الضوابط القانونية لإذن العمل في ضوء المواءمة بين حقوق الإنسان والاعتبارات الأمنية

رسالة مقدمة لكلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة
للحصول على درجة الدكتوراه فى علوم الشرطة

إعداد
الباحث / هاني سمير عبد الرازق

لجنة المناقشة والحكم

الأستاذ الدكتور/ أنس جعفر أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف «الأسبق» (مشرفاً ورئيساً)

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس (عضواً)

اللواء دكتور/ طارق فتح الله خضر أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الشرطة ومحافظ دمياط «الأسبق» (عضواً)

اللواء دكتور/ محمود عبد المنعم فايز مساعد وزير الداخلية لقطاع الأحوال المدنية السابق (مشرفاً وعضواً)

٢٠١٦ م

يعرف القانون فى أوضح معانيه بأنه مجموعة المبادئ والقواعد التى تتخذ سبيلها عن طريق الإلزام، ومن هنا نجد أن للقانون دوراً يؤديه فى تشكيل اتجاهات الجماعة وصياغة قيمها الأساسية والحفاظ على أمنها واستقرارها، وبديهي أن استقرار النظم الاجتماعية رهن بتمسك أعضاء المجتمع بما ينتهجونه من مذاهب وفلسفات، ومن ثَمَّ فإن إيمان هؤلاء بما ينطوي عليه القانون من مبادئ وما يبتغيه من أهداف يُعَدُّ مؤشرًا ينبئ عن مدى قابلية هذا القانون للاستقرار وقدرته على البقاء.

والأصل في سلطة المشرع في تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية، جوهرها المفاضلة التي يجريها بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم لاختيار أنسبها لفحواه، وأحراها لتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وأكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً، لذلك فإن النصوص القانونية التي ينظم بها المشرع موضوعاً محدداً لا يجوز أن تنفصل عن أهدافها. ذلك أن كل تنظيم تشريعي لا يصدر عن فراغ ولا يعتبر مقصوداً لذاته، بل مرماه إنفاذ أغراض معينة يتوخاها، وتعكس مشروعيتها إطاراً للمصلحة العامة التى أقام المشرع عليها هذا التنظيم باعتباره أداة تحقيقها وطريق الوصول إليها"[1].

ويعتبر مبدأ المساواة ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساساً للعدل والسلام الاجتماعي، فإذا ما قام التماثل في المراكز القانونية التي تنظم بعض فئات المواطنين وتساويهم بالتالي في العناصر التي تكونها، استوجب ذلك وحدة القاعدة القانونية التي ينبغي تطبيقها في حقهم.

ويعد الحق في العمل من أهم حقوق الإنسان التي كفلها الدستور وحظر تقييدها بغير مسوغ قانوني، فلا يمكن إغفال أهمية العمل في حياة كل إنسان،

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١٧٥ لسنة ٢٦ قضائية دستورية، جلسة ٢٠٠٧/١/١٤م، الجريدة الرسمية، العدد ٤ مكرر، بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٨م.

فالعمل هو العنصر المساعد للإنسان على تحقيق ذاته وإشباع احتياجاته، وهو مصدر الكرامة الشخصية والاستقرار الاجتماعي، كما يعد ركناً من أركان الحضارة الإنسانية وأحد الشروط اللازمة للتنمية ومواجهة الفقر، وتحقيق الاستقرار والأمن في العالم.

ويرتبط العمل بالعدالة الاجتماعية باعتباره وسيلة للإنتاج والتوزيع، فهو مصدر الثروة وبه يمكن توزيع عوائدها، وقد حرص دستور منظمة العمل الدولية على تأكيد هذا المعنى؛ حيث نص على أنه:"لا سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا على أساس من العدالة الاجتماعية"(١).

إلا أنه لا توجد حرية مطلقة، لكون الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور للمواطنين نسبية لا تتأبى على الحدود والقيود، وإطلاق أو تقييد هذه الحقوق إنما يرتبط بما تصدره الدولة من تشريعات لاحقة للدستور تنظم هذه الحريات وكيفية مباشرتها، ولا تعد انتقاصاً منها ما دام أصل الحق قائماً يحق للمواطن ممارسته في الإطار الذي ينظمه القانون(٢). فالفارق بين الحق وتنظيمه وإساءة استخدامه واضح جلي لا يخفى على العامة قبل المتخصصين.

---

(١) تأسست منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩م بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى وقيام مؤتمر السلام في ١٩١٩/١/٢٥م؛ حيث كانت المنظمات النقابية العمالية تلح في اجتماعاتها على ضرورة إقامة السلام العالمي المقبل على أساس العدالة الاجتماعية.

وقد اعتبرت منظمة العمل الدولية عند تأسيسها هيئة من هيئات عصبة الأمم التي أسستها معاهدة الصلح في فرساي، لكنها انفصلت عنها عام ١٩٣٤م، وأعطت لميثاقها ترقيماً مستقلاً من المادة ١-٤١.

وبعد قيام منظمة الأمم المتحدة أصبحت منظمة العمل الدولية إحدى المنظمات المتخصصة في منظمة الأمم المتحدة، كمنظمة الصحة العالمية، واليونسكو، ولكنها احتفظت باستقلال واسع.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ) في الطعن رقم ٧٤٠٢ لسنة ٤٤ ق.ع.، جلسة ٢٠٠٣/٧/٣م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها دائرة توحيد المبادئ في ثلاثين عاماً(منذ إنشائها إلى نهاية أغسطس سنة ٢٠١٥م)، الجزء الأول، ص ٦٦١.

وفي إطار تنظيم المشرع لحرية المواطنين وحقوقهم في العمل والتنقل، وللموازنة بين هذه الحريات من جهة والمصلحة العامة للدولة في الحفاظ على أمنها واستقرارها وسيادتها وسمعتها من جهة أخرى، أصدر المشرع عدة قوانين خاصة باشتراط الحصول على إذن من وزير الداخلية قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية، وخول المشرع وزير الداخلية دون غيره وضع شروط إصداره، ومنحه السلطة التقديرية لرفض إصداره أو سحبه بعد صدوره فى حالات الإخلال بمقتضيات الولاء للوطن، أو فقد شرط حسن السيرة والسمعة، أو الإخلال بالواجبات السياسية أو العسكرية.

وكما أن الحقوق والحريات لا تتأبى على القيود والحدود، فإن السلطة التقديرية لوزير الداخلية في إصدار الإذن من عدمه لا تتأبى كذلك على الرقابة القضائية عليها للنظر في مدى ملاءمتها وموافقتها لصحيح القانون من عدمه.

ولا شك أن وجود قانون خاص ينظم ممارسة الحرية يمثل مانعاً أمام تغول السلطة على الحرية ذاتها أو من يمارسها، ويمنح القضاء سلطة التدخل المباشر للتأكد من مشروعية أى قرار تصدره الإدارة لتنظيم الحرية أو تقييدها[1].

وقد اشترط القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٦م الصادر في ١٢ فبراير ١٩٥٦م والخاص بتنظيم العمل لدى جهات أجنبية حصول المصريين الراغبين فى العمل لدى هيئات أجنبية على إذن من وزير الداخلية قبل الالتحاق بالعمل لدى هذه الجهات. وقد ألغي هذا القانون عقب صدوره بالقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٧م، الذي ألغي بدوره بصدور القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨م الصادر في ١٩٥٨/١٠/١م والخاص باشتراط الحصول على إذن من وزير الداخلية قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية سواء داخل البلاد أو خارجها. وقد صدرت عدة تعديلات على هذا القانون

---

(١) العارف صالح الخوجة: القضاء الإداري ودوره في تحقيق التوازن بين السلطة والحرية"دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م، ص ٣٥٦.

كان آخرها القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٩٦م الذي أعفى المصريين العاملين لدى جهات أجنبية داخل البلاد من الحصول على هذا الإذن، واكتفى بإخطار يرسل من العامل بغير رسوم إلى الإدارة العامة لتصاريح العمل بخطاب موصى عليه بعلم الوصول خلال شهر من تاريخ الالتحاق بالعمل. وعاقب هذا القانون على مخالفة ذلك بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على مائتي جنيه، وقد صدر بتنفيذ هذا القانون القرار الوزاري رقم ٢٥٧٩ لسنة ١٩٩٧م.

ولم يوضح أى من القوانين المتعاقبة التي نظمت عملية إصدار أذون العمل لدى الهيئات الأجنبية تعريفاً محدداً لإذن العمل، كما صدر قرار وزير الداخلية رقم ١٩٩٥ لسنة١٩٩٠م فى ١٩٩٠/٤/٨م بشأن تنظيم الإدارة العامة لتصاريح العمل لدى الهيئات الأجنبية مستخدماً لفظ التصريح بدلاً من لفظة الإذن الواردة بالقانون.

وتتعرض هذه الدراسة للضوابط القانونية لإذن العمل لدى الهيئات الأجنبية في ضوء المواءمة بين حقوق الإنسان والاعتبارات الأمنية، لتوضح الأهداف التي ابتغاها المشرع من اشتراط الحصول على إذن من وزير الداخلية قبل العمل لدى الجهات الأجنبية، والطبيعة القانونية والأمنية لذلك الإذن من خلال بيان تطور الدور الأمني الذى تقوم به الإدارة العامة لتصاريح العمل في الحفاظ على أمن الوطن والمواطنين، وكذا مساهمتها في رسم سياسة التنمية الاقتصادية للدولة، ومد الأجهزة القضائية بالمعلومات في بعض القضايا المتعلقة بالأحوال الشخصية، وحماية الأمن القومي للدولة من خلال ضمان عدم تورط العاملين بالخارج في العمل لدى هيئات أجنبية ذات نشاط معادٍ لمصالح الوطن، وعدم التصريح لذوى السوابق الإجرامية والسمعة السيئة بالعمل لدى جهات أجنبية حتى لا يُسيء أى منهم لسمعة الوطن. وحماية أمن هؤلاء المواطنين شخصياً بعدم التصريح لهم بالعمل لدى هيئات تُسيء معاملة العاملين لديها ولا تلتزم بتعاقداتها المبرمة مع كل منهم، وذلك بالإضافة إلى دورها الرئيسي في تنفيذ الأحكام القضائية.

وقد عهدت القوانين الخاصة باشتراط الحصول على إذن من وزير الداخلية قبل الالتحاق بالعمل لدى هيئة أجنبية ووضع الشروط اللازمة للحصول على إذن العمل، وتحديد الإجراءات المتبعة لاستخراجه في إشارة واضحة إلى الطبيعة الأمنية لذلك الإذن، ونصت تلك القوانين على أسباب سحب إذن العمل بعد منحه، كما منحته سلطة سحب هذا الإذن حال تقدير توافر هذه الأسباب.

واختلفت الآراء القانونية حول مدى دستورية النصوص القانونية المنظمة لإذن العمل، كما أسفرت التطبيقات عن تساؤلات حول كيفية تحديد الرسوم المستحقة لإصدار الإذن، ومدى ملاءمة اختلاف تلك الرسوم تبعاً للمؤهل الحاصل عليه طالب الإذن مع الحق في المساواة.

لذلك تطرح هذه الدراسة المشكلات القانونية والإدارية والأمنية المرتبطة بمنح إذن العمل، وسبل معالجتها في إطار قانوني يراعي الاعتبارات الأمنية المرتبطة بمنح إذن العمل دون الإخلال بحق المواطنين في العمل والتنقل والمساواة، وذلك باعتبار أن الحق لا يجب أن يغل يد الإدارة عن تنظيمه بما يضمن ممارسته دون الإضرار بالمصلحة العامة أو منع الدولة من بسط سيادتها على مواطنيها خارج البلاد.

كما تحاول الدراسة حسم الجدال القانوني حول مدى دستورية النصوص القانونية المنظمة لإذن العمل، فضلاً عن محاولة اقتراح التعديلات اللازمة لتطوير المنظومة الإدارية الخاصة بإصدار الإذن، مع بيان أهمية الرقابة القضائية على سلطة وزير الداخلية في سحب الإذن؛ حيث تعد هذه الرقابة بمثابة الضمانة الرئيسية لحماية الحقوق والحريات.

وتتمثل أهمية الدراسة في أن تطور المجتمع والتقدم بخطوات واسعة نحو التنمية بأبعادها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، والتأكيد على العلاقة بين الأمن والتنمية وتأثر الأخيرة بالعامل الأمنى تأثراً جوهرياً، قد أثقل كاهل أجهزة

الأمن فى مصر بأعباء جديدة، وطالبها بتغيير مستمر فى تنظيماتها الهيكلية، وتطوير أساليبها فى العمل لتحقيق الأهداف التى تحددها السياسة العامة للدولة لخدمة المواطنين والارتقاء بهم فى شتى المجالات.

كما أن تنفيذ القانون والمحافظة على النظام العام يجب أن يكون متفقاً مع إطاعة ذلك القانون واحترام كرامة الإنسان وحقوقه على حد سواء.

وبالنسبة لمصر فقد منعتها حضارتها من التصادم مع أي مبدأ من مبادئ حقوق الإنسان وحرياته منذ القدم، فهي دولة القانون التي تتقيد في كافة مظاهر أنشطتها بقواعد قانونية تعلو عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها فى أشكالها المختلفة حينما تتصدى لتنظيم الحقوق والحريات لضمان كفالة ممارستها على الوجه الذى لا يضر بمصلحة المجتمع أو أطرافه المختلفة.

وبناءً على ذلك تولد لدى الباحث دافع ذاتي للتصدي لموقف المشرع المصري بالدراسة والتحليل، وبيان سمات وخصائص وشروط إصدار إذن العمل الذي اشترط القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٨م الحصول عليه قبل العمل لدى الهيئات الأجنبية، وكذا الإجراءات الأمنية المتبعة لتنظيم إصدار هذا الإذن، الذي خصصت لإصداره إدارة عامة مستقلة بوزارة الداخلية يتبعها من الناحية الفنية أكثر من ثلاثين فرعاً جغرافياً في المحافظات المختلفة، مع بيان مدى ملاءمة هذه الإجراءات الأمنية مع حقوق المواطنين في العمل والتنقل والمساواة، وتوضيح أهمية الرقابة القضائية على مشروعية وملاءمة قرار وزير الداخلية برفض منح الإذن أو سحبه لضمان عدم تعسف جهة الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية التي خولها إياها المشرع.

وتهدف الدراسه إلى:

ولما كان لكل بحث هدف يسعى إلى تحقيقه، فإن الدراسة الحالية تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف هي:

١- توضيح مفهوم إذن العمل وتحديد الشروط والإجراءات اللازمة لاستخراجه.

٢- دراسة مدى ملاءمة النصوص القانونية المنظمة لإذن العمل مع حق الأشخاص في العمل والتنقل.

٣- بيان الأبعاد الأمنية لإذن العمل، وأهمية الدور الأمني الذي تقوم به الإدارة العامة لتصاريح العمل في الحفاظ على أمن الوطن والمواطنين، من خلال إجراءات إصدار الإذن، وكذا مساهمتها في رسم سياسة التنمية الاقتصادية للدولة وحماية الأمن القومى.

٤- تحليل القواعد القانونية التي جاء بها **القانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٩٦**م والآثار الأمنية المترتبة عليها من خلال استعراض القضايا والأحكام الخاصة بالهيئات الأجنبية العاملة في مصر.

٥- الوقوف على الثغرات القانونية والإجرائية التي تخللت النصوص القانونية المنظمة لإصدار إذن العمل، لمحاولة سد هذه الثغرات من خلال التعديلات التشريعية اللازمة وتطبيق المفاهيم والمبادئ القانونية والموضوعية والإجرائية الصحيحة.

٦- بيان دور الوزارات المدنية والأجهزة الأمنية المعاونة للإدارة العامة لتصاريح العمل في الرقابة على القوى العاملة المصرية وحمايتها.