

دولة ليبيا  
الحكمة العليا

ورقة عمل بعنوان

سلطات الضبط الإداري في الظروف  
الاستثنائية وحدودها

مقدمه ضمن مؤتمر الاتحاد العربي للقضاء الإداري  
المنعقد بالقاهرة مارس 2022م

بقلم المستشار  
محمد الحافسي  
رئيس المحكمة العليا الليبية

# سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وحدودها

## مقدمة -

تعرضت البشرية عبر الزمن لعدد من الظروف القاهرة كالحروب والزلازل والأمراض الفتاكة التي أدت لهلاك ملايين البشر وعند قيام الدول كان من اوكد واجباتها حماية الدولة ومواطنيها من كافة الأخطار ومنها التي تعد ظرفاً استثنائياً يحتاج إلى إجراءات خاصة لمواجهتها .

وكانت الأوبئة والأمراض المعدية من إحدى أهم الأخطار التي واجهت الدول . وبظهور وباء كوفيد (19) وتحولاته العديدة وإعلان منظمة الصحة العالمية بان هذا الوباء خطير ويهدد امن الدول واستقرارها تصافرت الجهود الدولية والمحلية من اجل التصدي لهذا الوباء ووقف انتشاره ومواجهة الحالات ، ومن هنا تدخلت الدول بفرض إجراءات استثنائية وغير معتادة للمواجهة على مستوى إصدار لوائح للضبط الصحي والإداري فمنعت السفر وأغلقت الحدود وحدت من حرية الانتقال وأقفلت الأسواق الكبرى وحددت ساعات الدوام الرسمي في الأعمال العامة والخاصة ، وفرضت على مواطنيها اللقاح الواقي من المرض ، فكانت تلك الإجراءات غير عادية أثرت على الأفراد وحياتهم ، وعلى وضعهم الاجتماعي والاقتصادي فزادت البطالة والفقر وتوقفت كثير من مناحي الحياة ، ذلك كله كان نتيجة الإجراءات التي قامت بها الإدارات في الدول قصد مواجهة الوباء والحد من انتشاره ، فهل كانت الإدارة محقة في ذلك ، وهل لذلك الحق من حدود ، وهل سلطان القضاء سوف يكون مسلطاً على إجراءات الإدارة ؟ ذلك ما سنذكره بهذه الورقة .

## أولا / وسائل تدخل الإدارة للحماية عند انتشار الاوبئة .

إن وسائل تدخل الإدارة متعددة للتصدي عندما يعد المرض جائحة ووباء منتشرًا وذلك بإصدار حزمة من الإجراءات التي من شأنها الحد من سرعة الانتشار، كمنع السفر والتنقل أو منع دخول المحال العامة إلا بقيود محددة انتهاء إلى حظر التجول والحد من ساعات العمل وأخيرا فرض اللقاح الواقي من المرض.

وتدخل الإدارة اللازم والضروري بهذه الحالات يكون عبر إصدار لوائح وقرارات وفرض قيود وإجراءات غير مألوفة بالظروف العادية علاوة على تفعيل الإدارة لقوانين الطوارئ الصحية ، وفي ليبيا فإن التشريعات الصحية الليبية أفردت فصلاً خاصاً بالأمراض المعدية والوبائية ووسائل مقاومتها تضمنه القانون رقم 106 لسنة 1973 ولائحته التنفيذية الصادرة عام 1975 حيث تضمن القانون بياناً بالأمراض الوبائية ووسائل مقاومتها والحد منها وأجازت المادة 33 من القانون لوزير الصحة إصدار القرارات واللوائح اللازمة للعزل والمراقبة وشروط دخول السلع والأفراد ، ثم أجازت المادة 38 للإدارة الاستيلاء على المستشفيات والمؤسسات العلاجية لإدارة ملف الوباء وأجازت لها مراقبة وسائل النقل واتخاذ كافة ما يلزم لمواجهة الوباء وأثاره ، وبالفعل فإن الإدارة الليبية ممثلة في الحكومة استعملت هذه الإمكانيات القانونية ، فأصدر المجلس الرئاسي عام 2020 جملة من القرارات حيث فرض حظر التجول الكلي ثم الجزئي ومنع السفر وحدد ساعات الدوام الرسمي ، وكانت معظم دول العام قد اتخذت على المستوى المحلي إجراءات مشابهة من الإغلاق رغم علمها بالآثار الخطيرة على مستوى حياة الأفراد .

ولا يفوتني الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للقضاء في ليبيا اصدر عدة قرارات لمواجهة انتشار الوباء باعتبار أن ساحات العدالة هي أماكن تجمع عامة فأصدر القرار رقم 35 لسنة 2020 بفرض القفل الكامل للنيابات والمحاكم وقصر المحاكمات بالمناوبة والعمل عن بعد ، ثم خفف هذه القيود تدريجياً .

وعليه فإن الإدارة وعند تدخلها بإصدار الإجراءات باستعمال الوسائل القانونية في الضبط الإداري كانت تستند إلى حالة المشروعية الاستثنائية التي فرضها وجود وباء خطير سريع الانتشار ومصدرها القواعد القانونية التي تضمنتها الدساتير والقوانين الصحية ، وكانت هذه الوسائل لازمة وضرورية للحد من سرعة انتشار المرض .

### **ثانيا / مدي اعتبار جائحة كورونا وباء**

إن منظمة الصحة العالمية ومنذ ظهور الوباء بدولة الصين عام 2019 بدأت البحث والعمل من اجل تشخيص المرض وتحوراته فأصدرت إعلانا عالمياً بخطورة الوباء على العالم وطلبت من الدول اتخاذ كافة الإجراءات للحد من انتشاره وبالفعل شهدت الأشهر الأولى انتشاراً سريعاً عبر العالم فتك بملايين البشر ، وكان حتماً على كافة دول العالم التدخل القوي واللازم من اجل حماية دولها ومواطنيها من خطورة هذا الوباء المتحور ، الذي تسبب في هلاك الناس وأثر عليهم اقتصاديا واجتماعيا فزادت مستويات البطالة والفقر ، ثم تضامنت الدول لإنتاج اللقاحات الواقية من المرض ، وأكدت منظمة الصحة العالمية في عديد من نشراتها على خطورة الوباء وتحوراته وأثاره على المدى القريب والبعيد وكان على دول العام حماية شعوبها فتدخلت تدخلًا غاشماً وفرضت قيوداً صارمة على الحريات العامة والخاصة اعتبرها الكثيرون تجاوزاً للدستور والقانون ، وهي كانت تستند في تصرفاتها إلى حالة المشروعية الاستثنائية في الحالات الطارئة ومستندة إلى الدساتير والقوانين الصحية المحلية .

### **ثالثا / حدود تدخل الإدارة**

لقد اتفق الفقه والقضاء على حق الإدارة في التدخل عبر وسائل متعددة منها لوائح الضبط الإداري والصحي ، وذلك في حالات الطوارئ والظروف الاستثنائية ، معتبراً أن الأوبئة حالة استثنائية وطارئة تستلزم تدخل الدولة لحماية الناس وكافة الوسائل التي تستعملها الإدارة وإن كانت غير مألوفة في الظروف العادية باعتبارها تحد

من الحريات العامة للأفراد إلا أنها إجراءات ضرورية لدرء الخطر المحدق بالبلاد وشعبها من كارثة الوباء ومن ثم جاءت هذه المشروعية لتصرفات الإدارة ومن المعلوم بأن هذه الإجراءات والتصرفات المذكورة لن تكون بعيدة عن مراقبة القضاء ، فإن تجاوزت تلك الإجراءات الحد اللازم للمواجهة عدت إجراءات غير مشروعة ، كما أن هذه الإجراءات هي إجراءات مؤقتة تزول بزوال السبب .

### **ويمكن أن تلخص شروط تدخل الإدارة فيما يلي :-**

- 1- أن يحدث أمر جلل وخطير يضر بالبلاد .
  - 2- أن يكون تدخل الإدارة لازماً وضرورياً لدرء الخطر .
  - 3- أن يكون تدخل الإدارة عبر الوسائل المشروعة قانوناً وفي ظل القيود الدستورية والقانونية .
  - 4- أن يكون التدخل مؤقتاً .
  - 5- أن يكون تدخل الإدارة محاطاً بضمانة المراجعة القضائية .
- فإذا ما توافرت تلك الشروط كان للإدارة أن تتدخل وفقاً للوسائل المتاحة قانوناً .

### **رابعاً / سلطة القضاء لمراقبة تصرفات الإدارة عند مواجهه الطوارئ**

تحرص الدول على خضوع جميع هيئاتها وسلطاتها ومؤسساتها لسيادة القانون . فالدولة وجدت أساساً لخدمة أفراد الشعب وحماية أرواحهم فكان ذلك من أوكده واجباتها ، لذلك وجد القضاء لحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة ، وإذا كان المقرر انه من حق الإدارة القيام باتخاذ كل ما هو ضروري ولازم لحماية الناس ومواجهة الظروف الطارئة ، وكان القصد من ذلك هو حماية الدولة ومواطنيها في أرواحهم وأموالهم ، وكانت القوانين والدساتير تبيح للإدارة هذا التدخل اللازم لمواجهة الحالة ، وكان وباء كوفيد (19) وباء خطيراً وحالة طارئة أمت بالعالم فرضت

تدخل الدول للحد من الحقوق والحريات والذي قد لقي معارضة من بعض الناس جعلهم يلجئون إلى القضاء من اجل الحد من سلطات الإدارة وعسفا .

وإذا كان المقرر بأن القضاء منوط به حماية الحريات الأساسية من أي اعتداء جسيم من السلطة العامة ، إلا أن هذه المهمة مشروطة بأن تكون الحماية لحرية من الحريات الأساسية وأن يكون اعتداء الإدارة جسيما وغير مبرر ، ومن ثم فإن مهمة القاضي مراجعة ماهية الاعتداء محل الشكوى وعمّا إذا كان الاعتداء على إحدى الحريات الأساسية وأنه اعتداء جسيم وغير مبرر ، والمعلوم بأن مفهوم الحريات الأساسية يختلف من دولة إلى أخرى كما أن مسألة جسامته الاعتداء يقدرها قاضي الموضوع مراعيًا كافة الاعتبارات التي أدت إلى إصدار الإدارة أوامرها للتدخل ، كما يجب على القاضي مراعاة قواعد الفقه والقضاء التي استقرت على تحديد حالات تدخل الإدارة في الظروف الاستثنائية وحدود تلك التدخلات ومبرراتها .

إن تجاوز الإدارة لحدودها عند التصدي للظروف الطارئة ، هو مسألة يبحثها القاضي وله أن يقرر الجزاء والتعويض المناسب لكل من تضرر ، وقد رأينا أن رقابة القضاء في كثير من الدول قد تصدت لتجاوزات الإدارات في معالجة الوباء وأيضا في تقصيرها في المواجهة ، والقضاء قرر حق الدول في فرض ما يلزم من قيود للمواجهة ولصد الوباء وجعل ذلك مسألة تقديرية للإدارة ليست بمنأى عن المراقبة القضائية وبالمناسبة لم يعرض على القضاء الليبي أي طلب يتعلق بتجاوزات السلطات الليبية في مجال مواجهتها لوباء كورونا ، لأن تلك الإجراءات أتسمت بالمرونة وبدون تجاوز .

**المستشار / محمد الحافي**

**رئيس المحكمة العليا ليبيا**