

اعمال حاکمیت و تصدی دولت در خصوص میراث فرهنگی در پرتو اصل ۸۳ قانون اساسی

حسین علایی^۱

چکیده

هدف از این تحقیق، تبیین تمایز اعمال حاکمیتی و تصدی دولت در حوزه میراث فرهنگی در پرتو اصل هشتماد و سوم قانون اساسی است. قانون مدیریت خدمات کشوری، حفاظت از میراث فرهنگی را جزو اعمال حاکمیتی دولتی قرار داده است. ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶)، علاوه بر تکرار ممنوعیت نقل و انتقال نفایس ملی، آثار و بناهای تاریخی را نیز غیر قابل انتقال می‌داند.

اصل هشتماد و سوم قانون اساسی، ممنوعیت نقل و انتقال را صرفاً در مورد میراث فرهنگی بیان کرده است که جزو نفایس ملی باشند. در قوانین عادی، نفایس ملی تعریف نگردیده و معیاری نیز ارائه نشده و تشخیص این امر بر عهده کارگروه در اداره میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. اصل غیر قابل انتقال بودن نفایس ملی مطلق نیست، بلکه امکان انتقال نفایس ملی با اجازه مجلس شورای اسلامی، به استثنای نفایس ملی منحصر به فرد وجود دارد. از نظر ماهوی، نظارت، حفظ، احیا و معرفی میراث فرهنگی، عملی حاکمیتی است، اما برخی از اقدامات دولت در این حوزه، ماهیت تصدی‌گری دارد که تفکیک آن‌ها در هر مورد، نیازمند بررسی قوانین و مقررات مرتبط است. این تحقیق با روش توصیفی - تحلیلی انجام می‌شود.

کلیدواژه‌ها: میراث فرهنگی، اعمال حاکمیت، اعمال تصدی، قانون اساسی، نفایس ملی.

مقدمه

امروزه در همه کشورهای دنیا، میراث فرهنگی، حوزه حاکمیتی دولت‌هاست. این حوزه شامل نگه‌داری و هر نوع بهره‌برداری از میراث فرهنگی در راستای منافع عمومی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل هشتماد و سوم را به موضوع میراث فرهنگی اختصاص داده و تکالیف دولت را در این مورد بیان کرده است. این اصل چنین مقرر می‌دارد: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد، قابل انتقال به غیر نیست، مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد».

اصل هشتماد و سوم قانون اساسی به جای عبارت «میراث فرهنگی» از واژه مبهم «نفایس ملی» استفاده کرده است. در ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور در بیان ممنوعیت نقل و انتقال اموال غیر منقول دولتی به صراحت به بناها و آثار تاریخی اشاره شده است. در بند «ط» ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)، نگه‌داری میراث فرهنگی، عملی حاکمیتی تلقی شده است. بنا بر این، از دیدگاه قوانین کنونی کشور، نگه‌داری از اموال فرهنگی از اعمال حاکمیتی دولتی است و دولت حق ندارد این وظیفه را به شخص دیگری واگذار کند. با این حال، همه امور مربوط به میراث فرهنگی از جمله اعمال حاکمیتی محسوب نمی‌شود و دولت می‌تواند بخشی از این امور را به دلیل ماهیت تصدی‌گری آن و در راستای توسعه گردشگری به اشخاص خصوصی واگذار کند.

موضوع «بررسی اعمال حاکمیت دولت بر میراث فرهنگی در پرتو اصل ۸۳ قانون اساسی» کاملاً بدیع است و تاکنون پژوهشی در این زمینه انجام نشده است. مسئله مقاله حاضر این است که اولاً موارد اعمال حاکمیت دولت بر میراث فرهنگی کدام است و اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در میراث فرهنگی چه وجه تمایزی با یکدیگر دارند؟ ثانیاً معیارهای تعیین‌کننده مورد نظر اصل ۸۳ قانون اساسی و جایگاه آن در میراث فرهنگی چیست؟

فرضیه‌های پژوهش عبارتند از:

یک- اعمال حاکمیتی دولت در خصوص میراث فرهنگی، موارد متعددی هم‌چون قانون‌گذاری، نظارت بر کاوش و حفاری، حفاظت از آثار ملی، ثبت بناها و آثار تاریخی را دربرمی‌گیرد.

دو- در بیش‌تر موارد، دخالت دولت در حوزه میراث فرهنگی جزء اعمال حاکمیتی به حساب می‌آید،

مگر در مواردی که دولت با انگیزه اقتصادی و کسب سود و درآمد وارد عمل شود. در این صورت، دولت اعمال تصدی‌گری می‌کند، مانند تشکیل موزه‌ها.

سه - در حال حاضر، شاخص معینی برای تعیین نفیسه بودن بناها و اموال دولتی و تعریف مشخصی از این واژه در اصل ۸۳ قانون اساسی ارائه نشده و مرجع تشخیص این آثار، وزارت میراث فرهنگی کشور است.

در مطالعه و بررسی موضوع مورد بحث از روش ترکیبی توصیفی - تحلیلی استفاده شده است. برای بررسی و بیان مسئله پژوهش از شیوه کتاب‌خانه‌ای و منابع مکتوب نظیر کتاب، مقاله، پایان‌نامه، اسناد، قوانین و مقررات، مطبوعات و اینترنت بهره گرفته‌ایم.

گفتار اول. مفهوم میراث فرهنگی

در این گفتار، مفهوم میراث فرهنگی را در اسناد بین‌المللی و قوانین ایران بررسی می‌کنیم.

بند اول. تعریف میراث فرهنگی

«میراث^۱ را می‌توان به عنوان یادگاری از گذشتگان تعریف نمود که انسان هم اکنون با آن زندگی می‌کند و سپس آن را به نسل‌های بعد می‌سپارد تا از آن بیاموزند، شگفت‌زده شده و لذت ببرند».^۲ در دست‌یابی به یک تعریف عام برای میراث فرهنگی لازم است به معیارهای مشخصی توجه شود. سه معیار اصلی که پیشنهاد می‌کنیم، عبارتند از: شیئیت، قدمت و پیام انسانی. این معیارها می‌توانند ما را به این مضمون نزدیک کنند که «هر پدیده‌ای (اعم از منقول و غیر منقول و آن چه میراث مادی و معنوی خوانده می‌شود) که قدمتی دارد (طول این قدمت نسبی است) و واجد پیامی انسانی است (یا چیزی از انسان‌های گذشته برای عرضه دارد)، شایسته است که به عنوان «میراث فرهنگی» خطاب گردد».^۳

۱. در انگلیسی، اصطلاحاتی چون Property and Heritage, Cultural Heritage, Relics, Remains, Patrimony به کار می‌آیند.

۲. نک: غنی کله‌لو، کیوان، جرایم علیه میراث فرهنگی (مطالعه تطبیقی)، تهران: شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور، تابستان ۱۳۸۸، ص ۲۶.

۳. حجت، مهدی، میراث فرهنگی در ایران، تهران: سازمان میراث فرهنگی، ۱۳۸۰، صص ۸۱-۹۰.

میراث فرهنگی، دارایی‌های ملموس و ناملموس یک گروه یا جامعه است که از نسل‌های گذشته به ارث رسیده است.^۱ در یک تعریف جامع و کاربردی: «میراث فرهنگی شامل فرهنگ ملموس (مانند ساختمان‌ها، بناها، مناظر، کتاب‌ها، آثار هنری و مصنوعات)، فرهنگ ناملموس (مانند فولکلور، سنت‌ها، زبان و دانش) و میراث طبیعی (شامل مناظر مهم فرهنگی و تنوع زیستی) است».^۲

بند دوم. تعریف میراث فرهنگی در قوانین ایران

قانون‌گذار ایران برای رفع مشکلات موجود در راه حفظ آثار ملی، قوانین و مقررات متعددی وضع کرده است. در این قوانین پراکنده بنا بر موقعیت‌های متفاوت، واژه‌های خاصی به کار رفته است. «آثار ملی، اشیای عتیقه، اموال فرهنگی، آثار تاریخی، آثار باستانی، میراث فرهنگی، نفایس ملی، آثار هنری، اموال فرهنگی و تاریخی، بناهای تاریخی، ثروت‌های ملی، میراث ملی، آثار صنعتی و امکانه طبیعی» از جمله کلمات و عباراتی است که در قوانین استفاده شده است.

ماده ۱ قانون راجع به حفظ آثار ملی (۱۳۰۹) که به «قانون عتیقات» نیز معروف شده، نخستین قانونی است که با جامعیت نسبی به وجوه مختلف میراث فرهنگی نظر انداخته است. این قانون در بیان مفهوم «میراث فرهنگی» از عنوان «آثار ملی» به این شرح یاد کرده است: «کلیه آثار صنعتی، ابنیه و اماکنی که تا پایان دوره زندیه در مملکت ایران احداث شده، اعم از منقول و غیر منقول، با رعایت ماده ۳ این قانون، تحت حفاظت و نظارت دولت بوده و می‌تواند جزء آثار ملی محسوب شود».

استفاده از عبارت «تا پایان دوره زندیه»، این نتیجه را در برداشت که این تعریف فقط قید زمانی «اختتام سلسله زندیه» را ملاک عتیقه بودن دانسته و وجود هرگونه ارزش و نفاست هنری و زیباشناختی را نادیده انگاشته است، غافل از آن که عامل قدمت تنها عامل به وجود آورنده نفاست و ارزش نیست.^۳ این قانون، آثار ملی مانند بناها، ساختمان‌ها یا اشیایی را در برنمی‌گرفت که از زمان

1. Logan, S. William, Closing Pandora's Box: **Human Rights Conundrums in Cultural Heritage**, In Silverman, Helaine; Ruggles, D. Fairchild (eds.), **Cultural heritage and human rights**, New York, NY: Springer.2007, p. 34.

2. Sullivan, Ann Marie, **Cultural Heritage & New Media: A Future for the Past**, 15 J. MARSHALL REV. INTELL. PROP. L. 604, 2016.

۳. . صمدی رندی، یونس، مجموعه قوانین، مقررات، آیین‌نامه، بخش‌نامه‌ها و معاهدات میراث فرهنگی کشور، تهران: سازمان میراث فرهنگی کشور، معاونت معرفی و آموزش، ۱۳۷۷، صص ۳۹ و ۸۹.

قاجاریه به بعد ساخته شده بود. به همین دلیل، قانون‌گذار در قانون ثبت آثار ملی (۱۳۵۲)، مفهوم «میراث فرهنگی» را توسعه بخشید. در همین راستا، تمام آثار غیر منقولی را که از نظر تاریخی یا شئون ملی اهمیت داشتند، صرف نظر از تاریخ ایجاد و پیدایش، با تصویب شورای وزارت خانه مربوط جزء آثار ملی قلمداد کرد تا به ثبت برسند. با تصویب این قانون، امکان ثبت آثار فرهنگی - تاریخی متعلق به دوره قاجار و حتی دوران معاصر فراهم شد.^۱

قانون‌گذار ایران با تصویب قانون اساسی سازمان میراث فرهنگی کشور (۲۸ تیر ۱۳۶۷)، آخرین و جدیدترین تعریف قانونی را در خصوص شناسایی میراث فرهنگی کشور ارائه کرد. مطابق ماده یک این قانون: «میراث فرهنگی شامل آثار باقی مانده از گذشتگان است که نشانگر حرکت انسان در طول تاریخ می باشد و با شناسایی آن، زمینه شناخت هویت و خط حرکت فرهنگی او میسر می گردد و از این طریق، زمینه های عبرت برای انسان فراهم می آید...». این تعریف از میراث فرهنگی، تعریف علمی نیست و «فاقد معیارهای مشخص برای تشخیص اثر ملی است و این تشخیص را به نظرات کارشناسی منوط کرده است که غالباً با یکدیگر متفاوت و بعضاً متناقض هستند».^۲

با جمع قوانین و مقررات مربوط، برای این که یک اثر در فهرست آثار ملی قرار گیرد، باید زمان پیدایش آن تا «قبل از اختتام سلسله زندیه» باشد. در خصوص اموال تاریخی غیر منقول فرهنگی بر مبنای ماده واحد قانون ثبت آثار ملی (۱۳۵۲)، صرف نظر از زمان پیدایش، در صورتی که اثری از لحاظ «اهمیت تاریخی» یا «شئون ملی» یا از منظر «فرهنگی و تاریخی» ارزشمند باشد (بند ۶ ماده ۳ قانون اساسی سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷/۲/۱)، با تصویب شورای عالی میراث فرهنگی می تواند در ردیف میراث فرهنگی کشور ثبت گردد.^۳

۱. صمدی رندی، یونس، میراث فرهنگی در حقوق داخلی و بین الملل، تهران: سازمان میراث فرهنگی کشور، ۱۳۸۲، ص ۱۹۸.

۲. طبسی، محسن و مجتبی انصاری، «قوانین جزایی حوزه میراث فرهنگی و ضرورت بازنگری در اندیشه ها و روش ها»، مجله اثر، تابستان ۱۳۸۳، شماره ۳۶ و ۳۷، ص ۲۶۱.

۳. برای تفصیل بحث در این خصوص نک: توسلی نایینی، منوچهر و امیرحسن شادنوش، «اداری در حوزه میراث فرهنگی غیر منقول»، دوفصل نامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۳، ۱۳۹۶، صص ۱۲۷-۱۲۸.

گفتار دوم. نفیسه ملی در پرتو اصل ۸۳ قانون اساسی

در این گفتار، زمینه تاریخی تصویب اصل ۸۳ قانون اساسی، مفهوم نفایس ملی و مرجع تشخیص آن و نیز نظام حاکم بر انتقال اموال فرهنگی و تاریخی در نظام داخلی کشور بحث می‌گردد.

بند اول. پیشینه اصل ۸۳ قانون اساسی

در قانون اساسی مشروطه، اصلی متناظر اصل ۸۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد. این اصل در جلسه سی و سوم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به این شکل قرائت گردید: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد، قابل انتقال به غیر نیست، مگر به تصویب دوسوم نمایندگان مجلس شورای ملی به شرط آن که از نفایس منحصر به فرد نباشد».^۱ برای سخت‌تر کردن شرایط نقل و انتقال آثار نفیس ملی، قید دیگری علاوه بر تصویب مجلس شورای ملی پیشنهاد شده بود که در صورت تصویب دوسوم نمایندگان مجلس شورای ملی، مجوز انتقال صادر شود.^۲ در رأی‌گیری این جلسه، متن یادشده تصویب نشد، اما مقرر گردید که بررسی آن به جلسه آتی موکول گردد.^۳ در جلسه سی و چهارم بدون قرائت پیش‌نویس که در جلسه قبل بحث شده بود، متن کنونی اصل ۸۳ قانون اساسی با حذف شرط تصویب دوسوم نمایندگان مجلس شورای ملی به تصویب رسید. در بازنگری اصل ۸۳ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تنها تغییری که صورت گرفت، حذف مجلس شورای ملی و جای‌گزینی نام جدید «مجلس شورای اسلامی» بود.

اصل ۸۳ کنونی قانون اساسی مقرر می‌دارد: «بناها و اموالی دولتی که از نفایس ملی باشد، قابل انتقال به غیر نیست، مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد».

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد اول تاسی و یکم) تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴، طرح اصل ۶۴، ص ۸۵۹.

۲. همان، ص ۱۲۶۴.

۳. همان، صص ۸۵۹-۹۶۰.

بند دوم. مفهوم نفایس ملی

با توجه به این که در هیچ یک از قوانین و مقررات مربوط، تعریفی از «نفایس» و هم چنین «نفایس منحصر به فرد» ارائه نشده، یکی از راه‌های فهم معنای این واژه، مراجعه به پیش‌نویس مذاکرات اصل ۸۳ قانون اساسی است. آیت‌الله سید محمد حسینی بهشتی، معیار برخورداری از «ارزش فرهنگی» را ملاک نفیس بودن اموال و بناهای مندرج در اصل ۸۳ قانون اساسی دانسته است.^۱ هم چنین از سخنان وی و دیگر نمایندگان در جریان تصویب اصل ۸۳ قانون اساسی می‌توان ملاک دیگری را برای تشخیص نفایس ملی به کار گرفت که «باید معرفی کننده و نشان دهنده فرهنگ ایرانی و اسلامی باشد».^۲ با توجه به مذاکرات پیش‌نویس به نظر می‌رسد که نفایس ملی صرفاً محدود به اموال فرهنگی و تاریخی نیست.

در خصوص معنای «نفایس منحصر به فرد»، آیت‌الله بهشتی در خصوص امکان انتقال نفایس ملی به موزه‌های دنیا برای نمایش فرهنگ ایرانی - اسلامی صرفاً نفایسی را قابل انتقال می‌داند که دارای نمونه دیگری باشد. بنا بر این، هر اثر تاریخی و فرهنگی و دیگر آثاری که تنها یک نمونه از آن وجود دارد، نفایس منحصر به فرد به حساب می‌آیند.^۳

اصل ۸۳ قانون اساسی، نفایس ملی را به اموال دولتی محدود کرده است. از این رو، از ظاهر اصل استنباط می‌گردد که اموال عمومی یا اموال شخصی افراد که واجد ارزش تاریخی و فرهنگی است، در زمره نفایس ملی تلقی نشده است.^۴ با این حال، در مذاکرات پیش‌نویس این اصل، در بیان مصادیق نفایس ملی به مواردی چون بناهای تاریخی، مشترکات عمومی و تپه اشاره شده که شامل اموال عمومی نیز می‌شود.^۵ به نظر می‌رسد با توجه به تعریفی که در «آیین‌نامه اموال دولتی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷» از اموال دولتی صورت گرفته است،^۶ تفسیر اموال دولتی مندرج در این اصل به اموال عمومی و اموال شخصی ایراد

۱. همان، اظهارات بهشتی، ص ۸۵۹.

۲. همان، اظهارات بهشتی، طاهری اصفهانی و کیانوش، صص ۸۵۶، ۸۵۷ و ۸۵۹.

۳. همان، اظهارات بهشتی، صص ۸۵۶ و ۸۵۷.

۴. برای دیدن تفاوت بین اموال دولتی و اموال عمومی نک: کاتوزیان، ناصر، حقوق اموال و مالکیت، تهران: میزان، ۱۳۹۵، ص ۶۸.

۵. اظهارات ضیایی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۸۵۷.

۶. «اموال دولت، اموالی است که توسط وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق

اساسی وجود دارد. بنا بر این، نفایس ملی در وضعیت کنونی شامل بنایی نمی شود که مالکیت عمومی دارد یا اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی آن را در تملک دارند.^۱

نظر به این که مجموعه نفایس ملی در اختیار دولت است، به سختی می توان ضوابط کاملاً مشخصی برای نفاست تعیین کرد. البته قانون راجع به حفظ آثار ملی (۱۳۰۹)، آثار ملی را تعریف و دولت را مکلف به تهیه فهرست آن ها برای اطلاع عامه کرده است. به هر حال، ابتکار عمل در این خصوص همواره با دولت است و نظارت مجلس به نمایندگی از طرف ملت در حفظ آثار و نفایس ملی بر کار دولت، با وجود این قانون از استحکام قابل توجه برخوردار است، مگر آن که قانون خاص دیگری برای آن به تصویب برسد.^۲

در آیین نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، مرجع تشخیص نفایس ملی تعیین شده، اما در آیین نامه، هیچ معیار و ملاکی برای تشخیص نفیسه بودن اموال و بناهای ارائه نگردیده است. مطابق با تصویب نامه هیئت وزیران با عنوان «اصلاح تبصره الحاقی ماده ۸ آیین نامه اجرایی ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به شماره ۱۶۵۱۸/ت/۳۱۰۸۸ مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۸» مقرر گردید: «مرجع تشخیص اموال و بناهای دولتی که از نفایس ملی می باشند، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری است». در این راستا، کمیته ای در وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تحت عنوان «کمیته تشخیص نفایس ملی» تشکیل شد.

بند سوم. نقل و انتقال نفایس ملی و محدودیت های آن

حکم کلی خرید و فروش اموال دولتی در ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی مقرر شده است. مطابق این ماده، فروش اموال غیر منقول وزارت خانه و

قانونی دیگری به تملک دولت درآمده و یا درمی آید».

۱. در مذاکرات پیش نویس این اصل به حصر موضوع اصل ۸۳ به بناها و اموال دولتی و عدم ذکر اموال و بناهای متعلق به افراد اشاره شد. (اظهارات فاتحی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص ۸۸۹ و ۸۹۰).

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)، تهران: میزان، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۶، ص ۱۹۴.

مؤسسات که مازاد بر نیاز است، مجاز است، به استثنای اموال غیر منقول از جمله: اموال غیر منقولی که نفایس ملی باشند (بند ۱) و آثار و بناهای تاریخی (بند ۳). در ماده ۱۱۴ همین قانون درباره «واگذاری حق استفاده از اموال غیر منقول دولت (که شامل نفایس ملی نیز می‌گردد)» مقرر داشته که واگذاری حق استفاده از نفایس دولتی از سوی هر یک از وزارت خانه و یا مؤسسات دولتی به دیگر وزارت خانه و مؤسسات مجاز است. بنا بر این، دولت در زمینه واگذاری حق استفاده از نفایس ملی به دیگر نهادهای دولتی به کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی نیاز ندارد. حکم مواد ۱۲۰ و مواد ۱۱۷ تا ۱۱۹ این قانون، جواز واگذاری حق استفاده از اموال دولتی را که جزء نفایس ملی است، به مؤسسات عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی تسری داده است.

بند ۳ ماده ۱۷۹ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر داشته است: «فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود»، باید با تصویب مجلس شورای اسلامی صورت گیرد. در این بند، بحث انتقال به فروش محدود شده است. از این رو، از نظر آیین‌نامه داخلی مجلس، ممنوعیت انتقال تنها شامل خرید و فروش می‌شود. بنا بر این، انتقال منافع نفایس منحصر به فرد در قالب اجاره شامل حکم کلی اصل ۸۳ قانون اساسی نمی‌گردد. قانون‌گذار در تبصره ۲ بند «د» ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، ضمن جواز اجاره املاک غیر منقول از سوی نهادهای دولتی به اشخاص خصوصی، نفایس ملی را از شمول این حکم استثنا کرده است. به نظر می‌رسد بر خلاف آیین‌نامه داخلی مجلس، رویکرد قانون یادشده این است که هر گونه انتقال نفایس ملی باید با رعایت ترتیبات مقرر در اصل ۸۳ قانون اساسی صورت گیرد.

گفتار سوم. اعمال حاکمیت و تصدی دولت

نظریه اعمال تصدی و حاکمیتی دولت ابتدا بر مبنای نظریه قدرت عمومی در کشور فرانسه تکوین یافته و اصولاً برای توجیه مسئولیت مدنی دولت و تفکیک مراجع قضایی و اداری مطرح شده است.^۱ نخستین تعریف از اعمال تصدی در قوانین ایران، در ماده واحده «قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» (مصوب ۱۳۰۷) آمده است که اعمال تصدی را این گونه تعریف می‌کند: «اعمال تصدی،

۱. پورهمایون، علی اصغر، «اعمال حاکمیت و اعمال تصدی»، مجموعه حقوقی، ۱۳۹۱، شماره ۱۷۴، ص ۷۹۱.

اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش املاک... اجاره و امثال آن.» در قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به بحث تفکیک اعمال دولت به تصدّی و حاکمیت پرداخته شد.

در حال حاضر، دو مقرر قانونی برای تمیز اعمال حاکمیتی و تصدّی‌گرایانه دولت در نظام حقوقی ایران وجود دارد: قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶/۷/۸) و قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

بر اساس ماده ۸ تا ۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، اعمال دولت در پنج دسته کلی: امور حاکمیتی، امور اقتصادی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی و امور زیربنایی قرار می‌گیرند. بر اساس ماده ۸، امور حاکمیتی به معنای اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است، منافع آن بدون محدودیت شامل همه قشرهای جامعه می‌شود و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود و مواردی از قبیل ایجاد فضای سالم برای رقابت، جلوگیری از انحصار و تزییع حقوق مردم از جمله وظایف حاکمیت برشمرده شده است.

در ماده ۱۱ در تعریف امور اقتصادی که پیش‌تر در قوانین از آن تحت عنوان اعمال تصدّی تعبیر می‌گردید، چنین مقرر داشته است: «آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل: تصدّی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده ۱۰ این قانون». تصدّی‌های اقتصادی دولت مطابق ماده ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت سیاست اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی از طرف مقام رهبری باید به بخش غیر دولتی واگذار گردد. امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی را که در ماده ۹ این قانون تعریف شده است، در دسته‌بندی کلی اعمال حاکمیتی دولت می‌توان قرار داد.

قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بدون توجه به تفکیک اعمال حاکمیت از اعمال تصدّی صرفاً چگونگی تقسیم فعالیت‌ها بین بخش دولتی و غیر دولتی را با به کار بردن معیار سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت عنوان کرده است.^۱ بر اساس تکلیف مقرر در بند (الف) و (ب) ماده

۱. شیروی، عبدالحسین و نرگس سراج، «چگونگی تفکیک اعمال حاکمیت و تصدّی در صنعت نفت، نهادهای متولی و رابطه آن‌ها»، دوره پنجم، ۱۳۹۹، شماره ۲، ص ۶۶۵.

۲ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر توسعه بخش غیر دولتی و جلوگیری از بزرگ‌تر شدن بخش دولتی، فعالیت‌های اقتصادی مندرج در گروه ۱ و ۲ (موارد خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی)، غیر حاکمیتی و به بیان دیگر در زمره اعمال تصدّی محسوب می‌شود.

دولت ملزم است اعمال تصدّی را که در قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده است و هم‌چنین فعالیت‌های اقتصادی گروه ۱ و ۲ خارج از صدر اصل ۴۴ قانون اساسی را که غیر حاکمیتی هستند، به بخش غیر دولتی واگذار کند. بخشی از اعمال دولت در ردیف اعمال حاکمیتی هستند، مانند تصدی‌گری‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، اما انجام شدن آن‌ها باید در قالب واگذاری خدمات دستگاه‌های اجرایی به مدیریت محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)، شبکه‌های حرفه‌ای، بخش خصوصی، تعاونی‌ها، سمن و نهادهای مدنی و خرید خدمت از آن‌ها صورت گیرد.

گفتار چهارم. اعمال حاکمیت دولت بر میراث فرهنگی

منظور از اعمال حاکمیت دولت بر میراث فرهنگی شامل زمینه‌هایی است که دولت، قادر به اعمال صلاحیت و اختیارات حاکمیتی انحصاری است. می‌توان گفت که منظور، اعمال صلاحیت، قدرت و اختیارات ویژه دولت در مورد اداره میراث فرهنگی است که شامل اقدامات حاکمیتی از قبیل قانون‌گذاری، شناسایی، حفاری، ثبت، بهره‌برداری و موارد دیگری است که در صلاحیت انحصاری دولت باشد.^۱

ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشور، حفظ میراث فرهنگی کشور را در زمره اعمال حاکمیتی تعریف کرده است. از ظاهر ماده برمی‌آید که حوزه میراث فرهنگی صرفاً در قلمرو اعمال حاکمیتی دولت قرار دارد. از این رو، بحثی از اعمال تصدی‌گری دولتی در این حوزه باقی نمی‌ماند. با این حال، همان‌طور که در ادامه بحث می‌شود، مصادیقی از اعمال تصدی‌گری دولت در حوزه میراث نیز در قوانین کنونی وجود دارد.

در «کنوانسیون حمایت از میراث فرهنگی و طبیعی جهان (۱۹۷۲)»،^۲ اعمال حاکمیت دولت در حوزه

۱. حضرتی لیلان، اکرم، «بررسی و تعیین میزان مداخله دولت در عرصه میراث فرهنگی»، مجموعه مقالات نسبت دولت و فرهنگ (زیر نظر: رضا صالحی امیری)، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۱.

2. Convention, international protection of the world cultural and natural heritage, 1972.

میراث فرهنگی شامل این موردهاست:

الف) وضع قانون و مقررات در حمایت از میراث فرهنگی و به ویژه منع ورود، صدور و انتقال مالکیت غیر قانونی اموال مهم فرهنگی؛

ب) ایجاد و تکمیل صورت اموال مهم فرهنگی، عمومی و خصوصی بر پایه فهرست ملی حمایت، که صدور آن‌ها موجب فقر محسوس میراث فرهنگی ملی می‌شود؛

ج) تشویق توسعه یا ایجاد مؤسسات علمی و فنی لازم (موزه‌ها، کتاب‌خانه‌ها، بایگانی‌ها و آزمایشگاه‌ها برای تضمین حفاظت و شناساندن اموال فرهنگی؛

د) نظارت بر کاوش‌های باستان‌شناسی، تأمین حفاظت بعضی اموال فرهنگی در محل و حمایت بعضی مناطق که برای تحقیقات آتی باستان‌شناسی اختصاص یافته‌اند.

بر اساس قانون راجع به حفظ آثار ملی، اعمال حاکمیتی دولت بر میراث فرهنگی عبارتند از:

۱. ثبت آثار فرهنگی (ماده ۲ قانون راجع به حفظ آثار ملی و ماده ۶ نظام‌نامه)؛
۲. حفر اراضی و کاوش برای استخراج آثار ملی (ماده ۱۱ قانون راجع به حفظ آثار ملی و ماده ۱۲ نظام‌نامه)؛
۳. حفظ آثار ملی (ماده ۷ نظام‌نامه)؛
۴. تعیین حریم آثار ملی (ماده ۹ نظام‌نامه)؛
۵. اخذ خسارت از مرتکبین اعمال زیر: (ماده ۶ قانون راجع به حفظ آثار ملی)

الف) منهدم کردن یا خرابی وارد آوردن به آثار ملی و مستور ساختن روی آن‌ها به اندود یا رنگ و رسم کردن نقوش و خطوط بر آن‌ها؛

ب) اقدام به عملیاتی در مجاورت آثار ملی که سبب تزلزل بنیان یا تغییر صورت آن‌ها شود؛
ه) تملک و معامله بدون اجازه دولت نسبت به مصالح و مواد متعلقه و ابنیه مذکور در فهرست آثار ملی.
در مجموع، اعمال حاکمیتی دولت در حوزه میراث فرهنگی عبارتند از: مدیریت میراث فرهنگی، قانون‌گذاری، تعیین حریم اموال تاریخی، حفاری، شناسایی و ثبت آثار.

بند اول. مدیریت میراث فرهنگی

مطابق ماده ۱۳۶ قانون برنامه چهارم توسعه، امور حاکمیتی دولت را باید دستگاه‌های دولتی انجام دهند. یکی از مهم‌ترین این امور، مدیریت به ویژه مدیریت فرهنگی و امور مربوط به میراث فرهنگی است که لزوم انجام شدن آن توسط دستگاه‌های دولتی روشن است.

در خصوص مدیریت اموال فرهنگی بین دو دسته از اموال فرهنگی تمایز وجود دارد. نخست، اموال فرهنگی که در مالکیت دولت قرار دارد یا به عبارت دیگر، در زمره اموال دولتی هستند که مدیریت آن از اعمال حاکمیتی است و به صورت انحصاری از طریق وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی انجام می‌گیرد. دولت در مدیریت میراث فرهنگی با محدودیت‌های عمده به ویژه فروش مواجه است. بخش مهم دیگری از میراث فرهنگی، اموالی هستند که در ملکیت اشخاص خصوصی قرار دارد. ملکیت اشخاص خصوصی، نافی برخی اختیارات خاص دولت در زمینه حفظ و مراقبت از این آثار نیست، هر چند مالکیت خصوصی افراد نیز در این زمینه محترم است.

قانون راجع به حفظ آثار ملی در ماده ۵ ضمن احترام به حق مالکیت اشخاص خصوصی نسبت به آثاری که در فهرست ملی به ثبت رسیده‌اند، مقرر داشته است که این اشخاص می‌توانند حق مالکیت یا تصرف خود را حفظ کنند، ولی این کارشان نباید دولت را از اقداماتی باز دارد که برای حفاظت آثار لازم می‌داند.

در صورتی که برای حفظ آثار تاریخی و باستانی، تملک میراث فرهنگی از سوی دولت ضرورت داشته باشد، مطابق با ماده ۳ «قانون خرید اراضی، ابنیه و تأسیسات برای حفظ آثار باستانی و تاریخی، مصوب ۱۳۴۷/۹/۲۶»، دولت می‌تواند آن را با پرداخت بهای عادله تملک کند. قیمت‌گذاری در وهله اول بر مبنای توافق بین مالک و دولت و در غیر این صورت، از طریق کمیسیون مقرر شده در ماده ۳ این قانون انجام می‌گیرد.^۱

در خصوص میراث فرهنگی منقول نیز که در ملکیت یا تصرف اشخاص خصوصی است یا به وسیله

۱. مطابق این ماده، قیمت‌گذاری در سطح کشوری به وسیله هیئتی مرکب از وزیر کشور، دادستان کل، رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک یا نمایندگان آن‌ها با توجه به نظر کارشناس تعیین خواهد شد. در استان‌ها، این هیئت مرکب خواهد بود از استاندار، رئیس دادگستری استان و مدیرکل ثبت اسناد استان.

اشخاص خصوصی کشف می‌گردد، ترتیباتی از سوی قانون‌گذار برای حفظ این آثار پیش‌بینی شده است. ماده ۹ این قانون، مقرراتی در مورد خرید اموال منقول از مالکان آن‌ها وضع کرده است. مطابق این ماده، هر کس، مالک مال منقولی است که در فهرست آثار ملی به ثبت رسیده باشد. اگر بخواهد آن را به دیگری بفروشد، باید مراتب را به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی گزارش دهد. اگر دولت بخواهد آن مال را جزء مجموعه‌های دولتی آثار ملی قرار دهد، در شرایط متساوی بر دیگران حق تقدم دارد. اگر دولت قصد تملک مال را نداشته باشد، مالک می‌تواند آن را به دیگری بفروشد، اما پس از انتقال، ظرف ده روز، اسم و محل اقامت مالک جدید را باید به دولت اطلاع دهد. سرانجام، ماده ۱۰ این قانون درباره اموال منقولی که افراد در ملک خود می‌یابند، مقرر می‌دارد که اگر این اموال در فهرست آثار ملی قرار داشته و بر حسب تصادف و اتفاق به دست آمده باشد، دولت می‌تواند با پرداخت حق کشف بر مبنای این ماده، آن مال را تملک کند.

بند دوم. قانون‌گذاری

یکی از راه‌های تثبیت مناسبات اجتماعی، از جمله در امور فرهنگی، قانون‌گذاری است. با این حال، همواره می‌توان فاصله‌ای طولانی را از هنگام تصویب هر قانون تا تثبیت و نهادینه شدن مناسبات پیش‌بینی شده در متن آن و تحقق کامل تغییرات مورد نظر مشاهده کرد.^۱

نخستین گام‌های مربوط به قانون‌مند کردن میراث فرهنگی، در سال ۱۳۰۹ با تصویب قانون راجع به حفظ آثار ملی برداشته شد. در سال ۱۳۱۱ با تصویب نظام‌نامه اجرایی این قانون، این حرکت تداوم یافت، ولی متأسفانه در زمینه قانون‌گذاری یا اصلاح قوانین حوزه میراث فرهنگی، هیچ اتفاق دیگری تا سال ۱۳۴۷ روی نداد. در سال ۱۳۴۷ با تصویب ماده ۱۲۷ مکرر قانون مجازات عمومی که به امر میراث فرهنگی پرداخته است، نکات جدید و مثبتی وارد قوانین این حوزه شد. تا سال ۱۳۵۷ یعنی تا پیش از انقلاب اسلامی، ماده ۱۲۷ مکرر قانون مجازات عمومی تنها قانون جزایی لازم‌الاجرا در زمینه میراث فرهنگی در کشور ایران به شمار می‌آمد.

با پیروزی انقلاب اسلامی علاوه بر اختصاص یک اصل از قانون اساسی به اهمیت حفظ میراث

۱. مرادی، علی‌رضا و علی رشیدپور، «چالش‌ها و آسیب‌های فراروی فرهنگ و مدیریت فرهنگی»، مجله مهندسی فرهنگی، آذر و دی ۱۳۸۹، شماره ۴۷ و ۴۸.

فرهنگی و نفایس ملی، شورای انقلاب بر لزوم حفظ و توجه به میراث فرهنگی تأکید کرد و با تصویب لایحه قانونی جلوگیری از حفاری‌های غیر مجاز در سال ۱۳۵۸، اقبال نظام انقلابی را به میراث فرهنگی نشان داد. تصویب دو ماده ۴۶ و ۴۷ از قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۶۲ که به میراث فرهنگی اختصاص داشت، این حوزه را نیز مشمول قوانین اسلامی گرداند. کاستی‌ها و نارسایی‌هایی که در بخش‌هایی از این دو ماده به چشم می‌آمد، در بازنگری این قانون در سال ۱۳۷۵ به حداقل رسید. ضمن آن‌که نکات جدید مطرح‌شده در این بازنگری، میزان توجه قانون‌گذاران را به اهمیت میراث فرهنگی نشان داد. از ۱۳۷۵ تا امروز، قانون جزایی جدیدی در حوزه میراث فرهنگی به تصویب نرسیده، هر چند قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳، جدیدترین قانون کشور است.^۱

بند سوم. حفاری

بر اساس ماده ۱۱ قانون راجع به حفظ آثار ملی، حفر اراضی و کاوش برای استخراج آثار ملی، حق انحصاری دولت است و دولت مختار است که این حق خود را مستقیم اعمال کند یا به مؤسسات علمی یا اشخاص یا شرکت‌ها واگذار کند. واگذاری این حق از طرف دولت باید به موجب اجازه‌نامه مخصوص باشد که محل کاوش و حدود و مدت آن را تعیین کند. دولت حق دارد در هر مکان که آثار و علایمی ببیند و مقتضی بداند، برای کشف و تعیین نوع و کیفیت آثار ملی، اقدامات اکتشافی انجام دهد. *گروه پژوهشی مطالعات فرهنگی*

بنا بر ماده ۱۲ قانون حفظ آثار ملی، حفاری به دو نوع علمی و تجاری تقسیم می‌گردد. حفاری اگر فقط برای کشف آثار ملی، تحقیقات علمی و کشف اسناد و مدارک تاریخی برای مطالعات باستان‌شناسی باشد، حفاری علمی نامیده می‌شود. ماده ۱۲ نوع دیگری از حفاری را که هدف از آن، تحقیقات و مطالعات علمی نیست، بلکه صرفاً استخراج آثار تاریخی برای اهداف تجاری باشد، به عنوان «حفاری تجاری» به رسمیت شناخته است. اشیای ناشی از حفاری علمی، سهم دولت است و باید در موزه‌ها نگهداری گردد و فروش آن جایز نیست، اما دولت در خصوص اشیای ناشی از حفاری

۱. شریفی، علی‌رضا، «سیاست‌های واگذاری قطعی (بلاعوض یا معوض) اموال غیر منقول»، در: www.saamad.ir/portal/

تجاری می‌تواند بخشی را در موزه نگه‌داری کند و بخشی را نیز به صورت مقتضی نقل و انتقال دهد.^۱ ماده ۵۶۲ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) در بیان ضمانت اجرای حق انحصاری دولت در حفاری اموال فرهنگی و تاریخی، هر شکل از حفاری را به قصد به دست آوردن اموال فرهنگی و تاریخی ممنوع و جرم‌انگاری کرده است. هم‌چنین خرید و فروش اشیای حاصل از حفاری غیر مجاز جرم است.^۲ چون حفاری و کاوش اشخاص خصوصی برای دستیابی به اشیای تاریخی حتی در ملک خودشان نیز ممنوع و جرم است، قانون‌گذار، قائل به این است که عمل حفاری برای تحصیل اشیای فرهنگی و تاریخی، عملی کاملاً حاکمیتی است. البته حق انحصاری دولت در حفاری برای تحصیل اموال فرهنگی و تاریخی مطلق نیست؛ زیرا بر اساس ماده ۱۳ قانون حفظ آثار ملی، عملیات حفاری دولت برای کشف آثار باستانی در زمین‌های متعلق به مالکان خصوصی مستلزم رضایت است. البته مالک حق امتناع از اجازه حفاری را ندارد و فقط می‌تواند حق مطالبه کند.

بند سوم. شناسایی و ثبت آثار

شناسایی و ثبت آثار فرهنگی، تاریخی منقول و غیر منقول از جمله دیگر اعمال حاکمیتی سازمان میراث فرهنگی است. اگر بررسی و شناسایی، مطالعات و پژوهش‌های علمی، وجود شرایط مقرر برای ثبت اثر را در اثر مشخصی نشان دهد، مهم‌ترین اقدام مدیریتی و حفاظتی که انجام دادن آن از سوی دولت (سازمان میراث فرهنگی) ضروری باشد، ثبت آن اثر در فهرست آثار ملی ایران است. ثبت اثر در فهرست آثار ملی موجب شمول حمایت‌های قانونی بر اثر یادشده می‌شود.

مبنای الزام قانونی دولت به ثبت آثار فرهنگی و تاریخی در فهرستی با عنوان «فهرست آثار ملی»، قانون حفظ آثار ملی (۱۳۰۹)، نظام‌نامه اجرایی آن (۱۳۱۱)، بند «ج» ماده واحد قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی (۱۳۶۴) و بند ۶ ماده ۳ قانون اساسی سازمان میراث فرهنگی کشور (۱۳۶۷) است. «ثبت آثار تاریخی می‌تواند شامل آثار منقول و غیر منقول، مجموعه‌های تاریخی، محوطه‌ها، تپه‌ها یا گورستان‌های تاریخی یا بافت‌های تاریخی شهر و روستا باشد».^۳

۱. ماده ۱۵ قانون حفظ آثار ملی، ۱۳۰۹.

۲. تبصره ۲ ماده ۵۶۲ قانون مجازات اسلامی، بخش تعزیرات.

۳. عباسی، بیژن، «ابعاد حقوقی ثبت آثار تاریخی در فهرست آثار ملی»، مجله پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۸۹، شماره ۱، ص ۱۱.

قانون‌گذار برای این‌که مقام اداری بتواند اثری را در فهرست آثار ملی به ثبت برساند، شرایط شکلی و ماهوی مقرر داشته است. بر مبنای ماده ۳ قانون راجع به حفظ آثار ملی (۱۳۰۹) و ماده ۵ نظام‌نامه اجرایی قانون راجع به حفظ آثار ملی (۱۳۱۱/۱۲/۲۸)، تنها معیار شکلی ضروری، «اخطار به مالک» است. به این صورت که ثبت مالی که مالک خصوصی دارد، تنها پس از اخطار به مالک و رسیدگی به اعتراض احتمالی او در مهلت یک ماهه توسط وزارت میراث فرهنگی امکان‌پذیر است. معیار ماهوی برای ثبت اثر در فهرست آثار ملی «تا اختتام سلسله زندیه» است که در قانون راجع به حفظ آثار ملی (۱۳۰۹) مقرر شده است. با این حال، بر مبنای ماده واحده قانون راجع به ثبت آثار ملی (۱۳۵۲)، اگر اثری به لحاظ «اهمیت تاریخی» یا «شئون ملی» یا از منظر «فرهنگی و تاریخی»، ارزشمند باشد،^۱ آن را صرف نظر از قدمت می‌توان به عنوان اثر تاریخی در فهرست آثار ملی ثبت کرد.^۲

بر اساس نظریه شماره ۶۰۷۶-۳/۸/۶۱-فقهای شورای نگهبان، شمول قانون حفظ آثار ملی (۱۳۰۹) و اصلاحیه‌های بعدی آن به املاک شخصی مغایر موازین شرعی است. در دادنامه قطعی دیوان عدالت اداری به شماره ۹۰۰۰۱۸۸-۱۳۹۰/۱/۳۱-شعبه اول دیوان عدالت اداری مبنی بر خروج ملک مالک از فهرست آثار ملی علیه اداره میراث فرهنگی گیلان، دیوان علاوه بر ایراد عدم رعایت تشریفات ثبتی قانون حفظ آثار ملی (۱۳۰۹)، از جمله اخطار قبلی به مالکان و رسیدگی به اعتراض آن‌ها، به نظریه شورای نگهبان در خصوص مغایرت اعمال قانون حفظ آثار ملی (۱۳۰۹) بر املاک و در نتیجه، مغایرت آن با شرع استناد کرده است.

بنا بر این، رویه کنونی شعب دیوان عدالت اداری این است که دعوی ابطال ثبت میراث فرهنگی که در ملکیت اشخاص خصوصی قرار دارد، قابل استماع است؛ زیرا در این موارد، مالکیت خصوصی بر منفعت عمومی اولویت دارد.^۳

۱. بند ج ماده واحده قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۱۰ و بند ۶ ماده ۳ قانون اساسی سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷/۲/۱.

۲. نایینی و شادنوش، پیشین، صص ۱۳۸-۱۳۹.

۳. برای نقد رویه دیوان عدالت اداری نک: پژوهشگاه قوه قضاییه، سلسله نشست‌های علمی نقد رأی، «مالکیت خصوصی یا منفعت عمومی، نقد رویه شعب دیوان عدالت اداری پیرامون ابطال تصمیم سازمان میراث فرهنگی مبنی بر ثبت آثار فرهنگی و تاریخی و در فهرست آثار ملی»، ۱۳۹۲/۲/۲۵ و ۱۳۹۲/۳/۴، صص ۲۵۹.

گفتار پنجم. اعمال تصدی دولت در میراث فرهنگی

مبنای الزام دولت در واگذاری اعمال تصدی‌گرایانه خود در حوزه میراث فرهنگی، بند (ب) و بند (ج) ماده ۴ قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (۱۳۸۲) و «برنامه اول مهندسی نقش و ساختار دولت» است.^۱ مطابق برنامه مصوب برای وزارت میراث فرهنگی، مراقبت (حفاظت فیزیکی) از بناها، محوطه‌ها و بافت‌های فرهنگی و تاریخی از جمله موارد واگذاری تصدی‌های دولتی است؛ یعنی این موارد را نیز می‌توان از اعمال تصدی‌گری دولت در حوزه میراث محسوب کرد.

بند اول. بهره‌برداری از اموال فرهنگی و تاریخی

احکام مربوط به فروش اموال دولتی در قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶)، آیین‌نامه معاملات دولتی (۱۳۷۳) و نیز قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) بیان شده است. مطابق این قوانین اصولاً فروش اموال منقول و غیر منقول دولتی با رعایت تشریفاتی مجاز است، اما اموال فرهنگی و تاریخی و نفایس ملی مطابق ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی مستثنی گردیده است. دولت برای فروش اموال فرهنگی و تاریخی و نفایس ملی باید مقررات اصل ۸۳ قانون اساسی را رعایت کند.

با این حال، در خصوص واگذاری حق استفاده از اموال دولتی، آزادی بیش‌تری وجود دارد. مطابق ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی، دولت می‌تواند حق استفاده از اموال غیر منقول خود را به دیگری واگذار کند. منظور از «دیگری» در این ماده هم شامل واگذاری حق استفاده به دیگر ادارات دولتی و هم واگذاری آن به اشخاص خصوصی حقیقی و حقوقی است. جواز واگذاری حق استفاده از اموال غیر منقول از سوی دولت شامل اموال فرهنگی و تاریخی و حتی نفایس ملی با رعایت اصل ۸۳ قانون اساسی می‌شود. به دلیل آزادی عمل دولت در واگذاری حق استفاده از اموال غیر منقول در تملک خود، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، «صندوق احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی» را به استناد بند «ز» ماده ۱۱۴ احکام دایمی قانون برنامه چهارم توسعه کشور به منظور تعیین و اعطای مجوز کاربری و بهره‌برداری مناسب از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی قابل احیا از طریق سرمایه‌گذاری بخش غیر دولتی داخلی و خارجی ایجاد کرده است. اساس‌نامه صندوق در

۱. شورای عالی اداری در یک‌صد و هشتاد و دومین جلسه مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰ به منظور تداوم اصلاحات در نظام اداری کشور، برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم را مشتمل بر ۱۰ برنامه تصویب کرد.

۱۳۸۴/۶/۲۴ تصویب و برای اجرا به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ابلاغ شد.^۱

هدف قانون‌گذار از تصویب این قانون، احیای ابنیه تاریخی کشور و بازسازی آن‌ها با سرمایه بخش خصوصی است. بناهای تاریخی متناسب با نیازی که امروز در کشور وجود دارد، مرمت می‌شوند و همه آن‌ها با کاربری اولیه خود و متناسب با نیازهای روز برای تأمین بخشی از زیرساخت‌های گردشگری احیا می‌گردند. به استناد اساس نامه صندوق و بند «ج» ماده ۱ «آیین‌نامه نحوه انتقال مالکیت آثار قابل احیا به صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی، مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی» که هر دو به تصویب هیئت وزیران رسیده، اختیار تعیین و تغییر کاربری متناسب با شأن آثار جزو اختیارات ذاتی و انحصاری صندوق احیاست.

در تحلیل مقررات مربوط به واگذاری حق استفاده از اموال فرهنگی و تاریخی از طریق تأسیس صندوق احیا می‌توان استدلال کرد که فروش و انتقال اموال فرهنگی و تاریخی به صراحت قوانین یادشده ممنوع است و تنها با رعایت مقررات اصل ۸۳ قانون اساسی، دولت مجاز به انتقال است. با این حال، استفاده و بهره‌برداری از اموال فرهنگی و تاریخی در راستای توسعه صنعت گردشگری و تأمین بخشی از هزینه‌های نگهداری آن از سوی بخش خصوصی مجاز است. البته به موجب مقررات بند «الف» ماده ۱ آیین‌نامه نحوه انتقال مالکیت و آثار قابل احیا، نفایس ملی از شمول واگذاری خارج است.

بنا بر این، مالکیت دولت و بهره‌برداری از نفایس ملی جزو اعمال حاکمیتی دولتی است و امکان واگذاری یا مشارکت بخش خصوصی وجود ندارد. در خصوص دیگر اموال فرهنگی و تاریخی، بهره‌برداری تجاری از آن، نوعی عمل تصدی‌گری است. دولت ضمن رعایت حق مالکیت خود و نیز حق نظارت بر شیوه استفاده بهره‌برداری از این اموال می‌تواند در قراردادهای اجاره بلندمدت یا کوتاه‌مدت، حق استفاده را به اشخاص خصوصی حقیقی و حقوقی واگذار کند.

بند دوم. مرمت بناهای تاریخی

در حال حاضر، اداره کل حفظ و احیای بناها، محوطه و بافت‌های تاریخی، متولی امر مرمت بناهای تاریخی است. در شرح وظایفی که برای این اداره در نظر گرفته شده، «تهیه و تدوین برنامه و ضوابط

۱. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، «درباره صندوق احیا و بهره‌برداری از اماکن فرهنگی و تاریخی»، در:

و دستورالعمل لازم در خصوص مرمت آثار فرهنگی و تاریخی و نظارت بر عملیات حفظ و احیا این آثار، از وظایف اصلی تعیین شده است. با توجه به این وظایف، از نظر قانون گذار، مرمت میراث فرهنگی و تاریخی، امری غیر حاکمیتی است و تنها نظارت و تعیین ضوابط و چارچوب‌های خاص در خصوص مرمت، موضوعی حاکمیتی است.^۱

تکلیف این اداره به «برنامه‌ریزی به منظور حمایت و هدایت فعالیت بخش خصوصی و نهادهای غیر دولتی در امر حفظ و احیا و مدیریت بناها، بافت‌ها و محوطه‌های تاریخی» به صراحت نشان می‌دهد که مرمت آثار فرهنگی و تاریخی در ذیل اعمال غیر حاکمیتی قرار دارد.

بند سوم. تصدّی موزه‌ها

با تأسیس اداره کل فرهنگ عامه در سال ۱۳۲۵، مدیریت موزه‌های کشور در اداره کل هنرهای زیبا متمرکز شد. در سال ۱۳۴۳ پس از تأسیس وزارت فرهنگ و هنر، بخش فرهنگ عامه از آن جدا شد و بخش بناهای تاریخی اداره کل باستان‌شناسی به آن پیوست و «اداره کل موزه‌ها و حفظ بناهای تاریخی» نامیده شد. پس از چندی، با گسترش حجم برنامه‌ها در سازمان اداره کل موزه‌ها و حفظ بناهای تاریخی، اداره کل موزه‌ها از اداره حفظ بناهای تاریخی جدا گردید و به طور مستقل با عنوان «اداره کل موزه‌ها» به فعالیت پرداخت.^۲

اموال موزه‌ها به ویژه آن‌هایی که اشیای قدیمی و تاریخی کشور در آن‌ها نگهداری می‌شود، به هیچ وجه در مدار تصدّی‌گری و در اختیار بخش خصوصی قرار نمی‌گیرد؛ چون این اموال، گنجینه‌های ملی مردم محسوب می‌شود و نگهداری از آن‌ها کاملاً محتاطانه صرت می‌گیرد. پس بر اساس قانون، دولت، حق واگذاری موزه‌ها را به دیگر بخش‌ها و ارگان‌ها ندارد.

درست است که تصدّی موزه‌ها به دلیل اهمیت حفظ و نگهداری آثار تاریخی به دولت اختصاص دارد، اما یکی از راه‌هایی که دولت می‌تواند از هزینه‌های مالی اداره موزه‌ها بکاهد، «جذب حامی مالی برای موزه‌هاست که یکی از بهترین روش‌ها برای جبران کسری بودجه و انجام تبلیغات برای موزه

۱. شرح وظایف اداره کل حفظ و احیای بناها، محوطه‌ها و بافت‌های تاریخی، سایت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: www.meth.ir.

۲. حضرتی لیلان، پیشین.

است. با کاهش یارانه‌های دولتی و افزایش روزافزون هزینه‌های عملیاتی به نظر می‌رسد بسیاری از موزه‌ها با چالش‌هایی برای تأمین مالی روبه‌رو هستند»^۱.

بر اساس ماده ۵ قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (۱۳۸۲)، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری می‌تواند نگه‌داری و اداره اماکن و محوطه‌های تاریخی و موزه‌ها را زیر نظر هیئت‌های امنای منتخب انجام دهد. آیین‌نامه اجرایی این ماده با عنوان «آیین‌نامه اجرایی ماده (۵) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید. اداره هیئت امنایی محوطه‌های تاریخی و موزه‌ها به موجب ماده ۳ این آیین‌نامه در دو بخش ملی و استانی انجام می‌گیرد. در ماده‌های ۴، ۵ و ۶ این آیین‌نامه، سه نوع هیئت امنای پیش‌بینی شده است: هیئت امنای مجموعه‌های ملی، هیئت امنای موزه ملی ایران و هیئت امنای مجموعه‌های استانی. هم‌چنین برای هر یک از این هیئت‌امنا، ترکیب خاصی در نظر گرفته شده است. ترکیب هیئت امنای هر یک از این سه مجموعه از مقامات دولتی و غیر دولتی تشکیل می‌گردد.

خودگرانی موزه‌ها در حوزه مالی و درآمدی یکی از مزایای این شیوه است؛ زیرا در این وضعیت، موزه‌ها می‌توانند از فضاها و امکانات جانبی خود درآمد کسب کنند. مزیت دیگر این شیوه، استفاده از توان و ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد، مدیریت شهری و مشارکت فرهیختگان و نخبگان علمی به ویژه کسانی است که عمر خود را صرف فعالیت در حوزه میراث فرهنگی کشور کرده‌اند.

اداره موزه‌ها به شیوه هیئت امنایی به نوعی، واگذاری مدیریت موزه‌ها و اماکن تاریخی و فرهنگی به مردم است که نه تنها سبب واسپاری امور غیر حاکمیتی به مردم می‌شود، بلکه قدرت و توان دولت را در بخش‌های نظارتی و سیاست‌گذاری متمرکز می‌کند. با این حال، اداره هیئت امنایی در این حوزه به معنای واگذاری وظایف دولت نیست، بلکه نوعی تغییر شیوه مدیریتی است.

۱. مدیریت مالی موزه، خبرنامه موزه علوم و فناوری جمهوری اسلامی ایران، شماره ۷، تیر ۱۳۹۲، در: www.old.irstm.ir/Portals/4/PropertyAgent/1399/Files/31/n7.pdf

گفتار ششم. چالش‌های فراوی حاکمیت بر میراث فرهنگی و حفاظت و مدیریت کارآمد آن‌ها

در گذشته، دولت بخش عظیمی از اقدامات مربوط به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت را انجام می‌داد. در حال حاضر، روند رو به رشد شکل‌گیری انجمن‌ها، تشکل‌ها، نهادها و مؤسسات غیر دولتی در حوزه فعالیت‌های فرهنگی باعث شده است توان و ظرفیت حوزه فرهنگ نسبت به گذشته توسعه یابد. بنا بر این، برنامه‌ریزی‌ها باید به گونه‌ای باشد که ضمن حفظ و تقویت وظایف حاکمیتی دولت، ظرفیت بخش غیر دولتی هم در این زمینه فعال‌تر شود و از سوی دیگر، بهره‌گیری از سازمان‌های غیر دولتی در مدیریت فرهنگی به عنوان یک راهبرد اساسی شتاب بیش‌تری بگیرد. متأسفانه، در ایران، دولت به یک متصدی بزرگ در همه امور و بنگاه‌داری غول‌پیکر تبدیل شده و گستردگی حجم بنگاه‌داری و تصدی در دولت ایران موجب گردیده است وظایف حاکمیتی آن تحت‌الشعاع قرار گیرد.

بخش اعظم اشکال‌ها و چالش‌های موجود در حوزه‌های دیگر فرهنگ و هنر، در تصدی میراث فرهنگی نیز وجود دارد، از جمله:

۱. حجم گسترده وظایف متنوع محول شده به سازمان‌های دولتی؛
۲. شفاف نبودن شرح وظایف نهاد متولی و وجود چالش‌های اساسی در حوزه عملکرد؛
۳. تناسب نداشتن ساختار اداری سازمان‌ها برای انجام وظایف؛
۴. خارج بودن تأمین اعتبارات مالی مورد نیاز از توان دولت؛
۵. کمبود نیروی انسانی متخصص و کارآمد؛
۶. تفکیک نشدن امور تصدی و حاکمیتی و اشتغال نهادهای ستادی به امر تصدی‌گری و اجرا؛
۷. ایجاد نشدن بستر مناسب برای جلب فعالیت بخش خصوصی و نبود رغبت در این بخش برای مشارکت مالی در برنامه‌های فرهنگی؛
۸. شکل نگرفتن نهادهای مشاوره‌ای، پیمان‌کاری و پژوهشی در موضوعات مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری؛
۹. خلأهای قانونی و روزآمد نبودن قوانین^۱.

۱. زرشن عابد، لیل، «تحلیل چالش‌های بخش فرهنگ با تأکید بر چالش‌های حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در برنامه سوم

دولت با افزایش نظارت و تصویب قوانین مناسب و کاربردی به سود میراث فرهنگی می‌تواند فقط به عنوان متولی در منصب خود باقی بماند و تصدی امور را با ایجاد محیط سالم به دست متخصصان، سرمایه‌گذاران و مشارکت مردم عادی بسپارد. در نتیجه، با حمایت دولت، نهادها با کمک مردم می‌توانند این بخش تقریباً بدون استفاده را فعال کنند. در این صورت، در آینده نزدیک، شاهد گسترش و حضور بیش‌تر گردشگران داخلی و خارجی و گردش پول در جامعه و افزایش اشتغال و درآمدزایی خواهیم بود.

ضروری است گفته شود پرهیز از تصدی‌گری دولت و نهادهای حکومتی در عرصه‌های قابل واگذاری میراث فرهنگی، تجربه جوامع موفق است و در نتیجه، حمایت دولت از بخش خصوصی (نهادهای مدنی، عمومی و خصوصی)، راهبردی اساسی در جهت رشد این حوزه است. در همین راستا، لایحه تشکیل سازمان میراث فرهنگی و ایران‌گردی که با استناد به ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه تنظیم شده است، بر لزوم کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت دولت و ملزومات آن تأکید دارد.

نتیجه‌گیری

با توجه به معیارهای یادشده در قوانین ایران و با اقتباس از تعاریف میراث فرهنگی در کنوانسیون‌های بین‌المللی می‌توان گفت میراث فرهنگی در ایران به آثاری اطلاق می‌شود که یک‌صد سال یا بیش‌تر از تاریخ ساخت یا ایجاد آن گذشته و واجد یک پیام انسانی باشد یا صرف نظر از تاریخ ایجاد یا پیدایش آن، آثاری غیر منقولند که به تشخیص سازمان میراث فرهنگی از نظر تاریخی یا شئون ملی ایران اهمیت دارند.

با وجود قدمت تاریخی کشورمان و به جای ماندن میراث فرهنگی بی‌شمار از پیشینیان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تنها در یک اصل (اصل ۸۳) به این موضوع مهم پرداخته است. با دقت در مفاد این اصل چنین مستفاد می‌شود که تنها از اموالی حمایت قانونی خواهد شد که از «نفایس ملی» باشد و دیگر آثار فرهنگی و تاریخی مشمول مقررات اصل یادشده نخواهند بود.

شورای نگهبان در خصوص این اصل، هیچ‌گونه تفسیری صادر نکرده است. برای تشخیص ملاک

نقیسه ملی بودن از عبارت قانون اساسی چنین برمی آید که نفایس ملی منحصر به فرد در مقایسه با دیگر اموال فرهنگی و تاریخی، احکام و مقررات خاصی دارند. از این رو، مطابق دیگر مقررات مربوط، سازمان میراث فرهنگی کشور، مرجع تشخیص و طبقه بندی این گونه آثار به نفایس ملی و عادی خواهد بود. حال اگر به تشخیص این مرجع، این اموال، دو ویژگی «نفیس» و «منحصر به فرد» بودن را داشتند، نقل و انتقال آن‌ها به موجب اصل یادشده مطلقاً ممنوع است. اگر آثار مورد نظر جزء اموال نفیس عادی باشند و دولت قصد نقل و انتقال آن‌ها را داشته باشد، مجلس شورای اسلامی باید با این تصمیم موافقت کند.

همان گونه که مشاهده کردیم، عمل دولت در حوزه میراث فرهنگی، مطابق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه، عمل حاکمیتی است. اعمال حاکمیت دولت بر میراث فرهنگی به معنای تعیین زمینه‌هایی است که یک دولت در آن زمینه‌ها، قادر به اعمال صلاحیت و اختیارات حاکمیتی انحصاری بر میراث فرهنگی است. در واقع، می‌توان گفت که منظور از اعمال حاکمیت دولت بر میراث فرهنگی یعنی اعمال صلاحیت، قدرت و اختیارات ویژه دولت در اداره میراث فرهنگی که شامل اقدامات حاکمیتی از قبیل قانون گذاری، شناسایی، حفاری، ثبت، بهره برداری و موارد دیگری است که در صلاحیت انحصاری دولت باشد.

هم چنین در تبیین اعمال تصدّی دولت در این حوزه، تعریف‌های ارائه شده از تصدی‌های دولت، معیاری دقیق برای تصدّی در میراث فرهنگی به دست نمی‌دهد. بنا بر این، در مورد تعیین تصدی‌های دولت در حوزه میراث فرهنگی با مشکل مواجه می‌شویم و ضابطه مشخصی برای تفکیک و تعیین تصدی‌ها در دست نداریم؛ چون میراث فرهنگی جزء اموال عمومی به شمار می‌آیند و دولت در راستای حفاظت از این اموال ارزشمند، بیش تر اعمال حاکمیت و نظارت دارد تا تصدی‌گری.

در مقام تصدّی یعنی تصرف و بهره برداری از اموال و آثار فرهنگی، دولت، مقامات و مأموران دولتی در اداره و بهره برداری از اموال دولتی و عمومی به عنوان نماینده و امین عمل می‌کنند و غیر از آن چه در قوانین و مقررات مربوط برای آن‌ها به رسمیت شناخته شده است، حق تصرف ندارند. با این حال، از نظر نگارنده، مواردی که دولت در حوزه میراث فرهنگی اعمال تصدّی دارد، عبارتند از: بهره برداری از اموال فرهنگی و تاریخی، تصدّی موزه‌ها، مرمت بناهای تاریخی، بخشی از عملیات کاوش و حفاری.

راهکارهای پیشنهادی در پیش‌گیری و رفع مشکلات در حوزه میراث فرهنگی را می‌توان چنین برشمرد:

۱. تدوین قوانین مؤثر و اصلاح قوانین ناکارآمد؛
۲. ارائه تعریف و معیارهایی دقیق در تشخیص آثار ملی نفیس با استفاده از نظر کارشناسان خبره و تلاش برای ثبت و حفظ این آثار؛
۳. تدوین استراتژی مناسب در عرصه میراث فرهنگی با توجه به وضع موجود، بهره‌گیری و الگوبرداری از نمونه‌های موفق؛
۴. حمایت از تشکیل و فعالیت نهادها و سازمان‌های مدنی، عمومی و خصوصی در این حوزه و استفاده از ظرفیت نخبگان و متخصصان؛
۵. ایجاد ساختارهای منطقی و مدیریت محلی بر اساس تنوع فرهنگی و منطقه‌ای؛
۶. برنامه‌ریزی برای بسترسازی مناسب در انجام فعالیت‌ها و شکل‌گیری سازمان‌ها و نهادهای غیر دولتی در راستای کاهش تصدی‌گری دولت با هدف افزایش علاقه‌مندی به مشارکت در این حوزه؛
۷. نظارت قانون‌مند و سازنده دولت.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. الف فارسی

الف) کتاب

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران** (جلد اول تا سی و یکم) تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۲. حجت، مهدی، **میراث فرهنگی در ایران**، تهران: سازمان میراث فرهنگی، ۱۳۸۰.
۳. صمدی رندی، یونس، **میراث فرهنگی در حقوق داخلی و بین الملل**. تهران: سازمان میراث فرهنگی کشور، ۱۳۸۲.
۴. صمدی رندی، یونس، **مجموعه قوانین، مقررات، آیین نامه، بخش نامه ها و معاهدات میراث فرهنگی کشور**، تهران: سازمان میراث فرهنگی کشور، معاونت معرفی و آموزش، ۱۳۷۷.
۵. غنی کله‌لو، کیوان، **جرایم علیه میراث فرهنگی (مطالعه تطبیقی)**، تهران: شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۸.
۶. کاتوزیان، ناصر، **حقوق اموال و مالکیت**، تهران: میزان، ۱۳۹۵.
۷. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران** (جلد ۲)، تهران: میزان، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۶.

ب) مقاله

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه، سلسله نشست‌های علمی نقد رأی، «مالکیت خصوصی یا منفعت عمومی، نقد رویه شعب دیوان عدالت اداری پیرامون ابطال تصمیم سازمان میراث فرهنگی مبنی بر ثبت آثار فرهنگی و تاریخی و در فهرست آثار ملی»، ۱۳۹۲/۲/۲۵ و ۱۳۹۲/۳/۴.
۲. پورهمایون، علی اصغر، «اعمال حاکمیت و اعمال تصدّی»، **مجموعه حقوقی**، ۱۳۹۱، شماره ۱۷۴.
۳. توسلی نایینی، منوچهر و امیرحسین شادنوش، «دادرسی اداری در حوزه میراث فرهنگی غیر منقول»، **دوفصل نامه حقوق اداری**، سال پنجم، شماره ۱۳، ۱۳۹۶، صص ۱۳۷-۱۳۸.

۴. حضرتی لیلان، اکرم، «بررسی و تعیین میزان مداخله دولت در عرصه میراث فرهنگی»، مجموعه مقالات نسبت دولت و فرهنگ (زیر نظر: رضا صالحی امیری)، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۱.
۵. زرشکن عابد، لیلا، «تحلیل چالش‌های بخش فرهنگ با تأکید بر چالش‌های حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در برنامه سوم توسعه»، مجله مجلس و راهبرد، پاییز ۱۳۸۳، شماره ۴۴.
۶. شیروی، عبدالحسین و نرگس سراج، «چگونگی تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی در صنعت نفت، نهادهای متولی و رابطه آن‌ها»، دوره پنجم، ۱۳۹۹، شماره ۲.
۷. طبسی، محسن و مجتبی انصاری، «قوانین جزایی حوزه میراث فرهنگی و ضرورت بازنگری در اندیشه‌ها و روش‌ها»، مجله اثر، تابستان ۱۳۸۳، شماره ۳۶ و ۳۷.
۸. عباسی، بیژن، «ابعاد حقوقی ثبت آثار تاریخی در فهرست آثار ملی»، مجله پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۸۹، شماره ۱.
۹. مرادی، علی‌رضا و علی رشیدیپور، «چالش‌ها و آسیب‌های فراروی فرهنگ و مدیریت فرهنگی»، مجله مهندسی فرهنگی، آذر و دی ۱۳۸۹، شماره ۴۷ و ۴۸.

ج) پایگاه اینترنتی

۱. شرح وظایف اداره کل حفظ و احیای بناها، محوطه‌ها و بافت‌های تاریخی، سایت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: www.mcth.ir.
۲. شریفی، علی‌رضا، «سیاست‌های واگذاری قطعی (بلاعوض یا معوض) اموال غیر منقول»، در: www.saamad.ir/portal/home/?news/64023/82018/87248/.
۳. مدیریت مالی موزه، خبرنامه موزه علوم و فناوری جمهوری اسلامی ایران، شماره ۷، تیر ۱۳۹۲، در: www.old.irstm.ir/Portals/4/PropertyAgent/1399/Files/31/n7.pdf.
۴. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، «درباره صندوق احیا و بهره‌برداری از امکان فرهنگی و تاریخی»، در: www.chre.ir/aboutus.

2. English Source

1. Sullivan, Ann Marie, Cultural Heritage & New Media: A Future for the Past, 15 J. Marshall Rev. Intell. Prop. L. 604, 2016.
2. Logan, S. William, Closing Pandora's Box: Human Rights Conundrums in Cultural Heritage, In Silverman, Helaine; Ruggles, D. Fairchild (eds.), Cultural heritage and human rights, New York, NY: Springer, 2007.



Governance and Tenure of Cultural Heritage in the light of Article 83 of the Constitution

Hossein Alaei¹

Abstract

Given the undoubted importance of cultural heritage for each country, our constitution is devoted only one principle (83) to this topic. Applying the government sovereignty over the cultural heritage means the areas where governments are able to apply exclusive jurisdiction and powers over cultural heritage. Exercising of sovereignty in this section include policy, planning and supervision. But the State tenures in this field are actions that the government acts like the private sector and in many cases are transferable to the private sector, such as enterprises in the tourism sector including hotels management, tenure of museums. In this article we intend to study the applying of the governance and tenures over cultural heritages and explain national precious heritages criteria mentioned in the constitution and the transfer of cultural heritage and role of Parliament on this decision and the challenges to the rule of the cultural heritage and their proper administration.

Keywords: Cultural heritage, government, exercise of sovereignty, tenure practices, constitution, national precious heritage.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. Assistant Professor and Faculty Member of the Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran: alaei1364@yahoo.com