

دور القضاء الإداري في ضبط التفسير الموسع للنصوص القانونية

The Role of the Administrative Judiciary in Controlling the Expansive Interpretation of Legal Provisions

م.د. أبوزر عبد الكريم شاكر البياتي

كلية الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية

aboothermanagement@uomustansiriyah.edu.iq

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٦/٥/٢٠ تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٦/٧/٣٠

الملخص:

يبحث هذا البحث دور القضاء الإداري في ضبط التفسير الموسع للنصوص القانونية في العراق، في ضوء ما قد يترتب على هذا التفسير من توسيع لاختصاصات الإدارة أو فرض التزامات وقيود لا تستند إلى أساس قانوني واضح. واعتمد البحث المنهج التحليلي من خلال دراسة الأسس المفاهيمية للتفسير الموسع، وتحليل النصوص الدستورية والتشريعية المنظمة للرقابة على القرارات الإدارية. وتوصل البحث إلى أن التفسير الموسع لا يُعد غير مشروع بذاته، وإنما تتحدد مشروعيته بمدى اتصاله بعبارة النص وإرادة المشرع وغايته، وعدم تعارضه مع الحقوق والمبادئ العامة للقانون. كما تبين أن قانون مجلس الدولة العراقي جعل الخطأ في تفسير القوانين والأنظمة والتعليمات سبباً للطعن في القرار الإداري، بما يتيح للقضاء مراقبة سلامة الأساس القانوني الذي اعتمدته الإدارة. ويؤدي ثبوت عدم مشروعية التفسير إلى إلغاء القرار الإداري أو تعديله، مع إمكان الحكم بالتعويض عند توافر شروطه. ويخلص البحث إلى أن فاعلية الرقابة القضائية تتطلب تسبب القرارات الإدارية، وتوحيد الاجتهاد القضائي، وتعزيز ضمانات تنفيذ الأحكام، بما يحقق التوازن بين مرونة النشاط الإداري وحماية حقوق الأفراد.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، التفسير الموسع، النصوص القانونية، القرار الإداري، مبدأ المشروعية.

Abstract:

This research examines the role of administrative courts in controlling the expansive interpretation of legal provisions in Iraq, particularly where such interpretation may broaden administrative powers or impose obligations and restrictions without a clear legal basis. The study adopts an analytical approach by examining the conceptual foundations of expansive interpretation and analyzing the constitutional and legislative provisions governing judicial review of administrative decisions. It finds that expansive interpretation is not unlawful in itself; rather, its legality depends on its consistency with the wording of the provision, legislative intent and purpose, as well as its compatibility with rights and general principles of



law. The study also demonstrates that the Iraqi Council of State Law recognizes errors in interpreting laws, regulations, and instructions as grounds for challenging administrative decisions, thereby enabling administrative courts to review the legal basis adopted by public authorities. An unlawful interpretation may result in the annulment or amendment of the administrative decision, in addition to compensation where its legal requirements are satisfied. The research concludes that effective judicial review requires reasoned administrative decisions, consistent judicial interpretation, and stronger mechanisms for enforcing judgments, thereby balancing administrative flexibility with the protection of individual rights.

Keywords: Administrative Judiciary, Expansive Interpretation, Legal Provisions, Administrative Decision, Principle of Legality.

المقدمة

تُصاغ النصوص القانونية في صورة قواعد عامة ومجردة، بما يسمح بتطبيقها على طائفة غير محددة من الوقائع والأشخاص. غير أن عمومية النص لا تحول دون ظهور الغموض أو النقص عند تطبيقه، ولا سيما في نطاق القانون الإداري الذي يتسم بتعدد مصادره واتساع مجالاته وارتباطه بالتغير المستمر في وظائف الدولة. لذلك تضطلع الإدارة بتفسير النصوص التي تستند إليها في إصدار قراراتها، كما يتولى القضاء الإداري تحديد معناها عند الفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيقها. وقد تلجأ الإدارة إلى التفسير الموسع عندما ترى أن المعنى المباشر للنص لا يستوعب جميع الوقائع التي تدخل في غايته. ولا يُعد هذا التفسير مخالفاً للقانون في ذاته، فقد يكون ضرورياً لضمان فاعلية النص ومواكبة الوقائع المستجدة. غير أن خطورته تظهر عندما تستخدمه الإدارة لتوسيع اختصاصها، أو فرض التزام أو جزاء، أو تقييد حق أو حرية، من دون وجود سند تشريعي واضح. وعندئذ لا يبقى التفسير وسيلة للكشف عن حكم النص، بل يتحول إلى إنشاء قاعدة قانونية تتجاوز إرادة المشرع.

وتبرز في هذا المجال وظيفة القضاء الإداري بوصفه حامياً لمبدأ المشروعية؛ إذ يتولى فحص المعنى الذي اعتمدته الإدارة ومقارنته بعبارة النص وسياقه وغايته، والتحقق من عدم تعارضه مع الحقوق الدستورية والمبادئ العامة للقانون. ولا تعني هذه الرقابة منع الإدارة من ممارسة ما يلزم من تفسير، وإنما تهدف إلى التمييز بين التفسير الموسع المشروع، الذي يظل داخل الحدود الدلالية والموضوعية للنص، والتفسير غير المشروع، الذي ينشئ اختصاصاً أو أثراً لم يقرره القانون. وقد أرسى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الأساس العام لهذه الرقابة من خلال تقرير سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء، فضلاً عن حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن. كما أجاز إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وتمثيل الدولة والهيئات العامة. ويؤكد هذا التنظيم أن القرارات الإدارية، بما تتضمنه من تفسير للنصوص، لا تخرج عن نطاق الرقابة القضائية. كما عزز قانون

مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل هذا الأساس، حين عدّ الخطأ في تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية أو في تفسيرها سبباً من أسباب الطعن في القرار الإداري. كما منح محكمة القضاء الإداري صلاحية رد الطعن أو إلغاء القرار أو تعديله، مع إمكان الحكم بالتعويض عند طلبه وتوافر مقتضاه. وبذلك اعترف المشرع العراقي بأن سلامة التفسير عنصر من عناصر مشروعية القرار الإداري، وأن الخطأ فيه قد يترتب عليه إهدار القرار والآثار الناشئة عنه.

وانطلاقاً من ذلك، يتناول هذا البحث دور القضاء الإداري في ضبط التفسير الموسع للنصوص القانونية في العراق، من خلال بيان مفهوم هذا التفسير ومبرراته ومخاطره، وتحليل الأساس القانوني للرقابة القضائية عليه، ثم تحديد المعايير التي يعتمدها القاضي في تمييز التفسير المشروع من غير المشروع، وبيان صور الرقابة والنتائج القانونية المترتبة عليها.

أهمية البحث: تتجلى الأهمية العلمية للبحث في تناوله العلاقة بين ثلاثة موضوعات مترابطة، هي تفسير النصوص القانونية، ومبدأ المشروعية، والرقابة على القرارات الإدارية. فالتفسير الموسع يقع في منطقة دقيقة بين تطبيق النص وإنشاء القاعدة القانونية، الأمر الذي يقتضي تحديد ضوابطه بما يمنع الخلط بين سلطة الإدارة في تطبيق القانون وسلطة المشرع في وضعه، وبين وظيفة القاضي في تفسير النص ووظيفته غير الجائزة في الحلول محل الإدارة أو السلطة التشريعية.

كما تظهر الأهمية العلمية في محاولة وضع معيار يميز بين التفسير الذي يوسع نطاق تطبيق الحكم من دون تغيير مضمونه، والتفسير الذي يوسع الحكم ذاته وينشئ آثاراً جديدة. وتزداد أهمية هذا التمييز في القانون الإداري؛ لأن القواعد التي تنظمه ترتبط بمقتضيات المصلحة العامة وسير المرافق العامة، وهي اعتبارات قد تستخدم لتبرير توسع غير منضبط في تفسير اختصاصات الإدارة.

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في صعوبة تحديد الحد الفاصل بين التفسير الموسع المشروع، الذي يستهدف الكشف عن النطاق الحقيقي للنص وتحقيق غايته، والتفسير غير المشروع، الذي تستعمله الإدارة لتجاوز حدود اختصاصها أو ترتيب آثار لم يقرها المشرع. ويزداد الأمر تعقيداً بسبب حاجة الإدارة إلى المرونة عند تطبيق النصوص من جهة، وضرورة خضوعها للقانون وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى.

وبناءً على ذلك، تتمحور مشكلة البحث حول التساؤل الرئيس الآتي:

ما مدى فاعلية القضاء الإداري العراقي في ضبط التفسير الموسع للنصوص القانونية، وما المعايير والآثار التي تقوم عليها رقابته؟

منهج البحث: اعتمد البحث المنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعية العراقية ذات الصلة برقابة القضاء الإداري، وفي مقدمتها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل. كما جرى تحليل المفاهيم الفقهية المرتبطة بالتفسير الموسع ومبدأ المشروعية وعيوب القرار الإداري، وربطها بالنتائج التي تترتب على الخطأ في تفسير النصوص.

واستُعين بالعرض الوصفي في الحدود اللازمة لضبط المفاهيم وبيان صور التفسير ومبرراته، من دون أن يشكل ذلك منهجاً مستقلاً عن المنهج التحليلي. كما جرى الاستناد إلى المبادئ القضائية العراقية المنشورة والقابلة للتحقق، بهدف بيان الكيفية التي تتجسد بها الرقابة على التفسير في الواقع العملي.

هيكلية البحث: قُسم البحث إلى مبحثين، خُصص المبحث الأول للإطار المفاهيمي والقانوني للتفسير الموسّع في نطاق القانون الإداري، وتناول مطلبه الأول ماهية التفسير الموسّع للنصوص القانونية، من خلال بيان مفهومه وتمييزه عن صور التفسير الأخرى، ثم بحث مبرراته ومخاطره في النشاط الإداري. أما المطلب الثاني، فتناول الأساس القانوني لرقابة القضاء الإداري على التفسير الموسّع، من خلال دراسة مبدأ المشروعية بوصفه أساساً للرقابة القضائية، ثم بيان حدود سلطة القاضي الإداري في تفسير النصوص.

أما المبحث الثاني، فقد خُصص لآليات القضاء الإداري في ضبط التفسير الموسّع وآثارها القانونية. وتناول المطلب الأول المعايير القضائية لضبط التفسير، من خلال معيار الالتزام بعبارة النص وإرادة المشرّع وغايته، ومعيار حماية الحقوق والمبادئ العامة للقانون. في حين تناول المطلب الثاني صور الرقابة القضائية ونتائجها، من خلال الرقابة على مشروعية القرار الإداري القائم على تفسير موسّع، ثم الآثار القانونية المترتبة على هذه الرقابة.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للتفسير الموسّع في نطاق القانون الإداري

يتطلب بحث دور القضاء الإداري في ضبط التفسير الموسّع تحديد الإطار المفاهيمي والقانوني الذي تجري ضمنه عملية التفسير. فالحكم على مشروعية التفسير يقتضي أولاً بيان مفهومه وتمييزه عن صور التفسير الأخرى. كما يستلزم توضيح مبررات لجوء الإدارة إليه والمخاطر التي قد تترتب عليه. وعلى هذا الأساس، يُبحث هذا المبحث في مطلبين، يتناول الأول ماهية التفسير الموسّع للنصوص القانونية، ويخصص الثاني للأساس القانوني للرقابة القضائية عليه.

المطلب الأول: ماهية التفسير الموسّع للنصوص القانونية

يمثل التفسير الموسّع إحدى الوسائل التي تُستخدم لتحديد النطاق الحقيقي للقاعدة القانونية عند تطبيقها على الوقائع. غير أن هذا التفسير قد يختلط بالتفسير الحرفي أو الضيق أو القياس، مما يستوجب ضبط مفهومه وحدوده. كما أن اللجوء إليه في النشاط الإداري تحكمه مبررات عملية، لكنه قد ينطوي على مخاطر تمس مبدأ المشروعية. لذلك يُقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول مفهوم التفسير الموسّع وتمييزه عن صور التفسير الأخرى، ويبحث الفرع الثاني مبررات التفسير الموسّع ومخاطره في النشاط الإداري.

الفرع الأول: مفهوم التفسير الموسع وتمييزه عن صور التفسير الأخرى

يقصد بتفسير النص القانوني تحديد حقيقة الحكم الذي تتضمنه القاعدة القانونية بالاستناد إلى ألفاظ النص وفحواه، بما يكشف عن حدود الحالات الواقعية التي وضعت القاعدة لتنظيمها. فالتفسير لا يقتصر على شرح المفردات، وإنما يتناول بناء النص ومدلوله ونطاق تطبيقه؛ لأن تطبيق القاعدة يفترض معرفة الحكم الذي أراده المشرع وتحديد الوقائع التي يشملها. ومن ثم يمثل التفسير مرحلة لازمة تسبق إنزال النص على الواقعة، ولا سيما عندما تكون عبارته غامضة أو محتملة لأكثر من معنى أو غير مستوعبة لجميع الصور المتصلة بموضوعه^(١). ويقصد بالتفسير الموسع إعطاء النص النطاق الذي يتفق مع مضمونه الحقيقي وغاية المشرع، ولو كان هذا النطاق أوسع مما توجي به القراءة الحرفية الأولية لألفاظه. ويقوم هذا التفسير عندما تكشف دراسة العبارة وسياقها والغرض منها أن الصياغة التشريعية جاءت أضيق من الإرادة المراد التعبير عنها؛ فيمتد حكم النص إلى الحالات التي تدخل في مفهومه ومقصده، وإن لم ترد على سبيل التفصيل. ولذلك لا يعني التفسير الموسع تحميل النص ما لا يحتمل، وإنما الكشف عن كامل مداه القانوني، بحيث يظل الحكم المستخلص مستنداً إلى النص ذاته، ولا يتحول إلى قاعدة مستحدثة لا أصل لها فيه^(٢).

ويختلف التفسير الموسع عن التفسير المقرر أو الكاشف؛ إذ يتحقق الأخير عندما يتساوى مدلول العبارة مع المعنى المستخلص منها، فيقتصر دور المفسر على إظهار الحكم دون توسيع نطاقه أو تضيقه. كما يختلف عن التفسير المضيق الذي يلجأ إليه عندما تكون ألفاظ النص أوسع من الغاية المقصودة، فيُحصر تطبيقها ضمن الحدود التي تتفق مع حكمة التشريع. وبذلك تتصل هذه الصور بالنتيجة التي تنتهي إليها عملية التفسير؛ فقد تكشف عن تطابق اللفظ والإرادة، أو عن ضيق اللفظ بالنسبة إلى الإرادة، أو عن اتساعه بما يتجاوزها^(٣). من الجدير بالذكر لا يجوز الخلط بين التفسير الموسع والتفسير الحرفي أو الغائي؛ لأن التفسير الحرفي ينطلق من المعنى اللغوي المباشر للألفاظ، في حين يركز التفسير الغائي على الهدف الذي أريد من النص تحقيقه. وقد يقود الأخذ بغاية النص إلى توسيع نطاقه أو تضيقه تبعاً للعلاقة بين العبارة والهدف التشريعي. ومن ثم فإن وصف التفسير بأنه موسع أو مضيق يعبر عن حصيلة العملية التفسيرية، بينما يعبر الوصف الحرفي أو الغائي عن المنهج الذي اتبعه المفسر للوصول إلى هذه الحصيلة. ويشترط في جميع الأحوال عدم إهدار عبارة النص؛ لأن الغاية لا تصلح سنداً لإنشاء حكم لا يحتمله النص^(٤).

ومن ناحية الجهة التي تباشر التفسير، يُقسم إلى تفسير تشريعي وفقهي وقضائي. فالتفسير التشريعي يصدر عن المشرع أو عن جهة فوضها بإصداره، ويكتسب قوة ملزمة بحسب الأداة التي صدر بها وحدود التفويض الممنوح. أما التفسير الفقهي فيصدر عن الفقهاء في إطار الدراسة النظرية للقانون، في حين يصدر التفسير القضائي بمناسبة الفصل في نزاع واقعي. وعلى الرغم من اشتراك التفسيرين الفقهي والقضائي في الأدوات العامة، فإن التفسير القضائي يرتبط بوقائع محددة وآثار عملية مباشرة، بينما يغلب على التفسير الفقهي الطابع النظري والتجريدي^(٥).

كذلك يتميز التفسير الموسّع عن القياس؛ ففي الأول يكون حكم الواقعة قائماً في النص، وإن كانت عبارته لا تكشف عنه بصورة مباشرة، فيأتي التفسير ليعطي القاعدة نطاقها الصحيح. أما القياس فينقل حكم واقعة نظمها القانون إلى واقعة أخرى لم يرد بشأنها نص، بسبب اشتراك الواقعتين في علة الحكم. فمحل التفسير الموسّع هو النص القائم وتحديد مداه، في حين يظهر القياس عند وجود واقعة مسكوت عنها. وتترتب على ذلك ضرورة الحذر من استعمال التفسير الموسّع ستاراً لإيجاد أحكام جديدة، ولا سيما في النصوص التي تمس الحقوق والحريات أو تقرر أحكاماً استثنائية وتتأكد أهمية هذه التفرقة في نطاق القانون الإداري؛ لأن تنوع النشاط الإداري وسرعة تطوره قد يضعان القاضي أمام نصوص متفرقة أو قاصرة عن استيعاب الوقائع المستجدة. كما يتمتع القاضي الإداري بدور ملحوظ في تفسير النصوص وتحديد مدى انطباقها على المنازعة، نظراً إلى الطبيعة القضائية والمرنة للقانون الإداري. غير أن هذا الدور لا يعني إطلاق سلطته في التفسير، بل يظل مقيداً بمضمون النص ومبدأ المشروعية، وبضرورة عدم تحويل التفسير إلى إنشاء تشريعي يتجاوز حدود الوظيفة القضائية^(٦).

الفرع الثاني: مبررات التفسير الموسّع ومخاطره في النشاط الإداري

تظهر الحاجة إلى التفسير الموسّع في نطاق القانون الإداري بسبب طبيعة هذا القانون وارتباطه المباشر بنشاط الإدارة المتغير. فالقواعد الإدارية لا ترد دائماً ضمن تقنين موحد، وإنما تتوزع بين الدستور والقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات التنظيمية، وقد تقتصر بعض النصوص على وضع أحكام عامة أو حلول جزئية لا تستوعب جميع الوقائع العملية. كما أن النشاط الإداري يتطور بسرعة استجابةً للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية، في حين لا تستطيع النصوص التشريعية ملاحقة صور هذا التطور جميعها بالسرعة نفسها^(٧). ويتمثل المبرر الأول للتفسير الموسّع في ضرورة معالجة قصور الصياغة التشريعية؛ فقد يستعمل المشرع ألفاظاً عامة أو مرنة، أو يضع نصاً لمعالجة حالة معينة ثم تظهر حالات جديدة تتوافر فيها الغاية القانونية ذاتها. وفي هذه الحالة يساعد التفسير الموسّع على تحديد المدى الحقيقي للنص وإدخال الوقائع التي تتفق مع مقصده، دون انتظار تدخل تشريعي قد يتأخر. ولا يتعلق الأمر هنا بإكمال نقص التشريع بقاعدة جديدة، وإنما بالكشف عن إمكان استيعاب النص القائم للواقعة المستجدة على أساس عبارته وسياقه وهدفه^(٨).

ويتصل المبرر الثاني بمتطلبات استمرار المرافق العامة وانتظامها؛ إذ تواجه الإدارة أوضاعاً عملية متجددة لا يمكن توقعها تفصيلاً عند وضع التشريع. وقد يؤدي التقيد الحرفي بالنص إلى تعطيل أداء المرفق العام أو حرمان الأفراد من خدمة كان المشرع يستهدف ضمانها. لذلك يكون التفسير الموسّع مقبولاً عندما يساعد على تحقيق الغاية التي أنشئ المرفق من أجلها، أو يضمن المساواة بين المنتفعين، أو يمنع أن تصبح القاعدة عاجزة عن مواجهة الوقائع المستحدثة. غير أن الاحتجاج باستمرار المرفق لا يجيز للإدارة تجاوز اختصاصها أو إهدار الضمانات القانونية المقررة للأفراد^(٩). ويجد التفسير الموسّع مبرراً آخر في الطبيعة القضائية للقانون الإداري؛ فالقاضي الإداري قد يواجه منازعة لا تقدم النصوص بشأنها حكماً

تفصيلياً، أو يكون النص القائم غير كافٍ لحسمها. وعندئذ يتعين عليه استظهار غاية التشريع والاستعانة بالمبادئ العامة للقانون للوصول إلى الحل الذي ينسجم مع المشروعية. وقد أسهم هذا الدور في تطوير كثير من قواعد القانون الإداري، إلا أنه يظل مقيداً بعدم مخالفة النص التشريعي الصريح؛ لأن وجود النص الواضح يمنع إحلال الإرادة القضائية أو الإدارية محل الإرادة التي أفصح عنها المشرع^(١٠).

ومع أهمية هذه المبررات، ينطوي التفسير الموسع على مخاطر واضحة إذا استعمل خارج حدوده القانونية. ويتمثل أولها في إمكان تحوله إلى وسيلة تستحدث الإدارة من خلالها اختصاصاً لم يمنحه لها القانون، مع أن الاختصاص لا يُفترض ولا يجوز التوسع فيه على نحو يؤدي إلى اغتصاب وظيفة السلطة التشريعية. كما قد يخل هذا المسلك بمبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتمدته الدستور العراقي؛ لأن الإدارة في هذه الحالة لا تكتفي بتنفيذ القانون، وإنما تضيف إليه أحكاماً لم يقرها المشرع^(١١).

أما الخطر الثاني فيتمثل في المساس بالحقوق والحريات عن طريق منح النصوص المقيدة لها مدلولاً أوسع من مدلولها القانوني. فقد يؤدي التفسير المتوسع إلى فرض التزامات أو شروط أو جزاءات لم ينص عليها القانون، أو إلى توسيع الاستثناءات على حساب القاعدة العامة. ويتعارض ذلك مع المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق، التي لا تجيز تقييد ممارسة الحقوق والحريات أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، وبشرط ألا يمس التحديد جوهر الحق أو الحرية^(١٢). ويؤثر التوسع غير المنضبط كذلك في الأمن القانوني؛ لأنه يؤدي إلى اختلاف الجهات الإدارية في تفسير النص الواحد، ويجعل الأفراد غير قادرين على توقع النتائج القانونية لأفعالهم. كما قد يفضي إلى عدم المساواة، إذا طبقت الإدارة النص على بعض الحالات واستبعدت حالات مماثلة استناداً إلى تقديرات غير موضوعية. وقد تنبه المشرع العراقي إلى خطورة الخطأ في التفسير، فعَدَّ الخطأ في تفسير القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية، فضلاً عن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، سبباً للطعن في الأمر أو القرار الإداري^(١٣).

المطلب الثاني: الأساس القانوني لرقابة القضاء الإداري على التفسير الموسع

لا تستقيم الرقابة على التفسير الموسع من دون أساس قانوني يحدد نطاقها والجهة المختصة بممارستها. ويشكل مبدأ المشروعية المرجع الرئيس الذي تُقاس في ضوئه سلامة القرارات الإدارية والتفسيرات التي بُنيت عليها. غير أن ممارسة الرقابة تظل مقيدة بحدود الوظيفة القضائية وعدم حلول القاضي محل المشرع أو الإدارة. وبناءً عليه، يتناول هذا المطلب في الفرع الأول مبدأ المشروعية بوصفه أساساً للرقابة القضائية، ثم حدود سلطة القاضي الإداري في تفسير النصوص القانونية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مبدأ المشروعية بوصفه أساساً للرقابة القضائية

يقوم مبدأ المشروعية في نطاق القانون الإداري على خضوع الإدارة، في جميع تصرفاتها الإيجابية والسلبية، للقواعد القانونية النافذة. ولا يُقصد بالقانون هنا معناه الشكلي الضيق المقتصر على التشريع الصادر عن السلطة التشريعية، وإنما يُراد به مجموع القواعد الملزمة التي يتكون منها النظام القانوني، وفي مقدمتها الدستور، ثم التشريعات العادية والأنظمة والتعليمات، فضلاً عن المبادئ العامة للقانون.

وبذلك يمثل مبدأ المشروعية الإطار الموضوعي الذي يحدد نطاق سلطة الإدارة ويمنعها من تجاوز الاختصاصات المقررة لها أو استعمالها على نحو يخالف الغاية التي حددها المشرع^(٤). وتظهر أهمية هذا المبدأ بالنسبة إلى التفسير الموسع عندما تتخذ الإدارة من تفسير النص القانوني وسيلة لتوسيع اختصاصها، أو فرض التزامات لم ينص عليها القانون، أو التضييق من نطاق حق أو حرية مقررة للأفراد. فالإدارة وإن كانت تحتاج إلى تفسير النصوص عند تطبيقها، ولا سيما عند غموضها أو قصورها عن استيعاب الوقائع المستجدة، فإن سلطتها التفسيرية لا تنفصل عن مبدأ المشروعية. وعليه، لا يكون التفسير الإداري مشروعًا لمجرد إمكان تبريره باعتبارات المصلحة العامة، بل يجب أن يظل متصلًا بعبارة النص وبنيتة التشريعية وغايته، وألا يؤدي إلى إنشاء قاعدة قانونية جديدة لا تستند إلى إرادة المشرع^(٥). وقد أرسى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الأساس الدستوري لهذه الرقابة؛ إذ قرر في المادة (٥) سيادة القانون، كما أقام في المادة (٤٧) تنظيم السلطات الاتحادية على أساس الفصل بينها. ويترتب على الجمع بين هذين الحكمين أن الإدارة لا تستطيع، عن طريق التفسير، أن تحل محل السلطة التشريعية في إنشاء الاختصاصات أو القيود القانونية. وأكد الدستور فاعلية الرقابة القضائية بنص المادة (١٠٠)، التي حظرت تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، كما أجازت المادة (١٠١) إنشاء مجلس دولة يتولى، من بين وظائفه، القضاء الإداري. وتمثل هذه الأحكام ضمانات دستورية لإخضاع ما تتبناه الإدارة من تفسيرات للنصوص القانونية لرقابة القضاء المختص^(٦).

أما على المستوى التشريعي، فقد نظم قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل الرقابة على صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي لا يحدد القانون مرجعًا آخر للطعن فيها. وتكتسب المادة (٧/خامسًا) من القانون أهمية مباشرة في موضوع البحث؛ لأنها عدت «الخطأ في تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية أو في تفسيرها» سببًا من أسباب الطعن في القرار الإداري. وبذلك لم يترك المشرع العراقي مسألة التفسير الإداري خارج نطاق الرقابة، بل جعل سلامة تفسير القاعدة القانونية عنصرًا من عناصر مشروعية القرار الإداري^(٧). ولا تقتصر دلالة هذا التنظيم على إقرار رقابة قضائية عامة، بل تكشف عن الطبيعة المركبة لمبدأ المشروعية. فالقاضي الإداري يراقب العناصر الخارجية للقرار، المتمثلة في الاختصاص والشكل والإجراءات، كما يراقب عناصره الداخلية، ومنها المحل والسبب والغاية وسلامة تطبيق القانون وتفسيره. فإذا استندت الإدارة إلى تفسير موسع لترتيب أثر لا يحتمله النص، أمكن للقاضي فحص العلاقة بين النص والنتيجة التي توصلت إليها، والتحقق مما إذا كان التفسير قد بقي في نطاق الكشف عن حكم القانون أم تحول إلى استحداث حكم جديد^(٨).

ويمارس القضاء الإداري هذه الرقابة من خلال دعوى الإلغاء بوصفها وسيلة لحماية المشروعية؛ إذ خول قانون مجلس الدولة المحكمة المختصة سلطة رد الطعن أو إلغاء الأمر أو القرار المطعون فيه أو تعديله، مع إمكان الحكم بالتعويض عند طلبه وتوافر موجباته. وبناءً على ذلك، لا يكون الخطأ في التفسير مجرد خلاف نظري حول دلالة النص، وإنما قد يشكل عيبًا قانونيًا مؤثرًا في

القرار، ولا سيما إذا أدى إلى تجاوز الاختصاص، أو الانحراف في استعمال السلطة، أو فرض التزام على الأفراد من دون سند قانوني كافٍ^(١٩).

الفرع الثاني: حدود سلطة القاضي الإداري في تفسير النصوص القانونية

تُعَدُّ سلطة التفسير من لوازم الوظيفة القضائية؛ إذ لا يستطيع القاضي الإداري الفصل في مشروعية القرار المطعون فيه من دون تحديد معنى النص الذي استندت إليه الإدارة، وبيان نطاقه وشروط تطبيقه على الواقعة محل النزاع. وتتسع هذه السلطة نسبياً في القانون الإداري بسبب تعدد مصادره وارتباط قواعده بوقائع إدارية متغيرة، فضلاً عن احتمال غموض النصوص أو نقصها. ومع ذلك، فإن اتساع دور القاضي الإداري لا يعني تحرره من حكم القانون، وإنما يمنحه مساحة استنباطية غايتها الكشف عن الحكم القانوني الواجب التطبيق، لا إنشاء حكم تشريعي مستقل^(٢٠). ويتمثل الحد الأول لسلطة القاضي الإداري في وجوب احترام عبارة النص متى كانت واضحة ومحددة الدلالة. فوضوح النص يضيق نطاق الاجتهاد، ولا يجوز للقاضي أن يتخذ من التفسير الموسع وسيلة لاستبعاد حكم صريح أو إضافة قيد أو استثناء لم يقره المشرع. أما إذا كان النص غامضاً أو محتملاً لأكثر من معنى، جاز للقاضي الاستعانة بسياقه التشريعي والغاية التي استهدفها المشرع والمبادئ العامة للقانون، شريطة أن تكون النتيجة التي يصل إليها قابلة للإسناد إلى النظام القانوني القائم، وألا تتحول عملية التفسير إلى تعديل غير مباشر للنص^(٢١).

ويستند الحد الثاني إلى مبدأ الفصل بين السلطات؛ فقد قررت المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أن تمارس السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية اختصاصاتها على أساس هذا المبدأ، كما نصت المادتان (٨٧) و(٨٨) على استقلال السلطة القضائية وخضوع القضاء للقانون. ويترتب على ذلك أن القاضي الإداري، وإن كان مستقلاً في فهم النص وتطبيقه، لا يملك الحلول محل السلطة التشريعية بإنشاء قواعد عامة مجردة تناقض التشريع، ولا يجوز له أن يتولى الوظيفة الإدارية باتخاذ القرار الذي يدخل أصلاً ضمن اختصاص الإدارة، إلا في الحدود التي يقرها القانون^(٢٢).

أما الحد الثالث فيتصل بطبيعة رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة. فالأصل أن القاضي يراقب مشروعية القرار ولا يتولى تقدير ملاءمته، لأن اختيار الوسيلة أو التوقيت أو الإجراء الأنسب يدخل، في الحدود القانونية، ضمن الوظيفة الإدارية. غير أن وصف المسألة بأنها من الملاءمة لا يحول دون الرقابة إذا استعملت الإدارة سلطتها على أساس تفسير موسّع أفضى إلى مخالفة القانون، أو الخطأ في تحديد نطاق الاختصاص، أو الانحراف عن الغاية التشريعية. وعندئذ لا يكون تدخل القاضي تعرضاً للملاءمة، بل رقابة على الأساس القانوني الذي بني عليه القرار^(٢٣). وقد حدد قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل نطاقاً تشريعياً واضحاً لهذه السلطة؛ إذ عدت المادة (٧/خامساً/٣) الخطأ في تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية أو في تفسيرها سبباً للطعن. كما خولت المادة (٧/ثامناً/أ) محكمة القضاء الإداري رد الطعن أو إلغاء الأمر أو القرار



أو تعديله، مع إمكان الحكم بالتعويض عند طلبه وتوافر مقتضاه. وبذلك لا تقف سلطة القاضي العراقي عند إعلان عدم مشروعية التفسير الإداري، بل تمتد إلى إزالة الأثر القانوني المترتب عليه، في الحدود التي رسمها المشرع^(٢٤).

ومع ذلك، فإن سلطة تعديل القرار الإداري لا ينبغي تفسيرها على نحو يجعل القاضي بديلاً عن جهة الإدارة. فالتعديل القضائي يكون مبرراً عندما يقتصر على تصحيح الأثر غير المشروع، أو عندما لا تملك الإدارة بعد إلغاء التفسير الخاطئ إلا اتخاذ نتيجة قانونية محددة. أما إذا كانت أمام الإدارة عدة خيارات مشروعة، فينبغي ترك الاختيار لها بعد إزالة القرار المعيب؛ لأن انتقاء أحد هذه الخيارات ينتمي إلى مجال الإدارة لا إلى وظيفة القضاء. وقد أثار منح القاضي العراقي سلطة تعديل القرار نقاشاً فقهيًا بين متطلبات فعالية الرقابة القضائية وضرورة عدم حلول القضاء محل الإدارة^(٢٥). ويضاف إلى ما تقدم أن حماية الحقوق والحريات تمثل قيداً موضوعياً على التفسير القضائي الموسع. فقد اشترطت المادة (٤٦) من الدستور العراقي أن يكون تقييد الحقوق والحريات بقانون أو بناءً عليه، وألا يمس التحديد جوهر الحق أو الحرية. ومن ثم، ينبغي للقاضي أن يتجنب التفسير الذي ينشئ قيداً على حق دستوري من دون سند تشريعي واضح، حتى لو أمكن تبرير ذلك القيد باعتبارات إدارية عامة؛ لأن التفسير الموسع في مجال الحقوق قد يتحول إلى مصدر لقيود لم يقرها المشرع^(٢٦).

المبحث الثاني: آليات القضاء الإداري في ضبط التفسير الموسع وآثارها القانونية

لا تكفي معرفة الأساس القانوني للرقابة القضائية ما لم تُحدد الوسائل التي يمارس القضاء الإداري من خلالها دوره في ضبط التفسير الموسع. ففاعلية الرقابة تتوقف على وجود معايير تسمح بتمييز التفسير المشروع من التفسير المتجاوز لحدود النص. كما تظهر أهميتها في النتائج التي تترتب على القرار الإداري القائم على تفسير غير مشروع. لذلك يُبحث هذا المبحث في مطلبين، يتناول المطلب الأول المعايير القضائية لضبط التفسير الموسع للنصوص، ويخصص المطلب الثاني لدراسة صور الرقابة القضائية على التفسير الموسع ونتائجها.

المطلب الأول: المعايير القضائية لضبط التفسير الموسع للنصوص

تتطلب الرقابة القضائية على التفسير الموسع اعتماد معايير موضوعية يستطيع القاضي الإداري من خلالها التمييز بين التفسير الذي يكشف عن المضمون الحقيقي للنص والتفسير الذي يتجاوز إلى إنشاء حكم جديد. ولا تنحصر هذه المعايير في الدلالة اللغوية وحدها، وإنما تشمل إرادة المشرع والغاية الموضوعية للتشريع، فضلاً عن المبادئ الدستورية والمبادئ العامة للقانون. ويقتضي تطبيقها بصورة متكاملة ألا تُعزل عبارة النص عن سياقها، وألا تستعمل الغاية التشريعية ذريعة لتعطيل حكم صريح أو إنشاء اختصاص لم تقره القاعدة القانونية^(٢٧). وعلى ذلك، يتناول هذا المطلب في الفرع الأول معيار الالتزام بعبارة النص وإرادة المشرع وغايته، ثم في الفرع الثاني: معيار حماية الحقوق والمبادئ العامة للقانون.

الفرع الأول: معيار الالتزام بعبارة النص وإرادة المشرع وغايته

تمثل عبارة النص نقطة البداية في الرقابة القضائية على التفسير الموسع؛ لأن الألفاظ التي اختارها المشرع هي الأداة المباشرة التي عبّر بها عن إرادته. ولذلك يتعين على القاضي الإداري تحديد المعنى اللغوي والقانوني لألفاظ النص، وبيان ما إذا كانت عامة أو خاصة، مطلقة أو مقيدة، أمرة أو جوازية. كما يجب قراءة النص في ضوء موضعه داخل التشريع وصلته بالنصوص الأخرى، لأن دلالة العبارة قد لا تتضح إذا فصلت عن السياق التشريعي الذي وردت فيه ^(٢٨). ولا يعني الالتزام بعبارة النص الوقوف عند معناها المعجمي المجرد؛ فالدلالة القانونية قد تختلف عن الدلالة اللغوية المتداولة إذا خصّ المشرع لفظاً معيناً بتعريف محدد، أو استخدمه في سياق فني يرتبط بفرع قانوني معين. ومن ثم، يتعين إعطاء المصطلح معناه التشريعي قبل الرجوع إلى معناه اللغوي العام. وإذا كانت العبارة لا تحتل إلا معنى واحداً منسجماً مع بقية أحكام التشريع، امتنع على الإدارة توسيعها لتشمل حالات لا تدخل فيها، كما يتعين على القاضي استبعاد التفسير الإداري الذي يضيف إلى النص ما لم يتضمنه ^(٢٩).

أما إذا كان النص غامضاً أو محتملاً لأكثر من معنى، فإن البحث عن إرادة المشرع يصبح معياراً مكماً لعبارته. ويُستدل على هذه الإرادة من البناء العام للتشريع، وتسلسل أحكامه، والظروف التي صدر فيها، والأسباب الموجبة والمذكرات الإيضاحية والأعمال التحضيرية متى كانت متاحة. غير أن إرادة المشرع لا ينبغي تصورها بوصفها نية نفسية مفترضة، بل باعتبارها إرادة قانونية موضوعية يستخلصها القاضي من مصادر قابلة للتحقق. ولذلك لا يجوز إهدار عبارة واضحة استناداً إلى افتراض غير ثابت بأن المشرع أراد حكماً آخر ^(٣٠). ويأتي معيار الغاية التشريعية بعد العبارة والإرادة؛ إذ يبحث القاضي في المصلحة التي قصد النص حمايتها والنتيجة القانونية التي يستهدف تحقيقها. وتزداد أهمية هذا المعيار في القانون الإداري بسبب ارتباط النصوص بتنظيم المرافق العامة وحماية النظام العام وضمان حقوق الأفراد. فقد تستلزم الغاية التشريعية تفسير النص بما يضمن فاعليته ويمنع الإدارة من تعطيله عن طريق قراءة ضيقة، إلا أن التفسير الغائي لا يبيح للقاضي أو الإدارة تجاوز الحدود التي رسمها النص أو إنشاء وسائل قانونية لا أصل لها في التشريع ^(٣١).

وقد جعل المشرع العراقي سلامة تفسير النص عنصراً من عناصر مشروعية القرار الإداري؛ إذ نصت المادة (٧/خامساً/٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن الخطأ في تفسير القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية يُعد سبباً للطعن. وبموجب ذلك يفحص القاضي ما إذا كانت الإدارة قد التزمت بالدلالة التي يحتملها النص، وما إذا كان تفسيرها متفقاً مع الغاية التي شرع من أجلها، أم أنها استعملت الغموض لتوسيع اختصاصها أو ترتيب أثر لا يسمح به القانون ^(٣٢).

ويتشدد هذا المعيار عندما يترتب على التفسير الموسع تقييد حق أو حرية؛ لأن المادة (٤٦) من الدستور العراقي اشترطت أن يكون تقييد الحقوق والحريات بقانون أو بناءً عليه، وألا يمس ذلك التقييد جوهر الحق. كما أن مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) يمنع الإدارة من ممارسة وظيفة تشريعية مستترة



عن طريق التفسير. ومن ثم، لا تكفي الإشارة إلى المصلحة العامة لتسوية تفسير إداري يفرض حظرًا أو التزامًا أو جزاءً لم يحدده النص، بل يلزم وجود أساس قانوني واضح يتناسب مع الأثر المترتب عليه^(٣٣). وتظهر الرقابة القضائية في هذا المجال من خلال المقارنة بين النتيجة التي وصلت إليها الإدارة والنطاق الذي تسمح به عبارة النص وإرادة المشرع وغايته. فإذا كان النص قد منح الإدارة اختصاصًا لتحقيق غرض معين، فلا يجوز تفسيره بما يسمح باستعماله لتحقيق غرض مختلف. كما لا يجوز تحويل الاستثناء إلى أصل، أو توسيع نطاق الأحكام المقيدة للحقوق، أو القياس على نصوص استثنائية لإيجاد صلاحيات جديدة. وفي المقابل، يجوز الأخذ بتفسير أوسع عندما تكون العبارة محتمة له، ويكون لازمًا لتحقيق الغاية التشريعية، ولا يترتب عليه افتئات على اختصاص المشرع أو انتقاص من الضمانات القانونية^(٣٤).

الفرع الثاني: معيار حماية الحقوق والمبادئ العامة للقانون

تمثل حماية الحقوق والحريات معيارًا موضوعيًا لضبط التفسير الموسع؛ لأن مشروعية التفسير لا تتحدد بمدى اتصاله بعبارة النص فحسب، وإنما تتوقف كذلك على الآثار التي يترتبها في المراكز القانونية للأفراد. فقد يكون التفسير محتملاً من الناحية اللغوية، لكنه يؤدي عملياً إلى تقييد حق دستوري أو إخلال بضمانة قانونية من دون سند كافٍ. ومن ثم، يتعين على القاضي الإداري فحص نتيجة التفسير الإداري، والتحقق من عدم استخدامها لتجاوز الحدود التي وضعها الدستور والتشريع لحماية الأفراد من تعسف الإدارة^(٣٥). وقد كفل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مجموعة واسعة من الحقوق ذات الصلة بالنشاط الإداري؛ فنصت المادة (١٤) على المساواة أمام القانون، وقررت المادة (١٥) الحق في الحياة والأمن والحرية وعدم جواز الحرمان منها أو تقييدها إلا وفقاً للقانون، كما كفلت المادة (١٩/ثالثاً) حق التقاضي، واشترطت المادة (٤٦) أن يكون تقييد الحقوق والحريات بقانون أو بناءً عليه وألا يمس جوهر الحق أو الحرية. وتؤسس هذه الأحكام قيداً دستورياً على التفسير الإداري؛ إذ لا يجوز للإدارة أن تستخلص من نص عام أو غامض صلاحية تقييد بها حقاً كفله الدستور من دون أساس تشريعي واضح^(٣٦).

وبناءً على ذلك، ينبغي للقاضي الإداري عند تعدد المعاني المحتملة للنص أن يرجح المعنى الأكثر اتساقاً مع الحماية الدستورية للحقوق، ولا سيما إذا تعلق النزاع بالوظيفة العامة أو حرية التنقل أو الملكية أو المساواة في الانتفاع بالخدمات العامة. ولا يعني ذلك تعطيل النص الإداري لمصلحة الحق الفردي بصورة مطلقة، وإنما يقتضي تحقيق توازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات الأفراد. ويزداد التدقيق القضائي كلما كان الأثر المترتب على التفسير أشد مساساً بالحق أو أكثر دواماً^(٣٧). وإلى جانب الحقوق المنصوص عليها، تؤدي المبادئ العامة للقانون دوراً مهماً في ضبط التفسير الموسع، خصوصاً عند غموض التشريع أو نقصه. ويقصد بها القواعد غير المكتوبة التي يستخلصها القضاء من الاتجاهات العامة للنظام القانوني وروح التشريع، ويفرض على الإدارة احترامها باعتبارها جزءاً من المشروعية. ومن أبرزها مبدأ المساواة، وعدم رجعية القرارات الإدارية، واحترام حقوق الدفاع، والحياد، وحجية الأحكام القضائية، والتناسب بين الإجراء الإداري والسبب الداعي إليه^(٣٨).

وتظهر وظيفة هذه المبادئ في منع الإدارة من استغلال الغموض التشريعي لتبرير معاملة غير متساوية أو ترتيب أثر رجعي ضار أو توقيع جزاء من دون تمكين الشخص من الدفاع عن نفسه. فإذا فسرت الإدارة نصًا عامًا بطريقة تميز بين أشخاص متماثلين في مراكزهم القانونية من دون سبب موضوعي، كان تفسيرها مخالفًا لمبدأ المساواة. وكذلك لا يجوز تفسير النص الذي يمنح الإدارة سلطة تنظيمية على أنه يحيز لها المساس بالمراكز القانونية السابقة، ما لم يسمح القانون بذلك على نحو واضح^(٣٩). ويعد مبدأ التناسب من أكثر المبادئ اتصالًا بالرقابة على التفسير الموسع؛ لأنه يقتضي وجود علاقة معقولة بين الهدف الإداري والوسيلة المستخدمة لتحقيقه. فإذا استندت الإدارة إلى تفسير موسّع لاتخاذ إجراء مقيد لحق، وجب على القاضي التحقق من صلاحية الإجراء لتحقيق الهدف المشروع، وعدم وجود وسيلة أقل تقييدًا، وألا تكون الأضرار التي تلحق بالأفراد مفرطة قياسًا بالمصلحة العامة المتحققة. وبهذا ينتقل القاضي من فحص الإمكان اللغوي للتفسير إلى تقييم أثره القانوني ومدى اعتداله^(٤٠).

ولا يكفي أن تتمسك الإدارة بعبارات عامة، مثل حماية النظام العام أو ضمان سير المرفق العام، لتبرير كل تفسير موسّع؛ إذ يتعين تحديد الخطر أو الحاجة الإدارية بصورة واقعية، وبيان الصلة بينهما وبين الإجراء المتخذ. فإذا كان الهدف المشروع يمكن تحقيقه بتفسير أقل مساسًا بالحقوق، فإن التوسع يغدو غير ضروري. كما أن استعمال المصلحة العامة لتغطية غرض أجنبي عن النص قد يشكل انحرافًا بالسلطة، وهو من أسباب الطعن المقررة في المادة (٧/خامسًا/٣) من قانون مجلس الدولة العراقي^(٤١). ومع ذلك، لا يجوز للقاضي أن يستخدم المبادئ العامة للقانون وسيلة لتجاهل نص تشريعي صريح؛ لأن وظيفتها الأساسية هي استكمال النظام القانوني وتوجيه التفسير وسد النقص، لا إلغاء إرادة المشرع. أما القرارات والأنظمة والتعليمات الإدارية، فيتعين أن تلتزم بهذه المبادئ، ولا تستطيع الإدارة أن تتحلل منها إلا استنادًا إلى نص تشريعي واضح، مع بقاء النص نفسه خاضعًا للرقابة الدستورية إذا مس الحقوق والحريات التي كفلها الدستور^(٤٢).

المطلب الثاني: صور الرقابة القضائية على التفسير الموسع ونتائجها

تتجسد الرقابة على التفسير الموسع من خلال فحص مشروعية القرار الإداري الذي تبني ذلك التفسير ورتب عليه أثرًا قانونيًا. وقد تنتهي المحكمة إلى إقرار سلامة القرار أو الحكم بإلغائه أو تعديله بحسب طبيعة المخالفة. كما قد يترتب على القرار غير المشروع تعويض المتضرر وإلزام الإدارة بإزالة آثاره القانونية والمادية. لذلك يتناول هذا المطلب في الفرع الأول الرقابة على مشروعية القرار القائم على تفسير موسّع، ثم ننق في الفرع الثاني للحديث عن الآثار القانونية المترتبة على هذه الرقابة.

الفرع الأول: الرقابة على مشروعية القرار الإداري القائم على تفسير موسّع

لا يمارس القضاء الإداري رقابته على التفسير الذي تتبناه الإدارة بوصفه رأيًا قانونيًا مجردًا، وإنما يراقبه متى تجسد في قرار إداري أحدث أثرًا في مركز قانوني. فالقرار هو المحل المباشر لدعوى الإلغاء، في حين يشكل التفسير القانوني الأساس الذي اعتمدته الإدارة في تحديد اختصاصها أو تقدير شروط تدخلها أو ترتيب الأثر القانوني لقرارها. ومن ثم، فإن الرقابة على التفسير الموسّع تندمج في الرقابة على



مشروعية القرار الإداري، بحيث يؤدي ثبوت الخطأ في التفسير إلى عيب القرار إذا كان لذلك الخطأ أثر حاسم في مضمونه^(٤٣). وقد قرر المشرع العراقي اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية الصادرة عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، متى لم يعين القانون مرجعاً آخر للطعن فيها. ويفيد ذلك أن الرقابة تشمل القرارات الفردية التي تخاطب شخصاً أو أشخاصاً محددين، كما تشمل القرارات التنظيمية المتضمنة قواعد عامة، وهو ما يكتسب أهمية خاصة؛ لأن التفسير الموسع الوارد في قرار تنظيمي قد تتجاوز آثاره حالة فردية ليشمل فئة واسعة من المخاطبين^(٤٤).

ويبدأ القاضي رقابته بتحديد القاعدة القانونية الواجبة التطبيق ومرتبها في النظام القانوني، ثم يستخلص معناها ونطاقها قبل مقارنة ذلك بالتفسير الذي أخذت به الإدارة. ولا يكون القاضي مقيداً بالتكييف الذي تمنحه الإدارة لتصرفها أو بالدلالة التي تنسبها إلى النص؛ لأن الفصل في التفسير القانوني يدخل في صميم وظيفته القضائية. فإذا تبين أن الإدارة أعطت النص معنى يختلف عن المعنى الذي تدل عليه عبارته وسياقه وغايته، عدّ القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون^(٤٥). وتتخذ مخالفة القانون في هذا المجال صوراً متعددة؛ فقد تكون مخالفة مباشرة عندما تتجاهل الإدارة حكم النص، وقد تتمثل في الخطأ في تطبيقه عندما تنزل حكمه على وقائع لا تتوافر فيها شروطه، وقد تظهر في الخطأ في تفسيره عندما تطبق الإدارة النص، ولكنها تمنحه نطاقاً أوسع من النطاق الذي أراده المشرع. وتختلف الصورة الأخيرة عن المخالفة المباشرة في أن الإدارة تتمسك بالنص ولا تنكسر، غير أنها تستخلص منه صلاحية أو أثراً لا يحتمله، وهو ما يجعل كشف العيب متوقفاً على عملية تفسير قضائي مقابلة^(٤٦).

وقد نصت المادة (٧/خامساً/٣) من قانون مجلس الدولة العراقي على عدّ الخطأ في تفسير القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية سبباً من أسباب الطعن. ويكشف هذا النص عن تبني المشرع رقابة موضوعية على التفسير، فلا يشترط ثبوت تعمد الإدارة توسيع مدلول النص، وإنما يكفي أن تكون النتيجة التي انتهت إليها غير متفقة مع معناه القانوني. فالخطأ في التفسير قد ينشأ بحسن نية بسبب غموض النص، ومع ذلك يظل القرار المترتب عليه غير مشروع؛ لأن العبرة في دعوى الإلغاء بسلامة القرار لا بالقصد الشخصي لمصدره^(٤٧). وقد يؤدي التفسير الموسع إلى إصابة أكثر من ركن من أركان القرار. فإذا استخلصت الإدارة من النص اختصاصاً لم يمنحها إياه المشرع، تحقق عيب عدم الاختصاص. وإذا رتب أثرًا قانونيًا غير جائز، أصيب القرار بعيب المحل أو مخالفة القانون. وإذا كيفت الوقائع على نحو يدخلها قسراً ضمن الحالات التي يشملها النص، أمكن أن يتحقق عيب السبب أو الخطأ في تطبيق القانون. أما إذا استعملت التفسير لتحقيق غرض أجنبي عن الغاية التشريعية، فإن القرار يكون مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة^(٤٨).

ولا تنحصر الرقابة في القرارات الإيجابية، بل تمتد إلى رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان القانون يوجب عليها اتخاذه. فقد نصت المادة (٧/سادساً) من قانون مجلس الدولة على عدّ هذا الرفض أو الامتناع في حكم القرار الإداري. وأكدت محكمة التمييز الاتحادية في قرارها رقم (١٩٩/الهيئة الموسعة المدنية/٢٠١٢) أن امتناع دائرة التسجيل العقاري عن تزويد المدعين باستمارة صورة قيد يمثل رفضاً لاتخاذ قرار إداري يوجب القانون اتخاذه، ومن ثم يخضع للطعن أمام محكمة القضاء الإداري. وتبرز أهمية ذلك عندما تتوسع الإدارة في تفسير الاستثناءات أو الشروط لتبرير امتناعها عن منح حق أو تقديم خدمة أوجبها القانون^(٤٩). وتتقضي فاعلية الرقابة ألا يكتفي القاضي بمقارنة ظاهر القرار بظاهر النص، بل ينبغي له فحص الأسباب الواقعية والقانونية التي بنت عليها الإدارة تفسيرها. ومع أن القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة، وأن عبء إثبات عدم المشروعية يقع أصلاً على الطاعن، فإن طبيعة الدعوى الإدارية تقتضي دوراً إيجابياً للقاضي، ولا سيما أن الوثائق التي تكشف كيفية تفسير النص تكون غالباً في حيازة الإدارة. ولذلك يجوز استخلاص الخطأ من تسبب القرار واللوائح والتعليمات والمراسلات التي استند إليها^(٥٠).

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على الرقابة القضائية

تترتب على رقابة القضاء الإداري على القرار القائم على تفسير موسّع نتائج تختلف بحسب سلامة القرار وطبيعة العيب الذي أصابه. فقد تنتهي المحكمة إلى رد الطعن إذا كان القرار مستوفياً لشروط المشروعية، أو إلى إلغائه أو تعديله إذا ثبت أن الإدارة تجاوزت النطاق القانوني للنص، فضلاً عن إمكان الحكم بالتعويض عند توافر الضرر وطلبه من المدعي. وقد قررت المادة (٧/ثامناً/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي هذه السلطات صراحة، بما يمنح القاضي وسائل متعددة لمعالجة النتائج المترتبة على التفسير الإداري غير المشروع^(٥١). ويُعد الإلغاء الأثر الرئيس لثبوت عدم مشروعية القرار؛ إذ يؤدي إلى إزالة القرار من النظام القانوني بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن منذ تاريخ صدوره. ولا يقتصر أثر الإلغاء على إنهاء نفاذ القرار مستقبلاً، بل يمتد إلى الآثار القانونية التي ترتبت عليه في الماضي. فإذا بُني قرار بحرمان موظف من حق وظيفي أو رفض منح فرد ترخيصاً على تفسير موسّع غير مشروع، وجب إعادة المركز القانوني إلى الحالة التي كان عليها قبل صدور القرار، ما لم توجد استحالة مادية أو قانونية تحول دون ذلك^(٥٢).

وقد يكون الإلغاء كلياً إذا كان التفسير الخاطئ يمثل الأساس الذي يقوم عليه القرار بأكمله، بحيث لا يمكن فصل أجزائه بعضها عن بعض. أما إذا كان العيب مقصوراً على جزء يمكن فصله عن بقية القرار من دون تغيير طبيعته، أمكن الاقتصار على الإلغاء الجزئي. وتظهر أهمية ذلك في القرارات التنظيمية التي قد تتضمن أحكاماً متعددة، يكون بعضها قائماً على تفسير موسّع بينما تبقى الأحكام الأخرى مستندة إلى أساس قانوني صحيح. ويحقق الإلغاء الجزئي التوازن بين حماية المشروعية والمحافظة على الأجزاء السليمة من القرار^(٥٣).

أما تعديل القرار، فهو صلاحية متميزة منحها المشرع العراقي لمحكمة القضاء الإداري، تسمح لها بتصحيح الجزء المعيب بدل إعدام القرار بأكمله. ويمكن أن تظهر هذه الصلاحية عندما يكون الأثر المترتب على التفسير الموسع قابلاً للتحديد والفصل، أو حين تكون النتيجة القانونية الصحيحة واضحة ولا تترك للإدارة خيارات تقديرية متعددة. غير أن استعمال سلطة التعديل يجب أن يبقى في الحدود التي لا تجعل القاضي بديلاً عن الإدارة؛ فإذا كانت الإدارة تملك بعد استبعاد التفسير غير المشروع عدة بدائل قانونية، تعين أن يقتصر الحكم على إزالة القرار المعيب وترك اختيار البديل المشروع للجهة المختصة^(٥٤). ويترتب على إلغاء القرار التنظيمي القائم على تفسير موسّع توقف الإدارة عن تطبيق القاعدة التي تضمنها في مواجهة المخاطبين بها؛ لأن الإلغاء يصيب القرار ذاته، لا مجرد علاقته بالطاعن. أما إذا تعلق الحكم بقرار فردي، فإن الإدارة تلتزم بإعادة ترتيب المركز القانوني لصاحب الشأن وإزالة النتائج التي سببها القرار الملغى. ومع ذلك، لا يؤدي إلغاء قرار فردي بالضرورة إلى سقوط جميع القرارات المستقلة التي صدرت في الموضوع نفسه، بل يتوقف الأمر على مدى اتصالها بالقرار الملغى وما إذا كانت تستند إليه مباشرة^(٥٥). وتختلف حجية الحكم باختلاف مضمونه؛ فالحكم الصادر برفض طلب الإلغاء يتمتع، من حيث الأصل، بحجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى وموضوعها وسببها، ولا يمنح التفسير الإداري حصانة عامة تحول دون مراجعته في نزاع آخر قائم على أسباب مختلفة. أما الحكم الصادر بالإلغاء، فيتمتع بحجية تتصل بالطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء، فلا يجوز للإدارة الاستمرار في تطبيق القرار الملغى أو إعادة إنتاج مضمونه بالاستناد إلى التفسير نفسه الذي قضى الحكم بعدم مشروعيته.

ويترتب على الحكم كذلك إلزام الإدارة بتنفيذه تنفيذاً كاملاً، وذلك بإزالة الآثار القانونية والمادية للقرار. فقد يكفي الحكم بذاته لإنهاء نفاذ قرار تنظيمي، بينما يحتاج تنفيذ الحكم في حالات أخرى إلى تدخل إيجابي من الإدارة، كإعادة الموظف إلى مركزه الوظيفي أو إصدار قرار كان قد امتنع عن إصداره. وإذا كان الحكم متعلقاً بقرار سلبي قائم على تفسير موسّع، وجب على الإدارة إعادة النظر في طلب صاحب الشأن وفق التفسير القانوني الذي حدده الحكم، مع مراعاة ما إذا كان اختصاصها مقيداً أو تقديرياً^(٥٦). وإذا استحال التنفيذ العيني، كما لو استنفد القرار آثاره المادية على نحو لا يمكن تداركه، برز التعويض بوصفه وسيلة لجبر الضرر. ولا يحكم به لمجرد ثبوت الخطأ في التفسير، بل يلزم أن يكون القرار غير مشروع وأن يترتب عليه ضرر محقق، وأن توجد علاقة سببية بينهما، فضلاً عن ضرورة طلب التعويض. وقد أجاز قانون مجلس الدولة الجمع بين إلغاء القرار أو تعديله والحكم بالتعويض عند توافر مقتضاه، وبذلك تتكامل الحماية الموضوعية للمشروعية مع الحماية الشخصية للمضرور^(٥٧).

وتكون قرارات محكمة القضاء الإداري قابلة للطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتبارها مبلغة، ويصبح قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً. وتسمح الرقابة التمييزية بتوحيد الاتجاه القضائي في تفسير النصوص، وتصحيح ما قد يقع فيه قاضي الدرجة الأولى من توسع أو تضيق غير سليم في

تحديد مدلول القاعدة القانونية^(٥٨). أما امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم، أو تنفيذه بصورة ناقصة، أو إعادة إصدار القرار ذاته بقصد التحايل على حجيته، فيشكل إخلالاً جديداً بمبدأ المشروعية. ويجوز أن يكون هذا الامتناع محل طعن مستقل، كما قد يترتب مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناشئة عنه. فضلاً عن ذلك، جرّمت المادة (٢/٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي امتناع الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن تنفيذ حكم أو أمر صادر عن محكمة أو سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ، متى كان التنفيذ داخلياً في اختصاصه^(٥٩).

الخاتمة

تناول البحث دور القضاء الإداري في ضبط التفسير الموسع للنصوص القانونية في العراق، انطلاقاً من أن التفسير يمثل مرحلة ضرورية لتطبيق النص الإداري على الوقائع المتجددة. وقد تبين أن التفسير الموسع لا يكون غير مشروع بذاته، وإنما تتحدد مشروعيته بمدى بقائه ضمن الدلالة التي تحملها عبارة النص وإرادة المشرع وغايته. فإذا تجاوز هذه الحدود وأدى إلى إنشاء اختصاص إداري أو فرض التزام أو تقييد حق من دون سند قانوني، تحول من وسيلة للكشف عن حكم القانون إلى وسيلة لإنشاء حكم جديد. ويؤدي القضاء الإداري دوراً أساسياً في ضبط هذا التفسير من خلال إخضاع القرار الإداري لمبدأ المشروعية، والتحقق من سلامة الأساس القانوني الذي اعتمدته الإدارة. وقد أتاح النظام القانوني العراقي أساساً دستورياً وتشريعياً لهذه الرقابة، ولا سيما من خلال حظر تحصين القرارات الإدارية من الطعن، والنص على عدّ الخطأ في تفسير القوانين والأنظمة والتعليمات سبباً للطعن. ولا تنف نتائج الرقابة عند إلغاء القرار، بل قد تمتد إلى تعديله والحكم بالتعويض وإلزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت عليه.

أولاً: النتائج

١. التفسير الموسع وسيلة قانونية لاستيعاب الحالات التي تدخل في غاية النص، لكنه يفقد مشروعيته متى استُخدم لإنشاء اختصاص إداري أو جزء أو التزام لم يقره المشرع.
٢. يستند القضاء الإداري العراقي في رقابته على التفسير الموسع إلى مبادئ دستورية، أبرزها سيادة القانون والفصل بين السلطات وحماية الحقوق والحريات وحظر تحصين الأعمال والقرارات الإدارية من الطعن.
٣. وفر قانون مجلس الدولة العراقي أساساً مباشراً للرقابة القضائية بجعل الخطأ في تفسير القوانين والأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية سبباً من أسباب الطعن في القرار الإداري.
٤. يعتمد القضاء في ضبط التفسير الموسع على معايير مترابطة، تتمثل في عبارة النص وإرادة المشرع وغايته، فضلاً عن حماية الحقوق والمبادئ العامة للقانون، ولا سيما المساواة والتناسب والأمن القانوني.
٥. تترتب على ثبوت عدم مشروعية التفسير آثار متعددة، تشمل إلغاء القرار الإداري أو تعديله والحكم بالتعويض عند توافر شروطه، غير أن فاعلية هذه الآثار تظل مرتبطة بتنفيذ الأحكام واستقرار الاجتهاد القضائي.



ثانيًا: المقترحات

١. تعديل المادة (٧/خامسًا) من قانون مجلس الدولة بما يزيل التداخل بين مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه والخطأ في تفسيره، مع ضبط مفهوم كل سبب وآثاره القانونية.
٢. النص صراحة على عدم جواز الاستناد إلى التفسير الموسّع لإنشاء اختصاص إداري جديد، أو فرض جزاء أو التزام، أو تقييد حق أو حرية، من دون سند تشريعي واضح.
٣. إلزام الجهات الإدارية بتسبيب القرارات القائمة على تفسير نص غامض أو محتمل لأكثر من معنى، مع بيان السند القانوني والغاية التشريعية التي اعتمدها.
٤. تعزيز ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية من خلال تمكين القاضي من توجيه الأوامر اللازمة إلى الإدارة وفرض غرامة تهديدية عند الامتناع غير المشروع أو التأخير غير المبرر في التنفيذ.
٥. إنشاء قاعدة بيانات رسمية محدثة لأحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، تتضمن المبادئ المستخلصة منها، بما يساهم في توحيد التفسير وتحقيق الأمن القانوني.

الهوامش:

- (١) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده، مصر، ١٩٦٥، ص ٢٤٣.
- (٢) جلال ثروت، وسليمان عبد المنعم، أصول المحاكمات الجزائية: الدعوى الجنائية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ٣٨.
- (٣) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، المصدر السابق، ص ٢٥١.
- (٤) المصدر نفسه، ص ٢٦٦.
- (٥) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، المصدر السابق، ص ٢٦٩.
- (٦) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، مجلة النهريين للعلوم القانونية، جامعة النهريين، المجلد (١٨)، العدد (٢)، ٢٠١٦، ص ٤.
- (٧) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ٤.
- (٨) المصدر نفسه، ص ١١.
- (٩) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ٨.
- (١٠) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ١٢.
- (١١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادتان (٤٦) و(٤٧)، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.
- (١٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٤٦).

- (١٣) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٢٧١٤)، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠؛ والمادة (٧/خامساً/٣) المستبدلة بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المنشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣)، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (١٤) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٩.
- (١٥) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ٨.
- (١٦) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، المواد (٥)، (٤٧)، (١٠٠)، (١٠١).
- (١٧) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المادة (٧/رابعاً وخامساً وثامناً)، ولا سيما تعديلها بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (١٨) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ١٧.
- (١٩) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المادة (٧/رابعاً وخامساً وثامناً)، ولا سيما تعديلها بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (٢٠) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ٧.
- (٢١) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، المصدر السابق، ص ٢٤٢.
- (٢٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، المواد (٤٦)، (٤٧)، (٨٧)، (٨٨)، (١٠٠)، (١٠١).
- (٢٣) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٤٤.
- (٢٤) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المادة (٧/خامساً/٣ وثامناً)، المعدلة بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (٢٥) عماد محمد شاطي هندي، وعمار طارق عبد العزيز، «تطور مبدأ توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة»، مجلة النهرين للعلوم القانونية، المجلد ١٧، العدد ٣، ٢٠١٥، ص ٦٧.
- (٢٦) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، المادة (٤٦).
- (٢٧) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ١٠.
- (٢٨) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، المصدر السابق، ص ٢٤٦.
- (٢٩) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ٢٠.
- (٣٠) عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، المصدر السابق، ص ٢٥٢.



- (٣١) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ١٢.
- (٣٢) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المادة (٧/خامساً/٣)، المعدلة بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (٣٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، المواد (٥)، (٤٦)، (٤٧).
- (٣٤) عبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، ورشا عبد الرزاق جاسم الشمري، «موقف مجلس الدولة من التفسير اللغوي للقاعدة القانونية»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد ١٥، العدد ١، ٢٠٢٣، ص ٥٤٥.
- (٣٥) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ١-٢٦، ولا سيما ص ١٢.
- (٣٦) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥، المواد (١٤)، (١٥)، (١٩/ثالثاً)، (٤٦)، (٤٧)، (١٠٠).
- (٣٧) إبراهيم جبار منصور، «دور القاضي الإداري العراقي في حماية حقوق الأفراد»، مجلة العصر للعلوم الإنسانية والاجتماع، العدد ١٥، ٢٠٢٤، ص ١٨٤.
- (٣٨) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ١٤.
- (٣٩) المصدر نفسه، ص ١٦.
- (٤٠) زانا رؤوف حمه كريم، وآسو حمه شين عبد الكريم، «الترباط القانوني بين السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ التناسب في القرار الإداري: دراسة تحليلية»، المجلة العلمية لجامعة جيهان-السليمانية، المجلد ٦، العدد ٢، كانون الأول ٢٠٢٢، ص ١١٢-١٢٩، ولا سيما ص ١١٦.
- (٤١) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المادة (٧/خامساً/٣)، المعدلة بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (٤٢) صعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ١٧.
- (٤٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٤٤) قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المسمى «قانون مجلس الدولة» بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المادة (٧/رابعاً وخامساً وسادساً)، ولا سيما تعديلها بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (٤٥) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٨٣.
- (٤٦) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٦٨.
- (٤٧) المادة (٧/رابعاً وخامساً وسادساً)، ولا سيما تعديلها بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (٤٨) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٨٦.

- (^{٤٩}) محكمة التمييز الاتحادية، الهيئة الموسعة المدنية، القرار رقم (٢٠١٢/١٩٩)، الصادر في ٢٤ حزيران ٢٠١٢، منشور في الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي.
- (^{٥٠}) [٥] وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٣٠٦-٣٠٩؛ وصعب ناجي عبود، وحسام علي محمود، «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية»، المصدر السابق، ص ٧.
- (^{٥١}) قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المسمى «قانون مجلس الدولة» بموجب القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المادة (٧/ثامناً/أ، ب، ج)، ولا سيما تعديلها بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.
- (^{٥٢}) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٣٠٩.
- (^{٥٣}) المصدر نفسه، ص ٣١٤.
- (^{٥٤}) قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (^{٥٥}) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٣١٥.
- (^{٥٦}) المصدر نفسه، ص ٣٢١.
- (^{٥٧}) قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (^{٥٨}) قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (^{٥٩}) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ١٧٧٨، ١٥ أيلول ١٩٦٩، المادة (٣٢٩)، وانظر: سالم روضان الموسوي، «جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية»، مقال منشور في الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي، ١٧ تشرين الثاني ٢٠١١.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- (١) ثروت، جلال، وعبد المنعم سليمان. أصول المحاكمات الجزائية: الدعوى الجنائية. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٦.
- (٢) الصدة، عبد المنعم فرج. أصول القانون. مصر: شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده، ١٩٦٥.
- (٣) العاني، وسام صبار. القضاء الإداري. الطبعة الأولى. بيروت: دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ٢٠١٥.

ثانياً: المجلات والدوريات العلمية

- (١) الجبوري، عبد الحسين عبد نور هادي، ورشا عبد الرزاق جاسم الشمري. «موقف مجلس الدولة من التفسير اللغوي للقاعدة القانونية». مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد ١٥، العدد ١، ٢٠٢٣.
- (٢) حمه كريم، زانا رؤوف، وآسو حمه شين عبد الكريم. «الترابط القانوني بين السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ التناسب في القرار الإداري: دراسة تحليلية». المجلة العلمية لجامعة جيهان-السليمانية، المجلد ٦، العدد ٢، كانون الأول ٢٠٢٢.



٣) عباس، محمد فاضل. «دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد». مجلة العصر للعلوم الإنسانية والاجتماع، العدد ١٥، ٢٠٢٤.

٤) عبود، صعب ناجي، وحسام علي محمود. «الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية». مجلة النهرين للعلوم القانونية، جامعة النهرين، المجلد ١٨، العدد ٢، ٢٠١٦.

٥) هندي، عماد محمد شاطي، وعمار طارق عبد العزيز. «تطور مبدأ توجيه الأوامر من القاضي الإداري للإدارة». مجلة النهرين للعلوم القانونية، المجلد ١٧، العدد ٣، ٢٠١٥.

ثالثاً: المعاهدات والدساتير

١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.

رابعاً: القوانين والأنظمة

١) قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٢٧١٤، ١١ حزيران ١٩٧٩، ص ٦٦٠، المعدل بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣، ٢٩ تموز ٢٠١٣.

٢) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، المنشور في الوقائع العراقية، العدد ١٧٧٨، ١٥ أيلول ١٩٦٩.

خامساً: القرارات القضائية

١) محكمة التمييز الاتحادية، الهيئة الموسعة المدنية، القرار رقم (٢٠١٢/١٩٩)، الصادر في ٢٤ حزيران ٢٠١٢، منشور في الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي.

سادساً: مواقع إلكترونية

١) الموسوي، سالم روضان. «جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية». مقال منشور في الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى العراقي، ١٧ تشرين الثاني ٢٠١١.