جـــامـعـة الـــشـرق الأوسـط
MIDDLE EAST UNIVERSITY
Amman - Jordan

مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق الأمن القانوني (دراسة مقارنة)

The Principle of Non-Retroactivity of Administrative Decisions and Its Role in Achieving Legal Security (Comparative Study)

إعداد

عبد الحميد سبهان خلف الجبوري

إشراف

الاستاذ الدكتور عبد الرحمن سعد العرمان

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران، 2022

ب

تفويض

أنا **عبد الحميد سبهان خلف**، أفوّض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: عبد الحميد سبهان خلف.

التاريخ: ٢/٧/ 2022.

التوقيع:

ج

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة والموسومة بـ : **مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق الأمن القانوني (دراسة مقارنة).**

للباحث: عبد الحميد سبهان خلف الجبوري.

وأجيزت بتاريخ: 13 / 06 / 2022.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
د. عبدالرحمن سعد العرمان	مشرفًا	جامعة جرش	
أ. د. أحمد محمد اللوزي	عضوًا من داخل الجامعة ورئيسًا	جامعة الشرق الأوسط	
د. أيمن يوسف الرفوع	عضوًا من داخل الجامعة	جامعة الشرق الأوسط	
د. هشام حامد الكساسبة	عضوًا من خارج الجامعة	جامعة الزيتونة	

شكر وتقدير

إن من دواعي الوفاء أن أعود لأهل الفضل بفضلهم، فالإنسان يقف إجلالاً لمن علمه حرفاً فكيف بمن علمني الأبجدية برمتها؟

فأتقدم بكل بلاغات الشكر والعرفان إلى مشرفي والقدوة الذي لا تطوق ثنائه الأبجديات **الاستاذ الدكتور عبد الرحمن العرمان** لما كان له من دعم وتفانٍ وجهود علمية في سبيل إنضاج بحثي، فجزاه الله عني خير الجزاء ...

ومن الوفاء أن أرفع قبعة الاحترام والتوفير للقامة العلمية الكبيرة **الاستاذ الدكتور (ماهر صالح علاوي)** الذي واكب إنضاج رسالتي بما حباه الله من العلم، فجزاه الله عني خير الجزاء ...

وأقدّم وافر الشكر والعرفان للآنسة المدرس المساعد **(آلاء داود سلوم)** لما قدمته لي من عونٍ ومساعدة خلال كتابة الرسالة، فلها مني بليغ الدعاء والاحترام.

وأقدّم الشكر والعرفان الى **جامعة الشرق الاوسط** و**لعمادة كلية الحقوق** لما أبدوه من كرم التعامل والعطاء العلمي.

والشكر موصول **لكل من أسهم بدعمي** ولو بشيء بسيط فهو كبير عندي.

الإهداء

هذا سفر أدين به لجهاتي الأربع...

- **أبي** الذي سهرت روحة معنا في ليالي الأسى حتى استحالت أرقاً عذباً لسنوات طوال، ستبقى الطرقات وإن بعدت رهن خطانا ثاني القلبين وأولهما...
- **أمي** وهي تقد قميص الليل لفجر يحبو على دعائها، هي الرئة الثالثة في صدر الحكاية.
- **إخوتي وأخواتي** الذين اجتازوا بيَ المعابر الصعاب كالجنود الأوفياء حتى انتصرت، لا تحول من معبر بسيط إلى جسور ومدن... فكنت عود الثقاب الذي واجه الريح منفرداً لولاهم...
- التي تجتاز عثراتي بصفح ووقار، وتلملم خيوط الشمس..... **زوجتي وأولادي** حفظهم الله.

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان .....أ
تفويض .....Error! Bookmark not definedب
قرار لجنة المناقشة .....ج
شكر وتقدير ..... د
الإهداء .....هـ
فهرس المحتويات ..... و
الملخّص باللغة العربية .....ح
الملخّص باللغة الإنجليزية .....ط

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة 1
ثانياً: مشكلة الدراسة..... 2
ثالثاً: أهداف الدراسة..... 3
رابعاً: أهمية الدراسة 4
خامساً: مصطلحات الدراسة 4
سادساً: حدود الدراسة..... 5
سابعاً: الإطار النظري..... 6
ثامناً: الدراسات السابقة ذات الصلة 7
تاسعاً: منهجية الدراسة 10

الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري

المبحث الأول: التعريف بمبدأ عدم رجعية القرار الإداري 12
المطلب الأول: مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية 13
المطلب الثاني: مبررات عدم رجعية القرار الإداري 16
المبحث الثاني: الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية 20
المطلب الأول: أسس عدم رجعية القرارات الإدارية 21
المطلب الثاني: شروط رجعية القرار الإداري 26
المبحثالثالث :إباحة رجعية القرارات الإدارية..... 30
المطلب الأول: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية..... 31
المطلب الثاني: الآثار المترتبة على رجعية القرار الإداري 33

الفصل الثالث: ماهية مبدأ الأمن القانوني

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الأمن القانوني وتأصيله 46
المطلب الأول: مفهوم مبدأ الأمن القانوني 46
المطلب الثاني: تأصيل مبدأ الأمن القانوني..... 52
المبحث الثاني: خصائص مبدأ الأمن القانوني وصوره..... 59
المطلب الأول: خصائص مبدأ الأمن القانوني 60
المطلب الثاني: صور مبدأ الأمن القانوني 63
المبحث الثالث: مقومات مبدأ الأمن القانوني..... 67
المطلب الأول: التوقع المشروع واستقرار الاجتهاد القضائي 68
المطلب الثاني: وضوح القاعدة القانونية واستقرارها وعدم رجعتها 74

الفصل الرابع: أثر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على مبدأ الأمن القانوني

المبحث الأول: أثر مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني 85
المطلب الأول: تغليب مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني 86
المطلب الثاني: تغليب مبدأ الأمن القانوني على مبدأ المشروعية..... 90
المطلب الثالث: التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني..... 93
المبحث الثاني: أثر مبدأ الحقوق المكتسبة على مبدأ الأمن القانوني 96
المطلب الأول: مفهوم الحقوق المكتسبة 97
المطلب الثاني: العلاقة بين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة. 100
المطلب الثالث: العلاقة بين مبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ الأمن القانوني 104
المبحث الثالث: دور القضاء الإداري في تحقيق مبدأي الأمن القانوني وعدم رجعية القرارات الإدارية .108
المطلب الأول: تعريف تحول الاجتهاد القضائي واستقراره.....109
المطلب الثاني: فاعلية مبدأي الحقوق المكتسبة والأمن القانوني في مجال القضاء الإداري.....114
المطلب الثالث: أثر العدول في الاجتهاد القضائي على مبدأي الحقوق المكتسبة والأمن القانوني 117

الفصل الخامس: النتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة 123
ثانياً: التوصيات.....124
قائمة المراجع 127

مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق الأمن القانوني (دراسة مقارنة)

إعداد: عبد الحميد سبهان خلف

إشراف: الاستاذ الدكتور عبد الرحمن سعد العرمان

الملخّص

يعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ القانونية قضائية النشأة في كل من العراق ومصر والأردن, فهو من خلق القضاء الإداري في اجتهاده، وتكمن علة عدم الرجعية في حماية الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز القانونية في ظل القاعدة القانونية النافذة لحظة تكونها هذا من جهة، ومن جهة أخرى احتراماً لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية التي تقضي بالأثر المباشر والمستقبلي للقرارات الإدارية، وبذلك يحظر على الإدارة تضمين قراراتها أثراً رجعياً إلا بموجب رخصة تشريعية من المشرّع يجيز هذه الرجعية، وفي ظل ظهور مبدأ الأمن القانوني كمبدأ يتطلبه الواقع التشريعي القانوني والاجتماعي على السواء، والذي يتطلب بالمخاطب بالقرار الإداري أن تكون لديه ثقة مشروعة ويقين قانوني بأنه لا يمكن إهدار مصلحته الفردية الخاصة لثقته بعدالة القاعدة القانونية المخاطب بها، فقد ظهرت العلاقة بين كل من مبدأ الأمن القانوني ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فلا يمكن للفرد أن يستشعر بوجود أمن قانوني في ظل رجعية القرارات الإدارية وتهديها لحقوقه المشروعة التي تكونت صحيحة في الماضي، لذلك ومن هذا المنطلق فقد سعى الباحث لإظهار العلاقة بين كل من مبدأ الأمن القانوني ومبدأ الحقوق المكتسبة في هذا البحث، وقد وجد الباحث ومن خلال بحثه هذا أنه لا يمكن دراسة هذين المبدأين المتقدمين دون التعريج على كل من مبدأ المشروعية ومبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ تدرج القواعد القانونية، سعياً من الباحث في إظهار العلاقة التكاملية بين هذه المبادئ القانونية في تحقيق المصلحة العامة والخاصة على السواء.

الكلمات المفتاحية: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، الأمن القانوني، القرارات الإدارية، المشروعية الإدارية، الحقوق المكتسبة.

The Principle of Non-Retroactivity of Administrative Decisions and Its Role in Achieving Legal Security (Comparative Study)

Prepared by: Abdul Hamid SabhanKhalaf

Supervised by: Dr. Abdul Rahman Saad Al Arman

Abstract

The principle of non-retroactivity of administrative decisions is one of the legal principles established in Iraq، Egypt and Jordan. The principle of non-retroactivity lies in the protection of the rights acquired by individuals and legal centers under the legal rule،on the one hand، and on the other hand, it respects the principle of legality and incorporates legal rules requiring the direct and future impact of administrative decisions. Thereby prohibiting the administration from retroactively incorporating its decisions except under the legislative license of the legislator. It permits such retroactivity, given the emergence of the principle of legal security as a principle required by both legal and social law, which requires addressees of an administrative decision to have legitimate confidence and legal certainty that his own individual interest cannot be wasted. The relationship between the principle of legal security and the principle of non-retroactivity of administrative decisions has arisen، and an individual cannot sense the existence of legal security under the retroactivity of administrative decisions and the violation of his or her legitimate rights, which have been established. In the past، therefore, the researcher sought to demonstrate the relationship between both the principle of legal security and the principle of the rights acquired in this research. In his research, the researcher found that these two advanced principles could not be studied without exploring the principle of legality، the principle of acquired rights and the principle of incorporation of legal norms، in an effort to demonstrate the complementary relationship between these legal principles in the interests of both the public and the private interest.

Keywords: Principle, Non-Retroactivity of Administrative Decisions, Legal Security.

الفصل الأول
خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تضطلع الإدارة العامة بمهام ووظائف جسيمة لإشباع حاجات جمهور المواطنين وحماية النظام العام فهي تسير مجموعة كبيرة من المرافق العامة أو تشرف على أداء البعض منها للخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة، كما تتخذ إجراءات وقرارات لحماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة، وقد تصل هذه الإجراءات إلى حد تقييد الحريات المكفولة دستورياً وقانونياً لوظيفتها في حماية النظام العام مثال ذلك: الإجراءات والقرارات التي اتخذتها الإدارة العامة في جميع الدول خلال السنتين الأخيرتين لمواجهة وباء كورونا وسلالاته المتحورة وآخرها التي ظهرت في جنوب إفريقيا ولكي تتمكن الإدارة العامة من القيام بالوظائف والواجبات المذكورة في أعلاه يمنحها القانون مجموعة سلطات وصلاحيات ومن أكثرها أهمية سلطتها في اتخاذ قرارات إدارية بإرادتها الفردية تستطيع من خلالها منح الأشخاص حقوقاً وامتيازات أو تفرض قيوداً والتزامات، إلا إنَّ استقرار الأوضاع القانونية التي استقرت في ظل أوضاع قانونية سليمة اقتضت أن تسري قرارات الإدارة من تاريخ صدورها أو نشرها أو من التأريخ المحدد لسريانها دون إن تكون لها آثار في الماضي، إلا في حالات محددة أو استثنائية أوجدها المشرّع أو القضاء، وعدم رجعية القرارات الإدارية يجعل آثارها تسري على المستقبل، ويقصد بذلك عدم سريانها قبل بدء نفاذ القرارات الإدارية والذي يكون مرتبطاً كقاعدة عامة بتاريخ صدورها، أما بالنسبة لجهة الإدارة فيكون من تاريخ صدور القرار وبالنسبة للأفراد من تاريخ علم المخاطبين به، وان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تقوم على مبدأ مهم وهو حماية مبدأ المشروعية واحترام الحقوق المكتسبة،

ونعني بذلك هو عدم المساس بالحقوق المكتسبة، لان الإفراد إذا ما اكتسبوا حقوقاً في ظل نظام قانوني معين فإن ذلك يمنع المساس أو التجاوز على هذه الحقوق إذا ما تم تغيير أو تعديل الأوضاع القانونية التي تم في ظلها الحقوق واكتسابها قانوناً وإنَّ من الآثار التي تترتب على هذا المبدأ هو بطلان القرارات الإدارية وبأثر رجعي، وللقاضي أن يلغي القرار الإداري حينما يكون ذا اثر رجعي بدون إباحة صريحة من المشرّع في النصوص القانونية، كما يعد مبدأ عدم الرجعية من النظام العام، ولا يجوز مخالفته إلا باستثناء، فمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يحقق فكرة الأمن القانوني، وفكرة الأمن القانوني تعد معياراً لوجود دولة القانون، وهي ليست حديثة النشأة فأصولها قديمة النشأة، إذا وجدت مع وجود المبادئ العامة للمشروعية، وأصبح الأمن القانوني عماداً للتطور والاهتمام من الدولة لحماية الحقوق المكتسبة للأفراد، فلا يستطيع الموظف الحصول على حقوقه إلا في نظام قانوني مستقر ومبدأ استقرار القانون يتطلب وجود آليات سياسية وقانونية لضمان معيارية القانون وسلامته قبل صدوره، لان سلامة القانون قبل صدوره يعد كالضامن لوجود الأمن القانوني، فعليه أصبحت الحاجة إلى الأمن القانوني لحماية الحقوق المكتسبة .

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتمثل الإشكالية الرئيسة في هذه الدراسة في بيان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من وجهة نظر جديدة مغايرة لوجهة النظر التقليدية السائدة إذ أن وجهة النظر التقليدية هي عدم جواز رجعية القرارات الإدارية احتراما لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية، والتي يعد القرار الإداري أدناها مرتبةً فلا يمكن له أن يخالف نص القانون أو الدستور الذي لا يجيز الرجعية، سيما تناول الباحث هذا البحث بالإضافة لوجهة النظر التقليدية من زاوية أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يحقق مبدأ الأمن القانون الذي يتطلب نوعاً من الثبات والاستقرار في المجتمع عن طريق حسن وجودة

تطبيق القواعد القانونية، ذلك أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يؤثر بصورة مباشرة في الحقوق المكتسبة للأفراد ومراكزهم القانونية التي نشأت صحيحة في إطار القواعد القانونية لحظة نشأتها، ومن هذا المنطلق فإن رجعية القرار الإداري تشكل تهديداً لهذه الحقوق الأمر الذي يخل بتوازن المجتمع نظراً لتعارض القواعد القانونية فيه فيشكل خرقاً لمبدأ الأمن القانوني.

وتبرز الدراسة من خلال الإجابة على جملة من التساؤلات وهي:

1- ما هو مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وما هي مبرراته؟ وما هي النظريات لهذا المبدأ؟ وما هي الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية؟

2- ما هو مفهوم الأمن القانوني وما هو الأساس القانوني له؟

3- هل يستند مبدأ الأمن القانوني في حماية الحقوق المكتسبة إلى سند قانوني صريح أم انَّه وليد أحكام القضاء والآراء الفقهية المستقاة من مبادئه العامة.

4- ما مدى مساهمة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في تحقيق الأمن القانوني.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة للسبق إلى موضوع جديد لم يسبق إن تناوله كثير من الباحثين وشراح القانون بغية التوصل إلى معرفة علاقة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بالأمن القانوني، إضافة إلى إبراز الضوابط والقيود القانونية التي تتطلبها العدالة في حماية الحقوق المكتسبة للأفراد، فستقتصر الدراسة على أمور وهي مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الأمن القانوني، واثر سحب وإلغاء القرارات الإدارية تجاه الحقوق المكتسبة، كما تهدف الدراسة إلى التعريف بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والتعريف بمبدأ الأمن القانوني كونه مبدأ له دلالات متعددة، ولهذا كان لزاماً علينا تعريف هذه المبادئ لوضعها موضع التطبيق الصحيح على موضوع دراستنا.

رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في بيان خطورة إرجاع آثار القرارات الإدارية إلى الماضي وأهمية تقييد رجعيتها بأضيق الحدود ذلك أن الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز القانونية التي ترتبت في ظل أوضاع قانونية سليمة لا يجوز المساس بها إلا بقانون، وحتى لو كانت حقوق الأفراد ومراكزهم قد اتخذت من قرارات تنظيمية عامة لأنظمة وتعليمات فلا يجوز المساس بها والقول بخلاف ذلك يخل بالصالح العام أذا ليس من المصلحة في شيء إن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على حقوقهم ومراكزهم وعدم استقرار هذه الحقوق والمراكز القانونية له اثر سلبي كبير على الفرد والمجتمع.

خامساً: مصطلحات الدراسة

- **القرار الإداري:** هو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة لإحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة أما بإنشاء مركز قانوني جديد عام أو فردي أو تعديل لمركز قانوني قائم أو إلغائه[1].
- **رجعية القرارات الإدارية:** هو ذلك المبدأ الذي يقضي بعدم جواز سريان آثار التصرفات القانونية على الماضي لعدم جواز مساس تلك الأعمال بالحقوق التي اكتسبها أصحابها في ظل عمل قانوني معين. [2]
- **الأمن القانوني:** الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة بهدف تحقيق التوازن بين ثبات ووضوح وسهولة الوصول إلى القواعد القَانُونية السائدة في وقت معين بما يحقق الثقة

(1) الجبوري: ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر, ص 18.

(2) صالح: معمر مهدي (2000). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية /دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ص12.

والاطمئنان لدى المخاطبين بها، وبين التطور والتغيير الطبيعي لها[3].

- **الحقوق المكتسبة:** وضع شرعي بموجبه تتحصن المنفعة التي يحصل عليها الشخص جراء قانون أو قرار إداري مِنْ الإلغاء أو التعديل، ويكمل في شرح التعريف بأنَّ الوضع الشرعي يعني المركز القانوني والتحصين يعني الحماية القَانُونية ضد الإلغاء، والمنفعة تتمثل بالمنفعة المادية والمعنوية، والشخص هو مِنْ يحمل وصفاً وظيفياً وغير وظيفي، والقانون هو الصادر مِنْ السلطة التشريعية والقرار هو الصادر مِنْ السلطة الإدارية بالإرادة المنفردة لإحداث تغيير في الأوضاع القانونية. [4]

سادساً: حدود الدراسة

إن المفترض في كل بحث قانوني أن يكون له حدود مكانية وزمنية يظهر فيه الباحث الإطار المكاني والزمني القانوني لبحثه، وإن عنوان بحثي الموسوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق مبدأ الأمن القانوني فرض عليّ أن أنهج نهجاً في حدود دراستي مغاير للمنهج التقليدي، وذلك لسببين هما:

1. إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مبدأ من خلق محاكم القضاء الإداري أي أنه لم يقنن ضمن إطار نص تشريعي إلى تاريخه
2. إن مبدأ الأمن القانوني هو مبدأ فقهي من خلق فقهاء القانون ولم يقنن حتى تاريخه كما أن محاكم القضاء الإداري ما تزال تتهيب إلغاء القرارات الإدارية لمخالفتها هذا المبدأ نظراً لأنه مبدأ حديث كسبب لإلغاء القرار الإداري

---

(1) ليلو: مازن (2020). حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، ص22.

(2) المفرجي: زياد خالد (2011). الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، العدد 16-17، السنة 6/ المجلد 4، 249.

وعلى ما تقدم فتتمثل حدود هذه الدراسة وفق الاتي:

- **الحدود المكانية:** تتناول هذه الدراسة بالمقارنة نصوص القانون واجتهاد محاكم القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في كل من مصر والعراق والأردن، إلا أن بعض نقاط موضوع البحث فرضت على الباحث الاستشهاد بنصوص قانونية خارج حدود المقارنة إما لغموض التشريع في الدول عينة المقارنة أو لنقصه، أو لأن أساس الفكرة القانونية وليدة القضاء أو الفقه خارج حدود دول المقارنة.
- **الحدود الزمنية:** لم يتقيد الباحث بحد زمني معين فيما يتعلق بدراسة موضوع بحثه من حيث الاستشهاد بنصوص القانون واجتهادات المحاكم وإن كان حاول قدر الإمكان الاستشهاد بالقوانين النافذة وأحدث الاجتهادات القضائية
- **الحدود الموضوعية:** إن حدود هذا البحث الموضوعية تتمثل بدراسة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الأمن القانوني، إلا أن العلاقة التي يتصل بها مبدأ عدم الرجعية بمبادئ أخرى فرض على الباحث دراسة هذه المبادئ وبيان صلة الربط بينها وبين مبدأ الأمن القانوني ومبدأ عدم الرجعية، ولعل أهم المبادئ المقصودة مبدأ الحقوق المكتسبة، ومبدأ المشروعية الإدارية وتدرج القواعد القانونية، ونظرية القرار الإداري المضاد، وأصول سحب الإدارة لقرارها الإداري.

سابعاً: الإطار النظري

تتناول هذه الدراسة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق النظام العام، ولذلك سنقوم بتقسيم الدراسة على خمسة فصول رئيسة، نتناول في **الفصل الأول** خلفية الدراسة وأهميتها وتشمل المقدمة ومشكلة الدراسة واهميتها واهدافها ومصطلحاتها والإطار النظري لها والدراسات السابقة ومنهجية الدراسة.

وفي الفصل الثاني ماهية مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وسنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول التعريف بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، والمبحث الثاني الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وفي المبحث الثالث مبدأ إباحة رجعية القرارات الإدارية ومسوغاتها.

وفي الفصل الثالث ماهية مبدأ الأمن القانوني ومكوناته اتجاه الأفراد، وسنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول مفهوم مبدأ الأمن القانوني والأساس القانوني له، وفي المبحث الثاني خصائص مبدأ الأمن القانوني وصوره، وفي المبحث الثالث مقومات مبدأ الأمن القانوني.

وفي الفصل الرابع: أثر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في تحقيق الأمن القانوني، وسنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول أثر مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني، وفي المبحث الثاني أثر مبدأ الحقوق المكتسبة للأفراد على مبدأ الأمن القانوني، وفي المبحث الثالث دور القضاء الإداري في تحقيق مبدأي عدم رجعية القرارات الإدارية والأمن القانوني.

أما الفصل الخامس: فقد تناولت فيه أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها.

ثامناً: الدراسات السابقة ذات الصلة

تجدر الإشارة إلى أن يد الباحث لم تقع على دراسة بحثية سابقة تتناول مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق مبدأ الأمن القانوني على الرغم من الجهود الحثيثة في البحث، إلا أن ذلك لا يمنع من القول بوجود دراسات تناولت موضوع الباحث بأحد شقيه فقط، وهو الأمر

الذي دفع الباحث لاختيار بحثه محاولاً إيجاد وبيان العلاقة والارتباط بين كل من مبدأ الأمن القانوني وعدم رجعية القرارات الإدارية.

1-أسين أحمد فخري، دور القضائيين الدستوري والإداري في تحقيق مبدأ الأمن القانوني أطروحة دكتوراه، جامعة كركوك، العراق،2022.

لقد تناولت هذه الأطروحة مبدأ الأمن القانوني على وجه الخصوص في محاولة عظيمة من الباحث لبيان مفهوم مبدأ الأمن القانوني عن طريق تحديد الأسس التاريخية والفلسفية والقانونية لمبدأ الأمن القانوني، ثم تعمق الباحثة أكثر في دراسة هذا المبدأ لبيان خصائصه وصوره ومقوماته في محاولة منها لإيجاد تعريف محدد واضح لمبدأ الأمن القانوني، ويكمن الفرق الجوهري بين هذه الأطروحة ورسالتنا البحثية في أن هذه الأطروحة تناولت مبدأ الأمن القانوني من الناحية الدستورية فحملت في طياتها البحث عن مبدأ عدم رجعية القوانين ودور المحكمة الدستورية في تحقيق مبدأ الأمن القانوني بالإضافة للحديث عن الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية ، والأثر الرجعي لحكم الإلغاء.

2-معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية/ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بغداد،2000.

لقد تناولت هذه الدراسة بيان مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وأساسها الشرعي من خلال بيان المقصود بالرجعية وصور الرجعية في القرارات الإدارية والتطور التاريخي لمبدأ عدم الرجعية، بالإضافة إلى الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ، وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات منها عدم وجود إشارة تدل على عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ العامة للقانون تجاه قضاء إداري في العراق، إلا في الآونة الأخيرة وعلى نطاق ضيق في الحالات التي لا تتعلق بالرجعية في القرارات الإدارية، بل وحتى في الأحكام الحديثة لمجلس الانضباط العام

نجد القضاء يذهب في تأسيس عدم الرجعية في القرارات الادارية على النص الدستوري والتشريعي المتعلق بعدم رجعية القوانين، وتختلف هذه الدراسة عند دراستنا بأن الباحث قد تناول في هذه الدراسة المقصود بالرجعية وصورها وحالات تطبيقها على القرارات الإدارية، إلا أننا تناولنا هذه الدراسة بشكل أوسع من حيث ارتباط هذا المبدأ بالأمن القانوني وأثره في حماية الحقوق المكتسبة.

3- احمد هادي مدلول،الأمن القانوني وأثره على الحقوق المكتسبة للموظف العام أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة تكريت،2021.

تناولت هذه الدراسة مبدأ الأمن القانوني وأثره في حماية الحقوق المكتسبة للموظف العام، من خلال الالتزامات التي يلقيها على كاهل السلطات المختصة بصياغة القانون وتشريعه، وتتمثل أهمية هذه الدراسة كون مبدأ الأمن القانوني أداة لمواكبة التشريعات الوطنية للحركة التشريعية العالمية، مما يضفي على التشريع ميزة التنافسية والتي يعمل مبدأ الأمن القانوني على إرساء سيادة القانون والعدالة التشريعي وتحقيق المساواة بين الموظفين، وتوصلت هذه الرسالة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات منها استدعاء المشرّع الدستوري العراقي للإشارة إلى مبدأ الأمن القانوني بصورة صريحة على غرار الدستور الاسباني لسنة (1978) والدستور البرتغالي (1976) لما لمبدأ الأمن القانوني من أهمية قانونية في تحقيق الاستقرار القانوني والمحتفظة على الحقوق المكتسبة في مجال الوظيفة العامة، وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا في كون أن الباحث تناول الأمن القانوني بشكل موسع وأثره في الحقوق المكتسبة، إلا أننا تناولنا في هذه الدراسة مدى إمكانية مبدأ عدم الرجعية في تحقيق هذا المبدأ.

تاسعاً: منهجية الدراسة

بغية الوصول إلى الهدف من الدراسة سنتبع المناهج الآتية:

1- **المنهج الوصفي:** ستعتمد الدراسة على المنهج الوصفي الذي يصف المفاهيم المتعلقة بمبدأ عدم الرجعية رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق الأمن العام.

2- **المنهج التحليلي:** الذي يهدف إلى بيان حقائق الأمور وذلك بتحليل النصوص القانونية المتصلة بموضوع الدراسة وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودوره في تحقيق الأمن العام.

3- **المنهج المقارن:** وذلك بمقارنة التشريعات العراقية بالتشريعات الأردنية والتشريعات المصرية فيما يتعلق بمبدأ عدم الرجعية ودوره في تحقيق الأمن العام.

الفصل الثاني
الإطار المفاهيمي لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري

تمهيد وتقسيم:

يقضي المبدأ العام أن القرارات الإدارية تسري بأثر مباشر ومستقبلي، احتراماً للحقوق المكتسبة التي استقرت في ظل النظام القانوني القائم، إلا أن مبدأ الحق المكتسب لا يشكل إلا تطبيقاً لعدم رجعية القرار الإداري فأساس مبدأ عدم رجعية القرار الإداري هو مبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية التي لا تجيز الرجعية إلا بموجب رخصة تشريعية محددة ضمن إطار نص تشريعي لذلك يجب على الإدارة احترام الإرادة التشريعية من خلال تطبيق نص القانون ، وتحدد العدالة الإدارية أن قاعدة القرار الإداري غير الرجعي هي قاعدة ملزمة وجزاء رجعية القرار الإداري دون رخصة تشريعية هي البطلان بطريق الإلغاء، ويعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ الأساسية المهمة في القانون الإداري لما له من تماس مباشر مع الأفراد والجماعات.

وشرع هذا المبدأ حماية للمراكز القانونية، واستقرار المعاملات وحفاظاً على مبدأ المشروعية من تعدي السلطات الإدارية على هذه الحقوق أو المراكز القانونية.

ومع القدسية التي تناط بمبدأ عدم الرجعية إلا أن مبدأ رجعية القرار الإداري قد تفرضه طبيعة الحال في بعض الأحيان تطبيقاً للقانون ومثال ذلك رجعية القرار الساحب على القرار المسحوب وإلغاء آثاره كافة. وعليه سوف نقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: التعريف بمبدأ عدم رجعية القرار الإداري.

المبحث الثاني: الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

المبحث الثالث: إباحة رجعية القرارات الإدارية.

المبحث الأول
التعريف بمبدأ عدم رجعية القرار الإداري

تمهيد وتقسيم :

يعرف القرار الإداري أنَّه عمل قانوني إداري إرادي انفرادي يحدث أثراً قانونياً ابتغاء تحقيق مصلحة عامة، والأصل فيه أنه يسري بأثر مباشر ومستقبلي، ولذلك فإن المشرّع وحده هو المنوط بتحديد مبدأ عدم الرجعية سواء أكان ذلك في القوانين أم في القرارات الإدارية، وقد تعامل المشرّع بحذر مع مبدأ عدم الرجعية نظراً لخطورة هذا المبدأ فأجاز الرجعية في القوانين كاستثناء على الأصل العام القاضي بعدم الرجعية كما هو الحال في قانون العفو العام، أما بالنسبة للقرارات الإدارية فكان الوضع أكثر دقة على اساس أن القرار الإداري أدنى القواعد القانونية تدرجاً وأنه يستمد إلزاميته وقوته القانونية من النص التشريعي ذاته كما هو الحال برجعية القرار المُفسِر على القرار المفَسر[5].

إذ أن القرار الإداري متى ما اكتمل وصدر عن السلطة المختصة بإنشائه إنما يدخل في مرحلة جديدة مهمة، ألا وهي مرحلة النفاذ، وهذه المرحلة هي التي تحدد مجال تطبيق القرار من حيث الزمان والمكان، فالأصل العام أن القرار الإداري يطبق على وقائع قائمة وحالية ويسري عليها من تاريخ صدوره.

واستناداً إلى ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

---

(5) ثروت بدوي (1970). تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 134.

المطلب الثاني: مبررات مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية.

المطلب الأول
مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يتطلب منا تحديد مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أن نعمد إلى تحديد هذا المفهوم وبيان خصائصه والأساس الذي يقوم عليه في كل من اللغة والاصطلاح الفقهي لدى فقهاء القانون العام.

أولاً: في اللغة

يفيد مصطلح الرجعية في اللغة "البقاء على القديم في الأفكار والعادات دون مسايرة التطور"[6] وبذلك فمصطلح الرجعية يفيد في اللغة معنى غير المعنى المراد منه قانوناً، فالمقصود بمصطلح الرجعية قانونا هو تطبيق القرار الإداري على وقائع تمت في الزمن الماضي، أي معالجة واقعة قانونية تمت وانتهت في ظل نظام قانوني معين في الماضي بموجب قرار إداري صدر في الزمن الحاضر وإرجاع حكمه وتطبيقه على هذه الواقعة "[7].

ثانياً: في الاصطلاح

يقصد بمبدأ عدم الرجعية في الفقه الاصطلاحي القانوني "عدم سريان القرارات الإدارية على ما تم قبل بدء نفاذ هذه القرارات فالقرارات الإدارية كقاعدة عامة تطبق بتاريخ صدورها"[8].

---

(6) مصطفى ، إبراهيم (1989). المعجم الوسيط، ج 1، 2، ص331.

(7) قدورة، زهير (2013). نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في جامعة دمشق، كلية الحقوق، ص90.

(8) اسماعيل، صعصاع (2020). التعريف بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، المجلد (12)، العدد (2)، ص20.

كما يقصد بعدم الرجعية: "عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه، وإنما ينحصر سريان أثر القرار على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ السريان"[9].

والقضاء الإداري في مصر وفي الأردن مستقر على هذا ومطرد على ذلك، فقد أكدت محكمة العدل العليا قاعدة عدم رجعية القرار الإداري في أحكامها باستمرار[10].

فالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية بصفة عامة التي تمت مشروعيتها بموجب نظام قانوني معين لا يجوز المساس بها بطريق الرجعية إلا بقانون ينص صراحة على الأثر الرجعي ويرخص للإدارة جواز رجعية قراراتها في حالات دون غيرها، لأن الأصل احترام الحقوق المكتسبة وليس إهدارها وهذا ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام، ويسري مبدأ عدم الرجعية على القرارات الإدارية بنوعيها فردية كانت أم تنظيمية[11].

وقد أكد مجلس شورى الدولة العراقي على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أكثر من مرة ومن ذلك الفتوى رقم 43 لعام 2012، وذلك عندما طلب مجلس النواب رأي المجلس في شأن احتساب الخدمة الوظيفية السابقة لأغراض تحديد الدرجة والراتب فجاء بصريح نص الفتوى " أن القرارات الإدارية لا تسري بأثر رجعي"[12].

---

(9) كنعان، نواف (1995). القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان، ص294.

(10)الزعبي، سماره خالد (1999). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق " دراسة مقارنة "، ط 2، دار الثقافة،عمان، ص 202.

(11)بن شريف، عبد الرحمن (2012). الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية (دراسة مقارنة)، جامعة نايف العربية، كلية الدراسات العليا، ص30.

(12) كتاب قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام 2012، ص55.

أما القضاء الإداري في مصر فإنه يؤكد على إلى عدم رجعية القرارات الإدارية إذ جاء فيها: " لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها"[13].

والقضاء الإداري الأردني مستقر على ذلك، وهذا ما أقرته محكمة العدل العليا في الكثير من أحكامها، فقد صدر حكم عام 1987 تقول فيه " إن إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي هو سحب للقرار ولا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم متى أنشأ حقاً مكتسبا لذوي الشأن كما أنه يفرض أن القرار يخالف القانون، فإنه لا يجوز سحبه إلا خلال مدة الطعن كما استقر على ذلك الفقه والقضاء" [14].

ويستفاد مما تقدم من وجهة نظر الباحث أن الأصل العام هو أن القرارات الإدارية تسري بأثر مباشر ومستقبلي، وذلك على اساس أن مبدأ الرجعية رخصة تشريعية لا تمارس في معرض العمل القانوني والإداري إلا بموجب إجازة تشريعية مسبقة ، فيكون مبدأ عدم الرجعية نابعاً من احترام الإدارة للقواعد القانونية ومراعاةً لمبدأ المشروعية وعليه يمكن للباحث أن يعرف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من منظوره الخاص على أنه : سريان القرارات الإدارية بأثر مباشر ومستقبلي، بحيث لا تطبق على الوقائع التي تمت مشروعة وصحيحة في ظل النظام القانوني الذي يحكم هذه الوقائع لحظة تكونها.

---

(13) نقلاً عن عبد الرحمن الشريف، الاختصاص في القضاء الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص100.

(14)كنعان، نواف(2019). الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني،ط5، ص273.

المطلب الثاني
مبررات عدم رجعية القرار الإداري

يقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على اعتبارات عده كأصل قانوني قائم ومتجذر في فقه القانون العام، ومن ذلك سيعرض الباحث في هذا المطلب المبررات والاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم الرجعية كقاعدة قانونية أمرة يكون جزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري بطريق دعوى الإلغاء.

أولاً: مبدأ الحق المكتسب

في واقع الحال إذا ما اكتسب الأفراد حقاً في ظل نظام قانوني معين، أو رتب لهم قراراً إدارياً مركزاً قانونياً معيناً، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بنص خاص ويسري التعديل أو التغيير في هذا المركز بأثر حال ومباشر ومن تاريخ العمل به وليس بأثر رجعي[1].

وان المساس بالحقوق والمراكز القانونية التي اكتسبها الأفراد بموجب القواعد القانونية غير مقبول وغير جائز فالسماح برجعية القرارات الإدارية تهدد الضمانات والاعتبارات التي أسس عليها هذا المبدأ [2].

فالمساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقا للأوضاع الدستورية، ويسري عدم الرجعية على القرارات الفردية والتنظيمية على حد سواء إذ لا تفريق بين القرارات في هذه الناحية[3].

---

(1)الدكتور الزعبي، سماره خالد (1999). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 150.

(2)الشطناوي، علي خطار (2004). موسوعة القضاء الإداري، ج 1، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 334. 334.

(3)محمد فارس، أحمد(2012).مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ط1، دون دار نشر وعاصمة نشر ، ص 38.

ثانياً: استقرار المعاملات

من المسلم به أن التشريع الجديد يكون عادة للمستقبل، وإن كان يحقق بعض المزايا التي تتمثل بالتطور وإدخال النظم المستحدثة، إلا أن المحافظة على المصلحة الجماعية تقتضي عدم تطبيق هذا التشريع بأثر رجعي على الماضي منعا للفوضى وعدم الاستقرار، فالتنظيم يكون بالنسبة للمستقبل مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة، ولهذا فإن الدساتير تنص على أن القوانين تسري بالنسبة إلى المستقبل، وإذا لم ينص الدستور على جواز الرجعية للقانون استحال سريان القانون على الماضي[1].

ولقد نص الدستور الأردني في الفقرة الثانية من المادة (93) على ما يلي: "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر".

ونص الدستور المصري على أن القوانين تسري بالنسبة للمستقبل في المادة (187)منه، وقد استقرت قرارات محكمة العدل العليا الأردنية على عدم جواز سحب القرار الإداري السليم في أي وقت وكذلك عدم جواز سحب أو إلغاء القرار الإداري الباطل إذا كسب حقا للغير[2].

كما أن الدستور العراقي النافذ لعام 2005 نص على ذات المبدأ المتقدم في المادة 19 منه وبالأخص البند التاسع.

---

(1)الدكتور الطماوي، سليمان (1991). النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة ، ص546.

(2)القطاونة، تحسين (2007). سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان ، عمان، الأردن، ص45-46.

ومن ذلك فإن ما ينسحب على النص القانوني يطبق على القرار الإداري فيما يخص تأثير مبدأ الرجعية على استقرار المعاملات فالمصلحة العامة تقضي ألا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم ومراكزهم الذاتية التي تمت مشروعة وصحيحة في ظل نظام قانوني في السابق.

ثالثاً: احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان

المقصود به أن تمارس الإدارة اختصاصها مع مراعاة القيود الزمنية المقررة لذلك، أي أنه يجب على السلطة المختصة بإصدار القرار الإداري أن تحترم الحدود والمدى الزمني لممارستها لسلطاتها، إذ لا يجوز لها أن تتجاوز حدود الاختصاص الزمني، وتعود بأثر رجعي على ما تكون للأفراد من حقوق، فهذا خروج على حدود اختصاصها الزمني[1].

ومؤدى ذلك كما يرى الباحث أن مبدأ عدم الرجعية يقوم على ضرورة عدم اعتداء مصدر القرار على اختصاص سلفه، فمن الجدير بالذكر أن بطلان القرار الإداري الذي يصدر خلافاً لقاعدة عدم الرجعية على الماضي قد لا يكون بطلاناً كلياً، كما لو صدر قرار بترقية موظف عام من تاريخ لا يستحق فيه الترقية، فإذا كان القرار سليماً فإنه يلغى جزئياً فيما يتعلق بالتاريخ المحدد للترقية، أما إذا كان القرار غير قابل للتجزئة فإن البطلان الذي يعتريه نتيجة عيب الاختصاص يبطله كله.

(1)الجوهري، عبد العزيز السيد، (1991). القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دار النهضة العربية القاهرة ، ص167.

رابعاً: احترام مبدأ المشروعية

ولعل مبدأ المشروعية من وجهة نظر الباحث يعد أهم مبدأ من مبادئ عدم رجعية القرارات الإدارية، فالأعمال الإدارية تنقسم على نوعين: الأول وهو الأعمال القانونية التي تمارس فيها الإدارة مظهر السلطة العامة وتهدف إلى إحداث آثار قانونية من خلالها، أما النوع الثاني فهو الأعمال المادية للإدارة وهي تلك الأعمال التي تنزل فيها الإدارة في تعاملاتها مع الأفراد إلى منزلتهم فتطبق عليها القوانين التي تنطبق عليهم، كما أن أعمال الإدارة غير المشروعة التي تبلغ عدم مشروعيتها حداً كبيراً من الجسامة يودي بتصرفاتها إلى الانعدام وتعد من قبيل الأعمال المادية.

ومع ذلك فإن احترام الإدارة لمبدأ المشروعية ومبدأ تدرج القواعد القانونية في جميع تعاملاتهم يحتم عليها التزام مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإلا شاب عملها مخالفة القانون وكان جزاءه البطلان.

المبحث الثاني
الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم :

يعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من أهم المبادئ العامة التي نصت عليها اغلب دول العالم في دساتيرها، وأن الغالبية العظمى من هذه الدول تحرص وبشدة على تحريم رجعية القرارات الإدارية إلا ضمن نطاق ضيق جداً[1].

ومن المسلم به في الفقه الإداري أن قاعدة عدم الرجعية في الفقه الإداري هي قاعدة أمرة، وفي حالة الشك يتوجب على القاضي الإداري أن يرجح مبدأ عدم الرجعية على اساس ان دساتير اغلب الدول تنص على مبدأ عدم رجعية القوانين أولاً وعدم رجعية القرارات الإدارية ثانياً وكل ذلك احتراماً لمبدأ الحق المكتسب الذي نشأ صحيحاً في ظل تشريع قانوني سابق،أو كان أثراً لقرار إداري سابق كان سليماً وقت صدوره[2].

ومما تقدم؛ فإن الباحث سيقوم ببحث الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القراراتالإدارية على النحو الآتي:

المطلب الأول: أسس مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: شروط عدم رجعية القرارات الإدارية.

---

(1)الكبيسي، رحيم سليمان (2000). حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ص95.

(2)الكبيسي، رحيم سليمان، المرجع السابق نفسه،ص 134.

المطلب الأول

أسس عدم رجعية القرارات الإدارية

في واقع الحال فإن الفقه القانوني انقسم بشأن الأساس الذي يقوم علية مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على فريقين[3]:

الفريق الأول: يرى هذا الاتجاه أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يجد أصله و أساسه في المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي التي تنص على أن القوانين لا تسري إلا على المستقبل وليس لها أية أثار رجعية تنسحب على الماضي.

ومن هذا المنطلق فإذا كانت القوانين التي هي تعد أعلى مرتبة من اللوائح والقرارات الإدارية ضمن إطار هرم تدرج القواعد القانونية ليس لها أثر رجعي وإن كانت المادة الثانية من التقنين الفرنسي لا تصلح كمبدأ يقاس عليه مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، وذلك نظراً للاختلاف الكبير بين النص القانوني والقرار الاداري إلا أن القاضي عندما يطبق النص القانوني على نزاع قائم أمامه أو يفسره فإنَّ القانون يمنعه أن يعطي هذا النص تفسيراً رجعياً ، وكذا الحال مع رجل الإدارة فإنه عندما يصدر النظام أو القرار الإداري فإنه يطبق نص القانون ولذلك يمتنع عليه تضمين قراراته أثراً رجعياً إلا إذا رخص له المشرّع ذلك بنص صريح[4] .

أما الفريق الفقهي الثاني: فيرى أن مبدأ عدم الرجعية بشكل عام ما هو إلا مبدأ من مبادئ القانون العامة وينتمي إليها، فهو بذلك ليس تطبيقاً للمادة الثانية من القانون المدني الفرنسي، ذلك

---

(3)مهدي صالح الكبيسي، معمر، (2000). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة بغداد، ص 111.

(4)النوايسة، أحمد محمد فارس، (2009). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة فرنسا ومصر والأردن، رسالة دكتوراه جامعة عمان العربية، عمان، ص 79.

أن هذه المادة تتعلق بالقانون لا بالقرار الإداري، وهي خاصة بتفسير القانون المدني، بينما الغاية العظمى من مبدأ عدم الرجعية هي حماية الحقوق المكتسبة[5].

ويرى الفقه المصري الذي حاول في أحد اتجاهاته التوفيق بين الاتجاهين السابقين أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مستوحى من المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي، إلا أن أساس الإلزام فيه لا يرجع إلى نص هذه المادة بل يرجع إلى كونه من المبادئ العامة للقانون التي يلتزم القضاة بتطبيقها[6].

وانتهى رأي فقهي آخر في الفقه المصري إلى أن الأساس القانوني لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هو الدساتير والتشريعات التي تحرم رجعية القوانين، ذلك أن هذه النصوص وإن كانت لا تصلح لأن تحرم رجعية القرار الإداري الفردي المباشر، إلا أنها تصلح قطعاً لتحريم الرجعية في اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية، وما دامت القرارات الإدارية الفردية تستند إلى القرارات التنظيمية فتستمد فكرة عدم الرجعية منها[7].

ويرى الباحث أن الاتجاه الفقهي الذي اسند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى المبادئ المهمة للقانون هو الاتجاه الأقرب للصواب، ذلك أن فكرة عدم الرجعية وإن كان تم النص عليها ابتداءً في التقنين المدني الفرنسي في المادة الثانية منه، إلا أن هذا المبدأ يستمد إلزاميته من كونه أصبح مبدأ عاماً من المبادئ القانونية نتيجة تواتر النص عليه وتكريسه في التشريع لدى غالبية الدول.

---

(5)المرجع السابق نفسه، ص83.

(6)حلمي مصطفى،محمود(1964). سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ص256.

(7)درويش عبد الحميد،حسني (1981). نهاية القرارات الإدارية من غير طريق القضاء، دون ناشر وبلد نشر، ص231.

وبذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية عندما فسرت الفقرة (هـ) من المادة 11 من قانون نقابة المحامين الأردنية وتعديلاته والتي تحدد الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين مهنة المحاماة ومنها منصب مدير في اي شركة أو مؤسسة رسمية أو شبه رسمية أو أي وظيفة فيها، وبناءً عليها فإن إقرار المستدعي أمام لجنة شؤون المهن في نقابة المحامين أنه يعمل مديراً فنياً لشركة وأنه يقوم بتوجيه الإنذارات لموظفيها ، ويقوم بالتوقيع على حسابات الشركة المالية ويصادق عليها وقد عمل فيها منذ عام 2003 ، يجعل من قرار النقابة بنقل اسمه من سجل المحامين الأساتذة إلى سجل المحامين غير المزاولين من تاريخ 2004/4/1 متفقاً والقانون ولا يرد القول بأنه مخالف للقانون لسريانه بأثر رجعي لعلة أن المدة الواقعة بين تاريخ إقراراه أمام لجنة مزاولة المهن وصدور القرار المشكو منه يتعذر احتسابها مزاولة فعلية للمستدعي في مهنة المحاماة، وذلك ايفاءً للغايات المقصودة بنظام التقاعد والنظام الاجتماعي للمحامين لسنة 1984، وما طرأ عليه من تعديلات يجعل أسباب الدعوى حقيقة بالرد[8].

ويستفاد مما تقدم أن المقصود بالمبادئ العامة للقانون في إطار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هي تلك المبادئ التي استخلصها القضاء الإداري ووضع حدودها وبين تفاصيلها ومداها، وقد رسي عليها القضاء الإداري عن طريق تواتر إحكامه فيها ووضعها على اساس أنها من مصادر المشروعية التي لا يجوز الخروج عليها، وعلى هذا الأساس تكون هذه المبادئ العامة في نطاق القانون الإداري قواعد إنشائية من صنع القاضي الإداري من الناحية الشكلية، ومن الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة كالتشريع تتضمن قواعد القانون الإداري[9].

---

(8)قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 44 /2006 هيئة خماسية تاريخ 12/4/ 2006، منشورات مركز عدالة.

(9)الزعبي،فيصل صالح سعيد (2015). نفاذ القرار الإداري بأثر رجعي، رسالة ماجستير جامعة اليرموك، ص 68.

ومما تقدم فإن المحكمة الإدارية العليا المصرية أرست اجتهاداً مفاده عدم جواز رجعية القرارات الإدارية معللة حكمها بنص المادة 187 من الدستور المصري، ومفاد هذا الاجتهاد: انطلاقاً من أن الدستور المصري قد حظر صراحة النص على رجعية القوانين ولا سيما ما يتعلق منها بالمواد الجزائية، إلا أن المشرّع المصري أجاز الرجعية في غير المواد الجزائية عند الضرورة وبشروط غاية في الصعوبة أن تتحقق بمكان، وهي أن يكون النص القاضي بالرجعية محدداً وواضحاً وصريحاً، ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب عليه، والمقصود بهذه الأغلبية أنها أغلبية خاصة غير الأغلبية التي تطلبها الدستور لإقرار القوانين، ومن هذا المنطلق فلا يجوز تضمين القرارات الإدارية سواء أكانت قرارات فردية أم تنظيمية أثراً رجعياً إلا بموجب نص قانون محدد وصريح توافق علية أغلبية خاصة في مجلس الشعب المصري يرخص للإدارة جواز الرجعية في بعض قراراتها الإدارية[10].

وتجدر الإشارة أننص المادة (187) من الدستور المصري قد نصت على أنه: لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب.

ويلاحظ أن المشرّع العراقي كرس مبدأ عدم الرجعية في دستور عام 2005 بشكل صريح ومباشر، فقد نصّت الفقرة الثانية من المادة 19 منه على أنه: لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت الجريمة. ويلاحظ من هذا البند أنه نص على مبدأ عدم الرجعية في المواد

(10)الطراونة، محمد نشأت إبراهيم(2012). إنهاء القرار الإداري بفعل الإدارة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان، ص156.

الجزائية بشكل غير مباشر، وهو ما يعد تزيداً لا محل له إذ إن البند العاشر من ذات المادة نصت على انه: لا يسري القانون الجزائي بأثر رجعي إلا إذا كان أصلح للمتهم.

وما يميز مبدأ الرجعية في الدستور العراقي بأنه نص بالبند التاسع من الماد 19 السالف ذكرها على أن: القوانين لا تسري بأثر رجعي مالم ينص القانون على غير ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم.

ويستفاد من ذلك من وجهة نظر الباحث أن القرارات الإدارية الصادرة عن مصلحة الضرائب والرسوم في العراق لا يمكن أن تتضمن أثراً رجعياً ينسحب على الماضي ، إذ إن القوانين الضريبية تفسر عن طريق اللوائح والقرارات التنظيمية الإدارية فتسمد الأخيرة عدم جواز الرجعية من نص القانون الضريبي، والذي يستمد بدوره عدم الرجعية من نص المادة 19 من الدستور العراقي، وبذلك لا يمكن أن تتضمن القرارات الإدارية الفردية التي تخاطب المكلفين بالضرائب والرسوم أثراً رجعياً استنادا للرخصة التشريعية السالف ذكرها، ولعل ما يبرر ذلك من وجهة نظر الباحث مصلحة الدولة العامة في العراق التي تتمثل برفد الخزينة العامة بالأموال بشكل دوري ومستمر، ومكافحة التهرب الضريبي قدر الإمكان ذاك أن المتهرب عن دفع الضريبة لا يأمن صدور قرار إداري بتكليفه بضريبة عن عمل تم في الماضي، وقد أجاد المشرّع العراقي بذلك شرط ضبط القوانين الضريبية بشكل دقيق ومعالجة واقعة الازدواج الضريبي، وعدم اقتضاء الضريبة عن مطرح واحد أكثر من مرة. وحيث أن لكل قاعدة عامة استثناء فإن قاعدة عدم الرجعية لا تطبق في الناحية الإجرائية ذلك أن القواعد الإجرائية خاصة بالإدارة من جهة ، كما أنها لا تكسب الأفراد مراكز قانونية يمكن لهم أن يحتجوا بها إزاء القرار الإداري المعيب بالرجعية

المطلب الثاني
شروط رجعية القرار الإداري

يخالف القرار الإداري مبدأ عدم رجعية القرار الإداري عندما يطبق على المراكز القانونية التي اكتسبها الأفراد قبل صدوره ، ولذلك فإن مبدأ الرجعية لا يتحقق إلا في حالتين وهما[11]:

الحالة الأولى: تطبيق القرار الإداري على وقائع تحققت قبل اتخاذه لناحية الإصدار، ومثال ذلك صدور قرار إداري يتضمن تعليمات التعيين في الوظائف العامة، ويتم تطبيقه على الموظفين المعينين سابقاً وليس على الموظفين الجدد.

الحالة الثانية: حالة تطبيق قرار بصفة لاحقة على اتخاذه، ولكن قبل إعلام المخاطبين بالقرار بفحواه عن طريق وسائل تبليغ القرار الإداري كالإعلان والنشر، فيعد القرار في هذه الحالة مخالف لمبدأ الرجعية، كون القرار الإداري لا يعد سارياً إلا من تاريخ إعلان المخاطبين به بفحواه.

ومما تقدم فإن الباحث سيناقش حالات رجعية القرار الإداري أعلاه بشكل مستفيض على النحو الآتي:

أولاً. الشرط الأول: عندما ينشأ مركز قانوني ذاتي أو شخصي وتتكامل كافة عناصره القانونية كافة في ظل نظام قانوني معين، فإنه لا يجوز التعدي على هذا المركز بقرار إداري لاحق لتكون هذا المركز وتكامل عناصره، وذلك احتراماً لفكرة الحق المكتسب التي تتمتع بثبات نسبي لا يجوز المساس بها بقرار رجعي، حتى ولو تغيرت الأوضاع القانونية بعد تكون هذا المركز الشخصي،

---

(11) عبدالله ، عبد المهدي(1999). بطلان القرارات الإدارية في القانون الأردني والمقارن، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، كلية الحقوق.

وأصبح من غير الممكن أن يتكون مثل هذا المركز في ظل النظام القانوني الحالي لعدم مشروعيته[12]

ومن ذلك فإن محكمة القضاء الإداري المصرية قضت على النحو المتقدم فجاء في أحد اجتهاداتها " لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا لو نص القانون على ذلك، وعلى القضاء الإداري عدم الاعتداد بأي أثر رجعي للقرارات الإدارية أو اللائحية أو التنظيمية، لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي للقرارات الإدارية لانطوائه على اغتصاب اختصاص السلطة التشريعية أو المخالفة الجسيمة للدستور"[13].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " أن الموظف العام يستمد من الوظيفة العامة التي يتولاها حقوقا أقرتها احكام القوانين والأنظمة، ولا يجوز المساس بهذه الحقوق المكتسبة إلا بمقتضى قانون ينص على الأثر الرجعي، حرصاً على المصلحة العامة التي تقضي على اطمئنان الناس على حقوقهم المكتسبة فقد تم إقرار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية"[14].

وعلى الرغم من استقرار مبدأ عدم الرجعية في الفقه القانوني بشكل عام والفقه الإداري بشكل خاص، فأنه لا يكفي أن يكون الفرد حائزاً على مركز قانوني عام وتكون له فيه حق مكتسب، بل يجب أن يصدر قرار إداري يقضي بتطبيق أحكام هذا المركز عليه ليمكن القول إنه أصبح له حق مكتسب في هذا المركز، ومثال ذلك أن الموظف لا يحوز حق الترقية ضمن إطار الوظيفة العامة

---

(12) المفرجي، زياد (2012). الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 16 و17، المجلد الرابع.ص 256

(13)نقلاً عن الزعبي،فيصل صالح سعيد (2015). نفاذ القرار الإداري بأثر رجعي،مرجع سابق،ص 68.

(14)مهدي صالح، معمر(2001). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ص154.

بمجرد توافر الكفاءة والأقدمية ووجود مركز وظيفي شاغر في الدرجة الأعلى، بل لا بد من صدور قرار إداري يكسبه هذا المركز[15].

وبذلك يستنتج الباحث من وجهة نظره، أنه لا يسري على المراكز القانونية الشخصية التي تكونت في ظل نظام قانوني ما وتحققت شرعيتها القواعد الجديدة التي تعدل من آلية تكوين هذه المراكز ونشأتها، وذلك في حال تضمين القواعد الجديدة أحكاماً تمس آلية تكوين هذه المراكز، لأن القواعد الجديدة تكون بذلك اعتدت على الحقوق المكتسبة للأفراد من جهة، ومن جهة أخرى خالفت مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

ثانياً. الشرط الثاني: يتحقق هذا الشرط عندما يكون من شأن القرارات الإدارية المشوبة بالرجعية المساس بالمراكز القانونية التي تكاملت عناصرها قبل صيرورة القرار الرجعي نافذاً ، ويعد هذا الشرط سهل التطبيق بالنسبة للقرارات الإدارية البسيطة التي تصدر على درجة واحدة، أي أن هذه القرارات تصدر من موظف عام واحد أو هيئة واحدة، ومثال ذلك أن يصدر قرار إداري تنظيمي بزيادة رواتب الموظفين نتيجة غلاء الأسعار، فلا يجوز بعد استقرار الأوضاع الاقتصادية إصدار قرار آخر يقضي باسترداد هذه الزيادة، وإنما القرار الصحيح هو قطع الزيادة من تاريخ استقرار الأوضاع دون سحب الزيادة التي استحقها الموظف سابقاً[16].

أما بالنسبة للقرارات التي لا تعدَّ نهائية حتى يتم التصديق عليها من الهيئات الأعلى، كما هو الحال في قرارات الهيئات اللامركزية التي لا تصبح نهائية حتى التصديق عليها من الهيئات الوصائية، وبذلك فإن المبدأ القانوني يقضي بأن هذه القرارات لا تعد نهائية ولا تسري إلا من تاريخ

(1) مهدي صالح، معمر (2001). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص 120

(16)المفرجي ، زياد (2012). الحق المكتسب في القانون الإداري، مرجع سابق، ص193.

التصديق عليها من السلطات الوصائية، فإذا ما تم تنفيذ هذه القرارات قبل التصديق عليها فإنها تحمل بهذه الحالة أثراً رجعياً وتحمل في طياتها اعتداء على الحقوق المكتسبة[17].

وحقيقةً أن الفقه الإداري أنقسم فيما يخص هذه القرارات اتجاهين وهما:

1. الاتجاه الأول: يقضي بسريان القرار الإداري الصادر عن الهيئات اللامركزية من تاريخ صدوره من هذه الهيئات في حال التصديق عليه من السلطات الوصائية، إذا أن هذا التصديق لا يعد منشئاً للقرار وإنما كاشفاً له كونه لا يتضمن سوى إقرارٍ بصحة القرار الصادر عن الهيئات اللامركزية[18].

2. الاتجاه الثاني: ويقضي هذا الاتجاه بأن القول بنفاذ القرارات الإدارية الصادرة من الهيئات اللامركزية من تاريخ صدورها من هذه الهيئات لا من تاريخ الإقرار عليها من السلطات الوصائية يعد تطبيقاً لمبدأ رجعية القرارات الإدارية، ذلك أن نفاذ مثل هذه القرارات هو من تاريخ التصديق عليها، إذ أن عناصرها لا تتكامل دون هذا التصديق، وبالتالي فإن القرار الإداري لا ينتج أثارا قبل هذا التصديق، مالم يقرر القانون غير ذلك[19].

ويرى الباحث أن مثل هذه القرارات تعد قرارات معدومة لا ترتب اي آثار قانونية ذلك أنها لا زالت في طور الإصدار ولم تدخل في مرحلة السريان، ولا يمكن وصفها بالقرارات الإدارية ذلك أنها لازالت مجرد أعمال تمهيدية للقرار النهائي الذي يصدق من السلطات الوصائية.

---

(17)الطراونة، محمد نشأت إبراهيم(2012). إنهاء القرار الإداري بفعل الإدارة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 100.

(18)مختار نوح، مهند، (2010) ، الحقوق المكتسبة في القانون العام ، الموسوعة القانونية المتخصصة، مجلد 3،ط3،دمشق،ص314.

(19)المرجع السابق نفسه، ص 315 و316.

المبحث الثالث
إباحة رجعية القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم :

إذا كانت الحكمة من عدم رجعية القرارات الإدارية هي استقرار المعاملات والحفاظ على الحقوق المكتسبة، فإن هنالك حالات تكون فيها الرجعية لصالح الأفراد ولا تؤثر في حقوقهم المكتسبة، لذا فقد خفف القضاء الإداري من صرامة تطبيق مبدأ عدم الرجعية في حالات معينة وبما لا يخرج هذا المبدأ عن جوهره وغايته[20]،وقد ينص المشرّع بشكل صريح على إن يسري القانون بأثر رجعي، وبإمكانه أيضا إن يرخص للإدارة بإصدار القرارات الإدارية بأثر رجعي حتى يضفي صفة المشروعية على هذه القرارات[21]، وبشأن إباحة الرجعية في القرارات بنص قانوني، يمكننا أن نطرح العديد من الأسئلة، منها ما مدى الحرية التي يملكها المشرّع في إصدار القرارات ذات الأثر الرجعي، وما هو نوع النص القانوني هل هو صريح ام ضمني، وما مدى إجازة المشرّع في منح الإدارة رخصه في إصدار القرارات الرجعية، للإجابة عن هذه الأسئلة يقتضي الأمر بنا تناولها في بنود عدة وكما يأتي:

المطلب الأول: الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على رجعية القرارات الإدارية.

---

(20)محمد علي الخلايلة، (2021). النظرية العامة للقرارات الإدارية وتطبيقاتها في كل من فرنسا مصر الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، ص190.

(21)ناصر السلامات (2013). نفاذ القرار الإداري دراسة مقارنة، ط1، دار الثراء للطباعة والنشر، الأردن، ص150.

المطلب الأول

الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يرد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية عدد من الاستثناءات لا بد من ذكرها وبيان مفهومها وهذه الاستثناءات هي:

أولا : وجود نص تشريعي يقرر الرجعية : وتتم رجعية القرارات الإدارية في هذه الحالة بوجود نص تشريعي يرخص للجهات الإدارية إصدار القرارات الإدارية بأثر رجعي، ومثال ذلك نص البند التاسع من المادة 19 من الدستور العراقي لعام 2005 والتي قضت بجواز رجعية قوانين الضرائب والرسوم، ومن ذلك فإن القرارات الإدارية الصادرة في مجال الضرائب والرسوم تتمتع بالأثر الرجعي وفق ما تقدم، وتسمى هذه الحالة بالرجعية الصريحة، وقد تكون الرجعية ضمنية كأن يصدر المشرّع قانوناً يتيح فيه للإدارة معالجة أوضاع ومراكز قانونية سابقة وفق سلطتها التقديرية، وما يبرر ذلك هو غاية النفع العام والتي تعد الإدارة هي القائم على تحقيقها[22].

ثانياً: إجازة رجعية القرار الإداري تنفيذاً لحكم الإلغاء: من المعلوم قانوناً أن القرارات الإدارية لا تتحصن من الطعن بالإلغاء إلا بمضي مدة الطعن، وإن كان طعن الإلغاء لا يوقف نفاذها، فإذا ما مارس المخاطب بالقرار الإداري حقه بالطعن، وصدر حكم الإلغاء فإن الإدارة ملزمة قانوناً بتنفيذ الحكم القضائي، ويعدَّ القرار الإداري الملغي عن طريق القضاء بحكم المعدوم ولا يرتب أي أثار قانونية، فتلتزم الإدارة في هذه الحالة بتصحيح الآثار الواقعية التي رتبها القرار الملغي، فتصدر قرارات إدارية ترتب أثراً من تاريخ صدور القرار الباطل، فتكون الرجعية في هذه الحالة

(22)عبد الغني ابو زيد، مصطفى (2016). الحق المكتسب للموظف العام بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ص221.

تنفيذاً لحكم القانون وحماية لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية أولاً، وحماية للمصلحة الفردية التي هددها القرار الباطل ثانياً[23].

ثالثاً: رجعية القرارات المفسرة والمؤكدة: تعدَّ رجعية القرارات الإدارية المفسرة والمؤكدة رجعية ظاهرة وغير حقيقية، فهي لا تأتي بأحكام قانونية جديدة وتقتصر وظيفتها على تأكيد وتفسير القرارات التي تم إصدارها سابقاً، وتأكيداً من الإدارة على تمسكها بقراها السابق، وتعدَّ هذه القرارات من النوع الغير قابل للطعن بالإلغاء، لأنها لا تضيف شيئاً جديداً ولا ترتب أي ضرر للأفراد.[24]

رابعاً: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية: الأصل في القرارات الإدارية أن تصدر ضمن نطاق القواعد القانونية، لذلك فإن القرارات الإدارية تصدر صحيحة ومشروعة افتراضاً يقبل إثبات العكس بالإلغاء، وهو ما يسمى قانوناً قرينة صحة وسلامة القرارات الإدارية، ولكن إذا ما أصدرت الإدارة قراراً وتبين لها عدم شرعيته بعد نفاذه وترتيبه آثاراً قانونية، فهل تملك سحبه بقرار إداري جديد؟

بداية لا بد من التنويه أن الفقه القانوني لم يجز للإدارة سحب قرارها الإداري السليم، سواءً أكان هذا القرار قراراً تنظيمياً أم فردياً منشأ للحقوق أو غير منشأ لها، وذلك احتراماً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ويلاحظ في هذا المجال أن القضاء الإداري أجاز للإدارة سحب قراراتها الإدارية السليمة في حالتين[25]:

1. القرارات الصادرة بفصل الموظفين العموميين.

---

(23)مهدي صالح ، معمر ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص189.

(24)عبد الغني ابو زيد، مصطفى (2016). الحق المكتسب للموظف العام بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص200.

(25)عبد علي الزبيدي، محمود(2008). مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها المشروعة، دراسة مقارنه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 135.

2. القرارات التي لم تولد حقوقاً قانونية لأحد.

ويستفاد مما تقدم أن الإدارة لا تملك إلا سلطة سحب قراراتها غير المشروعة، وبذلك يجب أن يكون القرار المراد سحبة مشوباً بأحد عيوب المشروعية الخمسة، وهي عيب الشكل ومخالفة القانون والاختصاص والانحراف، لأن القرار الإداري يكون في هذه الحالة باطلاً أو قابلاً للإبطال.

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في كل من مصر والأردن والعراق على أن سحب القرار المعاب في مشروعيته يكون قبل فوات ميعاد الطعن به أما بعد ذلك فلا يجوز.

أما إذا بلغ العيب الذي اعترى مشروعية القرار الإداري قد بلغ حداً كبيراً من الجسامة جرده من كيانه القانوني، فإنه يصبح قراراً معدوماً، ويجوز سحبه من الإدارة في اي وقت تشاء، كما أنه لا يتحصن من الطعن به بطريق الإلغاء أنَّه مجرد عمل مادي للإدارة، فالقرار المعدوم يعد قراراً غير موجود من الناحية القانونية، ولا يرقى لمستوى يهدد فيه الحقوق المكتسبة، بل لا مجال لبحث الحق المكتسب في معرض هذا الأمر[26].

المطلب الثاني
الآثار المترتبة على رجعية القرار الإداري

تصدر القرارات الإدارية متلازمةً مع قابلية النفاذ المباشر، فلا يمكن بحال من الأحول تأخير أو منع تنفيذها، ويترتب على قابلية النفاذ المباشر آثار عدة هي:

أولا. ماهية التنفيذ المباشر: تتمتع الإدارة بتنفيذ قراراتها بصورة مباشرة بمواجهة الأفراد من دون أن تلجأ إلى القضاء، سواء أكان التزاماً بالقيام بعمل أو بالامتناع عنه، وذلك ضمن حدود مبدأ المشرعية. وهذا يعني أن ممارسة هذا الامتياز لا يجيز للإدارة أن تعتدي على حقوق الأفراد

(26)عبد علي الزبيدي، محمود(2008). مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها المشروعة، مرجع سابق، ص 140.

التي يحميها القانون، وفي حال المخالفة من الإدارة في اتخاذ قرارها يحق للفرد المتضرر أن يطعن فيه أمام القضاء، وأن يطالب برد الحقوق التي تكون الإدارة قد استولت عليها بدون وجه حق، وعلى هذا فإن حق التنفيذ المباشر لا يكسب الإدارة حقاً ليس لها، ولكن يضعها في مركز ممتاز إزاء الأفراد ويخضع أعمالها لرقابة القضاء، بمعنى أن تدخل القضاء يكون بعد التنفيذ لا قبله، ولا بد من الإشارة إلى أنه قبل التنفيذ المادي للقرار يترتب على مجرد وجوده أثر قانوني هو ما يحدثه هذا القرار من تعديل في التنظيم القانوني، أي في مجموعة القواعد والمراكز القانونية القائمة في وقت ما، وذلك بقطع النظر عن أي تنفيذ مادي له، علماً بأن بعض القرارات الإدارية لا تتطلب أي تنفيذ مادي لها، من قبيل ذلك عقوبة الإنذار التي توقع تأديباً على الموظف فإنها تقتصر على مجرد إخطاره بالجزاء ولا تقتضي أي تنفيذ مادي لها، كما أن هناك بعض القرارات الإدارية التي يمكن أن تكون تنفيذية من دون أن تعرض تنفيذها عن طريق الجبر أو الإكراه، بل تكتفي الإدارة بإجراء عمل أو الامتناع عن إجرائه[27].

مثال ذلك توقيع عقوبة تأديبية بحق الموظف (حرمانه من علاوة أو فصله) فإن قرار الإدارة في هذه الأحوال لا يعني استعمال القوة الجبرية. وللتوضيح يمكن أن يسمي هذا الأمر (بالتنفيذ التلقائي)، فالإدارة مصدرة القرار تستطيع دائماً أن تتخذ تلقائياً الإجراءات التي يطلبها تنفيذ هذا التصرف، لأن هذا الأمر يتوقف على إرادة الإدارة التي لا تحتاج إلى تنفيذ جبري[28]، وبالمقابل إذ انعكس الأمر وكانت الإجراءات في يد من يوجه إليه القرار، أي متوقفة على إرادته، وهو ما يحدث في كل مرة يتطلب فيها التنفيذ عملاً شخصياً سواء أكان امتناعاً أو أداءً، في هذه الحالة، يمكن اللجوء إلى إجراء التنفيذ الجبري. والنتيجة يمكن القول إن جميع القرارات الإدارية تتسم بطابع

(27)سيد فهيم، عادل، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للنشر، بلا تاريخ نشر، القاهرة ، ص 233.

(28)ليلو راضي، مازن (2010). النظرية العامة في القرارات والعقود الإدارية، مطبعة شهاب ، أربيل، ص 79.

تنفيذي بغض النظر عن كل تنفيذ مادي لها، إذ تعدِّل في المراكز القانونية للأفراد من دون حاجة إلى موافقة من جانبهم، هذا الامتياز يطلق عليه اسم القوة التنفيذية للقرار الإداري المباشر وهو يختلف عن التنفيذ، فهذا الامتياز الثاني مقتضاه أن الإدارة تملك تنفيذ قراراتها تنفيذاً مادياً عن طريق استعمال القوة، ولا يشترط في ذلك الاتجاه إلى القضاء مقدماً[29].

ومما تقدم لا بدلنا من بيان الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر وفق الآتي:

أ . الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر: ثمة رأيان فقهيان متضادان حول هذا الأمر[30]:

1 . رأي يؤكد أن الإدارة تستطيع أن تنفذ قراراتها من تلقاء نفسها من دون حاجة إلى تدخل القاضي للحصول على حكم قابل للتنفيذ حتى لو كان ذلك التنفيذ يتعلق بالغير ويمس حقوقه، وعلى الأفراد إطاعة الأمر ولهم الحق في رفع الدعاوى أمام القضاء ضد التنفيذ المباشر الذي لا يوقفه كقاعدة عامة إلاَّ في حالات استثنائية، ومن نتائج ذلك التنفيذ أن تكون الإدارة دائماً في وضع المدافع والفرد في وضع المدعي. وهنا يتبين أن أصحاب هذا الرأي اهتموا بضرورة تمكين الإدارة من أداء مهمتها من خلال الاعتراف لها بالتنفيذ المباشر، وهذا الامتياز يعتمد على فكرة السلطة التي تتمتع بها الإدارة بعدها جزءاً من السلطة التنفيذية[31].

2 . الرأي الآخر ينكر على الإدارة التمتع بأي سلطة مقرراً أن السلطة للمشرع فقط وهو صاحب الحق في ممارستها، فإن تدخل القضاء مسبقاً في التنفيذ المباشر هو أكبر ضمانة للأفراد، وهو طريق السلام والأمن، لأن الحصول على حق بالقوة والإكراه من طرف واحد قوي يجرح

---

(29)فؤاد عبد الباسط (2012). محمد، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 167.

(30)عبد المجيد السيد،محمد(2002). نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص258.

(31)الطماوي، سليمان (1991). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 420.

الشعور القانوني، والإدارة لا تتصرف إلا لتنفيذ القوانين وفي حدود ما ترسمه لها، فالسلطة الإدارية لا تستطيع الخروج على حدود القانون بأن تحمله غير معناه أو تقرر له جزاءً لم ينص عليه المشرّع، ويسوِّغ هذا الرأي الخوف من استبداد الإدارة إذا ما تركت لها حرية التصرف.[32]

إن هذا الامتياز الممنوح للإدارة لا يمارس من دون قيد أو شرط، بل منح القانون هذه الوسيلة للإدارة بصورة استثنائية وفي حالات حصريه، بعد أن أحاطها بعدد من الشروط والقيود التي تضمن حريات الأفراد وحقوقهم وتجعلها في مأمن من الخطورة.

ب . شروط التنفيذ المباشر: صحيح أن الإدارة تتمتع بحق ممارسة التنفيذ المباشر، لكن ضمن شروط وقيود معينة يجب على الإدارة مراعاتها واتباعها قبل استخدامها لهذا الامتياز[33].

1 . فلا بد أن يكون القرار الإداري الذي يجب تنفيذه قد اتخذ تطبيقاً لنص قانوني واضح، لأن التنفيذ المباشر سلاح خطر لا يسوِّغ استعماله إلاَّ ضرورة احترام القانون أو على الأقل قرار إداري متخذ تطبيقاً للقانون.

2 . يجب أن يكون هناك محل للتنفيذ الجبري، أي امتناع من جانب الأفراد عن تنفيذ القانون أو القرار الإداري، فالشرطي لا يحق له أن يمنع تظاهرة أو اجتماعاً بالقوة إلاَّ إذا رفض الأفراد التفرق طوعاً. ولهذا السبب يجب على الإدارة منح مهلة كافية للتنفيذ الطوعي من الأفراد قبل أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري، وإلاَّ أصبح التنفيذ الجبري غير مشروع، ولكن إذا رفض الأفراد أو قاوموا التنفيذ يجوز للإدارة أن تستعمل السلاح الذي زودها به القانون ألا وهو التنفيذ المباشر[34].

---

(32)الطماوي، سليمان (1991). النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 422.

(33)عبد المجيد السيد،محمد(2002). نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد،المرجع السابق،ص 270.

(34)العطار، فؤاد (1977). القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 324.

3 . انتفاء أي وسيلة قانونية أخرى لدى الإدارة لتنفيذ القرار: يعد هذا الشرط أساسياً لمشروعية التنفيذ المباشر لضرورة تأمين احترام القانون واستحالة تأمينها بطريقة حقوقية أخرى، ففي كل مرة تتوافر فيها للإدارة وسيلة قانونية تمكنها من القضاء على مقاومة الأفراد أو ردعها فأن استعمال القوة يكون غير لازم ومن ثم غير قانوني[35].

ومن ذلك يظهر أن لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر من دون توافر شروطه كلها يرتب عليه نتائج مهمة، ويعد عملاً غير مشروع يجيز للأفراد الطعن فيه أمام القضاء الإداري، الذي يستطيع أن يحكم بإيقاف تنفيذ القرار إذا ما طلب منه ذلك قبل الفصل في موضوع طلب الإلغاء.

إذا نفذت الإدارة ضمن شروط مشروعة قراراً لا يستند إلى أي نص قانوني. أو إذا هي نفذت قراراً مشروعاً أو غير مشروع، ولكن تنفيذها إياه كان غير مشروع فإن هذا التنفيذ من قبلها يشكل عملاً من أعمال الاعتداء المادي، وتخضع الدعاوى الناشئة منه لاختصاص المحاكم العادية، لإدانة الإدارة وإعادة الحقوق للفرد المتضرر.

ج . حالات التنفيذ المباشر: إن ممارسة التنفيذ المباشر قد يمس أو يقيد الحريات العامة، لذلك يجب أن يحاط هذا التنفيذ بسياج من الضمانات التي تحقق حماية الأفراد، وبالمقابل لا يجوز تحت أي حجة كانت ترك الإدارة عاجزة أمام إصرار الأفراد على عدم الرضوخ لمقتضيات المصلحة العامة، إذ تقتضي المصلحة العامة أن تطاع الإدارة وأن تنفذ أوامرها ضمن حدود القانون، وما القرارات الإدارية إلاَّ وسيلة لتنفيذ القوانين. لذا ومن هذا المنطلق لا بد من وجود توازن حقيقي يضمن تحقيق المصلحة العامة وضمان حرية الأفراد[36].

---

(35) فؤاد عبد الباسط، محمد (1997). وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، ص 144.

(36) فؤاد عبد الباسط، (2012). محمد، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 188.

1. الحالات المتعلقة بالنصوص القانونية: يقوم التنفيذ الجبري على فكرة المشروعية، ومن ثم فلا يحق للإدارة أن تستخدم هذا الإجراء إلاَّ في تنفيذ الالتزام الواقع على الأفراد المستند إلى نص قانوني محدد، فالمشرّع يخول الإدارة في حالات معينة سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً، بأن تلجأ إلى القضاء مقدماً وذلك بالنظر إلى خطورة بعض الموضوعات، وضرورة الإسراع بشأنها، وقد أراد المشرّع من ذلك تقييد الإدارة وضمان حرية الأفراد؛ لأن القضاء في هذه الحالة، يمكنه مراقبة عمل الإدارة، ويجب على الإدارة أن تراعي الحدود التي رسمها القانون حتى لا تعرَّض نفسها للمسؤولية[37].

ينص المشرّع صراحة في بعض الأحيان على حق الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ المباشر، فإنه في حالات أخرى (على العكس من ذلك) ينص صراحة أو ضمناً على استبعاد هذه الوسيلة، وذلك إذا ما رسم طريقاً معيناً على الإدارة أن تسلكه. وفي هذه الحالة يمتنع على الإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر[38].

2 . وجود نص قانوني ليس له جزاء: تلجأ الإدارة إلى أسلوب التنفيذ المباشر إذ ما رفض الأفراد تنفيذ قانون لم ينص فيه على جزاء لمن يخالفه، وذلك على أساس أن الإدارة هي المكلفة أصلاً بالسهر على تنفيذ القانون، فإذا لم ينص هذا الأخير على جزاء لمن يخالف أحكامه، ولم يكن للإدارة في شأنه حق التنفيذ المباشر يترتب على ذلك بلا شك تعطيل تنفيذ هذا القانون وإهدار قيمته كلياً. ولا يمكنها اللجوء إلى استخدام القوة المادية في التنفيذ إلاَّ إذا توافرت الشروط الآتية:

1 . أن يكون الإجراء التنفيذي الذي تقوم به الإدارة مستنداً في أساسه إلى نص قانوني.

---

(37)العطار، فؤاد (1977). القانون الإداري، مرجع سابق،ص200.

(38)عبد الوهاب، محمد رفعت(2005). مبادئ واحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص367.

2 . أن يكون الغرض الوحيد من الإجراء الذي تتخذه الإدارة تحقيق مضمون النص القانوني، فلا يجوز أن تستخدم الإدارة إجراء التنفيذ الجبري لتحقيق أغراض خاصة تخالف الأغراض العامة التي قصد إليها القانون المراد تنفيذه.

3. أن توجد معارضة من الأفراد في تنفيذ القانون، فيجب أن تكون هناك مقاومة حتى يكون للإدارة حق التنفيذ المباشر، ولا يهم أن تكون المقاومة مشروعة ومبررة أم لا، وإنما يكفي فقط أن توجد مقاومة من جانب الأفراد.

4 . ألا ينص القانون المراد تنفيذه على جزاء لمخالفة أحكامه، وعلى هذا إذا نص القانون على الجزاء كان من الواجب تطبيق النص الخاص بذلك، ويسقط حق الإدارة في اتخاذ إجراءات التنفيذ المادية من تلقاء نفسها[1].

3 . حالة الضرورة والاستعجال: إن مقتضى حالة الضرورة هو أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يقتضي منها التدخل فوراً للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة إذ لو انتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة، وللإدارة في هذه الحالة، الحق في استخدام القوة المادية لدفع الخطر ولو لم يوجد نص يبيح هذا الإجراء؛ لأن حالة الضرورة تسوغ اتخاذ إجراءات التنفيذ المادي من دون نص، وليس هذا فقط بل أن وجود جزاء لمخالفة أحكام القانون لا يمنع الإدارة في حالة الضرورة، من التدخل بوسائلها المباشرة لمنع هذه المخالفات دون أن تكون ملزمة بانتظار حكم القضاء إذا كان من شأن هذا الانتظار أن يعرض الأفراد لخطر جسيم[2]، ومن

---

(1)ماهر ابو العينين، محمد (2013). ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفق المنهج القضائي، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص 278.

(2)المرجع السابق نفسه، ص297.

ومن الجدير بالذكر أن نظرية الضرورة ليست مقصورة على القانون الإداري فقط لكنها عامة وشاملة تمتد إلى جميع فروع القانون.

ولحالة الضرورة شروط لا بد من توافرها[1]

1 . وجود خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الصحة، الأمن، السكينة) ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه.

2 . تعذر درء هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية، لأن الأصل ألاَّ تستعمل الإدارة في أداء واجبها إلاَّ الوسائل التي وضعها القانون بين يديها، وليس لها أن تستبدل بها غيرها إلاَّ إذا تأكدت من أن الوسائل العادية غير مجدية في المحافظة على النظام العام، إضافة إلى أن هذا الأمر يتطلب أن يمانع الأفراد في النزول على إرادة الإدارة.

3 . أن تكون الغاية من التدخل تحقيق المصلحة العامة وحدها، فإذا ما اتخذت من التنفيذ المباشر وسيلة لتحقيق مآرب خاصة كان عملها مشوباً بعيب الانحراف، وهذا شرط عام يهيمن على جميع تصرفات الإدارة حتى لو لم ينص عليه المشرّع صراحة.

4 . يجب ألاَّ تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضي الضرورة، ومقتضى هذا الشرط هو أنه إذا كان أمام الإدارة وسائل عدة لتحقيق الغاية ذاتها فعليها أن تختار أقلها ضرراً للأفراد لأن القاعدة العامة أن الضرورة تقدر بقدرها، وعلى أي حال فإن هذا الشرط مرن يقدره القاضي بحسب الأحوال، وأثره يتركز في الحكم بتعويض في حالة تعسف الإدارة أو عدم تبصرها.

---

(1)بطيخ ، رمضان ونوفان العجارمة، 2012/2011، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية . الكتاب الثاني، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ص211.

ثانياً: إرجاء تنفيذ القرار الإداري: حقيقةً تختلف إمكانية منح القرار الإداري أثراً رجعياً بحسب طبيعة هذا القرار سوآءا كان قراراً إدارياً تنظيمياً أم كان قراراً فردياً، والأصل أن قاعدة النفاذ المباشر والمستقبلي للقرارات الإدارية مرتبط بها كقاعدة عامة من تاريخ صدورها، غير أن جهة الإدارة وفي بعض الأحيان ولغاية تنشدها تقوم بإرجاء تطبيق القرار الإداري ووضعه موضع النفاذ لتاريخ لاحق لتاريخ أصدراه، كأن يكون القرار مثلاً مقترناً بأجل مؤقت وكونه لا توجد قاعدة عامة تنص على ذلك، فلا يمكن من حيث المبدأ التحريم على الإدارة من إرجاء تنفيذ قراراتها للمستقبل[1].

ويلاحظ الباحث في معرض هذا الأمر قلة الأحكام القضائية المرتبطة بهذه الحالة بالتحديد إذا ما قورنت بحالة عدة الرجعية، وبذلك يكون لا بد لنا من التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، ويكون ذلك على النحو الآتي:

1. القرارات التنظيمية " اللوائح[2]": يجيز الأصل القانوني العام لجهة الإدارة أن تصدر قرارات إدارية تنظيمية وترجئ تطبيقها وتفعيل آثارها وسريانها إلى تاريخ لاحق لإصدارها في المستقبل ،وبعد ذلك فإن للإدارة حق مطلق في تعديل هذه القرارات التنظيمية أو إلغائها في أي وقت تشاء، لأن القرار التنظيمي لا يولد حقوقاً مكتسبة للغير وإنما ينشئ القرار التنظيمي مركزاً قانونياً عاماً يشترك به جميع الأفراد المخاطبين به على السواء دون أن يكون لأحد المخاطبين به ميزة أو حقاً يعلو به على غيره من الأفراد المخاطبين بالقرار التنظيمي، ومن جهة أخرى فإن للإدارة الحق بإرجاء سريان قراراتها التنظيمية للمستقبل انطلاقاً من أن ذلك لا يشكل اعتداءً على سلطة خلف

(1) بطيخ، رمضان ونوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص 233.

(2) ابو النور عويس، حمدي(2011). مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص320.

مصدر القرار التنظيمي، ولا يجافي قواعد الاختصاص الإداري، ولا يشكل أي تعدي عليها كون خلف مصدر القرار التنظيمي له مطلق الحرية في إلغاء قرار سلفه أو تعديله أو حتى إرجاء سريانه مرة أخرى لا يقيده بذلك سوى المصلحة العامة والتي هي الغاية المنشودة من القرار التنظيمي طبقاً لقواعد التنظيم الإداري.

ويرى الفقيه الفرنسي أوبي[1]أنه إذا كانت القاعدة العامة تقضي بمشروعية اللوائح المؤجل تنفيذها، فإن ذلك لا يعني حجب سلطة مجلس الدولة والقضاء الإداري عن الحكم بإلغائها في جميع الحالات، بل أنه يجوز لمجلس الدولة الحكم بإلغاء هذه اللوائح إذا ما أرجئ تاريخ سريانها وتطبيق أثارها إلى تاريخ بعيد بحيث ينعدم مع هذا التأجيل السبب الذي قامت عليه، وبذلك يكون مبرر حكم الإلغاء انعدام سبب القرار التنظيمي الذي لا يمكن الحكم عليه عند إصدار هذا القرار وإنما لحظة وضعه موضع التطبيق الفعلي، ولا مجال للقول والحال هكذا بأن مبرر الإلغاء هو كون القرار التنظيمي مرجئ التنفيذ[2].

ويتفق الباحث مع الرأي الفقهي المتقدم فالقرار المرجئ تنفيذه لوقت بعيد يكون في غالب الأحيان قد صدر لغاية محددة تحقيقاً للمصلحة العامة، ولمعالجة حالة اجتماعية واقعية وقتية، فإذا ما انتهت هذه الحالة بمرور وقتها دون تطبيق القرار التنظيمي فلا يكون القرار التنظيمي معدوم السبب فقط، بل أنه يفقد صفة النفع العام التي يجب أن تكون ملازمة للقرارات الإدارية، ويكون معدوماً ويمكن للمخاطبين به الاحتجاج بعدم تنفيذه إذا ما طبق عليهم بقوة السلطة العامة على اساس أن القرار المعدوم يمكن للمخاطبين به الاحتجاج بعدم تنفيذه قبل الإلغاء.

---

(1)المرجع السابق نفسه، ص 326

(2) يسري،احمد (1991). ترجمة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف،الإسكندرية، ص 299.

2. القرارات الفردية: تقضي القاعدة العامة في الفقه الإداري بعدم جواز إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية الفردية للمستقبل وذلك لسببين مهمين[1]:

1. إن القرارات الإدارية الفردية تنشئ مراكز قانونية للمخاطبين بها وتولد لهم حقوقاً يمكن لهم أن يحتجوا بهذه المراكز بموجهة الإدارة تأسيساً على مبدأ الحق المكتسب.
2. إن القرار الإداري الفردي مرجئ التنفيذ للمستقبل يمثل اعتداءً صارخاً على قواعد الاختصاص الإداري وذلك كون السلف يغتصب سلطة الخلف بمثل هذه القرارات، وتبرير ذلك أن الخلف لا يستطيع إلغاءها أو تعديلها كونها أنشأت مركزاً قانونياً خاصاً للمخاطب بها.

ومثال ذلك من وجهة نظر الباحث لو أصدر مدير جهة إدارية ما قراراً بتعيين موظف وأجل سريان قرار مباشرة الوظيفة العامة وتولج مهامها للمستقبل، فيكون بذلك قد قيد سلطة الإدارة بالمستقبل فلا تستطيع تعديل هذا القرار أو إلغاءه كون المخاطب بقرار التوظيف قد حاز مركزاً قانونياً خاصاً وأصبح له حق مكتسب بالوظيفة العامة، فهو من هذا الباب يعد مقيداً على الملاك الوظيفي للإدارة العامة وإن لو يباشر بوظيفته بعد.

ويستثنى من قاعدة عدم جواز إرجاء تنفيذ القرار الإداري الفردي تلك القرارات التي ترتبط بسير المرافق العامة، والتي يجوز إرجاء تنفيذها للمستقبل، فيكون المرجع في هذه الحالة هو الباعث

(1)عبد الحسيب عبد الفتاح، احمد(2012). الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 248.

وليس التأجيل ذاته، وذلك بشرط استمرار محل القرار المرجئ التنفيذ في هذه الحالة قائماً حتى لحظة التنفيذ، فإذا زال المحل قبل التنفيذ يصبح القرار معدوماً لانعدام ركن السبب أو المحل[1].

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أنه لا يجوز كقاعدة عامة إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية الفردية غلى تاريخ لاحق لصدورها، ويبرر ذلك بأن مثل هذه القرارات تولد حقوقاً مكتسبة لا يمكن المساس بها إلا وفق القواعد التي يحددها القانون لانتهاء القرار الإداري، كما أن ذلك من شأنه أن يقيد الإدارة وقت التاريخ المحدد للتنفيذ، فلا تستطيع إلغاءها أو تعديلها تأسيسا على مبدأ الحق المكتسب[2].

ويلاحظ الباحث مما تقدم أن الفقه والقضاء الإداري عموماً حظر فكرة إرجاء القرارات الإدارية الفردية إلى تاريخ لاحق لصدورها ولم يجزها إلافي حالات ضيقة جداً تفرضها طبيعة الواقع والحال وتحقيقاً للمصلحة العامة، ومثال ذلك القرارات المتعلقة بسير المرفق العام، أو كما لو صدر قرار بتعيين موظف وإرجاء المباشرة الوظيفية لما بعد أداء خدمة العلم ففي مثل هذه الحالة فإن ما يؤيد مبدأ الإرجاء هو مصلحة الدولة العليا في الحفاظ على ارضي الدولة كافة وضرورة سير مرفق الأمن بانتظام وباضطراد.

---

(1)عبد الوهاب، محمد رفعت (2009). المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص92.75.

(2)عبد الحسيب عبد الفتاح، احمد(2012). الأثر الرجعي في القضائيين الإداري والدستوري، المرجع السابق، ص255.

الفصل الثالث
ماهية مبدأ الأمن القانوني

تمهيد وتقسيم :

إن مبدأ الأمن القانوني يعد هو الغاية العظمى والسامية التي تتوخاها جميع القوانين والتشريعات، وذلك أن جميع التشريعات من أهم أهدافها هو تنظيم الأفراد والجماعات، وإن هذا التنظيم لا يتم إلا إذا شعرت الجماعة المخاطبة بالقاعدة القانونية أنها تحقق لها الأمن وتمنحها الحياة الكريمة، ولذلك فإن الأمن غاية منشودة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ أن مفهوم الأمن قد اتسع ليتعدى ذلك المفهوم القاصر على حفظ حدود الدولة وأراضيها من الخطر الخارجي، فأخذ يتطور ويتفرع فكان أحد فروعه مفهوم الأمن القانوني الذي ينم عن تمدن ورقي الضمير الجمعي للمجتمعات الإنسانية، وإن مبدأ الأمن القانوني يهدف إلى استقرار المراكز القانونية للأفراد وحماية حقوقهم التي اكتسبوها بموجب القوانين، وبذلك فأن هذا المبدأ يعمل على خلق نوع من الاستقرار والثبات في العلاقات القانونية القائمة بين الأفراد فيما بينهم وبين الأفراد والدولة من جهة أخرى، ويكون بذلك مبدأ الأمن القانوني في صلب اهتمامات الباحث في معرض هذا البحث ذلك أن رجعية القرارات الإدارية وخرق حرمة الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية المستقرة يزعزع مبدأ الأمن القانوني ويهدم علاقة الثبات في معاملات الأفراد القانونية، الأمر الذي ينتج عنه ثورة المخاطب بالقاعدة القانونية عليها ذلك أنها لم تعد تحقق له الأمن الذي يوجب عليه احترامها.

ومن ذلك قام الباحث بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الأمن القانوني وتأصيله.

المبحث الثاني: خصائص مبدأ الأمن القانوني وصوره.

المبحث الثالث: مقومات مبدأ الأمن القانوني.

المبحث الأول
مفهوم مبدأ الأمن القانوني وتأصيله

تمهيد وتقسيم:

دراسة مفهوم مبدأ الأمن القانوني وبيان جوهره والتأصيل الفلسفي والقانوني له كان لا بد للباحث من بيان تعريف هذا المبدأ وبيان جوهره، كون هذا المبدأ أصبح ضرورة ملحة على الصعيد القانوني والاجتماعي، وسنتطرق لهذا المفهوم عبر تقسيمه لمطلبين نبين في المطلب الأول تعريف مبدأ الأمن القانوني وفي المطلب الثاني الأصل الفلسفي والقانوني له.

المطلب الأول
مفهوم مبدأ الأمن القانوني

حيث لجأ الباحث في هذا المطلب إلى تعريف مبدأ الأمن القانوني من الناحية اللغوية والقانونية على النحو الآتي:

الفرع الأول ـ تعريف مبدأ الأمن القانوني في اللغة: أن مصطلح الأمن القانوني يتكون من كلمتين، فالأولى وهي الأمن تعني السلامة من الشر والنجاة من الأذى، فيقال أمن الناس أي أنهم سلموا من الشر والأذى ونجوا منه[1]، ومن ذلك دعاء إبراهيم عليه السلام في القرآن الكريم في سورة إبراهيم (رب اجعل هذا البلد أمنا)[2] ,أي سلمه من الشر والأذى.

---

(1)إبراهيم أنيس وعبد الحليم منتصر وآخرون (2004). المعجم الوسيط،باب الهمزة، الطبعة الرابعة مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ص 28.

(2) القرآن الكريم ، سورة البقرة ، الآية 126

والأمن من الناحية اللغوية هو نقيض الخوف، ومن ذلك قول الله تعالى وتعاظم في سورة قريش (الذي أطعمهم من جوع وأمنهم من خوف)[3]، ومنه الأمانة وهي عكس الخيانة، والأمين هو الشخص القوي الذي يوثق بقوته وصدقه[4]، ومنه قول الله جلّ علاه في سورة القصص (إنّ خير من استأجرت القوي الأمين)[5].

كما ورد في السنة النبوية الشريفة، فعن سلمه بن عبيد الله بن محصن الأنصاري عن أبيه عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: "من أصبح منكم آمناً في سربه، معافى في جسده، عنده قوت يومه فكأنما حيزت له الدنيا، كما ورد في حديث ابن عباس عن رسول الله عليه الصلاة والسلام أنه قال:" الأمن والعافية نعمتان مغبون فيهما كثير من الناس "[6].

والأمن لدى العلماء المسلمين هو عدم توقع المكروه في الزمن القادم، ومن ذلك تعريف أبي الحسن الماوردي في كتاب أدب الدنيا والدين لمفهوم الأمن إذ يقول: "إن قواعد صلاح الدنيا وانتظام عمرانها هي ستة أشياء ويجعل الأمن القاعدة الرابعة من قواعد صلاح الدنيا وانتظام العمران، وعن هذه القاعدة يقول: أما القاعدة الرابعة فهي أمن عام تطمئن عليه نفوس وتنتشر به همم ويسكن به بريء ويأنس به ضعيف فليس لخائف راحة ولا لحاذر طمأنينة"[7].

---

(1) القرآن الكريم ، سورة قريش ، الآية 4

(4) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث عشر، دار صادر للطباعة والنشر، بدون سنة نشر، ص21.

(3) القرآن الكريم ، سورة القصص ، الآية 26

(6) نقلاً عن السيد عبد السميع، أسامه، بدون سنة نشر، الأمن الاجتماعي في الإسلام، دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية، ص27.

(7)البغدادي، محمد(2020). المهن القضائية بين الأمن القانوني والقضائي، بحث منشور في مجلة البحوث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية، العدد 24، ص369.

أما الكلمة الثانية فهي قانوني وقد اختلف الفقهاء في أصل هذه الكلمة أهي رومانية أم يونانية، وتعني العصا المستقيمة[8]، وكانت تستخدم للدلالة على نظام ثابت يستحيل الخروج عليه ويستوجب حتماً الخضوع له، ومنه قانون الكون والجاذبية والحركة والسكون[9]، وعليه نجد أن لكل شيء قانون يحكمه، فقانون الأخلاق هو الخير، وقانون المنطق هو الحق، وقانون العدالة هو الحكم بين الناس.

وإن معنى القانون في اللغة طريق ومقياس كل شيء، وكلمة القانون مفرد والجمع منها قوانين، وتعني أيضا كلمة قانون في اللغة القاعدة، والقاعدة تعني النظام والعمل باستمرار دون انقطاع على نمط معين ومنوال واحد، وعندها يكتسب التصرف نظاماً ثابتاً ومعلوماً[10].

وهناك من عرف الأمان بأنه " يجمع حالتي القانون والواقع في الوقت ذاته بحيث يتمكن الفرد من ألا يكون تحت رحمة السلطات أو أفراد آخرين لا جسدياً ولا نفسياً ومن ثم فإن الأمان يستغرق الأمن القانوني ولا يختصره[11].

ومما تقدم ذكره وبجمع الكلمتين معاً نحصل على مصطلح " الأمن القانوني " فيكون عدم الخوف والاطمئنان في مجال معين وهو القانون، وبذلك يجب أن يكون للقانون القدرة على ضبط سلوك الأفراد الخاضعين لقواعده، ذلك أن دمج كل من مصطلحي الأمن والقانون ينقل مصطلح الأمن من المعنى العام اللغوي وهو عدم الخوف والطمأنينة والصدق إلى المعنى الخاص والدقيق

---

(8) جعفر الفضل وعبد الحسين الفضل(1987). المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الأولى، ص13.

(9) مجدي حسن خليل والشهابي إبراهيم الشرقاوي (2009). المدخل لدراسة القانون" نظرية القانون ونظرية الحق "، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع،عمان، ص21.

(10)حورية، أوراك(2018). مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق . جامعة سعيد بن حمدين،الجزائر، ص27.

(11)غميجة، عبد المجيد(2009). مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، بحث منشور في مجلة الملحق القضائي، العدد 42، الدار البيضاء ، ص9.

الذي يعني عدم خوف الأفراد على حقوقهم من الضياع لثقتهم بوجود قواعد قانونية رادعة تمنع المعتدي عن اعتدائه ، فيكون الأمن القانوني في اللغة هو الأمن الذي يمكن تحقيقه للأفراد عن طريق القانون.

الفرع الثاني ـ تعريف الأمن القانوني اصطلاحاً: على الرغم من أن الأمن القانوني أصبح حديث العصر، إلا أن الباحث وجد اختلافاً فقهياً وقضائياً حول إيراد تعريف محدد وواضح وموحد للأمن القانوني، ويرجع سبب هذا الاختلاف على حد اطلاع الباحث كون الأمن القانوني متعدد المظاهر ومتنوع الدلالات وكثير الأبعاد فضلاً عن حضوره الدائم في المجالات كلها.

وعلى حد اطلاع الباحث وبحثه في الدساتير والقوانين العراقية والمصرية والأردنية لم نجد نصاً يورد مبدأ الأمن القانوني بشكل واضح وصريح أو حتى نصاً ضمني الدلالة، إلا أن ذلك لا يعني أن هذه القوانين لم تتبنَ مبدأ الأمن القانوني فقد نصت في قواعدها على مقومات المبدأ وأن لم تتبناه بشكل صريح [12]، فمن رجوعنا إلى القوانين السالف ذكرها نلاحظ أنها أشارت إلى مبدأ عدم رجعية القوانين، ولا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، وقانونية فرض الضرائب أو تعديلها أو إلغاؤها.

وبذلك يكون مبدأ الأمن القانوني سهلاً على الفهم ممتنعاً عن التعريف، وبالرغم من ذلك كانت هناك بعض المحاولات الفقهية لتعريف هذا المبدأ فهو " مرفأ أمن، واستقرار، واستمرار المراكز القانونية " أو هو " ضمانة أو حماية تهدف إلى استبعاد الاضطرابات في مجال القانون، أو التغييرات المفاجئة في تطبيق القانون"[13].

---

(12)عبد الرزاق علي الانباري، ليث (2017). فكرة الأمان القانوني ودورها في تنازع القوانين، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ص15.

(13) محمد عبد اللطيف،محمد (2004). مبدأ الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة . كلية الحقوق، العدد 36، ص88.

ويرى أرنولد وولفر أن مبدأ الأمن القانوني " من وجهة النظر الموضوعية عدم وجود تهديد للحقوق المكتسبة، ومن وجهة النظر الذاتية عدم وجود مخاوف من تعرض هذه القيم للخطر"[14].

أما على صعيد الفقه العربي فأن محاولات تعريف هذا المبدأ لا تتعدى شرح لمعناه ولا ينطبق عليها المعنى الحرفي للتعريف فذهب البعض للقول " تتطلب سيادة القانون التي تسمو في الدولة القانونية أن يتحقق الاستقرار في تطبيق القواعد القانونية فيما يتعلق باحترام الحقوق والحريات، فلا معنى لسيادة القانون ما لم يتحقق هذا الشعور بهذا الاستقرار لدى المخاطبين بالقانون لأن تنظيم العلاقات القانونية من وظائف القانون، فاهتزاز الاستقرار في العلاقات القانونية يؤدي بالتبعية إلى اهتزاز قيمة القانون في أعين المخاطبين به ولهذا كان الأمن القانوني أحد العناصر الأساسية في دولة القانون[15]".

ويرى الباحث أن الفقه لا زال قاصراً عن وضع تعريف محدد وواضح لمبدأ الأمن القانوني ، ذلك أن هذا المبدأ يرتبط بالرضي النفسي للمخاطب بالقاعدة القانونية، أي أنه شعور داخلي وإحساس إنساني ومن المستحيل بمكان تعريف المشاعر الإنسانية وتحديدها ضمن قالب موحد وثابت ،ذلك أن الشعور الإنساني متغير بطبيعته، ومن أهم سمات مبدأ الأمن القانوني الثبات والاستقرار، فكانت محاولات التعريف السالف ذكرها اقرب لقياس هذا الشعور الإنساني من تعريف مبدأ الأمن القانوني، ويرى البحث أن سبب عدم الوصول لتعريف محدد لمبدأ الأمن القانوني هو أن من حاولوا تعريفه عرفوه كأفراد مخاطبين بالقاعدة القانونية لا كمختصين قانون وظيفتهم تحليل هذه القاعدة وتفسيرها بكل تجرد وموضوعية.

---

(14) جون بيليس وستيف سميث (2004). عولمة السياسة العالمية، ترجمه ونشر مركز الخليج للأبحاث،الطبعة الأولى.دبي، ص 414.

(15)فتحي سرور، أحمد، (2002). القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الشروق،القاهرة، ص 83.

أما على الصعيد القضائي فلم يجد الباحث على الرغم من عنائه حكماً صريحاً يحدد ويعرف مبدأ الأمن القانوني في الدول محل المقارنة وهي العراق ومصر والأردن، ويعزو الباحث ذلك أن السلطة القضائية في هذه الدول بشكل عام والقضاء الإداري بشكل خاص كبلت نفسها بمبادئ واجتهادات قضائية رسخت في أحكامها من جراء التكرار، فلم يعد بإمكان هذه الهيئات القضائية الخروج على اجتهاداتها وبناء أحكام جديدة على مبادئ وافكار تحمل نوعاً من الحداثة على صعيد الفقه القانوني، فضلاً عن أنه يجب تشريع هذه الأفكار والمبادئ وبالخصوص مبدأ الأمن القانوني في نصوص تشريعيه لحمل الجهات القضائية على الأخذ بها وبناء الأحكام والقرارات القضائية عليها.

وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي مبدأ الأمن القانوني على أنه:" مبدأ يقتضي أن يكون المواطنون دون عناء كبير في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو ممنوع، من طرف القانون المطبق، وللوصول إلى هذه النتيجة يتعين أن تكون القواعد المفرزة واضحة ومفهومة وألا تخضع إلى تغييرات غير متوقعة"[16].

ويأخذ الباحث على تعريف مبدأ الأمن القانوني لدى مجلس الدولة الفرنسي أنه ركز على كفاءة الثقافة العامة والثقافة القانونية للمخاطب بالقاعدة القانونية، وأهمل بالمقابل كفاءة وجودة القاعدة القانونية وقدرتها على تحقيق الأمن القانوني للمخاطب بها، إذ من الممكن أن يخضع الأفراد لقواعد قانونية سيئة، وبذلك يكون المستوى الثقافي الذي تحدث عنه مجلس الدولة الفرنسي لدى المخاطب بالقاعدة القانونية سلاح ذو حدين، فهذا المستوى الثقافي مطلوب عندما تكون القاعدة القانونية جيدة وبذلك يتحقق مبدأ الأمن القانوني، كما يمكن هذا المستوى الثقافي خرقاً لمبدأ الأمن القانوني عندما

(16)نقلاً عن غميجة، عبد المجيد (2008). مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الأفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء ، ص 7.

تكون القاعدة غير جيدة ولا تحقق الحماية المطلوبة للمخاطب بها إذ يمكن أن يكون مصدراً للعصيان والثورة على قواعد القانون، ولا يمكن إيقاع اللوم بهذه الحالة على المخاطب بالقاعدة القانونية، وإنما يلام المشرّع على عدم تبنيه قواعد قانونية تحقق الغاية الاجتماعية المرجوة.

ويمكن للباحث من خلال ما تقدم أن يّعرف مبدأ الأمن القانوني من وجهة نظره بأنه " كفاءة وجودة القاعدة القانونية في تحقيق الموازنة بين المصلحة العامة للدولة والمصلحة الخاصة من جهة، وكفاءتها وجودتها للموازنة بين المصالح الخاصة للأفراد بحيث تعلو المصلحة المحقة قانوناً فقط، مع إمكانية استبعاد القاعدة السيئة وتعديلها عن طريق القواعد المحددة قانوناً لوضع نصوص القانون وتعديلها.

المطلب الثاني
تأصيل مبدأ الأمن القانوني

يكمن الدافع الرئيس لمبدأ الأمن القانوني في إخراج الجماعة من حالة الفوضى والخوف والأمان، إلى حالة الثبات والاستقرار، فالأفراد لا يقومون بأداء الواجبات المنوطة بهم قانوناً إلا إذا شعروا أن هذا القانون يكفل لهم حقوقهم ويحافظ عليها كما يأمرهم على التوازي بأداء واجباتهم.

ومن ذلك فإننا سنتعرض في هذا المطلب لأساس مبدأ الأمن القانوني في الفلسفة والقانون من خلال الآتي:

الفرع الأول . التأصيل الفلسفي: يجد مبدأ الأمن القانوني أساسه الفلسفي والنظري في فكرة العقد الاجتماعي، وإن من أشهر رواد نظرية العقد الاجتماعي الفيلسوف الهولندي جروتيوش والانكليزيان هوبز وجون لوك والفرنسي جان جاك روسو، وقد اعتمد هؤلاء الفلاسفة في صياغة

نظريتهم على القانون الطبيعي، فرضا الأفراد بالخضوع لسلطان الدولة قائم على فكرة التعاقد بين الأفراد لتنظيم الحقوق والحريات وهو ما يسمى بالعقد الاجتماعي[17].

وأقام جروتيوش فلسفته على أساس فكرة استقلال الحقوق، فالحقوق الطبيعية مستقلة عن تلك الحقوق المرتبطة بالقانون الوضعي كالحقوق السياسية وحتى أنها مستقلة عن الأخلاق، فالحقوق الطبيعية هي تلك المرتبطة بالطبيعة الإنسانية، وبذلك فهي حقوق أزلية وليست من صنع المشرّع الوضعي[18].

بينما يرى هوبز أن الجماعة الإنسانية ومن أجل خلق نوع من الثبات والاستقرار في التعاملات الجارية بينها، والخروج عن حالة الفوضى والصراع تعاقدوا فيما بينهم وبمحض إرادتهم ليختاروا حاكماً منهم ليس طرفاً في العقد، تنازلوا بموجب هذا العقد للحاكم عن كل حقوقهم دون أن يلتزم الحاكم تجاههم بشيء، فحاز الحاكم للسلطة المطلقة في تحديد واجبات وحقوق الجماعة، وهذه الفكرة لا نكاد نجدها إلا في بعض الأنظمة الملكية المستبدة[19].

وعلى ذلك فإن لوك يرى أن الإنسان يتمتع بحقوق طبيعية سابقة لنشأة المجتمع، على اساس أن هذه الحقوق قد قررها القانون الطبيعي قبل أن يدرك الإنسان حاجته للاجتماع، وهي تختلف كل الاختلاف عن الحقوق التي ولدها المجتمع للأفراد، وبذلك فإنَّ الدولة تلتزم تجاه هذه الحقوق الطبيعية بالحماية وعدم المساس بها وهي غير قابلة للتعديل أو الإلغاء، بينما تكون الحقوق الناتجة عن القانون الوضعي هي التي يمكن تنظيمها وتعديلها عن طريق المشرّع[20].

---

(17) حنون خالد، حميد (2015). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، ص 20.

(18) المرجع السابق نفسه، ص37.

(19)خالد حنون، حميد (2015). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 21.

(20)الشاوي،منذر (2013). فلسفة الدولة، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ص 633.

وعلى نقيض جروتيوش فإن روسو يؤسس نظريته في العقد الاجتماعي على أساس أن الأفراد تنازلوا لبعضهم عن حقوقهم. وتم تغليب إرادة الجماعة على الإرادة الفردية وسميت بالإرادة العامة، وينتج عن نظرة روسو المتقدمة أن الحاكم ليس طرفاً في العقد بل هو بمثابة نائب عن الجماعة يمارس السلطة بالوكالة عنهم ولهم عزله متى شاءوا ذلك[1].

وخلافاً لنظرية العقد الاجتماعي فإن كارل ماركس يرى أن نظرية العقد الاجتماعي وفكرة القانون الطبيعي بما تحمله من قيم ومثل عليا ما هي إلا أوهام، ذلك أن الحق من وجهة نظره مرتبط بالمجتمع فهو الذي يولد الحقوق ويلغيها[2].

وجاء دي. جي الذي أعاد تطوير نظرية العقد الاجتماعي على أساس واقعي وليس مثالي، فالأفراد من وجهة نظره عندما ينزلون لحكم القانون يكون ذلك بقوة التضامن الاجتماعي الذي تفرضه الجماعة على كل فرد على حده وليس على أساس عقد بينهم وبين الحاكم، ويلغي ديجي فكرة الحق الشخصي في نظريته إلغاءاً تاماً على أساس أن الحق مرتبط بالمجتمع والمجتمع لا يقوم بدون القانون[3].

ولابد من بيان أمر غاية في الأهمية وهو أن غاية الباحث من عرض هذه النظريات ليس مناقشتها وعرض مدى صوابيتها، بل أن الغاية الأساسية هو بيان مبدأ الأمن القانوني في الفلسفة الاجتماعية، فالنظريات السابقة من وجهة نظر الباحث وأن اختلفت في مضامينها، إلا أنها أكدت جميعها على مبدأ الأمن القانوني، وذلك من خلال عرض حاجة الإنسان للاجتماع والتنظيم عن طريق الخضوع للقانون وذلك للحفاظ على حقوقه، ولعل أرسطو ـ وهو يقول بهذا المعنـ الوحيد

---

(1)حنون خالد، حميد(2015). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 23.

(2)كطران زغير نعمة (2011). القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ص 17 وما بعدها. بعدها.

(3) كيره، حسن(1998). المدخل إلى القانون، دون ناشر أو مكان نشر، ص 424.

الذي أجاد بوصف مبدأ الأمن القانوني بالطريقة المثلى التي لا تزال عصيه على التغيير فيقول:"إن الخضوع للقوانين هو الأمر الأول الواجب الإتباع، أما الأمر الثاني فهو القيمة الذاتية لهذه القوانين التي نخضع لها، لأنه من الممكن أن نخضع لقوانين سيئة" ويقول في موضع أخر:" أنه من الواجب أن نغلق أعيننا عن مساوئ المشرّعين والحكومة، فإن الشر الكبير هو انتزاع القوة عن القوانين، واعتياد الشعب على مخالفتها"[1].

الفرع الثاني . التأصيل القانوني: إن تشريعات الدول عينة المقارنة في الأردن ومصر والعراق لم تأت على ذكر مبدأ الأمن القانوني ولَمْ تسعى لتعريفة، إلا أن ذلك لا يعني عدم إمكانية استخلاص هذا المبدأ من المبادئ القانونية التي نصتّ عليها تشريعات هذه الدول، وإن مبدأ الأمن القانوني يجد ركيزته الأساسية في النصوص الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[2].

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن الغاية من مبدأ الأمن القانوني هو القضاء على حالة الفوضى واللانظام، وذلك بأن يسود التشريع القانوني، وذلك على أساس أنه عنصر من عناصر الثقة في المجتمع، ولكي يسود هذا التشريع في المجتمع يجب أن يكون سهلاً يتسم بالسلاسة والوضوح، إذ يمكن مع هذا الوضوح للمخاطب بالقاعدة القانونية أن يفهم نواهيها وواجباتها، كما يجب أن يكون هذا التشريع غير متصف بالتعقيد أو الخلل أو الإغفال القانوني[3].

ومن ذلك فإن مبدأ الأمن القانوني لا يعد أساسا لحماية الحريات والحقوق الأساسية للفرد أو مجرد معبر عن حاجة جوهرية للمجتمع بل يعد فوق ذلك عنصراً ومحدداً مفصلياً لدولة القانون المعاصرة نظراً لما تشهده الدول المتقدمة من تطورات جذرية في أنظمتها القانونية على نحو جعلت

---

(1) تناغو، سمير (2014). جوهر القانون، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، مصر، ص 31.

(2) المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948" لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان" كما نصت المادة الثالثة " لكل فرد الحق في الحياة والحرية والأمان على شخصه".

(3)غميجة، عبد المجيد (2008). مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مرجع سابق، ص 11.

من الأمن القانوني مفترضاً لازماً للنظام القانوني من جانب ومن جانب آخر مرتكزاً للقاضي يستطيع حماية المفردات المتعلقة بالنظام العام القانوني على اختلاف أنواعها ومستوياتها.

وعود على بدء في الفصل الأول يرى بعض الفقهاء أن الأساس القانوني لمبدأ الأمن القانوني هو المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي والتي تنص على أن " القانون يسري بأثر مستقبلي وليس له أثر رجعي "، ونجد في هذا الإطار أن المشرّع العراقي أورد هذا المبدأ في القانون المدني بقوله " لا يعمل بالقانون إلا من وقت صيرورته نافذاً فلا يسري على ما سبق من وقائع "، وفي ذات المعنى ورد في قانون العقوبات العراقي " يسري على كل الجرائم القانون النافذ وقت ارتكابها..."، ومن ذلك يمكن للباحث القول أن المشرّع العراقي وإن لم يورد نصوصاً تتعرض لمبدأ الأمن القانوني بشكل واضح وصريح إلا أنه نص على أهم مقومات الأمن القانوني التي يمكن من خلالها الاستدلال على الأخذ به ولو كان ذلك بشكل غير مباشر ، وقد حذا المشرّع المصري والأردني حذو المشرّع العراقي في المادة 93 من الدستور الأردني والمادة 187 من الدستور المصري.

وعلى ما سبق فإن مبدأ الأمن القانوني لا يعنى بالقاعدة القانونية بحد ذاتها فقط، وإنما يعنى بالطريقة التي تتبعها هذه القاعدة لتنظيم المجتمع[1].

ويرى الباحث أن مقياس وجود الأمن القانوني من عدمه في مجتمع ما هو رضا المخاطبين بالقاعدة القانونية عن الآلية التي تنظم بها المجتمع، إلا أن هذا المعيار من وجهة نظر الباحث معيار شخصي ذاتي لا يحقق الغاية المرجوة من مبدأ الأمن القانوني، فقبول الضمير الجمعي

(1)احمد سعود وياسين عمرو (2019). تغيير الاجتهاد القضائي وأثره على الأمن القانوني، بحث منشور في الملتقى الدولي العاشر، القضاء والدستور، جامعة الوادي، الجزائر ، ص 177.

للقاعد القانونية من عدمه ليس معياراً كافياً للدلالة على سيادة مبدأ الأمن القانوني، ولا بد من معيار موضوعي لرفد المعيار الشخصي السالف ذكره، فقبول الضمير الجمعي للقاعدة القانونية المخاطب بها لا يعني بالضرورة احترامه لها وتطبيقها، فالأفراد تخالف القاعد القانونية على الرغم من احترامها لها ورضاها بتطبيقها عليهم، فلا بد من جزاء زاجر يؤيد القاعدة القانونية يلزم المخاطب بها بتطبيقها، وبذلك يمكن القول أنه كلما عم مبدأ سيادة القانون وارتضى الضمير الجمعي بتطبيق القاعدة القانونية ساد مبدأ الأمن القانوني.

وعلى ما تقدم فإن من أهم مميزات مبدأ الأمن القانوني أنه يتصف بالعمومية أي يوجه للناس كافة ولا يعنى بفئة دون أخرى، فضلاً عما تقدم فإن مبدأ الأمن القانوني يجب أن يتصف بالطبيعة الآمرة، والتي تفرض على السلطة العامة في الدولة تطبيقه، وكل نص يخالف مضمونه يعد باطلاً[1].

ويرى الباحث أن خير من دل على مبدأ الأمن القانوني هي الشريعة الإسلامية الغراء ، ذلك أن القواعد القانونية التي تضمنتها آيات القرآن الكريم أو سنة الرسول محمد عليه الصلاة والسلام لا تزال سارية وصالحة بعد 1400 سنة من نزولها والنص عليها، فضلاً عن أن هذه القواعد صالحة للتطبيق على البشرية جمعاء وذلك لارتباطها برب البرية، وبذلك فإن مبدأ الأمن القانوني في التشريع الوضعي وإن كان من أهم صفاته الثبات والاستقرار، إلا أن ذلك لا يعني أن القاعدة القانونية التي يرتضيها الضمير الجمعي في يوم تكون صالحة لكل زمان ومكان ذلك أن من طبيعة المجتمعات التطور ومن طبيعة الناس الاختلاف فيجب أن تكون قواعد القانون الوضعي وآلية تنظيمها للمجتمعات متجددة ومتطورة مع تطور هذه المجتمعات ومن أمثلة ذلك الآيات القرآنية

(1) خليل، محسن (2004). القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية،القاهرة، ص 46.

المتعلقة بالحدود والقواعد والمبادئ الفقهية التي استمدها الفقهاء في العصر الراشي وعصر التابعين كمبدأ سد الذرائع والاستحسان والإجماع والاستصناع وغيرها كثير .

المبحث الثاني
خصائص مبدأ الأمن القانوني وصوره

تمهيد وتقسيم :

القانون هو الوسيلة التي تلجأ إليها السلطة للتعبير عن إرادتها والتدخل في المجتمع ليتناسب واستمرار الدولة، ولذلك فإن تطور الدولة ذاتها وتطور المجتمع وتعقيد الحياة الاجتماعية وتشعبها الأمر الذي أدى إلى كثرة التدخل فيها من قبل السلطة العامة، فكان ذلك يوجب بالتوازي زيادة القواعد القانونية التي تنظم شتى مجالات الحياة، فادى ذلك بالضرورة إلى تراجع كفاءة وجودة القاعدة القانونية وانعدمت فاعليتها، لأن كثرة القواعد القانونية أدت إلى جهل وعدم احترام المخاطبين لها، الأمر الذي استوجب ضرورة بحث مبدأ الأمن القانوني فهو مبدأ حديث النشأة وإن كان له أثر راسخ في القواعد القانونية التاريخية.

ومن ذلك فإن مونتيسكو يقول في هذا المجال " التشريع غير الضروري رديء وسيء بحد ذاته " وتعني هذه العبارة أن العدد المتزايد للتشريعات والقواعد القانونية أدت بالضرورة إلى تراجع قدرة الأفراد على حصرها والعلم بمضمونها فضلاً عن قصورهم عن فهمها[1].

ومما تقدم لا بد لنا من عرض خصائص مبدأ الأمن القانوني وصوره، التي يمكن لنا أن نستخلصها من خلال عرضنا السالف في المبحث الأول، ذلك أن رجعية القرارات الإدارية يشكل خرقاً لمبدأ الأمن القانوني يستوجب علينا بيان هذا المبدأ، بحيث تناول الباحث مناقشة هذا المبحث على الشكل الآتي: **المطلب الأول:** خصائص مبدأ الأمن القانوني.

---

(1)علي العبدالله، حسين، تشريعاتنا متضخمة وأثرت على قدرة المكلفين على معرفة مضمونها، بحث منشور على الموقع www.algarida.com، تاريخ الزيارة 2022/2/21.

المطلب الثاني: صور مبدأ الأمن القانوني.

المطلب الأول

خصائص مبدأ الأمن القانوني

يتميز مبدأ الأمن القانوني بالعديد من الخصائص، ولعل من أهم خصائص مبدأ الأمن القانوني اتصافه بالعمومية، وأنه ذو طبيعة أمرة، وقابل للتطور، ويضمن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية، وبذلك عمد الباحث لمناقشة هذه الخصائص على الشكل الآتي:

أولاً . مبدأ الأمن القانوني يتصف بالعمومية: إن مبدأ الأمن القانوني مبدأ عام موجه لجميع الأفراد المخاطبين بالقاعدة القانونية كما أنه موجه أيضاً للسلطة العامة على فرض أنها القائمة على تطبيق القاعدة القانونية، فهو لا يوجه لشخص بعينه أو لجماعه دون أخرى، فالاستقرار والثبات المنشود من القاعدة القانونية يجب أن يشعر به جميع المخاطبين بها لضمان عدم التمييز، وبذلك فإن مبدأ الأمن القانوني ليس مبدأً وطنياً أو إقليماً فقط، وإنما مبدأ يتسع باتساع القاعدة القانونية فيتبع القاعدة القانونية دولية كانت أم إقليمية[2].

ومن ذلك فإننا عندما نقول إن القرارات الإدارية تسري بأثر مباشر ومستقبلي ولا تتسم بالرجعية، فإن هذه القاعدة تطبق على جميع المخاطبين بها، ولا يجوز قصرها على فئة معينه من الأفراد أو القرارات دون الأخرى.

ومما تقدم فإن مبدأ الأمن القانوني يعد من المبادئ العامة التي تضم عدداً من الحقوق والمبادئ، يتكون من مجموع هذه المبادئ مبدأ أسمى وأعلى وهو مبدأ الأمن القانوني، فمن أهم المبادئ التي تتفرع عن مبدأ الأمن القانوني مبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية، واحترام

(2) سالم كريم، محمد (2017). دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسة، العراق ،المجلد 8، العدد 2،321.

الحقوق المكتسبة، وحصانة المراكز القانونية، والحرص على مبدأ المساواة أمام القانون، واستقرار القواعد القانونية، ومبدأ تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية، وتوقع القاعدة القانونية المطبقة وعلانيتها وإمكانية الوصول إليها، وحماية المدد الزمنية التي يفرضها القانون، وتدعيم فعالية النظام العام وغيرها الكثير من المبادئ التي تندرج تحت مبدأ الأمن القانوني[3].

ثانياً . يتصف مبدأ الأمن القانوني بأنه ذو طبيعة أمرة: وتعني هذه القاعدة أن مبدأ الأمن القانوني مبدأ واجب التطبيق، فيتوجب على السلطة العامة في الدولة تطبيق هذا المبدأ، كما يستوجب إبطال كل نص مخالف لمضمون هذا المبدأ، فهو يعد من المبادئ الدستورية واجبة التطبيق وأحد مقتضيات العدل والإنصاف[4].

وانطلاقاً من طبيعة مبدأ الأمن القانوني الآمرة، فهو يعد بذلك أحد الآليات والوسائل التي تعمل على حماية حقوق الإنسان على المستوى الفردي والجماعي والإقليمي والدولي والعالمي، فلو أن حقوق الإنسان هي مطلب الفرد، فإن الأمن القانوني هو الوسيلة التي نظمت وأوجدت هذه الحقوق، فمن متطلبات هذه الخاصية للأمن القانوني ان توفر الدولة جميع المقومات اللازمة لتحقيق الأمن القانوني لكل فرد في الدولة بدون تمييز، ومن غير الممكن أن يتجسد الأمن القانوني للأفراد إلا في حال وجود نظام قانوني رصين يحمي حقوقه ويحفظ كرامته الإنسانية[5].

ثالثاً. الأمن القانوني ركيزة أساسية من ركائز دولة القانون: ويعود سبب ذلك أن الأمن قيمة يسعى القانون إلى تحقيقها، وبذلك يتوجب ألا يكون القانون ذاته هو مصدر الخطر، ومن ذلك فإن

---

(3)عبد القادر، جلاب(2018). مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة البحوث، المجلد4، العدد 1، جامعة ابن خلدون ـ تيارات، الجزائر، ص72.

(4) سالم كريم، محمد (2017). دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 321.

(5) علي مجيد العكيلي ولمى عليالظاهري، (2019). أثر تحول أحكام القضاء الدستوري على مبدأ الأمن القانوني، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 1،العراق ، ص 23.

عدم احترام هذا المبدأ يعد خرقاً لدولة القانون، وبذلك يكون الأمن القانوني شرطاً أساسياً لممارسة الأفراد لحقوقهم، وتحقيق مبدأ الأمن القانون مطلوب على الصعيد الإقليمي بالسوية ذاتها المطلوب بها على الصعيد الوطني[6].

وتجدر الإشارة أن مبدأ الأمن القانوني يفرض أن تكون القاعدة القانونية قاعدة سلوك اجتماعي، فالإنسان اجتماعي بطبعه، وينظم علاقاته المتداخلة فيما بينها رباط قانوني، فالسلوك غير القويم لا يجبره إلا القانون، إما بإصلاح الضرر أو بتوقيع الجزاء، فهو يطبق على عموم الأشخاص، وعلى عموم الوقائع ولا يخاطب واقعة بعينها، فإذا كانت الدولة وأجهزتها تخل باحترام القانون وتميز بين الأفراد بالتصرفات والمعاملات فانه يصعب أن يسود جو من احترام القوانين، لأن القاعدة القانونية تجد سندها الأساس في قيام السلطة العامة بفرض احترامها جبراً على الأفراد، ولا تنجح الدولة في ذلك ما لم تكن هي النموذج الأول لاحترام القانون ومراعاته[7].

رابعاً ـ قابلية الأمن القانوني للتطور: يعد مصطلح الأمن مصطلح متعدد الأبعاد، وبذلك فهو مفهوم يتغير بتغير الزمن ويرتبط بالحقبة الزمنية واتجاهاتها السياسية والثقافية والاقتصادية، فبعد أن كان مفهوم الأمن مفهوم قاصر على أمان الأفراد والدولة، نجد أن مفهوم الأمن اتسع ليشمل مجالات متعددة فظهر الأمن المائي والغذائي والصحي والاقتصادي فضلاً عن الأمن القانوني.

ونتيجة التطور الحاصل على الصعيد الاقتصادي، وظهور الشركات متعددة الجنسيات، كان لا بد من توفير بيئة قانونية واضحة لكسب رهان الاستثمارات الدولية.

---

(6)بن عمارة، محمد (2016). إزالة معوقات الأمن القانوني كآلية لاحترام التوقعات المشروعة، مداخلة في ملتقى وطني تحت عنوان " احترام التوقعات القانونية " جامعة قاصدي مرباح . كلية الحقوق والعلوم السياسية،الجزائر، سلسلة خاصة بالملتقيات والندوات، ص 65.

(7) علي مجيد العكيلي ولمى علي الظاهري (2019). أثر تحول أحكام القضاء الدستوري على مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 24.

وبناءً على ما تقدم فإن الأمن القانوني قابل للتطور، واتسع ليشمل كل ما يخص الحياة القانونية للأفراد، وهذا من شأنه حماية حقوقهم وتوفير بيئة هادئة ومستقرة ولممارسة أعمالهم ونشاطاتهم المختلفة[8].

خامساً . مبدأ الأمن القانوني يضمن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية: إن من أولى موجبات خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية هو تحقيق الأمن القانوني، ويكون تحقيق مبدأ الأمن القانوني بالحفاظ على مبدأ المشروعية عن طريق احترام الإدارة لنصوص القانون، وعدم مخالفتها في تصرفاتها القانونية، ومثال ذلك إعمال قاعدة الأثر المباشر والمستقبلي للقرارات الإدارية، وعدم رجعتها على الماضي إلا برخصة تشريعية محددة قانوناً واستثناءً من الأصل العام القاضي بعدم رجعية القرارات الإدارية، وما يبرر ذلك غالباً هو المصلحة العامة التي تنعكس على المخاطبين بالقرار الإداري الرجعي، ويكون مبدأ الأمن القانوني بمثابة قيد على الإدارة يحد من تعسفها في استخدام سلطتها والأضرار بالمخاطبين بقراراتها[9].

المطلب الثاني
صور مبدأ الأمن القانوني

إن من أهم متعلقات مبدأ الأمن القانوني هما مفهومي الثقة المشروعة واليقين القانوني، كون هذين المفهومين يعنيان بذات عناصر مبدأ الأمن القانوني، إذ أن مفهوم الأمن القانوني ينحصر

(8) علي محمد،عباس (2013). الأمن والتنمية دراسة حالة العراق للمدة من 1970 حتى 2007، سلسة إصدارات مركز العراق للدراسات، العدد 59، بغداد، ص 14.

(9) حسن عبد الأمير، علي، فكرة الأمن القانوني في العقود الإدارية، بحث قيد النشر، ص 8.

في ثلاث متطلبات رئيسة وهي الوضوح والتنبؤ والاستقرار، فإنه يترادف إلى حد كبير جداً مع اليقين القانوني على أساس أن مبدأ اليقين القانوني يعنى بذات العناصر الثلاثة السابقة[10].

ومما تقدم فإن اليقين القانوني يعد عنصراً من عناصر الأمن القانوني، كونه يعنى بمشروعية إصدار القوانين والقرارات الإدارية وفق قواعد تدرج القاعدة القانونية، على افتراض أن الأخيرة يجب أن تتسم بالوضوح لسهولة فهمها من المعني بتطبيقها، ومن هنا ظهر مبدأ ضرورة تسبيب الأحكام والقرارات القضائية ، على افتراض أن المعني بتطبيق القاعدة القانونية ملزم بإدراك الغاية التشريعية منها أولاً لكي لا يحملها على معنىً غير المعنى المراد منها، وكون اليقين القانوني يستلزم تمكين الأفراد من الإحاطة بقواعد القانون التي ستطبق عليهم[11].

ومما تقدم يمكن القول إن مبدأ اليقين القانوني يلزم في الإدارة أثناء تدخلها بالمجتمع لتنظيمه عن طريق قراراتها الإدارية بوجود سند لهذه القرارات في القواعد القانونية، وعلى ذلك لا يمكن للإدارة أن تتدخل بالمجتمع على هواها دون وجود سند قانوني يغطي هذا التدخل، بل لا يكفي وجود هذا السند بل يجب أن تكون الغاية تحقيق المصلحة العامة وهذا ما تمليه أيضاً قاعدة تخصيص الأهداف[12]، فالعقوبات المقنعة المتمثلة بنقل الموظف العام من مكان إلى أخر لا تكون غايتها المصلحة العامة وإن كان سندها القانون.

ويستنتج مما تقدم أن مبدأ الأمن القانوني يفترض في النظام القانوني وجود الأساليب المناسبة التي تتيح للمخاطبين بالقاعدة القانونية العلم بأحكامها، وبذلك فإن اليقين القانوني يفترض توافر

---

(10) جمال مظلوم، محمد (2012). الأمن غير التقليدي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،الرياض ، ص 378.

(11) فتحي سرور، أحمد (2002). القانوني الجنائي الدستوري، دار الشروق، ص81.

(12)طه حسين، أسامه (2020). الأمن القانوني وأثره في تقييد السلطة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ص21.

عناصر خارجية تتمثل في تيسير العلم بالقانون، وتحقق عناصر داخلية تتعلق بوضوح القاعدة القانونية وسهولة إدراكها[13].

أما فكرة الثقة المشروعة فأنها تعد من أحد أهم مظاهر الأمن القانوني، فالثقة المشروعة والأمن القانوني يقومان على ذات الهدف، وهو تنظيم المجتمع وتحقيق الاستقرار في المعاملات بين الأفراد من جهة، وبين الأفراد والدولة من جهة أخرى، إلا أن الاتفاق المتقدم بين الثقة المشروعة والأمن القانوني لا ينفي أن يكون الأمن القانوني أعم وأشمل من الثقة المشروعة، كما أن الأمن القانوني لا يقوم دون الثقة المشروعة فهي تعد أحد عناصر الأمن القانوني في مرحلة ما من مراحل تحققه[14].

وانطلاقاً من أن الغاية التي يتوخاها مبدأ الأمن القانوني والثقة المشروعة هي غاية واحدة، إلا أن الفقه قد أختلف في التمييز بين مبدأ الأمن القانوني والثقة المشروعة، فيرى جانب من الفقه: أن مبدأ الثقة المشروعة مبدأ قانوني قائم بذاته وله أركانه ومقوماته على التوازي من المبادئ القانونية الكبرى كعدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية واحترام الحرية الشخصية للأفراد وصون حقوقهم، ولا تعد أبداً مظهراً من مظاهر مبدأ الأمن القانوني بل على العكس هي مبدأ موازي له[15].

وذهب جانب آخر من الفقه فقال: إنَّه نظراً لعدم إمكانية تعريف مبدأ الأمن القانوني فإنه يمكن قياسه على أساس الثقة المشروعة، وبذلك يرى هذا الاتجاه أن الأمن القانوني هو الثقة المشروعة المتولدة لدى المخاطبين بالقاعدة القانونية[16].ويرى الباحث أن هذا الاتجاه لا يتعدى كونه محاولة

---

(13) محمد عبد اللطيف، محمد(2004). مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 102.

(14) طه حسين، أسامه (2020). الأمن القانوني وأثره في تقييد السلطة العامة، مرجع سابق، ص 36.

(15) عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، أحمد(2017). العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، ص 27.

(16) المرجع السابق،ص28.

لتعريف الأمن القانوني، فضلاً عن انه ألغي فكرة الثقة المشروعة وجعلها مجرد مقياس من مقاييس مبدأ الأمن القانوني.

ويرى جانب ثالث من الفقه أن مبدأ الأمن القانوني يستوجب أن تكون تصرفات الإدارة مطابقة للقواعد القانونية، أما الثقة المشروعة فهي تهدف إلى حماية ثقة المخاطبين بالقاعدة القانونية، والمراد بالثقة الثبات في حق الأفراد[17] .

ويرى الباحث أن الجانب الفقهي الأخير لا يتعدى كونه خلط بين مبدأ المشروعية من جهة ومبدأ الأمن القانوني من جهة أخرى، ثم عاد وخلط بين مبدأ الأمن القانوني ومبدأ الثقة المشروعة من جهة أخرى، وعليه يمكن للباحث القول أن مبدأ الأمن القانوني مبدأ عام إلا أن هذا المبدأ قابل للتجزئة في إطار القوانين الوضعية على أساس وجود منظومات قانونية عدة فهناك منظومة خاصة بالشؤون المدنية وأخرى تعنى بالنواحي الجزائية وثالثه تعنى بالأمور الإدارية ... وبذلك قد يتحقق مبدأ الأمن القانوني بالناحية المدنية دون الجزائية أو العكس فلا يمكن بهذه الحالة القول بوجود ثقة مشروعة على أساس أن الثقة غير قابلة للتجزئة، فتكون بذلك الثقة المشروعة أعلى درجات الأمن القانوني، ويمكن للباحث القول بوجود ثقة مشروعة عندما يتحقق الأمن القانوني في النواحي القانونية كافة، أي أن مبدأ الأمن القانوني يتحول لمبدأ الثقة المشروعة في مستوياته العليا ومن من المستحيل بمكان في إطار التشريعات الوضعية ، نظراً للطبيعة البشرية القاصرة عن حد الكمال التي تخطها وترسمها، فلا يمكن القول بوجود ثقة مشروعة في إطار التشريعات الوضعية، وإن وجدت فهي ثقةً زائفة، ولا يمكن لها أن تتحقق إلا في إطار التشريعات السماوية.

---

(1) علي مجيد العكيلي ولمى علي الظاهري (2019). أثر تحول أحكام القضاء الدستوري على مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 35

المبحث الثالث
مقومات مبدأ الأمن القانوني

تمهيد وتقسيم :

إن مبدأ الأمن القانوني يرتبط بقواعد القانون ارتباطاً وثيقاً غير قابل للتجزئة، فكلما تعززت الثقة بين المخاطب بالقاعدة القانونية والمشرّع، وشعر الأول بالرضى من القاعدة القانونية كونها قاعدة جيدة تصون الحقوق والحريات، ولا يخشى من التغيير المفاجئ في المراكز القانونية والحقوق المكتسبة، و يمكن لنا وصف هذه القاعدة القانونية بأنها قاعدة تحقق الأمن القانوني للمخاطبين بها.

ولعل أبرز معوقات الأمن القانوني هو صعوبة القاعدة القانونية في الصياغة اللغوية وتعقيدها وغموض معانيها، إذ يجب أن تصاغ القاعدة القانونية بلغة سهلة وواضحة يمكن معها للمخاطب بالقاعدة القانونية إدراك معانيها وفهم مراميها.

ومن ذلك يجب أن تستند القاعدة القانونية في إطار حماية حقوق الأفراد إلى مجموعة من المقومات أبرزها التوقع المشروع، ووضوح القاعدة القانونية وسهولة الوصول إليها واستقرارها.

ومما تقدم فإن الباحث سيقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين المطلب الأول وسنبين فيه أسس التوقع المشروع للقواعد القانونية، أما المطلب الثاني فسنتناول فيه وضوح القاعدة القانونية واستقرارها وثباتها.

المطلب الأول

التوقع المشروع واستقرار الاجتهاد القضائي

إن التوقع المشروع للقاعدة القانونية قبل إصدارها مع ثبات المبادئ القضائية التي ينتهجها القضاء في إطار حل المنازعات القضائية دور كبير في تحقيق مبدأ الأمن القانوني، لذلك سوف يدرس الباحث التوقع المشروع واستقرار الاجتهاد القضائي كما يلي:

الفرع الأول . التوقع المشروع :تعني فكرة التوقع المشروع ـ وإن كانت من الأفكار الحديثة ومظهراً من مظاهر الأمن القانوني ـ ضرورة استجابة المشرّع في أثناء سن القواعد القانونية وتعديلها لأمال وتطلعات المخاطبين بالقواعد القانونية داخل الدولة، فسن القاعدة القانونية أصبح من أهم مستلزماته أخذ توقعات الأفراد بالحسبان، ذلك أن سن التشريع مع الأخذ بعين الاعتبار هذه التوقعات من أهم أسباب تحقيق السلم والاستقرار في المجتمع، فضلاً عما تقدم فإن القاعدة القانونية تعد ترجمان خصوصيات المجتمع على الصعيد الاجتماعي والثقافي والاقتصادي، لذلك فإن توقعات أفراد المجتمع يجب أن تكون مقننة في نص التشريع[18].

ومن ذلك يمكن الاستنتاج أن فكرة التوقع المشروع تعد فكرة دفاعية في المحافظة على المراكز القانونية وحقوق وحريات المخاطبين بالقاعدة القانونية ، وتأسيساً على ما تقدم فإن فكرة التوقع المشروع للقاعدة القانونية يجب النظر لها من ناحيتين، الأولى فهي: ناحية واضع القاعدة القانونية " المشرّع " والذي يشترط فيه لوضع القاعدة القانونية أولاً مراعاة تطلعات المخاطبين بالقاعدة القانونية، وصياغتها صياغة سهلة واضحة دون تعقيد أو غموض، و الثانية فهي: ناحية الفرد

---

(18) درويش، سعيد (2016). دور الرقابة البرلمانية في حماية مبدأ التوقعات، من خلال تكريس الخاصية الاجتماعية لقواعد القانون، بحث منشور في سلسلة خاصة بالندوات والملتقيات، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 170.

المخاطب بالقاعدة القانونية فلما كان بإمكانه توقعها وفهم معانيها وفق إطار معلوماته المهنية، فإن القاعدة القانونية تكون قد حققت فكرة التوقع المشروع التي تؤدي بالنتيجة لمبدأ الأمن القانوني[19].

وعلى ما تقدم يمكن أن يعرف التوقع المشروع على أنه:" التزام الدولة بعدم مباغتة الأفراد ومفاجئتهم بما تصدره من قوانين أو قرارات تنظيمية تخالف توقعاتهم المشروعة والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة التي تتبناها سلطات الدولة"[20].

كما يمكن تعريف التوقع المشروع على بأنه:" ذلك المبدأ الذي يؤثر على تنبؤات الأشخاص، وذلك من خلال مفاجئتهم بأن القواعد القانونية التي تعودوا على الخضوع لها قد عدلت أو ألغيت بدون مبرر مقنع لتعديلها بهذه الوسيلة، كما أنه حتى لو رتبوا أمور حياتهم وفقاً لهذه الأوامر فإنهم قد يفاجئوا بإلغائها من طرف البرلمان عند عرضها عليه للموافقة"[21].

ويلاحظ الباحث أن التعريفات السابقة أسست بيان مفهوم التوقع المشروع على أساس إمكانية توقع المخاطب بالقاعدة القانونية لها قبل صدورها، وهذا يمكن القول به عند وجود مشكلة أو أزمة قانونية أو حدث مجتمعي تأخذ صدى في المجتمع يكون معه بمكان إمكانية توقع القاعدة القانونية، ولكن ماذا عن الحالات التي تراها السلطة العامة واجبة التنظيم لضمان استمرار المجتمع ولا يمكن للأفراد توقعها، وبذلك يرى الباحث أن فكرة التوقع المشروع لا تتضمن الناحية المبينة في التعريفات السابقة فقط، بل تتعداها لقيام السلطة العامة بالتدخل في المجتمع لتهيئة المخاطبين

---

(19) بن شهرة، شول (2018). التأصيل القانوني لمبدأ حماية التوقعات المشروعة، بحث مقدم في ملتقى وطني، جامعة غرداية، ص 38.

(20) زغير محيسن، عامر (2010). الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 18، ص203.

(21)زغير محيسن، عامر (2010). الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، مرجع سابق، ص44.

بالقاعدة القانونية على توقعها في الحالات التي لا يمكن لهم معها توقع القاعدة القانونية، إذ يكون لديهم فكرة سابقة عن القاعدة القانونية قبل إصدارها إذ لا تفاجئهم عند وضعها موضع التطبيق.

ولابد من الإشارة في معرض هذا الأمر أن من أهم العوامل المؤثرة في فكرة التوقع المشروع هي ظاهرة التضخم التشريعي، فكثرة عدد القوانين وتعديلاتها في المجال الواحد تؤثر سلباً في فكرة التوقع المشروع، الأمر الذي يهدد مبدأ الأمن القانوني، وفي معرض هذا الأمر يذهب الفقيه سافتيه وهو عند عرضه لظاهرة التضخم التشريعي إلى القول بأنه تتجلى ظاهرة التضخم إما من خلال ازدياد عدد القوانين الصادرة في ميدان معين في كل سنة دون أن تكون هناك ضرورة ملحة إليها، أو من خلال تكدس النصوص القانونية مع مرور الزمن وتطويل القوانين التي تخرج في أغلب الأحيان خارج ميدانها أو تتيه في الثرثرة، وهي تسهم في جعل القانون صعب المنال إلى حد ما وغير مستقر[22].

ويمتد مفهوم التضخم التشريعي ليشمل كل الحالات التي يكون فيها حجم التشريع كبيرا بشكل غير مبرر أو كان يحوي نصوصا مكررة أو نصوصا تتعارض مع نصوص أخرى أو وجود مجموعة من الاستثناءات التشريعية على القاعدة القانونية بحيث تطغى على الأصل العام.

وغالبا ما ينجم عن ظاهرة التضخم التشريعي تعارض وتضارب النصوص التشريعية فيما بينها وتزاحمها، وهذا يعد مظهراً من مظاهر انعدام الأمن والاستقرار القانونيين اللذان يشكلان الغاية الأولى للمشرع، إذ أن هذا التعارض يضع القضاء في حيرة من أمره بخصوص أي من النصوص سوف يطبق، وهذا يستوجب التفكير في حل لتجاوزه، ويمكن القول أن البداية ينبغي أن تكون من

(22) درويش، سعيد (2016). دور الرقابة البرلمانية في حماية مبدأ التوقعات، من خلال تكريس الخاصية الاجتماعية لقواعد القانون، مرجع سابق، ص 177.

خلال تشخيص كلي للتشريع ومحاولة تصنيف النصوص التشريعية بين ما هو فعال وما هو معطل وما هو غامض... وذلك بغية تحديثها والرفع من جودتها حتى لا تتصادم النصوص فيما بينها، هذا بالإضافة إلى ضرورة تبني فكرة دراسة الأثر التشريعي والتخفيف من كثرة الاستثناءات التي تؤثر سلبا على القاعدة القانونية[23].

ومن هذا المنطلق عمد الفقه إلى بيان العلاقة القائمة بين التوقع المشروع والأمن القانوني، إذ إن بعض الفقهاء ميز بين هذين المبدأين على أساس ": إن مبدأ الأمن القانوني مبدأ مادي، ومبدأ التوقع المشروع مبدأ شخصي، ويمكن بذلك القول إن مبدأ التوقع المشروع هو مبدأ الأمن القانوني منظور إليه من زاوية الفرد، والذي يمكن تشبيهه بضمان حق التقاضي"[24].

وبذلك يكون توقع الآثار والنتائج القانونية للتصرفات جوهر الأمن القانوني، فالقانون قبل كل شيء هو وسيلة لحماية الأفراد، ومن ذلك فهو أداة حرية تمكن الفرد من معرفة وتوقع نتائج تصرفاته قبل أن يقوم بها، وتمكنه من التقرير مباشرة والقيام بنشاطاته مع علمه المسبق بما ينجز عنها فيستطيع تنظيم عمله بموجبة، وبعبارة أخرى لا وجود للحرية إذا لم يكن بالإمكان مسبقاً معرفة قيمة التصرفات وتأكيد استقامة الأفعال[25].

ويستنتج مما تقدم أن التوقع المشروع المتعلق بالمخاطبين بالقاعدة القانونية يجب أن يكون مبنياً على أسس موضوعية وليست شخصية، فإذا كان خضوع الأفراد للقانون أمراً مرهقاً فإن ذلك يدل على أن تصرف السلطة العامة يشكل مخالفة لمبدأ التوقع المشروع، فعدم توقع القاعدة

---

(23)طه حسين، اسامه (2020). الأمن القانوني وأثره في تقييد السلطة العامة، مرجع سابق، ص 120.

(24) زايدي، حميد (2016). احترام مبدأ الثقة المشروعة يلزم القاضي والمشرع، بحث منشور في سلسة خاصة بالملتقيات والندوات، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 50

(25) وليد الشناوي، محمد (2018). حماية التوقعات المشروعة في القانون الإداري، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 66، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 526.

القانونية يجب ألا يصل إلى درجة يستحيل معه تنفيذ القاعدة القانونية، فعلى المخاطبين بالقاعدة القانونية أن ينهجوا سلوكاً قويماً يقتضي منهم بذل الجهد والعناية التي يتوقعها المشرّع من أوضاعهم كي يكون النكول عنها دليلاً على تراخي يقظتهم، الأمر الذي يحرمهم من التمسك بمبدأ التوقع المشروع[26].

ومن ذلك فإن على الأفراد أن يضعوا في حسبانهم عند توقعهم للقاعدة القانونية طبيعة المسألة التي تنظمها هذه القاعدة، فقد تكون طبيعة المسألة متطورة فعندها يفترض في القاعدة القانونية أن تتطور لتواكب ما يطرأ عليها من تغييرات، ويشترط أن تكون طبيعة المسألة المتطورة محل نظرا لأفراد، فلا يدعون أن السلطة قامت بإصدار قاعدة جديدة خلاف توقعاتهم المشروعة مع بقاء القاعدة القديمة مدة أطول[27].

وبالرغم من المناداة بعدم مفاجأة الأفراد بقوانين جديدة أو معدلة ولكن ليس معنى ذلك بقاء القانون جامداً، لأن القانون في تطور مستمر لكونه يعبر عن حاجات المجتمع، وهي بطبيعتها في حالة تطور، إلا أن هذا التطور ينبغي أن يكون تطور محدد وواضح المعالم، فالأمن القانوني لا يعني فقط حماية المراكز القائمة واحترام حقوق الأفراد وضمانها في الحاضر والمستقبل، بل يعني أيضاً احترام التوقعات المشروعة، الأمر الذي يفرض على المشرّع حين إصدار قوانين جديدة تخالف لما هو معمول به، أن يأخذ بالحسبان التدرج بتطبيق هذه القوانين كي لا يتفاجأ الأفراد بها ويؤدي بهم إلى تحطم توقعاتهم المشروعة أو عدم تقبلها وبالنهاية فقدان الهدف من وضع القانون.

---

(26) وليد الشناوي،محمد (2018). حماية التوقعات المشروعة في القانون الإداري، مرجعسابق، ص528.

(27) زايدي،حميدي (2016). احترام مبدأ الثقة المشروعة يلزم القاضي والمشرع، مرجع سابق، ص55.

الفرع الثاني . استقرار الاجتهاد القضائي: لا شك أن الاجتهاد القضائي له تأثير مباشر على مبدأ الأمن القانوني، ذلك أن الاجتهاد القضائي في جوهره تأويل للقاعدة القانونية المكتوبة، ولذلك فإن استقرار الاجتهاد القضائي على تفسير معين للقاعدة القانونية يساهم في خدمة الأمن القانوني، وذلك من خلال الاطمئنان لاجتهاد قضائي تم التواتر عليه ليصبح ثابتاً ومستقراً، ويتصرف الأفراد في ضوئه دون تخوف، ولكن يعيب البعض على الاجتهاد القضائي تراجعه المفاجئ عن تأويله الثابت وتبنيه تأويلاً جديداً للقاعدة القانونية، وهذا يشكل دائماً في نظرهم مفاجأة للمعنيين بالقاعدة القضائية[28]، وهذا الرأي يمكن نقضه بالقول أن الاجتهاد القضائي يشبه العرف من حيث طبيعة تكونه، إذ يحتاج إلى وقت طويل ليصبح الاجتهاد قاعدة مستقرة كما يحتاج إلى وقت طويل أيضاً للتخلي عنه واستبداله وهذا الثبات النسبي للاجتهاد القضائي يعد من أساسيات الأمن القانوني، ولكن بالمقابل لا ينبغي أن نجعل من الأمن القانوني مبدأ يفضي إلى منع المحاكم من تغيير وتجديد اجتهاداتها بحجة احترامه، وهذا ما سبق أن قررته محكمة النقض الفرنسية في قرار لها جاء فيه أن: " الأمن القانوني لا يمكن من الاعتداد بحق مكتسب بواسطة اجتهاد ثابت، لأن تطور الاجتهاد متروك للقاضي في تطبيقه للقانون[29].

وهناك من يرى أن المشكلة لا تتعلق باستقرار الاجتهاد القضائي في حد ذاته أو عدم استقراره، وإنما بجودة هذا الاجتهاد، لأنه قد يصدر قرارا قضائيا واحدا ولأول مرة ومع ذلك قد يحدث رجة

(28) جمال مظلوم محمد (2012). الأمن غير التقليدي، مرجع سابق، 255.

(29)درويش، سعيد (2016). دور الرقابة البرلمانية في حماية مبدأ التوقعات، من خلال تكريس الخاصية الاجتماعية لقواعد القانون، مرجع سابق، ص178.

قوية فيما يخص الأوضاع القانونية، كما أن تغيير الاجتهاد الرديء باجتهاد جيد أفضل من الاستقرار على الاجتهاد الرديء[30].

ويعتقد الباحث أن خطورة الاجتهاد القضائي على مبدأ الأمن القانوني تكمن أساسا في صعوبة توقع الاجتهاد القضائي من الأفراد الذين يلجؤون إلى القضاء، إذ مهما طال اعتماد القضاء على قاعدة اجتهادية معينة، فليس هناك ما يمنع القاضي من تبني اجتهاد آخر يراه الأنسب لتطبيقه على وقائع القضية المعروضة عليه، فالقاضي في هذا السياق يتمتع بسلطة تقديرية في تأويل القاعدة القانونية، ويمكن لعنصر جزئي بسيط يتضمنه ملف المنازعة أن يغير من قناعات القاضي ويدفعه إلى اعتناق اجتهاد آخر جديد.

فكثرة النصوص القانونية لم تؤد إلى تقليص نسبة عدم الأمن القانوني كما راهن على ذلك المشرّع، بل ولدت كثرة الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية، حتى أصبحت تصرفات الأفراد في بعض الحالات رهينة موافقتها للقاعدة القانونية التي يرى الباحث أنه فهمها فهما صحيحا بالتفسيرات القضائية.

المطلب الثاني
وضوح القاعدة القانونية واستقرارها وعدم رجعتها

يقوم مبدأ الأمن القانوني بالإضافة لفكرة التوقع المشروع على وضوح القاعدة القانونية واستقرارها ومن هذا المنطلق على الباحث أن يعمد إلى بيان وضوح القاعدة القانونية أولاً، ومن ثم بيان مدى استقرارها ثانياً على النحو الآتي:

---

(30) وليد الشناوي محمد (2018). حماية التوقعات المشروعة في القانون الإداري، مرجع سابق، 540.

الفرع الأول: وضوح القاعدة القانونية: يقصد بوضوح القاعدة القانونية أن تكون هذه القاعدة واضحة ومحددة وغير مبهمة ولا تتسم بالتعقيد والغموض، إذ يمكن للمخاطبين بالقاعدة القانونية على اختلاف مستوياتهم الثقافية فهم المراد منها بيسر وسهوله إلى الحد الذي يدرك كل منهم واجباته وحقوقه المقررة قانوناً[31].

ويحظى مبدأ وضوح القاعدة القانونية بأهمية خاصة في قضاء الاتحاد الأوربي، الذي طبق من محكمة العدل الأوربية منذ العام 1961، ورسخ في أحكامها أن مبدأ الأمن القانوني الذي يعد جزءً لا يتجزأ من النظام القانوني بشكل عام يلزم أن يكون الإجراء المراد من القاعدة القانونية واضحاً ومحدداً ويجب أن يصل إلى علم الأفراد على نحو الجزم واليقين في الوقت الذي يكون فيه هذا الإجراء قد وضع موضع التنفيذ[32].

وبذلك يتوجب على السلطة التشريعية انطلاقاً من أن تشريع الوظيفة المخولة لها دستوراً أن تراعي عند سن القواعد القانونية الصياغة اللغوية البسيطة الواضحة التي لا تحتمل الجدل أو الغموض أو التأويل إذ يمكن فهم مقاصد المشرّع دون الحاجة إلى تفسير المصطلحات التي تتضمنها القاعدة القانونية تفسيراً موسعاً، ويجد مبدأ الوضوح سنده في الدستور ولا سيما المواد التي تحدد اختصاص السلطة التشريعية، فقد ورد في الدستور العراقي " يختص مجلس النواب بما يلي: أولاً: تشريع القوانين[33]"، كما جاء في الدستور المصري :" يتولى مجلس النواب سلطة التشريع[34]".

---

(31) بن عماره، محمد (2016). إزالة معوقات الأمن القانوني كآلية لاحترام التوقعات المشروعة، مرجع سابق، ص 61.

(32)حورية، أوراك(2018). مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، مرجع سابق، ص 155.

(33) المادة 61 من دستور جمهورية العراق العربية لسنة 2005.

(34) المادة 101 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

ومن ذلك فإن مبدأ وضوح قواعد القانون ينقسم على شقين، فإذا كان الشق الأول هو عدم تعقيد القاعدة القانونية وغموضها، فإن الشق الثني هو سهولة الوصول للقاعدة القانونية، فيجب أن تصل القاعدة القانونية للمخاطبين بها بكل يسر وسهولة[35].

وإن سهولة الوصول إلى القاعدة القانونية يكون بتذليل جميع الصعاب والمعوقات التي تمنع المخاطبين بالقاعدة القانونية من العلم بمضمونها والاطلاع عليها ، وذلك يكون تنفيذاً للمبدأ القائل لا يعذر المرء بجهله للقانون، وتكون إزالة هذه المعوقات عن طريق نشر القانون وإقامة الندوات والملتقيات التي تفسر هذا القانون وتشرحه، وتجد فكرة سهولة الوصول إلى قواعد القانون في دساتير كل الدول والتي تنص على أن المواطنين متساوون أمام القانون، فمثلاً نص الدستور العراقي لعام 2005 في المادة 14 منه على أنَّ "العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييز...".

ويستنتج الباحث مما تقدم؛ أن مبدأ وضوح قواعد القانون وسهولة الوصول إليها يعد من أهم الوسائل التي تساعد الأفراد على تمتعهم بحقوقهم الدستورية، فلا يكفي وضع القاعدة القانونية موضع النفاذ بل يجب أن تكون واضحة ومحددة قبل نفاذها، وسهلة الوصول إليها بعد وضعها موضع التطبيق، فضلاً عن أن غموض قواعد القانون يربك العمل القضائي إذ أنه يفتح المجال للإجهاد الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان على المساس بمبدأ فصل السلطات، فضلاً عن إمكانية ضياع وهدر حقوق الأفراد.

ولابد من الإشارة في هذا الموضع إلى أنَّ غموض القاعدة القانونية يتساوى مع عموميتها واتساعها، فكلما كانت القاعدة القانونية متضمنة ألفاظاً فضفاضة تحتمل أكثر من معنى كانت عرضة للبحث والتأويل الأمر الذي ينتج عنه حمل النص القانوني على معنى غير المعنى المراد

(35) . بن شهرة، شول (2018). التأصيل القانوني لمبدأ حماية التوقعات المشروعة، مرجع سابق، ص 39.

به أحيانا يكون معه بمكان الحق الفردي عرضة للتهديد والضياع الأمر الذي يهدد الأمان القانوني[36].

ومما تقدم يمكن تعريف الصياغة التشريعية على أنها: عملية نقل الأفكار والمعطيات الاجتماعية إلى نصوص قانونية واضحة صالحة للتطبيق وعلى المشرّع الإلمام بمقتضياتها والتمسك بأدواتها حتى تكون القوانين مشرعة بالشكل المطلوب وتفي بالغرض الذي شرعت من أجله[37].

كما تعرف من منظور آخر على أنها: عملية إبداعية يتداخل في صنعها واقع مشبع بكل حمولاته ومشاكله وقضاياه بواقع متخيل مفترض ترسم القاعدة القانونية معالمه وقضاياه. [38]

كما أن الصياغة القانونية علم وفن يتم من خلاله خلق القواعد القانونية، وذلك عن طريق إدراك السياسة التشريعية وتحويلها إلى عبارات ونصوص قابلة للتطبيق، وعملية الصياغة هذه تتطلب أخذ الظروف التي تنشأ فيها القاعدة القانونية بالنظر ومطابقتها مع الظروف المعيشية للأفراد، كون الصياغة الجدية للنص تؤدي دوراً أساسيا في تحقيق الأمن القانوني[39].

وفي واقع الحال أن وضوح القاعدة القانونية لا يعني فقط أن يقوم المشرّع عند وضع القانون بانتقاء العبارات البسيطة السهلة التي لا تستعصي على الفهم ، وأن تكون هذه المصطلحات محددة لا تحتمل التأويل، بل لا بد من تمكين المخاطب بالقاعدة القانونية من الاطلاع عليها أولاً ومن ثم

---

(36) بن شهره،شول(2018). التأصيل القانوني لمبدأ حماية التوقعات المشروعة، مرجع سابق، ص 40.

(37) فيصل مهدي، غازي (2009). دليل الصياغة التشريعية، دون ناشر، بغداد، ص22.

(38)الغالي،محمد، بدون سنة نشر، في العلاقة بين المصطلحات القانونية وفن الصياغة التشريعية، بحث منشور في شبكة العلوم الجنائية، ص 215.

(39) حسين منصور،محمد، دون سنة نشر، المدخل إلىالقانون، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، ص 49.

مناقشة إمكانية إدراكه لها، وإلا لاحتج المخاطب بالقاعدة القانونية بجهلة لها ولا يمكن إيقاع اللوم عليه في هذه الحالة، ومن ذلك فقد نص الدستور العراقي النافذ لعام 2005 "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ النشر، ما لم ينص على خلاف ذلك[40]".

وعلى التوازي نصت المادة 93 من الدستور الأردني النافذ في البند الثاني " يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على إصداره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر".

ويستنتج مما سبق أن مجرد نشر القانون في الجريدة الرسمية ومضي المدة اللازمة لسريانه تقوم قرينه قانونية قابلة لإثبات العكس على الناس كافة وعندها الادعاء بجهل القانون يكون غير مقبولاً.

الفرع الثاني . استقرار القاعدة القانونية: أسلف الباحث في الفرع الأول أن القانون يعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وانطلاقاً مما تقدم فإن استقرار القاعدة القانونية واتصافها بالثبات يعني من حيث المبدأ ديمومة القاعدة القانونية، وتعني ديمومة القاعدة القانونية أن المشرّع عندما يعمل على إقرار القاعدة القانونية لا يكون هذا الإقرار لمعالجة حالات معينة فقط أو لزمن معين ومن ثم تهمل هذه القاعدة من التطبيق، وإنما عمد المشرّع لإقرارها لمعالجة حالات غير محددة[41].

وانطلاقاً من أن أي نظام قانوني يهدف إلى تحقيق نوع من الأمن والاستقرار ضمن إطار قواعده القانونية، ذلك إن ثبات القاعدة القانونية يعد من أهم مظاهر الأمن القانوني، لذلك يجب أن

---

(40) المادة 129 من الدستور العراقي لعام 2005.

(41)الشاوي، منذر (2009). فلسفة القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 62.

تقوم القاعدة القانونية على دعائم متينة وركائز متماسكة وغير عرضة للتعديل المستمر أو الإلغاء، إلا في حال قصور القاعدة القانونية عن أيجاد الحلول للوقائع التي وجدت من اجلها، لأن التعديل المستمر يؤثر حتماً في الحقوق المكتسبة للأفراد[42].

ولابد من الإشارة بمكان أن ثبات القاعدة القانونية واستقرارها لا يعني مطلقاً أن هذه القاعدة يجب أن تتضمن الحلول كافة للوقائع المجتمعية، أي أن ما تقدم لا يعني غلق باب الاجتهاد القضائي نهائياً ، وإنما المقصود أن كثرة تعديل القواعد القانونية لأسباب ضيقة وشخصية يصيب قواعد القانون بالهشاشة وفقدان الغاية التي وضعت من أجلها، وبذلك يمكن القول أن استقرار القاعدة القانونية متناسب طرداً مع استقر المجتمع فكلما زاد استقرار المجتمع زاد ثبات القاعدة القانونية والعكس صحيح، ومن ذلك فإنه يجب على المشرّع عند وضع قواعد القانون مراعاة التحولات المجتمعية والأعراف والعادات والتقاليد السائدة، وذلك لتلائم القاعدة القانونية للمجتمع وتساهم في ثباته واستقراره ما أمكن[43].

ومما تقدم؛ يرى الباحث إن ثبات القاعدة القانونية واستقراها، لا يعنى بالضرورة جمودها وأنها بمنأى عن الإلغاء أو التعديل ذلك إن القاعدة القانونية وضعت لتنظيم المجتمع، وإن المجتمع قابل للتطور والحداثة بطبيعته، لذلك إن الأمن القانوني لا يتحقق بجمود النص مع تطور المجتمع بل العكس تماماً، لذلك يجب أن تتطور قواعد القانون بتطور المجتمع لأن ذلك يساهم في استقرار المجتمع حتماً.

---

(42)جابوري، إسماعيل (2018). أسس فكرة الأمن القانوني وعناصرها، بحث منشور في مجلة تحولات، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، ص 200.

(43)روشو، خالد (2019)، جودة القاعدة الدستورية ضمانة لحماية الدستور، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 4، المركز الجامعي، الجزائر، ص 62.

ولا بد من الإشارة على أن ميزة الثبات والاستقرار لا تشمل القوانين الاستثنائية لأن هذه القوانين تكون مؤقتة بطبيعتها ولأنها تكون قد شرعت لمعالجة ظرف أو وضع معين، كالقوانين التي تكون قد شرعت لمعالجة الكوارث الطبيعية فإنها تنتهي بانتهاء هذه الكوارث.

وبناءً على ما تقدم فإن استقرار القاعدة القانونية يكون على ناحيتين الاستقرار في شكل القاعدة القانونية ويراد به طريقة عرض القواعد القانونية ومصادرها دون المساس بالمصادر الأصلية، أما الناحية الثانية فيراد بها الاستقرار الموضوعي للنص ويمكن تفسيره بأمرين: تقنين القوانين والقرارات، والثاني التكريس التشريعي للاجتهادات القضائية ضمن إطار القواعد القانونية[1].

ويعرف التقنين على أنه: "عملية تسمح القيام بترتيب منظم ومهيكل للنصوص القانونية في جزء موحد يسمى التقنين، أو هو محاولة ترتيب وتوضيح القانون[2] "

ومن التعريف السابق يمكن القول إن التقنين عبارة عن جمع وتوحيد النصوص القانونية ضمن مؤلف واحد، وتعد عملية التقنين عملية رسمية إذا ما صدرت عن أحد سلطات الدولة، كما يمكن أن يكون التقنين صادراً عن جهة خاصة وعندها يسمى التقنين بالخاص.

ويؤخذ على التقنين أنه يؤدي إلى جمود النص القانوني وعدم مواكبة التطور، ذلك أن الجهد المبذول فيه يؤدي إلى إكساب قواعد القانون نوعاً من القدسية يجعل من الصعوبة تعديلها بمكان[3].

بمكان[3].

---

(1) بوزيان، عليان، دون سنة نشر، أثر فاعلية القاعدة الدستورية في تحقيق الأمن القانوني والقضائي للحق في العدالة الاجتماعية، بحث منشور في الملتقى الوطني حول الأمن القانوني بجامعة يحيى فارس بالمدية، ص 10.

(2)سلطان، أنور (1981). المبادئ القانونية العامة، دار النهضة العربية،بيروت، ص121.

(3) المرجع السابق، ص122.

ويرى الباحث من وجهة نظر شخصية أن التقنين لا يضفي أي قدسية على قواعد القانون ليجعلها عصية على التعديل، ذلك أن القاعدة القانونية مقدسة بذاتها ولا يزيد التقنين في قدسية القاعدة القانونية شيئاً، كما أن التقنين لا يجعل من القاعدة القانونية عصية على التعديل، إذ لا يتعدى التقنين أن يكون عبارة عن تسهيل للمخاطب بالقاعدة القانونية من الاطلاع عليها، وتوفير لجهد وعناء تقصيها في الجريدة الرسمية ولاسيما في ظل تعدد قواعد القانون التي تنظم مجالات الحياة كافة، كما أن طريق تعديل القاعدة غير الجيدة مرسوم ومحدد دستوراً فما دام أنها لم تعد تغطي الغاية التي وضعت من أجلها فيمكن تعديلها سواءً أكانت مقننه أم غير مقننه.

ومما تقدم يمكن القول إن استمرارية القاعدة القانونية تشكل غاية لأكثر الأنظمة القانونية ولا سيما في ظل انتشار الديمقراطية والمناداة بحماية الحقوق والحريات، ناهيك عن أهميتها في تحسين ظروف الدولة، وبذلك يكون تحقيق استمرار واستقرار القانون يعد من العوامل الأساسية لتنمية أية دولة، وبالرغم من أن درجة استقرار القاعدة القانونية تتفاوت في كل دولة تبعاً للظروف التي تواجهها كل دولة لذلك يجب تحقيق الموازنة بين متطلبات الأمن القانوني وقوانين السياسة المتبناة.

وبناءً على ما تقدم؛ وبعد البحث في مفهوم رجعية القرارات الإدارية في الفصل الأول ومفهوم الأمن القانوني في الفصل الثاني، كان لا بد لنا في الفصل الثالث من دراسة أثر مبدأ رجعية القرارات الإدارية على الأمن القانوني ودراسة مبدأ مشروعية القرارات الإدارية وبيان فيما إذا كان مبدأ المشروعية يدعم مبدأ الأمن القانوني أم لا.

الفرع الثالث ـ عدم رجعية القاعدة القانونية : وتقضي بأن النص القانوني لا يسري أثره على الماضي وإنما يسري فقط على المستقبل، ولا يحكم إلا الأفعال والمعاملات التي تمت بعد نشره ودخوله حيز التنفيذ بمعنى أن أي معاملة أجريت قبل دخول القانون الجديد حيز التنفيذ تبقى

خاضعة ومؤطرة بالقانون القديم – إلا استثناء – لأن من شأن الأثر الرجعي للقانون أن يشعر الأفراد بعدم الارتياح والطمأنينة تجاه تصرفاتهم التي كانوا قد أنشؤوها وفقاً لقانون قديم وشملها الاستقرار، الأمر الذي سيؤدي في حالة تطبيق الأثر الرجعي للقانون إلى زعزعة تلك المعاملات وضياع مصالح الأفراد من خلال تغيير القانون الجديد من أحكام تلك المعاملات، هذا فضلاً عن فقدان الثقة في القانون وعدم ارتياح الأفراد لأي قانون سواء أكان قديما ام محتملاً الصدور[1]، ولتلافي كل هذه السلبيات تنص التشريعات الأساسية على عدم رجعية القانون، ومن ذلك ما نصت عليه المادة التاسعة عشر من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن "ليس للقانون اثر رجعي ما لم ينص على حلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستثناء القوانين الضريبية".

وعلى التوالي نصت المادة 93 من الدستور الأردني النافذ في البند الثاني " يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على إصداره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص في القانون على إن يسري مفعوله من تاريخ آخر".

ويستنتج الباحث مما تقدم أن رجعية القانون دون رخصة تشريعية من المشرّع ذاته يعد من أهم العوامل التي تهدد مبدأ الأمن القانوني، مع مراعاة أن المشرّع العراقي حظر قطعاً رجعية القوانين الضريبية، ويلاحظ الباحث أن أغلب الشراح الذين تناولوا مبدأ الأمن القانوني بالشرح تغافلوا عن مبدأ قانوني راسخ في الفقه الإداري وهو عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ أن هذا المبدأ لا يقل أهمية عن مبدأ رجعية القوانين، فالإدارة العامة على علاقة مباشرة مع الأفراد، وقد منحها القانون امتيازات لأجل تسيير المرافق العامة لم تمنح للأفراد فهي تمثل السلطة العامة في الدولة، فيكون بذلك الأثر الرجعي للقرار الإداري لا يقل أهمية عن اعتدائه على الحقوق المكتسبة للأفراد والمساس

(1) محمد العصار، يسري (2003). الحماية الدستورية للأمن القانوني، بحث منشور في المجلة الدستورية،القاهرة، ص51.

بالمراكز القانونية التي استقرت عن النص القانوني الرجعي، ثم أن رخصة الرجعية في القوانين رخصة خولتها السلطة التأسيسية الأصلية للمشرع ، ولا يخفى أن ما يحاط بآلية إعداد القوانين وإقرارها وإصدارها من الأهمية بمكان لا نجده في القرارات الإدارية ، وعلى ما تقدم يمكن للباحث القول أن المشرّع لا يملك سلطة منح رخصة للإدارة للتدخل في المجتمع وإصدار قرارات إدارية بأثر رجعي، ذلك أن اختصاص منح رخصة الرجعية يعود للسلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور، والتي خولت بموجبها المشرّع بتفعيل الأثر الرجعي للقوانين في حدود ضيقة، وخير مثال وتأكيد على ما تقدم هو نص البند التاسع من المادة 19 من الدستور العراقي السالف ذكره، إذ أن السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور حظرت على المشرّع النص على الأثر الرجعي فيما يخص القوانين الضريبية بشكل قطعي، وبذلك يكون الأثر الرجعي المباح في القرارات الإدارية ليس رخصة تشريعية من المشرّع ، وإنما أثر من أثار النص الرجعي الذي خول المشرّع الرجعية فيه من السلطة التأسيسية الأصلية.

الفصل الرابع
أثر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على مبدأ الأمن القانوني

تمهيد وتقسيم:

اتضح للباحث من خلال البحث في الفصلين الثاني والثالث أن مبدأ الأمن القانوني وإن كان حديث النشأة في أقلام الفقه الإداري إلا أن ذلك لا ينفي جذوره التاريخية من جهة، ولا ينفي أنه أصبح مبدأ راسخاً في فقه وقضاء القانون الإداري، وعلى هذا الأساس فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يسند أساسه القانوني في الغالب الأعم في أحكام القضاء الإداري لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية، والذي يقضي مبدأه بعدم جواز مخالفة القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة الأعلى، فيجب ألا يخالف القرار الإداري نص القانون، ويجب ألا يخالف نص القانون نص الدستور على اساس أن القاعدة الدستورية هي القاعدة القانونية الأسمى في الدولة.

ومما تقدم فإن ظهور مبدأ الأمن القانوني في إطار الفقه والقضاء الإداري خلق أساساً قانونياً جديداً لعدم جواز رجعية القرار الإداري، فإن كانت الغاية السابقة من عدم إباحة رجعية القرارات الإدارية هي الحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي نشأت صحيحة في ظل الأنظمة القانونية النافذة تطبيقاً لمبدأ مشروعية القرارات الإدارية كما اتضح لنا في الفصلين الثاني والثالث، فإن هذه الغاية أصبح ولا بد من أن يضاف إليها غاية سامية أخرى إن لم تكن توازيها مرتبةً فهي أعلى منها ألا وهي مبدأ الأمن القانوني، وعلى ذلك يمكننا القول أنه لا يجوز إباحة رجعية القرارات الإدارية ليس لأنها تخالف مبدأ المشروعية فقط، بل لأنها تخالف مبدأ الأمن القانوني أيضاً.

وانطلاقاً مما تقدم ولما كان مبدأ الأمن القانوني هو أيضاً أحد أهم الأسس التي تقوم عليها دولة القانون، كما يعد من أهم الأهداف التي يهدف القانون لتحقيقها، فإن عناصر دولة القانون لا

تكتمل إلا بوجود تنظيم للرقابة القضائية على مختلف مؤسسات الدولة، فالقضاء الإداري له دور بارز في حماية مبدأ المشروعية واحترام حقوق الأفراد ومن تعسف الإدارة، احترام حقوقهم المكتسبة والمراكز القانونية التي حازوها في ظل الأنظمة القانونية النافذة[1].

ومما تقدم فإننا سنتناول هذا الفصل في البحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: أثر مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني.
المبحث الثاني: أثر مبدأ الحقوق المكتسبة على مبدأ الأمن القانوني.
المبحث الثالث: دور القضاء الإداري في تحقيق مبدأي الأمن القانوني وعدم رجعية القرارات الإدارية

المبحث الأول
أثر مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني

تمهيد وتقسيم :

انطلاقاً من أن إلغاء القرار الإداري قضائياً لمخالفته مبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية، إنما يكون أساسه القانوني للخرق الذي يرتبه رجعية القرار الإداري في مبدأ المشروعية، كان لا بد لنا من بيان الأثر الذي يرتبه مبدأ المشروعية من حيث التزام الإدارة به أو عدمه على مبدأ الأمن القانوني.

وتبرر الإشكالية التي يجب حلها بين كل من مبدأي المشروعية والأمن القانوني، عندما نكون بصدد قرارات إدارية غير مشروعة ترتب أثاراً قانونية تتمثل بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي نشأت في ظلها، فنكون في هذه الحالة أمام ثلاثة خيارات يجب على القاضي الإداري اختيار الأسلم منها من الناحية القانونية، فإما أن يقوم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع على أساس

(1) عمرو، عدنان (2004). القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 26.

مخالفته لمبدأ المشروعية، وأما أن يقوم القاضي الإداري بالاعتراف بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي أنشأها القرار غير المشروع على أساس أن اعتبارات الأمن القانوني تلزمه بذلك، وأما أن يقوم في الحالة الثالثة بإجراء موازنة بين كل من مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني ويوفق بينها قدر الإمكان[2].

وعلى ما تقدم فإننا سنتناول هذا المبحث في المطالب الثلاث الآتية:

المطلب الأول: تغليب مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني.
المطلب الثاني: تغليب مبدأ الأمن القانوني على مبدأ المشروعية.
المطلب الثالث: التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني.

المطلب الأول
تغليب مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني

تقوم الإدارة في إطار ممارسة نشاطها الإداري المتمثل بتقديم الخدمات العامة بإصدار القرارات الإدارية التي تساعد على تقديم هذه الخدمة، وعلى هذه الأساس منحها المشرّع مجموعة من الامتيازات في إطار ممارسة نشاطها الإداري لم يمنحها للأفراد، وهنا تظهر سلطة القاضي الإداري الرقابية بإلغاء أعمال الإدارة غير المشروعة كافة، إلا أن القانون وضع قيداً على حق الأفراد بالطعن بالأعمال الإدارية غير المشروعة لتفعيل الرقابة القضائية عليها وهي مدة الطعن التي يتحصن القرار الإداري بفواتها من الإلغاء، أما إذا كانت مخالفة القانون في العمل الإداري وصلت حداً بليغاً من الجسامة فإنه يعد بحكم المعدوم ولذلك يجوز الطعن به في أي وقت[3].

---

(2) شاكر محمود الطائي، حامد (2018). العدول في الاجتهاد القضائي دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر،مصر، ص 38.

(3)عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، أحمد(2018). دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 42.

ويقضي التزام الإدارة بمبدأ مشروعية القرارات الإدارية أن يصدر الأخير متضمناً الأركان القانونية كافة التي حددها القانون لوجوده، والتي ترتبط به وجوداً وعدماً في إطار حياته القانونية، كما يقضي مبدأ المشروعية أن يتوافر في القرار الإداري كافة شروط الصحة كافة التي يوجبها القانون لكي يكون القرار الإداري مرتباً لآثاره القانونية كافة[4].

ويستنتج مما تقدم أن الفقه الإداري يميز بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، فالقرار الإداري الذي يفقد ركناً من أركانه الأساسية يعد قراراً معدوماً لا يرتب أي أثر من أثاره القانونية، أما القرار الذي يصدر معاباً بعيب من عيوب المشروعية البسيطة التي لا تؤدي به للانعدام فإنه يكون قابلاً للإبطال[5].

ويعرف القرار الإداري المنعدم من الناحية الفقهية على أنه:" ذلك القرار الذي يصل فيه العيب على درجة شديدة من الجسامة تفقده صفة القرار الإداري وينزل به على مستوى غصب السلطة والاستبداد فيصبح بمثابة عمل مادي ويكون لكل جهة قضائية حق تقدير الانعدام واعتباره كأن لم يكن[6]".

وعلى ما تقدم فإن القرار الإداري المنعدم لا يتم تحصينه بمدة معينه للطعن به، ويبقى عرضة للرقابة القضائية في أي وقت، ولا ينتج أية آثار قانونية، ويمكن لجهة الإدارة إذا ما أدركت خطأها سحبه في أي وقت تشاء[7].

---

(1) رحيم عبدالله، عبد الرحمن (2011). محاضرات في مبدأ المشروعية ونطاقه، جامعة صلاح الدين،اربيل، ص 48.

(5) عبد الفتاح السنتريسي، أحمد(2018). دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص43.

(6) محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان (2001). مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص251.

(7) المرجع السابق نفسه، ص252.

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى ذلك في أحد أحكامها الذي جاء فيه:" الذي ينحدر بالقرار الإداري على درجة الانعدام هو مدى درجة جسامة العيب، فكلما كان العيب الذي شاب القرار بسيطاً كان القرار باطلاً ويتحصن إذا لم يتم الطعن به خلال المواعيد المقررة قانوناً، أما إذا بلغ العيب درجة كبيرة من الجسامة اتجه بالقرار إلى درجة الانعدام، ولا يتحصن[8]".

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن للإدارة الحق بسحب القرار الإداري غير المشروع خلال مدة ستين يوماً من صدوره، كما أن أركان القرار الإداري هي ركن المحل والسبب والغاية والاختصاص والشكل والإجراءات، فإذا صدر القرار الإداري فاقداً لأي ركن من هذه الأركان فأنه يكون معدوماً ولا ينتج أية أثار قانونية[9].

ويثور في معرض هذا الأمر تساؤل غاية في الأهمية مفاده: هل يعد القرار الإداري الصادر بناءً على غش المستفيد وتدليسه قراراً معدوماً أم قابلاً لإبطال؟ وما مصير الحقوق المكتسبة التي رتبها القرار للمستفيد؟

حقيقةً إن الإجابة عن التساؤلات السابقة تجد سندها في القاعدة الفقهية التي تقول أن ((الغش يفسد كل شيء)) فهذه القاعدة باتت من القواعد الأساسية التي تتضمنها اغلب القوانين في إطار قواعدها القانونية، فإذا صدر القرار الإداري بناءً على غش وتدليس من المستفيد منه، فإن الإدارة لها مطلق الحرية في سحب هذا القرار دون التقيد بمواعيد السحب المقررة قانوناً، ذلك أنه لا يوجد ما يبرر حماية المراكز القانونية التي نشأت بناءً على طرق احتيالية من المستفيد من القرار الإداري

---

(8) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (1990). الطعن رقم 213 للسنة 35 قضائية، أشار إليه رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص69.

(9) عبد الكريم إبراهيم الجبوري، سرى(2008). عيب المحل في القرار الإداري، رسالة ماجستير،جامعة النهرين، كلية الحقوق، ص76.

، ولا ينشأ في ظلها أي حق مكتسب للمستفيد من القرار اعتداداً بأن الحق المكتسب يجب أن ينشأ صحيحاً في ظل القانون النافذ[10].

ومن ذلك قضى مجلس الانضباط العام المصري ((أن الأمر الإداري الصادر بتاريخ 6/19/ 1979 من قبل أمانة العاصمة والقاضي بإقصاء المدعي من الخدمة وذلك لاستعماله وثيقة مزورة للدراسة المتوسطة وتعيينه موظفاً بموجبها كان قراراً سليماً))[11].

ويستنتج الباحث مما تقدم من وجهة نظره أن القرار الإداري المنعدم سواءً أكان لفقد ركن من أركانه الأساسية أم لصدوره بناءً على غش أو تدليس من المستفيد منه يكون قراراً فاقداً لمشروعيته، ومن واجب القاضي الإداري أن يغلب مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني على أساس أن القرار المعدوم لا ينتج أي أثراً قانوني فضلاً عن أنه من أهم مبادئ ومرتكزات الأمن القانوني هو تطبيق النصوص القانونية على ما تحتويه من قواعد أمره، ويكون بذلك تصرف الإدارة بسحب القرار المنعدم لا يشكل اعتداءً على مبدأ عدم جواز رجعية القرار الإداري انطلاقاً من أن القرار الساحب يلغي القرار المسحوب بأثر رجعي من تاريخ صدوره، بل تتكامل هنا كل من جواز رجعية القرار الساحب على الماضي مع مبدأ المشروعية الإدارية لتحقيق مبدأ الأمن القانوني، فمبدأ الأمن القانوني كما يرى الباحث وإن كان يحمل خصائص فردية شخصيه، إلا أنه من حيث الإطار العام مبدأ جمعي يخص كل المواطنين ضمن إطار الدولة ولذلك يجب أن نغلب المصلحة العامة دوماً على المصلحة الفردية، فضلاً عن أن المصلحة الفردية في حالة القرار المعدوم تفتقد لركن الشروعية.

---

(10) راغب الحلو، ماجد(1987). القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية، ص 533.

(11)القاضي محمد شكري أبو جبل وهانم سالم(2021). دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة ،ص55.

المطلب الثاني
تغليب مبدأ الأمن القانوني على مبدأ المشروعية

إذا كان القضاء الإداري قد قام بترجيح مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني في حالة القرار الإداري المعدوم، فإن القرار الإداري المشوب بالبطلان الذي رتب حقوقاً مكتسبة للأفراد وأنشأ لهم مراكز قانونية يختلف كل الاختلاف عن القرار المعدوم، ذلك أن مدة الطعن بالإلغاء كما أسلفنا في المطلب الأول مقررة بستين يوماً من تاريخ إعلان المخاطب بالقرار الإداري به، ومن ذلك يثور لدى الباحث في معرض هذا الأمر التساؤلات الآتية: هل يمكن للإدارة سحب قراراها الباطل، وما هي المدة المقررة لجواز سحب القرار الباطل؟ وما مصير القرار الباطل إذا لم يبادر صاحب الشأن للطعن به خلال المدة المقررة قانوناً؟

تجدر الإشارة إلى أن القرار الإداري في غير حالات الانعدام يكتسب حصانة من الطعن به لإلغائها وسحبه من الجهة التي أصدرته بمجرد مضي مدة الطعن القضائي المقررة له، ويكون بعد مضي هذه المدة بمنأى عن الإلغاء أو السحب ويصبح بحكم القرار الإداري المشروع والسليم، وإن هذه القاعدة مقررة في شأن القرار الإداري المعاب في مشروعيته عيباً بسيطاً يجعله قراراً باطلاً غير معدوم[12].

وقد استقر القضاء الإداري على أن مرور مدة الطعن القضائي بالقرار الإداري والبالغة 60 يوماً دون أن تقوم الإدارة بسحب قراراها غير المشروع، فإن ذلك يجعل منه قراراً مشروعاً، ولا يجوز للإدارة سحبه، ومثال ذلك ما أوردته محكمة القضاء الإداري المصرية في إحدى قراراتها:((إذا

(12)محمد شكري أبو جبل وهانم سالم(2021). دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني، مرجع سابق ص134.

انقضى الميعاد دون أن يسحب القرار فيكون قد اكتسب حصانه نهائية تعصمه من الإلغاء والتعديل من جانب الإدارة)).[1]

ومما تقدم يلاحظ الباحث ويستنتج من وجهة نظره أنه إذا كان من الجائز رجعية القرار الساحب على القرار المسحوب في حالة القرار الإداري المعدوم وذلك لا يشكل اعتداء على مبدأ الأمن القانوني، فإنه من المحظور قطعاً رجعية القرار الساحب على القرار المسحوب في إطار القرار الإداري الباطل بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي، لأن ذلك يشكل خرقاً لمبدأ الأمن القانوني بحكم أن القرار الإداري الباطل بعد انقضاء مدة الطعن يصبح بحكم القرار الإداري السليم، إلا أنه يلاحظ في مجال القرار الإداري الباطل تجوز إباحة الرجعية في القرار الساحب على القرار المسحوب ضمن مدة الطعن القضائي وقبل انقضائها لذات التبرير الذي برررناه في القرار المعدوم.

أما بالنسبة للشق الثاني من التساؤل الوارد في بداية هذا المطلب والقاضي: بمصير القرار الباطل الذي لم يبادر المتضرر منه بالطعن به خلال الميعاد؟

فتجدر الإشارة إلى أن الفقه والقضاء الإداري حدد موعداً لبدء سريان القرار الإداري بحق الأفراد، وإن هذا الموعد قنن في اغلب التشريعات على اعتبار أنه مبدأ عام لا يجوز الخروج عليه، فاتخذ من واقعة نشر القرارات الإدارية موعداً لسريانها بحق الأفراد ومباشرة مواعيد الطعن القضائي بها، إذ أنه من غير القانوني أن يسري ميعاد الطعن بالقرار الإداري دون أن يكون صاحب الشأن

(1) قرار محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 332 تاريخ 1950، مجموعة أحكام القضاء الإداري في عام 1946. 1961، 1961، ص 2391.

عالماً به علماً يقينياً مطلعاً على عناصره كافة وعلى الأثر الذي أحدثه القرار في مركزه القانوني[1].

وقد قضت بما تقدم محكمة القضاء الإداري المصرية فقالت: ((ميعاد رفع دعوى الإلغاء لا يجري في حق صاحب الشأن إلا من التاريخ الذي يتحقق معه إعلامه بما يتضمنه القرار المطعون منه، ومن ثم أن يثبت علمه علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون هذا العلم شاملاً لجميع العناصر التي تمكنه من الوقوف على مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه))[2].

ويستفاد مما تقدم أن ميعاد الطعن بالإلغاء يسري بحق المعني بالقرار الإداري من تاريخ إعلانه بالقرار بشكل شخصي ومباشر، أو من تاريخ نشر القرار في النشرات الرسمية والمرفقية للجهات العامة، أو من تاريخ علم صاحب الشأن به علماً يقينياً وفق المنهاج الذي حددته المحكمة الإدارية المصرية العليا في قراراها المتقدم[3].

ومما تقدم يستنتج الباحث من وجهة نظره أن القرار الإداري الباطل فيما يتعلق بمبدأ عدم رجعية القرار الإداري الباطل يحتمل إحدى فرضين هما:

الفرض الأول: جواز رجعية القرار الساحب على القرار الباطل المسحوب من تاريخ صدوره وحتى انقضاء ميعاد الطعن القضائي، على اعتبار أن القرارات الإدارية تسري بحق الإدارة من تاريخ صدورها كونها على علم تام بها وبمضمونها، ولا يشكل ذلك خرقاً لمبدأ الأمن القانوني على اعتبار أن القرار الإداري الباطل خلال هذه المدة لا يزال يدور في فلك عدم المشروعية فيكون من الجائز سحبه بقرار يتضمن أثراً رجعياً، ولا يجوز للإدارة بأي حال من الأحوال سحب القرار الباطل

---

(1) سليمان الكبيسي، رحيم(2000). حرية الإدارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، ص429.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6062 للسنة 59 قضائية لعام 2018، أشار إليه محمد شكري أبو جبل وهانم احمد سالم، مرجع سابق، ص130.

(3) نعيم خضير الخفاجي، سليم (2001). ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ص53.

بعد انقضاء الميعاد، تحت طائلة إبطال القرار الساحب كونه تضمن أثراً رجعياً وخرقاً لمبدأ الأمن القانوني.

الفرض الثاني: لا يجوز للمخاطب بالقرار الإداري المبادرة إلى الطعن به بعد انقضاء مدة الطعن القضاء المقررة بستين يوماً، لأن القرار الإداري يسري بحق المخاطب به من تاريخ التبليغ أو النشر أو العلم اليقيني، ذلك أن الطعن بعد انقضاء الميعاد يشكل خرقاً صارخاً لكل من مبدأي مشروعية القرار الإداري والأمن القانوني.

المطلب الثالث

التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني

يكمن مبدأ التوفيق بين كل من مبدأي المشروعية ومبدأ الأمن القانوني في إطار الطعن القضائي بالإلغاء، فلا توجد أي مشكلة عندما يقوم القاضي بإلغاء القرار الإداري كلياً مع كافة الآثار التي تترتب عليه، ولكن تثور الإشكالية عندما يرتب القرار المطعون فيه حقوقاً مكتسبة للأفراد ومراكز قانونية استمرت مدة طويلة من الزمن يكون من الصعب بمكان، ومن غير الجائز قانوناً المساس بهذه الحقوق والمراكز القانونية، فيعمد القاضي الإداري في هذه الحالة إلى إلغاء القرار الإداري بشكل جزئي دون المساس بهذه الحقوق والمراكز القانونية، ويسمى ذلك بالإلغاء النسبي أو الجزئي للقرار الإداري، لأن بقاء القرار الإداري كاملاً دون إلغاء يخرق مبدأ مشروعية القرار الإداري، كما أن إلغاء القرار الإداري بشكل كامل مع إزالة كافة حقوق الأفراد المكتسبة ومراكزهم القانونية يشكل خرقاً لمبدأ الأمن القانوني، فيعمد القاضي الإداري للموازنة بين هذين المبدأين بأن يحافظ على حقوق الأفراد المكتسبة ويلغي ما عداها من أجزاء القرار الإداري غير

المشروع، فيلجأ للتوفيق بين كل من مبدأ الأمن القانوني من جهة، ومبدأ المشروعية الإدارية من جهة أخرى، ولعل ذلك أسمى عمل يقوم به القاضي الإداري على المستوى القضائي[1].

ومما تقدم؛ فإن القاضي الإداري يقوم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، ولكنه يعمد إلى الحد من أثار الإلغاء، وذلك عن طريق إبقاء بعض الآثار المترتبة على القضاء الإداري غير المشروع قبل إلغائه إذا كان ذلك ممكناً سواءً أكان القرار قابلاً للتجزئة بطبيعته أم لاعتبارات يقدرها كفوات مدة طويلة على صدور القرار الإداري وعلى ضوئها استقرت بعض المراكز القانونية فأصبح من الصعب بمكان المساس بها[2].

ومن ذلك يسير مجلس الدولة المصري على المبدأ الذي يقضي بإلغاء القرارات الإدارية بأثر رجعي، على الرغم من أنه تبنى فكرة الإلغاء النسبي للقرارات الإدارية في بعض المجالات كالقرارات الصادرة بتعيين الموظفين العامين وترقيتهم، إذ أن قراراته في هذا المجال لا تبنى على عدم أحقية من شملهم القرار بالتعيين والترقية، بل كون القرار المطعون فيه تجاهل رافع الطعن من التعيين أو الترقية، إذ يلغى القرار لجهة عدم شمول رافع الطعن به فقط[3].

أما مجلس الدولة العراقي فإنه لازال يسير باتجاه ثابت مفاده أن إلغاء القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي، إذ بينت المحكمة الإدارية العليا العراقية في أحد أحكامها ((أن مفهوم الإلغاء القضائي للقرار الإداري ينصرف إلى إنهاء أثاره بالنسبة للماضي والمستقبل باعتباره كأن لم يكن، وذلك

---

(1) عبد الكريم شاكر، أبو ذر(2012). دعوى إلغاء القرار الإداري، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، السنة 35، العدد 93، ص158.

(2) نعمة رشيد الطائي، سالم، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، جامعة كربلاء، كلية العلوم السياسية، العدد 18، بدون سنة نشر، ص327.

(3)راغب الحلو، ماجد(1987). القانون الإداري، مرجع سابق، ص58.

بإعدام آثاره بأثر رجعي من لحظة صدوره، وهي نتيجة حتمية لحكم الإلغاء أن يزيل الآثار القانونية والمادية التي خلفها القرار الملغي بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره))[1].

ومما تقدم؛ يلاحظ الباحث من وجهة نظره أن فكرة التوفيق بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني على مستوى القضاء الإداري، إنما تتم بين هذين المبدأين على أساس مبادئ رئيسة عامة تنطوي تحتها العديد من المبادئ القانونية المهمة، فالتوفيق بين مبدأي الأمن القانوني والمشروعية، يستلزم من القاضي ألإداري أن يعمد للتوفيق بين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الأمن القانوني يعد مبدأ عدم الرجعية ينطوي بالضرورة تحت مبدأ مشروعية القرارات الإدارية، كما يلاحظ الباحث أن الغاية الرئيسة من هذا التوفيق هو الحد من الأثر الرجعي لحكم الإلغاء قدر الإمكان في حال نشأ عن القرار الإداري حقوق ومراكز قانونية للأفراد المخاطبين به.

(1) الدعوى رقم 981، قضاء موظفين، تمييز 2014، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2016، ص410.

المبحث الثاني
أثر مبدأ الحقوق المكتسبة على مبدأ الأمن القانوني

تمهيد وتقسيم :

يحوز مبدأ الحقوق المكتسبة مكانةً غاية في الأهمية في إطار قواعد القانون الإداري وروابط القانون العام ، وذلك لما يشكله هذا المبدأ من ضمانة للمخاطبين بالقرارات الإدارية في الحفاظ على حقوقهم ومراكزهم القانونية التي نشأت صحيحة، على اعتبار أن الظروف المجتمعية والأوضاع الشخصية للأفراد تتغير وتتطور بمرور الزمن، الأمر الذي يستتبع ويتطلب من المشرّع أن يساير تطور هذه الأوضاع والظروف عن طريق تطوير القاعدة القانونية نفسها وذلك بتضمينها أحكاماً جديدة تراعي هذا التطور التشريعي، ولابد والحال هذه أن تكون القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة بمقتضى هذه القواعد القانونية الجديدة أن تطبق على الأفراد، فيحدث أحياناً أن يتم الاعتداء على الحقوق المكتسبة للأفراد التي نشأت في ظل قواعد القانون والقرارات الإدارية السابقة، خصوصاً مع السلطات والمكنات الممنوحة للإدارة في مواجهة الأفراد، وبذلك فإن مفهوم الحقوق المكتسبة يحمي هذه المراكز القانونية ويسعى إلى ضمان ديمومتها واستقرارها بأن يحمي أصحاب هذه المراكز من سلطات الإدارة الواسعة، أو تطبيقها السيئ لنصوص القانون[1].

ونظراً لأهمية مبدأ الحقوق المكتسبة والدور الكبير الذي يتمثل في الحفاظ عليها بما له من أثر على تكريس مبدأ الأمن القانوني، انطلاقاً من أن الحفاظ على الحقوق المكتسبة إحدى غايات مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فإننا مع الإشارة للصعوبة التي واجهناها في إيجاد مؤلف متخصص

(1)د. شاكر محمود الطائي ، حامد ، (2018) ، العدول في الاجتهاد القضائي دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق , ص50.

ومباشر يتناول موضوع الحق المكتسب وأثره على مبدأ الأمن القانوني سنتناول هذا المبحث بالبيان على الشكل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الحقوق المكتسبة.
المطلب الثاني: العلاقة بين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة.
المطلب الثالث: العلاقة بين مبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ الأمن القانوني.

المطلب الأول
مفهوم الحقوق المكتسبة

يراد بمفهوم الحقوق المكتسبة في إطار القانون الإداري حماية المراكز القانونية الناشئة عن القرارات الإدارية المشروعة والقرارات القابلة للإبطال التي مضت مدة الطعن القضائي بها، وذلك يعبر عن عدم جواز المساس بهذه الحقوق سواءً أكان ذلك على المستوى القضائي في أثناء نظر طلب الإلغاء، أم كان على المستوى الإداري بما خول القانون الإدارة من صلاحيات لم يمنحها للأفراد العاديين[1].

كما يعرف الحق المكتسب على أنه :((المانع من سحب أو إلغاء القرار الإداري لكونه يتعلق بالحفاظ على المركز الذي أوجده القرار الإداري، والأثر الذي أحدثه القرار وبالخصوص القرار الإداري الفردي المشروع، وهو بلا شك يمثل مبدأً منيعاً بوجه السلطة التنفيذية بأن لا تمس بالقرار المولد للحقوق المكتسبة))[2].

(1) خالد المفرجي، زياد (2011). الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق الجامعة المستنصرية، العدد 17، السنة 16، المجلد 4، العراق، ص 247.

(2) المرجع السابق نفسه، ص 247.

ويعرف مجلس الدولة الفرنسي الحق المكتسب على مستوى النظرة القضائية له بأنه :((ذلك الحق الذي ينشأ عن طريق قرارات إدارية فردية ونهائية ومشروعة [1])) ،إذ أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يصرح بنظرية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري لإلغاء القرار الساحب أو الملغي للقرار الأول، وكان يعتمد في قضائه على عيب عدم الاختصاص الشكلي أو الموضوعي، إلا أنه بعد عام 1861 اتخذ موقفاً مغايراً وحازماً وصريحاً بتطمين الأفراد على حقوقهم وفرض الاحترام الواجب للقرارات الإدارية الفردية المنشئة للحقوق المكتسبة[2].

وقد عرف الفقه المصري الحقوق المكتسبة على أنها:((مركز واقعي لمصلحة مادية أو أدبية يضفي عليه القانون حمايته، والمساس بهذا الحق أو المركز القانوني يولد لصاحب الشأن مصلحة تبرر له الحق في اللجوء إلى القضاء لاستيفاء حقه أو رد الاعتداء عليه))[3].

وفي العراق فقد عرف الفقه العراقي مبدأ الحق المكتسب على أنه:((ذلك المركز القانوني الذاتي أو الشخصي الناشئ عن قرار إداري نهائي مؤثر وصحيح، أو معيب اكتسب حصانه ضد الإلغاء بسبب فوات ميعاد رفع دعوى الإلغاء، فأصبح الحق المكتسب نهائي غير قابل للإلغاء، ولا يمكن المساس به إلا استثناءً وضمن شروط قانونية محدده))[4].

أما على مستوى القضاء الإداري فقد تبنى مجلس شورى الدولة العراقي مبدأ الحقوق المكتسبة وسعى للحفاظ عليها، حيث جاء في إحدى قرارات المحكمة الاتحادية العليا بصفتها التمييزية بأن:((المدعي يطعن بالأمر الإداري الصادر من المدعى عليه المتضمن إلغاء الأمر الإداري

(1) خليل، عبد القادر (1964). نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية،القاهرة،ص 314.

(2) خليل، عبد القادر (1964). المرجع السابق نفسه، ص314.

(3)والي، فتحي(1981). الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة،ص 70.

(4) إبراهيم محمود، علاء (2014). حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ،ص8.

القاضي بمنح المدعي درجة وظيفية أعلى، إذ أن هذا المنح جرى في ظل أوضاع قانونية صحيحة، وإن الرجوع عنه وتصحيح القرار لا يستقيم واستقرار المراكز القانونية والحق المكتسب، ويجعل الأمر محل الطعن مجانباً للصواب مما يستدعي إلغاءه))[1].

وعلى التوازي من القضاء الإداري العراقي فإن مجلس الدولة المصري جاءت أحكامه مؤكدةً لمبدأ الحقوق المكتسبة والحفاظ عليها، حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية: ((..... إن قراراها مطابق للقانون لا طعن عليه، وبالتالي لا تملك أي سلطة سحبه أو الغاءه، وأصبح حصيناً من الإلغاء والسحب، ويترتب للمدعي على مقتضاه مركز قانوني، وأصبح حقاً مكتسباً له، لا يجوز لأي سلطة إدارية المساس به مادام أنه لم يجد وقائع تؤثر في مركز المدعي))[2].

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن المساس بالحقوق المكتسبة يكون ذا أثر إزاء المراكز القانونية الفردية المتمثلة بالقرارات الفردية القابلة للمساس بها، أما المراكز التنظيمية فإنها لا تولد مركزاً ذاتياً وتكون عرضه للإلغاء أو التعديل وتسري بحق الأفراد دون إمكانية الاعتراض عليها[3].

ولابد من الذكر أن الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة تخضع للقواعد العامة التي سبق لنا بيانها في المبحث الأول من حيث تغليب مبدأ المشروعية على مبدأ الأمن القانوني أو العكس أو التوفيق بينهما، مع ضرورة ملاحظة أن القرار الإداري غير المشروع الذي يترتب حقوقاً مكتسبة للأفراد يتحصن بمرور مدة الطعن القضائي به، وذلك تحقيقاً لاستقرار الأوضاع القانونية الناتجة عنه والحفاظ على حقوق الأفراد المكتسبة وكل

---

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم 35، اتحادية تمييز 2014، المؤرخ في 22 /1 /2015، غير منشور.

(2)والي، فتحي(1981). الوسيط في قانون القضاء المدني، مرجع سابق، ص 77.

(3) خليل، عبد القادر (1964). نظرية سحب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 315.

ذلك في إطار القرار الإداري القابل للإبطال المعاب في مشروعيته عيباً بسيطاً فقط، أما فيما يخص القرار الإداري المنعدم فإنه لا يرتب أي أثار قانونية ولا ينشأ عنه حقوق مكتسبة تأسياً على جسامة العيب الذي اعتراه، وبقائه عرضه للطعن مع مرور الزمن، فضلاً عن سلطة الإدارة بسحبه متى أرادت، وبذلك فإن مبدأ الحقوق المكتسبة تكون في القرارات الفردية السليمة أو المشروعة، أوفي القرارات الإدارية التي تكون بحكم المشروعة لفوات ميعاد الطعن بها، والتي تخلق مراكز قانونية ذاتية وعندها تكون مصدراً للحقوق المكتسبة[1].

المطلب الثاني

العلاقة بين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة.

الأصل العام في قواعد القانون والقرارات الإدارية أنها تسري بأثر مباشر ومستقبلي، وتبقى المراكز القانونية التي تمت صحيحة في ظل قوانين سابقة قائمة ومنشئة آثاراها القانونية لكافة، ومن هذا المنطلق فإن قاعدة عدم رجعية القرار الإداري مستقاة من قاعدة عدم رجعية النص القانوني، والغاية من ذلك هي احترام الحقوق المكتسبة وتطبيق فكرة استقرار المعاملات والمراكز القانونية، فضلاً عن ضمان واحترام قواعد الاختصاص الزمني بين السلطات الإدارية المتعاقبة، وإن تطبيق ما تقدم لا يكون على سبيل المنحة التشريعية للأفراد، بل يكون على سبيل الجبر القانوني كون المصلحة العامة لا تتحقق إلا بالطريقة المتقدمة، فضلاً عن أنه في بعض الأحيان يكون ضماناً المصلحة العامة عن طريق ضمان المصلحة الشخصية للأفراد ذاتها، فالحقوق المكتسبة التي

(1) إبراهيم محمود، علاء (2014). حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، مرجع سابق ، ص 56.

حازها الأفراد بموجب نصوص القانون والقرارات الإدارية لا يجوز المساس بها بتضمين القرارات الإدارية أثراً رجعياً[1].

ومما تقدم فهناك ارتباط متين بين كل من مبدأي احترام الحقوق المكتسبة وعدم رجعية القرارات الإدارية، إذ أن الأخير يكون بمثابة ضمانه لحماية حقوق الأفراد ومصالحهم وصيانة مراكزهم القانونية وعدم المساس بحقوقهم المكتسبة وهذه الأمور كلها من متطلبات الأمن القانوني، والعمل على خلاف ما تقدم يكون خرقاً لهذا المبدأ[2].

وتثور الإشكالية المتعلقة برجعية القرارات الإدارية واعتدائها على الحقوق المكتسبة في تحديد تاريخ نفاذ القرار الإداري وسريانه، فالقاعدة العامة هي : أن القرارات الإدارية تسري بأثر مباشر ومستقبلي، كما أن القرارات الإدارية لا تنتج أثرها بحق المخاطبين بها إلا من تاريخ التبليغ أو النشر أو العلم اليقيني، وعلى ذلك يمكن القول هو أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية هو المعول عليه في تحديد رجعيتها من عدمه، فإذا ما ترتب حقوق ومصالح للأفراد في ظل قرارات إدارية سابقة، فإن القرار الإداري الجديد الذي يسري بتاريخ سابق على تاريخ صدوره يكون قد تضمن أثراً رجعياً، وبذلك يكون القرار الجديد قد اعتدى وهدد المراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي تكونت للأفراد في ظل القرار السابق، فيكون بذلك القرار الجديد قد خالف مبدأ عدم رجعية القرار الإداري[3].

وقد استقر القضاء الإداري في العراق على عدم جواز رجعية القرارات الإدارية على تاريخ سابق لتاريخ صدورها، فقد بينت المحكمة الإدارية العراقية العليا في أحد أحكامها:((... وبذلك

---

(1) نور الدين،زرقون (2014). التضارب في الاجتهاد القضائي ووسائل مقاومته وفقاً للقانون الجزائري، بحث منشور في ملتقى الوصول القانوني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، ص 255.

(2)إبراهيم محمود، علاء (2014). حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، مرجع سابق، ص 76.

(3) ابو النور عويس، حمدي (2011). مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية، ص155

يكون المركز القانوني للمدعي كخبير لم يستقر رغم مرور مدة طويلة عليه، لوجود العديد من الكتب القانونية الصادرة عن وزارة المالية التي بينت عدم صحة استحداث درجة خبير في هيئة استثمار البصرة، وبذلك فإن ما استندت عليه محكمة قضاء الموظفين باستقرار المركز القانوني للمدعي لا سند له من الواقع والأمر المطعون فيه صحيح وموافق للقانون ...)) وبذلك أقرت المحكمة الإدارية العراقية العليا:((عدم استقرار المركز القانوني للمدعي لا يكسبه حقاً لا يجوز المساس به))[1].

ومما تقدم؛ يلاحظ الباحث أن المحكمة الإدارية العليا في العراق قامت بتفسير استقرار الحقوق المكتسبة للأفراد على أساس حيازة المخاطب بالقرار الإداري والمتضرر منه لمركزه القانوني حيازة هادئة وعلنية استمرت مدة طويلة من الزمن ، فمتى ما كان هناك نزاع بين الإدارة والمخاطب بالقرار الإداري المتضرر منه على المركز القانوني الذي يحوزه الأخير، وكان هذا النزاع سابقاً لرفع الدعوى بالإلغاء مع اشتراط استمرار النزاع لا يمكن القول بأن المركز القانوني الذي حازه المخاطب بالقرار الإداري من المراكز القانونية المستقرة التي تولد حقوقاً مكتسبة.

ولا يؤيد الباحث من وجهة نظره المسلك الذي سارت عليه المحكمة الإدارية العليا في العراق، ذلك أن هذا المسلك أنزل جهة الإدارة منزلة الأفراد في نزاعاتهم فيما بينهم متجاهلاً امتيازات السلطة العامة والجبر القانوني التي منحها المشرّع للإدارة، ذلك أن هذا المسلك يفقد الثقة العامة بالتعامل مع جهات الإدارة، فلا يكفي أن تقوم جهة الإدارة المتمثلة بوزارة المالية بإصدار عدة تعاميم تقضي بعدم جواز استحداث وظيفية خبير في هيئة استثمار البصرة، بل يجب أن تقوم بمعالجة الحالات الواقعية الموجودة فعلاً على ارض الواقع بالإزالة تحت طائلة تولد حقاً مكتسباً

(1) الدعوى رقم 94 قضاء موظفين، تمييز 2015، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2017، ص 381.

للمدعي في الدعوى السابقة هذا من جهة، فضلاً عن أن هيئة استثمار البصرة وبما أنها اطلعت على كتب وتعاميم وزارة المالية ولم تتقيد بها فهذا يعني أنها كانت بحاجة الخدمات التي يقدمها المدعي وهي الأقدر والأعلم على حاجتها لوظيفة خبير من عدمه من وزارة المالية، ثم أنه كان على المحكمة الإدارية العليا أن تراعي فيما إذا كانت أوامر وتعاميم وزارة المالية سابقة على تولي الخبير لوظيفته في هيئة استثمار البصرة فتنفي بذلك تشكل الحق المكتسب له، أم أنها لا حقه له فتكون قرارات إدارية رجعية هددت الحقوق المكتسبة ، وبذلك فإن الباحث يؤيد الاتجاه الذي انتهجته محكمة قضاء الموظفين في العراق فيما توصلت أليه من أن مركز الخبير قد استقر بعد أن حازه مدة من الزمن للتبرير المقدم من قبله أعلاه.

كما أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد أكدت على وجوب احترام الحقوق المكتسبة، وقامت بتحديد تاريخ نفاذ القرار الإداري وتحديد سريانه، فجاء في حكم لها:((الأصل في نفاذ القرارات الإدارية ـ تنظيمية أم فردية ـ أن يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري بالنسبة للمستقبل ولا تسري بأثر رجعي إلا إذا قرر القانون ذلك تطبيقاً لمبدأ الحقوق المكتسبة))[1].

والقضاء الإداري الأردني مستقر على ذلك، وهذا ما أقرته محكمة العدل العليا في الكثير من أحكامها، فقد صدر حكم عام 1987 تقول فيه:"((إن إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي هو سحب للقرار ولا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم متى أنشأ حقاً مكتسبا لذوي الشأن كما أنه بفرض أن القرار يخالف القانون، فإنه لا يجوز سحبه إلا خلال مدة الطعن كما استقر على ذلك الفقه والقضاء))[2].

(1) محمد الشناوي، وليد، الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجديد، مرجع سابق، ص 319.

(2) كنعان، نواف (2019). الوجيز في القانون الإداريالأردني، مرجع سابق، ص 273.

ومما تقدم؛ يرى الباحث أن هناك ارتباط وثيق بين كل من مبدأي عدم رجعية القرارات الإدارية والحقوق المكتسبة، وأبعد من ذلك إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تم تشريعه لحماية الحقوق المكتسبة للأفراد ومراكزهم القانونية التي استقرت مدة من الزمن، وبذلك لا يجوز الاعتداء على هذه الحقوق الفردية بقرارات إدارية تتضمن أثرا ًرجعياً بأي حال من الأحوال، وإن غاية النظام القانوني في تشريعات كل من العراق ومصر والأردن هي حماية هذه الحقوق المكتسبة، وقد أدى القضاء الإداري فيها دوره فقال كلمته الفصل فعمد إلى إلغاء القرارات الإدارية كلما تضمنت أثراً رجعياً واعتدت على الحقوق الفردية المكتسبة، وإن هذا الارتباط بين كل من مبدأي الحقوق المكتسبة وعدم رجعية القرارات الإدارية ارتباط غير قبل للتجزئة، فلا يمكن بحال من الأحوال حماية الحقوق المكتسبة إلا بتفعيل وتطبيق مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ولا يمكن القول بوجود حق مكتسب في ظل نظام قانوني لم يشرع قاعدة ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

المطلب الثالث

العلاقة بين مبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ الأمن القانوني

اقتصرت المؤلفات السابقة على الحديث عن الحقوق المكتسبة في إطارها العام فقط، وانطلاقاً من موضوع البحث الذي يتناول دور مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ودورها في تفعيل مبدأ الأمن القانوني، والعلاقة بين كل من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الأمن القانوني من جهة، وبين مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة، لم يجد الباحث بداً من بيان العلاقة بين كل من مبدأ الأمن القانوني والحقوق المكتسبة، وكل ذلك ضمن إطار النتائج التي توصل إليها في بحثه أعلاه ووفق المبادئ العامة ومن وجهة نظره الشخصية.

تظهر العلاقة بين كل من مبدأ الأمن القانوني والحقوق المكتسبة في أن الحقوق المكتسبة تتمثل في المراكز القانونية والحقوق التي تولدت للأفراد في ظل نظام قانوني معين ، بينما يتمثل مبدأ الأمن القانوني في الثقة المشروعة لدى الأفراد في أن قواعد القانون المشرّعة ضمن إطار الدولة تهدف غلى تنظيم المجتمع أولاً وحماية الأفراد ومالهم من حقوق ثانياً ، ومن ذلك يمكن القول أن مبدأ الأمن القانوني يمثل الضمانة العليا للأفراد في الحفاظ على حقوقهم المكتسبة ، كما أن مبدأ الحقوق المكتسبة يعد عنصراً من العناصر الأخرى التي تتضافر فيما بينها لتشكيل مبدأ الأمن القانوني ، فإذا كان مبدأ الحقوق المكتسبة مبدأ شخصي يتعلق بكل فرد ويخاطب كل فرد من أفراد الدولة بشكل مباشر ، فإن مبدأ الأمن القانوني مبدأ جمعي عام يتوجه لجميع الأفراد بشكل جماعي فلا يمكن لفرد ما أن يشعر بالأمان القانوني ويتحقق لديه لحده فقط ، بل أن من أهم مقومات هذا المبدأ أن يكون مترسخاً في الضمير الجمعي لدى كل أفراد المجتمع.

كما يمكن أن تظهر العلاقة بين كل من مبدأي الأمن القانوني والحقوق المكتسبة من خلال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ذلك أن رجعية القرار الإداري كما أسلفنا تهدد مبدأ الحقوق المكتسبة وتعمل على هدمه وهدم جميع الأركان التي يقوم عليها، وعلى التوازي من ذلك فإن رجعية القرار الإداري دون إباحة النص التشريعي تشكل خرقاً فاضحاً وهدماً لمبدأ الأمن القانوني، ومن ذلك يمكن القول أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يشكل صلة الوصل بين كل من مبدأي الحقوق المكتسبة والأمن القانوني، فكلما التزمت جهات الإدارة بمراعاة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ساهم ذلك في الحفاظ على الحقوق المكتسبة للأفراد وضمن استقرار مراكزهم القانونية الأمر الذي يستتبع بالضرورة تحقق مبدأ الأمن القانوني والعكس صحيح.

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن القضاء الإداري له دور كبير في الحفاظ على المبادئ المتقدمة، فصحيح أننا ولغاية الآن لم نعثر على حكم قضائي واحد في كل من العراق والأردن ومصر يتبنى مبدأ الأمن القانوني بشكل صريح ومباشر، وألغى قراراً إدارياً على أساس مخالفته الصريحة لمبدأ الأمن القانوني، ونعزو ذلك للتطور البطيء الذي يسير عليه كل من التشريع والاجتهاد القضائي في كل من دول المقارنة، فضلاً أن مبدأ الأمن القانوني وإن كان يوجد في طيات النصوص التشريعية وتفسيراتها إلا أن تبنيه على المستوى القضائي يحتاج لجرأه قضائية، إلا أن ذلك لا يمنع من القول أن إلغاء القرارات الإدارية لمخالفتها مبدأ رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة لا يصب مباشرةً في الأخذ بمبدأ الأمن القانوني، فالغاية من المبدأين الأخيرين هي الحفاظ على مبدأ الأمن القانوني.

وإن ما يؤيد ما تقدم على سبيل المثال لا الحصر قرار لمحكمة الموظفين العراقية يبنى بشكل غير مباشر مبدأ الأمن القانوني عن طريق تكريس مبدأ الحقوق المكتسبة وعدم رجعية القرارات الإدارية إذ جاء فيه:((... وجدت المحكمة أن المدعية قد عينت في وظيفتها بموجب الأمر المرقم ب ... في 13 / 4 /2017، مما يعني وجود حق مكتسب لها بالتعيين لا يجوز معه لجهة الإدارة أن تبادر بإلغاء أمر تعيينها بعد مده تناهز العشر شهور لا سيما وأن أمر تعينها مشروع، وإن المدعى عليه إضافةً لوظيفته استند في إلغاء تعيينها إلى كتاب وزارة المالية المرقم ب ... في 2017/9/13 القاضي بإيقاف التعيينات وهو كتاب لاحق في تاريخه على تاريخ تعيين المدعية، وللأسباب المتقدمة تقرر بالاتفاق إلغاء الأمر الإداري ... بقدر تعلق الأمر بالمدعية ...)) وقد

صدقت المحكمة الإدارية العليا هذا القرار بموجب قراراها المرقم ب 2018/1037 في 2018/8/16[1] .

وبناءً على ما تقدم؛ فإن معيار وجود الأمن القانوني من عدمه في ظل نظام قانوني ما فيما يتعلق بجانب تعاملات الإدارة مع الأفراد يتمثل في الحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي نشأت صحيحة واستمرت مدة من الزمن، فكلما سعى النظام القانوني ككل على المستوى التشريعي والقضائي والإداري الالتزام بمبدأ عدم رجعية القوانين أولاً، وعدم رجعية القرارات الإدارية ثانياً، والحفاظ على الحقوق المكتسبة ثالثاً، كان يمكن لنا القول أن الأمان القانوني تحق لدى الأفراد في إطار تعاملاتهم مع الإدارة وتولدت لديهم ثقة مشروعة تجعلهم يقدمون على التعامل مع جهات الإدارة دون إحجام لقناعتهم المسبقة بوجود منظومة تشريعية تحميهم في ظل الامتيازات والسلطات التي منحها المشرّع للإدارة بمواجهة الأفراد، كما أنه تجدر الإشارة إلى أن المشرّع عندما منح الإدارة امتيازات ومكنات قانونية لم يمنحها للأفراد لم تكن غايته من هذه المكنات أن تكون سيفاً مشرعاً بيد الإدارة على الحقوق المكتسبة للأفراد، وإنما تكمن غايته في الحفاظ على ضمان انتظام سير المرافق العامة، لاستمرار تقديم الخدمات الجمعية وتحقيق المنفعة العامة ، فكان لابد للإدارة وهي القائم على تقديم الخدمة العامة أن يكون لها من الامتيازات ما ليس لغيرها.

(1) قرار محكمة الموظفين رقم (1548 /2018) في 12 /2018/6، سجلات محكمة قضاء الموظفين العراقية، قرار غير منشور.

المبحث الثالث

دور القضاء الإداري في تحقيق مبدأي الأمن القانوني وعدم رجعية القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم :

يكون الأساس القانوني لكل قواعد القانون عدد من الاعتبارات والمبررات التي تتحكم بأصول سنها وصياغتها لتصل للمرحلة القابلة للتطبيق كما يراها الأفراد المخاطبون بها، ولعل أهم هذه المبررات هي فيما يتعلق بموضوع بحثنا هي مبادئ: الأمن القانوني، وعدم رجعية القرارات الإدارية، والحقوق المكتسبة[2].

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن الاجتهاد القضائي يكون ضمن إطار النص القانوني الغامض الذي يحتاج للتفسير، أو في حالة الإغفال التشريعي، تطبيقاً للقاعدة القانونية التي تقضي بأنه ((لا مجال للاجتهاد في مورد النص))، ومما تقدم وفي إطار عدم وجود قانون إداري عام كالقوانين المدنية والقوانين الجزائية، وقصور الدساتير على النص على كافة المبادئ القانونية، فيمكن لنا القول أن كل من مبدأي الحقوق المكتسبة وعدم رجعية القرارات الإدارية هي من المبادئ التي ولدت من رحم الاجتهاد في القضاء الإداري، بعد أن كانت مجرد نظريات فقهية لا تجد لها صلة للتطبيق على التعاملات بين الإدارة والأفراد، أما فيما يتعلق بمبدأ الأمن القانوني فلا يزال ضمن إطار الفقه القانوني ولم يجد له صلة من التطبيق على الواقع بشكل مباشر، إلا أن ذلك لا يعني أن تحول الاجتهاد القضائي عن المبادئ الراسخة والمستقرة في قضائه لا يشكل تهديداً لمبدأ الأمن القانوني ، فمبدأ الأمن القانوني هو مجموع ونتاج المبادئ الراسخة في الفقه والقانون، فضلاً

(2) القاضي قاسم الداقوقي، عباس(2018). الاجتهاد القضائي مفهومه حالاته نطاقه، مكتبة السنهوري،بيروت، ص71.

عن أن نصوص القانون تولد من رحم الاجتهاد القضائي، وهو ما يعبر عنه بالقانون الحي[3]، كونه الحل الأمثل الذي تجده الجهات القضائية لحل النزاعات المعروضة عليها نظراً للغموض أو الإغفال التشريعي[4].

وتجدر الإشارة أننا سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث وفق المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: تعريف تحول واستقرار الاجتهاد القضائي.
المطلب الثاني: فاعلية مبدأي الحقوق المكتسبة والأمن القانوني في مجال القضاء الإداري
المطلب الثالث: أثر العدول في الاجتهاد القضائي على مبدأي الحقوق المكتسبة والأمن القانوني.

المطلب الأول
تعريف تحول الاجتهاد القضائي واستقراره

يعرف الاجتهاد القضائي بمعناه العام على أنه:" مجموعة الحلول التي تستنبطها المحاكم بمناسبة فصلها في المنازعات المعروضة عليها[5]". كما يمكن تعريف الاجتهاد القضائي من زاوية أخرى على أنه:" مجموعة الحلول التي تقدمها القرارات الصادرة من المحاكم عند تطبيق القانون أو تفسيره عندما يعتريه الغموض[6]".

أما المعنى الخاص للاجتهاد القضائي فهو :" الحل الذي يوجده القضاء إزاء قضية معينه، أو هو البحث الذي يقوم به القاضي قاصداً إيجاد الحلول الملائمة دون الابتعاد عن جوهر التشريع،

---

(3) تجدر الإشارة إلى أن المقصود بالقانون في معرض هذا الأمر ليس القانون بمفهومه العام فقط . أي النصوص المقننة . وإنما يعني أيضا تلك المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري وثبتت في اجتهاده ومن ضمنها مبدأ الحق المكتسب وعدم رجعية القرارات الإدارية.

(4) شاكر محمود الطائي، حامد، دور الاجتهاد القضائي في تحقيق مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 6.

(5)المرجع السابق، ص 7.

(6)عبد النباوي، محمد (2010). تعميم الاجتهاد مساهمةً في خدمة العدالة، بحث منشور في ملة سلسلة الاجتهاد القضائي، ص 201.

وهو طريقة يختارها القاضي ويعتمد عليها من أجل القياس وربط الأحكام هادفاً تحقيق النتيجة المرجوة"[7].

ومما تقدم؛ يلاحظ الباحث أنه لا مجال للاجتهاد القضائي إلا في حالة الإغفال التشريعي أو غموض النصوص ولبسها في معرض التفسير القضائي لها، والغاية منه هي إنزال الحكم القانوني على الواقعة المعروضة على القاضي بهدف حلها، كما يلاحظ أنه لا يبتعد كثيراً عن قواعد القانون بل يولد من رحمها متوافقاً معها.

ومما تقدم يمكن القول أنه عندما يتم اعتماد اجتهاد قضائي من المحاكم العليا يكون واجباً وملزماً التطبيق في جميع القضايا الأخرى من تاريخ التصديق عليه، ولكن ما يحدث أحياناً أنه نتيجة تغيرات وتحولات في الأوضاع المجتمعية والسياسية أن يعمد القاضي الإداري أن يعتمد تفسير للنص القانوني غير التفسير السابق الذي استقر عليه القضاء في أحكامه وهو ما يسمى بتحول الاجتهاد القضائي، ومن ذلك يكون تحول الاجتهاد القضائي مرهون بتفسير النصوص القانونية والدستورية قضائياً، وتغيير الظروف والأوضاع من حيث الواقع[8].

ومن ذلك فإن تحول الاجتهاد القضائي يعرف على أنه:" ما كان بالأمس أصبح غير ممكن اليوم، أو يمكن القول بصفة عامه، بأن ما كان مقبولاً من قبل سيكون في المستقبل مستحيلاً[9]".

---

(7)بجاق، محمد(2018). مقومات الأمن القضائي، بحث منشور في مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، جامعة الوادي، المجلد الرابع، العدد الأول، المغرب ، ص 82.

(8)عليالشيمي، عبد الحفيظ (2088). التحول في أحكام القضاء الدستوري . دراسة مقارنة، دار النهضة العربية،القاهرة، ص 82

(9) علي مجيد العكيلي، ولمى على الظاهري، أثر تحول أحكام القضاء الدستوري على مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص31.

كما عرفه آخرون على أنه:"((تغيير في السابقة القضائية من جانب القاضي نفسه ليتحرر من حكم سابق ويتحول إلى حكم أخر جديد، ويكون الحكم الجديد متعارض مع الحكم القديم، أو أنه هجر إرادي بواسطة القاضي لحل قضائي سابق لصالح حل قضائي جديد يتعارض معه))"[10].

ومما تقدم؛ يمكن لنا القول أن تحول الاجتهاد القضائي لا يكون اعتباطياً أو بشكل عشوائي، وإنما يجب أن يكون مؤكداً واضحاً لا لبس فيه ولا غموض، كما يجب أن يكون بموجب حكم قضائي جديد يؤسس مبادئ قانونية غير تلك المبادئ التي نص عليها الحكم المعدول عنه، كما يشترط أن يكون المبدأ القضائي المعدول عنه واضحاً لكي يمكن للقاضي أن يعدل عنه إذ يجب أن تكون المبادئ القانونية التي أرساها المبدأين واضحة وجلية، كما أن تحول الاجتهاد القضائي لا يكون بشكل جبري، وإنما يتم بالإرادة المنفردة للقاضي الإداري التي يجب أن لا تعلوها إرادة ضمن هذا الإطار[11].

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن التحول في الاجتهاد القضائي قد يكون في بعض الأحيان بغير إرادة القاضي وإنما بإرادة جهة قضائية أخرى تعلوه يكون من اختصاصها تفسير نصوص القانون، فقد يحدث أحياناً أن يعطي قاضي الموضوع تفسيراً لنصوص القانون وفق ما يعرض عليه من قضايا، إلا أن المحاكم العليا كالمحكمة الدستورية العليا مثلاً قد ترى في معرض الطعن في أحد القضايا تفسيراً غير التفسير الذي ارتأته محاكم الموضوع فليزم الأخير ويتوجب عليها إتباعه في أحكامها المستقبلية[12] .

---

(10) علي مجيد العكيلي، ولمى على الظاهري، أثر تحول أحكام القضاء الدستوري على مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص32.

(11) أحمد زكي، محمود(1987). الحكم في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية القاهرة، ص45.

(12) القاضي قاسم الدسوقي، عباس (2018). الاجتهاد القضائي مفهومه حالاته نطاقه، مرجع سابق، ص30.

وفي مطلق الأحوال يتوجب على القاضي في معرض اجتهاده ألا يتعدى الحدود والأهداف التي يتوخاها النظام القانوني الذي يقوم بتطبيقه، وبذلك يجب علية أن يقوم بعملية ملائمة وموازنة بين الحلول التي يجتهد فيها لحل النزاعات المعروضة عليه وبين قواعد القانون بالمجمل، فيجب ألا تأتي حلوله واجتهاداته شاذة وغير مألوفة في المجتمع مراعياً في هذه الاجتهادات النظام العام والآداب العامة السائدة في مجتمعه مبتعداً كل البعد عن معتقداته وأفكاره الشخصية[13].

ومما تقدم يعد الاجتهاد القضائي ذا أهمية ودور في فصل النزاعات التي تعرض على القاضي، ولا يقل أهمية عن القانون ذلك أن قواعد القانون تتميز بالعمومية والتجريد والوسطية في حل النزاعات، وعلى العكس من ذلك فإن الاجتهاد القضائي يتميز بالخصوصية والقطعية في فصل النزاعات بصوره لا لبس فيها ولا غموض، كما أن الاجتهاد القضائي لا يحتاج إلى تفسير إذ أنه يعد بذاته تفسير لنصوص وقواعد القانون، على عكس القواعد القانونية التي وإن اتسمت بالوضوح بمكان فإنها تتسم بالغموض والقصور في مكان آخر نظراً لأسبقية وجودها على وجود النزاع، بينما يكون الاجتهاد القضائي أنياً ومعاصراً للنزاع فيأتي بالحل الأمثل[14].

ومن ذلك يمكن القول أن الاجتهاد القضائي يكفل لنصوص القانون التطور المستمر عن طريق تطبيق القاعدة القانونية القديمة بأفكار وتفاسير جديدة، وإذ كان للقاعدة القانونية تأثير على مبدأ الأمن القانوني فإن الاجتهاد القضائي لا يقل أهمية في تأثيره عن القاعدة القانونية، وتجدر الإشارة في إطار بحثنا أن كل من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ الحق المكتسب، ومبدأ الأمن القانوني، من المبادئ الاجتهادية التي تضمنتها أحكام القضاء الإداري في كل من مصر

---

(13) شاكر محمود الطائي،حامد، دور الاجتهاد القضائي في تحقيق مبدأ الأمن القانوني، مرجع سابق، ص8.

(14) احمد سعود وياسين بن عمر (2019). تغيير الاجتهاد القضائي وأثره على الأمن القانوني، بحث منشور في الملتقى الدولي العاشر، القضاء والدستور، جامعة الوادي، ص180.

والعراق والأردن، ولم يتم النص عليها في إطار القوانين الإدارية، وعلى ذلك فهي مبادئ قضائية النشأة في كل من الدول المتقدمة[15].

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن الاجتهاد القضائي لا يتمتع بالمرونة التي قد يخطئ بتوقعها البعض، فالاجتهاد القضائي كالعرف يحتاج لوقت طويل جداً ليتغير وخاصةً مع التزام المحاكم بتطبيقه، واعتياد الناس عليه لتوقع نتائج الأحكام في قضاياهم المعروضة على القضاء، ويحدث أحياناً أن تتغير القاعدة القانونية المفسرة قبل أن يتغير الاجتهاد الذي فسرها، لذلك فالعدول عن الاجتهاد القضائي المستقر يؤثر على مبدأ الأمن القانوني بذات القدر الذي يؤثر به تغيير قواعد القانون إن لم يكن أكثر، ومثال ذلك كما لاحظنا في هذا البحث أن الاجتهاد القضائي في العراق ومصر والأردن قد استقر على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وآلية تشكل الحقوق المكتسبة للأفراد، بحيث أصبح لدى الأفراد توقع مشروع بنتائج قضاياهم قبل أن تعرض على القضاء، فالعدول عن أحد هذه المبادئ بشكل فجائي يخرق مبدأ الأمن القضائي الذي يخرق معه بالتبعية مبدأ الأمن القانوني، ومن ذلك يمكن القول أن الاجتهاد القضائي يقاس بجودته وقدرته على حل النزاعات لا باستقراره فلا يستقر من الاجتهاد إلا الجيد، وعلى ما تقدم يمكن القول أن الأمن القضائي مرتبط ارتباط وثيق غير قابل للتجزئة بمبدأ الأمن القانوني، وأن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وآلية تشكل الحقوق المكتسبة وحمايتها أحد أهم أركان مبدأ الأمن القضائي، فمن الطبيعي والمنطقي أن إغفال المبدأين الأخيرين في الأحكام القضائية وعدم تطبيقهما على النزاعات المعروضة يخرق مبدأ الأمن القانوني بالسوية ذاتها الذي خرق بها مبدأ الأمن القضائي[16].

---

(15) غلاي، محمد (2019). معوقات تحقيق الأمن القضائي، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 15، المجلد 3، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، برلين، ص220.

(16) بيار كامبي ، جان (2006). الأمن القانوني واللاأمن الاجتهادي، بحث منشور في مجلة القانون العام، العدد 6، الجزائر ، ص1527.

المطلب الثاني

فاعلية مبدأي الحقوق المكتسبة والأمن القانوني في مجال القضاء الإداري

قيام الإدارة بتقديم هذه الخدمات لا يكون بشكل عشوائي وإنما يكون وفق أسس منهجية قانونية، وهو ما يطلق عليه مشروعية القرارات الإدارية[17].

كما يلاحظ أن القرارات الإدارية تتمتع بامتياز النفاذ المباشر والمستقبلي ولا يمكن لها بحال من الأحول العودة على الوقائع التي تمت في الماضي تحت طائلة عدم المشروعية بخرق حرمة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية واعتدائها على الحقوق المكتسبة، ومنه فإن الإدارة إذا كانت تستطيع سحب قرارها المعدوم في أي وقت تشاء، إلا أنها لا يمكن لها سحب القرار الباطل إلا ضمن مدة الإلغاء وبمجرد مضي هذه المدة يصبح القرار الباطل بحكم القرار المشروع ، وعليه فإنه يثور في معرض هذا الأمر تساؤل غاية في الأهمية ماذا إذا فرضت مقتضيات النشاط الإداري إنهاء حياة القرار المشروع أو الذي يكون بحكم المشروع ؟ ما مصير مبدأ عدم رجعية القرار الإداري والحقوق المكتسبة التي تكونت للإفراد في ظل رجعية القرار الساحب وإنهاء حياة القرار المسحوب مع كافة أثاره من لحظة صدوره؟ هل يتم إيقاف النشاط الإداري أم خرق مبدأ الأمن القانوني؟

في واقع الحال أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والحقوق المكتسبة والأمن القانوني مبادئ حصينة لا يجوز خرقها بحال من الأحول، كما أن سير المرافق العامة ودوامها لا يمكن إيقافها بأي حال من الأحول تحت طائلة تعطل الحياة العامة في المجتمع، لذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي

---

(17) محمد علي الحسيني،صادق (2014). ذاتية القرار الإداري المضاد، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد السادس عشر، بغداد ، ص 98.

ابتدع فكرة القرار الإداري المضاد باعتبارها مبدأً من المبادئ العامة التي يمكن أن تضمن من جهة سير المرافق العامة، وحماية مبدأ الحقوق المكتسبة دون رجعية ومبدأ الأمن القانوني[18].

ويكاد يستقر الفقه الفرنسي على أن الفقيه بونارد هو أو من أشار إلى فكرة القرار الإداري المضاد، وذلك عندما حاول التمييز بينه وبين السحب، حيث يرى بونارد أنه من المستحيل إنهاء القرار الإداري المشروع بإتباع فكرة السحب وذلك نظراً للرجعية الذاتية للقرار الساحب، ولا يمكن أن ينهى القرار المشروع إلا وفق فكرة القرار الإداري المضاد، فالقرار الإداري المضاد هو القرار الذي يحل محل القرار المشروع السابق له[19].

وعلى ما تقدم يمكن تعريف القرار الإداري المضاد على أنه:"((قرار إداري جديد ومستقل يؤدي إلى إلغاء القرار السليم وفقاً للشروط التي يحددها القانون))"[20].

على ما تقدم فإن فكرة القرار الإداري المضاد تقتصر على القرارات الإدارية الفردية السليمة التي تنشئ مراكز قانونية جديدة وتخلو من عيوب المشروعية، لذلك فإن الفقه والقضاء اشترط بالنسبة للقرار الإداري السليم الذي يمكن إلغاءه بقرار مضاد توافر شروط معينة، على أنه في حال تخلف أي شرط من هذه الشروط يخرج القرار المشروع من إطار فكرة القرار الإداري المضاد وهذه الشروط هي[21]:

1. يجب أن يكون القرار نهائياً لا يحتاج لتصديق من سلطة عليا.

---

(18)محمد علي الحسيني،صادق(2014). ذاتية القرار الإداري المضاد، المرجعالسابق، ص 98 .99.

(19)المرجع السابق، ص98 .99.

(20)كامل، سمية (2013). القرارات الإدارية المضادة، بحث منشور في مجلة القانون والمجتمع، المجلد الأول، العدد الثاني، بغداد ، ص 56.

(21) راغب الحلو، ماجد(2009). القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 228.

2. ينبغي أن يكون القرار مولداً للحقوق والمراكز القانونية
3. يجب أن يكون القرار سليماً صدر وفق أسس مبدأ المشروعية الإدارية.
4. ينبغي أن يكون القرار قراراً إدارياً فردياً احتراماً للقواعد التي تحكم الإدارة في جب قراراتها أو إلغاءها أو تعديلها.

ويستنتج الباحث مما تقدم، أن القرارات الإداري التي يصل فيها عيب عدم المشروعية حداً بالغاً من الجسامة يودي بها إلى الانعدام، وكذلك القرارات التي تصدر بناءً على غش وتدليس المستفيد منها تخرج من إمكانية تصحيحها عن طريق القرار الإداري المضاد، وتبقى خاضعة للقواعد العامة المتعلقة بالسحب ورجعية القرار الساحب على القرار المسحوب دون أن يكون هناك إخلال أو هدر لمبدأ المشروعية أو الحقوق المكتسبة أو الأمن القانوني، ذلك أن القرارات المنعدمة لا تأخذ وصف القرارات الإدارية إنما هي مجرد أعمال مادية للإدارة.

كما أنه وفي ضوء شروط تطبيق فكرة القرار الإداري المضاد بوصفها تنطبق على القرارات الإدارية الفردية السلمية، فإن القرارات التنظيمية تخرج من إطار تطبيق هذه الفكرة، ذلك أن القرارات التنظيمية تتصف قواعدها بالعمومية والتجريد، وتوجه إلى طائفة غير محددة من الأفراد وإن من أهم شروط تطبيق فكرة القرار الإداري المضاد أن يكون القرار الإداري من القرارات الفردية[22].

وتجدر الإشارة في معرض هذا الأمر أن الافتراض القانوني ينص على أن أثار القرار الإداري المضاد تنصرف للمستقبل فقط، ولا تمس الآثار التي تكونت في الماضي جراء القرار الذي حل محله القرار المضاد، فآثاره في الماضي تبقى سليمة ولا تمس التغييرات إلا الآثار التي يمكن أن تتشكل في المستقبل، ويرجع ذلك إلى ضمانة الحقوق المشروعة والمكتسبة التي تشكلت في

(22)علي البشير، سعد (2019). تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الثاني، العدد التاسع، ص 51.

الماضي للأفراد، ولا يجوز للإدارة الاعتداء عليها، فالتصحيح يكون للمستقبل وللآثار التي يمكن أن تكون دون المساس بما هو كائن من آثار[23].

المطلب الثالث

أثر العدول في الاجتهاد القضائي على مبدأي الحقوق المكتسبة والأمن القانوني

يتصف القانون الإداري بالمرونة والتطور المستمر والسريع على عكس غيره من القوانين كالقانون المدني والجزائي مثلاً، ذلك أن القانون الإداري قانون عرفي غير مقنن، واغلب قواعده قضائية النشأة من صنع القضاء الإداري، على عكس القوانين الأخرى التي تتصف بالجمود كونها محصورة بين دفتي التقنين بحيث لا يمكن الخروج عليها، كما أنها تشريعية النشأة أي أنها من صنع المشرّع[24].

ومن ذلك فإن الدور الذي يقوم به القاضي الإداري في مجال خلق القواعد القانونية لإيجاد حلول للنزاعات المعروضة عليه دور سامي ورفيع، ذلك أن القاضي الإداري لا يقوم بتفسير النص الغامض أو إكمال الإغفال التشريعي فقط، بل يقوم بخلق القاعدة القانونية وتطبيقها على النزاع المعروض عليه نظراً لأن القانون الإداري قانون عرفي غير مقنن، فيستقي أحكامه من مبادئ العدالة والقانون الطبيعي والفقه وحتى من النظام العام السائد في المجتمع، ويبتعد دور القاضي الإداري في خلق القاعدة القانونية لأبعد من ذلك إذ أن بإمكانه استيراد الحلول القانونية من القوانين الأخرى كالقانون المدني والجزائي وذلك لتطبيقها على النزاع المعروض عليه ولا يقيده في ذلك إلا شرط توافق النصوص المستوردة مع طبيعة الروابط الإدارية، وتتسع حرية القاضي الإداري في خلق

---

(23) علي البشير، سعد، (2019). تسبيب القرارات الإدارية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 52.

(24) بن شناف منال، الشهب صاش جازية (2019). الاجتهاد الإداري بين تراجعه في فرنسا وعدم اكتماله في الجزائر، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد العاشر، العدد الثالث،المغرب ، ص 407.

القاعدة القانونية عندما يكون بإمكانه تحوير وتعديل النصوص المستوردة من القوانين الأخرى لتتوافق وتتواءم مع طبيعة الرابطة الإدارية[25].

ومما تقدم؛ يمكن القول إن كل من مبادئ عدم رجعية القرارات الإدارية، والحقوق المكتسبة، والأمن القانوني، والمساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة، وضرورة سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، ومبدأ المشروعية الإدارية وتدرج القواعد القانونية وغيرها من المبادئ تعد من المبادئ القانونية التي صنعها القاضي الإداري وطبقها على النزاعات المعروضة عليه وذلك لا يجاد الحلول القانونية لها، فالقاضي الإداري على ما تقدم قاضي خلاق مبدع يشرع القاعدة القانونية ويطبقها على النزاع المعروض عليه[26].

وفي ضوء ما تقدم؛ يثور لدى الباحث تساؤل غاية في الأهمية لابد من الإجابة عليه وهو: ما تأثير عدول القاضي الإداري عن اجتهاد راسخ على كل من مبدأ الأمن القانوني والحقوق المكتسبة؟

يتوجب علينا في البداية أن نذكر بما أسلفناه في المطلب الأول من هذا المبحث في أن الاجتهاد القضائي المستقر هو ذلك التفسير لقواعد القانون أو المكمل لها والصادر عن المحاكم العليا في هرم التشكيل القضائي، فالاجتهاد المستقر في إطار قانون القضاء الإداري هو ذلك:

---

(25) عبد الملك، ساعد (2016). تأثير القضاء الإداري في تكريس دولة القانون، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 108 و109.

(26) ليلو راضي، مازن (2019). الأمن القضائي وعكس الاجتهاد في القضاء الإداري، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية، جامعة المستنصرية، العدد 41 و42، بغداد ، ص 143.

التفسير أو الإكمال لقواعد القانون الذي استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا، وثبت في أحكامها، وتم تكراره لحل النزاعات المعروضة على القضاء الإداري في الأحكام القضائية[27].

بدايةً لابد من التوضيح أن من أساسيات العدول في الاجتهاد القضائي هو أن العدول يتم في المبادئ وليس في الأحكام، وهذا يعني أن المحكمة الإدارية العليا عندما تريد العدول عن أحد المبادئ التي استقرت عليه في أحكامها، فإنها تعدل عن هذا المبدأ بالنسبة للنزاعات التي ستعرض عليها في المستقبل، وتبقى جميع الأحكام السابقة للعدول صحيحة ومنتجه لكافة آثارها القانونية، ذلك أن هذه الأحكام تعد عنواناً للحقيقة ولا يجوز المساس بما توصلت إليه من نتائج إلا بالطرق القضائية المحددة قانوناً، ومن ذلك فإنه لا يجوز تحت أي طائل المساس بالحقوق المكتسبة التي تكونت جراء الأحكام القضائية[28].

ويستنتج الباحث مما تقدم أن العدول في الاجتهاد القضائي الإداري عن المبادئ القانونية المستقرة لا يشكل مساس بمبدأ الأمن القانوني والحقوق المكتسبة، ذلك أن هذا العدول لا يكون اعتباطياً وإنما يكون مسايرة للتطور مع مراعاة التغيرات الاجتماعية والثقافية والقانونية التي تطرأ على المجتمع، كما أن العدول لا ينسحب على الماضي، وإنما يكون بأثر مباشر ومستقبلي على النزاعات التي ستعرض على القضاء[29].

---

(27)ليلو راضي، مازن (2019). الأمن القضائي وعكس الاجتهاد في القضاء الإداري، مرجعسابق، ص 145.

(28)كريم الصنهاجي،محمد خريبر، إكرام بوفتال (2017). دور الاجتهاد الفقهي والقضائي في نشأة وتطور القانون الإداري، بحث منشور في مجلة سيدي محمد بن عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،فاس، ص 17.

(29) كريم الصنهاجي،محمد خريبر، إكرام بوفتال (2017). دور الاجتهاد الفقهي والقضائي في نشأة وتطور القانون الإداري، مرجع سابق، ص18.

ومما تقدم يثور لدى الباحث سؤال غاية في الأهمية يتعلق مباشرة بموضوع بحثه مفاده: هل تصلح جميع المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري للعدول؟ ماذا عن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هل يجوز العدول عنه؟ وما تأثير ذلك على مبدأ الأمن القانوني؟

قبل الإجابة على التساؤلات السابقة لا بد من الإشارة إلى أننا لم نجد مرجعاً واحداً يتناول الإجابة على التساؤلات السابقة سواءً أكان ذلك بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة ، لذلك فقد واجهنا صعوبة كبيرة في البحث عن تساؤلات بدت لنا من خلال الغوص في غمار موضوع بحثنا ، وما شكل لنا هذه الصعوبة أننا بحثنا عن الإجابة في نقاط تفصيلية لم تطأها أقلام الباحثين بعد ، وما يعزينا في الصعاب التي واجهناها حسن ضننا بأنه لم تعد هناك فكرة عصية عن الإجابة ، لذلك فإن الإجابة على التساؤلات السابقة هي من وجهة نظر الباحث الشخصية راجياً أن تكون لبنه أولى في ميدان فقه القانون الإداري .

للإجابة على التساؤلات السابقة لا بد أن نكون على يقين تام أن هناك ارتباط وثيق غير قابل للتجزئة بين كل من مبادئ الأمن القانوني وحسن النية ومبدأ المشروعية الإدارية ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ولعل قارئ هذا البحث أدرك هذا الارتباط وفهم كنه من خلال ما أسلف الباحث من أفكار في هذا البحث.

ومن ذلك فإن المبدأ العام أنه لا يجوز إباحة رجعية القرارات الإدارية حماية للحقوق المكتسبة ومبدأ مشروعية القرارات الإدارية، وما استبان لنا في هذا البحث أن الفرض المتقدم رغم أنه مازال قائماً إلا أنه أنطوى تحت مبدأ قانوني أعم وأشمل منه وهو مبدأ الأمن القانوني، لذلك فإنه لم تعد رجعية القرارات الإدارية جائزة ليس لأنها تخالف كل من مبدأ الحقوق المكتسبة ومشروعية القرارات الإدارية فقط، بل لأنها تخالف مبدأ الأمن القانوني أيضاً.

وعلى ما تقدم؛ فإن الباحث يرى أن هناك بعض المبادئ القانونية التي كرسها القضاء الإداري في أحكامه أصبحت عصية عن العدول عنها، فلا إمكانية لاستبدالها وإيجاد مبادئ قانونية جديدة تحل محلها للأسباب التالية:

1. استمرار القضاء الإداري على ترداد هذه المبادئ وتكريسها المستمر في أحكامه خلال فترة طويلة من الزمن جعل من هذه المبادئ تنزل منزلة النص القانوني المقنن، فأصبحت تقيد القاضي الإداري فلا يستطيع الخروج عنها، ولا التوسع في تفسيرها ذلك أنها مبادئ اجتهادية واضحة لا لبس فيها ولا غموض، فضلاً عن أن عقيدة القاضي الإداري جبلت عليها ولا يمكن للشخص أن يخالف عقيدته.

2. ارتباط هذه المبادئ ببعضها ارتباط وثيق غير قابل للتجزئة بحيث أن العدول عن أي من هذه المبادئ يهدم بالضرورة جميع المبادئ الأخرى، فأصبحت تمثل بمجملها وارتباطها سياسة تشريعية لها غايات وأهداف محددة، وإن تغييرها يتطلب تغيير السياسة التشريعية للقاضي الإداري بالمجمل.

3. إن العدول عن الاجتهاد القضائي المستقر لا يكون اعتباطياً بل يجب أن يكون هذا العدول مطلوب على المستوى الاجتماعي والتشريعي معاً، ويكون العدول مطلوب على المستوى الاجتماعي عندما يكون هناك ظروف واقعية ومجتمعية تستدعي العدول، أي أنه يجب أن يطرأ تغيير على المجتمع يترك أثراً من الناحية الواقعية تكون معه المبادئ الاجتهادية السابقة غير قادرة على مسايرة هذا التطور وإيجاد حلول للنزاعات التي استجدت في المجتمع نتيجة هذا التغيير، أما على المستوى التشريعي فيكون العدول عن الاجتهاد القضائي مطلوب عندما يلجأ المشرّع إلى تغيير السياسة التشريعية التي ينظم بها المجتمع

ويسيره، فيلجأ إلى تغيير وتعديل جميع نصوص المنظومة القانونية التي تحكم المجتمع ، بحيث يصبح هناك تعارض وتضاد بين القواعد القانونية التشريعية الجديدة والمبادئ الاجتهادية التي درج القضاء الإداري على تطبيقها في أحكامه، ومن المعلوم أن النص أولى بالتطبيق على النزاع المعروض على القاضي من الاجتهاد كما أن القاعدة الفقهية تنص على أنه لا اجتهاد في مورد النص.

وعلى ما تقدم؛ يمكن أن نصل إلى نتيجة مفادها أن القضاء الإداري في كل من مصر والأردن والعراق لا يمكن له في ظل الظروف الراهنة العدول عن المبادئ الاجتهادية المتمثلة بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ووجوب ضمان الحقوق المكتسبة، ومبدأ المشروعية الإدارية وتدرج قواعد القانون، ومبدأ الأمن القانوني وذلك للأسباب التي أسلفناها أعلاه.

الفصل الخامس
النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

1. يعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مبدأ قضائي النشأة في كل من الأردن والعراق ومصر في إطار قواعد القانون الإداري، ذلك أن دساتير هذه الدول نصت على مبدأ عدم رجعية القوانين ولم تنص على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فما يزال هذا المبدأ اجتهادي قضائي لم يتم تشريعه ووضعه ضمن إطار نص قانوني بشكل مباشر. حيث ان المنظومة التشريعية لكل من مصر والأردن والعراق لم تتضمن النص على مبدأ الأمن القانوني لا بشكل مباشر أو غير مباشر . وبذلك يمكن استنتاج مبدأ الأمن القانوني من أحكام القضاء الإداري في كل من مصر والعراق والأردن من خلال الأحكام القضائية التي تبنت كل من مبادئ عدم رجعية القرارات الإدارية والحقوق المكتسبة ومبدأ المشروعية الإدارية وتدرج القواعد القانونية

2. إن أساس الإلزام لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية في كل من مصر والعراق والأردن ليست المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي، بل مبدأ عدم رجعية القوانين التي تضمنته دساتيرها، ولجأت محاكم القضاء الإداري فيها إلى تبني مبدأ عدم الرجعية فيما يخص القرارات الإدارية عن طريق تكريسه في أحكامها القضائية بتطبيقه على النزاعات المعروضة على هذه المحاكم..

3. إن الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لا تشكل هدراً لمبدأ الحقوق المكتسبة ولا خرقاً لمبدأ الأمن القانوني بل على العكس تسعى لتحقيق الغايات التي تنشدها

هذه المبادئ نظراً لأنها ضرورات يفرضها التطبيق العملي لهذه المبادئ من جهة، كما أنها تضمن استمرار سير المرفق العام بانتظام وباضطراد لضمان تقديم الخدمات الجمعية للأفراد من جهة أخرى.

4. يتناسب مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مع مبدأ الأمن القانوني تناسباً طردياً بحيث يمكن القول إنه كلما ضمنت الإدارة قراراتها الإدارية أثراً رجعياً شكل ذلك خرقاً لمبدأ الأمن القانوني والعكس صحيح. يعد مبدأ الأمن القانوني من المبادئ القانونية المرنة التي تقبل التطور، لذلك فإن استقرار الاجتهاد القضائي على مبادئ لا تتناسب والنزاعات التي تنشأ في المجتمع وتطبيق هذه الاجتهادات بشكل متواتر يعد خرقاً لمبدأ الأمن القانوني، ومن هذا المنطلق فإن مبدأ الأمن القانوني لا يتطور بمعزل عن الأركان والمقومات التي يقوم عليها، فالقاعدة القانونية التي لا تتناسب مع الواقع والاجتهاد القضائي غير الجيد يعد خرقاً لمبدأ الأمن القانوني.

5. إن مبدأ الأمن القانوني لا يقوم على جودة القاعدة القانونية ورضا المخاطبين بها المسبق عنها فقط، بل يجب أن يتم الالتزام بتطبيق هذه القاعدة على المستوى الفردي للمخاطب بها، وعلى مستوى الإدارة القائمة على الحياة العامة في المجتمع، ومن ذلك فإن هناك صلة وارتباط وثيق بين كل من مبدأ المشروعية الإدارية وتدرج قواعد القانون، والتزام الإدارة بعدم تضمين قراراتها الإدارية أثراً رجعياً، ومبدأ الأمن القانوني.

ثانياً: التوصيات

1. يوصي الباحث بتضمين دساتير كل من الأردن ومصر والعراق يتضمن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ مشروعية القرارات الإدارية.

2. يوصي الباحث بتقنين مبدأ الأمن القانوني في تشريعات هذه الدول، فإن لم يمكن ذلك فلا اقل من تبني هذا المبدأ على مستوى القضاء الإداري بشكل مباشر بحيث يصبح سبباً من أسباب الإلغاء كلما استدعى الأمر ذلك.

3. إن آلية إصدار القرارات الإدارية في كل من مصر والأردن والعراق تعود للإدارة وفق المبادئ العامة ـ وعلى حد إطلاع الباحث فإن هذا هو المبدأ المتبع في جميع الدول ـ لذلك يوصي الباحث المشرّعين في هذه الدول بالعمل على إصدار قانون إجرائي يتضمن أليه إصدار القرارات الإدارية دون التعرض لموضوع القرار الإداري، فمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بشكل مباشر ومستقبلي مبدأ إجرائي يتعلق بالشكل أكثر من تعلقه بالموضوع، وبذلك يتم الحد من دعاوى الإلغاء التي تتعلق بالشكل قدر الإمكان الأمر الذي يسهم في حماية المصلحة الفردية والمصلحة العامة على السواء، فيسود مبدأ الأمن القانوني.

4. يوصي الباحث بنقل تجربة القضاء الإداري المصري إلى كل من العراق والأردن ولا يكون ذلك إلا عن طريق إرسال بعثات قضائية إلى الجانب المصري تكون مهمتها الإطلاع على هذه التجربة ومعرفة محاسنها ومساؤها ومعرفة ما يتناسب منها مع المجتمع في كل من الأردن والعراق وكل ذلك بالتنسيق مع الجانب المصري.

5. يوصي الباحث بإقامة لجان توعوية جماعية عامة إدارية تكون مهمتها عرض محاسن القرارات التنظيمية والغاية التي تتوخاها الإدارة من هذه القرارات التي تمس شريحة غير محددة من الأفراد داخل إطار الدولة في كل من مصر والأردن والعراق قبل إصدار هذه القرارات ووضعها موضع التطبيق، وذلك لتهيئة الجماعة المخاطبة بها لمثل هذه القرارات،

بحيث لا تكون فجائياً بل على العكس ضمن إطار التوقع المشروع للأفراد الأمر الذي يسهم في تحقيق مبدأ الأمن القانوني.

6. يوصي الباحث بتفعيل فكرة القرار الإداري المضاد بشكل أكثر فعالية على المستوى الإداري في كل من مصر والأردن والعراق، وذلك لإنهاء القرارات الإدارية المشروعة أو التي تكون بحكم المشروعة، الأمر الذي يسهم في الحد من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ما أمكن، فيضمن بذلك حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية للأفراد، وكل ذلك يصب في إطار تعزيز مبدأ الأمن القانوني.

7. من الواضح أن هناك ارتباط وثيق بين كل من مبادئ عدم رجعية القرارات الإدارية والحقوق المكتسبة ومشروعية القرارات الإدارية ومبدأ الأمن القانوني، إلا أن ترداد المبادئ السابقة وتكريسها بشكل مستمر ـ باستثناء مبدأ الأمن القانوني ـ في أحكام الإلغاء يجعل منها مبادئ عصية على التغيير أو التعديل ، فيشكل هذا الثبات خرقاً لمبدأ الأمن القانوني إذا ما استدعت الظروف المجتمعية في يوم ما العدول عنها بشكل فجائي

8. يوصي الباحث قضاة الإلغاء في كل من مصر والعراق والأردن بتضمين أحكام الإلغاء القائمة على مبدأ عدم الرجعية أسبابا أخرى جديدة إلى جانب مبدأ عدم الرجعية بحيث لا يكون العدول عن هذه المبادئ فجائياً إذا ما استدعى الأمر ذلك، فمبدأ الأمن القانوني مبدأ مرن وثبات المبادئ المتقدمة قد يشكل خرقاً لمبدأ الأمن القانوني إذا ما تغيرت ظروف المجتمع بشكل فجائي.

قائمة المراجع

أولا: القرآن الكريم

ثانيا: المعاجم

إبراهيم أنيس وعبد الحليم منتصر وآخرون (2004). المعجم الوسيط، باب الهمزة، لطبعة الرابعة مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة.

ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث عشر، دار صادر للطباعة والنشر، بدون سنة نشر، بيروت.

ثالثا: الكتب القانونية:

إبراهيم محمود، علاء (2014). حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق.

أبو النور عويس، حمدي(2011). مبدأ احترام الحقوق المكتسبة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية.

أحمد زكي، محمود(1987). الحكم في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة.

بدوي،ثروت (1970).تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة.

تناغو،سمير (2014). جوهر القانون، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، مصر.

جعفر الفضل وعبد الحسينالفضل (1987). المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الأولى، دون ناشر وبلد نشر.

جمال مظلوم،محمد (2012). الأمن غير التقليدي، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،الرياض، السعودية.

جون بيليس وستيف سميث (2004). عولمة السياسة العالمية، ترجمه ونشر مركز الخليج للأبحاث، الطبعة الأولد دبي.

الجوهري، عبد العزيز السيد (1991). القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دار النهضة العربية القاهرة.

حسين منصور ،محمد، دون سنة نشر، المدخل إلى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

حنون خالد،حميد (2015). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد.

خليل، عبد القادر (1964). نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر.

خليل، محسن(2004). القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة.

درويش عبد الحميد، حسني (1981). نهاية القرارات الإدارية من غير طريق القضاء، دون ناشر وبلد نشر.

راغب الحلو،ماجد (1987). القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

راغب الحلو،ماجد (2009). القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

الزعبي، سماره خالد (1999). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق " دراسة مقارنة "، ط 2، دار الثقافة، عمان.

سلطان،أنور (1981). المبادئ القانونية العامة، دار النهضة العربية.

سليمان الكبيسي،رحيم (2000). حرية الإدارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة، مصر.

السيد عبد السميع،أسامه، بدون سنة نشر، الأمن الاجتماعي في الإسلام، دار الجامعة الجديدة، مصر.

شاكر محمود الطائي،حامد (2018). العدول في الاجتهاد القضائي دراسة تحليلية مقارنة، المركز العربي للنشر، مصر.

الشاوي، منذر (2013). فلسفة الدولة، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد.

الشطناوي، علي خطار (2004). موسوعة القضاء الإداري، ج 1، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

الطماوي،سليمان (1991). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان (1991). النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، مطبعة جامعة عين شمس، مصر

عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، احمد (2012). الأثر الرجعي في القضائين الإداري والدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.

عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي،أحمد (2017). العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، القاهرة.

عبد الغني أبو زيد، مصطفى (2016). الحق المكتسب للموظف العام بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة.

عبد الوهاب، محمد رفعت (2005). مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

عبد الوهاب، محمد رفعت (2009). المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

العطار،فؤاد (1977). القانون الإداري، دار النهضة العربية،القاهرة.

عليالشيمي، عبد الحفيظ (2088). التحول في أحكام القضاء الدستوري . دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.

عمرو،عدنان (2004). القضاءالإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الإسكندرية.

فتحي سرور،أحمد (2002). القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الشروق، القاهرة.

فتحي سرور،أحمد (2002). القانوني الجنائي الدستوري، دار الشروق، مصر.

فؤاد عبد الباسط (2012). محمد، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

فؤاد عبد الباسط،محمد (1997). وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية.

فيصل مهدي،غازي (2009). دليل الصياغة التشريعية، دون ناشر، بغداد.

قاسم الدسوقي،عباس (2018). الاجتهاد القضائي مفهومه حالاته نطاقه، مكتبة السنهوري، بيروت.

القاضي محمد شكري أبو جبل وهانم سالم (2021). دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني، دار النهضة العربية.

كطران زغير، نعمة (2011). القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد.

كنعان، نواف (1995). القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان.

كيره،حسن (1998). المدخل إلى القانون، دون ناشر أو مكان نشر.

ماهر أبو العينين، محمد (2013). ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفق المنهج القضائي، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر.

مجدي حسن خليل والشهابي إبراهيمالشرقاوي (2009). المدخل لدراسة القانون" نظرية القانون ونظرية الحق "، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن.

محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان (2001). مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

محمد علي الخلايلة (2021). النظرية العامة للقرارات الإدارية وتطبيقاتها في كل من فرنسا مصر الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن.

مصطفى،إبراهيم (1989). المعجمالوسيط، ج 1،2، دون بلد نشر وناشر.

ناصر السلامات (2013). نفاذ القرار الإداري دراسة مقارنة، ط1، دار الثراء للطباعة والنشر، الأردن.

والي،فتحي (1981). الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، مصر.

يسري، احمد (1991). ترجمة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية.

رابعاً: الرسائل العلمية:

1 ـ رسائل الدكتوراه:

حلمي مصطفى، محمود (1964). سريان القرار الإداري من حيث الزمان، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، مصر.

حورية،أوراك (2018). مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق . سعيد بن حمدين، الجزائر.

طه حسين،أسامه (2020). الأمن القانوني وأثره في تقييد السلطة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق.

عبد الرزاق على الانباري، ليث (20179). فكرة الأمان القانوني ودورها في تنازع القوانين، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد،العراق.

عبد المجيد السيد، محمد (2002). نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،مصر.

الكبيسي، رحيم سليمان (2000). حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، مصر.

النوايسة، أحمد محمد فارس (2009). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة فرنسا ومصر والأردن، رسالة دكتوراه جامعة عمان العربية، الأردن.

2 ـ رسائل الماجستير:

بن شريف، عبد الرحمن (2012). الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية (دراسة مقارنة)، جامعة نايف العربية، كلية الدراسات العليا،السعودية.

الزعبي، فيصل صالح سعيد (2015). نفاذ القرار الإداري بأثر رجعي، رسالة ماجستير جامعة اليرموك، الأردن.

الطراونة، محمد نشأت إبراهيم (2012). إنهاء القرار الإداري بفعل الإدارة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان، الأردن.

عبد الكريم إبراهيم الجبوري، سرى (2008). عيب المحل في القرار الإداري، رسالة ماجستير،جامعة النهرين،كلية الحقوق، العراق.

عبد الملك،ساعد (2016). تأثير القضاء الإداري في تكريس دولة القانون، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر

عبد علي الزبيدي، محمود، (2008). مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها المشروعة، دراسة مقارنه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية،العراق.

قدورة،زهير (2013). نفاذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن.

القطاونة، تحسين (2007). سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية،عمان، الأردن.

مهدي صالح الكبيسي،معمر (2000). مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة بغداد، العراق.

نعيم خضير الخفاجي،سليم (2001). ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، العراق.

خامسا: الأبحاث العلمية:

احمد سعود وياسين عمرو (2019). تغيير الاجتهاد القضائي وأثره على الأمن القانوني، بحث منشور في الملتقى الدولي العاشر، القضاء والدستور، جامعة الوادي،الجزائر.

إسماعيل،صعصاع (2020). التعريف بمبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، المجلد (12)، العدد (2)، العراق.

بجاق،محمد (2018). مقومات الأمن القضائي، بحث منشور في مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، جامعة الوادي، المجلد الرابع، العدد الأول، الجزائر.

البغدادي،محمد (2020). المهن القضائية بين الأمن القانوني والقضائي، بحث منشور في مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية، العدد 24، الجزائر.

بن شهرة،شول (2018). التأصيل القانوني لمبدأ حماية التوقعات المشروعة، بحث مقدم في ملتقى وطني، جامعة غرداية، الجزائر.

بوزيان،عليان، دون سنة نشر،أثر فاعلية القاعدة الدستورية في تحقيق الأمن القانوني والقضائي للحق في العدالة الاجتماعية، بحث منشور في الملتقى الوطني حول الأمن القانوني بجامعة يحيى فارس بالمدية، الجزائر

جابوري،إسماعيل (2018). أسس فكرة الأمن القانوني وعناصرها، بحث منشور في مجلة تحولات، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر.

خالد المفرجي،زياد (2011). الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق الجامعة المستنصرية، العدد 17، السنة 16، المجلد 4، العراق.

روشو، خالد (2019). جودة القاعدة الدستورية ضمانة لحماية الدستور، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 4، المركز الجامعي، الجزائر.

زغير محيسن،عامر (2010). الموازنة بين فكرة الأمن القانوني ومبدأ رجعية أثر الحكم بعدم الدستورية، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 18، العراق.

سالم كريم،محمد (2017). دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسة، المجلد8، العدد 2، العراق.

عبد القادر،جلاب (2018). مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة البحوث، المجلد 4، العدد 1، جامعة ابن خلدون ـ تيارات، الجزائر

عبد الكريم شاكر، أبو ذر (2012). دعوى إلغاء القرار الإداري، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، السنة 35، العدد 93، العراق.

عبد الله، عبد المهدي (1999). بطلان القرارات الإدارية في القانون الأردنيوالمقارن، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، كلية الحقوق، العراق.

عبد علي الزبيدي، محمود (2008). مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها المشروعة، دراسة مقارنه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية،العراق.

عليالعبدالله،حسين، تشريعاتنا متضخمة وأثرت على قدرة المكلفين على معرفة مضمونها، بحث منشور على الموقع www.algarida.com،

علي مجيد العكيلي ولمى عليالظاهري (2019). أثر تحول أحكام القضاء الدستوري على مبدأ الأمن القانوني، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 1، فلسطين.

الغالي،محمد، بدون سنة نشر، في العلاقة بين المصطلحات القانونية وفن الصياغة التشريعية، بحث منشور في شبكة العلوم الجنائية.

غلاي،محمد(2019). معوقات تحقيق الأمن القضائي، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 15، المجلد 3، المركز الديمقراطي العربي،ألمانيا، برلين.

غميجة، عبد المجيد (2009). مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، بحث منشور في مجلة الملحق القضائي، العدد 42، المغرب.

كامل،سمية (2013). القرارات الإدارية المضادة، بحث منشور في مجلة القانون والمجتمع، المجلد الأول، العدد الثاني، الجزائر.

كريم الصنهاجي، محمدخريبر، إكرام بوفتال (2017). دور الاجتهاد الفقهي والقضائي في نشأة وتطور القانون الإداري، بحث منشور في مجلة سيدي محمد بن عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،فاس، المغرب.

ليلو راضي،مازن (2019). الأمن القضائي وعكس الاجتهاد في القضاء الإداري، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية، جامعة المستنصرية، العدد 41 و42، العراق.

محمد العصار،يسري (2003). الحماية الدستورية للأمن القانوني، بحث منشور في المجلة الدستورية، القاهرة.

محمد عبد اللطيف، محمد (2004). مبدأ الأمن القانوني، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة كلية الحقوق، مصر.

محمد علي الحسيني،صادق (2014). ذاتية القرار الإداري المضاد، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد السادس عشر، العراق.

مختار نوح، مهند (2010). الحقوق المكتسبة في القانون العام، الموسوعة القانونية المتخصصة، مجلد 3، ط3، دمشق.

المفرجي،زياد (2012). الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد 16 و17، المجلد الرابع،العراق

نعمة رشيد الطائي،سالم، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، بحث منشور في مجلة أهل البيت عليهم السلام، جامعة كربلاء، كلية العلوم السياسية، العدد 18، بدون سنة نشر، العراق.

وليد الشناوي،محمد (2018). حماية التوقعات المشروعة في القانون الإداري، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 66، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر.

سادسا: الدوريات والندوات والملتقيات:

بن عمارة،محمد(2016). إزالة معوقات الأمن القانوني كآلية لاحترام التوقعات المشروعة، مداخلة في ملتقى وطني تحت عنوان " احترام التوقعات القانونية " جامعة قاصدي مرباح . كلية الحقوق والعلوم السياسية،الجزائر، سلسلة خاصة بالملتقيات والندوات،الجزائر.

درويش، سعيد (2016). دور الرقابة البرلمانية في حماية مبدأ التوقعات، من خلال تكريس الخاصية الاجتماعية لقواعد القانون، بحث منشور في سلسلة خاصة بالندوات والملتقيات، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

رحيم عبدالله، عبد الرحمن (2011). محاضرات في مبدأ المشروعية ونطاقه، جامعة صلاح الدين،أربيل.

زايدي،حميد، (2016)، احترام مبدأ الثقة المشروعة يلزم القاضي والمشرّع، بحث منشور في سلسة خاصة بالملتقيات والندوات، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

علي محمد،عباس (2013). الأمن والتنمية دراسة حالة العراق للمدة من 1970 حتى 2007، سلسة إصدارات مركز العراق للدراسات، العدد 59، بغداد.

غميجة، عبد المجيد (2008). مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الأفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، المغرب.

كتاب قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام 2012.

مجموعة أحكام القضاء الإداري المصري في عام 1946 . 1961.

مجموعة قرارات مجلس الدولة العراقي وفتاواه لعام 2017.

مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2016.

نور الدين، زرقون (2014). التضارب في الاجتهاد القضائي ووسائل مقاومته وفقاً للقانون الجزائري، بحث منشور في ملتقى الوصول القانوني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، الجزائر.

سابعا: القوانين:

دستور جمهورية العراق العربية لعام 2005.

دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014.

دستور المملكة العربية الأردنية الهاشمية لعام 1952 مع تعديلاته.