

پژوهشهای حقوقی

علمی - ترویجی

شماره ۲۸

هزار و سیصد و نود و چهار - نیمسال دوم

- استقلال یا عدم استقلال مسجد: تحلیلی بر طرح «حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و
نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور»
بابک درویشی - کیوان صداقتی
۵
- بومی‌ها و جوامع محلی در حقوق بین‌الملل حفاظت از جانوران وحشی
ژانت الیزابت بلیک - فاطمه رضائی‌پور
۱۷
- تحلیل تطبیقی مسؤلیت مدنی مراقب نسبت به اعمال اشخاص نیازمند مراقبت در حقوق
ایران و انگلیس
علیرضا یزدانیان - الناز قدسی
۶۵
- مشروعیت عفو در حقوق بین‌الملل
مهین سبحانی
۸۵
- جرایم بین‌المللی ارتكابی داعش در پرتو عدالت کیفری
آرمین طلعت
۱۰۷
- معاهدات در گذر زمان در رویه قضایی: ارزیابی رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده
اختلاف بین کاستاریکا و نیکاراگوئه
فرزانه سیف‌زاده
۱۳۳
- معیارهای تحدید حقوق و آزادی‌های بشر
یلدا خسروی
۱۷۱
- نقش اتحادیه ملل امریکای جنوبی در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و منطقه‌ای
علیرضا رنجبر
۱۹۹
- نام و علامت تجاری؛ فرایند ثبت و حقوق ناشی از آن
عیسی رجبی
۲۲۱
- جایگاه ممتاز بزه‌دیده در دادرسی کیفری اسپانیا
محمدعلی مهدوی ثابت - احسان عباس‌زاده امیرآبادی
۲۴۳





http://jlr.sdil.ac.ir/article_31965.html

استقلال یا عدم استقلال مسجد: تحلیلی بر طرح «حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور»

بابک درویشی*

کیوان صداقتی**

چکیده:

با گذشت نزدیک به چهار دهه از عمر نظام جمهوری اسلامی ایران، مسجد با کمترین حضور در ادبیات حقوقی و به تبع آن، حضور کم‌رنگ حکومت در اداره آن، عموماً به دست مردم اداره شده و در ارائه فرهنگ و سبک زندگی پیشنهاد شده است. رویکرد حاکم بر طرح «حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور» که در تاریخ ۱۳۹۴/۱/۲۳ به تصویب مجلس و در مورخ ۱۳۹۴/۲/۱۵ از طرف شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد، تضعیف جایگاه مردم و برجسته نمودن نقش حکومت در اداره مسجد است. در این طرح نخست اینکه به نحوی فراگیر، از احداث تا مدیریت مسجد، ذیل حکومت تبیین شده؛ دوم آنکه نگاه «کمی» به ساخت مسجد بر دیدگاه «کیفی» غالب شده؛ سه دیگر هم با تجمع اکثر صلاحیت‌ها و اختیارات در سازمان اوقاف به عنوان مؤسسه‌ای دولتی، سابقه پُر افتخار نظام جمهوری اسلامی ایران در حفظ جایگاه مردمی مساجد نادیده انگاشته شده است.

کلیدواژه‌ها:

مسجد، سازمان اوقاف و امور خیریه، حکومت، مردم، استقلال.

مجله پژوهش‌های حقوقی (علمی - ترویجی)، شماره ۲۸، نیمسال دوم ۱۳۹۴
صفحه ۵-۱۶، تاریخ وصول: ۱۳۹۴/۰۵/۲۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۷/۲۶

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی - واحد تهران مرکزی. Email: babakdarvishi@yahoo.fr

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، واحد دماوند.

Email: Keyvan.sedaghati@gmail.com

مقدمه

طرح حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور که کم و بیش با همین عنوان^۱ و با قید یک فوریت به کمیسیون فرهنگی مجلس - به عنوان کمیسیون اصلی - ارجاع شده بود، در نشست‌های متعدد با حضور کارشناسان و نمایندگان برخی دستگاه‌های مربوط مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در نهایت در نشست‌های علنی مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۳ مجلس با اصلاحاتی تصویب و در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید که در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۱۵ مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.^۲

نکته حائز اهمیت در خصوص این مصوبه اینکه، با وجود ادعای طراحان اولیه، مبنی بر ارائه طرحی جامع در حوزه مسجد، این مصوبه نخواستی یا نتوانسته گره‌ای از مشکلات موجود در رابطه با مسجد بگشاید و از ارائه تعاریف و ضوابط علمی و دقیق در این خصوص عاجز مانده است. مصوبه مذکور یا فاقد نوآوری خاصی در حوزه تقنینی مسجد بوده و عموماً به تجمیع مواد پراکنده در خصوص مساجد در قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مالیات‌های مستقیم و تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت پرداخته - که امری عبث و سبب تورم قوانین است^۳ - یا در بخش‌هایی که قانونگذاری مسبوق به سابقه نبوده، روح کلی حاکم بر مصوبه، حکومتی نمودن مسجد و تجمیع اکثریت صلاحیت‌ها و اختیارات در سازمان اوقاف و امور خیریه^۴ است.

اگر مصوبه مجلس را به دو بخش کلی تقسیم نماییم - چنان که از عنوان آن برمی‌آید - «احداث مسجد» و «مدیریت و اداره» آن، دو محور اصلی مصوبه مزبور است. با مذاقه در

۱. طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور و پیگیری امور نمازخانه‌ها.

۲. «این مصوبه علاوه بر ابهامات و اشکالات عدیده‌ای که دارد، چون به موجب آن امور مربوط به مساجد به سازمان اوقاف و امور خیریه که وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌باشد واگذار گردیده، حال اینکه مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در خصوص اداره امور مساجد امر به اقداماتی فرموده‌اند، لذا مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد». نامه قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان به رییس مجلس شورای اسلامی، به شماره ۹۴/۱۰۲/۴۱۸، مورخ ۱۳۹۴/۲/۱۵.

۳. متنی بایستی به عنوان قانون به نظام حقوقی اضافه گردد که فقدان خسراتی به بار آورد و تصویبش توجیه داشته باشد.

۴. سازمان اوقاف و امور خیریه، پیش از انقلاب به موجب «قانون اداری وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه»، مصوب ۱۲۸۹/۶/۱۱ مجلس شورای ملی تشکیل گردید؛ اما مدتی بعد، به موجب قانون اوقاف مصوب ۱۳۱۳ مجلس شورای ملی، آیین‌نامه شورای عالی وقف مصوب ۱۳۴۵ کمیسیون مجلس سنا و قانون اوقاف مصوب ۱۳۵۴ مجلس شورای ملی، از وزارت فرهنگ منتزع و به نخست وزیر و وابسته گردید. پس از انقلاب، سازمان اوقاف به موجب قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی، به «سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» تغییر نام یافت و از نخست وزیر منتزع و به وزارت ارشاد اسلامی وابسته گردید. به موجب مصوبه شماره ۴۶۲/دش شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۵، نام سازمان حج و اوقاف و امور خیریه به «سازمان اوقاف و امور خیریه» تغییر یافت و کلیه امور مربوط به حج و زیارت از سازمان مزبور منتزع و به سازمان حج و زیارت که سازمانی مستقل زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است واگذار گردید.

مصوبه به خوبی روشن می‌گردد، سازمان اوقاف و امور خیریه - به مثابه نهادی حکومتی^۱ - کلیه مراحل ساخت، مدیریت و نظارت بر مسجد را در اختیار خود قرار داده است، زیرا به موجب ماده ۳ مصوبه، معاونتی به نام «معاونت امور مساجد کشور» در سازمان اوقاف که مطابق ماده ۲ مصوبه، به «سازمان اوقاف، مساجد و امور خیریه» تغییر نام یافته، تشکیل می‌شود تا «مسئولیت حمایت از مدیریت مساجد»، «نگهداری، احداث، تجهیز، نوسازی و پیگیری مساجد و نمازخانه‌های کشور» را بر عهده گیرد.

در مقاله حاضر با تکیه بر قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری و اصل چهل و چهارم قانون اساسی، نظیر «چابک‌سازی تشکیلات نظام اداری» و «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت»، به نقد حکومتی شدن مسجد و دخالت حداکثری سازمان اوقاف در هر دو بُعد احداث و نوسازی مسجد و مدیریت و اداره آن پرداخته شده است. لیکن پیش از ورود به بحث، باید متوجه تفاوت میان دو مفهوم «دولت» و «حکومت» باشیم. دولت، مفهومی اعتباری است که از سه عنصر سرزمین، جمعیت (مردم) و اقتدار سیاسی تشکیل می‌شود و شخصیت انتزاعی دولت در «حکومت» تجسد پیدا می‌کند. از این رو این دولت است که اصالت دارد و از شخصیت حقوقی برخوردار است و گرنه حکومت‌ها دائماً در حال تغییر و دگرگونی می‌باشند.^۲ استفاده از واژه «حکومت» به جای «دولت» در مقاله حاضر نیز به جهت تفاوتی است که در حقوق اساسی میان این دو مفهوم وجود دارد، در حالی که غالباً با تسامح به جای یگدیگر به کار برده می‌شوند.

الف - حکومتی شدن احداث و نوسازی مساجد

به موجب ماده ۴ مصوبه، سازمان اوقاف مکلف شده با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و براساس پراکندگی جمعیت شهرها و روستاهای کشور، جانمایی و احداث مساجد و نمازخانه‌ها را پیگیری نماید. بر این مبنا مصوبه مذکور در عمل حکومت را کارفرمای ساخت‌وساز مسجد نموده که دون شأن نهاد مقدس مسجد است. ضمن آنکه ورود حکومت به ساخت مسجد، ممکن است با حواشی و سوء جریانات مالی و اداری همراه شود که پُر واضح است برای مکانی چون مسجد، خطر آفرین و مهلک‌تر است. کما اینکه از وجوه ممیزه

۱. با توجه به ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ و با عنایت به ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ که در مقام تعریف مؤسسه دولتی است، سازمان اوقاف به موجب قانون تشکیل شده و وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و از مصادیق مؤسسات دولتی تلقی می‌شود (نظریه ۹/۹۳۷-۱۳۸۴/۲/۱۹ اداره کل حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضاییه).

۲. محمد راسخ، «تقریرات درس بررسی تحلیلی مکاتب فلسفی و کلامی در حقوق عمومی»، (رساله، تهران، واحد علوم و تحقیقات تهران، ۱۳۹۴).

احداث مسجد نسبت به سایر اماکن عمومی، ویژگی مردمی بودن آن و نقش آفرینی اکثر مؤمنان و ساکنان محل است. به یاد آوریم مساجد زیبا و مسحورکننده در جای جای ایران، برخاسته از خلاقیت و همت مردم خداجوی بوده که در نهایت یاری حکومت را می‌طلبید، نه کارگزاری و کارفرمایی آن را!

۱. الزام دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی به ساخت مسجد

به موجب ماده ۷ مصوبه، «کلیه دستگاه‌های اجرایی، قضایی، نظامی و انتظامی، نهادهای عمومی غیردولتی، مراکز عام‌المنفعه، مراکز آموزشی، بیمارستان‌ها، مراکز درمانی، مجموعه‌های ورزشی، مجتمع‌های رفاهی - تفریحی، مالکان تالارها و غذاخوری‌ها، رستوران‌ها و سایر اماکن عمومی و همچنین هیأت امنای مجتمع‌های تجاری» موظف شده‌اند مسجد یا دستکم نمازخانه در خوری را در اماکن فوق‌احداث نموده و مطابق تبصره یک همان ماده، مسؤولان و اشخاص مذکور در این اماکن نیز به نگهداری، نوسازی و تجهیز آن با هزینه خود تکلیف شده‌اند. در حالی که می‌دانیم الزام نهادها و مراکز آموزشی و تفریحی به ساخت مسجد، شائبه مساجد تحمیلی را در پی دارد که وهن نظام مقدس اسلامی است. وانگهی مگر حکومت می‌تواند بخش خصوصی را الزام به صرف هزینه‌هایی مشخص نماید؟ چه، اثرگذاری مسجد به مثابه یکی از جلوه‌های بارز دینی، لزوماً نه از طریق ظواهر مادی، بلکه تبلور در قلوب مؤمنان است. از این‌رو ماده ۷ و تبصره یک آن، مرزهای حقوق و حریم خصوصی را درهم نوردیده و حکومت را وارد حریم و حوزه بخش خصوصی نموده است، زیرا به سازمان اوقاف اجازه داده تا برای مساجد دستگاه‌های اجرایی و ناصواب‌تر از آن، بخش خصوصی؛ تعیین تکلیف نموده و استقلال آنها را مخدوش سازد. در این ماده با نوعی آرمان‌گرایی و نگاه حداکثری، از الزام «اماکن عمومی» به ساخت مسجد یاد شده که موضوع از دو حال خارج نیست: یا این اماکن، حکومتی و وابسته به حکومت‌اند که در این حالت از اقسام چهارگانه دستگاه‌های اجرایی^۱ یا عمومی‌اند که خود بر دو قسم است: ۱. اماکن عمومی با مالکیت و مالک خصوصی؛^۲ ۲. اماکن عمومی با مالکیت و مالک عمومی.^۳ گفتنی است برخی مصادیق نیز واجد هر دو خصیصه‌اند. چنان‌که هم مراکز تفریحی و ورزشی خصوصی و هم حکومتی در کشور وجود دارد و حکومت می‌تواند برای تمامی اماکن

۱. مطابق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی، دستگاه‌های اجرایی نامیده می‌شوند.

۲. نظیر جایگاه‌های سوخت، مراکز خرید و رستوران‌ها.

۳. نظیر ایستگاه‌های مترو، کتابخانه‌های عمومی، پایانه‌ها و موزه‌ها.

عمومی اعم از مالکان خصوصی و عمومی ضوابطی تعیین نماید، مانند رعایت شؤونات اسلامی و «نظم عمومی»، مقرراتی وضع و بر آن نظارت کند. از باب نمونه می‌تواند کلیه اماکن عمومی با مالکیت خصوصی را ملزم به برخورداری از بالابر، جایگاهی برای تردد افراد دارای معلولیت، سرویس بهداشتی، تجهیزات اطفای حریق و برخورداری از امکانات اولیه پزشکی نماید، امری که در زمره استانداردهای بین‌المللی نیز محسوب می‌شود، اما امکان تحمیل برخی موارد به اماکن عمومی با مالکیت خصوصی وجود ندارد. در ماده مذکور، تقریباً کلیه عناصر شهری باید و حتماً از مسجد یا نمازخانه برخوردار باشند. امری که از سه جنبه مورد انتقاد جدی است: نخست اینکه موضوع، اساساً ارتباطی به نظم عمومی ندارد. دوم آنکه منجر به سلب یا تحدید بخشی از مالکیت خصوصی افراد می‌شود. فرض کنیم در بیمارستان، آموزشگاه یا مرکزی تفریحی با مالکیت خصوصی، اجبار به ساخت مسجد یا نمازخانه گردد - این مصوبه، معیار دقیق و عینی برای تمایز مسجد از نمازخانه ارائه نداده است - و پس از گذشت چند سال، بنا به هر دلیلی، مالک یا مالکان آن مجموعه، قصد نوسازی، تغییر کاربری یا تخریب آن را داشته باشند؛ بدیهی است تغییر کاربری یا تخریب مسجد و نمازخانه به لحاظ شرعی و قانونی پیچیدگی‌های خاص خود را در پی خواهد داشت، امری که در عمل و طی سال‌های اخیر به کرات اتفاق افتاده است. سوم اینکه نخستین مطلبی که با مطالعه این ماده به ذهن مخاطب متبادر می‌شود، این است که گویی از زمان پیدایش اماکن عمومی در ایران، ساخت مسجد و نمازخانه در آنها مغفول بوده و حال طراحان قصد دارند این مهم را به منصفه ظهور برسانند! در حالی که از ابتدای پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، همواره مالکان بخش عمومی و خصوصی، درصدد ایجاد مکانی مناسب برای برپایی نماز مؤمنان و شهروندان بوده‌اند و پُر واضح است که احداث «اختیاری» و بدون الزام حکومت در ساخت مسجد و نمازخانه تا چه اندازه می‌تواند در اقامه نمازهای مؤمنان اثرگذارتر باشد که در واقع نوعی رابطه خالصانه و از روی اراده شهروندان با معبود خویش است.

۲. الزام سازمان میراث فرهنگی به تعمیر، نوسازی و فعال نمودن مسجد

به موجب ماده ۲۲ مصوبه، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، موظف شده «تعمیر، تجهیز، بازسازی و نوسازی مساجدی را که جزء میراث فرهنگی و آثار ملی ثبت شده است، در اولویت قرار دهد و نسبت به فعال نمودن مسجد و امکان برقراری نماز جماعت و سایر فعالیت‌های فرهنگی مربوط اقدام کند». این در حالی است که مطابق قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹/۸/۱۲ مجلس شورای ملی و قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ مجلس شورای اسلامی، حفظ، نظارت و احیای میراث

فرهنگی و آثار ملی به تشخیص خود سازمان می‌باشد. لذا مکلف نمودن سازمان به بازسازی و نوسازی مساجدی که در زمره آثار ملی ثبت گردیده‌اند، خلاف فلسفه اصلی تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور و حمایت از آثار باستانی و ملی ثبت شده است. پُر بدیهی است تشخیص تعمیر، تجهیز و نوسازی مساجدی که در زمره میراث فرهنگی کشورند، امری فنی و تخصصی بوده و «تشخیص» آن بایستی به مقام اداری واگذار گردد. توضیح اینکه صلاحیت در یک تقسیم‌بندی بر دو قسم تکلیفی و تشخیصی است که صلاحیت تشخیصی به تخییری نیز خوانده می‌شود. در صلاحیت تکلیفی، اداره، قدرت تشخیص نداشته و مکلف و موظف به انجام موضوع است، اما در صلاحیت تشخیصی، اداره دارای تشخیص بوده و حسب نتیجه تشخیص خود، می‌تواند موضوع را انجام دهد یا خیر؟ حال در بحث حاضر، نه صلاحیت تکلیفی - که بایستی به سازمان میراث فرهنگی - صلاحیت تشخیصی داد تا براساس معیارها و ضوابط و تشخیص خود، انجام وظیفه نماید. به بیان دیگر، مکلف نمودن سازمان به فعال نمودن مساجد، فاقد وجهت است و این مقام اداری داخل سازمان میراث فرهنگی است که در راستای انجام وظایف و در شرایط و اوضاع و احوال خاص و براساس گزینه‌هایی که پیش رو دارد، حق تصمیم‌گیری دارد و می‌تواند مطابق منافع ملی و مصالح عمومی، آن‌گونه که مقتضی و صلاح می‌داند، تصمیم گیرد.^۱

ب - حکومتی شدن اداره مسجد

مسجد از آغاز شکل‌گیری دولت مدرن در ایران تاکنون، همواره قدرتمندتر شده و بخش اعظم این قدرت در مردمی بودن آن نهفته است. چه، می‌دانیم اصل بر سازماندهی امور از سوی خود مردم است و حکومت تنها زمانی باید دخالت کند که ضرورت وجود داشته باشد. از این‌رو دخالت سازمان اوقاف در خصوص موقوفات - به ویژه در حوزه مساجد - حداقلی و از سر ضرورت است. به بیان دیگر موقوفات بایستی با متولی منصوص (در صورت تعیین) اداره گردند و سازمان اوقاف تنها در موارد ضروری و به حکم شرع، به حمایت و نظارت بر موقوفات پردازد.^۲

در مصوبه مذکور، نه فقط احداث و نوسازی مساجد ذیل حکومت (سازمان اوقاف) تعریف و تبیین شده، بلکه نحوه تمشیت مسجد و ترکیب هیأت امنای آن نیز محل تأمل است.

۱. برای مطالعه بیشتر نک: علی مشهدی، صلاحیت تخییری: نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه (تهران: معاونت حقوقی رییس‌جمهور، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۱)، ۲۶-۳۸.

۲. برای مطالعه بیشتر نک: حسن آقامیری، کیوان صداقتی و وحید آگاه، «بررسی وضعیت حقوقی وقف در جمعیت هلال احمر و عوامل مؤثر بر توسعه آن»، (طرح پژوهشی، تهران: مؤسسه آموزش عالی علمی - کاربردی هلال احمر ایران، ۱۳۹۳)، ۱۲۱-۱۲۳.

وانگهی اداره و ساماندهی مراکز فرهنگی مساجد را نیز به بخش دیگری از حکومت یعنی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی سپرده‌اند، در حالی که این مراکز از اساس باید مردمی باشند. فراموش نکنیم که فرهنگ بایستی مردمی باشد و وزارت فرهنگ جلوه‌ای از حضور حداکثری حکومت در بخش فرهنگ است که ابداً نباید به مساجد تسری یابد. توضیح اینکه وفق ماده ۱۲، «هر مسجد واقع در شهر و روستا توسط هیأت امنای مرکب از: امام جماعت، نماینده واقف براساس مفاد وقفنامه، مسؤول بسیج مسجد، مسؤول انجمن اسلامی، مسؤول کانون فرهنگی - هنری مسجد (هر کدام در صورت وجود) و حداقل سه نفر از نمازگزاران با تأیید امام جماعت مسجد، اداره می‌شود...». در نتیجه اعضای هیأت امناء و ائمه جماعات که تجلی حضور مردم در عرصه اجتماع هستند با این طرح، در قالبی شبیه کارمندان دولت قرار گرفته‌اند که حکایت از نگاهی اداری به مسجد دارد. همچنین پیش‌بینی کانون فرهنگی و هنری مسجد در ماده ۱۱ و انتصاب مسؤول آن به عنوان یکی از اعضای امنای مسجد در ماده ۱۲، مجدداً در راستای حکومتی شدن مساجد و تبعاً مدیران آن تلقی می‌گردد. در حالی که چنانچه قرار است کانون‌های فرهنگی، هنری، حکومتی باشند، همان فرهنگسراها و نهادهای زیر نظر سازمان‌های حکومتی از جمله وزارت فرهنگ و ارشاد و سازمان تبلیغات اسلامی کفایت می‌نماید. از این‌رو بهتر است نگاه در این خصوص، مردمی محض باشد. در این ماده، مسؤول انجمن اسلامی نیز عضو هیأت امنای مسجد شده، در حالی که تجربه چنین انجمن‌هایی در دستگاه‌های اجرایی، شمایی از یک نهاد مردمی را نشان نمی‌دهد. این مهم هنگامی نگران‌کننده‌تر است که تعداد این نمایندگان با نمایندگان نمازگزاران برابر است: ۳ در برابر ۳.

همچنین حضور مسؤول بسیج در هیأت امنای مسجد و اینکه نماینده یک بخش شبه نظامی^۱ در هیأت امنای مردمی‌ترین نهاد ایران، حضور داشته باشد، لزوماً باعث کاهش اختلافات و درگیری‌های احتمالی میان امام و مسؤولان مسجد با پایگاه‌های مقاومت نمی‌گردد. وانگهی این احتمال وجود دارد که حضور فرماندهان نظامی در تصمیم‌گیری‌های مسجد و مصوبات هیأت امناء، شکل رسمی و قانونی به خود گرفته و مدیریت امام مسجد را تحت الشعاع نفوذ خود قرار دهد. چنان که بنا به گفته مقام معظم رهبری: «مسجد یک رییس طبیعی دارد و آن امام جماعت است»^۲.

بنابراین چیدمان هیأت امنای مساجد در مصوبه مزبور، کاملاً حکومتی شده و نشانی از

۱. برابر ماده (۳) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱ مجلس شورای اسلامی، نیروهای مقاومت بسیج در زمره نیروهای وابسته به سپاه پاسداران محسوب می‌گردند.

۲. بیانات مقام معظم رهبری، مورخ ۱۳۷۵/۲/۳۱.

انتخاب مردمی نیست. در حالی که از افتخارات مذهب تشیع آن است که نه تنها نهاد مسجد و ائمه جماعات آن - که در مراحل بسیار بالاتر یعنی مراجع عظام تقلید و حتی ولی فقیه - نقش مردم، کلیدی و تعیین کننده است. از این رو در مقدمه قانون اساسی ایران آمده است: «قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی [مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه] را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان، هر فردی خود دست‌اندرکار و مسؤول رشد و ارتقاء و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود»^۱. از این رو و براساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایطی را که از طرف مردم به عنوان رهبر شناخته می‌شود،^۲ آماده می‌نماید. بدیهی است لزوم رعایت چنین اصولی در خصوص نهاد مسجد و امام مسجد و امنای آن با تأکید بیشتری مطمح نظر است.

ج - افزایش صلاحیت‌های سازمان اوقاف، در پوشش «معاونت امور مساجد کشور»
به موجب ماده ۳ مصوبه: «به منظور اجرای وظایف محوله در این قانون و با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود، معاونتی به نام معاونت امور مساجد کشور ... در سازمان مذکور تأسیس می‌گردد». همچنین وفق ماده ۶: «معاونت موظف است با همکاری نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط، طرح‌های مورد نیاز را برای ساخت مساجد و نمازخانه‌های جدید کشور تهیه کند. این طرح‌ها باید دارای تنوع و قابلیت تطابق با مناطق مختلف کشور و مساحت‌های متناسب با اراضی تخصیصی به مسجد و نمازخانه را داشته و شاخصه‌های معماری اسلامی ایران در آن رعایت شده باشد». از این رو مشاهده می‌شود که به جای تعیین وظایف مشخص برای «سازمان اوقاف و امور خیریه»، این «معاونت امور مساجد کشور» است که مورد خطاب مقنن قرار گرفته است! در حالی که می‌دانیم بیان اختیارات، صلاحیت‌ها و تکالیف سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در قانون، تنها ناظر بر خود آن مجموعه بوده و اصولاً مقنن به بیان اختیارات و تکالیف معاونت‌های ذیل آن مجموعه نمی‌پردازد. دور از ذهن نیست، دلیل این سبک نگارشی به این جهت باشد که طراحان قصد داشته‌اند با نوعی مصلحت‌اندیشی و به منظور جلب رضایتمندی دستگاه‌هایی که به نحو مستقیم با امر مسجد سروکار دارند، گونه‌ای از استقلال اداری و ساختاری را برای «معاونت» قایل گردند، چراکه قاعدتاً عنوان کامل چنین معاونتی باید معاونت امور مساجد «سازمان اوقاف، مساجد

۱. «تُرِيدُ أَنْ تَمَنَّ عَلَى الَّذِينَ اسْتَضَعُوا فِي الْأَرْضِ وَنَجْعَلَهُمْ أُمَّةً وَنَجْعَلَهُمُ الْوَارِثِينَ».

۲. «مجاری الامور، بیدالعلماء بالله الامناء على حلاله و حرامه».

و امور خیریه» باشد. در حالی که طراحان در ماده ۳، عبارت معاونت امور مساجد «کشور» را به کار برده‌اند که با توجه به وابستگی ارگانیک این معاونت به سازمان اوقاف، استعمال واژه «کشور» برای یک معاونت تأمل برانگیز است! همچنین عبارت موجود در ماده ۴ مصوبه، مبنی بر اینکه «وظایف، اختیارات، نمودار سازمانی و نحوه فعالیت معاونت ... پس از تصویب این قانون، از سوی سازمان اوقاف تدوین می‌شود و از طریق وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد»، خود دلیلی بر این مدعاست؛ چراکه طبق اصول حقوقی، وظایف و اختیارات باید در متن قانون تصریح شده و ارجاع آن در کنار نمودار سازمانی به مراجعی چون هیأت وزیران قابل دفاع نیست. وانگهی این مهم، نشان می‌دهد حتی دست‌اندرکاران این طرح، فاقد تصویری روشن از شرح وظایف و اختیارات «معاونت امور مساجد کشور» بوده‌اند. امری که قطعاً نحوه انتخاب یا انتصاب معاون، طول دوران تصدی، امکان انتخاب مجدد و حدود و ثغور اختیارات و صلاحیت‌های آن را با چالش‌های جدی مواجه می‌ساخت.^۱

د - مغایرت با سیاست‌های کلی «نظام اداری»، «اصل ۴۴ قانون اساسی» و مصوبه

شورای عالی انقلاب فرهنگی

کاهش مقبولیت دستگاه‌های دولتی نزد مردم از آثار منفی حجیم بودن تشکیلات دولت و از سوی دیگر، کاهش هزینه‌های جاری دولت و به تبع آن، افزایش اعتبارات در پروژه‌های زیربنایی، از آثار مثبت کوچک‌سازی دولت است؛^۲ زیرا تجربه نشان داده که حکومتی شدن هر امری، مصادف است با بوروکراسی و هزینه تراشی برای حکومت از طریق بودجه. از این‌رو، مصوبه مذکور با تجمیع اکثر صلاحیت‌ها و اختیارات در سازمان اوقاف، سبب حجیم شدن سازمان شده که با سیاست «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت به هدایت و نظارت» که به صراحت در بندهای «الف»، و «ب» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به آن اشاره شده، در تعارض است.

همچنین بنابر بندهای ۱۰ و ۱۹ سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، مغایرت مصوبه مذکور با «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز» و «زمینه‌سازی جهت جذب و

۱. برای مطالعه بیشتر نک: کیوان صدقاتی، «تأملی بر طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور: مسجد را زیرمجموعه سازمان اوقاف نکنید»، روزنامه کیهان ۲۰۶۵۵ (۱۳۹۲/۹/۱۲)، ۶.

۲. برای مطالعه بیشتر نک: گروه گزارش ویژه، «به بهانه بررسی و مطالعه اصلاح ساختار تشکیلات دولتی: چرا کوچک‌سازی دولت؟»، مجله تدبیر ۱۵۴ (۱۳۸۳)، ۷۰-۷۷.

استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری» آشکار است، زیرا در مصوبه، اصل بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی در جهت احداث و تجهیز و مدیریت مساجد کشور تا حد زیادی مغفول مانده است.

نتیجه اینکه تشکیل معاونت امور مساجد در سازمان اوقاف، خلاف اصل کوچک‌سازی و چابک نمودن دولت و مغایر با گزاره «حذف تشکیلات غیر ضرور» در بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی ایران است.^۱ چنان که در مقدمه قانون اساسی، ذیل عنوان «قوة مجریه» و در راستای کاستن از بار مالی و مدیریتی آمده است: «... محصور شدن در هر نوع نظام دست‌وپا گیر پیچیده که وصول به این هدف [اهداف اسلامی] را کند و یا خدشه‌دار کند، از دیدگاه اسلام نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید».

نیز فارغ از مافوق یا مادون بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از قوانین عادی - که به عقیده نویسندگان، مصوبات شورا بنا به دلایل متعدد^۲ در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون عادی است - مصوبه نقشه مهندسی فرهنگی کشور^۳ نیز با رویکردی «فرابخشی و فراسازمانی»، بر نقش برجسته و حداکثری مردم و حضور حداقلی نهادهای دولتی و حاکمیتی در اداره و مدیریت مسجد تأکید دارد، از جمله بندهای ۹-۲، ۹-۵ و ۱۱ از راهبردهای کلان شماره ۱۲ از فصل ششم با عنوان «راهبردها و اقدامات راهبردهای کلان فرهنگی»، که بر «ارتقای مشارکت مردم در آبادانی و اداره مساجد»، «حفظ استقلال و اتکاء محوری مساجد به مردم» و «حفظ ماهیت مردمی و مصالح وقف و نیت واقفین»، اشاره می‌کند.^۴

۱. یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی برای نیل به هدف برپایی قسط و عدل و استقلال سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و ایجاد همبستگی ملی، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور شناخته شده است که باید دولت همه توان خود را جهت تحقق آن به کار بندد.

۲. برای مطالعه بیشتر نک: کیوان صدقاتی و زهره امیر آفتابی، «تحدید حق دادخواهی دانشگاهیان توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی؟!»، مجله پژوهش‌های حقوقی ۱۵ (۱۳۸۸)، ۴۱۷-۴۳۳.

۳. مصوب ۹۱/۱۲/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۴. فصل ششم - راهبردها و اقدامات راهبردهای کلان فرهنگی
اقدامات ملی

۲-۹. ارتقای مشارکت مردم در آبادانی و اداره مساجد و افزایش حضور و انس آحاد مردم و اقشار اجتماعی به ویژه نوجوانان و جوانان در آن برای عبادت و سلوک دینی.

۵-۹. حمایت و پشتیبانی نظام‌مند دولت و نهادهای عمومی از مساجد، حسینیه‌ها، هیئات و پیگیری حل مشکلات آنها با حفظ استقلال و اتکاء محوری آنها به مردم

...

۱۱. تدوین و اجرای سند ملی وقف و امور خیریه و استقرار نظام مدیریت راهبردی آن با حفظ ماهیت مردمی و مصالح وقف و نیت واقفین، گسترش نهاد وقف و تنوع‌بخشی آن و افزایش سهم وقف و خیریه در توسعه و پشتیبانی امور فرهنگی.

نتیجه‌گیری

روح کلی مصوبه، حرکت مساجد از جایگاه حداکثری مردمی، به سمت برجسته نمودن نقش حکومت در مساجد است. طراحان، ساخت‌وساز تا اداره مساجد را ذیل حکومت تعریف نموده‌اند. در مصوبه مذکور علاقه وافری به ساخت مسجد و نمازخانه وجود دارد و تقریباً نگاه «کمی» بر دیدگاه کیفی غالب است. با این وجود مصوبه در گام نخست و حداقلی نیز ناکام بوده و از عهده تعریف علمی و شرعی مفهوم مسجد و نمازخانه بر نیامده است.

بیان چنین مسائلی در قالب طرح و نه لایحه، حاکی از نگاه ضربتی و سرعتی در تقنین است. بنابراین شایسته است که این ایده به قوه مجریه پیشنهاد شده و لزوماً به صورت لایحه و همراه با مطالعه کارشناسی ارائه گردد.

با این مصوبه، اعضای هیأت امناء و ائمه جماعات که تجلی حضور مردم در عرصه اجتماع هستند، در قالبی شبیه کارمندان دولت قرار گرفته‌اند که حکایت از نگاه اداری به مسجد دارد. بخش خصوصی، معیارهای آن و حریم خصوصی نادیده انگاشته شده و برآیند آن، الزام و اجبار بخش خصوصی به ساخت مسجد و نمازخانه است که بدیهی است پسندیده نبوده و خلاف روح حاکم بر قانون اساسی است.

آخر اینکه این مصوبه سابقه طلایی نظام در حفظ استقلال مساجد را نادیده گرفته و حکایت از نگاهی حکومتی به مساجد دارد که مخدوش نمودن این سابقه پُر افتخار است. از یاد نبریم که مساجد با همین ساختار فعلی نقش تعیین‌کننده‌ای در پیروزی شکوهمند انقلاب داشتند، چون مردمی بودند.

منابع

الف - کتاب‌ها و مقاله‌ها

۱. آقامیری، حسن، کیوان صداقتی و وحید آگاه. «بررسی وضعیت حقوقی وقف در جمعیت هلال احمر و عوامل مؤثر بر توسعه آن». طرح پژوهشی، تهران: مؤسسه آموزش عالی علمی - کاربردی هلال احمر ایران، ۱۳۹۳.
۲. راسخ، محمد، محمد راسخ، «تقریرات درس بررسی تحلیلی مکاتب فلسفی و کلامی در حقوق عمومی»، رساله، تهران: واحد علوم و تحقیقات تهران، ۱۳۹۴.
۳. صداقتی، کیوان و امیرآفتابی، زهره. «تجدید حق دادخواهی دانشگاهیان توسط شورای عالی انقلاب

۱. سخنان رییس مجلس شورای اسلامی در یازدهمین اجلاس گرامیداشت روز جهانی مسجد را می‌توان در راستای پرهیز از حکومتی شدن مساجد برداشت نمود که عنوان داشتند: «زمانی که وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی بودم، وقتی ایجاد کانون‌های فرهنگی مساجد در دستور کار قرار گرفت، آیت‌الله مهدوی کنی به این‌جانب توصیه کردند که مراقب باشید مساجد را دولتی [حکومتی] نکنید! من به این توصیه عمل و تلاش کردم مساجد مستقل باشند». به نقل از: کیوان صداقتی، مسجد در نظم حقوقی کنونی (تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهردانش، ۱۳۹۳)، ۱۸.

- فرهنگی؟!». مجله پژوهش‌های حقوقی ۱۵ (۱۳۸۸): ۴۱۷-۴۳۳.
۴. صداقتی، کیوان. مسجد در نظم حقوقی کنونی. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهردانش، ۱۳۹۳.
۵. صداقتی، کیوان. «تأملی بر طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور: مسجد را زیرمجموعه سازمان اوقاف نکنید». روزنامه کیهان ۲۰۶۵۵ (۱۳۹۲/۹/۱۲).
۶. گروه گزارش ویژه، «به بهانه بررسی و مطالعه اصلاح ساختار تشکیلات دولتی: چرا کوچک‌سازی دولت؟». مجله تدبیر ۱۵۴ (۱۳۸۳): ۷۰-۷۷.
۷. مشهدی، علی. صلاحیت تخییری: نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه. تهران: معاونت حقوقی رییس‌جمهور، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۱.

ب - قوانین، مقررات و اسناد

۱. قانون اداری وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه، مصوب ۱۲۸۹/۶/۱۱ مجلس شورای ملی.
۲. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ مجلس شورای اسلامی.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۲ همه پرسی.
۴. قانون اوقاف، مصوب ۱۳۱۳/۱۰/۳ مجلس شورای ملی.
۵. قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون راجع به حفظ آثار ملی، مصوب ۱۳۰۹/۸/۱۲ مجلس شورای ملی.
۸. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی.
۹. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک مجلس شورای اسلامی.
۱۰. قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱ مجلس شورای اسلامی.
۱۱. قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی، مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ مجلس شورای اسلامی.
۱۲. آیین‌نامه شورای عالی وقف، مصوب ۱۳۴۵ کمیسیون مجلس سنا.
۱۳. مصوبه شماره ۴۶۲/د ش شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۵.
۱۴. مصوبه نقشه مهندسی فرهنگی کشور، مصوب ۹۱/۱۲/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۱۵. نامه قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان به رییس مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۴/۱۰۲/۴۱۸، مورخ ۱۳۹۴/۲/۱۵.
۱۶. نظریه ۹/۹۳۷-۱۳۸۴/۲/۱۹ اداره کل حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضاییه.

Independence or lack of independence mosque:
Study on draft of “support of management, construction, equipping and renovation of mosques and prayer rooms in the country”

Babak Darvishi- Keyvan Sedaghati

Abstract:

After nearly four decades of life of Islamic Republic of Iran, a mosque with a minimum of legal literature and consequently, less control of the government in its administration, are generally governed by the people and has been a pioneer in providing culture and lifestyle. The approach of the draft “support of management, construction, equipping and renovation of mosques and prayer rooms in the country” that have passed the House of representatives dated on 12 April 2015 and were detected inconsistent with the constitution on 5 May 2015 by the Guardian Council, is to weak the position of people and highlighting the role of government in the management of the mosque. In this approach first, so in broad, from construction to management of mosque, the government’s foundation has been explained. Second, qualitative looking on mosque construction is dominant on a qualitative perspective. Third, the integration of competencies and powers of the Endowment as a public institution, the glorious history of the Islamic Republic of Iran to maintain the mosques of the people has been ignored.

Key Words:

Mosque, Endowments and Charity Affairs Organization, Government, people.

Journal of LEGAL RESEARCH

VOL. XIV, No. 2

2015-2

- Independence or lack of independence mosque: Study on draft of “support of management, construction, equipping and renovation of mosques and prayer rooms in the country”
Babak Darvishi- Keyvan Sedaghati
- Indigenous and Local Communities under International Wildlife Protection Law
Janet Elizabeth Blake - Fatemeh Rezaipour
- A Comparative Analysis of Civil Liability of Caretaker over the Actions of Persons in Need of Care in the Iranian and English Law
Alireza Yazdanian - Elnaz Ghodsi
- Legitimacy of Amnesties in International Law
Mahin Sobhani
- ISIS’s International Crimes in the light of Criminal Justice
Armin Talaat
- Treaties over time in jurisprudence: Evaluation of the Judgment of the International Court of Justice in the Case Concerning the Dispute Regarding Navigational and Related Rights
Farzaneh Seifzadeh
- Criteria for Limiting Human Rights and Liberties
Yalda Khosravi
- The Role of the Union of South American Nations in the Maintenance of International and Regional Peace and Security
Alireza Ranjbar
- Name and trademark: the process of registration and related rights
Eisa Rajabi
- La victime en Espagne: acteur privilégié du procès pénal
Mohammad Ali Mahdavi Sabet - Ehsan Abbaszadeh



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law
Research & Study