

تأثیر نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه بر تصمیمات قضایی

مرتبط با نهاد حقوقی وقف

اخدیجه زارع

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۲/۲۵

چکیده

مقدمه و هدف: وقف به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای حقوقی و اجتماعی در نظام اسلامی، ظرفیت‌های عظیمی برای توسعه فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی کشور دارد. این پژوهش با هدف شناسایی مهم‌ترین چالش‌های حقوقی و قضایی در اداره موقوفات، بررسی تأثیر نظریات مشورتی اداره کل حقوقی بر تصمیمات قضایی و ارائه راهکارهای اصلاحی برای مدیریت کارآمدتر و شفاف‌تر موقوفات انجام شده است.

روش‌شناسی پژوهش: پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت و روش اجرا، توصیفی-تحلیلی از نوع کیفی است. داده‌ها با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، شامل قوانین و مقررات مرتبط با وقف، نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، گزارش‌های پژوهشی و مقالات علمی گردآوری شده است.

یافته‌ها: مطالعه منابع نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش‌های حقوقی و قضایی در اداره موقوفات و اماکن متبرکه شامل پنج دسته است: (۱) چالش‌های تقنینی (ناکارآمدی، تعارض و ابهام در قوانین)؛ (۲) چالش‌های نظارتی (ضعف و تعدد نهادهای نظارتی و نبود شفافیت)؛ (۳) چالش‌های ناشی از تعارض نیت واقف با نیازهای روز جامعه؛ (۴) چالش‌های مدیریتی و ساختاری (کمبود نیروی متخصص و تداوم مدیریت سنتی)؛ و (۵) چالش‌های ناشی از دخالت‌های گسترده دولتی در امور وقفی. نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه با وجود عدم الزام‌آوری قانونی، از طریق رفع ابهامات قانونی، ایجاد وحدت رویه، تأمین امنیت قضایی و راهنمایی دستگاه‌های اجرایی، تأثیر قابل توجهی بر تصمیمات قضایی مرتبط با موقوفات دارند. با این حال، محدودیت‌هایی مانند عدم جامعیت و احتمال تغییر رویه، کارایی آن‌ها را کاهش می‌دهد.

نتیجه‌گیری: برای مدیریت کارآمد و شفاف موقوفات، باید قوانین جامع تدوین، دخالت دولت کاهش، نظارت مردمی تقویت، و نظام قضایی تخصصی و سریع شود.

واژه‌های کلیدی: وقف، چالش‌های حقوقی، نظریات مشورتی، اداره کل حقوقی، مدیریت موقوفات

مقدمه

وقف به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای حقوقی و اجتماعی در نظام اسلامی، همواره نقشی اساسی در توسعه فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی جوامع اسلامی ایفا کرده است. این نهاد ریشه‌دار، علاوه بر آنکه تجلی روح تعاون، نوع‌دوستی و عدالت اجتماعی محسوب می‌شود، بستری مناسب برای تحقق اهداف عام‌المنفعه و حمایت از اقشار نیازمند جامعه فراهم می‌آورد. «وقف سنت حسنه‌ای است که از دیرباز و به اشکال گوناگون در تاریخ بشر وجود داشته و اسلام آن را در مسیری روشن، منطقی، هدف دار، مترقی و دقیق نهاده است» (محبیان، حسینی و خبازیان، ۱۳۹۰، ص ۱). در حقوق ایران نیز وقف جایگاهی ویژه دارد و قانون‌گذار با الهام از فقه امامیه، قواعد و مقررات متعددی را برای اداره و نظارت بر موقوفات وضع کرده است. مطابق ماده ۵۵ قانون مدنی، «وقف عبارت است از اینکه عین مال حبس و منافع آن تسبیل شود» که این تعریف برگرفته از مبانی فقهی وقف در فقه امامیه است (رستم‌پور، ذوالفقاری و یاقوتی، ۱۳۹۸، ص ۴۰۸).

با وجود اهمیت گسترده وقف در ساختار اجتماعی و اقتصادی کشور، تحولات روزافزون اقتصادی، فرهنگی و حقوقی، چالش‌های متعددی را در زمینه مدیریت موقوفات و اماکن متبرکه ایجاد کرده است. در واقع، «نهاد وقف با وجود آنکه ظرفیت‌های عظیمی در برطرف کردن مشکلات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، بهداشتی و ... کشور دارد، امروزه درگیر چالش‌ها و موانع متعددی شده است» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۲۱). بسیاری از موقوفات در شرایط کنونی با مشکلاتی نظیر عدم بهره‌وری مناسب، مدیریت سستی، تعارض میان نیت واقف و نیازهای روز جامعه، ضعف نظارت و پیچیدگی‌های حقوقی مواجه هستند. پژوهش‌های جدید نشان می‌دهد که عدم تناسب میان ساختار سنتی اداره موقوفات و مقتضیات جدید اقتصادی و اجتماعی، موجب کاهش کارایی این نهاد شده است. از جمله مهم‌ترین آسیب‌ها می‌توان به «عدم هماهنگی با اقتصاد توسعه‌یافته روز، حاکمیت مدیریت سنتی و کاهش اثربخشی موقوفات» اشاره کرد (رستم‌پور و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۴۰۹).

در این میان، نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه و همچنین رویه‌های قضایی محاکم، نقش تعیین‌کننده‌ای در تفسیر قوانین مربوط به وقف و حل اختلافات ناشی از آن دارند. نظریات حقوقی، اگرچه الزام‌آور نیستند، اما در عمل به عنوان یکی از منابع مهم تفسیر حقوقی مورد توجه قضات، وکلا و متولیان موقوفات قرار می‌گیرند و می‌توانند در ایجاد وحدت رویه و رفع ابهامات قانونی مؤثر باشند. از سوی دیگر، رویه قضایی نیز با تفسیر مقررات مرتبط با وقف، حدود اختیارات متولیان، ناظران و سازمان اوقاف را مشخص می‌کند و در بسیاری از موارد، خلأهای قانونی را پوشش می‌دهد.

یکی از مهم‌ترین مباحث مطروحه در حقوق وقف، حدود دخالت حکومت و سازمان اوقاف در اداره موقوفات است. در فقه و حقوق ایران اصل بر آن است که اگر واقف، متولی و ناظر تعیین کرده باشد، دولت حق دخالت مستقیم در اداره موقوفه را ندارد؛ مگر در مواردی که خیانت، تعدی یا تفریط متولی احراز شود. در این زمینه بیان شده است که «علی‌الاصول در صورت تعیین متولی از سوی واقف در وقفنامه، حکومت حق مداخله در اداره موقوفه یا تغییر متولی را نخواهد داشت» (رستم‌پور و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۴۱۳). با این حال،

در عمل، حدود این نظارت و دخالت همواره محل اختلاف میان فقها، حقوقدانان و دستگاه‌های اجرایی بوده است. بر اساس قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳، سازمان اوقاف و وظایف گسترده‌ای در اداره موقوفات عام، موقوفات خاص در شرایط خاص، و همچنین نظارت بر اعمال متولیان بر عهده دارد (قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، ۱۳۶۳، ماده ۱).

افزون بر این، مدیریت موقوفات با چالش‌های اجرایی متعددی نیز روبه‌رو است. ضعف در نظام اطلاع‌رسانی، تغییر نام برخی موقوفات، کاهش اعتماد عمومی، دخالت‌های گسترده دولتی و نبود نظام مدیریتی نوین، از جمله آسیب‌هایی هستند که کارآمدی نهاد وقف را تحت تأثیر قرار داده‌اند. در پژوهش‌های حقوقی تأکید شده است که «بهینه‌سازی مدیریت وقف و نحوه اداره موقوفات» از مهم‌ترین عوامل گسترش فرهنگ وقف و افزایش اعتماد عمومی نسبت به این نهاد است (رستم‌پور و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۴۱۲). همچنین برخی پژوهشگران معتقدند که ساختار سنتی تولید و نظارت، پاسخگوی نیازهای اقتصادی و مدیریتی عصر جدید نیست و باید با الگوهای نوین مدیریتی و سرمایه‌گذاری همراه شود (رستم‌پور و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۴۱۶-۴۱۷).

از منظر حقوقی، یکی دیگر از مسائل مهم، نحوه اجرای نیت واقف و امکان روزآمدسازی مصارف موقوفات است. «باید از رویکرد تک‌بعدی دینی در تبلیغ و ترویج وقف و امور خیریه اجتناب کرد؛ تأکید بر ابعاد مذهبی وقف و توجه ناکافی بر ابعاد انسانی وقف، غلبه نگاه اخروی به وقف ممکن است مقوم نگاه تک‌بعدی به وقف باشد» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۲). برخی صاحب‌نظران بر این باورند که با حفظ هدف اصلی وقف، می‌توان شیوه‌های اجرای نیت واقف را متناسب با شرایط زمان و مکان تغییر داد تا بهره‌وری موقوفات افزایش یابد. در مقابل، گروهی دیگر هرگونه تغییر در مصرف موقوفات را مغایر با اصل لزوم رعایت نیت واقف می‌دانند. این اختلاف دیدگاه، زمینه‌ساز صدور نظریات متعدد حقوقی و آرای متفاوت قضایی شده است. به همین دلیل، بررسی تطبیقی نظریات حقوقی و رویه‌های قضایی در حوزه موقوفات، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای شناخت نقاط قوت و ضعف نظام حقوقی وقف در ایران محسوب می‌شود. اهمیت این پژوهش از آن جهت است که موقوفات و اماکن متبرکه، بخش قابل توجهی از سرمایه‌های اقتصادی، فرهنگی و مذهبی جامعه را تشکیل می‌دهند و هرگونه ضعف در نظام مدیریتی و حقوقی آن‌ها، می‌تواند آثار گسترده‌ای بر اعتماد عمومی، عدالت اجتماعی و توسعه فرهنگی کشور داشته باشد. همان‌گونه که در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴) آمده است، «در اداره موقوفات، حفظ عین موقوفه بر سایر ابعاد و احکام وقف اولویت دارد؛ زیرا کسب هرگونه منفعت از موقوفات در گروی بقا و سلامت عین موقوفه است» (سیاحی‌زاده فرد، ۱۴۰۴، ص ۷). بنابراین، تحلیل دیدگاه‌های حقوقی و قضایی و ارائه راهکارهایی برای اصلاح و بهبود ساختارهای موجود، می‌تواند گامی مؤثر در جهت ارتقای بهره‌وری و شفافیت در مدیریت موقوفات باشد.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت و روش اجرا، توصیفی-تحلیلی از نوع کیفی است. روش توصیفی-تحلیلی به محقق این امکان را می‌دهد که ضمن توصیف دقیق وضعیت موجود، به تحلیل علل و عوامل مؤثر بر پدیده مورد مطالعه بپردازد.

یافته‌ها

سؤال اول: مهم‌ترین چالش‌های حقوقی و قضایی در اداره موقوفات و اماکن متبرکه چیست؟

چالش‌های تقنینی (قانونی)

یکی از مهم‌ترین چالش‌های حقوقی در اداره موقوفات، ناکارآمدی و نارسایی قوانین موجود است. قوانین مرتبط با وقف عمدتاً قدیمی بوده و با نیازهای جدید جامعه هماهنگی لازم را ندارند. در پژوهش انجام‌شده تأکید شده است که «نظام حقوقی وقف در وضعیت چندان مناسبی قرار ندارد؛ چنانکه برخی از قوانین با همدیگر در تعارض هستند؛ برخی دیگر دارای اجمال و ابهام هستند و بخش دیگر، در گذر زمان کارایی خود را از دست داده‌اند» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۲). این وضعیت باعث می‌شود که اجرای قوانین با دشواری مواجه شود و زمینه برای تفسیرهای متفاوت و اختلاف‌نظرهای قضایی فراهم گردد. افزون بر این، «قوانینی متعدد برای سازمان‌دهی اوقاف صادر شده‌اند؛ ولی برخی از آن‌ها با ماهیت وقف که یک اقدام غیردولتی است، منافات دارند و با تقویت تسلط حکومت بر وقف، انشاء موقوفات جدید برای مردم را با مشکل مواجه کرده است» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۲). این مسئله نشان‌دهنده تعارض میان رویکرد دولتی‌سازی و ماهیت مردمی نهاد وقف است. از سوی دیگر، قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳، اگرچه تلاش کرده است وظایف سازمان را مشخص کند، اما در عمل با چالش‌های اجرایی متعددی روبه‌رو است. بر اساس ماده ۱ این قانون، سازمان اوقاف مسئول «اداره امور موقوفات عام که فاقد متولی بوده یا مجهول‌التولیه است» و نیز «موقوفات خاص در صورتی که مصلحت وقف و بطون لاحق یا رفع اختلاف موقوف‌علیهم متوقف بر دخالت ولی فقیه باشد» می‌باشد (قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، ۱۳۶۳، ماده ۱). با این حال، ابهام در مفهوم «مصلحت وقف» و حدود دخالت ولی فقیه، همواره محل اختلاف

بوده است.

چالش‌های نظارتی

ضعف نظام نظارتی یکی دیگر از چالش‌های اساسی در اداره موقوفات است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که «نظارت بر موقوفات و بقاع متبرکه با مشکلات متعددی مواجه است؛ از جمله: ضعف و تعدد نهادهای نظارتی، نظارت دیوان‌سالار متمرکز، ضعف بانک اطلاعاتی و پایگاه داده وقف، ناقص بودن اسناد و مدارک موقوفات، ضعف شفافیت در فعالیت‌های وقفی و مشارکت ندادن افراد جامعه در سامان‌دهی و نظارت» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۳-۳۴). بر اساس ماده ۷ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، «هر گاه متولی یا ناظر نسبت به عین یا منافع موقوفه تعدی یا تفریط نماید یا در انجام وظایف مقرر در وقف‌نامه و قانون و آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط، مسامحه و اهمال ورزد، با رسیدگی شعبه تحقیق و حکم دادگاه، حسب مورد معزول یا ممنوع‌المداخله یا ضم‌امین خواهد شد» (قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، ۱۳۶۳، ماده ۷). با این حال، در عمل، فرایند رسیدگی به تخلفات متولیان طولانی و دشوار است و بسیاری از موارد تخلف به دلیل ضعف نظام نظارتی، شناسایی نمی‌شوند.

چالش‌های ناشی از تعارض نیت واقف با نیازهای روز

یکی از پیچیده‌ترین چالش‌های حقوقی در اداره موقوفات، تعارض میان نیت واقف و نیازهای متغیر جامعه است. واقفان عمدتاً بر اساس همان نیت کلاسیک و سنتی خود عمل می‌کنند و «نهادهای متولی وقف در حوزه نیت واقفان جهت‌دهی لازم را انجام نداده‌اند و از این رو، هم‌اکنون، واقفان عمدتاً بر اساس همان نیت کلاسیک و سنتی خودشان کار را پیش می‌برند. در واقع، مشکل اصلی فرهنگ روزآمدنشده و منسوخ وقف (بدون توجه به نیازهای روز) است» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۲). این مسئله از منظر فقهی و حقوقی نیز محل بحث است. از یک سو، اصل لزوم رعایت نیت واقف در فقه امامیه و قانون مدنی (مواد ۷۹ و ۸۰) به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است. از سوی دیگر، در شرایطی که مصارف مقرر در وقف‌نامه به دلیل فراهم نبودن وسایل یا انتفای موضوع یا عدم احتیاج به مصرف، مقدور نباشد، قانونگذار پیش‌بینی کرده است که «با تشخیص شعب تحقیق اوقاف در موارد اقرب به غرض واقف، در محل به مصرف رسد» (قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور

خیریه، ۱۳۶۳، ماده ۸ و تبصره آن). با این حال، تشخیص «اقترب به غرض واقف» همواره با ابهام و اختلاف نظر همراه بوده است.

چالش‌های مدیریتی و ساختاری

ضعف در مدیریت و ساختار اداری سازمان اوقاف نیز از چالش‌های مهم به شمار می‌رود. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که «سازمان اوقاف با کمبود افراد متخصص همراه است و متخصصان حقوقی، مالی، مهندسی، فنی و ... کافی در اختیار ندارد. مهم‌ترین چالش داخلی اوقاف و خیریه‌ها دانایی است و هنوز این دانایی حاصل نشده است» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۳). همچنین «همچنان رگه‌هایی از مدیریت سنتی در اوقاف حفظ شده‌اند و در نهایت، آمیزه‌ای از مدیریت سنتی و مدرن به‌جا مانده است که نمی‌تواند نیازمندی‌های رفاهی در حال رشد را پوشش دهد» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۳). بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۴)، «سازوکارهای شناسایی و نظارت بر حفظ و نگهداری موقوفات و اماکن مذهبی در سازمان اوقاف، حسب مورد متفاوت هستند؛ به گونه‌ای که آمار دقیق و مشخصی از نیازهای این حوزه در سطوح مختلف ملی و استانی وجود ندارد. به علاوه آنکه، برخلاف دیگر ابعاد موقوفات مانند درآمدزایی، اجرای نیت، کاربری ساختمان‌ها، نوع اسناد و غیره، حتی دسته‌بندی مشخصی بر اساس نیازهای عمرانی وجود ندارد» (سیاحی‌زاده فرد، ۱۴۰۴، ص ۳۴).

چالش‌های ناشی از دخالت‌های دولتی

دخالت بیش از حد دولت در امور موقوفات، یکی دیگر از چالش‌های اساسی است. بر اساس یافته‌های پژوهش، «دستگاه‌هایی همچون شهرداری در صیانت از وقف اهتمام لازم را ندارند و در طرح‌های توسعه شهری و غیره دیواری کوتاه‌تر از دیوار زمین‌های وقفی و امور خیریه‌ای برای عقب‌نشینی و ... پیدا نمی‌کنند؛ به ویژه رقابت در طرح‌های شهری صدمات زیادی را متحمل می‌شوند» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۳). مطابق ماده ۵ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، «سازمان می‌تواند در اموری که اداره آن به عهده این سازمان است شخص یا هیأتی از افراد متدین و معروف به امانت را به عنوان امین یا هیأت امانا تعیین نماید» (قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، ۱۳۶۳، ماده ۵). اما در عمل، این اختیار گسترده سازمان، گاه به معنای نادیده گرفتن حقوق متولیان منصوص و کاهش انگیزه مردم برای مشارکت در امور وقفی تلقی می‌شود.

نظریات مشورتی اداره کل حقوقی چه تأثیری بر تصمیمات قضایی مرتبط با موقوفات دارند؟

جایگاه و اعتبار نظریات مشورتی در نظام حقوقی ایران

نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، از جمله مهم‌ترین منابع تفسیری در نظام حقوقی ایران محسوب می‌شوند. این نظریات در پاسخ به استعلامات قضات، وکلا و دستگاه‌های اجرایی صادر می‌شوند و به رفع ابهامات قانونی کمک می‌کنند. هرچند این نظریات از حیث قانونی برای محاکم الزام‌آور نیستند، اما در عمل، قضات بسیاری از آن‌ها به عنوان راهنمای تفسیری استفاده می‌کنند. در قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، به صورت مستقیم به نظریات مشورتی اشاره نشده است، اما در آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های مربوطه، به ویژه در مجموعه «سیمای وقف در آرا و نظرات» که توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری منتشر شده است، نظریات متعددی از اداره کل حقوقی قوه قضائیه گردآوری و ارائه شده است (سازمان اوقاف و امور خیریه، ۱۳۸۵). این مجموعه نشان‌دهنده اهمیت و کاربرد عملی این نظریات در حوزه وقف است.

نمونه‌هایی از نظریات مؤثر در حوزه وقف

بر اساس اسناد موجود، نظریات متعددی از اداره کل حقوقی در حوزه وقف صادر شده است که تأثیر قابل توجهی بر رویه قضایی داشته است. از جمله مهم‌ترین این نظریات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: نظریه شماره ۱۸۸۲/۷ مورخ ۱۶/۵/۱۳۶۸؛ در این نظریه، اداره کل حقوقی اعلام داشته است که «موقوفات اعم از عام و خاص دارای شخصیت حقوقی است و متولی منصوص موقوفه نماینده آن بوده و شاکی خصوصی تلقی می‌شود و در صورت فقدان متولی یا عزل یا فوت وی یا مجهول‌التولیه بودن موقوفه یا عدم اقدام متولی با توجه به بند یک ماده یک قانون یاد شده، سازمان اوقاف در حدود مقررات یا شده حق اقامه دعوی اعم از کیفری و حقوقی را دارد» (اداره کل حقوقی قوه قضائیه، نظریه شماره ۱۸۸۲/۷ مورخ ۱۶/۵/۱۳۶۸، به نقل از مجموعه قوانین و مقررات اوقاف، چاپ چهارم، انتشارات ریاست جمهوری). این نظریه تأثیر بسزایی در تعیین تکلیف دعاوی مربوط به موقوفات فاقد متولی داشته است. نظریه شماره ۲۱۲/۷ مورخ ۲۹/۱/۱۳۷۹؛ در این نظریه، اداره کل حقوقی در تفسیر ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳، اعلام داشته است که «علاوه بر آنکه

قانون‌گذار آن را عطف به ماسبق نموده، در صدر ماده واحده قید «از تاریخ تصویب این قانون» را بدین منظور آورده که تأکید نماید اسناد مورد نظر قانون‌گذار، بلافاصله پس از تصویب قانون باطل و وقفیت موقوفات اعاده و اسناد مالکیتی که قبلاً صادر گردیده بی‌اعتبار است» (اداره کل حقوقی قوه قضائیه، نظریه شماره ۲۱۲/۷ مورخ ۲۹/۱/۱۳۷۹). این نظریه به وحدت رویه در خصوص ابطال اسناد فروش موقوفات کمک شایانی کرده است.

نظر مشورتی شماره ۵۸۵۴/۷ مورخ ۴/۱۰/۱۳۷۶: در خصوص نحوه محاسبه پذیره انتقالی، اداره کل حقوقی اعلام داشته است که «در صورتی که مستأجر در یک قطعه زمین موقوفه واحدهای متعددی احداث نماید، در موقع انتقال، قیمت عرصه هر واحد طبق قانون تملک آپارتمان‌ها تعیین و پذیره انتقال بر اساس آن محاسبه و دریافت خواهد شد» (اداره کل حقوقی قوه قضائیه، به نقل از مجموعه «سیمای وقف در آرا و نظرات»). این نظریه به شفافیت در محاسبه پذیره‌های انتقالی کمک کرده است.

تأثیر نظریات بر تصمیمات قضایی

نظریات مشورتی اداره کل حقوقی از چند جهت بر تصمیمات قضایی تأثیر می‌گذارند:

الف) رفع ابهامات قانونی: در مواردی که قانون دارای ابهام یا اجمال است، نظریات مشورتی با ارائه تفسیری روشن و مستدل، به قضات در صدور رأی یاری می‌رسانند. برای مثال، در خصوص مفهوم «مصلحت وقف» که در بند ۱ ماده ۱ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه آمده است، نظریات متعددی صادر شده که به قضات در تشخیص حدود دخالت سازمان اوقاف کمک کرده است.

ب) ایجاد وحدت رویه: نظریات مشورتی می‌توانند به کاهش اختلاف‌نظرهای قضایی و ایجاد وحدت رویه کمک کنند. هرچند این نظریات به تنهایی نمی‌توانند جایگزین آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور شوند، اما در عمل، بسیاری از محاکم برای اجتناب از صدور آرای متعارض، به آن‌ها استناد می‌کنند.

ج) تأمین امنیت قضایی: با ارائه نظریات مشورتی، قضات می‌توانند با اطمینان بیشتری نسبت به اتخاذ تصمیمات قضایی اقدام کنند و این امر به نوبه خود به امنیت قضایی و پیش‌بینی‌پذیری آرای محاکم کمک می‌کند.

د) راهنمایی دستگاه‌های اجرایی: افزون بر تأثیر بر تصمیمات قضایی، نظریات مشورتی برای دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان اوقاف نیز راهگشا بوده است. سازمان اوقاف بر اساس این نظریات می‌تواند

وظایف قانونی خود را با اطمینان بیشتری انجام دهد.

محدودیت‌های تأثیرگذاری نظریات مشورتی

عدم الزام قانونی: مهم‌ترین محدودیت نظریات مشورتی، عدم الزام‌آوری قانونی برای محاکم است. مطابق قوانین آیین دادرسی، تنها آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور برای کلیه محاکم الزام‌آور است. احتمال تغییر رویه: نظریات مشورتی در طول زمان ممکن است تغییر کنند و این امر می‌تواند به نوعی بی‌ثباتی در رویه قضایی منجر شود. عدم جامعیت: نظریات مشورتی معمولاً در پاسخ به استعلامات خاص صادر می‌شوند و ممکن است تمام ابعاد یک مسئله را پوشش ندهند.

جایگاه نظریات مشورتی در کنار سایر منابع تفسیری

نظریات مشورتی اداره کل حقوقی در کنار منابع دیگری مانند آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و نظریات فقهی، مجموعه منابع تفسیری نظام حقوقی ایران را تشکیل می‌دهند. در حوزه وقف، مجموعه «سیمای وقف در آرا و نظرات» که توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری منتشر شده است، حاوی نظریات متعددی از اداره کل حقوقی قوه قضائیه، آرای دیوان عالی کشور و آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است و به عنوان یک منبع معتبر در اختیار قضات، وکلا و پژوهشگران قرار دارد (سازمان اوقاف و امور خیریه، ۱۳۸۵).

چگونه می‌توان با اصلاح رویه‌های حقوقی و قضایی، مدیریت موقوفات را کارآمدتر و شفاف‌تر کرد؟

اصلاح قوانین و مقررات مرتبط با وقف

الف) تدوین قانون جامع وقف: یکی از مهم‌ترین راهکارهای اصلاحی، تدوین قانون جامع وقف است که جایگزین قوانین پراکنده و بعضاً متعارض موجود شود. قوانین موجود عمدتاً مربوط به دهه‌های گذشته هستند و با نیازهای جدید جامعه هماهنگی لازم را ندارند. «نظام حقوقی وقف در وضعیت چندان مناسبی قرار ندارد؛ چنانکه برخی از قوانین با همدیگر در تعارض هستند؛ برخی دیگر دارای اجمال و ابهام هستند و بخش دیگر، در گذر زمان کارایی خود را از دست داده‌اند» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۲). تدوین قانون جامع وقف می‌تواند این خلأها را پوشش دهد.

ب) شفاف‌سازی مفهوم «مصلحت وقف»: مفهوم «مصلحت وقف» که در بند ۱ ماده ۱ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه آمده است، نیاز به شفاف‌سازی دارد. تعیین شاخص‌های مشخص برای تشخیص مصلحت وقف، می‌تواند از مداخلات سلیقه‌ای جلوگیری کند و به وحدت رویه در تصمیمات قضایی و اداری کمک نماید. بر اساس ماده ۶ قانون یادشده، «در صورتی که درآمد یکساله موقوفه یا اماکن اسلامی برای تعمیر و نوسازی آن کافی نباشد، درآمد دو یا چند سال در حساب مخصوص ذخیره و به موقع به مصرف خواهد رسید» (قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، ۱۳۶۳، ماده ۶ و تبصره). با این حال، تعیین اولویت‌های عمرانی نیازمند شاخص‌های روشن‌تری است.

ج) ایجاد انعطاف در وقف‌نامه‌ها: بر اساس یافته‌های پژوهشی، «برخی از وقف‌نامه‌ها چنان سفت و سخت نگاشته شده‌اند که امکان هرگونه تغییری در کاربری یا نحوه استفاده از آن را از دست و اختیار متولی وقف می‌گیرند» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۷). توصیه می‌شود واقفان نیت خود را در وقف‌نامه به گونه‌ای انعطاف‌پذیر و چندگانه‌ای تنظیم کنند تا در آینده، موقوفه‌ها دارای جلوه‌های متعدد، متنوع و متناسب با مقتضیات زمان باشند.

تقویت نظام نظارتی و شفافیت

الف) ایجاد بانک اطلاعاتی جامع موقوفات: مطابق بند «ب» ماده ۱۷۷ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰، «به منظور ایجاد بانک اطلاعات جامع موقوفات، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی متولی وقف موظفند اطلاعات کلیه موقوفات، نذورات، اثاث باقیه، محبوسات و صدقات و موقوفات عام غیرمصرفی و دارای تولید را بر روی سامانه‌ای قرار دهند که تا پایان سال اول برنامه توسط سازمان اوقاف و امور خیریه ایجاد می‌شود» (قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، ۱۳۹۰، ماده ۱۷۷). اجرای کامل این حکم قانونی می‌تواند گام مهمی در جهت شفافیت و نظارت مؤثر باشد.

ب) توسعه سازوکارهای شناسایی و نظارت: بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۴)، «با توجه به محدودیت‌ها و نواقص رویکردهای سنتی و نه‌چندان کارآمد سازمان اوقاف در شناسایی، نظارت و اجرای امور حفظ و نگهداری موقوفات و بقاع متبرکه، پیشنهاد می‌شود سپردن کار مستقیم نظارت فنی بر اماکن موقوفه و بقاع متبرکه به یکی از معاونت‌های سازمان اوقاف و به‌کارگیری سیستم نظارت دوره‌ای یا اتکا به خوداظهاری متولی و هیئت‌امنا در شناسایی نیازهای عمران و آبادانی این اماکن،

استفاده از ظرفیت‌های خصوصی نظارت فنی یا سامانه‌های برخط استعلام و اظهار وضعیت» (سیاحی‌زاده فرد، ۱۴۰۴، ص ۳۵).

ج) تقویت شفافیت مالی: مطابق ماده ۲۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، «متولیان موقوفات و امنای اماکن متبرکه مکلفند دفتر مخصوصی برای ثبت درآمد و هزینه موقوفه یا اماکن مزبور تنظیم نمایند و هر گاه درآمد سالانه آنها بیش از صد هزار ریال باشد، باید با معرفی اداره حج و اوقاف و امور خیریه حساب جداگانه‌ای به نام موقوفه یا مکان متبرکه در یکی از بانک‌ها افتتاح و عواید حاصله را به آن حساب واریز و هر گونه پرداخت را از طریق آن انجام دهند» (آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، ۱۳۶۵، ماده ۲۴). اجرای دقیق این حکم و توسعه آن به همه موقوفات می‌تواند به شفافیت مالی کمک کند.

کاهش دخالت‌های دولتی و استفاده از ظرفیت مردمی

الف) اصلاح ساختار اداری وقف: بر اساس یافته‌های پژوهشی، «ساختار اداری وقف در اوایل تأسیس آن در جامعه ایران در قرن اول هجری بسیار ساده و به دور از هرگونه پیچیدگی بوده است. در مرحله بعد، این روش بنا به عللی دچار دگرگونی شد و به سمت دولتی شدن پیش رفت» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۵). توصیه می‌شود که «به حداقل رساندن مداخلات دولتی و استفاده حداکثری از ظرفیت و انگیزه مردمی در مدیریت نهاد وقف» در دستور کار قرار گیرد. این مهم با واگذاری امور اجرایی به بخش خصوصی و نظارت مستمر بر عملکرد آن‌ها قابل تحقق است.

ب) استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد: «اگر تا جایی که ضرورت ایجاب نمی‌کند، از هر گونه تغییر و تحول در شرایط موقوفه و شروط واقف اجتناب کنیم؛ حتی در مواردی که تغییر منجر به تبدیل به احسن می‌شود، باید از آن احتراز کنیم؛ مگر در مواردی که عدم تغییر در شرایط نگهداری موقوفه یا شروط واقف، وقف را در معرض نابودی قرار می‌دهد» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۳). در این چارچوب، سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند نقش مؤثری در نظارت مردمی بر مدیریت موقوفات ایفا کنند.

اصلاح رویه‌های قضایی

الف) ایجاد شعب تخصصی رسیدگی به دعاوی وقف: بر اساس بخشنامه رییس قوه قضائیه مورخ ۱/۲/۱۳۸۶، «به منظور جلوگیری از اطاله دادرسی در رسیدگی به پرونده‌های مربوط به اوقاف، شعبه یا

شعبی از محاکم (عمومی، تجدیدنظر و دیوان عالی کشور) جهت رسیدگی تخصصی و تسریع در دادرسی پرونده‌های مطروحه اختصاصی باید ایجاد شود» (رییس قوه قضائیه، بخشنامه شماره ۸۶/۱۳ مورخ ۱۳۸۶/۲/۱، به نقل از مجموعه قانون مدنی معاونت حقوقی ریاست جمهوری). ایجاد و تقویت این شعب تخصصی می‌تواند به بهبود کیفیت رسیدگی‌های قضایی کمک کند.

ب) توجه به نظریات مشورتی در صدور آراء: با توجه به تأثیر مثبت نظریات مشورتی در رفع ابهامات قانونی، توصیه می‌شود قضات در موارد سکوت یا ابهام قانون، از این نظریات به عنوان منبع تفسیری معتبر استفاده کنند. هرچند این نظریات الزام‌آور نیستند، اما می‌توانند به ایجاد وحدت رویه و کاهش اختلاف نظرهای قضایی کمک کنند.

ج) تسریع در رسیدگی به دعاوی موقوفات: با توجه به حساسیت و اهمیت دعاوی مرتبط با موقوفات، ضروری است محاکم این دعاوی را خارج از نوبت رسیدگی کرده و در اسرع وقت نسبت به تعیین تکلیف آنها اقدام نمایند. بر اساس تبصره ۴ قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳، «در صورت بروز اختلاف فی‌مابین طرفین، موضوع به مراجع قضایی احاله و محاکم مکلف اند این گونه موارد را خارج از نوبت رسیدگی و تعیین تکلیف نمایند» (قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه، ۱۳۶۳، تبصره ۴).

آموزش و توانمندسازی دست‌اندرکاران

الف) آموزش قضات و وکلا: برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی در زمینه حقوق وقف برای قضات و وکلا می‌تواند به ارتقای دانش و مهارت آنان در رسیدگی به دعاوی مرتبط کمک کند.

ب) آموزش متولیان و هیأت‌امنا: مطابق ماده ۵ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، «سازمان می‌تواند در اموری که اداره آن به عهده این سازمان است شخص یا هیأتی از افراد متدین و معروف به امانت را به عنوان امین یا هیأت امنا تعیین نماید» (قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، ۱۳۶۳، ماده ۵). آموزش این افراد در زمینه قوانین و مقررات مرتبط با وقف و نیز مهارت‌های مدیریتی، می‌تواند به کارآمدی بیشتر مدیریت موقوفات کمک کند.

ج) تربیت نیروی متخصص دانشگاهی: بر اساس یافته‌های پژوهشی، «امروزه، خیریه‌هایی هستند که گردش مالی بسیار زیادی دارند؛ این‌ها باید نیروی متخصص ویژه خودشان را داشته باشند؛ حسابداری وقف و امور خیریه با حسابداری بنگاه اقتصادی فرق دارد و باید حسابدار ویژه خود را داشته باشند» (ولی‌زاده و حسن‌خانی، ۱۴۰۴، ص ۳۶). ایجاد رشته‌های تخصصی در حوزه مدیریت وقف و امور خیریه

در دانشگاه‌ها می‌تواند به تأمین نیروی انسانی متخصص کمک کند.

بحث و نتیجه گیری

وقف به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای حقوقی و اجتماعی در نظام اسلامی، ظرفیت‌های عظیمی برای توسعه فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی کشور دارد. با این حال، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مدیریت موقوفات و اماکن متبرکه در ایران با چالش‌های حقوقی و قضایی متعدد و پیچیده‌ای مواجه است. مهم‌ترین این چالش‌ها عبارتند از: ناکارآمدی و تعارض قوانین موجود، ضعف نظام نظارتی و نبود شفافیت، تعارض میان نیت واقف و نیازهای روز جامعه، ساختار سنتی و غیرتخصصی مدیریت، و دخالت‌های گسترده دولتی در امور وقفی. این چالش‌ها به نوبه خود باعث کاهش اعتماد عمومی به نهاد وقف، کاهش انگیزه برای وقف‌های جدید و کاهش بهره‌وری موقوفات موجود شده‌اند.

در این میان، نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه با وجود عدم الزام‌آوری قانونی، تأثیر قابل توجهی بر تصمیمات قضایی مرتبط با موقوفات داشته‌اند. این نظریات با رفع ابهامات قانونی، ایجاد وحدت رویه و تأمین امنیت قضایی، نقش کلیدی در حل اختلافات و شفاف‌سازی مفاد قانونی ایفا کرده‌اند. با این حال، محدودیت‌هایی مانند عدم جامعیت و احتمال تغییر رویه، کارایی آن‌ها را کاهش می‌دهد. برای خروج از وضعیت موجود و دستیابی به مدیریت کارآمد و شفاف موقوفات، اصلاح رویه‌های حقوقی و قضایی در ابعاد مختلف ضروری است. تدوین قانون جامع وقف، شفاف‌سازی مفاهیم کلیدی مانند «مصلحت وقف»، ایجاد بانک اطلاعاتی جامع، تقویت نظام نظارتی، کاهش دخالت‌های دولتی، استفاده از ظرفیت مردمی، ایجاد شعب تخصصی قضایی، آموزش دست‌اندرکاران و تربیت نیروی متخصص دانشگاهی از مهم‌ترین راهکارهای اصلاحی به شمار می‌روند. اجرای این راهکارها می‌تواند گامی مؤثر در جهت احیای جایگاه واقعی وقف، افزایش اعتماد عمومی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های این نهاد ارزشمند برای حل مشکلات جامعه باشد.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

در تحقیق انجام شده، از اصول اخلاق پژوهش، پیروی شده است.

تعارض منافع

فاقد هرگونه تعارض منافع بوده است.

منابع

قرآن کریم.

- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۰/۲/۱۳۶۵.
- رستم‌پور، ابراهیم؛ ذوالفقاری، فاطمه؛ یاقوتی، الهه (۱۳۹۸). بررسی فقهی و حقوقی مدیریت موقوفات در حقوق ایران. فصلنامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، ۱۵، شماره ۵۷، صص ۴۲۶-۴۰۵.
- سازمان اوقاف و امور خیریه (۱۳۸۵). مجموعه «سیمای وقف در آرا و نظرات». معاونت حقوقی ریاست جمهوری. سیاحی‌زاده فرد، سیدحسنعلی (۱۴۰۴). «واکاوی چالش‌های سازمان اوقاف و امور خیریه در حفظ عین موقوفات و اماکن مذهبی و نگهداری از آنها (موضوع بند «ج» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم)». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۰۲۹.
- قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۲/۱۰/۱۳۶۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه مصوب ۲۸/۱/۱۳۶۳.
- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹.
- محبیان، غلامرضا؛ حسینی، جواد؛ خبازیان، ساسان (۱۳۹۰). جایگاه وقف در فقه و حقوق ایران. کنگره بین‌المللی علوم اسلامی، علوم انسانی، نصران، آذرماه ۱۳۹۰.
- ولی‌زاده، محمدجواد؛ حسن‌خانی، احمدرضا (۱۴۰۴). چالش‌ها و موانع توسعه وقف در ایران. مطالعات وقف و امور خیریه، دوره ۳، شماره ۱ (۵)، صص ۴۰-۱۹.

The Impact of Advisory Opinions of the Legal Department of the Judiciary on Judicial Decisions Related to the Legal Institution of Waqf (Endowment)

Khadijeh Zare¹

Abstract

Introduction and Objective: Endowment (Waqf), as one of the most important legal and social institutions in the Islamic system, has immense capacities for the cultural, economic, and social development of the country. This research aims to identify the most significant legal and judicial challenges in the administration of endowed properties, examine the impact of the advisory opinions of the Legal Department on judicial decisions, and provide corrective solutions for more efficient and transparent management of endowments.

Research Methodology: The present research is applied in terms of objective and qualitative in terms of nature and execution method, specifically descriptive-analytical. Data was collected using library resources, including laws and regulations related to endowment, advisory opinions of the Legal Department of the Judiciary, research reports, and scientific articles.

Findings: The study of sources indicates that the most important legal and judicial challenges in the administration of endowments and holy sites include five categories: (1) Legislative challenges (inefficiency, conflict, and ambiguity in laws); (2) Supervisory challenges (weakness and multiplicity of supervisory bodies and lack of transparency); (3) Challenges arising from the conflict between the founder's intent and contemporary societal needs; (4) Managerial and structural challenges (shortage of specialized personnel and persistence of traditional management); and (5) Challenges arising from extensive governmental interference in endowment affairs. Despite lacking legal binding force, the advisory opinions of the Legal Department of the Judiciary have a significant impact on judicial decisions related to endowments by clarifying legal ambiguities, creating uniformity in judicial practice, providing judicial security, and guiding executive bodies. However, limitations such as lack of comprehensiveness and the possibility of changing practices reduce their effectiveness.

Conclusion: To achieve efficient and transparent management of endowments (awqaf), comprehensive laws must be enacted, government interference reduced, public oversight strengthened, and the judicial system made specialized and swift.

Keywords: Endowment (Waqf), Legal Challenges, Advisory Opinions, Legal Department, Endowment Management

¹ M.A in Private Law, Attorney at Law, Nasrinzare78kia98@gmail.com