



آسیب‌شناسی قوانین و مصوبات حقوقی مرتبط با مدیریت بافت

و ابنیه*

مصطفی بهزادفر** محیا ستاری*** سمانه جلیلی صدرآباد****

غلامرضا جاپلغی***** سمیه جلیلی صدرآباد*****

چکیده

امروزه اهمیت و جایگاه ویژه بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند در شهرها بر کسی پوشیده نیست، اما همچنان موضوع حفاظت، حمایت و احیای بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند در ایران به صورت جدی، علمی و قانونی مورد پیگیری، نه در سطح کلان مدیریتی و نه در سطح مطالبه گسترده مردمی قرار ندارد. این شرایط سبب شده‌اند وضعیت بافت و ابنیه تاریخی روز به روز در خطر جدی آسیب و در مسیر نابودی قرار گیرد. اگر چه انجمن‌های دولتی و گروه‌های مردم‌نهاد متعددی پیگیر موضوع و حفاظت از آثار هستند، اما از آنجا که از لحاظ حقوقی و قانونی دارای نقش و ابتکار عمل نبوده، راه به جایی مطلوب و مؤثر در سطحی گسترده نخواهند برد. لذا اهمیت بعد حقوقی و قانونی پیرامون موضوع بافت و ابنیه و آثار تاریخی برای تغییر و یا رهایی از این شرایط، دوچندان خواهد شد. بر این اساس، در این پژوهش ابتدا سعی شده است با استفاده از روش کیفی و رویکرد هرمنوتیک حقوقی، بازخوانی قوانین مرتبط با این امر صورت گیرد. در ادامه، آسیب‌شناسی اجمالی بر این قوانین، بر مبنای روند امر حفاظت و احیا و همچنین در مقایسه با کلیت محتوایی منشورهای جهانی شکل گرفته است. نتایج بررسی‌ها و تحلیل‌های صورت گرفته نشان داده که قوانین موجود، نیاز اساسی به اصلاح، تغییر و تکمیل شدن دارند؛ علاوه بر این نیز خلأهای قانونی متعددی وجود دارند که نیازمند تصویب قوانین جدید هستند تا بتوان از طریق آنها، موضوعات مغفول مانده در مجموعه قوانین موجود را پوشش داد. از میان این موارد، برخی مباحث از اهمیت بیشتری برخوردار هستند؛ بنابراین به منظور مشخص شدن اولویت هر یک از مباحث اصلاحی در قوانین، اولویت‌بندی با استفاده از نظر صاحب‌نظران و خبرگان این امر انجام شده است. نتایج مصاحبه با خبرگان و اولویت‌بندی انجام‌شده نشان داده که مباحث مستندسازی، نظارت بر حفاظت و احیا در محتوای قوانین و همچنین مبحث ضمانت اجرایی قوانین، از اهم موارد اصلاحی قوانین هستند.

کلیدواژه‌ها: قانون، مصوبه حقوقی، بافت تاریخی، ابنیه تاریخی

* این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی با عنوان «تحلیل و ارزیابی رویه‌های حقوقی و قانونی در ارتباط با جایگاه شهرداری تهران جهت مدیریت، حفاظت و احیای بافت» بوده که در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران طی سال‌های ۹۶-۱۳۹۵ انجام شده است.

** استاد، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران.

*** کارشناس ارشد معماری، مؤسسه آموزش عالی معماری و هنر پارس، تهران. پژوهشگر پژوهشکده معماری و شهرسازی پایدار مصوب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.

mahya_sattari@yahoo.com

sa.jalilisadrabad@gmail.com

japalaghi.reza@gmail.com

somayehjalili2012@gmail.com

**** استادیار، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران (نویسنده مسئول).

***** دکتری معماری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران.

پژوهشگر دکتری شهرسازی، دانشکده هنر، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

مقدمه

ضرورت و رجحان بعد حقوقی و وجاهت قانونی یافتن هر امری، در آن است که آن را از حیطة دغدغه صرف نخبگان امر خارج سازد و به حیطة عموم جامعه کشاند و در دستور اجرا قرار دهد. بی‌شک هر موضوعی که راه به حیطة قانون و هویت حقوقی می‌برد، قادر است مؤثرتر و محکم‌تر از قبل ظاهر شود. الزامی که همواره در روح قانون ساری است، این امکان را می‌دهد که طرح موضوع و حرکت آن در جامعه مورد نظر، تسریع شود.

قبل از قرن بیستم در کشورهایی چون انگلیس و فرانسه، نسبت به میراث فرهنگی و تاریخی، در میان روشنفکران و هنرمندان حساسیت‌هایی ظاهر شدند و اولین اقدامات حفاظتی در سطح نخبگان صورت گرفت، اما پس از جنگ جهانی و نیاز به بازسازی گسترده شهری، توجه به میراث فرهنگی و بافت و ابنیه تاریخی قوت گرفت و پس از منشور آتن در سال ۱۹۳۵، با وجه حقوقی یافتن این امر در سطح جهانی، موضوع حفاظت از بافت و ابنیه تاریخی به یک الزام در توسعه شهری تبدیل شد. ایران نیز با تصویب قانون موسوم به "قانون راجع به حفظ آثار ملی" در سال ۱۳۰۹، توجه به آثار تاریخی را رسمیت بخشید. با گذشت قریب به ۹۰ سال از این قانون که می‌توان آن را سنگ بنای قوانین در این حیطة دانست و با نظر به اصلاحاتی که در چند نوبت در این قانون صورت گرفته‌اند، اما این قانون آنچه‌ان که شایسته است، نتوانسته قدرت و تأثیری قابل توجه در روند مجموعه قوانین مدیریت میراث فرهنگی و تاریخی کشور داشته باشد و شاهد هستیم که مجموعه قوانین مرتبط با این امر و روندی که در این مسیر طی کرده‌اند، دارای خلأها و آسیب‌هایی است که قطعاً بخشی از ناتوانی و ناکارآمدی مدیریت بافت و ابنیه تاریخی در کشور را می‌توان به آسیب و خلأهای موجود در بعد حقوقی و قانونی آن نسبت داد. خلأ و آسیب‌های موجود در قوانین را می‌توان در چند حیطة مختلف و از ابعاد گوناگون مورد بررسی قرار داد و تناقض، آسیب، خلأ و سکوت قانونی در هر بعد را مشخص کرد و با یک نگاه چند بعدی، یک خوانش مجدد بر کلیه قوانین و مصوبات حقوقی و قانونی داشت و راه را برای اصلاح و تکمیل و یا وضع قانون جدید روشن کرد؛ به گونه‌ای که خلأهای موجود و تعارضات و تناقضات رفع شده، آسیب‌ها ترمیم شوند و برای موارد سکوت‌مانده قانونی، پاسخ درخوری در قالب مصوبه حقوقی وضع شود. در چنین شرایطی است که می‌توان انتظار داشت قانون در پیشبرد شرایط حفظ

و احیای میراث فرهنگی و تاریخی مؤثر باشد و مدیریت بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند را مورد حمایت همه‌جانبه قانونی قرار دهد.

پیشینه پژوهش

مطالعاتی در این زمینه انجام شده‌اند که از میان آنها می‌توان به مطالعات گروه پژوهش بناهای تاریخی سازمان میراث فرهنگی کشور اشاره کرد؛ کتاب "مجموعه قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و معاهدات سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری" که به کوشش امید غنمی و دیگران در سال ۱۳۸۶ به چاپ رسیده است. مجموعه حاضر، متشکل از قوانین، مقررات، مصوبات، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، معاهدات، اساس‌نامه‌ها و منشورهای بین‌المللی مربوط به میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است که با هدف اطلاع‌رسانی در خصوص پشتوانه حقوقی فعلی در زمینه حمایت از میراث فرهنگی و مدیریت بخش گردشگری و صنایع دستی در قالب حمایت از میراث فرهنگی گردآوری شده است. مورد دیگر، سندی با عنوان "ضوابط حفاظت از بافت‌های تاریخی" بوده که توسط شورای بافت تاریخی کشور در سال ۱۳۸۹ تهیه شده و در واقع، دستورالعمل تهیه طرح‌های ویژه بافت تاریخی کشور است که توسط معاونت حفظ، احیا و ثبت آثار تدوین شده و میراث فرهنگی استان‌ها با همکاری سایر نهادهای شهری اعم از شهرداری، سازمان مسکن و شهرسازی، استانداری و غیره می‌تواند بر مبنای آن، اقدام به تهیه طرح اختصاصی برای شهر خود بنماید (ساکما، ۱۳۸۹). این کتاب‌ها اگر چه برای مدیریت بافت تاریخی راهنمای مؤثری هستند، اما نگاه آسیب‌شناسانه و تحلیل‌گرایانه به قوانین و مصوبات موجود نداشته‌اند و تنها به گردآوری مجموعه‌ای از قوانین بسنده شده است. در ارتباط با بررسی و تحلیل وجه حقوقی و قانونی مرتبط با مدیریت بافت و ابنیه تاریخی کشور، مطالعات پراکنده‌ای صورت گرفته که یا قوانین خاصی و یا بعد ویژه‌ای را در تحلیل و بررسی در نظر داشته‌اند و یک نگاه همه‌جانبه که ابعاد و جوه متعددی از قانون را مورد آسیب‌شناسی قرار دهد، وجود ندارد. بنابراین، نیاز به مطالعات دقیق و عمیق‌تری در این زمینه احساس می‌شود که این پژوهش، کوشش اولیه‌ای به منظور ورود به حیطة قوانین و مصوبات حقوقی مدیریت بافت و ابنیه تاریخی در راستای شناخت دقیق و همه‌جانبه و اولویت‌بندی موارد مورد نیاز جهت اصلاح، تکمیل، تغییر و یا اساساً وضع قانون و یا مصوبه‌ای جدید است که خلأ و سکوت‌های قانونی را پوشش دهد.

روش پژوهش و گردآوری اطلاعات

روش پژوهش را به‌عنوان فرآیندی نظام‌مند برای یافتن پاسخی به پرسش یا راه‌حلی برای یک مسئله قلمداد کرده‌اند. روش پژوهش در تعریفی کامل‌تر، عبارت از؛ مجموعه‌ای از قواعد، ابزار و راه‌های معتبر (قابل اطمینان) و نظام‌یافته برای بررسی واقعیت‌ها، کشف مجهولات و دستیابی به راه‌حل مشکلات است (خاکی، ۱۳۸۷: ۲۰۱). این پژوهش، از چند مرحله تشکیل شده است که در مرحله ابتدایی، نیاز به جمع‌آوری کلیه قوانین و مصوبات موجود در ارتباط با موضوع مدیریت بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند بود که از شیوه مطالعات اسنادی به‌ویژه مطالعات اسناد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهر استفاده شده است. سپس، به منظور بررسی و تحلیل قوانین و شناسایی مشکلات، خلأ و آسیب‌های آنها، از مصاحبه با افراد متخصص برای جمع‌آوری داده‌ها و مشخص شدن نقاط مبهم پیرامون قوانین بهره برده شد که این شیوه در پژوهش‌های کیفی بسیار حائز اهمیت است؛ همچنین در تحلیل قوانین، رویکرد هرمنوتیک حقوقی مد نظر بوده است. در این رویکرد، مفسر حقوقی برای تفسیر صحیح متن و درک منظور مؤلف و بازتولید آگاهی او، اطلاعات بیرونی به‌دست آمده از منابع دیگر را با داده‌های خود متن حقوقی مقایسه می‌کند. همچنان که باید توجه داشت فهم متن قضایی، نه جستجوی چیزی در گذشته و یا بازسازی و بازآفرینی آن، بلکه تطبیق متن با زمان حاضر است؛ زیرا معنای متن حقوقی و علل و وضع فلان قانون، از طریق پرسش و پاسخ مستمر با آن به‌دست می‌آید. از این‌رو، هرمنوتیک حقوقی همواره نماد کار ترجمه بین نظام‌ها، زمان‌ها، مکان‌ها، مصالح و مفاسد است (پورسعید و یاسری، ۱۳۹۰). در انتها و پس از تحلیل و بررسی قوانین، مواردی از اصلاح، تکمیل، تغییر و وضع قوانین جدید مطرح می‌شوند. سپس، آنها از نظر اهمیت زمانی و موضوعی به شیوه مصاحبه با صاحب‌نظران و به صورت طیف لیکرت، اولویت‌بندی شده و در قالب جدول واحد ارائه شده‌اند.

تحلیل و بررسی قوانین مدیریت بافت و ابنیه تاریخی

هر قانون و مصوبه را می‌توان از جهات و مباحث مختلف، مورد بررسی، آسیب‌شناسی و تحلیل قرار داد، اما در نگاه کلان، مباحث اصلی مترتب بر هر قانون عبارت هستند از؛ ۱. نهاد و مجرای قانون‌گذار، ۲. فحوا و کلیت محتوایی قانون، ۳. مخاطب و مجری قانون، ۴. ضمانت اجرایی قانون. به منظور دستیابی به یک آسیب‌شناسی جامع از رویه‌های حقوقی ناظر بر مدیریت بافت و ابنیه تاریخی، مجموعه قوانین در این چهار مبحث کلی مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

نهادهای مصوبه و قانون‌گذار در ارتباط با مدیریت بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند

وجود قانون در اداره و مدیریت هر امری، بسیار ضروری بوده و اصل حاکمیت قانون، از اصول مهم حقوق عمومی است. این اصل، یک مفهوم کلی بوده که شامل کلیه قوا و نهادهای حاکمیتی است (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۵۳). در ایران، قوانین و مصوبات حقوقی در ارتباط با مدیریت بافت و ابنیه تاریخی، از چندین مجرای حقوقی صورت می‌گیرند. اولین و اصلی‌ترین آنها، مصوبات مجلس شورای اسلامی است. در حقیقت، مصوبات این شورا به سان تعیین رویکرد و سیاست کلی نسبت به این امر بوده و از درجه اهمیت و ضمانت اجرایی بالقوه بالاتری برخوردار هستند. مجرای دیگر حقوقی که در درجه دوم اهمیت است و در واقع دستورالعمل‌های اجرایی مصوبات مجلس شورای اسلامی را به تصویب می‌رساند، شوراهایی چون؛ هیئت وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هستند. مصوبات این شوراها از آن نظر که در بعد اجرا است، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. میزان دقت و همچنین جامع و مانع بودن این مصوبات می‌تواند تأثیر به‌سزایی در روند مدیریت بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند داشته باشد و رویکردهای لحاظ‌شده در قوانین مجلس شورای اسلامی را به فعلیت نزدیک سازد. در نهایت، آخرین مجرای مصوبه‌گذار در این رابطه، شورای اسلامی شهر است که با توجه به قرارگیری ابنیه و بافت تاریخی و ارزشمند در بستر شهر، بدیهی است بخشی از مصوبات در راستای مدیریت این مهم، بر عهده شورای اسلامی شهر هستند که دارای نگاه و مقیاس شهری بوده و با سلسله مراتب اجرایی به نسبت کمتر و محدودتری مواجه است. همچنین، مصوبات این نهاد با سرعت بیشتری قادر به اجرا هستند.

همان‌گونه که گفته شد، قوانین مجلس شورای اسلامی در حقیقت به سان تعیین رویکرد نسبت به مدیریت میراث فرهنگی، تاریخی و ارزشمند هستند. بنابراین، مرکز پژوهش‌های مجلس و کمیسیون فرهنگی مجلس باید نسبت به تعیین رویکردهای صحیح و به موقع در قوانین، مسیر مدیریت بافت و ابنیه تاریخی را در جهت مناسب هدایت کنند. رویکردهای نظری در اسناد جهانی مدیریت میراث تاریخی از آن‌رو که حاصل اجماع آرا و تجارب جمعی و جهانی بوده، در تعیین رویکرد مناسب، دارای اهمیت ویژه‌ای هستند. به منظور مشخص شدن روند تعیین رویکردهای قانونی در مصوبات



موجود، مقایسه بین رویکردهای جهانی و رویکرد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا این مقطع زمانی، اهم مباحث مطرح‌شده در اسناد جهانی و قوانین مجلس شورای اسلامی در جداول ۱ و ۲ عنوان شده‌اند.

تصویر ۱ و جداول ۱ و ۲ نشان می‌دهند از سال ۱۳۰۹ و تصویب قانون حفظ آثار ملی تا سال ۱۳۷۱، قانون جدی و با محتوای تعیین سیاست و رویکردی خاص در جهت حفاظت از ابنیه و بافت تاریخی و فرهنگی در مجلس شورای اسلامی

جدول ۱. رویکردهای موجود در اسناد جهانی

سال	عنوان	اهم مباحث موجود در سند
۱۹۳۱ م.	منشور آتن	حفاظت از مجموعه‌های شهری و محوطه‌های تاریخی و محیط اطراف آنها
۱۹۳۵ م.	پیمان روریج	حفاظت از گنجینه‌های تاریخی و فرهنگی در صلح و جنگ با نصب علامت یکسان (دایره‌ای قرمز رنگ که درون آن، سه گوی قرمز وجود دارد)
۱۹۵۴ م.	معاهده فرهنگی اروپا	حراست از اموال فرهنگی اروپا به‌عنوان میراث مشترک اروپا
۱۹۶۴ م.	منشور ونیز	مرمت علمی به منظور حل مشکلات بافت تاریخی
۱۹۶۷ م.	معیارهای یونسکو، کیوتو	بالا بردن سطح آموزش عمومی، تکیه بر بعد اقتصادی و صنعت گردشگری به منظور بازیافت سریع سرمایه و منابع مالی
۱۹۶۸ م.	اجلاس پاریس	تشویق مالکان به حفظ و نگهداری از طریق تعدیل نرخ مناسب مالیات، اعطای کمک‌های مالی
۱۹۷۵ م.	کنگره آمستردام	طرح مداخله در درون طرح‌های جامع شهری، لزوم حفاظت یکپارچه و حمایت‌های قانونی و اداری و مالی و فنی
۱۹۷۵ م.	شورای اروپا	مشارکت مردم در مرمت شهری، آموزش افکار عمومی جامعه، امکان حضور معماری معاصر به شرط انطباق با بافت کهن، سیاست‌های تشویقی و تنبیهی
۱۹۷۵ م.	قطع‌نامه بروژ	حفاظت از شهرهای کوچک و جلوگیری از متروکه شدن بخش‌های قدیمی
۱۹۷۵ م.	بیانیه روتنبرگ	افزایش حس مسئولیت مسئولین دولتی و ساکنان به منظور جنبه‌های مثبت و ارزش‌های بافت کهن
۱۹۸۲ م.	بیانیه درسدن	احترام به خواسته‌های قانونی مردم
۱۹۸۲ م.	منشور فلورانس	حفاظت از باغ‌های تاریخی
۱۹۸۷ م.	ایکوموس برزیل	حفاظت و باززنده‌سازی مراکز تاریخی با منشأ اجتماعی و هویت شهرها، کارکرد متنوع، لزوم مشارکت تصمیم‌گیرندگان و برنامه‌ریزان شهری
۱۹۸۷ م.	منشور ایکوموس در واشنگتن	توجه به مشارکت ساکنان، ارتباط منطقه تاریخی با تمامیت شهر، ارتقای خانه‌سازی برای مردم، آموزش عمومی
۱۹۹۸ م.	بیانیه استکهلم	لزوم دستیابی به حقوقی برای محترم شمردن حفظ، غنا و تنوع فرهنگی جهانی
۱۹۹۹ م.	منشور ایکوموس مکزیک	حفاظت از بناهای میراث بومی و حفظ روش سنتی بومی
۱۹۹۹ م.	منشور ایکوموس استرالیا	حفاظت در راستای بازیابی ارزش‌های فرهنگی مکان و متضمن امنیت و نگهداری آنها در آینده
۲۰۰۰ م.	بیانیه مکزیکو سیتی	ایجاد شبکه منطقه‌ای برای تبادل اطلاعات و تجربیات، استفاده از تخصص‌های گوناگون در مرمت شهری، اخذ کمک‌های مالی، اداری و فنی از مقامات مسئول
۲۰۰۲ م.	بیانیه بوداپست	حفاظت از میراث تمامی جوامع و گفت‌وگوی ابزاری برای توسعه پایدار
۲۰۰۳ م.	منشور جدید آتن	ایجاد یک چشم‌انداز آینده مشترک برای شهرهای اروپا
۲۰۰۷ م.	اعلامیه استکهلم	حمایت از آثار به جای مانده از جنبش معماری مدرن
۲۰۰۷ م.	منشور ایکوموس	معرفی محوطه‌های میراث فرهنگی به‌عنوان بخشی از روند کلی مدیریت و حفاظت از میراث فرهنگی

تدوین نشده است؛ این در حالی است که در این فاصله زمانی (۱۹۳۱-۱۹۹۰)، سندهای جهانی متعددی تدوین شده که متأسفانه هیچ تأثیری بر قوانین داخلی ایران نداشته‌اند. چنانچه در سال ۱۹۶۷ در معیارهای یونسکو (کیوتو)، به مباحثی چون؛ ارتقای سطح آموزش عمومی، توجه به بازگشت سرمایه و مسائل اقتصادی و همچنین مبحث گردشگری توجه شده است، در حالی که موضوع گردشگری در سطح برنامه‌ریزی مجلس، در سال ۱۳۹۶ و در برنامه ششم توسعه ظهور می‌یابد؛ در واقع در طرح این موضوع، با تأخیری ۵۰ ساله مواجه هستیم. نکته دیگر معاهده کیوتو، موضوع آموزش عمومی است؛ آموزش عمومی از آن جهت که پیش‌زمینه مشارکت عمومی مردم است، نقش به‌سزایی دارد؛ در حالی که شاهد هستیم در قوانین داخلی ما بدون در نظر داشتن چنین مقدمه‌ای، به ناگاه در سال ۱۳۸۵، از مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی سخن به میان آمده و در سال ۱۳۸۹، به استفاده از توان مشارکت مردم در حفاظت و احیای بافت و ابنیه تاریخی اشاره شده است. واضح است که گنجاندن چنین موضوعاتی بدون زمینه‌سازی قبلی، اثربخشی بالایی نخواهد داشت و یا در سال ۱۹۷۵، یعنی بیش از ۵۰ سال پیش، چگونگی حضور معماری معاصر در بافت تاریخی در منشورهای جهانی مطرح شده است، اما با وجود چالش بسیار، هنوز در این زمینه و در هیچ‌یک از مصوبات و قوانین حقوقی ما، نگاهی به این موضوع وجود ندارد. در واقع، تصویر ۱ نشان می‌دهد اگر چه شروع رسمی و حقوقی مباحث مربوط به حفاظت میراث تاریخی و فرهنگی در ایران، با قانون حفظ آثار ملی (۱۳۰۹) و در

سطح جهان، با منشور آتن (۱۹۳۱) هم‌زمان بوده است، اما از همان ابتدا نگاه قانون ۱۳۰۹، نگاهی خرد و تک‌بعدی است و بیشتر متوجه آثار منقول و سپس ابنیه تاریخی بوده و حتی گاهی کاملاً این موضوع مغفول مانده، در حالی که در منشور آتن، موضوع حفاظت از همان آغاز دارای نگاهی کلان است و مجموعه‌های شهری، محوطه‌های تاریخی و اطراف آنها را در محدوده حفاظت قرار می‌دهد. بنابراین به نظر می‌رسد بخشی از عدم انسجام مدیریتی و محتوایی حفاظت و احیای بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند، متوجه مجلس شورای اسلامی به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد قانون‌گذار است. در حقیقت، مجلس شورای اسلامی و کمیسیون فرهنگی مجلس با تعیین اهداف و سیاست‌های کلی در زمان و موقعیت مناسب، می‌توانستند و میتوانند حفاظت و احیا را در مسیر صحیح قرار دهند.

آسیب‌شناسی فحوای قوانین با توجه به اهداف کلان حفاظت و احیای بافت و ابنیه تاریخی

به منظور تحلیل و آسیب‌شناسی فحوای قوانین، باید مبانی و رویکردهای نظری مطرح در ارتباط با بافت و ابنیه تاریخی را مبنای تحلیل قرار داد. در این ارتباط و در ابتدای امر باید عنوان کرد رویکردهای متعددی به فراخور زمان و مکان در مباحث نظری ارائه شده و هر یک به موضوعی خاص توجه نشان داده‌اند؛ چنانچه در رویکرد هم‌سویی حفاظت و توسعه، توجه ویژه به موضوع حفاظت شده و در رویکرد مشارکت‌جویی، بر موضوع احیا با جلب مشارکت مردم تأکید شده است. در یک نگاه کلی، اگر بخواهیم مروری بر رویکردهای مختلف و متأخر

جدول ۲. رویکردهای موجود در قوانین مجلس شورای اسلامی

سال	عنوان	اهم مباحث موجود در قانون
۱۳۰۹ ش.	قانون حفظ آثار ملی	الزام به ثبت و حفظ آثار ملی ثبت‌شده در فهرست ملی
۱۳۷۱ ش.	قانون معافیت از پرداخت عوارض	معافیت اماکن ثبت‌شده در آثار ملی از پرداخت عوارض شهرداری
۱۳۷۹ ش.	قانون برنامه سوم توسعه	همکاری سایر ارگان‌ها در حفاظت از ابنیه و آثار تاریخی و فرهنگی و محورهای فرهنگی و تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری
۱۳۸۳ ش.	قانون برنامه چهارم توسعه	توجه به امکانات شهرداری‌ها در مطالعه و شناخت آثار تاریخی و حفاظت و تقویت حیات بافت‌های تاریخی
۱۳۸۳ ش.	قانون بودجه	سامان‌دهی وضعیت تملک و بهره‌برداری از آثار تاریخی
۱۳۸۵ ش.	قانون بودجه	ارائه الگوی مداخله در بافت‌های تاریخی و جذب مشارکت و سرمایه‌گذاری خصوصی
۱۳۸۹ ش.	قانون برنامه پنجم توسعه	احیای بافت فرسوده با همکاری شهرداری و استفاده از توان سایر دستگاه‌ها و کمک‌های مردمی جهت حفظ و احیای میراث فرهنگی و تاریخی
۱۳۹۶ ش.	قانون برنامه ششم توسعه	بهسازی روستاهای دارای بافت ارزشمند تاریخی و فرهنگی با هدف گردشگری

(نگارندگان)

در مدیریت بافت تاریخی اگر شهرداری‌ها خواهان رسیدن به پایداری برای تمام مناطق شهر هستند، چنانچه در "رویکرد پایداری" که متأخرترین رویکرد نیز محسوب می‌شود مطرح شده است، باید به فرازمانی بودن بافت‌های تاریخی توجهی خاص داشته باشند (کاظم‌پان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۲: ۳۲)؛ چرا که این بافت‌ها در تقابل با مشکلات ادوار مختلف، موفق بوده‌اند. همه مواردی که اشاره شد، در سایه مشارکت دیگر نهادها و مردم ساکن هر منطقه و البته نظارت جامع بر همه امور، میسر خواهند بود. در این راستا و با توجه به هر یک از رویکردهای مطرح، باید عنوان کرد رویکرد مطلوبی که بتوان آن را مبنای تحلیل محتوای قوانین قرار داد، مجموعه همه رویکردهای مطرح موجود را شامل می‌شود. در حقیقت، رویکردی در حوزه مدیریتی و قانون‌گذاری، مطلوب قلمداد می‌شود که نگاهی همه‌جانبه داشته و روند کلی از ابتدایی‌ترین تا نهایی‌ترین اقدامات را به‌طور کامل و واضح تحت پوشش

داشته باشیم، می‌توان رویکردهای نظری زیر را عنوان کرد؛ یکی از این رویکردها، رویکرد "هم‌سویی حفاظت و توسعه" بوده که در بافت‌های تاریخی واجد ارزش حفاظت، مقدم بر توسعه لحاظ شده است (مهدیزاده و جاپلقلی، ۱۳۹۲). رویکرد "مشارکت در مستندسازی"، دستیابی به مفاهیمی ارزشمند برای مداخلات و تصمیمات آینده را حائز اهمیت می‌داند (رضویان و همکاران، ۱۳۹۴: ۴۸۸). در این رویکرد، به نقش شهرداری‌ها، حضور و مشارکت مردم، ایجاد حس تعلق و تولید خاطرات جمعی در بین ساکنین، توجه ویژه شده است. مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بافت تاریخی، در "رویکرد معیشتی-اقتصادی" مطرح بوده که کاهش فاصله این بافت‌ها با دیگر مناطق شهری را مورد توجه قرار داده‌اند. در واقع می‌توان عنوان کرد که زمینه اصلی حیات در یک بافت تاریخی، رونق اقتصادی آن است. تنزل‌های اجتماعی عمدتاً به دلیل زوال اقتصاد سنتی در بافت‌های تاریخی هستند.



تصویر ۱. مقایسه بین رویکردهای اتخاذشده در منشور و قطع‌نامه‌های جهانی و قوانین مجلس شورای اسلامی ایران (نگارندگان)

مخاطب و مجریان قوانین مرتبط با بافت و ابنیه تاریخی

در مجموعه قوانین و مصوبات موجود، نهادها و ارگان‌های مختلفی، مخاطب و مورد توجه قوانین و مصوبات قرار گرفته‌اند. به‌طور کلی، نهادهای مورد خطاب قرار گرفته در قوانین مربوط به مدیریت بافت و ابنیه تاریخی، عبارت هستند از؛ سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شهرداری‌ها، دولت به‌طور عام، وزارت فرهنگ، استانداران، وزارت دارایی، نیروهای مسلح یگان پاسداران، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، اداره مالیات، سازمان‌های درون‌نهادی شهرداری، وزارت مسکن و شهرسازی. اما سازمان‌های میراث فرهنگی و شهرداری، از درجه اهمیت بالاتری برخوردار هستند. قرار گرفتن شهرداری در کنار میراث فرهنگی به‌عنوان ارگان مؤثر و دارای نقش در پیشبرد امر حفاظت و احیا، از دهه ۸۰ آغاز شد. پیش از آن، نگاه قوانین به نهاد شهرداری، یک نگاه منفی و آسیب‌رسان و دارای نقش سلبی بوده و تغییر نگاه به نقش شهرداری، از برنامه سوم و چهارم توسعه و تصویب ماده ۱۶۶ و ۱۱۵ اتفاق افتاده است؛ در این مواد قانونی، به اعلام محدوده بافت‌ها و نظارت بر اجرای سیاست‌ها و طرح‌ها توسط سازمان میراث فرهنگی و گردشگری اشاره شده و اجرای آن، به شهرداری‌ها با تشکیل شهرداری ناحیه تاریخی محول شده است. نکته قابل توجه در ارتباط با نهادهای مورد خطاب قوانین و مصوبات آن است که اساساً چگونگی و کیفیت وظایف و هماهنگی دو نهاد شهرداری و میراث به‌عنوان دو نهاد مؤثر در امر حفاظت و احیای بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند، به‌طور واضح مشخص نشده است و عملاً شاهد هستیم این دو نهاد، هر یک را سد و مانع خویش دیده و عدم موفقیت و انجام وظایف خویش را به حضور نهاد دیگر گره می‌زنند. بنابراین، تفکیک وظایف و مشخص شدن نقش هر یک از نهادها و کیفیت ارتباط همه نهادهای مرتبط، یکی از موارد مهم در اصلاح و یا وضع یک قانون و مصوبه جدید است.

ضمانت‌های اجرایی قوانین مرتبط با بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند

موضوع مهمی که در ارتباط با قوانین و مصوبات مربوط به حفظ و احیای بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند مطرح بوده، عدم ضمانت اجرایی برای این دسته از قوانین است. قواعد حقوقی همواره توأم با ضمانت اجرایی هستند. ضمانت اجرا، حمایت مراجع رسمی در اعمال قانون و قدرتی است که برای به‌کار بستن قانون به‌کار گرفته می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۹). در واقع، قاعده‌ای قانون قلمداد می‌شود که دارای چهار ویژگی؛ کلی بودن، الزامی بودن، قلمرو اجتماعی داشتن

قرار دهد. مجموعه این اقدامات را می‌توان در پنج مرحله حفاظت و احیا دسته‌بندی کرد که عبارت هستند از؛ ۱. شناسایی و معرفی میراث کالبد، ۲. حفاظت، تعیین حریم و آسیب‌شناسی، ۳. اقدامات مرمتی و بهسازی و نوسازی، ۴. احیا و بهره‌برداری (از بعد کالبدی و عملکردی)، ۵. کنترل و نظارت بر احیا و بهره‌برداری.

مغفول ماندن هر یک از این پنج مرحله در سیستم مدیریتی یا نگاه قانون و مصوبه‌گذاری سبب می‌شود نتیجه امر، دارای نقصان باشد و اتفاق مطلوب شهری در حوزه مدیریت بافت و ابنیه تاریخی به‌طور قابل دفاع صورت نگیرد. با مقایسه‌ای اجمالی بین قوانین اصلی (مجموعه قوانین مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران و سایر شوراها) مدیریت بافت تاریخی ایران و منشورهای بین‌المللی، متوجه می‌شویم موضوع مغفول مانده در قوانین ایران، موضوع شناسایی، فهرست‌برداری و مستندسازی از آثار و نظارت جامع بر این امر است و اهمیت این مبحث از آنجا که مقدمه امر حفاظت و مرمت و احیا قلمداد می‌شود، بسیار حائز اهمیت است. در سایر مراحل چون؛ حفاظت، مرمت و احیا تقریباً قوانین مطرح‌شده در سطح جهانی، دارای یک ما به ازای در قوانین داخلی هستند، اما باید در نظر داشت کیفیت این قوانین در بسیاری از موارد هم‌ارز نبوده و همین موضوع است که کارایی قانون را دچار مشکل ساخته است. به‌طور مثال، با وجود قوانین متعدد حفاظتی، اما قوانین مرتبط با بافت تاریخی بسیار اندک بوده و قوانین، بیشتر در جهت حفاظت آثار و ابنیه هستند. قوانین مرتبط با بافت و محور و مجموعه‌های شهری نیز مربوط به سال‌های متأخر و اکثراً مصوبات شورای شهر هستند، در حالی که تفکیک ابنیه و بافت در بحث مدیریت با هدف حفاظت و نگهداری و احیا نادرست است؛ چنانچه در منشور ۱۹۶۴ و نیز اشاره شده که بستر و محیط شهری یا روستایی یک اثر در کنار خود اثر، مهم است و امر حفاظت، شامل هر دو آنها می‌شود. بنابراین، توجه و اصلاح این مورد در قوانین، لازم و ضروری است؛ چرا که تنها با حفاظت و احیای ابنیه نمی‌توان به‌طور همه‌جانبه از میراث تاریخی و فرهنگی حفاظت کرد.

نکته دیگری که می‌توان به آن توجه داشت این است که برخی از نکات که در مصوبات جهانی وجود دارند و در مصوبات داخلی لحاظ نشده، بعضاً از جنس و اقدامی بوده که بدون نیاز به مصوبه قانونی فرادست، قابل اعمال در برنامه و طرح‌های شهری هستند و اگر خواست جمعی برای حفاظت و احیا وجود داشته باشد، با ایجاد این دسته از موارد در نگاه برنامه‌ریزان و طراحان شهری، می‌توان یک حفاظت، مرمت و احیای مطلوبی را انتظار داشت.

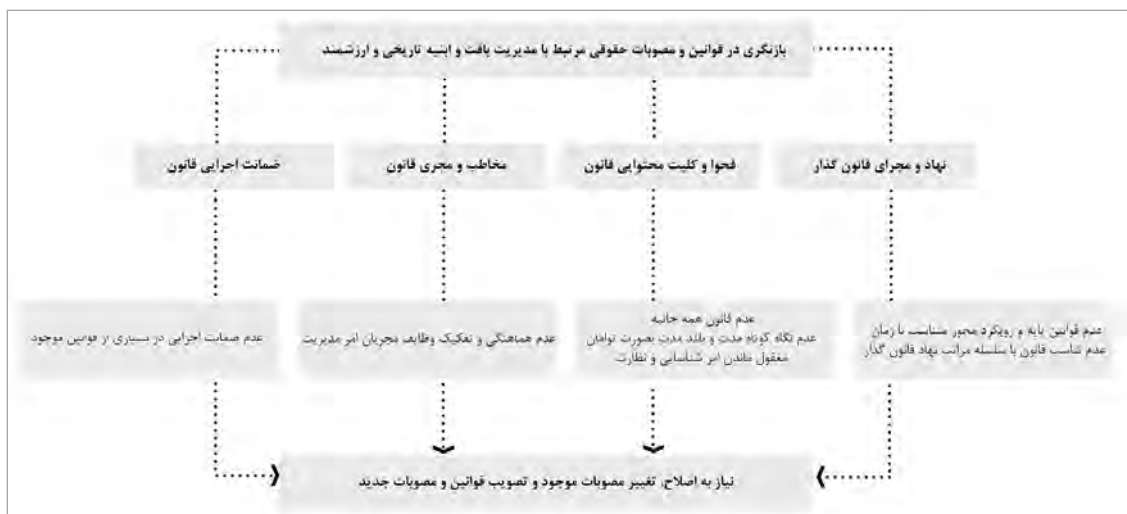
و ضمانت اجرا داشتن باشد و قاعده‌ای را حقوقی می‌شمارند که توأم با ضمانت اجرا باشد. کلی و الزامی بودن، از مشخصات قاعده حقوقی است، اما قواعد دیگری نیز هست که الزامی بوده، ولی قاعده حقوقی نیستند؛ مثل قواعد اخلاقی و قواعد مذهبی که برای پیروان، ایجاد تکلیف کرده و الزام در معنای وسیع را دارا هستند، اما دارای ضمانت اجرای مادی نیستند؛ قاعده حقوقی باید از جانب دولت تضمین شود (مدنی، ۱۳۸۵: ۳۷). اگر قانون فاقد ضمانت اجرایی باشد، به سان یک نصیحت یا فرمان اخلاقی بوده و ضمانت اجرایی است که می‌تواند به آن، شمایل و وجه حقوقی دهد؛ این در حالی است که اکثریت قوانین در حیطه حفاظت و احیای بافت و ابنیه تاریخی، فاقد چنین نیرویی هستند و همین موضوع سبب شده است که این دسته از قوانین در سطح مطلوبی مؤثر واقع نشوند و این قوانین بیش از آنکه دارای وجه الزام باشند، به یک توصیه مطلوب شباهت دارند. هابز^۱، حقوق‌دان و فیلسوف انگلیسی، معتقد است که حقوق توصیه نیست، فرمان است. در حقیقت، آنچه که قانون را از سایر قواعد اجتماعی متمایز می‌سازد، همین ضمانت اجرایی و بعد دستوری آن است. به این اعتبار، می‌توان عنوان کرد اکثر مصوبه‌های مرتبط با امر حفاظت بافت و ابنیه تاریخی اساساً قانون و قاعده حقوقی نبوده و یک توصیه محسوب می‌شوند. به‌طور نمونه، عدم ضمانت اجرایی برای قوانین سبب شده است علی‌رغم آنکه قانون محاسبات عمومی کشور که در سال ۱۳۶۶ کلیه وزارت‌خانه‌ها و دستگاه‌های دولتی را موظف به ارائه لیست دارایی‌های تاریخی خود کرده، اما تا کنون پس از گذشت ۳۲ سال، این اتفاق به صورت کامل و یکپارچه رخ نداده است. نکته دیگر در ارتباط با موضوع ضمانت اجرایی، آن است که برخی قوانین چون؛ عدم تخریب و ساخت بناهای ثبت‌شده در آثار ملی و بناهای موجود در حریم آثار ثبتی، نه‌تنها دارای ضمانت اجرایی محکمی نبوده، که با برخی از قوانین اسلامی که اکثراً در دیوان عدالت اداری مطالبه می‌شوند، دارای تناقضاتی هستند که همان ضمانت اجرایی نقص‌دار را کاملاً نقض کرده و با چرخشی کاملاً معکوس رو به رو خواهد کرد؛ به‌طوری که بسیاری از بناها و خانه‌های تاریخی

و ارزشمند ثبت‌شده در آثار ملی که به موجب قانون، حق تخریب و یا تغییر در آنها، از مالکان سلب می‌شود، با شکایت مالک به دیوان عدالت اداری، ملک کاملاً یک‌طرفه و بدون نظر به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی، از ثبت خارج شده و حق تخریب به مالک داده می‌شود و در سال‌های اخیر، بسیاری از آثار و حریم حفاظتی آنها در چنین روندی قرار گرفته و مورد تهدید جدی واقع شده‌اند و در اتفاقی قابل تأمل، قوانین مجلس توسط قوانین دیوان عدالت اداری رد شده و آثار تاریخی کشور به تیغ قانون به مسلخ رفته‌اند. مجریان قانون که ملزم به اجرای قانون هستند، در کمال تعجب توسط قانونی دیگر، به جرم اجرای قانون، مجرم و خاطی تلقی می‌شوند؛ این عدم هماهنگی بین قوانین کشور به‌طور جدی، وجه حمایتی قوانین آثار تاریخی را خدشه‌دار کرده است. این مسئله آنچنان مهم و قابل توجه است که موضوعی چون عدم تناسب جرم و مجازات را که در بسیاری از قوانین وجود دارد و قدرت ضمانت اجرای قانون را می‌کاهد، کاملاً به حاشیه می‌برد.

بررسی‌های صورت‌گرفته در ابعاد مختلف قوانین، نشان داده که در هر یک از ابعاد، مواردی به‌عنوان مهم‌ترین عوامل دارای آسیب وجود دارند. آسیب‌های هر یک از این عوامل، انجام اصلاحات و تغییرات در قوانین و مصوبات موجود را ضروری کرده‌اند. همچنین، تکمیل و یا تدوین چندین قانون و مصوبه جدید برای موارد دارای خلأ و سکوت قانونی نیز ضروری است (تصویر ۲). بنابراین، اصلاحات مورد نظر با توجه به نهاد مصوب را می‌توان در جدول ۳ مطرح کرد.

اولویت‌بندی اصلاحات قانونی و حقوقی

به منظور اولویت‌بندی اقدامات و اصلاحات قانونی، در این بخش سعی شده است با انجام مصاحبه با خبرگان، از طیف لیکرت استفاده شود. اقدامات و اصلاحات پیشنهادی، از بعد اهمیت (۱، معادل کم‌اهمیت‌ترین و ۵، معادل پراهمیت‌ترین) اولویت‌بندی شده‌اند که در جدول ۴ مشخص شده است. این اولویت‌بندی، از نظر اهمیت زمانی، اجرایی شدن با توجه به تجربه موجود و اهمیت موضوعی صورت گرفته است.



تصویر ۲. بررسی ابعاد مختلف قوانین مرتبط با مدیریت بافت و ابنیه تاریخی کشور (نگارندگان)

جدول ۳. اصلاحات مورد نیاز در قوانین و مصوبات مرتبط با مدیریت بافت تاریخی

موارد اصلاحی	نهاد مصوبه گذار
اصلاح قانون "حفظ آثار ملی": - بازتعریف برخی مفاهیم چون: آثار تاریخی، آثار ارزشمند و میراث ملی - وجاهت قانونی یافتن این قانون در مراجع حقوقی و قضایی چون: مجلس، شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری - حذف محدودیت زمان و برهه تاریخی از آثار مورد حمایت این قانون - قرار گرفتن آثار ارزشمند معاصر، بافتها و محورها در کنار سایر آثار در حیطه توجه این قانون - اصلاح ماده ۶ این قانون به صورتی که بعد بازدارنده و مجازاتی آن متناسب با شرایط زمان و میزان خسارت و ارزش اثر تغییر کند؛ به همین دلیل، نیاز به تشکیل کمیته‌ای جهت تشخیص میزان خسارت و نیز درجه بندی ارزش ذاتی اثر احساس می‌شود.	مجلس شورای اسلامی
اصلاح و تغییر قانون منسوخ شده "اخذ مبلغ بیست ریال عوارض از هر تن سیمان به نفع انجمن آثار ملی": با توجه به آنکه این قانون منسوخ شده است، اما به نظر می‌رسد لزوم چنین قانونی با اصلاحاتی هم از نظر میزان مبلغ، هم کالاهای وارد شده و هم مرجع دریافت این عوارض جهت حفظ و احیای آثار تاریخی و ارزشمند، احساس می‌شود. بهتر است به جای تعیین مبلغ مشخص، درصدی از میزان واردات به عنوان عوارض تعیین شود و تنوع و تعدد موارد وارداتی که عوارض حاصل از آنها به نفع حمایت از حفظ و احیای آثار تاریخی و ارزشمند می‌انجامد، گسترش یابد و همچنین، مرجع دریافت این عوارض با نسبتی مشخص بین سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و شهرداری تعیین شده و نسبت سهم هر یک از شهرداری‌های کشور متناسب با میزان آثار در انتظار حفظ و احیا مشخص شود.	
اصلاح قانون "مجازات اسلامی (تعزیرات)": این قانون که در حکم ضمانت اجرا برای بسیاری از قوانین و مصوبات بوده، نیازمند اصلاح و بازنگری در کلیه بندها است؛ چرا که بسیاری از مجازات‌های تعیین شده از لحاظ نوع و میزان مجازات نمی‌توانند تناسبی صحیح بین جرم و مجازات برقرار کنند و نیاز است به صورت دقیق تر و متناسب با شرایط روز تغییر یابند.	
اصلاح قانون "تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت": راهکارهای ارائه شده در این قانون به منظور خرید آثار ملی و ارزشمند و حریم آنها، جامع به نظر نمی‌رسند و با توجه به شرایط کنونی، نیازمند ارائه راهکارهای متفاوت و متنوع برای جلب نظر و کسب رضایت مالک هستند. نکته مغفول مانده در این قانون، که باید لحاظ شود، نقش شهرداری در پیشبرد این قانون بوده و نیاز است شهرداری نیز به عنوان متصدی امر مدیریت بافت و ابنیه تاریخی، در کنار سازمان میراث فرهنگی قرار گیرد؛ چرا که شهرداری با توجه به نیاز خود و همچنین پتانسیل و ابزار تحت اختیار خود جهت کسب رضایت مالک می‌تواند نقش مؤثری را ایفا کند.	
وضع قانون جدید در باب مستندنگاری کلیه آثار تاریخی و ارزشمند با مشارکت شهرداری‌ها و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی وضع قانون جدید در انتخاب شهردار بافت تاریخی در شهرهای دارای بافت تاریخی و ارزشمند و تدوین شرح وظایف آن توسط یک کمیته متشکل از نهادهای مؤثر	

ادامه جدول ۳. اصلاحات مورد نیاز در قوانین و مصوبات مرتبط با مدیریت بافت تاریخی

نهاد مصوبه‌گذار	موارد اصلاحی
هیئت وزیران و یا سایر شوراها	وضع آیین‌نامه تشکیل کارگروه و کمیته تخصصی جهت بازنگری قانون ثبت آثار ملی
	تدوین آیین‌نامه جهت تشکیل کارگروهی به منظور بازتعریف و تعیین بافت‌های فرسوده و بافت تاریخی تهران و اتخاذ تصمیمات مداخله‌گر در هر یک از بافت‌ها
	تدوین آیین‌نامه جهت تشکیل شورایی هماهنگ از همه ارگان‌های مرتبط با بافت تاریخی برای هماهنگی بین همه کنشگران مدیریت بافت تاریخی و تدوین آیین‌نامه جامع و مدافع حقوق همه کنشگران بافت تاریخی
	وضع چندین آیین‌نامه جدید در باب امر نظارت در سه شاخه؛ نظارت بر اثر شناسایی شده، نظارت بر حفاظت و مرمت، نظارت بر بهره‌برداری با اتکا به نیروی انسانی و ظرفیت‌های موجود در سازمان میراث فرهنگی، شهرداری و در مواردی نیروی انتظامی
	تدوین طرح تشویقی جامع، متنوع و همه‌جانبه جهت جلب رضایت مالکان خصوصی آثار ارزشمند و تاریخی و به منظور حفظ و احیای آثار ارزشمند و تاریخی دارای مالکان خصوصی و در راستای کاهش ارجاع موارد به دیوان عدالت اداری
شورای اسلامی شهر	تعیین اولویتی از بافت‌هایی که باید مورد شناسایی، مستندسازی، حفاظت، مرمت و احیا قرار گیرند، با در نظر گرفتن بازه زمانی، پیش‌بینی بودجه و راه‌های تأمین بودجه و همچنین، لحاظ نقش مردم و بخش خصوصی و تعیین ابعاد حضور مردم و بخش خصوصی الزام به تشکیل یک سازوکار درون‌نهادی شهرداری به منظور نظارت بر امر مدیریت بافت تاریخی توسط شهرداری
	مصوبه‌ای که در صورت آسیب‌زا بودن بنا و امکان ایجاد خطر برای شهر و شهروندان، حق ورود مستقیم و اعمال حفاظت اضطراری را به شهرداری بدهد (پیش‌نویس این مصوبه باید توسط شورای اسلامی شهر نوشته شود و به تصویب مراجع قانون‌گذار فرادست چون مجلس یا هیئت وزیران برسد).
	بازنگری و اصلاح تکمیلی طرح تفصیلی و جامع اکثر شهرها با رویکرد حفاظت و احیای ابنیه و بافت تاریخی شهر
	بازنگری و اعمال اصلاحاتی در اساس‌نامه سازمان‌ها و شرکت‌های درون‌نهادی شهرداری در جهت هم‌افزایی نیرو و استفاده از امکانات موجود در کلیه سازمان‌ها و شرکت‌های درون‌نهادی شهرداری‌ها با هدف مدیریت حفاظت و احیای بافت و ابنیه تاریخی

(نگارندگان)

جدول ۴. اولویت‌بندی اصلاحات قانونی و حقوقی بر اساس نگاه صاحب‌نظران

نهاد قانون‌گذار	عنوان قانون و اصلاحیه آن	موارد مورد تغییر و اصلاح پیشنهادی	اولویت‌بندی
مجلس شورای اسلامی	اصلاح قانون حفظ آثار ملی	بازتعریف برخی مفاهیم	۴،۷
		تأکید بر اهمیت بافت و محورها و محدوده‌های ارزشمند و تاریخی در کنار ابنیه در قسمت آثار غیرمنقول	۵
		وجاهت یافتن این قانون در برنامه‌های دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان	۳،۵
مجلس شورای اسلامی	اصلاح قانون شهرداری (ماده ۵۵)	جایگاه حقوقی یافتن شهرداری در مدیریت بافت تاریخی با نقشی مؤثر و تأثیرگذار در کنار میراث فرهنگی در امر مستندسازی، حفاظت و تعیین حریم، مرمت، بهره‌برداری، نظارت	۴،۷
مجلس شورای اسلامی	اصلاح قانون شهرداری (ماده ۱۰۲)	تغییر عبارت آثار باستانی به آثار، محورها و بافت‌های تاریخی و ارزشمند	۲،۵
		لحاظ شرایط کیفی و کمی متناسب با شرایط هر پروژه	۳،۵
		الزام به تشکیل کارگروهی تخصصی جهت تشخیص و وضع محدودیت‌های اجرایی	۵
مجلس شورای اسلامی	اصلاح و تغییر قانون منسوخ‌ی اخذ مبلغ بیست ریال عوارض از هر تن سیمان به نفع انجمن آثار ملی (منسوخ شده)	تغییرات اساسی در مبلغ، ابزار، تجهیزات و مصالح وارداتی مرتبط با بافت‌ها و ابنیه تاریخی و مرجع دریافت این عوارض	۴

اولویت‌بندی	موارد مورد تغییر و اصلاح پیشنهادی	عنوان قانون و اصلاحیه آن	نهاد قانون‌گذار
۵	تغییرات اساسی به منظور ایجاد تناسب بین جرم و مجازات	اصلاح قانون مجازات اسلامی	مجلس شورای اسلامی
۴	ارائه راهکارهای متفاوت و متنوع به منظور جلب رضایت مالک	اصلاح قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	مجلس شورای اسلامی
۴	جایگاه یافتن شهرداری در پیشبرد قانون		
۴,۳	در تعیین محدوده و حریم بنا و بافت در کنار سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، ظرفیت‌ها و نقش و جایگاه شهرداری نیز لحاظ شود.	اصلاح طرح حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی- فرهنگی و توانمندسازی مالکان و بهره‌برداران	مجلس شورای اسلامی
۵	بازخوانی و بازتعریف لغات و مفاهیم موجود در مدیریت بافت تاریخی نظیر؛ ارزشمند، تاریخی و غیره، متناسب با ویژگی‌ها و شاخصه‌های موجود	وضع قانون جدید در باب مستندنگاری و حفاظت کلیه آثار تاریخی و ارزشمند با نگاه ویژه به قابلیت‌های شهرداری	مجلس شورای اسلامی
۵	اتخاذ سازوکاری جهت مستندنگاری کلیه آثار ارزشمند و تاریخی با همکاری میراث فرهنگی و گردشگری و شهرداری		
۳,۵	لحاظ شرایط زمانی، منابع تأمین بودجه و امکانات مورد نیاز		
۴,۷		تشکیل شورای هماهنگ از ارگان‌ها و کنشگران مرتبط با بافت و ابنیه تاریخی	هیئت وزیران یا سایر شوراها
۵		تشکیل شورای تخصصی جهت تدوین آیین‌نامه و ضوابط در ارتباط با چگونگی استفاده از مشارکت بخش خصوصی در امر حفاظت، مرمت و احیا و نظارت	هیئت وزیران یا سایر شوراها
۴,۵		تشکیل شورای جهت ارائه و تدوین طرح‌های تشویقی برای مالکان خصوصی آثار ارزشمند	هیئت وزیران یا سایر شوراها
۴,۷	استفاده از تمامی نیروی انسانی موجود در ارگان‌های مختلف مرتبط با امر نظارت	تدوین آیین‌نامه جامع نظارت بر بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند از نهادهای نظارتی	هیئت وزیران یا سایر شوراها
۴,۵	تدوین ضوابط و محدودیت‌های نظارتی و همچنین تعیین حوزه اختیار هر یک از نهادهای نظارتی		
۵	نگاه ویژه به بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند	تغییر و اصلاح طرح جامع و تفصیلی شهر تهران	شورای اسلامی شهر
۴,۷	تغییر میزان تراکم مجاز در محدوده و حریم آثار تاریخی		
۵	تفکیک دقیق بافت تاریخی و فرسوده		
۴,۷	ایجاد رویکرد حفاظت و احیای آثار ارزشمند و تاریخی در اهداف و وظایف سازمان‌ها و شرکت‌های درون‌نهادی شهرداری	تشکیل شورای بازبینی و اصلاح اساس‌نامه شرکت و سازمان‌های درون‌نهادی شهرداری	شورای اسلامی شهر
۴	واگذاری نقش و مسئولیت متناسب با اهداف سازمان‌ها و شرکت‌ها در جهت پیشبرد امر شناسایی، حفاظت، مرمت و احیا و نظارت بافت‌ها و ابنیه تاریخی و ارزشمند		

(نگارندگان)



نتیجه‌گیری

با توجه به مباحث عنوان‌شده و با نگاه به منشورهای جهانی، می‌بینیم که مصوبات و قوانین موجود در این حوزه کاملاً منفک از مباحث و منشورهای جهانی در زمان خاص خود عمل کرده‌اند و فاقد یک روند تکاملی بوده و روند امر حفاظت و احیا را به‌طور کامل پوشش نمی‌دهند. این نقصان، بیشتر در امر شناسایی و نظارت مشهود است. اما به‌طور کلی، مبحث ضمانت اجرایی، مهم‌ترین وجه حقوقی مصوبات و قوانین موجود در مدیریت بافت و ابنیه تاریخی محسوب می‌شود که دارای آسیب و خلأ جدی است و در نابسامانی موضوع امر حفاظت، نقش اساسی ایفا می‌کند. با توجه به موارد اصلاحی عنوان‌شده، مشخص است که کلیه موارد مطرح‌شده جهت اولویت‌بندی اصلاح، از نمره بالایی برخوردار هستند که این نشان از اهمیت و لزوم بازنگری و اصلاح در امر مدیریت بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند دارد. اما بر اساس صلاحدید صاحب‌نظران، موارد زیر از درجه اهمیت بالاتری برخوردار هستند.

- تأکید بر اهمیت بافت و محورها و محدوده‌های ارزشمند و تاریخی در کنار ابنیه در قسمت آثار غیرمنقول
- الزام به تشکیل کارگروهی تخصصی جهت تشخیص و وضع محدودیت‌های اجرایی در بافت تاریخی در نهاد شهرداری
- تغییرات اساسی به منظور ایجاد تناسب بین جرم و مجازات
- بازخوانی و بازتعریف لغات و مفاهیم موجود در مدیریت بافت تاریخی نظیر؛ ارزشمند، تاریخی و غیره، متناسب با ویژگی‌ها و شاخصه‌های موجود
- اتخاذ سازوکاری جهت مستندنگاری کلیه آثار ارزشمند و تاریخی با همکاری میراث فرهنگی و گردشگری و شهرداری
- تشکیل شورای تخصصی جهت تدوین آیین‌نامه و ضوابط در ارتباط با چگونگی استفاده از مشارکت بخش خصوصی در امر حفاظت، مرمت و احیا و نظارت
- نگاه ویژه به بافت و ابنیه تاریخی و ارزشمند و تفکیک دقیق بافت تاریخی و فرسوده
- بنابراین اهم موارد، به امر مغفول‌مانده شناسایی و مستندنگاری اشاره دارد و همچنین، نگاه همه‌جانبه به بافت در کنار ابنیه تاریخی را مورد توجه قرار داده و نهایتاً ایجاد ضمانت اجرایی کیفی و حتی اداری و مدنی در جهت حفاظت و احیای هر چه بهتر بافت، ابنیه و آثار تاریخی و ارزشمند را شایان توجه قلمداد کرده است.

پی‌نوشت

1. Hobbes

منابع و مأخذ

- پورسعید، رامین و یاسری، حسین (۱۳۹۰). متدولوژی انتقادی و هرمنوتیک حقوقی. پژوهش‌نامه فقه و حقوق اسلامی، سال چهارم (۷)، ۸۴-۶۷.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۷). مقدمه عمومی علم حقوق. چاپ هشتم، تهران: گنج دانش.
- حبیبی، سید محسن و مقصودی، ملیحه (۱۳۸۱). مرمت شهری، تعاریف، نظریه‌ها و تجارب، منشورها و قطع‌نامه‌های جهانی، روش‌ها و اقدامات. چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران.
- خاکی، غلامرضا (۱۳۸۷). روش تحقیق با رویکرد پایان‌نامه‌نویسی. چاپ هشتم، تهران: بازتاب.
- رضویان، محمدتقی؛ قادرمرزی، حامد؛ علیان، مهدی و چراغی، رامین (۱۳۹۴). راهبرد پژوهی مدیریت شهری در راستای توسعه پایدار در بافت‌های تاریخی (مطالعه موردی: بافت تاریخی شهر یزد). پژوهش‌های جغرافیایی برنامه‌ریزی شهری، ۳ (۴)، ۵۰۷-۴۸۷.
- ساکما (سازمان اسناد کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران) (۱۳۸۹). ضوابط حفاظت از بافت‌های تاریخی. ۹۷/۲۹۳/۲۹۱۱۲.
- غنمی، امید؛ صمدی، یونس و چراغچی، سوسن (۱۳۸۶). مجموعه قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و معاهدات سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری. چاپ دوم، تهران: قلمرو فرهنگ.

- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، سعید (۱۳۸۲). امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها. چاپ اول، جلد اول، تهران: سازمان شهرداری‌ها.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۵). مبانی و کلیات علم حقوق. چاپ هشتم، تهران: پایدار.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۸). ضمانت اجرایی مغفول در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. آموزه‌های حقوقی، (۱۲)، ۵۳-۸۳.
- مهدیزاده، فاطمه و جاپلغی، غلامرضا (۱۳۹۲). هویت‌زایی و هویت‌زدایی، ارزیابی تأثیرات احداث حمل و نقل ریلی سریع بر وجوه فرهنگی- میراثی شهرها. سومین کنفرانس بین‌المللی پیشرفت‌های اخیر در مهندسی راه‌آهن. تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران.



Received: 2018/12/19

Accepted: 2020/01/26



Pathology of Legislation and Legal Approvals Related to Texture and Building Management*

Mustafa Behzadfar** Mahya Sattari*** Samaneh Jalilidrabad****
Gholamreza Japaghi***** Somayeh Jalilidrabad*****

Abstract

Today, the importance and special position of the historical texture and buildings in the city is completely obvious. However, the issue of protecting, supporting and restoring historical texture and valuable historical buildings in Iran is not seriously, scientifically and legally pursued by top level of management and popular demand. Historical texture and buildings are increasingly in danger, day by day. Although several public associations and non-government organizations keep tracking the protection of historical buildings, they won't be effective as they do not have legal role and position in decision-making and actions. Therefore, the importance of legal and lawful dimensions to pass or change these conditions will be considerable. Accordingly, using a qualitative method as well as legal hermeneutical approach, a review of consistent and related rules has been done and consequently a brief pathology has been provided based on the protecting and restoring rules and in comparison, with global commissions and agreements. The results of these studies indicate that existing laws need to be revised, modified and completed. In addition, there are a number of legal gaps that require the enactment of new laws to address overlooked issues in the existing set of laws. Among them, some issues are more important. Therefore, in order to prioritize each reform issue in law, a process of priori has been done with the experts and specialists' views. The results of interviews with experts and the prioritization indicated that documentary issues, monitoring building protection and recovery in law content as well as the issue of law enforcement are the main challenges of law reform.

Keywords: Law, legal act, historical texture, historical building

* This article is based on the research project "Analysis and evaluation of legal and lawful procedures regarding to the position of Tehran municipality, for managing, protecting and restoring historical texture" which was conducted for Tehran research and planning center of Tehran City during 2016-2017.

** Professor, Faculty of Urban Planning and Architecture, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran. behzadfar@iust.ac.ir

*** M.A Holder of Architecture, Pars University of Architecture and Art, Tehran, Iran. Researcher at Sustainable Architecture and Urban Development Center. mahya_sattari@yahoo.com

**** Assistant Professor, Faculty of Urban Planning and Architecture, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran. sa.jalilidrabad@gmail.com

***** Ph.D. of Architecture, Faculty of Urban Planning and Architecture, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran. Researcher at Sustainable Architecture and Urban Development Center. japalaghi.reza@gmail.com

***** Ph.D. Researcher in Urban Planning, Faculty of Arts, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. somayehjalili2012@gmail.com