

نطاق السلطة التقديرية في قرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954

كريمة عبد الغني عبد العزيز البريزات¹

[DOI:10.15849/ZJLS.240330.11](https://doi.org/10.15849/ZJLS.240330.11)

تاريخ استلام البحث: 29/05/2024

¹قانون اداري ، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الاردن

تاريخ قبول البحث: 02/07/2024

* للمراسلة: karembraizat@gmail.com

الملخص

يملك الحاكم الإداري صلاحيات تقديرية واسعة بمقتضى قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 للاضطلاع بدوره في حماية الأمن والنظام العام، وأصبحت قراراته في هذا الشأن تشكل قيدا خطيرا على الحقوق والحريات الفردية التي أكدها ونص عليها الدستور الأردني في العديد من أحكامه، فنصت المادة (8) من الدستور الأردني على أنه "لا يجوز أن يقبض على أحد أو يوقف أو يحبس أو تقيد حريته إلا وفق أحكام القانون" ونصت المادة (9) منه في فقرتها (2) على أنه "لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون" ويرجع ذلك التعارض بين صلاحيات الحاكم الإداري والنصوص الدستورية إلى التوسع في تفسير المادة الثالثة من قانون منع الجرائم مما استلزم البحث في نطاق السلطة التقديرية في قرارات الحاكم الإداري واستجلاء حدودها لا سيما في الأركان الشكلية والموضوعية للقرار وتوصلت الدراسة إلى خطورة التوسع في تفسير الحالات الواردة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم وتفسيرها تفسيراً ضيقاً لأنها جاءت استثناء على الأصل العام وهو حرية التنقل وحق الإقامة، فالاستثناء لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه، وتوصلت هذه الدراسة إلى ضرورة إقامة التوازن بين حفظ الأمن والنظام العام من جهة وحماية حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى وذلك بوجود ضوابط لاستخدام السلطة التقديرية وتفعيل الضمانات الدستورية المقررة لحماية حقوق الإنسان.

الكلمات الدالة: الحاكم الإداري، السلطة التقديرية، التوقيف الإداري، الإقامة الجبرية، الربط بكفالة.

The Scope of Discretionary Authority in Administrative Decisions According to the Crime Prevention Law No. 7 of 1954

Karima Abd AlGhani Abd AlAziz Al-Braizat¹

Administrative Law , Social Security Corporation, Jordan.

* Crossponding author: karembraizat@gmail.com

Recived:29/05/2024

Accepted:02/07/2024

Abstract

The administrative governor holds extensive discretionary powers under the Crime Prevention Law No. 7 of 1954 to perform their role in protecting security and public order. However, their regulatory decisions in this regard have become a significant constraint on individual rights and freedoms. This broad interpretation of Article 3 of the Crime Prevention Law necessitates an investigation into the scope of discretionary authority in the administrative governor's decisions and the clarification of its boundaries, particularly in the formal and substantive elements of the decision. The study concludes that the broad interpretation of the cases stipulated in Article 3 of the Crime Prevention Law is hazardous and should be interpreted narrowly. This is because these cases are exceptions to the general principle of freedom of movement and the right to residence. Exceptions should not be broadly interpreted or analogized. The study emphasizes the need to balance maintaining security and public order on one hand and protecting individual rights and freedoms on the other. This requires establishing controls on the use of discretionary authority and ensuring guarantees in favor of individuals.

Keywords: Administrative Governor, Discretionary Authority, Administrative Detention, House Arrest, Bail Bond.

المقدمة:

تعتبر حماية النظام العام بعناصره المختلفة غاية إجراءات الضبط الإداري، فالمحافظة على الأرواح والأعراض والممتلكات ضرورة واجبة لوضع حد لمخاطر الفوضى وتجنب الأخطار التي تهدد كيان الجماعة والأفراد وتحقيقاً لذلك منح المشرع الأردني بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 الحاكم الإداري (المحافظ والمتصرف) صلاحيات تقديرية واسعة في تقدير أسباب ومحل القرارات الضبطية ، ونظراً لحساسية الحق الذي تقيده الصلاحية التقديرية الممنوحة للحاكم الإداري والذي يصل إلى حجز الحرية بالتوقيف الإداري وتقييدها بفرض الإقامة الجبرية وحيث إن السلطة التقديرية لطالما كانت مجالاً واسعاً للانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها كان لا بد من استجلاء حدود السلطة التقديرية المخولة للحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم وإقامة التوازن بين حماية الحقوق والحرريات الفردية من جهة وحفظ الأمن والنظام العام من جهة أخرى.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أنها تقدم موضوعاً غير مسبق للباحثين في نطاقه السلطة التقديرية للحاكم الإداري عند ممارسته لصلاحياته الضبطية بمقتضى قانون منع الجرائم، وإنها ذات أهمية للحكام الإداريين للوقوف على ضوابط ممارسة الصلاحية التقديرية وكذلك الضمانات المقررة لحماية الحقوق والحرريات الفردية.

أهداف الدراسة:

- 1- استجلاء نطاق السلطة التقديرية في قرارات الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954.
- 2- إقامة التوازن بين حماية الحقوق والحرريات الفردية وبين حفظ الأمن والنظام العام التي هي غاية الإجراءات الضبطية.

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في اتساع صلاحيات الحاكم الإداري التقديرية بموجب قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 وما يترتب عليها من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها لتشكل خطراً حقيقياً على الحقوق والحرريات الفردية.

منهج الدراسة:

اتبعت الباحثة في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وذلك بتحليل نصوص قانون منع الجرائم وكذلك تحليل الأحكام القضائية ذات العلاقة لبيان مدى السلطة التقديرية في اختصاصات الحاكم الإداري.

الدراسات السابقة:

- دراسة حمدي سليمان القبيلات بعنوان رقابة الخطأ الظاهر في تقدير محل قرار الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 بحث منشور في مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية /جامعة العلوم الإسلامية العدد الثالث المجلد الحادي عشر 2024 تناولت هذه الدراسة مدى ممارسة القضاء الإداري الأردني لرقابة الخطأ الظاهر في التقدير على قرارات الحاكم الإداري وتختلف دراسة الباحثة عن هذه الدراسة في أنها انصبت فقط على مدى السلطة التقديرية في الأركان الشكلية والموضوعية لقرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم

- دراسة علي خنجر شطناوي بعنوان الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم الأردني رقم 7 لسنة 1954 بحث منشور في مجلة الأمن والقانون تناولت هذه الدراسة الإجراءات والتدابير الضبطية للحاكم الإداري والرقابة القضائية عليها وتختلف دراسة الباحثة عن هذه الدراسة في أنها انصبت فقط على مدى السلطة التقديرية في الأركان الشكلية والموضوعية لقرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم.

خطة الدراسة :

ستقوم الباحثة بتقسيم هذا البحث إلى مبحثين، حيث سنتناول في المبحث الأول نطاق السلطة التقديرية في الأركان الشكلية لقرارات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه الحديث عن نطاق السلطة التقديرية في الأركان الموضوعية لقرارات الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم، وذلك على الوجه الآتي بيانه.

المبحث الأول**نطاق السلطة التقديرية في الأركان الشكلية لقرار الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم**

يقصد بنطاق السلطة التقديرية هو المدى والمساحة التي تمارس فيها السلطة التقديرية من قبل الحاكم الإداري، حيث يُمنح الأخير سلطة تقديرية لممارسة اختصاصاته في مجال الضبط الإداري، ولا تكون هذه السلطة مطلقة دون قيد، وإنما تمارس في حدود المشروعية الإدارية.¹ إلا أن هذا النطاق للسلطة التقديرية يختلف سعةً وضيقاً من ركن إلى آخر من أركان القرار الإداري، لذلك فإن معرفة مدى السلطة التقديرية يؤدي إلى معرفة الحد الذي من الممكن أن يصل إليه الحاكم الإداري في استعماله لصلاحياته في مجال الضبط الإداري.

⁰¹القبيلات، حمدي، رقابة الخطأ الظاهر في تقدير محل قرار الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد (11)، العدد (3) 2024 مقبول للنشر.

كما يُقصد بالأركان الشكلية لقرارات الحاكم الإداري، تلك المتعلقة بالاختصاص والشكل والإجراءات، إذ تتصل بكيفية ممارسة الحاكم الإداري لسلطته، وليس بجوهر هذه السلطة، شأنها في ذلك شأن كافة القرارات الإدارية.¹ وترتيباً على ما سبق، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، وذلك على الوجه الآتي بيانه :

المطلب الأول: السلطة التقديرية في ركن الاختصاص.

المطلب الثاني: السلطة التقديرية في ركن الشكل والإجراءات.

المطلب الأول

السلطة التقديرية في ركن الاختصاص

تجدر الإشارة إلى أنه يقصد بالاختصاص صلاحية السلطة الإدارية للقيام بعمل إداري معين بموجب القانون²، فلا مجال للسلطة التقديرية في ركن الاختصاص، فإما أن تكون السلطة الإدارية مختصة أو غير مختصة، ويكمن عدم الاختصاص في أن الشخص الذي أصدر القرار غير مختص قانوناً بإصداره. ويقصد بالشكل الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها³، وبناء عليه يتوجب على الحاكم الإداري احترام القواعد الشكلية والإجرائية المقررة في قانون منع الجرائم عند إصدار القرارات الضبطية. وبناء عليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على الوجه الآتي بيانه:

الفرع الأول: مفهوم ركن الاختصاص.

الفرع الثاني: الاختصاص صلاحية ذاتية للحاكم الإداري.

الفرع الأول

مفهوم ركن الاختصاص

يعرف ركن الاختصاص بأنه: "الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة على نحو يعتد به قانوناً"⁴.

¹الهواوشة، فوز، الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2017 ص71

²السوسني، صبري، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، بلا ناشر، 1996 صفحة 265

³خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه والقضاء ومجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، 2007 ص 85

⁴عوابدي، عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1990، ص 69

وتعد فكرة الاختصاص نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات الذي بموجبه تباشر كل سلطة الاختصاص المنوط بها وفقاً لأحكام الدستور، كما يحدد هذا المبدأ اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث وما ينجم عن ذلك من توزيع الاختصاص داخل السلطة الواحدة وفي ذلك ضمان للحقوق والحريات الفردية¹. حتى داخل السلطة التنفيذية يتم توزيع الاختصاصات على الهيئات الداخلية المختلفة كل حسب اختصاصه، وتمارس هذه الهيئات اختصاصاتها وفقاً للقوانين والأنظمة، وليس إعمالاً لحق مكتسب لهم. وبناء على ذلك لا يمكن لشخص أو جهة إدارية مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى أو شخص آخر. وقد كان الفضل لمجلس الدولة الفرنسي في إنشاء وتقرير عيب عدم الاختصاص².

وقد عرف الفقه قواعد الاختصاص بأنها: "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة"³. وتم تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه: "عدم الأهلية القانونية لسلطة إدارية في أي قرار إداري أو أي تصرف لا يدخل ضمن اختصاصها"⁴. وحسب هذا المفهوم للاختصاص، فإن صلاحية الحاكم الإداري في إصدار قرار الربط بكفالة أو فرض الإقامة الجبرية أو التوقيف الإداري هي من اختصاص الحاكم الإداري (المحافظ المتصرف) وذلك بمقتضى قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، فإذا ما صدر عن سلطة أو هيئة أخرى غير المحافظ أو المتصرف أصبح مخالفاً للقانون لمخالفته قواعد الاختصاص، فلا مجال هنا لإعمال السلطة التقديرية وعلى الحاكم الإداري التقيد بما حدده له القانون بخصوص القرارات الضبطية.

وبناء عليه فإن غالبية الفقهاء يرون أن رجل الإدارة لا يملك حرية التقدير فيما يتعلق بركن الاختصاص، فإما أن يكون مختصاً أو غير مختص، وبالتالي عليه أن يتقيد بما حدده له القانون من اختصاصات وإلا اعتبر قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص وأصبح عرضة للإلغاء⁵. ويمكن تبرير الفقه في إنكار وجود السلطة التقديرية في ركن الاختصاص؛ أن القواعد الخاصة بالقرار الإداري بالنسبة لركن الاختصاص لا تخرج عن أمرين⁶:

أولاً: التحديد القانوني الكامل للاختصاص:

وهنا يحدد القانون لرجل الإدارة المختص باتخاذ القرار دون غيره شروط وشكل القرار الواجب اتخاذه وكأنه قيد سلطة متخذ القرار فلا مجال لإعمال السلطة التقديرية.

(1) حماد، خالد السيد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 230

(2) أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 2005، ص 306

(3) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1991، ص 313

(4) بعلي، محمد الصغير، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 315

(5) المرجع نفسه، ص 315

(6) حماد، خالد السيد، مرجع سابق، ص 234

ثانياً: التحديد القانوني لمصدر القرار دون شروط وإجراءات اتخاذ القرار :

في هذه الحالة يكفي القانون بتحديد الشخص صاحب الاختصاص بإصدار القرار دون أن يحدد الشروط أو الشكل أو الإجراءات الواجب اتخاذها عند إصدار القرار. وبناء على ما تقدم يعتبر قرار الربط بكفالة والتوقيف الإداري وفرض الإقامة الجبرية قرارات إدارية يجب أن تصدر عن الجهة المختصة وهي الهيئة الضبطية المتمثلة بالحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) ولا مجال لإعمال السلطة التقديرية بأن يعهد الحاكم الإداري لأحد الموظفين الإداريين التابعين له بإصدار هذه القرارات، حال توافر الحالات الواردة في قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954. وبناء عليه يتضح أن الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) هو المختص الحصري بإصدار القرارات المتخذة بموجب قانون منع الجرائم وعليه أن يلتزم بضوابط الاختصاص المخولة له من حيث المكان والزمان والموضوع¹

ولا مجال لإعمال السلطة التقديرية للحاكم الإداري في إصدار قرار ضبطي يمتد أثره خارج حدود محافظته وإن كان ذلك نادر الحدوث؛ لأن الحدود الإقليمية واضحة بالقدر الذي لا يسمح بتداخل أو تقارب الاختصاص، وهذا ما أكد عليه قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954، حيث أجاز للحاكم الإداري (المحافظ والمتصرف) إصدار مذكرة إذا تكون لديه ما يحمله على الاعتقاد، بوجود شخص في منطقة اختصاصه يتبع لأي صنف من الأصناف المذكورة في المادة الثالثة منه². وبالتالي، لا يحق للحاكم الإداري أن يمارس صلاحياته المخولة له بموجب قانون منع الجرائم، حيال شخص ثبت انتمائه للأصناف المذكورة في القانون، ولكنه لا يتبع للاختصاص الإقليمي للحاكم الإداري. وهو ما أكدته محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها، حيث قضت أنه: "حددت المادة الثالثة من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 الحالات التي أجازت للمحافظ أو المتصرف إصدار مذكرة حضور إذا كان لديه ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص في منطقة اختصاصه ينتسب لأي صنف من الأصناف الواردة في القانون"³.

وفيما يتعلق بالاختصاص الزمني، فالحاكم الإداري لا يملك أية صلاحية تقديرية لإصدار قرارات خارج فترة توليه لوظيفته بسبب النقل أو ندبه لوظيفة أخرى أو وقفه عن العمل، وهو بذلك ملزم بالتقييد في الاختصاص الزمني المحدد لصلاحياته. أما فيما يتعلق بالاختصاص الموضوعي فإنه يتوجب على الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم إحداث الأثر القانوني المترتب على الإجراء الضبطي، كالتوقيف أو الربط بكفالة أو فرض الإقامة الجبرية وأن يصدر هذا الإجراء عن الحاكم الإداري فقط (المحافظ أو المتصرف) ولا مجال لإصدارها من شخص غيره وذلك بموجب أحكام القانون⁴.

(1) جمال الدين، سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004، ص ٤٢٨

(2) الهواوشة، فواز، الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري، مرجع سابق، ص ٨٤.

(3) عدل عليا، قرار رقم (1999/558) تاريخ 2001/1/20، منشورات قسطاس.

(4) عبيدات، خلدون ممدوح، الرقابة القضائية على التوقيف الإداري في القانون الأردني، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية والقانونية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٨، ص ٣٢.

الفرع الثاني

الاختصاص صلاحية ذاتية للحاكم الإداري

تقضي القواعد العامة أن القرار الإداري يجب أن يصدر عن السلطة الإدارية التي حددها المشرع لإصداره. وبناء عليه فإن الحاكم الإداري يجب أن يمارس صلاحياته المخولة له بموجب قانون منع الجرائم بنفسه، فالقانون أناط به صلاحيات محددة لا يجوز لأي شخص أو هيئة أخرى أن تمارسها، حيث سيكون في هذه الحالة القرار صادراً عن مرجع غير مختص.

إلا أن بعضاً من الفقه وجد أن الممارسة الشخصية للاختصاص تؤدي إلى ضغط العمل ولا تُيسر العمل الإداري، وتؤدي إلى إطالة الإجراءات دون مبرر، إضافة إلى أن تطور المسؤوليات والمجتمعات في الدولة الحديثة أدى إلى الدفع باتجاه توزيع الصلاحيات بين أعضاء السلطة الإدارية وذلك بنص القانون، حيث يكون الأمر أكثر أهمية فيما يتعلق باختصاص الحكام الإداريين الذي يعتبر من أكثر الاختصاصات خطورة وحساسية لتعلقه بالحقوق والحريات الشخصية التي كفلها الدستور، وهذا التوزيع يكون من خلال التكليف والحلول والإنابة¹.

أولاً: التكليف في اختصاصات الحاكم الإداري:

إن الغاية من التكليف هي تخفيف الأعباء الوظيفية عن الموظفين، وخصوصاً من شغل منهم المناصب القيادية، وذلك لضمان سير المرافق العامة وتسيير العمل الإداري. وفي مجال عمل الحاكم الإداري، فإنه يقصد بالتكليف: "أن يعهد المحافظ بممارسة بعض أعماله المحددة قانوناً إلى نائبه أو أحد مساعديه وذلك بوجود نص قانوني يجيز التكليف وأن يكون محدداً وجزئياً ومكتوباً"². وبالرجوع إلى قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954 لا نجد نصاً يبيح للحاكم الإداري أن يقوم بتكليف جزء من أعماله المحددة بالقانون إلى أحد مساعديه، ولكن بالرجوع إلى نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000 الذي حدد واجبات الحاكم الإداري تبين أنه نص على تعيين نائب للمحافظ برتبة متصرف ليقوم بالأعمال التي عهد بها إلى المحافظ، كما أنه نص على تعيين مساعد أو أكثر للقيام بالأعمال المحددة للمحافظ³.

(1) أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق صفحة 321

(2) الهواوشة، فواز، الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري، مرجع سابق صفحة 89.

(3) المادة 6 فقرة ب من نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000

ثانياً: الحلول في اختصاصات الحاكم الإداري:

يعرف الحلول على أنه: "تغيب صاحب الاختصاص الأصلي أو أن يحدث له مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه فيحل محله من يعينه المشرع محل الأصلي فيمارس اختصاصاته"¹. فصاحب الاختصاص الأصلي في حالة قيام سبب من الأسباب يحول دون ممارسته لاختصاصه الأصلي، يحل محله من عينه المشرع لذلك وتكون سلطة الحال مشابهة لسلطة الأصلي وتبقى ما بقي المانع موجوداً، على خلاف التفويض الذي تكون فيه سلطة المفوض له في حدود التفويض ويجوز سحبه من قبل الأصلي في أي وقت شاء .

كما أن الحلول يتم بقوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار وينتهي بقوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار لإنهائه، وبالرجوع إلى صلاحيات الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم فإنه لا يوجد نص يعالج مسألة الحلول وبالرجوع أيضاً إلى نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم 47 لسنة 2000 تجد الباحثة أن المادة 6/ب نصت على تعيين نائب للمحافظ برتبة متصرف ويقوم مقامه حال غيابه، فهذا النص يعتبر سنداً قانونياً لحلول نائب المحافظ محل المحافظ في حال غيابه وممارسة كافة صلاحياته المحددة في قانون منع الجرائم.

وتجدر الإشارة إلى أن الحلول الأصل به أن يظهر وينتهي بقوة القانون كما ورد في المادة 6/ب من نظام التشكيلات الإدارية، إلا أنه بصفة عامة وضماناً لسير المرفق العام وحسن سير العملية الإدارية قد يظهر الحلول حسب التسلسل والتدرج الوظيفي بأن يقوم شخص مختص بإشغال وظيفة محل الأصلي بسبب وجود مانع حال دون ممارسة الأصلي لاختصاصه بحيث يكون هذا الحال يأتي بعد الأصلي بالسلم الوظيفي².

ثالثاً: الإنابة أو الوكالة في اختصاصات الحاكم الإداري:

تشتط الإنابة غياب صاحب الاختصاص الأصلي كما هو الحال في الحلول، فتقوم السلطة العليا بتعيين شخص آخر يتولى مهام الأصلي في حدود ما سمح به القانون³. وهنا المشرع لم يحدد من ينوب عن الأصلي، وإنما ترك ذلك إلى السلطة المختصة بإصدار قرار الإنابة في اختيار من ينوب عن الأصلي الذي حال مانع دون قيامه بممارسة اختصاصاته. وبالرجوع إلى قانون منع الجرائم، تجد الباحثة أنه لا يحتوي على نص يعالج مسألة الإنابة كما هو الحال في الحلول، لذلك كان لا بد من الرجوع إلى نظام التشكيلات الإدارية الذي أعطى الحق لوزير الداخلية في حال غياب المحافظ وعدم وجود نائب له أن ينيب محافظاً آخر ليقوم باختصاصاته في حال غيابه كان ينيب وزير الداخلية محافظ العقبة للقيام بأعمال محافظ الكرك⁴.

¹ لباشيش، سهيلة، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015، ص 88 .

² جمال الدين، سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 422.

³ خليفة، عبد العزيز، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 69 .

⁴ المادة 8/ب من نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000.

وبناء عليه فإنه لا يجوز الإنابة في حال وجود نائب للأصيل ينوب عنه في حال غيابه، حيث تظهر السلطة التقديرية في ركن الاختصاص بالنسبة لاختصاصات الحاكم الإداري، عندما يتعلق الأمر بالإنابة والتكليف، وذلك لأن السلطة المختصة بإصدار القرار تملك حرية واسعة في تقدير واختيار النائب، كما تملك سلطة تقديرية في اللجوء إلى التكليف من عدمه ولا تملك أي سلطة تقديرية في حالة الحلول إذ إن ذلك محدد سلفاً في القانون.¹

المطلب الثاني

السلطة التقديرية في ركن الشكل والإجراءات

يقصد بركن الشكل والإجراءات كركن من أركان القرار الإداري: "مجموعة الشكليات والإجراءات التي تتعاون وتتكامل في تكوين وبناء القالب والإطار الخارجي الذي يكشف ويبرر إرادة السلطة الإدارية من اتخاذ وإصدار القرار الإداري، وذلك حتى يصبح القرار الإداري ظاهراً ومعلوماً ومنتجاً لآثاره القانونية ومحتجاً به إزاء المخاطب به".²

وبناء عليه، فإنه لا يكفي أن تصدر القرارات الضبطية بموجب قانون منع الجرائم من قبل الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) وحسب، وإنما لا بد من مراعاة الشكل والإجراءات التي يطلبها القانون، حيث إن هذه الشكليات والإجراءات ليست كماليات أو عقبات، وإنما هي إجراءات ذات أهمية كبيرة وتلعب دوراً مهماً في مشروعية قرارات الحاكم الإداري، كما تعتبر ضمانات من ضمانات الأفراد في مواجهة هيئات الضبط الإداري، وتوفر الحماية لحقوقهم وحررياتهم، خصوصاً مع تمتع الحاكم الإداري بسلطات تقديرية في مجال تطبيق قانون منع الجرائم، ولما تتمتع به قراراته بقرينة السلامة والقابلية للتنفيذ المباشر، فيجب أن لا تخرج عن الهدف المخصص لها وهو حماية النظام العام، حيث تساعد قواعد الشكل والإجراءات على التأنى والبعد عن التسرع والارتجال.³ وبناء عليه، قامت الباحثة بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، وذلك على الوجه الآتي بيانه:

الفرع الأول: الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار.

الفرع الثاني: المظهر الخارجي للقرار.

(1) أبو العثم، فهد عبدالكريم، مرجع سابق، ص 325

(2) عوابدي، عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص ٥٨

(3) كنعان، نواف، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006، ص ٢٧٢

الفرع الأول

الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار

استلزم قانون منع الجرائم عدداً من الإجراءات التي يتوجب على الحاكم الإداري اتباعها تمهيداً لإصدار قراره الضبطي بموجب هذا القانون وهي الآتي:

أولاً: إحضار المتهم:

نص المشرع الأردني بمقتضى قانون منع الجرائم على سلطة الحاكم الإداري في طلب أي شخص تتوافر بحقه معلومات أنه يشكل خطراً على النظام العام، وفي سبيل تحقيق ذلك واحتراماً لمبدأ المشروعية وإبعاداً للحاكم الإداري عن الهوى وتزويهاً لقراراته، حدد المشرع طريقتين لإحضار المتهم وبيّن ماهية كل منهما، وكيفية استخدامهما على وجه الترتيب، وهما كالآتي:¹

١- مذكرة الحضور:

عندما تتولد القناعة لدى الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) ويوجد ما يحمله على الاعتقاد بوجود شخص ضمن منطقة اختصاصه يشكل خطراً على النظام العام وأنه يدخل ضمن الأصناف الواردة في المادة (٣) من قانون منع الجرائم، الذي أجازته القانون له - أي للحاكم الإداري- إصدار مذكرة حضور بحق الشخص للمثول أمامه، وذلك لبيان فيما إذا كانت لديه أسباب تمنع من ربطه بكفالة أو وضعه تحت الإقامة الجبرية. كما حدد المشرع الشكل الذي تتطلبه هذه المذكرة بأن تكون مكتوبة ومشفوعة بالأسباب الداعمة لإصدارها.

٢- مذكرة القبض:

هي الإجراء التالي لمذكرة الحضور التي يستطيع الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) اللجوء إليها للقبض على الشخص المطلوب، ولكن لا يتم اللجوء إليها إلا بعد استيفاء الإجراء الأول وهو إصدار مذكرة الحضور بحق الشخص المطلوب، وتخلفه عن ذلك لمدة معقولة وقد نص المشرع الأردني على هذا الترتيب والتوالي، بين إجرائي مذكرة الحضور ومذكرة القبض، وذلك في متن المادة (٤) من قانون منع الجرائم، التي نصت على أنه: "إذا بلغ أي شخص من المذكورين في المادة الثالثة مذكرة الحضور أمام المتصرف ولم يمثل أمامه خلال مدة معقولة فيجوز للمتصرف أن يصدر مذكرة للقبض على ذلك الشخص على أن تجري محاكمته خلال أسبوع من تاريخ القبض عليه".

وترى الباحثة أنه بمقتضى المادة المذكورة أعلاه، لا يملك الحاكم الإداري أية صلاحية تقديرية في تقديم أي من الإجراءات على الآخر، وأنه مقيد بالترتيب الذي رسمه المشرع في متن المادة السابقة، كما أنه مقيد بالمدة

⁽¹⁾ المادة (٣) من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة 1954.

التي يبقى الشخص فيها موقوفاً، ولا يوجد له أية صلاحية تقديرية في زيادة تلك المدة عن أسبوع واحد و يجب التحقيق معه خلال أسبوع من تاريخ القبض عليه، واتخاذ الإجراءات الضبطية بحقه وفقاً للقانون، خصوصاً أن الترتيب في إجراءات مذكرة الحضور ويليها مذكرة القبض، تشكل ضمانات من الضمانات المقررة لصالح الأفراد، نظراً لكون إجرائي القبض والإحضار ينطويان على سلب الحرية بالإرادة المنفردة من جانب الحاكم الإداري. وقد قضت المحكمة الإدارية في هذا الخصوص على أنه: "..... تم تنظيم ضبط بذلك وتم إصدار مذكرة حضور بحقه وفي ضوء ذلك تم فرض الإقامة الجبرية عليه مرتين باليوم ولمدة سنة من قبل محافظ العاصمة بموجب قراره"¹.

ثانياً: التحقيق مع المتهم:

يعتبر التحقيق مع الشخص المطلوب بعد إحضاره من الإجراءات المهمة التي أوجب قانون منع الجرائم على الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) اتباعها قبل إصدار أي قرار بموجب هذا القانون. كما أكدت الممارسات القضائية وجوب كتابة التحقيق، حيث تعتبر كتابته من القواعد المتعلقة بالنظام العام، كما تتيح الاطلاع على محضر التحقيق من قبل الجهات المسؤولة، ويعتبر ذلك تثبيتاً لكل ما يتعلق بالتهمة المنسوبة إلى الشخص المطلوب.² فإذا ما حضر الشخص طواعية أو حضر بموجب مذكرة القبض، فإنه يتوجب على الحاكم الإداري البدء في التحقيق معه للتأكد من صحة المعلومات المنسوبة إليه، ويستعمل إلى أية بينات تؤدي إلى تكوين قناعته بخطورة هذا الشخص من عدمها على النظام العام.³

كما يتوجب على الحاكم الإداري أن يتبع نفس الأصول الجزائية المتبعة أمام المحاكم الإدارية، وذلك فيما يتعلق بأخذ الشهادة واستجواب الشهود ومناقشتهم وحضور المحامين وتبليغ الأوامر ومذكرات الحضور، وذلك لأن هذا الإجراء - التحقيق مع المتهم - هو إجراء ذو صبغة قضائية⁴. ويذكر أن محكمة العدل العليا، لم تشترط أن يتم هذا الإجراء - سماع الشهادة واستجواب الشهود - من قبل الحاكم الإداري نفسه وأنه من الجائز أن يتم من قبل أحد الأجهزة التابعة له. وترى الباحثة، أنه من الضروري أن يتم هذا الإجراء من قبل شخص يحمل التخصص القانوني، أو تلقى التدريب القانوني اللازم الذي يؤهله للقيام بإجراء ذي صبغة قضائية⁵.

وتأسيساً على ما سبق، فإنه يتوجب على الحاكم الإداري التقيد بما نص عليه المشرع بخصوص إجراء التحقيق مع الشخص المطلوب، ولا يملك أي صلاحية تقديرية في تخطي هذا الإجراء أو تجاوزه والقيام بإصدار قرار بحق الشخص المطلوب، دون إجراء أي تحقيق معه وسماع أقواله، حيث يعتبر هذا التحقيق من الضمانات

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم 2018/235، تاريخ 2018/7/12، منشورات قرارك.

(2) كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 282.

(3) المادة 5 من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954.

(4) المادة 4/5 من قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1954.

(5) عدل عليا، رقم 2000/315، تاريخ 2000/1/30، منشورات قرارك.

المقررة لصالح الأفراد، وحماية قانونية لحقوقهم وحررياتهم، وبما أن التحقيق الذي تجريه هيئات الضبط الإداري هو من قبيل الإجراءات الاحترازية ذات الطبيعة الوقائية، فإن المشرع وخلافاً لما هو معمول به في التحقيقات الجزائية، لا يتطلب من هيئات الضبط الإداري إثبات أن المتهم ارتكب فعلاً أو أفعالاً معينة ولو كان ذلك محتملاً.¹

الفرع الثاني

المظهر الخارجي للقرار

الأصل أن الإدارة غير ملزمة باتباع شكل معين عند إصدارها لقراراتها، فلها أن تعبر عن إرادتها وتصدر قراراتها بالشكل المكتوب أو غير المكتوب، باستثناء الحالات التي ينص فيها القانون على شكلية معينة، فإنه يتوجب إصدار القرار وفقاً لهذه الشكلية، وذلك مثل شكلية الكتابة أو توقيع القرار أو التسبيب. فهنا تصبح هذه الشكلية أمراً ملزماً وواجب الاتباع، وإغفالها يجعل من القرار الإداري الصادر معيباً وعرضة للإلغاء.² وبالرجوع إلى قانون منع الجرائم، يتبين عدم وجود نص يلزم الحاكم الإداري بكتابة قراره الإداري الصادر بالربط بالكفالة أو التوقيف الإداري أو الوضع تحت الإقامة الجبرية، كما يتبين عدم وجود نص صريح يوجب التوقيع أو التسبيب أو وجود صيغة معينة في القرار الصادر عنه.

وبناء على ذلك، فإن القرار الذي يصدره الحاكم الإداري يعتبر قراراً لا يتقيد في صدوره بشكل معين أو صيغة محددة، فتثبت للحاكم الإداري صلاحية تقديرية في إفراغ إرادته بالشكل الذي يحلو له؛ ما دام أنه لم يلزم بشكل محدد بموجب القانون علماً أن قرار الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم هو عمل إداري يجب أن يقوم على سبب، إلا أن إفصاح هيئات الضبط الإداري عن السبب الذي تدخلت بالاستناد إليه أمر يترتب على اشتراط النص القانوني وهذا ما خلا منه قانون منع الجرائم.³

على أنه يجب عدم الخلط بين السبب في القرارات الضبطية إعمالاً لقانون منع الجرائم، الذي يتمثل بالحفاظ على النظام العام وبين التسبيب الذي يقصد به ذكر سبب القرار الإداري في منته، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بالتسبيب إلا إذا تدخل المشرع وألزمها بذلك صراحة، وبناء عليه فإن عدم تسبيب القرار الإداري كقاعدة عامة لا يؤثر على مشروعيته.⁴ وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه: "استقر الاجتهاد على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إذا لم يلزمها القانون بذلك وأن القرار الإداري يصدر مصحوباً بقريئة السلامة والصحة وعلى صاحب الشأن إثبات عكس ذلك".⁵ وقضت المحكمة الإدارية في هذا الخصوص أيضاً أنه: "استقر الاجتهاد

(1) المادة 5/4/ب، من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة 1954.

(2) القبيلات، حمدي، الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الأردنية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2022، ص 394.

(3) كندة، حنا، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع القانونية، 1972، ص 384.

(4) القبيلات، حمدي، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 396.

(5) قرار محكمة العدل العليا، رقم 453/2003، تاريخ 2003، منشورات قسطاس.

القضائي على أن تسبب القرار الإداري لا يكون لازماً إلا حيث يوجب القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبب لازماً أم غير لازم¹.

وبشير الواقع العملي إلى أن غالبية قرارات الحاكم الإداري تكون مكتوبة، لتسهيل تنفيذها من قبل الجهات الإدارية المختصة، حيث تطلب قانون منع الجرائم اتباع ذات الأصول المتبعة في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، الذي يقضي بتنفيذ قرار التوقيف لحين تقديم الشخص للكفالة التي تم ربطه بها، وحيث لا يجوز لمأمور السجن قبول أي شخص إلا بموجب قرار توقيف موقع من السلطة المختصة، وهذا يعني أن ضرورة وروتين العمل القضائي أوجباً كتابة قرار الحاكم الإداري وإن لم يوجب القانون ذلك². كما أن احتساب مدة التوقيف، تبدأ من تاريخ القبض على الشخص المطلوب، وعدم كتابة القرار الضبطي يؤدي إلى ضياع احتساب المدة بحق الشخص الموقوف، ويؤدي ذلك حتماً إلى إهدار حقوق وحريات الأفراد التي كفلها الدستور.

المبحث الثاني

نطاق السلطة التقديرية في الأركان الموضوعية لقرار الحاكم الإداري بموجب قانون منع الجرائم

إن لكل ركن من أركان القرار الإداري الموضوعية مدلوله الخاص به، فركن الغاية للقرار الإداري يتعلق بالنتيجة النهائية التي يهدف مصدر القرار إلى تحقيقها مباشرة من وراء هذا القرار، أما ركن السبب فهو يتعلق بالحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع رجل الإدارة لإصداره، فالسبب يسبق إصدار القرار، أما الغاية فهي تلحق به وتظهر بعد إصداره، أما ركن المحل فيتعلق بالأثر القانوني الذي يترتب على صدور القرار وتنفيذه، وعليه فإن الاختلاف بين الأركان الموضوعية للقرار الإداري - الغاية والسبب والمحل - يصبح أكثر وضوحاً بالنظر إلى التوقيت الزمني لكل منهما، فالسبب هو الأسبق وجوداً والمحل يتوسط بين كل من السبب والغاية، أما الغاية فهي تلحق بالسبب والمحل وتظهر بعد صدور القرار الإداري³.

ولقد عبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر عن الترابط بين الأركان الموضوعية للقرار الإداري بقولها "إن السبب هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء للمصالح العام الذي هو غاية القرار"⁴.

(1) قرار المحكمة الإدارية رقم 135/2015، تاريخ ٣/٦/٢٠١٥، منشورات قسطاس .

(2) المادة 105، من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961 وتعديلاته .

(3) القبيلات، حمدي، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٢ .

(4) الددوقي، حلمي ونجيب مفتاح، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، بدون ناشر، ١٩٩٢ ص ١٦٨

وعليه سنتبين الباحثة في هذا المبحث نطاق السلطة التقديرية في الأركان الثلاثة الموضوعية لقرار الحاكم الإداري السبب والمحل والغاية على الوجه الآتي بيانه.

المطلب الأول: نطاق السلطة التقديرية في ركن السبب.

المطلب الثاني: نطاق السلطة التقديرية في ركن الغاية.

المطلب الثالث : نطاق السلطة التقديرية في ركن المحل

المطلب الأول

نطاق السلطة التقديرية في ركن السبب

يمكن تعريف ركن السبب بصفة عامة بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تحدث أو تتوافر أمام رجل الإدارة وتوحي له باتخاذ قرار ما، وهو مستقل عن إرادة مصدر القرار¹. وبناء عليه لا يستطيع رجل الإدارة التحرك من تلقاء نفسه واتخاذ القرارات الإدارية، فلا بد من قيام وقائع وظروف قانونية ومادية توحي إليه بممارسة اختصاصه فيقدم على اتخاذ القرار. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية بأنه: " لا بد لكل قرار إداري من سبب يقوم عليه، وأن هذا السبب هو الواقعة القانونية والمادية التي تدفع الإدارة لاتخاذ القرار"². كما قضت محكمة العدل العليا بقولها: " يفترض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خالياً من ذكر أسبابه، أن يكون في الواقع مستنداً إلى دواعٍ قامت لدى الإدارة حين إصداره وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً وهو سبب وجوده ومبرر إصداره"³.

وبناء عليه، فإنه يمكن تعريف السبب في قرارات الحاكم الإداري المتمثلة بالربط بكفالة والتوقيف والإقامة الجبرية بأنه "تلك الحالة الواقعية التي تهدد النظام العام وتتطلب من الحاكم الإداري التدخل للقضاء على هذا التهديد حماية للنظام العام والمحافظة على أمن المجتمع واستقراره، ولهذا يجب أن تكون هناك رابطة موضوعية بين القرار والحالة الواقعية المكونة لركن السبب"⁴.

وبناء على ما تقدم سنتناول الباحثة نطاق السلطة التقديرية بالنسبة لركن السبب في قرارات الحكم الإداري من خلال الوجود المادي للوقائع وكذلك في التكييف القانوني الذي أسبغه الحاكم الإداري على هذه الواقعة وفي مدى ملاءمة قراره لحالة الخطورة التي تهدد النظام العام.

(1) الطماوي، سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٦، ص ٣٣

(2) المحكمة الإدارية قرار رقم 20 لسنة 2016 تاريخ 30-5-2016 قسطاس.

(3) العدل العليا قرار رقم ٣٤٩ / ٦٩ مجلة نقابة المحامين الأردنيين عدد 11 ص 351

(4) عبد العال، محمد حسين، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩١ ص ١٧٥

الفرع الأول

نطاق السلطة التقديرية للحاكم الإداري في الوجود المادي للوقائع

يعرف الوجود المادي للوقائع بأنه "حالة واقعية خارجية مستقلة عن مصدر القرار، وهي التي توجي له باتخاذ القرار وتبرره، فهي سابقة للقرار ولا بد من حدوثها أولاً"¹. فقرار الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف) يفرض الإقامة الجبرية أو الربط بكفالة وما يتبعه من توقيف إداري، يجب أن يستند إلى وقائع مادية موجودة وصحيحة، حتى إن كان يتمتع بسلطة تقديرية بموجب قانون منع الجرائم، لأن ذلك لا يحول دون اشتراط وجود وصحة الوقائع المادية التي دفعت لاتخاذ القرارات الضبطية؛ لما لهذا النوع من القرارات من طابع استثنائي يفترض عدم اللجوء إليه إلا وقت الضرورة.

وبناء عليه يجب أن تكون الأفعال المنسوبة إلى الشخص الذي صدر بحقه القرار الضبطي، أفعالاً ثابتة وموجودة وصحيحة وقاطعة بخطورة هذا الشخص على النظام العام، وأن تقوم رابطة موضوعية بين قرار الإقامة الجبرية أو تقديم التعهد أو التوقيف الإداري، وبين الحالة الواقعية التي سبقت القرار وبالتالي يتكون ركن السبب الذي يبرر إصداره. وقد اتخذت محكمة العدل العليا موقفاً متشدداً في أسباب قرارات الحاكم الإداري لطبيعتها الاستثنائية، وحرصت أن تكون الأفعال المنسوبة للشخص - التي تسمح للحاكم الإداري اتخاذ القرارات الضبطية بحقه - ثابتة وحاسمة وقاطعة في الدلالة على الخطورة الأمنية لهذا الشخص على النظام العام، ويجب توافر رابطة موضوعية بين الفعل المنسوب للشخص وبين الإجراءات الضبطية المتخذة، فالخطورة على الأمن العام كسبب لفرض الإقامة الجبرية أو ربط الشخص بكفالة يجب أن تكون مستخلصة استخلاصاً سابقاً من الوقائع المادية المكونة لها².

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية بقولها: "إن المستدعي تم إحالته إلى محافظ العاصمة من قبل مدير شرطة وسط عمان كون تركه حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس وأن أفعاله من شأنها تعكير صفو الطمأنينة العامة حيث تم ضبط المذكور وهو يتجمهر أمام مسجد حي نزال الكبير مع أشخاص آخرين وكانوا يدعون المواطنين من خلال مكبرات الصوت للخروج بالشارع حيث تم إعاقة السير بالشارع العام"³.

ولقد حدد بعض الفقهاء ضوابط للوجود المادي للوقائع التي يستدل بها على خطورة الشخص ومدى تهديده للنظام العام وهذه الضوابط هي:

(1) الشطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2001 ص 868

(2) كنعان، نواف، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها، دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد (2)، المجلد (27)، سنة 2000 ص 170

(3) المحكمة الإدارية، قرار رقم 2018/235، تاريخ 2018/7/12، منشورات قرارك.

أولاً: استمرار النشاط المنسوب للشخص المطلوب لحين صدور قرار الربط بكفالة أو فرض الإقامة الجبرية عليه فالعبرة بوقت صدور القرار من قبل الحاكم الإداري فإذا زالت الخطورة المبنية على الأفعال المهددة للنظام العام قبل صدور قرار الحاكم الإداري فلا مسوغ لإصداره لزوال وجود الواقعة المادية المسببة له¹. وبناء عليه ترى الباحثة بالنسبة للوجود المادي للوقائع أن العبرة في توافر الوقائع وثبوتها وقت صدور القرار من الحاكم الإداري فإذا مرت مدة زمنية طويلة على آخر فعل ارتكبه هذا الشخص وهدد به النظام والأمن العام، فإن فعله هذا لم يعد مسبباً لواقعة مادية تستوجب اتخاذ القرارات الضبطية بحقه.

ثانياً: وجود وقائع محددة تقطع بالخطورة الكامنة في الشخص المطلوب:

إن الأقوال المتداولة بين الناس والشائعات، لا تصلح كدليل قاطع على خطورة الشخص فلا يصح اتخاذ أي من الإجراءات الواردة في قانون منع الجرائم بالنسبة لوقائع غير محددة، ولا تكون قاطعة بدالاتها على خطورة هذا الشخص، وإنما يجب أن تكون محددة وذات تاريخ محدد وليس مجرد سرد للأوصاف، كما يجب أن يكون لها مكان وقوع، وبيان لطبيعة الفعل الذي وقع ووصفه القانوني². وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا ما نصه: " بمجرد ذكر المادة القانونية لا يعد تسبباً للقرار إذا كان ذكرها لا يوضح الأسباب التي من أجلها صدر القرار المشكو منه بصورة جلية يفهمها من صدر القرار ضده ويعتبر القرار بهذا الشكل في حكم القرار الخالي من التسبب"³.

وترتيباً على ما تقدم يُستخلص أنه لا وجود للسلطة التقديرية للحاكم الإداري حيال هذه الوقائع التي تسوغ له إصدار القرارات بموجب قانون منع الجرائم، إذ لا يكفي بهذا المجال الوصف المجرى للشخص بأنه خطر ويهدد النظام العام أو تناقل الأحاديث بخصوصه ووصولها إلى علم الحاكم الإداري، بل لا بد من توافر وقائع محددة بالزمان والمكان تثبت انتماء الشخص لصنف من الأصناف المذكورة في المادة الثامنة من قانون منع الجرائم بشكل لا يدع مجالاً للشك بأن هذا الشخص يشكل خطراً وتهديداً على الأمن والنظام العام، وذلك لاتخاذ القرارات الضبطية بموجب قانون منع الجرائم.

وقد قضت المحكمة الإدارية في هذا الخصوص أنه: "تجد محمتمنا أن المستدعي من ذوي الأسبقيات الجرمية وفق البيانات المقدمة من الجهة المستدعي ضدها وكشف القيود الجرمية العائد له وأنه تم توديعه للجهات القضائية بقضايا سرقة وشروع بالسرقة وانتحال شخصية وإطالة اللسان على جلالة الملك.....وتجد

(1) السنوسي، صبري الاعتقال الإداري مرجع سابق ص ٢٨٢

(2) فكري، فتحي، الاعتقال دراسة للمادتين الثانية والثالثة مكرر من قانون الطوارئ، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، صفحة 86

(3) محكمة العدل العليا قرار رقم ٨٢١١2 مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة ١٩٨٣ ص ٤٩٤

محكمة أن القرار الطعين صدر عن محافظ العاصمة في حدود اختصاصه وأن المستدعي ينتمي إلى أحد الأصناف الواردة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم¹.

ثالثاً: صدور الأفعال المشككة للوقائع من الشخص المطلوب نفسه:

لا يجوز اتخاذ القرارات الضبطية بموجب قانون منع الجرائم بحق أشخاص تربطهم صلة قرابة أو صداقة أو أي نوع من أنواع الروابط العائلية مع أشخاص صدرت من قبلهم أفعال تعد خطراً على الأمن والنظام العام طالما أن هذه الأفعال لم تصدر عنهم شخصياً، حيث إن هذه التدابير بحق من هم على صلة بالشخص الذي ارتكب الواقعة بالفعل هو أمر يتعارض مع المبدأ الأصولي القاضي بتحمل كل شخص تبعه أفعاله².

رابعاً: ألا تشكل الوقائع التي يبني عليها الإجراء الضبطي جريمة جنائية:

فالإجراءات المخولة للحاكم الإداري (محافظ أو متصرف) بموجب قانون منع الجرائم هي ذات طبيعة وقائية يجب ألا تحل محل القوانين القائمة لمواجهة السلوك الجنائي، فتحول هذه الصفة الوقائية دون استخدام الإجراءات الجزائية والعقابية وهي الصفة المميزة في الضبط القضائي وبناء عليه إذا ارتكب الشخص فعلاً يشكل جريمة جنائية معاقب عليها بموجب قانون العقوبات ولم يشكل بعد ذلك خطراً على النظام العام فلا مجال لملاحقته باتخاذ إجراءات ضبطية بموجب قانون منع الجرائم³.

وترتيباً على ذلك لا يجوز إلزام الشخص وربطه بكفالة أو فرض الإقامة الجبرية عليه بعد تنفيذ عقوبة جنائية في حال لم يرتكب أفعالاً جديدة تنبئ بخطورته على النظام والأمن العام، كونه في هذا الحال يعتبر مهدداً بالعقوبة الجنائية والاعتقال في آن واحد وعلى فعل وأحد، ويجعل من هذا الإجراء أداة ضغط عليه تدفعه للأداء بمعلومات لا أساس لها من الصحة أو الاعتراف بجريمة لم يرتكبها⁴.

وترى الباحثة في هذا المجال أنه لا صلاحية تقديرية للحاكم الإداري (محافظ أو متصرف) في إعادة الشخص الذي نفذ حكماً جزائياً ليتم اتخاذ تدابير ضبطية بحقه بموجب قانون منع الجرائم؛ كونه بذلك يعاقب عن ذات الفعل مرتين، فلا يسمح للحاكم الإداري باتخاذ الإجراءات الضبطية إلا في حال عودة هذا الشخص لأفعال جديدة تقطع بكونه أصبح خطراً على النظام والأمن العام وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا وبكل وضوح: "لا يسوغ للحاكم الإداري أن يوقف المستدعين عن فعل هو محل تحقيق قضائي لأنه من المبادئ العامة المقررة

⁽¹⁾ المحكمة الإدارية قرار رقم 2019/321 تاريخ 2019/12/16 قرارك

⁽²⁾ فكري، فتحي الاعتقال دراسة للمادتين الثانية والثالثة، مرجع سابق، ص 88.

⁽³⁾ كنعان، نواف، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، صفحة 171

⁽⁴⁾ فكري، فتحي، الاعتقال دراسة للمادتين الثانية والثالثة، مرجع سابق، ص 89.

لا يحاكم الشخص عن الفعل الواحد لدى مرجعيتين وتفرض عليه عقوبة من كل جهة، وأن تفرض عقوبة واحدة وفقاً للقانون¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حال لم يفض التحقيق الجنائي إلى الإدانة فإن ذلك لا يمنع الحاكم الإداري من استعمال صلاحياته بموجب قانون منع الجرائم إذا ارتأى وفقاً لما له من سلطة تقديرية أن هذه الواقعة تشكل خطراً يهدد الأمن والنظام العام، فعدم معاقبته بعقوبة جنائية بسبب ما ارتكبه من أفعال مرده إلى قصور تشريعي في القوانين والأنظمة، وذلك لا يحول دون اتخاذ الحاكم الإداري للتدابير الضبطية وفقاً لقانون منع الجرائم؛ حماية للنظام العام الذي تشكل الأفعال المرتكبة خطراً يهدده². وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية "بعد إبرام صك الصلح العشائري بين العشيرتين وإسقاط الحق الشخصي عن المستدعيين وصدور قانون العفو العام قررت محكمة الجنايات الكبرى إسقاط دعوى الحق العام عن المستدعيين والإفراج عنهما، نسب مدير شرطة محافظة اربد للمستدعي ضده تكليف المستدعي بتقديم كفالة عدلية بقيمة 200 ألف دينار لضمان عدم القيام بأية أعمال من شأنها تكدير صفو الطمأنينة العامة للمحافظة على الأمن العام"³

الفرع الثاني

نطاق السلطة التقديرية للحاكم الإداري في التكيف القانوني للوقائع

يعرف التكيف القانوني للوقائع بأنه: "عملية تستوجب إجراء مقابلة بين الوقائع المادية والأحكام القانونية وهي صلاحية تقديرية تتضمن القيام بجهد استثنائي واسع وليس مجرد عمل آلي يتم بمطابقة الوقائع للأحكام القانونية"⁴. وفي تعريف آخر للتكيف القانوني "هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية"⁵.

إن للحاكم الإداري (محافظ أو متصرف) سلطة تقديرية في اتخاذ إجراءات وقرارات ضبطية بحق أي شخص يوصف بأنه خطراً على الناس وذلك بمقتضى قانون منع الجرائم، ويمكن وصف الشخص بأنه خطر على الناس إذا سلك مسلكاً يكشف فيه عن نفس ميالة للإجرام، ويستدل على ذلك من وقائع محددة وشبهات لها ما يؤيدها، كأن يسلك الشخص مسلكاً خطراً ومتكرراً بعد براءته من جريمة لعدم كفاية الأدلة⁶.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/28 تاريخ 16/2/1994 مجلة نقابة المحامين عدد 9 تاريخ 1/1/1994 ص 203

(2) فكري، فتحي، دراسة للمادتين الثانية والثالثة مرجع سابق صفحة 92

(3) المحكمة الإدارية، قرار رقم 2019/266 تاريخ 2019/12/3 قرارك

(4) الشطناوي، علي خطر، الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، مجلة الأمن والقانون، العدد(2)، المجلد (14) صفحة 145 .

(5) عبد العال، محمد حسين، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري مرجع سابق صفحة 49

(6) الشطناوي، علي خطر، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني مجلة علوم الشريعة والقانون، العدد (8)، المجلد (24) سنة 1997 ص 59.

وترى الباحثة أن اشتراط التكيف القانوني للوقائع ليس من أجل الحد من السلطة التقديرية للحاكم الإداري بقدر ما هي آلية للحد من التعسف في استعمال السلطة والمتمثل في رقابة الخطأ الظاهر في التقدير، وفي ذلك حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم.

وبالرغم من تمتع الحاكم الإداري بصلاحيات تقديرية في إجراء المقابلة والمطابقة بين الوقائع المحددة والأحكام القانونية، إلا أنه ملزم بالتكيف القانوني السليم والإدراج الصحيح للحالة الواقعية في إطار النص القانوني.

الفرع الثالث

نطاق سلطة التقديرية للحاكم الإداري في ملاءمة الوقائع

تعتبر الملاءمة جوهر الوظيفة الإدارية التي تمكن رجل الإدارة من تقدير مناسبة إصدار القرار من حيث الزمان والمكان والظروف المحيطة، وذلك بما يمتلكه من خبرات وتجارب متكررة¹. وتعرف الملاءمة في القرارات الضبطية بأنها: ضرورة الإجراء الضبطي ولزومه، بمعنى أن يكون الإجراء الضبطي ضرورياً وفعالاً ومناسباً². والأصل أن تقدير خطورة العمل والنتائج المترتبة عليه هي من الاختصاصات المحفوظة للإدارة والمتروكة لمحض إرادتها ولا تعقيب عليها في هذا المجال³. إلا أن الحاكم الإداري ملزم بحسن التقدير لمدى الخطورة، وأن اتخاذه لقرار الربط بكفالة أو الإقامة الجبرية أو التوقيف الإداري ما هي إلا لزوم لدفع خطر جسيم يهدد النظام العام.

المطلب الثاني

نطاق السلطة التقديرية في ركن الغاية

تعد الغاية بصفة عامة المقصد النهائي للقرار والهدف من إصداره، ويعرف ركن الغاية في القرار الإداري بأنه: "النتيجة النهائية التي يهدف مصدر القرار إلى تحقيقها مباشرة من وراء القرار"⁴. ويمكن تعريف الغاية في قرارات الحاكم الإداري بأنها: "الهدف الذي يسعى الحاكم الإداري إلى تحقيقه جراء إصدار قراراته بموجب قانون منع الجرائم وهو حماية النظام العام بجميع عناصره"⁵.

إن القانون في كثير من الأحيان، لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة بالقرارات الإدارية، وإنما يخصص هدفاً معيناً على الإدارة تحقيقه عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف.

(1) السنوسي، صبري الاعتقال الإداري مرجع سابق ص ٢٩٠

(2) جمال الدين، سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، 1998 ص ٢٤٤

(3) الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط ١، دون ناشر، سنة ٢٠٠١ ص 349

(4) كنعان، نواف، كتاب القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص 277.

(5) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 67.

والقرارات الضبطية التي تصدر عن الحاكم الإداري هي قرارات مخصصة الأهداف، يجب أن تستهدف حماية النظام العام بجميع عناصره المحددة مسبقاً.

والحاكم الإداري وإن تمتع بالسلطة التقديرية، إلا أن القانون حدد الهدف من قراراته بموجب قانون منع الجرائم وهو حماية النظام العام بجميع عناصره، وبناء عليه يجب أن تستهدف القرارات الضبطية هذا الهدف المحدد لها وإن استهدافها لغاية أخرى غير المحددة لها حتى ولو كانت المصلحة عامة- وهي الهدف العام للقرارات الإدارية- يجعل هذا القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التحديد المسبق للغاية يرتبط بتقييد الأسباب الواردة في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم، التي تجعل الحاكم الإداري ذا سلطة مقيدة في هذا الخصوص. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية " أن المستدعي ينتمي لأحد الأصناف التي حددتها المادة الثالثة من قانون منع الجرائم والتي تعطي الحق للحاكم الإداري اتخاذ الإجراءات الاحترازية المحددة بقانون منع الجرائم حيث توافرت لدى المستدعي ضده القناعة أن وجود المستدعي حراً ظليفاً يشكل خطراً على الناس ولمقتضيات الأمن والسلامة العامة"¹

وبناء على ما تقدم، لا يجوز للحاكم الإداري استعمال سلطته الضبطية المخولة له بموجب قانون منع الجرائم لتحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام وذلك لتحقيق أهداف شخصية واضحة، كأن يقوم الحاكم الإداري بربط شخص بكفالة أو وضعه تحت الإقامة الجبرية إثر خصومة شخصية مع الحاكم الإداري أو أحد أقاربه أو أحد أصدقائه. كما لا يجوز استعمال الحاكم الإداري لسلطته الضبطية لأغراض سياسية بحتة، كأن يضع شخصاً تحت الإقامة الجبرية لمجرد انتمائه لحزب معين أو لأرائه السياسية المجردة التي لا ترتبط بأية أعمال تخريبية في الدولة. كما لا يجوز إصدار قرار ربط بكفالة أو وضع تحت الإقامة الجبرية للفصل بين نزاع مدني بين الأفراد كالنزاعات المالية حيث يعتبر هذا الفصل من اختصاص القضاء العادي.

المطلب الثالث

نطاق السلطة التقديرية في ركن المحل

يعرف المحل كركن من أركان القرار الإداري بأنه: "الأثر الذي يترتب حالاً ومباشرة على صدور القرار الإداري، فهو التغيير الذي يحدث في الصورة القائمة قبل صدور القرار الإداري، وهو التغيير في المراكز القانونية العامة لحظة صدور القرار الإداري"².

فالقاعدة العامة أنه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، وهو الأثر القانوني المترتب على هذا التصرف حالاً ومباشرة، وذلك بتحديد الحقوق والالتزامات الناشئة، وهذا المحل هو الذي يميز التصرف القانوني ويبلور جوهره.

(1) المحكمة الإدارية، قرار رقم 2018/233 تاريخ 2018/7/12 قرارك

(2) القبيلات، حمدي، القانون الإداري الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2010، ص 61.

ويكون الأثر القانوني عاما عندما يترتب على قرار تنظيمي ينشئ مراكز قانونية عامة ومجردة، كالقرار الذي يضع معايير لترقية الموظفين، فمثل هذا القرار ينطبق على كل موظف تحققت فيه الشروط الواردة في القرار، فيحدث أثرا قانونيا بترفيح كل موظف تنطبق عليه الشروط الواردة في القرار. أما الأثر الفردي فهو إنشاء أو إلغاء أو تعديل مراكز قانونية فردية نتيجة لقرار فردي يستهدف شخصا محددا بذاته، كالقرار الصادر بتوجيه عقوبة لموظف خالف نصوص قانونية معينة¹.

وبخصوص السلطة التقديرية للإدارة في عنصر المحل، فالإدارة عندما تصدر قراراً فهي تلتزم بمطابقة الأثر القانوني المراد إنشاؤه مع القواعد القانونية التي جاء القرار استنادا إليها فهي بذلك تتمتع بسلطة مقيدة، أما إذا ترك لها القانون حرية تكييف وموافقة محل القرار مع النصوص القانونية دون الخروج على أصل القاعدة القانونية فهي بذلك سلطة تقديرية².

فإذا كانت تلك القواعد القانونية تبيح للإدارة قدرا من الحرية في التقدير والاختيار بين عدة حلول جميعها جائزة ومشروعة قانوناً فإنها بذلك تستطيع أن تحدد بحرية محل القرار الذي حولها القانون حق إصداره³. وبناء عليه، فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في مجال محل القرار الإداري، الذي يكمن فيه معظم الاختصاص التقديرى وبدلالة ثلاثة عناصر:

العنصر الأول: حرية الإدارة في أن تتدخل أو تمتنع (حرية إصدار القرار أو عدم إصداره)⁴:

ترى الباحثة أن للحاكم الإداري سلطة تقديرية في إصدار القرارات الضبطية بموجب قانون منع الجرائم أو الامتناع عن إصدارها، حيث قد يرى الحاكم الإداري أنه لا مبرر لاتخاذ أي من الإجراءات المنصوص عليها في القانون أو أن الشخص لم يعد يشكل خطراً على النظام العام.

العنصر الثاني: حرية الإدارة في اختيار وقت التدخل:

في حال عدم وجود إلزام قانوني بالتدخل في وقت معين، فإن سلطة الإدارة تكون تقديرية، فلها أن تختار الوقت المناسب لاتخاذ القرار، حيث إن الوقت المناسب لاتخاذ القرار لا يمكن تحديده مسبقاً في معظم الحالات، فكثيرا ما يترك المشرع للإدارة تحديد الوقت المناسب لإصدار قرارها في ضوء خبرتها وتجاربها السابقة⁵.

العنصر الثالث: حرية الإدارة في اختيار فحوى القرار:

(1) العبادي، محمد وليد، قضاء الإلغاء في الأردن، دار الثقافة، 1995، ص 248 .

(2) حماد، خالد السيد، حدود دور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 257.

(3) جمال الدين، سامي، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 102.

(4) الطماوي سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط 3، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978، ص 37.

(5) محمد، علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2009، ص 107.

في هذا الموضوع تتجلى سلطة الإدارة التقديرية، بل يمكن القول بأن سلطة الإدارة التقديرية ليست في حقيقتها إلا تقدير مناسبة للإجراء المتخذ بالنسبة للوقائع التي دفعت إلى اتخاذه، أي تناسب السبب مع المحل، فإذا لم يحدد المشرع للإدارة مضمون القرار الإداري الواجب اتخاذه، تمتعت الإدارة سلطة تقديرية باختيار مضمون هذا القرار شريطة أن يكون الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً¹.

وبناء على ما تقدم، ترى الباحثة أن الحاكم الإداري يتمتع بصلاحيه تقديرية فيما يتعلق بركن المحل في القرارات الضبطية، التي تكون حماية للنظام العام من أي خطر يهدده، حيث يتوقف محل القرار الضبطي على صفة الخطر الذي يهدد النظام العام، وطبيعة الشخص الذي يوصف بأنه خطر على الناس، كما يتوقف على طبيعة القرار الضبطي المتخذ سواء كان ربط بكفالة أو الوضع تحت الإقامة الجبرية أو التوقيف الإداري بمدة تطول أو تقصر كما ارتأى الحاكم الإداري على ألا تتجاوز السنة في جميع الأحوال.

الخاتمة:

وفي الختام توصلت الباحثة إلى جملة من النتائج والتوصيات تدرجها فيما يلي:

النتائج:

- منح المشرع الأردني الحاكم الإداري (المحافظ والمتصرف) سلطة تقديرية واسعة بموجب قانون منع الجرائم ساعد على اتساعها الصياغة الفضفاضة للمادة الثالثة من قانون منع الجرائم.
- تجاوز الصلاحيات القانونية الممنوحة للحاكم الإداري (المحافظ والمتصرف) بمقتضى قانون منع الجرائم مما يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة.
- احتمالية خروج الحاكم الإداري عن الهدف المخصص لقراراته كبيرة واستخدام صلاحياته في حالات بعيدة عن المساس بالنظام العام.
- لم يقيد المشرع الأردني سلطة الحاكم الإداري التقديرية في اتخاذ القرارات بموجب المادة الثالثة من قانون منع الجرائم بضوابط أو قيود مما أدى إلى المبالغة الكبيرة في تقدير قيمة الكفالة أو عدم الرضى عن الكفيل إلى الحد التعجيزي المرهق الذي يصل إلى توقيف الشخص المطلوب وبحكم القانون.

التوصيات :

- إعادة صياغة نصوص قانون منع الجرائم وتعديلها بشكل يكفل حقوق وحرية الأفراد و يقيد صلاحية الحاكم الإداري التي باتت قراراته تشكل جريمة جنائية بحسب ما يشير الواقع العملي.
- تحديد الحالات التي ينطبق عليها نص المادة الثالثة من قانون منع الجرائم بعبارة واضحة غير قابلة للتوسع في التفسير أو التأويل .

(1) نويري، سامية ، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة أم البواقي كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق،

- على المشرع وضع ضوابط على صلاحيات الحاكم الإداري لا سيما صلاحيته في تقدير قيمة الكفالة وشروط ومواصفات الكفيل تلافياً لتعجيز الشخص وإرهاقه مادياً وصولاً إلى توقيفه بحكم القانون.
- تعزيز الضمانات المقررة لصالح الأفراد المطبق بحقهم هذا القانون وذلك بفرض رقابة القضاء على قناعة الحاكم الإداري، من حيث مدى مواءمة الأسباب والحالات التي دفعته لاتخاذ قراره الضبطي.

قائمة المصادر والمراجع:

الكتب

- أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، 2005.
- بعلي، محمد الصغير، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧.
- جمال الدين، سامي ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، 1998
- جمال الدين، سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004.
- حماد، خالد سيد، حدود دور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، طبعه ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه والقضاء ومجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، 2007.
- دقوقي، حلمي ونجيب مفتاح الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال بدون ناشر ١٩٩٢.
- سنوسي، صبري، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، بلا ناشر، 1996.
- شطناوي، علي خطار موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني دار وائل للنشر والتوزيع 2001 .
- شويكي، عمر محمد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط ١، دون ناشر، سنة ٢٠٠١.
- طماوي، سليمان ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٦.
- طماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1991

- عبادي، محمد وليد ، قضاء الإلغاء في الأردن دار الثقافة ،1995.
- عبد العال، محمد حسين الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الطبعة الثانية، دار النهضة العربية سنة ١٩٩١.
- عوادي، عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- فكري، فتحي، الاعتقال دراسة للمادتين الثانية والثالثة مكرر من قانون الطوارئ، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.
- قبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، 2010.
- قبيلات، حمدي، الوسيط في القضاء الإداري وفق أحدث اجتهادات المحاكم الأردنية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2022
- كنعان، نواف، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006
- كنعان، نواف، كتاب القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- محمد، علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2009.
- نده، حنا، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع القانونية، 1972.
- هواوشة، فواز، الرقابة القضائية على قرارات الحاكم الإداري، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٧.

الرسائل

- عبيدات، ممدوح ، الرقابة القضائية على التوقيف الإداري في القانون الأردني، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية والقانونية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٨.
- لباشيش، سهيلة، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015 ،
- نويري، سامية ، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة أم البواقي كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013.

الدوريات

- شطناوي، علي خطار ، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني مجلة علوم الشريعة والقانون، العدد (8) مجلد 24 سنة 1997.
- شطناوي، علي خطار، الرقابة القضائية على الإجراءات الصادرة بموجب قانون منع الجرائم، مجلة الأمن والقانون، العدد(2)، المجلد (14) سنة 2006

- قبيلات، حمدي، رقابة الخطأ الظاهر في تقدير محل قرار الحاكم الإداري بمقتضى قانون منع الجرائم، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد (11)، العدد (3) 2024.

التشريعات:

- الدستور الأردني لعام 1952.
- قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة 1954.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني
- نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000

قرارات المحاكم

- قرارات محكمة العدل العليا.
- قرارات المحكمة الإدارية.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.
- منشورات موقع قرارك.
- منشورات موقع قسطاس.