تفسير التشريعات الفرعية للإدارة في العراق

م.م. محمود عبد علي حميد الزبيدي
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

مقدمة

تشرع الأنظمة والتعليمات لكي تطبق، ويجب أن تفسر لمعرفة مرامي ومقاصد الادارة من صياغة لهذه النصوص التشريعية رجل الإدارة في دائرته والفقيه في بحوثه ودراسته والمحامي في القضايا التي يتوكل عنها ورجل القانون في عمله أيا كان، لابد له من أن يبذل جهداً مضنياً وشاقاً في تفسير النصوص التشريعية ليطبقها على الوقائع المادية التي تواجهه في مجال عمله وبالتالي فهي لا تخلو من صعوبات . لأن واضع هذه التشريعات مهما أوتى من حظ في ضبط لهذه النصوص وأحكامها لابد من أن يشوبها بعض النقص وشيء من القصور ومن ثم فلا يمكن مواكبة تطور الحياة المستجدة ولاسيما في الميادين الإدارية.

وتبدو أهمية هذه الدراسة في معالجتها موضوعاً مهماً شائكاً ومعقداً تتصل جذوره المتعددة والمتشعبة بالتطور الحاصل في الميادين الإدارية والاقتصادية للمجتمع الإنساني عبر مسيرة التطور الذي شهده القانون الإداري لاسيما في ميادين المرافق العامة وطرق أدارتها وذلك لان تفسير التشريعات الفرعية للإدارة سواء كانت (أنظمة، تعليمات) موضوع ذو أهمية ويمس حقوق وحريات الأفراد وكذلك دوائر الدولة في عملها وتطبيقها لهذه التشريعات فكل إدارة تذهب إلى تفسير التشريعات الفرعية التي تحكم عملها بشكل يختلف عن تفسير جهة أخرى حيث يواجهه الأفراد الذي تطبق بحقهم هذه التشريعات تفسيرات متغيرة من إدارة لأخرى لأن كل إدارة تفسر بما تراه مناسباً للظروف، ويبرز هذا بشكل واضح عندما تتسع الفجوة بين وضع القاعدة التنظيمية والوقائع المستجدة أو المعالجات الجديدة والتي لم تكن معروفة أو متوقعة من تشريع هذه القرارات، فتضطر الإدارة الى استمداد الحلول من تفسيرها لأنظمة والتعليمات بشكل يتلائم مع الوقائع والظروف المستجدة ليست بالأمر الهين، بل تثير مشكلة تتلخص بنظرنا في الابقاء على التوازن المطلوب بين تيارين متعارضين يؤثران في جوهر التشريعات الفرعية للإدارة هما:-

أولاً: التيار الداخلي : يرى التمسك بالتفسير الحرفي للنصوص التشريعية للإدارة لأنه يفرض الثبات والاستقرار والدقة لهذه النصوص شانها شأن النصوص القانونية.

ثانياً : التيار الخارجي : الذي يندفع بقوة نحو مجال التفسير المتطور والملائم للمستجدات في الحياة الإدارية ومتأثراً بالتطور الحاصل في المجالات الإدارية والاقتصادية والسياسية وباستمرار فتضطر الإدارة إلى احتوائه بأي شكل من الأشكال تحقيقاً للعدالة ومواكبة للتطور الحاصل في وسائل إدارة المرافق العامة.

وبما أن مدار هذا البحث يدور حول **تفسير التشريعات الفرعية للإدارة** فسوف نقسمه إلى :

المبحث الأول : ماهية التفسير الإداري وأهميته وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين **الأول:** اهمية التفسير الإداري والمطلب **الثاني** : تمييز التفسير الإداري عن غيره من التفسيرات الأخرى.

أما **المبحث الثاني** : طبيعة القرار الإداري التفسيري سوف نقسمه إلى مطلبين **الأول** طبيعة القرار التفسيري، أما المطلب **الثاني** : رقابة القضاء الاداري على القرار التفسيري.

المبحث الأول

ماهية التفسير الإداري وأهميته

تتسم القاعدة التنظيمية بالعمومية والتجريد وغالباً ما توجد صعوبات في تحديد نطاقها الدقيق والوقوف على معناها الحقيقي ويتم ذلك عن طريق التفسير، سواء كان هذا التفسير تشريعي أم إداري أم فقهي. ولقد اختلف الفقهاء في وضع تعريف دقيق للتفسير وأن هذا الاختلاف يعكس أهمية التفسير، ولتعريف التفسير يمكن القول أن هناك اتجاهان : **أولاً** : التفسير الواسع والمتطور للنصوص التشريعية : حيث يعرف التفسير **بأنه** الاستدلال وتحديد ما تتضمنه القاعدة التشريعية (الأنظمة، التعليمات) من أحكام وتحديد المعنى الذي تتضمنه تلك القاعدة، وتحديد نطاقها حتى يتم تطبيقها على الظروف الواقعية التي تثار بصدد هذه القاعدة[١].

فهذا الاتجاه يرى ان كل القواعد التشريعية – أياً كان مصدرها تحتاج إلى تفسير، فالتفسير هو الوقوف على معنى ما تتضمنه القاعدة تنظيمية من حكم وتحديد الحكم الواجب تطبيقه على ما يواجه الإدارة من وقائع لم تواجهها ولم توضع لها الحلول من قبل القاعدة التشريعية. وبالتالي يظهر للتفسير مفهومين :_

الأول : فني يتمثل في تطبيق القاعدة القانونية الى الوقائع المادية التي تواجه الإدارة في عملها اليومي.

الثاني : مفهوم **اجتماعي** يتمثل في أن التفسير يحقق العدالة من خلال تحقق التوازن بين المعطيات الفنية ومتطلبات التطور في الميادين الإدارية والاجتماعية والسياسية[٢]. ونحن نؤيد هذا الاتجاه لأن يوسع من نطاق التفسير حيث يمكن الإدارة من مواجهة التطور في الميادين الإدارية كافة.

الاتجاه الثاني : التفسير الضيق : يقتصر على القاعدة التشريعية المكتوبة أنظمة وتعليمات، ، فالتفسير حسب هذا الاتجاه هو "الاستدلال على ما تتضمنه القواعد التشريعية من المعاني وتحديد ما تتضمنه هذه القواعد حتى يمكن تطبيقها على الظروف الواقعية"[٣].

وقد يتنوع التفسير من حيث مصادره أو الجهة التي تقوم به على أربعة أنواع تفسير تشريعي، فقهي، وقضائي، وإداري.

ولذلك سوف نقتصر على نوع واحد من أنواع التفسير هو التفسير الإداري للتشريعات الفرعية للإدارة (أنظمة، تعليمات، أنظمة داخلية) .

فللإدارة دور مهم في إصدار تشريعات فرعية كالانظمة وتعليمات، لتسهيل تنفيذ بعض القوانين ولمعالجة بعض الميادين والمجالات بحكم اتصالها الواسع مع الأفراد فهي أقدر الهيئات على معرفة ما

---

[١] د. عادل الطبطبائي، الطلب الحكومي بتفسير المادة (٩٩) من الدستور والمواد المرتبطة بها وموقف المحكمة الدستورية منهُ، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد١، السنة ٣، ٢٠٠٦، ص١٧ .

[٢] رفاه طارق قاسم حرب، اختصاصّ القضاء الدستوري بالتفسير، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٨، ص١٩ و ٢٠.

[٣] د. توفيق حسن فرج، المدخل للعّلوم القانونية، المكتب المصري الحديث، ١٩٧٠، ١٩٧١، ص٢٠٩ .

يمكن وضعه من قواعد تفصيلية وتنظيمية والتي ليس بوسع السلطة التشريعية (مجلس النواب) ان تحصيها، وقد يقتضي لسلامة التنظيم القانوني للدولة أن تتحقق للقوانين القدر الكافي من الثبات والاستقرار، فأن ذلك يتطلب أن تمنع السلطة التنفيذية مهمة مواجهة المتغيرات والمستجدات التي تواجه حياة المجتمع ولاسيما في ميدان المرافق العامة لأنها تستجيب بسرعة المتغيرات الحاصلة بأساليب ادارتها، من خلال القواعد التي تصدرها والتي تتسم بالمرونة وبالسرعة والسهولة بالاجراءات، دون حاجة إلى تغيير القوانين ذاتها أو تعديلها( ). وبالتالي فأن التشريعات الفرعية للإدارة قد يلحقها غموض او خطأ في الصياغة فبعد ذلك تعمل الإدارة على تفسير هذه القرارات بشكل مرن لأن الإدارة هي صاحبة الاختصاص لإزالة النقص والغموض فان الكثيرون يعتقدون بأن للقضاء وحده حق التفسيردون الإدارة وهذا الاعتقاد هو من التطبيقات الخاطئة للتفسيرحسب راينا لان الادارة تمتلك سلطة تفسير قراراتها الغامضة بقرارات توضيحية لاحقة. لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين:-

المطلب الأول

مفهوم التفسير الإداري

تبرز أهمية التفسير الإداري عند قيام الإدارة بتطبيق القانون من خلال أصدارها التعليمات المتعلقة به اوالانظمة التي تعالج جانب من الجوانب الحياة التي لم يستطع المشرع معالجتها ، لذلك سوف نتناول هذا المطلب فرعين :

أولاً : معنى التفسير الإداري .

ثانياً : أهمية التفسير الإداري .

هو التفسير الصادر عن جهات الإدارة في أثناء قيامها بتطبيق الأنظمة والتعليمات التي تصدرها الإدارة لتنظيم ميادين المرافق العامة، ويصدر القرار التفسيري في صورة تعليمات أو توضيحات تصدرها إلى الموظفين التابعين لها متضمنة وجهة نظرها في تفسير القاعدة التشريعية أو طريقة تطبيقيها، بقصد تحديد معنى النصوص المراد تطبيقها، فالجهات الإدارية المختلفة في الدولة تلتزم بتطبيق نصوص التشريعية الصادرة منها ويكون هذا التطبيق على أساس تفسيرات معينة تكون في صورة تعليمات إلى الموظفين التابعين لها المعنيين بتطبيق هذه التعليمات، وما يستقر عليه العمل في الجهات الإدارية من دون أن تكون هناك مرونة متضمنة وجهة نظرها في تفسير تشريعاتها الفرعية( ).

لقد ذهب دستور جمهورية العراق الحالي إلى منح مجلس الوزراء صلاحية إصدار "الأنظمة والتعليمات والقرارات لتسهيل تنفيذ القوانين". وذلك لتوضيح الأحكام الواردة في القانون وتقريبها من أذهان الموظفين التنفيذيين، وذلك أن الأصل يقتصر القانون على عدد قليل من الأحكام العامة دون التطرق إلى الجزيئات والتفاصيل وبذلك يخول المشرع الجهات المعنية بتطبيق التشريع لأصدار التعليمات لتنظيم

( ) د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الميناء للطباعة، ٢٠٠٣، ص١٤ .

( ) رفاه طارق قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، مصدر سابق، ٢٠٠٨، ص١٣٧.

الأحكام التفصيلية والجزئية المهمة والضرورية لتسهيل تنفيذ القانون ولهذا الأسلوب ميزة وهي إمكانية تفسير التعليمات والأنظمة المتضمنة للأحكام التفصيلية في حالة وجود غموض أو لبس في صياغة هذه التشريعات الفرعية وكلما أفرزت وقائع الحياة حالات تتطلب وضع الحلول وكلما ظهر من خلال التطبيقات العملية والفروض والحالات الواقعية التي تواجه الإدارة حاجة إلى معالجة بعض الحالات غير المنصوص عليها في التعليمات فيجب أن تأتي تفسيرات الإدارة قريبة من الواقع العملي ومتأثرة به، ويجب أن تأتي تفسيرات الإدارة لهذه القرارات متفقة ومتناسقة وبالشكل الذي يسهل لمن ينفذه تطبيقه دون الخروج عن مضمونة ومعانيه[1]. وبالتالي فأن أثر هذه التفسيرات الإدارية لتشريعاتها الفرعية يقتصر على الموظفين الإداريين في نطاق الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة فليس لها قوة ملزمة اتجاه الأفراد العاديين ولا للقاضي[2].

الفرع الثاني

أهمية التفسير الإداري

تعتبر الأنظمة والتعليمات قرارات إدارية لأنها تصدر من حيث الشكل عن السلطة الإدارية في حدود اختصاصها وتعتبر قرارات تنظيمية من الناحية الموضوعية لأنها تحتوي قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد وبذلك يمكن أصدار قرارات استناداً إلى النصوص التشريعية التنظيمية[3].

وقد تعمل الإدارة على تطبيق الأنظمة أو التعليمات على الوقائع المادية التي تواجهها، فالإدارة خلال تطبيقها للقانون عن طريق تشريعاتها الفرعية،فقد يواجهه رجالها يومياً الألاف من الحالات والوقائع التي تستدعي تفسير الأنظمة والتعليمات الإدارية لمواجهتها وخصوصاً في ميادين المرافق العامة الإدارية فهم يمارسون صلاحياتهم القانونية بالنظر في حاجات ومتطلبات المواطنين والموظفين، فضلاً عن أهمية تفسير لجان التحقيق الإداري عندما يوكل إليها مهمة التحقيق في المخالفات الإدارية وبيان مدى توفر العنصر الجزائي فيها من عدمه، فهي تشكل العدد الضخم والأوسع بين كل التفسيرات. ممثلاً إذا دخل أحد طلبة الجامعة الحرم الجامعي وهو في حالة سكر بين أو ثبت تعاطيه المخدرات وتم ضبطهُ من قبل الحرس الجامعي فتشكلت لجنة انضباطية للتحقيق بالمخالفة لتحديد العقوبة الملائمة للطالب. فالسؤال المطروح هنا. هل يمكن معاقبته بالفصل المؤقت بموجب المادة (٥) أو الفصل بشكل نهائي من الجامعة بموجب المادة (٦) وفقاً لتعليمات انضباط الطلبة في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٦٠) لسنة ٢٠٠٧[1]. علماً أن التعليمات أعلاه لم تنص بشكل صريح على

---

[1] د. عصمت عبد المجيد بكر، أصول تفسير القانون، موسوعة القوانين العراقية، ط٢، ٢٠٠٩، ص٣٠، ٣١.

[2] رفاه طارق قاسم حرب، مصدر سابق، ص١٣٨ .

[3] د. محمد علي جواد، د. نجيب خلف أحمد، القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٠، ص١٢٠ .

[1] د. قاسم تركي عواد، النظام القانوني للتعليم العالي في العراق الحكومي والأهلي، د. موسوعة القوانين العراقية، ٢٠٠٩، ص٣٢٢.

العقوبة المحددة لهكذا مخالفة، وأن تعليمات انضباط طلبة كلية الإمام الأعظم رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ نصت على ذلك صراحة بموجب المادة (٦) فقرة _د_ يعاقب بالفصل النهائي من الكلية كل طالب ارتكب احدى المخالفات الاتية : د. إذا ثبت تعاطيه المسكرات أو المخدرات[١].

للإجابة على هكذا سؤال، تعمل اللجنة الانضباطية على ممارسة دورها في تفسير الواقعة المادية ومن ثم ومدى انطباق النص الانضباطي عليها، وعند عدم وجود نص صريح فأن هذه اللجنة تفسر نص المادة (٦) فـ(٣) من التعليمات الانضباطية رقم (١٦٠) لسنة ٢٠٠٧ تفسيراً ملائم للمخالفة ويمكن أن تسترشد بما سبق من تعليمات انضباطية لكليات أخرى مثل تعليمات كلية الإمام الأعظم المادة (٦) فقرة – د – فتكون توصياتها ملائمة للفعل المرتكب وهو الفصل النهائي من الجامعة حيث تكون هذه العقوبة الانضباطية مقرونة بموافقة عميد الكلية. وبالتالي فان التفسير عملية ضرورية تسبق تطبيق نصوص التعليمات على الوقائع المعروضة عليها من دون أن تحدد مضمون ألفاظ النص إذ تصاغ القاعدة بطريقة عامة ومجردة، ويجب البحث عن معناها الحقيقي لتطبيقها على الحالات الواقعية[٢]، كما تزاد أهمية التفسير نتيجة تطور الحياة الإدارية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية والحاجة إلى تحقيق العدالة. فالتفسير لا يقتصر على النصوص الغامضة أو غير المحددة بل يجب أن يشمل النصوص التشريعية أياً كانت أي أن مجال التفسير هو كل النصوص فلا تطبيق دون أن يسبقه تفسير من قبل الجهة الإدارية التي تطبق النصوص التشريعية[٣].

---

[١] تعليمات انضباط كلية الإمام الأعظم رقم (٣) لسنة ١٩٩٨، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٧٣٥) في ١٩٩٨/٨/١٧، ص٣٢٨ .

[٢] غسان أبو طبيخ، المحكمة الاتحادية العليا وإشكالية التفسير، مقالة منشورة في المجلة البرلمانية، العدد الأول، ٢٠١٠، ص١٤٧ .

[٣] د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، مطبعة الجامعة، الجزء الأول، ١٩٧٢، ص٤٦٨.

المطلب الثاني

تمييز التفسير الإداري عن غيره من التفسيرات الأخرى

تمييز التفسير الإداري عن غيره من أنواع التفسيرات الأخرى التي تقوم بها جهات أخرى غير الإدارة كالتفسير التشريعي والفقهي والقضائي للتشريعات التي تصدر عن السلطات التي لها حق التشريع في مختلف الميادين. لذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع:

الفرع الأول

تمييز التفسير الإداري عن التفسير التشريعي

أولاً : من حيث المدلول : ويقصد بالتفسير التشريعي : هو الذي يضعه المشرع أو هيأة مفوضة في ذلك من قبل المشرع لبيان حقيقة المقصود من تشريع سابق وأن أصدرهُ، بسبب ما اكتنفهُ من غموض او صادفه عند التطبيق. أي يكون تفسير التشريع بتشريع مثله. كما يفسر القرار الإدارة بقرار من الجهة الإدارية التي اصدرته. وقد يكون هدف المشرع سواء كان (هيأة إدارية) من أصدار قرار تفسيري هو إزالة غموض النص التشريعي او النقص الذي حصل فيه والذي تعذر تطبيقه سواء من حيث تفادي التعارض الحاصل بين النصوص التشريعية ذاتها أو بينه وبين نصوص أخرى في تشريعات أخرى أو إضافة عبارات أو كلمات سقطت سهواً وبدون أن تذكر بالنص أو حذف العبارات الزائدة التي لا يستوجبها النص ويؤدي ادراجها في النص إلى تشويشه وجعله قلقاً[1]. من أمثلة الكلمات الزائدة فيٰ النصوص التشريعية الفرعية للإدارة ما ورد في تعليمات هيكل عمل عضو الهيأة التدريسية رقم (٧٢) لسنة ١٩٩٣ في المادة الأولى ثالثاً –أ– حيث جاء فيها "ثالثاً : يكون نصاب عضو الهيأة التدريسية من الساعات التدريسية النظرية والعملية أسبوعياً وفقاً للحدود الدنيا الآتية، على أن يكون كل ساعة تدريس نظرية في الرياضيات مكافئة لساعة ونصف :

–أ– الاستاذ أو الاستاذ المشارك (٨) ساعات تدريسية"[2].

ففي النص اعلاه نجد أن الفقرة (أ) لم تبين من هو المقصود "بالاستاذ المشارك"، فهذه الرتبة العلمية غير معروفة في الأوساط العلمية العراقية، إذ لم ترد هذه العبارة في القوانين النافذة التي حددت على سبيل الحصر المرتبات العلمية، كقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل في المادة (٢٤) منه، وقانون الخدمة الجامعية رقم (١٤٢) لسنة ١٩٧٦الملغي، في المادة (٣) منه، ولم تكن من بينها هذه المرتبة العلمية.

أ. الخاص : ويحدث ذلك عندما يخول البرلمان تفسير التشريعات التي يصدرها إلى هيأة أخرى خاصة (هيأة إدارية) حيث يكون تفسيراتها ملزمة كذلك.

---

[1] د. عصمت عبد المجيد بكر، مٰصدر سابق، ص٢٣ .

[2] الوقائع العراقية، العدد (٣٤٨٨)الصادر في ١٩٩٣/١٢/١٣، ص٣٩٧ .

ب . العام : ويحدث ذلك عندما يخول البرلمان سلطة تفسير جميع التشريعات التي يصدرها إلى سلطة أخرى وهذا ما نص عليه الدستور العراقي في المادة (٩٣)- ثانيا: حيث منح المحكمة الاتحادية العليا صلاحية تفسير النصوص الدستورية القانونية الذي تصدر عن مجلس النواب العراقي[١].

ثانياً : من حيث الخصائص :

أ. الالزامية : يترتب على التفسير التشريعي الأثار ذاتها التي تترتب على التشريع السابق المراد تفسيره، فيكون ملزماً للمحاكم وللجهات المكلفة بتطبيق التشريع وبذلك يتم حسم كل الخلافات التي حصلت بصدد التشريع السابق حيث يزيل كل لبس وغموض يكتنف تفسير التشريع السابق، ولا يؤثر في ذلك ما استقرت عليه المحاكم في احكامها او ما تقف عليه غالبية الفقه من وجهة نظر معينة إذن فالتفسير التشريعي ملزم للمحاكم وللإدارة وللافراد وأن هذا الالزام لا يمنع الفقه من ابداء ارائه في الموضوع. اما التفسير الإداري ملزم للإدارة ذاتها الذي طلبت التفسير أي للاطراف المتنازعة حول تطبيق نصوص التشريع (تعليمات أو أنظمة داخلية). ولا يكون ملزم للمحاكم. أي يكون أثرهُ خاص وليس عام[٢].

ب. الرجعية : أن التشريع التفسيري يطبق على جميع الوقائع التي نشأت قبل صدوره ومنذ صور التشريع محل التفسير والتي ما زالت منظورة امام القضاء ولم يفصل فيها بحكم قضائي نهاي حاز قوة الامر المقضي به قبل صدور التشريع التفسيري فأنه يمتنع عن تطبيقه عليها وذلك لأن اصبح باتاً. وأن التشريع التفسيري لا يعد تشريعاً جديداً بل مكملاً للتشريع الأصلي حيث يعد حكماً صادراً في الوقت الذي صدر فيه التشريع الأصلي محل التشريع. وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز في العراق أن "القواعد القانونية المفسرة تسري على ما سبق من الوقائع بدون أن ينص صراحة على سريانها على الماضي"[٣]، القرارات التفسيرية الإدارية الّصادرة من الإدارة لا تسري على الماضي إلا إذا نص التشريع على ذلك استناداً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، لأنه يقوم على اعتبارات متعددة منها احترام المراكز القانونية (الحقوق المكتسبة) واستقرار المعاملات والأوضاع القانونية وقواعد الاختصاص ، إلا أنه يمكن استثناءاً من القاعدة أعلاه ان يعلق تطبيق قرار إداري على صدور قرار يفسره ويوضح الأحكام التي يحملها لكي يسهل تنفيذه وبالتالي قد يتوقف تنفيذ قرار تنظيمي على صدوق قرار آخر يفسره ويوضع أحكامه[٤].

ثانيا : تمييز التفسير الإداري عن التفسير القضائي :

---

[١] المحامي علاء صبري التميمي،قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، بغداد، ٢٠٠٩، ص٢٧٣.

[٢] رفاه طارق قاسم حرب، مصدر سابق، ص٧٨ .

[٣] د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص٢٥ .

[٤] د. ماهر صالح علاوي الجبوزي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٣٨٢، ٣٨٣، ٣٨٤ .

يقوم القضاء بهذا التفسير بحكم طبيعة وظيفته فهو الذي يتولى تطبيق القانون على القضايا المعروضة عليه، فالقضاء الإداري والعادي وكذلك الإدارة قد يواجهون عملياً غموض التشريعات ونقصها وعيوبها فكل جهة حسب وظيفتها واختصاصها تواجه هذه العيوب التي تعيق تطبيق وتنفيذ التشريعات.

أولاً : من حيث المدلول : هو التفسير الذي يتولاه القاضي في أثناء نظره في الدعاوى، لأن مهمة القاضي تطبيق أحكام القانون على الوقائع التي تعرض أمامه فهذا التطبيق يتطلب من القاضي بذل جهده لاستخلاص المعنى الذي أراده المشرع من النص الذي يراد تطبيقه. فالتفسير هو ليس غاية بل وسيلة لتطبيق النصوص من اجل الفصل في النزاع، فالقاضي لا يقوم به من تلقاء نفسه بل يقوم بذلك بمناسبة النظر في الخصومات( )، أما التفسير الإداري فهو يصدر عن الدوائر القانونية في الوزارات عند تطبيقها للنظم أو التعليمات أو النظام الداخلي ، فالإدارة تتولى تفسير وتطبيق هذه التشريعات من تلقاء نفسها بحكم تطبيق هذه التشريعات على المواطنين المعنيين بها أما التفسير الصادر من القضاء الإداري فشأنه شأن التفسير الذي يصدر من القضاء العادي ولا يكون عن طريق النظر في المنازعات الإدارية المعروضة عليه.

ثانياً : من حيث الاثر الملزم : يختلف التفسير القضائي من حيث أثره باختلاف النظام القانوني المتبع فالتفسير القضائي في النظام الانكلوسكسوني يختلف في أثره عن التفسير القضائي في النظام اللاتيني.

١. في النظام اللاتيني : يكون أثر التفسير القضائي مقتصراً على المحكمة التي تقوم به في الدعوى التي صدر فيها الحكم، بل لا يلزم المحكمة نفسها في قضية مشابهة، حيث لها أن تعدل عنه في دعوى أخرى مشابهة وتطبق عليه نفس النص الذي تعرضت له بالتفسير أو بالنسبة لمحكمة أدنى منها درجة، فهذا التفسير نسبي الأثر حيث يقتصر على الأطراف الذي صدر فيها التفسير لكن المشرع في مصر والعراق أدخل على هذا الأصل استثناء فقد عملت المحاكم العليا على توحيد تفسيراتها لأن ذلك يساهم في ارساء المبادئ القضائية التي يستهدي بها قضاة الموضوع ويحاولون السير على هداها، مما يساعد على توحيد تفسير القانون وتطبيقه على نسق واحد في جميع محاكم البلاد. وتحقيق التناسق بين الأحكام القضائية الصادرة في مواضيع متماثلة وقضايا متشابهة مما يؤدي استمرار التناسق الفكري في أحكام القضاء ويكفل توحيد المبادئ القضائية( )، أما التفسير الإداري فأن لكلّ إدارة (مؤسسة أو دائرة) يمكن أن تفسر التشريعات الفرعية سواء كان تعليمات أو أنظمة حسب ما تراه ملائمة للظروف والوقائع المعروضة على الإدارة. أما التفسير الصادر من القضاء الإداري فيكون ملزماً لأطراف النزاع فالتفسير الإداري عموماً ملزم لاطراف النزاع والمخاطبين به من الافراد.

٢. أما في النظام الانكلوسكسوني : يعد القضاء مصدراً أساسياً من مصادر القانون في البلاد التي تأخذ بمبدأ السوابق القضائية والذي يراد به أن تلتزم كل محكمة قضائية بالمبادئ القانونية التي تكون قد

( ) د. عبد الباقي البكري و د. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص٥٤ .

( ) د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص٣٦ .

قدرتها في قضية سابقة كما تكون ملزمة بجميع القرارات التي تصدرتها المحاكم التي هي أعلى منها مرتبة. فأكثر من أخذ بها النظام هي انكلترا وامريكا[1]. وبما أن القانون الإداري هو قانون قضائي في أغلبه من صنع مجلس الدولة الفرنسي فهو قانون غير مقنن وبالتالي مرن وبتجدد بشكل مستمر حسب تطور الحياة الإدارية فمن باب أولى أن يكون تفسيره مرن وملائم للوقائع المستجدة في الحياة.

رابعاً : تمييز التفسير الإداري عن التفسير الفقهي :

ويختلف التفسير الإداري عن التفسير الفقهي من حيث المدلول والأثر ويقترب كل منهما مع الآخر لتأثر أحدهما بالآخر.

اولاً : من حيث **المدلول :** يصدر التفسير الفقهي عن الفقهاء والشراح والمؤلفين في مؤلفاتهم وابحاثهم ودراساتهم ومحاضراتهم عند قيامهم بتحليل النصوص القانونية وانتقاداتهم وتقويمهم للاحكام القضائية والانتقادات الموجهة إلى النصوص القانونية وابداء الرأي بشأن تفسيرها وفهمها وكيفية تطبيقها. أما التفسير الإداري فأنه يصدر عن الإدارة وعن اللجان الإدارية وعن الدوائر القانونية في الوزارات عند تفسيرها للنظم والقرارات الإدارية في حالة غموضها أو وجود نقص فيها عن تشريعها، وقد يظهر تأثر التفسير الإداري بالتفسير الفقهي عندما يكون الفقيه أحد اعضاء الجهة المفسرة للتشريعات كأن يكون مديراً لدائرة قانونية في أحدى الوزارات أو أحد اعضاء مجلس شورى الدولة أو هيئاتها.

ثانياً : من حيث **الأثر :** أن أثر التفسير الفقهي غير ملزم للمشرع وللقاضي وللإدارة لكنه من حيث الدور فهو مهم بالنسبة للمشرع لمساهمته في تقويم التشريعات النافذة وبيان نقاط الضعف والوهن في صياغة نصوصها واجلاء الغامض والمبهم منها وتقديم النصوص البديلة المقترحة لكي تحل محل النصوص النافذة وذلك للعيوب وللنواقص التي تشوبها والغموض الذي يكتنفها. أما بالنسبة للقاضي فالتفسير الفقهي هو غير ملزم للقاضي ولكن له تأثير معنوي وأدبي على القضاء كما انه يسلط الضوء على النصوص القانونية قبل تطبيقها، لذلك فيمكن للقاضي ان يجد هذه الآراء فيتأثر بها عند اصداره للأحكام[2].

---

[1] د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، مكان طبع بلا، ٢٠٠٢، ص١٧ .

[2] د. عصمت عبد المجيد بكر، مصدر سابق، ص٣٤ و ٣٥ .

المبحث الثاني

طبيعة القرار الإداري التفسيري

يقصد بطبيعة الشيء، العنصر الذي يتركب منه ذلك الشيء، وهذا المصطلح الوارد في العلوم الطبيعية، ويستعمل على سبيل المجاز في مجال القانون حيث يقصد به، مم يتكون القانون، وماهي الصفة العامة له.

هناك فارق بين تعريف التشريعات الفرعية للإدارة (نظم، تعليمات، انظمة داخلية) وبين طبيعة القرارات الإدارية المفسرة، فالتعريف الجامع المانع يراد به تمييز المعرف عن غيره بما له من صفات خاصة، أما طبيعة الشيء، فهي تمييزه عن غيره، بالعناصر التي يتكون منها ذلك الشيء وبالتالي يكون الكشف عن طبيعة الشيء جواباً للسؤال مما يتكون هذا الشيء وما هي عناصره[١].

وفي علم القانون ذهب الفقهاء إلى أن للتشريعات الفرعية للإدارة هدفين حفظ حرية الافراد وتحقيق مصالحهم فاذا لم تستجب هذه التشريعات لظروف الافراد المخاطبين بها وحاجاتهم ، تولد ميته، ولا تتوفر لها أي امكانية لنجاح تطبيقها، وعندما تتدخل الإدارة لنقل القاعدة من شكلها المبهم العام، كمبدأ وفكرة إلى قاعدة واضحة قابلة للتطبيق، فانها الشكليات التي تتفرع في إطار علم صياغة القانون إلى ثلاثة فروع هي : الصياغة والخطاب القانوني والرسمية[٢].

فالصياغة تنقل القاعدة من شكلها العام إلى الحالة القانونية الفعلية، **والخطاب القانوني** يتصل باللغة التي يستخدمها القانون لاظهار معانيه ومراميه وبالتالي ايصال المعاني ممن يضع القاعدة القانونية إلى من يطبقها ويعمل بها، واما **الرسمية** فتركز على عنصري المشروعية والالزامية، أي صدور العمل عن صاحب الصلاحية الذي يستخدم سلطته من أجل الزام الافراد المخاطبين بالقاعدة على تطبيقها، ولذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول. طبيعة القرار الإداري التفسيري والمطلب الثاني : رقابة القضاء على القرار الإداري التفسيري.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للقرار الإداري التفسيري

التفسير هو العملية التي تهدف إلى تبديد الغموض في النص، من خلال الفصل بين قراءات متعددة، وتركيز معنى النص ومنع أي انحراف في فهمه، وتعددت الاراء الفلسفية حول تحديد طبيعة القرار التفسيري، فهو عمل تعريفي يدلل أو يعين معنى العمل المفسر، أو يكون العمل التفسيري بشكل كامل، هو عمل من نتاج إرادة الجهة المفسرة.

---

[١] د. عبد الباقي البكري، أصول القانون، الجزء الأول، نظرية القانون، مطبعة الزهراء، بغداد، ط١، ١٩٦٩، ص١٤٠ .

[٢] د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أصول الصياغة التشريعية، بحث منشور في المجلة البرلمانية، ع١، ٢٠١٠، ص٥١، ٥٢، ٥٣ .

ويأخذ التفسير الإداري للأعمال التشريعية الفرعية للإدارة شكل قرار وزاري أو توجيه أو تعميم . ورغم عدم قابلية هذه القرارات التفسيرية للطعن بها أمام القضاء بسبب تجاوز السلطة، إلا إنها قد تكون مصدراً للالتزامات القانونية على عاتق الموظف الإداري استناداً لمبدأ الخضوع أو الطاعة المفروضة على المرؤوس تجاه رئيسة[1]. فهذه التعليمات الإدارية هي في الواقع هي قرارات تفسيرية يعطيها الرئيس الإداري الأعلى لمرؤوسيهم في الادارات والمؤسسات العامة بهدف تقديم تفسير موحد للانظمة التي يجب عليهم تطبيقها، دون إضافة قاعدة تنظيمية جديدة إلى النص. ويكون المعنيون بهذه القرارات التفسيرية، هم موظفوا الدولة والمؤسسات العامة الذين يلتزمون بالاخذ بها، وتنفيذ مضمونها لأنهم ملزمون بالخضوع لاحكام السلطة الاعلى، فمن الناحية النظرية أن هذه القرارات التفسيرية تأتي لتفسير تعليمات تحسين العمل في مختلف الدوائر العامة والارشاد الى كيفية تطبيق التشريعات، لا تؤثر من قريب أو بعيد على أوضاع المتعاملين مع الإدارة، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي الى ان القرارات التفسيرية اذا لم تطبق الإدارة عليها الاحكام التنظيمية التي تفرض النشر لها والا فانها عرضة للطعن بدون التقيد بأي مدة[2]، لكن اذا عمدت الإدارة الى نشر هذه القرارات التفسيرية فانه يصبح قابلاً للطعن، وعادة تكتفي هذه القرارات التفسيرية، بتفسير التشريعات الفرعية للإدارة (الانظمة والتعليمات) بأمانة وصدق دون اضافة أية قاعدة جديدة[3]، حيث تتضمن شرحاً لنصوصّ هذه التشريعات الفرعية حيث تتضمن توجيهات حول كيفية تطبيق النظم والتعليمات وتحث المخاطب بها على التزام مسار معين في قراراته اللاحقة. وتقتصر على اعادة مضمون القرار التنظيمي او شرحهُ، بحيث تكون القاعدة الامرة، هي الواردة في النص الاعلى وليس في القرار التفسيري سواء كان النص نظاما أو تعليماتً[4]. ونلخص مما تقدم بان هناكً نوعين من القرارات التفسيرية للتشريعات الفرعية للإدارة **الاولى** تكون موجهة مباشرة الى الكادر الوظيفي في دوائر الدولة وبالتالي لا يعنى الافراد بشيء فهو يوجه الإدارة لتفسير وشرح تعليمات تطبق في ميدان المرافق العامة. **الثاني** تكون لها تأثير على الافراد المخاطبين بها ولم تقتصر في اثرها على الإدارة فقط فتكون مؤثرة في المراكزالقانونية للافراد وتعمل الإدارة على نشرها حتى يتسنى للافراد العلم بهاوالطعن بها قضائياً خلال المدة المحددة للطعن.

فالسلطة التفسيرية التي تتمتع بها الإدارة هي عبارة سلطة تقديرية تستعملها الإدارة عند تفسيرالتشريعات الفرعية للإدارة فيعمل القائم بالتفسير بتفسير القاعدة التشريعية لتطبيقها على الوقائع المادية المعروضة امامه فالجهات التي تفسر التشريعات الفرعية (نظم، تعليمات، أنظمة داخلية) عادة جهتين:

---

[1] P. Combeau – Reflexions sur les fonctions juridiques de l'inter prietation administratre – RFDA 2004, P.1069.

[2] د. فوزت فرحات، القانون الإداريّ العام، الكتاب الأول، مكان طبع بلا، ٢٠٠٤، ص١٨٣.

[3] د. فوزت فرحات، القانون الإداريّ العام، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص١٨٥ .

[4] C. E. Hfevrier, 2002, Communaute dagglomeration de laval et autres Sa Gillot, n231873.

أولاً : التفسير الإداري (الجهات الإدارية).

ثانياً : التفسير القضائي (الجهات القضائية) .

لذلك فلابد من بيان طبيعة هذه التفسيرات ومدى الزامها للجهات المعنية بها.

أولاً : **التفسير الإداري** : تقوم الجهات الإدارية بتطبيق القانون على الافراد المخاطبين به من خلال التعليمات التي تصدرها الوزارات او الانظمة الداخلية الذي تنظم عمل الوزارات وبما ان هذه التشريعات التي تصدرها الجهات الادارية لم تكن بمنئ عن الغموض واللبس وعدم الوضوح فعادة ما تبادر الجهات الادارية التي اصدرتها الى الحاقها بقرارات تفسيرية لتوضح مضمونها ولكي تسمح لجميع الجهات الادارية المطبقة للتعليمات بتطبيقها يشكل موحد في سياقات العمل الإداري. فمثلا جاء في كتاب وزارة التعليم العالي " استنادا لما طرح في الجلسة الثالثة لمجلس الجامعة المنعقد يوم الثلاثاء الموافق ٢١ /١٢ /٢٠١٠ ..وعلى ضوء ما جاء بالفقرة (٢) من كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة / قسم القبول المركزي المرقم ت م ٥/ق/ ١٠٩١٢في ٢٠١٠/١١/٢٨..تنسب اتخاذ ما ياتي :١ ..٢...٣..٤.. ٥ .(أ/ الفقرة (٢) من كتاب الوزارة المرقم ١٠٩١٢ في ١١/٢٨/ ٢٠١٠ الخاص بهذا الموضوع لايشير الى مواد التحميل للمرحلة السابقة . ب/ الطلبة المحملين من سنة سابقة صدر قرار باعادتهم الى الدراسة بموجب كتاب الوزارة المرقم ٧٠٥٨ في ٩/٣٠ / ٢٠١٠لكونهم مرقني القيد . بعد ذلك اصدرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي /دائرة الدراسات والتخطيط والمتابة /قسم القبول توضيح في كتابها ذي العدد:ت م ٥ /ق/٢١٩ في ١/٥ /٢٠١١ جاء فيه نود ان نوضح الاتي عما ورد في الفقرة (٢) من كتابينا (ت م ٥ /ق/ في ٢٨ /١١/٢٠١٠ ، ت م ٥/ق / ١١٠٠٠ في ٢٠١٠/١١/٢٩) :- ١ . تشمل الفقرة المذكورة طلبة المراحل المنتهية الراسبين بمادة او مادتين بضمنها مادتي التحميل من المرقنين والمستمرين بالدراسة . ٢.يكون الامتحان من (١٠٠%) للاختصاصات الانسانية ويطالب بالامتحان العلمي والنظري بالنسبة للاختصاصات العلمية . ٣. بالامكان شمول الطلبة موضوع البحث بمضمون كتابنا (ت م ٥ /ق/ ٧٨٩٠ في ١٧ /١٠ /٢٠١٠) في حالت عدم استفادتهم من درجات المساعدة لاجل شمولهم بالفقرة المذكورة اعلاه . ٤ . يتم احتساب تاريخ تخرج الطلبة موضوع البحث للعام الدراسي (٢٠١٠ /٢٠١١).

١) ٥ .تحتسب تسلسلات الطلبة موضوع البحث حسب تسلسلات الطلبة للعام الدراسي (٢٠١٠/٢٠١١).لذلك نرى على الادارة عند اصدار تشريعاتها الفرعية (التعليمات او النظم....) مراعاة لاصول الصياغة الفنية الدقيقة وذلك لتفادي الغموض والخطأ والسهو ولكي تكون علي قدركبير من الوضوح. ونرى ان تكون قراراتها التفسيرية واضحة ومعبرة عن ارادة المشرع عند تفسيره لتشريعاته الفرعية لانه لايمكن ان يصدر قرار تفسيري يفسرقرار تفسيري سابق لان مهمة القرارات التفسيرية وهدفها هو توضيح حالات غامضة وغير مفهومة عند تطبيقها.

فالنظم الذي تصدر من الوزارات غالباً ما تحدد الجهات التي تفسر الانظمة والقرارات، **مثلاً** النظام الداخلي لوزارة المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٠ والذي صدر استناداً للمادة (١١) من قانون وزارة المالية رقم (٩١) لسنة ١٩٨١ المعدل. فالمادة (٧) الفقرة (٣) التي حددت وظائف الدائرة القانونية واقسامها فالقسم

الأول – قسم الحقوق : يتولى تفسير أحكام القرارات والانظمة والتعليمات التي لا ترد ضمن اختصاص الاقسام الاخرى وابداء الرأي والمشورة فيها .. الخ .

القسم الثاني : قسم الوظيفة العامة، يتولى تفسير احكام القرارات والانظمة والقواعد والتعليمات الخاصة بالخدمة المدنية واعداد الصيغ القانونية لمشروعات القرارات والانظمة والتعليمات التنفيذية المتعلقة بها التي يطلب اليه اعدادها او ابداء الرأي فيها، كذلك ابداء الرأي والمشورة في القضايا ذات الصلة بشؤون الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي دوائر الدولة والقطاع العام التي تعرض على الوزارة، وعرض الاعتراضات المتضمنة الطعن في القرارات التي تصدر بشأنها الحقوق التقاعدية وفقاً لاحكام قوانين التقاعد النافذة على مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ولجان التقاعد المختصة[١].

من النصوص المذكورة اعلاه نجد ان قسم الوظيفة العامة في شعبة الحقوق الدائرة القانونية في وزارة المالية العراقية تتولى تفسير التعليمات والانظمة والقرارات الخاصة بشؤون الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام في جانب الخدمة المدنية والتقاعد ففي مجال التقاعد تتولى تفسير التعليمات الخاصة بتشكيل لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين والوقت الذي يمكن ان تتشكل فيه فان سير العمل في هذه اللجنة يتم تنظيمه بتعليمات من قبل وزارة المالية الدائرة القانونية فان لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين تختص بالنظر بالمنازعات التي تنشأ عن تطبيق قانون التقاعد والتعليمات الصادرة بموجبه[٢]. وبالتالي فهي لها دور تفسيري من خلال سلطتها التقديرية فتعمل على ملائمة الوقائع القانونية مع الوقائع المادية المعروضة امامها فمن خلال تفسيرها للتعليمات الصادرة من وزارة المالية وكذلك من الايضاحات والتعاميم المفسرة والصادرة من وزارة المالية الدائرة القانونية تعمل على حسم المنازعات المتعلقة بتطبيق قانون التقاعد الموحد والتعليمات الصادرة بموجبه سواء صدرت من مجلس النواب او رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء او رئيس الوزراء او الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو الموظف المخول او هيئة التقاعد الوطنية[٣]، ونحن نرى بان الدائرة القانونيّة في كل وزارة أو دائرة أو مؤسسة من مؤسسات الدولة ويجب ان يؤكل اليها تفسير جميع القرارات التشريعية للإدارة فيجب تفعيل دور الدوائر القانونية القيام بدورها التفسيري لاستجلاء الغموض في التعليمات والنظم الداخلية للمؤسسات في الدولة للوقوف على المعنى المراد منها، ولاسيما في الاخذ بالتفسير المرن والمتطور عند تفسير النصوص التشريعية.

---

[١] النظام الداخلي لوزارة المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٠، منشور على شبكة الانترنت .
http://iraqilawskut-friends.net/?p=13670.

[٢] د. غازي فيصل مهدي، قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل في ميزان المنطق القانوني، بحث منشور في مجلة الحقوق الذي تصدر عن كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد (١٠) لسنة ٢٠١٠، ص٦ .

[٣] د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، ط١، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، سنة ٢٠٠٨، ص٥٦، ٥٧ .

اما فيما يتعلق بمجال الخدمة المدنية : فقد ذهبت المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ إلى أن لوزير المالية اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ المادة (١٦) منه فقد تم اصدار تعليمات فيما يخص "تبليغ الموظف" فيما يستجد من امور تتعلق "بمركزه القانوني" فقد جاء في المادة الثانية "في حالة صدور أمر بالغاء وظيفة الموظف أو الاستغناء عنه أو فصله او عزله بدون أن تسحب يده وتعذر تبليغه لأي سبب كان، ترسل نسخة من الامر بالريد المسجل الى عنوانه الدائم المثبت بموجب (العنوان المسجل في السجل الخاص المثبت لدى الدائرة عن عنوانه الدائم) دون تأخير ويعتبر الموظف المذكورمبلغا به اعتباراً من تاريخ تسلم الامر من قبل دائرة البريد"[١]. ان مضمون هذه المادة لم يعالج وسائل "التبليغ" المستجدة بتطور الحياة التكنولوجية والفنية مثل التلكس والانترنيت والموبايل، فالسؤال الذي يطرح نفسه هل تبليغ الموظف عن طريق الموبايل او الانترنت يعتبر مبلغاً أم لا؟ ومن هي الجهة التي تثبت بذلك عند الخلاف؟

للاجابة عن هذا السؤال هو ان وزارة المالية عن طريق الدائرة القانونية – قسم الوظيفة العامة هي التي تفسر هذه المادة عن طريق التعاميم التفسيرية او الايضاحات التي تلحق التعليمات التي تصدر من وزارة المالية ونرى ان يكون تفسير هذه المادة بشكل متطور ومواكب لتطورات الحياة في المجال الاداري واساس هذا التطور في التفسير ينبع من ان القانون الاداري هو قانون مرن ومتطور بتطور طرق إدارة المرافق العامة والتطور التكنولوجي الحديث.

والتفسير المباشر الصادر من قبل الوزارة شروط هي : أن يكون هناك نزاع حال دون وجود دعوى تتعلق به وان يكون التفسير مفسراً لنص غامض ومبهم وان لا يؤدي ذلك التفسير الى اضافة نص غير موجود مثلا في قواعد الصلاحيات[٢].

لذلك فأن التفسير والاجتهاد الاداري الذي تقوم به الهيئات الادارية (رجال الإدارة) وهم يواجهون يوميا الالاف من الحالات والوقائع التي تستدعي تطبيق التشريعات الفرعية للإدارة (نظم وتعليمات) وتفسيرها التي تقوم بها "لجان التحقيق الإداري" عندما يوكل اليها مهمة التحقيق في المخالفات الادارية التي تحصل من قبل الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام وكذلك والطلبة في الكليات والمعاهد وبيان مدى توفر العنصر الجزائي فيها من عدمه، فهذه التفسيرات تشكل العدد الضخم والاوسع بين كل انواع التفسيرات وبالتالي فان طبيعة القرارات التفسيرية التي تصدر عنها تكون بمثابة رأي شخصي غير ملزم للقضاء حيث يقتصر الزامه على الاطراف المعنيين بالنزاع سواء كانوا من رجال الإدارة او من المواطنين المتعاملين مع الإدارة فان اهميته تبدو في كونه يمثل حاجة يومية ملحة اكثر من الحاجة الى التفسير والاجتهاد القضائي الذي لا ينظر بالتفسير الا بناءاً على دعوى[٣].

---

[١] نبيل عبد الرحمن حياوي، مجموعة القوانين الخدمة والملاك والانضباط، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٧٨ .

[٢] جورج فودال وبيار دلفولفية، القانون الإداري ، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠١، ص٣٨ .

[٣] فارس حامد، مصدر سابق، farisalajrish@yahoo.com

فاللجان الانضباطية الادارية المشكلة بموجب الفقرة اولاً من المادة (١٠) ومن ثم تملك اللجنة التحقيقية صلاحية البحث والوقوف على حقيقة الفعل الذي ارتكبه الموظف والمتعامل مع الإدارة وفيما كان يشكل مخالفة انضباطية تنطوي على معاني الخروج على الواجبات والمحظورات الوظيفية التي اقرها التعليمات[ ]. وهذا يعني تفسير الواقعة الموجبة لاثارة المسؤولية الانضباطية تعد من صميم صلاحية واختصاصات اللجنة التحقيقية وما تراه من توافر لاركان المخالفة الانضباطية خاضعة سلطتها التقديرية للقضاء الاداري فان كان للإدارة حرية واسعة في تفسير التعليمات وتطبيقه على نحو لا يعرفه القانون الجزائي فان ذلك لا يعني قيام اللجنة التحقيقية على اساس التحكم انما هو محكوم بفكرة المشروعية الجزائية، إذ لا يتصور ان تشكل لجنة انضباطية دون سند قانوني يسندها. فاللجنة الانضباطية عليها الالتزام بتقدير خطورة الفعل المادي الاثم وانطباق النص التشريعي عليه ما دامت المخالفة في جوهرها عبارة عن سلوك اثم يترتب على ارتكابه فرض العقوبة وعليه هناك **ثلاثة** ملاحظات على اللجنة الاخذ بها:

١. التأكد من توافر اركان المخالفة وعناصرها : لان توافر اركانها يؤكد مشروعيتها ومن ثم قيام سلطة الإدارة وقدرتها على تقدير العقوبة المناسبة ، حيث ان وجود واقعة المخالفة يفضي الى توقيع جزاء يتناسب في قوته مع خطورة تلك المخالفة فلا يزيد فيصبح ظلماً، فمن خلال ذلك تقوم اللجنة التحقيقية بعملها التفسيري من خلال تقدير العقوبة الملائمة للفعل المرتكب بحيث يكون متناسب وملائم للفعل الاثم.
٢. ان يمثل السلوك المؤثم تعدياً على مصلحة جديرة بالحماية : وهو المصلحة تتمثل بحسن سير المرفق العام بانتظام واستمرار واطراد والخروج على والتعليمات، فأن جسامة السلوك المؤثم قد يشكل معيارا للسلوك المحظور الذي يواجه بايقاع العقوبة الانضباطية لذلك فان اللجنة من خلال دورها التفسيري عليها ان تتحقق من وجود الفعل المحظور وتجريمه ومن ثم تتدخل لردعة.
٣. ان تمارس الإدارة واللجان التحقيقية سلطة تقديرية في مجال تقرير المخالفات الانضباطية : أن الطبيعة الخاصة للمخالفات الانضباطية تتمثل بعدم تعدادها وحصرها بشكل تشريع جامع ومانع، يؤدي الى نتيجة منطقية تتلخص في منح السلطة التقديرية للجنة التحقيقية مجال واسع لتقدير وتكييف سلوك الموظفين المخالفين، والحكم على ما صدر عنهم من افعال ايجابية أو سلبية وفقاً لما تراه مناسباً مما يعد تطبيقاً لمبدأ المشروعية، فالسلطة التقديرية الممنوحة للجان التحقيقية تساعدها في تفسير الوقائع وعناصر المخالفة الإدارية فمن خلال ما تقوم به اللجان التحقيقية وفقاً لسلطتها التقديرية والتفسيرية فيما يعد الفعل الذي ارتكبه الموظف مخالفة ادارية موجبة للمساءلة من عدمه[ ]، وبالتالي فهي تقوم بدور تفسير التعليمات لتطبقها على الوقائع المادية (المخالفات المرتكبة من قبل الموظفين)، وكذلك نجد

[ ] قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

[ ] د. عثمان سلان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، دراسة تأصيلية – تاصيلية – مقارنة في القانون والفقه والقضاء، موسوعة القوانين والعراقية، ط١، ٢٠١٠، ص٢٠١، ٢٠٢، ٢٠٣ .

تعليمات الذي تصدرها وزارة المالية لتسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ فيما يخص تفسير الغامض منها او تطبيقها فان الجهة المختصة بالتفسير هي الدائرة القانونية في وزارة المالية قسم الوظيفة العامة وقسم الامور المالية لها الحق بتفسير هذه التعليمات من خلال الايضاحات والتوجيهات والتعاميم التي تخص الجهات المطبقة لهذه التعليمات كلجان التضمين المشكلة بموجب قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ بموجب المادة (٢) منه فعمل هذه اللجان يكون من خلال تفسير التعليمات لتطبقها على الوقائع التي من اجلها شكلت اللجان[١]. مما تقدم يمكن ان نخلص الى نتيجتين مهمتين في جانب التفسير الاداري للتشريعات الفرعية الإدارة : **الأولى** : للدوائر القانونية في دوائر الدولة والقطاع العام دور مهم في تفسير النظم والتعليمات الادارية من خلال اراءها واجتهاداتها، وذلك لان جميع الاقسام في دوائر الدولة تكون على علاقة وثيقة وبشكل يومي مع الدوائر القانونية فيها لارتباط غالبية المسائل التي تواجه الاقسام في دوائر الدولة تكون على علاقة وثيقة وبشكل يومي مع الدوائر القانونية فيها لارتباط غالبية المسائل التي تواجه الاقسام الادارية بالقوانين والتعليمات التي تحتاج الى تفسير وتوضيح وزالة الغامض منها فعادة ما تكون التفسيرات الصادرة من هذه الدوائر مكتوبة بمطالعة مفصلة حسب اهمية وفهم موضوع التفسير. وبالتالي فان على دوائر الدولة العمل بموجب التوجهات والتعاميم المفسرة للتعليمات والنظم والموجهة اليها من قبل الدوائر القانونية في مراكز الوزارات وتنفيذها كون غالبية تلك التفسيرات عبارة عن قرارات وأوامر تصدر عن جهات عليا يكون غرضها تفسير تشريعات الإدارة الفرعية الى دوائر الدولة ومؤسساتها كالتوجيهات الصادرة من مجلس الوزراء الى دوائر الدولة ومؤسساتها[٢].

ونحن نرى ضرورة اعطاء الدوائر القانونية الدور المهم في تفسير النظم والتعليمات وكذلك نرى ضرورة ان تكون هذه التفسيرات ملزمة للاطراف المعنية بالتفسير وذلك لان هذه التفسيرات تكون مقدمة من قبل اشخاص قانونيين ولهم خبرة قانونية وان ذلك هو من صميم عمل هذه الدوائر.

النتيجة الثانية : للجان الانضباطية دور في تفسير النظم والتعليمات من خلال دورها في تطبيق التشريعات على الوقائع المعروضة عليها، فكما للقاضي والمحكمة دور في تفسير القانون وتطبيقه على القضايا المعروضة امامه، فالتفسير الذي تقوم بها الجهات الادارية وخصوصاً اللجان التحقيقية له دور مهم في تفسير تشريعات الإدارة الفرعية نتيجة لعمل الإدارة القائم على تلبية حاجات المواطنين ومتطلباتهم اليومية ومن السهولة تشكيل هذه اللجان والاجراءات اللازمة لحسم ما معروض امامها من الوقائع المادية (المخالفات الوظيفية) .

ثانيا : التفسير القضائي **(جهة القضاء، مجلس شورى الدولة)** :

لمجلس شورى الدولة اهمية بالغة في اعداد التشريعات العادية والفرعية التي تصدر من الإدارة وتدقيقها وصياغتها والاسهام في ضمان وحدة التشريع وتوحيد اسس الصياغة التشريعية والمصطلحات

---

[١] قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ .

[٢] د. عباس سعيد الاسدي، معين الموظف الحقوقي، دار الحوراء، بغداد، ط٢، ٢٠١٠، ص٤٢، ٤٣ .

والتعابير القانونية، في مجال التفسير ويمارس المجلس دوراً مهماً في بيان مدلولات النصوص القانونية وتوضيح المبهم والغامض منها بالاضافة الى دوره في القضاء الاداري وبشكل مستقل عن أي تأثير ( ).

وغالباً ما يكون الاجتهاد في التفسير الاداري من اعمال المجالس الادارية الاستشارية كمجلس شورى الدولة حيث تعتبر تفسيراته تفسيرات ادارية على قدر كبير من الاهمية والاحترام للجهات التي تروم معرفة تفسير بعض النصوص التشريعية، فمن استقراء نصوص قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ن فنجد في المادة (٦) منه يمارس عدد من الاختصاصات :

١. ابداء الرأي والمشورة القانونية في المسائل التي تعرض عليه من الجهات العليا وكذلك في جانب عقد الاتفاقيات، ويكون رأيه في هذه الجوانب غير ملزم للجهات طالبة المشورة.
٢. ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية إلى المجلس.
٣. ابداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الرأي بِها والاسباب الذي ادت الى عرضها على المجلس.

ويكون رأي المجلس ملزم بالنسبة للاطراف طالبة المشورة والرأي القانوني في الحالتين الاخيرتين.

وكذلك يكون اختصاصاته توضيح الاحكام القانونية للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة من التعليمات والنظم وبالتالي فالتوضيحات والتفسيرات الصادرة من مجلس شورى الدولة على قدركبير من الالزامية والاحترام والاستئناس بها لدى الجهات طالبة المشورة والتفسير.

ومن تفسيرات مجلس شورى الدولة للقرارات الادارية الصادرة في مجلس الوزراء فقد جاء في حيثيات القرار التفسيري "طلبت وزارة الموارد المائية من مجلس شورى الدولة بيان الرأي استناداً إلى حكم البند (رابعاً) من المادة (٦) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن تحديد تاريخ العمل بقرار المجلس المرقم (٢٠٠٥/٦٠) الصادر في ٢٠٠٥/١١/١٤ والمتعلق بتفسير الفقرتين (أولاً) و (ثانياً) من أمر مجلس الوزراء المرقم (٢٠٠٥/٢) الخاص بتعديل قانون مخصصات الايفاد والسفر رقم (٣٨) لسنة ١٩٨٠ فيما اذا كان يسري من تاريخ صدوره في ٢٠٠٥/١١/١٤ ام من تاريخ نشر امر مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٥/٢/١٢ يرى القسم القانوني في وزارة الموارد المائية بان التاريخ المعتمد للصرف هو تاريخ نشر أمر مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية في ٢٠٠٥/٢/١٢ .

حيث أن قرار مجلس شورى الدولة المرقم (٢٠٠٥/٧٠) الصادر في ٢٠٠٥/١١/١٤ يتعلق بابداء رأي مستنداً إلى حكم البند (رابعاً) من المادة (٦) من قانون المجلس وهو رأي للجهة طالبة الرأي بصريح نص الجملة الاخيرة من هذا البند.

( ) د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص٦ .

وحيث ان الامانة العامة لمجلس الوزراء قد عممت قرر المجلس المستوضح عنه على الوزراء كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة للعمل بموجبه وذلك بكتابها المرقم (١٦٩٣٠/١٧) في ٢٠٠٥/١٢/٥ وبذلك اصبحت الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة تتلقى حكم الالزام بتطبيقه من اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء المشار اليه بتفسير بمثابة قرار اداري تنظيمي ومن ثم يسري من تاريخ صدوره) [١].

ومن هذا القرار يتبين ان مجلس شورى الدولة قد فسر الفقرتان (الأولى) و (الثانية) من قرار مجلس الوزراء والخاص بزيادة اجور السفر والايفاد وقد حدد ميعاد نفاذ اعمام مجلس الوزراء بتاريخ صدور قرار مجلس شؤون الدولة.

وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا بالامتناع عن النظر في تفسير مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لأن ذلك يدخل ضمن اختصاص مجلس شورى الدولة وفقاً للمادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، فقد امتنعت المحكمة الاتحادية العليا عن تفسير نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب منها – طلب المشورة حول تفسير م(١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب المتضمنة آلية أعفاء أو أقالة احد اعضاء هيئة رئاسة مجلس النواب[٢]، وكذلك امتنعت عن تفسير المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب[٣] وكذلك امتناعها عن بيان الرأي في تحديد نوع التصويت المطلوب في اتخاذ قرارات مجلس النواب[٤].

وان امتناع المحكمة عن التفسير جاء بان ذلك خارج اختصاص المحكمة التي حددتها المادة ٩٣ من الدستور.

المطلب الثاني

رقابة القضاء على القرار الاداري التفسيري

من المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية هو وجود رقابة قضائية فعالة على الاعمال القانونية التي تمارسها الإدارة كالتشريعات الفرعية.فان ذلك يعتبر صيانة لمبدأ المشروعية الذي تعني خضوع جميع الاشخاص طبيعيين ومعنويين في الدولة للقانون.ففي مجال نشاط الإدارة في تطبيقها للتشريعات الفرعية (نظم، تعليمات) فان قيام الإدارة بتفسير التعليمات والنظم لتطبيقهاعلى الوقائع المعروضة امامها فقد يصاحب عملها خطأ في تفسير التعليمات او النظم الادارية،فالخطأ في تفسيرالقاعدة التشريعية يظهرفي حالة قيام الإدارة بتفسير التشريعات الفرعية بطريقة خاطئة بحيث تفسر بمعنى اخر غير الذي اراده المشروع وان هذا الخطأ في التفسير يكون على نوعين:-

---

[١] قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٠٦/٤٢، د . عصمت عبد الحميد بكر، مصدر سابق، ص٢٠٨.

[٢] قرار المحكمة رقم ٢٠٠٧/١٥في ٢٠٠٧/٧/١٦، المحامي علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، بغداد ٢٠٠٩، ص٢٤٧ .

[٣] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٠٠٧/١٨، المحامي علاء صبري التميمي، مصدر سابق، ص٢٤٩ .

[٤] قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٠٠٧/٢٢، المحامي علاء صبري التميمي، مصدر سابق، ص٢٥١ .

النـوع الاول:- متعمـد مـن قبـل الإدارة اذا مـا تحايلـت الإدارة بطريـق غيـر سـليم علـى القاعـدة التشريعية لاعطائها معنى غير المراد منها فتخرج على النظم والتعليمات الإدارية.

كأن تتعمد التحايل على بعض القواعد القانونية تحت ستار تفسيرها فتضيف مثلا الى النص شرطا جديدا الى جانب الشروط المحددة بالنظم والتعليمات لمنح ترخيص في مجال معين.

فأن الإدارة تتعمد مد نطاق القاعدة التشريعية ليشمل حالات لا تدخل في نطاقها اصلا.

النوع الثاني:- غير عمدي:-في هذا النوع يكون الخطأ في تفسير الإدارة لتشريعاتها الفرعية ناتج عن غموض او ابهام او عدم وضوح في القاعدة التشريعية او القرار موضوع التفسير،اي القاعدة ذاتها تحتمل التأويل او الاختلاف في التفسير.( ) لذلك نجد ان القضاء الاداري يباشر الرقابة القضائية على هذه الاعمال لان الرقابة تعد اكثر انواع الرقابة ضمانا لحقوق وحريات الافراد،لما تنطوي عليه من حيده ونزاهة عن اطراف النزاع.الامر الذي يكفل صيانة حقوق الافراد وحمايتها من تعسف الإدارة اذا ماحادت عن مبدأ المشروعية ، وتختص محكمة القضاء الاداري في العراق والمشكلة بموجب قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الشورى الدولة رقم٦٥ لسنة ١٩٧٩ بقانون رقم ١٠٦لسنة ١٩٨٩ حيث نص البند الثاني من المادة -٧- على تشكيل هذه المحكمة، فهي تمثل الهيئة الثالثة من هيئات مجلس شورى الدولة.

بالنظر في صحة الاوامر والقرارات الادارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام بناء على طعن مقدم من قبل المتضرر من القرار.وحيث يكون من اسباب الطعن امام محكمة القضاء الاداري ان يتضمن الامر اوالقرار خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او في "تفسيرها" او فية تعسف في استعمال السلطة ( )[٢].....الخ

من هذا النص ينعقد لمحكمة القضاء الاداري الرقابة على صحة التفسيرات التي تقوم بها دوائر الدولة والقطاع العام للتشريعات الفرعية للإدارة، فالتفسيرات التي تصدرعن الدوائر القانونية في الوزارات والتي تعتبر قرارات ادارية تفسيرية كالتوضيحات والاعمامات التي تفسر النظم والتعليمات .وبالتالي للافراد المتضررين من هذه القرارات التفسيرية الصادرة من دوائر الدولة الطعن بها امام محكمة القضاء الاداري لالغائها والتعويض عن الاضرار الناشئة عنها.( )[٣]

---

(1) المحامي. حازم زهور عدي ، عيوب القرار الاداري http:// svrianhar org\yb\archive\indexphp\t 496 htm1 12\5\2010

(٢) د.محمد علي جواد ود.نجيب خلف احمد.القضاء الاداري، مصدر سابق، ٢٠١٠ ، ص ١٠٤

(٣) ابراهيم محمد غنيم ،المرشد في الدعوى الادارية، دارالكتب القانونية، مصر،٢٠٠٧ ،ص ٥٣

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة موضوع بحثنا فلا بد من الاشارة الى اهم النتائج والتوصيات آملين الاخذ بها من قبل المشرع ودوائر الدولة.

اولا:- النتائج

١- ان المشرع العراقي اخذ بالتفسير المرن والمتطور للتشريعات في قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقد الزمت المادة (٣) منه القاضي باتباع التفسير المرن المتطور ومراعاة حكمة التشريع عند تطبيقه ان هذه المادة قد ارست قاعدة عامة تسري على جميع فروع القانون سواء كان خاص اوعام. وبالتالي فعلى **الادارة** من باب اولى العمل بهذه القاعدة في تفسيرها لتشريعاتها الفرعية وذلك لان الميدان الاداري هو اكثر استجابة لمتطلبات التطور والمرونة في العمل الاداري.

٢- تمسك دوائر الدولة والقطاع العام في العراق بالتفسير الحرفي للتعليمات والنظم فهي تتعامل معها وكأنها نصوص جامدة ميتة فتفرغها من محتواها الانساني وغاياتها المرادة منها عند تطبيقها على نشاطها في كثير من الاحيان، ونحن نجد ان عملها هذا لا اساس له من القانون ولا سند بل هو إنكارا للعدالة وخلافا لادارة المشرع.

٣- ان التفسير لا يقتصرعلى النصوص الغامضة اوغير المحددة بل يشمل جميع النصوص القانونية لان لا يكون هناك تطبيق للنصوص التشريعية دون ان يسبقه تفسير من قبل الجهة الادارية.

٤- التفسير الاداري للتشريعات الفرعية يأخذ شكل قرار وزاري اوتوضيح او توجيه او تعميم. ويكون على نوعين:-

الاولى:- تكون موجة مباشرة الى الكادر الوظيفي في دوائر الدولة ولا يعني الافراد.

الثاني:- يكون موجة الى الافراد المخاطبين بها والادارة على حد سواء فتعمل الادارة على نشرها لتمكين الافراد الاطلاع عليها والطعن بها.

٥- للدوائر القانونية في دوائر الدولة والقطاع العام دور في تفسير التشريعات الفرعية للادارة من خلال آراءها واجتهاداتها، لان جميع الاقسام الادارية بحاجة لهذه التفسيرات وذلك لمتطلبات عملها في ادارة المرافق العامة.

٦- للجان الانضباطية دور في تفسير القانون والنظم والتعليمات من خلال دورها في تطبيق التعليمات على الوقائع المادية المعروضة عليها.

التوصيات :-

٢) نوصي الادارة (دوائر الدولة والقطاع العام) عند تفسيرها للتشريعات الفرعية(النظم والتعليمات) ان تكون على قدر كبير من المسؤولية والجرأة الادارية وانها تتحلى بالمرونة في تفسيرها للتعليمات التي تحكم نشاط او عمل المرافق العامة لان عملها بالتفسير الملائم للظروف الواقعية وفقا للقانون وارادة المشرع.

٣) توصي بضرورة اعطاء دور للدوائر القانونية في الوزارات ودوائر الدولة والقطاع العام وافساح المجال امامها في مجال تفسير التشريعات الفرعية (النظم والتعليمات) ذلك بتفعيل دورها التفسيري للوقوف على المعنى المراد من النصوص التشريعية وضرورة ان تكون هذه التفسيرات ملزمة لجميع الاطراف.

٤) نوصي بضرورة قيام الادارة عند اصدار تشريعاتها الفرعية (التعليمات او النظم....) مراعاة لاصول الصياغة الفنية الدقيقة وذلك لتفادي الغموض والخطأ والسهو ولكي تكون علي قدركبير من الوضوح. ونوصي كذلك بضرورة ان تكون قراراتها التفسيرية واضحة ومعبرة عن ارادة المشرع عند تفسيره لتشريعاته الفرعية لانه لايمكن ان يصدر قرار تفسيري يفسرقرار تفسيري سابق لان مهمة القرارات التفسيرية وهدفها هو توضيح حالات غامضة وغير مفهومة عند تطبيقها.

المصادر:-

١. د. عادل الطبطبائي، الطلب الحكومي بتفسير المادة (٩٩) من الدستور والمواد المرتبطة بها وموقف المحكمة الدستورية منهُ، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد١، السنة ٣، ٢٠٠٦، ص١٧ .

٢. رفاه طارق قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٨، ص١٩ و ٢٠ .

٣. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، المكتب المصري الحديث، ١٩٧٠، ١٩٧١، ص٢٠٩ .

٤. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الميناء للطباعة، ٢٠٠٣، ص١٤ .

٥. رفاه طارق قاسم حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، مصدر سابق، ٢٠٠٨، ص١٣٧.

٦. فارس حامد عبد الكريم، الإدارات العامة والتفسير الرجعي للقانون، بحث منشور على شبكة الانترنت farisalajrish@yahoo.com

٧. عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٨٩، ص١٢٣، ١٢٤ .

٨. د. عصمت عبد المجيد ٢٠٠٩، ص٣٠، ٣١ .بكر، أصول تفسير القانون، موسوعة القوانين العراقية، ط٢،

٩. د. محمد علي جواد، د. نجيب خلف أحمد، القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٠، ص١٢٠ .

١٠. د. قاسم تركي عواد، النظام القانوني للتعليم العالي في العراق الحكومي والأهلي، د. موسوعة القوانين العراقية، ٢٠٠٩، ص٣٢٢.

١١.تعليمات انضباط كلية الإمام الأعظم رقم (٣) لسنة ١٩٩٨، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٧٣٥) في ١٩٩٨/٨/١٧، ص٣٢٨ .

١٢.غسان أبو طبيخ، المحكمة الاتحادية العليا وإشكالية التفسير، مقالة منشورة في المجلة البرلمانية، العدد الأول، ٢٠١٠، ص١٤٧ .

١٣. د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، مطبعة الجامعة، الجزء الأول، ١٩٧٢، ص٤٦٨.

١٤. الوقائع العراقية، العدد (٣٤٨٨) الصادر في ١٩٩٣/١٢/١٣، ص٣٩٧ .

١٥.المحامي علاء صبري التميمي، قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، بغداد، ٢٠٠٩، ص٢٧٣.

١٦. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٣٨٢، ٣٨٣، ٣٨٤ .

١٧. د. عبد الباقي البكري و د. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص٥٤ .

١٨. د. محمد علي جواد، مبادئ القانون الإداري، مكان طبع بلا، ٢٠٠٢، ص١٧ .

١٩. د. عبد الباقي البكري، أصول القانون، الجزء الأول، نظرية القانون، مطبعة الزهراء، بغداد، ط١، ١٩٦٩، ص١٤٠ .

٢٠. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أصول الصياغة التشريعية، بحث منشور في المجلة البرلمانية، ع١، ٢٠١٠، ص٥١، ٥٢، ٥٣ .

21. P. Combeau – Reflexions sur les fonctions juridiques de l'inter prietation administratre – RFDA 2004, P.1069.

٢٢. د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، مكان طبع بلا، ٢٠٠٤، ص١٨٣.

23.C. E. Hfevrier, 2002, Communaute dagglomeration de laval et autres Sa Gillot, n231873.

٢٤. النظام الداخلي لوزارة المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٠، منشور على شبكة الانترنت .
http://iraqilawskut-friends.net/?p=13670.

٢٥. د. غازي فيصل مهدي، قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل في ميزان المنطق القانوني، بحث منشور في مجلة الحقوق الذي تصدر عن كلية القانون الجامعة المستنصرية، العدد (١٠) لسنة ٢٠١٠، ص٦ .

٢٦. د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل، ط١، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، سنة ٢٠٠٨، ص٥٦، ٥٧ .

٢٧. نبيل عبد الرحمن حياوي، مجموعة القوانين الخدمة والملاك والانضباط، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٧٨ .

٢٨. جورج فودال وبيار دلفولفية، القانون الإداري ، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠١، ص٣٨ .

٢٩. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

٣٠. د. عثمان سلان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، دراسة تأصيلية – تاصيلية – مقارنة في القانون والفقه والقضاء، موسوعة القوانين والعراقية، ط١، ٢٠١٠، ص٢٠١، ٢٠٢، ٢٠٣ .

٣١. قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ .

٣٢. د. عباس سعيد الاسدي، معين الموظف الحقوقي، دار الحوراء، بغداد، ط٢، ٢٠١٠، ص٤٢، ٤٣ .

٣٣. د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص٦ .

٣٤.قرار المحكمة رقم ٢٠٠٧/١٥ في ٢٠٠٧/٧/١٦، المحامي علاء صبري التميمي، قرارات واراء المحكمة الاتحادية العليا، بغداد،ص٢٤٧

٣٥. المحامي . حازم زهور عدي ، عيوب القرار الاداري\t http:// svrianhar org\yb\archive\indexphp\t 496 htm1 12\5\2010

٣٦. ابراهيم محمد غنيم ،المرشد في الدعوى الادارية، دارالكتب القانونية، مصر،٢٠٠٧ ،ص ٥٣