AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

# قبول الدعوى الإدارية في العراق

المدرس / زياد طارق خضير
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية

# Acceptance of an administrative lawsuit in Iraq.

Lecturer . Ziyad Tariq Khudair
Ministry of Higher Education and Scientific Research / Legal Department

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

**المستخلص** تُعد الدعوى الإدارية في العراق الوسيلة القانونية التي يلجأ إليها الأفراد لحماية حقوقهم ومصالحهم المشروعة من تصرفات الإدارة العامة، والتي قد تتسم بالتعسف أو مخالفة القانون. ولغرض قبول هذه الدعوى أمام المحكمة الإدارية، لا بد من توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي نص عليها القانون الإداري العراقي، ومن أبرزها شرط "القرار الإداري القابل للطعن" أي أن تكون هناك فعلاً إرادة إدارية ملزمة صادرة عن جهة إدارية مختصة تؤثر في المراكز القانونية للأفراد , كذلك يشترط لقبول الدعوى الإدارية توفر "المصلحة"، وهي أن يكون للمدعي مصلحة شخصية ومباشرة ومشروعة في الطعن، كما يجب أن تكون المصلحة قائمة عند رفع الدعوى. وقد استقر القضاء الإداري العراقي على أن المصلحة هي مناط الدعوى، وبدونها تُرد الدعوى شكلاً, ومن الشروط الأخرى أيضاً، استنفاد وسائل التظلم الإداري إن كان منصوصاً عليه كإجراء إجباري قبل اللجوء للقضاء، خاصة في حالات معينة تتطلب التظلم أمام الجهة الإدارية قبل عرض النزاع على المحكمة الإدارية. كما يشترط أن تُقام الدعوى خلال المدة القانونية المحددة للطعن، والتي غالباً ما تكون (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو العلم به علماً يقينياً، وإلا اعتبرت الدعوى غير مقبولة شكلاً, إن أهمية هذه الشروط لا تكمن فقط في تنظيم سير العدالة، بل في تحقيق التوازن بين حق الإدارة في تنفيذ مهامها وحق الأفراد في الحماية القضائية من أي تعسف أو خطأ إداري، ما يعكس جوهر مبدأ المشروعية وسيادة القانون في الدولة.

كلمات المفتاحية : القبول , الدعوى الإدارية , العراق , القانون الاداري

**Abstract** An administrative lawsuit in Iraq is the legal means through which individuals seek to protect their legitimate rights and interests from actions taken by public administration authorities, especially when such actions are arbitrary or contrary to the law. For such a lawsuit to be admissible before the administrative court, several formal and substantive conditions must be met, as stipulated by Iraqi administrative law. One of the main conditions is the presence of an “administrative decision subject to appeal,” meaning there must be a binding administrative will issued by a competent authority that affects the legal status of individuals.

Another essential condition is the existence of a "legal interest" — the plaintiff must have a personal, direct, and legitimate interest in challenging the decision. Iraqi administrative jurisprudence consistently holds that interest is the basis of the lawsuit, and without it, the case will be dismissed procedurally.
Furthermore, in some cases, it is required to exhaust administrative remedies — such as submitting a complaint or grievance to the administrative body — before resorting to court, particularly when explicitly mandated by law.
The lawsuit must also be filed within the legally prescribed period, which is typically 30 days from the date the administrative decision was officially communicated or the plaintiff became fully aware of it. Failure to meet this deadline renders the lawsuit inadmissible.
These conditions are not merely procedural but are vital for ensuring justice, maintaining a balance between the administration's authority and the individual's right to judicial protection, and reinforcing the rule of law and the principle of legality within the state.
Keywords: acceptance, administrative action, Iraq, administrative law

**المقدمة**

تستلزم القواعد العامة في الخصومة القضائية ضرورة توافر شروط معينة لقبول الدعوى، من ذلك تمتع الخصوم بالأهلية القانونية في المخاصمة، وثبوت الصفة فمن يرفع الدعوى ومن ترفع عليه، فضلاً عن توافر المصلحة في رفعها، ولان كانت هذه الشروط تعد شروطاً عامة لكل دعوى قضائية تتمتع في الوقت الحاضر بالطبيعة القضائية بالمعنى الدقيق، إلا أن الطبيعة الخاصة للدعوى عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري للتحقق من مدى مطابقته للقواعد القانونية كفالة للصالح العام واحتراماً لمبدأ المشروعية، أضفى على شرطي الصفة والمصلحة بعض السمات المميزة التي تتفق مع الطبيعة الذاتية لهذه الدعوى.

إن مجلس الدولة هو الذي أنشأ وابتدع معظم الأحكام المنظمة لهذه الدعوى مستنداً في البداية إلى نصوص تشريعية قليلة، واضطرت أحكامه مدعمة لهذه الدعوى باعتبارها الدعوى الرئيسية لحماية المشروعية في مجال القرارات الإدارية، ثم أخذت أحكامه تيسر في شروطها وتوسع من نطاقها حتى أن اسمها الأصلي الطعن بسبب تجاوز السلطة، لم يعد معبراً عن حقيقة مضمونها في الوقت الحاضر [١].

**أولاً: أهمية البحث** تأتي أهمية هذا البحث من كونه يسهم في تسليط الضوء على شروط قبول الدعوى الإدارية في العراق، والتي تعد الأساس الذي تُبنى عليه مشروعية إجراءات القضاء الإداري وتماسك العملية القانونية، وفهم هذه الشروط يسهم في حماية حقوق المواطنين في التظلم ضد القرارات الإدارية غير القانونية، ويساعد في توضيح الخطوات اللازمة لضمان قيد الدعوى الإدارية وتقديمها بالشكل الصحيح، بما يعزز سيادة القانون ويضمن توفير العدالة الإدارية.

[١] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت– لبنان، ٢٠٠١، ص٢٩٧.

**ثانياً: إشكالية البحث:** تكمن إشكالية البحث في التحديات التي تواجه الأطراف الراغبة في رفع دعوى إدارية، بسبب تعقيد الشروط المطلوبة لقبول الدعوى أمام القضاء الإداري في العراق، وتشمل هذه الإشكالية قضايا تتعلق بتفسير القوانين، وضبط مدى صلاحية السلطة الإدارية، وتحديد الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب توافرها في الدعوى حتى تكون مقبولة.

هذا يثير التساؤل الرئيسي التالي: **ما هي الشروط المتعلقة بالعمل الإداري ورافع الدعوى لقبول الدعوى الإدارية؟**

**ثالثاً: منهج البحث** يتخذ هذا البحث نهجًا وصفيًا تحليليًا، من خلال دراسة الوثائق القانونية العراقية المتعلقة بمتطلبات قبول الدعاوى الإدارية، ومراجعة الأحكام القضائية الإدارية في العراق لاستنتاج كيفية تطبيق هذه المتطلبات. ولتوضيح تفوق النظام القانوني العراقي في هذا الصدد، وتقديم اقتراحات لتحسين كفاءة النظام الإداري وعدلته، يعتمد البحث على منهج مقارن مع التشريعات المقارنة.

**رابعاً: خطة البحث** لكي نتمكن من دعم هذه الدراسة ومن ثم الاعتماد على المنظمات ثنائية الاتجاه ، حيث قسمنا البحث إلى مبحثين وتناولنا في المبحث الأول: **الشروط المتعلقة بطبيعة العمل الإداري محل الطعن** وفي المبحث الثاني: **الشروط المتعلقة برافع الدعوى. وأخيراً خاتمة متضمنة أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا لها.**

## المبحث الأول

## الشروط المتعلقة بطبيعة العمل الإداري محل الطعن

للدعوى بصورة عامة شروط لا بد من توافرها لكي تقبل المحاكم المختصة النظر فيها، ومن هذه الدعاوى، الدعاوى الإدارية فيشترط في قبولها للنظر من قبل محاكم القضاء الإداري فضلاً عن الشروط الواجب توافرها في كل دعوى، شروطاً خاصة بدعوى الإلغاء التي تعتبر من أهم الدعاوى الإدارية، كما هناك شورط خاصة بدعوى التعويض، وهذا ما سوف نقوم بتوضيحه في هذا الفرع.

**أولاً: الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء** عند عرض دعوى إلغاء على القضاء الإداري، يجب عليه مراعاة الشروط المتعلقة بالدعوى المعترض عليها، أي أن تكون دعوى الإلغاء موجهة إلى قرارات إدارية نهائية صادرة عن جهة مركزية وطنية. وفي الشروط المتعلقة بطبيعة الدعوى الإدارية المعترض عليها، يجب أن تتوافر في الدعوى شروط معينة لقبولها من المحكمة المختصة بنظر النزاع المعروض عليها. فإذا لم يتوافر أحد هذه الشروط، رفضت المحكمة الدعوى دون بحث موضوعها. [١]، وسوف نبحث في هذه الشروط كما يلي:

**١-أن يكون موضوع الدعوى قراراً إدارياً بإمكانه إلحاق الضرر بالشخص الطاعن:** إن عدم توافر هذا الشرط يكون على المحكمة برد الدعوى شكلاً من دون موضوع الدعوى وذلك وفقاً لقانون مجلس شورى الدولة العراقي المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل والذي اشترط، أن يكون موضوع الدعوى قراراً إدارياً صادراً عن سلطة وطنية، بالإضافة أن يكون القرار عملاً نافذاً، ومن شأنه إلحاق الضرر بالشخص الطاعن[٢]، وهذا ما سنقوم بتوضيحه على الشكل التالي:

[١] نجيب خلف أحمد، محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، ط٦، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٦، ص١٣.

[٢] للمادة (٧) في الفقرة ثانياً/د من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

أ- **أن يكون موضوع الدعوى قراراً إدارياً صادراً عن سلطة وطنية:** لم تصرح محكمة القضاء الإداري في العراق عن موقف محدد بالنسبة إلى الاتحادات والمنظمات المهنية، كالنقابات المهنية، فأغلب النصوص الخاصة بالنقابات المهنية في العراق نصت على إمكانية الطعن في القرارات التي تصدر عن هذه النقابات أمام محكمة التمييز، إذ أغلق الباب أمام الطعن في هذه القرارات أمام القضاء الإداري في العراق في هذه الحالات، استناداً إلى نص المادة (٧)، في البند خامساً من قانون مجلس شؤون الدولة المعدل، والتي تنص على أنه: لا يجوز للمحكمة الإدارية النظر في الطعون المتعلقة بما يلي:

أ. الأعمال السيادية، كأحكام وقرارات رئيس الجمهورية.

ب. القرارات الإدارية التي يصدرها الرئيس بناءً على سلطاته الدستورية وتنفيذًا لأوامره.

ج. الأحكام الإدارية التي حدد القانون طرقًا للتظلم منها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها [١].

ب- **أن يكون القرار نافذاً، ومن شأنه إلحاق الضرر بالشخص الطاعن:** يجب أن تؤثر القرارات الإدارية في العراق على دعوى المستأنف، لأنها عمل إداري يهدف إلى إحداث أثر قانوني محدد، كتغيير النظام القانوني أو تجديده أو إبطاله، مما يمنح أو يسلب حقوقًا وواجبات. ونظرًا لأن هذا ليس حكمًا إداريًا، فسيتم رفض الاستئناف ما لم تُغير هذه العوامل موقف المستأنف. وبناءً عليه، قررت المحكمة رفض الدعوى رسميًا.

وبهذا الخصوص قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة العراقي بصفتها التمييزية في قرارها بأن: ( القرار الإداري القابل للطعن أمام مجلس الانضباط العام، هو ذلك القرار النهائي الصادر عن سلطة إدارية والذي ينتج أثراً قانونياً)[٢]، وبناءً عليه نستنتج أن القرار الإداري القابل للطعن بدعوى الإبطال، هو القرار النافذ الضار، والمقصود بالقرار النافذ هو ذلك القرار الذي تكون له قوة إلزام بذاته[٣]، أي أنه ذلك القرار الذي يكون نافذاً بمجرد صدوره، دون حاجة إلى التصديق عليه من سلطة أخرى.

٢- **يجب أن يكون القرار صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة ونهائياً:** إن افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين هو عمل يصدر من جانب واحد وبإرادة واحدة، ولا يعني هذا أن يصدر من فرد واحد او جهة إدارية واحدة فقط، بل يصدر من قبل عدة أفراد أو جهات إدارية، طالما أن الجميع يعملون معاً، ويمثلون إرادة واحدة، ويعتبر قراراً إدارياً[٤]، بالإضافة ان يكون القرار نهائي، وهو القرار الذي يصدر عن جهة إدارية، تملك صلاحية إصداره دون تعقيب عليها من جهة إدارية أعلى، ويكون من شأنه إحداث أثر قانوني معين، أي إنشاء أو تعديل إبطال مراكز القانون للطاعن[٥].

---

[١] المادة (٧) البند خامساً، قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

[٢] قرار رقم (٢١٢)، انضباط، تمييز، الصادر في ٢٠٠٩/٧/٢٢، مجلس شورى الدولة العراقي، منشور في وزار العدل، لعام ٢٠٠٩.

[٣] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٣، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة- مصر، ٢٠٠٢، ص٢٨٥.

[٤] إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري" ولاية القضاء الإداري- دعوة الإلغاء، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣، ص ٣٠.

[٥] عمر محمد شويكي، القضاء الإداري- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص١٩٤.

إن الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية المختصة، من أجل الحصول على رخصة قيادة، أو جنسية الدولة، لا يمكن اعتباره توافق إرادتين، وإنما هو من قبيل الوقائع التي تدفع الإدارة لاتخاذ قرارها في صدده، تعبيراً عن إرادتها المنفردة بغض النظر عن إرادة من تقدم بالطلب.

إن القرار الإداري الصادر عن جهة معينة، بخصوص التعيين في الوظائف العامة، والذي يشترط القانون موافقة من شمله قرار التعيين، هذه الموافقة لا تعني اتفاق إرادتي من تم تعيينه والجهة الإدارية التي عينته، فهي لا تتعدى كونها شرطاً لسريان قرار التعيين الذي يعتبر نافذاً منذ صدوره، ولكن سريانه معلق على موافقة من صدر القرار بتعيينه واستلامه العمل، حيث يبقى قرار التعيين بالرغم من شرط الموافقة عملاً قانونياً من جانب الإدارة وحدها، حيث أن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر من جانب الإدارة وحدها، وهذا ما يميزه عن العقد الإداري الذي يتم بإرادتين: إرادة الإدارة من ناحية، وإرادة المتعاقد من ناحية أخرى[١].

عرف الدكتور عاطف النقيب العقد الإداري أنه: (العقد الذي تجريه الإدارة أو هيئة معنوية عامة، بصفتها هذه، من غير أن تستوي في إجرائه مع الأشخاص العاديين، في ما يمارسونه من تجارة أو صناعة، فيكون متصلاً بمرفق عام، ويأمر تسييره، وحاوياً شروطاً أو بنوداً تخرج عن الوضع العادي، أو كان من الممكن أن يحتويها، وهي الشروط أو البنود التي يعود للإدارة أن تقدرها أو أن تضعها)[٢]. في العراق ينظر الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري بأن: (هناك أعمال لا تحتاج الإدارة إلى القيام بها إلى إرادة أخرى، فتكفي إرادتها وحدها، لإتمام العمل، هذه الإرادة قد يعبر عنها موظف واحد، مثل: قرار يصدر عن وزير أو عن مدير عام، حسب اختصاصه، وقد يعبر عن الإرادة أكثر من شخص واحد، مثل: هيئة أو مجلس، ولا يعتد في هذه الحالة بتعدد الأشخاص الذين يتخذون القرار، طالما كانوا يعبرون عن إرادة شخص إداري واحد)[٣].

**ثانياً: الشروط الخاصة بدعوى التعويض**حتى يتم قبول دعوى التعويض من قبل الجهات الإدارية المختصة لا بد من تحقق الشروط والإجراءات المقررة لإقامتها وهي أن يوجد قرار إداري سابق، على أن ترفع في أجل محدد، من قبل صحاب الصفة والمصلحة، وفي هذا الفرع سوف نتولى دراسة الشروط المتقلقة فقط بالقرار الاداري محل الدعوى.

**١-شرط القرار السابق:** مما هو معلوم أن الإدارة العامة لدى قيامها بنشاطاتها الإدارية ومهامها تلجأ إلى القيام بالعديد من الأعمال والتصرفات الإدارية التي ترد أساسا لأعمال مادية وقانونية، فيجب على الشخص المتضرر من أنشطة وأعمال الإدارة أن يلجأ مطالبة تلك الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به بسبب تصرفاتها، فيؤدي ذلك إلى تحديد الإدارة لموقفها عن طريق القرار السابق إما بقبول التعويض إما برفضه، وقرار الرفض يعد قرار إداري سابق حيث يمكن للمضرور استخدامه في رفع دعوى التعويض أمام القضاء [٤].

---

[١] فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الطبعة الثالثة، بدون دار نشر، لبنان، ٢٠١٧، ص٦٤٤.

[٢] عاطف النقيب، نظرية العقد، الطبعة الاولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت- لبنان، ١٩٩٨، ص٤١.

[٣] ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ط١، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة- مصر، ٢٠٠١، ص٣٠٥.

[٤] محمد صغير بلعي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دعوى الإلغاء دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ١٩٩.

لا تتطلب إجراءات القضاء الإداري في العراق حكمًا سابقًا. ولا يشترط تقديم طلب تعويض إلى الإدارة وإصدار حكم جديد برفض الطلب؛ بل يُثبت التزام الإدارة بالتعويض عن أفعالها غير القانونية والمخالفة للقانون.

**٢- أن يتمثل الخطأ بقرار إداري غير مشروع:** يُرمز للخطأ بأنه خطأ غير قانوني. ويمكن تحميل الإدارة مسؤولية قراراتها الإدارية إذا ارتكبت خطأً يجعل القرار غير صالح أو مشوبًا بعيوب قانونية، أو إذا تسبب الخطأ في ضرر لشخص ما، وإذا كان الضرر مرتبطًا به مباشرة. وبغض النظر عن خطورة الضرر الذي لحق بالفرد نتيجة تنفيذ الإدارة لقرارها المعقول والقانوني، فإن الأخيرة ليست مسؤولة عن نتيجته. ولا يُعد خطر المسؤولية، الذي يشترط كلاً من الضرر ووجود علاقة سببية بين الإجراء الإداري والضرر، كقاعدة عامة، أساسًا لمسؤوليتها.

وينظر القضاء الإداري العراقي إلى عدم قانونية القرار الإداري على أنه خطأ محتمل قد يؤدي إلى مسؤوليته. ويمكن للمشرع العراقي الجمع بين طلب إبطال واحد ومطالبة كاملة وفقًا للمادة ٧ من قانون مجلس الدولة. وفي مثل هذه الحالة، يمكن إلغاء التعويض بشرط تقديم سبب وجيه. وعليه، فإن القضاء العادي هو الذي يملك السلطة على المطالبات بالتعويض، وليس المحكمة الإدارية، حتى ولو كانت المطالبات قد عرضت عليه في البداية [١].

بما أن السلطة الأساسية للمحكمة الإدارية هي الفصل في الطعون على القرارات الإدارية، فإنها لا تملك صلاحية النظر في دعاوى التعويض الناتجة عن إجراءات جوهرية؛ إذ تُعالج هذه القضايا بشكل سليم من قِبل المحاكم العادية. إن عدم قانونية القرار الإداري وحده لا يكفي لمحاسبة الإدارة عليه، حتى لو كان ذلك كافياً لإبطاله. وليس من الضروري دائماً تحميل الفرد المسؤولية أو استحقاق التعويض عندما يُسبب تنفيذ القرار ضرراً، حتى لو كان عدم قانونية القرار كافياً لتبرير إلغائه. ما لم يكن القرار الإداري مُسيءاً لاستخدام السلطة أو مُخالفاً للقانون، فلا سبيل للمطالبة بالتعويض عنه [٢].

إن وجود ركن الخطأ القابل للتعويض لا علاقة له بدليل عدم مشروعية الحكم الإداري. قد يُشوّه عدم الاختصاص أو الشكل الحكم الإداري، ويجعله غير مشروع. ولكنه لا يصلح كأساس للتعويض إلا إذا تأثرت عملية اتخاذ القرار مباشرةً بهذا النقص. فلا جدوى من البت في التعويض عن حكم إذا كان تعليله وموضوعه صحيحين. ففي النهاية، كانت الجهة الإدارية ستصدر قرارًا بنفس المضمون لو التزمت بقواعد الاختصاص والشكل.

## المبحث الثاني

## الشروط المتعلقة برافع الدعوى

بما أنه لا يجوز النظر في أي قضية دون مصلحة، فهناك متطلبات متعلقة بالمدعي تمليها المصلحة والأهلية القانونية والقدرة، فضلاً عن القيود المفروضة على المدعي. مصلحة المدعي هي أساس رفع الدعوى. تختلف المصلحة في دعوى الإبطال عن تلك الموجودة في الدعوى المدنية أو دعوى القضاء الشامل. ففي الأولى، تكفي المصلحة الشخصية المباشرة للمدعي في الطعن في شرعية القرار الإداري المطعون فيه، بينما في الثانية، لا يشترط

[١] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٤، ص ٤٥٦.

[٢] مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٢٧٢.

انتهاك الحق الشخصي للمدعي. وللمدعي الحق في رفع قضيته إلى القضاء الإداري من أجل إلغاء القرار المطعون فيه وإبطاله لأنه ببساطة ينتهك مركزه القانوني أو وضعه القانوني الخاص فيما يتعلق بالقرار المعني. وفي ضوء ذلك، سنقسم هذا القسم إلى قسمين: أولاً، نطاق المصلحة في دعوى الإبطال؛ وثانياً، أهلية الدعوى وصلاحيتها القانونية.

**أولاً: الصفة والأهلية في الدعوى:** سواءً كانت القضية مدنية أو إدارية، يجب على المدعي عمومًا استيفاء بعض الشروط الأساسية، ومنها الأهلية. وقد تناولت العديد من القرارات القضائية والآراء القانونية مسألة كيفية ارتباط المصلحة بالأهلية. إضافةً إلى ذلك، هناك فقهٌ لم يلتزم بمنهجٍ محددٍ لتعريف العلاقة بين المصلحة والأهلية، بل تأثر دائمًا بقرارات المحاكم. بل ذهب البعض إلى حد دمج المدرستين الفكريتين، بينما رأى آخرون أن الشخص يجب أن يمتلك الأهلية للتقاضي ليكون مؤهلًا لرفع دعوى قضائية، بغض النظر عمّا إذا كان المالك الشرعي للمركز أو الحق المعني. ومع ذلك، يحتاج إلى موافقة المالك، أو أمرٍ قضائي، أو تفويضٍ قانونيٍ لرفع دعوى نيابةً عنه إذا كان يمثله في دعوى تتعلق بحق أو مركز. بناءً على ذلك، سنبدأ بوصف الصفحة، ثم نُلقي نظرةً على الأهلية.

**١ – الصفة في الدعوى:** من منظور إيجابي، يشترط لصفة التقاضي في الدعوى أن يتمتع الطرف الرافع للدعوى أو وكيله بالصفة القانونية الواجب حمايتها. من ناحية أخرى، يجب أن يكون من ينتهك هذه الصفة أو وكيله هو هدف الدعوى. لا يكفي أن يتمتع المدعي بالصفة القانونية؛ بل يجب أن يتمتع بها المدعى عليه أيضًا. يجب أن يتمتع كلا الطرفين بالصفة القانونية لقبول الدعوى كوسيلة لطلب الحماية القضائية. الصفة القانونية، كما هو موضح أعلاه، مطلوبة عند بدء الدعوى وخلال مدتها. ومع ذلك، يمكن توضيح الصفة القانونية قبل الدعوى وأثناءها.

إن السلطة التي يمارس بموجبها شخص ما الدعوى أمام القضاء هي الصفة المرادة في الدعوى [١]، أو هي: " القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه لتلقيها"[٢]. ومن هناك يعرفها بأنها: (السلطة التي بمقتضاها يقيم شخص ما، الدعوى أمام القضاء)[٣].بالنسبة إلى موضوع الصفة، لا توجد قرارات لمحكمة القضاء الإداري العراقي حول ذلك، ولكنه يبدو أنها تسير وفق المبدأ العام في دعوى الإبطال إن الصفة تندمج بالمصلحة)، والسبب هو أن القضاء الإداري العراقي حديث النشأة [٤].

---

[١] كريستان عيد إدوار عيد، ملحق موسوعة أصول المحاكمات والإثبات والتنفيذ ملحق ١ للجزء الثامن إلى الجزء الرابع، الطبعة الأولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت– لبنان، ٢٠١١، ص ١١٩.

[٢] عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، نظرية الدعوى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة– مصر، ٢٠٠٠، ص١٢١.

[٣] يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٩٠.

[٤]ماجد نجم عيدان،النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق،رسالة ماجستير في قسم القانون العام،كلية الحقوق،جامعة صدام، ٢٠٠٠،ص١١٨

٢- **الأهلية:** يقصد بالأهلية صلاحية الخصم لمباشرة الإجراءات أمام القضاء على نحو صحيح، وتمتع الشخص المعني، بطاقة وقدرة لمطالبة بحق ما أو بممارسة هذا الحق. نستنتج أن الأهلية الصلاحية القانونية لشخص ما، لرفع دعواه إلى القضاء. ومن الجدير بالذكر، أن توافر أهلية التقاضي لرافع الدعوى ليس مقصوراً على دعاوى الإبطال فقط، بل هو شرط عام بالنسبة إلى جميع الدعاوى، فمن ليس أهلاً للتقاضي لا يمكنه رفع الدعوى، بل يرفعها عنه من يمثله شرعاً أو قانوناً، وتطبق بهذا الشأن القواعد العامة للأهلية.

يجب أن يكون رافع الدعوى شخصاً بالغاً راشداً مختاراً. أما الشخص المعنوي أو الاعتباري فيمثله النائب القانوني له، ويجب أن يتوفر فيه شروط وجوده ككيان قانوني مستقل، له ذمة مالية مستقلة". وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر، في الحكم الذي أشرنا إليه أنفاً، حيث ورد فيه: "ومن حيث أنه ولئن كان الأصل أنه لا يكفي لقبول الدعوى أن يكون الشخص الذي يباشرها ذا حق أو ذا مصلحة أو ذا صفة في التقاضي، بل يجب أن تتوافر له أهلية المخاصمة لدى القضاء، وهو أصل عام ينطبق على الدعاوى الإدارية كما ينطبق على غيرها القواعد التي تحكم الشخصية المعنوية في كل من فرنسا، لبنان، والعراق، واحدة وترتبط بمدى تمتعها بالشخصية القانونية[١].

في القانون العراقي فقد نصت المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ بأنه: " يشترط أن يكون كل من طرفي الدعوى متمتعا بالأهلية اللازمة لاستعمال الحقوق التي تتعلق بها الدعوى وإلا وجب أن ينوب عنه من يقوم مقامه قانوناً في استعمال هذه الحقوق" [٢].

واستناداً للنص السابق الذكر فإن الدعوى مدنية كانت أو إدارية لا تكون مقبولة لدى القضاء إلا إذا كان رافعها يتمتع بالأهلية القانونية سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً نظراً لورود عبارة طرفي الدعوى في النص مطلقاً، لذا يعتبر موقف القضاء الإداري العراقي، متوافقاً مع ما سبق، حيث إنه يطبق قانون المرافعات المدنية، في حالة عدم وجود نص قانون مجلس شورى الدولة، استناداً إلى المادة السابعة فقرة (ح) من البند ثانياً من قانون مجلس في الشورى الدولة العراق رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل[٣].

إن قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الذي جاء فيه: " لدى النظر في الحكم المميز وجد أنه صحيح، وموافق للقانون، وذلك لأن مجلس الانضباط العام قد استند إلى صراح المادة (٨٠) من قانون المرافعات المدنية في رده دعوى المدعي (ع.ك.ث) المقامة على مدير شبكة الإعلام العراقي إضافة لوظيفته، فهذا الأخير ليس أهلا للخصومة ولا يتمتع بالشخصية المعنوية لذا قررت تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية"[٤].

---

[١] رفاه كريم رزوقي كربل، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أطروحة دكتوراه في قسم القانون العام، جامعة بغداد، بغداد- العراق، ٢٠٠٦، ص١٣٥.

[٢] قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

[٣] قانون مجلس الشورى الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل.

[٤] قرار الهيئة العامة رقم ١٦٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٤، قرارات مجلس شورى الدولة العراقي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ص٢٦٢.

**ثانياً: طبيعة المصلحة في الدعوى:** إن معنى المصلحة في دعوى الإبطال أوسع بكثير مما هو عليه في الدعاوى الأخرى، كما أن فكرة المصلحة، سواء في الدعاوى المدنية أم الدعاوى الإدارية يجب أن تستند إلى حق المعتدى عليه أو المهدد بالاعتداء عليه، غير أن المصلحة في الدعاوى الإدارية تكتسب مدلولا أكثر شيوعياً أو شمولاً.

لا يشترط القضاء الإداري في العراق لتحقق شرط المصلحة في دعوى الإبطال، أن يكون القرار الإداري قد مس حقاً للمدعي بل يكفي أن يكون المدعي في مركز خاص، أو حالة قانونية خاصة، بالنسبة للقرار المطعون فيه، وبعبارة أخرى أن يكون القرار الإداري قد مس حالة قانونية خاصة بالمدعي، تجعل له مصلحة مباشرة في الطعن بالإبطال.

ويعود السبب الذي حمل القضاء الإداري على التساهل في شرط المصلحة والتوسع في مفهومها إلى أن دعوى الإبطال، هي دعوى عينية، تخاصم القرار الإداري، وهدفها المحافظة على مبدأ المشروعية، وعدم الخروج عليه، وهذه السمة غير موجودة في الدعاوى الأخرى التي يضيق فيها مفهوم المصلحة.

توجد قرارات لمحكمة القضاء الإداري العراقي، حول ذلك، ولكن يبدو أنها تسير وفق المبدأ العام في دعوى الإبطال هو أن الصفة تندمج بالمصلحة[١]، والسبب في ذلك هو أن القضاء الإداري العراقي حديث الإنشاء، وهو على ما يبدو، لم يرد أن يخالف ما ان الفقه والقضاء حولها، والمعروف أن الفقهاء، والمحاكم الإدارية، اشترطوا جميعهم أن تكون المصلحة في دعوى الإبطال، شخصية مباشرة، ومعلومة، وحالة مشروعة وقت رفع الدعوى، لكنهم اختلفوا في طبيعة الدفع بانعدامها[٢].

إن ما وصل إليه القضاء الإداري في العراق، بشأن تحديد معيار المصلحة الشخصية، هو أن طالب الإبطال يجب أن يكون في حالة قانونية خاصة، أثر فيها القرار المطلوب إبطاله تأثيراً مباشراً، وهذا ما يردده دائماً في أحكامه ومعنى ذلك أن صفة الطاعن وحدها لا تكفي لرفع دعوى الإبطال، بل لا بد من إضافة صفة أخرى، تميزها عن غيرها، تجعل صاحبها في وضع خاص بالنسبة إلى القرار الإداري المطعون فيه، فالمصلحة في الدعاوى العادية يمكن ربطها بالحقوق المتعدي عليها، وبالتالي، يجري تقسيمها وفق هذه الحقوق، أما المصلحة في دعوى الإبطال، فإنها تستند إلى صفة ذاتية للطاعن، فهو قد يكون فرداً عادياً، ولا يرتبط بالإدارة بروابط خاصة، أو يمارس نشاطه في الحياة تحت ظل المشروعية العادية، كالمالك، التاجر، الصانع، الساكن، وغيرهم.

**الخاتمة** إن قبول القضاء الإداري للدعاوى الإدارية ليس أمرًا مسلمًا به. إن التزام القضاء ببعض القيود هو ما يمنعه فعليًا من قبول مثل هذه الادعاءات. وقد أدى مزيج من الجهود التشريعية والإدارية القضائية إلى ظهور المجموعة الأولى من هذه القيود. أما الفئة الثانية من القيود فتتعلق بالأحكام الإدارية النهائية التي لا تخضع للمراجعة القضائية. وتُعد حصانة القرارات الإدارية وأعمال السيادة من المراجعة القضائية، المنصوص عليها تشريعيًا، مثالًا بارزًا على ذلك.

---

[١] ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، مرجع سابق، ص١١٨.

[٢] غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد الثاني، العراق، ٢٠٠١، ص٨٢.

يجب على القضاء الإداري أن يأخذ في الاعتبار الظروف المحيطة بالدعوى المطعون فيها عند نظره في دعوى إدارية. بمعنى آخر، يجب أن تكون القرارات الإدارية المعنية صادرة عن هيئة وطنية مركزية وأن تكون نهائية حتى تكون خاضعة لالتماس الإبطال. ومن الشروط الأخرى لقبول الدعوى أن يكون للشخص المتنازع عليها، أي المدعي، مصلحة في قبولها. أما الشرط الثالث والأهم لقبول التماس الإبطال في العراق فهو التظلم من الحكم الإداري المتنازع عليه. ويتعلق الشرط الأخير بموعد قبول الدعوى. لكي يقبل القضاء الإداري دعوىً ما، يجب عليه أولاً التأكد من عدم وجود عوائق قانونية تحول دون ذلك. ولتحديد ما إذا كان القرار الإداري خاضعًا للمراجعة القضائية، يجوز للمشرعين مراعاة عوامل مثل ما إذا كان القرار المعني عملاً من أعمال السلطة السيادية أم لا. إضافةً إلى ذلك، لن تقبل الجهات الإدارية المختصة دعاوى التعويض إلا التي تستوفي المعايير المحددة وتتبع الإجراءات المحددة. وهناك عدد من الشروط الأساسية لقبول الدعوى، مثل وجود قرار إداري سابق، وموعد نهائي للرفع، ووجود طرف ذي صفة ومصلحة مناسبين.

**وبعد أن انتهينا من بحثنا قبول الدعوى الإدارية في العراق توصلنا في ختام هذا البحث إلى عدد من النتائج والتوصيات وقد جاءت كما يلي:**

**أولاً: النتائج**

١. إن الشروط المتعلقة بطبيعة العمل الإداري محل الطعن يجب أن تتوافر شروط في الدعوى لكي يتم قبولها أما المحكمة المختصة للنظر في المنازعة المعروضة أمامها، وفي حال عدم توفر أحد هذه الشروط، تقوم المحكمة برد الدعوى، من دون أن تقوم بالتعرض للبحث في موضوعها

٢. بغض النظر عن شكل الدعوى، سواءً أكانت مدنية أم إدارية، يجب عمومًا أن تتوفر في المدعي الأهلية كأحد الشروط الأساسية. وقد صدرت عدة أحكام قضائية واجتهادات فقهية حول العلاقة بين المصلحة والأهلية.

**ثانياً التوصيات**

١. في الحالات التي لم يحدد المشرع طريقاً للطعن في القرارات التي تصدر عن الاتحادات أو النقابات في العراق، فإننا نرى أن من الأفضل أن القضاء الإداري في العراق أن يقوم بقبول الطعن في هذه القرارات واخضاعها لرقابته.

٢. تسهيل الشروط قدر الإمكان في رفع الدعاوى امام القضاء الإداري و الاهتمام بالقضاء الاداري في العراق كجهة قضائية مستقلة وتوسيع اختصاصها لأهمية اختصاصات القضاء الإداري في كل دول العالم و أن يحذو المشرع العراقي كباقي المشرعين واعطاء صلاحيات واسعة للقضاء الاداري.

**قائمة المصادر والمراجع**

**أولاً: الكتب**

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري" ولاية القضاء الإداري– دعوة الإلغاء، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣.

٢. كريستان عيد إدوار عيد، ملحق موسوعة أصول المحاكمات والإثبات والتنفيذ ملحق ١ للجزء الثامن إلى الجزء الرابع، الطبعة الأولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت– لبنان، ٢٠١١.

٣. رفاه كريم رزوقي كربل، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أطروحة دكتوراه في قسم القانون العام، جامعة بغداد، بغداد– العراق، ٢٠٠٦.
٤. عاطف النقيب، نظرية العقد، الطبعة الاولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت– لبنان، ١٩٩٨.
٥. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت– لبنان، ٢٠٠١.
٦. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية، نظرية الدعوى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة– مصر، ٢٠٠٠.
٧. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الطبعة الثالثة، بدون دار نشر، لبنان، ٢٠١٧.
٨. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٤.
٩. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٢.
١٠. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة– مصر، ٢٠٠١.
١١. محمد صغير بلعي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دعوى الإلغاء دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣.
١٢. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة– مصر، ٢٠٠٢.
١٣. نجيب خلف أحمد، محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، الطبعة السادسة، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٦.
١٤. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، ١٩٩٨.

**ثانياً: الرسائل والأطاريح**

١. ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، رسالة ماجستير في قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة صدام، ٢٠٠٠.

**ثالثاً: المجلات**

١. غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد الثاني، العراق، ٢٠٠١.

**رابعاً: القوانين**

١. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٢. قانون مجلس الشورى الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل.
٣. قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

**خامساً: القرارات القضائية**

١. قرار الهيئة العامة رقم ١٦٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٤، قرارات مجلس شورى الدولة العراقي، الجزء الأول، الطبعة الأولى
٢. قرار رقم (٢١٢)، انضباط، تمييز، الصادر في ٢٠٠٩/٧/٢٢، مجلس شورى الدولة العراقي، منشور في وزار العدل، لعام ٢٠٠٩ .