Journal of
Comparative Criminal Jurisprudence
www.jccj.ir

Volume 4, Issue 5, 2025

Judicial Review of Administrative Decisions Issued by the Holy Shrines: A Comparative Study in Iraqi and Iranian Law

Davoud Mohebbi [1*], Ayman Abdul-Amir Aziz Naji [2]

1. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.
2. PhD Candidate, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:
Original Research
Pages: ***1-21***

Article history:
Received: *21 Nov 2024*
Published online: *19 Feb 2025*

Keywords:
Judicial Review, Administrative Decisions, Holy Shrines, Iraqi Law, Iranian Law, Administrative Judiciary.

ABSTRACT

The significance of this research lies in examining the extent to which administrative decisions issued by the Holy Shrines are subject to judicial review, given the unique nature of these religious institutions and their growing role in service provision and development within Islamic societies. The study addresses a legal ambiguity and complexity regarding the legal nature of these decisions: specifically, whether they are issued by independent sovereign entities exempt from oversight, or by public institutions subject to the jurisdiction of administrative courts—a matter further complicated by the divergent legislative approaches in Iraq and Iran. To address this issue, the researcher analyzes relevant legislative texts and internal regulations, as well as rulings issued by Iraq's Administrative Judiciary Court and Iran's Court of Administrative Justice, in order to define the legal status of these Shrines and the legal characterization of their decisions. The study employs a structural and functional comparative approach to highlight research insights by identifying similarities and differences, ultimately offering a foundational perspective that balances the independence of the Shrines with the right of individuals to seek judicial redress. The research concludes that there is a disparity in how these decisions are subjected to oversight; while Iraqi law tends to broaden the scope of review to ensure legality, the Iranian system affords greater flexibility regarding the nature of these religious institutions, though both countries exhibit legislative gaps that allow certain decisions to remain shielded from judicial scrutiny. In conclusion, the practical significance of this subject lies in guiding the legislator and the judiciary toward formulating clear legal rules that ensure the protection of rights and freedoms against arbitrary actions by religious administrative bodies, while providing litigants with a secure judicial avenue to challenge decisions made by the Holy Shrines.

This is an open access article under the CC BY license. © 2025 The Authors.

How to Cite This Article: Mohebbi, D & Naji, A (2025). "Judicial Review of Administrative Decisions Issued by the Holy Shrines: A Comparative Study in Iraqi and Iranian Law". *Journal of Comparative Criminal Jurisprudence*, 4(5): 1-21.

فصلنامه فقه جزای تطبیقی
www.jccj.ir

دوره چهارم، شماره پنجم، اسفند ۱۴۰۳

الرقابة القضائية علي القرارات الادارية الصادرة من العتبات المقدسة، دراسة مقارنة فى القانون العراقى والايرانى

داود محبی [۱*]، ایمن عبد الامیر عزیز ناجی [۲]

۱. استاذ مساعد، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، ايران.

۲. طالب دكتوراه، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة قم، قم، ايران.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱-۲۱

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۰۱

واژگان کلیدی:

الرقابة القضائية، القرارات الإدارية، العتبات المقدسة، القانون العراقي، القانون الإيراني، القضاء الإداري.

چکیده

تتجلى أهمية هذا البحث في بيان مدى خضوع القرارات الإدارية الصادرة عن العتبات المقدسة للرقابة القضائية، نظرا لخصوصية هذه المؤسسات الدينية وتعاظم دورها الخدمي والتنموي في المجتمعات الإسلامية، وتتبلور مشكلة الدراسة في وجود غموض وتشابك قانوني حول الطبيعة القانونية لهذه القرارات؛ إذ يثور التساؤل حول ما إذا كانت تصدر بوصفها جهات سيادية مستقلة خارج نطاق الرقابة، أم كمؤسسات عامة تخضع لولاية القضاء الإداري، فضلا عن تباين المعالجة التشريعية بين النظامين العراقي والإيراني، ولمعالجة هذه المشكلة، سيعمل الباحث على تفكيك النصوص التشريعية والأنظمة الداخلية المقارنة، وتحليل الأحكام والقرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في العراق وديوان العدالة الإدارية في إيران، لتحديد ملامح المركز القانوني لهذه العتبات وتكييف قراراتها، وتعتمد خطة العمل والفكرة المقترحة على مقارنة هيكلية ووظيفية تبرز الإسهامات البحثية من خلال رصد أوجه التشابه والافتراق، وتقديم رؤية تأصيلية توازن بين استقلالية العتبات وحق الأفراد في التقاضي، وتوصل البحث إلى عدة نتائج أبرزها وجود تفاوت في إخضاع هذه القرارات للرقابة؛ فبينما يميل القانون العراقي إلى توسيع دائرة الرقابة لضمان المشروعية، يمنح النظام الإيراني مرونة أوسع لطبيعة هذه المؤسسات الدينية، مع وجود ثغرات تشريعية في كلا البلدين تتيح لبعض القرارات التحصن من الرقابة، وختاما، تظهر الأهمية العملية للموضوع في توجيه المشرع والقضاء نحو صياغة قواعد قانونية واضحة تضمن حماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة الدينية، وتوفر للمتقاضين مسارا قضائيا آمنا للطعن في قرارات العتبات المقدسة.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی مقاله حاضر به صورت غیرتجاری را دارند.

© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

مقدمه

اولا: التعريف بموضوع البحث

يشكل موضوع "الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة من العتبات المقدسة" أرضية قانونية خصبة للبحث، حيث يتقاطع فيه القانون الإداري بالخصوصية الدينية والمؤسساتية لهذه العتبات في العراق وإيران، ويعرف هذا الموضوع بأنه دراسة تحليلية مقارنة تسعى إلى تحديد الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدرها إدارات العتبات المقدسة، كانت قرارات تنظيمية، أو وظيفية، أو مالية، ومدى خضوعها لولاية القضاء الإداري (مثل محكمة القضاء الإداري العراقية وديوان العدالة الإدارية الإيراني), وينطلق التعريف بهذا الموضوع من فرضية موازنة دقيقة: فمن جهة، تتمتع العتبات بخصوصية واستقلالية تنظيمية نظرا لمكانتها الروحية، ومن جهة أخرى، تصدر عنها قرارات تؤثر مباشرة في حقوق الأفراد والموظفين والمتعاملين معها، مما يستوجب إخضاعها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، لذا، يهدف هذا البحث إلى فك التشابك التشريعي وتوضيح الحدود الفاصلة بين استقلالية الإدارة الدينية وحتمية الرقابة القضائية لحماية الحقوق من التعسف.

ثانيا: اشكالية البحث

تتمتع العتبات المقدسة في المنظومتين التشريعيتين العراقية والإيرانية بمركز قانوني خاص يستمد خصوصيته من مكانتها الدينية والروحية، وحجم المسؤوليات الخدمية والتنموية الملقاة على عاتقها، وفي الوضع القانوني المثالي، يفترض أن تخضع جميع القرارات الإدارية الصادرة عن هذه المؤسسات، باعتبارها أشخاصا معنوية عامة تدير مرفقا عاما، لرقابة القضاء الإداري؛ وذلك تجسيدا لـ مبدأ المشروعية وصيانة لحقوق الأفراد والمتعاملين معها من أي تعسف محتمل، غير أن الفجوة القانونية والمشكلة البحثية تتبلور في وجود غموض تشريعي وتنازع فقهي وقضائي حول تكييف الطبيعة القانونية لهذه القرارات؛ إذ تتأرجح العتبات في تصنيفها بين كونها هيئات سيادية دينية تتمتع بحصانة واستقلالية تامة تخرج قراراتها عن ولاية القضاء، وبين كونها مؤسسات عامة تخضع بالكامل لرقابة محكمة القضاء الإداري في العراق أو ديوان العدالة الإدارية في إيران، هذا التباين والغموض التشريعي في كلا البلدين أدى إلى أثر سلبي ملموس، تمثل في تشتت الاجتهاد القضائي، وتحصين بعض القرارات الإدارية ذات الأثر المالي أو الوظيفي من الطعن، مما يشكل تهديدا مباشرا لـ حق التقاضي المكفول دستوريا، ويخلق مساحة رمادية تفلت فيها الإدارة الدينية من مقصلة الإلغاء أو التعويض، وبناء على ذلك، تتبلور المشكلة الرئيسة للدراسة في التساؤل الآتي: ما مدى فاعلية وحدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة من العتبات المقدسة في القانونين العراقي والإيراني؟ وينبثق عن هذا السؤال تساؤلات فرعية حول المعايير التي يعتمدها القضاء لتحديد اختصاصه، وحجم الفجوة التشريعية بين النظامين في موازنة استقلالية المرفق الديني مع حتمية الخضوع للقانون.

ثالثا: اهمية البحث

تنبع الأهمية العلمية والنظرية لهذا البحث من ندرة الدراسات القانونية المقارنة التي تسلط الضوء على النظام القانوني للعتبات المقدسة، خاصة فيما يتعلق بمدى خضوعها للقضاء الإداري في العراق وإيران، وتكمن هذه الأهمية في إثراء المكتبة القانونية بتأصيل فقهي جديد يفكك الإشكالية الرمادية المحيطة بالطبيعة القانونية لقرارات هذه المؤسسات الدينية، حيث يساهم البحث في تقديم إطار معرفي يوازن بين حتمية استقلال المرفق الديني وضرورة خضوعه لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، مما يفتح آفاقا جديدة للباحثين في مجال القانون العام.

أما من الناحية العملية والتطبيقية، فتتجلى الأهمية في التوسع الهائل والملحوظ في الأنشطة الاقتصادية، والخدمية، والتعاقدية للعتبات المقدسة، مما يجعلها تتصل مباشرة بحقوق آلاف الموظفين، والزائرين، والمتعاملين معها، ويقدم البحث خدمة جليلة من خلال استعراض وتحليل الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة القضاء الإداري العراقية وديوان العدالة الإدارية الإيراني، واضعا أمامهم معايير واضحة لتحديد الاختصاص القضائي، كما تظهر الأهمية العملية في تزويد المشرع في كلا البلدين بتوصيات وصياغات قانونية مقترحة لسد الثغرات التشريعية، بما يضمن حماية الحقوق والحريات الدستورية ويكفل حق التقاضي دون المساس بالخصوصية الروحية لهذه العتبات.

رابعا: منهج البحث

لتحقيق أهداف الدراسة والإجابة على الإشكالية المطروحة، يتبع هذا البحث تكاملا منهجيا يقوم على استخدام مناهج علمية رئيسية تتمثل بالمنهج الوصفي التحليلي و المنهج المقارن.

خامسا: هيكلية البحث

على وفق ما تقدم فإن الدراسة سترتكز على مبحثين الأول يتضمن ماهية ومبادئ الرقابة القضائية والقرارات الادارية، وينقسم الى مطلبين وكل مطلب الى فرعين، والمبحث الثاني بعنوان، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تصدرها العتبات المقدسة في العراق وايران، وينقسم الى مطلبين وكل مطلب الى فرعين، وخلصنا الى خاتمة ونتائج وتوصيات.

المبحث الأول: ماهية ومبادئ الرقابة القضائية والقرارات الادارية

تمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الحجر الأساس في بنيان دولة القانون، والضمانة الأسمى لترسيخ مبدأ المشروعية وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف السلطة العامة، ولما كان القرار الإداري هو الأداة القانونية الأكثر خطورة وتأثيرا التي تفصح من خلالها الإدارة عن إرادتها الملزمة، فإن إخضاعه لرقابة القضاء يعد ضرورة حتمية لضمان سلامته وصحته؛ لا سيما حينما يصدر هذا القرار عن مؤسسات تتمتع بخصوصية استثنائية كالعتبات المقدسة، وبناء على ذلك، يسعى هذا المبحث إلى تفكيك البنية المفاهيمية والمبادئ الحاكمة لهذه المنظومة الرقابية عبر مطلبين رئيسين؛ حيث نخصص المطلب الأول لتحديد المفهوم القانوني والأكاديمي الدقيق لكل من القرار الإداري والرقابة القضائية، مستعرضين تعريفاتهما الفقهية والتشريعية في فرعين مستقلين، ومن ثم، ننتقل في المطلب الثاني إلى دراسة تحليلية ومقارنة لاستجلاء المبادئ الدستورية والقانونية التي ترتكز عليها الرقابة القضائية وتطبيقاتها في البيئة التشريعية لكل من العراق وإيران؛ وذلك بهدف بناء أرضية نظرية صلبة تسهم في فهم كيفية موازنة القضاء الإداري في كلا البلدين بين حتمية بسط سيادة القانون وبين الحفاظ على الخصوصية التنظيمية للمرافق الدينية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية والقرارات الادارية

الفرع الأول: تعريف القرارات الإدارية

اولا: في اللغة

القرار، فهو مشتق من الجذر اللغوي (قر)، ويقال "قر في المكان يقر قرارا وقرورا" أي سكن وثبت، واستقر الماء في الحوض أي تجمع وثبت، والقرار في اللغة يعني المستقر من الأرض، ويقصد به أيضا الرأي والنهج الذي يستقر عليه الرأي في مسألة ما بعد تفكير وتمحيص؛ فيقال "أصدرت قرارا" أي حكما قاطعا أو رأيا ثابتا ينهي التردد ويقطع الشك باليقين.[1]

والقرار هو العزيمة المؤكدة المستقرة التي لا رجعة فيها، وأما لفظة الإداري، فهي نسبة إلى "الإدارة"، وهي مشتقة من الجذر اللغوي (دور)، ويقال "أدار الأمر" أي وجهه وساسه وتولى شؤونه، وتدوير الشيء أي جعله يدور حول محور، والإدارة في المفهوم اللغوي تفيد الإشراف، والتوجيه، والتدبير، وقيادة الأفراد والمرافق نحو تحقيق غاية معينة.[2][3]

وبناء على هذا، فإن القرار الإداري في اللغة يعني: "الرأي أو الحكم القاطع والثابت المستقر الذي تعبر عنه الجهة القائمة على تدبير وتوجيه وسياسة مرفق معين، بقصد حسم مسألة ما وإدارتها بشكل منظم وثابت.

---

[1] ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، دار صادر، بيروت، جـ ٤، ص ٣٧٠.

[2] ابن فارس، أحمد بن فارس، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت، ١٩٧٩، جـ ٥، ص ٧٩.

[3] الفيومي، أحمد بن محمد، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، المكتبة العلمية، بيروت، ص ٢٠٥.

لقد أصبح الفقه الحديث يركز على استخدام مصطلح القرار النافذ أو التنفيذي، فالإدارة المعنية تعبر رسميا عن رغبتها الملزمة، وفقا للصلاحيات التي منحها القانون، بهدف تحقيق نتيجة قانونية معينة، تكون ممكنة أو مقبولة قانونيا من أجل مصلحة عامة، نظرا لأن هذا الموضوع يحتاج إلى بيان مفهومه بشكل مفصل، سنقوم بالحديث عن التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري النهائي.

ثانيا: تعريف القرار الإداري في الفقه

ان وضع تعريف شامل ودقيق للقرار الإداري النهائي، حيث كانت هناك محاولات من الفقهاء لتعريفه، فقد نظر الفقهاء إلى القرار الإداري من زوايا مختلفة، وحدد كل منهم هذا القرار بطريقة تعكس رؤيته، وقد ركز الفقه العراقي على مواضيع تتعلق بالقانون الإداري، حيث اقتصر تعريفه للقرار الإداري على توضيح عناصر هذا القرار.

وبعض التعريفات التي قدمت كانت مشابهة لتعريفات سابقة، حيث تم تعريف القرار الإداري بأنه تعبير عن رغبة منفردة تصدر من السلطة الإدارية وتؤدي إلى آثار قانونية، بالرغم من أن الفقهاء العراقيين طرحوا تعريفات للقرار الإداري، إلا أنهم لم يقدموا تعريفا محددا وواضحا للقرار الإداري النهائي، مما يعني أن الفقه العراقي لم يذكر بشكل صريح صفة النهائية في القرار الإداري، كذلك عرف الدكتور شاب توما منصور القرار الإداري كعمل قانوني يصدر من السلطة الإدارية من جانب واحد ويؤثر قانونيا، كما عرفه الدكتور علي محمد بدير بأنه عمل قانوني يظهر من إرادة منفردة ملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بهدف تغيير وضع قانوني، إما من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قائم أو إلغائه، أما الدكتور عبد إسماعيل البستاني، فقد عرف القرار الإداري بأنه القرار الذي يصدر عن الإدارة لإظهار إرادتها الملزمة وفقا لسلطتها العامة، ويهدف لإنشاء أو تعديل أو إنهاء وضع قانوني معين.[1]

من التعريفات السابقة، يمكن ملاحظة أن الفقه العراقي لم يذكر بوضوح صفة النهائية في القرار الإداري، رغم أنه أشار إليها بشكل غير مباشر، لأن الشرط الأساسي للقرار الإداري النهائي هو أن يؤدي إلى أثر قانوني، سواء بإنشاء أثر جديد أو تعديله أو إلغائه، على الصعيد الاصطلاحي، يعترف فقهاء القانون الإداري بصعوبة وضع تعريف ثابت للقرار الإداري بسبب تعدد السلطات الإدارية التي تصدره، لكن من خلال مراجعة الكتب في الفقه الإداري، نجد عدة تعريفات له، فقد عرف الدكتور فوزت فرحات القرار الإداري بأنه العمل القانوني الذي تقوم به السلطة الإدارية لتقوم بتعديل أو إنكار حقوق أو التزامات المواطنين، بغض النظر عن موافقتهم، وفي الفقه المصري، عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي القرار الإداري بأنه تعبير عن إرادة ملزمة تهدف لإحداث أثر قانوني، سواء من خلال إصدار قاعدة جديدة أو تعديل أو إلغاء حالة قانونية، تكون هذه العملية إما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة شخص أو أكثر أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي، كما عرف الدكتور محمد سعيد حسين أمين القرار الإداري بأنه عمل قانوني ينشأ من سلطة إدارية بهدف إنشاء حقوق والتزامات للآخرين.

بناء عليه، اتفق الفقه الإداري على أن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن الإدارة التي تملك السلطة العامة ويحدث مركزا قانونيا جديدا أو يؤثر على مركز قانوني موجود، مما يعني أن الإدارة ليست ملزمة بالحصول على موافقة مسبقة من الأفراد المتأثرين بهذا القرار، لأنها الجهة الوحيدة المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة.[2]

ثالثا: التعريف القضائي للقرار الإداري

لم يقم المشرع العراقي بوضع تعريف للقرار الإداري، مما دفع ببعض الفقهاء والقضاة حول هذا الموضوع، وسعوا لوضع تعريف لهذا النوع من القرارات، لكنهم لم يتوصلوا إلى تعريف شامل ويشمل كل الجوانب، بالنسبة لرأي القضاء العراقي حول صفة (النهائية) في القرار الإداري، نرى أن

[1] الرازي، محمد بن أبي بكر، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٦، ص ٩٨.

[2] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة لنظام القضاء الإداري في مصر وبعض البلدان العربية)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٠٢.

[3] مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط ٨، ٢٠٠٥، ص ١١٥٠.

قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لعام (١٩٧٩) المعدل لم يذكر أي شرط يتعلق بالنهاية في القرار الإداري، حيث لم يشترط المشرع العراقي توافر هذه الصفة، بل نص القانون على أن محكمة القضاء الإداري هي المعنية بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والجهات في الدوائر الحكومية والقطاع الاشتراكي.[١]

ورغم وجود هذا النص وعدم ذكر المشرع العراقي لصفة (النهائية) في القرار الإداري، إلا أن محكمة القضاء الإداري، والهيئة العامة لمجلس شورى الدولة أكدت على أهمية وجود صفة (النهائية) في القرار الإداري في عدة أحكام، ومن بين ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الذي ذكر، إن القرار المعتد به في هذه القضية ليس قرارا نهائيا وحاسما، إذ أن القرارات الإدارية التي تعرض أمام هذه المحكمة هي فقط تلك القرارات النهائية والحاسمة[٢].

كما أيد مجلس شورى الدولة هذا الحكم، حيث أكدت أنه إذا لم تصدر الجهة الإدارية قرارا نهائيا، فلا يجوز الطعن به أمام محكمة القضاء الإداري، لأن القرارات التي يمكن الطعن فيها هي القرارات النهائية فقط[٣].

الفرع الثاني: تعريف الرقابة القضائية

أولا: تعريف الرقابة القضائية في اللغة

إن لفظة "الرقابة" مشتقة من الجذر اللغوي الثلاثي (ر ق ب)، وهو أصل يدل في لسان العرب على الانتظار، والاحتراس، والاشراف على الشيء، ويقال في المعاجم، "رقب الشيء يرقبه رقبا ورقابة" أي حرسه ولاحظه وتتبع أحواله، والرقيب هو الحارس أو الحافظ الذي لا يغفل عن شيء، وجاء في محكم التنزيل قوله تعالى: "وكان الله على كل شيء رقيبا"، مما يفيد الإحاطة التامة والإشراف والمتابعة اللصيقة، والرقابة لغة لا تعني مجرد النظر الساكن، بل تحمل في طياتها معنى الفحص، والتدقيق، ومتابعة السلوك للتأكد من موافقته لخط سير مرسوم سلفا، فهي عملية مستمرة تنطوي على التيقظ وتتبع الأثر لكشف أي انحراف أو خطأ ومحاولة رصده.[٤]

أما لفظة "القضائية" فهي ياء النسبة المشتقة من "القضاء"، ويرجع أصلها في المعاجم إلى المادة اللغوية (ق ض ي). والقضاء في اللغة له معان متعددة تدور جميعها حول الحسم، والفصل، وإحكام الشيء، ويقال: "قضى يقضي قضاء" أي حكم وفصل؛ وقضى بين الخصمين أي قطع النزاع وأمضى الحكم بينهما، فالقضاء هو إلزام الحكم وفصل الخصومات بقطع دابر التنازع.[٥]

وعندما ننسب الرقابة إلى القضاء في صيغة "الرقابة القضائية"، فإننا ننقل المفهوم من مجرد الملاحظة العامة إلى إطار مؤسسي يختص به القاضي أو الهيئة القضائية، بحيث تصبح الرقابة محكومة بأدوات القانون ووسائل الحسم والقطع اللغوية الكامنة في كلمة القضاء، وبناء على هذا التركيب اللغوي، يمكننا تعريف الرقابة القضائية في اللغة بأنها: "تتبع واحتراس وفحص وحراسة الأحوال والتصرفات القانونية من قبل جهة تملك سلطة الفصل والقطع والحسم، بهدف رصد الأخطاء وإصدار أحكام ملزمة تقطع دابر النزاع وتثبت وجه الحق المستقر".

---

[١] إدريس حسن محمد الجبوري، الحرية الدينية في الشريعة الإسلامية والنظم القانونية (دراسة مقارنة), ص ٥٧٣.

[٢] جعفر الهاشمي، الوسيط في القضاء الإداري والدستوري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٧٥.

[٣] ماهر صالح الجبوري، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

[٤] غازي فيصل، الوسيط في القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٨٥.

[٥] العكيلي، عزيز كاظم، القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢١٠.

ثانیا: تعریف الرقابة القضائية اصطلاحا

عندما ننتقل من اللغة إلى المفاهيم القانونية، نلاحظ أن الرقابة القضائية في مجالات القانون الإداري والقانون العام لا يوجد لها تعريف موحد في القوانين المختلفة؛ لأن تحديد المصطلح يتركز تاريخيا على الفقه والقضاء الإداري، والذين اختلفت آراؤهم في تحديد معاني هذا المفهوم بناء على المدارس القانونية.[۱]

يقوم الفقه القانوني بتعريف الرقابة القضائية أنها: "السلطة الممنوحة للهيئات القضائية المستقلة بموجب الدستور والقانون، لمراجعة ودراسة مدى مشروعية وسلامة الأعمال والإجراءات والقرارات التي يصدرها الجهاز التنفيذي (الإدارة العامة)، بغرض التأكد من توافقها مع القوانين السائدة، وإلغاء الأفعال المخالفة أو مطالبة بالتعويض", يشير هذا التعريف إلى أساس مهم وهو أن الإدارة، بينما تمارس سلطاتها، يجب أن تخضع لمعايير العدالة، ويجب أن يكون هناك جهة قضائية تراقب قراراتها للتأكد من عدم تجاوزها صلاحياتها.[۲]

في إطار القانون الإداري المقارن، يتوسع تعريف الرقابة القضائية ليشمل أشكال الرقابة ونوع النظام القضائي المتبع؛ ففي الدول التي تتبع نظام القضاء الموحد، يتم تعريف الرقابة القضائية كرقابة المحاكم العادية على أعمال الإدارة، حيث يتساوى الأفراد والإدارة أمام قاض واحد، بينما في الدول التي تعتمد نظام القضاء المزدوج (مثل فرنسا، والعراق عبر محكمة القضاء الإداري، وإيران عبر ديوان العدالة الإدارية)، يعرف الرقابة القضائية على أنها: "الرقابة المتخصصة التي تمارسها محاكم إدارية أنشئت خصيصا للبت في النزاعات التي تتعلق بالإدارة، باستخدام قواعد القانون الإداري الخاصة التي توازن بين حقوق الأفراد وامتيازات السلطة العامة".[۳]

يتضمن مفهوم الرقابة القضائية عناصر أساسية يجب أن تكون موجودة لتكون هناك رقابة قضائية فعلية حسب المعايير الأكاديمية؛ أولا، الاستقلالية والحياد، فلا يمكن أن تكون هناك رقابة فعالة إذا كانت الجهة المراقبة تخضع للسلطة التنفيذية أو الإدارة التي أصدرت القرار، ثانيا، المشروعية، حيث أن الرقابة القضائية هي رقابة قانونية وليست سياسة أو ملاءمة (إلا في حالات محددة جدا)، حيث يقتصر دور القاضي على مقارنة القرار الإداري المعني بالقوانين العليا بدءا من الدستور وحتى اللوائح والتعليمات، ثالثا، الأثر الإلزامي، والفارق بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية (الداخلية) أو السياسية (البرلمانية) هو أن حكم القاضي الإداري له قوة قانونية تلزم الإدارة بتنفيذه، مما يجبرها على العودة للوضع الصحيح، سواء من خلال إلغاء القرار الخاطئ بأثر رجعي أو من خلال الحكم بتعويض مالي عادل للمتضررين.[٤]

يرى الباحث، انه عند تطبيق هذا التعريف الخاص على موضوع الدراسة (القرارات الإدارية الصادرة من العتبات المقدسة)، نلاحظ أن الرقابة القضائية تصبح وسيلة للتحقق القانوني دقيقة ومتخصصة للغاية.

يظهر معناها هنا في، "السلطة التي تتمتع بها محاكم القضاء الإداري المختصة في العراق وإيران لتوسيع نطاق ولايتها القضائية لتشمل مراقبة المشروعية للقرارات التنظيمية والفردية التي تصدر عن إدارات العتبات المقدسة، بهدف ضمان عدم تجاوز هذه المؤسسات—على الرغم من طبيعتها الدينية— لحدود المبادئ الدستورية والقوانين العامة للدولة، وتوفير حماية للموظفين والمراجعين للطعن في قراراتها".

---

[۱] ماهر صالح الجبوري، مصدر سابق، ص ۱۸۰.

[۲] غازي فيصل، مصدر سابق، ص ٦٢.

[۳] علي حيدر الشمري، مبدأ المشروعية وضماناته في قضاء مجلس الدولة العراقي، زين الحقوقية، بيروت، ۲۰۲۱، ص ۱۰۲.

[٤] سيد محمد الهاشمي، الحقوق الدستورية في جمهورية إيران الإسلامية (دراسة مقارنة)، دار المناهج، عمان، ۲۰۰۷، ص ۵۸.

بناء على ما سبق، يتضح أن الرقابة القضائية تمثل تحقيقا عمليا لسيادة القانون؛ فإذا كانت اللغة تصفها كحماية وفصل، فإن التعريف القانوني أطرها في شكل مؤسسي يخضع السلطة للقانون، ويمنع أي قرار إداري من الحصانة ضد الطعون، بغض النظر عن الخصوصية الشديدة للجهة التي أصدرته.

المطلب الثاني: مبادئ الرقابة القضائية في العراق وايران

الفرع الأول: في العراق

تستند الرقابة القضائية إلى مجموعة شاملة من المبادئ القانونية والدستورية التي تعمل مجتمعة كحماية لسيادة القانون ولفكرة المشروعية، في مقدمة هذه المبادئ يأتي مبدأ خضوع الدولة للقانون، والذي يعني أن جميع سلطات الدولة، بما في ذلك المؤسسات العامة وخاصة العتبات المقدسة، يجب أن تكون ملتزمة بالقوانين السارية من حيث الشكل والمضمون، ولا يوجد أي سلطة ادارية فوق القانون أو محصنة من الرقابة القضائية .

إن هذا المبدأ مرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ دستوري يمنع حماية أي قرار إداري من الطعن فيه، وهو مبدأ أساسي نص عليه دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في مادته رقم ١٠٠، حيث يمنع صياغة أي قانون يحمي قرارا إداريا من سلطة القضاء هذا يفتح المجال لمراقبة قضائية شاملة على جميع الأعمال الإدارية، مانعا أي جهة إدارية أو مؤسسة دينية عامة من الهروب من المسؤولية أو المشروعية تحت أي مبرر، ويجد هذا الحظر الدستوري تطبيقه العملي في مبدأ كفالة حق التقاضي وحرية اللجوء إلى القضاء لجميع الأفراد والموظفين والكيانات دون أي تمييز، كحق طبيعي ودستوري مضمون لا يجب تقييده أو تعطيله، مما يسمح لأي شخص لديه مصلحة أو حق تضرر من قرار إداري صادر من إدارات العتبات المقدسة بالتوجه إلى محكمة القضاء الإداري بحثا عن العدالة.[١]

على الصعيد المؤسسي والتنظيمي، تعتمد الرقابة في العراق على مبدأ استقلال السلطة القضائية، الذي ينص عليه المادة ٨٧ من الدستور، إن هذا الاستقلال وحرية القضاء من أي تأثير خارجي من السلطة التنفيذية هو ضمان أساسي لحياد القاضي الإداري العراقي ونزاهته عند النظر في الطعون ضد القرارات الإدارية، من بين المبادئ الإجرائية الأساسية في قضاء مجلس الدولة العراقي، تبرز رقابة المشروعية كأداة للفحص الموضوعي، حيث يركز دور القاضي الإداري على المزامنة بين القرار المطعون فيه والقوانين الأعلى، لضمان صحة أركانه الخمسة (الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، والهدف)، ولكن لا تتوسع هذه الرقابة بشكل عام لتشمل مراعاة الملاءمة أو الحلول مكان الحكومة في قراراتها، إلا ضمن حدود نظرية عيوب السلطة التقديرية والانحراف بالسلطة.[٢]

بناء على ذلك، فإن النظام القضائي للرقابة في العراق لم يعد مجرد وسيلة لحل النزاعات، بل أصبح فلسفة قانونية ودستورية تهدف إلى تحقيق توازن دقيق بين المحافظة على هيبة المؤسسات العامة والسماح لها بالعمل بشكل منظم، وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم القانونية من ظلم القرارات الإدارية غير العادلة، وهذا يتطلب بطبيعة الحال أن تكون جميع القرارات الإدارية الصادرة من العتبات المقدسة في العراق ملتزمة تماما بهذه المبادئ الراسخة في النظام القضائي للعراق.[٣]

---

[١] هدايت نيا، فرج الله، حقوق دادرسي إداري در إيران، منشورات پژوهشگاه فرهنگ وانديشه إسلامي، طهران، ٢٠١٩، ص ٧٥.

[٢] ايناس ناجي حمد، دور العتبات المقدسة في دعم وبناء نظام الاقتصاد الإسلامي: دراسة تحليلية في تأثير المؤسسات الدينية على التنمية الاقتصادية، مجلد ٢١ عدد ٣ (٢٠٢٥): مجلة واسط للعلوم الإنسانية، ص ١٦.

[٣] الموسوي، عمار كاظم، "المركز القانوني لإدارات العتبات المقدسة ومدى خضوع تصرفاتها لرقابة القضاء الإداري في العراق"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٠، ص ٨٨-٩٤.

حيث استقر القضاء الإداري العراقي على مجموعة من المبادئ الأساسية في ممارسته لرقابته على القرارات الإدارية، وأبرزها:
أ) **مبدأ المشروعية**: حيث يتم خضوع القرارات الإدارية لرقابة القاضي من جميع الجوانب القانونية، سواء من حيث الشكل أو الاختصاص أو انتهاك الأحكام القانونية أو الانحراف بالسلطة.
ب) مبدأ التظلم الوجوبي: حيث يشترط القانون العراقي على المتضرر من القرار الإداري أن يتقدم بتظلم إداري قبل الاتجاه إلى القضاء كإجراء شكلي إلزامي.

ومبدأ وقف التنفيذ: حيث يسمح القانون للقضاء الإداري، وفقا للمادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة بالإحالة إلى قانون المرافعات المدنية، بإصدار حكم بوقف القرار الإداري عندما يتوفر شرطان هما الجدية والاستعجال.[١]

الفرع الثاني: في ايران

تستند الرقابة القضائية على نشاطات الإدارة في إيران إلى فلسفة دستورية فريدة، حيث تمتزج التعاليم الإسلامية الشيعية مع القوانين الحديثة، وتعتمد هذه الرقابة بشكل أساسي على مقدمة مواد الدستور الإيراني، خاصة المادة ١٧٣، التي تشكل القاعدة القانونية لإنشاء "ديوان العدالة الإدارية"، والذي يتبع مباشرة للسلطة القضائية، ويعهد إليه مهمة النظر في الشكاوى والتظلمات التي يقدمها الأفراد بشأن القوانين والقرارات الإدارية الحكومية.[٢]

يأتي في مقدمة هذه المبادئ الأساسية مبدأ الالتزام بالشريعة الإسلامية والشرعية القانونية، حيث تنص المادة الرابعة من الدستور الإيراني على أنه يجب أن تتوافق كل القوانين والقرارات مع المعايير الإسلامية، وهذه القاعدة تشمل جميع القرارات الإدارية، بما في ذلك تلك الصادرة عن الأماكن المقدسة، بناء على هذا المبدأ، فإن مراقبة الشرعية في ديوان العدالة الإدارية ليست فقط على مدى توافق القرارات الإدارية مع القوانين التي وضعها البرلمان، بل تشمل أيضا فحص مدى ملاءمتها للأحكام الشرعية والفتاوى المعترف بها، مما يجعل الرقابة القضائية في إيران مزدوجة تجمع بين القانونية والشرعية.[٣]

يرتبط بذلك مبدأ حماية حقوق الأفراد وضمان التوازن العادل في مواجهة الإدارة، حيث يطبق القضاء الإداري الإيراني معيارا مرنا في قبول الدعاوى الإدارية والطعن في القوانين التنظيمية، حيث يتجاوز أحيانا مفهوم المصلحة المباشرة إلى مفهوم "احتمالية المنفعة العقلانية" لضمان عدم إفلات أي قرار خاطئ من الإلغاء، كما أن النظام الرقابي يعتمد على مبدأ شمولية المراقبة القضائية التي تشمل القرارات والإجراءات والأفعال التي تتمثل في الامتناع عن واجبات معينة؛ إذ تحاسب الإدارة في إيران ليس فقط عن قراراتها الإيجابية، بل أيضا تراقب في حالات "الامتناع الإداري" أو تعذر القيام بالواجبات القانونية، مما يعد ضمانة هامة للمواطنين للتأكد من سير العمل في المؤسسات العامة والدينية بشكل مناسب وتفادي التعطيل الإداري.[٤]

من الناحية الهيكلية، تعتمد الرقابة على مبدأ تبعية السلطة القضائية المستقلة، على عكس أنظمة أخرى تجعل القضاء الإداري جزءا من السلطة التنفيذية، فإن ديوان العدالة الإدارية في إيران تحت إشراف رئيس السلطة القضائية، ولكن، هذه المنظومة تتداخل مع خصوصية فريدة تتعلق

---

[١] ماهر صالح الجبوري، القضاء الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٢.
[٢] غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطة محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، وزارة العدل، بغداد، العدد الثاني، ٢٠٠١، ص ٨٦.
[٣] حيدر حسين الشمري، مبدأ المشروعية وضماناته في قضاء مجلس الدولة العراقي، ط ١، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص ١١٥.
[٤] قانون تشكيلات وآيين دادرسي ديوان عدالت اداري، المعدل لعام ٢٠٢٣، المادة (١٠) والمادة (١٢).

بصلاحيات "مجلس صيانة الدستور"، الذي يملك القرار النهائي في تحديد مدى شرعية القوانين الإدارية إذا تم الاعتراض على إسلاميتها من قبل ديوان العدالة الإدارية، مما يخلق نوع من التعاون الدستوري بين الديوان والمجلس لحماية مبدأ الشرعية العليا.

يتسم نظام الرقابة القضائية الإيراني بجملة من الخصائص المميزة، أولها الازدواجية الرقابية، إذ تمارس الرقابة عبر محكمة العدل الإدارية لحالات الطعن الفردي، وعبر قضاة المحاكم العامة الرفض تطبيق اللوائح المخالفة للشريعة، وثانيها اشتراط التوافق مع الشريعة الإسلامية بوصفها معيارا رقابيا إضافيا يجعل نظام الرقابة الإيراني فريدا من نوعه وثالثها إشراف مجلس صيانة الدستور في الفصل بمسائل التعارض مع المعايير الإسلامية

يرى الباحث، و استنادا إلى ما سبق، أن مبادئ الرقابة القضائية في إيران تتميز بخصوصية وهيكلية صارمة تسعى هذه المبادئ إلى صياغة إطار حماية يخضع كل القرارات الإدارية للأحكام الشرعية والقانونية، مما يفتح المجال للبحث حول كيفية تطبيق هذه المبادئ عمليا على القرارات التي تصدرها إدارات الأماكن المقدسة في الإطار القانوني الإيراني.

المبحث الثاني: رقابة القضاء على القرارات الإدارية التي تصدرها العتبات المقدسة في العراق وايران

يعتبر هذا الجزء هو الأساس العملي والمحتوى الرئيسي لهذه الدراسة؛ حيث ينتقل من المفاهيم النظرية العامة المتعلقة بالقرار الإداري والرقابة القضائية إلى الواقع الفعلي والخصوصية الفريدة التي تتمتع بها الأماكن المقدسة في العراق وإيران، وبسبب الأبعاد الروحية والتنظيمية الحساسة لهذه الهيئات الدينية وزيادة دورها المالي والإداري، فإن خضوع قراراتها لرقابة القضاء الإداري يثير مجموعة من النزاعات القانونية والفكرية؛ ولهذا السبب، يسعى هذا الجزء إلى تحليل هذه الديناميكية من خلال مطلبين رئيسيين.

في المطلب الأول، نركز على دراسة مشاكل الرقابة القضائية وتحديد النواقص والمناطق الغامضة التي تمنع أو تحد من اعتبار هذه القرارات كأعمال إدارية يمكن الطعن فيها، مستعرضين التحديات القانونية في البيئة التشريعية والقضائية بالعراق في الفرع الأول، يليها البيئة الإيرانية في الفرع الثاني، بعد ذلك، يتناول المطلب الثاني التحليل المقارن لطرق الرقابة القضائية والإجراءات المتاحة للمتقاضين للطعن في إلغاء القرارات أو التعويض عنها أمام محكمة القضاء الإداري في العراق وديوان العدالة الإدارية في إيران، مقسمة كذلك على فرعين؛ من أجل تقديم رؤية شاملة تحدد بدقة فعالية النظام القضائي في التوازن بين حق التقاضي الدستوري وخصوصية المؤسسات الدينية.

المطلب الأول: اشكاليات الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة من العتبات المقدسة في العراق وايران

الفرع الأول: في العراق

تطرح قضية توسيع نطاق سلطة القضاء الإداري على المقررات الصادرة من العتبات المقدسة في العراق مجموعة من التحديات والمنازعات القانونية؛ بسبب الوضع القانوني الخاص لهذه المؤسسات الدينية وطبيعة القوانين التي تحكمها وتظهر هذه التحديات في النقاط الأساسية التالية :

أولا: تحديد الطبيعة القانونية للعتبات المقدسة

تعتبر أبرز تحدي في النظام القانوني العراقي هي معرفة الوضع القانوني الدقيق للعتبات المقدسة؛ حيث ينص قانون إدارة العتبات المقدسة والمزارات الشيعية الشريفة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ على أن العتبات تتمتع بالشخصية القانونية ولديها استقلال إداري ومالي، ولكن المشرع لم يدرجها بشكل محدد ضمن الأطر التقليدية للأشخاص المعنوية العامة، بل ربطها بـ "ديوان الوقف الشيعي" الذي لديه سلطة الإشراف عليها، هذا التصنيف القانوني غير الواضح أدى إلى منازعات قانونية: فهل تعتبر العتبات كمنشأة إدارية عامة تخضع للقانون الإداري بالكامل؟ أم أنها مؤسسات خاصة تجمع بين الخصوصية الدينية والرسمية؟ يؤدي هذا الغموض إلى صعوبة كبيرة أمام محكمة القضاء الإداري عند تقييم شروط قبول الدعوى؛ لأن قبول الطعن

[١] إحساني، حسين وخير الله بروين (٢٠١٩) الرقابة القضائية على الإجراءات الإدارية في النظامين القانونيين الإيران والولايات المتحدة الأمريكية، المجلة الفصلية لدراسات الشرطة الدولية، المجلد ١١، العدد ٤٢.

في القرارات الإدارية يتطلب صدورها عن "جهة إدارية" بمعنى القانون الإداري، مما يجعل بعض الآراء القضائية تتردد في وصف القرارات التي يصدرها المتولون الشرعيون للعتبات بأنها "قرارات إدارية بحتة"، وهذا يعقد توفر الرقابة القضائية عليها.[١]

ثانيا: الخصوصية التنظيمية "للمتولي الشرعي" وأعمال السيادة الدينية

تتميز إدارة العتبات المقدسة في العراق بوجود هيكل قيادي يترأسه "المتولي الشرعي"، الذي يعين بموافقة المرجعية العليا في النجف الاشرف ودعم ديوان الوقف الشيعي، ويصدر عن المتولي الشرعي ومجلس الإدارة سلسلة من القرارات التي تحمل طابع "الولاية الشرعية" و"الخصوصية الدينية", الإشكالية هنا تكمن في محاولات إدارات العتبات—أمام القضاء—للإدعاء بأن بعض قراراتها تنتمي إلى "الشؤون الدينية الخالصة" أو ما يعرف في الفقه الحديث بـ "أعمال السيادة الدينية" التي تخرج بطبيعتها عن سلطة القضاء الإداري، هذا المزج بين السلطة الإدارية (الزمانية) والسلطة الروحية (الشرعية) يضع القاضي الإداري العراقي في وضع محرج قانونا؛ لأنه يفتقر إلى معايير قانونية واضحة تفصل بين القرارات الدينية الاستشارية (التي لا تخضع للرقابة) والقرارات الإدارية التنفيذية (كالتعيين، والنقل، والعقوبات الانضباطية للموظفين) التي يجب أن تخضع لرقابة مشروعية، مما يؤدي أحيانا إلى حماية قرارات إدارية غير سليمة تحت عنوان الخصوصية الدينية للمتولي الشرعي.[٢]

ثالثا: النظام القانوني للموظفين والعاملين في العتبات

تعتبر النزاعات بين الموظفين والعاملين في العتبات المقدسة من أبرز المشاكل الواضحة في التطبيق العملي أمام محكمة القضاء الإداري ومجلس الدولة العراقي، فقد منح القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥ واللوائح الداخلية للعتبات سلطات مجالس الإدارة القدرة على وضع قواعد خاصة بالخدمة والتعيين والأجور بعيدا عن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وقانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١, وهذا الاستقلال عن القوانين الرسمية خلق رابطة وظيفية غير تقليدية؛ حيث لا يتم تصنيف العاملين في العتبات ك "موظفين عموميين" كما هو معروف في قانون مجلس الدولة العراقي، ولا يخضعون تماما لقانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥, لذلك، عندما يرفع أحد العاملين في العتبة دعوى ضد قرار بإنهاء خدماته او عقوبة، تواجه محكمة القضاء الإداري اعتراضا شكليا بعدم الاختصاص؛ لأنه يعتبر أن المدعي ليس موظفا عاما، وأن اختصاص المحكمة يقتصر على النظر في قضايا الموظفين العموميين، مما يتسبب في فقدان الضمانات القانونية للموظفين وعدم إمكانية إلغاء قرارات العتبات بشكل قضائي.[٣]

رابعا: التوسع الاستثماري والتعاقدي للعتبات المقدسة

شهدت العتبات المقدسة في العراق نموا كبيرا وتوسعا ملحوظا في الأنشطة الاقتصادية، من خلال إنشاء شركات مقاولات ومستشفيات استثمارية وجامعات أهلية ومشاريع زراعية وصناعية ضخمة، تصدر إدارات العتبات قرارات إدارية تتعلق بالعقود والمناقصات، وتظهر المشكلة القانونية هنا في أن العتبات، استنادا إلى استقلالها المالي، لا تخضع قراراتها التعاقدية بشكل دقيق لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية، وبالتالي، عند حدوث نزاع حول إبعاد مستثمر أو إلغاء مناقصة، يظهر خلاف حول تصنيف هذه العقود؛ فيتم التساؤل ما إذا كانت "عقود إدارية" تخضع لمحكمة القضاء الإداري، أم "عقود مدنية وتجارية" تخضع للقضاء العادي؟ هذا الغموض القانوني يعوق فعالية الرقابة القضائية لحماية أموال المؤسسة الدينية وحقوق المستثمرين، ويخلق بيئة قانونية غير مستقرة للعلاقات المالية للعتبات.[٤]

---

[١] إمامي محمد و كوروش استوار، القانون الإداري المجلد ١ طهران: منشورات الميزان ٢٠٠٩, ص ١٩.

[٢] ولي الله انصاري، حقوق إداري إيران، ج ٢، منشورات ميزان، طهران، ٢٠٢١، ص ١٩٥.

[٣] هدايت نيا، د. فرج الله، جايگاه حقوقي نهادهاى عمومى غيردولتى در نظام قضايى ايران (المركز القانوني للمؤسسات العامة غير الحكومية في النظام القضائي الإيراني)، مجلة الحقوق الإسلامية، طهران، العدد ٥٤، ٢٠٢٠، ص ٨٩.

[٤] عمار تركي السعدون، الجرائم الماسة بالشعور الديني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد ١٤٢١٠هـ، ص ٣١.

خامسا: تنازع الولاية القضائية بين القضاء الإداري والوقف الشيعي

تنص القوانين العراقية على ارتباط العتبات المقدسة بديوان الوقف الشيعي من حيث الإشراف والمصادقة على الميزانيات والقرارات الكبرى، يمتلك هيئة إدارة واستثمار أموال الأوقاف والديوان صلاحيات واسعة. وتبرز المشكلة من خلال وجود "آليات تظلم إداري ورئاسي داخلي" متفرقة؛ حيث يذهب بعض الأطراف المتضررة من قرارات العتبات للطعن أمام رئيس ديوان الوقف الشيعي كمرجع رئاسي، بينما يرى آخرون أنه يجب التوجه مباشرة إلى محكمة القضاء الإداري هذا التناقض بين الرقابة الإدارية للوزارة (الديوان) والرقابة القضائية المستقلة لمجلس الدولة العراقي يؤثر على حقوق المتقاضين، ويزيد من مدة النزاع، ويصعب تحديد الطرف الخصم الحقيقي في الدعوى (هل هو المسؤول الشرعي عن العتبة، أم رئيس ديوان الوقف الشيعي؟)، مما يضعف فعالية وجودة الرقابة القضائية في هذا المجال الحيوي.[١]

الفرع الثاني: في ايران

تطرح قضية الرقابة القضائية من قبل "ديوان العدالة الإدارية" في إيران على القرارات التي تصدر عن العتبات المقدسة تعقيدات قانونية ودستورية أعمق، يعود ذلك إلى العلاقة المعقدة بين مفهوم الدولة والمؤسسة الدينية التي تنبع من نظرية "ولاية الفقيه", وتتضح هذه المشكلات في النقاط الأساسية التالية:

أولا: الطبيعة الدستورية والسيادية للعتبات (مؤسسات مستقلة عن الحكومة)

الأساس الرئيسي للمشكلة في النظام القانوني الإيراني هو كيفية تصنيف العتبات المقدسة. تعتبر هذه العتبات "مؤسسات عامة غير حكومية" وتخضع بشكل مباشر لإشراف "الولي الفقيه" وليس للحكومة أو الرئيس. وفقا للمادة ١٧٣ من الدستور الإيراني وقانون الديوان، يكون اختصاص هذا الديوان فقط في معالجة شكاوى الأفراد ضد الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، هذا التمييز يخلق مشكلة كبيرة، حيث يعتبر أن قرارات العتبات تتمتع بحصانة تجعلها بعيدة عن رقابة الديوان، مما يؤدي إلى وجود فجوة قانونية تتيح لبعض القرارات الهامة أن تخضع لعدم الرقابة القضائية.

ثانيا: "الولاية الشرعية المطلقة" ومنع الرقابة على القرارات

تشرف العتبات المقدسة في إيران مجموعة من المتولين الشرعيين المعينين مباشرة من القائد، المشكلة هنا تكمن في أن القرارات التي يتخذها المتولي الشرعي غالبا ما تعتبر قانونيا امتدادا لـ "الولاية الشرعية" الممنوحة من القائد، وفقا لممارسات الديوان والمحكمة العليا، فإن القرارات الصادرة من القائد أو المؤسسات التابعة له لا تخضع للرقابة القضائية، هذا الحماية المستمدة من إطار النظام السياسي تستخدم لحماية قرارات العتبات من الطعن، مما يتعارض مع حق الأفراد في التقاضي وحماية حقوقهم من التعسف.[٣]

ثالثا: تنازع الاختصاص بين ديوان العدالة الإدارية ومجلس صيانة الدستور

يجري نص المادة ٤ من الدستور الإيراني على ضرورة توافق جميع القوانين والأنظمة مع القيم الإسلامية. عندما يطعن فرد في قرار صادر عن عتبة مقدسة ويعتبره مخالفا للقانون، تظهر مشكلة في الإجراءات، ديوان العدالة الإدارية لا يمكنه إلغاء القرار مباشرة بل يجب عليه إحالة المسألة إلى "مجلس صيانة الدستور". هذا الانفصال في الإجراءات يمكن أن يؤدي إلى تأخير طويل في حل النزاعات القانونية، كما أن المجلس يميل غالبا إلى تفسير الأمور بشكل يحد من معنى "الإجراء الإداري الخاضع للرقابة" عندما يتعلق الأمر بمؤسسة دينية، مما يقلل فعالية الرقابة القضائية.

---

[١] قاسم هيال رسن، التراضي في عقد أيجار العقار الموقوف رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون بجامعة بابل، ١٤٣٠هـ – ٢٠٠٩, ص ٨٣.

[٢] منى جمعة البهادلي، النظام القانوني للعتبات المقدسة في العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٥.

[٣] مصطفى أحمد كاظم، النظام القانوني لاستثمار أموال العتبات المقدسة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٥، ص ٨٩.

[٤] عبد الرزاق هوبي محمد، التشريعات في إدارة الأوقاف، مطبعة الرشاد، بغداد، ١٩٨٩.

رابعا: نظام الاستقلال الداخلي للعتبات المقدسة

تحظى العتبات المقدسة في إيران بحرية كاملة في وضع قواعدها الخاصة بشأن التوظيف والخدمة والعقوبات، وهذه القواعد لا تقع تحت قانون الخدمة المدنية العامة في البلاد، بسبب التغييرات المستمرة في القوانين، بما في ذلك التعديلات الأخيرة على قانون ديوان العدالة الإدارية في عام ٢٠٢٣، تظهر مشكلة حول كيفية التعامل مع شكاوى موظفي هذه العتبات، حيث يرفض ديوان العدالة الإدارية في كثير من القرارات النظر في قضايا الإقالة أو النقل التي تصدر بحق العاملين في العتبات، مشيرا إلى أنهم ليسوا موظفين حكوميين، كما أن العتبات لديها لجان شكاوى داخلية خاصة ودينية تقوم بالفصل في مشاكلهم.

خامسا: العقود والاستثمار لـ "الأوقاف المرتبطة بالعتبات"

تمتلك العتبات المقدسة في إيران، وخصوصا آستان مقدس رضوي، مجتمعات كبرى اقتصادية تشمل شركات طيران ومصانع وأراض زراعية تدار من خلال نظام "الموقوفات", وتصدر هذه الإدارات قرارات تعاقدية ومالية، وتظهر المشكلة القانونية في تصنيف هذه الأنشطة؛ فالقضاء الإيراني لا يؤيد اعتبار عقود العتبات كـ "عقود إدارية تخضع للقانون العام"، بل يرى أنها عقود خاصة تأخذ في الاعتبار قانون الأوقاف والشروط الشرعية، وهذا يؤدي إلى عدم قدرة ديوان العدالة الإدارية على متابعة القرارات التعاقدية للعتبات، مما يحيل الاختصاص إلى المحاكم المدنية التي تفتقر إلى النصوص القانونية اللازمة لإلغاء القرارات غير الصحيحة.[١]

المطلب الثاني: آليات الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة من العتبات المقدسة في العراق وايران

الفرع الأول: في العراق

سادت في مجال القانون والقضاء العراقي فترة طويلة من النقاش حول الطبيعة القانونية والوضع القانوني للعتبات المقدسة في العراق مثل العتبتين الحسينية والعباسية في كربلاء، والعتبة العلوية في النجف، والعتبة الكاظمية، والعتبة العسكرية في سامراء، لم يكن هذا النقاش مجرد قضية فكرية، بل كان له تأثيرات كبيرة تتعلق بمبدأ المشروعية وسلطة القانون، خصوصا في الإجابة على سؤال مهم: هل تعتبر القرارات التي تصدرها إدارات العتبات المقدسة قرارات إدارية يمكن الاعتراض عليها وإلغاؤها أمام القضاء الإداري، أم أنها لا تخضع لنطاق القانون العام؟

مر المركز القانوني للعتبات المقدسة بتغييرات تشريعية كبيرة جعلت الأساس الذي يتم عليه الرقابة القضائية، في السابق، كانت العتبات تدير مثل المؤسسات الحكومية التابعة لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية المنحلة، لذلك كانت قراراتها تعتبر كقرارات إدارية صادرة عن جهة عامة تابعة للدولة، لكن حدث تحول بعد عام ٢٠٠٣ مع صدور قانون إدارة العتبات المقدسة والمزارات الشيعية الشريفة رقم ١٩ لعام ٢٠٠٥, منح هذا القانون العتبات المقدسة شخصية قانونية مستقلة، مع استقلال مالي وإداري، حيث ربطها في بعض الأحيان بأمانة عامة وفي أحيان أخرى برئيس ديوان الوقف الشيعي بناء على هذا التصنيف القانوني الجديد، أصبحت العتبات تمثل شخصية من أشخاص القانون العام، تهدف إلى إدارة مؤسسات دينية عامة، ولها الحق في إصدار قرارات وإبرام عقود واستخدام وسائل السلطة العامة في حدود اختصاصاتها.

بما أن العتبات المقدسة تتمتع بشخصية قانونية عامة، فإن القرارات التي تصدر عن المتولين الشرعيين أو الأمانات العامة في إدارة شؤونها المختلفة مثل تعيين الموظفين أو معاقبتهم أو إقالتهم، بالإضافة إلى القرارات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة، تعتبر قرارات إدارية بمعناها الفني الدقيق، وبالتالي، تندرج هذه القرارات تحت آليات الرقابة القضائية لضمان عدم استغلال السلطة، وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة .

---

[١] محمد احمد العمر الدليل لاصلاح الأوقاف مطبعة المعارف، بغداد، (١٣٧٦هـ – ١٩٤٨ م), ص ٥٤.

[٢] مصطفى أحمد فؤاد، الأماكن الدينية المقدسة في منظور القانون الدولي، الناشر منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٧, ص ٦٩.

[٣] غازي فيصل مهدي، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٥م – ١٤٠٦هـ، ص ٧٢.

تتعدد آليات الرقابة القضائية على هذه القرارات في العراق، بين رقابة الإلغاء ورقابة التعويض، وتوزع الاختصاصات بين القضاء الإداري والقضاء العادي. تعتبر "محكمة القضاء الإداري" في العراق الجهة القضائية الرئيسية التي تنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة من العتبات المقدسة، كونها قرارات صادرة عن سلطة وطنية تتمتع بمزايا القانون العام. تشترط المحكمة لقبول دعوى الإلغاء ضد قرار صادر من العتبة أن يكون القرار نهائيا ويؤثر في المراكز القانونية للمعترض، وألا يكون من أعمال السيادة أو من القرارات التي حدد القانون طرقا أخرى للاعتراض عليها .

لكن للذهاب إلى الرقابة القضائية أمام محكمة القضاء الإداري، يجب على المعترض اتباع إجراء إلزامي يعرف بـ "التظلم الإداري", حيث يفرض قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على صاحب المصلحة أن يقدم تظلما من القرار الإداري إلى الجهة التي أصدرته، وهي الأمانة العامة للعتبة أو الجهة الرئاسية لها وهي ديوان الوقف الشيعي، خلال ثلاثين يوما من تاريخ علمه بالقرار، وإذا تم رفض التظلم بصورة فعلية أو قانونية بعد انتهاء المدة القانونية دون رد، يفتح باب ثلاثين يوما أخرى أمام المعترض لرفع دعوى إلغاء أمام محكمة القضاء الإداري. هذه الآلية تمنح إدارة العتبة فرصة لإعادة النظر في قرارها وتصحيح أي خطأ قبل الانتقال إلى القضاء.[١]

تظهر الرقابة القضائية لمحكمة القضاء الإداري عندما تنظر في الدعوى المتعلقة بمدى "شرعية القرار الإداري" الذي يصدر عن العتبة، وتتكون من خمسة عناصر أساسية، أولا، عنصر الاختصاص، حيث تتحقق المحكمة من أن القرار تم إصداره من الشخص المخول بذلك قانونيا ضمن العتبة (مثل المتولي الشرعي أو الأمين العام) دون تجاوز للسلطات الممنوحة له، ثانيا، عنصر الشكل، من خلال التأكد من أن القرار يتبع الإجراءات الشكلية المطلوبة بموجب القانون، ثالثا، عنصر المحل، والذي يعني تطابق النتائج القانونية للقرار مع القوانين المعمول بها والأنظمة الداخلية للعتبات، رابعا، عنصر الغاية، حيث أن للمحكمة صلاحية إلغاء قرار العتبة إذا وجدت أنه يحتوي على عيب "الانحراف بالسلطة"، مثل إصدار القرار بدافع شخصي أو لتحقيق مصالح خاصة لا تتعلق بالصالح العام للمؤسسة الدينية، خامسا، عنصر السبب، حيث تراقب المحكمة توافر الأسباب المادية والقانونية التي دفعت العتبة لاتخاذ قرارها، ومدى تناسب هذه الأسباب مع النتائج التي تترتب عليها، خاصة في القرارات الانضباطية ضد موظفي العتبات.[٢]

إلى جانب محكمة القضاء الإداري، تبرز "محكمة قضاء الموظفين" كجهة متخصصة في النظر في المنازعات المتعلقة بالحقوق الوظيفية لموظفي العتبات المقدسة، ونظرا لأن العتبات تضم آلاف الموظفين والعاملين الذين تخضع شؤونهم للوائح خدمات خاصة معتمدة من ديوان الوقف الشيعي وتستند إلى القوانين العامة، فإن أي قرار يتعلق بعقوبة انضباطية أو حرمان من الترقيات أو النقل يمكن الطعن عليه أمام محكمة قضاء الموظفين بعد اتباع نفس الإجراءات الخاصة بالاعتراض الإداري، وفي حال صدور حكم من أي من المحكمتين، فليس الحكم نهائيا، بل يخضع للاعتراض "تمييزا" أمام المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، التي تمثل أعلى سلطة قضائية في المجال الإداري وتعمل على توحيد المبادئ القانونية وتفسير النصوص المتعلقة بقرارات العتبات المقدسة.[٣]

ولا تقتصر الرقابة القضائية على القضاء الإداري فقط، بل يشمل أيضا اختصاص "القضاء العادي" في مسارين رئيسيين، المسار الأول هو "رقابة التعويض"، فإذا كان هناك قرار إداري خاطئ صادر عن العتبة المقدسة تسبب في ضرر مادي أو معنوي للآخرين، ولم يكن من الممكن إلغاء القرار أو كان الإلغاء غير كاف لتعويض الضرر، يحق للمتضرر أن يقيم دعوى مسؤولية أمام محكمة البداءة للمطالبة بالتعويض المالي العادل من العتبة باعتبارها كيانا قانونيا مستقلا ماليا، المسار الثاني يتعلق بـ "الدعاوى المدنية الناتجة عن العقود الاستثمارية والتجارية" التي تبرمها العتبات، فرغم أنها

[١] قاسم هيال رسن، التراضي في عقد أيجار العقار الموقوف رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون بجامعة بابل، ١٤٣٠هـ – ٢٠٠٩, ص ٤٣.

[٢] إدريس حسن محمد الجبوري، الحرية الدينية في الشريعة الإسلامية والنظم القانونية (دراسة مقارنة)، ص ٣٨.

[٣] حارث أديب إبراهيم، تقييد ممارسة الحريات الشخصية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣، ص ٩٣.

تتسم بالطبيعة العامة، إلا أن نزاعات تنفيذ وتفسير هذه العقود عادة ما تقع ضمن اختصاص القضاء المدني العادي ما لم تتضمن شروطا غير عادية تجعلها عقودا إدارية بحتة. [۲۱]

إن استخدام هذه الآليات القانونية يواجه تحديات معقدة عند التطبيق، من أبرز هذه التحديات هو التداخل بين سلطات الإدارة المستقلة للعتبة والسلطة الرقابية الخاصة بديوان الوقف الشيعي كما ينص القانون، كثيرا ما تنشأ اشكاليات حول ما إذا كان القرار الصادر من العتبة نهائيا أو إذا كان يحتاج إلى موافقة رئيس الديوان ليصبح قرارا إداريا يمكن الطعن عليه قانونا، وقد حسمت المحاكم العراقية هذا الأمر في العديد من الأحكام، مؤكدة أن استقلال العتبات من الناحية المالية والإدارية يجعل قرارات الأمانة العامة نهائية ضمن نطاق سلطتها القانونية.

يرى الباحث، إن أنظمة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تصدرها العتبات المقدسة في العراق تعتبر ضمانة قانونية ودستورية مهمة جدا، عبر وجود نظامين من القضاء، هما القضاء الإداري والمتمثل في محكمتي القضاء الإداري وقضاء الموظفين ومحكمة الإداري العليا، والقضاء العادي وبمثل بمحاكم البداءة، تخضع القرارات القانونية والإدارية لهذه المؤسسات الدينية الكبيرة للرقابة القانونية، هذا لا يقلل من قيمتها الروحية أو استقلالها، بل يعززها ويعطيها الشرعية القانونية، ويؤكد على أن جميع مؤسسات الدولة وأشخاص القانون العام تدور في فلك دولة القانون وتحت مظلة العدالة القضائية.

الفرع الثاني: في ايران

تستند الرقابة القضائية في القانون الإداري الإيراني إلى مبدأ "الإجراءات المزدوجة"، وتعد، وفقا للتصنيف المعروف لأنماط الرقابة القضائية، أحد أمثلة الرقابة القضائية المركزية، وقد طرح نموذج الرقابة القضائية المركزية، الذي نشأ نتيجة التطور التدريجي لمفهوم الدولة وتنمية اختصاصاتها وسلطاتها، في أواخر القرن الثامن عشر كأحد النموذجين الرئيسيين لممارسة الرقابة القضائية. وبناء على المبادئ التي تحكم هذا النموذج الرقابي، لا يجوز للسلطتين التشريعية والقضائية إلغاء أعمال وقرارات المؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية، أو محاولة تطبيق أي ضمانات إنفاذ أخرى في هذا الشأن وفي هذا النهج، تتولى السلطة التنفيذية وحدها الإشراف على أعمال وقرارات هذه المؤسسات، استنادا إلى فهم الفقهاء الفرنسيين لمبدأ الفصل بين السلطات، ولا تتدخل السلطات الأخرى في الإشراف على هذا النوع من الإجراءات والقرارات الإدارية.[٤]

تمارس الرقابة القضائية على الإجراءات والقرارات الإدارية بطريقتين، النوع الأول، المنصوص عليه في الجزء الأول من المادة ١٧٠ من الدستور، هو الرقابة المحدودة التي تتم عبر امتناع القضاة عن تطبيق اللوائح الحكومية المخالفة للشريعة والقانون، وكذلك اللوائح الحكومية الخارجة عن نطاق السلطة التنفيذية، ورغم أن ممارسة الرقابة بموجب المادة ١٧٠ من الدستور تعد مثالا واضحا على الرقابة القضائية، إلا أنها لا تحدث أثرا كبيرا بمفردها، لأن هذه الرقابة محدودة.

فيما يتعلق بنطاق هذا النوع من الرقابة، نبين أنه إذا كانت الموافقات واللوائح الحكومية من بين الحالات المحددة لمبدأ حظر تفويض التشريع استنادا إلى المادة ٨٥ من الدستور، وبالتالي تتسم بصفة الشرعية، فإن إدراج الرقابة القضائية عليها، بما في ذلك رقابة قضاة المحاكم، يستبعد بطبيعة الحال، من جهة أخرى، وبالنظر إلى التفسير رقم ٩٣٨٧/٣٠/٨٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٨/٢٨ عن مجلس صيانة الدستور، والذي اعتبر معنى كلمة

[۱] د. زياد خالد المفرجي، التنظيم القانوني لأدار الأوقاف في العراق رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، ١٤٢٣هـ – ٢٠٠٣ م، ص ٦٤.

[۲] ندى صالح هادي، موقف المشرع العراقي من التعيين المؤقت للموظفين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٩, ص ٧٣.

[۳] ندى صالح هادي، موقف المشرع العراقي من التعيين المؤقت للموظفين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٩, ص ٧٣

[٤] امامی محمد و کورش استوار سنگری (١٣٨٩) حقوق اداری ج اول، تهران: نشر میزان.

"حكومة" في عبارة "الموافقات واللوائح الحكومية هي لوائح معتمدة من السلطة التنفيذية"، فإن هذه الرقابة مستثناة من الموافقات واللوائح الخاضعة لقانون السلطات الأخرى والهيئات العامة، وهو ما يعد اعتراضا على مبدأ ضرورة الرقابة القضائية الشاملة[١].

أما النوع الثاني من الرقابة فهو الرقابة العامة والشاملة التي تمارسها محكمة العدل الإدارية، والمنصوص عليها في الجزء الأخير من المادتين ١٧٠ و ١٧٣ من الدستور، وتطبق في شكل النظر في شكاوى وتظلمات الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين ضد قرارات وإجراءات الوحدات الحكومية وموظفيها، ويعد هذا النوع من الرقابة، الذي نوقش بالتفصيل في مناقشة اختصاصات محكمة العدل الإدارية وفي قانون تنظيم وإجراءات محكمة العدل الإدارية الصادر عام ٢٠١٣، الموضوع الرئيسي لهذه المقالة[٢].

يحمل النظام القانوني والقضائي في إيران سمات فريدة تتعلق ببنيته وتشريعاته، وهذه السمات تنبع من طبيعة نظام الحكم القائم على نظرية "ولاية الفقيه"، والتي تجمع بين الأحكام الشرعية والقواعد القانونية، من أبرز مظاهر هذه الخصوصيات هو الدور المركزي للمؤسسات الدينية الكبرى، مثل العتبة الرضوية في مشهد والعتبة الفاطمية في قم وعتبة شاه جراغ في شيراز، تعرف هذه الكيانات قانونيا في النظام الإيراني بمسمى "المؤسسات الثورية ذات النفع العام"، وتتميز بوجود استقلالية مالية وإدارية كبيرة، مما يطرح تحديات قانونية لوسائل الرقابة القضائية على قراراتها الإدارية.

تستند الرقابة القضائية الإدارية في إيران إلى المادة (١٧٣) من الدستور الإيراني، التي أوجدت هيئة قضائية عليا متخصصة تعرف باسم "ديوان العدالة الإدارية"، والتي تخضع مباشرة لإشراف رئيس السلطة القضائية الذي يعينه القائد الأعلى. بحسب النص الدستوري والقانون الخاص بديوان العدالة الإدارية، فإن المهمة الأساسية للديوان هي النظر في شكاوى الناس والشركات الخاصة تجاه القرارات والإجراءات التي تصدرها الوزارات والجمعيات والمؤسسات العامة، لكن مراقبة القرارات الصادرة عن "العتبات المقدسة"، تتأرجح بين اتجاهين، أحدهما يوسع نطاق الرقابة باعتبارها مؤسسات عامة تدير أموالا عامة وأوقافا كبيرة، والآخر يتيح لها نوعا من الحصانة لأنها تتبع قيادة عليا.

تعتبر العتبات المقدسة في إيران مؤسسات مستقلة إداريا، ولها طابع وقفي وإداري، يتم تعيين المسؤولين الشرعيين فيها بأمر مباشر من القائد الأعلى للثورة، بناء على هذا التصنيف، فإن القرارات الصادرة عن إدارات هذه العتبات، وكذلك الشركات التابعة لها تتوزع على نوعين، قرارات تجارية واستثمارية تخضع للقانون الخاص، وقرارات تنظيمية وإدارية تصنف كقرارات إدارية، ولهذا، تتشكل آليات الرقابة القضائية وتوزع بحسب طبيعة القرار والمصلحة المعنية.[٤]

الآلية البارزة هي الرقابة من خلال دوائر الطعن الفردية في ديوان العدالة الإدارية، يمكن لأي مواطن إيراني، أو موظف في العتبات المقدسة (باستثناء الوظائف الدينية البحتة)، طلب إلغاء أي قرار إداري فردي يؤثر عليه من إدارة العتبة، مثل قرارات الفصل التعسفي من العمل أو حرمانه من مستحقات وظيفية أو إلغاء عقود خدمات عامة، تدرس المحكمة ما إذا كان القرار متوافقا مع القوانين العامة للدولة وأنظمة التوظيف المعمول بها، ورغم الخصوصية التي تتمتع بها العتبات، إلا أن هيئات الديوان تراقب الأبعاد الأساسية للقرار الإداري، (الاختصاص، الشكل، المحل، الغاية،

---

[١] طباطبايى موتمنى، منوچهر (١٣٩٠) حقوق ادارى تطبيقى حاكميت قانون و دادرسى ادارى تطبيقى در چند كشور بزرگ چاپ سوم تهران سازمان مطالعه و تدوين كتب علوم انسانى (سمت).

[٢] فلاح زاده على محمد (١٣٨۶) «جايگاه ديوان عدالت ادارى در قانون اساسى جمهورى اسلامى ايران پژوهشنامه معاونت حقوقى و بررسى فقهى مركز تحقيقات استراتژيک، شماره ١.

[٣] مزارعى، غلامحسن (١٣٩٢) جهات ابطال مصوبات دولت در ديوان عدالت ادارى و شورای نگهبان، چاپ اول تهران خرسندى.

[٤] موسى زاده ابراهيم (١٣٨٧) «تأملى در مفهوم ماهيت و جايگاه حقوقى سياستهاى كلى نظام»، فقه و حقوق سال پنجم، شماره ١٧.

والسبب), إذا تأكد أن القرار يحتوي على خطأ، مثل فصل موظف دون سبب قانوني أو التعدي على ملكية خاصة دون مبرر قانوني، فإن الديوان يصدر حكما بإلغاء القرار وإعادة الأمور إلى وضعها السابق.[۱]

الآلية الثانية تتمثل في رقابة "الهيئة العامة لديوان العدالة الإدارية" على القوانين والتنظيمات العامة، تعتبر الهيئة العامة للديوان بمثابة المحكمة العليا المتخصصة في الأمور الدستورية والإدارية لقرارات التنظيم، إذا قامت الأمانة العامة لأحد العتبات بإصدار لائحة عامة تنظم الأمور المتعلقة بالبناء والجوار، أو وضعت قيودا تنظيمية على أصحاب الممتلكات المحيطة بالمكان المقدس مع وجود نزع ملكية لمصلحة عامة، ووجد أن تلك اللائحة تتعارض مع نص قانوني في القانون المدني أو قوانين العمران في الدولة، فإنه من حق المتضررين تقديم دعوى للهيئة العامة لإلغاء اللائحة بالكامل، ومع ذلك، قام المشرع الإيراني بوضع قيد مهم في التعديلات المستمرة لقانون الديوان؛ حيث أن القرارات واللوائح التي تصدر مباشرة من "القائد الأعلى" أو الكيانات التي تم استثناؤها بوضوح من رقابة الديوان لا يمكن الاعتراض عليها، مما يدفع بعض إدارات العتبات أحيانا للقول بعدم اختصاص ديوان العدالة الإدارية، مستندين إلى طبيعتهم السيادية والشرعية.[۲]

الآلية الثالثة تركز على الرقابة الشرعية من خلال "مجلس صيانة الدستور" بالتعاون مع ديوان العدالة الإدارية، إذا اعترض أحد الأفراد على أن قرارا تنظيميا أو عقدا إداريا صادرا عن العتبة المقدسة يتعارض مع الأحكام القطعية للشريعة الإسلامية (وليس فقط مع القوانين الوضعية)، يحال الجزء الشرعي من الاعتراض إلى الفقهاء الستة في "مجلس صيانة الدستور" وفق المادة (٤) من الدستور الإيراني، يقرر مجلس صيانة الدستور ما إذا كان هذا التنظيم الإداري يتوافق مع الشريعة، إذا أفتى الفقهاء بأنه مخالف للشريعة، يتوجب على ديوان العدالة الإدارية إصدار قرار إلغاء على الفور، هذه الآلية تعتبر ذات أهمية كبيرة في سياق العتبات المقدسة بسبب طابعها الوقفي والديني الحساس، حيث تخضع تصرفاتها الإدارية لمراقبة مزدوجة (من الناحية القانونية والشرعية).[۳]

أما الآلية الرابعة، فتتمثل في رقابة "التعويض والمشروعية" أمام المحاكم العامة (القضاء العادي), لا يتمتع ديوان العدالة الإدارية في إيران بالاختصاص للفصل بشكل مباشر ومستقل في دعاوى التعويض، بل يقتصر دوره على تحديد "مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته", إذا تضررت جهة أو فرد من قرار إداري خاطئ صادر عن العتبات المقدسة، يجب عليه أولا تقديم دعوى إلى ديوان العدالة الإدارية لإثبات "عدم مشروعية القرار"، وبعد صدور حكم نهائي من الديوان بإلغاء القرار أو إثبات الخطأ، يحق للمتضرر أخذ هذا الحكم والذهاب به إلى المحاكم المدنية العامة لتقديم دعوى مسؤولية تقصيرية ومطالبة العتبة، بصفتها كيانا معنويا مستقلا ماليا، بدفع تعويضات مالية عادلة تعادل الأضرار الناجمة عن القرار الملغى.

يرى الباحث، أن أساليب الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تصدر من العتبات المقدسة في إيران تخضع لنظام قضائي ولقوانين خاصة بتنظيم العدالة الإدارية، على الرغم من الاحترام الديني والسياسي والحماية النسبية التي تتمتع بها هذه المؤسسات الكبيرة لأنها ترتبط بأعلى مستويات الدولة، فإن المبادئ الدستورية التي تم إدخالها لحماية حقوق الأفراد وتعزيز شرعية الإدارة قد مهدت لطرق فعلية لتقديم القضايا، يتوزع هذا العبء الرقابي بين "ديوان العدالة الإدارية" بأقسامه الفردية والجماعية للنظر في الشرعية، و"مجلس صيانة الدستور" لضمان التوافق الشرعي، لتنتهي الصورة بالتعاون مع "المحاكم المدنية العادية" لتعويض الأضرار من خلال التعويضات المالية.

---

[۱] مهرپور حسین و دیگران (۱۳۸۰) کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاستهای کلی نظام، راهبرد، شماره ۲۰ ۱۳ نجابت خواه مرتضی (۱۳۸۸) مفهوم سوء استفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن لا»، حقوق و مصلحت سال دوم، شماره پنجم.

[۲] واعظی مجتبی (۱۳۸۸) نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مطالعات حقوقی، شماره ۱.

[۳] هاشمی، محمد (۱۳۸۹) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان.

[۴] ۱۶ هداوند مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹) اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، چاپ اول تهران: انتشارات خرسندی.

الخاتمة

وفي ختام هذا البحث الموسوم بـ "الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة من العتبات المقدسة، دراسة مقارنة في القانون العراقي والإيراني"، نكون قد سلطنا الضوء على واحدة من أكثر المسائل القانونية تعقيدا؛ نظرا لتقاطع الخصوصية الدينية والروحية للعتبات مع مبادئ القانون الإداري العام وخاصة مبدأ المشروعية، لقد كشفت هذه الدراسة المقارنة عن تباين واضح في المعالجة التشريعية والاجتهادات القضائية بين محكمة القضاء الإداري في العراق وديوان العدالة الإدارية في إيران؛ حيث يتأرجح النظامان بين حماية استقلالية هذه المؤسسات الدينية وبين كفالة حق التقاضي وحماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة، وأظهرت الدراسة أن تعاظم الدور الاستثماري والخدمي والوظيفي للعتبات المقدسة في الوقت الراهن جعل من إخضاع قراراتها لرقابة إلغاء وتعويض القضاء الإداري ضرورة ملحة لحماية الأفراد والموظفين والمتعاملين معها، وبناء على ما تقدم من تحليل للنصوص والأحكام القضائية، فقد تمكن البحث من صياغة جملة من النتائج وتقديم عدد من التوصيات التي نأمل أن تساهم في سد الفجوات القانونية وتطوير المنظومة التشريعية والقضائية في كلا البلدين.

اولا: النتائج

١. أثبت البحث وجود تباين في التكييف القانوني لطبيعة العتبات المقدسة؛ فبينما يميل القانون العراقي لاعتبارها أشخاصا معنوية عامة ذات طبيعة خاصة، يمنحها النظام الإيراني صبغة دينية سيادية تزيد من حظر أو تقييد رقابة القضاء عليها.

٢. تعاني القوانين المنظمة للعتبات المقدسة في كلا البلدين من قصور تشريعي واضح في تحديد المسار القضائي الدقيق للطعن في قراراتها الإدارية، مما يخلق مساحات رمادية تفلت فيها بعض القرارات من الرقابة.

٣. تبين أن القضاء الإداري (العراقي والإيراني) يتردد أحيانا في بسط ولايته على قرارات العتبات، مستندا إلى حجة "الخصوصية التنظيمية" أو "الولاية الشرعية"، مما يؤدي إلى عدم استقرار الأحكام القضائية في القضايا المماثلة.

٤. توصلت الدراسة عن أن التوسع للعتبات في الأنشطة التعاقدية والاستثمارية ولد طائفة واسعة من القرارات الإدارية (كالتعيين، الفصل، والمناقصات) التي تمس حقوق الأفراد مباشرة، مما يجعل تحصينها انتهاكا للمبادئ الدستورية.

٥. يفتقر النظامان القضائيان المقارنان إلى معيار موضوعي موحد للتمييز بين "القرارات الدينية المحضة" (التي تخرج عن الرقابة) وبين "القرارات الإدارية التنفيذية" (التي يجب أن تخضع للرقابة القضائية).

ثانيا: التوصيات

بناء على ما توصل إليه البحث من نتائج، يوصي الباحث بالآتي:

١. نوصي المشرع العراقي (في قانون إدارة العتبات رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٥) والمشرع الإيراني بنص صريح يقضي بخضوع القرارات الإدارية والمالية والوظيفية الصادرة عن إدارات العتبات لرقابة القضاء الإداري.

٢. نقترح على القضاء الإداري في كلا البلدين تبني معيار "الهدف والوسيلة"؛ بحيث تخضع كل القرارات ذات الطابع التنفيذي والمالي والتعاقدي للرقابة، وتستثنى فقط الشؤون العبادية والدينية المحضة.

٣. نوصي بإلزام العتبات المقدسة بتشكيل لجان شبه قضائية أو لجان تظلمات إدارية داخلية مستقلة، تفصل في شكاوى الموظفين والمتعاملين قبل اللجوء إلى القضاء، لتقليل العبء القضائي وضمان سرعة الحسم.

٤. نوصي بتطبيق القواعد العامة في القانون الإداري على العقود والمناقصات والمزايدات التي تبرمها العتبات المقدسة، لضمان الشفافية وتوفير الحماية القضائية الكاملة للمستثمرين والمتعاملين.

٥. نوصي بتطوير الملاك القانوني داخل إدارات العتبات المقدسة من خلال إلحاقهم بدورات تخصصية في القانون الإداري، لضمان صياغة قراراتها وفقا لمبدأ المشروعية وتجنبا للطعن القضائي بالإلغاء أو التعويض.

المصادر

اولا: الكتب

1. إبراهيم البيومي غانم الأوقاف والسياسة في مصر، الطبعة الأولى دار الشروق، القاهرة، ١٤١٩هـ –١٩٩٨م.
2. ابن فارس، أحمد بن فارس، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت، ١٩٧٩، جـ ٥، ص ٧٩.
3. ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، دار صادر، بيروت، جـ ٤، ص ٣٧٠.
4. ايناس ناجي حمد، دور العتبات المقدسة في دعم وبناء نظام الاقتصاد الإسلامي: دراسة تحليلية في تأثير المؤسسات الدينية على التنمية الاقتصادية، مجلد ٢١ عدد ٣ (٢٠٢٥): مجلة واسط للعلوم الإنسانية.
5. جعفر الهاشمي، الوسيط في القضاء الإداري والدستوري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
6. حيدر حسين الشمري، مبدأ المشروعية وضماناته في قضاء مجلس الدولة العراقي، ط ١، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١.
7. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢
8. د. إبراهيم محمد العاني، الحماية القانونية للتراث الإنساني والبيئة وقت النزاعات المسلحة، القانون الدولي الإنساني أفاق وتحديات، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، مطبوعات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٥
9. د. أبو بكر الخصاف، أحكام الأوقاف، طبعة ديوان عموم الأوقاف المصرية، ١٣٢٠هـ – ١٩٠٤م.
10. د. احمد عبد الوهاب السيد، الحماية الدستورية لحق الإنسان في قضاء طبيعي، الطبعة الأولى مؤسسة بيتر للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣
11. د. أحمد علي الخطيب الوقف والوصايا، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف بغداد، (١٣٨٨هـ – ١٩٦٨م).
12. د. انس الزرقاء الوسائل الحديثة لتمويل واستثمار أموال الأوقاف ضمن إدارة تتميز وممتلكات الأوقاف
13. د. زهدي بكن، الوقف في الشريعة والقانون دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٣٨٨هـ.
14. د. زهدي يكن. أحكام الوقف، الطبعة الأولى، صيدا – بيروت، المكتبة العصرية.
15. د. سعاد الشرقاوي، نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية.
16. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٧٩.
17. د. سليمان محمد الطماوي الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين الشمس، ١٩٨٦.

18. الرازي، محمد بن أبي بكر، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٦، ص ٩٨.

19. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة لنظام القضاء الإداري في مصر وبعض البلدان العربية)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.

20. سيد محمد الهاشمي، الحقوق الدستورية في جمهورية إيران الإسلامية (دراسة مقارنة)، دار المناهج، عمان، ٢٠٠٧.

21. العكيلي، عزيز كاظم، القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ٢٠١٢.

22. علي حيدر الشمري، مبدأ المشروعية وضماناته في قضاء مجلس الدولة العراقي، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١.

23. غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطة محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، وزارة العدل، بغداد، العدد الثاني، ٢٠٠١.

24. غازي فيصل، الوسيط في القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

25. الفيومي، أحمد بن محمد، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، المكتبة العلمية، بيروت، ص ٢٠٥.

26. ماهر صالح الجبوري، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٨.

27. ماهر صالح الجبوري، القضاء الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٨.

28. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط ٨، ٢٠٠٥.

29. محمد جواد صفار، آشنايي با قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران ونهادهاي سياسي آن، انتشارات مركز آموزش مديريت دولتي، جلد اول، ايران، ١٣٨٠.

30. منوچهر طباطبائى مؤمني، الوجيز في القانون الإداري وقضاء ديوان العدالة الإدارية (حقوق ادارى ودادرسى ديوان عدالت ادارى)، الجزء الأول، دار نشر ميزان، طهران، ٢٠١٥.

31. الموسوي، عمار كاظم، "المركز القانوني لإدارات العتبات المقدسة ومدى خضوع تصرفاتها لرقابة القضاء الإداري في العراق"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٠.

32. هدايت نيا، فرج الله، حقوق دادرسي إداري در إيران، منشورات پژوهشگاه فرهنگ وانديشه إسلامي، طهران، ٢٠١٩.

ثانيا: الأطاريح والرسائل الجامعية

33. إدريس حسن محمد الجبوري، الحرية الدينية في الشريعة الإسلامية والنظم القانونية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٤٢٧هـ – ٢٠٠٦م.

34. حارث أديب إبراهيم، تقييد ممارسة الحريات الشخصية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣.

35. د. زياد خالد المفرجي، التنظيم القانوني لأدار الأوقاف في العراق رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد، ١٤٢٣هـ – ٢٠٠٣ م.

36. عمار تركي السعدون، الجرائم الماسة بالشعور الديني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد ١٤٢١٠هـ

37. غازي فيصل مهدي، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٥م – ١٤٠٦هـ.

38. قاسم هيال رسن، التراضي في عقد أيجار العقار الموقوف رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون مجامعة بابل، ١٤٣٠هـ – ٢٠٠٩.

39. محمد رافع يونس الحيالي، متولي الوقف رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الموصل، ١٤٢٦هـ – ٢٠٠٥م.

40. ندى صالح هادي، موقف المشرع العراقي من التعيين المؤقت للموظفين، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٩.

ثالثا: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الأنظمة الداخلية

41. دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)

42. قانون تعديل قانون إدارة الأوقاف رقم (٣٩) السنة (١٩٤٧).

43. قانون الأحوال الشخصية العراقي رقم (١٨٨) لسنة (١٩٥٩) المعدل.

44. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة (١٩٦٠)

45. قانون العتبات المقدسة رقم (٢٥) لسنة (١٩٦٦) المعدل

46. قانون إدارة الأوقاف رقم (٦٤) لسنة (١٩٦٦) المعدل.

47. قانون العتبات المقدسة رقم (١٩) السنة (٢٠٠٥)

48. نظام العتبات المقدسة رقم (٢١) لسنة (١٩٦٩) المعدل

49. نظام المتولين رقم (٤٦) لسنة (١٩٧٠)