مجلة يقين للدراسات القانونية

https://lawojs.online

الحجج القانونية والفنية للتفسير الإداري للقانون

The Legal and the Technical Arguments of the Administrative Interpretation of Law

بەڵگەیین یاسایی وتەکنیکی یین شروۆڤەکرنا کارگیری بوو یاسایێ

سكفان جميل أحمد	أ.م.د. سردار عماد الدين محمد سعيد
القانون العام / القانون الإداري	أستاذ القانون العام المساعد
كلية القانون، جامعة دهوك	كلية القانون، جامعة دهوك، إقليم كوردستان– العراق
Sagvan Jamil Ahmed	***Asst. Prof. Dr. Sardar Imaddadden Mohammed Saeed***
Public Law / Administration Law	*Assistant Professor of Public Law*
College of Law, University of Duhok	*College of Law, University of Duhok*

تاريخ إستلام البحث: 2025/11/16 • تاريخ القبول بالنشر: 2026/1/4 • تاريخ النشر: 2026/05/31

الكلمات المفتاحية: التفسير، الحجج القانونية، الحجج الفنية، مبدأ المشروعية، الغموض و التعارض.

https://doi.org/10.56599/yaqeenjournal.v5i3.126

© Authors, 2026, College of Law, University of Duhok, This is an open access articleunder the CC BY 4.0 license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

ملخص البحث

يتناول البحث موضوع التفسير الإداري للقانون بوصفه إحدى القضايا الجدلية التي أثارت نقاشاً واسعاً في الفقه القانوني التقليدي والمعاصر، إذ تباينت رؤى الفقهاء واتجاهاته في التفسير الإداري للقانون، فمنهم من عدّه تهديداً لمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، ومنهم من رأى فيه ضرورة عملية تمكّن الإدارة من تفسير النصوص القانونية وتطبيقها بكفاءة لما للإدارة من خبرة في هذا الصدد. وانطلاقاً من ذلك، ركّز البحث على تحليل الحجج التي اعتمدت عليها الاتجاهات الفقهية المختلفة حول هذا الموضوع. وقد تم التوصل، نتيجة ذلك، إلى أن التفسير الإداري للقانون عملية يقتضيها تطبيق القانون بقصد تنفيذه على النحو الصحيح، وهو لا يتعارض مع مبدأ المشروعية ولا مع مبدأ فصل السلطات وأنه، كعمل إداري، يخضع لرقابة القضاء لضبطه ومنع انحرافه عن غايته.

الكلمات المفتاحية: التفسير، الحجج القانونية، الحجج الفنية، مبدأ المشروعية، الغموض و التعارض.

پوخته

ئەڤ ڤەکۆلینە ل دۆر بابەتێ شلۆڤەکرنا کارگێری یا یاسایێ یە، کو ئێکە ژ بابەتێن دیالێکتیکی یێن گەنگەشەیەکا بەرفرەھ د فقھێ یاسایێن کەڤن ونوێ دا دروستکری. دیدەڤان و ئاراستەیێن فقھییان ل سەر شلۆڤەکرنا کارگێری یا یاسایێ دجودا بوون، ھندەك ژ وان دبینن کو ئەڤە گەفە ل سەر بنەمایێ جوداکرنا دەستھەلاتان وپرەنسیپێن یاسابوونێ، و ھندەکێن دی ژی ب پێتڤیەکا کرداری دبین ژبەر ڤێ چەندێ ڤەکۆلینێ داکۆکی ئێخستییە سەر شلۆڤەکرنا وان بەلگەییان ئەوێن ئاراستەیێن یاسییێن جودا لدۆر ڤی بابەتی پشت بەستن ل سەر کری. دەرئەنجامێ ڤێ چەندێ دیاربووو، کو شلۆڤەکرنا کارگێری بۆ یاسایێ پرۆسەیەکە پێدڤیاتیێ ب جێبەجێکرنا یاسایێ یە داکو بشێت ب شێوەکێ دروست پراکتیکر بکەت و ھەڤدژی دگەل پرنسیپێن یاسا بوونێ و پرنسیپێن ژێکجوداکرنا دەستھەلاتان نەبیت، بەلکو ئەو وەکو کارەکێ کارگێری دکەڤیتە ژێر چاڤدێرییا دادوەری دا ژ مانجا مەرەمکری نەھێە لادان.

پەیڤێن سەرەکی: شلۆڤەکرن، بەلگەیێن تەکنیکێ بنەمایێ یاسایی بوونێ، تەمومژاری و ھەڤدژی.

Abstract

This research addresses the topic of the administrative interpretation of law, a controversial issue that has sparked extensive debate in both traditional and contemporary jurisprudence. Jurists' perspectives and approaches regarding this interpretation vary significantly; some scholars view it as a threat to the principle of the separation of powers and the principle of legality, whereas others consider it a practical necessity that enables the administration to interpret and apply legal texts efficiently, given its specialized expertise in this field. Based on this premise, the research focuses on analyzing the various legal and technical arguments underpinning these conflicting jurisprudential trends. The study concludes that the administrative interpretation of law is an essential process necessitated by the proper application and execution of legal enactments. Furthermore, it does not conflict with either the principle of legality or the separation of powers, provided that—as an administrative act—it remains subject to judicial review to ensure its conformity and prevent any deviation from its legitimate purpose.

Keywords: Administrative Interpretation, Legal Arguments, Technical Arguments, Principle of Legality, Judicial Review.

المقدمة

تزداد أهمية التفسير وضوحًا في مجال القانون الإداري، نظرًا لخصوصية العلاقة التي تربط الإدارة بالأفراد، وما تتسم به هذه العلاقة من تغيّر وتطور مستمر. ففي الوقت الذي يُفترض فيه أن تكون القاعدة القانونية واضحة ومحددة، فإن واقع الممارسة يكشف عن وجود قدر لا يُستهان به من المرونة والعمومية في العديد من النصوص القانونية الإدارية، ما يفتح المجال أمام الإدارة لممارسة سلطتها التقديرية في تفسير هذه النصوص، تُثير هذه السلطة التفسيرية للإدارة جدلية قانونية عميقة، تتمحور حول مناط التفسير الإداري للقانون وحدوده. فمن جهة، تُعدّ مرونة التفسير ضرورية لتمكين الإدارة من مواجهة المستجدات والتكيف مع الظروف المتغيرة، بما يخدم المصلحة العامة. ومن جهة أخرى، يخشى أن يؤدي التفسير الإداري المتسع إلى تجاوز الإدارة لحدود اختصاصها، أو التوغل او الاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم، أو حتى مخالفة مبدأ المشروعية الذي يُعدّ أساس دولة القانون. تبرز هذه الجدلية بشكل خاص عند تعارض المصلحة العامة مع الحقوق الفردية، أو عند غموض النص القانوني، أو عند مواجهة الإدارة لحالات لم يتوقعها المشرّع. وهنا، يصبح التساؤل ملحًا حول الضوابط التي تحكم عملية التفسير الإداري، ودور القضاء الإداري في مراقبة هذا التفسير، وسبل تحقيق التوازن بين فعالية العمل الإداري وحماية الحقوق[1]. وبالرغم من أهمية التفسير الاداري للقانون فقد انقسم الفقهاء الى اتجاهين بخصوص مسألة مدى اختصاص الادارة (السلطة التنفيذية) في تفسير النصوص القانونية حسب مقتضاه او مناطه، الاتجاه الاول التقليدي لم يعرف التفسير الأداري ولم يتطرق اليه عند الحديث عن انواع التفسير من حيث الجهة التي تقوم بعملية التفسير وقوة الالزام بل يقسم الفقه القانوني التفسير الى ثلاثة أقسام او انواع وهي التفسير التشريعي والقضائي والفقهي، أي أنهم يحصرون التفسير من حيث الجهة التي تقوم به في تلك التصنيفات الثلاثة السابقة لاغير مستندين الى حجج ومبررات سنتحدث عنها لاحقا[2]، أما الاتجاه الفقهي الحديث من الفقهاء فقد اضاف إلى أنواع التفسير السالف ذكرها، التفسير الاداري وعرفه وبين اهميته

---

[1] د.علي فيصل الصديقي، فلسفة التجديد في نطاق التفسير القانوني، دار الروافد الثقافية، بيروت– لبنان، 2024، ص7.

[2] ينظر د.عبدالرزاق السنهوري و د.أحمد حشمت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة للنشر، القاهرة، 1938، ص 203، د.محمد صبري السعدي. تفسير النصوص في القانون والشريعة الاسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 75، وأيضا: د.حسن كيرة، اصول القانون، دار المعارف، الإسكندرية، 1961، ص 511. د سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1974، ص 738.

ومدى الحاجة اليه وحدد نطاقه بشكل منظم وأعتبره احدى انواع التفسير التي تصدر من السلطة التنفيذية باعتبارها هي السلطة المختصة بتنفيذ القوانين واكثرها احتكاكاً بالأفراد ولحسن تطبيق القانون لابد ان تكون للادارة سلطة تفسير النصوص القانونية سواء كان النص واضحا أو مبهما أو وجد تعارض وتناقض في النصوص القانونية مستندين الى حجج ومسوغات قانونية وفنيّة[1].

أولاً: اهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في إبراز التباين بين الإتجاهات الفقهية والقانونية المختلفة، حيث يسهم في توضيح مبررات كل إتجاه ومواقف القوة والضعف فيه، وهو ما يساعد على تكوين رؤية متوازنة تعزز من فاعلية النظام القانوني، الأمر الذي يساهم في وضع إطار فكري يساعد المشرّع على صياغة نصوص أكثر دقة، ويمكّن الإدارة من ممارسة دورها التفسيري ضمن حدود واضحة، كما يمدّ القضاء بمرجع يمكن الإعتماد عليه عند الرقابة على مشروعية التفسير الإداري للقانون.

ثانياً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في وجود جدل فقهي وقانوني حول حدود التفسير الإداري للقانون، وما إذا كان يمثل ممارسة مشروعة تدخل في إطار السلطة التنفيذية بوصفها الجهة المختصة بتفسير النصوص القانونية، أم أنه يعد تجاوزاً يخلّ بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية ويقيد صلاحيات المشرّع والقضاء. ويزداد هذا الإشكال تعقيداً مع اتساع تدخل الإدارة في مختلف مجالات الحياة العامة، وتعدد النصوص القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد أو الغموض، مما يفرض الحاجة إلى تفسيرها لتمكين الإدارة من أداء مهامها، غير أن غياب الضوابط الواضحة للتفسير الإداري قد يؤدي إلى تناقض وتضارب التفسيرات، أو انحرافها عن مقاصد المشرّع، وهو ما يثير إشكالية أساسية تتعلق بمدى توافق هذا التفسير مع مبدأ المشروعية وضمانات حماية

---

[1] د. علي فيصل الصديقي، جدلية التفسير الاداري للقاعدة القانونية، مقال منشور في المجلة الحقوقية الصادر من جمعية المرصد لحقوق الإنسان في دولة البحرين، العدد (4)، 2022، ص22٠ وكذلك ينظر: د. عصمت عبدالمجيد بكر، مشكلة التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014، ص 283 ، وما بعدها. د. غازي فيصل مهدي، الموجز في أصول القانون، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2015، ص 27. د. القاضي عواد حسين ياسين العبيدي، تفسير النصوص القانونية باتباع الحكمة التشريعية من النصوص، ط 1، المركز العربي، القاهرة، 2019، ص 5. د.عبدالباقي البكري و د. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، 2019، ص 123.

الحقوق والحريات. ومن هنا تبرز مشكلة البحث في كيفية إيجاد توازن بين تمكين الإدارة من أداء دورها بكفاءة من جهة، ومنعها من الانزلاق إلى استحداث قواعد قانونية جديدة من جهة أخرى.

ثالثاً: فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية أساسية مفادها أن التفسير الإداري للقانون يمثل أداة مزدوجة الأثر، فهو من جهة يساهم في تيسير تطبيق النصوص القانونية وتحقيق السرعة والمرونة في عمل الإدارة، لكنه من جهة أخرى قد يشكل خطرا إذا تجاوز حدوده المشروعة ليمس اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية أو يقيد الحقوق والحريات المكفولة للأفراد، وبناءً على ذلك، تنطلق الفرضية، في ظل الخوض في مناقشة حجج مؤيدي التفسير الإداري للقانون ومعارضيه، من أن تحقيق التوازن بين الضرورة العملية للتفسير الإداري ومتطلبات احترام مبدأ المشروعية والفصل بين السلطات، هو العامل الحاسم في تحديد مشروعية وجدوى هذا التفسير داخل المنظومة القانونية.

رابعاً: نطاق البحث

ينحصر نطاق البحث في دراسة الإطار الفقهي والقانوني المتعلق بالتفسير الإداري للقانون من زاوية تحليلية ونقدية، ويتناول البحث الجوانب النظرية التي تطرقت إليها الاتجاهات الفقهية المختلفة، مع التركيز على مدى مشروعية التفسير الإداري وحدوده، وأثره في مبدأ الفصل بين السلطات وضمان الحقوق والحريات، كما يغطي البحث التطبيقات العملية للتفسير الإداري في بعض الأنظمة القانونية المقارنة، دون التوسع في كل التفاصيل الجزئية، وذلك بهدف إبقاء الدراسة ضمن حدود تتيح التركيز على الجوهر القانوني للمسألة، كذلك يقتصر البحث على الجانب القانوني – الفقهي من الموضوع، دون الدخول في الاعتبارات السياسية أو الإدارية البحتة، باستثناء ما له صلة مباشرة بعملية التفسير، وبهذا يظل نطاق الدراسة محدداً بالبعد القانوني والفقهي، مع الاستفادة من الأمثلة التطبيقية لتعزيز التحليل دون الخروج عن الإطار الأكاديمي للبحث.

خامساً: هدف البحث

يهدف البحث إلى توضيح الإطار النظري والعملي لجدلية التفسير الإداري للقانون، وذلك من خلال تحليل الاتجاهات الفقهية المختلفة التي تناولت هذه المسألة وبيان الأسس التي استندت إليها، كما يسعى إلى تحديد الحدود الفاصلة بين الدور المشروع للإدارة في تفسير النصوص القانونية وبين ما قد يشكّل تجاوزاً لاختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، ويهدف البحث أيضاً إلى إبراز أثر هذا التفسير على مبدأ المشروعية وضمان الحقوق والحريات، مع محاولة تقديم رؤية متوازنة تساعد على تطوير ضوابط قانونية واضحة تعزز من كفاءة الإدارة وتضمن في الوقت نفسه احترام سيادة القانون والفصل بين السلطات.

سادساً: منهجية البحث

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن بوصفه الأداة الأساسية لدراسة الموضوع، حيث تم تتبع الاتجاهات الفقهية المختلفة وتحليل مضامينها ومبرراتها، مع المقارنة بين ما تقدمه من رؤى نظرية وما يترتب عليها من نتائج عملية، وقد تم توظيف المنهج المقارن أيضاً من خلال استعراض بعض التجارب في الأنظمة القانونية في العراق ومصر وفرنسا بغية الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف في معالجة مسألة التفسير الإداري، بما يسهم في تكوين رؤية أكثر شمولاً وعمقاً، كما استخدم في البحث المنهج النقدي لتقييم مدى انسجام تلك الاتجاهات مع المبادئ الدستورية العامة مثل المشروعية والفصل بين السلطات وضمان الحقوق والحريات، هذا ويقوم التحليل على الجمع بين الجانب النظري والجانب التطبيقي، بحيث يتم ربط المواقف الفقهية بالتجارب العملية، وصولاً إلى صياغة استنتاجات موضوعية يمكن أن تشكل أساساً لتطوير ضوابط واضحة تحكم ممارسة الإدارة لدورها التفسيري.

سابعاً : هيكلية البحث

نتناول الموضوع في مبحثين، المبحث الاول للحجج القانونية للتفسير الإداري للقانون من خلال تقسيمه الى مطلبين، المطلب الاول للحجة المستمدة من مبدأ الفصل بين السلطات، المطلب الثاني للحجة الخاصة بمبدأ المشروعية، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه الحجج الفنية للتفسير الإداري للقانون، وبدوره نقسمه الى ثلاثة مطالب، المطلب الاول للحجة المتعلقة بخبرة الادارة في تفسير القانون، والمطلب الثاني الضوء على

الحجة الخاصة بالتناقض والتجاوز في تفسير النصوص القانونية، أما المطلب الثالث فسنوضح فيه الحجة المتعلقة بالنقص والسكوت في التشريع.

المبحث الاول

الحجج القانونية

من أبرز ما اتكأ عليه معارضو التفسير الإداري للقانون حجتان، الأولى تتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، والأخرى ترتبط بمبدأ المشروعية، ومن اجل الوقوف على هاتين الحجتين ومدى تعارضهما مع التفسير الإداري للقانون، ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نناقش في المطلب الأول مبدأ الفصل بين السلطات، ونفصل في المطلب الثاني مبدأ المشروعية.

المطلب الاول

مبدأ الفصل بين السلطات

وهو مبدأ يتردد في الدساتير المعاصرة وعلى ألسنة الفقهاء، إلا انه بهذا المنطوق غير دقيق لأن الفصل الجسماني بين السلطات متحقق، فلكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث كيانها المميز فلا تداخل بينها، ولكن المراد بالمبدأ المذكور هو الفصل في الاختصاصات حتى لا تعتدي سلطة على اختصاصات سلطة أخرى فيتحول عمل الدولة إلى فوضى، هذا ويرى بعض الفقهاء ان مبدأ الفصل بين السلطات أما أن يكون جامداً أو مرنا، الأول مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية وهو مؤسس على مفهوم الكوابح والتوازنات، أما الثاني فإنه مطبق في إطار الأنظمة البرلمانية والذي يؤدي إلى تعاون دائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[1].

ان انصار الاتجاه المعارض التقليدي يعارضون منح او تخويل السلطة التنفيذية والمؤسسات الادارية سلطة أو اختصاصات تفسير القواعد القانونية ويؤكدون على عدم ضرورة التفسير اصلا وذلك لان التشريع شامل وكامل ولا يمكن تصور ان يكون ناقصا، ومادامت النصوص القانونية مصاغة بصورة واضحة فما على

[1] لمزيد من التفصيل ينظر: د. غازي فيصل مهدي، افكار في القانون الدستوري، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2019، ص9 ومابعدها.

القاضي الا الالتزام بحرفية هذه النصوص ودوره يقتصر على تطبيق النصوص دون تفسيرها، فالتفسير من اختصاص السلطة التشريعية[1].

ومن الجدير بالذكر إن بحث مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في بحثنا ليس مقصوداً لذاته، وإنما باعتباره من احد الحجج والمبررات القانونية التي يستند إليها بعض الفقه القديم بقصد استبعاد السلطة القضائية والتنفيذية من تفسير النصوص القانونية سواء عند تطبيقها أو تنفيذها بل عليهم القيام بدور المترجم الحرفي عند تطبيق أو تنفيذ القوانين دون التدخل في تفاصيلها والغرض أو الغاية او الهدف من وضعها من قبل المشرع.

ويشكل مبدأ الفصل بين السلطات عماد الدولة القانونية، إذ لا يتصور سيادة القانون دون تمتع السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية بضمانات الاستقلال في قراراتها، على اعتبار أن أي تداخل بين هذه السلطات سيفسح المجال لهدر حقوق الأفراد والمؤسسات معاً. ولقد أكد (Montesquieu) على هذا المبدأ، حتى لا تبقى الدولة رهينة فكرة (شخصنة السلطة) التي عرفت بها الأنظمة الشمولية والملكيات المطلقة، وما يعنيه ذلك، من خضوع الجميع للأهواء والعودة للقانون الطبيعي، الذي لا يتصور أن تحفظ فيه الحقوق وأن تستقر فيه المعاملات. وبالتالي، من شأن أي تداخل بين وظائف السلطات أن يعصف بالعدالة. وتشكل السلطة القضائية في هذا الإطار، قوة مضادة لأي انحراف محتمل عن القواعد القانونية سواء تعلق الأمر بالمعاملات الفردية أو بالعلاقة بين الفرد والإدارة أو حتى ما يتعلق بالعلاقة بين السلطات نفسها[2].

وينسب مبدأ فصل السلطات إلى الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو (Montesquieu)، على الرغم من أنه ليس أول القائلين بهذا المبدأ. وفي الحقيقة إن أمر الربط الوثيق بين مبدأ فصل السلطات واسم مونتسكيو يعود إلى أن هذا الأخير هو أول من أبرز هذا المبدأ كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة، وإلى أهميته في منع الاستبداد[3]. ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، اصلا من ارسخ الاصول الثابتة في

---

(1) Frédéric ROLLAND, L'interprétation de la loi par l'administration active, Atelier de Numérisation et de Reproduction des Thèses, Université de Lille, 1997, P. 68.

(2) د. لحسن الحميدي، القاضي الإداري والنص القانوني، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، ط1، العدد (5)، رقم (30)، المغرب، 2022، ص119.

(3) د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسية، منشورات جامعة حلب كلية الحقوق، 2005، ص318.

النظام الديمقراطي الحرّ الليبرالي وهو حجر الزاوية في النظام الدستوري الحديث[1]. وقد أخذت به غالبية الدساتير المعاصرة ومنها دستور جمهورية العراق لعام (2005)، وذلك في المادة (47) التي تنص على أن: (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

فالدستور عندما يعين السلطات في الدولة ويحدد اختصاص كل منها، فإنه لا بد أن يكون هناك ضمان للالتزام بهذه القواعد وعدم الخروج عليها، ولعل الضمانة الأساسية تكمن في الفصل بين السلطات فصلاً عضوياً ووظيفياً، بمعنى تخصيص هيئة مستقلة لكل وظيفة من وظائف الدولة، فتكون هناك هيئة خاصة للتشريع وهيئة خاصة للتنفيذ وأخرى للقضاء، ومتى تحقق ذلك أصبح لكل هيئة اختصاص محدد لا يمكنها الخروج عليه دون الاعتداء على اختصاص الهيئات الأخرى، ولاشك في ذلك أن الفصل بين السلطات يضمن ذلك[2].

ويشير البعض في سياق تعريف مبدأ الفصل بين السلطات إلى أن هذا المبدأ يتضمن تقسيم مؤسسات الحكومة على ثلاثة فروع : السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية؛ السلطة التشريعية تشرع القوانين والسلطة التنفيذية تنفذ القوانين، والسلطة القضائية تفسر وتطبق القوانين، وتتولى اختصاصات ووظائف كل واحدة من هذه السلطات جهة منفصلة ولا يمكن لمؤسسة لوحدها أن تمارس السلطة كاملة، وكل واحدة منها لا تكون تابعة للسلطة الأخرى[3].

وبهذا فان تقسيم السلطة يجب ان يمنع تركيز السلطة في يد جهة معينة كما في الأنظمة الملكية والدكتاتورية. وفي السياق نفسه عرف الفقيه الفرنسي (إسمان) (Esmein) مبدأ الفصل بين السلطات بأنه المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن البعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة ومستقلة بعضها عن البعض، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة

---

(1) د. مصطفى كمال وصفي، مصنفة النظم الإسلامية الدستورية والدولية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، ط2، مكتبة وهبة، القاهرة، 2009، ص88.

(2) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص135.

(3) د. عبدالرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص110.

إلى الهيئات المختلفة والمستقلة[1]. وعرف ايضاً ان مبدأ الفصل بين السلطات هو خلاصة للجمع بين المسائل والافتراضات الاتية وهي: أن يكون ثمة تمييز وتقسيم حقيقي لوظائف الحكومة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأن تمارس هذه الوظائف المقسمة من قبل ثلاث هيئات حكومية منفصلة بعضها عن بعض، وأن تكون مستقلة ومتوازية وإحداها غير تابعة للأخرى، وألا يكون للسلطة التشريعية تفويض اختصاصاتها لأية جهة[2].

اما فيما يخص تفسير مبدأ الفصل بين السلطات فهناك تفسيران لهذا المبدأ احدهما التفسير النسبي (التفسير المرن بين السلطات) او كما يسمى أيضاً التفسير الصحيح، والآخر هو التفسير المطلق (الفصل الجامد بين السلطات) أو كما يسمى التفسير الخاطئ[3]. ويقوم هذا التفسير الأخير على فلسفة الفصل التام بين السلطة التشريعية والتنفيذية وقد وقع في هذا التفسير الجامد واضعو دستور الولايات المتحدة الاول لعام 1787، كما تضمن هذا التفسير الدستور الفرنسي لعام 1791 حيث قصد واضعو هذين الدستورين فصل كل من هاتين السلطتين فصلاً تاماً وهو ما لا يمكن تصوره في النظام السياسي[4]. ويشير الفقيه (أندريه هوريو) إلى أن المعاصرين فهموا (مونتسكيو) على أنه مالَ إلى المناداة بفصل عضوي للوظائف أكثر من ميله للتفريق بين السلطات وظنوا أنه قصد أن تقوم كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بوظيفة محددة من وظائف الدولة، ويرى (هوريو) أن هذا الفهم أوصلهم إلى نتيجة نهائية مفادها الفصل التام بين تلك السلطات أو وضع حاجز مانع بينها[5].

بناءً على ما تقدم يتضح لنا بان جدلية التفسير الاداري للقانون حسب رأي الاتجاه المعارض، إن اهم مبرر قانوني او حجج عدم منح صلاحيات للادارة في تفسير القاعدة القانونية هو مبدأ الفصل بين السلطات

---

(1) ازاد عز الدين سعدو، الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات، مطبعة هاوار، دهوك، 2023، ص40.

(2) لمزيد من التفصيل ينظر: د.عبدالرحمن سليمان زيباري، مصدر سابق، ص112.

(3) صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دراسة– مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2019، ص26.

(4) هيوا رشيد علي، الفصل بين السلطات– جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2017، ص16.

(5) د.عبدالرحمن سليمان زيباري، مصدر سابق، ص122، كذلك ينظر: لمزيد من التفاصيل د. غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانون العام والخاص، ج1، ط1، مكتبة القانون القضاء، بغداد، 2020، ص3.

وخاصة لدى الفقه المعاصر، الذي اخذ بالتفسير الجامد او المطلق للفصل بين السلطات ويعتبر ذلك مخالفة للمبدأ المذكور وبالتالي يهدد الحقوق والحريات العامة في الدولة.

أما أنصار التفسير النسبي (المرن) للفصل بين السلطات، وعلى عكس الاتجاه المعارض، فيذهبون إلى أن المفهوم الأصح لمبدأ الفصل بين السلطات هو ما قصده مونتيسكيو من جعل هذا الفصل مقروناً مع التوازن، أي أن يكون هذا الفصل فصلا متوازناً بين السلطات الثلاث في الدولة مع وضع قدر من التعاون فيما بينها لضمان عدم تجاوز أي منها لحدودها بتجاوزها على اختصاصات السلطة الأخرى[1].

وقدر تعلق الأمر بمسألة تفسير النصوص، فإن مظاهر مرونة الفصل بين اختصاصات السلطات الثلاث سالفة الذكر يمكن أن تلاحظ من خلال ما يعهد المشرع في العديد من دول العالم تفسير النصوص القانونية إلى جهة أخرى غير الجهة التي اختصت بسنّها. فها هو دستور جمهورية العراق لعام 2005 عهد بإختصاص تفسير نصوص الدستور إلى جهة قضائية محددة وهي المحكمة الاتحادية العليا[2]، وعهد المشرع العادي بتفسير النصوص العادية إلى مجلس الدولة[3]. ولما كانت الإدارة، بوصفها شقاً للسلطة التنفيذية، هي المختصة بأداء الوظيفة الإدارية المتمثلة بتنفيذ القانون وما يرتبط بذلك من إشباع للحاجات العامة والحفاظ على النظام العام، وذلك من خلال قرارات إدارية، تنظيمية كانت أم فردية[4]، فإن تفسيرها للقانون يعتبر مفترضاً أولياً لأداء تلك الوظيفة ولو لم يوجد نص صريح يمنحها مثل هذا الاختصاص طالما لا يوجد نص صريح بمنعها من ذلك.

---

[1] هيوا رشيد علي، الفصل بين السلطات– جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم، ط 1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2017، ص15.

[2] ينظر المادة (93/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

[3] ينظر المادة (6) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 199 المعدل.

[4] نصت المادة (80/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن: " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: ثالثاً– اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين".

المطلب الثاني

مبدأ المشروعية

يعد مبدأ المشروعية أحد أهم المبادئ القانونية التي عرفتها البشرية، فكلما تم الالتزام بهذا المبدأ وتطبيقه على أرض الواقع تطبيقاً سليماً، اختفت مظاهر الظلم والاستبداد واختفت فكرة الدولة البوليسية التي عاشتها البشرية لقرون طويلة، إذ لا تستطيع الدولة في ظل هذا المبدأ أن تأتي سلوكاً أو تتخذ قراراً مخالفاً للقانون، وإن قامت بذلك تصدى لها القضاء الإداري وألغى قرارها غير المشروع، وربما حكم للمتضرر بالتعويض عن الضرر الذي لحق به من سلوك الإدارة[1]. وقد عرف البعض مبدأ المشروعية بأن تخضع الدولة بهيائتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان، والأساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول[2].

وقد عرف البعض الآخر مبدأ المشروعية بأنه سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص، بما فيهم السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة، أما المشروعية الإدارية، فانها تعني خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد في الدولة[3]. كما عرفه البعض بأنه مبدأ يتصل بفكرة الدولة القانونية، والتي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع الأعمال والتصرفات الصادرة عنها، وتبعاً لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، الخضوع للقانون والرضوخ لأحكامه، فلا تكون أعمال وتصرفات هذه السلطات صحيحة في مواجهة المخاطبين بها إلا بمطابقتها لقواعد القانون، فإن هي صدرت بالمخالفة لها

---

[1] د. محمد علي الخلاية، القضاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في كل من الاردن وفرنسا وبريطانيا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2020، ص21.

[2] د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 35؛ د. عبدالمنعم الضوى، القضاء الأداري في دول القضاء المزدوج دراسة مقارنة في مصر وفرنسا والعراق، مكتبة الوفاء القانونية الاسكندرية، 2018، ص119.

[3] د. زانا روؤف حمه كريم ود. دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الاداري، الكتاب الثاني، مطبعة يادكار، السليمانية، 2017، ص191.

اصبحت غير مشروعة[1]. فمبدأ المشروعية، اذاً، ضرورة هامة في الوقت الحاضر لإلزام السلطات العامة في الدولة بضرورة احترام القانون، وذلك من خلال اتفاق تصرفاتها معه بمدلوله العام[2]، ومن ثم فإنه يمثل ضمانة جدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، إذ يكونون بمقتضاه في مأمن من أن تعتدي عليهم الهيئات الحاكمة على خلاف ما قرره القانون[3].

وبإنعام النظر في هذه الحجة، يتضح لنا أنها نابعة من الحجة الاولى السالف مناقشتها، والتي بمقتضاها يرى انصارها أن منح السلطة أو الصلاحية للادارة في تفسير القوانين يشكل خرقا قانونيا وهدراً للحقوق والحريات العامة في الدولة؛ لأن تشريع القوانين وتفسيرها من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها، وعليه فإن مهمة الادارة اي السلطة التنفيذية سوف تقتصر على الأداء التنفيذي دون الولوج إلى اكثر من ذلك، فلو منحنا السلطة التنفيذية (الإدارة) مهمة التفسير، لأدى ذلك إلى انحراف المعنى أو المغزى المطلوب من القاعدة القانونية، تحت عباءة التفسير. لذلك فقد استقر الفكر القانوني الكلاسيكي على تقييد السلطة التنفيذية في ممارسة أعمالها بقاعدة المشروعية، فلا يجوز لها اتخاذ موقف دون أن يكون متوافقا مع الأحكام التي وضعها المشرع، ولا يحق لها بعد ذلك تفسير القانون تفسيراً يخالف غايات المشرع ومقاصده[4].

وفق هذا التصوير، يوسَّع انصار الاتجاه المعارض للتفسير الاداري للقانون من نطاق المشروعية ويحد من سلطة الإدارة التقديرية فيرون أن المقصود بالخضوع للقانون ضرورة أن تستند الإدارة في كل عمل تأتيه، سواء أكان قانونياً أم مادياً، على أساس قانوني، أي أن أعمال الإدارة لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة قانونية قائمة قبل مباشرة العمل، فإذا تخلف هذا الأساس كان عمل الإدارة غير مشروع[5]. بعبارة اخرى ان الاتجاه المذكور اخذ بالاتجاه الموسع لمبدأ المشروعية وخاصة في مجال الانظمة والقرارات الفردية لأن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية من قبل الادارة تترتب عليه اثار سلبية بصورة عامة قد يوثر على

---

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الأداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص7.

(2) د. احمد عبد الحسيب عبدالفتاح، دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الامن القانوني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2018، ص14.

(3) د. طعمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ملتزم الطبع والنشر مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، ص5.

(4) د. علي فيصل الصديقي، مصدر سابق، ص23.

(5) د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 1998، ص17.

الادارة التي تهدف الى تحقيق المصلحة العامة أو بالعكس قد يؤثر على المصلحة الشخصية للأفراد وبالتالي يؤثر على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

اذا كان مبدأ المشروعية احد المبررات القانونية للاتجاه المعارض للتفسير الأداري للقانون فأنه أيضاً يعد احد المبررات التي استند اليها الاتجاه المؤيد للتفسير الأداري للقانون اذ يرون أن هناك مبدأً مهماً يحكم الدولة المعاصرة وهو مبدأ المشروعية، متفرعاً عن مبدأ أعم وأشمل وهو مبدأ سيادة القانون[1]. وعرف مبدأ المشروعية بأنه خضوع الجميع لحكم القانون، وفي نطاق القانون الأداري يشير الى خضوع الادارة للقانون[2]. ويراد بالقانون هنا المعنى الواسع له الذي يشمل القواعد المكتوبة كالدستور، والتشريع العادي، والأنظمة، وغير المكتوبة كالعرف، والقضاء، والمبادئ العامة للقانون[3].

اي أن أعمال الهيئات العامة وقراراتها الملزمة لا تكون صحيحة ولا منتجة لآثارها القانونية، كما لاتكون ملزمة للأفراد المخاطبين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها، بحيث متى صدرت بالمخالفة لهذه القواعد فانها تكون غير مشروعة ، ويكون من حق الأفراد ذوي المصلحة طلب إلغائها والتعويض عنها أمام المحكمة المختصة. وهذا المبدأ يعد توفيقاً بين الحرية والسلطة تتم بمقتضاه الموازنة بين حقوق الأفراد في أن يعيشوا الحرية وينعموا بها وبين حقوق السلطة العامة في العمل والتنظيم[4].

---

[1] ومبدأ سيادة القانون هو أنه لا يجوز لأية سلطة أن تكون سيدة قراراتها، و إنما عليها أن تخضع للقانون والدستور حتى لو كانت هي التي أصدرت القانون مثل قوانين السلطة التشريعية، ونظراً لأهمية هذا المبدأ حرص المشرع الدستوري لأغلب الدول على الأخذ به، مثل دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 المعدل الذي نصت المادة (94) منه على أن (سيادة القانون أساس الحكم في الدولة) و المادة (5) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 نصت على: أنَّ (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها ويمارسها بالإقتراع السري المباشر). ينظر لمزيد من التفاصيل: د. محمد ابراهيم درويش، الرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص15.

[2] د. زانا رؤوف حمه كريم، ودكتور. دانا عبدالكريم سعيد، المبادى العامة في القانون الأداري، مصدر سابق، ص190.

[3] د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص7. د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص39.

[4] د. فؤاد محمد الناوي، مبدأ المشروعية، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1980، ص72.

وعليه تكون المشروعية صفة تطلق على كل ما هو متفق مع احكام القانون وهو ما ينتج عنه وجود الدولة القانونية، إذ ان مبدأ المشروعية عنصر من عناصر الدولة القانونية على حد وصف الفقه الاداري[1].

ولإبراز وجه العلاقة بين مبدأ المشروعية وبين مسألة تفسير الإدارة للقانون يفرض التساؤل الآتي نفسه مؤداه ما هو مدى خضوع الادارة للقانون تقيداً بمبدأ المشروعية؟ والإجابة عنه هو أن هذا المدى يضيق ويتسع حسب الآراء الفقهية في تفسير مبدأ المشروعية. فالرأي الأول يرى أنصاره أن المقصود بهذا الخضوع هو عدم مخالفة الإدارة للقانون فيما يصدر عنها من تصرفات، فتكون تصرفاتها صحيحة مالم تخالف القانون فقط. ويؤخذ على هذا الرأي أنه يؤدي الى توسيع سلطة الإدارة فكل ما هو ممنوع على الإدارة هو مخالفة القانون، وهذا يمنحها حرية كبيرة فيما تأتيه من تصرفات، إذ تكون مشروعة طالما لم تخرج على حكم من أحكام القانون. وأما الرأي الآخر فقوامه أنه لا يكفي ان لا تخالف الإدارة القانون فيما يصدر عنها من أعمال، بل أن تتفق، إضافة إلى ذلك، مع قاعدة قانونية قائمة تجيزها حتى تتصف بالمشروعية. ومما يؤخذ على هذا الاتجاه أنه يضيق من نطاق حرية الإدارة ويقيد سلطتها في مباشرة وظائفها فهي فضلاً عن عدم مخالفتها للقانون لا يمكن للإدارة القيام بهذه الأعمال إلا إذا خولها القانون ذلك[2].

وأما الرأي الأخير فسنده هو أن أعمال الإدارة لا تكون مشروعة إلا اذا كانت مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة قانونية قائمة قبل مباشرة العمل. ويؤخذ على هذا الرأي أنه يؤدي الى توسيع نطاق المشروعية على حساب حرية الإدارة في التصرف ويجعل منها أداة صماء لتنفيذ القانون ويجردها من كل استقلال وإبداع في أدائها لوظائفها، فضلاً عن أنه يتعارض مع القانون الوضعي الذي يعطي للإدارة الحق في وضع قواعد قانونية عامة عن طريق القرارات الإدارية التنظيمية، بالإضافة الى إعطائها السلطة التقديرية في مجالات العمل الإداري فيكون للإدارة تقدير ملاءمة ومناسبة القرارات التي تتخذها، وكذلك اختيار الوقت المناسب لاتخاذ تلك القرارات[3].

---

(1) تتمثل عناصر الدولة القانونية بـ: أ – وجود دستور للدولة، ب –خضوع الادارة للقانون، ج – تدرج القواعد القانونية ، د. الرقابة على دستورية القوانين وعلى اعمال الادارة ، للتفاصيل ينظر: د. سام سليمان دله، مصدر سابق، ص229 .

(2) أياد مصطفي محمد الراوي، سلطة الادارة في التكييف القانوني للمخالفة الانضباطية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة الى جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2023، ص 97.

(3) د. علي سعد عمران، القضاء الإداري، الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، 2024، ص21، وكذلك لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد علي الخلاية، مصدر سابق، ص24.

وعلى ذلك فان الاتجاهين الاول والثاني متفقان مع أحكام القانون الوضعي كما أن غالبية الفقه والقضاء يأخذان به وهما غير متعارضين مع بعضهما البعض بل متكاملين. فالأول يضع التزاماً سلبياً على الإدارة بان لا تخالف أحكام القانون، والثاني يضع على عاتقها التزاماً ايجابياً بأن يكون عملها متفقاً مع القانون[1]. فمبدأ المشروعية على أساس وجود قواعد تلتزمها جهة الادارة وتفرض عليها قيوداً لصالح الأفراد، غير أن حماية الأفراد يجب ألا تصل إلى حد غل يد الإدارة بحيث تصبح آلة بعيدة عن التجديد والابتكار بما ينعكس سلباً على المصلحة العامة التي هي رائد عمل الإدارة، وبالتالي يجب أن نترك للإدارة الاختصاص التقديري تزن فيها مناسبات قرارها[2]. بهذه المثابة، يكون من حق الادارة أن تفسر القواعد القانونية قبل تطبيقها وتنفيذها في سبيل ممارسة نشاطها على أفضل وجه من أجل تحقيق المصلحة العامة وفي نطاق الالتزام بمدأ المشروعية بمفهومه الواسع.

المبحث الثاني

الحجج الفنية

ذهب رأي من الفقه التقليدي الى أن التفسير من مهام المشرع وحده وأن دور القاضي هو تطبيق القانون ودور الادارة تنفيذ القانون[3]، غير أن أغلب الفقه التقليدي لايسلب القاضي دوره في تفسير القواعد القانونية، إلا أنه يقصر هذا الدور على حالة غموض النص[4]. ويرى انصار الاتجاه المعارض للتفسير الإداري للقاعدة القانونية ان عملية التفسير هي عملية قانونية ذهنية اجتهادية تتعلق بشخص المفسر الذي يقوم بعملية التكييف والتفسير للقاعدة القانونية قبل تنفيذها على الحالات الفردية في الواقع العملي، وبدون شك ان هذه العملية تتطلب ان تتوفر جملة من الشروط الشخصية والموضوعية في الشخص القائم بعملية التفسير، اي ان تكون لديه الصلاحية ويمتلك الخبرة القانونية والمهارات الادارية والفنية واللغوية في مجال عمله حسب الاختصاص الوظيفي، احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون ومبدأ التسلسل الهرمي للقواعد

---

[1] د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص24.

[2] د. محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القضاء الأداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان– الأردن، 2024، ص34.

[3] د. رفاعي سيد سعد، تفسير النصوص الجنائية، ط2، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص35.

[4] د. عبد الرزاق احمد السنهوري و د. احمد ابو حشمت، مصدر سابق، ص204.

القانونية والوظائف الإدارية العامة في الدولة، وأن هذه الشروط غير متوفرة لدى الموظفين الإداريين اضافة الى ذلك قد يحصل التناقض والتجاوز في التفسيرات[1].

وعليه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الاول الحجة المتعلقة بخبرة الادارة في تفسير القانون، بينما نعرض في المطلب الثاني الحجة المتعلقة بالتناقض والتجاوز في التفسير، وفي المطلب الثالث نسلط الضوء على مسألة النقص والسكوت في التشريع.

المطلب الأول

خبرة الادارة في تفسير القانون

تعتبر القدرة على تفسير النصوص القانونية بدقة وفعالية من أهم المهارات التي يجب أن يتمتع بها الإداريون في مختلف القطاعات، فسوء فهم القوانين والأنظمة قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة، والتعرض للمخاطر القانونية، وتدهور الأداء المؤسسي وتترتب عليه نتائج عكسية قد تكون لمصلحة الادارة وضد الأفراد أو بالعكس وبالتالي يمكن الطعن بها امام القاضي الإداري[2].

ويرى بعض الفقهاء أن تفسير النصوص القانونية عمل أساسي ومهم من الناحية العملية والنظرية، لتطبيق أحكام القانون المتضمنة فيها، ولذا فهو الشغل الشاغل لكل القائمين على تطبيق القانون، بل أن قواعد التفسير تهم أيضاً، بنفس الدرجة، المشاركين في وضع نصوص القوانين، لبناء تصورهم لفهم المخاطبين بأحكامه، لهذه الأحكام، أي في الواقع العملي أن تفسير النصوص القانونية، ليس عملاً هيناً وسهلاً بل هو عملية ذهنية اجتهادية تتعلق بشخص المفسر لذا يجب أن يكون حاصلاً على شهادة دراسية ولديه خبرة قانونية وادارية عالية في التأويلات والتفسيرات المختلفة[3].

ولا شك أن الخطأ في تفسير النص القانوني من قبل الادارة يوصم القرار بعيب مخالفة القانون عندما يحمل النص القانوني على غير المعنى الذي أراده واضع القانون أو النظام أو يتعارض مع موجبات سنه وتشريعه[4]. وإذا كان الخطأ في التفسير عمدياً أو بدون عمدٍ فأن خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية يتسم

---

(1) Frédéric ROLLAND Op. Cit. P 70.
(2) Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P 71.
(3) د. محمد صبري السعدي، مصدر سابق، ص71.
(4) د. محمد جمال الذنيبات، مصدر سابق، ص237.

بالدقة والخطورة لأنها تعطيها معنى يخالف إرادة المشرع مما يؤدي إلى خلق قاعدة قانونية جديدة لم يأت بها المشرع وهذا ابتداع لا تملكه الإدارة لما فيه من اعتداء على سلطة المشرع وتجاوز من الإدارة لدورها الذي يقتصر على تنفيذ التشريع على الوجه الذي قصده المشرع[1]. يتضح مما تقدم ان أحد أهم أسباب معارضة التفسير الإداري للنصوص القانونية هو قلة الخبرة القانونية لدى غالبية الموظفين الإداريين، فالإدارة، بشكل عام، تهتم بالتنفيذ والتطبيق المباشر للقوانين، وليس بالتفسيرات العميقة والدقيقة للنصوص القانونية.

أما مؤيدو التفسير الاداري للقانون، فهم يرون على عكس معارضيهم، أن المشرع مهما بلغت دقته في صياغة القوانين فانه لا يستطيع ان يلم بجميع الجزئيات في عمل مؤسسات الدولة وعمل الإدارة؛ ذلك لأن هذا العمل متجدد وفي تطور مستمر، لذا كان من الواجب على المشرع أن يمنح الإدارة سلطة تقديرية في تكييف الوقائع وتفسير القواعد القانونية لكونها هي الوحيدة القادرة على معرفة ملاءمة الأعمال المنوطة بها لما لها من خبره عملية كبيرة عن طريق أجهزتها المتخصصة، وأيضا ليس من الممكن أو يكاد يكون مستحيلاُ على المشرع أن يضع القواعد ويحيط مسبقا بالحالات المحتملة كافة وقد يكون ذلك ممكناً نظرياً في بعض الحالات ولكن يعد مستحيلاً في الحالات الأخرى ولا مانع في مثل تلك الحالة من أن يقوم المشرع بوضع القواعد العامة أو القيود ويترك الحرية للإدارة لكي تتصرف لأنها الأكثر تحكماً بعملها وارتباطها بالواقع اليومي في مواجهة الأمور بالوسائل المناسبة والملائمة لاداء اعمالها[2]. وبهذه المثابة، يعتبر تفسير نصوص القانون من قبل الادارة اداة فعالة لتقريب وتطبيق القانون على الواقع ونقله من صورة مجردة الى صورة ملموسة، ويعمل التفسير على تكييف القانون مع الحاجات المستجدة[3].

ويرى الفقيه الفرنسي (Frederic Rolland) أن تفسير القاعدة القانونية من قبل الادارة من المواضيع الهامة وان القانون بعد أن يقره البرلمان ويخضع للرقابة المحتملة للقاضي الاداري، لا يصبح قاعدة قانونية وفقاً للمفهوم الواقعي إلا بعد تفسيره من قبل الادارة العامة، إذ أن سيادة القانون وأسبقية المبادئ المعيارية القضائية

---

[1] د. عبدالعزيز عبدالمنعم، مبدأ المشروعية في القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص201؛ د. سليمان محمد الطماوي الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص226.

[2] أياد مصطفي محمد الراوي، سلطة الادارة في التكييف القانوني للمخالفة الانضباطية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة الى جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2023، ص63.

[3] علي جمعة جاسم المساري، صلاحية الإدارة في تفسير القاعدة القانونية – العراق أنموذجاً، رسالة ماجستير مقدمة الى الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، لسنة 2022 – 2023، ص19.

لايمكن أن تستبعد بأي شكل من الأشكال، العمل الأولي للاختيار التفسيري من قبل الادارة، أي يمكن للادارة العامة تفسير القاعدة القانونية بطريقة أكثر واقعية من القاضي الإداري؛ وذلك لأنها على دراية بالظروف الواقعية التي يتم تطبيق القانون فيها، وأنها ليست مقيدة بنفس الاجراءات الشكلية والقانونية التي يلتزم بها الأول، فضلاً عن أنها ذات خبرة إدارية وقانونية واسعة في تطبيق القانون وتنفيذه مما يجعلها مؤهلة بشكل أفضل في تفسير النصوص القانونية من القاضي الأداري[1]. مما تقدم يتضح لنا، أن خبرة الإدارة ومهارتها وكفاءتها في فهم العمل الإداري، هي التي تمكنها من تفسير القواعد القانونية قبل تنفيذها وتطبيقها على الوقائع الفردية بشكل سليم وبما يتوافق مع مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني

التناقض والتجاوز في تفسير النصوص القانونية

من ابرز المبررات الهامة التي استند إليها بعض الفقهاء في الاتجاه المعارض للتفسير الأداري للقانون التناقض والتجاوز في تفسير النصوص القانونية، اي عند منح السلطة للادارة في تفسير النصوص القانونية، قد يحصل اختلاف التفسيرات بين المؤسسات العامة وقد تختلف تفسيرات الإدارات المختلفة لنفس النص القانوني، مما يؤدي إلى عدم التجانس في التطبيق، وإلى خلق حالة من عدم اليقين القانوني، او بمعنى آخر قد تختلف تفسيرات الادارة للقانون من إدارة الى أخرى بين الإداريين مما يؤدي إلى تباين في التطبيق وتفاوت في المعاملة الإدارية مع المواطنين، مما يخل بمبدأ المساواة أمام القانون وتترتب عليه اثار سلبية وبالتالي يؤثر على الحقوق والحريات العامة للأفراد[2].

وقد تتجاوز الادارة سلطتها في تفسير القاعدة القانونية بصورة عمدية لتحقيق مصلحة شخصية او سياسية مما يؤدي إلى تعسف في تطبيق القانون، اي ان الادارة تتعمد التفسير الجامد في سبيل التحايل على القانون وتفسير القاعدة القانونية بصورة خاطئة مما يبعدها عن المعنى الذي اراده المشرع. كما في حالة اعطاء

---

[1] Frédéric ROLLAND, Op. it. P 71.

[2] ينظر لمزيد من التفصيل: د. علاء الدين محمد حمدان، صلاحية الادارة في تفسير القاعدة القانونية الغامضة، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، المجلة 14، حزيران 2024، ص 527 وما بعدها. وكذلك ينظر: Frédéric ROLLAND, Op. it. P 72.

الادارة تفسيراً للقاعدة يتضمن أضافة احكام جديدة لم تتضمنها[1]. والباحث لا يؤيد هذا الاتجاه؛ لأنه اعتمد على فكرة الاختصاص المقيد[2] أو السلطة المقيدة للادارة في تفسير النصوص القانونية وهذا يعرقل نشاط الادارة الذي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

ويمكن التغلب على الحجة المستمدة من احتمال وقوع التناقض والتجاوز في التفسير من خلال اتخاذ الحيطة اللازمة قبل الإقدام على عملية تفسير النصوص وذلك باستشارة أهل الخبرة سواء تمثلوا بالمستشارين القانونيين العاملين في الادارة نفسها أو خارجها، اذ من الواضح إن التنظيم الإداري الحديث في الدولة المعاصرة يستوجب توزيع الاختصاصات فيما بين الوزارات ودوائر الدولة ومؤسساتها، لأن كل جهة في الدولة تكون مختصة بنوع معين من الأعمال ومعهود إليها مهمة القيام به، وعليه فإنّ هيئات الدولة الإدارية تعمل على تطبيق وتنفيذ القانون من أجل تلبية حاجات المواطنين العامة، وإن هذه الأعمال تمارسها عن طريق دوائر وأجهزة الدولة المختلفة، إلا أنّ هذه الأجهزة قد تخطئ أو تصيب في تنفيذ القانون أو لا يكون بإمكانها تفسير نصوص القانون الغامضة أو التي يشوبها نوع من الخفاء تفسيراً واضحاً صحيحاً أو إنّ التشريع قد يكون ناقصاً أو متعارضاً مع نص تشريعي أخر، وعليه أصبحت أغلب أجهزة الدولة بحاجة إلى وجود مستشار يوضح لها جادة الصواب ويعمل على تفسير التشريعات القانونية التي تتطلب تفسيرها[3].

بناءً على ما تقدم نستنتج أنه ينبغي منح الإدارة اختصاص تفسير القاعدة القانونية سيما عندما يكتنفها الغموض، فالامتناع عن اعطاء تفسير القانون هو امتناع عن اداء الواجب في حقيقته ومعناه، فإذا استعصى على موظف تفسير نص قانوني فيجب عليه أن يلجأ للمؤسسة القانونية في دائرته لتوضيحه له، ومن ناحية

---

[1] سرى عبدالكريم ابراهيم الجبوري، عيب المحل في القرار الاداري (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدم الى كلية الحقوق جامعة النهرين، 2008، ص88.

[2] نكون امام الاختصاص المقيد (Competence lee) او السلطة المقيدة (Le pouvior lie) عندما يلزم القانون الادارة اتخاذ موقف معين عند توافر شروط معينة. فالقانون هو الذي يرسم للأدارة السلوك الواجب اتباعه اذا ما تحققت الشروط الواجب توافرها لامكان مباشرة العمل الاداري. فاذا امتنعت هذه السلطات عن اتخاذ قرار معين أو اتخذته بطريقة مخالفة للقانون، عد عملها باطلاً وبالتالي يخضع لرقابة القضاء الغاءً وتعويضاً. مثال ذلك اذا ما توافرت شروط الترخيص بحمل سلاح للصيد، فانه يتعين على الادارة ان تمنح الترخيص وكذلك ما يفرضه القانون على الادارة من قيود عند ممارستها لسلطة البوليس الاداري. ينظر: د. موسى مصطفى شحاد، اعداد القرار الاداري، دراسة تطبيقية على القرار الاداري الشرطي، مركز البحوث والدراسات، الإمارات العربية المتحدة، 1999، ص55.

[3] مروه محمد فارس، الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة العراقي، دراسة مقارنة، دار المسلة، بيروت، 2021، ص3.

أخرى فإن التفسيرات الادارية مقيدة بمبدأ المشروعية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الاداري، أو بإمكان المؤسسة اللجوء إلى مجلس الدولة للاستيضاح عن نص قانوني يكتنفه الغموض أو التعارض، ومن التطبيقات الافتائية طلب الأمانة العامة لمجلس الوزراء من مجلس الدولة العراقي بشأن تفسير عبارة (البساتين والأراضي المملوكة للدولة)، وقد أفتى المجلس بأن المقصود بالعبارة المذكورة يشمل (البساتين والأراضي المملوكة لجميع الجهات الرسمية التابعة للدولة بما فيها وزارة المالية)، وبذلك رفع الغموض عن هذه العبارة[1]، وفي ظل هذه القوانين والمبادئ والقيود من النادر حصول تناقض وتجاوز في التفسيرات الادارية.

المطلب الثالث

النقص والسكوت في التشريع

وهو مبرر اخر من المبررات الفنية التي استند إليها كل من الاتجاه المعارض والمؤيد للتفسير الاداري. عموماً تتصف الأعمال الإنسانية بالنقص، ومن بين تلك الأعمال سن التشريع ، فالقائم على وضع التشريع مهما بلغ من الإلمام الكافي والمعرفة الوافية فان عمله يكون ناقصاً طال الوقت به أم قصر، ولا تبرح سهام الانتقاد توجه نحو الوثيقة القانونية التي سبق وان اسبغ عليها المشرع جل معرفته وفيض علمه ونظره الثاقب وانغماسه بظروف مجتمعه وجزئياته، وما يكون من شأن ذلك الانتقاد إلا ليبدي القصور او النقص او ما يعرف بالفراغ القانوني[2].

ويقصد بالنقص، العيب الذي يشوب النص القانوني بحَيْثُ لا يستقيم فهم حكم النص إلا بلفظ أو عبارة كانت غائبة عن النص مما سبب في نقصه عيبا، أو يتحقق هذا النقص عندما لا يتناول النص في حكمه كافة الحالات التي يجب أن يبينها فيه[3]، أو عندما لا يجد القاضي او رجل الادارة في نصوص القانون المكتوب

([1]) ينظر: قرار مجلس الدولة رقم (2020/1 في 2020/1/7 مشار إليه في قرارت مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020، ص21.

[2] د.علي هادي عطية مطر الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، لسنة 2004، ص 101.

[3] د. عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ج 1، الكويت، 1972، ص 528. كذلك ينظر لمزيد من التفاصيل: د. خالد وزاني، مصدر سابق ،ص709 وما بعدها.

قاعدة ليطبقها على النزاع المعروض عليه[1]، او هو إغفال لفظ في النص لايستقيم الحكم بدونه[2]. ويمكن ان نحدد اهم صورة النقص على النحو الاتي:

اولاً: النقص المزيف

يتحقق النقص المزيف متى كانت القاعدة القانونية التي تعالج المسألة المطروحة موجودة ولكنها غير عادلة أو غير منسجمة مع الظروف الاجتماعية السائدة. ويطلق رجال القانون على هذه الحال اسما آخر هو القصور (النقص) الإيديولوجي، لأن في تغيير الإيديولوجية يضطر القاضي إلى خلق قصور، كما يسمى هذا القصور كذلك بالقصور الانتقادي، لأن القاضي ينتقد القانون القائم لكونه غير جيد أو لقصور الغاية، أو أنّ القاعدة القانونية أصبحت لا تنسجم مع الغاية، ولذلك يحسن تجاهل تلك القاعدة وفق قاعدة جديدة أخرى محلها[3]، أي أن النقص المزيف (الوهمي) يفترض وجود النص القانوني إلا أن هذا النص لم يعد يتماشى مع الظروف والوقائع التي تستجد بعد طول الأمد بالقانون في حين أن التشريع يجب أن يكون متصلاً بالواقع غير منفك عنه[4].

ويرى أحد الفقهاء، ويؤيده الباحث، إن عدم مراعاة الواقع، ووجود هوة بين النصوص والواقع، أو مجافاتها للعدالة لا يستدعي القول أن هناك نقصاً تشريعياً بدليل أن مطبق القانون من القضاة والادارة وغيرهم لا يستطيعون تجاهل هذه النصوص كما لا يستطيعون إكمالها بحجة وجود نقص أو فراغ قانوني، وما عليه سوى تطبيقها كما هي، فعلى سبيل المثال إن قانون ضريبة العقار حدد مدة ستة أشهر بوصفه حداً أعلى لوصف العقار أنه خالٍ أما إذا تجاوزت هذه المدة فان الزيادة تعد خاضعة للضريبة حتى لو بقي العقار خالياً فعلا[5]،

---

[1] د . محمد شريف احمد، تفسير النصوص المدنية، مطبعة وزارة الأوقاف، بغداد، 1981، ص 154.

[2] د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2012، ص224.

[3] د.محمد شريف احمد، مصدر سابق، ص164. كذلك ينظر لمزيد من التفاصيل: الدكتور، محمد صبري السعدي، مصدر سابق، ص47.

[4] للمزيد من التفاصيل ينظر: الدكتور مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، مطبعة دار السلام، بغداد، 1971،، ص282 ومابعدها.

[5] الفقرة (5) من المادة (3) من القانون رقم (66) لسنة 2001 المعدل لقانون ضريبة العقار العراقي النافذ رقم (162) لسنة 1959.

وعليه فأن تحديد مثل هذه الفترة فيه من التحكم وعدم العدالة الشي الكثير، وخلاصة الكلام أن حالة عدم عدالة النصوص وعدم مسايرتها للواقع لا يعد نقصاً تشريعياً يستوجب سده بل يعد خطأً في السياسة القانونية يستوجب تصحيحه[1].

ومن الامثلة على النقص (القصور) المزيف في القانون ما ورد بنص الفقرتين أولاً وثانيًا من المادة (1) من قانون التنظيم القضائي العراقي النافذ واللتين تعبران عن أهداف قانون التنظيم القضائي بأن يكون القضاء قادراً على استيعاب طبيعة التحوّلات الاجتماعية والاقتصادية في مرحلة البناء الاشتراكي وكذلك إعداد قضاء قادر على استيعاب التشريعات والقرارات الثورية وتطبيق القوانين بروح الثورة وبذهنية تتفق مع الأهداف الاشتراكية، وهي أهداف تعبر عن إيديولوجية النظام في حينها، ولكن وبعد سقوط النظام السابق وأيديولوجيته لا زالت النصوص باقية وإن تطبيقها اليوم لا يتلاءم مع الواقع الجديد مما يقتضي معالجة ذلك بالتفسير لحين إلغاء تلك النصوص[2].

ثانياً: النقص التشريعي الحقيقي

ويعني فقدان نص يعالج الوقائع المنظورة، وهو المتبادر إلى الذهن عند الكلام على التشريع ومعالجاته. ويتحقق النقص الحقيقي عند فقدان النص اللازم لحكم حالة معينة. ويكون لهذا النوع من نقص التشريع صور متعددة، فتارة يبرز بعدم تنظيم المشرع النتائج القانونية وحلها بصورة نهائية، كفرض فائدة دون تحديد نسبتها أو اشتراط مهلة دون تحديد مدتها أو اعطاء خيار دون تنظيم اجراءات استخدامه، وتارة أخرى قد يبرز هذا النوع بفقدان الحكم الشرعي نفسه، الأمر الذي يجعل من حسم النزاع أمراً مستحيلاً[3].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مسألة النقص في التشريع مازالت محلّ خلاف بين الفقهاء واتخذ الفقه القانوني موقفين مختلفين بصدد الرؤية إلى دقة عمل المشرع في وضع النصوص التشريعية، فمنهم من يرى في التشريع الكمال على الدوام يستندون الى نظرية (كمال التشريع)، ويستند الاتجاه المعارض للتفسير على هذه

---

[1] د .علي هادي عطية مطر الهلالي، مصدر سابق، ص107 ومابعدها.

[2] د. أحمد محمد علي الحديثي، قواعد تفسير النصوص القانونية بين الفقه والقانون وأحكام القضاء، مكتبة السنهوري، بيروت، 2020، ص84.

[3] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي هادي عطية مطر الهلالي، مصدر سابق، ص109-110.

النظرية ومنهم من يرى فيه النقص على الدوام وهو الاتجاه المؤيد للتفسير ويستندون إلى نظرية (نقص التشريع) وهو ما سنعرضه بشكل موجز في النقاط الآتية:

1- نظرية كمال التشريع

تتلخص هذه النظرية بان التشريع يتضمن الحلول جميعها، فلا توجد حالة دون أن يتناولها المشرع بالتنظيم، ولا يمكن الادعاء بعد ذلك أن المشرع قد أغفل هذه المسألة أو تلك، ولا يجوز وصف ما عرضه المشرع بالنقص، وحسب هذه النظرية أن التشريع يكون شاملاً لجميع الحلول ولا يتصور وجود نقص في التشريع وظهرت هذه النظرية مع ظهور (الدول المتدخلة) في المجال الاقتصادي، كما إن لهذه صلة بنظرية (الفصل بين السلطات) تناولنا هذا الموضوع في مكان سابق[1].

وهكذا تعتمد هذه النظرية على افتراض حتمية كفاءة المشرع ومعرفته المتناهية بالجزئيات جميعها، كما تصور في الوقت نفسه دقته في صب تلك المعرفة والكفاءة بقوالب تشريعية لا يعتريها الخلل ولا تفوتها مسألة ولا يسايرها قصور تستند هذه النظرية – التي يؤيدها من الفقهاء الالمان "بيكر" و "أيرباخ" كما ويناصرها فقهاء مدرسة الشرح على المتون – إلى أساسين[2]، ونستنج مما تقدم أن الاتجاه المعارض للتفسير استند على هذه

---

(1) لمزيد من التفصيل ينظر: د . محمد شريف احمد، مصدر سابق سابق، ص 154 .

(2) وقد أسند أصحاب هذا الإنكار فكرتهم في كمال التشريع إلى نظريتين: (نظرية الحيز القانوني الخالي) و (نظرية القاعدة العامة المانعة).أ. نظرية الحيز القانوني الخالي: ومفاد هذه النظرية أن نشاط الأفراد يقسم إلى قسمين: أحدهما تحكمه القواعد القانونية ويسمّى بالقسم المليء، والآخر يكون فيه نشاط الأفراد حرا ويسمّى بالقسم الخالي، ويستغرق هذا التقسيم مسلك كل فرد، إما أن ينتمي إلى القسم المليء فيكون ذا أهمية قانونية أو يستقر في القسم الخالي فلا تكون له أهمية قانونية، ومن ثم لا يمكن وفقا لهذه النظرية القول بوجود نقص في التشريع كما يقول العلامة جيني. ب. نظرية القاعدة العامة المانعة يذهب أنصار هذه النظرية إلى أن كل نظام قانوني وضعي يشتمل بالضرورة إلى جوار القواعد الخاصة، على قاعدة عامة تبين الحل الذي يجب إعطاؤه للحالات التي لا تشملها النصوص التشريعية، أي إنّ القانون المكتوب يوجد فيه بطريق مباشر أو غير مباشر، حل لجميع الحالات التي يمكن أن تعرض. وقد وجهت انتقادات إلى أصحاب القول بكمال التشريع لا يتسع المقام لذكرها والخوض فيها. ينظر لمزيد من التفاصيل كل من: القاضي الدكتور. احمد محمد علي الحديثي، مصدر سابق، ص81. وكذلك الدكتور. محمد شريف احمد، مصدر سابق، ص155. وكذلك ينظر، كاظم عبدالله حسين الشمري، تفسير النصوص الجزائية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد، لسنة 2001، ص66.

النظرية كمبرر فني لابعاد الادارة عن تفسير القانون باعتبار التشريع كاملاً وتفسيره يقتصر على التفسير التشريعي والقضائي وأن مهمة الادارة هي تنفيذ القانون دون تفسيرها.

2- نظرية نقص التشريع

ومفاد هذه النظرية أن التشريع قاصر على تنظيم الأوضاع القانونية والاقتصادية بصورة شاملة وافية، إذ لم تكن دعوة كمال التشريع سوى وجهات نظر فقهية محضة ليس لها أي تطبيق عملي على أرض الواقع القانوني، أما ظاهرة النقص في التشريع فتكاد تكون مجمعاً عليها تشريعاً وقضاءً، وتظهر هذه الفكرة بصورة واضحة كلما بعد العهد بالتشريع واتسعت الهوة بينه وبين متطلبات الواقع وحاجات المجتمع المتجددة[1].

ونستنتج مما تقدم ان الاتجاه المؤيد للتفسير الاداري استند الى هذه النظرية، حيث سبق أن بينا ان التشريع من وضع البشر ومهما كان الأخير ملماً وماهراً وكفوءاً ومنغمساً في شؤون الحياة وتفاصيلها وغائراً في عمق الواقع والمحيط الذي يعيش فيه فان عمله يبدو ناقصاً سواء عند الفراغ منه أو بعد مدة قد تطول. وبالتالي ان النقص او القصور التشريعي من المسائل الأزلية التي تحف بالتشريع، والتي كانت موضع تأييد أغلبية الفقه القانوني، وبالتالي على الادارة تفسير النصوص القانونية قبل تنفيذها[2].

ومن التطبيقات القضائية حول توضيح القاعدة القانونية بسبب ما اعتراها من نقص، ما افتى به مجلس الدولة بشأن الاستيضاح الذي طلبته وزارة البلديات والأشغال العامة بخصوص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (120 لسنة 1982) الذي تنص (يمتنع تمليك أو بيع قطع الأراضي والوحدات السكنية...)، حيث طلبت الوزارة المذكورة الاستيضاح فيما إذا كان المنع الوارد في هذا النص ينصرف إلى الاستفادة قبل قيام رابطة الزوجية أو بعد قيامها، لان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل لم يبين ذلك، وقد أفتى المجلس بأن حصول أحد

---

[1] د.مالك دوهان الحسن، مصدر سابق، ص271 وكذلك ينظر لمزيد من التفاصيل: النعمان منذر الشاوي، اجتهاد القاضي فيما لا نص فيه في الشريعة الإسلامية والتشريع المدني العراقي، دراسة أصولية مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، بغداد، 2000، ص 170.

[2] ينظر لمزيد من التفصيل: د. عصمت عبدالمجيد بكر، أصول التشريع، دار الشؤون الثقافية العامة- بغداد، 1999، ص166. وكذلك القاضي الدكتور. احمد محمد علي، الحديثي، مصدر سابق، ص82.

الزوجين على قطعة أرض سكنية من الدولة قبل قيام الرابطة الزوجية بينهما أو بعدها يمنع الزوج الآخر من الحصول على قطعة أرض سكنية أخرى، وبذلك يتحقق الغرض من تشريع القرار المذكور بأن لا تحصل الأسرة الواحدة على أكثر من قطعة أرض أو وحدة سكنية من الدولة[1].

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن عن ماهي علاقة موضوع النقص او القصور التشريعي بموضوع تفسير القانون؟ للأجابة على هذا السؤال، تؤكد بعض الدراسات أن لا علاقة بين نقص القانون وتفسيره ولا يعد النقص سبباً للتفسير بالمعنى الدقيق وان كان اعتباره على هذا المعنى من قبيل المجاز والافتراض كون ان محل نقص النصوص هو عدم وجود نص في حين أن تفسير النصوص يكون محله بالضرورة وجود النصوص[2].

بيدَ أننا نرى عكس الرأي المتقدم؛ ذلك أنه سبقت الإشارة الى أن كل تطبيق للقانون يتطلب بالضرورة تفسيره، سواء التفسير بالمفهوم الضيق أو الواسع، والحقيقة فأننا عندما نكون أمام نقص في التشريع نكون أمام تفسيرين: أما الأول فهو الذي يبين ذلك النقص، في حين أن التفسير الثاني يهدف إلى سد النقص وخاصة الوسائل الداخلية للتفسير كالقياس، ومن جهة أخرى، إن النقص التشريعي يثير ما يثيره الغموض والتعارض من الابهام وعدم تحديد ما اراده المشرع على نحو دقيق، فلو ان نقصاً معيناً بينه مطبق القانون كالقاضي، فهل يعني ذلك نهاية المطاف؟ أم هل يعني وضوح رؤية المشرع ومجال انطباق النصوص؟ إن الاجابة ستكون بالنفي، إذ يقتضي القيام بالتفسير لتحديد مقاصد المشرع من جهة ولسد ما يعتري النصوص من نقص من جهة ثانية[3].

([1]) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة رقم (2015/1 في 20220150/1/11 مشار إليه في قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2015.

[2] د. محمد شريف احمد، مصدر سابق، ص162.

[3] د. علي هادي عطية مطر الهلالي، مصدر سابق، ص104-105.

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع (الحجج القانونية والفنية للتفسير الاداري للقانون) توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات على النحو الآتي:

اولاً: الاستنتاجات

1- يعد التفسير الاداري للقانون عملية ذهنية منطقية يؤدي باتباع قواعد علمية إلى تحقيق غرضه الذي يختلف باختلاف حالة النص القانوني وذلك لاستنباط حكمه وتطبيقه على الحالة الواقعية، وهو لايؤدي إلى تعارض وتناقض التفسيرات كونه يخضع لرقابة القضاء الاداري.
2- يمثل التفسير الإداري للقانون بالمفهوم الضيق والواسع ضرورة عملية للإدارة، لما لهذه الأخيرة من خبرة في هذا المجال ولاحتكاكها المستمر مع الأفراد، وذلك من أجل مواجهة النصوص العامة المجردة أو الغامضة أو إزالة التعارض أو إكمال النقص فيها، وتكييفها مع الوقائع المتجددة، لحسن تطبيقها ومن غير أن يشكل ذلك اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات أو مبدأ المشروعية.
3- بما أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإصدار التشريعات الفرعية لتسهيل تنفيذ أحكام التشريعات العادية وفق الدستور، فمن المفترض أن ينعقد لها الاختصاص بتفسير نصوص هذه التشريعات تمهيداً لتنفيذها على الوجه الأسنى.
4- إن مبدأ استمرارية المرافق العامة يستلزم تمكين الإدارة من تفسير النصوص القانونية، في حال غموضها أو وجود تعارض بينها أو نقص فيها، بسرعة دون انتظار تدخل من المشرع أو القضاء.

ثانياً: التوصيات

1- ضرورة وضع معايير قانونية واضحة تحدد نطاق التفسير الإداري وتضبط حدوده بما يضمن التوازن بين مرونة الإدارة واحترام مبدأ المشروعية والفصل بين السلطات والتدرج الهرمي للقانون.
2- تعزيز دور القضاء في الرقابة على التفسير الإداري من خلال آليات فعالة تضمن وحدة التفسير ومنع تضاربه مع النصوص التشريعية.
3- تشجيع الدراسات المقارنة بين الأنظمة القانونية المختلفة لاستخلاص أفضل الممارسات في تنظيم وضبط التفسير الإداري.

4- تجنب تشريع نصوص غامضة تؤدي الى صعوبة او اختلاف تطبيقها بين الجهات الإدارية.

5- تعزيز وعي الموظفين الإداريين بمبدأ المشروعية والفصل بين السلطات وتوضيح مخاطر تجاوز حدود التفسير لا سيما التفسير بمعناه الواسع.

المصادر

أولاً: الكتب

1. د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الأداري، منشأة المعارف الاسكندرية، 2003.
2. د. أحمد حشمت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة للنشر، القاهرة، 1938.
3. د. احمد عبد الحسيب عبدالفتاح، دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الامن القانوني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2018.
4. د. أحمد محمد علي الحديثي، قواعد تفسير النصوص القانونية بين الفقه والقانون وأحكام القضاء، مكتبة السنهوري، بيروت، 2020.
5. ازاد عزالدين سعدو، الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات، مطبعة هاوار، دهوك، 2023.
6. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2012.
7. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
8. د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية ،1968.
9. د. حسن كيرة، اصول القانون، دار المعارف، الإسكندرية، 1961.
10. د. رفاعي سيد سعد، تفسير النصوص الجنائية، ط2، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
11. د. رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ط2، 1998.
12. د. زانا روؤف حمه كريم، د.دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الاداري، مطبعة يادكار، السليمانية، 2017.
13. د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسية، منشورات جامعة حلب كلية الحقوق، 2005.
14. د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
15. د. سليمان محمد الطماوي الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1976.
16. د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، 1974.
17. صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2019.

18.د. طعمه الجرف، مبداء المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ملتزم الطبع والنشر مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.

19.د. عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ج 1، الكويت، 1972.

20.د. عبدالباقي البكري، د.زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، 2019.

21.د. عبدالرحمن سليمان زيباري، السلطة القضائية في النظام الفدرالي دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، 2013.

22.د. عبدالعزيز عبدالمنعم، مبدأ المشروعية في القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص201؛ د. سليمان محمد الطماوي الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

23.د. عبدالمنعم الضوى، القضاء الأداري في دول القضاء المزدوج دراسة مقارنة في مصر وفرنسا والعراق، مكتبة الوفاء القانونية الاسكندرية، 2018.

24.د. عصمت عبدالمجيد بكر، أصول التشريع ،دار الشؤون الثقافية العامة–بغداد ،لسنة 1999.

25.د. عصمت عبدالمجيد بكر، مشكلة التشريع، دار الكتب العلمية، بيروت، 2014.

26.د. علي سعد عمران، القضاء الإداري، الرضوان للنشر والتوزيع،عمان2024.

27.د. علي فيصل الصديقي، فلسفة التجديد في نطاق التفسير القانوني، دار الروافد الثقافية، بيروت– لبنان، لسنة 2024.

28.القاضي عواد حسين يا سين العبيدي، تفسير النصوص القانونية باتباع الحكمة التشريعية من النصوص، ط 1، المركز العربي، جمهورية مصر العربية.

29.د. غازي فيصل مهدي، افكار في القانون الدستوري، مكتبة القانون والقضاء، لسنة2019.

30.د. غازي فيصل مهدي، الموجز في أصول القانون، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2015.

31.د. غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانون العام والخاص، مكتبة القانون القضاء، ج1، ط1، 2020.

32.د. فؤاد محمد الناوي، مبدأ المشروعية، دار الكتاب الجامعي ، القاهرة، سنة 1980.

33.د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.

34.د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، مطبعة دار السلام، بغداد، 1971.

35.د. محمد ابراهيم درويش، الرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.

36.د. محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القضاء الأداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان–الأردن، 2024.

37.د. محمد شريف احمد، تفسير النصوص المدنية، مطبعة وزارة الأوقاف، بغداد، 1981.

38.د. محمد صبري السعدي، تفسير النصوص في القانون والشريعة الاسلامية، دار النهضة العربية، 1979.

39.د. محمد علي الخلاية، القضاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في كل من الاردن وفرنسا وبريطانيا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2020.

40.مروه محمد فارس، الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة العراقي، دراسة مقارنة، دار المسلة، بيروت، 2021.

41.د. مصطفى كمال وصفي، مصنفة النظم الإسلامية الدستورية والدولية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، ط2، مكتبة وهبة، القاهرة، 2009.

42.د. موسى مصطفى شحاد، اعداد القرار الاداري، دراسة تطبيقية على القرار الاداري الشرطي، مركز البحوث والدراسات، الإمارات العربية المتحدة، 1999.

43.هيوا رشيد علي، الفصل بين السلطات – جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم، ط 1 ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، لسنة 2017.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

1. أياد مصطفي محمد الراوي، سلطة الادارة في التكييف القانوني للمخالفة الانضباطية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، مقدمة الى جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2023.
2. سرى عبدالكريم ابراهيم الجبوري، عيب المحل في القرار الاداري (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدم الى كلية الحقوق جامعة النهرين، 2008.
3. علي جمعة جاسم المساري، صلاحية الإدارة في تفسير القاعدة القانونية – العراق أنموذجاً، رسالة ماجستير مقدمة الى الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، لسنة 2022 – 2023.
4. د. علي هادي عطية مطر الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة في العراق، اطروحة الدكتوراه مقدم الى كلية القانون جامعة بغداد، لسنة 2004.
5. كاظم عبدالله حسين الشمري ،تفسير النصوص الجزائية، اطروحة دكتوراه مقدم الى كلية القانون – جامعة بغداد ،لسنة 2001.
6. النعمان منذر الشاوي، اجتهاد القاضي فيما لا نص فيه في الشريعة الإسلامية والتشريع المدني العراقي، دراسة أصولية مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، بغداد، 2000.

ثالثاً: المجلات والدوريات

1. د. علاء الدين محمد حمدان، صلاحية الادارة في تفسير القاعدة القانونية الغامضة، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1 ، المجلة 14، حزيران 2024.
2. د. علي فيصل الصديقي، جدلية التفسير الاداري للقاعدة القانونية، مقال منشور في المجلة الحقوقية الصادر من جمعية المرصد لحقوق الإنسان في دولة البحرين، العدد (4)، 2022.
3. د. لحسن الحميدي، القاضي الإداري والنص القانوني، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، ط1، العدد (5)، رقم (30)، 2022.

رابعاً: القوانين

1. القانون رقم (66) لسنة 2001 المعدل لقانون ضريبة العقار العراقي النافذ رقم (162) لسنة 1959.

خامساً : القرارات القضائية

1. قرار مجلس الدولة رقم (2020/1 في 2020/1/7 مشار إليه في قرارت مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020.
2. قرار مجلس شورى الدولة رقم (2015/1 في 20220150/1/11 مشار إليه في قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2015.
3. قرار مجلس الدولة رقم (2020/1 في 2020/1/7 مشار إليه في قرارت مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020.

سادساً: المصادر الفرنسية

1.Frédéric ROLLAND, L'interprétation de la loi par l'administration active, Atelier .de Numérisation et de Reproduction des Thèses, Université de Lille, 1997