



تعدد التشريعات الوظيفية وأثرها على الأمن القانوني

م.د.هدى يحيى يونس

كلية الحقوق / جامعة تكريت

The multiplicity of functional legislations and their impact on legal security

Assistant Professor Hoda Yahya Younis

College of Law / Tikrit University

المستخلص: التشريعات الوظيفية من أهم التشريعات حساسية بالنسبة للأمن القانوني، وذلك لكونها تتال من الحقوق المكتسبة بطرق مشروعة، وكونها تتال من المراكز القانونية للموظفين، الذين تمثل الوظيفة مصدر دخلهم الأساسي، ومن ثم يلجأون إلى رفض الإعتداء عليها من خلال طرق عنيفة مثل الإضرابات والإعتصامات والمظاهرات. وهناك أسباب مختلفة للتعدد الوظيفي، منها الأسباب الداخلية، التي تتعلق بالظواهر الإجتماعية التي تحتاج إلى تقنين، والتقدم التكنولوجي الذي أحدث العديد من الأنشطة التي تحتاج إلى تقنينها، علاوة على الأسباب الخارجية، مثل الإتفاقيات الدولية، والتوجيهات التي تصدرها الجهات المالية المانحة للدول التي تطلب منها قروض، مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي. وللأمن القانوني متطلبات يجب على الأنظمة القانونية مراعاتها، مثل عدم رجعية القاعدة القانونية، إحترام الحقوق المكتسبة، مبدأ الثقة المشروعة، تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية، فلا يجوز تطبيقه بأثر رجعي ما دام يمس بالمراكز القانونية للأفراد الذين تم تطبيق هذا القانون عليهم. وأخيراً، عملت الأنظمة القانونية على تحقيق الأمن القانوني للموظف، من خلال أساليب وقائية وأخرى علاجية تتمثل الأساليب الوقائية في الصياغة التشريعية الجيدة للنصوص القانونية، من خلال وكالة أو مصلحة مركزية متخصصة تقوم بذلك، بما يسهل على المخاطبين بأحكام القانون القيام بها، ونشر هذه القوانين بصورة مستمرة، حتى يتسنى علم المخاطبين بأحكامه بهذا القانون. أما

الوسائل العلاجية فتتمثل في الحد من تطبيق الأثر الرجعي للأحكام بعدم الدستورية، بما يكفل إستقرار المراكز القانونية، والحقوق المكتسبة بصورة مشروعة. الكلمات المفتاحية: الوظيفة، الامن، التشريعات.

Abstract: Functional legislation is one of the most sensitive legislations for legal security, because it infringes on rights acquired through legitimate means, and because it infringes on the legal status of employees, for whom the job is the main source of income, and therefore they resort to rejecting the attack on it through violent means such as strikes, sit-ins and demonstrations. There are various reasons for functional multiplicity, including internal reasons related to social phenomena that need to be regulated, and technological progress that has created many activities that need to be regulated, in addition to external reasons, such as international agreements, and directives issued by financial donors to countries that request loans from them, such as the World Bank and the International Monetary Fund. Legal security has requirements that legal systems must take into account, such as the non-retroactivity of the legal rule, respect for acquired rights, the principle of legitimate trust, and restricting the retroactive effect of a ruling of unconstitutionality, as it may not be applied retroactively as long as it affects the legal status of individuals to whom this law was applied. Finally, the legal systems worked to achieve legal security for the employee, through preventive and therapeutic methods.



Preventive methods are represented in the good legislative formulation of legal texts, through a specialized central agency or interest that does this, in a way that facilitates the implementation of the provisions of the law by those addressed by it, and the continuous publication of these laws, so that those addressed by it are aware of its provisions by this law. As for therapeutic methods, they are represented in limiting the retroactive application of rulings of unconstitutionality, in a way that ensures the stability of legal positions and rights acquired in a legitimate manner. **Keywords:** job, security, legislation.

المقدمة

تعد التشريعات الوظيفية أكثر مساساً بوجود الأفراد، لكون الوظيفة في كثير من الأحيان تشكل مصدر الدخل الأساسي بالنسبة لهم، ومن ثم فإن تعدد هذه التشريعات يؤدي إلى تعارضها وتضارب نصوصها في كثير من الأحيان، وهو ما ينتج عنه إخلالاً بالأمن القانوني لهؤلاء الأفراد، الذي ينال من حقوقهم المشروعة التي نصت عليها المواثيق الدولية، وما يزيد من خطورة الأمر لجوء العامل أو الموظف المعتدى على أمنه القانوني إلى وسائل عنيفة لاستعادة حقه في ظل تعنت من جانب الإدارة، مثل الإضراب والمظاهرات والإعتصامات. ويتخذ عدم الأمن القانوني الذي يحدثه التضخم التشريعي مظاهر مختلفة، منها: المساس بالمراكز القانونية المستقرة والحقوق المكتسبة، التي تتسم بمشروعية وسائل إكتسابها، مثل القوانين والقرارات والأحكام القضائية واجبة النفاذ، فقدان الثقة أو التوقعات المشروعة في قوانين الدولة ونظامها القانوني، تعرض هؤلاء الموظفين لمفاجآت لم تكن في حساباتهم.

وهناك من الأسباب التي دعت إلى التعدد أو التضخم التشريعي، منها الأسباب الداخلية، نتيجة تعدد الأنشطة البشرية، والإحتياجات التي تفرضها ظروف المجتمع، أو عوامل خارجية، مثل الإتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة.

وإزاء هذا الأمر فقد لجأت الدول إلى تبني حلولاً وقائية وأخرى علاجية لمشكلة الأمن القانوني، ومن الحلول الوقائية لمشكلة الأمن القانوني اللجوء إلى وكالة مركزية متخصصة لصياغة القوانين، بما يمكنها من مراعاة الإعتبارات اللغوية، التشاور مع الجهات المختصة، الجهات التي تطلب القانون، دراسة الظاهرة والحاجة الإجتماعية التي تستدعي التدخل التشريعي، أما الأسلوب العلاجي فيتمثل في التقليل من الأثر الرجعي للأحكام بعدم الدستورية إذا كان من شأنه المساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد نتيجة إلغاء نص قانوني لمخالفته لأحكام الدستور.

مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة الدراسة في كون تعدد الشريعات الوظيفية، وإن كانت ضرورة فرضتها عوامل خارجية وأخرى داخلية، قد أدى إلى إختلال الأمن القانوني، وتضمن التشريعات المختلفة التي تعالج موضوع أو موضوعات مرتبطة لقواعد متناقضة، يترتب عليها تضارب الأحكام القضائية التي تستند إليها، فضلاً عن كون هذا التعدد التشريعي قد أدى إلى الإخلال بالمراكز القانونية للأفراد في بيئة العمل، فضلاً عن المساس بالحقوق المكتسبة التي حصل عليها الأفراد في بيئة العمل، وهو ما تسعى الدراسة الحالية إلى بحثه وتأسيس أسبابه.

منهجية الدراسة: في سبيل تحقيق الدراسة لأهدافها فقد إستخدمت المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل نصوص القانون ذات الصلة بالتشريعات الوظيفية وأثرها على الأمن القانوني، ومقارنتها بالتشريعات المقارنة وهي (مصر وفرنسا)، من أجل تشخيص مظاهر الخلل في الأمن القانوني بسبب تعدد التشريعات الوظيفية، العمل على تقديم الحلول المناسبة لها، عسى أن

تسهم في سد الفجوة الحادثة ما بين ضرورة مواكبة التكنولوجيا وبين ضرورة تحقيق الأمن القانوني.

هيكلية الدراسة: تتكون الدراسة من ثلاثة مباحث وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: نشأة مبدأ الأمن القانوني: الأهمية والأسباب

المبحث الثاني: أثر التعدد التشريعي على الأمن القانوني في المجال الوظيفي

المبحث الثالث: دراسة تطبيقية لتأثير التعدد التشريعي على الأمن القانوني

المبحث الأول: نشأة مبدأ الأمن القانوني: الأهمية والأسباب: كانت نشأة مبدأ الامن القانوني نشأة قضائية، وإن كان فقهاء القانون العام قد تبناها منذ ثلاثينات القرن الماضي، عندما أدركوا أهمية هذا المبدأ في استقرار النظام الإجتماعي والإقتصادي في الدولة، ووضعوا له تعريفاً، وسواء صدق هذا التعريف أم ذلك، فإن ذلك لا ينال من أهمية هذا المبدأ في إستقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي حصل عليها الموظف بطريق مشروع، من نص قانون، أو حكم قضائي أو قرار، وهو ما نعالجه في المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف مبدأ الأمن القانوني: كان نشأة فكرة الأمن القضائي من ابتكار القضاء، إذ تدين فكرة الأمن القانوني بوجودها إلى المحكمة العليا الألمانية التي أنشأت واقرت هذا المبدأ في حكمها الصادر عام ١٩٦١، وإن لم يتم النص عليه في القانون الأساسي، أو ما يعرف بدسترة النص. وإذا كانت نشأة فكرة الأمن القانوني هي نشأة قانونية، إلا أن الفقه قد أسهم بدور في نشأتها، فقد كان المؤلف الألماني Gustav Radbruch أول من استخدم مفهوم الأمن القانوني في ثلاثينيات القرن الماضي، الدعوة إلى تبني القضاء والمشرع لفكرة الأمن القانوني^(١)،

^(١)(Martin Nadeau, Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien : les pistes du droit européen, Article, 40 R.D.U.S (2009-10), p.525.

خاصة وأنه قد وجد سنداً لرأيه في عدد من المواثيق الدولية التي لها قيمة معنوية أو أدبية لدى الدول، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨، الذي إستوتحت معه معظم الدول قوانينها، وقد نص في مادته الثالثة على أن لكل إنسان الحق في الحياة والحرية والأمن، كذلك المادة ٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، التي نصت على أن لكل إنسان الحق في الحرية والأمن. وهناك جملة من المعايير التي يجب أن يأخذها المشرع في الإعتبار، منها ألا يؤدي التشريع الجديد إلى الإخلال بالنظام القانوني النافذ.^(١)

ومع بروز قيمة وأهمية الأمن القانوني في الحفاظ على المراكز القانونية للأفراد، فقد عمل المشرع في العديد من الدول على دسترة هذا النص، أي النص عليه في صلب الدستور، فجدد وقد تحقق ذلك من خلال النص عليه في المادة ٢٠ من النظام الاساسي لألمانيا، الفقرة الثالثة من الفصل التاسع من الدستور الأسباني الصادر في ٢٧ ديسمبر ١٩٧٨، بقولها "الدستور يضمن مبدأ الشرعية....والأمن القانوني، مسؤولية السلطات العامة، الحماية ضد أي عمل تعسفي يصدر من جانبهم"^(٢)، وذلك بعد أن أدرك المشرع قيمة الأمن القانوني في تلبية إحتياجات المجتمع في حماية المراكز القانونية، وإستقرار النظام الإجتماعي، بما إعتبر الأمن القانوني أحد عناصر الأمن القومي^(٣)، بل وأحد عناصر النظام العام، أو مجموعة القيم التي يسعى المشرع إلى الحفاظ عليها، متبنياً تعريفاً أوسع للنظام العام، لا يقتصر فقط على عناصر النظام العام الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)، وهو أمر محمود للمشرع، وقد إعتنق تعريفاً للنظام العام يشتمل الأمن العام الإقتصادي والإجتماعي، بل وجد في فرنسا النظام العام الأخلاقي، الذي هو جزء من النظام العام، يهدف إلى الحفاظ على القيم الأخلاقية

^(١)Cherneva B. Ivaylova, Legal Security as a Principle in Lawmaking, Globalization, the State and the Individual, No 2(14)/2017, p.26.

^(٢)(Serge Morard, La sécurité juridique en droit public français, une illusion conceptuelle ?, Revue du Notariat, Vol. 110(2), 2008, p.414.

^(٣) بوبعاية كمال- والى عبد اللطيف: الأمن القانوني في التشريع الجنائي الجزائري، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد ٣، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٣٢٩.

في المجتمع، وإن كنا لم نجد في الدساتير العربية نصاً يكرس مبدأ الأمن القانوني، ربما لحدائثة هذا المبدأ بالنسبة للأنظمة القانونية العربية.

وإزاء هذه الأهمية للأمن القانوني، فقد كان من الأهمية بمكان تعريف الأمن القانوني، فقد عرف جانب من الفقه الأمن القانوني بأنه حق كل فرد في الشعور بالأمان تجاه القانون، أو القواعد القانونية، واستقرارها، وعدم تعرضها للتغيير المفاجئ الطارئ عليها، أو الثبات النسبي في العلاقات القانونية، ومن ثم استقرار العلاقات والمراكز القانونية لهؤلاء الأفراد المخاطبين بنص القانون أو اللائحة، وهو ما يشكل أحد مظاهر دولة القانونية.^(١) في حين عرف بيازون الأمن القانوني بأنه النموذج الذي يمكن للأفراد من خلاله معرفة حقوقهم، والفهم المعقول للنتائج القانونية أفعالهم وسلوكياتهم، ويحترم النتائج المشروعة التي يتطلع الأفراد إلى تحقيقها.^(٢)

وعرفه جانب آخر من الفقه المصري بأنه نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وإستقرار المراكز القانونية، بغرض شيوع الطمأنينة والإستقرار بين أطراف العلاقة القانونية، سواء كانت أشخاص قانونية خاصة أم عامة، بحيث يمكن للأطراف ترتيب أوضاعها وفقاً للقواعد القانونية النافذة وقت بدء النشاط، دون أن تتعرض إلى مفاجآت أو أعمال لم تكن بالحسبان من جانب أي من سلطات الدولة الثلاث، من شأنها زعزعة الإستقرار والثقة في الدولة وقوانينها^(٣)، وعرف أيضاً بأنه كل نظام قانوني للحماية، يهدف إلى تأمين التنفيذ الأمثل للإلتزامات يقضي، أو يقلص على الأقل الشك وريبة في تطبيق القانون".^(٤)

^١(Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Droit constitutionnel, Dalloz, 11eme ed., 2008, p.87.

^٢((Thomas Piazzon, La sécurité juridique, Thèse, Paris, Université Paris II, 2006, no 48. (د. يسرى العصار: الحماية الدستورية للأمن القانوني، مجلة الدستورية، القاهرة، العدد الثالث، السنة الأولى، ٢٠٠٣، ص٥١.

^٤ (مختار دويني: مبدأ الأمن القانوني ومقتضيات تحقيقه، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد الخامس، الجزائر، ٢٠١٦، ص٢٦.

ولم يكن تعريف الأمن القانوني ببعيد عن القضاء، إذ عرفه مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الصادر عام ٢٠٠٦ الأمن القانوني بأنه " مبدأ يقتضي تمكين الأفراد من فهم ما هو مباح وما هو ممنوع من جانب القانون المطبق، وألا يتعرض هذا القانون لتغييرات متعددة، وغير متوقعة.^(١) وعلى الرغم من إجتهد الفقه في تعريف الأمن القانوني، إلا أنه ليس هناك تعريف جامع مانع، ومرد ذلك هو تعدد مجالات الأمن القانوني، وكثرة مظاهره، وتنوع مجالاته، وهو ما يؤدي إلى وضع تعاريف للأمن القانوني تقوم على البعد الشخصي، أكثر مما تقوم على البعد الموضوعي.^(٢) وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف الأمن القانوني بأنه مبدأ يهدف إلى حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية، من خلال الثقة والإطمئنان في الدولة وقوانينها، وعدم تعرض القوانين المنظمة لتلك المراكز والحقوق للتغيرات المتعددة، المزعجة لتلك الثقة.

المطلب الثاني: أهمية مبدأ الأمن القانوني: __تكمُن أهمية الأمن في كونه أساس لأي نشاط بشري، ومن ثم، فإن الأمن القانوني يحافظ على النظام العام في الدولة وإستقرارها، وحسن سير المرفق العام بها، ذلك الهدف الذي تعمل الدول المتقدمة على حمايته، لإستقرار الجهاز الإداري في الدولة من ناحية، وتقديم الخدمات للأفراد من ناحية أخرى، كما ترتبط السياسات التشريعية السليمة بالحكم الرشيد إرتباطاً وثيقاً.^(٣)

يعد مبدأ الأمن القانوني بمثابة حامي الحقوق والحريات، الذي يكفل للأفراد ثبات العلاقات التعاقدية، سواء في مجال العمل أو غيرها من الأنشطة الأخرى، وأن مبدأ الأمن القانوني يلقي على عاتق المشرع إلتزام بعدم مفاجئة الأفراد، أو هدم توقعاتهم المشروعة، حسبما خلص

(١) د. حاتم شاكر محمود الطائي: العدول في الإجتهد القانوني، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٨، ص١٢٣.

(٢) د. سعيد بن علي بن حسن المعمري- د. رضوان أحمد الحاف: مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية، مجلة البحوث الإقتصادية والقانونية، العدد ٧٩، ٢٠٢٢، ص١٥.

(٣) د. نيفين ذكريا أمين: الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصري المعاش، دراسة تحليلية مقارنة في ظل القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مجلة كلية التربية جامعة عين شمس، العدد ٢٧(٣)، ٢٠٢١، ص٣٤٩-ص٤٢٠.

المجلس الدستور الفرنسي^(١)، يتوقف الأمن القانوني على الأسلوب الذي يختاره المشرع في تنظيم الحماية التي يضيفها على الحقوق والحريات والمصلحة العامة. ويتوفر الأمن كلما تمت تلك الحماية القانونية لهذه المصلحة بأسلوب يضمن الثبات والإستقرار، ويؤمن للمواطنين حقوقهم وحرياتهم ضد المفاجآت التي تعرض مراكزهم القانونية للخطر، فالتوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحماية هذه الحقوق والحريات هو الضمان للأمن القانوني، وهو إلزام يقع على عاتق السلطة التشريعية في حدود الدستور.^(٢)

أما الجانب الآخر من جوانب أهمية تحقيق الأمن القانوني في التشريعات الوظيفية فتكمن في لجوء العمال إلى الوسائل العنيفة، إذا ما أخلت تلك التشريعات بحقوقهم المادية والمعنوية، مثل الإضرابات، والإضطرابات الإجتماعية ونشوب الفوضى في المجتمع، وهو ما له تداعياته السلبية على السلم الإجتماعي^(٣)، وهو ما دعا مجلس الدولة الفرنسي على تكريس مبدأ الأمن القانوني من خلال دمج مبدأ الثقة المشروعة في القانون الإداري الفرنسي.^(٤) وقد ثار جدل في الفقه بشأن تكييف الأمن القانوني، وما إذا كان يشكل غاية ذات طبيعة دستورية، أو مبدأ دستوري، وإن كان الفقه من جانب أغلب شراحه قد رأوا أن الأمن القانوني ليس مبدأ دستوري، وإنما في مرتبة أعلى، ونعني به كونه غاية ذات طبيعة دستورية، وهو تحقيق استقرار العلاقات والمراكز القانونية للأفراد، الذي هو أحد سمات دولة القانون.

^(١) (C.C. no.2004-500 du 29 juillet 2004, www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/securitejuridique.pdf.

^(٢) د. أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، دار الشروق، ٢٠٠٠، ص٨٩. Pierer Cambot, La protection constitutionnelle de la liberté individuelle en France et en Espagne, ECNOMICA 1998, p.109.

^(٣) حسين عبد اللطيف حمدان: قانون العمل، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص٣٦. ^(٤) (Brahim Dalil, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, Ph D Thèse, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense Ecole doctorale Droit et Sciences Politiques, 2015, p.15.

أما عن موقف المجلس الدستوري الفرنسي من الطبيعة القانونية لمبدأ الأمن القانوني، فقد تضاربت قرارات المجلس بشأن طبيعة مبدأ الأمن القانوني، فعده تارة من قرارات المجلس بمثابة مبدأ دستوري، يهوى ما يخالفه من القوانين واللوائح^(١)، في حين لم تعده بعض قرارات المجلس الأخرى من المبادئ الدستورية^(٢)، إلا أنها على الرغم من ذلك لم تقلل من أهميته في حماية الحقوق والحريات والحفاظ على المراكز القانونية^(٣). وكان لمجلس الدولة الفرنسي موقفه تجاه مبدأ الأمن القانوني، عندما قضى بأن القاضي لا يمكنه أن يستبدل من تلقاء نفسه قاعدة قانونية موجودة بالفعل، لأن القضاء يطبق نصوص القانون، ولا يسنها، وإن كان يمكن أن يسهم بدور في إنشاء القواعد القانونية، ومنها تلك المتعلقة بالنظام الوظيفي^(٤).

المبحث الثاني: أثر التعدد التشريعي على الأمن القانوني في المجال الوظيفي

تعد التشريعات الوظيفية من أكثر التشريعات مؤثرة بالنسبة للموظفين، لتأثيره على مصدر دخل هؤلاء الموظفين، إذ تكون الوظيفة في كثير من الأحيان هي مصدر الدخل الوحيد، وتتعدد الأسباب التي من أجلها تتعدد التشريعات الوظيفية، فقد تكون أسبابها خارجية مثل الإتفاقيات الدولية التي وقعت عليها الدولة، أو أسباب داخلية مثل تشعب الإحتياجات الناشئة عن الظواهر الإجتماعية، وتعدد الأنشطة التي أفرزها التقدم العلمي والتكنولوجي، يلجأ الموظفون إلى مواجهة عدم الأمن القانوني هذا بوسائل عنيفة مثل الإضرابات أو الإعتصامات، وهو ما نعالجه على النحو التالي:

١ (قرار المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ ٩ أبريل ١٩٩٦.
٢ (قرار المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ ٣٠ ديسمبر ١٩٩٦.
٣ (د. بدوي عبد الجليل: مفهوم الأمن القانوني ومتطلباته، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، يونيو ٢٠٢١، ص ١٥-١٥.
٤ ((Brahim Dalil, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, Op. Cit., p.66.

المطلب الأول: أسباب تعدد التشريعات الوظيفية: تكمن أهمية التشريعات في كونها تعبير عن الحاجة للتدخل لتنظيم العلاقة بين أفراد المجتمع، سواء كان ذلك في العلاقة بين الأفراد وبعضهم البعض، أو في العلاقة بين الأفراد والدولة أو السلطة الحاكمة، وتستمد تلك القواعد القانونية أهميتها من الظروف والإحتياجات التي أدت إلى التدخل لإصدار هذه التشريعات، تشمل التشريعات الوظيفية تشريعات العمل في القطاع الخاص، قطاع الأعمال والخدمة المدنية.^(١) والتعقيد المتزايد للقانون هو ظاهرة عامة في أغلب دول العالم المتقدم، إذ ترتبط هذه الظاهرة أولاً بتعقيد مصادر القانون، التي قد تكون مصادر داخلية أم خارجية، نتيجة سمو الإتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية في السلم التشريعي، ومن ثم يكون حتمية تطبيق الإتفاقيات الدولية في مجالات معينة^(٢)، مثل إتفاقية منظمة العمل الدولية لعام ١٩٣٦، والعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، إتفاقية منظمة العمل العربية عام ١٩٦٦، اللذان أجازا للعمل الإضراب في مكان العمل، وإعتبرته وسيلة للتعبير عن الرأي، في الوقت الذي حظرت فيه التشريعات الوطنية إضراب العمال، وإعتبرته جريمة، بل وقررت له عقوبات قاسية، مثل الفصل من الوظيفة.

ونظراً لأهمية الإتفاقيات الدولية والإقليمية في صياغة التشريعات الوظيفية الوطنية، فتبطل المعاهدة مخالفتها لأحد القواعد الأمرة حتى وإن كان هدف أو محل تلك المعاهدة قانوني أو مشروع^(٣)، وليس بالضرورة أن تكون المعاهدة قد دخلت حيز التنفيذ كي تبطل، بل من الممكن أن تبطل حتى قبل دخولها حيز التنفيذ ما دامت قد تم إبرامها بالمخالفة لأحد القواعد الأمرة، من حيث محلها أو الهدف منها، تلك القاعدة التي كانت قائمة وقت إبرام المعاهدة، أو وجدت بعد

(١) سلام عبد علي العبادي: التشريعات الإجتماعية والأمن الإنساني في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المؤتمر العلمي الدولي الرابع، ٢٠٢٢، ص ١٢٣.

(٢) بوبعاية كمال- والي عبد اللطيف: الأمن القانوني في التشريع الجنائي الجزائري، المرجع السابق، ص ٣٣٦.
(٣) Orakhelashvili, A., Peremptory Norms in International Law, Oxford University Press, 2006, 133.

إبرامها^(١). فضلاً عن كون مبدأ الأمن القانوني مبدأ ذو طبيعة عالمية، ملزماً للدول التي وقعت على إتفاقيات تلزمها بإحترامه، كما أن مبدأ الأمن القانوني مبدأ تتطلع كل الأنظمة القانونية إلى تحقيقه.^(٢)

وهناك أسباب داخلية عززتها عوامل خارجية، مثل التعديلات التشريعية الوظيفية التي تهدف إلى ترشيد بند الأجور في الموازنة العامة للدولة، والتي تعززها العوامل الدولية، مثل السياسات الضاغطة التي تتبعها المؤسسات النقدية المانحة، مثل البنك الدولي، والتي تصب في النهاية في خانة عدم الأمن القانوني للموظف.^(٣)

علاوة على ما سبق من أسباب خارجية، فهناك أسباب داخلية لتعدد الشريعات الوظيفية، مثل التشريعات المرتبطة بمجالات جديدة للنشاط البشري، التقدم العلمي والتكنولوجي، وضرورة وضع إطار للنشاط الإقتصادي والحاجة لحماية الطرف الأضعف فيها، وهو ما يقضي من المشرع العمل على حماية الآمال والتطلعات المتناقضة للرأي العام، فالقاعدة القانونية قد تكون معبرة عن رغبات وإحتياجات الأفراد خلال فترة زمنية معينة، إلا أنه مع التغير فقد تصبح هذه القاعدة غير معبرة عن إحتياجات الأفراد.^(٤)

وتكمن خطورة الإخلال بالأمن القانوني في التشريعات الوظيفية إلى كون الوظيفة تعد المصدر الوحيد أو على الأقل لغالبية الأفراد في كسب قوت يومهم^(٥)، ومن ثم فإن خلل الأمن القانوني يترتب عليه فقد الموظفين في القطاع الحكومي والعمال لوظائفهم، وتشريد الكثير من الأسر التي تم فصل عائلها، وهو ما له تبعاته وإنعكاساته على الصعيد الإجتماعي. وما يزيد

^(١) Rozakis, C.L., The Law on Invalidity of Treaties, Archiv für Völkerrecht, 1974, p.158.

^(٢) د. سعيد بن علي بن حسن المعمري- د. رضوان أحمد الحاف: مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية، مصدر سابق، ص ٢٣.

^(٣) د. نيفين ذكريا أمين: الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصري المعاش، مصدر سابق، ص ٣٤٩-٤٢٠.

^(٤) ((سلام عبد علي العبادي: التشريعات الإجتماعية والأمن الإنساني في العراق، مصدر سابق، ص ١٢٠.

^(٥) ((حسين عبد اللطيف حمدان: قانون العمل، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ١٧.

من خطورة الإخلال بالأمن القانوني هو أن العامل أو الموظف بحسب الأحوال يخضع لعلاقة تبعية لرب العمل، ويتعرض لجزاءاته، بما يجعل الموظف عرضة لإستغلال رب العمل إذا ما جاءت صياغة نصوص القانون واسعة فضفاضة، أو غير دقيقة، أو تتيح هامش واسع لرب العمل يمكنه النفاذ من خلاله إلى الفصل التعسفي للعامل، ولكن يكون على الرغم من ذلك قائم على سند قانوني، خاصة وأن هناك الكثير من قوانين العمل قد تم وضعها في فترات تزوج المال بالسلطة، فكان رجال الأعمال هم أعضاء البرلمان الذين يشرعون، وكانت مصالح رجال الأعمال هي الدافع أو الحافز الأساسي لسن تلك التشريعات، خاصة فيما يتعلق بتقرير تلك القوانين لحقوق العمال من الأجازات مدفوعة الأجر، وتحديد ساعات العمل، وحقوق العامل في التأمين الإجتماعي والتأمين الصحي، إذ يرى فيه أصحاب الأعمال أن هذه القوانين تخفض من أرباحهم، ومن ثم يعملون على التحايل عليها بعبارات فضفاضة، مثل " متى إقتضت حاجة العمل"، " مع مراعاة حاجة العمل"، فأصبحت حاجة العمل هي الضابط الأساسي في التشريع، وليس التوازن بين حاجة العمل ومصالح العمال، وهو ما نال في كثير من الأوقات من الحقوق المكتسبة لهؤلاء العمال، خاصة في ظل زيادة معدلات البطالة، والأزمات الإقتصادية، وضعف أو الغياب الكلي للرقابة من جانب الجهات الرقابية.

المطلب الثاني: أسباب عدم الأمن القانوني الناشئ عن التشريعات الوظيفية: يقوم الأمن القانوني على ثلاثة عناصر " القدرة على الوصول المادي والفكرة إلى القانون، ومن ثم يجب أن تكون نصوصه واضحة ومفهومة. أن يعمل على استقرار حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية، والقدرة على التوقع، التي ينشئها القانون. والأمن القانوني ضروري لإنشاء العلاقات الاجتماعية وتطويرها.^(١) وهناك أسباب لعدم الأمن القانوني أوضحتها مجلس الدولة الفرنسي منذ عام ١٩٩١، إذ أعلن المجلس تعقيد القانون بسبب شيوع اضطرابات نصوص القانون، عدم استقرار

^(١) ((Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, *Revue du notariat* 10(2), 2008, p.274.

القواعد القانونية، وتدهور في جودة وصياغة النصوص القانونية، كما أوضح مجلس الدولة ندرة القانونيين الذين يمكنهم صياغة نصوص قانونية، استنادا إلى الحاجة القانونية بقدر ما هو استناد إلى الإرادة السياسية، وهو ما عبر عنه من خلال تقريره الصادر عام ٢٠٠٦، الذي كرسه للأمن القانوني وتعقيد القانون.^(١)

وتكمن ضرورة تحقيق الأمن القانوني في مجال التشريعات الوظيفية في كون تلك التشريعات تنال بصورة مباشرة من المقومات الأساسية لأفراد المجتمع، أو مصادر الدخل، وما تظاهرات ذوي السترات الصفراء في فرنسا والإتحاد التونسي للشغل إلا إنعكاس لتلك التشريعات التي طالت مقومات وجوده، سواء من حيث رفع سن التقاعد إلى ٦٥ عاماً، أو فرض ضرائب جديدة، أو خفض الأجور، وغير ذلك من الحقوق المكتسبة، بما أدت إلى حالة من عدم الأمن القانوني بالنسبة لهم، كما أن جهة الإدارة قد تتذرع بالإبقاء على القرارات المشوبة بالمخالفة للقانون من أجل الحفاظ على المكتسبات المالية التي منحها لبعض الموظفين بدون وجه حق، متجاوزة في ذلك حقوق موظفين آخرين.^(٢)

ويترتب على التضخم وعدم الاستقرار التشريعي مساوئ عديدة، مثل عيوب في صياغة القواعد القانونية، من حيث طريقة عرضها والتعبير عنها، تعدد القواعد القانونية المفصلة جداً، التي قد تكون في كثير من الأحيان متناقضة، غير دقيقة خاصة عندما يتضمن القانون أفكار مبهمّة أو ضبابية.^(٣) ومن عيوب الصياغة التشريعية التي يمكن أن تؤثر على جودة التشريع:

الخطأ: وقد ينشأ الخطأ خلال المراحل المختلفة مثل الصياغة التشريعية، إقرار القانون ونشره في الجريدة الرسمية، إيداناً بميلاد هذا النص التشريعي، ودخوله حيز التنفيذ. وقد يكون الخطأ

^(١)(Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, Op. Cit., p.274.

^(٢)Brahim Dalil, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, Op. Cit., 2015, p.83.

^(٣)(Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, , Op. Cit., p.274.

مادي او خطأ قانوني. ويكون الخطأ المادي من خلال إحلال لفظ في النص محل لفظ آخر، أو وضع كلمة في غير الموضوع المقصود به في الجملة، بما يؤدي في النهاية إلى تغيير المعنى الذي أراده المشرع. وقد يكون الخطأ المادي الذي يصيب القانون في مواد الإصدار نتيجة نقل القانون إلى الجريدة الرسمية، ويزداد إحتمال هذا الخطأ في حالة السرعة، ويكون المشرع في حاجة إلى نفاذ هذا النص، وغالباً ما يكون في اليوم التالي لنشره في الجريدة الرسمية، كما أن هذا الخطأ المادي قد يكون ناتجاً عن خطأ في الترجمة أو الترجمة غير الدقيقة إذا كان المصطلح مترجم عن أصل أجنبي، وقام بالترجمة أشخاص غير متخصصين.^(١)

أما الخطأ القانوني فهو قليل إن لم يكن نادر الحدوث، ويتمثل في ذكر أحكام قانونية غير سليمة تتعارض مع المبادئ القانونية العامة في الدولة، أو الواردة في تشريعات أخرى، ويكون من الضروري هنا تصحيح هذا الخطأ بإستدراك إذا ما كان قد نشر في الجريدة الرسمية.

الغموض: يعد الغموض من بين الاسباب الأخرى لعدم تحقق الأمن القانوني، وينتج هذا الغموض من خلال إستعمال مصطلحات لها أكثر من معنى، أو إذا كان النص يتضمن الإختيار بين أكثر من بدائل، وهو ما يتطلب الرجوع إلى محددات خارجية لتفسير هذا النص، ومن ثم وجود تفسيرات مختلفة، تختلف باختلاف مصدر التفسير، وبإختلاف الموقف الذي صدر فيه التفسير. وقد ينتج الغموض بسبب تناقض أجزاء النص القانوني.^(٢)

وهناك نوع من الغموض يعرف بالغموض الخفي، والذي يتحقق عندما يتضمن النص لفظاً يدل على معناه من حيث الظاهر، إلا أن تطبيقه يثير الغموض.

التعارض: من بين الاسباب التي تؤدي إلى الإخلال بالأمن القانوني تعارض النصوص التشريعية مع نصوص أخرى على نحو يكون من غير الممكن الجمع بينهما، وفي حال وقوع

^(١) د. ليث كمال نصرأوين: متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مصدر سابق، ص ٤١٦.
^(٢) د. ليث كمال نصرأوين: متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، المصدر السابق ص ٤١٧.

مثل هذا التعارض يتم اللجوء إلى إعمال تدرج القواعد القانونية، فإذا تعارض نص تشريع مع نص دستوري كانت الأولوية لإعمال النص الدستوري، أما إذا كان التعارض بين نصين قانونيين، فيكون هناك معيارين لإختيار القانون واجب التطبيق، هما: القانون الأحدث يلغي القانون الاقدم، والقانون الخاص يقيد القانون العام، ويعد عيب التعارض أكثر عيوب الصياغة التشريعية إرتباطاً بموضوع الدراسة الحالية.

من ناحية أخرى فقد يوجد التعارض بين نصوص التشريع الواحد، فقد وجد ترجيح نص على نص آخر إنتهى الأمر، ولا يثير صعوبة، إلا أن الأمر يدق إذا كان الحكم المستمد من إشارات النص متعارض مع الحكم المستمد من النص ذاته، فلا يكون هناك من سبيل لرفع التعارض بينهما إلا من خلال اللجوء إلى طرق التفسير الخارجية.

النقص: ويتجسد هذا العيب من عيوب الصياغة التشريعية في إغفال النص ذكر لفظ لا يستقيم النص بدونه، كما يبدو هذا العيب من خلال عدم تمكن القاضي من نص يمكن تطبيقه على النزاع المطروح عليه، أو ما يطلق عليه البعض حالة الفراغ التشريعي.

على سبيل المثال فلم يتضمن قانون العمل اللبناني نصاً يعطي للعمال الحق في أجازة في أيام عيد العمال وعيد الإستقلال، في حين أشارت قوانين أخرى على هذه الحقوق، إلا أن أصحاب الأعمال يصرون على تطبيق نصوص قانون العمل الذي يحرم العمال من الحصول على أجازة مدفوعة الأجر في عيد العمال وعيد الإستقلال، ونتيجة تعدد التشريعات التي تعالج حق العمال في الحصول على أجازة مدفوعة الأجر، الأمر الذي إستغله أصحاب الأعمال في تجريد هؤلاء العمال من الحقوق المكتسبة على مدى فترات زمنية طويلة.^(١)

(١) حسين عبد اللطيف حمدان: قانون العمل، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤١٥.

التزيد والتكرار: وهذا العيب من عيوب الصياغة التشريعية على خلاف النقص، وفيه يضيف المشرع عبارات مكررة لا مغزى لها، وتؤثر سلباً على مضمون القاعدة القانونية، فتزيد النص غموضاً وصعوبة في التفسير، كما تنفي عن القاعدة القانونية صفتي الإيجاز والإختصار، هما صفتين ضروريتين لحسن الصياغة التشريعية.

وأخيراً، فقد ينتج الأمن القانوني عن إصدار أحكام قضائية متضاربة، نتيجة عدم وصول القضاة إلى النصوص أو القواعد القانونية التي يمكن تطبيقها على الحالة الراهنة.^(١)

يؤدي حدوث التعدد التشريعي الوظيفي إلى حدوث تضخم في النظم، وتشظي أو تجزئة القواعد التي تعالج الحالة الوظيفية للموظف في تشريعات مختلفة، والتي قد تكون في بعض الأحيان متضاربة، ينتج عنها صدور أحكام قضائية متضاربة، إستناداً إلى النص التشريعي الذي تشيد عليه الحكم حكمها بخصوص الحالة الوظيفية للموظف، وهو ما يجعل من مبدأ الأمن القانوني السند الذي يمكن أن تركز إليه المحاكم في الحفاظ على المراكز القانونية.^(٢)

المطلب الثالث: متطلبات تحقيق الأمن القانوني: لا يتحقق الأمن القانوني إلا من خلال جملة من الشروط يتعين مراعاتها، والعمل بها، أهمها: عدم رجعية القاعدة القانونية، مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة، مبدأ الثقة المشروعة، تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية^(٣)، وهو ما سنتطرق له في الفروع التالية:

الفرع الأول: عدم رجعية القاعدة القانونية: يقصد بعدم جواز رجعية القاعدة القانونية تطبيق النص القانوني على وقائع وقعت قبل صدوره، وإنما ينصرف أثر هذه القاعدة القانونية إلى المستقبل، وهو المبدأ الذي يمكن أن تقضي به المحاكم من تلقاء نفسها، حتى وإن لم يتضمن

^(١) (Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, Op. Cit., p.274).

^(٢) د. محمد فوزي نويجي: تطور الأمن القانوني وأثره في إرجاء آثار حكم الإلغاء، مصدر سابق، ص ٣٦١.

^(٣) د. بدوي عبد الجليل: مفهوم الأمن القانوني ومتطلباته، مصدر سابق، ص ٨.

الدستور مثل هذا المبدأ، وإن كان هناك استثناء من ذلك المبدأ، الذي يتمثل في القوانين الضريبية، إذ تعد الضرائب المفروضة مصدر أساسي لتمويل الخزنة العامة للدولة. وقد يرد النص على هذا المبدأ في القانون العادي، وقد يرد النص عليه في صلب الدستور.

أي تطبيقها بأثر رجعي على أحداث حدثت في الماضي، فضلاً عن ذلك أوضحت المحكمة العليا الأمريكية أنه يمكن تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي، إذا ما كان هو القانون الأصلح للمتهم، كأن يكون هذا القانون قد أزال التجريم عن الفعل المحكوم به على المتهم، ويكون قد نزل بالحد الأدنى للعقوبة، أو قلل قيمة الغرامة المحكوم بها، فلا يعد تطبيق القانون بأثر رجعي هنا انتهاكاً لمبدأ الأمن القانوني.

واعتبرت المحكمة الدستورية البلجيكية أن الأثر غير الرجعي للقانون يعد وسيلة لمنع عدم الأمن القانوني، فتضمن التشريعات الوظيفية لجزاءات أو تدابير تفرض على الموظف برد ما اتلفه يقتضي تنبيه العامل أو الموظف إلى خطورة الفعل، والجزاء الذي ينتظره، فيكون الأثر غير الرجعي للقاعدة القانونية سبيلاً لضبط وتقييم سلوك الموظف، ولا يختلط عليه الأمر مع تعدد التشريعات، وما قد يحدثه من تضخم.⁽¹⁾

الفرع الثاني: مبدأ إحترام الحقوق المكتسبة

يعرف الحق المكتسب بأنه الحق الناشئ عن تصرف قانوني، والذي ينشأ مركزاً قانونياً، وفي حقيقة الأمر نرى من إستقراء تعريف الحق المكتسب أنه من الضروري أن يكون ملازم لإستقرار المراكز القانونية، وهو ما لا يتحقق إلا عبر الأمن القانوني، وتجنب التضخم التشريعي، والتعديل التشريعي المضطرد.⁽²⁾

¹(IABetouille, D., Principe de légalité et principe de sécurité, in L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, p. 403.

²(د. بدوى عبد الجليل: مفهوم الأمن القانوني ومتطلباته، مصدر سابق، ص ٨).

ويتم إكتساب الحق بموجب قانون أو قرار أو حكم قضائي نهائي حائز حجية الأمر المقضي فيه، ولا يجوز لجهة ما الإعتداء على هذا الحق من خلال مخالفتها للقانون، او من خلال الإمتناع عن تنفيذ حكم قضائي، وقضى مجلس الدولة أن القرارات المالية التي تصدرها جهة الإدارة بمناسبة إدارتها للمرفق العام هي منشئة للحقوق، التي يتعين على القرارات اللاحقة التي تصدرها الإدارة مراعاتها.^(١)

يعد مبدأ احترام الحقوق التي اكتسبها الأفراد بصورة شرعية أحد عناصر الأمن القانوني، ومن ثم فلا يجوز المساس بها بموجب قرار أو حكم نهائي، لذلك كانت المحاكم في الولايات المتحدة، شأنها في ذلك شأن باقي دول العالم في حظر سحب القرارات الإدارية التي ترتب حقوقاً للأفراد، متى كان اكتساب الأفراد لهذه الحقوق قم تم بصورة شرعية، وفي بيان لشرعية تلك الحقوق قضى مجلس شورى الدولة أنه في حالة عزل الموظف من الخدمة نتيجة تقديمه شهادة مزورة، يتم خصم الفروق المالية بين المخصصات المالية للدرجة الوظيفية التي كان يشغلها وبين حافز تحصيل تلك الشهادة العلمية، دون أن يعد ذلك مساساً بحق مكتسب.^(٢)

الفرع الثالث: مبدأ الثقة المشروعة

يعني مبدأ الثقة المشروعة تعليق الأفراد أفعالهم على مقتضيات قانونية قائمة^(٣)، يعد مبدأ الثقة المشروعة أو التوقع المشروع أحد متطلبات الأمن القانوني، فالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، أو بمراسيم ضرورة إذا لم يكن البرلمان في حالة إنعقاد، أو من خلال لوائح تنظيمية أو لوائح ضبط، يجب ألا تصدر بصورة مفاجئة تتعارض مع التوقعات السليمة للأفراد، القائمة على أسس موضوعية، مستمدة من الأنظمة القائمة، وفي حقيقة الأمر فقد إستخدم جانب من

^١ (CE, sect. 6 novembre 2002, Mme Soulier, Lebon 369.

^٢ (قرار مجلس شورى الدولة المرقم ٢٠١٢/٦٤، بتاريخ ٢٠١٢/٨/٣٠.
^٣ (د. سعيد بن علي بن حسن المعمرى- د. رضوان أحمد الحاف: مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية، مصدر سابق، ص٦٣.

الفقه مفهوم الثقة المشروعة والأمن القانوني كمترادفين، على الرغم من إختلاف، فالأمن القانوني من الحقوق المقررة للأفراد، في حين أن الثقة المشروعة هي أحد مبادئ العدل والإنصاف. وقد ساحت الفرصة للمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الفرصة لتقرير هذا المبدأ بمناسبة نظرها دعوى مرفوعة من أحد الأفراد ضد الحكومة الفرنسية، لإصدار الحكومة الفرنسية قوانين خاصة بمراقبة الاتصالات لم يكن المواطنون على علم بها.

ومن حق الموظف الأمن في موقفه المالي، من حيث عدم التعرض لفرض مزيد من الضرائب وغيرها من الأعباء المالية، لذلك قضت المحكمة العليا الأمريكية بعدم دستورية قانون عام ١٩٩٧ يتيح فرض ضرائب سبق وأن كانت اللوائح الموجودة من قبل تجيز فرضها، وهو ما يعد إخلالاً بمبدأ الثقة المشروعة^(١)، وقضت في موضع آخر بعدم دستورية نص قانون العقود، لما يسببه هذا التغيير المفاجئ في القوانين من إخلال بمبدأ الثقة المشروعة، والإضرار بأمن الصفقات والتعاقدات من خلال الإخلال بالتوازن العقدي، وهو ما يجعل تنفيذ المدين لالتزاماته العقدية أمراً مرهقاً بالنسبة له^(٢)، وهو أمر سبق للمحكمة العليا الأمريكية القضاء به في مناسبات عدة، كما هو الحال في قضية Trustees of Dartmouth College v. Woodward^(٣)، وأن إصدار مثل هذه القوانين أو اللوائح الفجائية يشكل اعتداء على حق الأفراد في التعاقد، الذي يعد أحد الحقوق الدستورية الأساسية، وهو ذات المبدأ الذي تواترت عليه أحكام المحكمة العليا الأمريكية، مؤكدة على أن إصدار القوانين واللوائح التي تتال من حق الأفراد في إدراج الشروط العقدية، ما يشكل اعتداء على سلطان إرادة الأفراد في التعاقد، ذلك

¹((Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, Revue du notariat 10(2), 2008, p.277.

²((Edward Corwin, The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation Annotations of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 30, 1952, 2006, p.363.

³((Trustees of Dartmouth College v. Woodward; 17 U.S. (4Wheat.) 518 (1819).

الحق الذي كفله الدستور الأمريكي منذ أمد بعيد، وأن فض مثل هذه القوانين واللوائح من شأنه الإخلال بالأمن القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية.^(١)

الفرع الرابع: تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية: من بين متطلبات تحقيق الأمن القانوني في ظل ظاهرة التضخم التشريعي ضرورة تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية، فقد يترتب على الحكم بعدم دستورية نص قانون أو لائحة حال خضوعها للرقابة القضائية من جانب المحكمة العليا، المساس بحقوق الأفراد التي اكتسبوها في ظل القانون المقضي بعدم دستوريته، ومن ثم فقد اتجه الفقه نحو وضع مجموعة من الضوابط لإعمال الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية. فالحكم بعدم دستورية قانون أو لائحة هو حكم كاشف لبطلان هذا القانون أو اللائحة، لا منشئ له، والأصل أن الحكم بعدم الدستورية ينسحب أثره إلى تاريخ صدور القانون أو اللائحة المقضي بمخالفتها للدستور، إلا أنه إستثناء من تلك القاعدة، وتحقيقاً للأمن القانوني، فمن الضروري تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية، منعاً لمساسه بالمراكز القانونية والحقوق التي رتبها القانون أو اللائحة المقضي بعدم دستوريته، إذ أن الإهتزاز الحقيقي للأمة يحدث بتعطيل الأحكام الصادرة بعدم الدستورية^(٢)، إذ إستثنى قانون المحكمة الدستورية في مصر من عدم تطبيق الأثر الرجعي على النصوص المقضي بعدم دستوريته نصوص القوانين الضريبية، وإن كان قد أحاط ذلك بضمانه مفادها عدم حرمان المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية ذلك النص المقضي بعدم دستوريته^(٣)، بإعتبار الحكم بعدم الدستورية هو ثمرة جهود المدعي ربما لسنوات طويلة، ومن ثم لم يكن من المنطقي حرمانه من الإستفادة من الحكم بعدم الدستورية.

المبحث الثالث: دراسة تطبيقية لتأثير التعدد التشريعي على الأمن القانوني

^١(General Motors Corp. v. Romein 503 U.S. 181 (1992)).

^٢(د. هشام محمد فوزي: رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ١٩٩٩، ص ٣٢٦).

^٣(المادة ٣/٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، المعدل بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٥).

في سبيل بيان اثر تعدد التشريعات الوظيفية على الأمن القانوني، فقد تناولت الدراسة النموذج العراقي والمصري والفرنسي من حيث أثر التضخم التشريعي على عدم الأمن القانوني للموظفين، كما عالجت الدراسة الحلول التي تقدمها الأنظمة القانونية المختلفة، سواء كانت حلولاً وقائية، وهي الأولى بالإتباع، تحاول تجفيف منابع التعدد التشريعي واثره على الأمن القانوني أم حلول علاجية لعلاج الآثار التي رتبها التعدد التشريعي على الأمن القانوني للموظف.

المطلب الأول: نماذج لأثر تعدد التشريعات الوظيفية على الأمن القانوني

لبيان أثر التعدد التشريعي على عدم الأمن القانوني في مجال الوظيفة فقد أوردنا دراسة مقارنة لذلك في التشريع العراقي والمصري والفرنسي، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: أثر التعدد التشريعي على الأمن القانوني في النظام العراقي

بدأ تنظيم التشريعات الوظيفية في العراق منذ خمسينيات القرن الماضي، مع صدور قانون مخصصات موظفي الدولة ومستخدميها رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٣ المعدل، وقانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦، ثم القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠^(١)، والمعدل بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٩، وغير ذلك من القوانين الأخرى ذات الصلة، وكان لتعدد التشريعات الوظيفية أثر سلبي على الأمن القانوني للموظف، وهو أمر يمكننا بيانه من جوانب عدة:

أولاً: كان للتعدد الشريعي في المجال الوظيفي أثر على الأمن القانوني للموظف بالنسبة للتضمين، والذي فرضته المادة ٦١ من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بقولها "يجوز للوزير المختص أن يضمن الموظف الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات المرعية، ثم صدر القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٩، الذي ألغى المادة ٦١، ثم إلغاء هذا القانون برمته بموجب القانون رقم ١٢ لسنة

(١) جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٠٠ في ١٩٦٠

٢٠٠٦"، ومع صدور قانون تضمين موظفي الدولة رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ أضاف سبب جديد للتضمين، وهو مخالفة القرارات في حين كان النص السابق في قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ الملغي لم يتضمن شمول مخالفات القرار كسبب من أسباب التضمين^(١)، وهو ما يشكل إخلالاً بالثقة المشروعة في النظام القانوني للدولة، وإخلالاً بالأمن القانوني للموظف، خاصة وأن قانون موظفي الدولة النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لم يتضمن تضمين الموظف بصورة مباشرة، وإنما أزمه بضرورة حماية أموال الجهة التي تحت تصرفه، وأن يستخدمها بصورة رشيدة. فضلاً عن ذلك، فإن قانون التضمين ٣١ لسنة ٢٠١٥ قد جاء نصه غامضاً، فلم يحدد ما إذا كان تضمين الموظف نتيجة مخالفة القرار بخطأ شخصي، يتحمل الموظف المسؤولية عنه وحده، أم بخطأ مرفقي، يرتبط بأعمال الوظيفة، بحسن نيته، إعتقاداً منه أن تنفيذ القرار يمكنه الإضرار بالمصلحة العامة، وتكون فيه جهة الإدارة ضامنة لخطأ الموظف، وهو ما يجعل الموظف يتردد في أداء مهام عمله خوفاً من الوقوع في الخطأ، والتعرض للتضمين. كما أن نص المادة الأولى من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ قد إشتراط وقوع الخطأ، فيكون أساس مسؤولية الموظف الذي يتم إلزامه بالتضمين هو المسؤولية التقصيرية، التي لا بد من إثبات ركن الخطأ فيها، إلا أن أحكام القضاء قد تجانب جادة الصواب، وتقضي بتضمين الموظف حتى مع عدم التحقق من ركن الخطأ، وهو ما يشكل إخلالاً بأمنه القانوني^(٢).

الأمر الآخر الذي من شأنه أن يخل بالأمن القانوني للموظف نتيجة تعدد التشريعات الوظيفية في العراق هو تنازع الإختصاص بشأن الجهة التي يجوز الطعن أمامها على قرار التضمين، وهو ما قد يؤدي في النهاية إلى فوات مواعيد الطعن، وتحصن قرار التضمين المطعون عليه، إذ اختلفت أحكام القضاء بشأن جهة الإختصاص، هل هي محكمة القضاء الإداري، أم محكمة

١ (د. علي محمد رضا يونس: إشكالية قانون التضمين الوظيفي (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق، س٤، المجلد ٤، العدد ١، الجزء ٢، ٢٠٠٩، ص٨٩.

٢ (د. رشا محمد جعفر الهاشمي: سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون الإداري، بيروت، ٢٠١٧، ص١٩ وما بعدها.

قضاء الموظفين، فرأى البعض أن مجلس الدولة هو المختص بموجب المادة ٧/تاسعاً/أ من قانون مجلس الدولة ٦٥ لسنة ١٩٧٩، وهو ما شأنه الإضرار بالمركز القانوني للموظف المشمول بالتضمين.

ثانياً: من إستقراء نصوص التشريعات الوظيفية نجد أن لهذا التعدد أثره على فكرة الأمن القانوني، من خلال عدم التغيير وغير المتوقع، ونحيل في بيان ذلك إلى المادة (١٥/رابعاً) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، المعدل بقانون ١٨ سبتمبر ٢٠٠٧ (المادة ٨) بشأن إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ضرورة تقديم تظلم من الجزاء التأديبي، بينما لم تشترط المادة ٥ من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، التي اصبحت المادة (٧/تاسعاً/أ) من قانون مجلس الدولة، التظلم من الجزاء التأديبي، سواء كان تظلم ولائي إلى الجهة التي أصدرت الجزاء التأديبي، أم تظلم رئاسي إلى الجهة الأعلى من الجهة التي أصدرت القرار التأديبي، لما للتظلم من أهمية في لفت إنتباه جهة الإدارة مصدرة الجزاء التأديبي إلى موطن الخلل او مخالفة القانون في قرار توقيع الجزاء، فيمكنها أن تعدل عنها بتعديله بقرار جديد، أو أن تسحبه في المواعيد القانونية^(١)، وهو ما يكفي الموظف مشقة العناء في ساحات المحاكم لفترات طويلة.^(٢)

ثالثاً: من بين أسباب عدم الأمن القانوني في النظام العراقي هو عدم إعمال الأثر الرجعي للقاعدة القانونية، وهو أمر يمكننا بيانه من نص المادة ١٠ من القانون المدني العراقي^(٣)، إلا أن التعدد التشريعي للتشريعات الوظيفية كان له أثر غير ذلك على الأمن القانوني للموظف.

^١ (بدر حمادة صالح الجبوري: رقابة القضاء الإداري على قرارات التضمين، مجلة جامعة تكريت، س٣، مجلد ٣، العدد ٤، ٢٠١٩، ص١٣٣).

^٢ (د. مهدي حمدي مهدي، د. عمر مهدي الزهيري، هند عبد الأمير علوش: إختصاص محكمة قضاء الموظفين في العراق والطعن على أحكامها، دراسة مقارنة، مجلة قه لاي زانست العلمية، مجلد ٧، عدد ٢، ٢٠٢٢، ص٨٥٢).

^٣ (تنص المادة ١٠ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ على أنه: " فلا يعمل بالقانون إلا من وقت صيرورته نافذاً، فلا يسري على ما سبق من الوقائع.

وقد تضمنت المادة ٨ من قانون انضباط موظفي الحكومة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ بعض المبادئ التي تعد من قواعد الأمن القانوني، منها عدم معاقبة الموظف عن فعل واحد بعقوبتين من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وهو الأمر الذي خلا منه تعديل قانون انضباط موظفي الدولة الصادر في ١٧ سبتمبر ٢٠٠٨، بما يتيح القانون هامش واسع من الحرية لتوقيع أكثر من جزاء، بما يخل بالثقة المشروعة للموظف في مواجهة النظام القانوني للدولة. كما نصت المادة ٩ من القانون رقم ١٤ على أنه إذ " عوقب الموظف بأكثر من عقوبة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة تطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع"، وهو ما خلا منه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الصادر في ١٧ سبتمبر ٢٠٠٨، بما يخل بمركزه القانوني، ويجعله عرضة لتأجيل ترفيعه إذا ما وقع عليه أكثر من جزاء أكثر من جزاء تأديبي خلال الدرجة الوظيفية الواحدة.

الفرع الثاني: أثر التعدد التشريعي على الأمن القانوني في النظام المصري

ولبيان أثر تعدد التشريعات الوظيفية على الأمن الوظيفي نحيل إلى التجربة المصرية، إذ كان ينظم العمل في الوظيفة العامة القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، إلا أنه بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ و ٣٠ يونيو ٢٠١٣ وزيادة المطالب الفئوية للعاملين المدنيين بالدولة، فقد صدر القانون رقم ١٦ لسنة ٢٠١٥، ثم المرسوم بقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، بعد تعديل عدد من مواده التي عرفت بالمواد سيئة السمعة، وكان لهذا التعدد أثره السلبي على الأمن القانوني، الذي تمثلت مظاهره في الجوانب الآتية:

أولاً: انتقاء جهة الإدارة لأسوأ من التشريعات الثلاثة وتطبيقها على الموظفين، ونسوق مثالا على ذلك بحافز التميز العلمي للحاصلين على الماجستير والدكتوراه، فقد كان قانون ٤٧ يمنح هؤلاء العاملين حافز تميز للدكتوراه ٢٠٠ جنيه وللماجستير وما يعادلها من دبلومات ١٠٠ جنيه، إلا أن القانون ١٦ منحهم حافز قدره ٢,٥% من قيمة الراتب الأساسي، والذي قدر في كثير من

الأحيان ٣٥ جنيه، فاتجهت جهة الإدارة إلى تطبيق القانون ١٦ بأثر رجعي على الحالات الأفراد الذين لم يصرفوا هذا الحافز. ومع تطبيق القانون ٨١ لسنة ٢٠١٨ منحهم حافز قدره ٢٠٠ جنيه للدكتوراه، و ١٠٠ للماجستير أو ما يعادلها، وظلت جهة الإدارة تطبق القانون ١٦ لفترة طويلة حتى مع صدور القانون ٨١ متذرة بعدم صدور اللائحة التنفيذية للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، على الرغم من نص القانون ٨١ صراحة على هذا الحافز في المادة ٣٩، وتكون وظيفة اللائحة هي التفصيل حيث أجمل القانون، ومن ثم فقد كان تدرج جهة الإدارة بالامتناع عن صرف هذا الحافز بعدم صدور اللائحة في غير محله، ولم تراعي جهة الإدارة مبدأ الحقوق المكتسبة، الذي هو أحد عناصر الأمن القانوني.

ثانياً: كان لتعدد التشريعات الوظيفية أثرها السلبي على حقوق الأفراد في منازعاتهم مع جهة الإدارة، التي وُضع قيوداً عليها في التشريعات المختلفة، وأجاز اللجوء إلى القضاء في منازعات، ولجان التوفيق في منازعات أخرى، وحظر اللجوء إلى تلك اللجان في منازعات معينة، مثل تلك التي تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي أو أحد أجهزتها طرفاً فيها، بقصد الحفاظ على سرية المعلومات، تلك المعلومات التي قد تكون عادية، لا تمت للسرية بصله، مثل حقوق العامل أو الموظف في بدل الأجازات، أو العلاوة، أو تخطيه في الترقيّة، وهو ما يشكل إخلالاً بالأمن القانوني وبمشروعية التوقع^(١)، فضلاً عن أن لجان التوفيق هذه لا تصدر أحكام واجبة النفاذ، بل تصدر توصيات غير ملزمة لجهة الإدارة، فقد تقبلها وتنفذ ما جاء بها، وقد ترفضها دون أي مسؤولية عليها، ويضطر الموظف في هذه الحالة إلى اللجوء للقضاء الإداري للفصل في النزاع، والذي قد يسقط حقه في الولوج في هذه النصوص القانونية المتناقضة.

ثالثاً: كان لتعدد التشريعات الوظيفية في مصر اثر سلبي على المراكز القانونية للموظفين، إذ كان القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن الموظفين المدنيين في الدولة يلزم جهة الإدارة بإنذار

(١) المادة ٤ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن التوفيق في المنازعات، للتعليق عليه، انظر: د. علي عوض حسن: التعليق على القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن التوفيق في المنازعات، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٠

الموظف الذي ينقطع عن العمل مدة ١٥ يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً منفصلة متجاوزاً رصيد أجازاته، بثلاثة إنذارات قبل فصله، وهو ما إستقر في ذهن كثير من الموظفين، إلا أنهم فوجئوا بالمادة ٧/٦٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٦ لسنة ٢٠١٥، والمادة ٦٩ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ يجيز لجهة الإدارة فصل الموظف المنقطع عن العمل لمدة ١٥ يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً منفصلة، دون الإلتزام بإنذار الموظف، وهو ما ترتب عليه فصل عدد من الموظفين، وهو إجراء اقرت المحكمة الدستورية بنص قانون الخدمة المدنية الذي إستند إليه قرار جهة الإدارة بالفصل، وهو ما ترتب عليه الإخلال بالمراكز القانونية لهؤلاء الموظفين، بسبب إختلال الأمن القانوني.

رابعاً: كانت المادة ٩٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يتيح للموظف الذي وقعت عليه عقوبة الإنذار أو التنبيه أو اللوم والخصم مدة لا تزيد عن ستة أشهر التظلم إلى الجهة المختصة لرفع الجزاء، إلا أن القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ قد زاد هذه المدة إلى سنة^(١)، كما وضعت المادة ٦٧ من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ اللوم كجزاء مستقل يتم التظلم برفعه بعد مضي سنتين، وهو ما تسبب في مفاجآت للعاملين المدنيين بالدولة شأن الحق في رفع الجزاء ومدته.

أما الأمر الآخر فهو أن المادة ٧/٩٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ كانت تحيز عودة المحكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف إذا كان الحكم مع إيقاف التنفيذ، وإن كان قد أعطى للجنة شؤون العاملين إصدار قرار مسبب بفصله إذا تبين لها من أسباب الحكم أن بقاء العامل في منصبه يتعارض مع طبيعة الوظيفة أو مع مقتضيات الوظيفة، إلا أن المادة ٩/٦٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٦ لسنة ٢٠١٥، ومن بعدها المادة ٩/٦٩ من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ نصت على عقوبة الفصل من الخدمة إذا كان الموظف قد حكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية، دون أن تحدد ما إذا كانت هذه العقوبة موقوف تنفيذها أم مع

^١ (المادة ٦٧ من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية المصري).

النفاذ، والأصل هو أن المطلق يجري على إطلاقه حتى يرد ما يخصه، ولم تأخذ في الإعتبار ما إذا كانت هي السابقة الأولى للموظف المحكوم عليه وهو ما تسبب بإرباك كبير في المركز القانوني للموظفين، الذين فوجئوا صدور هذا النص، وزعزعة أمنهم القانوني.

الفرع الثالث: أثر التعدد التشريعي على الأمن القانوني في النظام الفرنسي

لم تكن ظاهرة تعدد التشريعات الوظيفية وأثرها السلبي على الأمن القانوني غائبة عن النظام القانوني الفرنسي، إذ أدى التعدد التشريعي في المجال الوظيفي إلى الإخلال بالأمن القانوني، و سحنت الفرصة لمجلس الدولة الفرنسي بيان هذا الأثر للتعدد التشريعي. وترجع وقائع هذه الدعوى إلى إصدار عمدة Castries قراراً بمنح السيدة Castries ميزة مالية جديدة بمقتضى المرسوم الصادر في ٢٥ أغسطس ١٩٩٢، وكانت هذه المزايا قد منحها قانون ٢٤ أغسطس ١٩٩١ للموظفين الذين يتحملون مسؤولية معينة، أو الذين يقومون بمهام فنية معينة في الوظائف العامة المحلية، ومن ثم فقد تم سحب المزايا المالية من السيدة Soulier بقرار في ٧ يوليو ١٩٩٣. وطعنت السيدة Soulier على القرار أمام محكمة القضاء الإداري، التي قضت بأن القرارات المالية غير منشأة للحقوق، وإقتفى هذا الحكم أثر الحكم الصادر بتاريخ ١٥ أكتوبر ١٩٧٦. وبالطعن على هذا الحكم أمام مجلس الدولة فقد إستدعى مجلس الدولة الحكم الصادر في قضية Ternon عام ٢٠٠١، وقضى مجلس الدولة أن "القرار الإداري الذي يعطي ميزة مالية لصالح المستفيد منها، وأنه يجوز لجهة الإدارة أيضاً إلغاء القرار، ولا ينسحب أثر إلغاء القرار بمنح تلك المزايا المالية إلا إلى المستقبل، لا إلى الماضي بأثر رجعي".^(١)

وفي سبيل تحقيق الأمن القانوني، أوضح مجلس الدولة الفرنسي أن النظام القانوني لحماية الموظفين العسكريين، المنصوص عليه في قانون ١٣ يوليو ١٩٧٢، لا يسمح لوزير الدفاع،

¹((CE 6 Mars 2009, M. Coulibaly; Brahim Dalil, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, Op. Cit., p.82.

بأن يضمن في شروط التعاقد الشرط الفاسخ أو الواقف، وقضى مجلس الدولة أنه إذا طلب أحد العسكريين الحماية المنصوص عليها في النصوص القانونية، من خلال الحفاظ على حقوقه المكتسبة والمراكز القانونية، فإن وزير الدفاع لا يمكنه أن يرفض إعطاء هذا الحق، ما لم يثبت أن تعيينه في تلك الوظيفة قد تم بالمخالفة للقانون، وذلك تحت رقابة القضاء، وما لم يكن الموظف قد ارتكب خطأ شخصي جسيم يكون سبباً في حرمانه من هذه الحق، والإخلال بمركزه القانوني من خلال تنزيله إلى درجة وظيفية أدنى، بموجب حكم تأديبي، وأن القرار المنشأ للحقوق التي يتمتع بها العامل يقف عقبة تحول بين جهة الإدارة وبين سحبها للقرار الذي يمنح تلك الحقوق المكتسبة، ما لم يكن إصدار هذا القرار قد تم بالغش^(١)، وهو ما نرى فيه تحقيقاً للأمن القانوني للموظف مع تعدد التشريعات المنظمة للعمل.

وفي المجال الوظيفي، فإن تعدد التشريعات يكون لها أثر سلبي على الحقوق المكتسبة، ليس فقط الحقوق المالية، بل الحقوق الأخرى، مثل الحق في تكوين النقابات والانضمام إليها، الذي قد يؤدي التضخم التشريعي إلى الإعتداء عليه، إذا ما هيمنت المصالح الاقتصادية على الحياة السياسية، فكانت جماعة المصالح هي المنوط بها صياغة وإصدار التشريعات.^(٢)

ومما فاقم من الاثر السلبي للتضخم التشريعي في المجال الوظيفي عدم نشره القوانين، لذلك أوضحت محكمة النقض الفرنسية أن نشر القوانين هو جزء من العملية التشريعية، وأنها تسهم بذلك في تحقيق الأمن القانوني، وهو ما دعا مجلس الدولة الفرنسي لأن يوضح أنه من بين اسباب عدم الأمن القانوني هو أن القانون قد أعطى جهة الإدارة سلطة تقديرية في نشر التعليمات والتعميمات في الجريدة الرسمية للدولة الفرنسية، في حين إبتعت وزارات أخرى نشر تلك التعليمات والتعميمات في نشرات خاصة تصدرها تلك الوزارت، بينما لم تنشر وزارات

^١((CE 22janvier 2007, Ministre des affaires étrangères c/ Maruani. AJDA 2007. 1190.

^٢ د. عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه-جان ديوي للقانون والتنمية، بدون سنة نشر، ص٣٦٦-ص٣٦٨.

أخرى هذه التعليمات والتعميمات، وهو ما جعل من الصعب جداً إخطار المخاطبين بأحكام القوانين التي تفسرها تلك التعميمات، هو ما يشكل إخلالاً بالأمن القانوني.^(١)

الأمر الآخر الذي فاقم من عدم الأمن القانوني في مجال التشريعات الوظيفية في فرنسا هو السلطة التقديرية التي أعطاهها القانون للجهاز الإداري بشأن نشر التعميمات وتفسيرات نصوص القانون التي تدخل في نطاق إختصاص كل وزارة، إذ وضع قانون ١٧ يوليو ١٩٧٨ نظام النشر العام للتوجيهات، التعليمات والتعميمات التي تصدرها الجهات المختصة في الدولة، كذلك المذكرات التي تصدرها الوزارات المختلفة، التي تتضمن تفسيراً لنصوص القانون. وصدر عام ١٩٨٣ قرار يحدد الضمانات التي وضعها قانون ١٩٧٨ للموظفين خلال علاقتهم بجهة الإدارة. ومنذ ذلك القانون، أصبح من حق كل موظف التوقع المشروع لمستقبله الوظيفي، وما يترتب على ذلك من حقوق أوضحها هذا القانون، إلا أن عدم العلم بالقوانين أو اللوائح المنظمة أو التوجيهات التي تصدرها جهة الإدارة قد أدى إلى عدم الأمن القانوني.^(٢)

وهناك صورة أخرى من صور عدم الأمن القانوني أحدثها التعدد التشريعي في المجال الوظيفي، هي صدور القانون رقم ١٤١٤-٩١ الحماية من المخاطر التكنولوجية والمخاطر الطبيعية، المادة ٨، الفقرة ٢/١ من قانون العمل (المواد ٤١٢١-٥، ٤٥٢٢-١)، المادة ٥١٥ من قانون البيئة، المادة ٣-١ من قانون المناجم والمحاجر، إلا أن تعويض الأفراد الآخرين عنه بتاريخ ٣١ ديمبر ١٩٩١، المعدل بالقانون رقم ٦٩٩-٢٠٠٣ بتاريخ ٣٠ يونيو ٢٠٠٣ بشأن الأضرار التكنولوجية في المجالات الأخرى، مثل محطات الطاقة النووية، وغيرها من المرافق النووية، لم

¹(Brahim Dalil, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, Op. Cit., p.100.

²(Brahim Dalil, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, Op. Cit., p.100.

وفي قراره الصادر بتاريخ ٢٧ مارس ٢٠١٣، بناء على الطعن المقدم من جمعية المطورين العقاريين في فرنسا، ضد التعميم الصادر بتاريخ ٢٢ مارس ٢٠٠٦ بشأن تطبيق التدابير المتعلقة بقواعد الإسكان المحلي، إذ لم يتم وضع هذا التعميم على الموقع الذي خصصته وزارة الإسكان لنشر التعميمات والتوجيهات الخاصة بتاريخ الأول من مايو ٢٠٠٩، وهو ما لا يتحقق به الأمن القانوني.

يتم النص عليه في القوانين المنظمة للعمل في تلك المرافق، وهو ما يشكل بمبدأ الإخلال بالمساواة بين العاملين، حتى هؤلاء الذين يتعرضون لذات المخاطر أو أشد في وظائف أخرى، ومن ثم فإن التعدد التشريعي في المجال الوظيفي، قد أدى إلى الإخلال بالتوقعات المشروعة للموظفين في الحصول على تعويضات عن الأضرار التكنولوجية أو الطبيعية التي يمكن أن تلحق بهم أسوة بباقي زملائهم.

كما وجدت الدائرة العامة في مجلس الدولة الفرنسي أن تعدد التشريعات الوظيفية من شأنها الإخلال بمبدأ المساواة بين الموظفين في الجهاز الحكومي في الدولة، على الرغم من التقارب الكبير في المخاطر التي يمكن أن تعرضوا لها، وهو ما من شأنه الإخلال بتوقعاتهم المشروعة⁽¹⁾، تلك التوقعات المشروعة التي إستخدمها جانب واسع من الفقه كمرادف للأمن القانوني.

المطلب الثاني: الحلول المقترحة

ومع إنتشار ظاهرة عدم الأمن القانوني نتيجة تعدد التشريعات الوظيفية، لذلك كان من الضروري أن تعمل الدول على التغلب على تلك المشكلة، وتبنت في سبيل ذلك حلولاً وقائية وأخرى علاجية يمكننا بيانها على النحو التالي:

الفرع الأول: الحلول الوقائية لعدم الأمن القانوني

رأت الأنظمة القانونية أن الحلول الوقائية هي الأفضل في تقليل الآثار السلبية لعدم الأمن القانوني، وفي بريطانيا، فقد تم العمل على تجانس النصوص القانونية القديمة مع مجمل التشريعات في الدولة⁽²⁾، ضروري الإحاطة بالظاهرة محل التشريع، لتفادي ظاهرة التعديل

¹((CE, Ass., 27 octobre 1989, M. X..., n° 95511, Rec.

²((Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, Op. Cit., p.276.

التشريعي المستمر بعد فترة وجيزة من إصدار القانون، فعدم استقرار التشريعات والتضخم التشريعي من أهم أسباب عدم الأمن القانوني في المجالات التشريعية المختلفة^(١)، ومنها بلا شك التشريعات الوظيفية. وإقترحت المحكمة العليا الأمريكية آليتين أوضحت أنهما يسهمان في تحقيق الأمن القانوني، وهما الصياغة الدقيقة للنص القانوني، نشر نصوص القانون:

أولاً: الصياغة الدقيقة لنصوص القانون: أوضحت المحكمة العليا الأمريكية أن الصياغة الدقيقة لنص القانون تساعد على معرفة إرادة المشرع، ومدى قصده من النص، وهو ما يساعد في التطبيق السليم للنص القانوني، ومن ثم تحقيق الغاية من التشريع، وأن استخدام عبارات لها معاني مختلفة قد يدعوا إلى القياس، وهو ما يشكل صعوبة في المجالات التي يجب فيها تفسير النص القانوني في اضيق نطاق، كما هو الحال في قوانين العقوبات، وفي هذا الصدد نجد أن المحكمة الدستورية الفيدرالية في ألمانيا قد ألزمت المشرع بتصحيح نصوص القانون مما بها من عيوب الصياغة، لكون العبارات أو المصطلحات التي تبناها المشرع تشكل اعتداء على الحقوق والحريات، وإن لم يقصدها المشرع، وهو ما يشكل انتهاكاً لمبدأ الأمن القانوني.^(٢)

وتسهل الصياغة الواضحة للنص على المخاطبين بأحكام هذا القانون سهولة الفهم، ومن ثم تجنب الجزاءات التي يمكن أن توقع عليهم جراء الإخلال بواجبات وظيفية معينة، أو الحرمان من المزايا المالية وغير المالية جراء ارتكاب أفعال معينة، فضلاً عن أن هذه الصياغة الواضحة للتشريعات الوظيفية تقيد السلطة التقديرية لجهة الإدارة حال تطبيقها تلك النصوص، ولا تترك لها هامش واسع يمكنها أن تتاور فيه بقصد الإفتئات على حقوق وحريات الموظفين، أو تتبالغ في تفسير النص القانوني، وتحمله ما لا يحتمل.^(٣)

١ (د. ليث كمال نصرأوين: متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، المرجع السابق، ص٤٢٨).

٢ ((Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, Op. Cit., p.277).

٣ (بوعايدة كمال- والي عبد اللطيف: الأمن القانوني في التشريع الجنائي الجزائي، مصدر سابق، ص٣٣٧).

ثانياً: أما الآلية الثانية لتحقيق الأمن القانوني فتتمثل في نشر القانون في الجريدة الرسمية، أو على المواقع الإلكترونية، بما يتحقق به العلم بالقانون، خاصة وأن الجهل بالقانون لا يجوز أن يكون عذراً لأحد، ومن ثم تحقق القصد الجنائي، الذي يتكون من ركنين: هما العلم بخضوع الفعل للتجريم، وهو ما لا يتأتى إلا من خلال نشر القانون بأي وسيلة كانت، والإرادة من خلال اتجاه إرادة المتهم إلى ارتكاب الفعل المجرم، على الرغم من معرفته بتجريم هذا الفعل، من خلال نشر هذا القانون، ومن ثم يتحقق الأمن القانوني^(١)، وبسبب أهمية نشر القانون كوسيلة للعلم به، وتحقيق الأمن القانوني، لذلك لم يكن مستغرباً أن تعتبر المحكمة الدستورية المصرية نشر القانون بأنه جزء من العملية التشريعية.^(٢)

ومما يضمن الثبات التشريعي، وعدم التغيير المستمر لنصوص القانون التشاور المسبق مع الجهات المعنية، وتبادل المعلومات معهم، مثل الجامعات، مراكز المعلومات، المجموعات المعنية الأخرى ذات الصلة، السلطات المحلية، وهو أمر قصد منه المشرع تجنب التعديل التشريعي المتكرر من ناحية، ومن ناحية أخرى ضمان أن القواعد القانونية التي تضمنها النص هي عبارة عن قواعد مجردة، وأنها لا تتضمن أي إستثناء بدون مبرر، أو تمييز لفئة بعينها من بين فئات المخاطبين بأحكام القانون.

أما في فرنسا فقد لعبت محكمة النقض دوراً في صيانة الأمن القانوني من خلال تكريس مبدأ الأثر غير الرجعي للأحكام القضائية إذا ما كان لإعمال الأثر للحكم آثار سلبية إقتصادية وإجتماعية، أو من شأنه المساس بالمراكز القانونية للأفراد وحقوقهم المكتسبة، فيكون إعمال الأثر غير الرجعي للحكم أخف ضرراً من الإخلال بالأمن القانوني.^(٣)

¹((Charlotte Lemieux, Jurisprudence et sécurité juridique :une prespective civiliste, R.D.U.S, 29(1998-99), p.225.

²(حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة ٣ يناير ١٩٩٨، القضية رقم ٣٦ لسنة ١٨ ق، دستورية، الجريدة الرسمية، العدد ٣، بتاريخ ١٥ يناير ١٩٩٨، ص ١٩٦.

³((Jean-Louis Bergel, La sécurité juridique, Op. Cit., p.279.

الفرع الثاني: الحلول العلاجية لعدم الأمن القانوني

علاوة على ما اسلفنا بيانه من حلول وقائية لتجنب الإخلال بالأمن القانوني بصورة عامة، والإخلال بالأمن القانوني في التشريعات الوظيفية، فقد وجدت الأنظمة أن الحلول الوقائية وحدها غير كافية لهذا الغرض، وإنما من الضروري أن يقترن بها حلولاً علاجياً، حتى يتحقق الهدف الذي من أجله وضع مبدأ الأمن القانوني، وفي سبيل ذلك تعمل الأنظمة القانونية على مراجعة النصوص القانونية المنظمة للوظائف، سواء كانت وظائف عامة، أم وظائف مهنية وخاصة لإزالة التناقض بين هذه النصوص، والتفكيح المستمر لها، وسد القصور أو الفراغ التشريعي الذي قد يكون موجوداً، بما يمكن للقاضي من وجود نص قانوني يمكن تطبيقه على أي موضوع يعرض عليه.

من بين الحلول العلاجية لعدم الأمن القانوني الناتج عن تعدد التشريعات الوظيفية، التي قد تتضمن فروق ضريبية تفرض على الموظف، ما ورد في صلب المادة ٣/٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا، التي رأت أنه إذا كان لا يتم إعمال الأثر الرجعي للحكم بعدم دستورية نص من نصوص قانون الضرائب، مثل قانون الضرائب العامة، أو قانون الضرائب على الدخل، فيتعين عدم الإخلال بإستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص، ومن ثم يتحقق به الأمن القانوني للموظف، من خلال عدم حرمانه من حقوق مكتسبة، إعتدى عليها هذا النص المقضي بعدم دستوريته.

الختامة: تعد التشريعات الوظيفية من التشريعات التي يجب أن تنال عناية كبيرة في صياغتها، حتى تحقق الأمن القانوني للعمال والموظفين، لأن عدم الأمن القانوني، سواء كان ذلك من خلال الصياغة غير الدقيقة والمتناقضة أو تعارض النصوص التشريعية مع بعضها البعض يؤدي إلى إضطراب إجتماعي، بإعتبار الوظيفة هي مصدر الدخل الأساسي لهم، وأن

التعدد التشريعي أو التضخم التشريعي يمس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة لهؤلاء الأفراد، وهو ما يعرضهم لمفاجآت تهز الأمن القانوني وتهدم توقعاتهم المشروعة.

وفي سبيل ذلك إتبعنا الأنظمة القانونية حلولاً وقائية وأخرى علاجية لحماية الأمن القانوني من خلال تحويل لجنة مركزية متخصصة صياغة التشريعات، ضرورة الإلمام بالضرورة أو الظروف التي تتطلب التدخل التشريعي وسن القانون، بما يجعل القواعد القانونية التي تضمنتها التشريعات أكثر ملائمة للظروف التشريعية والإحتياجات المجتمعية التي من أجلها تم سن تلك التشريعات.

النتائج خلصت الدراسة إلى أن تعدد التشريعات الوظيفية قد أدى إلى التضخم التشريعي، وكان له اثر سلبي على الأمن القانوني، من خلال إختلال المراكز القانونية والإعتداء على مبدأ الحقوق المكتسبة.

وقد تحقق عدم الأمن القانوني من اسباب عدة منها عيوب الصياغة التشريعية، سواء نتيجة الخط المادي أو القانوني، أو نتيجة الزيادة والتكرار أو النقص، أو تناقض النصوص التشريعية، أو نتيجة عدم نشر نصوص التشريعات، ومن ثم فلا يتحقق العلم بها، وهو مبدأ رفضه القضاء، الذي إعتبر أن الجهل بالقانون لا يعدو أن يكون عذراً لأحد ما لم يكن جهله بالقانون راجع إلى قوة قاهرة.

ثانياً: التوصيات:

بعد هذا العرض الموجز لدور تعدد التشريعات الوظيفية على عدم الأمن القانوني، يمكن للدراسة تقديم جملة من التوصيات، التي نعرض لها على النحو التالي:

أولاً: العمل على توفير المناخ القانوني السليم، الذي يكفل الأمن للأفراد، ومن بينها الأمن القانوني، الذي هو أحد مسؤوليات الدولة، إذ أن مصدر المشروعية التي تتمتع بها السلطة الحاكمة ليس من مجرد خضوعها للقانون، ولكن أيضاً من مراعاتها للأمن القانوني للمرءوسين، نظراً للإرتباط الوثيق بين التشريعات الوظيفية السليمة وسياسة الحكم الرشيد.

ثانياً: النص على إلزام الجهات الإدارية بنشر التعليمات والتعميمات والإرشادات التي تصدرها ليتحقق به علم الموظفين بتفسيرات القانون، وهو ما يصب في النهاية في خانة الأمن القانوني.

ثالثاً: نهيب بالمشرع ضرورة تحقيق معادلة متوازنة طرفها الموائمة بين الحاجة إلى التجديد لمسايره التطور العالمي والداخلي من جهة، وتحقيق الإستقرار وعدم التغيير المباغت والمفاجئ للتوقعات المشروعة للموظفين بشأن مراكزهم القانونية وحقوقهم المكتسبة.

المصادر

أولاً: الكتب

١. د. أحمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات، ط٢، دار الشروق، ٢٠٠٠.
٢. د.حاتم شاكر محمود الطائي: العدول في الإجتهد القانوني، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.
٣. د. حسين عبد اللطيف حمدان: قانون العمل، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠٠٩.
٤. د. رشا محمد جعفر الهاشمي: سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون الإداري، بيروت، ٢٠١٧.
٥. د. رفعت عبد السيد: مبدأ الأمن القانوني، دار النهضة المصرية، القاهرة، ٢٠١١.
٦. د. علي عمارة: قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء والقرارات الوزارية والإتفاقيات الدولية، ط١، بدون دار نشر، ٢٠٠٣.



٧. د.علي عوض حسن: التعليق على القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن التوفيق في المنازعات، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ٢٠٠١
٨. د. عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه-جان ديبوي للقانون والتنمية، بدون سنة نشر.
٩. د. هشام محمد فوزي: رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ١٩٩٩
- ثانيا/البحوث المنشوره
١. بدر حمادة صالح الجبوري: رقابة القضاء الإداري على قرارات التضمين، مجلة جامعة تكريت، س٣، مجلد ٣، العدد ٤، ٢٠١٩.
- 2.. د. بدوي عبد الجليل: مفهوم الأمن القانوني ومتطلباته، مجلة دراسات فى الوظيفة العامة، 2021.
- 3.بوعباية كمال- والي عبد اللطيف: الأمن القانوني فى التشريع الجنائي الجزائري، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد ٣، العدد ٢، ٢٠٢١، 4
- 4.. حسين أحمد مقداد: مبدأ الأمن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري، دراسة تأصيلية مقارنة، مجلة جامعة حلوان للدراسات القانونية والإقتصادية، العدد ٢٩، سبتمبر ٢٠١٣.
- ٥..د. سعيد بن علي بن حسن المعمرى- د. رضوان أحمد الحاف: مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية، مجلة البحوث الإقتصادية والقانونية، العدد ٧٩، مارس ٢٠٢٢.
- 6.د. على محمد رضا يونس: إشكالية قانون التضمين الوظيفي (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة تكريت للحقوق، س٤، المجلد ٤، العدد ١، الجزء ٢، ٢٠٩، ص٨٩.
- 7.د. محمد فوزي نويجي: تطور الأمن القانوني وأثره في إرجاء آثار حكم الإلغاء، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة التاسعة، العدد ٤، سبتمبر ٢٠٢١.

8. مختار دويني: مبدأ الأمن القانوني ومقتضيات تحقيقه، مجلة الدراسات الحقوقية، الجزائر، العدد الخامس، ٢٠١٦.
9. نيفين ذكريا أمين: الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصري المعاش، دراسة تحليلية مقارنة في ظل القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مجلة كلية التربية جامعة عين شمس، العدد ٢٧ (٣)، ٢٠٢١.
10. يسرى العصار: الحماية الدستورية للأمن القانوني، مجلة الدستورية، القاهرة، العدد الثالث، السنة الأولى، ٢٠٠٣.

ثالثاً: الدساتير والمواثيق الدولية

1. الدستور الإسباني رقم ٢٧ ديسمبر لسنة ١٩٧٨
٢. الاعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨
٣. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦.

رابعاً: القوانين

1. قانون مخصصات موظفي الدولة ومستخدميها العراقي رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٣.
2. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٥
3. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
4. قانون التضمين العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥
5. قانون التضمين العراقي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦.
6. قانون موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١
7. قانون النشر الفرنسي لعام ١٧ يوليو ١٩٧٨.
8. قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٤٧
9. قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢



10. قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٦ لسنة ٢٠١٥ والمعدل رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

خامسا: المصادر باللغة الانكليزية

1. **Adler, J.**, Constitutional and administrative law, 3rd ed., MacMillan, 1999.
2. **Edward Corwin**, The Constitution of the United States of America: analysis and interpretation annotations of cases decided by the Supreme Court of the United States to June 30, 1952, 2006, p.363.
3. **Elizabeth Price Foley** and Elizabeth C. Price, Constitutional fidelity and the commerce clause: A Reply to professor Ackerman, 48 *Syracuse L. Rev.* 139, 1998, p.159.
4. **Orakhelashvili, A.**, Peremptory norms in International Law, Oxford University Press, 2006.
5. **Rozakis, C.L.**, The Law on Invalidity of Treaties, *Archiv für Völkerrecht*, 1974, p.158.

سادسا: المصادر بالفرنسية

1. **Charlotte Lemieux**, Jurisprudence et sécurité juridique :une perspective civiliste, *R.D.U.S.*, 29(1998-99), p.225.
2. **Brahim Dalil**, Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique, Ph D Thèse, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense Ecole doctorale Droit et Sciences Politiques, 2015.
3. **IABetoulle, D.**, Principe de légalité et principe de sécurité, in L'État de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, p. 403.
4. **Jean-Louis Bergel**, La sécurité juridique, *Revue du notariat* 10(2), 2008, p.277.
5. **Jeau-François Renucct**, Traité de droit européen des droits de l'homme, Montchretien, 2007, Paris.

6. **Louis Dutheillet** de Lamothe, Nicolas Labrune et Marc Firoud, Laurent Domingo, Anne Ijic, Benjamin de Maillard et Manon Perrière, L'essentiel de la jurisprudence du droit de la fonction Publique Recueil de commentaires de jurisprudences applicables aux agents publics, 2020.
7. **Louis Favoreu**, Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Droit constitutionnel, Dalloz, 11^{eme} ed., 2008.
8. **Martin Nadeau**, Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien: les pistes du droit européen, *R.D.U.S.*, 40, (2009-10), p.525.
9. **Pierre Brunet**, la securité juridique , centre de théorie et analyse, *Revue Belge de Droit International* 2^{eme} ed.,Bruxelles, 2010,pp20 -23.
10. **Pierer Cambot**, La protection constitutionnelle de la liberté individuelle en France et en Espage, ECNOMICA 1998.
11. **Raimbault Philippe** et Soulas de Russel dominique, nature et racines du principe de securité juridique, *R.I.D.C.*,2003, pp.85 -103.
12. **Thomas Piazzon**, La sécurité juridique, Thèse, Paris, Université Paris II, 2006.
13. **Serge Morard**, La sécurité juridique en droit public français, une illusion conceptuelle ?, *Revue du Notariat*, Vol. 110(2), 2008, pp.409-427.