آثار جهل الموظف بالقواعد القانونية

أ.د. مازن ليلو راضي

نبذة عن الباحث :
عضو مجلس الدولة العراقي

م.م.زينب عبد السلام عبد الحميد

نبذة عن الباحث :
تدريسية في جامعة الكوفة .

تاريخ استلام البحث :
٢٠١٩/٠١/٢٠
تاريخ قبول النشر :
٢٠١٩/٠٤/١١

المقدمة :

ان غاية القانون الرئيسية هي تنظيم سلوك الافراد في المجتمع وذلك بوضع قيود ومحددات يتوجب الالتزام بها وهذا ما يتطلب علم الكافة بها، فمن غير العدل محاسبة شخص عن عمل لا يعرف ان كان مباحًا أو محرمًا عليه ومن غير المنطق ايضًا الالتزام بقانون لا يعرفه، وإذا ما أُريد للقانون ان يكون عاملًا من عوامل بناء المجتمع وتقدمه فأنه لا ينبغي ان يبقى مجرد مبادئ ومُثل عليا فلا مفر للقانون من مواجهة صراع الحياة وواقعها فعليه ان يرتبط بالفكر السياسي والاجتماعي، وان نشر القانون ووصوله الى علم المخاطبين به هو اجح وسيلة لالتزامهم به، فقد امر الله سبحانه وتعالى بنشر تعاليم السماء وقواعد القانون الالهي الى جميع البشر عن طريق الانبياء والرسل وأولياء الله الصالحين حتى يتحقق علم الكافة بها، حيث ان العلم بنصوص التشريعات والقوانين ليس مقتصرًا على رجال القانون (القضاة والمحامين) وإنما هو واجب على كل فرد في مجتمع يحكمه القانون.

ولا جدل في ان الجهل بالقانون او عدم العلم به ظل حتى عهد قريب يمثل ظاهرة اجتماعية جاذبة لانتباه العلماء في مجال العلوم الانسانية والاجتماعية، حتى انهم عكفوا على تحليلها وبيان جذورها لكي يتمكنوا من وضع التصورات المناسبة لحلها باعتبارها مشكلة اجتماعية تؤثر على القوة الملزمة للقانون، ومدى احترامه بين افراد المجتمع على اختلاف طبقاتهم وثقافاتهم.

ويعتقد العلماء بان ضعف وسائل الاتصال والنشر والإعلام في الازمان الماضية كان سبب رئيسي لانتشار هذه الظاهرة، وعلى الرغم من تحول هذا السبب في العصر الحديث الى سرعة في الاتصال والنشر والتواصل عبر وسائل الاعلام، الا ان تعاقب التشريعات بشكل غير مسبوق وزيادة عددها حتى انها اصبحت عصية على رجال القانون انفسهم ان يحصوها من حيث العدد والمضمون، مما ادى الى استمرار هذه الاشكالية، كذلك اختلاط التشريعات الاساسية الصادرة عن السلطة التشريعية بالتشريعات المكملة الصادرة عن السلطة التنفيذية كاللوائح والقرارات الوزارية، وهو ما يشكل خلطًا تلقائيًا في اذهان العامة ويدفعهم الى النفور وعدم الرغبة في العلم بتلك التشريعات، كما ان القانون لا يسري فقط على الاشخاص الذين يعلمون بأحكامه ونصوصه، بل يسري على جميع المخاطبين بأحكامه حتى لو كانوا يجهلونه او لا يعلمون به، او كانوا عديمي التمييز والادراك، وسواء من كان منهم مسؤولًا ام غير مسؤول، ومن هنا نشأت قاعدة عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون او عدم العلم به، والتي يترتب على مخالفتها نتائج خطيرة، قد تؤدي الى الفوضى وضياع الحقوق وانهيار القيم التي يقوم عليها المجتمع.

وقد اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن، وقسمناه الى ثلاثة مباحث، الاول خصصناه الى مفهوم الجهل، اما المبحث الثاني فبحثنا في القواعد القانونية الواجب على الموظف العلم بها، اما المبحث الثالث فبحثنا في المسؤولية المترتبة على جهل الموظف.

المبحث الاول: مفهوم الجهل

إن للجهل مفهوم واسع وقد يشتبه مع بعض المفردات ولهذا كان لابد ما ان نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتطرق في المطلب الاول الى التعريف بالجهل لغَة واصطلاحًا، وفي المطلب الثاني نقوم بالتمييز بين مفهوم الجهل وبين غيره من المفاهيم وكالاتي:

المطلب الاول: التعريف بالجهل

للتعريف بالجهل لابد من البحث اولًا بالمقصود منه لغَة واصطلاحًا والبحث في انواعه.

الفرع الاول: تعريف الجهل

يُعرف الجهل لغَة: (جهله، كسمعه، جهلًا وجهالَة: ضد علمه). والجهل: هو التقدم في الامور المُنبهمة بغير علمٍ هو نقيض العلم، وهو على ثلاثة اضرب: الاول: خلو النفس من العلم (وهذا هو الاصل)، والثاني: اعتقاد الشيء بخلاف ما هو عليه، والثالث: فِعل الشيء بخلاف ما هو ماحقه ان يُفعل، سواءٌ اعتقد فيه اعتقادًا صحيحًا أو فاسدًا، كتارك الصلاة عمدًا [1]، لقوله تعالى ﴿ ... قالوا اتتخذنا هُزواً قال اعوذ بالله ان اكون من الجاهلين) .

ويستعمل الجهل في عدة معاني وذلك وفق السياق الذي يرد فيه فتارة يرد في سياق الذم وهو الاكثر الغالب، وتارة يأتي لغير الذم بل لبيان حالة معينة تكون منافية للعلم بتلك الحالة لقوله تعالى (يحسبهم الجاهل اغنياء من التعفف) سورة البقرة الآية (٣٧٢)، وكذلك قوله تعالى في سورة الانعام الآية (٥٤) (... من عمل منكم سوءاً بجاهلةٍ ثم تاب من بعده وأصلح فانه غفور رحيم) ، وقول الامام الرضا (ع) (صديق كل امرأ عقله وعدوه جهله)[٣] .

ولا يختلف مفهوم الجهل الاصطلاحي عن المفهوم اللغوي فهو يعني (عدم العلم بمن له الاستعداد للعلم والتمكن منه)[٤]،والجهل اعتقاد الشيء على خلاف ما هو عليه.

الفرع الثاني: انواع الجهل

الجهل على عدة اقسام، فيقسم من حيث الطبيعة ومن حيث ما يصلح عذرًا وما لا يصلح، فمن حيث الطبيعة فالجهل اما جهل بسيط هو ان يجهل الانسان شيئًا وهو ملتفت الى جهله فيعلم انه لا يعلم، أو جهل مركب وهو الاعتقاد الفاسد بمعنى ان يجهل شيئًا وهو غير ملتفت الى انه جاهل به، بل يعتقد انه من اهل العلم به فلا يعلم انه لا يعلم كأهل الاعتقادات الفاسدة الذين يحسبون انهم عالمون بالحقائق وهم جاهلون بها في الواقع [٥]، وهذا الجهل ينقسم الى جهلين جهل بالواقع وجهل بهذا الجهل [٦] .

اما تقسيم الجهل من حيث يصلح كعذر أو لا يصلح (من حيث رفع العقاب والمؤاخذة) فيقسم الى جهل قصوري وهو كل جهل صاحبه معذورًا في جهله كمن اعتمد على ثقة في معرفة المسائل [٧]من قبيل عدم القدرة والعذر العقلاني من قبيل الاعتماد على الامارات المعتبرة، فالجهل القصوري من كان لصاحبه عذر شرعي او عقلي، اما الجهل التقصيري فيحدث بسبب التقصير والإهمال [٨]، وهذا الجهل لا يصلح بأن يكون عذرًا لصاحبه في ان يدرأ عنه العقاب والمسائلة.

المطلب الثاني: تمييز الجهل عن ما يشتبه به

قد تشتبه مفردة الجهل ببعض المفردات حيث تكون قريبة منها بالمعنى، الامر الذي يتطلب منا تمييزها عن بعضها البعض وذلك في الفرعين التاليين حيث خصصنا الفرع الاول للتمييز بين الجهل وبين الغلط، أما الفرع الثاني فخصصناه للتمييز بين الجهل وبين الخطأ.

الفرع الاول : تمييز الجهل عن الغلط

الغلط يعني ان تعيا بالشيء فلا تعرف وجه الصواب فيه و الاغلوطة والمغلطة في الكلام يغلط فيه ويغالط به وتقول له غلطت و غالطة وغلاطا [٩]، ويقال غلط في كلامه وغلط في منطقه وغلط في الامر فهو غلطان، والغلط هو كل ما غالطت به والغلطة المرة الواحدة وغلطني اغلطني فغلطت غلطًا، وغلط غلطًا في الامر لم يعرف وجه الصواب فيه فهو غالط والأمر مغلوط فيه [١٠] وغلط غلطًا اخطأ وجه الصواب [١١].

والجهل بواقعة معينة هو انتفاء العلم بها، أما الغلط فيها فهو علم بما يخالف الحقيقة [١٢]، وفي الجهل أما يكون الفاعل غير عالم بوقائع موجودة حقيقة في الواقع (امر ايجابي) أو الجهل فراغ من العلم (امر سلبي)، فالجهل بالقانون وليس بالواقعة فهو عدم

المعرفة بوجود قاعدة قانونية يشكل خرقها جريمة عمدية أو غير عمدية، على حين الغلط في القانون هو المعرفة به بصورة غير صحيحة أو ناقصة [١٣]، أما الغلط في الواقعة فهو العلم بها على نحو يخالف الحقيقة والغلط يؤثر على تكوين الإرادة من حيث كيفية العلم ومضمونه بحيث تكون الإرادة في وضع معيب نتيجة التباين بين التصور العقلي وبين الواقع الفعلي الناجم عن الفهم غير الحقيقي للوقائع وعلى الرغم من هذا الاختلاف بينهما فهما متحدان في الحكم وهو انتفاء القصد الجرمي نتيجة الغلط الجوهري في واقعة معينة يتطلب القانون العلم بها، وإذا كان الغلط الجوهري ينفي القصد الجرمي فإنه قد لا ينفي المسؤولية الجزائية إذ قد تبقى المسؤولية غير العمدية إذا كانت نتيجة خطأ الجاني وكان القانون يعاقب على هذا الخطأ باعتباره جريمة غير عمدية، أما إذا لم يكن الغلط نتيجة خطأ الجاني فلا وجود لأي مسؤولية لأنّه إذا استند الغلط في الوقائع إلى حسن النيّة وبعض الأسباب المعقولة فإنّه قد يدفع المسؤولية الجزائية عن الفاعل إذا اتخذ جانب من الحيطة والحذر [١٤].

الفرع الثاني: تمييز الجهل عن الخطأ

الخطأ هو ضد الصواب وهو بمعنى الذنب وهو مصدر (خطئ) بالكسر ، والاسم (الخطيئة) و(الخاطئ) من تعمد مالا ينبغي ، والخطأ ما لم يتعمد ولكن يخطأ خطأ وخطأته تخطئه [١٥] والخطأ هو ما ليس للإنسان فيه قصد وهو عذر صالح لسقوط حق الله تعالى اذا حصل عن اجتهاد ويصير شبهة في العقوبة حتى لا يؤثم الخاطئ و لا يؤخذ بحد أو قصاص، والخطأ لا يعني الكذب فالخطأ غير التعمد وهو ينشأ عن جهل او غلط على حين ان الكذب هو قول غير الحق مع العلم بما هو حق، والخطأ لا يكون في الاشياء وإنما في الحكم، وقد يرجع الكذب الى الاندفاع وعدم الروية في الحكم او استباق الحكم الناتج عما يرثه الانسان ويتلقاه في بيئته وتربيته من احكام لم يصل اليها بنفسه ، والخطأ في القانون حسب المادة (٣٥) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٩٦ المعدل يعني تصرف مشوب بالإهمال أو الرعونة أو عدم الانتباه أو عدم الاحتياط أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة والأوامر بما لا يتفق مع واجبات الحيطة والحذر التي يفرضها القانون ويفرض على الناس فينجم عن ذلك اضرار تصيب مصالح أو حقوق الافراد التي يحميها القانون .

المطلب الثالث: التعريف بقاعدة عدم جواز الدفع بالجهل بالقانون

القاعدة القانونية بعدم جواز الدفع بالجهل بالقانون تمر بعدة مراحل حتى لتصبح ملزمة، ولعل آخر مرحلة هي نشر القانون في الجريدة الرسمية، وما ان يتم ذلك حتى يفترض علم الكافة به، ولا يقبل من أحد لاعتذار بالجهل به، وإن التزام الدولة بضمان العلم بالقانون لدى المخاطبين به يعد قيمة دستورية تنبع من مبدأ المساواة أمام القانون، وتعد قاعدة (عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون) من المبادئ القانونية المستقر العمل بها و لا يجوز مخالفتها، وهو مبدأ صارم يقوم على قرينة معرفة القاعدة القانونية من قبل الخاضعين لها وأن أي واحد منهم لا يمكن أن يفلت من تطبيق القانون بحجة جهله له، وهذه القرينة غير قابلة لإثبات العكس، فلا يمكن للإفراد المخاطبين

بالقانون ان يقيم الدليل على عدم علمه أو جهله بالقانون لان ذلك سيمنع من تطبيق القوانين واستقرار المراكز القانونية وهذا يتعارض مع مبدأ الامن القانوني [١٦].

بمعنى أنه بمجرد نشر القانون في الجريدة الرسمية ومضى المدة اللازمة لسريانه تقوم قرينة علي الناس كافة بعلمهم بالقانون، فلا يقبل من أحد أن يدعي جهله به ، فالعلم بالقانون مفترض في حق الكافة بمجرد نشره في الجريدة الرسمية.

ويمكن القول بان مضمون هذا المبدأ القانوني يتضمن انه لا يمكن ان يفلت الشخص غير المدرك للقانون من المسؤولية عن انتهاك هذا القانون لمجرد أنه لم يكن على دراية بمحتواه.

فالأساس المنطقي لهذه العقيدة هو أنه إذا كان الجهل عذرًا، فإن الشخص المتهم بجرائم جنائية أو موضوع دعوى مدنية سيزعم فقط أنه ليس على علم بالقانون المعني لتجنب المسؤولية، حتى لو كان ذلك الشخص يعرف حقًا القانون المعني هو وبالتالي فإن القانون ينسب المعرفة لجميع القوانين لجميع الأشخاص بغض النظرعن حقيقة العلم .

على الرغم من أن العلم من قبل الكافة سيكون من المستحيل، حتى بالنسبة للأشخاص المتمتعين بتدريب قانوني كبير، حيث ان كل قانون يعمل في كل جانب من جوانب أنشطة الدولة، ومن المفترض ان يعلم بالقانون المخاطبين به في الجانب الذي يهمه، فليس من الواقعي ان يعلم الافراد القانون الخاص بإدارة محطة للطاقة النووية، لكنهم سوف يدركون القوانين اللازمة للمشاركة في ذلك المشروع، إذا لم يفعلوا ذلك، فإنهم لا يستطيعون الشكوى إذا كانوا يتحملون المسؤولية [١٧].

وتفترض العقيدة أن القانون المعني قد تم نشره وتوزيعه بشكل صحيح، على سبيل المثال عن طريق طبعه في الجريدة الرسمية أو عبر الإنترنت أو طبع مجلدات متاحة للبيع للجمهور بأسعار معقولة [١٨] .

ان نشر القاعدة القانونية التزام يقع عبء القيام به وتحقيقه على السلطة التنفيذية التقيد به، وفي هذا الصدد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ [١٩]على مبدأ نشر القوانين في الجريدة الرسمية في المادة (١٢٩) والتي نصت على ان (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك)، وهذهِ مسألة مهمة جدًا حتى يتحقق العلم بالقانون من قبل المخاطبين به.

والنشر يعني: (عملية الغرض منها تمكين كل فرد من الاطلاع على التشريع)[٢٠]، او هو (اجراء يقصد به اعلام الناس بالتشريع وتحديد موعد العمل به)[٢١]، وعملية النر هذه واجبة لتحقيق الأمن القانوني بغض النظر عن نوع التشريع سواء أكان تشريعًا أساسيًا أم تشريعًا رئيسًا أم تشريعًا فرعيًا حتى يتمكن الناس من العلم به وألا يكون مفاجأ لهم في تطبيقه[٢٢] . فالنشر وحده هو الذي يجعل القانون ملزمًا للمخاطبين به[٢٣].

والنشر عملية مادية هدفها احاطة جميع الاشخاص علمًا بولادة القانون ونفاذه ووجوب احترامه؛ لأنهُ اذا كان الاصدار لازمًا كشهادة لإثبات ميلاد القانون

رسمياً الا أنهُ لا يكفي لتمام نفاذه والعمل به ما لم ينشر للجميع ويحل التاريخ المحدد لنفاذه[٢٤].

والطريقة المعتمدة لافتراض العلم بالقانون هي نشره في الجريدة الرسمية للدولة فهذه الطريقة هي السبيل الرسمي للعلم بالقانون، ولا تغني عنها أية وسيلة أخرى مهما كانت فاعلة او مهمة كالنشر في الصحف او الاذاعة وبغض النظر عن نوع القاعدة القانونية سواء أكانت تأسيسية أم رئيسية أم فرعية، فالعلم بالقاعدة القانونية بأية وسيلة أخرى غير النشر في الجريدة الرسمية لا تجعله نافذاً [٢٥].

فمجرد النشر في الجريدة الرسمية يفترض علم الافراد بالقاعدة القانونية حتى ولو لم تؤدي فعلاً الى الاحاطة بها؛ وذلك لأنهُ لا يجوز الاعتذار بالجهل بالقانون [٢٦].

والنشر في الجريدة الرسمية لا يضفي على القانون قوة الزامية او بمعنى آخر لا يجعل القانون ملزماً لأن القانون تكمن الزاميته في ذاته بعد ان يستكمل إجراءات تشريعه، أما النشر فهو يقتصر على تحديد وقت نفاذ القانون او اللحظة الزمنية التي ينتج فيها آثاره.

لكي يحصل القانون على القوة الملزمة التي تناسب القانون، يجب تطبيقه على الرجال الذين يجب أن يحكموا به و يتم هذا التطبيق من خلال إخطارهم من خلال إصدار، لا يمكن أن يربط القانون إلا عندما يكون من الممكن بشكل معقول بالنسبة لأولئك الذين تنطبق عليهم اكتساب المعرفة به لمراقبة ذلك . حتى إذا كانت المعرفة الفعلية للقانون غائبة بالنسبة لفرد معين .

وعلى هذا الاساس ولإعمال هذه القاعدة يجب ان يتوافر عنصرين الاول وضوح القاعدة القانونية اما الثاني فسهولة الوصول اليها :

الفرع الاول: وضوح القاعدة القانونية

عدَ المجلس الدستوري في فرنسا في قراره الصادر في ١٢/يناير /٢٠٠٢ مبدأ وضوح التشريع مبدأ دستوريا وان هذا المبدأ مستفاد من نص المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٧، التي بينت مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان [٢٧] .

ومن ذلك ايضاً قراره في ٢٩يوليو ٢٠٠٥ الذي اكد على اهمية قابلية التشريع للإدراك وسهولة وصوله الذي يتطلب ان يكون النص محدد تحديداً كافياً وان تكون صياغته غير غامضة حتى يتمكن اصحاب المصلحة من الوقوف في وجهة أي تفسير له مخالف للدستور، حتى مد المجلس رقابته الى نوعية الصياغة التشريعية دون ان يكتفي بمراقبة مدى وضوح او عدم وضوح التشريع [٢٨] .

كما ان سهولة الوصول الى القانون وسهولة فهمه يجد اساسه في مبدأ المساواة . فعندما ياتي المشرع بقانون يصعب على البعض الوصول اليه او فهمه . قد يؤدي الى تطبيق القوانين من قبل القائمين على تنفيذها بصورة انتقائية [٢٩] .

وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر في حكم لها الى عدم مساءلة الموظف تأديبيًا في حالة اجتهاده بتفسير نص يكتنفه الغموض وعدم الوضوح فيبدي الموظف رأيه فيه، فالنص الغامض يكون محل اختلاف بصدده من ذوي الخبرة من القانونيين وبالتالي يكون من الاحرى حصول الاختلاف في فهمه من قبل الموظفين من غير الحقوقيين حيث جاء في حيثيات قرارها (... عدم جواز محاسبة الموظف تأديبيًا في حال اختلاف الرأي في المسائل الفنية التي تحتمل اكثر من رأي وتختلف فيها وجهات النظر، ذلك أن الامور الفنية قد تدقق على ذوي الخبرة والتخصص أما لغموض النص الذي يحكمها أو لعدم وجود نص أصلًا، أما إذا كان النص القانوني الذي يقوم الموظف بتنفيذه واضحاً وصريحاً فإن القاعدة أنه لا اجتهاد مع صراحة ولا يعتبر خطأ الموظف في تطبيق القانون من حالات ابداء الرأي التي تمنع مساءلة الموظف تأديبيًا....) [٣٠].

والجدير بالذكر ان احاطة جميع الناس علمًا حقيقيًا بصدور التشريع الجديد أمر متعذر من الناحية العملية لتعدد التشريعات من جهة، وكثرة عدد أفراد الشعب واختلاف مكان وظروف كل واحد منهم من جهة أخرى .

وما دام من المستحيل ايجاد وسيلة لتحقيق مثل هذا العلم وما دام ان المصلحة العامة تقتضي تطبيق التشريع في أقرب وقت دون تعليق ذلك على ظروف يفترض بالنشر والاشهار وبدون التعديل على العلم الحقيقي[٣١] .

وبالتالي فإن قاعدة الجهل بالقانون لا يعد عذرًا تقابلها قاعدة لا تقل عنها أهمية وهي منع القواعد التي تطلب المستحيل فهذه الأخيرة تعد من أساسيات الأمن القانوني وأحد أهم عوامل تكريسه[٣٢].

الفرع الثاني: سهولة الوصول الى القاعدة القانونية:

سهولة الوصول اليها وفهمها من القضاة والمواطنين على حد سواء، بحيث لا تتيح للسلطة ان تتنصل من تنفيذ احكامها او تضفي عليها معنى غير المعنى الذي تكون في قناعة المخاطب بالقانون لحظة صدوره، شرط ان تكون هذه القناعة قد تمت استنادًا الى فكر واع يستند الى صحيح حكم القانون في ذلك الوقت، فتلتزم سلطة التشريع بعدم مفاجأة أو مباغتة الأفراد أو هدم مراكزهم القانونية التي اكتسبوها استناداً الى نص القانون.

كما لا يجب السعي الى ان لا تثير القواعد القانونية أية اشكالات قانونية عند تطبيقها فضلًا عن امكانية الاطلاع عليها ومعرفتها من قبل أي فرد وليس فقط ذوي الاختصاص، ومن دون ذلك لا يمكن للسلطة ان تمس حقوق الاشخاص استنادا الى قواعد قانونية لم يتيسر الاطلاع عليها .

لضمان الأمن القانوني لا بد من إعمال القواعد القانونية الجديدة و اعطاء فترة بين نشر التشريع و تاريخ انفاذه لاسيما تلك التشريعات التي من شأنها تحميل الافراد اعباءًا جديدة أو زيادة أعبائهم أو المساس بالمراكز القانونية المستقرة .

حتى يتمكّن الأفراد المخاطبين بها من معرفتها وتكييف سلوكهم وفقا لمقتضياتها، بما يضمن حقوقهم وحرياتهم، واستجابة لاعتبارات العدل الذي يقتضي أن يسبق الإنذار المؤاخذة .

فالقانون السري ليس قانونًا على الإطلاق، على الرغم من أن الجهل لا يصلح للدفاع عن الذنب، إلا أنه يمكن اعتباره في الحكم سببا للتخفيف، بل ان احدى المحاكم الكندية قضت ببراءة شخص استنادًا الى ان القانون غير واضح. حيث تم اتهام شخص بحوزته أجهزة مقامرة بعد أن تم إبلاغه من قبل موظفي الجمارك بأنه من القانوني استيراد مثل هذه الأجهزة إلى وقد صدر الحكم بالبراءة[٣٣].

وفي قضية في كولومبيا البريطانية، تمت تبرئة اثنين من الصيادين من جرائم اللعبة حيث تم تغيير القانون خلال الفترة التي كانوا فيها في الصيد البري في الوصول إلى هذا القرار[٣٤].

المبحث الثاني: القواعد القانونية الواجب على الموظف العلم بها

أن جهل الموظف بالقواعد القانونية يترتب عليه اثار تتطلب منا الوقوف عليها ومعرفتها وذلك فباعتبارها من ضمن واجباته الوظيفية وفي هذا المبحث نتناول بالدراسة واجب العلم بالقواعد القانونية ومضمون هذه القواعد.

المطلب الاول: العلم بالقواعد القانونية من ضمن واجبات الموظف العام

لما كانت الوظيفة العامة هي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة [٣٥]، أو مهنة ينقطع لها الموظف العام وتتميز بدائمية شغل هذه الوظيفة وشخصية شاغلها [٣٦]، بذلك على الموظف الالتزام بالواجبات التي فرضها عليه القانون وعدم مخالفتها حيث نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل واجبات على الموظف الالتزام بها وحظر عليه بعض الاعمال والتصرفات ايضاً عليه التقيد بعدم الاتيان بها .

وقد حددت المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ما يجب على الموظف القيام به على وجه الحصر ولعل من اهم ما نصت عليه هذه المادة واجب القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات .

وهذا النص وبشكل صريح على ضرورة مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات وإتباعها في العمل الوظيفي، وهذا لا يمكن مع جهل الموظف بهذه القوانين .

مما يستدعي ان يكون الموظف ملمًا بالقواعد القانونية (قانون أو انظمة أو تعليمات) التي تخص وظيفته فإذا جهلها فقد يتعرض للمسائلة القانونية، كذلك فأن الموظف يقوم بعمله في نظر القانون في إحدى الصورتين، الأولى: أن يأتي بالفعل تنفيذًا لأمر القانون، و الثانية أن يأتي بالفعل تنفيذاً لأمر رئيس تجب عليه طاعته، وسوف نتطرق اليها لاحقًا.

والعلم بالقانون أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها ومسؤولية الموظف في حالة جهله للقواعد القانونية تكون مقصور على ما يتعلق

بالعمل وحده ولا تمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر على أداء الموظف لعمله، كما لو ادعى جهله بقاعدة تتعلق بعدم اشتغاله بوظيفة اخرى على سبيل المثال.

الى جانب العلم بالقانون يلتزم الموظف بواجب احترام القانون بمعناه الواسع فيشمل ذلك احترام الدستور واللوائح والتعليمات والأوامر الرئاسية.

أما فيما يتعلق بالمحظورات الواردة في المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة فانه يحظر على الموظف بالذات أو بالواسطة أن يقوم بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المحرمة بمقتضى القوانين أو اللوائح أو الأنظمة المعمول بها .

وفي حالة مخالفة الموظف هذا الواجب فانه يعرض نفسه للمسئولية التأديبية والجنائية إذا ما توافرت شروطها.

المطلب الثاني: القواعد القانونية الواجب علم الموظف بها

على الموظف ان يكون ملم بالقواعد القانونية وعدم مخالفتها وبالتالي لا يحق له التذرع بجهله بها او عدم معرفتها وإلا سوف يتعرض للمسائلة القانونية، على هذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين لمعرفة ما هي القواعد القانونية التي يفترض العلم بها ولا يجوز الاحتجاج بالجهل بها والآثار المترتبة على جهل الموظف بها.

ومن الجدير بالذكر ان القواعد القانونية هي قاعدة سلوك اجتماعية عامة مجردة ملزمة تنظم الروابط بين الاشخاص في المجتمع، وبالتالي فان القاعدة القانونية تقوم على التلازم بين القانون والمجتمع بما يحتم ان تكون قواعده قواعد سلوك اجتماعية عامة مجردة منظمة كأي قاعدة تحدد سلوك الشخص وتنظم علاقته بغيره من الاشخاص في المجتمع وتتميز بعموميتها وتجريدها، وكذلك تقوم على التلازم بين القانون والجزاء على نحو محتم لإدراك غايته في الحياة الاجتماعية بالخضوع لإحكامه وإلزام الناس على اتباعه عن طريق القوة المادية التي تملكها السلطة العامة في المجتمع وتهدد من يخالف قواعده[٣٧] .

تتعدد أنواع التشريعات و تتفاوت تبعًا لأهمية ما تتناوله من مسائل، فالتشريع على أربع درجات تتدرج في القوة: أعلاها هو القانون أو الدستور، ومن ثم التشريع العضوي أو التشريع العادي و أدناها هو التشريع الفرعي أو اللوائح وسنوضحها بشيء من الاختصار .

اولًا: الدستور

ويقصد بالقواعد الدستورية (مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وتحدد الحقوق والحريات العامة للأفراد وتقرر الأسس والأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة) [٣٨]. ويعرف ايضًا بأنه (مجموعة قواعد تضعها السلطة أو القابضين عليها لتنظيم العلاقات بين أعضاء المجتمع تنظيمًا يُفترض فيه ضمان بقائه فهي تصدر لتحقيق نوع من أنواع تنظيم السلوك)[٣٩] .

ان النص الدستوري يعد القانون الأسمى في الدولة، فضلًا عن احتلاله مرتبة أعلى من التشريع العادي في هرم التدرج القانوني، مما يجعله المصدر الأول للمشروعية، ذلك

المبدأ الذي يُحتّم على الإدارة الخضوع له، على أساس أن السلطة التشريعية هي من يُصدر القانون وتتولى الإدارة تنفيذه عن طريق القرارات والأوامر وليس من المعقول أن من ينفذ القانون هو من يخالفه، بالإضافة الى أنه القانون يصدر نيابة عن الشعب ومُعبرًا عن إرادته التي يجب إن تسود [٤٠]، ولما كانت هذه القواعد التي تنشئ وتنظم السلطات العامة جميعها وتحدد نطاق اختصاص كل منها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، فانه يترتب على ذلك أن تسمو هذه القواعد وتحتل المرتبة الأولى على قمة التنظيم القانوني للدولة، وتبعًا لذلك تلتزم جميع السلطات باحترام هذه القواعد بأن تمارس اختصاصاتها في الحدود المرسومة لها وعلى الوجه المبين في الدستور، ولهذا فأن جميع التشريعات العادية في الدولة يجب أن تحترم أحكام الدستور ولا تخرج عليها وإلا عدت غير دستورية، كما يجب أن تصدر التشريعات الفرعية أو اللوائح وكذلك جميع ما يصدر عن السلطة الإدارية من أعمال وإجراءات دون مخالفة نصوص الدستور حتى لا تصبح غير مشروعة ، حيث نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٣) اولًا: (يعد هذا الدستور القانون الاسمى والأعلى في العراق ويكون ملزمًا في اخائه كافة وبدون استثناء) .

ثانيًا: التشريعات العادية

فيُقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تسنها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة وفقاً لأحكام الدستور[٤١]، ويعد التشريع العادي المصدر الثاني من مصادر المشروعية، و صدور التشريع عن سلطة خول لها الدستور حق إصداره وطبقاً للقواعد والإجراءات والأشكال التي بينها الدستور والقضاء [٤٢]، حيث أنه بمجرد نشر القانون في الجريدة الرسمية (وهي المرحلة الاخيرة من المراحل التي يمر بها التشريع) ومضى المدة اللازمة لسريانه تقوم قرينة على الناس كافة بعلمهم بالقانون، فلا يقبل من أحد أن يدعي جهله به، فالعلم بالقانون مفترض في حق الكافة ويطبق على الجميع ، حيث نص قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٧ في المادة (٦) منه (لا يعتد بالجهل بمضمون ما ينشر في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)، وإذا سمح لتعذر المرء بجهله بالقانون فستسود الفوضى ويفلت المذنبون من العقاب، وحيث نص قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل في المادة (٣٧) منه على قاعدة عدم جواز التعذر بالجهل في القانون (١- ليس لأحد ان يحتج بجهله بأحكام هذا القانون او أي قانون عقابي آخر...) .

ثالثًا: الأنظمة

فالمقصود بها القرارات التنظيمية (التشريعات الفرعية أو اللوائح) وهي عبارة عن قرارات إدارية تحتوي على قواعد عامة مجردة، وتختص الإدارة بإصدارها استنادًا إلى الدستور، فسلطة الإدارة في إصدار الانظمة (اللوائح) هي سلطة استثنائية لابد إن تستند إلى أساس دستوري [٤٣]، وتمتاز هذه التشريعات بالسهولة والسرعة، وقد سوّغ منح الإدارة إصدار هذه التشريعات بأن البرلمان لا يملك الوقت الكافي للتعامل مع جميع الأمور المستجدة كذلك فإن الإدارة قد تكون أكثر إحاطة ببعض الأمور من البرلمان خاصة تلك التي تتعلق بالتطبيق ونعني بها هنا (الأنظمة التنفيذية) [٤٤]، فيترك للإدارة تفصيل العام من القانون وتوضيحه، كما أن هذه التشريعات تتمتع بقدر عال من المرونة

تسمح للإدارة التعامل مع القضايا بالسرعة والمرونة المطلوبة، وأخيرًا قيل إن هذه التشريعات تمثل الوسيلة المُثلى للإدارة للتعامل مع الظروف الاستثنائية التي لا تكاد حياة دولة تخلو منها، أما فيما يتعلق بالتعليمات فهناك من يرى أنها مجموعة من القواعد التي تهدف تيسير تطبيق قانون أو نظام، وحق الإدارة في إصدار التعليمات أمر ثابت من دون حاجة إلى نص دستوري صريح مادام القانون أو النظام يخولها هذا الحق وتوضع التعليمات من جهة رسمية – وزارة – مثلًا لتفصيل المجمل من أحكام القانون أو النظام وبيان الإجراءات اللازمة لتطبيقه، لذا فالتعليمات تكون في مرتبة أدنى من النظام أو اللائحة، لكن هناك من ذهب إلى تعريف التعليمات بأنها الأوامر التي يوجهها الرئيس إلى المرؤوسين بهدف حسن أداءهم لأعمالهم (٤٥).

نلاحظ ان افتراض العلم بالقانون لدى الافراد يحقق مبدأ المساواة بينهم أمام القانون، فإذا اصدرت الدولة أي تشريع فلا يجوز للمخاطب بقواعده الدفع بالجهل به أو عدم العلم به، فطالما الدولة تصدر أوامرها ونواهيها بواسطة قوانينها وأنظمتها ولوائحها فالمفروض أن تكون معلومة للكافة، فهذه القاعدة لها اهمية كبيرة لأنها لازمة لاستقرار المعاملات وتطبيق القانون على اساس من العدل والمساواة بين المواطنين فيسري عليهم القانون من دون تمييز على اساس موقع الاقامة او المكانة او الصفة او مستوى التعليم فالكل سواسية بافتراض علمهم بالقانون (٤٦)، وبهذا فان قانون العقوبات اوضح بأنه لا يجوز لأي شخص ان يتذرع بأنه يجهل القانون من اجل عدم تطبيقه عليه والموظف من باب اولى ان يكون على علم بالقواعد القانونية، لذلك يجب علينا الالمام بالقواعد القانونية العامة حتى لا ندخل في متاهات نحن في غنا عنه، فعدم العلم بالقانون لا يأخذ به.

ومن الجدير بالذكر ان مهمة الموظف بالعلم بالقانون في العراق ليست يسيرة بسبب التضخم التشريعي حيث يوجد عدد كبير من القوانين المتشابهة غير محددة الصياغة والتي تختلف المحاكم في تفسيرها في قضايا متشابهة، حتى أصبح التضخم التشريعي ظاهرة و مشكلة كبيرة في تحقيق الامن القانوني مما يتنافى مع الوضوح اللازم لأعمال قاعدة عدم جواز الدفع بالجهل بالقانون كما يتعارض مع سهولة الوصول اليها.

ولا شك أن علم الموظف العام وقدراته محدودة وليست مطلقة فعلمه بنص أو قاعدة قانونية او مجموعة قواعد ممكن، ودمج التشريعات التي تعالج موضوعات متشابهة في قانون واحد سيساهم في تعزيز علمه وقدراته.

هذا و يمتد مفهوم التضخم التشريعي ليشمل الحالات التي يكون فيها حجم التشريع كبيرًا بشكل غير مبرر أو يحوي على نصوص مكررة أو نصوص تتعارض مع نصوص أخرى أو وجود مجموعة من الاستثناءات التشريعية على القاعدة القانونية بحيث تطغى على الاصل العام لهذه القاعدة أو تلك.(٤٧) وكل ذلك يساهم في صعوبة علم الموظف العام بالقانون.

وتسعى الدول الى معالجة التضخم التشريعي فيها من خلال حذف الاحكام الملغاة صراحة أو ضمنًا بأحكام جديدة، والسعي الى تقنين تشريعاتها المتناثرة في تقنين واحد

اذا ما كانت هذه التشريعات تقع تحت فرع معين من فروع القانون او تعالج موضوعات يمكن ان يضفى عليها طابعًا معينًا واحدًا.

ويمكن الاستدلال على ذلك بالتجربة الفرنسية عندما تم تبني نظام التقنين في مجال التشريعات الادارية تم أسناد هذه المهمة إلى لجنة سميت بـ (لجنة التقنين الاداري)، وكان من أكبر المشاكل التي واجهت اللجنة هي تعديل القوانين التي قلما يهتم المشرع بهذا الموضوع. ولذلك تم منح سلطة التشريع بأوامر للحكومة وهذا برأي بعض المختصين سبب نجاح التجربة الفرنسية في مجال التقنين[٤٨].

المبحث الثالث: المسؤولية المترتبة على جهل الموظف

بينا انه لابد من القول بانه يشترط الوجود المُسبق للقانون أو النظام أو التعليمات وأن يتحقق علم الكافة بها من خلال نشر القانون أو الانظمة أو التعليمات حتى لا يتذرع الموظفين بعدم علمهم بهذه القواعد القانونية. واذا ما تصرف الموظف جاهلًا بالقانون فان تصرفه هذا ينطوي على الاهمال وعدم الحرص[٤٩]، وبالتالي يترتب على جهله هذا آثار تتمثل بتحقق مسؤوليته عن هذا التصرف والتي سوف نتطرق اليها في المطالب الآتية.

المطلب الاول: انواع المسؤولية المترتبة عن الجهل بالقواعد القانونية

ان جهل الموظف بالقانون إما ان يكون بتقصير منه وذلك بسبب عدم المامه بالقواعد القانونية التي تحكم الوظيفة العامة وعدم قيامه بالبحث والتقصي لمعرفة فيما اذا اكان العمل الذي قام به يقع ضمن اختصاصه. وقد يكون جهل الموظف بتقصير من الادارة بأن لا تقوم بتبليغ موظفيها بالقوانين والتعليمات الجديدة التي تصدر منها او من الجهات الادارية العُليا فعدم علم الموظف سيكون بسبب تقصير الادارة.

وحيث ان موضوعنا ينحصر بمسؤولية الموظف فإننا نبين انه بمجرد نشر القانون في الجريدة الرسمية ومضى المدة اللازمة لسريانه تقوم قرينة على الناس كافة بما فيهم الموظفين هي العلم بالقانون. فلا يقبل من أحد أن يدعي جهله به. فالعلم بالقانون مفترض في حق الكافة.

فإذا اصدرت الدولة أي تشريع فلا يجوز للموظف الدفع بالجهل به أو عدم العلم به. فتطبيق القانون ليس مسألة اختيارية، وإنما مسألة إلزامية تتعلق بسيادة الدولة ومؤسساتها وعلو المصلحة العامة. لأن ذلك لازمًا لاستقرار المعاملات وتطبيق القانون على اساس من العدل والمساواة بين المواطنين.

وتثار ثلاثة انواع من المسؤولية في مواجهة الموظف الذي يدفع بجهله بالقانون اثناء اجراء تصرفه القانوني. والمسؤولية القانونية في هذا المجال هي التي يترتب عليها جزاء قانوني جراء مخالفة واجب من الواجبات الاجتماعية. وهي:

اولًا: المسؤولية التأديبية: تعني تحمل الموظف لتبعات أفعاله المخالفة لواجباته الوظيفية. ويمكننا تعريف الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع إرادي يصدر عن الموظف من شانه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينص عليها القانون فهذا

التعريف يجمع بين جنباته أركان الجريمة التأديبية كافة من ركن مادي ومعنوي وشرعي وركن الصفة .

ثانيًا: المسؤولية الجنائية: تعني تحمل الشخص لتبعات أفعاله الجنائية المجرمة، بمقتضى نص في القانون كالقتل والسرقة وخيانة الأمانة، وهي تترتب على ارتكاب جريمة من الجرائم، وتؤدي إلى عقاب مرتكب هذه الجريمة، والجرائم محددة بالقانون وفق مبدأ لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص.

ثالثًا: المسؤولية المدنية: ويراد بها إلزام المسؤول بأداء تعويض للطرف المضرور في الحالات التي تتوفر شروط هذه المسؤولية، فهي لا تحمل معنى الردع بقدر ما تفيد معنى جبر الضرر الذي تسبب فيه الشخص المسؤول.

المطلب الثاني: الاعفاء من المسؤولية عن الجهل بالقواعد القانونية

ان كانت القاعدة العامة هي انه لا يجوز الاعتذار بالجهل بالقانون وان الجهل لا ينفي المسؤولية [٥٠]، فإنها ليست مطلقة بل ترد عليها استثناءات يجوز فيها الاعتذار بالجهل بالقانون ويعفي الموظف من توقيع الجزاء عليه في بعض الحالات منها الدفع بالجهل بالقانون او تمسك الموظف بالقوة القاهرة أو بالغلط في القانون أو بالجهل بالقوانين الجزائية أو بالقوانين المدنية ذات الصلة بالقوانين الجزائية.

اولًا: القوة القاهرة: إذا استحال علم الموظف بالقانون بسبب قوة قاهرة حالت دون وصول الجريدة الرسمية إلى منطقة أو مناطق معينة من إقليم الدولة؛ فإنه لا يمكن الأخذ بمبدأ عدم الاحتجاج بجهل القانون، حيث يُستبعد تطبيق المبدأ ويمكن الاحتجاج بجهل التشريع الجديد، وذلك لحين زوال السبب الذي جعل العلم بهذا التشريع مستحيلًا، ووصول الجريدة الرسمية المتضمنة التشريع إلى الأشخاص المعنيين بحكمه، ومن أمثلة القوة القاهرة: احتلال العدو لإحدى مناطق الدولة، والزلزال، وغيرها من الظروف التي يستحيل معها علم الأفراد بالتشريع في الجريدة الرسمية [٥١].

ثانيًا: الغلط في فهم القاعدة القانونية: كما قد يحصل غلط وليس جهل بالقانون حيث ان الموظف يجتهد خطأ والغلط فإنه على العكس من الجهل فهو يمثل حالة ذهنية إيجابية، حيث تقوم في العقل صورة إدراكية عن الشيء؛ أي يتوافر العلم به، بيد أنه علم مغلوط غير صحيح.

وقد استقرت احكام القضاء الاداري المقارن على انه لا مسؤولية على الموظف إن قام بعمل مخالفًا للقانون، بحكم جهله بإرادة المشرع او جهله بمضمونها او اجتهاده المخالف للقانون ولكن يسأل إذا كان سيئ النية، أو إذا صدر رأيه عن جهل بين بالمبادئ المستقرة أو الأصول العلمية المسلم بها ـ وفي ذلك قضت المحكمة الادارية العليا في مصر(قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه لا مسؤولية على الموظف الذي يشغل وظيفة فنية إن قام بعمل أو أدلى برأي في مسالة خلافية على قدر اجتهاده وما حصله من علم وخبرة، ولكن يسأل إذا كان سيئ النية، أو إذا صدر رأيه عن جهل بين بالمبادئ المستقرة أو الأصول العلمية المسلم بها، إذا كان نص القانون واضحًا لا لبس فيه فلا اجتهاد مع

صريح النص، وإن إبداء الرأي أو الأخذ به في مسالة خلافية تمثل أكثر من وجهة نظر لا يُعد مخالفة تستوجب توقيع الجزاء عنها تطبيق)[٥٢].

ثالثًا: الجهل بالقانون الجديد: الموظف شخص عادي يخضع للقواعد المقررة في القانون الجنائي، وإذا توافرت أركان الجريمة الجنائية في الفعل الذي اقترفه قامت عليه المسؤولية الجنائية، وتظهر هذه المسؤولية غالبًا في جرائم الاختلاس والتزوير والسرقة، ونتيجة لذلك يستحق الموظف عقابًا جنائيًا إلى جانب العقاب التأديبي[٥٣].

وقد ذكرت المادة العاشرة/ثالثًا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أنه إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة.

والتصرف الذي يشكل الإثم الجنائي يختلف عن ذلك الإثم في المسؤولية التأديبية إذ أن الأخير يجد أساسه في إخلال الموظف بواجباته الوظيفية ومقتضياتها، أما الإثم في المجال الجنائي فيتمثل

في مخالفة نص صريح في القانون وهو واجب احترام الأفراد للقانون والقواعد المكملة له وهذا التزام عام يشترك فيه الموظفون وغير الموظفين ولا يقتصر على نطاق الوظيفة العامة.

إلا أن هذا الأمر قد يولد لدى الموظفين نوعًا من الخشية من أن يكون عملهم محلًا للمساءلة الجنائية، وبالأخص عندما يكون هذا العمل تنفيذًا منهم لأمر رئيس قد يشكل جريمة جنائية.

وقد نصت القوانين الجزائية في بعض الدول ومنها العراق على هذا الاستثناء في حالة تعذر العلم بالقانون الجديد بسبب القوة القاهرة وحالة الاجنبي بعد قدومه الى العراق، فقد نصت المادة (٣٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ على أنه:

(١- ليس لأحد أن يحتج بجهله بأحكام هذا القانون او أي قانون عقابي آخر ما لم يكن قد تعذر علمه بالقانون الذي يعاقب على الجريمة بسبب قوة قاهرة.

٢- للمحكمة ان تعفو من العقاب الأجنبي الذي يرتكب جريمة خلال سبعة أيام على الأكثر تمضي من تاريخ قدومه إلى العراق إذا ثبت جهله بالقانون وكان قانون محل إقامته لا يعاقب عليه يعدّ مانعًا من العقاب).

ومن ثم يُعد الجهل بقانون جديد إذا اقترف الشخص او الموظف الجرم لتعذر العلم بقانون التجريم بسبب قوة قاهرة، كما يعفي النص من العقاب الاجنبي اذا ارتكب الفعل المعاقب عليه خلال الأيام سبعة ايام التي تلت نشره القانون في الجريدة الرسمية، فإذا ارتكب الفعل بعد تجاوز تلك المدة فلا ينطبق هذا النص.

النتائج والتوصيات :

١ - ان جهل الموظف بالقانون إما بسبب عدم المامه بالقواعد القانونية التي تحكم الوظيفة العامة، او لعدم قيام الادارة بتبليغ موظفيها بالقوانين والتعليمات الجديدة التي تصدر عنها.

٢ ـ ان مسؤولية الموظف تتحقق بمجرد نشر القانون في الجريدة الرسمية ومضى المدة اللازمة لسريانه، فتقوم قرينة علي الناس كافة العلم بالقانون، فلا يقبل من أحد أن يدعي جهله به، فالعلم بالقانون مفترض في حق الكافة.

٣ ـ ان التضخم التشريعي يساهم في صعوبة علم الموظف العام بالقانون، لابد من معالجته وذلك من خلال حذف الاحكام الملغاة صراحة أو ضمنًا بأحكام جديدة، والسعي الى تقنين التشريعات المتناثرة في تقنين واحد، اذا ما كانت هذه التشريعات تقع تحت فرع معين من فروع القانون او تعالج موضوعات يمكن ان يضفى عليها طابعًا معينًا واحدًا، فهذا الامر سيساهم في تعزيز علم الموظف وقدراته.

المصادر :

أ. القرآن الكريم

ب . الكتب:

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة، ١٩٩٤.
٢. د. ابراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع ،منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٦.
٣. ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات وآخرون، المعجم الوسيط، دار احياء التراث العربي، بيروت.
٤. د. ابو اليزيد علي المتيت، جرائم الاهمال، ط٥، ١٩٨٦، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والتوزيع، الاسكندرية.
٥. الفيروزي ، القاموس المحيط ، ط٢، مصر ، ١٩٥٢ ، ج٢.
٦. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعية الحديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٧. بدر الدين الزركشي، البحر المحيط في اصول الفقه ، ١٤٢١، دار الكتب العلمية، بيروت ـ لبنان، ج١.
٨. د. ثروت عبد الحميد، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الكتاب الأول، نظرية القاعدة القانونية، بدون دار نشر، المنصورة – مصر، بدون سنة.
٩. د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشاة المعارف، الإسكندرية ، من دون سنة نشر.
١٠. عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، بيت الحكمة ، جامعة بغداد.
١١. علي الحسيني السيستاني، استفتاءات.
١٢. عبد القادر الامي، معجم المصطلحات القانونية، بغداد، ١٩٩٠.
١٣. د. غالب علي الداودي، المدخل الى علم القانون، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٤.
١٤. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧١ .
١٥. محمد رضا المظفر، المنطق، مؤسسو النشر الاسلامي، قم ، ج١.
١٦. محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس ، دار صادر، بيروت ـ لبنان ، ٢٠١١ .
١٧. محمد يوسف علام، الدفع بالجهل او عدم العلم وأثره في الخصوصيات، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
١٨. د. محمد محمد عبد اللطيف القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات ١٩٩٩-٢٠٠٤، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥.
١٩. د. منذر إبراهيم الشاوي ، فلسفة القانون ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩.

٢٠. د. مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
٢١. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. إبراهيم طه الفياض، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما، بيت الحكمة، بغداد ، ١٩٩٩.
٢٢. د. منذر الشاوي، دولة القانون، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠١٣.

ج . الرسائل والاطاريح:

١. احمد يعقوب ابراهيم الاسدي، دور النشر في تنفيذ القانون الدولي الانساني، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ـ جامعة الكوفة.
٢. دلال لطيف الزبيدي، مبدأ حسن النية وأثره في العقاب، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون الى جامعة بابل ، ٢٠٠٩.
٣. فاطمة ابراهيم صالح، جهل المقلد لأحكام الشرعية والآثار المترتبة عليه، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الفقه، جامعة الكوفة ، ٢٠١٥.
٤. مجيد خضر احمد، نظرية الغلط في قانون العقوبات، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٣ .

ح . البحوث:

١ ـ د. عبد الكريم صالح عبد الكريم و د. عبد الله فاضل حامد ، تضخم القواعد القانونية التشريعية – دراسة تحليلية نقدية في القانون ـ بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية – السنة (٦) – العدد (٢٣) – أيلول – ٢٠١٤.

د . المواقع الالكترونية:

١ ـ د. نادية حسان ـ فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ـ بحث مقدم ضمن الملتقى الوطني حول الامن القانوني في الجزائر ـ جامعة قاصدي مرباح ورقلة ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية ـ ص٦ وما بعدها متاح على الموقع الالكتروني : www . manifest – univ – ourgla . dz ـ

٢ ـ محمد ياسر عياش، مبدأ لا جهل بالقانون، مقال منشور على الموقع ، http://arab-ency.com/law/detail، تاريخ الزيارة ١٠/٧١ /٢٠١٨ .

ـ 3 ـ Decision No 2004-499 DC Treatment of Personal Data of 29 July 2004.

Marie-Pierre Granger: The Preamble(s) of the French constitution: Content, status , uses and amendment.https://www.researchgate.net/publication.

ه . الكتب الاجنبية:

–*"Republic Act No. 386 | GOVPH"*. *Official Gazette of the Republic of the Philippines. Retrieved 2018-10-15.*

2 –Jon Strauss, "Nonpayment of Taxes: When Ignorance of the Law Is an Excuse," 25 *Akron Law Review* 611 (Winter/Spring 1992).

3 –Black's Law Dictionary, 5th Edition.

4 –Gratian, Decretum, Distinctio 4, dictum post c.3.

الهوامش :

(١) محمد مرتضى الحسيني الزبيدي ، تاج العروس ، دار صادر ، بيروت ـ لبنان ، ٢٠١١ ، ص ٥٢٤ .
(٢) سورة البقرة الآية (٦٧).
(٣) الكليني ، الكافي ، ج١ ، ص ١٣ .

(٤)بدر الدين الزركشي ، البحر المحيط في اصول الفقه ، ١٤٢١ ، دار الكتب العلمية ، بيروت ـ لبنان ، ج١ ، ص ٥٥ .
(٥) محمد رضا المظفر ، المنطق ، مؤسسو النشر الاسلامي ، قم ، ج١ ، ص ١٨ .
(٦) فاطمة ابراهيم صالح ، جهل المقلد لأحكام الشرعية والآثار المترتبة عليه ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٥ ، ص٣٩ .
(٧) علي الحسيني السيستاني ، استفتاءات ، ص ٥٦٧ .
(٨) ياسين عيسى العاملي ، الاصطلاحات الفقهية في الرسائل العملية ، ص ١٦٤ .
(٩) الفيروزي ، القاموس المحيط ، ط٢، مصر ، ١٩٥٢ ، ج٢ ، ص ٣٩٠ .
(١٠) النجد في اللغة والإعلام ، ط٣٠ ، دار المشرق ـ بيروت ، ص ٥٥٧ .
(١١) ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات وآخرون ، المعجم الوسيط ، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، ص ٦٦٥ .
(١٢) مجيد خضر احمد، نظرية الغلط في قانون العقوبات،اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٣،ص ١٠٩.
(١٣) عبد القادر الامي ، معجم المصطلحات القانونية ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٤٩ .
(١٤) دلال لطيف الزبيدي، مبدأ حسن النية واثره في العقاب، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون الى جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص٤١ .
(١٥) الفراهيدي ، العين ، ص ٢٩٢ وما بعدها .
(١٦) ينظر : د. منذر الشاوي ، دولة القانون ،الذاكرة للنشر والتوزيع ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٣ ص٦٩.
17 -Black's Law Dictionary, 5th Edition, pg. 672
18 -Gratian, Decretum, Distinctio 4, dictum post c.3
(١٩) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) بتأريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.
(٢٠) د. أنور سلطان، مصدر سابق، ص ١١٩.
(٢١) د. ثروت عبد الحميد، مصدر سابق، ص ١٧٤.
(٢٢) د. أنور سلطان، مصدر سابق، ص ١١٩.
(٢٣) د. ثروت عبد الحميد، مصدر سابق، ص ١٧٥.
(٢٤)د. غالب علي الداودي، المدخل الى علم القانون، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٤ص ١١٤.
(٢٥). أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعية الحديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٢٠؛ د. ثروت عبد الحميد، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الكتاب الأول، نظرية القاعدة القانونية، بدون دار نشر، المنصورة – مصر، بدون سنة، ص ١٧٤.
(٢٦) د. ثروت عبد الحميد، المصدر نفسه.
(٢٧) د. محمد محمد عبد اللطيف القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات ١٩٩٩-٢٠٠٤، دار النهضة العربية،٢٠٠٥، ص١٧.
(28) Decision No 2004-499 DC Treatment of Personal Data of 29 July 2004.
Marie-Pierre Granger: The Preamble(s) of the French constitution: Content, status, uses and amendment.https://www.researchgate.net/publication.
(٢٩) د. ابراهيم محمد صالح الشرفاني ، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع ،منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠١٦، ص١٦٦.
(٣٠) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن (٤٨١٥ لسنة ٤٦ ق) جلسة ٢٠٠١/٤/١٥ أشار إليه، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي – العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع – المصدر السابق – ص٧٨.
(٣١) نود أن نؤكد هنا أن السلطة العامة المختصة لها سلطة تقديرية في تحديد وقت نفاذ القانون، فقد يكون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية او في تاريخ لاحق لذلك، وهذا قيد على السلطة العامة والالتزام به. (هل تشير الى قانون إجراءات الأقاليم)
(٣٢) ينظر: د. عبد المجيد غميجة ، مصدر سابق ، ص ٤٤ – ٤٥.
33 -*"Republic Act No. 386 | GOVPH"*. *Official Gazette of the Republic of the Philippines. Retrieved 2018-10-15.*
34 -Jon Strauss, "Nonpayment of Taxes: When Ignorance of the Law Is an Excuse," 25 *Akron Law Review* 611 (Winter/Spring 1992), at [1].
(٣٥) المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

(٣٦) د. جعفر عبد الامير الياسين ، المصدر السابق ، ص٧٤ .
(٣٧) عبد الباقي البكري و زهير البشير ، المدخل لدراسة القانون ، بيت الحكمة ، جامعة بغداد ، ص٣١ .
(٣٨) محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط٢ ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧١ ، ص٤٥٢ .
(٣٩) د. منذر إبراهيم الشاوي ، فلسفة القانون ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٦.
(٤٠) يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة حكاما ومحكومين للقانون ويجب ان يكون القانون الأساس الذي تبنى عليه نشاطات الإدارة من دون ان يعني ذلك خضوع الإدارة للسلطة التشريعية خضوعاً عضوياً لمخالفة ذلك لمبدأ الفصل بين السلطات ويعد هذا المبدأ عنصر من عناصر الدولة القانونية ، للمزيد في ما يتعلق بهذا الموضوع ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. إبراهيم طه الفياض ، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما ، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٩، ص ٥١.
(٤١) د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية،منشاة المعارف، الإسكندرية، من دون سنة نشر، ص٤٢.
(٤٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الإداري ، بدون طبعة ،عمان ، دار الثقافة ، ١٩٩٤ ، ص١١٤ .
(٤٣) د. سامي جمال الدين ، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، مصدر سابق ، ص ٥١ . ومما تجدر ملاحظته إن الانظمة المستقلة تتطلب النص عليها في الدستور اما الأنظمة التنفيذية فلا تحتاج إلى النص عليها في الدستور لأن اصدارها يعد من صميم اختصاص السلطة التنفيذية (المكلفة بتنفيذ القوانين) والبند (ثالثا) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة التنفيذية بالتالي لا توجد في العراق الأنظمة المستقلة .
(٤٤) تقسم اللوائح إلى قسمين اللوائح العادية و اللوائح الاستثنائية ، وتقسم اللوائح العادية الى اللوائح التنفيذية والتي تسهل عملية تنفيذ القوانين و لوائح المرافق العامة والتي تصدر لإنشاء وإدارة وإلغاء المرافق العامة وكذلك لوائح الضبط والتي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة ، أما القسم الثاني فيشمل لوائح الضرورة (القوانين المؤقتة أو أنظمة الضرورة وتعرف بأنها مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التنفيذية عند غياب البرلمان لمواجهة الأزمات ودفع الأخطار الجسيمة التي تحدق بالدولة مثل حالات الطوارئ وحالات الحرب والاستعجال) وهذه اللوائح تمثل اثر من آثار نظرية الظروف الطارئة التي عبر عنها شيشرون (سلامة الشعب فوق القانون) ، والنوع الآخر من الأنظمة الاستثنائية هو الأنظمة التفويضية يقصد بها أن يسمح البرلمان أو المجلس التشريعي بواسطة قانون التفويض للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع بدلاً منه بقيود محددة يعينها قانون التفويض كالنص على الموضوعات والمدة التي تصدر خلالها هذه اللوائح بحيث يكون لهذه الأخيرة قوة القانون فتحل محل البرلمان في اصدار هذه الأنظمة. ينظر في تفصيل ذلك د. سامي جمال الدين : تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية ، مصدر سابق ، ص ٥١- ٨٨.
(٤٥) تقسم التعليمات إلى أربعة انواع : الشارحة والآمرة والناصحة والمقررة . ينظر د. مازن ليلو راضي : طاعة الرؤساء وحدودها ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٣.
(٤٦) محمد يوسف علام ، الدفع بالجهل او عدم العلم وأثره في الخصوصيات ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص٥٦ .
(٤٧) تشير آخر الاحصائيات في فرنسا أن عدد التشريعات حسب تقدير مجلس الدولة الفرنسي هو (٩٠٠) تسعة آلاف قانون نافذ حتى عام ٢٠٠٠، وأن (٧٠) قانوناً و(٥٠) مرسوماً يضاف بالمتوسط إليها سنوياً ، في حين تشير الاحصائيات في جمهورية مصر العربية إلى وجود ما يقارب (٦٠) ستون الف تشريع، أما في العراق فنلاحظ ندرة توفر الاحصاءات الشاملة والدقيقة لعدد التشريعات النافذة في العراق، الآ ان برنامج الامم المتحدة الانمائي (undp) قام بإنشاء قاعدة الكترونية للتشريعات العراقية عام ٢٠٠٤ ونشر بالفعل ما يقارب (٢٧٥٤٣) تشريع بين قانون وأنظمة وتعليمات وهذا العدد وان كان لا يشير إلى العدد الحقيقي للتشريعات الا أنه يعتبر مؤشر على مدى التضخم التشريعي في المنظومة التشريعية في العراق.
ينظر : د. عبد الكريم صالح عبد الكريم و د. عبد الله فاضل حامد – تضخم القواعد القانونية التشريعية – دراسة تحليلية نقدية في القانون – بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية – السنة (٦) – العدد (٢٣) – أيلول – ٢٠١٤ – ص١٤٧ وص١٤٨-١٤٩.
(٤٨) ينظر : د. نادية حسان – فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي – بحث مقدم ضمن الملتقى الوطني حول الامن القانوني في الجزائر – جامعة قاصدي مرباح ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية – ص٦ وما بعدها متاح على الموقع الالكتروني : www . manifest – univ – ourgla . dz –
(٤٩) حمد يعقوب ابراهيم الاسدي ، دور النشر في تنفيذ القانون الدولي الانساني ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون / جامعة الكوفة ، ص١٨ .

(٥٠) د. ابو اليزيد علي المتيت ، جرائم الاهمال ، ط٥ ، ١٩٨٦ ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والتوزيع ، الاسكندرية ، ص٤٤.
(٥١) محمد ياسر عياش، مبدأ لا جهل بالقانون، مقال منشور على الموقع ، http://arab-ency.com/law/detail ، تاريخ الزيارة ١٠/٧١ /٢٠١٨ .
(٥٢) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر في الطعن رقم ٦٤٧٧ لسنة ٤٢ ق.ع ، جلسة ٢٠٠٠/١١/٢٥، غير منشور.
(٥٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص٣٠٧.