



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۲۷

شماره چاپ:

۱۱۱۶

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۳/۳

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اجازه وقف اموال در اختیار مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی»

مقدمه

طرح حاضر که در لسان عمومی به طرح و وقف اموال دانشگاه آزاد شهرت یافته است ابتدا با امضای ۲۳ نفر از نمایندگان مجلس تقدیم هیئت رئیسه مجلس شد که متعاقباً به جهت چالش‌های حاصل از تقدیم این طرح، ۹ نفر از نمایندگان امضاکننده آن امضای خود را پس گرفتند تا با توجه به کاهش اسامی امضاکنندگان به ۱۴ نفر، طرح مذکور از دستور کار مجلس خارج شود. این طرح پس از چند روز مجدداً با امضای ۶۲ تن از نمایندگان و با قید دو فوریت به مجلس تقدیم گردید و این بار پس از بررسی‌های اولیه در صحن علنی، ۱۲۹ نماینده به قید یک فوریت آن رأی دادند. متن طرح به این شرح است:

«طرح اجازه وقف اموال در اختیار مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی»

ماده واحده

«وقف اموال مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی اعم از آموزشی و غیرآموزشی که هیئت مؤسس یا هیئت امنای آنها حق تصرف مالکانه نسبت به آن را دارند و تا تاریخ تصویب این قانون صیغه وقف آن جاری شده است و یا در آینده جاری شود، معتبر می‌باشد.»

بررسی کلیات طرح

صرفنظر از ارزیابی اهداف و مقاصد مصرح در مقدمه توجیهی و سنجش میزان مطابقت مفاد ماده واحده حاضر با آن مقاصد، ایرادات شرعی و قانونی متعددی به متن کوتاه ماده واحده طرح مذکور وارد است که در ذیل مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۱. براساس موازین شرعی که در ماده (۵۷) قانون مدنی نیز مورد تصریح قرار گرفته است «واقف باید مالک مالی باشد که وقف می‌کند...» درحالی که مطلق «هیئت مؤسس یا هیئت امنای مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی» قطعاً مالک اموال متعلق به مؤسسه متبوع خویش نیستند و لذا نمی‌توانند اموال متعلق به مؤسسه متبوع خویش را وقف کنند. حال باید دید این ماده واحده به دنبال رفع چه مشکلی است؟ آیا می‌خواهد حق مالکیت برای مؤسسان یا هیئت امنای این مؤسسات قائل شود یا به دنبال آن است که در وقف این مؤسسات شرط مالکیت واقف را استثنا کند. هرکدام از این موارد را که در نظر بگیریم قطعاً برخلاف موازین شرعی است.

۲. مؤسسات مندرج در این ماده واحده در زمره اشخاص حقوقینند. اداره‌کنندگان اشخاص حقوقی در حقیقت به نمایندگی از شخص حقوقی متبوع خود در اموال متعلق به آن شخص حقوقی حق دخل و تصرف دارند. حدود اختیار دخل و تصرف در اموال متعلق به شخص حقوقی ممکن است به صرف اداره آن اموال محدود شده باشد یا اینکه اجازه تصرفات حقوقی ناقله نیز به آنها داده شده باشد. به این ترتیب مفهوم حق تصرف مالکانه برای اداره‌کنندگان اشخاص حقوقی به معنی آن است که این اداره‌کنندگان (که با توجه به اساسنامه ممکن است هیئت‌مدیره، هیئت امنای یا هیئت مؤسس و امثال آنها باشد) حق تصرفات ناقله (مانند بیع و صلح و...) را در حدود مندرج در اساسنامه دارند. اگر اساسنامه در مواردی نسبت به میزان اختیارات اداره‌کنندگان مؤسسه مجمل باشد یا سکوت اختیار کرده باشد اصل بر عدم اختیار است. لذا نمی‌توان مطلقاً و بدون توجه به اساسنامه‌های مؤسسات مختلف اختیار وقف آنها را برای

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۰۲۸۷

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۳/۲۵

اداره‌کنندگان مؤسسات قائل شد و داشتن حق تصرف مالکانه به هیچ وجه به معنی داشتن حق وقف نیست. بنابراین صرف داشتن حق تصرف مالکانه هیچ صلاحیتی برای وقف مال ایجاد نمی‌کند. البته ممکن است در پاسخ موافقان طرح چنین پاسخ دهند که داشتن حق تصرف مالکانه به منزله داشتن صلاحیت وقف نیز می‌باشد، بنابراین هرکه صالح به فروش اموالی باشد صالح به وقف آن نیز است ولی باید به ایشان پاسخ داد که اولاً صرف تصرف مالکانه صلاحیتی برای وقف ایجاد نمی‌کند مثلاً قیّم یک محجور نسبت به اموال او یا مدیرعامل یک شرکت نسبت به اموال شرکت دارای صلاحیت اعمال تصرفات مالکانه است ولی این صلاحیت در حدود اذن و اختیار است و نمی‌تواند بدون اذن صریح مالک نسبت به وقف اموال آنان اقدام کند. ثانیاً بنابر موازین شرعی و قانونی صراحتاً مالک بودن واقف و نه داشتن تصرفات مالکانه برای صحت وقف شرط گردیده است.

در تأیید این ایراد می‌توان به‌عنوان طرح حاضر نیز اشاره کرد که صحبت از «... اموال در اختیار مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی» نبوده است حال آنکه در اختیار داشتن اموال متفاوت از مالک بودن اموال است، بنابراین می‌توان ادعا نمود اساساً عنوان طرح حاضر که «طرح اجازه وقف اموال در اختیار مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی» مقرر شده است واجد تناقض درونی می‌باشد.

۳. عبارت «مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی» به‌نحو مطلق در صدر این ماده واحده آمده است، لذا مدلول آن شامل «مؤسسات و نهادهای عمومی» و «مؤسسات و نهادهای خصوصی» می‌شود درحالی که اموال در اختیار مؤسسات عمومی، اموال عمومی محسوب شده و غیرقابل وقف است. نهادهای و مؤسساتی چون شهرداری، هلال احمر، دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه مفید قم از این قبیل هستند. بنابراین لازم است در صدر ماده تصریح گردد «مؤسسات غیردولتی و غیرانتفاعی خصوصی».

به‌علاوه بسیاری از مؤسساتی که دقیقاً وضعیت حقوقی خود را از حیث عمومی بودن و یا خصوصی بودن مشخص نکرده‌اند نیز می‌توانند در مسیر اجرای این مصوبه مشکل‌ساز شوند توضیح اینکه اموالی که در اختیار این‌گونه مؤسسات است، دارای وضعیت حقوقی یکسانی نمی‌باشد تا بتوان حکم کلی در مورد آنها صادر کرد برای مثال برخی اموال در اختیار دانشگاه آزاد از محل آورده اولیه مؤسسان آن تأمین شده و مابقی آن از محل اموال عمومی که در اختیار این مؤسسه آموزشی قرار گرفته همچنین بخش دیگری از اموال این نهاد نیز در ذیل هیچ‌یک از دو عنوان پیش‌گفته طبقه‌بندی نمی‌شود. حال در صورتی‌که فرض نماییم آورده اولیه تأسیس دانشگاه آزاد ملک اعضای مؤسسه و هیئت امنای این دانشگاه بوده است قطعاً درخصوص سایر این اموال نمی‌توان چنین ادعایی داشت به همین دلیل نیز جناب آقای جاسبی مدیریت محترم دانشگاه آزاد نیز ضمن تأیید این استدلال اعلام نموده‌اند به هر حال صیغه وقف توسط هیئت امنای جاری شده است بنابراین آن دسته از اموالی که قابل وقف باشد وقف شده و مابقی وقف نخواهد شد درحالی که با توجه به اینکه وقف از جمله عقود است بنابراین تابع شرایط اساسی صحت معاملات اخذ شده از موازین شرعی و مندرج در ماده (۱۹۰) قانون مدنی است براساس این لازم است عین موقوفه، معین و مشخص باشد، بنابراین وقف اموال دانشگاه آزاد به جهت جاری شدن صیغه وقف نسبت به اموالی که معین و مشخص نبوده‌اند باطل و بلااثر می‌باشد چرا که عین موقوفه در زمان جاری شدن صیغه عقد مجهول است این وضعیت در مورد وقف احتمالی سایر مؤسسات مشابه نیز صدق خواهد نمود.

۴. اطلاق این ماده حتی شامل مواردی نیز می‌شود که به‌موجب اساسنامه حق وقف اموال صراحتاً از هیئت مؤسس یا هیئت امنای گرفته شده باشد و طرح از این جهت نیز محل اشکال است.

۵. معتبر دانستن وقف پس از جاری شدن صیغه وقف که در انتهای ماده واحده تصریح شده است نیز محل اشکال می‌نماید چرا که معتبر دانستن وقف ادعا شده منوط به احراز شروط شرعی و قانونی لازم در وقف نسبت به واقف، موقوف علیهم و عین موقوفه است امری که در صورت عدم وجود معارض و در وهله اول برعهده سازمان اوقاف و امور خیریه بوده و در صورتی‌که صحت وقف مذکور مورد اختلاف واقع شود و معارضی برای آن باشد دادگاه، صلاحیت رسیدگی به موضوع اختلاف و احراز تحقق کامل نهاد وقف با همه شروط لازم را دارد. بنابراین معتبر دانستن وقف مصرح در متن ماده واحده بدون احراز رعایت شروط شرعی و قانونی اولاً مغایر موازین شرعی بوده و ثانیاً مغایر اصول متعدد قانون اساسی می‌باشد چرا که:

الف) در اصل پنجاه و هفتم قوه قضائیه از قوه مقننه تفکیک گردیده و استقلال بخشیده شده است درحالی که این ماده صراحتاً امری قضایی را مورد حکم قرار داده و دادگاه‌های صالح را از ورود در مسئله منع نموده است به‌علاوه در اصل سی و چهارم قانون اساسی مقرر نموده است «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید...» بنابراین حکم کردن قانونگذار به صحت و اعتبار هر وقفی که ادعای جاری شده صیغه وقف بر آنها اقامه شده است بدون احراز شرایط صحت آن از آنجایی که صلاحیت محاکم در ورود به مسئله را عملاً نفی کرده است مغایر حقوق افرادی است که این وقف را صحیح نمی‌دانند یا وقف به ضرر ایشان جاری شده است (برای مثال مدلول ماده (۶۵) قانون مدنی به چنین وقفی اشاره کرده است) مغایر اصل سی و چهارم قانون اساسی می‌باشد.

ب) از آنجایی که در مورد تعدادی از این گونه مؤسسات و نهادها از جمله دانشگاه آزاد، با تصویب اساسنامه و سند تأسیس ایشان در شورای عالی انقلاب فرهنگی رسمیت و موجودیت حقوقی و قانونی یافته‌اند و در حال حاضر نیز تابع قوانین و مقررات موضوعه بوده و هرگونه تغییر در عملکرد یا وضعیت این مؤسسات و اموال آنها منوط به تأیید مصوبه هیئت امنای شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌باشد از این حیث مطلق حکم نمودن به معتبر دانستن وقف اموال آنها، بودن تصریح به ضرورت تأیید این وقف در شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر موازین شرع و اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است چرا که شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب حکم حکومتی امام خمینی (ره) تأسیس گردید و به موجب حکم حکومتی مقام معظم رهبری تداوم حیات یافت. به علاوه مصوبات شورا نیز ماهیتاً حکم حکومتی با واسطه بوده و از این حیث مدلول ماده واحده حاضر، تجاوز به صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی و به تبع آن اصل اختیارات مطلق ولی فقیه است.

۶. در صورتی که موافقان طرح در پاسخ به ایرادات پیش‌گفته این‌گونه پاسخ دهند که مدلول عبارات مصرح در این طرح به هیچ عنوان حکم نمودن مطلق به صحت وقف اموال بدون احراز رعایت شروط شرعی و قانونی پیش‌گفته نبوده است آن هنگام ایراد اصلی نسبت به ماهیت و اصل طرح حاضر متوجه خواهد بود چرا که چنانچه این ماده واحده هیچ حکم وضعی اضافی نسبت به وقف نمودن اموال مقرر نداشته باشد و در صورتی که مدلول این ماده به هیچ عنوان در پی استثنا کردن یا معاف نمودن از رعایت هر یک از موازین شرعی و قانونی نباشد باید پرسید پس اساساً چرا باید مجلس شورای اسلامی چنین متنی را بدون اینکه هیچ حکم اضافی نسبت به قوانین قبلی مقرر داشته باشد به عنوان قانون تصویب نماید؟ چرا که در تعریف قانون گفته شده: قاعده‌ای رفتاری و بایده‌نگار است که متصف به صفات امری بودن، واضح بودن، مفید قطعیت بودن و ..... با هدف هدایت رفتار تابعان توسط نهاد صلاحیت‌دار اعتبار می‌گردد درحالی که بنابر پاسخ فرض شده حامیان این طرح، در صورت تصویب نهایی طرح حاضر در مجلس ماده واحده تصویب شده از میان تمامی اوصاف گفته شده برای قانون تنها واجد وصف تصویب توسط مرجع صلاحیت‌دار می‌باشد، لذا تصویب آن از این جهت نیز محل اشکال است.

### نتیجه‌گیری

بنابر ایرادات متعدد پیش‌گفته نسبت به اصل موضوع و متن ماده واحده طرح حاضر، رد کلیات این طرح مورد پیشنهاد است.