

تدابير مجابهة جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد 19) في التشريع الليبي

فوزي إبراهيم دياب
كلية القانون – جامعة مصراتة
Fauzi.ediab@law.misuratau.edu.ly

عبدالله محمد الناضوري
كلية العلوم التقنية – مصراتة
alnaduri18@gmail.com

المخلص

تكمن أهمية دراسة تدابير مجابهة فيروس كورونا المستجد في التشريع الليبي كونها تتناول مواجهة أزمة صحية عالمية واجهت دول العالم بشكل عام، ودولة ليبيا بشكل خاص؛ نظراً لعدم وجود نص دستوري يعالج كيفية التعامل مع الوباء من الناحية القانونية، وتحدد من خلاله الأدوات الدستورية التي تملكها السلطة التنفيذية في الدولة؛ لمواجهة هذا الوباء. وفي سياق البحث في تدابير مجابهة فيروس كورونا في التشريع الليبي، أجابت الدراسة على عدد من التساؤلات المشروعة التي تصب حول مدى تنظيم المشرع الليبي سواءً من خلال المواثيق الدستورية السابقة والإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011م، أو القوانين واللوائح الصادرة بمقتضاها تدابير حماية الصحة العامة في الدولة؛ ولدراسة الموضوع اقتضى الأمر إلقاء الضوء على التدابير القانونية للضبط العام بنوعيه التشريعي والإداري وذلك في المطلب الأول، وصلاحيات السلطة التنفيذية الاستثنائية في مجابهة فيروس كورونا من حيث إعلان الأحكام العرفية، ولوائح التفويض التشريعي في المطلب الثاني. وانتهت الدراسة إلى الخروج بعدد من النتائج أهمها استناد المجلس الرئاسي الليبي باعتباره يمثل السلطة التنفيذية في ذلك الوقت (2020م) عند إعلان حالة الطوارئ على أحكام القانون بمرسوم رقم (5) لسنة 1955م بشأن إعلان حالة الطوارئ وفرض حظر التجول الجزئي على مناطق ليبيا.

استلمت الورقة بتاريخ 2022/4/5
وقبلت بتاريخ 2022/5/20
ونشرت بتاريخ 2022/06/07

الكلمات المفتاحية:
(تدابير قانونية -
فيروس كورونا -
الضبط التشريعي -
الأحكام العرفية -
التفويض التشريعي)

المقدمة

واجهت البشرية خلال عامي (2020م – 2021م) وباء جائحة فيروس كورونا المستجد - والذي لا يزال خطره يهدد العالم - فهو يُمثل أخطر الأزمات التي هددت الصحة العامة على مستوى العالم في العصر الحديث، حيث صُنفت منظمة الصحة العالمية هذا الفيروس بأنه وباء عالمي، عندما أعلنت عن ذلك في مارس من العام 2020م؛ نتيجة سرعة انتشاره، وعدم وجود اللقاح اللازم للعلاج منه في ذلك الوقت، مما دفع هذا الأمر لدول العالم ومنها الدولة الليبية لاتخاذ عدداً من التدابير لمواجهة ذلك الوباء والحد من انتشاره. ولا يخفى على أحد أن الحكومة الليبية منذ بداية أزمة كورونا اتخذت الكثير من الإجراءات القانونية لمجابهة الوباء، مثل فرض حظر التجول الجزئي على جميع مدن ليبيا، وتقليص العمل بالوزارات والمؤسسات والشركات العامة، وكذلك إغلاق الأسواق والمجمعات التجارية؛ وكل ذلك للحد من انتشار ذلك الوباء والقضاء عليه. ولا شك أن القانون الليبي قد نظم عدداً من الإجراءات، والتدابير التي تُعطي للسلطة التنفيذية مكنة مجابهة هذا الوباء، لذلك سوف تعرض هذا الدراسة أهم التدابير التشريعية - دستورية كانت أم قانونية أم لائحية - التي تملك الدولة من خلالها مواجهة فيروس كورونا، مثل إجراءات الضبط العام بنوعيه التشريعي والإداري، أو إعلان الأحكام العرفية وفرض حظر التجول واللجوء إلى إصدار لوائح التفويض التشريعي، وذلك وفق المنهجية التالية:

أولاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في كونها تتناول مواجهة أزمة صحية عالمية واجهت دول العالم بشكل عام، ودولة ليبيا بشكل خاص؛ نظراً لعدم وجود نص دستوري يعالج كيفية التعامل مع الوباء من الناحية القانونية، وتحدد من خلاله الأدوات الدستورية التي تملكها السلطة التنفيذية في الدولة؛ لمواجهة هذا الوباء.

ثانياً: إشكاليات الدراسة

إن عدم وجود نص دستوري يبين تدابير مجابهة وباء فايروس كورونا من شأنه أن يضعنا أمام إشكالية رئيسية وهي مدى مشروعية الإجراءات التي تصدرها الحكومة لمجابهة هذا الوباء، وهل القانون نظم تدابير لحماية الصحة العامة بما يكفل للسلطة التنفيذية مواجهة وباء كورونا؟ وفي هذا الإطار نطرح التساؤلات التالية:

1- هل نظم المشرع الليبي سواءً من خلال المواثيق الدستورية السابقة والإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011م، أو القوانين واللوائح الصادرة بمقتضاها تدابير حماية الصحة العامة في الدولة؟

2- ما هي مشروعية قرار حظر التجول الكامل والجزئي والأساس القانوني له؟

ثالثاً: منهجية البحث

ستعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال سرد النصوص القانونية والتشريعات ذات العلاقة بضبط الصحة العامة وتحليلها، وتوضيح أوجه القصور فيها.

رابعاً: خطة البحث

تتطلب الدراسة إلقاء الضوء على بيان تدابير مجابهة جائحة كورونا في التشريع الليبي، من الناحية الدستورية والقانونية، وكذلك التعرض لاختصاص السلطة التنفيذية الاستثنائية وما تملكه من أدوات قانونية لضبط الصحة العامة، وذلك وفق خطة البحث التالية:

المطلب الأول: التدابير القانونية لضبط العام

الفرع الأول: الضبط التشريعي.

الفرع الثاني: الضبط الإداري.

المطلب الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية الاستثنائية في مجابهة فايروس كورونا

الفرع الأول: إعلان الأحكام العرفية.

الفرع الثاني: لوائح التفويض التشريعي.

الخاتمة

المطلب الأول

التدابير القانونية للضبط العام

تشريعات الضبط العام تمثل أدوات هامة للدولة يمكن من خلالها مواجهة فيروس كورونا، وحماية النظام العام بصوره وهي (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة)، وهذا المطلب يستعرض دراسة التدابير القانونية للضبط العام بنوعيه، حيث يتعرض في الفرع الأول إلى الضبط التشريعي، وفي الفرع الثاني الضبط الإداري.

الفرع الأول

الضبط التشريعي

يُعدّ الضبط التشريعي من الأساليب التي تملكها الدولة في مواجهة وباء فايروس كورونا والحدّ من انتشاره، حيث إن النشاط الضبطي لا يقتصر على السلطة التنفيذية، وإنما تتحقق أيضاً بموجب قوانين تصدر من قبل السلطة التشريعية، ويترتب عليها تقييد حقوق وحرّيات الأفراد من أجل حماية النظام العام، حيث ينتهي دور المشرع عن هذا الحدّ¹.

ومن قوانين الضبط التشريعي التي لجأت إليها الدولة الليبية في مواجهة وباء فايروس كورونا والحد من انتشاره القانون رقم (106) لسنة 1973م بإصدار القانون الصحي، وذلك للأخذ بالاحتياطات الصحية والإجراءات الوقائية عند ظهور الأمراض المعدية مثل وباء فايروس كورونا المستجد، ومن ذلك نص المادة (33) من القانون والتي تعطي لوزير الصحة أن يصدر القرارات اللازمة لعزل أو رقابة أو ملاحظة الأشخاص القادمين من الخارج ... أو تحديد الاشتراطات الصحية الواجب توفرها لدخول البضائع أو الأشياء المستوردة لمنع انتقال أو انتشار الأمراض المعدية.

وأيضاً للسلطات الصحية عزل المصابين أو المشتبه في إصابتهم بأحد الأمراض السارية عزلاً إجبارياً، كما يُعطي هذا القانون أيضاً لتلك السلطات الحق بعزل الأشخاص المخالطين للمرض بالأمراض المعدية وفقاً للمادة (35) من القانون رقم (106) لسنة 1973م².

وأيضاً تملك السلطات الصحية الحق في أخذ العينات اللازمة من المرضى بأحد الأمراض السارية أو مخالطهم لتحليلها والتأكد من مدى خلوها من هذه الأمراض، بل نجد القانون وفقاً للمادة (35) أعطى الحق للسلطات الصحية الحق في دخول المساكن إذا دعت الضرورة للبحث عن المرضى بالأمراض السارية، أو إجراء التطهير أو التعقيم اللازمين، أو الكشف على المخالطين.

وبالإضافة إلى ما سبق فقد خول القانون وزير الصحة سلطات استثنائية وفقاً للمادة (36) من أجل حماية البلاد من انتشار الأوبئة ومن أهم هذا السلطات:

1. عزل المناطق التي تظهر فيها حالات مرضية عزلاً تاماً، وعدم السماح بالدخول إليها أو الخروج منها بأي وسيلة كانت.
2. منع التجول في بعض المناطق للمدة اللازمة لإجراء التطعيم والتحصين للسكان وغيرها من الإجراءات.
3. تكليف الأطباء وأفراد الهيئة التمريضية والموظفين الفنيين والإداريين الحكوميين والعاملين في القطاع الخاص بالعمل على مكافحة الوباء.
4. منع الاجتماعات العامة، واتلاف المأكولات والمشروبات وتطهير الملابس والأدوات والأثاث والأشياء الملوثة أو المشتبه في تلوثها، وإغلاق المحلات العامة التي يحتمل أن تكون مصدراً للعدوى، وإبعاد العاملين في هذه الحالات عن العمل إذا اقتضت الضرورة في ذلك.
5. اتخاذ تدابير أو احتياطات أخرى يراها ضرورية لمكافحة الوباء³.

ورغم السلطات التي يمنحها القانون السابق لمواجهة وباء فايروس كورونا، إلا أن هناك إشكالية قانونية بسيطة واجهت الدولة في بداية الأزمة بعدم وجود وباء فايروس كورونا ضمن قائمة الأمراض المدرجة في الجدول المرفق مع القانون حتى تستطيع الدولة اللجوء إلى تطبيق أحكامه لمواجهة ذلك الوباء، إلا أن القانون ذاته فوّض وزير الصحة وفقاً للمادة (35) التي نصت على أن: "السلطة الصحية بمجرد تلقيها بلاغ بالإصابة بمرض من الأمراض المعدية الواجب التبليغ عنها أن تتخذ الإجراءات الضرورية لمنع انتقال المرض أو انتشاره ..."، ولهذا أصدر المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني القرار رقم 209 لسنة 2020م بإعلان

¹ - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مبادي وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002م، ص 231.

² - القانون رقم (106) لسنة 1973م بإصدار القانون الصحي، منشور على منتدى قوانين الشرق EASTLAW.COM، تاريخ الدخول: 2022/04/27م، ص 198.

³ - القانون رقم (106) لسنة 1973م بإصدار القانون الصحي، مرجع سابق، ص 198.

حاله الطوارئ على كامل التراب الليبي في مواجهة المخاطر التي تهدد وحدة البلاد وكيان الدولة واستقرار تلاحم المجتمع وحياة المواطنين والتي تفاقمت وطأتها بظهور فايروس كورونا المستجد في أنحاء العالم¹.

وبناءً على ما سبق نجد أن القانون رقم 106 لسنة 1973م يعطي الدولة الحق في عزل المناطق عزلاً تاماً وعدم السماح بالدخول إليها أو الخروج منها، وذلك وفقاً للمادة (35) وبالتالي نعتقد بمشروعية قرارات الدولة بعزل بعض المناطق في ليبيا؛ وذلك من أجل مكافحة تفشي فايروس كورونا المستجد لحماية الصحة العامة². وهنا يطرح تساؤل مهم، هل تملك الدولة فرض حظر التجول الجزئي على جميع مناطق ليبيا وفقاً للقانون السابق، بناءً على نص المادة 36 من القانون الصحي والتي تخول وزير الصحة منع التجول في بعض المناطق للمدة اللازمة لإجراء التطعيم أو التحصين أو غير ذلك من الإجراءات؟ ويُعتقد أن النص السابق لا يُعطي الحق لوزير الصحة بفرض الحظر الجزئي على جميع المناطق في ليبيا ويرجع ذلك للأسباب الآتية:

1. النص يتحدث عن منع التجول في بعض المناطق وليس منع التجول على جميع المناطق.
2. يتحدث النص على أي إجراء يبتر فرض حظر التجول الجزئي في بعض المناطق وليس على جميع المناطق.

3. إن المشرع الدستوري كفل حرية التنقل صراحةً وذلك في المادة (14) من الإعلان الدستوري الليبي الصادر في: 2011/08/03م، والذي نص علي: "تضمن الدولة حرية التنقل ... " ³، وبالتالي لا يجوز إهدار تلك الحرية إلا بأذن صريح، حيث إن الدستور منح الإنسان الحق المطلق في الانتقال إلا في الأحوال التي ينص فيها القانون على منع ذلك، مثل منع التجول في ساعات معينة في ظل إعلان حالة الطوارئ أو لأسباب أمنية أو في حالة وجود عمليات حربية أو غيرها⁴.

وأيضاً جاءت اللائحة التنفيذية رقم 654 لسنة 1975م الخاصة بالقانون الصحي في مادتها (191) التي تنص على أنه يعزل المرضى أو المشتبه في إصابتهم بأحد الأمراض المعدية في المكان الذي تخصصه السلطة الصحية أو تعزله في منزله إذا تعذر عزله، ووفقاً للمادة (195) للسلطات الصحية اتخاذ التدابير اللازمة لمنع انتشار المرض المعدى من عزل وتطهير وتحصين ومراقبة⁵. وكذلك أكدت اللائحة على منع المصابين من السفر وفقاً للمادة 236 التي تنص أن: "على السلطة الصحية أن تمنع من السفر أي شخص مصاب أو مشتبه في إصابته بمرض معدى ... ويجوز السماح للشخص المسافر الى الخارج والذي يوضع تحت المراقبة بمواصلة رحلته".

وبهذا لجأت الدولة الى المرسوم بالقانون رقم 5 لسنة 1955م بشأن حالة الطوارئ بهدف تطبيق حظر التجول الجزئي لمنع تفشي وباء فايروس كورونا المستجد، حيث أن القانون الصحي رقم 106 كما بيّنا لا يعطي للدولة الحق في فرض حظر التجول الجزئي على جميع مناطق ليبيا وإنما حظر التجول في بعض المناطق، مما دفع الدولة إلى إصدار قرار حظر التجول الجزئي على جميع مناطق ليبيا استناداً على القانون رقم 5 لسنة 1955م بشأن حالة الطوارئ الذي ينظم شؤون البلاد أثناء الظروف الاستثنائية التي تقع نتيجة ظواهر طبيعية شديدة أو أوبئة ومن تم يُتخذ لمواجهة مجموعة من التدابير والإجراءات المناسبة للظروف الصحية الواقعة في البلاد وبالقدر الذي يكفي لتفادي خطر الوباء من دون أي إفراط أو تفريط، حيث يستوجب ذكر سبب الإعلان و تحديد النطاق الجغرافي الذي يسري عليه إعلان الطوارئ داخل البلاد، وتحديد مواعيد معينة لفتح المحال العمومية وكذلك تقييد التجول في مواعيد معينة تحددها السلطات الحكومية⁶.

وعلى مستوى السلطات المحلية فإن المشرع منحها صلاحية اتخاذ تدابير للحفاظ على الصحة العامة، حيث منحت المادة (15) ⁷ من القانون رقم (59) لسنة 2012م في شأن نظام الإدارة المحلية صلاحيات خاصة

¹ - قرار المجلس الرئاسي رقم (209) لسنة 2020م بإعلان حالة الطوارئ، الصادر بتاريخ: 2020/03/17م.

² - يراجع قرار وزير الصحة رقم (654) لسنة 1975م بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الصحي، منشور على الموقع الإلكتروني: seha.ly القوانين واللوائح، تاريخ الدخول: 2022/04/27م، ص 77 وما بعدها.

³ - الجريدة الرسمية، العدد (1)، السنة الأولى، 2012م، ص4.

⁴ - د. خالد فايز الحويلة، الأدوات الدستورية والتشريعية لمواجهة وباء فايروس كورونا المستجد في النظام القانوني الكويتي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، ملحق خاص، العدد (6) يونيو 2020م، ص269.

⁵ - قرار وزير الصحة رقم (654) لسنة 1975م بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الصحي، مرجع سابق، ص 77 وما بعدها.

⁶ - الجريدة الرسمية للمملكة المتحدة، العدد 3 بتاريخ 31 يناير 1956م، ص5 وما بعدها.

⁷ - الجريدة الرسمية، العدد (15)، السنة الأولى، 2012م، ص889.

للمحافظ بأن ينفذ بالطريق الإداري التدابير اللازمة لمعالجة المواقف الخطيرة والمفاجئة، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة (ب) من ذات المادة بفرض تدابير الحجر الصحي وتنفيذه، والبدء بمكافحة الأوبئة، غير أن هذا التدبير جاء مؤقتاً إلى حين مباشرة جهات الاختصاص لمسؤولياتها، وشريطة إبلاغ وزير الحكم المحلي بالخصوص، وفي ذات السياق فإن قانون الإدارة المحلية جاء خالياً من منح السلطات البلدية أي اختصاص لضبط الصحة العامة عدا ما نصت عليه الفقرة (هـ) من المادة (26) باختصاص المجلس البلدي مراقبة البيئة والصحة العامة¹، وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم (9) لسنة 2013م بتعديل القانون رقم (59) لسنة 2013م في شأن نظام الإدارة المحلية قد نقل مؤقتاً الاختصاصات والصلاحيات المسندة لمجلس المحافظة إلى مجلس البلدية وعميد البلدية²، وهذا ما استندت عليه المجالس البلدية عند قيامها باتخاذ تدابير لمواجهة جائحة كورونا وإصدارها عدداً من القرارات التي تهدف لضبط الصحة العامة داخل نطاق البلدية.

ومن الناحية الجنائية فإنه في حال مخالفة التدابير الاحترازية التي تُتخذ لمواجهة مخاطر الوباء أثناء حالة الطوارئ يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه أو بإحدى العقوبات، ويجوز للسلطات الصحية المختصة وفق المادة 244 عند وصول أي سفينة أو طائرة أو قطار أو عربة أو أي وسيلة نقل أخرى أن تنقل أو تعزل أي شخص مصاب بمرض معدٍ يكون قادماً عليها، كما نصت المادة 245 يجوز للسلطة الصحية أن تضع تحت المراقبة أي شخص مشتبه في إصابته يكون قادماً بأي وسيلة نقل ويجوز أن تستمر المراقبة حتى نهاية مدة الحضانة المناسبة، المدة التي قررت السلطات الصحية وهي 14 يوم قابلة للتمديد³.

ولا يجوز مخالفة الإجراءات الصحية المتبعة لأن مخالفتها ترتب جزاءً جنائياً مثل قانون العقوبات الذي تنص مادته 467 على أن كل من خالف أمراً مشروعاً أصدرته السلطة حفاظاً للعدالة أو السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز شهراً أو بغرامة لا تتجاوز خمسة جنيهات⁴، كما أن المادة 136 من القانون الصحي تنص على أنه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز 200 دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف تدابير الحجر الصحي التي تحدد وفقاً لأحكام هذا القانون أو اللوائح الصادرة بمقتضاه⁵.

وبناءً على ما سبق نجد أن الدولة استندت في إعلان حظر التجول الجزئي إلى المرسوم بقانون رقم 5 لسنة 1955م بشأن إعلان حالة الطوارئ، ويتضح ذلك بأن قرار حظر التجول بشأن التجول رقم 215 لسنة 2020م الذي أصدره المجلس الرئاسي جاء بالاستناد إلى المرسوم المشار إليه.

ومن ذلك نجد أن الدولة لجأت إلى بعض قوانين الضبط التشريعي منذ بداية جائحة كورونا مثل: القانون رقم 106 لسنة 1973م بشأن إصدار القانون الصحي وقانون الطوارئ، وكذلك ما منحه قانون الإدارة المحلية من صلاحيات محددة للمجالس البلدية لمواجهة الوباء، ويُعتقد أن تلك القوانين وحدها ليست كافية بالتصدي لتلك الجائحة، مما دفع الدولة للجوء إلى اتخاذ إجراء آخر بصدد ذلك وهي لوائح الضبط الإداري

الفرع الثاني الضبط الإداري

من التدابير التي يمكن للدولة اتخاذها لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد لوائح الضبط الإداري ونعني بها اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية ويترتب عليها تقييد حقوق وحريات الأفراد من أجل حماية الصيانة النظام العام⁶.

وتهدف تدبير الضبط الإداري والتي تصل إلى حد تعطيل العديد من الحريات إلى حماية الصحة العامة في المجتمع من خطر انتشار وباء فيروس كورونا والحدّ من انتشاره، حيث اتخذت الدولة العديد من التدابير الوقائية التي تندرج ضمن مهام الضبط الإداري للحفاظ على الصحة العامة باعتبارها مظهر من مظاهر النظام العام الذي يتعين على السلطات الإدارية المختصة فرض قيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الأفراد عن طريق القرارات التنظيمية أو الفردية بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد والنتيجة عن انتشار وباء فيروس كورونا، على اعتبار أن السلطات الإدارية المختصة بتدابير الضبط صاحبة الصفة الأصلية

¹ - نفس المرجع السابق، ص 893.

² - الجريدة الرسمية، العدد (07)، السنة الثانية، 2013م، ص 433.

³ - القانون رقم (106) لسنة 1973م بإصدار القانون الصحي، مرجع سابق، ص 198.

⁴ - قانون العقوبات الليبي، منشور على الموقع الإلكتروني، security-legislatoin.ly، تاريخ الدخول: 2022/04/30م.

⁵ - القانون رقم (106) لسنة 1973م بإصدار القانون الصحي، مرجع سابق، ص 220.

⁶ - د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 596.

في ضمان حق الحياة كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق الفردية والجماعية بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبطة بالحق في الصحة¹.

وسلطة الضبط الإداري وهي بصدد ممارسة تلك السلطة يجب أن يكون هدفها دائماً وأبداً هو حماية النظام العام بصورة التقليدية والذي يقتصر على حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ويرجع السبب في ذلك إلى أن نشاط الضبط الإداري يتسم بقدر كبير من الخطورة؛ لما يترتب عليه من فرض قيود على حريات الأفراد، وبناءً على ذلك فإن المبرر الوحيد لاستخدام السلطة لوائح الضبط لتقييد حقوق وحريات الأفراد هو حماية وصيانة النظام العام، وإلا كان العمل الصادر من قبلها غير مشروع لخروجه عن الغاية التي حددها القانون لإجراءات الضبط الإداري².

كما أنه يجب على السلطة وهي بصدد المحافظة على النظام العام عن طريق لوائح الضبط بأن توازن ما بين ضمان حرية الأفراد والمحافظة على النظام العام، خاصة أن الدولة اليوم تملك اللجوء إلى لوائح الضبط لمواجهة أزمة وباء فيروس كورونا المستجد، وذلك من أجل تحقيق مصلحة عامة تتعلق بحماية النظام العام متمثلة في حماية الصحة العامة والأمن العام، وبالتالي يحق للدولة إصدار اللوائح اللازمة التي من شأنها مكافحة وباء فيروس كورونا والحد من انتشاره³.

وبعد إعلان منظمة الصحة العالمية بتاريخ 2020/03/11م، أن فايروس كورونا المستجد وباءً عالمياً، وذلك بسبب سرعة الانتشار، وتزايد عدد المصابين بصورة سريعة ومخيفة مما جعل دول العالم تستنفر جميع امكانياتها لمواجهة ذلك الفايروس والحد من انتشاره، وكانت دولة ليبيا من الدول التي سارعت في اتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة للحد من انتشار الفايروس، حيث أصدر المجلس الرئاسي القرار رقم 209 لسنة 2020م بشأن إعلان حالة الطوارئ الصحية بتاريخ 2020/03/17م، حيث نصت المادة الأولى على أن "تعلن حالة الطوارئ على كامل التراب الليبي في مواجهة المخاطر التي تهدد وحدة البلاد وحياة المواطنين، والتي تفاقمت وطلنتها بظهور وباء فيروس كورونا المستجد في أنحاء العالم"⁴.

ونصت مادته الثانية على أن "تسخر جميع الامكانيات والموارد العامة وكذلك الخاصة عند الضرورة لمواجهة مقتضيات حالة الطوارئ وأيضاً تُعد فترة إعلان حالة الطوارئ قوة قاهرة وتترتب بموجبها كافة الآثار القانونية عن حصول هذه الحالة في أي تشريع نافذ وكل الاجراءات التي تتخذ بشأن حالة الطوارئ تكون بقرار من رئيس المجلس الرئاسي"⁵.

ومن خلال ذلك نعتقد أن الدولة تملك وفقاً للوائح الضبط الإداري إصدار قرارات تتعلق بالخطر الجزئي دون الاستناد إلى أي من القانون رقم 106 بإصدار القانون الصحي ولا القانون رقم 11 بشأن الدفاع المدني، حيث إن الخطر الجزئي هو تطبيق صحيح لسلطة الضبط الإداري من أجل حماية الصحة العامة باعتبارها أحد صور النظام العام التقليدية، إذ يترتب عليه تقييد حرية الأفراد بالتنقل من أجل منع تفشي وباء فايروس كورونا والحد من انتشاره.

وهذا ما نص عليه قرار المجلس الرئاسي رقم 215 لسنة 2020م المؤرخ في: 2020/3/21م بشأن إعلان حظر التجول من الساعة السادسة مساءً إلى الساعة السادسة صباحاً، واستثنى منه الأعمال ذات الطبيعة السيادية والأمنية والصحية والبيئية والكهرباء والطاقة والاتصالات والشحن إضافة لإقفال عام استثنى منه محال المواد الغذائية والصيدليات ومحطات الوقود والمخابز أثناء ساعات السماح، وهذا يعني إطلاق يد الإدارة في اتخاذ كافة التدابير التي تراها مناسبة لحماية الأفراد من الخطر الذي يهدد حياتهم وأمنهم وسلامتهم، ومثل إقرار حالة الإقفال العام ومنع التجول وإيقاف التراخيص ومنع التجمعات ومصادرة الصحف و فرض الرقابة على الاتصالات والاستيلاء على أي وسائل النقل أو مود للتموين أو غيرها، وصد أعمال العنف بالقوة وصلاحيه القبض والتفتيش وغيرها، وهذا ما صدر كجزء من قرار حظر التجول، وأيضاً جاء في قرار المجلس الرئاسي رقم 218 لسنة 2020م في الفقرة الأخيرة إشارة إلى العقوبات التي يمكن اتخاذها عند مخالفة قرار حظر التجول حيث نصت المادة (8) من قانون الطوارئ فرض عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على ثلاثة

¹ - د. سمير أيت ارجدال، تدخل السلطات العمومية في ظل حالة الطوارئ المعلنة، مقاربة قانونية حقوقية، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد-19، العدد 17، أبريل 2020، ص 33.

² - د. شيماء الشاوي، نظرات قانونية حول فيروس كورونا المستجد - كوفيد 19، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد-19، العدد 17، أبريل 2020، ص 90.

³ - د. يسري العصار، القانون الإداري - النشاط الإداري، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2016، ص 139.

⁴ - د. مصطفى أبوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص 194.

⁵ - قرار المجلس الرئاسي رقم 209 لسنة 2020م، بإعلان حالة الطوارئ.

سنوات وبغرامة لا تزيد عن مائة دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أحكامه أو القرارات التي صدرت وفقاً له، مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو غيره من القوانين، بما يعني أن هذه العقوبة موحدة لكل من يخالف أي بند من بنود القرار المتعلق بالإغلاق التام وحظر التجوال الجزئي، مع احتفاظ الدولة بحقها في مفاضة المخالفين عن أي جريمة أخرى ارتبطت بكسر قرار الحظر والأغلاق¹.

كما منح المشرع الليبي للسلطات الصحية عند وصول أي سفينة أو طائرة أو قطار أو عربة أو أية وسيلة نقل أخرى أن تنتقل أو تعزل أي شخص مصاب بمرض معدٍ يكون قادماً عليها، كما نصت المادة (245) بأنه: "يجوز للسلطة الصحية أن تضع تحت المراقبة أي شخص مشتبه في إصابته يكون قادماً بأي وسيلة نقل، ويجوز أن تستمر المراقبة حتى نهاية مدة الحضانة المناسبة"، المدة التي قررت السلطات الصحية وهي أربعة عشر يوماً قابلة للتمديد².

بل إن المشرع الليبي رتب عدداً من العقوبات عند مخالفة هذه التدابير وفق لقانون العقوبات التي تنص مادته (467) على أن: "كل من خالف أمر مشروعي أصدرته السلطة حفاظاً للعدالة أو السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز شهراً أو بغرامة لا تتجاوز خمسة جنيهات"³، كما أن المادة (136) من القانون الصحي تنص على أنه: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز مائتي دينار أو بإحدى آتين العقوبتين، كل من خالف تدابير الحجر الصحي التي تتخذ وفقاً لأحكام هذا القانون أو اللوائح الصادرة بمقتضاه"⁴.

وبناءً على ما سبق نجد أن لوائح الضبط الإداري من الإجراءات والتدابير الاحترازية المهمة لمواجهة جائحة كورونا، حيث تملك الدولة في ظل هذه الجائحة سلطات واسعة تبرر لها اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة وباء فيروس كورونا، والحد من انتشاره، على أن تخضع تلك القرارات في النهاية لرقابة القضاء الإداري متى ما تم الطعن عليها بالإلغاء.

المطلب الثاني

صلاحيات السلطة التنفيذية الاستثنائية في مواجهة فيروس كورونا

الأصل العام هو تحديد الاختصاصات للسلطتين التشريعية والتنفيذية، بحث لا تعدي سلطة على اختصاص الأخرى، ولكن في ظل الظروف الاستثنائية فإن المشرع الدستوري أجاز منح بعض السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية لمواجهة ظرف طارئ تمر به البلاد، وفي هذا المطلب سوف ندرس تلك الاستثناءات في فرعين وفق التالي:

الفرع الأول

إعلان الأحكام العرفية

من الأدوات الدستورية التي يحق للدولة اللجوء إليها في مواجهة وباء فيروس كورونا هي إعلان الأحكام العرفية، وفي ليبيا وعند تتبع النصوص الدستورية نجد أن دستور الاستقلال عام 1951م نص في المادة 64 على أنه "إذا طرأت أحوال استثنائية، تتطلب تدابير مستعجلة، ولم يكن مجلس الأمة منعقداً، فللملك الحق أن يصدر بشأنها مراسيم يكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة لأحكام الدستور. وتعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له...." كما نصت المادة 70 من دستور الاستقلال على أن "الملك يعلن الأحكام العرفية وحالة الطوارئ، على أن يعرض إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة، ليقرر استمرارها أو إلغاؤها...."⁵، واستناداً عليها صدر مرسوم بقانون الصادر في 05 أكتوبر للعام 1955م، بشأن حالة الطوارئ وتضمن في مادته الأولى تحديد أسباب إعلان حالة الطوارئ والتي من بينها فقرة (ب) إذا حدثت ظواهر طبيعية شديدة أو أوبئة أو غيرها مما يهدد حياة السكان أو أمنهم وسلامتهم....".

كما تضمن المرسوم في المادة الثانية بيان كيفية إعلان حالة الطوارئ والتي اشترطت أن يكون إعلانها وانهاؤها بمرسوم يصدر بناءً على عرض مجلس الوزراء يذكر فيه سبب هذا الإعلان ونطاق سريانه، في حين

¹ - د. طاهر بكرة، مقالاً بعنوان الجرائم والعقوبات في إصدار قانون الطوارئ وفرض حظر التجول، الناشر الصفحة الرئيسية مقالات اقتصادية، <https://sadaly.com>، تاريخ الدخول: 2020/11/19م.

² - يراجع قرار وزير الصحة رقم (654) لسنة 1975م بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الصحي، مرجع سابق، ص 92.

³ - قانون العقوبات الليبي، مرجع سابق.

⁴ - القانون رقم (106) لسنة 1973م بإصدار القانون الصحي، مرجع سابق، ص 220.

⁵ - دستور المملكة الليبية 1951م، منشور على الموقع الإلكتروني، security-legislatoin.ly، تاريخ الدخول: 2022/05/12م، ص 13.

بينت المادة الرابعة التدابير التي يملك المجلس التنفيذي اتخاذها لمواجهة حالة الطوارئ والتي منها: "... تقيد الاجتماعات العامة، ومنع الصحف والنشرات من نشر المواد التي من شأنها أن تؤدي إلى تفاقم أو زيادة الحالة التي أعلنت من أجلها حالة الطوارئ، تحيد مواعدي فتح المحال العمومية وتقييد التجول في مواعيد معينة..."¹. أما الإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011م، جاءت نصوصه خالية من الإشارة إلى تنظيم حالة الطوارئ في الدولة، غير أن التعديل الدستوري رقم (4) لسنة 2012م، قد نص بشكل صريح على اختصاص السلطة التشريعية في إعلان حالة الطوارئ، وذلك وفقاً للمادة السادسة من الإعلان الدستوري بعد التعديل التي نصت على أن: "... تصدر التشريعات عن المؤتمر الوطني العام بأغلبية مائة وعشرين عضواً على الأقل في الموضوعات التالية: أ - ب. إعلان حالة الطوارئ ورفعها..."².

وعند حدوث جائحة كورونا أصدر المجلس الرئاسي الليبي لحكومة الوفاق الوطني القرار رقم (209) لسنة 2020م بشأن إعلان حالة الطوارئ مستنداً في ذلك على المرسوم بقانون الصادر عام 1955م، حيث تضمن القرار إعلان حالة الطوارئ وتسخير جميع الإمكانيات والموارد العامة والخاصة لمواجهة مقتضيات حالة الطوارئ، واعتبرت المادة (3) من القرار بأن فترة إعلان حالة الطوارئ قوة القاهرة، تترتب بموجبها كافة الآثار القانونية عن حصول هذه الحالة في أي تشريع نافذ، في حين قيّدت المادة (4) من القرار بأن تتخذ كل الإجراءات بشأن حالة الطوارئ بقرار من المجلس الرئاسي³.

وحيث إن هذا القرار وإن كان يمثل الأساس في إعلان حالة الطوارئ بشأن مجابهة جائحة فيروس كورونا، غير أن السلطة مُصدرة القرار (التنفيذية) لا تملك بموجبه السلطة المطلقة بشأن تحديد الأحوال والأسباب التي تبيح إعلان الحكم العرفي، إذ يجب أن تكون تلك الأسباب مما تدخل في مفهوم عبارة أحوال الضرورة التي تترتب إعلان الأحكام العرفية⁴، ولهذا فإن القرار استند على المرسوم بقانون لعام 1955م، والذي حدد في الفقرة (ب) من المادة الأولى حالات إعلان حالة الطوارئ والتي من بينها حدوث ظواهر طبيعية شديدة أو أوبئة أو غيرها مما يهدد حياة السكان أو أمنهم أو سلامتهم، حيث يعتبر هذا المسلك من المشرع الدستوري الليبي بشأن إعلان حالة الطوارئ يعكس توجهه إلى جعل الاختصاص بإعلان كل الحالات التي يترتب عليها توسيع اختصاص جهة الإدارة في الظروف الاستثنائية من اختصاص سلطة التشريع العليا⁵.

وهنا نلاحظ أن السلطة التنفيذية عندما أعلنت حالة الطوارئ أغفلت الاستناد على القانون رقم (21) لسنة 1991م بشأن حالة التعبئة، وكذلك القانون رقم (11) لسنة 1971م في شأن الدفاع المدني - نظراً لسريان كليهما - حيث كان من الواجب الاستناد عليهما في إعلان حالة الطوارئ، خاصة أن إدارة الأمن والسلامة مناط بها حماية الأرواح والممتلكات البيئية، والقيادة والتوجيه والإرشاد، ووضع القواعد، ونشر الوعي الوقائي. وفي هذا الصدد فإن القانون 21 لسنة 1991م بشأن إعلان التعبئة قد أورد عدداً من القيود عند إعلان حالة الطوارئ وهي:

أولاً: الأداة التي تملك إعلان حالة الطوارئ، وهي وفقاً لهذا النص تكون من اختصاص السلطة التشريعية وبقرار منها، ولكن ما حدث في إعلان حالة الطوارئ بشأن مجابهة فيروس كورونا تم من قبل المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني - بوصفه يجمع بين صفة رئاسة الدولة والحكومة - ولعل مرد ذلك التداعيات السياسية الحاصلة في ذلك الوقت، وعدم قيام مجلس النواب بممارسة مهامه بإعلان حالة الطوارئ.

ثانياً: الشروط الخاصة بالإعلان، والتي منها حالة الخطر الداخلي المتمثلة في ظهور ما يهدد نظام الحكم، ومثالها انتشار أوبئة أو حدوث كوارث تهدد أمن السكان وسلامتهم.

ثالثاً: تحديد القيد الزمني، إذ بمقتضى قرار إعلان حالة الطوارئ، يستمر العمل بالإجراءات الاستثنائية التي تمنحها، منذ إعلانها بقرار، وإلى حين إعلان الجهة ذاتها زوال أسبابها وانتهاء حالة الطوارئ⁶.

وقد أكدت المحكمة العليا الليبية في حكم لها بتاريخ 11 فبراير 1961م جاء فيه " ومن حيث إن طروء حالة استثنائية يقتضي اتخاذ إجراء لا يتحمل التأخير، مشروط في الدستور، لا يصح بدونه القانون الصادر بطريق المرسوم، إلا أن تقدير أحوال الاستثناء وموجبها من الإجراءات المستعجلة مرده إلى السلطة التنفيذية،

¹ - الجريدة الرسمية للمملكة المتحدة، مرجع سابق، ص5 وما بعدها

² - الجريدة الرسمية، العدد 11، السنة الثانية، 2013م، ص628.

³ - قرار المجلس الرئاسي رقم (209) لسنة 2020م بإعلان حالة الطوارئ.

⁴ - د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1970، ص360.

⁵ - د. سلى الدغلي، حالة الطوارئ: مبرراتها، مشروعيتها القانونية والدستورية، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة بنغازي، العدد 20 فبراير 2018م، ص 120 وما بعدها.

⁶ - الجريدة الرسمية، العدد 22، السنة 29 نوفمبر 1991م.

تحت رقابة البرلمان، فلها في حدود هذه الرقابة، أن تقدر ملاءمة أو عدم ملاءمة استعمال رخصتها التشريعية الاستثنائية، لأنه قد يتعذر على غيرها تقدير هذه الملاءمة تقديراً كاملاً سليماً، لما يحتاج من إحاطة تامة بالظروف والملايسات التي تدعو إلى إصدار مرسوم بقانون، وقد يكون منها ما تقضي مصلحة البلاد العليا بكتمانه¹

وفي مجمل القول يمكن الانتهاء إلى أن المشرع الليبي في تنظيمه حالة الطوارئ ودوافعها، لم يخرج عن المألوف والمعتاد في التشريعات المقارنة، إذ يبدو أنه قد اتفق مع النظم القانونية في تحديد الأسباب العامة وراء إعلان حالة الطوارئ².

ونلاحظ بأن المشرع الليبي قد حدد حالات إعلان الطوارئ والجهة التي تملك الإعلان عنه، والتدابير اللازمة الواجب على السلطة التنفيذية اتباعها عند إعلان حالة الطوارئ، وهذا ما سلكه المجلس الرئاسي عند إعلانه لحالة الطوارئ، بعيداً عن كونه يملك هذا الاختصاص من عدمه، حيث إن حالة الضرورة أوجبت عليه اتخاذ مثل هذا الإجراء مستنداً على مرسوم بقانون ومعتبراً إياه قواعد قانونية عامة تنظم إعلان حالة الطوارئ.

الفرع الثاني

لوائح التفويض التشريعي

من الاختصاصات الاستثنائية أيضاً التي يمكن للسلطة التنفيذية اللجوء إليها في مجابهة وباء فايروس كورونا لوائح التفويض التشريعي، وهي لوائح لها قوة القانون تُصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وهذا النوع من اللوائح لا يصدر إلا إذا كان البرلمان منعقداً³.

ويُعرف التفويض التشريعي في نطاق القانون الدستوري بأنه " تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة، ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض لكي تباشرها عن طريق قرارات لها قوة القانون، مما يترتب عليه بداية أن يكون شكل التفويض كتابية لا شفاهة، وحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود التي يبينها قانون التفويض واكتساب قراراتها خصائص قوة العمل التشريعي⁴. وبذلك فإنه لا يجوز أن يشمل التفويض كافة اختصاصات الأصيل، بل يقتصر على بعضها دون البعض، وأساس ذلك أن الأصيل إذا فوض جميع اختصاصاته إلى غيره يكون قد تعدى هذا التفويض إلى النزول عن هذا الاختصاص، ذلك فإن التفويض المطلق غير جائز⁵.

حيث تتطلب بعض الظروف إصدار قوانين بسرعة، وذلك لمواجهة ظروف معينة، لا سيما الظروف الاستثنائية المتمثلة في الحروب والكوارث الطبيعية والأوبئة والتي تهدد كيان الدولة وأمنها بالخطر، الأمر الذي يستدعي معالجتها من خلال التفويض التشريعي بدلاً من إتباع الإجراءات الدستورية المقررة لسن القوانين⁶. ولما كان التفويض التشريعي يُمثل استثناءً على الأصل العام بممارسة السلطة التشريعية وظيفتها بنفسها، فإن هذا الاستثناء يجب أن يلتزم بالقيود والضوابط التي رسمها الدستور دونما تجاوز، والتي تتركز في خمسة ضوابط وهي:

الأول: أن يكون البرلمان قائماً وأن يصدر عنه قانون التفويض

حيث إن الأصل العام هو ممارسة كل سلطة وظيفتها الدستورية بشكل مستقل، وعدم جواز تنازل أي سلطة عن اختصاصها، إلا أن الاعتبارات التي سبق بيانها قد تستدعي تنازل البرلمان عن جزء من اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية، وهو ما لا يكون إلا بقيام البرلمان، وعدم غيبته، وإصدار قانون التفويض إلى السلطة التنفيذية، ويرى اتجاه من الفقه أنه لا يستلزم دستورياً بقاء البرلمان منعقداً طوال مدة التفويض⁷، في

¹ - طعن دستوري رقم 2 لسنة 5 قضائية، الصادر بتاريخ: 11/02/1961م، مجلة المحكمة العليا الجزء 2/أ، ص88 وما بعدها.
² - د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، مصادره وتطبيقاته الوطنية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009م، ص253.

³ - د. محمد عبدالحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص254.

⁴ - د. عبدالعظيم عبدالسلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1966م، ص36.

⁵ - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991م، ص742.

⁶ - د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 24، العدد الأول، 2008م، ص413..

⁷ - د. عبدالمجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010م، ص177.

حين اشترط اتجاه آخر من الفقه ألا تطول مدة التفويض عن مدة نيابة البرلمان الذي منح التفويض، لكون ذلك يمثل اعتداءً على سلطة البرلمان الجديد¹.

ونعتقد بأن الرأي الأول هو الأقرب للصواب؛ حيث أن التفويض يظل قائماً حتى انعقاد البرلمان الجديد، فيقرر الأخير إلغاء التفويض أو تعديله.

الثاني: تحديد موضوعات التفويض

توجب أغلب الدساتير أن يكون التفويض التشريعي محدداً بموضوع أو موضوعات بالذات، الأمر الذي يتعين معه تحديد موضوعات التفويض تحديداً دقيقاً، فلا يجوز أن يكون التفويض عاماً أو مطلقاً، أو مبهماً في موضوعاته، بل يجب النص على نطاق التفويض بصورة واضحة ومحددة، لا تحتمل التفسير الواسع؛ حتى لا يُعد التعميم بمثابة تنازل البرلمان عن اختصاصه التشريعي، إذ إن عدم تحديد موضوعات التفويض التشريعي على نحو واضح ودقيق يُعطي السلطة التنفيذية المبرر لتجاوز نطاق التفويض، ومن ثم إصدار ما تراه من مراسيم خارج إطار التفويض، الأمر الذي يُمثل اعتداءً على اختصاص المشرع، حيث يجب على السلطة التنفيذية أن تلتزم بنطاق الموضوعات الممنوحة لها بموجب قانون التفويض، حتى تكون اللوائح الصادرة بناءً عليه مشروعة، فإذا خرجت عن نطاق ما هو ممنوح لها في قانون التفويض، فإن هذه اللوائح تضحى غير مشروعة ويمكن الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري².

الثالث: تحديد المدة الزمنية للتفويض التشريعي

يتطلب كذلك إصدار قانون التفويض التشريعي تحديد المدة التي تُمارس فيها السلطة التنفيذية صلاحياتها بإصدار اللوائح التنفيذية، تحديداً واضحاً ودقيقاً، وذلك حتى لا تكون ممارسة الاختصاص الاستثنائي لأجل غير محدد، فيعتبر تنازلاً مطلقاً عن اختصاص التشريع من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، في الموضوعات المحددة في نطاق التفويض، ولذلك فإن عدم تحديد مدة زمنية للتفويض التشريعي في قانون التفويض يجعله تحت شبهة عدم الدستورية، ولا يجوز للبرلمان أن يُطلق العنان للحكومة في تحديد مدة التفويض عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض، أو بانتهاء حدث معين، أو تنفيذ الحكومة لبرنامجها، وإنما يجب أن يكون تحديد مدة التفويض بفترة زمنية مؤرخة، ويرى جانب من الفقه أن ربط مدة التفويض بأحداث معينة مثل انتهاء الحرب، أو نهاية السنة الحالية، أو حتى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب؛ يكون ذلك غير جائز من الناحية الدستورية، حيث ألزم المشرع الدستوري وضع قيد يلزم بممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي من جانب السلطة التنفيذية، لذلك فإن الدستور حريص على تعيين مدة التفويض بوحدات زمنية معروفة ومحددة، حتى لا يتحول إلى تفويض دائم، فلا يجوز ربط سريان التفويض بوقائع وأحداث لا يمكن التنبؤ بموعدها وانتهائها وقت التصريح بالتفويض³.

الرابع: توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية

اشترطت بعض الدساتير توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية لممارسة التفويض التشريعي، حيث يُترك تقدير هذه الحالة للبرلمان، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، ويكون هذا التقدير تحت رقابة القضاء الدستوري، باعتباره الحامي للشرعية الدستورية، وحيث إن البرلمان منعقد ويمارس دوره التشريعي، الأمر الذي كان يتعين معه أن يستأثر بالوظيفة التشريعية، من دون أن يتنازل عن جزءٍ منها لسلطة أخرى؛ لذلك فإن توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية يكون مبرراً لهذا التفويض.

ويؤيد وفقاً لذلك بعض الفقه ضرورة توافر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية بوصفه شرطاً من شروط التفويض التشريعي، باعتبار أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في نطاق التفويض الممنوح لها لا يعود أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية بمهمتها الأصلية في المجال التشريعي، الأمر الذي يستلزم قيام حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي تتطلب تنازل المشرع عن جزء من اختصاصه الأصلي⁴.

وفي هذا الشأن فإن الفقه الدستوري يذهب إلى أن الحرص على استعمال حالة الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، يمكن تفسيره برغبة المشرع في عدم إجازة التفويض التشريعي إلا عند قيام حالة ضرورة نتيجة لبعض الظروف الاستثنائية، في حين يرى البعض أن الضرورة المقصودة هنا هي الضرورة السياسية المرتبطة

¹ - د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م، ص753.

² - د. شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص468.

³ - د. أحمد عبداللطيف إبراهيم السيد - الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية - مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2014م، ص36 وما بعدها.

⁴ - د. سالم محمد سالم الكواري، السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين 2002م، ط1، بدون ناشر، 2008م، ص114.

بالظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة وتقتضي تفويض رئيس الدولة في إصدار قرارات لها قوة القانون، حماية لأمن الدولة وسلامتها، وبمفهوم المخالفة لا تبرر حالة الاستعجال أو الضرورات الفنية وحدها تفويض البرلمان لاختصاصاته لتمارسها بدلاً منه السلطة التنفيذية¹.

الخامس: العرض على البرلمان وتصديقه على اللوائح التفويضية

من ضمن ضوابط قانون التفويض وجوب عرض المراسيم بقوانين (اللوائح التفويضية) على البرلمان خلال المدة التي يحددها قانون التفويض؛ من أجل التصديق عليها بشكل صريح من البرلمان، وعند عدم العرض خلال المدة المحددة، يزول ما كان لها من قوة القانون، وتعتبر لاغية، وأثر الإلغاء هذا يمتد إلى المستقبل، من دون أن يكون له أثر رجعي، وإذا عُرضت المراسيم التفويضية على البرلمان ولم يقرها فإنها تفقد قوتها القانونية بالنسبة إلى المستقبل، من دون أن يؤثر على ما سبق ترتيبه من أوضاع قانونية.

وتكمن أهمية العرض في تأكيد رقابة البرلمان لأداء السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالرخصة المفوضة لها، ولا يمكن أن يتم العرض الحقيقي إلا بتحقيق الغاية منه، والتي تتمثل في أن تلتزم السلطة التنفيذية بإيداع ما قامت به من عمل نتيجة لقانون التفويض، وأن تتم مناقشة هذه الأعمال من قبل السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، وفي ضوء هذه المناقشة يتم التصويت بالموافقة على هذه اللوائح متى ما التزمت بالضوابط التي يحددها قانون التفويض، وبالتالي التصديق على ما قامت به السلطة التنفيذية من أعمال أو عدم الموافقة على اللوائح التفويضية، ووقف آثارها القانونية بالنسبة للمستقبل، ما لم يكن القضاء قد سبق في التصدي بالإلغاء عند عرضها عليه، وسواء أكان ذلك القضاء هو القضاء الدستوري لاختصاصه بنظر مدى دستورية اللوائح، أو القضاء الإداري في معرض نظره لمدى مشروعية هذه اللوائح².

وفي ليبيا فإن الإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011م وتعديلاته جاءت نصوصه خالية من مكنة تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لمجابهة أي أخطار تهدد أمن الدولة وسلامتها، غير أن مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م، قد منح لرئيس الجمهورية بموجب المادة (108) من المشروع حق إصدار قرارات لها قوة القانون، واشترط ذلك حال عدم انعقاد المجلسين (النواب والشيوخ) أو حل مجلس النواب، ويكون إصدار القرارات في حال الضرورة والاستعجال، على أن يتم عرضها مسببة خلال سبعة أيام من تاريخ انعقاد الدورة التالية لمجلس النواب؛ لإقرارها أو إلغائها³.

وفي ذات السياق تجدر الإشارة إلى أن القضاء الدستوري الليبي قد أقر مبدأ التفويض التشريعي في قضية الطعن الدستوري رقم 1 لسنة 52 بقولها: " ... إلا أنه يجوز وفقاً لما هو مستقر عليه في فقه القانون الدستوري وفي حالات استثنائية مثل حالة الضرورة وحالة التفويض التشريعي أن تخول المؤتمرات الشعبية اللجان التنفيذية سن قوانين معينة بشرط ألا ينطوي التفويض على نقل الولاية التشريعية بأكملها أو في جوانبها الهامة إلى اللجان التنفيذية"⁴.

وحيث إن لهذا الأمر أهميته؛ فإنه يتطلب الوضع في الاعتبار وجود نص دستوري يُنظّم حالة التفويض التشريعي في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، وفق ما تحدده القواعد العامة الدستورية ذات الصلة، وبما يمنع إساءة استعمال هذا الحق، وهذا ما سنقوم بإيضاحه ضمن نتائج وتوصيات هذا البحث.

¹ - د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - مرجع سابق، ص 248.

² - أنظر بشأن هذه الآراء، د. حازم صادق، مرجع سابق، ص 758 وما بعدها.

³ - مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م، منشور على موقع المفوضية الوطنية العليا للانتخابات www.hnec.ly، تاريخ الدخول: 2022/05/19م، ص 20.

⁴ - مجلة المحكمة العليا، أحكام المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة، الطبعة الثانية، 2008م، ص 182 - 183.

الخاتمة

تناول البحث دراسة موضوع تدابير مجابهة جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد 19) في التشريع الليبي، حيث أوردنا المطلب الأول لدراسة التدابير القانونية للضبط العام، حيث تم خلاله دراسة الضبط التشريعي، والضبط الإداري، في حين حُصص المطلب الثاني لدراسة صلاحيات السلطة التنفيذية الاستثنائية في مجابهة فيروس كورونا من حيث دراسة إعلان الأحكام العرفية، ولوائح التفويض التشريعي، ومن خلال ذلك توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج التوصيات وهي كالتالي:

أولاً: النتائج

1. تُعطي قواعد الضبط التشريعي السلطة التنفيذية الصلاحيات الاستثنائية لمجابهة الوباء مثل عزل المصابين أو المشتبه في إصابتهم، واتخاذ إجراءات العزل الإجباري، وعزل المناطق التي تظهر بها حالات مرضية تهدد الصحة العامة.
2. تُحول قواعد الضبط التشريعي الحكومة إعلان منع التجول ومنع الاجتماعات العامة، واتخاذ أي تدابير أخرى تراها ضرورية لمكافحة الوباء.
3. رتب القانون الجنائي الليبي وأحكام القانون الصحي عدداً من العقوبات حيال المخالفين لتدابير مجابهة الوباء التي تفرضها الدولة.
4. استند المجلس الرئاسي الليبي باعتباره يمثل السلطة التنفيذية في ذلك الوقت (2020م) عند إعلانه حالة الطوارئ على أحكام القانون بمرسوم رقم (5) لسنة 1955م بشأن إعلان حالة الطوارئ وفرض حظر التجول الجزئي على مناطق ليبيا.
5. تضمنت نصوص دستور المملكة الليبية لعام 1951م منح الصلاحية للسلطة التنفيذية بشأن إعلان الأحكام العرفية من خلال إصدار مراسيم بقانون في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب حالة الاستعجال ذلك، في حين جاء الإعلان الدستوري الليبي لسنة 2011م خالياً من أي نصوص تنظم ذلك.
6. أغفلت السلطة التنفيذية في ليبيا عند إعلانها لحالة الطوارئ بموجب قرار المجلس الرئاسي رقم (209) لسنة 2020م الاستناد على القانون رقم (21) لسنة 1991م بشأن حالة التعبئة، على الرغم من سريان القانون، وهو المعني بتنظيم تدابير مواجهة حالة الطوارئ.
7. لم ينظم المشرع الدستوري الليبي حالة التفويض التشريعي، في حين أن أغلب الدساتير نظمت ذلك ووضعت لها عدداً من الضوابط وهي:
 - أن يكون البرلمان قائماً عند إصدار التفويض.
 - تحديد الموضوع.
 - تحديد المدة الزمنية.
 - توفر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية.
 - العرض على البرلمان والمصادقة على اللوائح.
 -

ثانياً: التوصيات

توصي هذه الدراسة عند صياغة الدستور الليبي، وضع التدابير التي من شأنها تمكين السلطة التنفيذية من مجابهة حالات الطوارئ وعلى الأخص التي تهدد أمن وسلامة المواطن، وتهدد الصحة العامة، على أن يتم إحاطة هذه التدابير بالقيود التي تمنع السلطة التنفيذية من التعسف في استعمال هذا الحق، ومن هذه الأدوات والتدابير (الضبط التشريعي والإداري، وحالة إعلان الأحكام العرفية، والتفويض التشريعي).

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

1. د. أحمد عبداللطيف إبراهيم السيد - الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية - مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2014م.
2. د. الشافعي محمد بشير، قانون حقوق الإنسان، مصادره وتطبيقاته الوطنية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009م.
3. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م.
4. د. سالم محمد سالم الكواري، السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين 2002م، ط1، بدون ناشر، 2008م.
5. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984م.
6. - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991م.
7. د. شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م.
8. - د. عبدالعظيم عبدالسلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1966م.
9. د. عبدالمجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010م.
10. د. محمد عبدالحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص254.
11. د. محمد رفعت عبدالوهاب، مبادي وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002م.
12. د. مصطفى أبوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.
13. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1970م.
14. د. يسري العصار، القانون الإداري - النشاط الإداري، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، الكويت، 2016م.

ثانياً: الدوريات العلمية

1. د. خالد فايز الحويلة، الأدوات الدستورية والتشريعية لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد في النظام القانوني الكويتي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، ملحق خاص، العدد (6) يونيو 2020م.
2. د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 24، العدد الأول، 2008م.
3. د. سلوى الدغيلي، حالة الطوارئ: مبرراتها، مشروعيتها القانونية والدستورية، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، جامعة بنغازي، العدد 20 فبراير 2018م.
4. د. سمير أيت ارجدال، تدخل السلطات العمومية في ظل حالة الطوارئ المعلنة، مقارنة قانونية حقوقية، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد-19، العدد 17، أبريل 2020م.
5. د. شيماء الشاوي، نظرات قانونية حول فيروس كورونا المستجد - كوفيد 19، مجلة الباحث، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد-19، العدد 17، أبريل 2020م.
6. د. طاهر بكرة، مقالاً بعنوان الجرائم والعقوبات في إصدار قانون الطوارئ وفرض حظر التجول، الناشر الصفحة الرئيسية مقالات اقتصادية <https://sadaly.com>.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

1. القانون رقم (106) لسنة 1973م بإصدار القانون الصحي، منشور على منتدى قوانين الشرق .EASTLAW.COM
2. قرار وزير الصحة رقم (654) لسنة 1975م بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون الصحي، منشور على الموقع الإلكتروني: seha.ly القوانين واللوائح.
3. قانون العقوبات الليبي، منشور على الموقع الإلكتروني، security-legislato.in.ly.
4. دستور المملكة الليبية 1951م، منشور على الموقع الإلكتروني، security-legislato.in.ly.
5. مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م، منشور على موقع المفوضية الوطنية العليا للانتخابات www.hnec.ly

رابعاً: تشريعات وأحكام

1. الجريدة الرسمية للمملكة المتحدة، العدد 3 بتاريخ 31 يناير 1956م.
2. الجريدة الرسمية، العدد 22، السنة 29 نوفمبر 1991م.
3. الجريدة الرسمية، العدد (1)، السنة الأولى، 2012م.
4. الجريدة الرسمية، العدد (15)، السنة الأولى، 2012م.
5. الجريدة الرسمية، العدد (07)، السنة الثانية، 2013م.
6. الجريدة الرسمية، العدد 11، السنة الثانية، 2013م.
7. مجلة المحكمة العليا الجزء 2/أ.
8. مجلة المحكمة العليا، أحكام المحكمة العليا بدوائرها مجتمعة، الطبعة الثانية، 2008م.