صور العمل الإداري لتفسير القانون وطبيعته

الباحث: سكفان جميل أحمد
كلية القانون– جامعة دهوك
Sagvan.j@gmail.com

أ.م. د. سردار عماد الدين محمد سعيد
أستاذ القانون العام المساعد
كلية القانون– جامعة دهوك
Sardar.saeed@uod.ac

الكلمات المفتاحية: العمل الإداري لتفسير القانون، الأصلي، التبعي، عمل قانوني، عمل غير قانوني.

كيفية اقتباس البحث
أحمد، سكفان جميل ، سردار عماد الدين محمد سعيد، صور العمل الإداري لتفسير القانون وطبيعته ،مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، آب ٢٠٢٦، المجلد:١٦ ،العدد:٨ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

Images of administrative act in interpreting the law and its nature

Researcher: Sagvan Jamil Ahmed
College of Law-
University of Duhok

Dr. Sardar Imadaddeen Mohammed Saeed
Assistant professor of public law
College of Law-University of Duhok

Keywords : Administrative action for law interpretation, Original, Subsidiary, Legal act, Non-legal act.

How To Cite This Article
Ahmed, Sagvan Jamil , Sardar Imadaddeen Mohammed SaeedImages of administrative act in interpreting the law and its nature,Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, August 2026,Volume:16, Issue 8.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Research Abstract
This research examines **administrative action in the interpretation of law** as a significant manifestation of administrative activity. This process plays a pivotal role in implementing legal provisions and achieving their practical objectives. In the course of exercising its competencies, the administration may encounter legal texts characterized by ambiguity or generality. This necessitates administrative intervention to interpret these texts and clarify their application, thereby ensuring the regular operation of public services and the realization of the public interest.
The study further explores the various **forms of administrative interpretative action**, distinguishing them from other internal organizational procedures. It highlights the fundamental differences between **original administrative action** and **subsidiary administrative**

action within the context of interpretation. This distinction is crucial for determining the legal nature of these actions and the extent of their susceptibility to judicial review. Furthermore, the research seeks to analyze the nature of the interpretative administrative act, determining whether it constitutes a legal act producing autonomous effects or merely an organizational measure with no independent legal impact. This research employs an analytical and comparative approach, analyzing relevant legal texts and clarifying their content and scope of application within the Iraqi legal system, in comparison with the French and Egyptian legal systems. The aim is to identify areas for emulation should any strengths be found in either system. The topic is addressed in two sections. The first section examines the forms of administrative action in interpreting the law, divided into two subsections: the first concerning primary administrative action and the second concerning secondary administrative action. The second section explores the nature of administrative action in interpreting the law, also divided into two subsections: the first examining whether administrative action in interpreting the law is a legal act, and the second examining whether it is an illegal act.

ملخص البحث

يتناول هذا البحث العمل الإداري لتفسير القانون باعتباره أحد المظاهر المهمة للنشاط الإداري الذي يضطلع بدور محوري في تطبيق النصوص القانونية، وتحقيق مقاصدها العملية، فالإدارة أثناء مباشرتها لاختصاصاتها، قد تواجه نصوصًا قانونية تتسم بالغموض أو العمومية، الأمر الذي يستدعي تدخلها لتفسيرها وتوضيح كيفية تطبيقها، بما يضمن انتظام سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.

ويتناول البحث بيان صور العمل الإداري لتفسير القانون، وتمييزه عن غيره من الإجراءات التنظيمية الداخلية، مع إبراز الفروق الجوهرية بين العمل الإداري الأصلي والعمل الإداري التبعي في مجال التفسير، لما لذلك من أثر في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأعمال ومدى خضوعها للرقابة القضائية، كما يسعى البحث إلى تحليل طبيعة العمل الإداري التفسيري، وبيان ما إذا كان يُعد عملًا قانونيًا منتجًا لآثاره أم مجرد إجراء تنظيمي لا يترتب عليه أثر قانوني مستقل. نعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة وبيان مضامينها وحدود تطبيقها في النظام القانوني العراقي مقارنة بالنظام القانوني الفرنسي والمصري، بغية الاقتداء بهما إن وجدنا محاسن في أي منهما. نتناول الموضوع في مبحثين، المبحث الاول نخصصه لصور العمل الإداري لتفسير القانون من خلال تقسيمه الى

مطلبين، المطلب الاول للعمل الاداري الاصلي، والمطلب الثاني للعمل الاداي التبعي، أما المبحث الثاني فنخصصه لطبيعة العمل الإداري لتفسير القانون، وبدوره تم تقسيمه الى مطلبين، المطلب الاول، العمل الإداري لتفسير القانون عمل قانوني، والمطلب الثاني، العمل الإداري لتفسير القانون عمل غير قانوني.

المقدمة

تقوم الادارة بتفسير النصوص القانونية بقرارات ادارية تنظيمية بالاستناد الى نص صريح في القانون يفوضها هذا الاختصاص وهي تأخذ صورا متعددة تصدر تحت معنونة نظام او تعليمات او تعميمات او نظام داخلي او ضوابط او مناشير الى ما هنالك من قواعد عامة مجردة ، وليس من ريب ان القرارت المذكورة اعمال قانونية لأنها تحدث اثارا في المراكز القانونية فقد تنشيء مركزا قانونيا جديدا او تعدل مركزا قانونيا قائما او تلغيه، الا انه قد يكون التفسير الاداري متجسدا بقرار اداري فردي كما لو قدم موظف طلبا للادارة للحصول على حق او امتياز أقره له القانون الا ان الادارة رفضت الطلب مسببة اياه بأن شروط منح الحق او الامتياز غير متوافرة فيه بناء على ما تقدم فأن التفسير الاداري غالبا ما يكون بقرارات ادارية سواء كانت تنظيمية او فردية، وقد يأخذ وصف العمل المادي استثناء[١].

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في الدور الجوهري والتكميلي الذي يؤديه العمل الإداري لتفسير القانون في ضمان حسن تطبيق النصوص القانونية وتحقيق انتظام سير المرافق العامة، بما يحقق التوازن بين متطلبات الواقع ومبدأ المشروعية، وتكمن أهميته في التمييز بين الأعمال الأصلية والتبعية لتفسير القانون، وبيان حدوده القانونية، وتمييزه عن غيره من صور النشاط الإداري، كما يسهم في الحد من الغموض الفقهي المحيط بطبيعته القانونية ما إذا كان عملاً قانونياً أم عملاً غير قانوني.

إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في أن العمل الإداري الإداري لتفسير القانون على الرغم ما له من أهمية في أداء الإدارة لوظيفتها على الوجه الأسنى، فإنه لمّا يزل يثير مشاكل عدة أهمها عدم وجود اصطلاح محدد للتعبير عنه ووجود اختلاف حول طبيعته القانونية مما عكس على الآثار المترتبة عليه من حيث إمكانية الطعن فيه أمام القضاء من عدمه.

فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية مفادها أن العمل الإداري لتفسير القانون يُعد في أصله عملاً قانونيًا ذا طبيعة خاصة، تمارسه الإدارة في حدود اختصاصها بقصد توضيح وتفسير القواعد القانونية وضمان حسن تطبيقها، دون أن يرقى إلى مرتبة التشريع، أو يؤدي إلى تعديل مضمون النص القانوني، كما تفترض الدراسة أن التمييز بين العمل الإداري الأصلي والعمل الإداري التبعي في مجال التفسير يُعد معيارًا جوهريًا لتحديد الآثار القانونية المترتبة على كلٍ منهما ومدى خضوعهما للرقابة القضائية، وتقوم هذه الفرضية كذلك على أن مشروعية العمل الإداري التفسيري تتوقف على التزامه بحدود الاختصاص وعدم انحرافه عن مقاصد المشرّع.

هدف البحث

يهدف البحث إلى بيان صور العمل الإداري لتفسير القانون وتحديد طبيعته القانونية وما يترتب على ذلك من آثار وتوضيح الحدود التي ينبغي على الإدارة عدم تجاوزها عندما تكون بصدد عملية تفسير القانون، حفاظًا على مبدأ المشروعية واستقرار المراكز القانونية.

منهجية البحث

نعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة وبيان مضامينها وحدود تطبيقها في النظام القانوني العراقي مقارنة بالنظام القانوني الفرنسي والمصري، بغية الاقتداء بهما إن وجدنا محاسن في أي منهما.

هيكلية البحث

نتناول الموضوع في مبحثين، المبحث الاول نخصصه لصور العمل الإداري لتفسير القانون من خلال تقسيمه الى مطلبين، المطلب الاول للعمل الاداري الاصلي، والمطلب الثاني للعمل الاداي التبعي، أما المبحث الثاني فنخصصه لطبيعة العمل الإداري لتفسير القانون، وبدوره تم تقسيمه الى مطلبين، المطلب الاول، العمل الإداري لتفسير القانون عمل قانوني، والمطلب الثاني، العمل الإداري لتفسير القانون عمل غير قانوني.

المبحث الأول

صور العمل الإداري لتفسير القانون

إنَّ غموض الحدود الفاصلة بين العمل الإداري التفسيري وغيره من الأعمال قد يؤدي إلى خلط مفاهيمي ينعكس سلبا على التطبيق العملي وعلى استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة، والعمل الإداري لتفسير القانون يمكن أن يتخذ صورتين اثنتين هما: صورة العمل الإداري الأصلي لتفسير القانون، ويقصد به ذلك العمل الذي تكون وظيفته الأصلية تفسير القانون، والعمل

الإداري التبعي لتفسير القانون وهو ما يكون تفسير القانون وظيفة تبعية له إلى جانب وظيفته الأصلية وهي تنفيذ القانون[٢]. بتعبير آخر، أن العمل الإداري الأصلي يتولى أداء وظيفة التفسير بمعناه الضيق، بينما العمل الإداري التبعي يؤدي وظيفة التفسير بمعناه الواسع، وبناءً على ما تقدم نقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الاول العمل الإداري الأصلي لتفسير القانون، والمطلب الثاني نخصصه للعمل الإداري التبعي لتفسير القانون:

المطلب الأول

العمل الإداري الأصلي لتفسير القانون

يراد بالعمل الإداري الأصلي للقانون ذلك العمل الذي تصدره الإدارة بصورة مستقلة في صورة عمل إداري تنظيمي اي عن طريق التعليمات والتعاميم، بقصد بيان مدلول النص القانوني ورفع ما يكتنفه من غموض، ويتميز بطابعه العام والمجرد، وبكونه موجها إلى جميع المخاطبين بأحكامه، دون أن يرتبط بحالة فردية معينة. ويُشترط في هذا النوع من التفسير ألا يتجاوز حدود التوضيح إلى تعديل القاعدة القانونية أو إنشاء قواعد جديدة، وإلا عُد خروجًا على مبدأ المشروعية. كما ان التفسير الاصلي هو الاكثر شيوعا في نطاق القانون الاداري لان الادارة ملزمة باصدار التعليمات والتعاميم لضمان تفسير وتنفيذ القوانين على افضل وجه، يمارس العمل الإداري الأصلي لتفسير القانون بمسميات مختلفة حسب النظام القانوني في كل دولة، وذلك عن طريق قرارات تنظيمية كالتعليمات والتعميمات وإجراءات التنظيم الداخلي، وعلى النحو الآتي:

أولاً: التعليمات

عرفت التعليمات في الفقه العراقي بانها تشريع فرعي يقصد به تيسير تطبيق قانون نافذ او نظام صادر[٣]. وبالرجوع إلى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نجد أن التعليمات تصدر من مجلس الوزراء، كما يمكن صدورها من قبل إحدى الوزارات أو جهة اخرى خولها القانون أو النظام بنص، ولذلك يمكننا القول إن سلطة إصدار التعليمات قد اصبحت مشتركة بين مجلس الوزراء بنص الدستور والوزراء بنص القوانين على شرط أن يفوضه القانون ذلك[٤]. هذا وتتشابه التعليمات مع الأنظمة من حيث الغاية ألا وهو تسهيل تنفيذ القوانين، مع اختلاف جهة إصدار كل منهما، حيث بإمكان مجلس الوزراء إصدار الأنظمة والتعليمات، بخلاف الوزراء الذين يحق لهم إصدار التعليمات فقط بموجب القانون الذي يمنحهم هذا الحق. وعليه فإن التعليمات تكون اضعف قوة من النظام لأنها تصدر تنظيماً لتنفيذ القانون، وقد تصدر تسهيلا لتطبيق الأنظمة[٥]، وعلى ذلك تكون التعليمات أقل قوة من الأنظمة[٦]. وتعد التعليمات من مصادر المشروعية فان خالفت الإدارة أحكامها كان الإلغاء جزاء لتلك المخالفة وذلك اذا تضمنت هذه التعليمات تغييراً

في المراكز القانونية القائمة بالأحداث أو التعديل أو الإلغاء[٧]، ولذا نجد إن المحكمة الإدارية العليا في العراق قد أكدت على ذلك بالقول ... (وحيث ان تعليمات وزارة المالية تعد تعديلاً للقانون وهذا غير جائز وحيث ان مجلس الانضباط قد جانب الصواب وقضى بخلاف ذلك فيكون قراره غير صحيح ومخالف للقانون . تقرر نقضه واعادة الدعوى الى المجلس للسير فيها وفقاً لما تقدم ...)[٨]. وعلى هذا الأساس فإن التعليمات تكون وظيفتها تسهيل تنفيذ أحكام القانون سواء صدرت من مجلس الوزراء أم من الوزراء، وأنها بهذه المثابة تعدّ صورة للعمل الإداري التبعي لتفسير القانون، على خلاف ما هو عليه الحال في النظام القانوني الفرنسي والمصري على نحو ما سيجيء توضيحه.

ففي الفقه الفرنسي عرفت التعليمات بانها عمل من الاعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة، وتلعب دوراً هاماً في تنظيم العمل الإداري، وهي وثائق تصدر عن الرئيس الإداري (مثل الوزير أو المدير العام) إلى مرؤوسيه، تتضمن توجيهات وإرشادات لتفسير القوانين والانظمة أو لتنظيم سير العمل داخل الإدارة [٩]، فهي نصوص مكتوبة تصدر إما عن مجلس الوزراء أو عن وزير أو عن رئيس موسسة او مدير عام، وتتضمن أوامر صادرة من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، من أجل تفسير وتطبيق القوانين والانظمة أو لإحداث تغيير في التنظيم الداخلي للإدارة[١٠].

وقد قسم بعض الفقه المصري التعليمات إلى قسمين، أما القسم الأول فيشمل التعليمات التي يصدرها الرئيس الإدارى للمرؤوسين الخاضعين له، من أجل ضمان أداء عمل معين على نحو أفضل. إلى جانبها نجد التعليمات التفسيرية التي لا تتولى خلق قواعد قانونية بذاتها، بل مجرد إعطاء التفسيرات والتأويلات والتفصيلات الملائمة والضرورية للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، من أجل تسهيل فهمها وتيسير تطبيقها من قبل المرؤوسين المخاطبين بها. وفي هذا الصدد، نشير بأن كل هذه الوثائق غير موجهة إلى الأفراد، ومن ثم فإنهم غير ملزمين بها، طالما أن نطاق تطبيقها لا يتعدى حدود المجال الإدارى الداخلي، ومن ثم لا يمكن الطعن فيها لتجاوز السلطة أمام القضاء الإداري[١١]. وأما القسم الآخر فيشمل التعليمات التنظيمية وهي تشكل أسمى الوثائق الإدارية وأقواها من الناحية القانونية، نظرا لخروجها من الإطار الإدارى الداخلى وامتداد آثارها – بشكل واسع – على المرتفقين، وهذه النصوص هي وحدها المعنية برقابة القاضي الإدارى، نظرا لتأثيرها في المراكز القانونية للأفراد، ولذلك يتعين تأطيرها وعقلنتها سواء بالتعديل أو الإلغاء القضائي[١٢]. وفق هذا التصوير تتميز التعليمات –عموماً– بعدة خصائص تميزها من غيرها من الأعمال الإدارية القانونية يمكن أن نحددها في النقاط الاتية:

١- من حيث الالزام (السمة الإجبارية حيال الموظفين): تُوجه التعليمات الإدارية إلى الموظفين داخل الجهة الإدارية نفسها، تُعد ملزمة للأفراد خارجها بشكل مباشر لانها تكمل أحكام القانون فهي تهدف إلى توحيد طريقة عمل الإدارة وضمان حسن سير المرافق العامة[١٣].

٢-من حيث الطبيعة التفسيرية: غالبًا ما يكون هدفها هو تفسير وتوضيح نصوص القوانين والانظمة الغامضة، أو بيان كيفية تطبيقها عمليًا على الحالات الواقعية ولهذا تعد التعليمات من اهم الادوات بيد الادارة لممارسة العمل الاداري -الاصلي أو التبعي- لتفسير القانون.

٣-من حيث المرونة والحركة: تتمتع الإدارة بمرونة أكبر في إصدار التعليمات الإدارية وتعديلها أو إلغائها، مقارنةً بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تتطلب إجراءات أكثر تعقيداً[١٤].

٤ -من حيث الرقابة القضائية: لم تكن التعليمات الإدارية – على فرض كونها عملاً إدارياً أصلياً لتفسير القانون- تخضع لرقابة القضاء الإداري، باعتبارها أعمالًا داخلية لا تؤثر على المراكز القانونية للأفراد. ومع ذلك، بدأ هذا القضاء يتجه مؤخرًا نحو توسيع نطاق رقابته عليها، خاصة إذا كانت تتضمن قواعد جديدة أو تُقيّد حقوق الأفراد[١٥]. إذ أنها لا تُعد مصدراً مستقلاً للقاعدة القانونية، وذلك لاقتصار وظيفتها على توضيح وتفسير النصوص وتيسير تنفيذها عملياً. فهي أداة تفسيرية اصلية تستهدف تحقيق الانسجام في العمل الإداري وضمان التطبيق الموحد للقانون. ومع ذلك، إذا تجاوزت التعليمات هذا الدور وأوجدت التزامات أو حقوقاً لم يتضمنها القانون، فإنها تكون قد خرجت عن حدودها المشروعة، وتحوّلت إلى أداة غير قانونية قابلة للإلغاء أمام القضاء الإداري. ومن ثم، فالتعليمات لا تخلق في الأصل قواعد جديدة، وإنما تصبح غير مشروعة كلما جاوزت وظيفة التفسير الاصلي إلى إنشاء أحكام مبتكرة لا سند لها في القانون[١٦].

نستنتج مما تقدم إن التعليمات تتضمن قواعد عامة مجردة تخاطب الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم، فهي كالقانون بالمعنى المادي، وأنها تصدر لتسهيل تنفيذ القانون أو لتفسيره، ولا تضيف اليه جديدا ولاتعدل في أحكامه بل تتناوله بالتفصيل حتى تسهل تنفيذه.

ثانيا:-التعميمات

يعتبر التعميم أحد صور التعبير عن إرادة الإدارة[١٧] تصدره الادارة العامة لتوضيح بعض الامور لموظفيها او لتفسير قانون معين بما ييسر سير المرفق العام بشكل منتظم ويسهل تنفيذ القوانين، وغالباً ما تصدر مثل هذه التعميمات من الوزير أو رئيس الدائرة او حتى من مدير عام وتخاطب بها الموظفين التابعين للسلطة الرئاسية لمصدّرها وتتضمن توجيهات الرئيس الاداري لمرؤوسية في كيفية تسيير العمل وتنظيم شؤون توزيع العمل عليهم او تحديد ساعات العمل ... الخ وعليهم

واجب طاعتها عملاً بواجب طاعة المرؤوس لاوامر رؤوسائه، وتنحصر دائرة هذه التعميمات داخل المرفق العام المعني وليس لها اثر تجاه الادارة [١٨].

والتعاميم هى إحدى أنواع الإجراءات الداخلية التي تقوم بها الإدارة وتوجهها إلى مرؤوسيها على مختلف درجاتهم ومكانتهم في السلَّم الإداري، ومن خلال هذه السلطة المعترف بها للإدارة تساهم الإدارة في صنع القانون الإداري[١٩]، فالتعاميم هي عبارة عن قرارات ادارية تنشيء قواعد عامة وملزمة للمخاطب بها (موظف وأفراد) وهي من حيث المصدر تصدر عن السلطة الادارية في حدود الاختصاص القانوني وهي من حيث الموضوع قرارات تنظيمية اي قواعد عامة ومجردة تخاطب الاشخاص بصفاتهم[٢٠]. وتعرف أيضاً بأنها توجيهات ادارية مكتوبة تصدر بشكل رسمي عن سلطة ادارية عليا الى مرؤوسيها بقصد تفسير او توضيح نصوص قانونية أو تنظيمية او ادارية وذلك بغية حسن تطبيق القانون ولتوحيد اجراءات التنفيذ، وتكون عادة موجهة إلى فئة محددة من الموظفين أو الإدارات ولا تنشر بالضرورة في الجريدة الرسمية الا اذا تعلق الامر بحقوق والتزامات عامة[٢١]، والهدف الرئيسي من إصدار التعميمات هو تفسير التشريعات السارية في المرفق وتحديد السياسة التي يجب اتباعها من قبل الإدارة[٢٢].

من خلال هذه التعاريف، يتبين لنا ان التعاميم الادارية تمتلك العديد من الصفات والخصائص أهمها: العمومية والتجريد، فهي تطبق على كل المشمولين بها وكل من تتوفر فيه الشروط التي يتطلبها تنفيذ التعميم. فلا تستنفد غرضها على حالة واحدة، بل تبقى سارية على ما يستجد من حالات أخرى، وأنها لا يجوز أن تخالف نصاً قانونياً او ان تعدله او تلغيه، وأنها تخضع لمبدأ تدرج القواعد القانونية وقاعدة توازي الاشكال. وأنها اهم اداة بيد الادارة لممارسة العمل الاداري الاصلي لتفسير القانون والانظمة، وان حق الادارة في إصدارها حق مقيد باستهداف الصالح العام، وأنه لا بد من توافر اركان القرار الاداري في التعاميم " الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية ، وأخيراً أنها تخضع للرقابة القضائية[٢٣].

وبشأن القيمة القانونية للتعمايم في النظام القانوني العراقي والدول المقارنة، ففي النظام القانوني العراقي، فالتعميم يحمل تعليمات او إيضاحات وتفسيرات تهدف الى تنظيم العمل في وحدة أو اكثر، ويُعَدّ وسيلة مهمة لضمان وحدة الفهم والتطبيق بين الموظفين أو الإدارات المختلفة، مما يحد من التباين في القرارات الادارية وملزمة للجهات الادارية اضافة إلى الطبيعة التفسيرية الاصلية التي تهدف الى إزالة الغموض أو الإبهام او التناقض وسد الثغرات الإجرائية في القانون والأنظمة والتعليمات، ويحدد التعميم خطوات تطبيقها دون الخروج عن الإطار القانوني، وفي كل الأحوال ان الادارة مقيدة بمبدأ المشروعية والتدرج الهرمي القانوني وتخضع للرقابة القضائية[٢٤].

ومن الخليق بالقول، أنَّ التعاميم قرارات إدارية تنظيمية إذا تضمنت قواعد عامة مجردة وأثرت في المراكز القانونية وأساسها القانوني هو اختصاص الإدارة في تسهيل تنفيذ أحكام القوانين ذوات العلاقة بها شرط أن لا تتجاوز الحدود التي رسمتها الأنظمة والتعليمات[٢٥].

ومن التطبيقات على ذلك، الإعمام الصادرة من وزارة المالية العراقي/ الدائرة القانونية المرقم (٣٥٤١٤) بتاريخ ٢٠٢٥/٨/١٧ وموجه إلى عدد من الجهات الرسمية، تتعلق بتنفيذ قرار مجلس الخدمة العامة الاتحادي المرقم (٤٧٦٢/١٠١/٤٠) في ٢٠٢٥/٧/٢٣ ويتضمن الإعمام أن مجلس الخدمة العامة الاتحادي وافق على تعديل العنوان الوظيفي ليشمل خريجي الاعدادية الأسلامية في الوقفين (السني والشيعي) لعنوان (كاتب) كوصف وظيفي، أي أن القرار يهدف إلى إضافة تخصصات خريجي الاعدادية الإسلامية إلى العناوين الوظيفية السابقة، ويمثل الإعمام المذكور أعلاه تطبيقًا عمليًا لمبدأ التفسير الإداري الاصلي للقواعد القانونية، وذلك من خلال قيام الوزارة بتفسير وتطبيق قرار مجلس الخدمة العامة الاتحادي المتعلق بتعديل العنوان الوظيفي لخريجي الاعدادية الإسلامية، ويهدف هذا الإعمام إلى تحقيق المساواة في المعاملة الوظيفية بين خريجي الاعدادية بمساراته المختلفة، وإزالة الفوارق الإدارية في التوصيف الوظيفي[٢٦]. وكذلك الاعمام الصادر عن وزارة المالية العراقية رقم (٧٤٩٤) في ٢٠٢١/٣/٩ الذي تضمن كتاب المرقم (٧٩٣/٤٢/٤٠/٢/٢ في ١٩/ ٣/ ٢٠٢٠ ق). الصادر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي وموجّه إلى عدد من الوزارات والهيئات العامة، يتعلق بتفسير أو تنظيم موضوع وظيفي محدد، مرتبط بحالات إكمال الموظف مدة الخدمة اللازمة للترفيع أو احتساب مدد الإجازات أو الانقطاع لأسباب صحية وما يترتب عليه من آثار قانونية على المركز القانونية العامة الوظيفي وبدون اثر رجعي[٢٧].

وفي النظام القانوني الفرنسي، يتخذ التعميم طابعاً تفسيرياً دقيقاً، يهدف إلى شرح النصوص القانونية أو اللائحية دون تجاوزها، وقد رسخ القضاء الإداري الفرنسي، ولا سيما مجلس الدولة، مبدأ أن التعميم ملزم للإدارة التي تصدره ولكنه لا يقيّد الأفراد أو المحاكم، ما لم يتضمن أحكاماً جديدة خارج النص الأصلي، ويُنظر إلى تفسير القانون من قبل الإدارة على أنه عمل داخلي بحت، بمعنى أن منح السلطة للإدارة في تفسير النص القانوني في المجال الإداري لا يعني أن يضع الإدارة أمام تعدد الاحتمالات التفسيرية، بل يتيح لها حرية اختيار التفسير الذي تراه مناسباً بما يحقق المصلحة العامة وتحقيق أهداف الضبط الإداري[٢٨]. وتطبيقاً لذلك، كان مجلس الدولة الفرنسي يمنع النظر في أي طعن مقدم ضد التعاميم الادارية وكان تبرير ذلك انها لا تحمل معنى او الزام بذاتها، وانما تعتمد بالدرجة الاساس على النصوص القانونية التي جاءت التعاميم

لأجل تفسيرها، ومن ثم فأن الطعن أن يوجه الى النصوص القانونية وليس الى التعاميم الادارية، الا ان مجلس الدولة الفرنسي عدل عن ذلك واصبح بالإمكان ان تكون التعاميم الادارية محلاً للطعن بعيب تجاوز السلطة اذا ما كانت تحتوي على قواعد تنظيمية مخالفة للنصوص القانونية[٢٩].

جدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي قد قسم التعاميم إلى تعاميم تفسيرية وتعاميم تنظيمية، فالتعاميم التفسيرية وكما يوحي من اسمها تأتي لتفسير نص غامض أو معنى مبهم في القانون، أما التنظيمية فأنها تأتي بتنظيم قواعد جديدة تتخذها الإدارة مستندةً إلى سلطتها الممنوحة لها بموجب القانون[٣٠]. واستمر مجلس الدولة فيما بعد على استخدامه لهذا النوع من التمييز في العديد من أحكامه، ومنها ما ورد في حكم، مؤكدًا أن التعميم المتنازع عليه، والمتضمن أمرًا ملزمًا من رئيس الوزراء إلى أعضاء الحكومة والمحافظين في الأقاليم وفي المقاطعات بتوجيه المرافق العاملة تحت سلطتهم إلى العمل قدر الإمكان على إزالة مصطلح "آنسة" من كتبها ومراسلاتها واستبدالها بمصطلح "مدام" هو تعميم ذو طابع إلزامي. كذلك عد المجلس طلب رئيس المجلس المحلي لمقاطعة (Val-d'Oise) من المرافق العامة في المقاطعة تحويل أي طلب للإيواء الطارئ وتقييم حالة النساء الحوامل والأمهات مع أطفالهن دون سن الثالثة إلى مرفق الاستقبال أو التوجيه المتكامل وذلك في إطار (المعلومات المقلقة)، أي تلك المنصوص عليها في الفقرة (٥) من المادة (٢٢١-١ .ا) من قانون العمل الاجتماعي والأسرة تعميمًا ذا طبيعة ملزمة[٣١].

كما عبر عنه مجلس الدولة في تقريره العام لعام ٢٠١٣، أنه حتى لو لم تخلق هذه التعاميم قواعد جديدة، فطبيعتها الإلزامية وحقيقة أنها تصدر عن سلطة تمارس اختصاصا هرميًا يجب أن تؤدي إلى احتفاظها بخاصية الانتماء إلى قانون ملزم وصارم، وهذا غير متوفر في حالة التعاميم الخالية من الطابع الإلزامي. علاوة على ذلك، فإن التعميم الذي ينشئ قاعدة جديدة هو بالضرورة تعميم ملزم، وبالتالي فهو قابل للطعن إلغاءً، الأمر الذي قد يدفع القضاء إلى وصفها بالتعميمات التنظيمية، كما ورد في الحكم الصادر بقضية (Notre-Dame du Kreisker) والتي ليس لها تأثير على القواعد التي سيتم تطبيقها[٣٢].

أما في النظام القانوني المصري، فإن التعميم يعد امتداداً للتعليمات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لتفسير النصوص التشريعية أو اللائحية، خصوصاً في المجالات التي تحتاج إلى تنظيم تفصيلي، وتتميز التعميمات في مصر بارتباطها الوثيق بالسياسات الحكومية، مما يجعلها أداة لتوحيد التطبيق وتفادي التضارب بين الإدارات المختلفة[٣٣]. ويتبنى كل من الفقه والقضاء المصريين ذات المبادئ التي أرساها مجلس الدولة الفرنسي بخصوص قبول الطعن في

التعميمات، ففي البداية كانت محكمة القضاء الإداري في مصر ترفض قبول الطعن في التعميمات التي من الممكن أن تصبح محلاً للنزاع أمام القضاء العادي، وفي ذلك تقول المحكمة (إن التعليمات الصادرة من وزارة الشئون الاجتماعية في صدد تفسير نصوص القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن عند العمل الفردى هى مجرد رأى في تفسير هذا القانون يصح أن يكون محل جدل ونزاع أمام القضاء العادي الذي خصه المشرع بتطبيق هذا القانون، ومن ثم فلا تقبل دعوى الإلغاء في هذا الصدد)[٣٤].

نستنتج مما سبق، أن التعميمات أقل قوةً قانونيةً من التعليمات، وتعد إحدى الوسائل لتفسير وتوضيح التعليمات إن أصابها الغموض أو الإبهام.

ثالثاً: إجراءات التنظيم الداخلي

حاول الفقه وضع تعريف محدد لإجراءات التنظيم الداخلي، فعرفها البعض بالاستناد إلى نطاق تطبيقها، فوصفها بأنها تلك التي تمس الحياة الداخلية للمرفق[٣٥]، كما عرفها البعض الآخر من زاوية المخاطبين بها وما يترتب عليها من آثار، بأنها إجراءات غير قابلة لإحداث أثر قانوني مباشر وحال إلا داخل الإدارة، فهي تصرفات لا تنتج بذاتها آثاراً قانونية مباشرة حيال الأفراد أي الأشخاص البعيدين عن المرفق[٣٦]. في حين تحاشى جانب آخر من الفقه وضع تعريف محدد لإجراءات التنظيم الداخلي، بسبب الصعوبات التي تكتنف مفهومها لكونها تدابير داخلية، مما يفقدها عامل التجانس الذي يؤسس عليه أي تعريف، ولأن التفرقة تصعب أحيانا بين إجراءات التنظيم الداخلي وبين القرارات التنظيمية كونهما يصدران عن جهة واحدة هي الإدارة، إضافة إلى أن كلاً منهما يتضمن قواعد تنظيمية[٣٧].

ومن قبيل إجراءات التنظيم الداخلي "المنشورات والأوامر المصلحية"[٣٨] و "التوجيهات الإدارية"[٣٩] ، وهذه يصدرها الرؤوساء في الموسسات والدوائر والإدارات المختلفة للمرؤوسين تتضمن تفسير القرانين والأنظمة والتعليمات وكيفية تنفيذها، كما وتتضمن توجيهات الرؤوساء وارشادتهم حول كيفية سير العمل الداخلي واسلوب توزيعه، والمحافظة على الأمن والنظام داخل المرفق وتنظيم شؤون العاملين ونقلهم، وتحديد ساعات العمل[٤٠]، وتتصف إجراءات التنظيم الداخلي، إضافة إلى كونها داخلية محضة، بأنها تقديرية للإدارة إلى أقصى حد ممكن[٤١]، وهي لا تدخل من ضمن القرارات الادارية التي يجوز الطعن بها امام محاكم القضاء الاداري لأنها لاتوثر في المراكز القانونية للافراد، حيث أنها تشكل أداة تنظيمية أساسية داخل الادارة العامة[٤٢].

إذاً الإجراءات الداخلية تشمل إجراءات التنظيم للمرافق العامة التي تتضمن حسن سيرها بانتظام واطراد، والإجراءات التي يتخذها الرؤوساء الإداريون في مواجهة موظفيهم المتعلقة بتقسيم العمل في المرفق وتبصير الموظفين بالطريق الأمثل لممارسة وظائفهم[٤٣]، والهدف من هذه الإجراءات هو الارتقاء بمستوى العمل الإداري على نحو أفضل داخل الجهة الإدارية دون أن يؤدي إلى إحداث تغيير في المراكز القانونية للأفراد، ولكن إن تجاوزت هذه الإجراءات الحدود المعقولة، عندئذ يمكن الطعن بها بالإلغاء[٤٤].

وهناك اختلاف فقهي بخصوص تحيد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي، فالفقه الفرنسي انقسم إلى ثلاث اتجاهات، الاتجاه الأول ينكر على هذه الإجراءات أنها قرارات إدارية، لأنها لا تملك صفة الأعمال القانونية، ولا تقيم أية علاقة قانونية نتيجة عدم مساسها بالجمهور، ولا تقبل الطعن[٤٥]، الاتجاه الثاني، يذهب إلى أن لهذه الإجراءات طبيعة القرارات الإدارية بالنسبة للموظفين لأنهم مخاطبون بها فتلزمهم ويحتج بها عليهم، في حين أنها تفقد هذه الطبيعة تجاه الأفراد، لأنها ليست موجهة إليهم، ولا تتضمن أي مساس أو تعديل في مراكزهم القانونية، أما الاتجاه الثالث، فيرى أن هذه الإجراءات قرارات إدارية، وهي نوعان، الأول يخاطب الأفراد وموجهة إليهم، والثاني، يخاطب العاملين في المرفق فقط، وكلا النوعين يعتبر قراراً إدارياً بالنظر لما يشتمل عليه من عنصر تنظيم السلوك في المجتمع، وما يترتب عليه من آثار قانونية[٤٦]، ولكن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر هذه الإجراءات أعمالاً مادية في الأصل، ولكن استثناءً تصبح قرارات وبخصوص موقف الفقه والقضاء في مصر والعراق فإنه تبنى نفس موقف مجلس الدولة الفرنسي[٤٧] أنها إذا تضمنت إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً في مركز قانوني، حينئذ تصبح قرارات إدارية بالمعنى الكامل[٤٨].

نستخلص مما سبق، أن إجراءات التنظيم الداخلي بالأصل هي أعمال مادية لأنها تخص تنظيم سير العمل في المرفق الإداري، وتنظيم الضبط الإداري، وليست ذات مساس بحقوق الأفراد، أي لا تترتب عليه آثار قانونية للموظفين والأفراد العاديين، واستثناءً هي قرارات تنظيمية لأنها تنال من المراكز القانونية للموظفين أو الأفراد العاديين.

المطلب الثاني

العمل الإداري التبعي لتفسير القانون

ينماز العمل التبعي لتفسير القانون بكونه عملاً غير مستقل لأنه يتبع عملاً آخر هو تنفيذ القانون، وبكونه محدود الأثر أحياناً وذلك لأنه لا يتمتع بصفة العمومية أو الإلزام العام نطاقه

يقتصر على الحالة الفردية محل القرار. عليه، نتناول في هذا الفرع صورة العمل الإداري التبعي لتفسير القانون، الذي يتجسد في الانظمة التنفيذية والقرارات الفردية، وعلى النحو التالي:

اولا: الانظمة (اللوائح) التنفيذية

تنقسم القرارات الادارية التنظيمية على أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم، وتنقسم القرارات الإدارية التنظيمية في الظروف العادية إلى أنظمة تنفيذية وأنظمة مستقلة والتي تتفرع إلى أنظمة ضبط إداري وأنظمة المرافق العامة، وفي الظروف الاستثنائية إلى أنظمة ضرورة وأنظمة تفويضية. وقد تعددت تعريفات الفقهاء للأنظمة حسب الزاوية التي ينظر لها كل فقيه، فعرفها البعض بانه "قرارات ادارية تنظيمية تصدرها السلطة التنفيذية وهي واجبة الاحترام إذ إنها تمثل قواعد عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم التدرج القانوني[٤٩]. بينما عرفها آخرون بأنها ما يصدر من الهيئات الادارية من قرارات تتضمن قواعد عامة موضوعية ومن شأنها أن تطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات كلما توفرت شروط معنية[٥٠].

وإذا كانت الإدارة تضطر إلى تفسير القانون بصفة تبعية عند إصدار الأنظمة بأنواعها المختلفة، فإن الأنظمة التنفيذية هي أكثر أنواع الأنظمة اقتضاءً للتفسير بعدّها تؤدي وظيفة تكاد تكون تفسيراً وهي تسهيل تنفيذ أحكام القانون[٥١]. وتعرف الأنظمة التنفيذية بأنها (الأنظمة التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية للمبادئ العامة الواردة في صلب القوانين، واللازمة لتيسير تنفيذ هذه القوانين)[٥٢]، فهي القرارات التي تصدرها الادارة تنفيذاً للقانون الذي أقرته السلطة التشريعية، إذ أن القانون عادة لا يتضمن احكاما تفصيلية تتناول كل تفريعات الموضوع الذي يتناوله وتفاصيل تنفيذه، انما يضع قواعد عامة فتأتي الادارة بما عليها من واجب التنفيذ لتفصلها وتسهل تطبيقها، وتستمد الادارة اختصاصها في اصدار القرارات التنفيذية من الدستور والقوانين[٥٣]، ويذهب بعض الفقهاء إلى أن الإدارة تستمد هذا الاختصاص حتى حال سكوت الدستور إعتباراً بأن تنفيذ القوانين من الوظائف الأساسية للسلطة التنفيذية التي لا تحتاج إلى نص دستوري يقرر لها إصدارها[٥٤]. وفق هذا التصوير، إن الغرض الأصلي من الانظمة التنفيذية إذن، هو وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ الأحكام التي يتضمنها القانون واستكمال هذه الأحكام التي تقتصر غالباً على تحديد المبادئ والغايات العامة والإجمالية للتشريع[٥٥]. وتعد هذه الانظمة عملاً تشريعياً صادراً من السلطة التنفيذية بموجب الصلاحية المخولة لها استناداً إلى نص الدستور والقانون الذي يمنحها هذه الصلاحية، ومن ناحية أخرى فإنها تعد عملاً تنفيذياً يهدف إلى تسهيل تنفيذ نصوص القانون استناداً إلى نص في القانون يفوضها[٥٦].

وتتصف الأنظمة التنفيذية بثلاثة خصال، اولها، تبعية العلاقة بالقانون، أي لا بد أن تأتي تبعاً لقانون تفصل أحكامه، ولا تتصور ممارستها دون وجود قانون، وإلاّ فقدت دستوريتها، وتقيدها بصياغة تفاصيل ذات الموضوع الذي نظمه القانون دون أن تتجاوزه، والامتناع عن ممارستها حال إلغاء القانون الذي نظمت تنفيذه، ثانيها، عمومية النطاق، أي أن ممارستها لا تتعلق بموضوع بعينه، ولا تتقيد بزمن أو ظروف محددة، فهي إذن عمومية موضوعية، ثالثها، محدودية السلطة، أي يحدها نوعان من الحدود، أحدهما عامة، تتمثل في التقييد بها مع غيرها من وظائف السلطة التنفيذية وفق مقتضيات الشرعية الدستورية والمشروعية الإدارية، والآخر خاصة، أي تنفرد بالخضوع لها بنص الدستور، دون ماعداها من وظائف السلطة التنفيذية التنظيمية أيضاً[٥٧].

وما ينطبق على الأنظمة من أوصاف وخصال، ينطبق على التعليمات وفق النظام القانوني العراقي، ذلك أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد ذكر الأنظمة والتعليمات معاً في المادة (٨٠/ثالثا) منه وقيد وظيفتهما بتنفيذ القانون لا غير بخلاف النظام القانوني الفرنسي والمصري، وعلى نحو ما رأينا في المطلب الأول من هذا المبحث.

ومن الجدير بالذكر أنه إذا لم يحدد القانون مدة معينة لإصدار الأنظمة والتعليمات، فإنَّ للإدارة اختصاصاً تقديرياً في اختيار الوقت المناسب لإصدارها شرط أن لا تتجاوز المدة المعقولة التي يحددها القضاء، وبخصوص جواب السؤال الثاني، أنَّه إذا حدد القانون مدة معينة لإصدار الأنظمة والتعليمات فهذه المدة تنظيمية توجيهية، أي أنَّ القانون يستحسن إصدارها خلالها، أمّا إذا صدرت خارج المدة القانونية فإنها لا تعد باطلة، علماً أن على الدوائر المعنية تنفيذ أحكام القانون دون انتظار صدور الأنظمة والتعليمات إلاّ إذا نص القانون صراحةً على عدم تنفيذها إلاّ بعد صدورها[٥٨]. نستنتج من كل ما تقدم أن العمل الإداري التفسيري التبعي يتم من خلال الأنظمة التنفيذية، فبالإضافة إلى أن الغرض الأصلي من هذه الأنظمة هو تسهيل تنفيذ القانون، فإنها تقوم بمهة التفسير التبعي لنصوص القانون محل التنفيذ من خلال التطبيق العملي لنصوص القانون على الواقع العملي.

ثانياً: القرارات الفردية

يقصد بالقرار الإداري الفردي بأنه (القرار الذي يصدر بحق فرد واحد، أو مجموعة أشخاص طبيعيين أو معنويين معينين بذواتهم أو بأسمائهم)[٥٩]. ومن أمثلتها إجازة بناء، وتعيين موظف، كما ويعد من القرارات الإدارية الفردية القرار الموجه لعدد غير محدد من الأشخاص، ولكنه قرار مؤقت ينتهي أثره بإنتهاء الحالة التي صدر من أجلها القرار، كالقرار الصادر بفض تجمع من

الأشخاص. كما يدخل ضمن مفهوم القرار الإداري المنفرد ما يعرف بالقرارات الجماعية والتي تتكون في الأصل من مجموعة من القرارات الفردية، فالقرارات الجماعية هي في الحقيقة قرارات إدارية تصدر بالإرادة المنفردة، وموجهة لأشخاص متعددين ومعينين بذواتهم، وتكون مراكزهم القانونية متضامنة ومتماثلة. ومن الأمثلة عليها قرار ترفيع مجموعة من الموظفين في سلك معين، فالقرار الفردي ينشيء مركزاً قانونياً فردياً أو خاصاً يتميز عن المركز القانوني المتولد عن القرار التنظيمي العام المنشيء للمراكز القانونية العامة، وان الادارة قد تقوم بتفسير نص قانوني عندما تصدر قرارا اداريا فرديا يمنح الموظف حقا او امتيازا –مستمداً من القانون مباشرةً– وهذا القرار يعد كاشفا لأن دوره يقتصر على نقل الحق من حالته الساكنة الى حالة متحركة فيدخل في ذمة الموظف اذا كان ماليا ويصبح مكتسبا لايجوز المساس به[٦٠].

- عليه، فالتفسير التبعي يحصل في القرارات الإدارية الفردية التي تصدر تطبيقا لأحكام القانون والأنظمة، فإذا كان هناك نص غامض في أي منهما أو يحمل أكثر من معنى واصدرت الإدارة قرارا إداريا فرديا يجلي الغموض فيه، كما لو منحت حقا لموظف بناء عليه، فإن هذا التفسير يعد تبعياً لأنه يتم بمناسبة صدور قرار إداري فردي تعلق بموظف أو مواطن معين بالذات، بناءً على ما تقدم فإن التفسير الإداري التبعي يتم بقرار إداري فردي يتعلق بموظف او مواطن معرف بالاسم لا بالوصف[٦١]. ولما كان الدستور العراقي قد أضفى وصف "التنفيذ" على كل من الأنظمة والتعليمات والقرارات فإن العمل التفسيري الصادر عن مجلس الوزراء قد يكون بقرار تفسيري فردي أو تنظيمي[٦٢].

وفق التفصيل المبين أعلاه، لا تقتصر وظيفة القرارات الإدارية الفردية والأنظمة التنفيذية وحتى التعليمات على أنها أداة تنفيذية وحسب، بل تتجاوز ذلك لتؤدي دوراً تفسيرياً للنصوص القانونية والانظمة خصوصاً عند غموضها أو تعدد دلالاتها. ففي النظام القانوني العراقي، غالباً ما يظهر هذا الدور عند إصدار قرارات إدارية متعلقة بالتعيين أو الترقية أو فرض الجزاءات أو منح الإعفاءات الضريبية، إذ تفسّر الإدارة النص القانوني وفق فهمها للحالة الفردية، مما يؤدي إلى إرساء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قائم. وبذلك، يظهر أن دور القرار الإداري الفردي في التفسير يوازن بين مرونة الإدارة في مواجهة الحالات المتجددة وحماية الحقوق والمراكز القانونية للأفراد، وهو ما يجعل التفسير الإداري عبر القرارات الفردية أداة عملية لكنها محاطة برقابة قضائية صارمة في أغلب النظم المقارنة، لضمان عدم انحرافها عن مقاصد المشرع.

المبحث الثاني

طبيعة العمل الاداري لتفسير القانون

لقد ثار جدل فقهي بشأن طبيعة العمل الاداري لتفسير القانون مؤداه هل يُعد هذا العمل عملًا قانونيًا ينشئ آثارًا ملزمة ومراكز قانونية، أم عملًا غير قانوني ومجرد تنظيمي داخلي لا يتعدى حدود الإدارة[٦٣]، ويميل جانب من الفقه الى استخدام تعبيري (الأعمال غير القانونية) و(الأعمال المادية) كمترادفين، فالأعمال المادية هي الأعمال غير القانونية والعكس صحيح[٦٤]، والباحث يؤيد تقسيم العمل الاداري إلى عمل قانوني وعمل غير قانوني، لانه أدق واشمل في نطاق دراستنا. وإذا كنا قد تعرضنا لموضوع طبيعة العمل الإداري لتفسير القانون جزئياً بمناسبة التطرق إلى موضوع صور العمل الإداري لتفسير القانون، فإننا، ومن منطلق كون الموضوع مثيراً للجدل سيما ما يخص منه العمل الإداري الأصلي لتفسير القانون ومن أجل لملمة شعث آراء الفقه واجتهادات القضاء حوله، عليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الاول للعمل الإداري التفسيري عمل قانوني، والمطلب الثاني للعمل الإداري التفسيري عمل غير قانوني، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

العمل الإداري التفسيري عمل قانوني

إن القول بأن العمل الإداري لتفسير القانون هو عمل قانوني نابع من فكرة أنه عمل يحدث آثاراً قانونية معينة، وبذلك فهو يعد قراراً إدارياً، ويقصد بالقرار الاداري[٦٥] بأنه إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمناً في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً في حدود المجال الإداري، ويُقصد منه إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية[٦٦]، وعرف أيضاً بأنه عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة[٦٧]، ويتميز هذا التعريف بالإيجاز وتضمنه ما يشترط في القرار الاداري من شروط أولها أنه تصرف قانوني نهائي [٦٨]، وأنه يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية [٦٩]، وأنه يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة [٧٠]، وأنه يحدث أثراً في المراكز القانونية[٧١].

وإذا طبقنا تعريف القار الإداري على العمل الإداري لتفسير القانون، نقول أنه هذا العمل يكون قراراً إدارياً تفسيرياً، ويعرف بأنه هو القرار الذي يصدر عن الإدارة بقصد توضيح أو تفسير نص قانوني غامض أو مبهم، لكنه لا يقتصر فقط على التفسير، بل يتجاوز ذلك ليضيف أو ينشئ قاعدة قانونية جديدة غير موجودة أصلاً في النص الأصلي، مما يخرجه من كونه تفسيرًا بحتًا

ويدخله في نطاق الإنشاء أو التشريع الفرعي، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الاتجاه اخذ بالتفسير الواسع للقانون[٧٢].

ويرى أغلب فقهاء القانون الإداري ان العمل الاداري لتفسير القانون هو ذات طبيعة قانونية اي هو عمل قانوني صادر عن جهة ادارية مختصة بالإرادة المنفردة لها وتسمى بالقرارات الادارية التفسيرية خاصة عندما يتخذ شكل قرارات تنظيمية أو تعليمات تفسيرية ملزمة للموظفين داخل الجهة الإدارية، فهو عمل قانوني[٧٣]. وتجدر الإشارة إلى أن العلاقة بين القرارات التفسيرية والقرارات الإدارية علاقة تكاملية، جوهرية قانونية، فالقرارات التفسيرية تُستخدم كأداة لتوضيح وتفعيل مضمون النصوص القانونية ما يدعم ممارسة الإدارة لاختصاصها في إصدار القرارات الإدارية، اضافة إلى ذلك ان بعض القرارات الإدارية التفسيرية تحمل في طياتها أوامر وتعليمات إلزامية للأفراد والموظفين، مما يجعلها ذات أثر تنظيمي، مثلاً يعدّ عملاً قانونياً عندما تصدر وزارة المالية تعليمات تفسيرية لنص قانون ضريبي يوضح كيفية احتساب ضريبة معينة، فإن هذه التعليمات تعتبر ذات طبيعة قانونية لأنها تؤثر على المكلفين وتلزم الموظفين[٧٤].

ويؤكد الاستاذ الدكتور (مازن ليلو راضي) أن القرار الإداري التفسيري لا ينشئ قاعدة جديدة، لكنه يهدف إلى توضيح معنى قاعدة قانونية قائمة أو بيان كيفية تطبيقها ورغم أنه لا يغيّر المراكز القانونية بذاته، فإنه يظل قراراً قانونياً وليس عملا ماديا[٧٥]. ويستند في ذلك إلى عدة مبررات نحددها في النقاط الاتية:-

١- من حيث الأثر القانوني: هذه التفسيرات تؤثر على المراكز القانونية للموظفين أو حتى للأفراد المتعاملين مع الإدارة، حيث تحدد كيفية تطبيق القانون وتفسير أحكامه وخاصة عند الاخذ بالتفسير الواسع، وفي هذه الحالة يتسم القرار التفسيري بخصائص القرار الاداري ويمكن الطعن عليه امام القضاء الإداري[٧٦].

٢-من حيث القوة الملزمة: في بعض الحالات، وخاصة عندما يصدر التفسير من جهة إدارية مخولة بذلك بموجب القانون، فإنه يكتسب قوة إلزامية تُشبه قوة القانون ذاته بالنسبة للمخاطبين به.

٣-من حيث الرقابة القضائية: تخضع هذه التفسيرات للرقابة القضائية الإدارية، فإذا كانت مخالفة للقانون أو متجاوزة لسلطة الإدارة، يمكن إلغاؤها من قبل القضاء الإداري، وهذا يدل على أنها تصرفات ذات طبيعة قانونية وليست مجرد أعمال مادية[٧٧].

٤-دور الإدارة كجهة تنفيذية: الإدارة هي الجهة المنوط بها تنفيذ القانون، وتفسيرها للقانون هو جزء لا يتجزأ من عملية التنفيذ هذه، مما يضفي عليه الطابع القانوني .

٥-فرضية تفسير القانون من قبل الإدارة العامة: تستند إلى النظرية الوصفية لتفسير القانون من قبل الإدارة العامة إلى فرضية مؤداها أن الإدارة لا تقتصر وظيفتها على تطبيق القانون فحسب، بل تشارك في صنعه وتحديد مضمونه، إذ تقوم الإدارة، إلى جانب السلطة التشريعية، بوضع القانون، وتحديد معالمه، ومضمونه والمساهمة في استكماله عبر تفسيره ونشره وتطبيقه، وعليه، فإن الاعتماد على المبادئ القضائية وحدها لضبط هذا التفسير الإداري لا يكفي، فحتى لو كانت حدود السلطة التفسيرية للإدارة العامة تتحدد من خلال اجتهادات القضاء الإداري، فإن الاقتصار على رقابة القاضي الإداري لما تقدمه الإدارة في وثائقها الداخلية من تفسيرات قانونية لا يغني عن إدراك حقيقتين أساسيتين: أن الإدارة تحدد بنفسها وبصفة مستقلة مجال تدخلها في تفسير القانون، وأن الواقع العملي يكشف عن دور حقيقي تؤديه الإدارة في تفسير القوانين وصياغة معناها قبل تنفيذها[٧٨].

المطلب الثاني

العمل الاداري لتفسير القانون عمل غير قانوني

اذا كان أغلب الفقه والقضاء الاداري يرى ان العمل الاداري لتفسير القانون يعد من الأعمال القانونية الا ان هناك اتجاهاً آخر يرى العكس من ذلك، ويعتبر أن طبيعة العمل الاداري لتفسير القانون طبيعة مادية اي من ضمن الاعمال غير القانونية التي تقوم بها الادارة العامة مستنداً في ذلك الى عدة حجج وادلة وخاصة ما يتعلق بها بمحل هذا العمل. ويعرف هذا الاتجاه العمل غير القانوني بانه هو التصرف الذي تقوم به الإدارة ولا يترتب عليه أثر قانوني مباشر، بل يُعد مجرد تنفيذ أو إجراء لا يُنشئ أو يُعدل أو يُلغي مراكز قانونية، اي العمل غير القانوني يكون محله مجرد واقعة مادية غير موثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها وان السلطة التنفيذية (الادارة العامة) تصدر العديد من الاعمال باعتبارها أنها تمثل الجهاز الحيوي في الدولة، الذي يتميز بالتطور والسرعة، فإن كانت غاية ما يصدر من الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، فهذه الأخيرة بدورها متنوعة بتنوع حاجات المجتمع[٧٩]. فالاستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا، مثلاً ، يقابل بين الأعمال القانونية والأعمال غير القانونية ويعرف هذه الأخيرة بقوله انها الأعمال التي يقوم بها أعضاء أو عمال إحدى السلطات الإدارية ولا تعتبر قرارات إدارية ولا عقودا أو إتفاقات إدارية وتشمل هذه الأعمال في نظره :الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة المختصون بحكم

وظـائفهم المهندسـين (اعـداد التصـميمات والرسـومات الفنيـة لمشـروعات الأشـغال العامـة) . والمدرسين (مباشرة التعليم)، والأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً للقرارات والأوامر الإدارية (القبض على الأفراد، الاستيلاء على الأملاك، هدم منزل آيل للسقوط)، والأعمال المشروعة التي يقوم بها رجال الإدارة وتحدث أثراً قانونياً ولكنها لا تعتبر مع ذلك أعمالاً قانونية كالوفاء المادي بالدين وهو غير العمل القانوني الذي قد يصدر قبل ذلك بتقرير الوفاء بالدين، والأعمال غير المشروعة التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال الإدارة. ومن أظهر أمثلتها حوادث السيارات وحوادث القطارات التي تقع نتيج خطأ عمال السلطة العامة[٨٠].

وكما سبق ان ذكرنا فان الأعمال غير القانونية هي تلك الأعمال التي تقع من الإدارة إما بصفة إرادية تنفيذا لقواعد القانون أو لقرارات وعقود الإدارة دون أن تقصد إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ او الاهمال، وعليه تقسم هذه الاعمال التي تخرج من صفة الاعمال القانونية على قسمين، الاول الاعمال غير القانونية الارادية التي هي موضوع دراستنا والثاني الاعمال غير الارادية[٨١]، التي تخرج من نطاق دراستنا.

فأعمال الإدارة غير القانونية الإرادية، هي تلك الأعمال التي لا ترتب آثاراً قانونية معينة بإنشاء مركز قانوني عام أو خاص أو بإحداث تعديل في المركز القانوني العام أو الخاص القائم من قبل، وإنما الأمر يتعلق بالأعمال التي تهدف إلى تنفيذ الأعمال القانونية سواء كانت متعلقة بقاعدة قانونية أو قرار أو عقد إداري، ومن أمثلة الأعمال غير القانونية التي تقوم بها الإدارة تنفيذا لقرار إداري الاستيلاء على ملك الأفراد تنفيذا للقرارات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة، أو تشييد أحد المباني تنفيذا للقرار الصادر بإنشاء هذا المبنى او الأعمال الفنية التي يقوم بها موظفو الإدارة العامة، كرسم الخطط العمرانية والتصميمات المعمارية، ومن أمثلة الأعمال المادية المتعلقة بتنفيذ عقود الإدارة الوفاء بالتزام معين بتقديم أداء من الأداءات المالية أو النقدية[٨٢].

ويقول الدكتور (محمد فؤاد عبدالباسط) ان وجود الأثر القانوني هو معيار القرارات الادارية ومنها القرار الاداري التفسيري فان غيبة هذا الاثر تصبح هي معيار الاعمال غير القانونية الارادية[٨٣].

ويُشكّل العمل الإداري التفسيري أحد المظاهر الأساسية لتفاعل الإدارة مع النصوص القانونية، إذ تلجأ الجهات الإدارية إلى تفسير بعض القواعد القانونية أو التنظيمية بهدف تيسير تنفيذها أو توجيه موظفيها إلى كيفية تطبيقها، ويرى انصار هذا الاتجاه أن التفسير الإداري لا يعدو كونه عملًا إراديًا غير قانوني لا يرتقي إلى مرتبة العمل القانوني، ويستند هذا الاتجاه إلى أن التفسير الصادر عن الإدارة لا يُنشي أثرًا قانونيًا ملزمًا بذاته، ولا يترتب عليه تغيير في المراكز القانونية

للأفراد، بل يُعتبر توجيهًا داخليًا أو رأيًا غير ملزم صادراً عن سلطة إدارية غير مختصة بالتفسير التشريعي أو القضائي، مما يُخرجه عن نطاق القرارات الإدارية الملزمة، ومن هذا المنطلق، يُمكن القول إن هذا التوجه يُميز بين سلطة الإدارة في التطبيق والتنفيذ، وبين اختصاص السلطات القضائية أو التشريعية في التفسير الملزم، الأمر الذي يجعل العمل الإداري التفسيري – في ضوء هذا الرأي – غير قانوني ذا طابع إداري داخلي لا يُعدو كونه أداة إدارية تنظيمية لا تترتب عليها آثار قانونية مباشرة[٨٤]، ويرى انصار هذا الاتجاه ان العمل الإداري لتفسير القانون هو عمل مادي إرادي في الاصل واستثناء هو عمل قانوني اي عندما يؤثر على المراكز القانونية ويستندون على عدة مبررات فقهية وعملية، تتعلق بطبيعة التفسير، وموقع الإدارة في النظام القانوني، وحدود سلطتها، ويمكن تلخيص هذه المبررات كما يلي:

أولًا:- غياب الأثر القانوني الملزم: يرى هذا الاتجاه أن التفسير الذي تصدره الإدارة لا يُنشي ولا يُعدّل ولا يُلغي قاعدة قانونية، وبالتالي لا يُرتب أثرًا قانونيًا ملزمًا على الأفراد أو السلطات الأخرى، لا يرقى إلى مستوى القرار الإداري الذي يُنشئ مراكزًا قانونيًا، يُعامل كإجراء داخلي أو وسيلة لفهم القانون، مثل أي بيان توضيحي، طالما لا يرتب التفسير أثرًا قانونيًا ملزمًا، فهو أقرب إلى الأعمال المادية منه إلى الأعمال القانونية[٨٥].

ثانيًا:- الوظيفة التفسيرية ليست من اختصاص الإدارة أصلاً: اي التفسير الأصيل للنصوص القانونية، بحسب هذا الاتجاه، هو من اختصاص السلطة القضائية أو السلطة التشريعية، والإدارة لا تملك أن تفسّر القانون بشكل نهائي أو ملزم، وإنما فقط تُبيّن فهمها الشخصي للنص، وبالتالي، ما يصدر عنها هو مجرد رأي أو توجيه داخلي لا يرقى إلى مستوى العمل القانوني[٨٦].

ثالثًا:- التفسير الإداري ليس له طابع إلزامي عام: اي التعليمات أو المناشير التفسيرية التي تصدرها الإدارة تُطبق فقط داخل الجهاز الإداري وبالتالي لا تكون قابلة للتنفيذ الجبري ضد الأفراد اضافة إلى ذلك يمكن للمحكمة تجاهل هذا التفسير إذا رأت أنه مخالف للقانون، اي بمعنى آخر ان التفسير الصادر عن الإدارة هو تصرف داخلي يُستخدم لتوجيه الموظفين، فهو أقرب إلى العمل غير القانوني التنظيمي منه إلى العمل القانوني[٨٧].

رابعًا:- قابليته للتغيير بسهولة: اي ان التفسير الإداري غير مستقر، ويمكن للإدارة تغييره أو تعديله أو سحبه في أي وقت دون قيود، بعكس القرارات الإدارية القانونية التي تخضع لمبادئ الاستقرار والشرعية، اضافة إلى ذلك ان الطبيعة المؤقتة والمرنة لهذا التفسير تعزز اعتباره عملًا ماديًا لا يتمتع بالصفات القانونية الملزمة[٨٨].

خامسًا:- القضاء غالبًا لا يعترف به كعمل قانوني: اي القضاء الإداري خاصة في فرنسا – مصر والعراق- يميِّز بين التفسير الملزم الذي يصدر عن السلطة التشريعية أو القضائية، وبين التفسير الصادر عن الإدارة وغالبًا ما يرفض الطعن في التفسير الإداري لأنه لا يُنتج أثرًا قانونيًا مباشرًا ويكون العمل الاداري لتفسير القانون كاشفاً، وهو التفسير بالمفهوم الضيق للقانون(٨٩).

أي أن القرار التفسيري في مثل هذه الحالة مكمل للتشريع ولا تترتب عليه اثار قانونية ولا يمكن الطعن فيه بالإلغاء اذ إن هذه المراكز تنشأ عن القانون ذاته مباشرة، ويصبح القرار التفسيري والقانون كلا لا يقبل التجزئة أو التفريق في الحكم القانوني، بل يأخذ طبيعة القانون ومميزاته، والقانون يضفى عليه حصاناته(٩٠). ومثال على ذلك نص المادة الرابعة والاربعين من قانون الاصلاح الزراعي العراقي رقم ١١٧ الصادر عام ١٩٧٠ فقد نصت على انه "للمجلس تفسير احكام هذا القانون وتعتبر قراراته في هذا الشأن تفسيراً تشريعياً ملزماً وتنشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية"، واستنادا إلى هذا التفويض اصدر المجلس الزراعي الاعلى القرار التفسيري رقم ٦ سنة ١٩٧٦ بشأن امتناع بعض المحاكم عن النظر والفصل في الدعاوى الجزائية الناشئة عن مخالفة المادتين ٤٦ و ٤٧ من قانون الاصلاح الزراعي، ومن ذلك ايضاً المادة الحادية عشرة من قانون توحيد اصناف اراضي الدولة العراقي رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ حيث نصت على انه " للمجلس الزراعي الاعلى تفسير احكام هذا القانون وتعتبر قراراته في هذا الشأن المنشورة في الجريدة الرسمية تفسيراً ملزماً".

ولكن هذا لا يعني استبعاد مثل هذا العمل التفسيري من رقابة القضاء في حال انطوى على طابع إلزامي، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بأنه يمكن إحالة المستندات ذات النطاق العام الصادرة عن السلطات العامة، سواء كانت مادية أم لا، مثل التعاميم والتعليمات أو التوصيات أو الملاحظات أو العروض أو تفسيرات القانون الإيجابي إلى قاضي السلطة عندما تكون مؤثرة على حقوق أو مراكز أشخاص آخرين غير الموظفين المكلفين، عند الاقتضاء، بتنفيذها(٩١). وكذلك قضى في حكم آخر له بأنه يمكن إحالة تعميم إلى القاضي الإداري، حتى إذا ادعى أنه يقتصر على تفسير التشريعات أو اللوائح، عندما يكون كل أو بعض الأحكام التي يحتويها ذات طابع إلزامي(٩٢).

مما تقدم يتضح بأن العمل الإداري لتفسير القانون يعد من الأعمال التي تمارسها الإدارة العامة بهدف توضيح كيفية تطبيق وتنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية على الحالات الواقعية الفردية، وقد ثار جدل فقهي حول طبيعته القانونية، إلا أن الاتجاه الراجح في الفقه والقضاء الإداري، خاصة في فرنسا ومصر والعراق، يعتبر أن هذا العمل في أصله عمل قانوني، لأنه ينطوي على

استخدام السلطة العامة لبيان المعنى القانوني الصحيح لنصوص ملزمة، مما يؤثر في المراكز القانونية للأفراد، ويشكل جزءاً من الوظيفة التنظيمية للإدارة ويخضع لرقابة القضاء الإداري، ومع ذلك، قد يتخذ التفسير الإداري في بعض الأحيان طابعاً غير قانوني، وذلك في الحالات التي يقتصر فيها على شرح داخلي أو توجيه إداري شفهياً لا يُقصد به خلق أثر قانوني ملزم تجاه الغير، كما هو الحال في المذكرات أو التوصيات أو التعليمات الإدارية الداخلية، ما لم ترتقِ إلى درجة القرار الإداري، لذلك فإن التفسير الذي يصدر عن جهة إدارية ويتمتع بصفات القرار الإداري (كالصفة الإنشائية، والصدور من سلطة مختصة، وقابلية الطعن) يُعد قراراً إدارياً تفسيرياً، خاصة إذا تضمّن تفسيراً ملزماً جديداً يُنشي أو يعدّل أو يلغي مركزاً قانونياً، أما إذا اقتصر التفسير على توضيح معنى قانوني قائم دون إحداث أثر قانوني جديد، فإنه لا يُعد قراراً إدارياً منشئاً بل عملاً غير قانوني، أي عملاً مادياً، وبالتالي، يمكن القول إن العمل الإداري التفسيري عمل قانوني في الأصل حينما يؤثر في المراكز القانونية، ويأخذ صفة القرار الإداري متى ما توفرت فيه شروطه، لكنه قد يكون عملاً غير قانوني على سبيل الاستثناء إذا خلا من الآثار القانونية ولم يُقصد به الإنشاء أو الإلزام.

الخاتمة

بعد أن انتهينا في كتابة هذا البحث توصلنا الى الاستنتاجات والتوصيات كالاتي:

أولاً/ الاستنتاجات:

١.يُعدّ العمل الإداري لتفسير القانون أداة أساسية تمارسها الإدارة لضمان حسن تطبيق النصوص القانونية وتحقيق الغاية التي وُضعت من أجلها، شريطة التزامه بحدود المشروعية وعدم الخروج عن الإطار الذي رسمه المشرّع.

٢.العمل الإداري الأصلي لتفسير القانون يتم من خلال التعليمات والتعميمات وأحياناً من خلال إجراءات التنظيم الداخلي، بينما العمل الإداري التبعي لتفسير القانون يتم من خلال الأنظمة التنفيذية– والتعليمات أيضاً بالمفهوم الدارج للتعليمات في القانون العراقي– والقرارات الفردية.

٣.يتبيّن أن التمييز بين العمل الإداري الأصلي والتبعي يُعدّ عنصرًا جوهريًا في تحديد الطبيعة القانونية للتفسير الإداري، لما يترتب عليه من آثار قانونية تتعلق بالحجية ومدى الخضوع للرقابة القضائية.

٤.يكتسب العمل الإداري التفسيري صفة العمل القانوني متى ترتب عليه أثر قانوني يمس المراكز القانونية للأفراد، في حين يظل مجرد إجراء تنظيمي داخلي إذا اقتصر على التوضيح دون إحداث أثر قانوني مستقل.

٥.إن غياب الضوابط الواضحة لممارسة سلطة التفسير من قبل الإدارة قد يؤدي إلى انحراف الإدارة عن حدود اختصاصها، بما يشكل مساسًا بمبدأ المشروعية ويؤثر سلبًا في استقرار المراكز القانونية.

٦.تمثل الرقابة القضائية ضمانة أساسية للحد من تعسف الإدارة في ممارسة التفسير، وتسهم في حماية الحقوق والحريات والمراكز القانونية وترسيخ مبدأ سيادة القانون.

٧.أن ضبط نطاق العمل الإداري لتفسير القانون يُعد ضرورة قانونية لتحقيق التوازن بين متطلبات حسن سير المرافق العامة وصون حقوق الأفراد، بما يعزز الأمن القانوني والاستقرار الإداري.

ثانياً/ التوصيات:

١.نوصي المشرع بوضع ضوابط واضحة لتنظيم ممارسة سلطة الإدارة في تفسير القانون، بما يمنع تجاوزها لحدود اختصاصها أو انحرافها عن مقاصد المشرّع.

٢.نوصي القضاء الإداري بتعزيز التمييز بين العمل الإداري الأصلي والعمل الإداري التبعي في مجال التفسير، من خلال توضيح الآثار القانونية المترتبة على كل منهما، بما يحد من الخلط في التطبيق العملي ويُسهم في استقرار المراكز القانونية.

٣.توحيد أساليب التفسير للقانون من قبل الإدارة وفق ضوابط موضوعية واضحة واستخدام مصطلح محدد للدلالة على العمل التفسيري للقانون بدلاً من تعددها وتنوعها، أمر تقتضيه الضرورة، وإليه نلفت انتباه الجهات الإدارية المختلفة.

الهوامش

(١) مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور (غازي فيصل مهدي) بتاريخ ٢٠٢٥/١١/١٩.

(٢) إن موضوع التفسير الأصلي والتفسير التبعي لا يقتصر على التفسير الإداري للقانون، بل يتصور وجوده في نطاق التفسير القضائي، فمثلاً، تمارس المحكمة الاتحادية العليا في العراق إضافة إلى اختصاصها الأصيل في تفسير نصوص الدستور، فإنها وبصفة تبعية تقوم بتفسير نصوص القانون بمناسبة ممارسة اختصاصها الأصلي بفض المنازعات المعروضة عليها عن طريق تطبيق القانون. ينظر د. سردار عماد الدين محمد سعيد، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، بحث منشور في مجلة يقين للدراسات القانونية، العد صفر، السنة ٢٠٢٢، ص١١٧-١١٨.

(٣) الاستاذ. عبدالباقي البكري، والاستاذ زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٩، ص٩٤.

(٤) سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الاداري من العمل التشريعي، دار قنديل للنشر، ط ١، عمان – الأردن، ٢٠١٠، ص١٦٧.

(٥) د. وسام صبار العاني، الأختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الطبعة الاولى، دار الميناء للطباعة، بغداد، ٢٠٠٣، ص١٨١. وكذلك ينظر الاستاذان: عبد الباقي البكري و زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المصدر السابق، ص٩٤؛ د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد، ط ٥، ٢٠٢٢، ص٣٠.

(٦) د. علي سعد عمران، القضاء الاداري، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٤، ص٣٥.

(٧) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١، ص30.

(٨) ينظر حكمها الصادر في الدعوى رقم ٤٣٥ في ١٠/١٠/٢٠١٣ "غير منشور" . مشار اليه د.علي سعد عمران، المصدر السابق، ص٣٦.

(٩) Frédéric ROLLAND, L'interprétation de la loi par l'administration active, Atelier de Numérisation et de Reproduction des Thèses, Université de Lille, 1997.P 259.

(١٠) د.عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط١، ٢٠٠٢، ص١٣٤.

(١١) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ص457.

(١٢) د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، المصدر السابق، ص458؛ د. رابحي احسن، الأعمال القانونية الادارية، دار الكتب الحديثة، القاهرة، ٢٠١٣، ص146.

(١٣) ينظر لمزيد من التفاصيل د. رابحي احسن ، المصدر السابق، ص١٢٣.

(١٤) د. علي سعد عمران، المصدر السابق، ص٣٤.

(١٥) د.علي حسن العامري، القرارات الكبرى لمجلس الدولة الفرنسي للفترة من عام ٢٠٠٢ ولغاية ٢٠١٦، دار المسلة للطباعة والنشر بغداد، ٢٠١٩، ص٧.

(١٦) د.محمد عدنان علي الزبر، ندوة علمية بعنوان (أثر التفسير الإداري على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة)على الموقع الإلكتروني https://youtu.be/eHDijFWGhL0 تاريخ الزيارة ١٥/١/٢٠٢٦ .

وكذلك ينظر Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P 341-242

ومن نافلة القول، أن التعليمات تشكل الأداة الإدارية التي تنطوي على فكرة ممارسة السلطة الرئاسية، والتي تستتبع الإلزامية فى العلاقة التي تربط الرئيس بمرؤوسيه، إذ يجد هؤلاء أنفسهم ملزمين – وذلك كلما نزلنا في سلم التدرج الإدارى– على الانصياع لأحكام التعليمات، لأنها تمنحهم الإحساس بالأمان وتجنبهم الحرج الذى من الممكن أن يقعوا فيه، إذا ما تصرفوا من تلقاء أنفسهم وكانت تصرفاتهم خاطئة.

Voir- Ferandi Yolande, la rédaction administrative en Pratique, les éditions de l'or-ganisation, Paris, 2001, P 63. نقلا عن: د. رابحي احسن، المصدر السابق، ص ١٣٣. ومن ثم يعتمد كثير من الموظفين الإداريين على التعليمات الإدارية أكثر من اعتمادهم بشكل المباشر على النصوص القانونية، وذلك لعدة أسباب، منها بساطة التعليمات، وأنها تصاغ بلغة إجرائية مباشرة بخلاف النصوص القانونية التي قد تكون عامة ومجردة، وكذلك الطابع التنفيذي للتعليمات التي تحدد للموظف ما يجب أن يفعله خطوة بخطوة، وتوحيد العمل الإداري بخصوص تنفيذ التعليمات بعكس القانون الذي قد يختلف تطبيقها من موظف إلى آخر لأنه قد يصعب عليه فهمه وتطبيقه بسبب قلة الخبرة القانونية لبعضهم، وبالتالي يميلون للاعتماد على التعليمات

التي تفسر لهم النصوص خوفاً من المساءلة. د.محمد عدنان علي الزبر، ندوة علمية بعنوان (أثرِ التفسير الإداري على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة)، متوفر على الموقع الإلكتروني https://youtu.be/eHDijFWGhL0 تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٦/١/٢٠.

(١٧) د. رافت فودة عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٤٠٠.

(١٨) وجدير بالذكر أنه يطلق على التعاميم بالفرنسية Circulaire et instruction de service at directives، أما الفقه العربي فقد استخدم عبارات مختلفة منها (التدابير الداخلية) و (التعليمات) و (المنشورات)، لمزيد من التفصيل ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الاداري، المصدر السابق، ص٣٠؛ د. رأفت فودة، المصدر السابق، ص٤٠١ وما بعدها.

(١٩) Voir- Morand-Deviller Jacqueline, cours de droit administratif, Ed Montchrestien, Paris, 2001, P 310.

نقلاً عن: د. رابحي أحسن، المصدر السابق، ص ١٢٢.

(٢٠) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعية، القاهرة، ط١، ١٩٧٣، ص٧١٤.

(٢١) Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P 228.

(٢٢) نيجيرفان صدقي عمر، القيمة القانونية لأعمال الإدارة المنفردة غير المقررة "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد العاشر، العدد الأول، ٢٠٢٣، ص٢٢٢.

(٢٣) د. علي حسن عبدالأمير، النظام القانوني للتعاميم الإدارية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد ١٩، الإصدار الثاني، ٢٠١٧، ص١٩١.

(٢٤) د. ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة،2017، ص٤٤.

(٢٥) مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور (غازي فيصل مهدي) بتاريخ ٢٠٢٥/١١/١٩.

(٢٦) ينظر: كتاب مجلس الخدمة العامة الاتحادي المرقم ٤٠/١٠١/٤٧٦٢ في ٢٠٢٥/٧/٢٣ المشار فيه الى قراره بالعدد ١٩١ المؤرخ في ٢٠٢٥/٧/١٧، غير منشور. وبنفس المعنى ينظر: التعميم المرقم (٥٨/٨٠٢) بتاريخ ٢٠٢١/٣/٩ بخصوص الاستحقاق القانوني للترفيع هو ضرورة اكمال الموظف للمدة المشترطة للترفيع من الوظيفة التي يشغلها إلى الوظيفة الأعلى التالية لها عند توفر الشروط الأخرى، غير منشور.

(٢٧) لمزيد من التفاصيل ينظر قرار وزارة المالية رقم (٧٤٩٤) في ٢٠٢١/٣/٩، غير منشور.

(٢٨) Cf. J.-F. LACHAUME, L grandes décisions de la jurisprudence, droit administratif, 9ème édition, Thémis, PUF, 1995, «Les circulaires administratives», p 129. Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P .١٥٨

(٢٩) لمزيد من التفصيل ينظر: د. علي حسن العامري، المصدر السابق، ص٩ .

(٣٠) لمزيد من التفصيل ينظر: د. رافت فودة، المصدر السابق، ص٤٠٦؛ د. علي حسن العامري، المصدر السابق، ص٩.

(٣١) نيجيرفان صدقي عمر، المصدر السابق، ص٢٢٢.

(٣٢) المصدر نفسه، ص٢٢٥.

(٣٣) د. محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٠، ص٢٥٣.

(٣٤) د. رأفت فودة، المصدر السابق، ص٤٠٧.

(٣٥) د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٣٨.

(٣٦) د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص١٦٠.

(٣٧) د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٣٨-٣٩.

(٣٨) وهي الأعمال التي تتضمن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس الدائرة إلى مرؤوسيه لتفسير القوانين أو اللوائح وكيفية تطبيقها وتنفيذها، ما دامت هذه المنشورات لم تتعد هذا المضمون، أما إذا تضمنت إحداث آثار في مراكز الأفراد فأنها تصبح قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالإلغاء. د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الخامسة، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩، ص٢٢٩.

(٣٩) د. محمود محمد حافظ، االمصدر السابق، ص١٦٠.

(٤٠) هي وسائل تكشف بها الإدارة سلفاً عن نواياها في شكل ومضمون الخدمات الملزمة بتأديتها وفقاً للقولنين والأنظمة. د. رأفت فودة، المصدر السابق، ص٤١٩-٤٢٠.

(٤١) د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٣٩.

(٤٢) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، المصدر السابق، ص٤٥٩ ومابعدها.

(٤٣) د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المسلة ، بيروت، ٢٠١٩، ص٢٢٩.

(٤٤) د. فارس علي جانكير، الطعن في القرارات الادارية ودوره في حماية حقوق الانسان دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠٢٠، ص٣٩.

(٤٥) فقي قرار الهيئة العامة لمجلس شورى إقليم كوردستان العراق المرقم (٥٢/ الهيئة العامة/ إدارية/٢٠١٦بتايخ ٢٠١٦/٦/٢٢، جاء فيه "... وحيث أن الأعمال التنفيذية المتخذة تنفيذاً للقوانين المرعية لا تشكل قرارات إدارية حتى يتم الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية"، نقلاً عن: د. فارس علي جانكير، المصدر السابق، ص٤٠.

(٤٦) د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٤٠-٤٣؛ د. محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص١٦١-١٦٥.

(٤٧) د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المسلة، ط ٥، بيروت، ٢٠١٩، ص٢٢٩-٢٣٠ د. سليمان محمد الطماوى، المصدر السابق، ص٤٥٩.

(٤٨) د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٤٣.

(٤٩) د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الاداري، المصدر السابق، ص٢٨.

[٥٠] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي، مبادي واحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ط ١، ٢٠١٣، ص٤٥٣.

(٥١) من هذا المنطلق اقتصر البحث في هذا المقام على الأنظمة التنفيذية دون أنواع الأنظمة الأخرى.

[٥٢] د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص٤٥.

[٥٣] د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الاداري، الكتاب الثاني، يادكار، السليمانية، ٢٠١٧، ص٩٢.

[٥٤] د. محمد باهي ابو يونس الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحة التنفيذية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص٩.

[٥٥] د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية، دراسة تحليلية لسلطة الادارة في اصدار اللوائح، منشاة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣ ص٣٢.

[٥٦] د. محمد باهي ابو يونس، الضوابط الدستورية لوظيفة اللائحة التنفيذية، المصدر السابق، ص١٤.

[٥٧] ومن الامثلة على ذلك نظام دائرة الاصلاح الاجتماعي في اقليم كوردستان رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء في إقليم كوردستان– العرق المنشور في وقائع كوردستان رقم (٨٤) في ٢٠٠٨/٤/٧، وتجدر الاشارة هنا ان أغلب نصوص تلك النظام تنفيذية وتفسيرية في ذات الوقت.

(٥٨) مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور (غازي فيصل مهدي) بتاريخ ٢٠٢٥/١١/١٩.

[٥٩] د. مليكة الصروخ، مشروعية القرارات الادارية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، مغرب، ٢٠١١، ص ١٥٦. وكذلك د. علي يونس اسماعيل، المدخل للقانون الاداري العام، من منشورات جامعة دهوك، ط ١، ٢٠٢١، ص٢٥٧.

(٦٠) سرى عبدالكريم ابراهيم، عيب المحل في القرار الاداري (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدم الى كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٨.، ص١٥.

(٦١) مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور (غازي فيصل مهدي) بتاريخ ٢٠٢٥/١١/١٩.

(٦٢) تنظر: المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥. وللمزيد ينظر: د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية، موسسة الشباب الجامعية، القاهرة، ١٩٧٣،.ص ٧١٠.

[٦٣] Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P ٣٥.

وينظر كذلك: د.حسين عثمان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة، بيروت، ١٩٨٨، ص١٠.

(٦٤) ليس المقصود في هذا المقام، إجراء مقابلة بين العمل الإداري القانوني بوصفه عملاًمشروعا، وبين العمل الإداري غير القانوني بمعنى العمل غير المشروع ، ذلك أنه من تحصيل الحاصل أن يكون العمل الإداري القانوني عملاً مشروعاً أي أنه قد تم طبقا للقوانين واللوائح السارية وقت إصداره، لكن العمل الإداري غير القانوني لا يعني هنا – بالضرورة – أنه عمل غير مشروع ، فنرى أن الإدارة تقوم بأعمال غير قانونية تنفيذا للقواعد القانونية السارية وقت القيام بها، وهو ما يجعل هذه الأعمال – بدون أدنى شك – أعمالاً مشروعة. للمزيد ينظر: حسين عثمان، االمصدر السابق، ص٩–٢١.

[٦٥] د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص ٩٩؛ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص٢٧؛

د. محمود محمد حافظ، المصدر السابق، ص١٢ ؛ د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص٩٥؛ د. محمد فؤاد عبدالباسط، الاعمال الادارية القانونية، دار النهضة العربية– القاهرة، ٢٠١٢، ص٥٢؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، بدون ذكر مكان النشر، ١٩٨١، ص٢؛ د. غازي فيصل مهدي، القرارات الإدارية التنظيمية، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٢، ص٥.

[٦٦] د. محمد فؤاد عبدالباسط، المصدر السابق، ص٩ ومابعدها؛ د. محمد الصيرفي، القرار الإداري ونظم دعمه، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص١٢.

[٦٧] د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٢٨؛ د. رأفت فودة، المصدر السابق، ص٢١٥.

[٦٨] إن القرار الاداري تصرف قانوني وهو تعبير عن إرادة بهدف ترتيب آثار قانونية في المراكز القانونية القائمة، فالقرار الإداري عمل قانوني نهائي، أي قابل للتنفيذ دون حاجة الى أي اجراء لاحق او التعقيب عليه من سلطة ادارية غير السلطة التي اصدرته، ويقصد بنهائية القرار الاداري، هو ان يكون القرار قابلا للتنفيذ ومنتجا لجميع آثاره القانونية، ويتحقق هذا في صورتين: اما ان يصدر القرار من جهة لها حق اصداره دون أن يكون بحاجة الى تصديق عليه من جهة اخرى. وهذا ما استقر عليه القضاء الاداري في فرنسا ومصر والعراق وبعض الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وفي هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن نهائية القرار الاداري تتمثل في صدور القرار من جهة خولها القانون أو النظام سلطة اصدار قرارات دون حاجة الى تصديق سلطة أعلى، أو ان يصدر القرار من جهة لها حق الاقتراح او التنسيب أو التوجيه، ولا يعتبر في هذه الحالة نافذاً الا بعد ان يتلقى تصديقاً عليه من جهة يحددها القانون. د. صالح ابراهيم احمد المتيوتي، رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري، المصدر السابق، ص١٣؛ ص١٤، للمزيد من التفصيل د. موسى مصطفى شحاد، اعداد القرار الاداري، دراسة تطبيقية على القرار الاداري الشرطي، مركز البحوث والدراسات، الإمارات العربية المتحدة، ١٩٩٩، ص ٤، ينظر: د. فارس علي جانكير، المصدر السابق، ص ٣٤– ٣٥.

[٦٩] د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري ، مطبعة جامعة دهوك، لسنة ٢٠١٣، ص١٩٨؛ د. سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الاداري من العمل التشريعي، المصدر السابق، ص٥٦ وما بعدها .

[٧٠] يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها، وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق أرادتين ان العمل القانوني لكي يحوز على وصف القرار الاداري فانه يشترط أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها د. محمد سعيد حسين، مبادئ القانون الاداري، دار الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص٥٢١.

[٧١] إن الإدارة عندما تقدم على اتخاذ القرار الإداري فإنها تبغي من وراء ذلك إحداث تغيير في المراكز القانونية، واثر القرار الإداري قد يكون تعديلا أو تجديداً أو إلغاء في التنظيم القانوني، فيخلق حقوقاً جديدة أو يفرض التزامات جديدة أو يعدل التنظيم القائم أو يلغي مراكز قانونية للأفراد بما تتضمن من حقوق أو التزامات، فاذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فانه لا يعد قراراً ادارياً، ولقد اكدت محكمة القضاء الاداري في العراق في العديد من احكامها على ضرورة توافر صفة النهائية والأثر في القرار المطعون فيه. ويقصد بالمراكز القانونية الحالة

التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون ويتكون الهيكل أو البناء القانوني للدولة من مجموعة مراكز قانونية ، وتقسم على قسمين: أ. المراكز القانونية العامة أو الموضوعية: وهو كل مركز يكون محتواه واحداً بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، فترسم حدوده ومعالمه قواعد عامة مجردة متماثلة لجميع من يشغلون هذا المركز ومثله مركز الموظف العام في القانون العام والرجل المتزوج في القانون الخاص. ب المراكز القانونية الشخصية أو الفردية: وهي المراكز التي يحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حدة، وهو الحق المكتسب لهذا الفرد بموجب الأمر الإداري أو الوضع القانوني، وهي بهذا تختلف من شخص إلى آخر ولا يمكن أن يحدد القانون مقدما هذه المراكز لأنها تتميز بأنها خاصة وذاتية ومثله مركز الدائن أو المدين في القانون الخاص ومركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام. لمزيد من التفاصيل ينظر كل من: د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، القضاء الإداري، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ط٣، القاهرة، ١٩٦٦، ص٣٢٦ وما بعدها؛ د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، المصدر السابق، ٢٠١٩، ص٢١٩؛ د.علاء ابراهيم محمود عبدالحسني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الاداري، دار الجامعة الجديد، ط ١، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص٢١ وما بعدها. أما بخصوص اركانه يقوم القرار الإداري على اركان أساسية إذا لم يستوفها يكون معيبا أو غير مشروع، وقد درج الفقه والقضاء على أنه يلزم أن يتوافر للقرار الإداري باعتباره عملاً قانونيا خمسة اركان لينتج آثاره ويكون صحيحا هي الاختصاص، الشكل، السبب، المحل والغاية. د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، لسنة ٢٠١٣، المصدر السابق، ص ٢٠١.

(٧٢) Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P 144.

(٧٣) د. موسى مصطفى شحاد، المصدر السابق، ص٦ ومابعدها.

(٧٤) د. علي هادي عطية مطر الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٤.ص ٢٤٢.

(٧٥) مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور. مازن ليلو راضي، مستشار في مجلس الدولة العراقي بتاريخ٢٠٢٥/١١/١٩ في بغداد.

(٧٦) د. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر– الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٩ ومابعدها.

(٧٧) د. رافت فودة عناصر وجود القرار الإداري، المصدر السابق، ص٤٢٦؛ د. طلال عبدالحسين البدراني، الشرعية الجزائية، مركز البحوث القانونية – أربيل، ط١، ٢٠٢٢، ص٣١١.

(٧٨)Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P ٥١.

(٧٩) لمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد فؤاد عبدالباسط، المصدر السابق، ص١٤٢ وما بعدها

(٨٠) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار المعارف، المجلد الثاني، ١٩٨٧، ص٧٠٧.

(٨١) أما أعمال الإدارة المادية غير الإرادية فتتضمن كل ما قد يقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال كحوادث القطارات أو سيارات الإدارة، كما تتمثل كذلك في الأعمال التي تصدر في صورة أعمال قانونية وتبلغ عدم مشروعيتها درجة تحولها إلى مجرد أعمال مادية. وفي حالة إثبات عدم مشروعية أعمالها فإن الإدارة تكون ملزمة

بإرجاع الأمور إلى ما كانت عليه في السابق. فإذا ترتبت عن ذلك أضرار، فهي تكون ملزمة بتعويض المتضررين عن ذلك، لمزيد من التفاصيل ينظر: د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، لسنة ٢٠٠٩، ص٤

(٨٢) د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠٠٣، ص٦٠٨؛ د. رابحي احسن، المصدر السابق، ص٩؛ د. ماجد راغب الحلو، القرار الاداري، المصدر السابق، ص٤.

(٨٣) د. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الاداري،المصدر السابق، ص١٩.

(٨٤)Frédéric ROLLAND, Op. Cit. p 357.

(٨٥) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة ،للقرارات الادارية، المصدر السابق، ص٥٢٦.

(٨٦) د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، المصدر السابق، ص٤٢٦.

(٨٧) د. حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الادارية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص٣٥.

(٨٨) د. محمد فؤاد عبدالباسط، المصدر السابق، ص٦٠٨؛ د. وسام صابر العاني، المصدر السابق، ص١٤.

(٨٩) Frédéric ROLLAND, Op. Cit. P172.

(٩٠) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص٥٢٦ ومابعدها.

(٩١) (CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, no 418142)) https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/2024_08_19_fiche_1.3.7_circulaires_et_instructions.pdf تاريخ آخر زيارة ٢-٢-٢٠٢٦

(٩٢) (CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, no 233618). https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/2024_08_19_fiche_1.3.7_circulaires_et_instructions.pdf تاريخ آخر زيارة ٢-٢-٢٠٢٦.

قائمة المصادر

أولاً/ الكتب القانونية:

١.حسين عثمان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة، بيروت، ١٩٨٨.

٢.د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان– الاردن، ٢٠٠٣.

٣.د. ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة،2017.

٤.د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.

٥.د. حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الادارية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥.

٦.د. رافت فودة عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٧.د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الاداري، الكتاب الثاني، يادكار – السليمانية، ٢٠١٧.
٨.د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية، دراسة تحليلية لسلطة الادارة في اصدار اللوائح، منشاة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
٩.د. سردار عماد الدين محمد سعيد، تمييز القرار الاداري من العمل التشريعي، دار قنديل للنشر، ط ١، عمان – الأردن، ٢٠١٠.
١٠.د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠١٢.
١١.د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي، مبادي احكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ط ١، ٢٠١٣.
١٢.د. علي حسن العامري : القرارات الكبرى لمجلس الدولة الفرنسي للفترة من عام ٢٠٠٢ ولغاية ٢٠١٦، الطبعة الأولى، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٩.
١٣.د. علي سعد عمران، القضاء الاداري، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٤.
١٤.د. علي يونس اسماعيل، المدخل للقانون الاداري العام، من منشورات جامعة دهوك، ط ١، ٢٠٢١.
١٥.د. غازي فيصل مهدي، القرارات الإدارية التنظيمية، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٢.
١٦.د. فارس علي جانكير، الطعن في القرارات الادارية ودوره في حماية حقوق الانسان دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت – لبنان، ط١، ٢٠٢٠.
١٧.د. طلال عبدالحسين البدراني، الشرعية الجزائية، مركز البحوث القانونية – أربيل، ط١، ٢٠٢٢،
١٨.د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، لسنة ٢٠٠٩.
١٩.د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المسلة، ط ٥، بيروت، ٢٠١٩.
٢٠.د. مازن ليلو راضي القانون الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٣.
٢١.د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الإداري، دار المسلة، ط ٥، بغداد، ٢٠٢٢.
٢٢.د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، الطبعة الخامسة، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩.
٢٣.د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.
٢٤.د. مليكة الصروخ، مشروعية القرارات الادارية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، مغرب، ٢٠١١،
٢٥.د. محمد الصيرفي، القرار الإداري ونظم دعمه، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٦.د. محمد باهي ابو يونس الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحة التنفيذية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
٢٧.د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، بدون ذكر مكان النشر، ١٩٨١.
٢٨.د. محمد سعيد حسين، مبادئ القانون الاداري، دار الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٧.
٢٩.د. محمد فؤاد عبدالباسط، الاعمال الادارية القانونية، دار النهضة العربية– القاهرة، ٢٠١٢.
٣٠.د. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر– الاسكندرية، ٢٠٠٥.

٣١.د. محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٠.
٣٢.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة الشباب الجامعية، القاهرة، ط١، ١٩٧٣.
٣٣.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار المعارف، المجلد الثاني، ١٩٨٧.
٣٤.د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
٣٥.د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ط٣، القاهرة، ١٩٦٦.
٣٦.د. وسام صبار العاني، الأختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الطبعة الاولى، دار الميناء للطباعة، بغداد، ٢٠٠٣.
٣٧.د.عبدالباقي البكري، د.زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٩.
٣٨.د.علاء ابراهيم محمود عبدالحسني، حماية الحقوق المكتسبة الناشئة عن القرار الاداري، دار الجامعة الجديد، ط ١، الاسكندرية، ٢٠١٨.
٣٩.د.علي حسن العامري، القرارات الكبرى لمجلس الدولة الفرنسي للفترة من عام ٢٠٠٢ ولغاية ٢٠١٦، دار المسلة للطباعة والنشر بغداد، ٢٠١٩.
٤٠.د.عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط١، ٢٠٠٢.
٤١.د.موسى مصطفى شحاد، اعداد القرار الاداري، دراسة تطبيقية على القرار الاداري الشرطي، مركز البحوث والدراسات، الإمارات العربية المتحدة، ١٩٩٩.

ثانياً/ الرسائل والاطاريح:

١.سرى عبدالكريم ابراهيم الجبوري، عيب المحل في القرار الاداري (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدم الى كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
٢.د. علي هادي عطية مطر الهلالي، تفسير قوانين الضرائب المباشرة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٤.

ثالثاً/ البحوث:

١.د. سردار عماد الدين محمد سعيد، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص القانونية، بحث منشور في مجلة يقين للدراسات القانونية، العد صفر، السنة ٢٠٢٢.
٢.د. علي حسن عبدالأمير، النظام القانوني للتعاميم الإدارية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد ١٩، الإصدار الثاني، ٢٠١٧.
٣.نيجيرفان صدقي عمر، القيمة القانونية لأعمال الإدارة المنفردة غير المقررة "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد العاشر، العدد الأول، ٢٠٢٣.

رابعاً/ الإعمامات الادارية

١-الإعمام الصادر من وزارة المالية العراقية/ الدائرة القانونية المرقم (٣٥٤١٤) بتاريخ ٢٠٢٥/٨/١٧.

٢-الاعمام الصادر من وزارة المالية العراقية المرقم (٧٤٩٤) بتاريخ ٢٠٢١/٣/٩.

خامساً / المقابلات الشخصية:

١.مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور (غازي فيصل مهدي) بتاريخ ٢٠٢٥/١١/١٩.

٢.مقابلة شخصية مع الاستاذ الدكتور. مازن ليلو راضي، مستشار في مجلس الدولة العراقي بتاريخ٢٠٢٥/١١/١٩ في بغداد.

سادساً/ المواقع الالكترونية:

١.د.محمد عدنان علي الزبر، ندوة علمية بعنوان (أثر التفسير الإداري على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة)على الموقع الإلكتروني https://youtu.be/eHDijFWGhL0 تاريخ الزيارة ١٥/١/٢٠٢٦ .

٢.د.محمد عدنان علي الزبر، ندوة علمية بعنوان (أثرِ التفسير الإداري على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة)، متوفر على الموقع الإلكتروني https://youtu.be/eHDijFWGhL0 تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٦/١/٢٠ .

3.(CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, no 418142)
https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/2024_08_19_fiche_1.3.7_circulaires_et_instructions.pdf تاريخ آخر زيارة ٢-٢-٢٠٢٦

4.(CE, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, no 233618).
https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/2024_08_19_fiche_1.3.7_circulaires_et_instructions.pdf تاريخ آخر زيارة ٢-٢-٢٠٢٦.

سابعاً/ المصادر الاجنبية:

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

List of sources

First/ Legal books:

1.Hussein Othman ،Administrative Law, First Edition, University Press, Beirut, 1988.

2.Dr. Ali Khattar Shatnawi , A Concise Guide to Administrative Law, Dar Wael for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 2003.

3.Dr. Azhar Hashem Ahmed Al-Zuhairi, Oversight of the Constitutionality of Administrative Regulations and Decisions, Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distribution, Cairo ،2017 .

4.Dr .Tharwat Badawi, The Hierarchy of Administrative Decisions, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1969.

5.Dr .Hamdi Attia Mustafa Amer, The Legal Works of the Administrative Authority, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2015.

6.Dr. Raafat Fouda ،Elements of the Existence of the Administrative Decision, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1999.

7.Dr. Zana Raouf Hama Karim and Dr. Dana Abdul Karim Saeed, General Principles in Administrative Law ،Book Two, Yadkar - Sulaymaniyah, 2017.

8.Dr. Sami Gamal El-Din ،Administrative Regulations and the Guarantee of Judicial Oversight, An Analytical Study of the Authority of the Administration in Issuing Regulations, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2003.

9.Dr. Sardar Imad Al-Din Muhammad Saeed, Distinguishing between Administrative Decisions and Legislative Action, Qandil Publishing House, 1st Edition, Amman - Jordan, 2010.

10.Dr .Suleiman Muhammad Al-Tamawi , The General Theory of Administrative Decisions ،Arab Thought House, 2012.

11.Dr .Essam Abdel Wahab Al-Barzanji , Dr. Ali Muhammad Badir, Dr. Yassin Al-Salami ،Principles of Administrative Law Provisions, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 1st Edition, 2013.

12.Dr .Ali Hassan Al-Amiri: Major Decisions of the French Council of State for the period from 2002 to 2016, First Edition, Dar Al-Masala for Printing, Publishing and Distribution, Beirut.٢٠١٩ ،

13.Dr. Ali Saad Omran, Administrative Judiciary, Dar Al-Radwan for Publishing and Distribution, Amman, 2024.

14.Dr .Ali Younis Ismail, Introduction to Public Administrative Law, University of Duhok Publications, 1st Edition, 2021.

15.Dr .Ghazi Faisal Mahdi, Organizational Administrative Decisions, Dar Al-Masala ، Baghdad, 2022.

16.Dr. Fares Ali Janker ، Appealing Administrative Decisions and its Role in Protecting Human Rights: A Comparative Study, Zain Legal Publications, Beirut - Lebanon, 1st Edition.٢٠٢٠ ،

17.Dr. Talal Abdul-Hussein Al-Badrani, Criminal Legitimacy, Legal Research Center - Erbil, 1st Edition, 2022،

18.Dr. Majed Ragheb Al-Helou, Administrative Decisions, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria, 2009.

19.Dr. Mazen Lilo Radi, Administrative Law, Dar Al-Masala , 5th edition, Beirut, 2019.

20.Dr. Mazen Lilo Radhi ،Administrative Law, University of Duhok Press . ٢٠١٣ ،

21.Dr. Mazen Lilo Radi ،Principles of Administrative Judiciary, Dar Al-Masala, 5th Edition, Baghdad, 2022.

22.Dr. Mazen Lilo Radhi ،Administrative Law, Fifth Edition, Al-Masala House for Printing, Publishing and Distribution, Baghdad, 2019.

23.Dr. Maher Saleh Alawi Al-Jubouri, The Administrative Decision, Dar Al-Hikma for Printing and Publishing, Baghdad. ١٩٩١ ،

24.Dr. Malika Al-Saroukh , The Legality of Administrative Decisions, Al-Najah Al-Jadida Press, Casablanca, Morocco , 2011.

25.Dr. Muhammad Al-Sirafi, The Administrative Decision and its Support Systems, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2008.

26.Dr. Muhammad Bahi Abu Yunus, Constitutional Controls for the Job, Executive Regulations, Dar Al-Jami'a Al-Jadeed, Alexandria, 2008.

27.Dr .Muhammad Rifaat Abdel Wahab, Administrative Law, no place of publication mentioned, 1981.

28.Dr. Muhammad Saeed Hussein, Principles of Administrative Law, University Culture House, Alexandria.١٩٩٧ ،

29.Dr .Muhammad Fouad Abdelbaset, Legal Administrative Works, Dar Al Nahda Al Arabiya - Cairo, 2012.

30.Dr. Mohamed Fouad Abdelbaset, The Administrative Decision, New University Publishing House - Alexandria, 2005.

31.Dr. Muhammad Fouad Muhanna, The Rights of Individuals with Respect to Public Utilities and Public Projects, Knowledge Establishment, Alexandria, 1970.

32.Dr. Muhammad Fouad Muhanna, Principles and Provisions of Administrative Law in the Arab Republic of Egypt, University Youth Foundation, Cairo, 1st Edition, 1973.

33.Dr .Muhammad Fouad Muhanna, Principles and Provisions of Administrative Law in Light of Modern Trends, A Comparative Study, Cairo, Dar Al-Maaref, Volume Two.١٩٨٧ ،

34.Dr. Mahmoud Muhammad Hafez, The Administrative Decision, Part One, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1975.

35.Dr .Mahmoud Mohamed Hafez, Administrative Judiciary, Printing Press of the Committee for Authorship, Translation and Publication, 3rd Edition, Cairo.١٩٦٦ ،
36.Dr. Wissam Sabbar Al-Ani, The Legislative Jurisdiction of Administration in Normal Circumstances ،First Edition, Al-Minaa Printing House, Baghdad, 2003.
37.Dr .Abdulbaqi Al-Bakri, Dr. Zuhair Al-Bashir ،Introduction to the Study of Law, Legal Library, Baghdad, 2019.
38.Dr .Alaa Ibrahim Mahmoud Abdel-Husseini , Protecting Acquired Rights Arising from Administrative Decisions, Dar Al-Jami'a Al-Jadeed, 1st Edition, Alexandria ، .٢٠١٨
39.Dr. Ali Hassan Al-Amiri, Major Decisions of the French Council of State for the period from ٢٠٠٢ to 2016 ،Al-Masala Printing and Publishing House, Baghdad, 2019.
40.Dr. Ammar Awabdi ، Administrative Law, University Publications Office, Algeria, 1st edition, 2002.
41.Dr .Musa Mustafa Shahad , Preparing the Administrative Decision, An Applied Study on the Conditional Administrative Decision, Research and Studies Center, United Arab Emirates, 1999.

Secondly/ Theses and Dissertations:

1.Sari Abdulkarim Ibrahim Al-Jubouri, The Defect of the Place in the Administrative Decision (A Comparative Study), Master's Thesis submitted to the College of Law, Al-Nahrain University, 2008.
2.Dr. Ali Hadi Attia Matar Al-Hilali, Interpretation of Direct Tax Laws, PhD Thesis, College of Law ،University of Baghdad, 2004.

Thirdly/ Research:

1.Dr .Sardar Imad Al-Din Muhammad Saeed, The Jurisdiction of the Supreme Federal Court to Interpret Legal Texts, a research paper published in Yaqeen Journal of Legal Studies, Issue Zero, Year 2022.
2.Dr .Ali Hassan Abdul-Amir , The Legal System of Administrative Circulars, a research paper published in the Journal of the College of Law, Al-Nahrain University, Issue 19, Second Edition, 2017.
3.Nijervan Sidqi Omar ،The Legal Value of Undetermined Unilateral Administrative Acts: A Comparative Study, Research published in Al-Mizan Journal of Islamic and Legal Studies ،Volume 10, Issue 1, 2023.

Fourthly / Administrative Circulars

1-Generalization Issued from ministry Finance Iraqi / Circle Legal Numbered (35414) dated 17/8/2025.

2-uncles Issued by M N ministry Finance Iraqi letter number (7494) dated 9/3/2021.

Fifthly / Personal interviews:

1.Personal interview with Professor Dr. (Ghazi Faisal Mahdi(On 19/11/2025.

2.Personal interview with Professor Dr. Mazen Lilo Radhi, Advisor to the Iraqi State Council, on 11/19/2025 in Baghdad.

Sixthly / Websites:

1.Dr. Muhammad Adnan Ali Al-Zubair, a scientific seminar entitled (The Impact of Administrative Interpretation on Legal Positions and Acquired Rights) on the website https://youtu.be/eHDijFWGhL0 Date of visit: 1/15/2026.

2.Dr .Muhammad Adnan Ali Al-Zubair, a scientific seminar entitled (The Impact of Administrative Interpretation on Legal Positions and Acquired Rights ،(available on the website https://youtu.be/eHDijFWGhL0 Date of last visit: 20/1/2026 .

3.(CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI, no. 418142)
https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/2024_08_19_fiche_1.3.7_circulaires_et_instructions.pdf Last accessed 2-2-2026

4.(CE, Sect., 18 December 2002, Mme Duvignères , no. 233618).
https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/2024_08_19_fiche_1.3.7_circulaires_et_instructions.pdf Last accessed 2-2-2026 .

Seventhly / Foreign sources:

2.Frédéric ROLLAND, Interpretation of the lobby by active administration, Atelier of Numerization and Reproduction of Theses, Université de Lille, 1997.