الضبط الإداري في الظّـــروف العادية والاستثنائية في التشـــريع الليبي - دراسة مقارنة مع التشـــــريع المصـــري -

د.امحمد ضو عُمـر أبوخريص
كلية القانون ، جامعة نالــوت، ليبيا .
ahmadabogres1976@gmail.com
تاريخ الارسال 2025/12/5م تاريخ القبول 2026/1/30م

Administrative detention in normal and exceptional circumstances in Libyan legislation – A comparative study with Egyptian legislation

Dr. Mohammed Dhu Omar Abu Khreis, Faculty of Law, University of Nalut, Libya.
ahmadabogres1976@gmail.com

This study examines administrative policing in Libyan legislation under normal and exceptional circumstances, compared with Egyptian law, highlighting the role of administration in protecting public security, health, and public order.

Under normal conditions, administrative powers operate within the principle of legality and are subject to judicial supervision.

In exceptional circumstances, administrative powers expand to confront public dangers while remaining under judicial control to prevent abuse.

Both Libyan and Egyptian laws aim to balance protection of public order with safeguarding rights and freedoms.

The study shows the important role of administrative courts in preventing misuse of authority even during emergencies.

It concludes that exceptional circumstances do not abolish legality but temporarily modify its scope.

The comparison reveals broad similarities between the Libyan and Egyptian systems despite differences in legislative organization.

The study recommends updating emergency regulations to protect public order without undermining fundamental rights

keywords: Public order, protection of society, administrative authority, judicial oversight, state of emergency

حقوق النشر © للمؤلف/للمؤلفين 2025. ينشر هذا البحث بموجب رخصة المشاع الإبداعي Creative Commons (CC BY-NC 4.0)

المُلخّـــص :

يتنـــاولُ البحث نظام الضّبـــط الإداري في التّشـــريع الليبي في الظّروف العاديـة والاستثنائية مع مقارنته بالقانون المصـــري، مبينًا أسس تـدخل الإدارة لحمايـة الأمـن العام والصحة والسكينة العامة. ففي الظّـــروف العادية تمـارس الإدارة سلطاتها وفـق مبدأ المشروعية وبحدود رقابة القضاء الإداري ، وأما في الظروف الاسـتثنائية فتتسـع سلطات الإدارة لمواجهة الأخطار العامة مع بقاء الرقابة القضائية قائمـة لضـمان عـدم التعسف ، ويبرز التشريع الليبي، شأنه شأن المصري، مبدأ التوازن بين حماية النظـام العـام وصـون الحقـوق والحريـات ، كمـا يظهـر دور القضـاء الإداري فـي الحـد مـن الانحراف بالسلطة حتى أثناء الطوارئ.

وتخلص الدراسة إلى أن الظروف الاستثنائية لا تلغي المشروعية ؛ بل تعدل نطـاق تطبيقها مؤقتًا ، وتؤكد المقارنة تقارب النظامين الليبي والمصـري فـي الأسـس العامـة مع اختلافات فـي التنظـيم التّشـريعي، وتوصـي الدراسـة بتطـوير النصـوص المنظمـة لحالات الطوارئ بما يحقق حماية النظام العام دون المساس بالحقوق الأساسية.

الكلمات المفتاحيـــــة: النظام العام، حماية المجتمع، سلطة الإدارة، الرقابـة القضـائية، حالة الطوارئ.

المُقدّمة.

يُعد الضبط الإداري من أهم وظائف الدّولة الحديثة، إذ يهدف إلـى المحافظـة علـى النظام العام وضـمان اسـتقرار المجتمـع، مـن خـلال اتخـاذ تـدابير وقائيـة تحـول دون الإخلال بالأمن أو السكينة أو الصحة العامة ، وقد ارتبط تطور فكـرة الضـبط الإداري بتطور مفهوم الدولة القانونية التي تسعى إلى تحقيق التوازن بين متطلبـات الأمـن مـن جهة ، وحماية الحقوق والحريات العامة من جهة أخرى. وتبرز أهمية الضبط الإداري بصفة خاصة في الظروف الاستثنائية ، حيث تواجه الدولة أخطارًا جسيمة تهدد كيانها أو نظامها العام ، مما يبرر توسيع سلطات الإدارة واتخـاذ إجـراءات غيـر مألوفـة فـي الظروف العادية ، غير أن هذا التوسع يثير إشكالية خطيرة تتعلـق بمـدى احتـرام مبـدأ المشروعية وعدم التعسف في استعمال السلطة. وتأتي هذه الدراسة في إطـار المقارنـة بين القانون الليبي والقانون المصري، لبيان كيفية تنظيم الضبط الإداري في كل منهما، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، مع إبراز أوجه التشـابه والاخـتلاف، ومـدى كفاية الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات العامة.

اشـــكالية وتساؤلات البحث:-

تتمثل إشكالية البحث في التساؤل الرئيسي الآتي:

إلى أي مدى تتسع سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، وما حدود هذه السلطات في كل من القانون الليبي والقانون المصري؟

وتتفرع عن هذا التساؤل عدة أسئلة فرعية، من أهمها:

- ما المقصود بالضبط الإداري؟
- ما الأساس القانوني لممارسة سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية دراسة مقارنة؟
- كيف يؤثر إعلان حالة الطوارئ أو الظّروف الاستثنائية على نطاق هذه السلطات؟
- ما دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الضبط الإداري؟

أهـــداف البحث:

1 - بيان الإطار المفاهيمي والقانوني للضبط الإداري في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، وبيان الأسس التي يقوم عليها في كلٍّ من القانون الليبي والقانون المصري.

2 - تحليل نطاق سلطات الضبط الإداري وحدودها في الظروف العادية ومقارنتها باتساع هذه السلطات في الظروف الاستثنائية، مع إبراز أوجه الاختلاف والتشابه بين التشريعين الليبي والمصري.

3 - توضيح مدى تأثير الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية والحقوق والحريات العامة، وبيان الضمانات القانونية والقضائية المقررة لحمايتها في كلا النظامين القانونيين.

4 – إجراء مقارنة تقييمية بين القانون الليبي والقانون المصري لاستخلاص أوجه القصور والمزايا في تنظيم الضبط الإداري، وصولاً إلى نتائج وتوصيات تسهم في تطوير الإطار القانوني للضبط الإداري.

أهمية البحث:-

وتكمن أهمية هذا البحث في كونه يعالج موضوعًا عمليًا يمس الحقوق والحريات العامة بشكل مباشر ، خاصة في ظل ما تشهده الدول من أزمات أمنية وصحية واقتصادية متكررة، كما تسهم الدراسة المقارنة في الاستفادة من التجربة المصرية ذات التنظيم التشريعي الأكثر استقرارًا، لدعم الإطار القانوني الليبي.

منهجية البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة للضبط الإداري في القانون الليبي والقانون المصري، مع الاستعانة بآراء الفقه وأحكام القضاء الإداري الليبي والمصري.

وقد تم تقسيم البحث وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول ـ الإطار العام والمفاهيم الأساسية للضبط الإداري في الظّروف العادية والاستثنائية ، والمبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري والرقابة عليها في الظروف العادية و الاستثنائية.

المبحث الأول ــ الإطار العام والمفاهيم الأساسية للضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية:

المطلب الأول ـ ماهية الضبط الإداري وأساسه القانوني:

الفرع الأول ـ مفهوم الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من صور النشاط الإداري:

يُعد الضبط الإداري من أهم أنشــطة الإدارة العامة، لما له من دور محوري في حماية النظام العام والمحافظة على استقرار المجتمع (1) ، ويُقصد بالضبط الإداري مجموعة التدابير الوقائية التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة بقصد منع الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه، دون أن يكون هدفها توقيع الجزاء على المخالفين(2)

ويتميز الضبط الإداري عن غيره من صور النشاط الإداري، وبصفة خاصة الضبط القضائي، من حيث الغاية والوظيفة؛ فالضبط الإداري يهدف إلى الوقاية والمنع، في حين يستهدف الضبط القضائي البحث عن الجرائم التي وقعت فعلًا وضبط مرتكبيها وإحالتهم إلى القضاء(3) ، ويترتب على هذا التمييز آثار قانونية مهمة تتعلق بتحديد الجهة المختصة، وطبيعة الإجراءات المتخذة، ونطاق الرقابة القضائية المفروضة عليها.

وفي القانون الليبي، لم يضع المشرع تعريفًا صريحًا للضبط الإداري، إلا أن مضمونه يُستخلص من مجموع النصوص الدستورية والتشريعية التي خولت الإدارة سلطة التدخل للمحافظة على النظام العام(4) ، ويُلاحظ أن هذا الاتجاه يتفق مع ما ذهب إليه المشرع المصــري، الذي ترك تحديد مفهوم الضبط الإداري للفقه والقضاء، مكتفيًا بتنظيم مظاهره وصوره المختلفة في القوانين ذات الص(5.)

الفرع الثانـــي ـ عناصر النظام العام في إطار الضبـط الإداري:

يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام، وهو مفهوم مـرن ومتطـور يختلـف باختلاف الزمان والمكان(6) ، وقـد اسـتقر الفقـه الإداري علـى أن النظـام العـام يتكـون تقليديًا من ثلاثة عناصر أساسية هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.

ويقصد بالأمـــن العام حماية الأرواح والممتلكـات مـن الأخطـار التـي تهـددها، سـواء كانـت هـذه الأخطـار ناتجـة عـن أفعـال الأفـراد أو عـن كـوارث طبيعيـة أو ظـروف اسـتثنائية(7) أمـا الصـحة العامـة فتعنـي اتخـاذ التـدابير اللازمـة لمنـع انتشـار الأوبئـة والأمـراض، وهـو مـا يبـرر تـدخل الإدارة بفـرض قيـود علـى بعـض الحريـات متـى اقتضت الضرورة ذلك، في حين تهدف السكينة العامة إلى توفير الهدوء والطمأنينة في الأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه إزعاج الجمهور(8)

وقد أخذ القانون الليبي بهذه العناصر، سـواءً بنصـوص صـريحة أو ضـمنية، مـن خلال القوانين واللوائح المنظمة للنشاط الإداري، وهو ما يتوافق مع الاتجاه السائد فـي القـانون المصـري، وإن كـان الأخيـر قـد توسـع فـي بعـض التطبيقـات العمليـة لهـذه العناصر(9)

الفرع الثالث ـ الأساس الدستوري والقانوني للضبط الإداري:

أولاً ــ فـي القـانون الليبـي: يسـتند الضـبط الإداري فـي القـانون الليبـي إلـى أسـاس دستوري وقانوني يبرر تدخل الإدارة في تقييد بعض الحقوق والحريات متى كان ذلـك لازمًا لحماية النظام العام (10) ، ويُعد الإعـلان الدسـتوري الليبـي المرجـع الدسـتوري الأساسي الذي كفل الحقوق والحريات العامة، وفي الوقت ذاته أجاز تقييدها في الحدود التي يقتضيها الصالح العام وبموجب القانون.

ويفهم من نصوص الإعلان الدستوري أن المشرع الدستوري الليبي قد تبنـى مبـدأ التوازن بين السلطة والحرية، بحيث لا تُمارس سلطات الضبط الإداري إلا في الإطار الذي يحقق حماية النظام العام دون مساس جوهري بحقوق الأفراد(11)

ثانياً ـ في القانون المصـــــري:

يستند الضبط الإداري في القانون المصـري إلـى أسـاس دسـتوري وقـانوني يحـدد نطاق تدخل الإدارة في تنظيم ممارسة الحقوق والحريـات العامـة، بمـا يحقـق التـوازن بين مقتضيات النظام العام ومتطلبات حماية الحريات الفردية(12) ، وقـد كفـل الدسـتور المصري الحقوق والحريات العامة، مقرنًا ذلك بجواز تنظيمهـا وتقييـدها بقـانون كلمـا اقتضت ضرورات الحفاظ على النظام العام.

ويُقرّ الدستور المصري بمبدأ خضوع الدولة للقانون، ويؤكد التزام السلطات العامة، بما فيها السلطة التنفيذية باحترام مبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها، الأمر الذي يجعل ممارسة سلطات الضبط الإداري مشروطة بالالتزام بالقواعد الدستورية والتشريعية ، ومن ثم لا يجوز للإدارة أن تتخذ تدابير ضبطية تمس جوهر الحقوق والحريات، إلا في الحدود التي يرسمها القانون وبالقدر اللازم لتحقيق الصالح العام.

وعلى المستوى التشريعي نظم المشرع المصري مظاهر متعددة للضبط الإداري من خلال مجموعة من القوانين واللوائح، من أبرزها قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958، الذي خوّل السلطة التنفيذية سلطات استثنائية في حالات معينة تهدد الأمن أو النظام العام، وقد أجاز هذا القانون فرض قيود على بعض الحقوق والحريات، شريطة أن تكون هذه القيود مؤقتة ومبررة بوجود حالة الطوارئ.

كما نظم المشرع المصري الضبط الإداري في الظروف العادية من خلال القوانين المنظمة للشرطة والإدارة المحلية، حيث منح الجهات الإدارية المختصة صلاحيات محددة للمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، مع إخضاع هذه الصلاحيات لرقابة القضاء الإداري ضمانًا لعدم التعسف في استعمالها(13)

ويُستفاد مما تقدم أن الضبط الإداري في القانون المصري يقوم على أساس دستوري يكرّس مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات، وعلى أساس تشريعي يحدد وسائل الضبط وضوابط ممارسته، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهو ما يشكل إطارًا قانونيًا متكاملًا لممارسة هذه الوظيفة الإدارية الحيوية.

المطلب الثاني ـ الضبط الإداري فـي الظروف العادية والظروف الاستثنائية:

الفرع الأول ـ الضبط الإداري في الظروف العادية:

يُمارس الضبط الإداري في الظروف العادية في إطار مبدأ المشروعية، حيث تلتزم الإدارة باحترام القوانين واللوائح ولا يجوز لها اتخاذ الاجراء إلا استناداً على نص قانوني، وعدم الخروج عن الأهداف التي خُولت من أجلها هذه السلطات (14) وتخضع قرارات الضبط الإداري العادي لرقابة القضاء الإداري، الذي يملك إلغاء القرارات غير المشروعة والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها.

الفرع الثانـــي ـ الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

تؤدّي الظروف الاستثنائية إلى اتساع نطاق سلطات الضبط الإداري، بما يسمح للإدارة باتخاذ تدابير لم تكن جائزة في الظروف العادية، استنادًا إلى مبدأ الضرورة(15) ، غير أن هذا الاتساع يظل مقيدًا بمبادئ التناسب والمؤقتية وعدم

المساس بجوهر الحقوق والحريات العامة.

فالضبط الإداري في الظروف الاستثنائية هو توسيع سلطة الإدارة للمحافظة على النظام العام ، عند تعرض الدولة لخطر جسيم كالحروب أو الكوارث أو الاضطرابات العامة .

ويقوم على أساس قانوني يتمثل في إعلان حالة الطوارئ أو الاحكام العرفية أو وجود خطر استثنائي يهدد كيان الدولة وسلامة المجتمع ، وتمنح الإدارة سلطات أوسع مما كانت كفرض حظر التجول ، تقييد التنقل ، اغلاق الأماكن ، الاستيلاء المؤقت على بعض الممتلكات ، ومع ذلك تبقى هذه السلطات خاضعة لمبدأين التناسب والضرورة ، فلا تتخذ هذه الصلاحيات إلا بالقدر اللازم لمواجهة الخطر ، والغاية هي حماية النظام العام مع تحقيق توازن بين متطلبات الأمن وضمان الحقوق والحريات قدر الإمكان(16)

المبحث الثانـــــي ـ سلطات الضبط الإداري والرقابة عليها في الظروف العادية والاستثنائية:

المطلب الأول ـ سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية:

الفــرع الأول ـ سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارستها :

أولاً ـ في القانون الليبي: سلطات الضبط الإداري في القانون الليبي تستند على عدة تشريعات منظمة في هذا المجال من بينها :

1- قانون رقم 10 لسنة 1992 المتعلق بحفظ الأمن و النّظام العام بشأن الأمن والشرطة و حفظ الأمن و منع الجرائم و حماية النظام العام.

2- الضبط الإداري المحلي قانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية .

3- الضبط الصحي قانون الصحة العامة 106 لسنة 1973م.

4- ضبط المرور قانون رقم 11 لسنة 1984.

5- الضبط البيئي قانون رقم 15 لسنة 2003 بشأن حماية و تحسين البيئة و منع التلوث.

6- تنظيـــم الاجتماعات و التجمعات قانون 65 لسنة 2012م بشأن تنظيم التجمعات حفاظاً على النظام العام. التنظيم القانوني الليبي في الظروف العادية شهد النظام الليبي حالة من التطور التحول بعد سنة 2011 ، مما أنعكس على تنظيم سلطات الضبط الإداري وأبرز مرتكزاته.

7- الاعلان الدستوري المؤقت 2011:- تشكل الإطار الدستوري الانتقالي الذي نص على مبدأ الفصل بين السلطات وضمانات الحقوق، وإن ظل غائماً في تفصيل العديد من الصلاحيات.

8- القوانين المنظمة منها

ـــ قانون العقوبات رقم 10 لسنة 2013 المعدل بشأن تجريم التعذيب و الإخفاء القسري و التمييز صدر في 14 ابريل 2013م عن المؤتمر الوطني العام ، و جاءت نصوصه في سبع مواد تجرم الأفعال الماسة بكرامة الانسان و حماية آدميته و حقوقه(17)

ـ قانون رقم 4 لسنة 2017م بشأن تعديل بعض أحكام قانوني العقوبات و الإجراءات العسكرية ، لتوسيع اختصاص القضاء العسكري ليشمل محاكمة المدنيين في جرائم الإرهاب و شخصية الدولة المنصوص عليها في الباب الأول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات إلى المحاكم العسكرية المنشئة بموجب قانون رقم 1 لسنة 2009م.

و لقد حكمت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا لاحقاً بعدم دستورية هذا القانون فيما يتعلق بمحاكمة المدنيين .(18)

ـ تشريعات متفرقة تنظم عمل وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية ، إلا أن الكثير منها أصبح غير مفصل او متنازعاً عليه بسبب الانقسام السياسي.

ـ تعاني ليبيا من إشكاليات جوهرية تتمثل في تعدد مراكز القرار الأمني وتشتت سلطات الضبط، فبعد 2011 ظهرت كيانات مسلحة ومليشيات خارج الإطار القانوني للدولة مارست واقعياً صلاحيات ضبط إداري وقمعي في مناطق نفوذها، مما أدى إلى حالة من إنفصام المشروعية بين النص القانوني والممارسة الفعلية(19)

كما أن غياب سلطة قضائية موحدة وفعالة اضعف آليات الرقابة على هذه الممارسات.

ـ أما في الظروف الاستثنائية : فيتميز الوضع الليبي بتعقيد بالغ في هذا المجال.

ـ الإطار الدستوري - غياب دستور دائم و اعتماد الاعلان الدستوري المؤقت لا يتناول بشكل مفصل إجراءات الطوارئ مما خلق فراغاً تنظيمياً.

ـ ممارسات الضبط الاستثنائي الفعلية في ليبيا يشمل:

ـ إغلاق المعابر والحدود بين المناطق.

ـ فرض حظر تجول غير منظم بقانون.

ـ قطع الطرق وإقامة الحواجز الأمنية العشوائية.

ـ الاعتقالات التعسفية والاحتجاز غير نطاق القضاء.

ـ تقييد حركة المساعدات الإنسانية والمواد الأساسية (20)

ـ تُمنح سلطات الضبط الإداري للإدارة العامة بقصد تمكينها من المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وذلك من خلال مجموعة من الوسائل القانونية التي حددها الفقه والقانون (21). وتتمثل أهم وسائل الضبط الإداري في اللوائح الضبطية، والقرارات الفردية، والتنفيذ الجبري المباشر.

فاللوائح الضبطية تُعد من أهم أدوات الضبط الإداري، إذ تضع قواعد عامة ومجردة تهدف إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم بما لا يخل بالنظام العام(22) ، وشريطة ألا تتجاوز حدود التفويض التشريعي، وقد عرف القانون الليبي هذا النوع من اللوائح من خلال النصوص المنظمة لاختصاصات السلطة التنفيذية، دون أن يضع لها تعريفًا جامعًا مانعًا، مكتفيًا بتحديد نطاقها وأهدافها.

أما القرارات الفردية، فهي تلك القرارات التي تصدر في مواجهة شخص أو أشخاص معينين، كمنع اجتماع أو إغلاق محل، متى ثبت للإدارة أن نشاطًا معينًا يشكل تهديدًا للنظام العام(23) ، ويُشترط في هذه القرارات أن تكون قائمة على سبب صحيح ومتناسبة مع الخطر المراد دفعه.

ثانياً ــ سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارستها في القانون المصري: يستند القانون المصري إلى بيئة قانونية متطورة ومتراكمة منظم سلطات الضبط الإداري.

1ـ دستور المصري 2014، حيث تضمن الباب الثالث المواد 51-93 حزمة من الحقوق والحريات العامة مع التنصيص على أمكانية تقييدها بموجب القانون مما يشكل الإطار الدستوري الملزم لكافة قرارات الضبط.

2ـ القوانين العادية : ابرزها:-

ـ قانون العقوبات رقم 58 سنة 1937 تنظيم الجرائم والعقوبات التي تمس النظام العام، المعدل في بعض أحكامه بالقانون رقم 71 لسنة 2021م.

ـ قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 يحدد إجراءات البحث والتحري والتحقيق، أخر تعديل 2020/09/05م بالقانون رقم 189-لسنة2020م.

ـ قانون الشرطة رقم 109 لسنة 1971 م وتعديلاته ينظم عمل الجهاز الرئيسي المكلف بتنفيذ تدابير الضبط الإداري ، و أخرها القانون رقم 139 لسنة 2017م عدل بعض أحكام قانون هيئة الشرطة القانون رقم 109 لسنة 1971م .

ـ قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م و تعديلاته، يحدد اختصاصات المحافظين ورؤساء المدن في نظامهم الجغرافي (24)

اما في الظروف الاستثنائية فيخضع لإطار دستوري و تشريعي محدد:

1- الإطار الدستوري دستور 2014 - المتمثلة في المادة 154 بشأن إعلان حالة الطواري من قبل رئيس الجمهورية و المواد المتعلقة بهذا الأمر.

2- الإطار التشريعي الرئيسي: قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 يمنح هذا القانون عند تفعيله رئيس الجمهورية او من يفوضه سلطات استثنائية واسعة منها على سبيل المثال لا الحصر(25).

- فرض حظر التجوال كليا أو جزئياً.
- مراقبة الرسائل والاتصالات.
- تحديد اقامة الاشخاص في اماكن معينة او حجزهم احتياطيا.
- تفويض أي شخص في أداء أي من أعمال الضبط المقررة.
- الاستيلاء المؤقت على المنشئات او وسائل النقل او حظر التجوال في أماكن معينة.

تُمنح سلطات الضّبط الإداري في القانون المصري للجهات الإدارية المختصة بقصد تمكينها من المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وذلك من خلال اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لمنع الإخلال بالأمن أو الصحة أو السكينة العامة(26) وتباشر الإدارة هذه السلطات في إطار القوانين واللوائح المعمول بها، وبما يحقق التوازن بين متطلبات النظام العام وضمان الحقوق والحريات العامة، و يعتب القانون رقم 22 لسنة 2020م المعدل لبعض أحكام قانون الطواري رقم 162 لسنة 1958م ، لقد أضاف مجموعة من البنود و التعديلات إلى قانون الطواري الأصلي بهدف تمكين السلطات من اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة جائحة (كوفيد 19)(27)

وتُتمثل وسائل ممارسة الضبط الإداري في القانون المصري في ثلاث وسائل رئيسية، هي اللوائح الضبطية، والقرارات الفردية، والتنفيذ الجبري المباشر، وتُعد اللوائح الضبطية من أهم وسائل الضبط الإداري، إذ تصدر في صورة قواعد عامة ومجردة تهدف إلى تنظيم سلوك الأفراد وممارسة حرياتهم بما لا يخل بالنظام العام، ويُشترط في هذه اللوائح ألا تتضمن مساسًا جوهريًا بالحقوق والحريات، وألا تتجاوز حدود التفويض التشريعي الممنوح للإدارة.

أما القرارات الفردية إذا كانت تشكل خطراً على النظام العام فهي قد تصدر بشكل فردي أو جماعي موجة لطائفة معينة كسحب التراخيص، و الغرض من هذه القرارات هو ضبط النظام العام مع الحفاظ الحقوق والحريات العامة.

لقد استقر القضاء المصري على اخضاع قرارات الضبط الإداري لرقابة صارمة

للتحقق من توافر السبب المشروع والتناسب بين الاجراء والخطر المراد دفعه(28).

كما تلجأ الإدارة في بعض الحالات الاستثنائية إلى وسيلة التنفيذ الجبري المباشر، دون الحصول على إذن مسبق من القضاء، متى كان ذلك ضروريًا لحماية النظام العام من خطر داهم لا يحتمل التأخير، غير أن استخدام هذه الوسيلة يظل مقيدًا بضوابط قانونية صارمة، حفاظًا على مبدأ المشروعية وضمانًا لحقوق الأفراد.

ويُلاحظ أن القانون المصري شأنه شأن القانون الليبي، قد حرص على إخضاع أعمال الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري، بما يكفل عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، ويحقق التوازن بين مقتضيات النظام العام وحماية الحقوق والحريات العامة.

الفرع الثاني ـ القيود القانونية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية:

رغم ما تتمتع به الإدارة من سلطات في مجال الضبط الإداري، إلا أن هذه السلطات ليست مطلقة، بل تخضع لقيود قانونية تهدف إلى حماية الحقوق والحريات العامة.

ويأتي في مقدمة هذه القيود مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة الالتزام بالقانون وعدم تجاوزه عند ممارسة سلطات الضبط ووجود الضرورة والخطر الحقيقي الجسيم الذي يهدد النظام العام(29)

كما تخضع قرارات الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري، الذي يتحقق من توافر أركان القرار الإداري، ولا سيما ركن السبب وركن الغاية، ويُعد هذا الدور القضائي ضمانة أساسية تكفل عدم تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها .

ويختص القضاء الإداري في ليبيا بالنظر في المنازعات المتعلقة بقرارات الضبط الإداري للتحقق من مدى مطابقتها لإحكام القانون، وتشمل الرقابة القضائية فحص أركان القرار الإداري الخمسة.

وفي هذا السياق يضطلع القضاء الإداري بدور محوري في الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري حتى في الظروف الاستثنائية.(30)

المطلب الثانـــي ـ سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية:

الفـــرع الأول ـ مفهوم الظروف الاستثنائية وأثرها على سلطات الضبط الإداري:

يُقصد بالظروف الاستثنائية تلك الأوضاع غير العادية التي تهدد كيان الدولة أو النظام العام تهديدًا جسيمًا، كالحروب والكوارث الطبيعية وحالات الاضطراب الشديد(31) وفي مثل هذه الحالات، تتسع سلطات الضبط الإداري بما يسمح للإدارة باتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الخطر الداهم.

وقد اعترف الفقه الإداري بنظرية الظروف الاستثنائية باعتبارها أساسًا قانونيًا يبرر الخروج المؤقت على القواعد العادية للمشروعية، شريطة أن يكون ذلك في حدود الضرورة وبالقدر اللازم لمواجهة الخطر(32)

الفرع الثاني ــ نطاق اتساع سلطات الضبط الإداري وضوابطها في الظروف الاستثنائية:

يترتب على قيام الظروف الاستثنائية اتساع نطاق سلطات الضبط الإداري، بحيث يجوز للإدارة اتخاذ إجراءات لم تكن جائزة في الظروف العادية، كفرض قيود أشد على الحريات العامة(33) غير أن هذا الاتساع يظل مقيدًا بعدة ضوابط، أهمها مبدأ الضرورة، ومبدأ التناسب، ومبدأ المؤقتية.

فمبدأ الضرورة يقتضي ألا تُتخذ إجراءات استثنائية إلا إذا كان الخطر لا يمكن دفعه بوسائل عادية، بينما يفرض مبدأ التناسب أن تكون الإجراءات المتخذة ملائمة لجسامة الخطر، أما مبدأ المؤقتية، فيؤكد أن التدابير الاستثنائية يجب أن تزول بزوال أسبابها.

وقد أخذ القانون الليبي بهذه المبادئ ضمنيًا، وهو ما يتفق مع ما نص عليه القانون المصري في تنظيمه لحالة الطوارئ(34)

المطلب الثالث ـ الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية :

الفرع الأول ــ نطاق الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية: ـ

تُعد الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري إحدى أهم الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات العامة ، إذ تهدف إلى إخضاع نشاط الإدارة لمبدأ المشروعية(35) ، ففي الظروف العادية يمارس القضاء الإداري رقابة شاملة على قرارات الضبط الإداري ، تشمل التحقق من توافر الاختصاص، واحترام الإجراءات الشكلية ، ومدى صحة السبب، ومشروعية المحل، وسلامة ركن الغاية (36)

ويمتد نطاق هذه الرقابة ليشمل مدى تناسب القرار الضبطي مع الهدف المنشود المتمثل في حماية النظام العام بعناصره المختلفة (37)

أما في الظروف الاستثنائية كحالات الطوارئ أو الاضطرابات الجسيمة، فإن سلطة الإدارة تتسع لتشمل مواجهة الأخطار غير العادية الاستثنائية، غير أن ذلك لا يؤدي إلى تعطيل الرقابة القضائية، بل تظل قائمة مع مراعاة خصوصية الظرف

الاستثنائي(38)

وقد أخذ كل من القضائين المصـري والليبي بنظرية الظروف الاستثنائية ، التي تبرر الخروج المؤقت عن بعض قواعد المشروعية العادية، بشرط قيام حالة الضرورة وتناسب الإجراء المتخذ معها (39)

الفرع الثاني ـ مدى فاعلية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية:

تتجلـى فاعليـة الرقابـة القضـائية فـي الظـروف العاديـة مـن خـلال سـلطة القاضـي الإداري في إلغاء قرارات الضبط غير المشروعة ، والتعويض عن الأضرار الناتجة عنها ، بما يعزز حماية وصون الحريات العامة(40)

وقـد رسّـــخ مجلـس الدولـة المصـري ذلـك ، ففـي حكـم المحكمـة الإداريـة العليـا المصرية ، في الطعن رقم 1534 لسنة 45 ق، جلسة 2004/5/15، وقد نـص الحكـم في حيثياته على مبدأ عدم تحصين قرارات الضبط الإداري من الرقابة القضائية، حتى في ظل إعلان حالة الطوارئ، مع إخضاعها لرقابة التناسب والضرورة.

- و في ليبيا أكدت محكمة استئناف طرابلس الدائرة الإدارية في احد احكامهـا الصـادر فـي 12/6/2003 ، علـى خضـوع أعمـال الضـبط الإداري للرقابـة القضـائية ، إلا أن التطبيق العملي يُظهر أحيانًا مدى اتساع نطاق السلطة التقديرية لـلإدارة فـي الظـروف الاستثنائية ، وهو ما قد يؤثر على درجة الفاعليـة القضـائية، فالرقابـة القضـائية تعتبـر أداة أساسية لتحقيق التوازن بين متطلبات الحفـاظ علـى النظـام العـام وضـمان احتـرام الحقوق والحريات، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية(41)

ولعلنا سنسرد بعضاً من الطعون القضائية في القضاء الإداري الليبـي المتعلقـة بهـذا الشأن.

1ـ طعـن إداري رقـم 50/111ق الصـادر بتـاريخ 03/12/ 2006، المتعلـق بمصـلحة الأملاك العامة طرابلس.

2ـ طعن إداري رقـم 58/129ق الصـادر بتـاريخ 2016/6/14 المتعلـق بشـأن إسـاءة استعمال السلطة.

3ـ طعن إداري رقم 51/92ق جلسـة 2006/10/01 المتعلقـة بسـحب القـرار الإداري وربطته بالضرورة القضائية و المتعلق برد العقار المنزوع ملكيته للمصلحة العامة.

بالنظر لهذه الطعون نلاحظ أن الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا و كذلك دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف قد طبقت رقابتها على قرارات الضبط الإداري ، حيث

اكدت خضوع الإدارة إلى رقابة المشروعية و التناسب و توفر حالة الضرورة.

الخاتمة:

بعد دراسة موضوع الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية في إطار مقارن بين القانون الليبي والقانون المصري، يتضح أن الضبط الإداري يُعد من أهم مظاهر نشاط الإدارة العامة، لما يؤديه من دور جوهري في حماية النظام العام والمحافظة على استقرار المجتمع، في ظل احترام مبدأ المشروعية وضمان الحقوق والحريات العامة.

وقد تناول البحث في فصليه الإطار المفاهيمي والقانوني للضبط الإداري، مبينًا ماهيته وأهدافه وعناصر النظام العام التي يسعى إلى حمايتها، مع إبراز الأساس الدستوري والقانوني الذي تستند إليه سلطات الضبط الإداري في القانون الليبي وما يقابله في القانون المصري، كما عالج البحث سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارستها في الظروف العادية و الاستثنائية ، والقيود القانونية المفروضة عليها، ولا سيما خضوعها لرقابة القضاء الإداري كضمانة أساسية لمنع التعسف في استعمال السلطة، وقد خلص البحث إلى الآتي:-

أولًا ـ النتائـــــج:

1 ـ تبيّن من خلال الدراسة أن الضبط الإداري يُعد من أهم وظائف الإدارة العامة، لما له من دور أساسي في حماية النظام العام بعناصره المختلفة، والمتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

2 ـ اتّضح أن المشـــرّع الليبي لم يضع تعريفًا تشريعيًا صريحًا للضبط الإداري، إلا أن مضمونه يمكن استخلاصه من مجموع النصوص الدستورية والقانونية التي خولت الإدارة سلطة التدخل للمحافظة على النظام العام.

3 ـ كشفت الدراسة أن ممارسة الضبط الإداري في الظروف العادية تخضع لمبدأ المشروعية، وتلتزم الإدارة عند ممارستها لهذه السلطات باحترام القوانين واللوائح وعدم الانحراف عن الغاية التي خُولت من أجلها هذه السلطات.

4 ـ أكّدت الدراسة أن قرارات الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء الإداري، الذي يُعد الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة ومنع تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها.

5 ـ أظهرت الدراسة أن الظروف الاستثنائية تؤدي إلى اتساع نطاق سلطات الضبط

الإداري، استنادًا إلى نظرية الضرورة، بما يسمح للإدارة باتخاذ تدابير لم تكن جائزة في الظروف العادية.

6 - خلصت الدراسة إلى أن هذا الاتساع في سلطات الضبط الإداري لا يكون مطلقًا، بل يظل مقيدًا بعدة ضوابط قانونية، من أهمها مبدأ الضرورة، ومبدأ التناسب، ومبدأ المؤقتية.

7 - بيّنت الدراسة أن هناك تقاربًا واضحًا بين القانون الليبي والقانون المصري في المبادئ العامة الحاكمة للضبط الإداري، رغم اختلاف التنظيم التشريعي والتفصيلي بين النظامين القانونيين.

8 - يخضع الضبط الإداري في الظروف العادية لرقابة قضائية فعالة في مصر مقارنة بليبيا ، بعكس الظروف الاستثنائية التي تؤدي إلى تخفيف الرقابة القضائية دون إلغائها.

وبالتالي يعاني القضاء الليبي من قصور تشريعي ومؤسسي في تنظيم الرقابة خلال الطوارئ.

ثانيًا ـ التوصيات

1 - يوصي الباحث بضرورة قيام المشرع الليبي بوضع تنظيم تشريعي أكثر تفصيلًا لسلطات الضبط الإداري، يحدد نطاقها وضوابط ممارستها بصورة واضحة، بما يعزز مبدأ المشروعية ويحد من احتمالات التعسف.

2 - توصي الدراسة بتعزيز دور القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الضبط الإداري، ولا سيما في الظروف الاستثنائية، بما يكفل حماية الحقوق والحريات العامة وتحقيق التوازن بين السلطة والحرية.

3 - ضرورة النص صراحة في التشريعات الليبية على الضوابط الحاكمة لممارسة سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وبوجه خاص مبادئ الضرورة والتناسب والمؤقتية.

4 - توصي الدراسة بالاستفادة من التجربة التشريعية المصرية في مجال تنظيم حالة الطوارئ، مع مراعاة خصوصية النظام القانوني الليبي والظروف السياسية والاجتماعية السائدة فيه.

5 ـ أهمية نشر الثقافة القانونية لدى القائمين على تنفيذ سلطات الضبط الإداري، من خلال التدريب والتأهيل المستمر، بما يضمن حسن استخدام هذه السلطات في إطار احترام القانون.

6 - التأكيد على ضرورة التوازن الدائم بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وضمان الحقوق والحريات العامة، باعتباره الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية.
7 - تطـــوير الأطر التشريعية وتعزيز الرقابة القضائية بما يكفل حسن تطبيق هذه السلطات وعدم الانحراف بها عن أهدافها.

بيان تضارب المصالـــح:
يُقر المؤلف بعدم وجود أي تضارب مالي أو علاقات شخصية معروفة قد تؤثر على العمل المذكور في هذه الورقة.

الهوامـــــــــش :

[1]- سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر، ص 5.
[2]- المرجع السابق، ص 7.
[3]- محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري الليبي، منشورات الجامعة الليبية، بنغازي، 2008، ص 201.
[4]- الإعلان الدستوري الليبي الصادر في 3 أغسطس 2011 وتعديلاته.
[5]- على خطار شطناوي : الوجيز في القانون الإداري ، دار الثقافة عمان ، سنة 2014، ص 289.
[6]- ماجد راغب الحلو : قانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، سنة 2016، ص 401.
[7]- محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 205-208.
[8]- سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 19.
[9]- قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958م.
[10]- محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 210.
[11]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 25.
[12]- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ، ص 130.
[13]- المرجع السابق، ص 138.
[14]- فتحي والي : القضاء الإداري ، دار النهضة العربية – القاهرة ، 2003، ص 221.
[15]- محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 235.
[16]- د. سليمان محمد طماوي: الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة ، سنة 2014، ص 365 وما بعدها.
[17]- قانون رقم 10 لسنة 2013 بشأن تجريم التعذيب و الاخفاء القسري و التمييز.
[18]- طعن دستوري رقم(71/22 ق) صدر يوم 2025/11/2م
[19] - محمد احمد الفرجاني : التنظيم القانوني للضبط الإداري في ليبيا ، جامعة بنغازي ، بنغازي ، 2018، ص 112.
[20] - سامى على الطرابلسي : الضبط الاداري في ليبيا بين الواقع والتحديات ، دار سمنون للنشر تونس ، 2019 ، ص 76.
[21]- - سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 65.

[22] - ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ،ص 482.
[23] - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق ذكره ، ص 245.
[24] - محمد عبدالخالق عبدالخالق: القضاء الإداري والضبط الإداري في مصر ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة 2017 ، ص 45.
[25] - احمد علي مرسي : قانون الطوارئ في مصر دراسة تحليلية ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة 2018، ص 45.
[26] - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ذكره ، ص 145.
[27] - القانون المصري 22 لسنة 2020م المعدل لبعض أحكام قانون الطواري رقم 162 لسنة 158م.
[28] - عبدالحميد متولي : القانون الدستور والنظم السياسية ، دار النهضة العربية القاهرة ،لسنة 2010، ص 198
[29] - فنحي والي : مرجع سابق ، ص 239.
[30] على خطار شـــطناوي : مرجع سابق ، ص 312.
[31] - محمد عبد الحميد أبو زيد ، مرجع سابق، ص 270.
[32] - سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 95.
[33] - سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 105/102
[34] - قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958.
[35] - سليمان الطماوي، القضاء الإداري – رقابة المشروعية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 110.
[36] - محمد فؤاد عبد الباسط، الضبط الإداري وحماية الحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 92.
[37] - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظام العام والضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 77.
[38] - عادل الغزاوي، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص 141.
[39] - سليمان الطماوي، نظرية الظروف الاستثنائية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 56.
[40] - احمد أبو الوفا، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 203.
[41] - عبد الرحمن الشاطر، القضاء الإداري الليبي واختصاصاته، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2012، ص 214.