Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14- Issue 1- June 2024 المجلد ١٤- العدد ١ – حزيران ٢٠٢٤

The administration's authority to interpret the legal rule

[1] Dr. Aladdin Muhammad Hamdan
[1] Kirkuk University/College of Law and Political Science/Department of Law

Abstract:

The principle of the legal text is that its meaning should be clear and does not require interpretation, because the legislator made clear what he meant and specified what he wanted, and the interpreter was spared the trouble of diligence in clarifying it.

However, as an exception to this principle, some legal texts occur that contain some ambiguity or are possible with more than one meaning, which imposes a preference. One of the meanings, and this is what is meant by interpretation, given that the interpreter clarifies what is obscured from the words of the legal rule. The importance of this research appears in that the main work that the employee performs when applying the legal rule is the interpretation of that rule. This is because the legislative texts are a group of written phrases intended to express the legislative will, and these phrases may have ambiguity due to the large number of amendments to the legislative texts, the large number of laws, and the multiplicity of errors facing employees. The administration must have the authority to interpret the legal texts for the employees it is responsible for, and from here emerges the basic problem of the subject of our research. It includes some questions surrounding the interpretation of the legal rule.

1: Email: dr.alaaldeenh@yahoo.com
2: Email:

DOI 10.37651/aujlps.2024.146691.1182

Submitted: 24/3/2024
Accepted: 10/4/2024
Published: 1/06/2024

Keywords:
Administration
Law
legal rule.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

صلاحية الادارة في تفسير القاعدة القانونية الغامضة

أ.م.د.علاء الدين محمد حمدان [١]
[١] جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية

الملخص:

ان الأصل في النص القانوني أن يكون واضح الدلالة لا يحتاج تفسيرا لأن المشرع وضح ما قصده وعين ما أراده وكفى المفسر عناء الاجتهاد في تبيينه، إلا أنه واستثناء لهذا الأصل، ترد بعض النصوص القانونية متضمنة بعضا من الغموض أو محتملة أكثر من معنى ، مما يفرض ترجيح أحد المعاني ، وهذا هو المراد من التفسير على اعتبار أن المفسر يوضح ما غمض من ألفاظ القاعدة القانونية ، تظهر اهمية هذا البحث في أن العمل الرئيسي الذي يقوم به الموظف عند تطبيق القاعدة القانونية هو تفسير تلك القاعدة. ذلك ان نصوص التشريع هي مجموعة من عبارات مكتوبة يقصد بها التعبير عن الارادة التشريعية ، وقد يكون بهذه العبارات غموض لكثرة التعديلات على النصوص التشريعية وكثرة القوانين وتعدد الاخطاء التي تواجه الموظفين لابد للإدارة سلطة في تفسير النصوص القانونية للموظفين المسؤولة عنهم ومن هنا تنبثق المشكلة الاساسية لموضوع بحثنا ويتخللها بعض التساؤلات التي تدور حول موضع تفسير القاعدة القانونية.

الكلمات المفتاحية:

الادارة ، القانون ، القاعدة القانونية.

المقدمة

ان الأصل في النص القانوني أن يكون واضح الدلالة لا يحتاج تفسيرا لأن المشرع وضح ما قصده وعين ما أراده وكفى المفسر عناء الاجتهاد في تبيينه، إلا أنه واستثناء لهذا الأصل، ترد بعض النصوص القانونية متضمنة بعضا من الغموض أو محتملة أكثر من معنى ، مما يفرض ترجيح أحد المعاني، وهذا هو المراد من التفسير على اعتبار أن المفسر يوضح ما غمض من ألفاظ القاعدة القانونية ، ويكمل ما ورد مجملا في نصها ، ويعمل على إزالة أوجه التناقض بين أحكامها ، فيجب أن يكون ملما بالعلوم القانونية وبقواعد المنطق واللغة ومناهج الاستنباط . وكما اشرنا اعلاه قد يكتنف النصوص القانونية غموض تسعى الإدارة إلى تفسيره للأفراد والموظفين من خلال صلاحيتها في التفسير الإداري.

أولاً:اهمية البحث

تظهر اهمية هذا البحث في أن العمل الرئيسي الذي يقوم به الموظف عند تطبيق القاعدة القانونية هو تفسير تلك القاعدة. ذلك ان نصوص التشريع هي مجموعة من عبارات مكتوبة يقصد بها التعبير عن الارادة التشريعية ، وقد يكون بهذه العبارات غموض ، وعندئذ يتعين ازالته حتى يمكن التعرف على الارادة التشريعية من خلال عبارات النص. ففهم التشريع لا يقتصر على ادراك المعنى الظاهر القريب الذى يخلص من الفاظه ، بل يقضي كذلك تحري القصد التشريعي والنزول من ظاهر النصوص الى مكنوناتها للتعرف على فحواها الحقيقي ، فواجب المفسر هو كشف الغموض الحقيقي للقاعدة القانونية ، محاولا الوصول الى روح التشريع ليقف على شتى العناصر التي يتألف منها القصد التشريعي.

ثانياً: مشكلة البحث

لكثرة التعديلات على النصوص التشريعية وكثرة القوانين وتعدد الاخطاء التي تواجه الموظفين لابد للإدارة سلطة في تفسير النصوص القانونية للموظفين المسؤولة عنهم ومن هنا تنبثق المشكلة الاساسية لموضوع بحثنا ويتخللها بعض التساؤلات التي تدور حول موضع تفسير القاعدة القانونية ومنها ما هي صلاحية الادارة في تفسير القواعد القانونية؟ وما هي ضوابط تلك الصلاحية في نطاق التفسير الاداري ؟ وما هي مصادر التفسير؟

ثالثاً: منهجية البحث

تم اتباع المنهج الوصفي في بحثنا من اجل التطرق الى الكثير من المفاهيم الخاصة بالتفسير ،وتظهر منهجية البحث ايضاً من خلال استخدام المنهج التحليلي من خلال ايراد بعض النصوص القانونية والانظمة الخاصة بقواعد التفسير وتحليل الاراء القانونية بصددها ، اضافة الى اتباع المنهج التطبيقي من خلال ايراد العديد من الاحكام القضائية الصادرة عن محاكم القضاء الاداري بمختلف انواعها.

رابعاً: هيكلية البحث

تقتضي منا دراسة البحث تقسيمه الى مبحثين، خصصنا المبحث الاول لبيان ماهية صلاحية الادارة في التفسير الاداري، وتم تقسيمه الى مطلبين، نبحث في المطلب الاول مفهوم صلاحية الادارة في التفسير الاداري ، اما في المطلب الثاني فسنبحث ضوابط صلاحية الادارة في التفسير الاداري ، اما المبحث الثاني فقد تم تخصصيه لبيان تفسير القاعدة القانونية وتم تقسيمه الى مطلبين ، نبحث في المطلب الاول مصادر تفسير القاعدة القانونية، اما المطلب الثاني فنبحث فيه سلطة الادارة في تفسير القاعدة القانونية تجاه موظفيها، ونختتم البحث بخاتمة تتضمن اهم الاستنتاجات والتوصيات التي نراها على قدر من الاهمية.

I. المبحث الاول

ماهية صلاحية الادارة في التفسير الاداري

النص القانوني لابد ان يكون واضح الدلالة على المراد منه، ولا يحتمل الدلالة على غيره ولا يحتاج إلى اجتهاد معين في تفسيره لبيان المراد منه، كون المشرع وضح ما قصده وعيّن ما أراده واختصر العناء على المفسر للاجتهاد في بيان المقصود منه.

إلا أنهُ وبصورة استثنائية للأصل في بعض الاحيان ترد بعض النصوص القانونية غامضة ولكي تيم تطبيقها تحتاج الى إزالة هذا الغموض، ويمكن ان تحتمل أكثر من معنى، مما يستوجب ترجيح أحد المعاني على الآخر وتعيين المراد منه ، وهذا هو أساس التفسير.

اذ يقوم المفسر بتوضيح الغامض من ألفاظ القاعدة القانونية[٢١]، ويزيل أوجه التناقض بين أحكامها، وهو بذلك يقوم باستنباط المعنى وبالتالي يجب أن يكون ملماً بالمعرفة القانونية وقواعد المنطق حتى يتمكن من القيام بهذه المهمة والتفسير يعني تحديد المضمون الحقيقي للقاعدة القانونية، وذلك بالكشف عن مختلف التطبيقات التي تنسحب عليها أحكامها، وإيضاح

ما غمض من هذه الأحكام والتعارض بينها وبين غيرها، وهو لا يرد إلا على التشريع المكتوب حيث تعد الكتابة شرطاً لقيامه ، وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول نبحث فيه مفهوم صلاحية الادارة في التفسير الاداري بينما نخصص المطلب الثاني لبيان ضوابط صلاحية الادارة في التفسير.

I.أ. المطلب الاول

مفهوم صلاحية الادارة في التفسير الاداري

التفسير هو بيان المراد من النص بياناً صادراً من المشرع نفسه، بحيث يكون هذا التفسير قاطعاً للاحتمال والتأويل [1] وقد ساد اعتقاد خاطئ يشير الى أن التفسير والاجتهاد في فهم المقصود من الأحكام القانونية هو من عمل القضاء حصراً ، في حين ان التفسير والاجتهاد الإداري تقوم به الهيئات الإدارية الاستشارية والتي تعرف عادة باسم مجلس شورى الدولة في اغلب الدول.

يضاف الى ذلك تفسيرات واجتهادات افراد الإدارة حيث يواجهون يومياً الآلاف من الحالات والوقائع التي تستدعي تطبيق القانون وتفسيره، وهم يمارسون صلاحياتهم القانونية في النظر في حاجات وطلبات المواطنين والموظفين.

وتجدر الاشارة ايضا الى تفسيرات لجان التحقيق الإداري عندما يوكل إليها مهمة التحقيق في المخالفات الإدارية، وبيان مدى توفر العنصر الجزائي فيها من عدمه، وإذا كان التفسير الإداري يعتبر بمثابة رأي شخصي غير ملزم للقضاء ويقتصر إلزامه على من وجه

(١) محمد الشقار، "مفهوم التفسير وأنواعه"، (رسالة ماجستير، جامعة عبد المالك السعدي ، طنجة، ٢٠١٢)، ص٢.

(٢) ينظر: للمزيد من التفاصيل حول هذا المعنى – د. فوزي حسين سلمان ، "الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق واشكالاته (دراسة مقارنة)"، *بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية* ،مج٤،ع ١٥، (٢٠١٥): ص٢٧١.

إليهم سواء كانوا من افراد الإدارة أو من المواطنين المتعاقدين مع الإدارة، فإن أهميته تبدو في أنه يمثل حاجة يومية ملحة أكثر من الحاجة إلى التفسير والاجتهاد القضائي.

كون القضاء لا ينظر في تفسير وتطبيق القانون إلا بناءً على دعوى ، والدعوى ليست أمراً لازماً وحتمياً في كل الأحوال، وهو يأتي بعد تحقق الخطأ أو اللامشروعية، في حين أن معرفة القانون وتطبيقه تستدعي معرفة القانون وتفسيره، قبل الوقوع في الخطأ أو اللامشروعية، أي قبل رفع الدعوى، ولو كان من المفروض أن يكون التفسير القضائي أمرا منفردا فأن النشاطات القانونية الإدارية والفردية داخل الدولة تعد بالملايين في اليوم الواحد، ولا يتمكن أي قضاء في النظر فيها فيما لو عرضت عليه[١]، وهذا ما يعطي المجال إلى الحاجة لوجود التفسير الإداري.

وفي بعض الاحيان لا يجد موظف الإدارة في نصوص القانون المكتوب قاعدة يمكن تطبيقها بصدد نزاع أو واقعة أثيرت أمامه، وتسمى هذه الظاهرة نقصاً في التشريع لا نقصاً في القانون، لأن القانون بمصادره المتعددة لا يتصور النقص فيه لدى معظم شراح القانون [٢].

في حين يعتبر النقص في التشريع ظاهرة قانونية تاريخية لازمت ظهور التشريع، ويرجع فقهاء القانون أسباب النقص في التشريع إلى أسباب فنية عمدية تتصل بقدرة الإدارة الشارعة على التنظيم الفني حينما يتسع نطاق الروابط الاجتماعية وتصبح تفاصيلها دقيقة لدرجة تجعل الشارع يتحاشى المساس بهذه التفاصيل ويترك أمر تفسيرها للاجتهاد، وإلى أسباب عملية تتصل بما يتوفر للإدارة من قدرة على التمعن بالحقائق التي تمس الحاضر والاحتمالات التي تمس المستقبل[٣].

وهذا الامر اعطى الصلاحية للإدارة في تفسير القاعدة القانونية عندما يكتنفها الغموض، والامتناع عن إعطاء تفسير القانون هو امتناع عن أداء الواجب في حقيقته ومعناه.

(١) سليمان مرقس، *الوافي في شرح القانون المدني* ،الجزء الاول، (القاهرة: دار الكتب القانونية، ١٩٨٧)، ص ٢٦٠.
(٢) سليمان مرقس، المصدر السابق، ص ٢٦١.
(٣) حسن بغدادي، "النقص في أحكام التشريع"، *مجلة القضاء، بغداد*، العدد ٤ ، (١٩٤٥): ص ٣٩٩.

فإذا صعب تفسير نص قانوني على موظف الادارة وجب عليه أن يلجأ للدائرة القانونية في دائرته، كما تستطيع هذه الدائرة أن تلجأ إلى مجلس الدولة عندما يحصل لديها تردد أو خلاف في تفسير القانون، وهذا ما جاء بقانون مجلس الدولة العراقي بشأن إحدى اختصاصات المجلس (إبداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب إبداء الرأي بشأنها والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو للجهة طالبة الرأي)[١].

وقد انتشرت ظاهرة الإفتاء بعدم الجواز والتفسير الضيق للقوانين ، حيث ان موظفي الإدارة يخشون من معاقبتهم بسبب ترتب المسؤولية عليهم ، مما خلق حالة تردد في إعطاء تفسيرات إيجابية لصالح الافراد، وإن هذه المواقف السلبية قد تفرغ القوانين من محتواها الإنساني وتعطل الحقوق، مما ينعكس بالتالي على أداء نظام الدولة كاملاً. وبالتالي لابد من وجود صلاحية في التفسير الإداري تعطي رجل الإدارة الحق في تأويل القاعدة القانونية مع الاستناد إلى هدفها الرئيسي، حيث تعطي التشريعات رجل الإدارة سلطة اتباع وسائل تكميلية في حالة النقص التشريعي.

وهذه الوسائل قد تكون داخلية او خارجية فالوسائل الداخلية مستمدة من النظام القانوني السائد وتتمثل بمصادر القانون الأصلية والاحتياطية المستمدة من النظام القانوني السائد في الدولة كالعرف ومبادئ الشريعة الإسلامية.

والوسائل الخارجية تتمثل بمصادر القانون الرسمية أو الاحتياطية المستمدة من خارج النظام القانوني، وهي قواعد العدالة أو القانون الطبيعي، وفي نطاق وسائل التكميل الخارجية يجوز لرجل الإدارة أن يبحث عن الحل خارج النظام القانوني الذي وجد فيه النقص. وبهذه الوسيلة يستطيع موظف الإدارة الرجوع إلى قواعد العدالة وهذا ما هو مقرر في التشريع العراقي.

(١) انظر: المادة (٦)، الفقرة (٤)، من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥)، لسنة ١٩٧٩ المعدل. وكذلك قانون مجلس الدولة رقم ٧١، لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية ، العدد ٤٤٥٦، بتاريخ ٧-٨-٢٠١٧.

ويجوز لموظف الادارة ان يستمد الحكم من قواعد لم يسبق إعدادها، حيث أنه إذا كان يلجأ إلى قواعد العدالة أو القانون الطبيعي فإنه لا يلجأ إلى قواعد جامدة بل يلجأ إلى قواعد مرنة، وهو يرمي إلى الكشف عن المراكز القانونية الموضوعية لا كما ينظمها القانون لأن الفرض في هذه الحالة أنه لا يوجد تنظيم قانوني، فحيث لا توجد قاعدة قانونية مجردة يستلهم حاجات العدل بالنظر للحالة أو الواقعة الفردية المعروضة عليه فيستطيع أن يجتهد وينشئ القاعدة القانونية مع الأخذ بالاعتبار الظروف والملابسات التي تحيط بالحالة أو الواقعة المطروحة عليه[١].

مما يتضح لنا ان موظف الإدارة يمارس سلطة تقديرية لتحديد مضمون نشاطه على النحو الذي يراه أكثر ملائمة للغاية النهائية لهذا النشاط، فإذا فرغ من تحديد مضمون الواقعة أو الحالة المطلوب الفصل فيها وظروفها وملابساتها يعين عليه بعد ذلك أن يجد حكماً ملائماً لتلك الواقعة بالكشف عن المراكز القانونية التي تتضمنها.

وغالباً ما يكون الاجتهاد في التفسير الإداري من أعمال المجالس الإدارية الاستشارية مثل مجلس الدولة حيث تعتبر تفسيراته تفسيرات غير ملزمة للقضاء [٢].

وعندما لا يجد موظف الإدارة نص تشريعي يحكم واقعة معينة فإن الحل يكون بالرجوع إلى مصادر القانون الأخرى مثل مصادر القانون المدني، حيث أن كل قانون يستمد أحكامه العامة منه في حالة النقص التشريعي[٣].

وهناك عدة حالات تستدعي التفسير الإداري وتستدعي قيام الإدارة بمحاولة تفسير القاعدة القانونية لموظفيها أو للمواطنين، وهذه الحالات هي:

(١) سعيد عبد المهدي العجلوني، "قواعد تفسير النصوص وتطبيقاتها"، (أطروحة دكتوراه الجامعة الأردنية، الأردن ٢٠٠٥)، ص ٢٥.
(٢) فارس حامد عبد الكريم الإدارات العامة والتفسير الرجعي للقانون، الجزء الاول، مقال إلكتروني، شبكة النبأ المعلوماتية، https://annabaa.org/nbanews/69/227.htm
(٣) انظر: المادة (١)، الفقرة ٢ و ٣، من القانون المدني العراقي رقم ٤٠، لسنة ١٩٥١.

١- غموض النص: أي أن تكون عبارات النص غير واضحة بحيث يصبح المفهوم يحتمل أكثر من معنى،

وفي هذه الحالة وظيفة الإدارة أن تختار المعنى الصحيح والأقرب على الحالة التي تعرض أمامها .

٢- عدم اكتمال النص أو سكوته: أي أن النص لا يوجد فيه قاعدة قانونية واضحة للتطبيق على الحالة المعروضة بشكل كامل، وقد تكون عباراته خالية من بعض الألفاظ والتي من غير الممكن أن يستقيم الحكم دون وجودها، ومن الممكن أن يكون هناك نقص كبير في القاعدة القانونية ولا تقتصر الثغرة على مجرد وجود فراغ فقط، وهنا لابد للإدارة أن تقوم بسد الفراغ.

٣- قدم النص وتجاوزه واقعياً: قد يكون النص قديم ولا ينطبق على الحالة الواقعية مما يجعله يستدعي التفسير.

٤- الخطأ المادي أو المعنوي: من الممكن أن يعتري النص تشويه في الصياغة مما يستدعي تصحيحه وتفسيره.

٥- تعارض النصوص: وتحدث هذه الحالة عندما يتعارض نصان ينطبقان على الحالة ذاتها وهنا يكون دور التفسير ترجيح إحدى النصوص.[١]

نخلص من كل ما تقدم ، الى ان التفسير الاداري ، هو مجموعة الاوامر والتعليمات التي تصدرها الادارة العامة المختصة الى موظفيها لتفسر لهم فيها احكام القانون وتبين لهم طرائق تطبيقها، فالإدارات التي تلتزم بتطبيق احكام القانون من خلال موظفيها ، قد ترى ضرورة في كثير من الاحيان بأن تفسر لموظفيها كيفية تطبيق القانون وذلك من خلال اوامر وتعليمات رسمية تصدرها، هذه الاوامر والتعليمات لا تتمتع بأية قوة إلزامية الا بالنسبة للموظف الموجهة اليه ، فهي لا تلزم المحاكم الا اذا صدر التفسير الاداري عن جهة رسمية

(١) محمد كمال خميس الحولي، *تفسير النصوص القانونية في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة في ضوء النظم القانونية وأحكام الشريعة الإسلامية)* ، (فلسطين: دار الشيماء للنشر، ٢٠١٧)، ص ٥٥.

فوضها المشرع بتفسير احد النصوص القانونية فيكون التفسير الصادر عن هذه الجهة بقوة التفسير التشريعي، وتلتزم المحاكم به.

I.ب. المطلب الثاني

ضوابط صلاحية الادارة في التفسير الاداري

لغرض تفسير النص التشريعي أو القانوني ، هناك ضوابط موضوعية وظيفية يجب توفرها في معرض قيام الإدارة ويقصد بالضوابط الوظيفية وجوب أن يأتي التنظيم التنفيذي المحال عليه، في الأساس متفقاً مع القانون، وهو ما يعرف بمبدأ التبعية الذي يرسم ملامح العلاقة بين القانون ونصوصه التطبيقية، كما لا يتعارض مع أي نص قانوني آخر يعلوه مرتبة ضمانا لمبدأ التدرج القانوني بين النص التنفيذي والقواعد القانونية التي تعلوه درجة.

وبموجب الضابط الموضوعي، يجب على النصوص التطبيقية المحال عليها ألا تعيق تنفيذ القانون أو النص الذي صدرت تطبيقا لأحكامه. وإن القول بتبعية التنظيم التنفيذي للقانون، ودونه منه درجة يستلزم عدم مخالفته له باعتباره يستمد قوته ووجوده وأساس صحته منه، وإن خالفه يصبح باطلا وغير شرعي، لأن في ذلك إعاقة لتنفيذ القانون. وقد تتخذ المخالفة بالتعديل شكلين: فتكون إما بتعديل القانون بطريق الإلغاء، أو تعديل القانون بالإضافة.[١]

اولا: مخالفة تعديل القانون بطريق الإلغاء

يُقصد بالتعديل عن طريق الإلغاء، أن يقوم التنظيم التنفيذي بحذف حكم من أحكام النص التشريعي الذي صدر تطبيقا له، وهو ما لا يجوز مطلقا وذلك لسببين، الأول مخالفته لمنطق التبعية بين القانون والتنظيم، وخروجه عن مبدأ التدرج القانوني ومتطلباته؛ أما الثاني فيكمن في خروجه على غاية السلطة التنظيمية التنفيذية التي منحها المؤسس الدستوري للسلطة المنوط بها ممارستها، حتى لا تبقى دائما في الإطار العام للنص التشريعي، فلا تخرج

(١) رأفت فودة، *مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها*، (مصر: دار النهضة العربية، ١٩٩٤)، ص ١٠٥.

عنه ولا تخالفه، وبالتالي من المفروض أن لا تتجاوز وضع التفاصيل مع إلغاء أو حذف لأحد أحكام النص كمبدأ عام. [١]

ثانيا: مخالفة تعديل القانون بطريق الإضافة

اختلف اصحاب هذا الرأي حول مدى جواز أن يضيف التنظيم التنفيذي أحكاما جديدة للقانون، لتجاوز القصور الذي قد يتضمنه النص التشريعي باختلاف نظرتهم لدرجة تبعية التنظيم للقانون.

ويمكن تقسيم وجهات النظر إلى عدة اتجاهات : الاتجاه الرافض تماما للإضافة اللائحية، والرأي المؤيد للإضافة، ولكل منهم حججه التي يستند اليها[٢].

فبالنسبة للحجج التي يأخذ بها الاتجاه الرافض تماما للإضافة اللائحية، نجدها تستند على مفهوم التنفيذ باعتباره الوظيفة الأساسية للائحة التنفيذية، الذي يعطونه مفهوما ضيقا يرفض الخروج عن الإطار العام للنص التشريعي الذي جاء تطبيقا له.

كما أن القول بإمكانية السماح بأن يضيف التنظيم التنفيذي أحكاما جديدة يعني بشكل أو بآخر اغتصاب سلطة المشرع، لأن الإضافة في حد ذاتها هي قانون، وأخيراً فإن هذه الإضافة اللائحية تتعارض ومبدأ التدرج الهرمي للنصوص القانونية، من حيث عدم جواز مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة التي تعلوها درجة.

ولما كانت الإضافة اللائحية بمثابة تعديل فإنها تكون غير جائزة، على اعتبار أن القانون لا يعدل إلا عن طريق التشريع احتراما لقاعدة توازي الأشكال.

(١) نواف طلال فهيد العازمي، "ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري"، (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٢)، ص ٥٦.

(٢) وهنا تجدر الاشارة الى ان هناك تميز بين الصلاحية وعدم الصلاحية ورد القاضي او المحكمة وجهة التفسير – ينظر للمزيد من التفاصيل: دكتور احمد خورشيد حميدي و م.م. فواز خلف ظاهر ، "ضمانات استقلال القضاء الاداري في العراق (دراسة مقارنة)"، *بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق* ، مج ٨، ع، ٢٩، (٢٠١٦): ص٨.

بينما يستند الرأي المؤيد للإضافة، على المفهوم الواسع للتنفيذ، إذ لا يتوقف عند معناه الحرفي، وإنما يجوز لديهم الإتيان بكل الأحكام الضرورية لتطبيق القانون، حتى لو كانت جديدة ولم يرد ذكرها في القانون[١].

ويؤيد الباحث الرأي الاخير، ذلك ان خضوع الادارة لأحكام القانون لا يعني خضوع اعضاء السلطة الادارية عضوياً للسلطة التشريعية، حيث ان هذا الخضوع يقتصر على الجانب الوظيفي فقط، من دون ان يؤدي الى خضوع موظفي الادارة خضوعاً رئاسياً لإعضاء السلطة التشريعية، هذا من جانب، ومن جانب آخر فان الادارة تلتزم بعدم مخالفة القوانين التي تخاطبها او التي تتفق مع طبيعة الوظيفة الادارية ، وبالتالي فان الاضافة اللائحية هي تجسيد وتسهيل لتطبيق القوانين، وبالتالي تحقيق مهمة الادارة المتمثلة بتحقيق الصالح العام واشباع الحاجات العامة للأفراد.

II. المبحث الثاني

تفسير القاعدة القانونية

يراد بمعنى التفسير القانوني هو ان القاعدة القانونية المراد تفسيرها يكتنفها الغموض ولهذا يسعى المفسر الى توضيحها وبيان القاعدة القانونية وتحديد المعنى الذي تتضمنه القاعدة وتبيين نطاقها حتى يمكن مطابقتها على الظروف الواقعية التي يثار بصددها تطبيق هذه القاعدة.

وبمعنى آخر يقصد به توضيح ما غمض من ألفاظ النصوص القانونية وتقويم عيوبها واستكمال ما نقص من أحكام القانون والتوفيق بين أجزائه المتعارضة وتكييفه على نحو يواكب متطلبات المجتمع وروح العصر وبالتالي يمكن أن يشمل التفسير معاني متعددة. فالتفسير عملية ذهنية تهدف إلى استخراج النص أو المضمون الحقيقي لقاعدة معينة والتفسير

(١) أحمد حافظ نجم ، *القانون الإداري*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ج ٢، ١٩٨١)، ص ٦.

يعني وجود اصطلاح مطلوب اكتشاف واستخراج المحتوى الذي يتضمن التفسير يقتضي وجود سلطة عامة تضطلع عليه.

والفهم القانوني للنص الغامض يتطلب نظرة سليمة لإدراك العلاقة والحفاظ على توازنها للوصول إلى الهدف المطلوب من وراء النص القانوني وتحديد المضمون الحقيقي للقاعدة القانونية وبيان نطاقها وتوضيح الغموض الذي قد يحصل فيه اللبس[١].

وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول نبحث فيه مصادر تفسير القاعدة القانونية بينما نخصص المطلب الثاني سلطة الادارة في تفسير القاعدة القانونية تجاه موظفيها.

II.أ. المطلب الاول

مصادر تفسير القاعدة القانونية

تتعدد مصادر القانون الإداري التي يتم اللجوء لها في عملية تفسير النصوص القانونية والتشريعية وبالرجوع لأحكام القانون الإداري هناك أكثر من مصدر:

اولا: النصوص التشريعية: [٢]

إن نصوص القانون الإداري غير مقننة في قانون واحد، حيث تتوزع بين عدة قوانين كالدستور والتشريعات المختلفة والأنظمة والتعليمات التي تصدر من السلطة الإدارية.

١- الدستور : يتضمن الدستور قواعد عامة للتنظيم الإداري، مثل طبيعة نظام الحكم، وفيما إذا كان نظاماً رئاسيا أو برلمانيا، وتوزيع الاختصاص بين السلطات المختلفة، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وطبيعة النظام الإداري، وفيما اذا كانت إدارة مركزية إدارية أم لا مركزية إدارية أم نظام اتحادي (فيدرالي). وطريقة انتخاب أو تعيين

(١) محمد عبد الكريم يوسف، "التفسير القانوني للنصوص، مقال إلكتروني"، سوريا، ٢٠١٩ ، الرابط على الإنترنت: ٤٤٦٥٧=
https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid
(٢) مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد التاسع، بيروت، ١٩٩٥، ص ١٦٨.

المناصب العليا في الدولة، وطريقة استثمار الموارد الطبيعية وقواعد ميزانية الدولة وضوابط استخدام المال العام وحرمته، والقواعد العامة في نزع الملكية والقواعد العامة في التجريم والعقاب، والحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وتعتبر هذه النصوص مصدراً من مصادر القانون الإداري تلتزم الإدارات العامة بها وهي تمارس نشاطاتها المختلفة. [١]

٢- **التشريع:** تشكل التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية مصدرا غزيراً من مصادر القانون الإداري، حيث تتناول العديد من التشريعات تنظيم نشاطات الإدارة العامة وقواعد خدمة العاملين فيها، وقواعد علاقة الإدارة بالمواطنين، ومن أمثلتها قانون السلطة التنفيذية، وقانون الخدمة المدنية وقانون الملاك وقانون انضباط موظفي الدولة وقانون التقاعد وقوانين تنظيم الوزارات، وقوانين النقابات المهنية وقانون السلامة الوطنية وقوانين الجنسية والإقامة وجوازات السفر وقانون المرور وقانون الأحزاب وقانون الجمعيات والقوانين التي تتعلق بتنظيم الحريات والمظاهرات والإعلام والصحافة الى غير من قوانين إدارية. [٢]

فضلا عن النصوص المتفرقة في القوانين الأخرى التي لا تعتبر قوانين إدارية بحسب الأصل، كالنصوص الواردة في القانون المدني المتعلقة بالأشخاص المعنوية العامة والأموال العامة وعقد التزام المرافق العامة والمسؤولية الإدارية التي أخضعها لنفس قواعد المسؤولية المدنية للأفراد.

٣- **القرارات التنظيمية التشريع الفرعي:** في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فان سلطة وضع التشريع الفرعي (الأنظمة ، التعليمات ، النظام الداخلي) تقع على عاتق السلطة التنفيذية، بما لها من اختصاص أصيل مخول لها بموجب الدستور ابتغاء تنفيذ التشريع العادي أو تنظيم المرافق العامة ومن قبيل التشريع الفرعي ما يعرف في مصر باللائحة سواء كانت تنفيذية أو تنظيمية أو لائحة ضبط.

(١) مجلة القضاء الإداري اللبناني، المصدر نفسه ، ص ٢٢٧.

(٢) عبد الرزاق السنهوري، *أصول القانون*، (مصر: دار الفكر العربي، ١٩٥٢)، ص١١١.

والتشريع الفرعي هو أدنى أنواع التشريع مرتبة ، ويشترط في التشريع الفرعي أن يكون متوافقا مع الدستور والقانون من حيث الشكل والموضوع، حيث نصت الفقرة (ثالثا) من المادة (٨٠) من الدستور على(انه يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ثالثا : إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين) [١].

وتتخذ القرارات التنظيمية صوراً عديدة وتتناول تنظيم المرافق العامة وتنظيم علاقة الهيئات الإدارية بالأفراد وتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة وغير ذلك من مسائل، فضلا عن القوانين كثيرا ما تنص على تخويل الوزراء المعنيين بتطبيقها إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذها، وهذه التعليمات هي الأخرى إنما هي قرارات إدارية تنظيمية ومن ثم تشكل كالقرارات السابقة مصدرا للقانون الإداري.

ثانيا ـ العرف الإداري :

العرف قانون اجتماعي تلقائي، يتكون من تلقاء نفسه في حياة الناس بناءً على قوة العادة وتحت ضغط حاجات الأفراد.

ولكي يصبح العرف مصدراً من مصادر القانون، لابد أن تتوفر فيه عدة شروط وهي أن يكون عاماً وان يكون قد استقر فترة من الزمن، وان يكون ثابتاً وان يكون ملزماً وان لا يكون مخالفاً للنظام العام والآداب.

وهذه الشروط يمكن ردها الى عنصرين الأول هو عنصر العادة ويتكون من صفات العموم والقدم والثبات، وعنصر معنوي هو الإلزام.

والعرف بهذا المعنى قاعدة قانونية يستوجب توقيع جزاء مادي على مخالفته، ويمكن تعريف العرف الإداري بانه مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على اتباعها فيما يتعلق

(١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢ بتاريخ ٢٨-١٢-٢٠٠٥.

بمجال معين من نشاطها بحيث تصبح هذه القواعد بمثابة القواعد القانونية من حيث التزامها[١].

كما يمكن تعريفه، هو ما يجري عليه العمل من جانب الادارة في شأن من شؤونها على نحو معين وبشكل مضطرد بحيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الاتباع ما لم تلغى او تعدل بقاعدة اخرى مماثلة.

فالعرف بالمعنى السابق يؤدي الى خلق قواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجريد ومن ثم فهي ملزمة لجهة الادارة لأنها اصبحت مصدراً من مصادر المشروعية وتعد مخالفتها لمخالفة لمبدأ المشروعية مما يؤدي الى الحكم ببطلان القرار او الاجراء الذي اصدرته جهة الادارة ، ولكي يحمل سلوك الادارة صفة العرف فانه يجب ان يكون العمل او النظام الذي اتبعته الادارة عاماً ويجري تطبيقه بصفة دائمة وبصورة منتظمة ، فاذا كان العمل به بصورة متقطعة فلا يكفي لإنشاء عرف ملزم للإدارة.

لكن الجدير بالذكر ان التزام الادارة باحترام القواعد العرفية التي تضعها لا يعني ابدية هذه القواعد ، بل ان الادارة تملك تعديلها او العدول عنها كلما تطلبت دواعي التطور او اقتضت مصلحة العمل ذلك.

فاذا خالفت الادارة عرفاً سائداً، وكان ذلك بقصد العدول عن العرف المذكور وانشاء قاعدة جديدة تثبت افضليتها فلا يعد القرار او الاجراء الذي اتخذ في هذه الحالة بالمخالفة للعرف القديم باطلاً، وكل ما يشترط هو ثبوت قصد الادارة في العدول نهائياً وبصفة مطلقة عن العرف القديم[٢].

ثالثا- أحكام القضاء

(١) د. ماجد راغب الحلو، *القضاء الاداري*، (الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦)، ص٣٥.

(٢) د. محمود محمد حافظ ، *القضاء الاداري* ، ط٥ ، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢).

تعتبر أحكام القضاء مصدراً تفسيراً بالنسبة للأحكام التي يصدرها القضاء العادي، إلا أن ذلك لا يصدق تماماً على الأحكام التي تصدر عن القضاء الإداري، ذلك أن القانون الإداري يتصف بانه قانون حديث غير مقنن.

وقد لا يجد القاضي الإداري في هذه التشريعات النص الذي ينطبق على النزاع المعروض عليه، وعندها يتولى بنفسه استنباط الحكم القانوني الواجب التطبيق على النزاع المعروض عليه دون أن يكون ملزماً بالمبادئ القانونية المدنية إذا كانت لا تناسب العمل الإداري.

ذلك انه ملزم قانونا بإيجاد الحل المناسب للنزاع المعروض عليه والا عُد منكراً للعدالة، وفي مثل هذه الأحوال يلجأ القاضي الإداري الى استخلاص الأحكام من المبادئ العامة التي تحكم النظام القانوني في الدولة والمبادئ التي أوردتها النصوص القانونية في فروع القانون الأخرى ما دامت ملائمة للعمل الإداري أو يجري عليها تعديلاً بما يجعلها ملائمة للروابط الإدارية.

فاذا لم يجد في كل ذلك حلاً مناسباً للنزاع المعروض عليه وجب عليه أن يستوحي الحلول من قواعد القانون الطبيعي وقواعد العدالة وكذلك اراء الفقهاء والتي تعد مصدراً خصباً من مصادر التفسير التي يلجأ اليها القاضي الاداري، وهكذا قامت النظرية العامة في القانون الإداري على القواعد التي استنبطها القضاء الإداري من خلال أحكامه.[١]

II.ب. المطلب الثاني

سلطة الادارة في تفسير القاعدة القانونية تجاه موظفيها

للإدارة سلطة في تفسير القوانين للموظفين المسؤولة عنهم في ظل تعدد الواجبات المفروضة على الموظف وتعدد الأخطاء المهنية والعقوبات التي تستلزمها، وتحديد هذه

(١) عمار عوابدي ، *منهاج البحث العلمي وتطبيقاتها في ميدان العلوم القانونية والادارية*، الطبعة الثانية ، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٢)، ص ٣٥.

الأخطاء إذا كانت جسيمة أو بسيطة، وإن هذا التفسير لا يطبق على غير الموظف الذي وجه له وبالتالي فهو غير ملزم إلا لهذا موظف.

ولا سيما ان الاخطاء المهنية وردت في اغلب التشريعات ، لذلك كانت السلطة التقديرية التفسيرية للإدارة أداة للموازنة بين النص القانوني وهذه السلطة، ويعرف جانب من الفقه سلطة الإدارة بأنها ذلك الجانب من الحرية الذي تتركه القوانين للإدارة لممارسة سلطتها التقديرية[١].

فتكون الإدارة في هذا الحالة حرة في اختيار تصرفها، حسب تقديرها الذاتي [٢]. وعرفها جانب اخر بأنها (السلطة التقديرية في حق إعمال الإدارة، وحرية الاختيار في ممارسة الاختصاص) [٣]، فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون فيكون لها سلطة تقديرية في هذا الشأن، وعندما يقيد حريتها في أمر من الأمور ، فلا تستطيع أن تتصرف فيه إلا على نحو معين، فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصاً مقيداً ، وسلطة الإدارة في التفسير في الأساس ليست مقيدة إلا بموجب نص قانوني ولها حرية التقدير التي تختلف ضيقاً واتساعاً بحسب الظروف والاعتبارات.

وقد منح و التشريع العراقي الموظف الإدارة جانباً من السلطة التقديرية لتفسير القوانين بشأن الأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظف العام ، وذلك لأنها أقرب إلى الموظف وأدرى بسلوكياته وتصرفاته حتى قبل اقترافه للخطأ المهني وتحريك الدعوى التأديبية. كما انه من الممكن أن تقوم الإدارة بتفسير النص فيما يخص غير العقوبات التأديبية، مثل تفسيرها لنص يخص مدة التقاعد، أي عندما يرد النص غامضاً بالمدة مثلاً فهنا تستطيع الإدارة من

(١) محمد الشقار، "مفهوم التفسير وأنواعه"، (رسالة ماجستير، جامعة عبد المالك السعدي ، طنجة، ٢٠١٢)، ص ١٩.

(٢) محمد عبد البساط لطفاوي، "دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية"، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، ٢٠١٦)، ص ١٥.

(٣) ماجد راغب الحلو، *القانون الإداري*، (الإسكندرية: دارا المطبوعات الجامعية ١٩٩٦)، ص ٦١٠.

خلال تكييفها للنص القانوني مع الواقع أن تقوم بالتفسير على وجه صحيح، ومن الممكن أن تخطأ أيضاً في بعض الحالات وهنا الأمر متروك للقضاء.

والجدير بالذكر أن الإدارة في معرض ممارستها للسلطة العامة في التفسير والتقدير لا تخضع لأي رقابة قضائية، إلا إذا دفع الطاعن بأن الإدارة قامت باستخدام سلطتها هذه لتحقيق غرض غير مشروع، أو لم يجعله المشرع ضمن اختصاصها.

وإذا تحقق ذلك تكون الإدارة قد خرجت عن حدود المجال المتروك لها، وهذا ما جاء بإحدى قرارات الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي (إن السلطة التقديرية ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف باستعمال السلطة) [١].

ومن الأمثلة على السلطة التقديرية للإدارة في تفسير القوانين تقديرها لنصوص قانون التقاعد بما يتناسب مع النص وهذا ما جاء بإحدى قرارات المحكمة الإدارية العليا حيث أقامت المدعية المميزة، الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين، مدعية فيها بأن المدعى عليه، (المميز عليه) إضافة لوظيفته أصدر الأمر رقم ١٤٨٢ في ٢٠٢٠/١/١٥ ، والمتضمن إحالتها على التقاعد قبل إتمامها السن القانوني للإحالة إلى التقاعد، لذا طلبت دعوة المدعى عليه، إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلغاء الأمر محل الطعن، ونتيجة المرافعة أصدرت محكمة قضاء الموظفين قرارها المؤرخ في ٢٠٢١/٢/٢٣ ، بإضبار رقم ٦٢٢ رد دعوى المدعية، ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور ، تصدى له تمييزاً لدعوى المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، بلائحته المؤرخة ٢٠٢١/٤/٤ ، طالباً نقضه للأسباب الواردة فيها.

وجاء بقرارها [٢] لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية في مجلس الدولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن المميزة، تطعن في الأمر الوزاري الصادر من المدعى عليه، القاضي بإحالتها إلى التقاعد، لبلوغها السن القانوني للإحالة إلى التقاعد واعتباراً من ٢٠١٩/١٢/٣١

(١) قرار مجلس شورى الدولة العراقي، انضباط / تمييز العدد ٢٤ ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٦٧.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، ٢٠٢١/٧/٢٨.

وتطلب إلغائه، فحكمت المحكمة برد الدعوى للأسباب التي استندت إليها والتي تتلخص، بأن الإحالة إلى التقاعد تكون بإدراك اليوم الأول من سن الستين من العمر، ووجدت المحكمة الإدارية العليا بأن المدعية من مواليد، ٢٤/٩/ ١٩٥٩ وبذلك تكمل الثالثة والستين من العمر بتاريخ ٢٠٢٢/٩/٢٤ ، عندما تكون سن الإحالة إلى التقاعد إكمال ٦٣ ، وذلك استناداً إلى المادة ١٠ الفقرة الأولى من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لعام ٢٠١٤، الذي يقضي بأن تتحتم إحالة الموظف إلى التقاعد بإكمال سن الثالثة والستين وهي السن القانونية للإحالة إلى التقاعد، قبل تعديل النص، وحيث أن النص المذكور أنفاً المعدل بموجب المادة ١ من القانون رقم ٢٦ لعام ٢٠١٩، قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد فأصبح السن القانوني للإحالة إلى التقاعد هو إكمال ٦٠ سنة من العمر، وعد هذا القانون نافذاً اعتباراً من ٢٠١٩/٩/٣١ وبذلك تكون المدعية قد أكلمت الستين من العمر بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢٤ ، وذلك بإضافة مقدار السن القانوني للتقاعد ٦٠ سنة على التولد ١٩٥٩/٩/٢٤ ، ومعنى إكمال الستين سنة في هذه الحالة، ليس إدراك اليوم الأول منها، كما ذهبت إليه المحكمة، إنما إكمال اليوم الأخير من الستين، ولا سند قانوني لتفسير المحكمة معنى إكمال السن القانوني للإحالة إلى التقاعد بإدراك اليوم الأول من سن الستين، لأن الإكمال يفيد الإتمام ، والمشرع حين ينص على إكمال السن فيعني انتهاء السنة، ولكن هذا لا يغير بالنتيجة لأن المدعية أكملت الستين وهو السن القانوني للإحالة إلى التقاعد، قبل نفاذ قانون التعديل، وتكون دعواها واجبة الرد لهذا السبب، وحيث أن المحكمة ردت الدعوى لغير هذا السبب، قرر تصديق الحكم من حيث النتيجة ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز، وصدر القرار بالاتفاق في (٢٠٢١/٧/٢٨).

ونرى من خلال النص بأن سلطة مجلس الوزراء في تفسير قانون التقاعد مقبولة حيث أنه من يخرج عن القاعدة الأساسية ولم يتخذ قراراً ليس له سند ثانوي إنما قام بتفسير النص تبعاً للنص الأساسي والتعديل الأول ومن خلال فهم روح النص طبق مادة الإحالة على

التقاعد على الموظفة وكان قراره صحيحاً، حيث تطبيق السلطة التقديرية هنا كان مرناً باشرت فيه الإدارة اختصاصاتها التقديرية بصورة واضحة وصحيحة [١].

الخاتمة

في ختام بحثنا الموسوم (صلاحية الادارة في تفسير القاعدة القانونية) توصل الباحث الى مجموعة من النتائج والتوصيات سنفردها كالاتي:

اولا: النتائج

١. إن النص القانوني في الأساس واضح الدلالة ولا يحتاج إلى تفسير، إلا انه يستثنى من ذلك بعض النصوص القانونية الغامضة والتي تحتاج لتطبيقها إزالة هذا الغموض وهنا تبرز الحاجة الماسة الى التفسير.
٢. إن التفسير الإداري هو التفسير الذي تتولاه الإدارة بوصفها السلطة التنفيذية، ويبرز هذا النوع من خلال تطبيق النصوص القانونية بمناسبة ممارسة الادارة لنشاطها الذي يهدف الى اشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام.
٣. ان القضاء الإداري في العراق هو السند الأساسي للإدارة والذي يدعم نشاطها ويدعم التفسير الاداري للقاعدة القانونية في حالة تأييد نشاط الادارة من خلال الاحكام التي يصدرها، وتحديداً في الحالات التي لا تتوفر لها الحلول في النصوص التشريعية، مع الاخذ بنظر الاعتبار ان الاحكام القضائية تؤلف قواعداً ومبادئاً جديدة تضاف الى مصادر المشروعية التي تلتزم بها الادارة في تصرفاتها.
٤. إن الأنظمة والتعليمات تتضمن قواعد تتصف بالإلزام باعتبارها عملاً قانونياً يعبر عن ارادة الادارة في احداث اثر قانوني او تعديل في المراكز القانونية وهي بذلك تؤدي دوراً هاماً في عملية اتخاذ القرار الإداري وبالتالي تعتبر سند لا يمكن الاستغناء عنه في التفسير الاداري.

(١) محمد أحمد السراج، *تفسير القوانين*، (دمشق: بدون دار نشر، ٢٠٢١)، ص ٩٩.

٥. إن صلاحية الإدارة في التفسير ليست مطلقة إنما هناك ضوابط لابد لها من التقيد بها، فمن جانب ينبغي على الادارة عدم مخالفة النصوص القانونية او الانظمة والتعليمات ، ومن جانب آخر ، يجب ان ينصب التفسير على الحالات لم تعالجها النصوص القانونية او ان هناك غموض او قصور في النصوص يؤدي الى اكثر من معنى او قصد بحيث لا يعتبر التفسير والحالة هذه مخالفة للنصوص القانونية والا يعد باطلاً، واخيراً، ينبغي على الادارة ان تلتزم بالتفسير الذي اتخذته وان لا تخالفه مع ما يستجد من الحالات المشابهة مستقبلاً.

ثانيا: التوصيات

١. نوصي المشرع العراقي بالعمل على صياغة النصوص القانونية بمستوى النضوج القانوني الذي يحدد ويوضح للإدارة المطلوب منها بالقدر المستطاع، والحد بذلك من التوسع في التفسير الاداري وكثرته، وكذلك الحد من الاجتهادات الشخصية للموظفين.

٢. يوصي الباحث بضرورة تفعيل الجهات الرقابية وما لها من صلاحيات قانونية في رقابة عملية التفسير الاداري للقاعدة القانونية.

٣. ضرورة تقييد الادارة في مجال التفسير الاداري، وتحديداً التفسير السلبي فيما يتعلق بتعطيل نصوص القانون ، لعدم التعطيل وللتسهيل على الموظفين والافراد معاً، خصوصاً وان وظيفة القانون خدمة الافراد وليس الاضرار بمصالحهم.

٤. نوصي المشرع العراقي تجنب تشريع نصوص غامضة تؤدي الى التأويل والتفسير مما يؤدي ذلك الى صعوبة واختلاف في تطبيق القاعدة القانونية الغامضة بين وزارة ووزارة اخرى او بين دائرة ودائرة اخرى في الوزارة الواحدة.

قائمة المصادر

اولاً: الكتب القانونية

١- أحمد حافظ نجم ، *القانون الإداري*، القاهرة: دار الفكر العربي، ج ٢، ١٩٨١.
٢- حسن بغدادي، *النقص في أحكام التشريع مجلة القضاء*، بغداد: العدد ٤ ، ١٩٤٥.
٣- رأفت فودة، *مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها*، مصر: دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
٤- سليمان مرقس، *الوافي في شرح القانون المدني* ،الجزء الاول، القاهرة: دار الكتب القانونية، ١٩٨٧.
٥- عبد الرزاق السنهوري *أصول القانون*، مصر: دار الفكر العربي، ١٩٥٢.
٦- عمار عوابدي، *منهاج البحث العلمي وتطبيقاتها في ميدان العلوم القانونية والادارية* ، الطبعة الثانية ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٢.
٧- ماجد راغب الحلو، *القانون الإداري*، الإسكندرية: دارا المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦.
٨- محمد أحمد السراج، *تفسير القوانين*، دمشق: بدون دار نشر، ٢٠٢١.
٩- محمد كمال خميس الحولي، *تفسير النصوص القانونية في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة في ضوء النظم القانونية وأحكام الشريعة الإسلامية)*، فلسطين: دار الشيماء للنشر، ٢٠١٧.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١-سعيد عبد المهدي العجلوني، "قواعد تفسير النصوص وتطبيقاتها"، أطروحة دكتوراه الجامعة الأردنية، الأردن ٢٠٠٥.
٢-محمد الشقار، "مفهوم التفسير وأنواعه"، رسالة ماجستير، جامعة عبد المالك السعدي ، طنجة، ٢٠١٢.
٣-محمد عبد البساط لطفاوي، "دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية"، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، ٢٠١٦.
٤-نواف طلال فهيد العازمي، "ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٢.

ثالثاً : البحوث القانونية

١- د. فوزي حسين سلمان ، "الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق واشكالاته (دراسة مقارنة)"، *بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية* ، مج٤ ، ع ١٥ ، (٢٠١٥) .

٢- د. احمد خورشيد حميدي و م.م. فواز خلف ظاهر، "ضمانات استقلال القضاء الاداري في العراق (دراسة مقارنة)"، *بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق* ، مج ٨، ع، ٢٩، (٢٠١٦).

رابعاً : الدوريات

١- مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد التاسع، بيروت، ١٩٩٥.

خامساً: التشريعات والقوانين والانظمة

١- القانون المدني العراقي رقم ٤٠، لسنة ١٩٥١.

٢- قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥)، لسنة ١٩٧٩ المعدل.

سادساً: القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، ٢٠٢١/٧/٢٨.

٢- قرار مجلس شورى الدولة العراقي ، انضباط / تمييز العدد ٢٤ ، ٢٠٠٦.

سابعاً : المواقع الالكترونية

١- محمد عبد الكريم يوسف، التفسير القانوني للنصـــــــــوص، مقال إلكتـــــــــــروني، ســـــــوريا، ٢٠١٩ ، الرابط على الإنـــــــترنت: https://www.ahewar.org/debat/show.art

٢- فارس حامد عبد الكريم الإدارات العامة والتفسير الرجعي للقانون، الجزء الاول، مقال إلكتروني، شبكة النبأ المعلوماتية، https://annabaa.org/nbanews/69/227.htm.