جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا

حدود الرقابة الإدارية على أعمال دواوين الأوقاف
(دراسة مقارنة)

رسالة ماجستير تقدم بها

الطالب
حيدر جبل لفته الفتلاوي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات شهادة
الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ. م.د سحر جبار يعقوب
أستاذ القانون الإداري

١٤٤١ هـ
٢٠١٩م

المقدمة:

إن موضوع الأوقاف من الموضوعات المهمة التي تقع في منطقة فراغ تشريعي لذلك يستوجب الأمر منا الخوض في بيان مواطن الخلل، وتعد الأوقاف من المفاصل المهمة في الدول العربية والإسلامية لما لها من تأثير على المنظومة الأخلاقية والقيم في المجتمعات العربية ومنها والإسلامية وحتى المجتمعات الغربية، عرفت نظام الوقف ولكن بصور مختلفة، ويمتاز الوقف باهتمام الدول الإسلامية العربية وغير العربية من حيث التنظيم والتقنين والإدارة والرقابة حيث أنشأت وزارات خاصة بالأوقاف في اغلب حكومات تلك الدول، واهتم العراق الحديث بأمور الأوقاف منذ نشأة الدولة العراقية إذ جاء في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ المادة (١٢٢) التي تقضي بالاتي **(وتعتبر دائرة الأوقاف الإسلامية من دوائر الحكومة، وتدار شؤونها وتنظم أمور ماليتها بمقتضى قانون خاص)** وتطبيقا للمادة المذكورة صدر القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٢٩ م ، واستمر العمل بهذا القانون حتى تحول نظام الحكم في العراق من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري اذ توالت التعديلات عليه، حتى صدر قانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٦٦ (قانون إدارة الأوقاف) وقانون وزارة الأوقاف والشؤون الدينية رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدّل الذي تم بموجبة تنظيم عمل الأوقاف تحديد الهيكلية التنظيمية لوزارة الأوقاف وارتباط موظفيها وتحمل وزارة المالية رواتب الموظفين، واستمر العمل بموجب هذا القانون وتعديلاته حتى غزو العراق عام ٢٠٠٣ اذ تم حل وزارة الأوقاف والشؤون الدينية العراقية بموجب القرار رقم ٢٩ لسلطة الائتلاف وتشكل خلفا لها دواوين تدير شؤون الطوائف الدينية، وهي:

١- ديوان الوقف السني

٢- ديوان الوقف الشيعي

٣- ديوان الوقف الديانات المسيحية والايزيدية والصابئة المندائية

وبقيت هذه الدواوين تعمل بموجب قانون إدارة الأوقاف رقم ٦٤ لسنة ١٩٦٦ وقانون وزارة الأوقاف والشؤون الدينية رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المعدّل، و ما تبعه من تعديلات إلى حين تشريع قوانين خاصة بها عام ٢٠١٢ وإقرارها دفعة واحدة .وكان لتغيير نظام الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ اثر على تغيير الجهات الرقابية على المؤسسات الحكومية فأصبح هنالك هيأت

رقابية لم يكن لها وجود قبل عام ٢٠٠٣ مثل هيأة النزاهة ومكتب المفتش العام التي لها دور في رقابة الأعمال الإدارية لدواوين الأوقاف ، الأمر الذي تطلب منا البحث في حدود تلك الرقابة

أهمية البحث: تظهر أهمية البحث في حدود الرقابة الادارية على أعمال دواوين الأوقاف في النقاط الآتية:

١- لما لهذه الهيئات من اتصال مباشر مع المؤسسة الدينية التابعة لها وتضمين نصوص قوانينها موافقة مرجعياتها.

٢- إن حل وزارة الأوقاف والشؤون الدينية وتقسيم عملها على دواوين تبعاً لطوائف المجتمع العراقي، والقوى السياسية له أثر كبير على رقابة دواوين الأوقاف.

٣- حداثة نشأتها وتغيير هيكلها التنظيمي وارتباطها الإداري وشخصيتها المعنوية.

٤- تعدد الجهات الرقابية بعد تغيير نظام الحكم واستحداث أجهزة رقابية إدارية.

مشكلة البحث:

يثير هذا البحث مجموعة من الإشكاليات العملية والتطبيقية في إمكانية تفعيل الدور الرقابي للمؤسسات الرقابية سواء كانت إدارية أم شرعية، وأثر تلك الرقابة على عمل دواوين الأوقاف ولعل أهم الإشكاليات يكمن في التساؤل موافقة المؤسسات الدينية في تعيين رئيس ديوان أو أثر موافقتها على تعيين متولي العتبات المقدسة (أمين العتبة)، وأثر موفقتها على تسنّم رئيس ديوان الوقف أو أمين العتبة؟

فضلاً عن ذلك فان دواوين الأوقاف تدير نوعين من الأموال، أموال وقفية، وأموال عامة، ومما لا شك فيه إن حدود الرقابة تختلف بخصوص هذين النوعين من الأموال، وهنا التساؤل الذي يثار، ما هي حدود الجهات الرقابية على إدارة الأوقاف للأموال الوقفية والعامة؟

ولأن الأوقاف الخيرية تخضع إلى رقابة ديوان الوقف من حيث تنفيذ شرط الواقف بشكل صحيح وينسجم مع مقاصده، سواء كان الوقف منقطع التولية ويدار من قبل ديوان الوقف أم مستمر التولية ويدار من قبل متولٍ خاص، فما هو دور الديوان على تلك الرقابة؟ وهل يمكن الطعن بعمل لجان محاسبة المتولين أمام جهة القضاء الإداري باعتبار ما يصدر عنها قرارات إدارية؟

يحاول هذا البحث الإجابة على تلك التساؤلات من خلال الوقوف على نصوص القوانين والقرارات القضائية والإدارية المعنية بالرقابة الأوقاف.

نطاق البحث:

سيكون نطاق هذه الدراسة التشريعات الخاصة بدواوين الأوقاف ومقارنتها بالتشريعات السابقة، ولان الباحث اتجه نحو النهج المقارن واعتماده في البحث في نصوص القوانين الكويتية والمصرية، لان تلك الدول التي قد نحت منحى العراق في مرور مؤسساتها الوقفية في تقلبات إدارية كانت تبعا للظروف التي تعيشها حكوماتها، وما يستلزمه الحال من تحقيق أعلى فائدة من المؤسسات الوقفية على الصعيدين المجتمعي والسياسي.

منهجية الدراسة:

سنتبع في كتابة هذه الدراسة منهجين:

١- المنهج التحليلي: من خلال هذا المنهج سوف يشرع الباحث في تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بحدود البحث وما يستتبع ذلك من استخلاص نتائج وتقديم توصيات تناسب مع مضمون البحث.

٢- المنهج المقارن: ومن خلال هذا المنهج سيتم مقارنة قوانين دواوين الأوقاف فيما بينها وكذلك مع قوانين المصرية والكويتية، للأسباب المذكورة في نطاق البحث ولأنها تقدّمت زمنيا على تشكيل دواوين الأوقاف الحالية في العراق.

صعوبات الدراسة:

لابد للباحث من مواجهة الصعوبات أثناء الخوض في غمار البحث لذلك فان موضوع حدود الرقابة الادارية على عمل الأوقاف يختلف عن الرقابة على الوزارات الاخرى ذلك لان عملها فيه جانب شرعي وآخر قانوني وهذا ما تتميز به الأوقاف عن الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة

علاوة على ذلك لم نجد بحثاً قد تطرّق إلى الرقابة على عمل الأوقاف رغم أن قوانين إدارتها ليست بالحديثة وتعود إلى عام ٢٠١٢.

هيكلية البحث:

لتناول موضوع حدود الرقابة الادارية على أعمال دواوين الأوقاف (دراسة مقارنة) وبيان تلك الحدود ومعرفة أدواتها ، استلزم تقسيم هذا البحث على ثلاثة فصول تبدأ بمقدمة وتعقبها خاتمة ، سنتناول بالفصل الأول نشأة دواوين الأوقاف من خلال تقسيمه على مبحثين ، سيكون المبحث الأول للتعريف بالوقف من خلال بيان تعريفه وتمييزه عن الوصية والهبة في المطلب الأول ، أما المطلب الثاني سيكون لبيان أحكام الوقف من خلال بيان شروط الوقف وأنواعه، وسيكون المبحث الثاني للتنظيم القانوني لدواوين الأوقاف في العراق والدول المقارنة من خلال مطلبين الأول سيكون للتنظيم الإداري للدواوين الأوقاف في العراق ،والثاني سيكون للتنظيم القانوني للأوقاف في الدول المقارنة.

أما الفصل الثاني سيتناول التعريف بالرقابة الادارية على أعمال دواوين الأوقاف من خلال مبحثين ، المبحث الأول سيكون لبيان ماهية الرقابة الإدارية على أعمال دواوين الأوقاف من خلال بيان مفهوم الرقابة الإدارية في المطلب الأول ، أما المطلب الثاني سيكون لأنواع وسائل الرقابة الإدارية و الرقابة الإدارية على أعمال دواوين الأوقاف، إما المبحث الثاني سنفرده للوقوف على أدوات الرقابة الإدارية على أعمال دواوين الأوقاف من خلال بيان الرقابة الداخلية على أعمال دواوين الأوقاف في المطلب الأول في حين سنخصص المطلب الثاني للرقابة الخارجية على أعمال دواوين الأوقاف.

أمّا الفصل الثالث سنتناول به قيود الرقابة الإدارية على أعمال دواوين الأوقاف يقسم على مبحثين سيكون المبحث الأول لنطاق الرقابة الإدارية على أعمال الأوقاف، مقسّم على مطلبين الأول لحدود الرقابة على الأعمال الادارية لدواوين الأوقاف، والثاني لحدود التصرّف بالأموال الوقفية، أما المبحث الثاني فسيكون لنطاق الرقابة الادارية على تصرّفات متولي الوقف مقسماً على مطلبين سنخصص المطلب الأول مفهوم التولية وشروطها إما المطلب الثاني سنتناول به حدود تصرفات المتولي ومحاسبته.

وعلى الله توكلت ... وبه استعنت ...