

الرقابة القضائية على تقدير القاضي الإداري لمعاني الألفاظ القانونية

It took the judge, the executive judge, the legal jargon

م .د. علي فلاح حاكم

جامعة كربلاء / كلية التمريض / مدير قانونية

Dr. Ali Falah Hakim

University of Karbala / College of Nursing / Legal Affairs Director

[alifalahflaw@gmail.com](mailto:alifalahflaw@gmail.com)



This work is licensed under a

[Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

**المستخلص :** تُعدّ الدلالة اللفظية للألفاظ القانونية أساساً مهماً في فهم النصوص التي يستند إليها القاضي الإداري عند الفصل في المنازعات. فبقدر وضوح اللفظ أو احتمالته للمعاني تتحدد مساحة السلطة التقديرية للقاضي في استنباط الحكم. وفي الوقت الذي يمنحه القانون حرية تقدير المعنى الأقرب لمقصود المشرّع، تبقى هذه الحرية خاضعة لرقابة القضاء الإداري الأعلى الذي يتحقق من سلامة هذا الاستنباط ومدى اتساقه مع مبادئ التفسير وقواعد الدلالة. ويهدف البحث إلى بيان طبيعة تفسير الألفاظ القانونية في القضاء الإداري، وتحديد مجال التقدير المتاح للقاضي عند التعامل مع الدلالة النصية والدلالة الظاهرية، وبيان حدود الرقابة القضائية على هذا التقدير، بالاستناد إلى التطبيقات القضائية العراقية والفرنسية وتحليلها. وتبرز أهمية الدراسة في كشف أثر الدلالة اللفظية على صحة الحكم القضائي واستقرار المراكز القانونية. **الكلمات المفتاحية:** القاضي الإداري، الدلالة اللفظية، التفسير، الاستنباط، الرقابة القضائية.

**Abstract :** The literal meaning of legal terms is fundamental to understanding the texts upon which administrative judges rely when adjudicating disputes. The clarity or ambiguity of a term determines the extent of the judge's discretionary power in deriving a ruling. While the law grants the judge the freedom to determine the meaning closest to the legislator's intent, this freedom remains subject to the oversight of the higher administrative court, which verifies the soundness of this derivation and its consistency with the principles of interpretation and rules of semantics. This research aims to clarify the nature of legal term interpretation in administrative courts, define the scope of discretion available to the judge when dealing with textual and apparent meaning, and explain the limits of judicial review of this assessment, based on and analyzing Iraqi and French judicial applications. The study's significance lies in revealing the impact of literal meaning on the validity of judicial rulings and the stability of legal positions.

**Keywords:** Administrative judge, literal meaning, interpretation, derivation, judicial review.

**(المقدمة) اولاً: التعريف بموضوع البحث :** يقوم النظام القانوني على النصوص التشريعية التي تُصاغ بألفاظ تعبر عن إرادة المشرّع، ويُعدّ تفسير هذه الألفاظ الركيزة الأساسية التي يعتمد عليها القاضي الإداري عند استنباط الحكم في

المنازعات المعروضة أمامه. فاللفظ القانوني قد يكون قاطع الدلالة لا يحتمل إلا معنى واحداً، وقد يكون ظاهراً يحمل أكثر من معنى مع رجحان أحدها، وقد يكون محتملاً يحتاج إلى ما يكشف عن المراد منه. وفي جميع هذه الصور، يمارس القاضي الإداري نشاطاً ذهنياً دقيقاً يجمع بين الفهم اللغوي للنص، والقدرة على استكشاف مقاصد المشرع، وربط ذلك بالمركز القانوني للخصوم.

وتؤكد أهمية هذا الدور في القضاء الإداري دون غيره بسبب طبيعة المنازعات الإدارية التي تتسم بالتنوع والتجدد واتصالها المباشر بالمرافق العامة، مما يجعل القاضي كثيراً ما يواجه نصوصاً تحتاج إلى تفسير دقيق، أو ألفاظاً يتعدد مدلولها اللغوي والاصطلاحي. وقد منح المشرع القاضي مساحة من السلطة التقديرية للاختيار بين المعاني المحتملة، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا التي تتأكد من صحة الدلالة التي اعتمدها القاضي ومدى التزامه بحدود النص ومقاصده.

ومن هذا المنطلق، يتناول هذا البحث تفسير الألفاظ القانونية في القضاء الإداري، من خلال دراسة الدلالة النصية التي تُعد أقوى الدلالات وأظهرها، والدلالة الظهورية التي تعتمد على المعنى الراجح عند تعدد المعاني، مع بيان الأسس التي يعتمدها القاضي في تحديد المعنى المختار، وكيفية ممارسة الرقابة القضائية على هذه التقديرات، مستعيناً في ذلك بنماذج قضائية عراقية وفرنسية تكشف عن أثر التفسير الصحيح أو الخاطئ في الحكم وفي استقرار المراكز القانونية. ويهدف البحث إلى الوصول إلى تصور علمي يساعد على ضبط منهج التفسير، ومنع الانحراف في الاستنباط، وتحقيق الاتساق بين عمل القاضي الإداري والرقابة القضائية الممارسة عليه.

**ثانياً: إشكالية البحث :** تنطلق إشكالية البحث من السؤال المركزي الآتي:

ما مدى سلطة القاضي الإداري في تقدير معاني الألفاظ القانونية، وما حدود الرقابة القضائية على هذا التقدير؟

الاسئلة الفرعية هي كما في الآتي :

- متى يلتزم القاضي بالمعنى النصي القاطع؟
- ومتى يكون للمعنى الظاهر مرجحية في التفسير؟
- وما ضابط الخطأ التفسيري الذي يبرر نقض الحكم؟
- وما أثر تقدير الدلالة على صحة الحكم وعلى المراكز القانونية للأطراف؟

**ثالثاً: أهمية البحث**

١. بيان العلاقة بين اللغة والتفسير القضائي.
٢. تحديد موقع الدلالة النصية والظهورية في بناء الأحكام الإدارية.
٣. توضيح الأسس التي تنطلق منها سلطة القاضي في فهم مدلول اللفظ.
٤. مساعدة القضاة والباحثين في تحديد حدود التقدير المسموح به في تفسير النص.
٥. إبراز التطبيقات القضائية التي تُظهر أثر الدلالة اللغوية في تصحيح الأحكام أو نقضها.

**رابعاً: نطاق البحث :** ينحصر هذا البحث في دراسة تفسير الألفاظ القانونية في القضاء الإداري، من خلال بيان كيفية تقدير القاضي الإداري لمعانيها عند استنباط الحكم، وتحليل الداليتين النصية والظهورية وما يترتب عليهما من أثر في

تحديد الإرادة التشريعية. ويمتد نطاقه ليشمل الرقابة التي تمارسها المحاكم الإدارية العليا على هذا التقدير، ولا سيما عند الخطأ في تفسير اللفظ أو تجاوز مدلوله. ويستند البحث إلى نماذج تطبيقية من أحكام القضاء الإداري في العراق وفرنسا، بهدف الكشف عن ضوابط التفسير وحدود الرقابة القضائية على منهج الاستنباط.

**خامساً: منهجية البحث:** اعتمد هذا البحث منهجاً تحليلياً يقوم على دراسة نصوص القانون وبيان دلالاتها اللفظية، مع الاستفادة من القواعد اللغوية والأصولية في تفسير الألفاظ. وتم توظيف المنهج القضائي التطبيقي من خلال تحليل أحكام القضاء الإداري العراقي والفرنسي للكشف عن أثر الدلالة في تكوين الحكم، إضافة إلى منهج المقارنة لإبراز أوجه الاتفاق والاختلاف بين اتجاهات القضاء في الرقابة على تقدير المعنى وتحديد حدود السلطة التقديرية للقاضي الإداري عند تفسير النص.

#### سادساً: أهداف البحث

١. تحديد الأسس اللغوية والقانونية التي يعتمد عليها القاضي الإداري في تقدير معنى اللفظ القانوني.
  ٢. بيان الفارق بين الدلالة النصية والدلالة الظهورية وأثر كل منهما في استنباط الحكم.
  ٣. توضيح حدود السلطة التقديرية للقاضي الإداري عند تفسير الألفاظ القانونية.
  ٤. تحليل نطاق الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم الإدارية العليا على تفسير اللفظ ومعالجة أخطائه.
  ٥. استخلاص منهج قضائي منضبط يساعد في تصحيح التقدير التفسيري وضمان سلامة الأحكام الإدارية.
- سابعاً: خطة البحث:** تنقسم هذه الدراسة على مبحثين رئيسيين، خصصنا الأول لبيان مفهوم السلطة التقديرية للقاضي الإداري، والثاني لبيان الرقابة على تقديرات القاضي للدلالة اللغوية في النصوص التشريعية عند استنباط الأحكام، وقسمنا المبحث الأول على مطلبين، تضمن المطلب الأول تعريف السلطة التقديرية للقاضي الإداري، أما المطلب الثاني نتناول تمييز سلطة القاضي الإداري التقديرية عما يشتهر بها، كما جرى تقسيم المبحث الثاني على مطلبين أيضاً، خصص الأول للرقابة على تقديرات القاضي في مجال الدلالة النصية (النص)، والثاني للرقابة على تقديرات القاضي في مجال الدلالة الظهورية (الظاهر)

#### المبحث الأول

تُشرع القوانين استجابةً لضرورات اجتماعية تهدف إلى تنظيم العلاقات داخل المجتمع وتحديد السلوك الواجب اتباعه من قبل أفرادها، مع ترتب آثار قانونية على مخالفة أحكامها. ويضع المشرع في تلك القوانين التزامات محددة على المخاطبين بها، كما يمنح، في الوقت ذاته، صلاحيات واختصاصات للجهات المكلفة بتطبيق هذه النصوص، بما يمكنها من معالجة ما يثور من نزاعات وضمان الفصل فيها على نحو يحقق مقاصد التشريع.

وانطلاقاً من طبيعة الوظيفة القضائية، يمنح المشرع القاضي الإداري قدرًا من السلطة التقديرية يمكنه من استنباط الحكم الملائم للنزاع بعد إعمال جملة من العمليات الذهنية المتتابعة لفهم النص وتحديد مدلوله. فالقضاء لا يُمارس بصورة آلية، بل يتطلب مساحة من الحرية الفكرية تسمح للقاضي بتفسير النصوص وتكييف الوقائع بما ينسجم مع حكم القانون. وتأسيساً على ما تقدم، يُقسّم هذا المبحث إلى مطلبين؛ يُخصّص المطلب الأول لتعريف السلطة التقديرية للقاضي الإداري وبيان عناصرها، أما المطلب الثاني فيُعيّن بتمييز هذه السلطة عما قد يلتبس بها من مفاهيم قريبة

### المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والبنائي للسلطة التقديرية للقاضي الإداري

تُعدّ السلطة التقديرية الركيزة الأساسية التي يمارس من خلالها القاضي الإداري وظيفته في ضمان استقامة المشروعية، إذ لا يقوم دوره على تطبيق النصوص تطبيقاً آلياً، بل يتطلب عملاً ذهنياً متدرجاً يمزج بين فهم دلالة الألفاظ وتقدير الوقائع وربطها بالنص القانوني الملائم. وتستمد هذه السلطة أهميتها من طبيعة المنازعات الإدارية، التي تتشابك فيها اعتبارات المرفق العام مع حقوق الأفراد، فتفرض على القاضي أن يوازن بين مقتضيات الصالح العام ومبادئ العدالة. ومن ثم فإن تحديد مفهوم السلطة التقديرية والوقوف على عناصرها يمثل خطوة ضرورية لفهم نطاق الرقابة القضائية على عمل القاضي الإداري. وينقسم هذا المطلب إلى فرعين: الأول يبيّن تعريف السلطة التقديرية بدلالاتها اللغوية والاصطلاحية، أما الثاني فيعرض عناصر هذه السلطة كما تبلورت في العمل القضائي والفقهية.

#### الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية للقاضي الإداري

**أولاً - تعريف السلطة لغةً** تدل كلمة سلطة في الاستعمال العربي على القدرة والهيمنة والتمكّن، وهي مشتقة من الفعل (سلط) الذي يرتبط بمعاني السيطرة والتأثير والإلزام. كما ورد لفظ السلطان في القرآن الكريم بمعنى الحجة والقوة معاً، وهي دلالة تكشف الطبيعة المزدوجة للمفهوم بين الجانب المعنوي الذي يقوم على الحجة، والجانب المادي الذي يقوم على النفوذ<sup>١</sup>. ويظهر من هذا الامتداد اللغوي أن السلطة ليست مجرد قدرة مادية، بل هي قدرة مؤسّسة على دليل يضيء عليها المشروعية. وهذا الأساس اللغوي يساعد على فهم مدلول السلطة في المجال القانوني، ولا سيما في إطار القضاء الإداري.

**ثانياً - تعريف السلطة اصطلاحاً** في الاصطلاح القانوني، تُعرّف السلطة بأنها القدرة التي يمنحها القانون لصاحب الاختصاص من أجل تنفيذ أحكامه وترتيب الآثار المترتبة عليها<sup>٢</sup>. وفي السياق القضائي، تأخذ السلطة بعداً أكثر حساسية، إذ يكون القاضي مخوّلاً بإصدار أحكام ملزمة تستمد قوتها من القانون، وتعبّر في الوقت نفسه عن تطبيق إرادة المشرّع. ويرى جانب من الفقه أن السلطة هي "حق في أداء نشاط معين" يمارس ضمن الحدود التي رسمها القانون<sup>٣</sup>. وهذا التعريف يبيّن أن السلطة القضائية ليست امتيازاً، بل مسؤولية قائمة على مراعاة النص وتفسيره تفسيراً منضبطاً، بما يجعل السلطة أداة لتحقيق العدالة لا وسيلة للانفراد بالرأي.

**ثالثاً - تعريف التقدير لغةً** يُشتق لفظ التقدير من الفعل (قدّر)، وهو يدل على معنى قياس الأشياء وتسويتها وتحديد مقاديرها. ويُستعمل أيضاً للدلالة على التروي والدراسة المتأنية قبل اتخاذ القرار، وهو ما يعكس طبيعة التفكير المتدرّج الذي يسبق إصدار الحكم<sup>٤</sup>. ويستفاد من هذا المعنى اللغوي أن التقدير فعل عقلي قائم على وزن الأمور وتقدير العواقب. وهذا المعنى يلائم طبيعة العمل القضائي، لأن القاضي لا يكتفي بعرض الوقائع، بل يبذل جهداً ذهنياً لفهمها وربطها بالنص القانوني الصحيح قبل إصدار حكمه.

<sup>١</sup>. اسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح تاج العرب، تحقيق احمد عبد الغفار عطار، الجزء الثالث، الطبعة الاولى، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤ - ص ١١٣٣.

<sup>٢</sup>. ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، مجلد ١٢، دار صادر، بيروت، ٢٠٠٤ - ص ٢٣٠.

<sup>٣</sup>. د. محمود محمد ناصر بركات، السلطة التقديرية للقاضي في الفقه الاسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، الاردن، بدون سند نشر - ص ٧٧.

<sup>٤</sup>. د. خالد خليل الطاهر، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، ٢٠٠٩ - ص ٤٨.

رابعاً - تعريف التقدير اصطلاحاً : لم يتجاوز الفقه الاصطلاحي في تعريف التقدير جذره اللغوي، بل منحه بعداً أكثر تخصصاً. ففي القانون الإداري، يُقصد بالتقدير المساحة التي يتيحها المشرع للإدارة كي تختار بين بدائل متعددة عند ممارسة اختصاصاتها<sup>١</sup>. أما في القضاء، فإن التقدير يمثل العملية الذهنية التي يقوم بها القاضي للكشف عن مدى انسجام الوقائع مع الفرض القانوني، بحيث يطبق الحكم إذا توافرت شروط النص<sup>٢</sup>. وعُرف أيضاً بأنه فهم الوقائع وتحديد العناصر المؤثرة فيها تمهيداً لإنزال حكم القانون عليها<sup>٣</sup>. ومن ثمّ يتبين أن التقدير القضائي هو عملية تحليلية تجمع بين النص والواقع، وتعدّ أساساً لبناء الحكم الإداري.

#### الفرع الثاني كعناصر السلطة التقديرية للقاضي الإداري

أولاً - فهم النص وتحديد دلالاته اللغوية : يمثل فهم النص التشريعي حجر الأساس في ممارسة القاضي لسلطته التقديرية، إذ تنطلق جميع مراحل العمل القضائي من تحديد مدلول اللفظ، سواء كانت دلالاته قطعية لا تقبل إلا معنى واحداً، أو ظهورية توجب الترجيح بين أكثر من معنى وفق قواعد الدلالة الأصولية<sup>٤</sup>. ويعتمد القاضي في عملية الفهم هذه على منهجين: الأول يقوم على التحليل اللغوي والنحوي والبياني، والثاني يستند إلى الفهم العرفي الذي يراعي السياق الذي وُضع فيه النص. وقد أظهرت ممارسات القضاء الإداري أن أي خطأ في هذه المرحلة ينعكس مباشرة على سلامة الحكم، وأن محكمة الإدارة العليا كثيراً ما نقضت أحكاماً كان منشأ خطئها تفسيراً غير سليم لظاهر اللفظ.

ثانياً - تكييف الوقائع وربطها بالقاعدة القانونية : بعد تثبيت المعنى الصحيح للنص، ينتقل القاضي إلى تكييف الوقائع، وهي عملية دقيقة يراد منها تحديد الطبيعة القانونية للواقعة وربطها بالفرض القانوني الملائم<sup>٥</sup>. ويستلزم ذلك تمييز الوقائع الجوهرية من الوقائع الثانوية، وتحليل العناصر المؤثرة في النزاع للوصول إلى الوصف القانوني الصحيح. ويُعدّ التكييف من أهم مراحل العمل القضائي، لأنه يحدد مركز الخصوم القانوني تمهيداً لإنزال حكم القانون. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن التكييف الخاطيء يعدّ عيباً جوهرياً يؤدي إلى نقض الحكم لأنه يخرق الأساس الذي تقوم عليه المشروعية.

ثالثاً - المفاضلة بين البدائل التي يتيحها التشريع : يمنح المشرع في بعض النصوص أكثر من مسار يمكن سلوكه، سواء في التفسير أو التطبيق، وعلى القاضي أن يختار من بين هذه البدائل ما يحقق مقاصد التشريع<sup>٦</sup>. وتمثل هذه المفاضلة وجهاً دقيقاً من وجوه التقدير القضائي، لأنها لا تهدف إلى اختيار الحل الأسهل، بل الحل الأكثر انسجاماً مع إرادة المشرع. وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أن المفاضلة التي تُبنى على اعتبارات شخصية أو غير موضوعية تُعدّ خطأً في التقدير يبرر نقض الحكم. وهذا يؤكد أن القاضي يمارس هنا سلطة مقيدة بمنطق القانون وغاياته.

<sup>١</sup> د. حكمت بن بشير بن ياسين، التفسير الصحيح، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، دار المأثر، المدينة المنورة، ١٩٩٩ ص ٢٤٥.

<sup>٢</sup> نجم غانم هديب الحجري، السلطة التقديرية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩ ص ١٢٨.

<sup>٣</sup> جاء في هذا المعنى: د. عبد الحميد الشواربي، القرائن القضائية والقانونية في المواد المدنية والتجارية والجنائية والاحوال الشخصية، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣ ص ٨١.

<sup>٤</sup> عبد الهادي الفضلي، الوسيط في قواعد فهم النصوص الشرعية، مركز الغدير، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٦-٦٨.

<sup>٥</sup> نبيل إسماعيل عمر، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٢، ص ١٤٣-١٤٥.

<sup>٦</sup> وليد بن محمد الصمعاني، السلطة التقديرية للقاضي الإداري، دار الميمان، الرياض، ٢٠١٥، ص ٦٩.

رابعاً - الموازنة بين الضرورات الإدارية والحقوق الفردية : تُعدّ الموازنة بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد من أبرز مراحل التقدير القضائي، لأن المنازعات الإدارية غالباً ما تنشأ عن قرارات تمسّ مراكز قانونية فردية باسم الصالح العام<sup>١</sup>. وعلى القاضي أن يتحقّق من أن القرار الإداري لم يتجاوز حدود الضرورة ولم يفرض قيوداً غير متناسبة مع الهدف المشروع الذي تسعى إليه الإدارة. وقد رسّخت المحكمة الإدارية العليا في العراق مبدأ التناسب باعتباره معياراً أساسياً في تقييم القرار الإداري، وأكدت أن أي إخلال به يعدّ عيباً يُنزل القرار منزلة اللامشروعية. وتكشف هذه المرحلة عن دور القاضي كضامن للتوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد.

خامساً : استخلاص الحكم القضائي النهائي : تمثل مرحلة استخلاص الحكم النتيجة النهائية للعمليات الذهنية التي مرّ بها القاضي من فهم للنص وتكييف للوقائع وموازنة بين المصالح<sup>٢</sup>. ويجب أن يستند الحكم إلى تسبيب واضح يوضح الأساس المنطقي والقانوني الذي اعتمده المحكمة، لأن التسبيب هو الوسيلة التي تمكّن المحكمة الأعلى من الرقابة على صحة الاستنباط. وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن الحكم الذي يفقر إلى التسبيب أو يقوم على استنتاجات غير مترابطة يُعدّ قاصراً ويستوجب النقض. ومن هنا يظهر أن استخلاص الحكم ليس عملاً شكلياً، بل هو خلاصة السلطة التقديرية وتجليها العملي في بنية الحكم القضائي.

#### المطلب الثاني: ذاتية السلطة التقديرية للقاضي الإداري عما يشتهر بها

تُعدّ السلطة التقديرية للقاضي الإداري من أهم أدواته في تحقيق العدالة الإدارية، لأنها تمثل المساحة التي يمارس فيها القاضي نشاطاً ذهنياً مستقلاً لفهم النصوص وتقدير الأدلة وربطها بالوقائع. إلا أنّ هذه السلطة تتقاطع مع مفاهيم قريبة قد تؤدي إلى خلط علمي، أبرزها السلطة التقديرية للإدارة، والتكييف القانوني الذي يُعدّ مرحلة لاحقة في إصدار الحكم. وتظهر أهمية هذا المطلب في أنّ التمييز بين هذه المفاهيم يرسم الحدود الدقيقة لاختصاص القضاء الإداري، ويمنع تغوّل الإدارة أو انحراف القاضي عن مقاصد المشرّع. لذلك، يهدف هذا المطلب إلى بيان السمات الذاتية لسلطة القاضي، وتحديد الفروق الجوهرية التي تميزها عن غيرها.

#### الفرع الأول : مميزات السلطة التقديرية للقاضي الإداري عن السلطة التقديرية للإدارة

تتعدد مظاهر السلطة التقديرية في العمل الإداري والقضائي، إلا أن جوهرها يختلف بصورة عميقة بين القاضي والإدارة. ومن هنا تأتي ضرورة إبراز العناصر التي تؤسس لخصوصية السلطة القضائية، وذلك من خلال بيان خمس نقاط رئيسية تضع خطأً فاصلاً بين السلطتين، على نحو يمنع الإخلال بالتوازن بينهما.

أولاً: اختلاف الغاية من منح السلطة التقديرية لكل من القاضي والإدارة : أصبحت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية لتحقيق أهداف تتعلق بمقتضيات المصلحة العامة، ومنها الحفاظ على النظام العام وتسيير المرافق العامة، وهو ما يحتاج مرونة وملاءمة تتغير بتغير الظروف الواقعية، وهو ما أكدته سامي جمال الدين عند بيانه لعدم قدرة المشرّع على الإحاطة بجميع التفاصيل<sup>٣</sup>. في حين أن القاضي الإداري لا يُمنح سلطة تقديرية لتحقيق ملاءمة واقعية، بل لاستنباط الحكم القانوني

<sup>١</sup> غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دار الوثائق والكتب، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٨.

<sup>٢</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٩٧.

<sup>٣</sup> د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٢١.

الصحيح وفق إرادة المشرع، وهو ما يشدد عليه غازي فيصل مهدي، باعتبار سلطة القاضي سلطة كاشفة للحكم وليست منشئة له<sup>١</sup>. ومن ثم فإن الفرق بين الغائتين ليس شكلياً، بل جوهري يعكس على أسلوب ممارسة كل سلطة وعلى طبيعة الرقابة عليها.

**ثانياً: اختلاف الأساس الدستوري والقانوني للسلطتين:** تستمد الإدارة سلطتها التقديرية من نصوص تشريعية تخولها حرية تقدير الملاءمة عند اتخاذ القرار، وهو ما يعدّ أحد مظاهر السلطة التنفيذية في النظام الدستوري. أما سلطة القاضي، فتتسأ مباشرة من الدستور وقوانين التنظيم القضائي، ولا يمارسها إلا في مجال تفسير النص وربط الوقائع به. وقد بيّن رعد ناجي الجدة أنّ الإدارة تركز إلى نظرية «السلطة الفاعلة»، بينما القاضي يستند إلى «السلطة الكاشفة» التي لا تملك إنشاء مراكز قانونية جديدة<sup>٢</sup>. هذا الفارق في الأساس القانوني يجعل مجال حرية الإدارة أوسع، بينما مجال حرية القاضي أضيق ولكنه أكثر دقة وانضباطاً.

**ثالثاً: اختلاف طبيعة الرقابة على القرارات الإدارية والأحكام القضائية:** إن الرقابة على الإدارة هي رقابة «مشروعية» تهدف إلى منع الانحراف بالسلطة، دون أن تحل المحكمة محل الإدارة في تقدير الملاءمة. أما الرقابة على الحكم القضائي، فهي رقابة قانونية دقيقة تمارسها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة التمييز، وتستطيع نقض الحكم إذا شابه خطأ في فهم الواقعة أو في تطبيق القانون، وهو ما يشير إليه عصمت عبد المجيد في تحليله لرقابة محكمة القضاء الإداري<sup>٣</sup>. وتُظهر هذه الرقابة الصارمة أن سلطة القاضي مقيدة بضوابط أشدّ من تلك المفروضة على الإدارة.

**رابعاً: اختلاف طبيعة الأثر القانوني الناتج عن ممارسة السلطة:** القرار الإداري يُنشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً، ولذلك فإن انحراف الإدارة بالسلطة يؤدي إلى بطلان القرار وما ترتب عليه من آثار. بينما الحكم القضائي كاشف للحق، أي أنه لا ينشئ مركزاً قانونياً بل يثبت وجوده أو ينفيه، كما بيّن محمد رفعت عبد الوهاب<sup>٤</sup>. وبسبب هذا الاختلاف، يصبح التقدير الإداري ذا أثر مباشر، أما التقدير القضائي فلا يتجاوز حدود تفسير النص وتطبيقه، وهو ما يرسخ التمييز بين طبيعة السلطتين.

**خامساً: اختلاف أدوات ممارسة السلطة التقديرية بين القاضي والإدارة:** تمارس الإدارة سلطتها وفق معايير الملاءمة والظروف العملية واعتبارات المرفق العام، بينما يمارس القاضي سلطته وفق أدوات قانونية بحتة تشمل تفسير النصوص، فهم الدلالات اللفظية، تقدير الأدلة، وتطبيق قواعد أصول الفقه. وقد أوضح خالد الطاهر أن الإدارة تستند إلى تقدير الملاءمة<sup>٥</sup>، في حين يرى أحمد محمود سعيد أن القاضي يستبعد تماماً اعتبارات الملاءمة في تقديره، لأن مهمته تنحصر في الكشف عن الحكم القانوني<sup>٦</sup>. هذا التباين يوضح أن الإدارة «تقرر»، بينما القاضي «يستنبط».

### الفرع الثاني: تمييز السلطة التقديرية للقاضي الإداري عن التكييف القانوني

<sup>١</sup> د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دار الوثائق والكتب، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٨.

<sup>٢</sup> د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩، ص ٧٣.

<sup>٣</sup> د. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢، ص ٢١١-٢١٢.

<sup>٤</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٩٧.

<sup>٥</sup> د. خالد خليل الطاهر، القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٩، ص ٤٨.

<sup>٦</sup> د. أحمد محمود سعيد، مفهوم السلطة التقديرية للقاضي المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٩.

يُعدّ التكييف القانوني أحد أهم المراحل الحاسمة في العمل القضائي، لأنه يمثل الجسر الذي يربط الواقعة بالقاعدة القانونية، وهو بذلك يشكل مسألة قانونية بحته لا تقبل التقدير الشخصي. أما السلطة التقديرية للقاضي الإداري، فهي نشاطٌ ذهني واسع النطاق يشمل فهم النصوص، وتحليل الأدلة، واستنباط الحكم الأنسب لمقاصد المشرع. ولأنّ الخطأ بينهما يؤدي إلى اضطرابٍ في بناء الحكم، فقد أصبح من الضروري بيان الفوارق المنهجية بين المفهومين، خاصةً أن الخطأ في التكييف يؤدي إلى بطلان الحكم، بينما الخطأ في التقدير قد يقتصر على قصور في التسبب. وفيما يأتي بيان هذه الفوارق من خلال خمس نقاط رئيسية.

**أولاً - اختلاف الطبيعة الوظيفية بين التقدير والتكييف :** تشمل السلطة التقديرية للقاضي جميع الأنشطة العقلية التي يمارسها خلال نظر الدعوى، بدءاً من فهم النصوص وتحليل دلالاتها، مروراً بوزن الأدلة والقرائن، وصولاً إلى تكوين قناعته القضائية بالحكم. أما التكييف القانوني، فهو عملية محددة تتحصر في تحديد الوصف القانوني للواقعة وعلاقتها بال نموذج التشريعي الذي وضعه المشرع<sup>١</sup>. ولهذا يؤكد الفقه أن التقدير هو إطار عام يحتضن العملية القضائية بأكملها، بينما التكييف خطوة جزئية داخل هذا الإطار، تختص فقط بتحديد الطبيعة القانونية للواقعة وفق ما ورد في التشريع<sup>٢</sup>.

**ثانياً - اختلاف الغاية التي يؤديها كل منهما في الحكم :** تهدف السلطة التقديرية إلى بلوغ القاضي للحلّ الأقرب إلى إرادة المشرع، وذلك من خلال تحليل الظروف الواقعية وتقدير مدى ملاءمتها للنصوص القانونية. بينما يهدف التكييف إلى تصنيف الواقعة في مكانها الصحيح داخل البناء القانوني، بحيث تُسند إلى الفرض التشريعي المناسب دون زيادة أو نقصان<sup>٣</sup>. ويذهب الفقه إلى أنّ خطأ التقدير يؤدي إلى خلل في التعليل، أما خطأ التكييف فيُعدّ خطأً قانونياً جوهرياً، لأنه يؤدي إلى تطبيق حكم لا علاقة له بالواقعة<sup>٤</sup>.

**ثالثاً - اختلاف الضوابط القانونية التي تحكم التقدير والتكييف :** يخضع التقدير لضوابط مرنة أساسها قواعد الاستنباط والتفسير وقواعد فهم النصوص، إضافةً إلى حرية القاضي في وزن الأدلة، ما دام ملتزماً بضوابط المشروعية وتسبب الحكم<sup>٥</sup>. أما التكييف القانوني فيخضع لضوابط مشددة، لأن المشرع رسم لكل فرض قانوني حدوداً ثابتة، وعلى القاضي الالتزام بها التزاماً دقيقاً<sup>٦</sup>. ولهذا ترى محكمة التمييز أنّ الخطأ في التكييف يُعدّ خطأً في تطبيق القانون، بينما الخطأ في التقدير لا يُعدّ كذلك إلا إذا انحرف القاضي في الاستنتاج أو خالف قواعد المنطق القضائي.

**رابعاً - اختلاف نطاق الرقابة القضائية الأعلى على كل منهما :** تُعدّ رقابة المحكمة الإدارية العليا على التقدير رقابةً محدودة، لأنها تتصل بموضوع الدعوى وقناعة قاضي الموضوع، ولا تتدخل المحكمة الأعلى إلا إذا كان التقدير مشوباً بفساد في الاستدلال أو قصور في التعليل<sup>٧</sup>. أما التكييف القانوني، فإن الرقابة عليه رقابة قانونية كاملة، لأن الخطأ فيه

<sup>١</sup> د. محمد محمود إبراهيم، النظرية العامة للتكييف القانوني للدعوى في قانون المرافعات المدنية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٤٢.

<sup>٢</sup> د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات - القسم العام، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٣.

<sup>٣</sup> د. نبيل إسماعيل عمر، سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٤٣-١٤٥.

<sup>٤</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٩٧.

<sup>٥</sup> د. عبد الحميد الشواربي، القرائن القضائية والقانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٨١.

<sup>٦</sup> د. نبيل إسماعيل عمر، مصدر سابق، ص ١٤٥.

<sup>٧</sup> د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٨.

يشكل مسألة قانونية يجوز للمحكمة العليا مراجعتها بالكامل دون قيود. وقد أكد الفقه أن المحكمة العليا قد تُعيد توصيف الواقعة من جديد إذا تبين أن قاضي الدرجة الأولى أخطأ في التكييف<sup>١</sup>.

**خامساً - اختلاف الأثر القانوني المترتب على كل منهما :** يؤدي خطأ التقدير إلى قصور في التسبب أو فساد في الاستدلال، وفي هذه الحالة قد يُنقض الحكم ويعاد إلى المحكمة المختصة لإعادة النظر. أما الخطأ في التكييف، فيُعدّ عيباً جوهرياً يفقد الحكم أساسه القانوني، لأنه يؤدي إلى تطبيق قاعدة غير مناسبة للواقعة، وهو ما يجعل الحكم باطلاً أو قابلاً للنقض مباشرة<sup>٢</sup>. ولذلك يؤكد الفقهاء أن التكييف هو «البوابة القانونية» للحكم، وأن سلامته شرط لصحة النتائج اللاحقة له.

### المبحث الثاني

#### الرقابة على تقديرات القاضي للدلالة اللغوية في النصوص التشريعية عند استنباط الأحكام

تُعدّ الرقابة على تقديرات القاضي الإداري في فهم الدلالة اللفظية للنصوص التشريعية من الموضوعات المحورية في القانون الإداري، كونها تمثل نقطة التقاء بين سلطة القاضي في التفسير وسلطة المحكمة الأعلى في ضبط هذا التفسير ضمن حدود المشروعية. فالنصوص القانونية لا تعمل بذاتها، ولا تُؤتي ثمارها إلا من خلال القراءة القضائية لها، وهي قراءة تتراوح بين التقييد والتقدير بحسب درجة وضوح اللفظ.

ونظراً لأن الدلالة النصية تعدّ أقوى دلالات الاستنباط، فقد أولاهما الفقه والقضاء أهمية خاصة. وبناء على ذلك، قُسم هذا المطلب إلى فرعين:

#### المطلب الأول: الرقابة على تقديرات القاضي في مجال الدلالة النصية (النص)

تعني الدلالة النصية أن يكون اللفظ القانوني واضحاً في معناه، قاطعاً في دلالاته، بحيث لا يحتمل تأويلاً آخر ولا يقبل الترجيح بين معنيين. وفي هذا النطاق، تكون سلطة القاضي الإداري في التفسير سلطة مقيدة، لأنه يلتزم بإرادة المشرع كما وردت في ألفاظ النص دون توسع أو إنشاء حكم جديد. ولذلك جاءت الرقابة القضائية على هذا النوع من التفسير مشددة، إذ إن مخالفة المعنى اللغوي للنص تُعدّ خطأً جسيماً يستوجب النقض.

ويتكون هذا المطلب من فرعين: الأول لبيان معيار الدلالة النصية، والثاني لبيان حدود رقابة المحكمة العليا على التفسير القضائي.

#### الفرع الأول: معيار الدلالة النصية وانعكاسه على سلطة القاضي الإداري

تُعدّ الدلالة النصية نقطة الارتكاز الأولى التي يبدأ منها القاضي لتكوين فهمه للنص التشريعي، وهي دلالة تقوم على وضوح اللفظ وثبات معناها كما يلي.

**أ : مفهوم الدلالة النصية وضوابطها :** يشير الفقه إلى أن النص يكون نصّاً عندما يدل على معناه دلالة يقينية لا تحتمل غيره، فيكون اللفظ صريحاً ومباشراً في التعبير عن مقصود المشرع<sup>٣</sup>. وفي هذه الحالة تنتفي الحاجة إلى الاجتهاد أو

<sup>١</sup> د. حسون عبيد هجيج، ومنظر فيصل كاظم، سلطة المحكمة في التكييف القانوني للدعوى الجزائية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٥٥

<sup>٢</sup> خالد ضو، «تقدير القاضي بين الإطلاق والتقييد»، مجلة الذخيرة للبحوث والدراسات الإسلامية، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٣٣٠.

<sup>٣</sup> السيد محمود الهاشمي الشاهرودي، بحث في علم الأصول - مباحث الدليل اللفظي، ج ١، مؤسسة الفقه ومعارف أهل البيت، قم، ٢٠١٢، ص ٢٧.

التأويل، لأن الدلالة اللفظية قائمة بذاتها. وقد أكد الفقه الأصولي أنّ اللفظ إذا كان موضوعاً لمعنى واحد، فإن القاضي ملزم بالأخذ به دون سواه، سواء وافق هواه القضائي أو خالفه<sup>١</sup>.

ويترتب على ذلك أنه لا مجال لإعمال السلطة التقديرية للقاضي الإداري عندما يكون النص قاطعاً في دلالاته، لأن دوره حينها ينحصر في تطبيق الحكم الوارد في النص دون زيادة أو نقصان.

**ب: معيار القاضي في تقدير وضوح اللفظ القانوني:** يستعمل القاضي الإداري معايير لغوية وأصولية لتحديد ما إذا كان النص واضحاً أم لا. فالمعيار المستخدم ليس معياراً ذاتياً، بل معيار موضوعي يقوم على فهم المشرع المفترض للفظ. وقد أشار الفقه إلى أن معنى النص يتحدد عبر السياق العام للنظام القانوني وليس عبر الجزء المعزول من التشريع<sup>٢</sup>.

كما يستند القاضي إلى قاعدة "لا مسأغ للاجتهاد في مورد النص" الواردة في المادة (٢) من القانون المدني، وهي قاعدة تعكس التزام المشرع العراقي بالدلالة النصية ورفضه لأي تفسير يتجاوز اللفظ<sup>٣</sup>.

**ج: تحديد إرادة المشرع من خلال وضوح اللفظ:** عندما يكون النص واضح المعنى، فإن إرادة المشرع تعدّ مستخلصة مباشرة من دلالاته اللغوية. فلا يجوز للقاضي التوسع في تفسير النص أو اللجوء إلى العلة أو المقصد أو الحكمة، لأن ذلك يُعدّ تعدياً على الدور التشريعي. وقد أكدت كتب التفسير وصياغة التشريعات أن وضوح اللفظ يجعل التفسير أمراً ممنوعاً، لأن المعنى المستفاد من النص يغني عن التأويل<sup>٤</sup>.

وهذا ما يسير عليه القضاء الإداري في العراق الذي يشدد في أحكامه على إلزام القاضي بالتقيد بصريح النص وعدم السماح بالتححرر من قيوده.

**د: التطبيق القضائي الفرنسي للدلالة النصية:** يعدّ القضاء الإداري الفرنسي من أقدم وأغنى الأنظمة القضائية في تفسير النصوص. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه ضرورة الالتزام بالدلالة النصية للنصوص وعدم الخروج عنها. ومن أشهرها الحكم الصادر في قضية السيدة (B) بشأن طلب الكشف عن هوية المتبرع بالأمشاج، حيث قضى مجلس الدولة بأن النصوص الواردة في قانون الصحة العامة جاءت بصياغة لا يجوز بما يجعل المعنى قطعي الدلالة، وبالتالي فإن القاضي ملزم بتطبيق النص كما ورد دون السماح بأي تفسير آخر<sup>٥</sup>.

وهذا الحكم يمثل درساً مهماً للقاضي الإداري العراقي في كيفية احترام النص الواضح.

**ه: التطبيق القضائي العراقي للدلالة النصية:** يُعدّ الحكم الصادر في دعوى قائم مقام الرمادي مثلاً واضحاً على التزام القضاء الإداري العراقي بالدلالة النصية. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن اختيار القائم مقام من صلاحيات مجلس

<sup>١</sup> العلامة عبد الهادي الفضلي، الوسيط في قواعد فهم النصوص الشرعية، مركز الغدير، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٦.

<sup>٢</sup> د. عبد الرزاق السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتح الله الياس، القاهرة، ١٩٣٦، ص ١١٢.

<sup>٣</sup> القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، المادة (٢).

<sup>٤</sup> د. عليوة فتح الباب، الوسيط في سنّ وصياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤١٥.

<sup>٥</sup> قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم ٣٩٦٥٧١ بتاريخ كانون الأول ٢٠١٧، منشور على موقع المجلس الرسمي.

القضاء حصراً، استناداً إلى المادة (٨) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، وأن أي قرار يصدر من جهة أخرى يُعدّ باطلاً لمخالفته نصاً واضحاً<sup>١</sup>.

ويظهر من الحكم أن القاضي لم يمارس أي سلطة تقديرية، بل التزم بالنص الواضح، مما يؤكد أن رقابة المحكمة العليا تصبح شديدة عندما يخالف القاضي مدلول اللفظ

### الفرع الثاني: حدود رقابة المحكمة العليا على تقدير القاضي للدلالة النصية

يمثل تقدير القاضي الإداري للنصوص الواضحة أحد أهم مواضع الرقابة القضائية، لأن التعامل مع الألفاظ القاطعة الدلالة يفرض حدوداً صارمة على سلطة القاضي التقديرية، ويمنع الانحراف عن إرادة المشرع. وتثور أهمية هذا الموضوع عند مراقبة الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، إذ تتحقق المحكمة من مدى تطابق حكم القاضي مع الدلالة الصريحة للنص ومن التزامه بمبدأ "لا اجتهاد في مورد النص". وبهذا الإطار، تتحدد رقابة المحكمة العليا عبر أربع نقاط رئيسية تتعلق بمصادر الخطأ في تفسير النص، ومدى مشروعية التأويل، وحدود سلطة القاضي، وأثار مخالفة الدلالة القطعية.

**أولاً: التزام القاضي بالدلالة الصريحة بوصفها معياراً للرقابة:** تستند المحكمة الإدارية العليا في العراق إلى مبدأ مفاده أن «النص القطعي لا يخضع للاجتهاد»، وهو ما أكدته المادة (٢) من القانون المدني التي حرّمت الاجتهاد في مورد النص<sup>٢</sup>. فالدلالة النصية هنا معيار موضوعي لا يختلف باختلاف القضاة، بل تُستمد من وضوح اللفظ وعدم احتمال له لأكثر من معنى. وتراقب المحكمة الإدارية العليا هذه النقطة عبر بحث سؤالين: هل اللفظ قطعي؟ وهل التزم القاضي بمعناه؟ فإذا كان النص واضحاً ثم اجتهد القاضي في تأويله، فإن الحكم يُعدّ مخالفاً للقانون ويستوجب النقض. وقد طبقت المحكمة هذا المبدأ في العديد من المنازعات الإدارية عندما تبين لها أن قاضي الدرجة الأولى ابتعد عن اللفظ الصريح للنص واستبدله بتقدير شخصي لا سند له من التشريع<sup>٣</sup>. والرأي المستقر فقهاً يؤكد أن احترام النص هو الضمانة الأولى لمنع تضارب الأحكام ولتحقيق الأمن القانوني<sup>٤</sup>.

**ثانياً: التمييز بين التفسير المشروع والتأويل غير المشروع:** ترى المحكمة الإدارية العليا أن تفسير النص يختلف عن تأويله فالتفسير مشروع حين يكون الهدف هو كشف المعنى، بينما التأويل غير مشروع إذا أدى إلى تحميل النص ما لا يحتمل. وقد أشارت دراسات الصياغة التشريعية إلى أن الأخذ بفحوى النص لا يكون إلا عندما تعجز الدلالة اللفظية عن بيان الحكم، أما إذا كان النص واضحاً فلا يجوز للقاضي الانتقال إلى الفحوى أو الغاية التشريعية<sup>٥</sup>. وتراقب المحكمة هذا التمييز بدقة، فتفسر النصوص وفق ما تقتضيه القواعد اللغوية، لكنها تنقض أحكاماً اعتمد فيها القاضي على مقاصد عامة دون أن يكون النص قابلاً لذلك التأويل. وقد ورد في حكمها الشهير المتعلق بصلاحيّة انتخاب القائم مقام أن تفسير محكمة القضاء الإداري كان مخالفاً للمعنى اللفظي الواضح للنص التشريعي، ولذلك قضت المحكمة العليا بنقض الحكم وإعادة

<sup>١</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١/قضاء إداري/تميز/٢٠١٦)، منشور في: لفتة هامل العجيلي، من قضاء المحكمة الإدارية العليا، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٩.

<sup>٢</sup> القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، المادة (٢).

<sup>٣</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا (١/قضاء إداري/تميز/٢٠١٦)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٩.

<sup>٤</sup> عبد الرزاق السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتح الله الياس، القاهرة، ١٩٣٦، ص ١١٢.

<sup>٥</sup> عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سنن وصياغة التشريعات، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤١٥.

الالتزام بالدلالة الظاهرة<sup>١</sup>. وهذا النهج يؤكد أن المحكمة تفرق بين «كشف المعنى» و«صناعة معنى جديد»، والأخير غير مشروع قطعاً.

**ثالثاً: رقابة المحكمة على تطبيق النصوص الخاصة قبل العامة :** من المبادئ الراسخة في القضاء العراقي أن النص الخاص يُقدّم على النص العام، وأن مخالفة هذا المبدأ تعدّ سبباً لنقض الحكم. وعند فحص الدلالة النصية، تتحقق المحكمة العليا مما إذا كان القاضي قد احتكم إلى النص الخاص الذي ينظم موضوع النزاع أم لجأ إلى تطبيق نص عام لا علاقة له بوقائع الدعوى. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في حكمها رقم (١/قضاء إداري/تمييز/٢٠١٦) أن النصوص الخاصة في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم هي الواجبة التطبيق حصراً عند تحديد صلاحية الجهات المحلية، وأن تجاهل هذا النص الخاص يُعدّ خطأً في تطبيق القانون<sup>٢</sup>. ويُعزز الفقه هذا الاتجاه إذ يرى أن النصوص الخاصة تمثل إرادة تشريعية دقيقة لا يجوز إهدارها لصالح العموم إلا بنص صريح<sup>٣</sup>. ومن ثمّ، فإن رقابة المحكمة العليا تشمل التحقق من سلامة الاختيار التشريعي قبل تفسير الدلالة اللفظية نفسها.

**رابعاً: اعتبار الخطأ في تفسير النص خطأً قانونياً يوجب النقض :** تعتبر المحكمة الإدارية العليا أنّ تفسير النص القطعي الدلالة مسألة قانونية بحتة، وليست مسألة واقع. ولذلك فإن أي خطأ في فهم اللفظ أو تحميله معنى غير محتمل يُعدّ مخالفة قانونية تستوجب النقض، حتى لو كان الحكم منطقياً أو منسجماً مع العدالة من وجهة نظر القاضي. ويعتمد القضاء في ذلك على قاعدة احترام إرادة المشرّع كما صاغها الفقه الأصولي، إذ إن النص الواضح يعبر عن غاية المشرّع بصورة مباشرة، ولا يجوز استبدالها بتقدير شخصي<sup>٤</sup>. كما يُحمّل هذا المبدأ القاضي مسؤولية خاصة في التدقيق اللغوي للنصوص، وفي الالتزام بالقواعد العلمية في فهم الدلالة اللفظية، بما يمنع انزلاق الأحكام نحو التقديرات الذاتية. ويؤدي الانحراف عن هذا المعيار إلى زعزعة استقرار العمل الإداري، مما يجعل المحكمة العليا أكثر تشدداً في مراقبة تفسير النصوص التي تحمل دلالات قطعية.

### المطلب الثاني: الرقابة على تقديرات القاضي في مجال الدلالة الظهورية (الظاهر)

تُعدّ الدلالة الظهورية من أهم أدوات القاضي الإداري في تفسير النصوص التشريعية، لأنها تمثل المرحلة الوسطى بين الدلالة القطعية للنص الصريح والدلالة الغامضة للنص المجمل. فالظاهر يُعبّر عن معنى راجح يستفاد من اللفظ وفق الاستعمال اللغوي والعرف القانوني، وينتج فهماً أقرب إلى إرادة المشرّع دون الحاجة إلى التوغّل في التأويل أو الاجتهاد الموسّع. وتنبع أهمية الرقابة على تقديرات القاضي في هذا المجال من كون القضاء الإداري يمارس سلطة تقديرية واسعة في فهم النصوص، غير أن هذه السلطة لا تعمل في فراغ، بل تُقيدها مبادئ تفسيرية ولغوية وأصولية تحكم حركة القاضي عند انتخاب المعنى الراجح وإقصاء المعاني المرجوحة. وانطلاقاً من ذلك، يتناول هذا المطلب بيان الإطار الذي يتحرك فيه القاضي الإداري عند تفسير النصوص ذات الدلالة الظهورية، وآليات الرقابة القضائية التي تُمارس للتثبيت من صحة

<sup>١</sup> . عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سنّ وصياغة التشريعات، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤١٥.

<sup>٢</sup> المرجع نفسه، المواد المتعلقة بصلاحيات المجالس المحلية

<sup>٣</sup> . ستار جبار زاير، أثر الأصول اللفظية في صياغة النصوص القانونية، أطروحة دكتوراه، النجف، ٢٠٢١، ص ١٢٥.

<sup>٤</sup> محمد رضا المظفر، أصول الفقه، ج ١، مؤسسة النشر الإسلامي، قم، ص ٧٦.

اختياره للمعنى الراجح. فالفرع الأول يخص لبحث ماهية الدلالة الظهورية ومعايير ضبطها في العمل القضائي، وكيف يميّز القاضي بين تعدد المعاني ويُرجّح أحدها بالاستناد إلى أدوات لغوية وأصولية وإلى إرادة المشرّع. أما الفرع الثاني فيتناول الرقابة القضائية على الأحكام المستندة إلى الدلالة الظهورية، من خلال بيان حدود سلطة القاضي، وصور الانحراف في التفسير، وكيفية تدخل المحكمة الإدارية العليا لنقض الأحكام التي تبني نتائجها على معنى غير ظاهر أو غير راجح في النص. وبذلك، يهدف هذا المطلب إلى توضيح أن سلطة القاضي في تفسير النصوص ليست سلطة مطلقة، بل سلطة مقيدة بضوابط تشريعية وأصولية، وتخضع لرقابة لاحقة تضمن انسجام الحكم مع إرادة المشرّع ومع قواعد اللغة، وتمنع الانحراف بالتفسير الذي يشكل أحد أهم أسباب نقض الأحكام في القضاء الإداري العراقي.

### الفرع الأول: مفهوم الدلالة الظهورية ومعايير ضبطها في العمل القضائي الإداري

تعدّ الدلالة الظهورية من أكثر الدلالات اللغوية تأثيراً في استنباط الأحكام، لأنها تقع في المنطقة الوسطى بين "النص" القطعي الدلالة و"المجمل" الغامض، فهي حالة يحتمل فيها اللفظ أكثر من معنى، لكن أحد هذه المعاني يكون هو الأظهر والأرجح وفق الاستعمال اللغوي والعرفي والتشريعي. ومن ثمّ، فإن سلطة القاضي هنا ليست مطلقة، بل محكومة بضوابط تمنع الانزلاق نحو التأويل المفرط. ويستمد القاضي هذه الضوابط من قواعد اللغة والأصول، ومن إرادة المشرّع، ومن مبادئ استقرار العمل الإداري. ولفهم هذا الإطار، يتناول هذا الفرع أربع نقاط رئيسية توضّح طبيعة الدلالة الظهورية وكيفية تعامل القضاء الإداري معها.

**أولاً: تعدد المعاني وتمييز المعنى الراجح بوصفه معياراً للدلالة الظهورية :** الدلالة الظهورية تقوم على فكرة أنّ اللفظ قد يحمل أكثر من معنى، إلا أنّ أحد هذه المعاني يصبح راجحاً وفق الاستعمال اللغوي الشائع أو وفق العرف القانوني<sup>١</sup>. وهذا الترجيح ليس اعتباطياً، بل يستند إلى مبادئ مستقرة في علم الأصول ترى أنّ "الظاهر حجة ما لم يقدّم دليل على خلافه"<sup>٢</sup>. ولذلك فإن القاضي عندما يواجه لفظاً ذا معانٍ متعددة يبدأ بالبحث عن هذا المعنى الراجح لأنه الأقرب لما قصده المشرّع. وتُظهر التطبيقات القضائية، سواء في فرنسا أو العراق، أن المحاكم غالباً ما تلجأ إلى هذا المعنى الراجح لضبط تفسير النصوص الإدارية، منعاً من أن يؤدي تعدد المعاني إلى اضطراب المراكز القانونية. والرأي المستقر أن اعتماد الظاهر يحقق اليقين التشريعي ويغلق الباب أمام التقديرات الذاتية.

**ثانياً: دور القواعد اللغوية والأصولية في ترجيح المعنى الظاهر :** إن تحديد المعنى الظاهر لا يتم وفق الانطباع الشخصي للقاضي، بل عبر أدوات لغوية وأصولية دقيقة. فمن الناحية اللغوية، يعتمد القاضي على قواعد النحو والصرف والبلاغة في الكشف عن الدلالة الأقرب لصياغة النص<sup>٣</sup>. ومن الناحية الأصولية، يستعين القاضي بقاعدة "الإرادة الاستعمالية" أي أن اللفظ يدل على المعنى الموضوع له في أصل اللغة إلا إذا قام دليل على النقل أو الاصطلاح<sup>٤</sup>. وقد أكد الفقه القانوني أن هذه الأدوات ليست ترفاً أكاديمياً، بل ضرورة تفرضها طبيعة النصوص القانونية التي تتطلب فهماً

<sup>١</sup> د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتح الله الياس، القاهرة، ١٩٣٦، ص ١١٢.

<sup>٢</sup> السيد محمد حسن الموسوي آل قارون الزاهد، قرّة العين في تلخيص الحلقين، مكتبة العتبة الحسينية المقدسة، كربلاء، ٢٠٢١، ص ٥٠.

<sup>٣</sup> ستار جبار زاير، أثر الأصول اللغوية في صياغة النصوص القانونية، أطروحة دكتوراه، النجف، ٢٠٢١، ص ١٢٥.

<sup>٤</sup> الشيخ محمد رضا المظفر، أصول الفقه، ج ١، مؤسسة النشر الإسلامي، قم، ص ٧٦.

مختصاً لبناء حكم سليم. وهذا يعزز أن الظاهر ليس مجرد انطباع بل نتيجة تحليل لغوي منهجي يحول دون التأويل المفرط. وينعكس ذلك على القضاء الإداري الذي يُلزم القاضي بالالتزام بالظاهر كلما كان المعنى مستقراً في اللغة.

**ثالثاً: البحث عن إرادة المشرع عند غموض المعنى الظهوري :** في حال تعذر الوصول إلى معنى ظاهر بالغلبة، ينتقل القاضي إلى مرحلة ثانية وهي البحث عن إرادة المشرع. ويتم ذلك عبر الرجوع إلى الأعمال التحضيرية، والمذكرات التفسيرية، وسياق النصوص في القانون ذاته<sup>١</sup>. فالغاية من النص التشريعي ليست منفصلة عن دلالاته اللفظية، بل تُعتبر مكملة لها، خصوصاً عندما تتعدد الدلالات المحتملة ولا يبرز معنى راجح بوضوح. وقد كرّس مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه عندما فسّر ألفاظاً ذات معاني متعددة بالاستناد إلى هدف التشريع كما ورد في مذكراته الإيضاحية<sup>٢</sup>. وفي القضاء العراقي يظهر هذا الاتجاه في أحكام تتعلق بصلاحيات السلطات المحلية، حيث لجأت المحكمة الإدارية العليا إلى غاية التشريع لتحديد المعنى الظاهر المختار من بين عدة احتمالات. وهذا الأسلوب يؤكد أن إرادة المشرع ليست بديلاً عن اللفظ، لكنها أداة مرجحة عند تردد المعنى.

**رابعاً: المعنى الظاهر بوصفه قيماً على سلطة القاضي التقديرية :** يمثل المعنى الظاهر حداً فاصلاً بين السلطة التقديرية للقاضي وبين الانحراف بالتفسير. فإذا كان النص يحتمل أكثر من معنى، لكن أحد المعاني هو الأكثر رجحاناً، فإن القاضي ملزم بالأخذ به دون غيره. وهذا الالتزام ليس مجرد توجيه، بل قاعدة قانونية تخضع لرقابة المحكمة العليا، لأن مخالفة المعنى الراجح تُعدّ خطأ قانونياً يمس سلامة الحكم<sup>٣</sup>. وقد نقضت المحكمة الإدارية العليا عدة أحكام لكونها اعتمدت معاني ثانوية لا تستند إلى الراجح اللغوي أو العرفي، كما في قضايا تتعلق بتفسير المواد الإجرائية في قانون المرافعات<sup>٤</sup>. وهذا ينسجم مع المبدأ العام الذي وضعه الفقه الإداري بأن الظاهر هو المدخل الطبيعي لتفسير التشريع لأن المشرع لم يضع ألفاظ النص عبثاً، وإنما اختارها بدقة لبيان حكم محدد. ولذلك فإن سلطة القاضي في هذا المجال تقديرية لكنها ليست مطلقة.

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على تقديرات القاضي الإداري في مجال الدلالة الظهورية

تُعدّ الرقابة على التفسير الظهوري للنصوص التشريعية واحدة من أدق صور الرقابة التي تمارسها المحاكم الإدارية العليا، لأن القاضي الإداري في محكمة الدرجة الأولى يمتلك مساحة تقديرية واسعة عند ترجيح المعنى الراجح من بين معاني متعددة يحتملها اللفظ، إلا أن استعمال هذا الحق يجب أن يبقى منسجماً مع إرادة المشرع ومع القواعد الأصولية واللغوية، وإلا أصبح الحكم مشوباً بمخالفة القانون. ومن ثمّ فإن الرقابة القضائية تُمارس هنا بوصفها أداة لتصويب الأحكام وضبط المعنى المختار، لا بوصفها تدخلاً في قناعة القاضي أو استبدالاً لتقديره، وإنما لحماية الشرعية ومنع الانحراف في الفهم. ويتجلى نطاق هذه الرقابة من خلال أربعة محاور رئيسية:

<sup>١</sup> د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سنّ وصياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤١٥.

<sup>٢</sup> قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم ٣٩٧٠٤٧ لسنة ٢٠١٨، منشور في موقع المجلس، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٨.

<sup>٣</sup> عماد حسن المرسومي، دور القاضي في إنشاء القاعدة القانونية في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠١٩، ص ١٠٢.

<sup>٤</sup> قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، المادة (٥/٤٤).

**أولاً : التحقق من صحة اختيار القاضي للمعنى الراجح لفظ التشريعي :** عند مواجهة نص تشريعي يحتمل أكثر من معنى، فإن القاضي الإداري ملزم باختيار المعنى الظاهر الذي يغلب استعماله عند أهل اللغة وأهل القانون، ويكون أقرب إلى إرادة المشرع. وهنا تتدخل المحكمة الإدارية العليا للتحقق من أن القاضي قد استعمل قواعد الترجيح بشكل صحيح، ولم ينجح إلى معنى مرجوح أو بعيد بحجة الملاءمة أو العدالة. فقد أكدت المصادر الأصولية أن اللفظ الظاهر هو الراجح استعمالاً وهو ما يتعين الأخذ به ما لم يرد دليل صارف عنه<sup>١</sup>، وأن العدول إلى غيره لا يكون إلا بحجة قوية تستناد من النص ذاته أو من مقاصده<sup>٢</sup>(٢). وتُظهر التطبيقات القضائية العراقية أن محكمة القضاء الإداري كثيراً ما تخطئ في فهم الظهور، مما يدفع المحكمة الإدارية العليا إلى نقض الحكم، كما حصل في حكمها رقم (١/قضاء إداري-تميز/٢٠١٦)، إذ بيّنت المحكمة العليا أن قاضي الدرجة الأولى عدل عن المعنى الظاهر للنص دون مسوغ، فجاء حكمه مشوباً بمخالفة القانون<sup>٣</sup>. ويعكس هذا النهج أن الرقابة القضائية هنا ليست رقابة على القناعة، بل على منهج استنباط المعنى الراجح ذاته.

**ثانياً : ردّ الأحكام التي تبني نتائجها على معنى مرجوح أو متساوٍ في الاحتمال :** عندما يكون اللفظ محتماً لمعنيين متساويين، فإنه يُعدّ من قبيل النصوص "المجملة"، ولا يجوز للقاضي ترجيح أحدهما بغير دليل. فإذا فعل ذلك، تدخلت المحكمة الإدارية العليا لنقض الحكم لمخالفته أصول التفسير. وقد أكد السنهوري أن ترجيح أحد المعاني بلا دليل يُعدّ خطأً بيّناً في فهم النص يجعل الحكم مستوجباً للنقض<sup>٤</sup>. ويظهر هذا بجلاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المتعلق بمجالس محافظة البصرة، عندما فسّر قاضي الدرجة الأولى لفظ "ثلث أعضاء المجلس" بطريقة لا يستند إليها النص، فاعتبر أن كل عضو يجب أن يقيم دعواه منفرداً، رغم أن اللفظ الظاهر يدل على إمكانية إقامة الدعوى مجتمعين. وقد نقضت المحكمة العليا ذلك الحكم، مؤكدة أن المعنى الذي تبناه القاضي ليس هو الراجح ولا هو الذي يريده المشرع<sup>٥</sup>. هذا الاتجاه القضائي يعكس مستوى منضبط من الرقابة، يُعيد تفسير النص إلى معناه الصحيح دون المساس بسلطة القاضي في وزن الوقائع.

**ثالثاً : التحقق من اتساق التفسير الظهوري مع مقاصد التشريع وبنية النظام القانوني :** لا يكفي أن يختار القاضي معنى ظاهراً لغوياً، بل يجب أن يكون هذا المعنى منسجماً مع الغاية التشريعية وبنية النظام القانوني. ذلك أن الظاهر ليس مجرد معنى لغوي بل هو "المعنى الأقرب لمقصد المشرع"، كما قرره الفقه الأصولي<sup>٦</sup>. ومن ثم فإن القاضي الإداري ملزم بربط المعنى الراجح بالسياق التشريعي العام. وقد شددت محكمة القضاء الإداري في العديد من تطبيقاتها على الرجوع إلى الهيكل التشريعي للنصوص لفهم دلالاتها، مثلما حصل في دعاوى المتعلقة بانتخاب القائمقام، إذ استند القضاء في

<sup>١</sup> السيد محمد حسن الموسوي آل قارون الزاهد، قرة العين في تلخيص الحلقتين، مكتبة العتبة الحسينية، كربلاء، ٢٠٢١، ص ٥٠.

<sup>٢</sup> العلامة عبد الهادي الفضلي، الوسيط في قواعد فهم النصوص الشرعية، مركز الغدير، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٧.

<sup>٣</sup> العلامة عبد الهادي الفضلي، الوسيط في قواعد فهم النصوص الشرعية، مركز الغدير، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٧.

<sup>٤</sup> د. عبد الرزاق السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتح الله الياس، القاهرة، ١٩٣٦، ص ١١٢.

<sup>٥</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا بشأن مجالس البصرة، استناداً إلى المادة (٢٠/٣٠) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في

أحكام القضاء الإداري العراقي

<sup>٦</sup> د. عبد الرزاق السنهوري، علم أصول القانون، مطبعة فتح الله الياس، القاهرة، ١٩٣٦، ص ١١٢.

تفسيره للنصوص الظهورية إلى بنية قانون المحافظات المعدل، مبيناً أنّ فلسفة المشرّع واضحة في توزيع الصلاحيات بين مجلس المحافظة ومجلس القضاء<sup>١</sup>. ويؤيد ذلك ما ذهب إليه الفقه من أنّ فهم الظاهر يعتمد على "الفهم العلمي للغة" وعلى "الفهم العرفي للاستعمال الاجتماعي"، مما يجعل الفهم المقطوع عن مقاصد التشريع فهماً قاصراً لا يُعتدّ به قضائياً.

رابعاً: الرقابة على سلامة منهج الاستدلال لا على قناعة القاضي: إنّ المحكمة الإدارية العليا لا تتدخل في قناعة القاضي بالوقائع، بل في منهج الاستدلال الذي استخدمه عند تفسير النص. فإذا ثبت أن القاضي قد اتبع منهجاً غير سليم - كتقديم المعنى المرجوح على الراجح، أو إهمال دليل لغوي أو تشريعي قاطع - كان الحكم عرضة للنقض. وقد رسخ القضاء الفرنسي هذا المبدأ بشكل واضح، حيث اعتبر مجلس الدولة أن الخطأ في تفسير النص الظاهر يُعدّ خطأً في تطبيق القانون، مما يخول المحكمة العليا نقض الحكم وإعادة تفسير النص تفسيراً صحيحاً<sup>٢</sup>. وهو ذات الاتجاه الذي تبناه القضاء العراقي، إذ نقض عدة أحكام تأسيساً على خطأ القاضي في اختيار المعنى الظهوري الصحيح، دون التعرض لبحث الوقائع أو تقديرها. ومن ثمّ فإن الرقابة القضائية تمثل ضماناً جوهرياً لحسن تطبيق القانون، وتصور سلطة القاضي من الانحراف بالتفسير، وتبقى أداة لتحقيق وحدة المعنى التشريعي في القضاء الإداري العراقي.

#### الخاتمة

أظهرت هذه الدراسة أن تفسير الألفاظ القانونية يمثل جوهر العمل القضائي الإداري، وأن تقدير القاضي لدلالات النصية أو الظهورية ليس نشاطاً ذهنياً حراً، بل سلطة قانونية مقيدة بضوابط لغوية وأصولية وتشريعية. كما تبين أن الخطأ في تقدير مدلول اللفظ هو أحد أهم أسباب نقض الأحكام الإدارية، سواء تعلق الأمر بإهمال الدلالة القطعية للنص أو بترجيح معنى غير راجح في النصوص الظاهرية. وقد أثبتت المقارنة بين القضاءين العراقي والفرنسي أن استقرار المراكز القانونية وتحقيق الأمن القانوني يتطلبان إدراج قواعد تفسير منهجية داخل التشريع نفسه، بحيث يُلزم القاضي بمسار واضح في التعامل مع النصوص الإدارية. وبذلك، خلص البحث إلى أن التفسير القضائي لم يعد مجرد أداة لفهم النص، بل أصبح جزءاً من البنية النظامية للشرعية الإدارية، ومحوراً أساسياً لضبط السلطة التقديرية للقاضي الإداري.

#### أولاً: النتائج

١. قصور تشريعي واضح في تنظيم قواعد تفسير النصوص الإدارية، مما أدى إلى تفاوت ملحوظ بين القضاة في تقدير الدلالة النصية والظهورية، وارتفاع نسبة الطعون بسبب الغموض اللفظي.
٢. الدلالة النصية تُعدّ قيداً قانونياً على القاضي الإداري، فلا يجوز تجاوزها أو الاجتهاد عند وضوح النص، ويُعدّ الإخلال بها خطأً قانونياً موجباً للنقض.

<sup>١</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا بشأن مجالس البصرة، استناداً إلى المادة (٢٠/ثالثاً/٢) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في أحكام القضاء الإداري العراقي

<sup>٢</sup> د. عياض بن نامي السلمي، أصول الفقه الذي لا يسع الفقيه جهله، دار التدمرية، الرياض، ٢٠٠٥، ص ٣٩١.

<sup>٣</sup> حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم ٣٩٧٠٤٧ لسنة ٢٠١٨، منشور على موقع مجلس الدولة الفرنسي:

[https://www.conseil-etat.fr](https://www.conseil-etat.fr)

٣. الدلالة الظهورية تمنح سلطة تقديرية مقيدة وليست مطلقة، إذ يتعين على القاضي ترجيح المعنى الراجح استناداً إلى القواعد اللغوية والعرف التشريعي، وليس إلى التقدير الشخصي.

٤. غياب التسبب اللغوي في الأحكام يمثل أبرز أسباب نقضها، مما يبرز الحاجة إلى إلزام القاضي ببيان الأساس اللغوي والأصولي للمعنى الذي اعتمده عند تفسير النص.

٥. النصوص الإدارية الحالية تتضمن ألفاظاً ظاهرية غير منضبطة مثل: المصلحة العامة، الضرورة، الملاءمة، الظروف الاستثنائية، وهي ألفاظ سببت تضارباً في التفسير، مما يفرض ضرورة مراجعتها تشريعياً.

### ثانياً: التوصيات

١. احداث مادة قانونية تنظم منهج تفسير النصوص الإدارية: يُضاف إلى قانون مجلس الدولة أو قانون المرافعات نص صريح يحدد ترتيباً إلزامياً للتفسير:

الدلالة النصية أولاً، ثم الظهورية بالمعنى الراجح، ثم الغاية التشريعية عند تعذر الترجيح.

٢. إلزام القضاة بالتسبب اللغوي والأصولي للأحكام: يُعدّل قانون المرافعات بإضافة نص يوجب على القاضي بيان الأساس اللغوي والأصولي للمعنى الذي اعتمده في الحكم، ويعتبر إغفال ذلك قصوراً موجباً للنقض.

٣. إعداد باب للتعريفات التشريعية في القوانين الإدارية: يُقترح تضمين القوانين المهمة (قانون المحافظات، الخدمة المدنية، الانضباط) تعريفات دقيقة للألفاظ المحتملة، مثل: المصلحة العامة، الضرورة، الملاءمة، السلطة المختصة.

٤. إنشاء وحدة لغوية-تشريعية في مجلس الدولة: تتولى مراجعة الألفاظ الإشكالية في التشريعات، وتزويد القضاء بدليل تفسيري للألفاظ التي ثبت أنها سبب تضارب في الأحكام.

٥. مراجعة النصوص الإدارية ذات الغموض المتكرر: وتشكل لجنة مشتركة بين مجلس النواب ومجلس الدولة لإعادة صياغة النصوص التي أثبت التطبيق القضائي غموضها، مع اعتماد لغة دقيقة تقلل من مساحة التأويل.

### المصادر

#### أولاً: الكتب العربية

١. ابن منظور، محمد بن مكرم. لسان العرب، مجلد ١٢، دار صادر، بيروت، ٢٠٠٤.
٢. إسماعيل بن حماد الجوهري. الصحاح تاج العرب، تحقيق أحمد عبد الغفار عطار، الجزء الثالث، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤.
٣. أحمد محمود سعيد. مفهوم السلطة التقديرية للقاضي المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
٤. السلمي، عياض بن نامي. أصول الفقه الذي لا يسع الفقيه جهله، دار التدمرية، الرياض، ٢٠٠٥.
٥. السنهوري، عبد الرزاق. علم أصول القانون، مطبعة فتح الله اليباس، القاهرة، ١٩٣٦.
٦. الشواربي، عبد الحميد. القرائن القضائية والقانونية في المواد المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣.
٧. الصمعاني، وليد بن محمد. السلطة التقديرية للقاضي الإداري، دار الميمان، الرياض، ٢٠١٥.
٨. الطاهر، خالد خليل. القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠٠٩.
٩. الفضلي، عبد الهادي. الوسيط في قواعد فهم النصوص الشرعية، مركز الغدير، بيروت، ٢٠٠٧.
١٠. المحمود، مدحت. شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، دار العاتك، القاهرة، ٢٠١١.
١١. المظفر، محمد رضا. أصول الفقه، ج١، مؤسسة النشر الإسلامي، قم.

١٢. بركات، محمود محمد ناصر. السلطة التقديرية للقاضي في الفقه الإسلامي، دار النفائس، الأردن، بدون سنة نشر.
١٣. جمال الدين، سامي. الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
١٤. الحديثي، فخري عبد الرزاق. شرح قانون العقوبات - القسم العام، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠.
١٥. عبد المجيد، عصمت. مجلس الدولة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢.
١٦. عبد الوهاب، محمد رفعت. القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
١٧. عليوة مصطفى فتح الباب. الوسيط في سنن وصياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢.
١٨. قانوني، غازي فيصل مهدي، وعدنان عاجل عبيد. القضاء الإداري، دار الوثائق والكتب، بغداد، ٢٠١٣.
١٩. ياسين، حكمت بن بشير. التفسير الصحيح، المجلد الثالث، دار المآثر، المدينة المنورة، ١٩٩٩.
٢٠. الحجري، نجم غانم هديب. السلطة التقديرية في القرار الإداري، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.
٢١. الشاهرودي، السيد محمود الهاشمي. بحوث في علم الأصول - مباحث الدليل اللفظي، ج ١، مؤسسة الفقه ومعارف أهل البيت، قم، ٢٠١٢.
٢٢. الزاهد، السيد محمد حسن الموسوي آل قارون. \*\*قرة العين في تلخيص الحلقتين\*\*، مكتبة العتبة الحسينية، كربلاء، ٢٠٢١.

#### ثانياً: الرسائل والأطاريح

١. الجرجري، فارس علي. «التبليغات القضائية ودورها في حسم الدعوى المدنية - دراسة مقارنة»، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، ٢٠٠٤.
٢. العاني، حاتم محمد صالح. «استخدام القوة من جانب أفراد السلطة العامة»، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
٣. زاير، ستار جبار. أثر الأصول اللفظية في صياغة النصوص القانونية، أطروحة دكتوراه، النجف، ٢٠٢١، ص ١٢٥.
٤. المرسومي، عماد حسن. دور القاضي في إنشاء القاعدة القانونية في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠١٩، ص ١٠٢.

#### ثالثاً: المقالات العلمية

١. الحسون، صالح. «جزاء الإجراءات الجزائية الباطلة»، مجلة القضاء، العدد ٥٢ (١-٤)، ١٩٩٧، ص ٢٧-٣٢.
٢. خالد ضو. «تقدير القاضي بين الإطلاق والتقييد»، مجلة الذخيرة للبحوث والدراسات الإسلامية، المجلد ٥، العدد ٢، ٢٠٢١.

#### رابعاً: القوانين العراقية

١. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
٢. قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، المادة .
٣. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

#### خامساً: الأحكام والقرارات القضائية

١. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (١/قضاء إداري/تميز/٢٠١٦)، منشور في: لفتة هامل العجيلي، من قضاء المحكمة الإدارية العليا، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٩.
٢. قرار المحكمة الإدارية العليا بشأن مجالس البصرة، استناداً إلى المادة (٢٠/ثالثاً/٢) من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، منشور في أحكام القضاء الإداري العراقي.
١. قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم ٣٩٦٥٧١، ديسمبر ٢٠١٧، منشور على الموقع الرسمي للمجلس.
٢. حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم ٣٩٧٠٤٧ لسنة ٢٠١٨، منشور على موقع المجلس:

(<https://www.conseil-etat.fr>)(<https://www.conseil-etat.fr>)

#### سادساً: المصادر الأجنبية

١) Maurice Hauriou, Précis de Droit Administratif, Paris, Sirey, 1958, p.512.