعاد أو ترحيل دائم⁽¹⁾.

وغالباً ما يصدر المحافظين قراراً بالتوقيف الإداري بحق أقارب الجاني حمايةً لهم من أي اعتداء من قبل عائلة المجني عليه، أو بحق الجاني نفسه عند خروجه من مكان احتجازه بكفالة أو غيرها، وذلك بحجة عدم إتمام الصلح مع المجني عليه أو لورود تقارير أمنية تفيد بوجود خطر على حياة الجاني⁽²⁾.

ويجنب هذا الإجراء إصدار قرار التوقيف الإداري لأقارب الجاني عند ارتكابه الجريمة، أو للجاني نفسه عند خروجه من مكان احتجازه، وبذات الوقت يتم بموافقة ورضا الأطراف تحت إشراف المحافظ من خلال دائرة السلم الأهلي⁽³⁾، وبالتالي يشكل إجراء حظر دخول الجاني أو أحد أقاربه أماكن معينة أحد التدابير التي تستهدف الغاية من إصدار قرار التوقيف الإداري لمثل هكذا حالات، وبذات الوقت أكثر قبولاً لأطراف النزاع، وغير مخالف للقانون كونه يتفق مع صلاحيات المحافظ بموجب المادة (5) من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين، وبشكل ضمانة إضافية للحقوق والحريات الشخصية في مواجهة إجراء التوقيف الإداري.

وننوه إلى أن إجراء حظر ارتياد أماكن معينة قد نصت عليه المادة (140) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 كأحد بدائل التوقيف الاحتياطي⁽⁴⁾، وبذات الوقت نصت عليه المادة رقم (9) من القانون رقم (3) لسنة 2019 بشأن العقوبات والتدابير البديلة المعمول به في قطاع غزة، وبشكل هذا القانون أحد العقوبات البديلة للحبس الواقع على المحكوم عليه، بالرغم من وجود إشكالات في تنفيذ هذا القانون⁽⁵⁾.

الجاني ويُخل بوعيه ". وقد ذهب البعض إلى استعمال لفظ الاستفزاز الشديد بدلاً من مصطلح سورة الغضب الوارد في المادة (98) في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، كونه يتفق مع مضمون المادة (98) من ذات القانون وأكثر قرابةً مع فكرتها، واعتبر أن الاستفزاز يشكل عاملاً مؤثراً على حرية الإدراك، ومؤثراً على حرية الإرادة باعتباره أحد العوامل التي لا يستطيع الجاني السيطرة بها على نفسه، وإنما هي تسيطر على عقله، وتشكل ضغطاً على إرادته، وتقيد حرية اختياره، بحيث تحرم الشخص من حرية التروي والتفكير، انظر في ذلك، الأحمد، محمد حسين محمد، الأحكام المتعلقة بسورة الغضب في قانون العقوبات الأردني وأثرها على مبدأ المساواة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، المجلد (22)، العدد الأول، 2022، ص 143 و 144.

⁽¹⁾ مقابلة أجراها الباحث مع السيد علي حسين علي عودة، مدير دائرة السلم الأهلي في محافظة طولكرم، للتواصل: 00972562800271، البريد الإلكتروني: Ali.Odeh@Tulkarm.gov.ps. والسيد جميل علي عقاب منها، سكرتير لجنة الإصلاح والعشائر في محافظة طولكرم، للتواصل: 00970598921377، البريد الإلكتروني: jameelmohanna@gmail.com: في تاريخ 2023/8/20.

⁽²⁾ المرجع نفسه.

⁽³⁾ دائرة السلم الأهلي: تتبع دائرة السلم الأهلي للمحافظ بشكل مباشر وتتضمن صلاحيات الدائرة بالمشاركة في الحفاظ على السلم الأهلي وحل النزاعات المجتمعية وتقريب وجهات النظر بين المتخاصمين دون المساس بالقانون، وذلك في جميع محافظات الوطن باستثناء دائرة السلم الأهلي في الخليل فهي إحدى الدوائر التي تشرف عليها وحدة السلم الأهلي والأمن في المحافظة، انظر في ذلك، موقع محافظة الخليل، دوائر المحافظة، وحدة السلم الأهلي والأمن، تاريخ الاطلاع 2023/8/26، رابط الموقع: <https://hebron.plo.ps/department/section/show/4>

⁽⁴⁾ أبو عيشة، حاتم خالد، بدائل التوقيف ودورها في تحقيق العدالة في فلسطين (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2014، ص 156 و 157.

⁽⁵⁾ مركز ميزان لحقوق الإنسان، قراءة قانونية في: قانون رقم (3) لسنة 2019 بشأن العقوبات والتدابير البديلة، وحدة المساعدة القانونية مركز الميزان لحقوق الإنسان، قطاع غزة_ فلسطين، 2020، ص 12 و 13.

وفي الختام فإن الحلول القانونية البديلة للتوقيف الإداري تجنب الشخص الموقوف الأضرار المترتبة عليه نتيجة التوقيف الإداري⁽¹⁾، وبذات الوقت تسعى إلى تلافي الجهة الإدارية (المحافظ) من مخالفة القواعد القانونية وانتهاك حقوق الأفراد وحرّياتهم، وتحقيق غاية التوقيف الإداري الوقائية، وهذه الحلول التي تم ذكرها يمكن العمل عليها مؤقتاً، أو تكون مقتصرة على حالات أو قضايا محددة بذاتها، فهناك العديد من القضايا والحالات الشائكة في المجتمع، وكل قضية لها ظروفها وحيثياتها التي تستوجب السرعة في اتخاذ إجراء وقائي فعال، وأن منح المحافظ سلطة اتخاذ إجراء وقائي كالتوقيف الإداري يتطلب تشريع قانون جديد أو تعديل القوانين القائمة وفقاً لما تتطلبه القضايا التي يواجهها الواقع المجتمعي والتي تؤثر على النظام العام والمصلحة العامة وحياة الأفراد.

الخاتمة

توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها كما يلي:

النتائج:

_ إن التوقيف الإداري يخالف الأحكام الدستورية الراسخة في القانون الأساسي الفلسطيني، لا سيما المتعلقة بحقوق الإنسان، فلا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه إلا بأمر قضائي، ولا يجوز إيقاع عقوبة على أحد إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام المادتين (11) و(15) من القانون الأساسي، علاوة على ذلك فإن التوقيف الإداري يخالف ضمانات القبض والتوقيف المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، ويشكل التوقيف الإداري اعتداء على صلاحيات المحاكم، وانتهاكاً للمبدأ الدستوري القائم على الفصل بين السلطات الثلاث.

_ إن رقابة القضاء على مشروعية التوقيف الإداري يشكل ضمانة أساسية لحقوق الشخص الموقوف؛ حيث إن القضاء الفلسطيني ممثلاً بالقضاء الإداري أكد أن التوقيف الإداري يخالف المبادئ الدستورية، بما فيها افتراض براءة المتهم، وضمنات القبض والاحتجاز المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، وتجلي الدور الرقابي بقرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 2022/18 الذي أبطل المادتين (3 و8) من قانون منع الجرائم التي يستند عليها المحافظ في إصدار قرار التوقيف الإداري، ورغم ذلك فقد تم رصد العديد من حالات التوقيف الإداري بعد صدور قرار المحكمة الدستورية.

_ هناك إفراط في استخدام صلاحية إصدار قرارات التوقيف الإداري من قبل المحافظين، بحيث أصبح التوقيف الإداري حقيقة واقعة شأنه في ذلك شأن التوقيف القضائي، بالرغم من أن التوقيف القضائي هو الأصل وأن التوقيف الإداري تلجأ إليه الإدارة كإجراء وقائي وفي أضيق الحدود للحفاظ على النظام العام.

_ هناك قضايا معينة تحتاج إلى إجراء وقائي سريع كالتوقيف الإداري، ولكن لعدم قانونية التوقيف الإداري وإبطاله دستورياً نتجت فجوة لمعالجة بعض القضايا التي تهم النظام العام، لذلك فإن التوقيف الإداري كإجراء وقائي أصبح لازماً لمعالجة هذه الحالة ولو لفترة مؤقتة، مما يتطلب تشريعاً قانونياً جديداً يتلائم مع متطلبات حقوق الإنسان، وينسجم مع التشريعات الفلسطينية خاصة القانون الأساسي.

(1) أبو عيشة، حاتم خالد، بدائل التوقيف ودورها في تحقيق العدالة في فلسطين (دراسة تحليلية مقارنة)، المرجع السابق، ص 215_221.

التوصيات:

_ إصدار تعليمات واضحة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، أو مستشار الرئيس لشؤون المحافظات باعتبارها المسؤول المباشر عن المحافظين بوقف الاعتقال الإداري التزاماً بالقانون الأساسي وقرار المحكمة الدستورية الذي أبطل التوقيف الإداري المستند لنص المادتين (3 و8) من قانون منع الجرائم.

_ ضرورة احترام حجية الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار التوقيف الإداري، وتفعيل دور النيابة العامة بملاحقة الأشخاص المخالفين للقرارات الصادرة من القضاء الإداري بالإفراج عن الموقوفين إدارياً دون عذر ومبرر قانوني، وذلك استناداً لنص المادة (106) من القانون الأساسي، والمادة (182) من قانون العقوبات النافذ، وبذات الوقت تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية لدى الإدارات العامة والأجهزة الأمنية واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في حالة ارتكاب مثل هذه المخالفة من قبل الموظف المختص.

_ إصدار تشريع جديد أو تعديل القوانين السارية بما ينسجم مع التشريعات العامة الفلسطينية بما فيها القانون الأساسي وقانون العقوبات النافذ وقانون الإجراءات الجزائية، وأن يتضمن هذا التشريع آلية محددة يتم التنسيق بها ما بين المحافظة والنيابة العامة أو القاضي المختص، بحيث يتم عرض الموقوفين إدارياً على النيابة العامة للتحقيق في أمر وأسباب الاعتقال، ومن ثم عرض الموقوف على القاضي المختص، وذلك لتأييد أمر الاعتقال أو رفضه، بحيث يكون رقابة قضائية صارمة على التوقيف الإداري، وأن يستخدم التوقيف الإداري ضمن ضوابط محددة، وفي حالات استثنائية كمالأخيراً عندما تكون الوسائل الأخرى غير فعالة، أو غير قابلة للتطبيق.

قائمة المصادر والمراجع**أولاً_ الكتب:**

- الجوهري، مصطفى فهمي، النظرية العامة للجزاء الجنائي: دراسة تحليلية وتأصيلية طبقاً لقانون العقوبات الاتحادي مقارنةً بقوانين بعض الدول العربية، كلية شرطة دبي، دبي_ الإمارات العربية المتحدة، 1998_1999.
- خالدي، أحمد مبارك، وقاسم، أنيس فوزي، رأي استشاري في حل المجلس التشريعي الفلسطيني، الطبعة الأولى، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت_ لبنان، 2019.
- السنوسي، صبري محمد، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- الشراقوي، سعادة، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
- الصرايرة، مصلح ممدوح، القانون الإداري_ الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان_ الأردن، 2012.
- الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان_ الأردن، 2010.
- زبيدات، هاني محمود، النظام القانوني للمحافظ دراسة مقارنة فلسطين - الأردن - العراق - الجزائر، الطبعة الأولى، الشامل للنشر والتوزيع، نابلس - فلسطين، 2018.
- مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، مطبعة دار نشر الثقافة، 1952.

ثانياً_ الدوريات:

- الأحمّد، محمد حسين محمد، الأحكام المتعلقة بسورة الغضب في قانون العقوبات الأردني وأثرها على مبدأ المساواة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، المجلد (22)، العدد الأول، 2022.
- حتاملة، سليم سلامة، أحكام التوقيف الإداري وضمائنه الموضوعية والإجرائية دراسة في القانون الأردني، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية بجامعة السلطان قابوس، المجلد (2)، العدد (9)، 2015.
- غانم، هاني عبد الرحمن، الرقابة القضائية على قرارات الحبس غير المشروع في النظام القانوني الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، المجلد (29)، العدد (1)، 2021.
- الهلسه، أيمن أديب سلامة، قانون منع الجرائم بين مقتضيات الضبط الإداري ومراعاة الحقوق والحريات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (10)، العدد (4)، 2020.

ثالثاً_ الدراسات والأبحاث المنشورة:

- أبو حية، أشرف، الاحتجاز على ذمة المحافظين، مؤسسة الحق_ القانون من أجل الإنسان، رام الله_ فلسطين، 2018.
- بدير، نوار، مدى انسجام إعلان حالة الطوارئ مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان " لمواجهة انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19)"، مؤسسة الحق _ القانون من أجل الإنسان، رام الله _ فلسطين، بدون تاريخ نشر.
- دعنا، فاطمة، دراسة تحليلية حول مدى إنفاذ نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات والتحديات والفجوات تحديات تطبيق نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات بين مطرقة النظرية وسندان الممارسة، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، رام الله_ فلسطين، 2019.
- ربيعي، غاندي، احتجاز المدنيين لدى الأجهزة الأمنية الفلسطينية بقرار من هيئة القضاء العسكري، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، رام الله_ فلسطين، 2008.
- الرئيس، ناصر، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، مؤسسة الحق - القانون من أجل الإنسان، رام الله _ فلسطين، 2011.
- سعيد، نادر وآخرون، دراسة تحليلية شاملة للعنف المبني على النوع الاجتماعي وواقع نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات، مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (اوراد)، فلسطين، 2016.
- المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، التوقيف على ذمة المحافظ أو السلطة التنفيذية إجراء مخالف للقانون ويتجاوز الصلاحيات، صادر عن المركز الفلسطيني لاستقلال المحامين والقضاء "مساواة"، رام الله_ فلسطين، 2014.
- مركز ميزان لحقوق الإنسان، قراءة قانونية في: قانون رقم (3) لسنة 2019 بشأن العقوبات والتدابير البديلة، وحدة المساعدة القانونية مركز الميزان لحقوق الإنسان، قطاع غزة_ فلسطين، 2020.

رابعاً_ الرسائل العلمية:

- أبو عيشة، حاتم خالد، بدائل التوقيف ودورها في تحقيق العدالة في فلسطين (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2014.
- حسين، بن داود، الشرعية الإجرائية كضمانة لحماية حقوق المتهم خلال مرحلة المحاكمة الجزائية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة باتنة، الجزائر، 2019.

خامساً_ التشريعات المحلية:

- قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.
- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.
- قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.
- قانون مراقبة سلوك المجرمين رقم (42) لسنة 1944.
- قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954.
- قرار بقانون رقم (11) لسنة 2007 بشأن الأمن الوقائي.
- قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.
- المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين.
- نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة 2022.

سادساً_ التقارير:

- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر تموز من العام 2023، رام الله _ فلسطين، 2023/8/15.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر حزيران من العام 2023، رام الله _ فلسطين، 2023/7/13.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر كانون الثاني من العام 2023، رام الله _ فلسطين، 2023/2/9.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، التقرير الشهري حول الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان والحريات في فلسطين خلال شهر شباط من العام 2023، رام الله _ فلسطين، 2023/3/16.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي السابع والعشرون، 1/ كانون الثاني _31/ كانون الأول، 2021، رام الله _ فلسطين، 2022/6/12.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي السادس والعشرون، 1/ كانون الثاني _31/ كانون الأول، 2020، رام الله _ فلسطين، 2021/9/12.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي الثامن والعشرون، 1/ كانون الثاني _31/ كانون الأول، 2022، رام الله _ فلسطين، 2022/8/31.

سابعاً_ قرارات المحاكم الفلسطينية:

- حكم المحكمة الدستورية الأردنية رقم (1) لسنة 2023 في الطعن رقم (3) لسنة 2022، الصادر بتاريخ 2023/1/15، منشور على موقع المحكمة الدستورية الأردنية، أحكام وقرارات المحكمة، أحكام المحكمة، تاريخ الاطلاع 2023/8/5، انظر الرابط:
[https://cco.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85_%D8%B1%D9%82%D9%85_\(1\)_%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9_2023-0.pdf](https://cco.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%85_%D8%B1%D9%82%D9%85_(1)_%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9_2023-0.pdf)
- حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2022/18 الصادر بتاريخ 2023/1/25، والمنشور على موقع المحكمة الدستورية العليا، وثائق المحكمة، أحكام المحكمة، تاريخ الاطلاع 2023/8/4، انظر الرابط،
https://www.tscg.pna.ps/_upload/_documents/court_643bad75b5a72b3314f050444cd53de6.pdf
- حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الطلب رقم 2018/10، الصادر في تاريخ 2018/12/12، والمنشور على مجلة الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، الصادرة عن ديوان الفتوى والتشريع، العدد الممتاز (19)، 2018/12/23، ص44.
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 1996/19 الصادر بتاريخ 1996/4/24، منشور على موقع التشريعات الخاص بنقابة المحامين الأردنيين "قرارك".
- حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 2004/8 الصادر بتاريخ 2004/1/28، منشور على موقع التشريعات الخاص بنقابة المحامين الأردنيين "قرارك".
- حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2015/155، الصادر بتاريخ 2015/11/5، منشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).
- حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2010/701، الصادر بتاريخ 2010/12/12، منشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).

ثامنا_ المقابلات الشخصية:

- مقابلة أجراها الباحث مع الدكتور محمد عبد الغني أحمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية سابقاً، في تاريخ 2023/8/20، رقم الهاتف للتواصل: 00972594550510.
- مقابلة أجراها الباحث مع السيد علي حسين علي عودة، مدير دائرة السلم الأهلي في محافظة طولكرم، للتواصل: 00972562800271، البريد الإلكتروني: Ali.Odeh@Tulkarm.gov.ps والسيد جميل علي عقاب مهنا، سكرتير لجنة الإصلاح والعشائر في محافظة طولكرم، للتواصل: 00970598921377، البريد الإلكتروني: jameelmohanna@gmail.com في تاريخ 2023/8/20.
- مقابلة أجراها الباحث مع المستشار القانوني في محافظة طولكرم أسماء خالد سعيد عودة، في تاريخ 2023/8/25، للتواصل: 00972562800224، البريد الإلكتروني: asma.odeh@hotmail.com.

تاسعا_ المواقع الإلكترونية:

- ماهر، ليندا، " اعتقالات كورونا" تعذيب وتوقيف على ذمة المحافظ في فلسطين، تقرير منشور على موقع العربي الجديد، 19/ فبراير/2021، تاريخ الاطلاع 2023/8/10، الرابط: <https://www.alaraby.co.uk/investigations> .
- مقال منشور على موقع المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، بعنوان جلسة حوارية في نابلس حول إقرار نظام التحويل الوطني المعدل للنساء المعتنفات، 2022/11/14، تاريخ الاطلاع 2023/8/23، انظر في الرابط: <http://www.miftah.org/arabic/Display.cfm?DocId=15635&CategoryId=10>