

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۵۵۱

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۳/۱

شماره ثبت: ۲۷۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و  
مدیریت مساجد کشور و پیگیری امور  
نمازخانه‌ها»

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۱۳۱۶۰

مردادماه ۱۳۹۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	بررسی کلیات طرح
۴	بررسی تفصیلی طرح
۳۵	جمع‌بندی
۳۶	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت  
مساجد کشور و پیگیری امور نمازخانه‌ها»

چکیده

«طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور و پیگیری امور نمازخانه‌ها» به منظور ساماندهی حوزه مساجد ارائه شده است، با این حال کلیات این طرح به دلیل مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، مغایرت با احکام برنامه پنجم توسعه، تکرار قوانین و مقررات پیش از خود و ایجاد فضایی برای مداخله بیش از حد نهادهای دولتی در مساجد قابل پذیرش نبوده و از نظر مرکز پژوهش‌ها رد است. با این حال علیرغم مردود بودن کلیات این طرح، در حوزه مساجد نیاز به قانونگذاری درخصوص ایجاد یک ساختار جدید هماهنگ‌کننده میان دستگاه‌های متولی این حوزه وجود دارد و همچنین ضرورت قانونگذاری درخصوص وظایف هیئت امناء و ساختار درونی آن احساس می‌شود. مواردی که طرح مذکور آنها را برآورده نمی‌سازد.

## مقدمه

حوزه مساجد و نمازخانه‌ها یکی از نقاط مورد تأکید سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی بوده است و از ابتدای انقلاب اسلامی تاکنون فعالیت‌های فراوانی پیرامون آن صورت و نهادها و دستگاه‌های فراوانی برای رسیدگی به امور آن شکل گرفته است. با این حال همچنان دغدغه‌های فراوانی در این حوزه وجود دارد و ناظران معتقدند تلاش‌های صورت گرفته نتوانسته است حوزه مورد نظر را به سامان مطلوبی برساند.

طرح «حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد و پیگیری امور نمازخانه‌ها» به شماره ثبت ۲۷۷ که یک فوریت آن به تصویب مجلس رسیده است، به همین منظور و با هدف ساماندهی به این حوزه ارائه شده است.

## بررسی کلیات طرح

این طرح چهار محور اصلی دارد که در ارزیابی آن باید مورد توجه قرار گیرد:

- به دنبال آن است که سازمان اوقاف و امور خیریه را به عنوان متولی مساجد و نمازخانه‌ها (درجایی به عنوان متصدی، در جایی به عنوان تصمیم‌گیر، در جایی به عنوان ناظر و پیگیری‌کننده امور) قرار دهد. به همین منظور طرح پیش‌بینی کرده است که اولاً معاونتی تحت عنوان «معاونت امور مساجد» در این سازمان تشکیل شود و ثانیاً نام سازمان به «سازمان اوقاف، مساجد و امور خیریه» تغییر یابد. این مسئله به علت مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و نیز مفاد احکام برنامه



پنجم توسعه ناممکن است.

- در ادامه مورد فوق، طرح مذکور قصد دارد مجموعه وظایف سازمان‌ها و نهادهای مکلف در حوزه مساجد را به سازمان اوقاف و امور خیریه منتقل نماید و در ضمن این امکان را به سازمان بدهد که بتواند حسن اجرای وظایف و مأموریت‌های سایر دستگاه‌ها در حوزه مساجد و نمازخانه‌ها را از آن دستگاه‌ها پیگیری نماید. این مسئله نیز غیر از مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه، به دلیل آنکه سازمان اوقاف صلاحیت حقوقی و فنی لازم را ندارد مردود است.

- این طرح به دنبال آن است که از طریق ایجاد معافیت‌های مالیاتی یا معافیت در پرداخت هزینه انشعاب و هزینه مصرفی آب و برق و گاز مساجد، در احداث و اداره مساجد تسهیلاتی فراهم آورد. این مسئله هم به دلیل ایجاد بار مالی برای دولت و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مردود است.

- یکی از مفاد طرح تعیین ساختار و شرح وظایف هیئت‌های امنای مساجد است که به دلیل امکان ایجاد فضایی برای مداخله بیش از حد نهادهای دولتی و نیز وجود منع شرعی در پاره‌ای موارد، غیرقابل پذیرش است.

یک ملاحظه جدی و مهم دیگر درباره این طرح وجود دارد و آن اینکه بسیاری از مفاد و مواد آن یا تکرار و یا تداوم احکام قوانین و مقررات دیگر از جمله برنامه‌های توسعه و به خصوص برنامه پنجم توسعه است. با این وصف طرح مذکور به غیر از تلاش برای تمرکز تولى امور مساجد و نمازخانه‌ها در سازمان اوقاف و امور خیریه و تغییر در ساختار این سازمان متناسب با این رویه، تمهیدات فوق‌العاده یا متفاوتی برای ساماندهی به حوزه مساجد در نظر نگرفته است و به عبارت دیگر تغییری جدی

و اساسی در رویکردهای موجود به حوزه مساجد اتخاذ نکرده است و ادامه و یا حتی تکرار همان رویکردها و رویه‌های پیشین است. در ادامه با بررسی ماده به ماده طرح، نشان خواهیم داد که طرح، در رویکرد کلی خود به موضوع و نیز در مورد مسائل جزئی‌تر، دارای اشکالات زیادی است و بنابراین کلیات آن مردود است. با این ملاحظات به بررسی تفصیلی‌تر طرح می‌پردازیم.

### بررسی تفصیلی طرح

#### ماده (۱)

در این قانون منظور از «مسجد»، هر مسجد اعم از فعال یا غیرفعال است. محل اقامه نماز در نمازخانه‌های بین‌راهی و اماکنی از قبیل ادارات، بوستان‌ها و مجتمع‌های تجاری که برای خواندن نماز تعیین می‌گردد، نمازخانه است.

این ماده تلاش دارد به تعریف مسجد بپردازد، اما تعریف آن از مسجد، تعریفی درون‌بود است و معیاری برای تشخیص مسجد از غیر مسجد ارائه نمی‌دهد. بلکه تلویحاً هر بنایی را که عرفاً مسجد تلقی می‌شود به‌عنوان مسجد می‌شناسد. از این جهت به‌نظر می‌رسد نیاز است که بر مبنای ادله فقهی و نیز واقعیات عینی اجتماعی تعریفی دقیق و واضح از مسجد ارائه شود. از این منظر این ماده نیازمند اصلاح است. تعریف ماده از نمازخانه‌ها بلاشکال به‌نظر می‌رسد.



## ماده (۲)

نام سازمان اوقاف و امور خیریه به سازمان اوقاف، مساجد و امور خیریه تغییر می‌یابد. این سازمان مسئولیت حمایت از اقدامات، نگهداری، احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور و پیگیری امور نمازخانه‌ها را بر عهده دارد و این مسئولیت به وظایف سازمان مذکور افزوده می‌شود.

این ماده به همراه ماده بعدی پرمناقشه‌ترین مواد این طرح هستند. در ضمن اینکه این مواد مستلزم تغییر ساختار و همچنین تغییر و افزایش شرح وظایف و مأموریت‌های سازمان اوقاف و امور خیریه هستند و به همین دلیل با اصل هفتادوپنج قانون اساسی مغایرت دارند، مستلزم تغییر در مجموعه دیگری از قوانین نیز می‌باشند. در ضمن موادی نظیر ماده (۴)، (۵)، (۷) و غیره نیز در راستای این ماده وظایفی را برای سازمان اوقاف در نظر گرفته‌اند. بنابراین قانون اصلی مباحث ساختاری در طرح «حمایت از ...» همین ماده است. برای بحث دقیق‌تر بررسی را به بعد از ماده (۳) موکول می‌کنیم.

## ماده (۳)

به‌منظور ایجاد هماهنگی در امور مساجد و نمازخانه‌های کشور و اجرای احکام حمایتی این قانون، در سازمان اوقاف و امور خیریه، معاونتی به نام «معاونت امور مساجد کشور» که از این پس معاونت نامیده می‌شود تأسیس می‌گردد. وظایف، اختیارات، نمودار سازمانی و نحوه عمل این معاونت براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که حداکثر تا سه ماه پس از تصویب این قانون توسط رئیس سازمان اوقاف و امور خیریه، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی و وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ تشکیل این معاونت، وظایف مشابه در کلیه دستگاه‌های اجرایی ذیربط و نیروی انسانی و امکانات مربوط به آنها به معاونت منتقل می‌شود.

برای ارزیابی دقیق این دوماده و به عبارتی ارزیابی دقیق طرح به منظور تغییر ساختار سازمان اوقاف و امور خیریه جهت تولى مساجد، لازم است مجموعه وظایفی که به موجب این طرح، بر سازمان بار می‌شود را از هم تفکیک کنیم. در این مورد سه دسته از تکالیف و وظایف از هم قابل تفکیک‌اند:

الف) وظایف و تکالیفی که به موجب قوانین و مقررات جاری هم‌اکنون بر عهده سازمان اوقاف و امور خیریه است و طرح مذکور تأثیری بر جابجایی آنها ندارد.

ب) وظایف و تکالیفی که به موجب قوانین و مقررات جاری هم‌اکنون بر عهده دیگر دستگاه‌های اجرایی است و طرح مذکور قصد دارد همه آنها را به سازمان اوقاف و امور خیریه محول سازد.

ج) وظایف جدیدی که طرح برای سازمان در نظر گرفته است و این وظایف فراتر از شأن دستگاه‌های اجرایی موجود هستند.

الف) در مورد وظایف و تکالیفی که به موجب قوانین و مقررات جاری هم‌اکنون بر عهده سازمان اوقاف و امور خیریه است، مشخص است که تصویب یا عدم تصویب طرح‌های اینچنینی اثری در فرآیندهای اجرایی سازمان و به تبع در برآورده کردن اهداف اصلی طرح یعنی ساماندهی امور مساجد نخواهد داشت. از جمله این وظایف می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

#### ۱. اداره عرصه و اعیان و صحن و سرای مساجد توسط سازمان

در تبصره ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۳۶۵/۲/۱۰، این امر تصریح شده است:

«ماده (۳) - اداره امور اماکن مذهبی اسلامی از قبیل بقاع متبرکه و غیره بجز آنچه که در



تبصره «۲» ماده (۱) قانون استثنا شده و اماکنی که برای اداره آنها ترتیب خاصی داده نشده است به عهده ادارات حج و اوقاف و امور خیریه بوده و می‌توانند برابر ماده (۵) قانون و تبصره‌های ذیل آن و آیین‌نامه مربوطه، اشخاصی را به‌عنوان هیئت امنا انتخاب نمایند.

**تبصره -** عرصه اعیان و مساجد، مدارس، علوم دینی و تکایا رقبه موقوفه است ولی ادارات حج و اوقاف و امور خیریه در شئون داخلی آنها از قبیل تعیین امام جماعت و انجام مراسم مذهبی دخالت نخواهند داشت».

۲. مسئولیت سازمان اوقاف به‌عنوان متولی و مسئول پیگیری امور مربوط به ساماندهی ساخت‌وساز، احیا، تعمیر و تجهیز مساجد از طریق مشارکت‌های مردمی و شوراهای اسلامی شهر و روستا

هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۰ سازمان اوقاف و امور خیریه را به‌عنوان متولی و مسئول پیگیری امور مربوط به ساماندهی ساخت و ساز، احیا، تعمیر و تجهیز مساجد، تعیین کرده است:

«در راستای تحقق روند اجرایی ماده (۱۰۷) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، - مصوب ۱۳۸۳- سازمان اوقاف و امور خیریه به‌عنوان متولی و مسئول پیگیری امور مربوط به ساماندهی ساخت‌وساز، احیا، تعمیر و تجهیز مساجد از طریق مشارکت‌های مردمی و شوراهای اسلامی شهری و روستایی تعیین می‌شود».

۳. مسئولیت سازمان اوقاف در صدور مجوز احداث مساجد و تعیین صلاحیت متقاضیان احداث، مسئولیت سازمان اوقاف در اداره رقبات موقوفه و...

دستورالعمل مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی درباره مراحل «درخواست مجوز

احداث مسجد» چنین است:

«شرایط لازم:

۱. تابعیت جمهوری اسلامی ایران

۲. ...

....

در ضمن سازمان مرتبط در احراز شرایط صدور مجوز احداث، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و واحد فرعی سازمان اوقاف و امور خیریه است.<sup>۱</sup>

۴. فراهم ساختن تسهیلات لازم برای توسعه فرهنگ نماز، احداث، تجهیز و تعمیر

مساجد و نمازخانه‌های بین‌راهی

ماده (۱۸) آیین‌نامه ترویج و توسعه فرهنگ نماز، مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱، چنین می‌گوید:

«سازمان اوقاف و امور خیریه موظف است در حدود مقررات خود تسهیلات لازم را برای توسعه و تعمیق فرهنگ نماز و احداث، تجهیز و تعمیر مساجد و نمازخانه‌های بین‌راهی فراهم آورد و از طریق برگزاری مسابقات و کلاس‌های مربوط، تشویق و تبلیغ لازم را اعمال نماید».

همان‌طور که دیده می‌شود و براساس تنها بخشی از قوانین و مقررات موجود در حوزه مساجد، سازمان اوقاف وظایف متعددی در حوزه مساجد دارد و طبیعی است طرح مذکور در صورت تصویب تأثیری بر تقویت این فعالیت‌ها نخواهد داشت.

۱. اداره کل اطلاع‌رسانی و سنجش افکار، نظامنامه‌ها و روال‌نامه‌های خدمات فرهنگی، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مردادماه ۱۳۸۲.



ب) اما در مورد وظایفی که هم اکنون در حوزه مساجد بر عهده سایر دستگاه‌هاست و طرح قصد دارد آن وظایف را به سازمان اوقاف محول کند، غیر از مسئله مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی به دلیل توسعه تشکیلات دولتی و تبعاً ایجاد بار مالی برای دولت و دیگر اسناد بالادستی نظیر ماده (۶) برنامه پنجم توسعه، مسئله اصلی صلاحیت و شایستگی لازم برای انجام این وظایف است. به عبارتی بر فرض نبود موانع قانونی برای واگذاری وظایف دیگر دستگاه‌ها به سازمان اوقاف، این پرسش پیش می‌آید که آیا سازمان صلاحیت لازم را برای پذیرش و انجام این وظایف و تکالیف دارد؟

از جمله وظایفی که طرح قصد دارد به سازمان اوقاف واگذار نماید جانمایی مساجد در مناطق شهری و روستایی و نیز در راه‌ها و برای نمازخانه‌های بین‌راهی است. قابل ذکر است که پیش از این در مجموعه‌ای از اسناد قانونی و سیاستی این وظیفه را برای سایر دستگاه‌ها تعیین کرده‌اند:

۱. آیین‌نامه ساماندهی، بهسازی و عمران مساجد کشور، مصوب هیئت وزیران

مورخ ۱۳۷۶/۴/۸

«ماده (۲) - سازمان حمل و نقل پایانه‌های کشور موظف است، طرح جامع احداث مساجد یا نمازخانه‌های بین‌راهی اعم از مکان‌یابی، طراحی و ساخت را با هماهنگی سازمان تبلیغات اسلامی (صندوق عمران مساجد) تهیه نماید».

۲. بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران،

مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵

«مالکان اماکن تجاری، اداری و خدماتی جدید الاحداث موظفند نمازخانه مناسبی را در اماکن مذکور احداث نمایند. تأیید نقشه مجتمع‌های مذکور منوط به پیش‌بینی محل

مناسب برای نمازخانه براساس دستورالعمل ابلاغی شورای عالی معماری و شهرسازی است.»

بدیهی است براساس این حکم از برنامه پنجم، شورای عالی معماری و شهرسازی موظف است دستورالعمل ساخت و ساز نمازخانه‌های مجتمع‌های اداری و تجاری و ... را تدوین و ارائه نماید.

۳. ضوابط و مقررات مکان‌یابی مساجد در طرح توسعه شهری مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری مورخ ۱۳۸۷/۵/۷

در این مصوبه تکالیف متعددی درباره مکان‌یابی مساجد مناطق شهری، شهرهای جدید، شهرک‌های مسکونی و روستاها برای دستگاه‌های تهیه‌کننده طرح‌های شهری و مسکونی و نیز طرح‌های هادی روستایی در نظر گرفته شده است. نکته جالب توجه آنکه از الزامات اساسی این طرح‌ها براساس ضوابط مذکور، رعایت مسجدمحوری و همچنین موازین معماری اسلامی در تهیه این طرح‌هاست.

۴. آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی، مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۷۳/۸/۱۱

براساس این آیین‌نامه وظیفه جانمایی، احداث و نگهداری مجتمع‌های خدماتی - رفاهی که در آن مسجد نیز مستقر می‌گردد با وزارت راه و ترابری (راه مسکن و شهرسازی) و حمل‌ونقل و پایانه‌های وسایل نقلیه باربری است.

«ماده (۵) - منظور از مجتمع‌های خدماتی - رفاهی (تیرپارک‌ها)، مجموعه‌هایی است که به منظور ارائه خدمات مورد نیاز به رانندگان وسایل نقلیه ایرانی و خارجی و سرنشینان آنها در کنار شهرها، همچنین در طول جاده‌های ترانزیتی کشور ایجاد



می‌گردند و در آن سرویس‌های تعمیراتی، بهداشتی، درمانی و رستوران، مسجد، استراحت‌گاه، جایگاه‌های عرضه سوخت، پارکینگ‌ها و سایر خدمات رفاهی و اداری مورد نیاز مستقر می‌شوند.

ماده (۱۸) - سیاستگذاری و الویتبندی طرح‌ها و پروژه‌های ایمن‌سازی، نگهداری، بهسازی جاده‌ها و احداث مجتمع‌ها خدماتی - رفاهی رانندگان از محل مابه‌التفاوت قیمت سوخت مصرفی وسایل نقلیه خارجی موضوع قانون به عهده وزارت راه و ترابری است.

ماده (۱۹) - مسئولیت احداث مجتمع‌های خدماتی و رفاهی رانندگان برعهده شرکت حمل‌ونقل و پایانه‌های وسایل نقلیه باربری است و اعتبارات مربوط در این خصوص به‌عنوان منابع، در اختیار شرکت یاد شده قرار می‌گیرد.

همچنین طبق احکام مختلف برنامه‌های سوم تا پنجم سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و شهرداری‌ها، وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و نفت و نیز کلیه دستگاه‌های اجرایی، مراکز آموزشی بیمارستان‌ها و مراکز درمانی مجموعه‌های ورزشی مجتمع‌های رفاهی، تفریحی و تجاری اعم از دولتی و غیردولتی موظف به احداث یا اختصاص فضای کافی برای مسجد یا نمازخانه در اماکن مرتبط هستند.

همان‌طور که دیده می‌شود از جانمایی مساجد در فضای شهری، مسکونی و روستایی تا احداث نمازخانه‌ها و مساجد بین‌راهی و درون بوستان‌ها و پارک‌ها و دیگر اماکن عمومی اساساً در حیطه وظایف سازمان اوقاف نیست و دستگاه‌های دیگری متولی این وظایف هستند. با نگاهی به تاریخچه مصوبات این بخش مشخص می‌شود که سال‌هاست که دستگاه‌های مذکور مشغول فعالیت در این حوزه هستند و

طبیعی است که جابجایی تمامی این وظایف از ذیل این دستگاه‌ها به سازمان اوقاف مشکلات و چالش‌های اداری و اجرایی زیادی را ایجاد خواهد کرد.

نکته دیگر آنکه اساساً سازمان اوقاف و امور خیریه درباره بسیاری از این وظایف تخصص و صلاحیت کافی ندارد. برای مثال در مسئله جانمایی و مکان‌یابی مساجد در طرح‌های توسعه شهری و روستایی، بدیهی است که این فرآیند نیاز به تخصص‌هایی نظیر برنامه‌ریزی شهری، توسعه روستایی و شهرسازی و معماری است و دستگاه‌های متخصص در این حوزه بسی پیش از این شکل گرفته و مشغول به فعالیت هستند. آنچه که به لحاظ فنی و اجرایی در تخصص و صلاحیت سازمان اوقاف است اداره و نظارت بر موقوفات و بقاع متبرکه است و نه دخالت و اجرای طرح‌های توسعه شهری و هادی روستایی!!

لذا جابجایی این وظایف فارغ از موانع حقوقی (نظیر مغایرت با اصل هفتادوپنج قانون اساسی و اسناد بالادستی دیگری نظیر برنامه پنجم توسعه) و چالش‌های اداری و اجرایی، از اساس نامعقول و غیرمنطقی است و هیچ نسبتی با شرح وظایف و تخصص سازمان اوقاف و امور خیریه ندارد.

ج) اما یک دسته دیگر از وظایف هستند که در صلاحیت هیچ‌کدام از دستگاه‌های اجرایی موجود نیستند و به نظر می‌رسد مسئله اساسی در نابسامانی موجود در حوزه مساجد و نمازخانه‌ها مرتبط با این بخش باشد و آن، وظایف مرتبط با هماهنگی و نظارت است.

اتفاقاً یکی از استدلال‌ات اصلی موافقان طرح برای افزایش اختیارات سازمان



اوقاف و امور خیریه بر همین محور استوار است. این دسته معتقدند نبود یک متولی واحد و اصلی برای پیگیری امور مساجد و نمازخانه‌ها دلیل اصلی نابسامانی موجود در این حوزه است. اما باید دید این استدلال یک استدلال درست است؟ آیا به واقع متولی مشخصی برای هماهنگی بین دستگاه‌ها و نظارت بر آنها وجود ندارد؟

با نگاهی به مجموعه اسناد قانونی می‌بینیم که یکی از نهادهای اصلی در این حوزه، ستاد هماهنگی و پشتیبانی امور مساجد است. آیین‌نامه این ستاد در پانصد و پنجاه و سومین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ به تصویب و در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۱ ابلاغ شده است.

ماده (۱) این آیین‌نامه اهداف این ستاد را چنین برمی‌شمرد:

«۱. برقراری ارتباط مناسب میان دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادها برای پشتیبانی از مساجد به منظور افزایش سطح بهره‌وری و کارآیی مساجد در ایفای نقش واقعی آن در راستای گسترش و تعمیق فرهنگ دینی و اعتلای فرهنگ عمومی.»

۲. برنامه‌ریزی به منظور جذب حمایت وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی برای افزایش مشارکت در رفع مشکلات مساجد کشور.

۳. هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای وظایف دستگاه‌های ذیربط.»

جالب توجه است که تمامی دستگاه‌های مکلف در حوزه مساجد از اعضای این ستاد هستند: «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت کشور، وزارت راه و مسکن شهرسازی، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان اوقاف و امور خیریه و ...».

البته در حوزه پیگیری و ساماندهی امور مساجد از طریق مشارکت‌های مردمی،

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، خود سازمان اوقاف و امور خیریه متولی اصلی است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در حوزه نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و هماهنگی بین آنها خلأ جدی قانونی وجود ندارد و اگر مشکلی هست به ضعف نهادهای ذیربط و در اینجا «ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور»، در انجام وظایف محوله بازمی‌گردد. با این وصف هیچ ضمانتی وجود ندارد که سازمان اوقاف و امور خیریه که دستگاهی ماهیتاً اجرایی است بتواند از عهده این مأموریت سنگین یعنی هماهنگی بین دستگاه‌ها و نظارت بر آنها و پیگیری امور از آنها برآید. زیرا بسی محتمل است ضعف ستاد ریشه در پاسخگو نبودن دستگاه‌های اجرایی دارد و وقتی که این دستگاه‌ها به ستاد پشتیبانی و هماهنگی که نهادی بالادستی است پاسخگو نیستند به تبع به سازمان اوقاف و امور خیریه که یک دستگاه فرعی ذیل یک وزارتخانه است پاسخگو نخواهند بود! مگر اینکه تمامی این وظایف از این دستگاه‌ها منتزع و به سازمان اوقاف محول شود که همان‌طور که پیش از این گفته شد نه معقول است و نه ممکن! و دیگر هماهنگی هم معنا ندارد.

یکی دیگر از تکالیفی که به موجب طرح «حمایت از ...» به سازمان اوقاف محول می‌شود، تقویت نقش فرهنگی مساجد از طریق توسعه کانون‌های فرهنگی هنری مساجد است (ماده (۷) طرح). در این باره هم احکام برنامه پنجم توسعه (بند «و» ماده (۶)) دستگاه دیگری (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) را در این باره مکلف کرده است. در ضمن اینکه ستاد عالی نظارت بر کانون‌های فرهنگی و هنری مساجد به‌عنوان متولی اصلی در حوزه سیاستگذاری، نظارت و هماهنگی کانون‌های فرهنگی



هنری مساجد، یکی از نهادهای فرعی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. حتی اگر تقویت نقش فرهنگی مساجد از طریق دیگر نهادها یا اجزا را در نظر آوریم خواهیم دید سازمان اوقاف و امور خیریه یا فاقد صلاحیت است یا اینکه تنها متولی نیست؛ پایگاه مقاومت بسیج (مرتبط با سازمان بسیج مستضعفین و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی)، مؤسسات قرآنی (مرتبط با سازمان دارالقرآن کریم وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی، معاونت قرآن و عترت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، اتحادیه تشکل‌های قرآنی)، امام جماعت (مرتبط با سازمان تبلیغات اسلامی، دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم، دفاتر مراجع عظام، دفاتر نمایندگی مقام معظم رهبری، سازمان اوقاف و ...).

همان‌طور که دیده می‌شود از جهات مختلف تأکید طرح بر سازمان اوقاف به‌عنوان متولی حوزه مساجد بلاوجه است: در مواردی سازمان اوقاف طبق قوانین و مقررات جاری مسئول و متولی است. در مواردی سایر دستگاه‌ها مسئولیت را به شکل تخصصی و ویژه بر عهده دارند و در مواردی سازمان اوقاف توان و صلاحیت لازم را ندارد؛ نظیر هماهنگی و نظارت.

#### ماده (۴)

معاونت مکلف است با پژوهش مستمر و پس از تعیین شاخص‌های جمعیتی مربوط و براساس پراکندگی جمعیت شهرها و روستاهای کشور، مساجد و نمازخانه‌های مورد نیاز و مساحت آنها را تعیین کرده، جانمایی و احداث آنها را پیگیری نماید. در مواردی که نیاز به تغییر کاربری باشد استانداری و کمیسیون ذیربط موظفند پس از اعلام معاونت در استان، با

قید فوریت نسبت به تغییر کاربری اقدام نمایند.

همچنین معاونت موظف است با همکاری نهادها و دستگاه‌های ذیربط طرح‌های مختلف 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 ایرانی و اسلامی در آن رعایت شده باشد.

اشکالات وارد بر این ماده همان اشکالات پیشین است. این ماده وظایفی را در حوزه جانمایی مساجد و نمازخانه‌ها بر سازمان اوقاف محول می‌کند که هم اکنون در دستور کار سایر دستگاه‌ها قرار دارد و همان‌طور که پیش از این اشاره شد از صلاحیت تخصیصی سازمان خارج است.

#### ماده (۵)

احکام این قانون، نافذ و وظایف هیئت‌های امنا و دستگاه‌های اجرایی نیست. دستگاه‌های اجرایی که در اماکن تحت پوشش خود مسجد یا نمازخانه دارند، مکلف به نگهداری، نوسازی، تکمیل و تجهیز آن با هزینه خود بوده و در موارد نیاز مکلف به احداث آن می‌باشند. همچنین مالکان اماکن تجاری، اداری و خدماتی جدیدالاحداث موظفند نمازخانه مناسبی را در اماکن مذکور احداث نمایند. تأیید نقشه مجتمع‌های مذکور منوط به پیش‌بینی محل مناسب برای نمازخانه براساس دستورالعمل معاونت است. کلیه دستگاه‌های اجرایی، مراکز آموزشی، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی، مجموعه‌های ورزشی، مجتمع‌های رفاهی، تفریحی و مجتمع‌های تجاری اعم از دولتی یا غیردولتی، موظفند نسبت به احداث یا اختصاص و نگهداری فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه اقدام نمایند.



غیر از اشکالات مذکور در بخش‌های قبلی، صدر این ماده با فحوای مواد پیشین و به‌طور مشخص ماده (۳) تناقض دارد. ماده (۳) طرح مقرر کرده است که حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ تشکیل این معاونت، وظایف مشابه در کلیه دستگاه‌های اجرایی زیربط و نیروی انسانی و امکانات مربوط به آنها به معاونت منتقل می‌شود. غیر از این، مفاد این ماده در احکام برنامه‌های توسعه خصوصاً ماده (۶) برنامه پنجم توسعه و نیز مقرراتی نظیر آیین‌نامه توسعه و ترویج فرهنگ نماز مندرج است.

مسئله قابل توجه این است این ماده با ماده (۶) برنامه پنجم، مغایر است. ماده (۶) تأیید نقشه مجتمع‌های تجاری، اداری و خدماتی جدیدالاحداث را منوط پیش‌بینی محل مناسبی برای نمازخانه براساس دستورالعمل ابلاغی شورای عالی معماری و شهرسازی کرده است. در حالی که طرح آن را منوط به پیش‌بینی محل مناسبی برای نمازخانه براساس دستورالعمل معاونت کرده است.

#### ماده (۶)

وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری‌ها موظفند در طراحی و اجرای طرح‌های جامع تفصیلی شهری و هادی روستایی و شهرک‌ها و شهرهای جدیدالاحداث، اراضی مناسبی را برای احداث مسجد و خانه عالم پیش‌بینی و پس از آماده‌سازی، بدون دریافت هزینه و قیمت زمین با نظارت معاونت در اختیار متقاضیان احداث مساجد قرار دهند. وزارتخانه‌های راه و ترابری و نفت موظفند نسبت به احداث مسجد و نمازخانه در پایانه‌های مسافری و جایگاه‌های عرضه سوخت بین شهری و همچنین نگهداری و مدیریت مساجد و نمازخانه‌های مذکور از طریق بخش غیردولتی اقدام نمایند.

سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و شهرداری‌ها موظفند نسبت به احداث یا اختصاص فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه در پارک‌های ملی و بوستان‌های

شهری اقدام نمایند. همچنین به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و یا سایر دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود در صورت نیاز به احداث مسجد یا نمازخانه یا توسعه آن، مقدار زمین لازم را به صورت رایگان در اختیار هیئت امنای مورد تأیید قرار دهند.

این ماده هم تکراد مفاد ماده (۶) برنامه پنجم توسعه، خصوصاً بندهای «الف» و «ه» آن، است. با این تفاوت که برنامه توسعه در تکلیف وزارت مسکن و شهرسازی برای تأمین به‌منظور احداث مساجد و خانه‌های عالم، بر حفظ مالکیت عمومی آن زمین‌ها تأکید می‌کند. اما این ماده این مسئله را رعایت نکرده است و همچنان به علت تغایر با اسناد بالادستی محل اشکال است.

#### ماده (۷)

به‌منظور ارتقای کارکرد فرهنگی و هنری مساجد، برقراری عدالت فرهنگی و ترویج فرهنگ اسلامی و جذب جوانان و نوجوانان به مساجد، معاونت مکلف است با رعایت موازین اسلامی، ترتیبی اتخاذ نماید تا پایان هر برنامه پنج‌ساله، حداقل یک چهارم مساجد شهری و روستاهای بالای هزار نفر جمعیت از کانون فرهنگی و هنری برخوردار باشند.

این ماده نیز با ماده (۶) برنامه پنجم توسعه، بند «و»، در تغایر است. بند مذکور تولید کانون‌های فرهنگی هنری مساجد و مأموریت توسعه آنها را، براساس دیگر قوانین و به ویژه مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص «هدایت و ارشاد و احیای نقش واقعی و تبلیغی مساجد برای مقابله با تهاجم فرهنگی» (مصوب سیصد و دومین جلسه مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۸)، به عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی



قرار داده است. در حالی که ماده (۷) طرح توسعه کانون‌های فرهنگی هنری مساجد بر عهده سازمان اوقاف و امور خیریه قرار داده است. قابل ذکر است که ستاد عالی نظارت بر کانون‌های فرهنگی هنری مساجد که نهاد تخصصی و اصلی در این حوزه است یکی از ساختاری فرعی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است.

#### ماده (۸)

هر مسجد واقع در شهر و روستا توسط هیئت امنایی مرکب از امام جماعت، متولی منصوص و در صورت عدم وجود نماینده سازمان اوقاف و امور خیریه، مسئول بسیج مسجد، مسئول انجمن اسلامی و مسئول کانون فرهنگی مسجد در صورت وجود و حداقل سه نفر نماینده نمازگزاران با تأیید امام جماعت مسجد اداره خواهد شد.

از جمله قوانین شرعی وقف این است که واقف بعد از اجرای صیغه وقف در حضور شهود عدول می‌تواند برای اداره موقوفه خود یک متولی منصوب کرده و کتباً حکم تولیت را به او و اولاد او یا افراد ذیصلاح دیگری تنفیذ نماید. یا اینکه وقف را مطلق جاری کرده و متولی خاصی را نصب نکند. در صورت اول اگر یکی از متولیان معاصر صلاحیت لازم را نداشته باشد فقط به حکم حاکم شرع قابل تغییر است که در این حالت حاکم شرع در صورت احراز عدم صلاحیت متولی، موقوفه کتبی واقف را تغییر داده و به اداره هیئت امنایی تبدیل می‌کند.

در صورت دوم که واقف متولی منصوص (کتبی) مشخص نمی‌کند به صورت مردمی و خودجوش، افرادی که مورد تأیید اهالی آن منطقه هستند به عنوان هیئت امناء انتخاب می‌شوند. در سال‌های اخیر تشخیص صلاحیت هیئت امناء بر عهده سازمان

اوقاف و امور خیریه است که مسئول سازمان مربوطه نیز از طرف حاکم شرع نصب گردیده است و بنابراین سازمان مذکور به واسطه، به نوعی هیئت امنای منتخب و مورد تأیید مردم منطقه را جهت اداره مسجد تنفیذ می‌کند.

نکته قابل توجه این است که واقف بعد از وقف هیچ‌گونه حقی برای دخالت در اداره امور موقوفه را نداشته و از آن لحظه به بعد، نحوه اداره موقوفه به عهده هیئت امنا و یا متولی منصوص است و اگر هم دخل و تصرفی هم در اداره موقوفه پیش آید باز هم در حوزه ولایت حاکم شرع است که می‌تواند تغییر و تحول ایجاد کند. این قدرت و ولایت را هم شرع مقدس در عصر غیبت از وظایف حاکم شرع و ولی فقیه بر شمرده است.

لازم به ذکر است که در صورت اول اگر موقوفه‌ای متولی منصوص داشته باشد دیگر نوبت به تشکیل هیئت امنا نمی‌رسد و نکته اساسی درباره ماده (۸) طرح همین است. تنها در صورتی جایز است که مسجد به صورت هیئت امنای منتخب مردم و تنفیذ شده از سوی سازمان اوقاف اداره شود که مسجد به عنوان یک موقوفه متولی منصوص نداشته باشد.

اما در صورتی که مسجد متولی منصوص نداشته باشد قانونگذاری به جهت تعیین تکلیف برای اعضای هیئت امنای آن تنها با اذن ولی فقیه قابل انجام است. شایان ذکر است که براساس قواعد فقهی و نیز ماده (۸۱) قانون مدنی اداره موقوفات عام از شئونات ولی فقیه است. از سوی دیگر براساس فتاوای موجود مساجد از مصادیق اوقاف عام می‌باشند. بنابراین هرگونه قانونگذاری برای اداره مساجد تنها با



اذن ولی فقیه میسر است.

تنها در مواردی که مسجد توسط سازمان اوقاف و امور خیریه و یا دیگر نهادهای حاکمیتی احداث شده باشد، سازمان می‌تواند درباره اداره مساجد دخالت کند (البته در مواردی که مسجد توسط دیگر نهادهای حاکمیتی یا دولتی یا عمومی احداث شده است، تنها به شرط اجازه قانون، این امر امکانپذیر است).

بنابر موارد فوق ماده (۸) به دلیل رویکرد مداخله‌گرانه در اداره مساجد و نیز وجود منع شرعی در پاره‌ای موارد، دارای اشکالات متعددی است.

با عنایت به مطالب پیش گفته باید دو تبصره به این ماده افزوده شود. اولاً اجرای این ماده منوط به اذن ولی فقیه شود. ثانیاً مواردی که مسجد متولی منصوص دارد از حکم این ماده مستثنا شود.

در فرض رعایت نکات مذکور، لازم است شیوه انتخاب نماینده نمازگزاران، شیوه انتخاب امام جماعت برای مساجدی که امام جماعت راتب و دائمی ندارد، نحوه تشکیل جلسات، ریاست هیئت امناء، اداره جلسات و تصمیم‌گیری در این جلسات مقرراتگذاری شود یا به آیین‌نامه واگذار گردد. در غیر این صورت این ماده ابهام فراوان داشته و راهگشا نخواهد بود.

در ضمن لازم است ترکیبی در هیئت امناء پیش‌بینی شود که مردمی بودن اداره مساجد با خدشه مواجه نشود، بلکه اداره مردمی مسجد نهادینه و قانونمند گردد و در عین حال نواقص و اشکالاتی که در حال حاضر در اداره، دستکم، برخی مساجد وجود دارد مرتفع گردد و امکان مدیریت کلان و هماهنگ مساجد کشور فراهم گردد.

## ماده (۹)

هیئت امنا به ویژه دارای اختیارات زیر است:

الف) نمایندگی مسجد در برابر معاون کلیه مؤسسات ادارات و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، بانک‌ها و شهرداری‌ها و هماهنگ‌کننده امور کانون، بسیج، انجمن و سایر تشکل‌های ثابت مسجد،

ب) مراقبت از مسجد و اموال آن و انجام تعمیرات لازم برای حفظ آنها و حفظ پاکیزگی و آراستگی مسجد، نگهداری اموال منقول مسجد و ثبت آنها با مشخصات کامل در دفتر اموال مسجد،

ج) طرح دعوی و دفاع از حقوق مسجد و تعقیب دعاوی مطروح له و علیه مسجد و در صورت لزوم، انتخاب وکیل برای انجام امور مذکور،

د) به ثبت رساندن اعیان و اموال غیرمنقول مسجد و اخذ سند مالکیت به نام مسجد،

ه) تعیین محلی برای حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس، آثار معنوی، مفاخر و نخبگان محل و ایجاد دفتر یادبود،

و) استفاده از فناوری‌های جدید برای توسعه فعالیت‌های مسجد،

ز) نگهداری درآمدها، کمک‌های نقدی، نذورات نقدی و جنسی و عواید مسجد در حساب مخصوص در یکی از بانک‌ها و ثبت در دفاتر مالی مسجد و نگهداری آنها،

ح) پرداخت حقوق و دستمزد به خادمان مسجد و کسانی که خدمت آنان در مسجد لازم است،  
ط) پرداخت هزینه‌های ضروری، متعارف و جاری مسجد،

ی) تصمیم‌گیری درباره نحوه خرج بودجه تخصیصی و درآمدهای مسجد،

ک) تهیه بیان عملکرد و ارائه صورت‌حساب و اسناد درآمد هزینه مسجد به معاونت با امضای رئیس هیئت امنا و نگهداری اسناد مذکور.

درخصوص این ماده نکات ذیل قابل طرح است:

اولاً از حیث شرعی واقف حق دارد که نحوه اداره مسجد را خود تعیین کند



همان‌طور که می‌تواند برای اداره مسجد متولی منصوص قرار دهد. در این صورت هیچ نهادی نمی‌تواند ولو به حکم قانون درباره اداره مسجد تصمیم بگیرد، مگر در صورت فقد صلاحیت متولی و به تبع به حکم حاکم شرع.

ثانیاً در مواردی که مسجد متولی منصوص دارد، اما واقف درباره نحوه اداره آن اظهارنظری نکرده باشد، باز هم سازمان‌های دولتی یا حاکمیتی یا عمومی نمی‌توانند در اداره مسجد دخالت کنند چون این متولی است که تشخیص می‌دهد مسجد را چگونه اداره کند و به حکم هیچ نهادی نمی‌توان او را مورد بازخواست قرار داد.

ثالثاً در مواردی که مسجد بدواً و بدون حکم حاکم شرع در صورت فقد صلاحیت متولی منصوص، از طریق هیئت امنای اداره می‌شود، به علت آنکه مسجد یک نهاد عمومی نیست و بلکه موجودیتی مردمی دارد و متعلق به گروهی از مردم است، باز هم دخالت در نحوه اداره مسجد از شئون ولی فقیه است و نمی‌توان فی‌المثل بدون اذن، هیئت امنای را وادار ساخت که بیلان عملکرد مالی خود را به سازمان اوقاف ارائه دهد یا برای انجام برخی فعالیت‌های فرهنگی مورد نظر حاکمیت امکاناتی فراهم آورد هرچند که آن فعالیت‌ها فایده و ضرورت داشته باشند.

تنها در مواردی که سازمان اوقاف یا دیگر نهادهای حاکمیتی یا عمومی یا دولتی اقدام به ساخت مسجد کرده باشند و مسجد مالکیتی دولتی یا عمومی داشته باشد می‌توان درباره نحوه اداره آن از طریق ساختارهای حاکمیتی یا سازمان اوقاف دخالت داشت.

علاوه بر این، این ماده درصدد بیان اختیارات و وظایف هیئت امناست در حالی

که در صدر ماده فقط عبارت «اختیارات» آمده است برای مثال نگهداری از اموال مسجد جز تکالیف هیئت امناست نه اینکه صرفاً اختیار آنان باشد. لذا صدر ماده باید به عبارت «اختیارات و تکالیف» اصلاح شود. بند «ک» این ماده هم که لزوم تهیه بیلان عملکرد و ارائه صورت‌حساب و اسناد درآمد هزینه مسجد به معاونت را ذکر کرده است به لحاظ اجرایی و با توجه به شرایط فرهنگی مساجد چندان وجیه به نظر نمی‌رسد بهتر است این تکلیف مقید به موارد محدود شود.

بنابراین ملاحظات ماده (۹) نیز محل اشکال و مردود است.

#### ماده (۱۰)

تأمین مالی مساجد از طریق زیرصورت می‌گیرد:

۱. کمک اشخاص حقیقی و حقوقی،
۲. کمک شهرداری‌ها، نهادهای عام‌المنفعه و سایر مؤسسات و دستگاه‌های اجرایی،
۳. بودجه تخصیصی ازسوی سازمان اوقاف و امور خیریه مندرج در ردیف یا ردیف‌های مستقل در بودجه سنواتی و از محل موقوفات براساس موازین شرعی و تأیید سازمان،
۴. درآمدهای اختصاصی مسجد.

#### ماده (۱۱)

هرگاه حسب تأیید هیئت امنای مسجد، فعالیت فرهنگی و تبلیغی توسط مسجد صورت گیرد، کلیه درآمد ناشی از این فعالیت‌ها باید به مصارف مذکور در این قانون برسد. همچنین مساجد می‌توانند موقوفات و مستغلات خود را بنابر تصویب هیئت امنای به اجاره واگذار کنند یا برابر موازین شرعی و قانونی انتقال دهند.



## ماده (۱۲)

در مواردی که درآمد مسجد بیش از هزینه‌های آن باشد، بنابر تصمیم هیئت امنای می‌توانند به ترتیب مصروف کمک به ایتم، خانواده‌های بی‌سرپرست و خانواده‌های بدسرپرست حوزه مرتبط با مسجد و یا فعالیت‌های مذهبی و فرهنگی مسجد شود.

همان‌طور که گفته شد مسجد نهادی مستقل از دولت است که ماهیت حقوقی آن با هیچ‌کدام از نهادهای عمومی تطابق ندارد و با توجه به اینکه مساجد، از بودجه عمومی استفاده نمی‌کنند، بنابراین محدود کردن طرق کسب درآمد و همچنین روش‌های هزینه‌کرد درآمدهای حاصله به موجب قانون در مورد آنها معنی ندارد. لذا ماده (۱۰) که مسجد را به‌عنوان یک «دستگاه اجرایی» در نظر گرفته و تأمین مالی آن را تنها از طرق چهارگانه امکانپذیر دانسته است، بی‌معنی است.

در مورد بند «۲» ماده (۱۰)، به این دلیل که عناوین و تعداد دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات دولتی که به مساجد کمک می‌کنند روشن نیست، این بند دارای ابهام است و باید اصلاح شود. نکته دوم اینکه، مشخص نیست که آیا دستگاه‌های اجرایی مزبور مستقیماً به مساجد کمک می‌کنند یا از طریق معاونت موضوع ماده (۳) این طرح.

در بند «۴» ماده (۱۰)، به نظر می‌رسد تهیه‌کنندگان این طرح مساجد را مشابه دستگاه اجرایی فرض کرده‌اند که دارای ردیف بودجه‌ای مشخص است و از بودجه عمومی استفاده می‌کند. با توجه به اینکه عبارت درآمد اختصاصی در مقابل درآمد عمومی به کار می‌رود که تنها در خصوص دستگاه‌های اجرایی موضوعیت دارد، استفاده از این عبارت برای مساجد که فاقد معنی است و با ماده (۱۴) قانون

محاسبات عمومی کشور هم مغایرت دارد.

در مورد مواد (۱۱) و (۱۲) نیز با توجه به اینکه مساجد نهادی غیردولتی به شمار می‌آیند که مستقل از دولت اداره می‌شوند، بنابراین قانونگذاری در خصوص نحوه صرف درآمدهای آنها موضوعیت نداشته و محدود کردن اختیار هیئت امنای یک نهاد غیردولتی به شمار می‌آید.

همچنین از آن جهت که هزینه‌کرد درآمدهای مسجد را که جزء اموال مسجد محسوب می‌گردد در راه کمک به ایتم و نیازمندان تجویز کرده است محل اشکال بوده و احتمالاً با ایراد مخالفت با شرع از سوی شورای نگهبان مواجه خواهد شد.

#### ماده (۱۳)

خانه عالم و خادم هر مسجد و یا هر دو می‌توانند در فضای متعلق به مسجد باشد که حسب مورد، یا از فضاهای موجود مسجد به این امر اختصاص می‌یابد یا در صورت امکان ساخته می‌شود. در صورت احداث در خارج از فضای مسجد نیز جزء اموال مسجد بوده و تنها برای همین موارد قابل استفاده است.

صدر ماده بلااشکال به نظر می‌رسد. اما در انتهای ماده قید «تنها» که برای موارد استفاده از خانه عالم و خادم انحصار ایجاد می‌کند وجه شرعی ندارد مگر اینکه واقف در این رابطه صریحاً اظهار نظر کرده باشد.



چنانچه مؤدیان مالیاتی با هماهنگی معاونت، اقدام به ساخت، تجهیز یا نوسازی مساجد کنند، هزینه‌های انجام شده به‌عنوان قابل قبول مالیاتی آنان منظور می‌شود.

درباره این ماده دو بحث عمده وجود دارد:

اولاً تصمیم‌گیری درباره نحوه هزینه‌کرد مالیات در صلاحیت دولت بوده و به‌دلیل اینکه اجرای این ماده سبب کاهش درآمدهای دولت می‌شود بدون اینکه طریق جبران آن پیش‌بینی شده باشد، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. ازسوی دیگر دولت در «تصویبنامه درخصوص کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی برای احداث مساجد، مصالها و مداس علمیه» مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۳ چنین مقرر کرده است: «کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی برای احداث مساجد، مصالها و مدارس علمیه به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود».

لذا ازسویی مجلس نمی‌تواند درباره هزینه‌کرد درآمدهای مالیاتی از طریق ارائه طرح برای دولت تصمیم بگیرد و ازسوی دیگر دولت پیش از این در این‌باره تصمیم گرفته است و ظرفیت حقوقی آن وجود دارد و اساساً نیازی به ارائه طرح نیست.

ثانیاً قانون مالیات‌های مستقیم مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۶/۱۲/۳ در باب اول در تعیین اشخاص مشمول مالیات، در ماده (۲) چنین می‌گوید: «اشخاص زیر مشمول پرداخت مالیات‌های موضوع این قانون نمی‌باشند

... موقوفات عام که درآمد آنها طبق موازین شرعی و به مصرف اموری از قبیل تبلیغات اسلامی، تحقیقات فرهنگی، علمی، دینی، فنی تحقیقاتی، اختراعات، اکتشافات،

تعلیم و تربیت، بهداشت، بنا و تعمیر و نگهداری مساجد، مصلی‌ها و مدارس علوم اسلامی، مراسم تعزیه و اطعام، تعمیر آثار باستانی، امور عمرانی و آبادانی، کمک به مستضعفین و آسیب‌دیدگان حوادث ناشی از سیل، زلزله، آتش‌سوزی، جنگ و حوادث غیرمترقبه دیگر می‌رسد مشروط بر اینکه درآمد و هزینه مزبور مورد گواهی سازمان حج و اوقاف و امور خیریه باشد».

همان‌طور که می‌بینیم ظرفیت‌های حقوقی مناسب در رابطه با ایجاد تسهیل در ساخت، تعمیر، نگهداری یا نوسازی مساجد از طریق معافیت‌های مالیاتی وجود دارد و نیازی به ارائه طرح در این خصوص نیست و ازسوی دیگر ارائه طرح در این رابطه مغایر با قانون اساسی و ممنوع است. لذا ماده (۱۴) طرح نیز مردود خواهد بود.

#### ماده (۱۵)

هرگاه با توجه به نقشه استقرار مساجد کشور، همه یا بخشی از اهالی یک محل و یا یکی آنان مایل به ساخت مسجد یا نمازخانه باشد، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجازند ضمن هماهنگی با معاونت، وام‌هایی با کارمزد حداقل در اختیار آنها قرار دهند.

بلااشکال به‌نظر می‌رسد.

#### ماده (۱۶)

معاونت مکلف است در خصوص وظایف شغلی و نگهداری مساجد، اقدامات لازم را برای آموزش خادمان مسجد به عمل آورده، در صورتی که خادمان مشمول بیمه اجتماعی نباشند، آنان را برای بیمه شدن برابر ضوابط مربوطه به سازمان تأمین اجتماعی معرفی کند.



خادمین ثابت مساجد افرادی هستند که صرفاً به‌عنوان خادم ثابت در مساجد کشور شاغل بوده و با معرفی سازمان اوقاف و امور خیریه و ادارات تابعه آن طبق قانون تأمین اجتماعی تحت پوشش بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد این سازمان قرار گرفته و از حمایت‌های بازنشستگی، از کارافتادگی، فوت و درمان بهره‌مند می‌شوند و حداکثر سن آنان در تاریخ ارائه تقاضا به سازمان اوقاف و امور خیریه باید از ۵۰ سال تمام بیشتر نباشد. نرخ حق بیمه خادمین ثابت مساجد طبق ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی به میزان ۲۷ درصد و براساس حداقل دستمزد سالیانه مصوب شورای عالی کار است. طبق بند «ض» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و قوانین بودجه سنواتی دولت بعد از آن ۲۰/۲۷ (بیست و هفتم) درصد حق بیمه متعلقه توسط دولت تأمین و ۷/۲۷ (هفت و هفتم) درصد آن توسط بیمه شده (خادم ثابت مسجد) پرداخت می‌شود و بر این اساس از محل ردیفی که به سازمان تأمین اجتماعی در قوانین سنواتی بودجه اختصاص پیدا می‌کند، این هزینه هر ساله تأمین می‌شود.

لذا با وجود چنین ظرفیت حقوقی نیاز به تصویب مجدد قانون در این رابطه نیست.

#### ماده (۱۷)

انشعاب و هزینه آب، برق و گاز مصرفی مساجد کشور رایگان است این حکم شامل اماکن موضوع ماده (۹) نمی‌شود.

این ماده نیز مغایر با اصل هفتادوپنج قانون اساسی است. اما نکته قابل توجه درباره این ماده این است که:

اولاً در قوانین سنواتی بودجه مکرراً تمهیداتی در رابطه با معافیت در پرداخت حق انشعاب و معافیت یا تخفیف در پرداخت هزینه مصرفی آب، برق و گاز مساجد کشور پیش‌بینی شده است. اما این معافیت یا تخفیف در پرداخت هزینه مصرفی دائمی نیست.

ثانیاً قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ در ماده (۵۴) و (۵۵) چنین می‌گوید:

«ماده (۵۴) - وزارت راه و ترابری از پرداخت هزینه حق انشعاب برق و بهای برق مصرفی برای روشنایی و تهویه تونل‌ها و چراغ‌های ویژه نقاط مه‌گیر، چراغ‌های چشمک‌زن در طول راه‌های کشور و همچنین مساجد بین‌راهی معاف است.

ماده (۵۸) - شرکت ملی گاز ایران موظف است که حق انشعاب گاز مساجد، مدارس علوم دینی، حسینیه‌ها و تکایا را رایگان محاسبه کند و هزینه گاز مربوط آن را براساس هر مترمکعب با پنجاه درصد (۵۰٪) متوسط نرخ رایج محاسبه نماید».

بر این اساس حق انشعاب آب یا هزینه مصرفی آن نمی‌تواند به‌صورت رایگان برای مساجد محاسبه شود. هزینه مصرفی برق نیز به همین ترتیب رایگان نخواهد بود. تنها حق انشعاب گاز رایگان و هزینه مصرفی آن با پنجاه درصد تخفیف محاسبه خواهد شد.

لذا با توجه به اینکه قانون پیش از این اجازه نداده است که به‌طور دائمی حق انشعاب



و هزینه مصرفی آب، برق و گاز برای مساجد رایگان شود و در ضمن پیشنهاد چنین اقدامی از سوی مجلس مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است، این ماده مردود است.

#### ماده (۱۸)

در مواردی که نیاز به احداث مسجد یا نمازخانه جدید باشد، موضوع باید به معاونت پیشنهاد و در صورت تأیید اقدام حمایتی لازم صورت گیرد.

این ماده بلااشکال به نظر می‌رسد.

#### ماده (۱۹)

چنانچه ساختمان مسجد و متعلقات آن در طرح توسعه شهری قرار گیرد شهرداری مکلف است از زمین‌های در اختیار خود، نزدیک‌ترین محل را در اختیار هیئت امنای مسجد قرار داده، اقدامات و مساعدت‌های لازم را برای احداث مسجد جدید به عمل آورد و در صورت عدم وجود زمین مکلف است نسبت به خرید و واگذاری زمین معوض اقدام کند.

تخریب مساجد در طرح‌های توسعه شهری مورد اختلاف شدید فقهاست و در صورت پیشامد چنین مسئله‌ای حتماً باید با دفتر ولی فقیه در منطقه هماهنگ شود و اجازه حاکم شرع در این رابطه دریافت گردد. لذا نمی‌توان از طریق چنین بندی در متن قانون اجازه تخریب را مطلقاً صادر کرد تا نوبت به واگذاری زمین معوض فرا رسد. این ماده نیز مردود است.

## ماده (۲۰)

در مورد مساجدی که جزء میراث فرهنگی و آثار ملی ثبت شده هستند، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری موظف است برای تعمیر، بازسازی، تجهیز و نوسازی آن اقدام نماید. در غیر این صورت معاونت می‌تواند با اطلاع و نظارت سازمان یاد شده در این موارد نیز اقدام کند.

در وضعیت کنونی و طبق تصریح قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری این سازمان موظف به انجام اقدامات حفاظتی - مرمتی لازم در خصوص آثار ملی ثبت شده می‌باشد و لذا موضوع مطرح شده در بخش اول ماده (۲۰) در قوانین فعلی وجود دارد و نیازی به تصویب مجدد آن نیست.

در خصوص بخش دوم ماده (۲۰) باید اشاره کرد که این بخش در تضاد صریح با قانون اساسنامه تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و نیز قانون مجازات اسلامی است که مرجع تصمیم‌گیری در این زمینه را به عهده سازمان میراث فرهنگی و گردشگری گذاشته است.

همچنین از نظر محتوایی نیز اصولاً وظایف سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در خصوص مساجد ثبت شده در فهرست آثار ملی معطوف به حفظ اصالت سبک معماری اسلامی - ایرانی در بلندمدت است. اما عمده تلاش سازمان اوقاف معطوف به رفع نیازهای امروز مساجد از جمله توسعه فضای مسجد، تأسیسات سرمایشی و گرمایشی جهت ارائه خدمات هر چه بهتر به مخاطبین این اماکن است و به دلیل عدم تخصص سازمان اوقاف، اقدام این سازمان جهت تعمیر و بازسازی این‌گونه مساجد ممکن است منجر به از دست رفتن اصالت فرهنگی و تاریخی آنها شود.



لذا با توجه به نبود خلأ قانونی در زمینه بخش اول ماده (۲۰)، مغایرت قانونی در زمینه بخش دوم ماده، تفاوت رویکرد سازمان اوقاف با سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و نیز عدم تصریح بخش دوم ماده (۲۰) به لزوم کسب «مجوز» از سازمان میراث فرهنگی و گردشگری برای هرگونه اقدام در این زمینه، لزومی به تصویب این ماده وجود ندارد.

#### ماده (۲۱)

کلیه اقداماتی که در جهت ساخت، تجهیز یا نوسازی مساجد کشور انجام می‌گیرد از پرداخت عوارض قانونی مربوط به شهرداری‌ها و غیر معافند.

قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص عوارض شهرداری و تصمیم درباره معافیت از پرداخت آن چنین می‌گوید:

«ماده (۱۸۱) - به منظور ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور با لحاظ نمودن دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی، ایجاد هماهنگی بخشی، منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای و رعایت عدالت در توزیع منابع و فرصت‌ها، توسعه متوازن مناطق، ارتقای توانمندی‌های مدیریتی استان‌ها و انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز، سازوکارها و شاخص‌های لازم به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

**تبصره -** هرگونه تخفیف، بخشودگی حقوق و عوارض شهرداری‌ها توسط دولت و قوانین مصوب منوط به تأمین آن از بودجه عمومی سالیانه کشور است. در

غیر این صورت بخشودگی و تخفیف حقوق و عوارض شهرداری ممنوع است». با این وصف دولت حق ندارد درباره معافیت از پرداخت عوارض شهرداری برای اشخاص حقیقی یا حقوقی تصمیم‌گیری کند مگر اینکه محلی برای تأمین این هزینه در قوانین سنواتی بودجه پیش‌بینی کرده باشد. لذا بدون اینکه دولت چنین فرآیندی را پشت سر نگذارد ورود مجلس به این مسئله باعث ایجاد بار مالی برای دولت خواهد شد که مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. بنابراین این ماده نیز مردود است.

#### ماده (۲۲)

معاونت علاوه بر تکالیفی که بر عهده دارد، مسئول نظارت بر اجرای این قانون و ایجاد هماهنگی با دیگر دستگاه‌های ذیربط است.

درباره فحوای این ماده به مباحث ذیل ماده (۲) و (۳) مراجعه کنید. سازمان اوقاف و امور خیریه صلاحیت حقوقی لازم برای نظارت بر سایر دستگاه‌ها را ندارد و نظارت بر سایر دستگاه‌ها باید به عهده یک نهاد بالادستی قرار گیرد.

#### ماده (۲۳)

کلیه قوانین و مقرراتی که با این قانون مغایرت دارد، از تاریخ تصویب این قانون لغو می‌گردد.

با توجه به اینکه این طرح با بسیاری از قوانین و مقررات جاری مغایرت دارد و بسیاری از رویه‌های اجرایی موجود را خدشه‌دار می‌کند و تبعاً موجب ایجاد مجموعه



وسیعی از اشکالات اجرایی خواهد شد و ازسویی کلیات طرح مردود است بحث درباه تأیید این ماده نیز منتفی است.

### جمع بندی

توصیه می‌شود کلیات طرح حمایت از احداث تجهیز نوسازی و مدیریت مساجد و پیگیری امور نمازخانه ها، به دلایل زیر رد شود:

- این طرح به دلیل اینکه به دنبال افزایش اختیارات و وظایف سازمان اوقاف و امور خیریه است و دارای بار مالی است مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است، علاوه بر این به دلیل اینکه در بسیاری موارد سازمان مذکور فاقد صلاحیت لازم یا فاقد جایگاه حقوقی مناسب برای پیگیری موارد پیشنهادی طرح است، به هیچ وجه مطلوب نیست.

- در برخی موارد نظیر مواد (۱۴)، (۱۶) و یا ماده (۲۱) به دلیل آنکه ظرفیت‌های حقوقی مناسبی وجود دارد، نیازی به قانونگذاری مجدد و تصویب طرح وجود ندارد.

- در برخی موارد، نظیر مواد (۲)، (۳) و (۴)، به علت ایجاد بار مالی برای دولت طرح مغایرت جدی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی دارد.

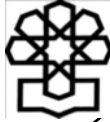
- در برخی موارد، نظیر مواد (۲) و (۳)، نیز طرح با برنامه پنج‌ساله پنجم مغایرت دارد که تصویب آن نیازمند اصلاح برنامه است.

با این حال به رغم رد کلیات طرح نیاز به قانونگذاری در حوزه مرتبط با مساجد به دلایل زیر احساس می‌شود:

۱. ایجاد ساختاری برای هماهنگی میان دستگاه‌های متولی حوزه مساجد،
۲. تبیین وظایف هیئت امناء و ساختار و ترکیب اعضای آن که منشأ بسیاری از اختلافات این حوزه است. طرح مذکور هیچ یک از این دو مورد را نتوانسته است بدون اشکال رفع کند.

### منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. برنامه پنجم توسعه فرهنگی اجتماعی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه.
۴. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه (مصوب هیئت وزیران).
۵. آیین‌نامه ترویج و توسعه فرهنگ نماز (مصوب هیئت وزیران).
۶. آیین‌نامه ساماندهی، بهسازی و عمران مساجد کشور (مصوب هیئت وزیران).
۷. ضوابط و مقررات مکان‌یابی مساجد در طرح توسعه شهری مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری.
۸. آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی (مصوب هیئت وزیران).
۹. آیین‌نامه ستاد هماهنگی و پشتیبانی امور مساجد (شورای عالی انقلاب فرهنگی).
۱۰. نظام‌نامه‌های خدمات فرهنگی، اداره کل اطلاع‌رسانی و سنجش اتکای دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مردادماه ۱۳۸۲.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۶۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور و پیگیری امور نمازخانه‌ها»

**نام دفاتر:** مطالعات فرهنگی (گروه ارشاد و تبلیغ اسلامی)، مطالعات حقوقی، مطالعات برنامه و بودجه

**تهیه و تدوین:** سیدعلی کشفی

**مدیر مطالعه:** سیدعلی کشفی

**ناظر علمی:** ایراندخت فیاض

**متقاضی:** کمیسیون فرهنگی

**همکاران:** سینا کلهر، علی اصغر شالبافیان، عبدالکریم شاهینی (مشاوره فقهی)، محسن داوری

(مشاوره حقوقی)، مهدی عبدالملکی، محمد بهادری جهرمی

همکاران خارج از مرکز: حسین آقابابایی (ستاد اقامه نماز)

**ویراستار تخصصی:** —

**ویراستار ادبی:** —

**واژه‌های کلیدی:**

۱. مساجد

۲. نمازخانه‌ها

۳. سازمان اوقاف و امور خیریه

**تاریخ شروع مطالعه:** ۱۳۹۲/۲/۳۰

**تاریخ خاتمه مطالعه:** ۱۳۹۲/۵/۲

**تاریخ انتشار:** ۱۳۹۲/۵/۳۰