

بررسی مسئولیت عمومی در قبال میراث فرهنگی و میراث طبیعی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۴/۱۶

شماره مسلسل: ۱۹۸۶۹
کد موضوعی: ۲۷۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
بررسی مسئولیت عمومی در قبال میراث فرهنگی و میراث طبیعی

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:
مطالعات فرهنگ و آموزش (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری)

تهیه و تدوین کنندگان:
سوسن چراغچی، سعید شفیعا

مدیر مطالعه:
سعید شفیعا

همکاران:
یحیی مزروعی ایبانه (دفتر مطالعات حقوقی)، محسن ردادی (دفتر مطالعات اجتماعی)،
محمد رضا عبدلی، مسعود رضایی (دفتر مطالعات زیربنایی)

ناظر علمی:
موسی بیات

گرافیک و صفحه آرا:
سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۱۲/۱



واژه‌های کلیدی:
۱. مسئولیت عمومی
۲. میراث فرهنگی
۳. میراث طبیعی
۴. حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه و بیان مسئله
۱۰	۲. میراث فرهنگی متعلق به عموم است.....
۱۱	۳. حفاظت میراث فرهنگی از منظر قواعد فقهی.....
۱۲	۴. حاکمیتی بودن حفاظت از میراث فرهنگی.....
۱۴	۵. حق، موجد مسئولیت است.....
۱۶	۶. حق بهره‌مندی مسئولانه از میراث فرهنگی
۱۷	۷. مشارکت عمومی وابسته به حق دسترسی مردم به اطلاعات
۱۸	۸. لزوم مشارکت مردم در برخورد با جرائم.....
۱۹	۹. نقش دولت در حوزه نظارت
۲۰	۱۰. زمینه اجرایی لازم برای مردمی‌سازی میراث فرهنگی
۲۲	۱۰-۱. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی
۲۲	۱۰-۲. وزارت آموزش و پرورش.....
۲۳	۱۰-۳. قوه قضائیه.....
۲۳	۱۰-۴. شورای امنیت کشور.....
۲۳	۱۰-۵. شورای عالی شهرسازی و معماری.....
۲۴	۱۰-۶. شهرداری‌ها.....
۲۴	۱۰-۷. مرکز آمار ایران.....
۲۵	۱۱. نتیجه‌گیری و پیشنهادها.....
۲۶	۱۱-۱. سیاستگذاری
۲۶	۱۱-۲. قانونگذاری.....
۲۸	۱۱-۳. مشارکت نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی طبق توضیحات سابق‌الذکر و به‌جهت اختصار مطابق جدول ذیل.....
۲۹	منابع و مآخذ.....

فهرست جدول

۲۸	جدول ۱. وضعیت و نوع مشارکت نهادهای ذی ربط
----	-------------------------------------------------



بررسی مسئولیت عمومی در قبال میراث فرهنگی و میراث طبیعی

چکیده



حمایت و حفاظت از میراث فرهنگی در ایران، همواره در صلاحیت دولت بوده است. حاکمیتی بودن میراث فرهنگی که بخش مهمی از فرهنگ عمومی و حقوق عامه است، به رغم مزایای بسیار زیاد، زمینه مشارکت مردم، به عنوان ذی حقان اصلی میراث فرهنگی، در امر حفاظت از آن را کم‌رنگ کرده است. لذا ظرفیت عظیم مردمی در راستای ارتقای امر حفاظت از میراث فرهنگی با رویکرد همکاری و مشارکت با دولت، مغفول مانده است. به نظر می‌رسد از جمله دلایل مهم این کاستی، آن است که قوانین ایران، حق و مسئولیت مردم در امر حفاظت از میراث فرهنگی را پیش‌بینی و نهادینه نکرده‌اند و تنها مسئولیت در نظر گرفته برای مردم، عدم ارتکاب جرائم میراث فرهنگی است. در عوض مسئولیت اصلی در این خصوص صرفاً به عهده دولت و آن هم تنها توسط یک دستگاه دولتی یعنی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار داده شده که با توجه به عدم تناسب امکانات و اعتبارات تخصیص یافته با کثرت و اهمیت آثار فرهنگی تاریخی کشور پهناور ایران، وزارت مذکور را در تنگنای جدی قرار داده و یا حتی در انجام وظایف عدیده خود ناتوان کرده است. شایان ذکر است که حوزه میراث طبیعی در مقایسه با حوزه میراث فرهنگی، با خلأ جدی‌تری روبه‌روست و حتی فاقد قانون جامع در خصوص حمایت آن توسط دولت است.^۱

گزارش حاضر، ضمن بررسی برخی زمینه‌های موجود برای امکان مشارکت مردم در امر حفاظت از میراث فرهنگی و همچنین میراث طبیعی، از جمله اصول (۳۰ و ۵۰) قانون اساسی و ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری، پیشنهاد می‌کند ساختار و یا سازوکار همکاری و مشارکت دولت و مردم در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی، در چارچوب سیاست‌گذاری و تصویب یک قانون جدید و نیز اصلاح سایر مواد قانونی موجود از جمله قانون مجازات اسلامی ایجاد شود. لازم است در اسناد سیاست‌گذاری و قانونی آتی، حقوق و مسئولیت و نقش مردم در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی و نیز شیوه همیاری با بخش دولتی ضمن تأیید حق مطالبه‌گری و نظارت ایشان بر عملکرد دولت، در راستای حقوق عامه، تبیین شده و در ضمن وظایف همه نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی در این زمینه روشن شود.

۱. ارائه بسته تقنینی جامع میراث طبیعی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.

شرح / بیان مسئله

میراث فرهنگی ظرفیت مهم و قابل توجهی برای رشد و توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جامعه است. این موضوع نه تنها در اسناد بین‌المللی، توصیه‌نامه‌ها و کنوانسیون‌ها و غیره، مورد تأکید قرار گرفته، بلکه از تجارب کشورهای موفق نیز قابل استناد است. میراث فرهنگی، عامل پیوند مردم امروز با ریشه‌های هویتی ایشان، آموختن و عبرت گرفتن از گذشته است. از این نظر میراث فرهنگی، سندی زنده از دانسته‌ها و تجارب ارزشمند گذشتگان است. بدین ترتیب، میراث فرهنگی دارای این ظرفیت بالقوه است که علاوه بر نقش مهم آن در هویت، عبرت، هم‌بستگی اجتماعی و ملی، در حیات جاری مردم نیز نقش آفرینی کرده و در توسعه اجتماعی، فرهنگی و حتی اقتصادی و معیشتی جامعه امروز، مؤثر واقع شود. بدیهی است برای به فعلیت در آمدن این ظرفیت بسیار مهم، زمینه‌سازی و ایجاد زیرساخت‌های سیاستگذاری، قانونی، برنامه‌ریزی و اجرایی لازم است. با وجود این در ایران، میراث فرهنگی به‌عنوان یک ظرفیت بالقوه، در راستای رشد و توسعه همه‌جانبه کشور به کار گرفته نشده است. یکی از دلایل اصلی این امر، عدم شناخته شدن این کارکردها از سوی دولت و مردم است که در نتیجه این ناآگاهی، زمینه و زیرساخت‌های مشارکت مردمی در حفاظت از میراث فرهنگی فراهم نشده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- جامعه ایران در یک‌صد سال گذشته شاهد پیدایش و تکامل چارچوب حقوقی حمایت از میراث فرهنگی بوده است. از سال ۱۳۰۹ تا امروز، قوانین و مقرراتی در راستای حمایت از جنبه‌های مهم میراث فرهنگی مصوب شده است. با این حال با این حال عمده حمایت‌های پیش‌بینی شده در قوانین، به‌عهدده بخش دولتی قرار داده شده و مردم جایگاه مهمی در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی ندارند. [۱]
- نخستین قانون حمایت از میراث فرهنگی در سال ۱۳۰۹ و در شرایطی تصویب شد که آگاهی‌های عمومی نسبت به ارزش‌های میراث فرهنگی رشد کافی رانداشت و لذا قانونگذار ناگزیر از آن بود تا با استفاده از ابزار حاکمیتی کردن حمایت از میراث فرهنگی، از آن حفاظت کند.
- با این حال و با وجود اینکه از سال ۱۳۰۹ تاکنون، آگاهی‌های اجتماعی رشد چشمگیری یافته است، اما هنوز زمینه و زیرساخت‌های لازم برای مشارکت مردم در حفاظت و بهره‌برداری از میراث فرهنگی ایجاد نشده و از این نظر خلأ جدی وجود دارد. این در حالی است که مردم ذی‌حقان اصلی میراث فرهنگی هستند و دولت اساساً به نمایندگی از ملت، میراث فرهنگی را حفظ و صیانت می‌کند.^۱
- اگرچه حفاظت از میراث فرهنگی به نفع عموم جامعه و لذا ذی‌حق بودن مردم نسبت به آن، در بطن قوانین میراث فرهنگی این حوزه وجود دارد و در رویه اجرایی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز به آن تأکید شده، اما در هیچ قانونی بر مشارکت مردم در حفاظت از میراث فرهنگی، تصریح نشده است.^۲ در ضمن مردم به‌جز رعایت قوانین و ضوابط تعیین شده توسط دولت هیچ مسئولیت و نقشی در راستای حفاظت از میراث فرهنگی به‌عهدده ندارند.
- نتیجه آن است که میراث فرهنگی در حیات روزمره جامعه امروز ایران حضور و نمود بارز ندارد و نقش آن در توسعه ابعاد مختلف جامعه بسیار کم‌رنگ است. در حالی که به‌نظر می‌رسد در صورت کاربردی و مردم‌محور شدن میراث فرهنگی، این ظرفیت نقش مهمی در رشد فرهنگی و اجتماعی، درآمدزایی و سایر زمینه‌های توسعه ایفا خواهد کرد.
- بدین منظور لازم است ضمن تجدیدنظر کلی در رویکردهای پیشین، زمینه‌سازی لازم برای مردمی‌سازی میراث فرهنگی صورت پذیرد که این امر از طریق سیاستگذاری، تکمیل قوانین، ایجاد زیرساخت‌های لازم و اتخاذ برنامه‌های عملیاتی با گرایش به تقویت نقش مردم در بهره‌مندی و حفاظت از میراث فرهنگی در حیات جاری ایشان، امکان‌پذیر است.

۱. طبق نظریه اداره کل امور حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضائیه، «با عنایت به بعضی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برخی از مواد قوانین موضوعه، آنچه دولت به‌صورت مالکیت عمومی در اختیار دارد، متعلق به عموم مردم یعنی ملت است. به‌بیان‌دیگر دولت به نمایندگی از ملت آن را در اختیار دارد و توسط دولتمردان آن را تصدی و اداره می‌کند...». نک: مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، گردآوری و تنقیح امید غنمی، قلمرو فرهنگ، ۱۳۸۸، ص ۸۲۴.

۲. تنها حکم قانونی که به مشارکت مردم در حفظ میراث فرهنگی اشاره می‌کند، بند «۲۰» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ است که «تشویق مردم به مشارکت در فعالیت‌های مربوط به شناسایی، حفظ و احیای میراث فرهنگی و نظارت بر آن» را وظیفه سازمان مذکور قرار داده است. با این حال عبارت مذکور تنها تصریح بر تشویق به مشارکت است نه بسترسازی و ایجاد زمینه عملی آن. در بند «۱۲» همین ماده «ایجاد و گسترش انجمن‌های میراث فرهنگی در سطح کشور» نیز اشاره شد. با وجود این در سال ۱۳۷۳ شورای عالی سازمان میراث فرهنگی کشور، در حدود این بند، ایجاد انجمن‌های میراث فرهنگی که انجمن‌های شبه‌دولتی هستند را تصویب نمود. همچنین در اصلاحیه این اساسنامه مصوب ۱۳۹۵ شورای عالی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (ماده (۳))، به لزوم جلب مشارکت مادی و معنوی مردم در حفاظت از میراث فرهنگی، اشاره شده است.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با اصلاح ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴، مسئولیت عمومی مردم در زمینه میراث فرهنگی و میراث طبیعی تعریف و تثبیت شود. به تبع اصلاح این ماده، زمینه برای تصویب قانون مسئولیت عمومی میراث فرهنگی و میراث طبیعی فراهم خواهد شد. در این قانون، حقوق و مسئولیت عموم مردم در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی تبیین شده و وظایفی برای نهادهای دولتی در نظر گرفته خواهد شد.

این رویکرد دوسویه، یعنی حقوق از یک سو و مسئولیت از سوی دیگر، سهم مهمی نخست در حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی و دوم، کاربردی‌سازی و خارج کردن میراث فرهنگی و میراث طبیعی از انزوای موجود ایفا خواهد کرد.

۱. مقدمه و بیان مسئله

میراث فرهنگی، ارزش‌ها و کارکردهای گوناگونی دارد که هر یک در جایگاه خود فواید و امتیاز مختص به خود را دارد. از جمله این ارزش‌ها و کارکردها عبارتند از: ارزش‌های زیبایی‌شناسی، عبرت، ایجاد حس تعلق افراد به جامعه، آگاهی از شیوه حیات و تجارب پیشینیان در آیین میراث فرهنگی، ایجاد پیوند میان مردم با ریشه‌های هویت ایشان و لذا کمک به افزایش هم‌بستگی ملی اشاره کرد. علاوه بر این، میراث فرهنگی ظرفیت بالقوه مهمی برای ایفای نقش در رشد و توسعه فرهنگی و اجتماعی و نیز توانمندسازی عموم مردم و جوامع محلی و سنتی به‌شمار می‌رود و همچنین می‌تواند در بهره‌وری و توسعه اقتصادی، درآمدسازی و غیره مؤثر واقع شود.

با وجود اینکه میراث فرهنگی کاربردهای گوناگونی دارد و این موضوع در سطح بین‌المللی امری شناخته شده است، اما به نظر می‌رسد سیاست‌ها و قوانین ایران در یک‌صد سال گذشته، صرفاً و یا عمدتاً بر ارزش‌های مربوط به هویت و عبرت از میراث فرهنگی متمرکز بوده و با نگرش به نقش مهم میراث فرهنگی در امر هویت و عبرت، رشد و تکامل یافته‌اند. به دیگر سخن، نگرش قوانین کشور نسبت به کاربرد میراث فرهنگی در ایران، ایجاد حس تعلق، هویت و عبرت برای افراد جامعه و کمک به هم‌بستگی ملی از این رهگذر است. شاهد بر این مدعا ماده (۲) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ است که در آن، تنها هدف «عبرت از حرکت فرهنگی انسان و بقا و رقاء هویت و شخصیت فرهنگی جامعه» مدنظر قرار گرفته است. [۲] در قانون مذکور و قوانین قبل و پس از آن، وظیفه عمده دولت و دستگاه متولی، حفظ میراث فرهنگی به نفع عموم مردم و نسل‌های آتی است، اما در هیچ‌یک از قوانین، کاربرد دیگری برای میراث فرهنگی مشخص نشده است. در مورد میراث طبیعی، این موضوع حتی در این حد هم دارای سابقه نیست. زیرا هنوز قانون جامعی در خصوص میراث طبیعی مصوب نشده است. [۳]

با این رویکرد و به دلیل حساسیت قابل توجه نسبت به این ثروت‌های تجدیدنپذیر و بی‌بدیل است که حفاظت از میراث فرهنگی از ابتدا تا امروز یک وظیفه حاکمیتی و در انحصار دولت، شناخته شده است. این دیدگاه در نخستین قانون حوزه میراث فرهنگی یعنی قانون ۱۳۰۹ [۱] تا قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ [۴] به روشنی قابل مشاهده است.^۲ تمرکز بر رویکرد صیانت از ارزش‌های میراث فرهنگی جهت تحکیم هویت و عبرت و نگرش تعلق میراث فرهنگی به همه افراد جامعه، که در ضمن با مفاد کنوانسیون‌های بین‌المللی حوزه میراث فرهنگی نیز هماهنگ است، اگرچه بسیار ارزشمند بوده، اما به‌هر حال نگرشی تک‌بعدی است و به‌نوعی سبب شده که سایر جنبه‌های میراث فرهنگی به‌ویژه نقش مثبت آن در ابعاد فرهنگی اجتماعی و یا حتی در حیات اقتصادی حیات مردم ایران ناشناخته مانده و یا کمتر مورد توجه قرار گیرد. شایان ذکر است که جهت‌گیری هویتی و عبرت‌اندوزانه به این حوزه نیز دارای کاستی‌هایی است. زیرا حمایت دولت از میراث فرهنگی به‌نوعی محدود به نمادسازی‌های ظاهری شده است. همچنین شناسایی کاربردهای عملی میراث فرهنگی

۱. ارائه بسته تقنینی جامع میراث طبیعی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.

۲. طبق بند «ط» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ «حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی» امری حاکمیتی است. چنانچه میراث طبیعی را نیز بخش مهمی از محیط زیست بدانیم، طبق همین بند، حفظ میراث طبیعی نیز در حاکمیت دولت است. پیش از این نیز، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳ طی جزء «۹» بند «الف» ماده (۱۳۵) «حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی» را امری حاکمیتی معرفی کرده بود.

در زمینه تقویت هویت، عبرت‌اندوزی و به‌کارگیری آن در حیات جاری مردم توجهی نشده است. در جهان پر تحول امروز و در شرایطی که هجمه جهانی‌سازی، فرهنگ و هویت ملت‌ها را تهدید می‌کند، میراث فرهنگی می‌تواند ابزار مهمی در مواجهه با این تهاجم فرهنگی به‌شمار آید، اما رویه موجود نشان می‌دهد که در عمل کمترین اقدامی در این زمینه صورت گرفته است. بحران هویت و گرایش روزافزون نسل جوان به الگوهای فرهنگی بیگانه، بارزترین گواه بر کوتاهی دستگاه متولی میراث فرهنگی در زمینه‌های مهم آگاهی‌سازی و فرهنگ‌سازی و تشویق مردم به شناخت ارزش‌های هویتی میراث فرهنگی است. این در حالی است که یکی از مهم‌ترین وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، طبق ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷، معرفی میراث فرهنگی به عموم مردم و همچنین در سطح بین‌المللی است.^۱ قاعدتاً این معرفی باید به‌گونه‌ای صورت گیرد که تمام ابعاد و کاربردهای میراث فرهنگی به مردم شناسانده شود، به‌طوری که مردم با شناخت صحیح ارزش‌های میراث فرهنگی، خواهان و مشتاق حفظ و صیانت از میراث فرهنگی شده باشند.

در زمینه ابعاد اقتصادی میراث فرهنگی نیز کاستی‌هایی وجود دارد و از همه ظرفیت میراث فرهنگی در زمینه رشد اقتصادی کشور بهره‌برداری لازم به عمل نیامده است. باین حال باین حال اقداماتی چون دریافت ورودی موزه‌ها و اماکن فرهنگی تاریخی، برنامه‌ها و اقدامات حوزه گردشگری فرهنگی و جلب گردشگران با هدف افزایش درآمدهای ملی، ایجاد صندوق احیا... و تغییر کاربری و واگذاری بناهای تاریخی به بخش خصوصی و مانند آنها، نشان می‌دهند که دولت به‌لزام کسب در آمد از طریق میراث فرهنگی چندان هم بی‌توجه نبوده است. با وجود این به‌نظر می‌رسد این اقدامات، متناسب با ظرفیت و امکانات عظیم میراث فرهنگی نیست. زیرا مطالعه و یا شناخت ابعاد اقتصادی حفاظت محور میراث فرهنگی صورت نگرفته و در نتیجه ظرفیت بالقوه میراث فرهنگی، در راستای رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌فعلیت در نیامده است.

قطعاً همه این ناکارآمدی‌ها، علل و عوامل گوناگونی دارند که تنها یکی از آنها تمرکز بر حاکمیتی بودن میراث فرهنگی و رویکرد یک‌سویه حفاظت از میراث فرهنگی از بالا به پایین - یا از دولت به مردم - است. بدین معنا که قوانین موجود، وظایف عمده حمایت از میراث فرهنگی را به‌عهده دولت قرار داده‌اند. به‌تبع دولت برای انجام تکالیف خود مقرراتی را وضع می‌کند، اما مردم در عین حال که مکلف به رعایت مقررات وضع‌شده توسط دولت هستند، سهمی در حفاظت و یا دست‌کم بخشی از اقدامات حفاظتی ندارند. ضمناً در بهره‌مندی از میراث فرهنگی نیز سهم نیستند. به‌عبارت دیگر با اینکه مردم، ذی‌حقان اصلی میراث فرهنگی هستند و دولت به نمایندگی و به‌خاطر آنهاست که میراث فرهنگی را حفظ و صیانت می‌کند، اما تنها موظف به رعایت قوانین و ضوابط تعیین شده توسط دولت هستند و هیچ وظیفه، نقش و جایگاه قابل توجهی در راستای حفاظت از میراث فرهنگی به‌عهده ندارند.

این امر اگرچه حمایت همه‌جانبه از میراث فرهنگی را در پی داشته و به حفظ آن می‌انجامد، اما در عین حال، کارکردهای آن را محدود می‌کند. به‌عبارت دیگر میراث فرهنگی به‌جای نقش‌آفرینی در ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جامعه، توانمندسازی مردم و حتی کمک به وحدت و هم‌بستگی ملی ایران، در پشت حصار موزه‌ها و حریم امن ثبت در فهرست آثار ملی و ضمانت‌های کیفی، محصور و منزوی می‌شود. طبیعی است که با انزوای میراث فرهنگی، ظرفیت بالقوه آن دچار جمود شده و هرگز به‌فعلیت نخواهد رسید.

بدین ترتیب مهم‌ترین کاربرد میراث فرهنگی، بازدیدهای گردشگری است که البته با توجه به آمار و ارقام موجود، در این زمینه - یعنی گردشگری فرهنگی - نیز دستاوردهای جدی‌ای حاصل نشده است.

محدودیت مورد نظر از سویی لاجرم به تخصیص حجم قابل ملاحظه‌ای از اعتبارات دولتی برای حفظ آثار فراوان و پراکنده در سرزمین پهناور ایران می‌انجامد و از سویی دیگر به‌دلیل منع مداخله مردم در امر حفاظت، آگاهی، خلاقیت، ابداع و ابتکار عمومی در بهره‌مندی حفاظت محور را نیز محدود می‌کند. شایان ذکر است که در صورت حذف یا غایب کردن میراث فرهنگی از حیات جاری و متداول مردم، دلیل و ضرورتی به بهره‌وری از آن نیز احساس نخواهد شد.

طبعاً پیش‌نیاز تغییر رویکرد در حوزه میراث فرهنگی، آن است که حقوق و مسئولیت عمومی در زمینه میراث فرهنگی مورد بازنگری کلی قرار گرفته و زمینه‌ها و مقدمات سیاستگذاری و قانونگذاری لازم‌آماده‌سازی شود. همچنین شایسته است ظرفیت

۱. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۷۶۳۱ - بند «۶۱»: «معرفی و شناساندن ارزش‌های میراث فرهنگی در سطح ملی و بین‌المللی به‌وسیله چاپ و نشر مجموعه مطالعات و تحقیقات انجام یافته و استفاده از وسایل سمعی و بصری و ارتباط جمعی».



و شیوه‌های بهره‌مندی اجتماعی، فرهنگی و در مراحل آتی، اقتصادی از میراث فرهنگی با تأکید بر تداوم حفاظت مؤثر آن به نفع نسل‌های آینده، شناسایی شده و پیش‌بینی‌های قانونی لازم برای تحقق این هدف مهم، انجام پذیرد. در این خصوص استفاده از الگوی کشورهای مشابه و موفق در ابعاد حقوقی، عملی و اجرایی سودمند است. طبیعتاً لازم است به‌منظور شناسایی این‌گونه کشورها مطالعات تطبیقی انجام پذیرد.

در این گزارش، زمینه‌های موجود مربوط به حق برخورداری مردم از میراث فرهنگی بررسی و لزوم مشارکت ایشان در حفاظت از میراث فرهنگی بررسی می‌شود.

۲. میراث فرهنگی متعلق به عموم است

مدیریت میراث فرهنگی ایران، طبق قوانین موجود، در حوزه حقوق عمومی قرار دارد. نخستین قانونی که به این موضوع پرداخت، قانون اداری وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه مصوب ۱۳۲۸ هجری قمری است که در بند «۵» ماده (۵) این قانون، وزارت معارف وقت موظف به «نگاهداری آثار قدیمه و حفظ آنها از اندراس و فنا» شد. پس از آن قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ در مواد (۲۵ و ۲۶) بخشی از اموالی را که امروز در زمره میراث فرهنگی محسوبند را غیر قابل تملک و «معد به مصالح عمومی» اعلام کرد. در ماده (۲۶) به موزه‌ها و آثار تاریخی اشاره مستقیم شد و در ضمن تأکید شد که دولت این‌گونه اموال را «به‌عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد». بدین ترتیب قانون مدنی در دهه نخست قرن گذشته، میراث فرهنگی را امری ملی شناخت و نهادینه کرد. این زمینه‌سازی در زمان خود اقدامی پیشرو و ارزشمند به‌شمار می‌رفت. [۵]

به فاصله اندکی پس از تصویب قانون مدنی، قانون راجع به حفظ آثار ملی در سال ۱۳۰۹ به تصویب مجلس وقت رسید که در آن برای نخستین بار دولت موظف به شناسایی، ثبت و حفظ میراث فرهنگی، یا «آثار ملی» شد. با این رویکرد میراث فرهنگی متعلق به عموم مردم شناخته شد. واضح است این ثروت همگانی به‌دلیل حساسیت قابل توجهی که از نظر قانونگذار وقت داشت، در حوزه حقوق عمومی قرار داده شد تا توسط دولت به نفع نسل‌های آینده، حفظ و حراست شود. با اینکه در ماده (۵) قانون ۱۳۰۹ تأکید شد که مالکین خصوصی و یا متصرفین قانونی «می‌توانند حق مالکیت یا تصرف خود را حفظ کنند»، اما در عین حال «نباید دولت را از اقداماتی که برای حفاظت آثار ملی لازم می‌داند ممانعت نمایند». بدین ترتیب طبق نخستین قانون میراث فرهنگی ایران که پایه‌ای برای قوانین بعدی این حوزه شد، اولویت با حفظ میراث فرهنگی به نفع عموم مردم است. این دیدگاه از حیث قواعد فقهی نیز قابل توجیه است.

شایان توجه است که پیش از تصویب این قوانین و ورود دولت به امر حفاظت از میراث فرهنگی و اساساً پیش از اینکه مفهومی به نام میراث فرهنگی نمود پیدا کند، حافظان اصلی این میراث، مردم بودند. بناها، خانه‌ها و سازه‌ها و... که امروز میراث فرهنگی ایران هستند تا یک‌صد سال پیش بخشی از حیات جاری و روزمره مردم به‌شمار می‌آمدند و در یک چرخه حفاظتی قرار داشتند. این امر در مورد میراث طبیعی نیز صدق می‌کند. برخی از درختان کهنسال امروز که در فهرست میراث طبیعی ایران ثبت شده‌اند، به‌دلیل باورهای مذهبی و آیینی مردمان پیشین، از گزند حوادث انسانی و طبیعی مصون نگه داشته می‌شدند.

با این حال از سال ۱۳۰۹ اندیشه تجدیدنپذیر میراث فرهنگی سبب شد، تا آثاری که در چرخه طبیعی حفاظت قرار داشت از دسترس عموم خارج شود تا حفظ و صیانت شوند. این مفهوم اگرچه بسیار ارزشمند بوده و تاکنون به حفظ اموال فرهنگی منجر شده، اما از سوی دیگر، مشارکت طبیعی مردم در حفاظت را محدود کرده است.

بنابراین لازم است تا ضمن حفاظت و نظارت دولت بر آن، الگوهای پیشین در خصوص مردمی‌سازی حفاظت نیز شناسایی و باز زنده‌سازی شوند و بسترها و زیرساخت‌ها و سازوکارهای لازم برای به‌کارگیری این الگوها در زمینه مشارکت مردم فراهم آید.

۱. ماده (۵۲) قانون مدنی: «هیچ‌کس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد از قبیل پل‌ها و کاروانسراها و آب انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدان‌گاه‌های عمومی تملک کند و همچنین است قنوات و چاه‌هایی که مورد استفاده عموم است».

۲. ماده (۶۲) قانون مدنی: «اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی، مثل استحکامات و قلاع و خندق‌ها و خاکریزهای نظامی و قورخانه و اسلحه و ذخیره و سفاین جنگی و همچنین اثاثیه و ابنیه و عمارات دولتی و سیم‌های تلگرافی دولتی و موزه‌ها و کتابخانه‌های عمومی و آثار تاریخی و امثال آنها و بالجمله آنچه که از اموال منقوله و غیرمنقوله که دولت به‌عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد، قابل تملک خصوصی نیست و همچنین است اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد».

۳. حفاظت میراث فرهنگی از منظر قواعد فقهی



طبق قاعده فقهی «لا ضرر» که مستند بر عقل، آیات شریفه قرآن کریم و روایات است، هیچ کس حق ندارد به دیگران خسارت و زیان برساند و یا با استفاده از یک حق یا جواز شرعی (به تعبیر امروز سوءاستفاده از حق) به افراد غیر، زیان وارد کند. به عبارت دیگر تسلط افراد بر اموالشان نباید موجب ضرر به منافع دیگران - یا عموم مردم - شود. در مقابل قاعده فقهی تسلیط بیان می‌دارد: «التاس مسلطون علی اموالهم» یعنی مردم بر اموالشان حق هرگونه تسلط دارند. طبق این قاعده فقهی، مالک می‌تواند در ملک خود هرگونه تصرف به عمل آورد بدون اینکه کسی حق ایجاد مزاحمت برای او داشته باشد. بر خورد و تعارض چنین قاعده‌ای با قاعده لاضرر امری طبیعی است. زیرا قاعده لاضرر به منظور محدودتر کردن اقتدارات و اختیارات ناشی از همین قاعده تسلیط مقرر شده و قطعاً با آن تعارض پیدا می‌کند. [۶]

با علم به این دو قاعده فقهی به نظر می‌رسد که قوانین میراث فرهنگی، عمدتاً بر مبنای قاعده لاضرر استوارند. زیرا در صورتی که میراث فرهنگی متعلق به عموم جامعه در نظر گرفته شود، اقدامات یک مالک خصوصی یا متصرف قانونی نباید مانع بهره‌مند شدن عموم مردم از منافع میراث فرهنگی متعلق به ایشان شود. لذا مالک یا متصرف قانونی با محدودیت‌هایی روبه‌رو می‌شوند تا اثر متعلق به ایشان به نفع عموم جامعه حفظ شود. این مفهوم به خوبی در ماده (۵) قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ مستتر است.^۱ در ابتدای این ماده حقوق مالکانه دارنده یا متصرف تأیید می‌شود و لذا بر قاعده تسلیط صحه گذارده است. اما به نظر می‌رسد در ادامه این ماده، ترجیح حفظ وجه میراث فرهنگی، اموال دارای مالک خصوصی به نفع عموم جامعه بر اساس قاعده لاضرر صورت گرفته است.

ماده (۳۰) قانون مدنی مقرر می‌دارد: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد. مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد». در ابتدای این ماده بر قاعده تسلیط یعنی حق تصرف همه‌جانبه مالک بر مایملک خود تأکید می‌شود، اما در ادامه، استثنائی بر این موضوع قائل می‌شود. به نظر می‌رسد جمله «مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد» قابل استناد در مورد «محدودیت‌های قانونی در خصوص اموال دارای مالک خصوصی میراث فرهنگی» به نفع حفظ «حقوق عمومی» است. زیرا همه قوانین حوزه میراث فرهنگی از جمله فصل نهم کتاب پنجم قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، بر حفظ میراث فرهنگی حتی اموال دارای مالکین خصوصی به نفع عموم جامعه تأکید ورزیده‌اند و از این نظر استثنائی بر حقوق مالکانه افراد هستند.

شایان توجه است که اصل (۴۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با استناد به قاعده لاضرر، اعمال حق خصوصی را که وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی باشد را ممنوع دانسته است.^۲

با این حال اگرچه بررسی قواعد فقهی در صلاحیت و تخصص این گزارش نیست، اما به نظر می‌رسد قاعده تسلیط نیز منافاتی با اصل حفاظت از میراث فرهنگی به نفع عموم جامعه ندارد. زیرا مالکین خصوصی نیز بخشی از آحاد جامعه‌اند و ایشان نیز در وجه عمومی میراث فرهنگی جدا از وجه مال یا دارایی بودن اموال متعلق به خود سهیم هستند و می‌توانند یا باید به صورت گروهی بر این اموال تسلط داشته باشند. در تأیید این نظر می‌توان به تعریف «حقوق عامه» در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب قوه قضائیه اشاره کرد. طبق این تعریف حقوق عامه «حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود».^۳ [۷] در ادامه این تعریف، میراث فرهنگی و حقوق زیست‌محیطی در زمره حقوق عامه تعیین شده است. اشاره به فوت منفعت و تضرر در این تعریف، شباهت با مبحث قاعده لاضرر دارد.

از زمان آغاز فرایند دولتی حفاظت از میراث فرهنگی در سال ۱۳۰۹ تا تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور در سال ۱۳۶۴ و تا امروز که این نهاد به یک وزارتخانه تغییر یافته است، در همه مکاتبات و متون مرتبط با موضوع میراث فرهنگی، این ادعا مطرح شده که سازمان یا وزارت مذکور به نمایندگی از دولت (و البته دولت به نمایندگی از مردم) عهده‌دار امور حوزه میراث فرهنگی است. بنابراین همواره بر حق مالکیت معنوی مردم بر میراث فرهنگی تأکید شده است. حال به نظر می‌رسد زمان آن فرا رسیده است تا زمینه‌های قانونی و نیز فقهی مربوط به مالکیت

۱. قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، ماده (۵)، «شخصی که مالک یا متصرف مالی باشند که در فهرست آثار ملی ثبت شده باشد می‌تواند حق مالکیت یا تصرف خود را حفظ کنند و لیکن نباید دولت را از اقداماتی که برای حفاظت آثار ملی لازم می‌داند ممانعت نمایند...».

۲. اصل (۴۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «هیچ کس نمی‌تواند، اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی، قرار دهد».

۳. بند «الف» ماده (۱) دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، مصوب قوه قضائیه، ۱۳۹۷/۱/۶.

۴. طبق قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی، سازمان میراث فرهنگی کشور، از ادغام یازده واحد اداری از قبل موجود، تشکیل شد. ادارات مورد نظر عبارت بودند از: مرکز باستان‌شناسی ایران، اداره کل هنرهای سنتی، مرکز موزه مردم‌شناسی، دفتر آثار تاریخی، موزه ایران باستان، اداره حفظ میراث فرهنگی شهرستان‌ها، اداره کل موزه‌ها، اداره کل بناهای تاریخی، اداره کل کاخ‌ها، سازمان ملی حفاظت آثار باستانی، اداره کل بیوتات، بدین ترتیب روشن است که از زمان تصویب قانون راجع به حفظ آثار ملی در سال ۱۳۰۹ تا تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور، بخش‌های مختلف میراث فرهنگی توسط واحدهای اداری مختلف مدیریت می‌شده است.



معنوی مردم و به تبع این موضوع، ایجاد حق مشارکت مردم در امور مربوط به میراث فرهنگی، با هدف کلی صیانت و ارتقای آن، در راستای رشد و توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه ایران، بررسی شود و سپس براساس مطالعات انجام شده، زیرساخت‌های سیاستگذاری و قانونی لازم در این خصوص فراهم شود.^۱ [۸]

۴. حاکمیتی بودن حفاظت از میراث فرهنگی

از زمان تصویب نخستین قانون حوزه میراث فرهنگی یعنی قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ تاکنون، حفاظت از میراث فرهنگی به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی دولت مقرر شده است. دلیل آن است که میراث فرهنگی به‌واسطه ارزش‌های فرهنگی و هویتی نهفته در آن، متعلق به عموم افراد جامعه است و لذا حکومت که عهده‌دار مدیریت جامعه است وظیفه دارد آن را به نفع همه مردم حفاظت کند. این موضوع حتی شامل اموالی که مالکیت خصوصی دارند نیز می‌شود و این اموال نیز باید به نفع همه مردم فعلی و آینده ایران حفظ و صیانت شوند. کلیه قوانین و مقررات حوزه میراث فرهنگی با همین رویکرد شکل گرفته و تکامل یافته و به امروز رسیده‌اند. ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، صراحتاً میراث فرهنگی را یک امر حاکمیتی معرفی کرده است. این نگرش به‌نوبه خود منطقی و ارزشمند بوده و نمایانگر حساسیت و توجه قانونگذار نسبت به حفظ ارزش‌های میراث فرهنگی به نفع همه مردم است. همین نگرش در یک‌صد سال گذشته تأثیر مهمی در حفظ این ارزش‌ها داشته است.

به این نکته نیز باید توجه کرد که نخستین قانون حوزه میراث فرهنگی در شرایطی انشا و تصویب شد که آگاهی‌های عمومی نسبت به این ارزش‌ها به‌قدر کافی رشد نیافته بود. طبیعتاً در شرایط زمانی مذکور، تنها راه حفاظت از میراث فرهنگی بهره‌گیری از ابزار حاکمیتی بودن حفاظت از آن توسط دولت بود. با وجود این در تکوین قوانین آتی میراث فرهنگی به این موضوع توجه نشد که آگاهی‌های عمومی نیز نسبت به سال ۱۳۰۹ رشد کرده است. لذا ضرورت داشت تا همگام و متناسب با این رشد آگاهی عمومی، بخشی از وظیفه حفاظت به‌عهد خود مردم واگذار شود، اما این موضوع مهم نه تنها مغفول ماند، بلکه در تصویب قوانین دیگر، تأکید و اصرار بیشتری بر حاکمیتی بودن موضوع شد. نقش حاکمیتی دولت، سبب شد که به‌رغم افزایش آگاهی‌های عمومی نسبت به ارزش‌های میراث فرهنگی، زمینه مشارکت مردم در امر حفاظت از میراث فرهنگی تضعیف شود. همچنین این موضوع مغفول ماند که مشارکت مردم در امر حفاظت، نقش دولت را در زمینه حمایت از میراث فرهنگی را تقویت می‌کند. به‌بیان دیگر حاکمیتی بودن میراث فرهنگی اگرچه بسیار ارزشمند بوده و به حفظ میراث فرهنگی دست‌کم در یک‌صد سال اخیر انجامیده است، اما با توجه به افزایش آگاهی‌های اجتماعی، لازم است مردم نیز - به‌عنوان ذی‌حقان اصلی - به عرصه حفاظت از میراث فرهنگی وارد شده و در این زمینه با دولت همکاری کنند. این نقش‌آفرینی از یک‌سو به حفظ میراث فرهنگی می‌انجامد و از سوی دیگر سبب ایجاد حس مسئولیت عمومی، درک ارزش‌های میراث فرهنگی، هویت، عبرت و هم‌بستگی ملی و از همه مهم‌تر ایجاد پیوند و وفاق میان مردم و دولت در امر حفظ و نگهداری میراث فرهنگی و نیز میراث طبیعی می‌شود. شایان توجه است که بنابر ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، «امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود». از این تعریف، این مفهوم استنباط می‌شود که امور حاکمیتی ضمن اینکه موجب اقتدار و حاکمیت کشور است، اما مردم نیز باید از آن بهره‌مند شوند. چنانچه این برداشت صحیح باشد، در مورد حفاظت از میراث فرهنگی که طبق بند «ط» همین ماده امری حاکمیتی است، مردم نیز حق مشارکت در امر حفاظت را دارند. به‌نظر می‌رسد، مشارکت مردم هرگز در تعارض با حاکمیت دولت، که به امنیت و اقتدار کشور مربوط است، نیست، بلکه هم‌راستا و در جهت تقویت آن است. با وجود این، برای تحقق این مشارکت مردمی، یک زمینه‌سازی قانونی دیگر در این خصوص ضرورت دارد. برای مثال تصویب قانونی که مستقیماً به موضوع مسئولیت و مشارکت عمومی، با استناد به ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری بپردازد.

در دهه‌های اخیر، تقاضا برای ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد با موضوع فعالیت در زمینه‌های مختلف میراث فرهنگی وجود داشته و این سازمان‌ها فعالیت چشمگیری در زمینه مطالبه‌گری حفاظت از میراث فرهنگی داشته‌اند، اما فعالیت این سازمان‌ها، داوطلبانه و در حوزه‌های محدود و

۱. برای مطالعه بیشتر رک: گزارش تقنینی در مورد اصلاح موادی از قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ با شماره مسلسل ۱۸۲۲۴، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.

مورد تأیید وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است و این سازمان‌ها، مشارکتی در زمینه حفاظت ندارند. در اینجا نیز یک ارتباط از بالا به پایین - از دولت به سازمان‌های مردم‌نهاد مشاهده می‌شود و هنوز روح همکاری و مشارکت گروهی میان وزارت مذکور و سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه‌های مختلف میراث فرهنگی پدید نیامده است.

در ضمن به جز فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد آن‌هم در زمینه‌های محدود، هنوز عموم مردم مشارکتی در زمینه‌های مختلف حفاظت از میراث فرهنگی ندارند. به نظر می‌رسد دلیل آن است که هنوز حق و به تبع مسئولیت یکایک مردم در زمینه حفظ میراث فرهنگی در قوانین پیش‌بینی نشده است.

بدین ترتیب رویه اجرایی دستگاه متولی، یعنی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در حفاظت از میراث فرهنگی کاملاً مستقل و بی‌نیاز از مردم حتی مالکین خصوصی بوده است. گواهی بر این موضوع، ثبت یک‌جانبه اموال دارای مالکین خصوصی از ابتدای تصویب قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ است که مستقل از خواست و اراده مالکین صورت گرفته و در نهایت به ایشان ابلاغ می‌شود. تنها در سال‌های اخیر است که وزارت مذکور، ضابطه تعیین شده در ماده (۳) قانون راجع به حفظ آثار ملی را رعایت کرده و پیش از مبادرت به ثبت، نظر مالکین را در خصوص ثبت اموال متعلق به ایشان در فهرست آثار ملی، استعلام می‌کند.^۱

ثبت آثار بدون رضایت مالکین خصوصی آنها به نوعی، مردم را در برابر دولت قرار می‌دهد و یا حتی سبب بیزاری ایشان از میراث فرهنگی می‌شود. در حالی که در یک حرکت معکوس، مردم با شناخت ارزش‌ها و قابلیت‌های میراث فرهنگی و تأثیری که می‌تواند در توسعه جامعه و حیات فردی ایشان داشته باشد، خود مشتاق حفظ و حمایت از میراث فرهنگی خواهند بود.

بدین ترتیب اصلاح نگرش و رویه مورد نظر می‌تواند، افزایش تعامل و خلاقیت مردم در امر حفاظت و بهره‌وری را در پی داشته باشد. شایان ذکر است به دلیل رویکرد موزه‌ای به میراث فرهنگی در بخش تخصیص بودجه‌ای، حوزه میراث فرهنگی درآمدا ننبوده و صرفاً هزینه‌بر بودن این حوزه مورد نظر دولت قرار گرفته است. طبق رویه ایجاد شده توسط قانون ۱۳۰۹ عموماً هزینه‌های حفاظت به عهده دولت بوده است. این امر در شرایط فعلی می‌تواند به ضرر میراث فرهنگی باشد. زیرا با توجه به کثرت و پراکندگی آثار ارزشمند فرهنگی تاریخی در سراسر کشور پهناور ایران، دولت قادر به تخصیص اعتبار لازم برای صیانت از همه این آثار نیست. لذا تداوم این وضعیت ممکن است در بلندمدت به نابودی آثار بینجامد، اما در صورت مشارکت مردم در حفاظت از میراث فرهنگی، بخشی از این مشکلات نیز مرتفع خواهد شد. این موضوع یعنی ضرورت اکید مشارکت مردم در امر حفاظت، مورد تأیید مسئولین اجرایی نیز است. برای مثال وزیر پیشین میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با اشاره به محدودیت بودجه و اعتبارات دولتی، تصریح کرده بود که وزارتخانه برای حفاظت مؤثر از آثار فرهنگی تاریخی، نیاز به مشارکت‌های مردمی دارد و مردم «بزرگ‌ترین حافظان میراث هستند». او اشاره کرد آیین‌نامه میراث‌بانان افتخاری توسط وزارت مذکور با همین رویکرد یعنی مشارکت مردم در امر حفاظت، در سال ۱۳۹۹ تدوین و ابلاغ شد.^۲

وزیر فعلی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز در آذرماه سال ۱۴۰۲ طی سخنانی در آیین آغاز به کار انجمن خیرین میراث فرهنگی ضمن تأکید بر محدودیت اعتبارات و منابع مالی تصریح کرد: «با این وضعیت منابع مالی، باید راه‌حل پیدا کرد، اقدامی انجام دهیم... میراث تمدنی ایران ریشه همه ماست و جلوی چشمان مادر حال از بین رفتن است، مردم باید پای کار بیایند تا میراث فرهنگی حفظ شود».^۳ به هر حال لازم است این نگرش - احیاناً موجود - اصلاح شود که مشارکت مردم در امر حفاظت، نباید محدود به مشارکت‌های مالی باشد. به بیان دیگر مقصود این نیست که مردم برای اثبات حق خویش در حفاظت از میراث فرهنگی، ملزم و متعهد به مشارکت مالی و پرداخت تمام یا بخشی از هزینه‌های حفاظت باشند و یا اینکه صرفاً به مساعدت مالی و تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های حفاظت، تشویق و ترغیب شوند، بلکه برعکس، مردم در این زمینه به خصوص یعنی کمک مالی کاملاً آزاد و مختار هستند، اما ماهیت اصلی مشارکت مردم، در حوزه مدیریت، پیشنهاد و یا مشارکت در برنامه‌های اجرایی و به خصوص، نظارت بر حفاظت و احیای میراث فرهنگی، خواه توسط یکدیگر و خواه توسط دولت است. مردم حتی باید حق مشارکت در سطوح بالاتر حفاظت یعنی سیاستگذاری مربوط به این حوزه را نیز داشته باشند.

۱. طبق «دستورالعمل اجرایی ثبت آثار ملی» ابلاغی ۱۳۹۸ وزیر پیشین میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ادارات کل استان‌ها موظفند ارزشمندی اثر پیشنهادی را از طریق قانونی به مالک یا مالکین ابلاغ کنند و در صورت اعتراض مالک یا مالکین اثر مورد نظر، موضوع به کمیته «بررسی اعتراض مالک به اثر» جهت رسیدگی ارجاع خواهد شد. پس از رسیدگی کمیته نامبرده به اعتراض مورد نظر، شورای ملی ثبت آثار، حکم به ثبت یا عدم ثبت اثر خواهد داد.

۲. خبرگزاری صدا و سیما، تاریخ انتشار: ۷ شهریور ۱۳۹۹-۱۲:۳۸. شایان ذکر است عنوان صحیح این آیین‌نامه، «دستورالعمل نحوه بهره‌گیری از ظرفیت‌های اجتماعی (میراث‌بان افتخاری)» است که در متن خبر تحت عنوان آیین‌نامه قید شده است.

۳. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، ۴ آذر ۱۴۰۲، ۲۱:۴۴، کد خبر ۸۵۳۰۲۷۶۳.



۵. حق، موجد مسئولیت است



حقوق فرهنگی مردم ایران در قوانین موجود ایران به رسمیت شناخته شده است.^۱ بخشی از این حقوق فرهنگی مربوط به حق مردم نسبت به برخورداری از میراث فرهنگی است. همچنین الحاق کشور به کنوانسیون‌های بین‌المللی الزام‌آور از جمله کنوانسیون ۲۰۰۳ یونسکو که حقوق فرهنگی مردم و جوامع سنتی و محلی را به رسمیت شناخته است و با توجه به ماده (۹) قانون مدنی، در حکم قانون است.^۲ لذا پذیرش حقوق فرهنگی مردم نسبت به میراث فرهنگی در همه ابعاد مادی و غیر مادی آن، امری مسلم است.

طبق یک قاعده حقوقی، حق موجد مسئولیت است. با این استدلال، منطقی است که مردم ایران با داشتن حقوق فرهنگی نسبت به میراث فرهنگی و میراث طبیعی خود، مسئولیت‌هایی نیز در قبال آنها داشته باشند و بتوانند در زمینه حفظ و صیانت از این ثروت‌های ارزشمند مشارکت کنند.

به نظر می‌رسد زمینه این موضوع، (یعنی مسئولیت تابعی از حق است) را می‌توان در بند «۶» اصل (۲) قانون اساسی مشاهده کرد که در آن، از «کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خداوند» سخن گفته می‌شود. یعنی برخورداری از آزادی، جریانی یک‌سویه نیست، بلکه متقابلاً مسئولیت هم در پی دارد. همچنین مطابق بند «۸» اصل (۳) قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است زمینه مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش را فراهم سازد. در واقع مردم علاوه بر داشتن حق، مسئولیت دارند تا در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش مشارکت داشته باشند. بدین ترتیب قانون اساسی ضمن تأیید مسئولیت انسان در برابر خداوند، مشارکت او در تعیین سرنوشت فرهنگی خویش را تأیید می‌کند.

موضوع حق توأم با مسئولیت مردم در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی به‌عنوان بخش مهمی از محیط زیست قابل توجیه است. مردم و جوامع محلی و سنتی، باید حق دسترسی به اطلاعات و مشارکت در پاسداری و حمایت از میراث ملموس و ناملموس و محیط زیست خود را داشته و قادر باشند با به‌کارگیری شیوه‌ها، فنون، مهارت‌ها و دانش سنتی، ضمن تأمین معیشت خود به حفظ محیط زیست کمک کرده و از این طریق، سهمی در توسعه کشور ایفا کنند. در این صورت طبیعتاً تکالیف و مسئولیت‌هایی نیز در حمایت و پاسداری از این دو مقوله به‌عهده ایشان خواهد بود. اصل (۵۰) قانون اساسی، حفاظت از محیط زیست را به‌عنوان یک وظیفه عمومی در نظر گرفته است، لذا همه مردم موظف به حفاظت از محیط زیست هستند.^۳ البته این بدان معنا نیست که اصل (۵۰) به حقوق مردم در کنار تکالیف آنان بی‌توجه است، بلکه این اصل هم‌پس تکلیف عموم مردم در حفاظت از محیط زیست تأکید می‌کند و هم‌پس حقوق ایشان برای برخورداری از محیط زیست سالم به‌عنوان زمینه «حیات روبه‌رشد» صحه می‌گذارد. لذا این اصل، حق برخورداری از محیط زیست سالم و تکلیف حفاظت از آن را در کنار یکدیگر در نظر می‌گیرد.^۴

زمینه‌سازی قانونمند مشارکت مردم در فعالیت‌های اجتماعی، در قوانین برنامه‌های سوم و چهارم توسعه نیز صورت گرفته بود. این قوانین، مشارکت مردم در امور کشور را در راستای ایجاد زمینه مناسب برای رشد و توسعه کشور، افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تقویت امور حاکمیتی دولت مورد توجه ویژه قرار داده و علاوه بر این «حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی، ارتقای رضایت‌مندی عمومی و گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی» را جهت توسعه کشور مورد توجه قرار داده بودند. همچنین سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به لزوم «تقویت حضور و مشارکت مردم در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی» اشاره می‌کند.^۵

با وجود این، این زمینه قانونی مربوط به حقوق و مسئولیت فرهنگی و محیط زیست، تنها قانونی که تا حدودی به مسئولیت مردم در خصوص میراث فرهنگی اشاره کرده است ماده (۴) قانون راجع به حفظ آثار ملی است که مالکین را موظف می‌کند تا وجود اموال قابل ثبت را به دولت

۱. اصل ۲۰ قانون اساسی: همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

۲. قانون مدنی، ماده (۹): «مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است».

۳. قانون الحاق ایران به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در مقدمه (بند «۵») تصریح کرده است: «با در نظر گرفتن اینکه هر فرد نسبت به افراد دیگر و نیز نسبت به اجتماعی که بدان تعلق دارد عهده‌دار وظایفی است و مکلف است به اینکه در ترویج و رعایت حقوق شناخته شده به‌موجب این میثاق اهتمام نماید». بند «الف» ماده (۱۵) این میثاق مربوط به حق شرکت در زندگی فرهنگی است.

۴. اصل (۵۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن، حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آنکه با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است».

۵. رضائی قوام آبادی، محمدحسین. «حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳، پاییز ۱۳۹۲، ص ۱۰۲.

۶. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، بند «۳۶».

اطلاع دهند.^۱ همچنین ماده (۵) همین قانون تصریح می‌کند که مالکین و متصرفین ضمن اینکه می‌توانند حق تصرف یا مالکیت خود را حفظ کنند نباید دولت را از «اقداماتی که برای حفاظت آثار ملی لازم می‌داند ممانعت نمایند». فصل نهم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۹۲ نیز موارد تخلف و جرائم میراث فرهنگی را مشخص کرده و مردم را از انجام آنها منع می‌کند. بدین ترتیب مسئولیت مردم نسبت به میراث فرهنگی طبق مواد فصل نهم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ از نوع سلبی است. این موضوع در ماده (۶۸۸) قانون مجازات اسلامی، مربوط به اقدام علیه بهداشت عمومی و آلودگی محیط زیست، نیز قابل مشاهده است. در این ماده، آلودگی محیط زیست - که میراث طبیعی نیز بخش مهمی از آن است - تعریف و جرم‌نگاری شده است.^۲

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به جز اصل (۸۳) که فقط مربوط به نفایس و از نوع سلبی است، اشاره مستقیمی به اهمیت میراث فرهنگی و مسئولیت عمومی در قبال آن نکرده است. همچنین قوانین حوزه میراث طبیعی نیز از حیث پیش‌بینی حقوق و مسئولیت مردم در زمینه حفاظت از این میراث ارزشمند، ساکت هستند.

بدین ترتیب در ایران هیچ قانونی وجود ندارد که در آن «وظیفه مشارکت در حفاظت از میراث فرهنگی را به‌عنوان تابعی از حق برخورداری از میراث فرهنگی» به‌صورت ایجابی توسط مردم تصریح شود.

شایان ذکر است که مصوبات مربوط به حق فعالیت در چارچوب سازمان‌های مردم‌نهاد به مردم اجازه می‌دهند تا با تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد در امر حفاظت، معرفی، پژوهش و حتی بخشی از پیگیری قضایی علیه مجرمین میراث فرهنگی مشارکت کنند.^۳ [۱۰] به‌رحال این نهادهای مردمی تنها مجاز به فعالیت در حوزه غیر حاکمیتی هستند.^۴

در حالی که مسئله حقوق فرهنگی در قوانین ایران امری مسلم است و با اینکه در اسناد فرهنگی کشور نیز گزاره‌هایی در مورد پذیرش مسئولیت عمومی مردم در برابر حقوق فرهنگی ایشان وجود دارد،^۵ اما هنوز مسئله مشارکت مستقیم مردم در حفاظت از میراث فرهنگی و به‌خصوص مسئولیت عمومی نسبت به میراث فرهنگی، در سیاستگذاری‌ها و قوانین مربوطه تصریح نشده یا حتی در این خصوص، برنامه‌های هدفمند اجرایی و معرفی و آموزشی، اتخاذ و عملیاتی نشده است.

این رویکرد خواه ناخواه این مفهوم یا پیام پنهان را متبادر می‌کند که مردم هنوز به درجه‌ای از رشد آگاهی برای شناخت و صیانت از ارزش‌های فرهنگی و هویت خویش نرسیده‌اند یا دست‌کم به دلایلی نامعلوم فعلاً قادر به مشارکت در حفظ میراث فرهنگی و میراث طبیعی خویش نیستند. به‌نظر می‌رسد چنین رویکردی با توجه به شرایط جامعه در زمان تصویب قانون ۱۳۰۹ معقول و نسبتاً به‌جا بود، اما در تصویب قوانین بعدی که بر پایه همین قانون شکل گرفت، به رشد اجتماعی در زمینه میراث فرهنگی توجهی نشد. لذا نگرش حمایتی دولت در طول یک سده قانونگذاری حوزه میراث فرهنگی، بیش از پیش تقویت و تثبیت شد.^۶

به‌رحال در سده اخیر آگاهی‌های مردم نسبت به زمان تصویب اولین قوانین حوزه میراث فرهنگی در سال ۱۳۰۹ به طرز چشمگیری افزایش یافته است. با وجود اینکه آمار جرائم علیه میراث فرهنگی افزایش یافته،^۷ [۱۱] اما به موازات آن علاقه عمومی نسبت به حفظ میراث فرهنگی نیز بیشتر شده است. افزایش تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه میراث فرهنگی و اقدامات ارزشمند این سازمان‌های مردم‌نهاد در

۱. ماده (۴) قانون ۱۳۰۹ - «مالک مال غیرمنقولی که مطابق این قانون از آثار ملی می‌توان محسوب داشت و همچنین هر کس که بر وجود چنین مالی پی ببرد، باید به نزدیک‌ترین اداره مربوطه از ادارات دولتی اطلاع بدهد تا در صورتی که مقامات صالحه مقرر در نظام‌نامه اجراییه این قانون تصدیق نمودند که از آثار ملی است در فهرست آثار ملی ثبت بشود».

۲. ماده (۶۸۸) قانون مجازات اسلامی، تبصره «۲»: منظور از آلودگی محیط زیست عبارتست از: پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی، شیمیایی یا بیولوژیک آن را به‌طوری که به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان یا آثار یا ابنیه مضر باشد تغییر دهد.

۳. قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات ۱۳۹۴، ماده (۶۶): «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند».

۴. طبق ماده (۱) دستورالعمل نحوه تشکیل انجمن‌های دوستداران میراث فرهنگی مصوب ۱۳۷۸ شورای عالی سازمان میراث فرهنگی کشور، «انجمن دوستداران میراث فرهنگی نهادی است خصوصی و غیرانتفاعی که توسط افراد علاقه‌مند و با هدف شناخت، معرفی و حمایت از میراث فرهنگی کشور تشکیل می‌شود». در این ماده هیچ‌گونه اشاره‌ای به امور حاکمیتی از جمله حفاظت از میراث فرهنگی در اختیار سازمان میراث فرهنگی کشور نشده است. همچنین هیئت نظارت مقرر در این دستورالعمل بر فعالیت انجمن‌ها نظارت می‌کند.

نک: مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، ص ۲۲۲.

۵. از جمله اسناد فرهنگی مورد نظر، مصوبه نقشه مهندسی فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۹۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی است.

۶. شایان توجه است که متن پیش‌نویس قانون ۱۳۰۹ توسط یک باستان‌شناس آلمانی-آمریکایی، به نام ارنست هرتفولد تهیه شده و به مقامات وقت دولت ایران جهت طرح و تصویب در مجلس ارائه شده بود. به‌نظر می‌رسد هدف اصلی این قانون در آن زمان، ایجاد زمینه قانونی برای تسهیم اموال فرهنگی تاریخی مکشوفه توسط هیئت‌های باستان‌شناسی خارجی - طبعاً آمریکایی‌ها - و خارج نمودن این اموال با مجوز قانون و دولت‌های وقت ایران بود. بنابراین به‌نظر می‌رسد نیت اصلی تصویب قانون ۱۳۰۹، با وجود امتیازات بسیار زیادی که برای حفاظت از میراث فرهنگی ایران به‌همراه داشت و هنوز هم دارد، ایجاد زمینه‌ای نامحسوس برای غارت اموال ایرانی توسط هیئت‌های باستان‌شناسی خارجی بود. خوشبختانه آن قسمت از مواد مربوط به حفاری تجاری و تسهیم اموال ایرانی با هیئت‌های باستان‌شناسی خارجی (مواد ۱۲ تا ۱۹) در عمل منسوخ شده است. بدین ترتیب، حفاری تجاری به قصد خرید و فروش اشیای عتیقه، که قبلاً توسط قانون ۱۳۰۹ مجاز شناخته شده بود، در عمل ملغی شده و همچنین در مورد کاوش‌های علمی، هیئت‌های باستان‌شناسی خارجی، حق خارج کردن اموال فرهنگی تاریخی مکشوفه از کاوش‌های باستان‌شناسی از کشور ایران را ندارند.

۷. گزارش نظارتی در مورد یگان حفاظت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: ماده (۲۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۳۱۷، مرداد ۱۴۰۱، ص ۱۱.



زمینه صیانت از ارزش‌های میراث فرهنگی، گواهی زنده بر این مدعاست، اما فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد کافی نیست و زمان آن فرارسیده است که موضوع مسئولیت همه آحاد مردم نسبت به میراث فرهنگی مورد بررسی قرار گرفته و این امر در سیاست‌گذاری‌ها و متعاقباً قوانین حوزه تبیین و تثبیت شود.

شایان توجه است که قوانین برخی کشورها، مسئولیت مردم در قبال حفاظت از میراث فرهنگی را پیش‌بینی کرده‌اند. برای مثال قانون حمایت و حفظ اشیای فرهنگی کرواسی مصوب ۱۹۹۹ مجلس این کشور است.^۱ در ماده (۴) آن قانون، «مالکین و دارندگان حقوق اشیای فرهنگی و دیگر اشخاصی که اشیای فرهنگی دارند، مسئول حمایت و حفظ این اشیای هستند». طبق همین ماده «سایر شهروندان نیز مسئولیت دارند که به حمایت و حفظ اشیای فرهنگی اهمیت داده و در صورت اطلاع از وجود هر نوع کالاهایی که احتمال اشیای فرهنگی بودن آنها وجود دارد، به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اطلاع دهند». مسئولیت مالکین و دارندگان حقوق اشیای فرهنگی در حفاظت از آن، منافی وظیفه حاکمیت در حمایت از میراث فرهنگی نبوده و طبق همین ماده قانونی «حمایت و حفاظت از اشیای فرهنگی در سطح کلان، به‌عهده دستگاه‌های اجرایی مرتبط با حوزه‌های فرهنگی، برنامه‌ریزی فضا سازی و منظره‌ای، محیط زیست، ساخت‌وساز، مسکن و شهرداری، گردشگری، امور داخلی، امور مالی و دستگاه قضا می‌باشد». این موضوع به‌گونه دیگری در قانون حمایت از اموال فرهنگی ژاپن مصوب ۱۹۵۰ و اصلاحیه ۲۰۰۷ مشاهده می‌شود. طبق ماده (۴) این قانون، مالک و دیگر افراد ذی‌ربط که از ارزش ملی مال فرهنگی آگاه هستند، باید در حفظ آن به نفع عموم جامعه بکوشند. در کشور هند به‌موجب قانون اساسی، همه شهروندان موظفند که میراث غنی این کشور را قدر نهادند و حفظ کنند.^۲ بدین ترتیب در کشور هند، مسئولیت عمومی نسبت به ارزش و حفظ میراث فرهنگی، از اهمیتی بسیار زیاد برخوردار است، به‌طوری که در قانون اساسی این کشور، پیش‌بینی شده است.

۶. حق بهره‌مندی مسئولانه از میراث فرهنگی



مقدمه و لازمه مردمی‌سازی میراث فرهنگی، پذیرش حق برخورداری مردم از این ثروت عمومی است. این در حالی است که کارکرد میراث فرهنگی طبق قوانین فعلی کشور، صرفاً حفظ و نگهداری میراث فرهنگی با صرف هزینه‌های گزاف توسط دولت است بدون آنکه این آثار مورد بهره‌برداری عمومی قرار گیرند.

لذا لازم است علاوه بر تأیید حق معنوی، حق برخورداری از حقوق مادی میراث فرهنگی توسط مردم به رسمیت شناخته شود، البته مقصود آن نیست که میراث فرهنگی همچون دیگر اموال عمومی مورد استفاده قرار گیرند، بلکه هدف، «بهره‌برداری خردمندانه و مسئولانه» از میراث فرهنگی با استفاده از الگوی کشورهای مشابه است. به‌طوری که هدف اولیه، حفظ و صیانت از میراث فرهنگی، آن‌گونه که شایسته این ثروت تجدیدناپذیر همگانی است، باشد و سپس شیوه‌های بهره‌برداری مسئولانه در قوانین، تعریف و تبیین شوند. در اینجا مقصود از بهره‌برداری مسئولانه نوعی از بهره‌برداری است که به تجدیدناپذیر بودن میراث فرهنگی توجه شود و جنبه‌های حفاظتی مقدم بر جنبه‌های بهره‌برداری از آثار باشد.

۱. قانون مذکور در پایگاه اطلاع‌رسانی یونسکو مربوط به قوانین میراث فرهنگی کشورهای عضو موجود است.

<http://www.unesco.org>

2. Law for the protection of cultural property, May 30 1950, last Amendmen March 30 2007

www.unesco.org/culture/natlaws

3. The Constitution of India, 51a.Fundamental Duties. (f) to value and Preserve the rich heritage of our Composite Culture;

۷. مشارکت عمومی وابسته به حق دسترسی مردم به اطلاعات



با توجه به حقوق فرهنگی مردم نسبت به میراث فرهنگی، حق دسترسی ایشان به این میراث هم امری بدیهی و منطقی است. این امر زمینه‌های قانونی و حقوق بشری نیز دارد.^۱ طبق بند «۸» اصل (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی اقتصادی اجتماعی و فرهنگی خویش» به رسمیت شناخته شده و دولت موظف است زمینه تحقق این مشارکت عمومی را فراهم کند. طبق ماده (۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد». با وجود این به نظر می‌رسد اطلاعات عمومی مربوط به میراث فرهنگی و همچنین میراث طبیعی، چنان که باید و شاید در اختیار عموم مردم ایران قرار داده نشده است. برای مثال عموم مردم از فرایند ثبت آثار در فهرست آثار ملی مطلع نیستند. اگرچه به مالکین خصوصی در جریان ثبت و یا پس از آن اطلاع داده می‌شود که ملک ایشان در فهرست آثار ملی ثبت شده، اما لازم است همه مردم از اطلاعات مربوط به این موضوع آگاه شوند.

این امر ناشی از ضعف اقدام در زمینه تکلیف قانون «معرفی» است که در قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ به‌عنوان تکلیف دستگاه متولی حوزه یعنی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در نظر گرفته شده است. در حال حاضر حق دسترسی عمومی در حوزه میراث فرهنگی، محدود به اقداماتی نظیر امکان بازدید گردشگران از اماکن فرهنگی تاریخی و موزه‌ها و یا تشکیل و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه‌های مختلف میراث فرهنگی است. به نظر می‌رسد این سطح از تعریف برای مشارکت و ایفای مسئولیت عمومی مردم کفایت نمی‌کند. در ضمن مردم باید به همه اطلاعات میراث فرهنگی دسترسی داشته و از سیاست‌ها و برنامه‌ها و اقدامات اجرایی دولت در زمینه میراث فرهنگی مطلع شوند تا بتوانند در مورد آن ابراز نظر و رأی و عقیده کنند و مسئولیت عمومی خود نسبت به آن را ایفا کنند. برای مثال لازم است مردم در زمینه سرقت و قاچاق اموال فرهنگی تاریخی به اطلاعات مربوطه دسترسی داشته باشند تا بتوانند در این زمینه همگام با مراجع ذی‌ربط انتظامی و قضایی و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، به‌عنوان شاکی خصوصی، مشارکت کنند. این موضوع در خصوص برخورد با سایر جرائم میراث فرهنگی توسط عموم مردم نیز صدق می‌کند. همچنین لازم است حق مشارکت مردم در برخورد با جرائم میراث فرهنگی، نه در دستورالعمل‌های داخلی، بلکه در قانون مجازات اسلامی، پیش‌بینی شود.

۱. حق دسترسی به اطلاعات در اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده (۱۹)) و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (بند «۲» ماده (۱۹)) قید شده است.



۸. لزوم مشارکت مردم در برخورد با جرائم



زمینه مشارکت عمومی در برخورد با جرائم میراث فرهنگی در قوانین و مقررات پیشین حوزه میراث فرهنگی وجود دارد. از جمله این موارد، نظریه اداره کل امور حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضائیه در مورد حق دادخواهی هریک از افراد ملت از دادستان در خصوص تخلفات میراث فرهنگی است که در پاسخ به استعلام شماره ۲۳۶/۸۵/ب مورخ ۱۳۸۵/۳/۳۰ باز پرس شعبه پنجم دادرسی عمومی و انقلاب اصفهان، مربوط به حق شکایت شخص حقیقی در خصوص تخریب آثار تاریخی، ارائه شد.

در این نظریه اعلام شد که «با عنایت به بعضی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برخی از مواد قوانین موضوعه، آنچه دولت به صورت مالکیت عمومی در اختیار دارد، متعلق به عموم مردم یعنی ملت است. به بیان دیگر دولت به نمایندگی از ملت آن را در اختیار دارد و توسط دولتمردان آن را تصدی و اداره می‌کند و چنانچه هریک از دولتمردان در اداره و تصدی اموال عمومی موصوف مرتکب تعدی یا تفریط شود هریک از افراد ملت من باب امر به معروف و نهی از منکر، حق اعتراض و بر این اساس اختیار دارد به دادستان که طبق بند «الف» ماده (۳) (اصلاحی ۱۳۸۱/۷/۲۸) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، حافظ حقوق عمومی است مراجعه و دادخواهی کند»^۱.

طبق ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری، امکان مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه‌های میراث فرهنگی، منابع طبیعی و محیط زیست و به تبع میراث طبیعی، می‌تواند در بخشی از فرایند پیگیری قضایی جرائم این حوزه مشارکت کنند.

اساسنامه انجمن‌های میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۷۳ شورای سازمان میراث فرهنگی کشور و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۹۵، شورای عالی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نیز به نوعی به موضوع مشارکت عمومی در حفاظت از میراث فرهنگی و برخورد با جرائم میراث فرهنگی توجه کرده‌اند. در اساسنامه مصوب ۱۳۷۳ (ماده (۲))، هدف از تشکیل انجمن‌های میراث فرهنگی، «جلب حمایت مادی و معنوی مردم و تشریک مساعی همه‌جانبه آنان در زمینه پژوهش، حفظ، معرفی و آموزش میراث فرهنگی کشور» قید شده است. این هدف در اصلاحیه اساسنامه تکرار شده و به علاوه بر فرهنگ‌سازی عمومی و پیشگیری از وقوع جرائم علیه میراث فرهنگی تأکید شده است.

بنابر بند «۵» ماده (۳) اساسنامه انجمن‌های میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۷۳، یکی از وظایف و اختیارات این انجمن‌ها «مشورت و پیدا کردن راه‌های عملی برای جلوگیری از هرگونه اقدام غیرقانونی در زمینه حفاری‌های غیرمجاز، تخریب آثار تاریخی، خرید و فروش اموال فرهنگی و پیشنهاد آن به سازمان» است. این اساسنامه در بند «۶» ماده (۳) «بررسی طرق جلب مساعدت‌های مادی و معنوی مردم و پیشنهاد آن به سازمان» را وظیفه دیگر انجمن‌ها تعیین کرده است. با تجمیع این دو بند، تجربه عملی بسیار مفیدی در زمینه مشارکت مردم محلی در برخورد با جرائم میراث فرهنگی به خصوص در نقاط دور افتاده کشور حاصل شده است. [۱۲]

همچنین در این اصلاحیه (بند «۲» ماده (۳)) یکی از وظایف انجمن، «تهیه و اجرای برنامه‌های جلب مشارکت عمومی و جذب مساعدت‌های مالی و معنوی مردم در کلیه مراحل شناسایی، ثبت، حفاظت، معرفی، پژوهش، آموزش میراث فرهنگی و همچنین همکاری با مراجع ذی‌صلاح برای برخورد با متخلفین از ضوابط و مقررات میراث فرهنگی» عنوان شده است. لذا این اصلاحیه، زمینه جلب مشارکت عمومی در کلیه امور میراث فرهنگی از جمله حفاظت و برخورد با جرائم میراث فرهنگی را فراهم کرده است.

۱. استعلام از اداره کل حقوقی دادگستری در مورد حق دادخواهی هریک از افراد ملت از دادستان در خصوص تخلفات حوزه میراث فرهنگی:

احتراماً در پرونده مطروحه در این شعبه شخصی مبادرت به شکایت از شهرداری و رئیس میراث فرهنگی نمود که میراث فرهنگی توسط شهرداری مورد تخریب و آسیب قرار گرفته و مستند خود را از یک‌سوم ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی قرار داده است که چرا مسئولین ذی‌ربط در موضع مناسب نسبت به اقدامات شهرداری شکایت نکرده‌اند و از سوی دیگر ضمن قائل بودن حق شکایت برای شخص حقیقی برای شکایت در خصوص تخریب آثار تاریخی و ملی به اصول (۸، ۳۴ و ۱۵۹) قانون اساسی و کلیات و اصول و موازین حقوق بشر از جمله ماده (۲۷) اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده (۱۵) میثاق فرهنگی - اجتماعی و اقتصادی استناد نموده که به‌عنوان یک مسلمان و شهروند ایرانی حق اعلام شکایت دارد. حال اگر شکایت حاکی از عدم اقدام میراث فرهنگی در خصوص ماده (۵۶۰) قانون مجازات اسلامی و تخریب آثار ملی تاریخی از ناحیه شخص حقیقی یا حقوقی غیر از میراث فرهنگی باشد را می‌توان پذیرفت یا خیر؟ لازم به توضیح می‌باشد که سؤال فوق در فرضی است که میراث فرهنگی شکایتی مطرح نموده است.

باز پرس شعبه پنجم دادرسی عمومی و انقلاب اصفهان

نظریه اداره کل امور حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضائیه

بازگشت به استعلام شماره ۲۳۶/۸۵/ب مورخ ۱۳۸۵/۳/۳۰ نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی و اسناد و مترجمین قوه قضائیه به شرح ذیل اعلام می‌شود: با اشاره به اینکه با تصویب قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ «سازمان میراث فرهنگی کشور» به «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» تغییر یافته است. اضافه می‌شود، با عنایت به بعضی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برخی از مواد قوانین موضوعه، آنچه دولت به صورت مالکیت عمومی در اختیار دارد، متعلق به عموم مردم یعنی ملت است. به بیان دیگر دولت به نمایندگی از ملت آن را در اختیار دارد و توسط دولتمردان آن را تصدی و اداره می‌کند و چنانچه هریک از دولتمردان در اداره و تصدی اموال عمومی موصوف مرتکب تعدی یا تفریط شود هریک از افراد ملت من باب امر به معروف و نهی از منکر، حق اعتراض و بر این اساس اختیار دارد به دادستان که طبق بند «الف» ماده (۳) (اصلاحی ۱۳۸۱/۷/۲۸) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، حافظ حقوق عمومی است مراجعه و دادخواهی کند دادگستری مرجع تنظیمات عمومی است و هریک از متضرران از اقدامات غیرقانونی مسئولان مملکتی و سایر افراد جامعه می‌توانند به دادگستری مراجعه - عندالزوم با پرداخت هزینه‌های قانونی - اعلام شکایت کنند.

بنابراین چنانچه شهرداری براساس اجازه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مرتکب اقداماتی شده باشد که سبب تزلزل بنیان آثار فرهنگی - تاریخی گردد، بنا به دادخواهی هریک از افراد ملت، دادستان محل مکلف به رسیدگی و تعقیب متهمین به ارتکاب جرم - اعم از مباشر و معاون - بر ساس ماده (۵۶۰) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ خواهد بود.

نک: مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری، ۱۳۸۸، ص ۴۲۸.

اگرچه طبق ماده (۸) اصلاحیه مصوب ۱۳۹۵ تصریح شده است که اساسنامه انجمن‌های میراث فرهنگی مصوب ۱۳۷۳/۷/۳ لغوی گردد، اما مفاد این اصلاحیه مغایر با اهداف و وظایف اساسنامه قبلی نیست، بلکه مطابق شرایط روز بر خی پیش‌بینی‌ها بدان اضافه شده و به نوعی اساسنامه قبلی روزآمد شده است.

شایان ذکر است که انجمن‌های میراث فرهنگی موضوع این اساسنامه‌ها، شبه‌دولتی به‌شمار می‌روند. زیرا اعضای آنها عمدتاً مراجع دولتی و عمومی غیردولتی هستند.^۱ با وجود این طبق موادی که در فوق بدان‌ها اشاره شد، این انجمن‌ها موظف به استفاده از ظرفیت مردمی در موضوع حفاظت از میراث فرهنگی و نیز برخورد با جرائم این حوزه هستند. بدین ترتیب، هم در اساسنامه پیشین انجمن‌های میراث فرهنگی مصوب ۱۳۷۳ و هم در اصلاحیه آن مصوب ۱۳۹۵، زمینه مشارکت عملی مردم در برخورد با جرائم میراث فرهنگی وجود دارد که موجب فعالیت‌های مردمی در زمینه مبارزه با جرائم شده است.

باین حال این زمینه قانونی موجود برای مشارکت عموم مردم در برخورد با جرائم میراث فرهنگی و میراث طبیعی کفایت نمی‌کند و لازم است بستر و پشتوانه قانونی قوی‌تری برای این منظور اتخاذ شود. برای مثال لازم است اختیار مقرر در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص سازمان‌های مردم‌نهاد را به یک مسئولیت و تکلیف عمومی، تغییر یافته و به عموم مردم ایران گسترش داده شود.

۹. نقش دولت در حوزه نظارت

طبق قوانین موجود، حفاظت و مدیریت میراث فرهنگی و میراث طبیعی، همواره به‌عهده دولت بوده است. با وجود این، موضوع نظارت نیز به‌طور آشکار، یکی از اصول مهم حاکمیتی بودن میراث فرهنگی است. مطابق ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷، پنج وظیفه اساسی به‌عهده سازمان مذکور قرار داده شده که نظارت یکی از آنهاست.^۲ علاوه بر این تصریح در قانون اساسنامه، در بطن و ماهیت قوانین حوزه میراث فرهنگی نیز می‌توان رد و نشانه‌های نظارت‌محوری را مشاهده کرد. بدین معنا که قرار بر این بوده است که اموال ارزشمند شناسایی و در فهرست آثار ملی ثبت شوند و سپس دولت بر حفظ آنها توسط دارندگان و یا حتی در مواردی، حسب شرایط مساعد عموم مردم نظارت کند، اما در طول زمان وجه حاکمیتی تغییر ماهیت و یا مسیر داده و موضوع نظارت، تحت‌الشعاع حفاظت مطلق توسط دولت قرار گرفت. حال آنکه نظارت می‌توانست این‌گونه تعریف شود که ذی‌حقان، امور حفاظت از میراث فرهنگی را اجرا کنند و دولت بر عملکرد ایشان نظارت کند و در صورت سوءاستفاده و تخطی از اختیارات اعطا شده، شیوه برخورد قانونی و پیگرد قضایی را در پیش گیرد.

طبق رویه اجرایی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، حفاظت بسیاری از آثار ثبت شده، حتی آثار در اختیار و تصرف وزارت مذکور، صرفاً در حدود منابع مالی و اعتبارات این وزارت پیگیری و انجام شده است. همین موضوع دلیلی بر این امر است که حفاظت نمی‌تواند محدود به دولت باشد. زیرا به‌لحاظ پیشینه تمدنی غنی ایران و کثرت و پراکندگی آثار و محدودیت بودجه و اعتبارات تخصیص یافته، اساساً این امر امکان‌پذیر نیست.

گواه دیگر بر این مدعا فصل نهم قانون مجازات اسلامی است که تنها زمانی بدان استناد می‌شود که تخلف و یا جرم میراث فرهنگی راجع به آثار ثبت شده صورت گیرد. در این زمان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با استناد به اینکه شاکی خصوصی است علیه مجرمین، نزد مراجع قضایی طرح دعوی می‌کند،^۳ اما معمولاً به دلایل مختلف از جمله کمبود اعتبارات، اقدامی برای پیشگیری از بروز جرائم میراث فرهنگی صورت نمی‌گیرد که بارزترین این جرائم، حفاری غیرمجاز و اقدام به خرید و فروش و قاچاق اموال فرهنگی تاریخی مسروقه است. این موضوع به‌خصوص در مورد محوطه‌های باستان‌شناسی قابل مشاهده است. بدین ترتیب، امر نظارت دست کم در پیشگیری و بازدارندگی بروز

۱. اساسنامه انجمن‌های میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۷۳ شورای عالی سازمان میراث فرهنگی کشور، ماده (۵) - اعضا: در هریک از مراکز استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها، بخش‌ها و روستاها انجمن میراث فرهنگی بدین شرح تشکیل می‌شود:

الف) اعضای انجمن مراکز استان‌ها: ۱. استاندار (رئیس)، ۲. مدیرکل میراث فرهنگی استان (دبیر)، ۳. شهردار مرکز استان، ۴. رئیس دانشگاه یا مرکز آموزش عالی استان، ۵. رئیس کل دادگستری استان، ۶. رئیس شورای اسلامی استان، ۷. مدیرکل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان، ۸. مدیرکل مسکن و شهرسازی استان، ۹. مدیرکل اوقاف و امور خیریه استان، ۱۰. مدیرکل آموزش و پرورش استان، ۱۱. مدیرکل مرکز صدا و سیما استان، ۱۲. مدیرکل حفاظت محیط زیست، ۱۳. پنج تن از صاحب‌نظران و علاقمندان به میراث فرهنگی به پیشنهاد مدیر میراث فرهنگی و تصویب اعضا.

بدین ترتیب انجمن‌های میراث فرهنگی موضوع این اساسنامه، متفاوت با سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه میراث فرهنگی هستند که شخصیت حقوقی غیردولتی دارند.

۲. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، ماده (۳): «وظایف سازمان در زمینه میراث فرهنگی که شامل پژوهش، نظارت، حفظ و احیا و معرفی است.»

۳. طبق بند «۷» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷، «۷. انجام انحصاری کلیه امور حقوقی مربوط به میراث فرهنگی و طرح دعوی کیفری علیه متخلفین از قوانین ناظر به میراث فرهنگی کشور به‌عنوان مدعی یا حسب مورد شاکی خصوصی» وظیفه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است.



جرائم میراث فرهنگی، مغفول مانده است. فصل نهم قانون مجازات نیز هیچ‌گونه پیش‌بینی‌ای برای الزام وزارت مذکور به انجام اقداماتی در زمینه بازدارندگی وقوع جرائم میراث فرهنگی ندارد و از این نظر ساکت است. موضوع دیگر آن است که وزارت مذکور به موجب قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور و فصل نهم قانون تعزیرات، حق مطلق دارد تا به عنوان شاکی خصوصی، مجرمین و متخلفین میراث فرهنگی، حتی مالکین و متصرفین قانونی را تحت پیگرد قضایی قرار دهد، اما در همین قوانین هیچ‌گونه مسئولیتی برای پاسخ‌گویی مدیران این دستگاه در صورت بروز تقصیر و تخلف از اختیارات قانونی در امر حفاظت از میراث فرهنگی پیش‌بینی نشده است. اگر چه ماده (۵۶۸) فصل نهم قانون تعزیرات اشاره‌ای به محکومیت مدیران و مسئولان دستوردهنده کرده است، اما این ابهام وجود دارد که این ماده مربوط به اشخاص حقوقی به غیر از وزارت متولی امر حفاظت است.^۱ لذا ضروری است یک ماده به قانون مجازات اسلامی در این زمینه افزوده شود تا حق و اختیارات دستگاه همراه با مسئولیت پاسخ‌گویی به مراجع مربوطه و مردم در صورت وقوع تخلف و یا جرم، باشد.

بدین ترتیب در فاصله میان ثبت آثار تازمان بروز هرگونه تخلف، یک فاصله و یا خلأ مهم وجود دارد که این خلأ را می‌توان با حضور و نقش‌آفرینی مردم در امر حفاظت و یا حتی نظارت بر عملکرد وزارت مذکور در زمینه پیشگیری و مقابله با جرائم میراث فرهنگی مرتفع کرد. در این راستا اقدامات مهمی قابل انجام است. برای مثال وزارت مذکور می‌تواند به محض ثبت آثار، اختیاراتی به مالکین و متصرفین و یا حتی علاقه‌مندان آثار در زمینه حفاظت از این آثار تفویض کند.

به هر حال اصل حاکمیتی بودن میراث فرهنگی و طبیعی تاکنون به نفع حفظ آثار بوده است. با وجود این به نظر می‌رسد مفهوم نظارت توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تا حدودی تحت الشعاع این اصل قرار گرفته است. زیرا در ابتدای امر قرار بر این بوده است که بخشی از حفاظت، توسط دیگران یعنی مردم و مالکان خصوصی و متصرفین قانونی انجام شود و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بر این فعالیت‌های حفاظتی نظارت نماید. بند «۷» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور و امکان طرح دعوی علیه مجرمین و متخلفین، در راستای تأمین حق نظارت این دستگاه دولتی است.

تاکنون وزارت مذکور، با وجود موانع و مشکلات بسیار به‌ویژه محدودیت بودجه و اعتبارات، عمده مسئولیت حفاظت را بر دوش کشیده است و به دلیل مسدود یا محدود شدن راه ورود مردم به حوزه مشارکت، از ظرفیت مردمی در امر کمک و همیاری با دولت بهره لازم به عمل نیامده است. اگر چه نظارت انجام می‌شود، اما ماهیت اصلی آن، یعنی انجام بخشی از امور توسط مردم و نظارت دولت بر این فعالیت‌ها، مسکوت باقی مانده است.

۱۰. زمینه اجرایی لازم برای مردمی‌سازی میراث فرهنگی

تحقق مشارکت گسترده مردم در حفاظت از میراث فرهنگی، به‌رغم افزایش آگاهی‌های عمومی، مستلزم برخی زمینه‌سازی‌ها و ایجاد زیرساخت‌های سیاستگذاری، قانونی و اجرایی لازم است. علاوه بر این همکاری دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع در راستای محقق ساختن مردمی‌سازی ضرورت دارد. شایان ذکر است که مشارکت مورد پیشنهاد این گزارش از نوع همیاری میان دولت و مردم است. همچنین همیاری و همکاری همه نهادهای اجرایی مرتبط ضرورت دارد. دلیل پیشنهاد فوق آن است که مردمی‌سازی حفاظت از میراث فرهنگی بدون مشارکت سایر نهادهای اجرایی کشور، اگر غیر ممکن نباشد، دست کم، نتیجه مطلوبی را در پی ندارد و یا محکوم به شکست است. در واقع حفاظت از میراث فرهنگی در بنیان، امری مرتبط با موضوع وظایف و فعالیت‌های چندین نهاد اجرایی بوده است. شایان ذکر است که این رویکرد در برخی قوانین مرتبط فعلی وجود دارد.

برای مثال طبق بند «۲۲» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، تشریک مساعی با اداره فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر نیز یکی از وظایف شهرداری هاست. همچنین طبق ماده (۱۰۲) قانون اصلاح پارهای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵، شهرداری مکلف است هنگام برخورد با آثار باستانی حین انجام عملیات مربوط به تأمین احتیاجات شهری، نظر اداره فرهنگ را جلب نماید.^۲

۱. ماده (۵۶۸) قانون تعزیرات: در مورد جرائم مذکور در این فصل که به‌وسیله اشخاص حقوقی انجام شود هریک از مدیران و مسئولان که دستوردهنده باشند، حسب مورد به مجازات‌های مقرر محکوم می‌شوند.

۲. ماده (۱۰۲) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷): «اگر در موقع طرح و اجرای برنامه‌های مربوط به توسعه معابر تأمین سایر احتیاجات شهری مندرج در ماده (۹۶) الحاقی این قانون به آثار باستانی برخورد شود شهرداری مکلف است موافقت وزارت فرهنگ و هنر را قبلاً جلب نماید و نیز شهرداری‌ها مکلفند نظرات و طرح‌های وزارت فرهنگ و هنر را راجع به نحوه حفظ آثار باستانی و میزان حریم و مناظر ساختمان‌ها و میدان‌های مجاور آنها را رعایت نمایند. تبصره (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) - وزارت فرهنگ و هنر مکلف است ظرف سه ماه از تاریخ مراجعه وزارت کشور نظر قطعی خود را به شهرداری اعلام بدارد.

طبق اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ نیز (بند «۱۱» ماده (۳))، «اظهار نظر در کلیه طرح‌های عمرانی جامع و تفصیلی در رابطه با مناطق فرهنگی و تاریخی و موافقت نهایی درباره محوطه‌ها و بافت‌ها و اماکن فرهنگی تاریخی ارزشمند در موارد مذکور و جلوگیری از هرگونه تخریب آنها» را به عهده سازمان مذکور (وزارت فعلی) قرار داده است.

با این حال و با وجود قوانینی مانند قانون شهرداری که همکاری در زمینه میراث فرهنگی را وظیفه این نهادها قرار داده‌اند، اما طبق قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۴، تکلیف حفاظت از میراث فرهنگی به عهده تنها یک دستگاه اجرایی یعنی سازمان میراث فرهنگی کشور (وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی فعلی) قرار گرفت. علاوه بر این، در قانون مذکور هیچ تکلیفی برای همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی که وظایف شان به نوعی مرتبط یا حتی در تقابل با حفظ میراث فرهنگی است، از جمله شهرداری در نظر گرفته نشد. در حالی که با توجه به ماهیت گسترده میراث فرهنگی، شایسته‌تر و یا حتی لازم بود که طی قانون مربوطه این وظیفه به صورت مشارکتی و گروهی میان چند دستگاه اجرایی تقسیم می‌شد و در عین حال هدایت و راهبری حمایت از میراث فرهنگی و نیز نظارت بر آن به عهده سازمان مذکور (در حال حاضر وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی) قرار داده می‌شد.

این موضوع یعنی تکلیف حمایت از میراث فرهنگی، تنها توسط یک نهاد دولتی، نوعی انزوای میان دستگاهی را برای سازمان میراث فرهنگی کشور (وزارت) رقم زد. مهمتر آنکه مفهوم میراث فرهنگی، به تدریج به عنوان موضوعی در تقابل با توسعه - به جای همراه و همسو با آن - شناخته شد. به تبع، حفاظت از میراث فرهنگی نیز در تقابل با وظایف دستگاه‌هایی که در زمینه توسعه و امور جاری کشور فعالیت دارند، نظیر شهرداری‌ها، وزارت صنعت و معدن، سازمان اوقاف و امور خیریه، وزارت نیرو، راه و شهرسازی و غیره قرار گرفت و مشکلات عملی بسیاری را برای دستگاه متولی (وزارت فعلی) ایجاد کرد.

همچنین فاصله‌ای نیز میان اهداف و فعالیت‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و مأموریت‌های سایر دستگاه‌هایی که به ظاهر هیچ ارتباط یا تضاد موضوعی میان آنها نیست، وجود داشته است. نهادهای آموزشی، یعنی وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم تحقیقات و فناوری و یا حتی رسانه ملی یعنی صدا و سیما از این جمله‌اند. در حالی که شایسته و بایسته بود که از ابتدا میان فعالیت‌های این دستگاه‌ها نوعی پیوند موضوعی و همیاری با هدف معرفی میراث فرهنگی در سطح عمومی ایجاد می‌شد.

یکی از وظایف وزارت میراث فرهنگی کشور طبق قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷، معرفی میراث فرهنگی است و طبعاً برای انجام این امر مهم، همکاری و مساعدت سایر نهادها به‌ویژه دستگاه‌های اجرایی آموزشی ضرورت داشته است. اگرچه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی فعالیت‌هایی در زمینه معرفی، انجام داده، اما این فعالیت‌ها عموماً محدود به امور موزه‌داری و انتشار برخی کتب و نشریات و برنامه‌ها و... در زمینه میراث فرهنگی بوده است، اما اقدام چندانی در راستای آموزش کلان ارزش‌های میراث فرهنگی، به طوری که طیف گسترده‌ای از مردم ایران را دربرگیرد، توسط این وزارت انجام نشده است. دلیل آن است که این اقدام مهم و ملی، نیازمند همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی است و باید در قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، لزوم انجام وظیفه مهم معرفی میراث فرهنگی با همکاری وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و هر نهاد مرتبط با موضوع دیگر، تبیین می‌شد.

همچنین در زمینه معرفی بخش‌هایی از میراث فرهنگی ملموس و ناملموس که با حیات جاری مردم مرتبط است، از جمله معماری سنتی و انواع دانش سنتی مرتبط با حفظ محیط زیست و غیره، لازم بوده است وظایفی برای دستگاه‌های مرتبط از جمله شورای عالی شهرسازی و معماری^۱، شهرداری‌ها، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و غیره مشخص شود.

برای رفع این کاستی‌ها لازم است همه اموری که ارتباط مستقیم و یا غیرمستقیم با مبحث آگاه‌سازی عمومی و به تبع، مردمی‌سازی میراث فرهنگی دارد، در قانون جدید ساماندهی شوند. بدین ترتیب که وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، کمافی السابق و براساس قوانین موجود، حفظ شود، اما در عین حال، حقوق و وظایفی نیز برای عموم مردم در این زمینه در نظر گرفته شود. همچنین لازم است، حوزه مشارکت و همکاری سایر نهادهای اجرایی ذی‌ربط با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از یک سو و با مردم از سوی دیگر و نیز نحوه و میزان این مشارکت، در قانون جدید تعیین شود.

در ذیل، موضوعات مرتبط با برخی از دستگاه‌های اجرایی که حدود وظایف و اختیارات تبیین می‌شود. شایان ذکر است که موضوع مردمی‌سازی محدود به وظایف این نهادها نبوده و نیاز به مطالعات و تحقیقات گسترده در آینده دارد.

۱. شایان ذکر است که ماده (۱) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۵۱ به موضوع «اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی» به عنوان هدف از تشکیل این شورای عالی اشاره کرده است.



۱-۱۰. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی بیشترین ارتباط موضوعی با مبحث مردمی‌سازی میراث فرهنگی را داراست. زیرا عمده وظایف حفاظت از میراث فرهنگی به‌عهده این دستگاه قرار گرفته است.

ایجاد زمینه مشارکت مردم خواه در سیاستگذاری‌ها و خواه در حوزه اجرایی، از یک‌سو موجب تحقق بخشی از حقوق فرهنگی مردم در زمینه میراث فرهنگی است و از سوی دیگر بخش مهمی از مشکلات اجرایی این دستگاه در زمینه حفاظت را می‌کاهد. محدودیت‌ها و مشکلاتی مانند کمبود منابع و اعتبارات دولتی از طریق مشارکت‌های مردمی تا حدود زیادی رفع خواهد شد. در عین حال، حس ارزشمند بر خورداری از زمینه‌های معنوی میراث فرهنگی را در مردم تقویت خواهد کرد. در این راستا می‌توان از تجارب عملی موجود الگوبرداری کرد. برای مثال مشارکت مردمی در زمینه حفظ و احیای بناهای تاریخی راهگشاست.^۱

همچنین لازم است با ایجاد یک پایگاه اطلاع‌رسانی عمومی، اطلاعات مربوط به نحوه اقدامات دولتی در زمینه میراث فرهنگی در اختیار مردم قرار گیرد. به طوری که همه اطلاعات مربوط به حوزه میراث فرهنگی، از اقدامات اداری ستاد وزارت و ادارات کل استان‌ها و یا واحدهای اداری شهری و روستایی گرفته تا اطلاعات کلی مربوط به سرقت و یا استرداد اموال فرهنگی تاریخی ایران در این پایگاه، در دسترس عموم قرار داده شود. نفس وجود چنین پایگاهی، در عین حال که سبب شفاف‌سازی امور میراث فرهنگی می‌شود به‌خودی خود، نوعی دعوت و تشویق و ترغیب مردم به مشارکت عمومی در حوزه حفاظت از میراث فرهنگی به‌شمار می‌رود.

اقدام مهم دیگر - که به‌نوعی وظیفه قانونی وزارت مذکور نیز است، معرفی و آموزش ارزش‌های میراث فرهنگی به شیوه عمومی بوده که لازم است با مشارکت نهادهای آموزشی کشور انجام شود.

۲-۱۰. وزارت آموزش و پرورش

نخستین و مهم‌ترین اقدام اجرایی در زمینه مردمی‌سازی، آگاه‌سازی و آموزش عمومی است که طبعاً بیشترین ارتباط را با حوزه فعالیت‌های وزارت آموزش و پرورش دارد. هنوز اقبال مهمی از مردم ایران، از اهمیت حفظ میراث فرهنگی به نفع عموم جامعه مطلع نیستند. آمار مربوط به جرائم میراث فرهنگی شاهدهی بر این مدعاست، اما موضوع مهمتر که حتی قوانین حوزه میراث فرهنگی و به‌خصوص فصل نهم قانون مجازات اسلامی به‌طور واضح و صریح بدان نپرداخته‌اند، مبحث وندالیسم یا تخریب عمدانه همراه با سوءنیت اموال فرهنگی تاریخی و میراث طبیعی است. این نوع خرابکاری، گاه بدون سوءنیت و به‌دلیل ناآگاهی، بی‌خردی و بی‌توجهی برخی از افراد جامعه نسبت به ارزش‌های میراث فرهنگی آثار فرهنگی تاریخی و بعضاً در مراسم و رویدادهای عمومی، صورت می‌گیرد.^۲ لازم است این ناهنجاری اجتماعی، نخست در قوانین حوزه میراث فرهنگی جرم‌انگاری شود و سپس آموزش‌های عمومی در خصوص آن انجام پذیرد.

صرف‌نظر از جرائم و تخلف‌های میراث فرهنگی، بخش قابل توجهی از مردم در وضعیت بی‌تفاوتی نسبت به میراث فرهنگی به‌سر می‌برند. یعنی اگر چه جرم و یا تخلفی نسبت به میراث فرهنگی از جانب عموم مردم صورت نمی‌گیرد، اما بی‌توجهی و نادیده گرفتن میراث فرهنگی از جانب مردم نیز شایسته این ثروت عمومی نیست. این وضعیت، زمینه مناسبی برای پرورش جرائم بالقوه میراث فرهنگی فراهم می‌سازد. همه این موارد که زمینه‌ساز جرائم بالقوه و بالفعل هستند، به‌دلیل عدم شناخت ارزش‌های میراث فرهنگی توسط مردم است و خود مؤیدی بر این واقعیت است که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، وظیفه معرفی میراث فرهنگی را به‌درستی انجام نداده است. در واقع، بخش مهمی از معرفی میراث فرهنگی، آموزش عمومی در خصوص ارزش‌های میراث فرهنگی و نقش مهم آن در پیشرفت و توسعه فردی و جامعه است. انجام این امر مهم بدون همکاری و مشارکت وزارت آموزش و پرورش میسر نیست.

لازم است برنامه‌های اجرایی و اقدامات عملی برای آموزش عمومی راجع به اهمیت میراث فرهنگی و نیز نحوه مشارکت مردم در حفاظت از آن، با همکاری وزارت مذکور و توسط وزارت آموزش و پرورش انجام شود. از جمله اقدامات لازم، ایجاد سرفصل‌ها، برنامه‌ها و مطالب آموزشی و پرورشی در تمام مقاطع تحصیلی پیش‌دبستانی تا سال آخر دبیرستان است. همچنین اتخاذ برنامه‌های آموزش خانواده‌های دانش‌آموزان به‌عنوان فعالیت انجمن‌های اولیا و مربیان، نقش بسیار مهمی در ایجاد هماهنگی میان آموخته‌های دانش‌آموزان و اولیای ایشان ایفا خواهد

1. <https://www.chtn.ir/news/138711112>

2. Willful or Malicious Destruction or Defacement of Public or Private Property. Merriam Webster Dictionary.

۳. از جمله این اقدامات مخرب، پرتاب نارنجک دست‌ساز و یا سایر وسایل آتش‌بازی به کتیبه بی‌بدیل داریوش در گنج‌نامه همدان و نیز اثر تاریخی شیر سنگی واقع در میدان شیر سنگی همدان در چهارشنبه سوری ۱۴۰۲ است. دیوان‌نویسی بر دیوارهای آثار فرهنگی تاریخی ارزشمند، بالا رفتن از مجسمه‌ها و سازه‌های تاریخی هنگام بازدید از اماکن فرهنگی تاریخی، سوزاندن درخت‌ها.

کرد. ذکر این نکته لازم است که آموزش اهمیت و ارزش های میراث فرهنگی به دانش آموزان، قبلاً طبق آیین نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۱ شورای امنیت کشور، به عهده وزارت آموزش و پرورش با همکاری سازمان میراث فرهنگی کشور (وزارت فعلی) قرار داده شده است.^۱ [۱۳]

لازم است برنامه های آموزشی متناسب با شرایط فرهنگی اجتماعی و اقلیمی هر یک از مناطق، استان ها، شهرها بخش ها و روستاهای ایران، متفاوت و متغیر باشد تا اهالی هر منطقه نسبت به آثار فرهنگی ملموس و غیرملموس واقع در محل زیست خود شناخت کافی به دست آورند. شیوه دیگر آموزشی، اتخاذ برنامه های عملی با استفاده از الگوی عملی حفاظت است که توسط برخی از جوامع محلی انجام می شود. بدین منظور تحقیق و شناسایی این الگوها و اقدامات عملی لازم است. برای مثال می توان به تجربه ایجاد موزه شهاب سنگ با مشارکت مردم محلی و شهرداری نراق اشاره کرد.

۳-۱۰. قوه قضائیه

طبق اصل (۱۵۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع» به عهده قوه قضائیه قرار گرفته است. بر اساس دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷ قوه قضائیه، (بند «الف» ماده (۱)) حقوق زیست محیطی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، به عنوان حقوق عامه تعیین و معرفی شده اند.^۲ بدین ترتیب استیفای حقوق مشارکت و حفاظت از میراث فرهنگی و همچنین میراث طبیعی (به عنوان تابعی از حقوق زیست محیطی مذکور در دستورالعمل نام برده) توسط قوه قضائیه ایران، یکی از مصادیق حقوق عامه است که لازم است در قانون جدید به روشنی تبیین شود.

تشکیل شعب ویژه میراث فرهنگی و میراث طبیعی، توسط قوه قضائیه می تواند در راستای احیای حقوق عامه تلقی شود. همچنین در صورتی که زمینه مشارکت و همیاری مردم به ویژه مالکین خصوصی میراث فرهنگی با دولت و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ایجاد شود، مراجعه مالکین به دیوان عدالت اداری برای درخواست خروج اموال متعلق به ایشان از فهرست آثار ملی کاهش خواهد یافت. این موضوع از یک سو به اقتناع و رضایت مالکین و حفاظت از میراث فرهنگی کمک می کند و از سوی دیگر منجر به سبک سازی مراجعات و پرونده های مطروحه نزد دیوان عدالت اداری خواهد شد.

۴-۱۰. شورای امنیت کشور

شورای امنیت کشور به عنوان یک شورای فرعی شورای عالی امنیت ملی^۳ با تصویب «آیین نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور»^۴ در تاریخ ۲۸ خردادماه سال ۱۳۸۱ به امر حفاظت از میراث فرهنگی ورود کرده است. مواد این آیین نامه عمدتاً مربوط به حفاظت فیزیکی از آثار فرهنگی تاریخی، مبارزه با جرائم میراث فرهنگی و ایجاد تکالیفی برای دستگاه های اجرایی مربوطه است. نفس تصویب این آیین نامه توسط شورای مورد نظر، نوعی تأیید بر اهمیت میراث فرهنگی به عنوان موضوعی ملی و در حد امنیت ملی کشور است. اگرچه این آیین نامه اشاره مستقیمی به لزوم حفاظت مشارکت مردم در حفاظت از میراث فرهنگی نکرده است، اما طی ماده (۳۱) وزارت آموزش و پرورش را مکلف به پیش بینی های مربوط به «آموزش اهمیت میراث فرهنگی و معرفی ارزش های آن حسب مورد از طریق کتب درسی و سایر رسانه های آموزشی» با همکاری سازمان میراث فرهنگی کشور کرد. مشخص است که موضوع آموزش، عموم مردم هستند و این تأکید نوعی اشاره به اهمیت آگاهی عمومی نسبت به میراث فرهنگی است تا از این طریق از وقوع جرائم میراث فرهنگی جلوگیری شود. با توجه به موارد فوق، پیشنهاد این گزارش آن است که موضوع مشارکت عمومی به مصوبه شورای امنیت کشور افزوده شود.

۵-۱۰. شورای عالی شهرسازی و معماری

شورای عالی شهرسازی و معماری می تواند نقش مهمی در زمینه مردمی سازی حفاظت از میراث فرهنگی ایفا کند. در نظر گرفتن موضوع هویت شهری در طرح های جامع و تفصیلی، نوعی سیاستگذاری در زمینه مردمی سازی میراث فرهنگی به شمار می رود. همچنین تهیه

۱. آیین نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۸ شورای امنیت کشور، ماده (۳۱): «وزارت آموزش و پرورش در مورد آموزش اهمیت میراث فرهنگی و معرفی ارزش های آن حسب مورد از طریق کتب درسی و سایر رسانه های آموزشی، پیش بینی های لازم را انجام خواهد داد. سازمان میراث فرهنگی کشور همکاری های لازم را در این زمینه به عمل خواهد آورد».
۲. دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، مصوب قوه قضائیه، ۱۳۹۷/۱/۶.
۳. طبق اصل (۱۷۶) قانون اساسی، «شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می دهد».
۴. مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی گردشگری، ص ۱۹۰.



ضوابط و معیارهای این موضوع توسط این شورا با هدف اجرای آنها توسط شهرداری‌ها بستری مناسبی برای مشارکت مردم در حفاظت از میراث فرهنگی فراهم خواهد کرد.

۶-۱۰. شهرداری‌ها

شهرداری‌ها بیشترین ارتباط را با حیات جاری و روزمره مردم دارند. به تبع جایگاه بسیار مهمی در زمینه تقویت آگاهی عمومی در خصوص مردمی‌سازی میراث فرهنگی دارا هستند. با استفاده از این موقعیت ویژه، شهرداری‌ها می‌توانند از طریق سیاستگذاری و اتخاذ برنامه‌های عملی همراه با ایجاد زیرساخت‌های لازم، زمینه مشارکت مردم در امر حفاظت از میراث فرهنگی را در سطح گسترده‌ای فراهم سازند. در ضمن از رهگذر این مشارکت عمومی، به رشد و توسعه شهری نیز کمک خواهد شد.

یکی از زمینه‌های مهم در این خصوص، مبحث هویت شهری است که می‌تواند توسط شهرداری‌ها و با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در قالب طرح هویت شهری و محلات احیا شود. موضوع هویت از جابه‌جایی‌های گسترده در مناطق شهری جلوگیری کرده و در عوض به رونق و انسجام امور فرهنگی، هم‌بستگی و مشارکت‌های عمومی اهالی مناطق در به‌کارگیری و حفاظت از میراث فرهنگی می‌انجامد.

حمایت از ایجاد قطب میراث فرهنگی و هنری در بافت‌های تاریخی شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها، در چارچوب قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی مصوب ۱۳۹۸ نیز نقش مهمی در ارتقای جایگاه بافت‌های تاریخی خواهد داشت و در عین حال به حمایت از مالکین خصوصی آثار واقع در این بافت‌ها خواهد انجامید. ایجاد این قطب‌ها، سهم مهمی در رونق گردشگری فرهنگی و جلب درآمد و توسعه این مناطق از این رهگذر ایفا خواهد کرد. بدین منظور لازم است در شهرداری‌های مربوطه واحدهای اداری و فنی مرتبط با موضوع با مساعدت فنی و کارشناسی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ایجاد شود. شایان ذکر است موضوع تجدیدنظر در تشکیلات شهرداری‌ها و ایجاد سازوکار مدیریتی مناسب بافت‌های تاریخی دارای سابقه در قوانین برنامه‌های توسعه سوم و چهارم است.^۱ درآمدهای حاصله از اجرای این طرح‌ها می‌تواند مشترکاً توسط وزارت و شهرداری‌های ذی‌ربط به مصرف حمایت از مالکین خصوصی، حمایت از هنرمندان صنایع دستی، حفاظت از آثار و بافت تاریخی و توسعه منطقه شهری معطوف به قطب میراث فرهنگی مورد نظر شود.

برگزاری رویدادهای شهری مرتبط با میراث فرهنگی و هویت، تقویت و حمایت از گالری‌ها، مجموعه‌ها و موزه‌های خصوصی، ایجاد خانه‌های فرهنگ، برگزاری دوره‌ها و کلاس‌های آموزشی در فرهنگ‌سراها و خانه‌های محله، حمایت از تشکیل بنیادهای نویسندگان، گردشگری فرهنگی، حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه میراث فرهنگی از دیگر اقداماتی است که به تقویت مردمی‌سازی حفاظت از میراث فرهنگی کمک می‌کند.

۷-۱۰. مرکز آمار ایران

به منظور تحقق مسئولیت عمومی، دسترسی مردم به اطلاعات میراث فرهنگی امری ضروری است. این اطلاعات باید شامل نحوه عملکرد نهادهای دولتی به‌ویژه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در زمینه مدیریت و حفاظت از میراث فرهنگی باشد. طبعاً بخشی از این اطلاعات باید توسط وزارت مذکور در اختیار مردم قرار داده شود، اما بخش مهم دیگر نیاز به پردازش و استانداردسازی توسط مرکز آمار ایران دارد.

استانداردسازی اطلاعات حفاظت از میراث فرهنگی می‌تواند از طریق ایجاد شاخص‌هایی برای اطلاع از میزان آگاهی مردم نسبت به لزوم حفاظت از میراث فرهنگی باشد که برای مثال از طریق تخمین موارد ذیل امکان‌پذیر است:

- تعداد مراجعه‌کنندگان به موزه‌ها و بازدید از اماکن فرهنگی تاریخی در مناسبت‌های مختلف؛
- تعداد استفاده از الگوهای دانش و مصالح معماری سنتی در ساخت‌وسازهای شهری؛
- تعداد بناهای تاریخی احیا شده توسط مردم؛

۱. طی بند «ب» ماده (۱۶۶) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «ب - در شهرهای دارای بافت تاریخی ارزشمند که حدود آن طبق ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷،۲۰۱، اعلام شده و یا می‌شود تشکیلات شهرداری‌ها مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرد و به منظور انجام امور مربوط به حفاظت از بافت تاریخی این‌گونه شهرها، سازوکار مدیریتی مناسب در شهرداری‌های مذکور ایجاد می‌گردد». ماده (۱۶۶) این قانون، طی ماده (۱۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تنفیذ گردید.

۲. حمایت از موزه‌های خصوصی توسط شهرداری‌ها دارای سابقه قانونی طی بند «ح» ماده (۱۰۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است.

- میزان اطلاع‌رسانی مردمی راجع به جرائم میراث فرهنگی به نهادهای ذی‌ربط و مراجع انتظامی و امنیتی؛
 - تعداد درخواست‌های تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد و میزان تأثیرگذاری فعالیت‌های این سازمان‌ها در امر حفاظت از میراث فرهنگی؛
 - تعداد مطالبه‌گری‌های عمومی به شیوه‌های مختلف از جمله کارزارهای خودجوش مردمی (کمپین‌ها) برای جلوگیری از تخریب آثار به واسطه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای؛
 - تعداد جوامع محلی بهره‌مند از برنامه‌های حفاظتی میراث فرهنگی؛
 - میزان شناخت عمومی از قوانین داخلی و کنوانسیون‌های بین‌المللی میراث فرهنگی؛
 - میزان رضایت‌مندی عمومی از وجود آثار فرهنگی تاریخی در مناطق مختلف کشور.
- قطعا برای انجام این امر مهم، مقدماتی لازم است که از جمله سیاستگذاری مربوط به نظام جامع آمار میراث فرهنگی توسط دبیرخانه شورای عالی آمار ایران با مشارکت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. همچنین همکاری پژوهشکده آمار در این خصوص با وزارت مذکور و پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری وابسته به وزارت نام‌برده مفید است.

۱۱. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نظر به آنچه در بخش‌های پیشین گفته شد، ورود مردم به امر حفاظت از میراث فرهنگی به صورت مشارکت با دولت، امری ضروری است که از یک سو مشکلات دولت و دستگاه مربوطه در برخورد با چالش‌های حفاظت از میراث فرهنگی را تا حدود زیادی برطرف می‌کند و از سوی دیگر با ایجاد حس مسئولیت عمومی در مردم، از آمار جرائم میراث فرهنگی کاسته و به نشاط اجتماعی می‌انجامد. بدین منظور لازم است زمینه‌سازی سیاستگذاری و قانونی برای آغاز مشارکت عمومی انجام پذیرد.

قبل از هر چیز لازم است این موضوع تبیین شود که مشارکت مردم در راستا و همسو با حاکمیت و اقدامات دولت در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی و همچنین میراث طبیعی است، اما این همسویی باید از جنس همکاری و همیاری باشد و نه از نوع تعیین نوع مشارکت مردم از سوی دولت. طبعا چنین همکاری، ابتکارات و نوآوری‌های شایان توجهی را نیز در پی دارد. برای تحقق این هدف مهم لازم است ابتدا سیاستگذاری برای تبیین اهمیت و لزوم مردمی‌سازی انجام شود. طبعا یک سیاست کلی مدون و مصوب مراجع سیاستگذاری کشور، مسیر قانونگذاری لازم در این زمینه را هموار می‌کند. سپس لازم است بر مبنای سیاست کلی وضع شده، قانون جدیدی با موضوع تبیین حق و مسئولیت عموم مردم برای مشارکت در حفاظت از میراث فرهنگی تصویب شود.

نکته مهم دیگر که در سیاستگذاری و وضع قانون جدید لازم است اکیداً مدنظر قرار گیرد این است که مشارکت مردم در حفاظت از میراث فرهنگی، نباید مشروط و مقید به مساعدت مالی ایشان باشد و لذا مردم ملزم و متعهد به پرداخت تمام یا بخشی از هزینه‌های حفاظت نیستند. حتی نباید مردم صرفاً به مساعدت مالی و تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های حفاظت، تشویق و ترغیب شوند، بلکه این امر اختیاری بوده و در راستای اثبات حق کلی مردم در حفاظت از میراث فرهنگی به عنوان بخشی از حقوق فرهنگی ایشان در نظر گرفته می‌شود. طبیعی است که گاه برای تحقق این حق، همیاری مالی مردم با دولت نیز لازم است، اما این همیاری باید منوط به در نظر گرفتن پیش شرط‌هایی در راستای مشارکت مردم در سایر بخش‌های حفاظت داشته باشد. یعنی اینکه مردم علاوه بر همیاری مالی، در حوزه مدیریت، برنامه‌های اجرایی و به خصوص نظارت بر حفاظت از میراث فرهنگی، خواه توسط عموم و خواه توسط دولت، حق مشارکت داشته باشند. حتی لازم است زمینه ورود مردم به سطوح بالاتر حفاظت یعنی سیاستگذاری مربوط به این حوزه هموار شود. برای مثال مردم محلی مناطق مختلف کشور باید حق اظهار نظر راجع به نحوه اداره و نگهداری بهینه آثار فرهنگی تاریخی موجود در محل سکونت ایشان را دارا بوده و نظرات ایشان در مقام اجرا رعایت شود. این موضوع عامل مهمی در ایجاد انگیزه، نشاط اجتماعی و توانمندسازی جوامع محلی و خلق ابتکارات بیشتر در امر حفاظت از میراث فرهنگی خواهد بود.

مهم‌ترین موضوعی که می‌توان در سیاستگذاری مورد نظر، لحاظ کرد، تبیین و تثبیت این واقعیت مهم است که **میراث فرهنگی جدا و مستقل از موضوع فرهنگ عمومی نیست**. دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷ قوه قضائیه در بند «الف» ماده (۱)، دو موضوع فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی به عنوان حقوق عامه در کنار یکدیگر قید کرده است. این موضوع یک برداشت دو سویه را به همراه



دارد. از یک سو فرض می‌شود که منظور از این چینش اصطلاحات، هر دو یک معنار دارند و نوعی همسویی میان دو مقوله مذکور وجود دارد. استنباط دیگر آن است که فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی دو مقوله مستقل از یکدیگر هستند. به هر حال به نظر می‌رسد این موضوع نیز به وظیفه معرفی میراث فرهنگی مربوط است که طبق قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی به عهده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار داده شده است. چنانچه همسویی میان مفهوم فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی در یک سند سیاستگذاری مصوب، تبیین شود، قوانین را نیز می‌توان بر این اساس اصلاح و یا تکمیل کرد.

برای مثال می‌توان ابتدا اصلاح ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ و تعمیم مشارکت عموم مردم در پیگیری قضایی جرائم میراث فرهنگی را پیشنهاد کرد. متعاقب اصلاح این ماده، طی یک قانون ویژه، نحوه اجرایی کردن این موضوع را مشخص شود.

لازم است در تصویب قانون جدید، علاوه بر تعیین حقوق و مسئولیت‌های مردمی، نوع و میزان مشارکت نهادهای اجرایی در زمینه مردمی سازی حفاظت از میراث فرهنگی نیز تعیین و تبیین شود.

۱-۱۱. سیاستگذاری

بر مبنای آنچه در مطالب فوق گفته شد لازم است در سند سیاستگذاری کلی مورد پیشنهاد این گزارش (که می‌تواند در قالب سیاست‌های کلی نظام در حوزه حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی کشور مطرح شود)، تصریح شود:

«با توجه به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ویژه بند «۸» اصل (۳)، اصل (۵۰) و بند «۲» اصل (۱۵۶)، همچنین ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری و نیز سایر قوانین مربوط به حقوق فرهنگی مردم ایران، میراث فرهنگی، بخشی از فرهنگ عمومی و حقوق عامه است و عموم مردم محق و مسئول به مشارکت و همیاری با دولت در امر حفاظت از میراث فرهنگی و نیز مطالبه اطلاعات و نظارت بر نحوه مدیریت میراث فرهنگی و میراث طبیعی ایران توسط نهادهای اجرایی متولی هستند. دولت موظف است زیر ساخت‌های لازم در این زمینه را فراهم کند.»

۲-۱۱. قانونگذاری

پس از تبیین موضوع میراث فرهنگی به عنوان بخش مهمی از فرهنگ عمومی و حقوق عامه و تبیین حق مشارکت و مطالبه‌گری مربوطه توسط مردم در سند سیاستگذاری، تصویب قانون جدید و نیز اصلاح قوانین موجود در راستای این سیاست کلی، به شرح ذیل، ضروری است:

الف) تصویب قانون مسئولیت عمومی نسبت به میراث فرهنگی و میراث طبیعی: برای تثبیت حقوق و مسئولیت مردم نسبت به میراث فرهنگی و میراث طبیعی با رویکرد همکاری و مشارکت عمومی - مردم و دولت - در امر حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی؛ تدوین مواد و احکام این قانون نیازمند تهیه گزارش تقنینی مستقلی است.

ب) اصلاح ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری، با رویکرد:

۱. افزودن عنوان میراث طبیعی به ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری،

۲. تسری حق پیش‌بینی شده در این ماده از سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه میراث فرهنگی و محیط زیست (میراث طبیعی) به عموم مردم ایران با هدف تبیین و تثبیت مسئولیت عمومی مردم در زمینه میراث فرهنگی و میراث طبیعی.

با این دورویکرد، متن پیشنهادی این گزارش در خصوص اصلاحیه مربوط به ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری به شرح ذیل است:

«به منظور تحقق مسئولیت عمومی نسبت به حفاظت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی، تغییرات ذیل در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری اعمال می‌گردد:

عبارت «میراث طبیعی» پس از عبارت «میراث فرهنگی» اضافه می‌گردد.

تبصره ذیل تحت عنوان تبصره «۵» به ماده (۶۶) قانون آیین‌نامه دادرسی کیفری الحاق می‌گردد:

«تبصره «۵» - در صورت عدم اقدام از جانب سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه‌های میراث فرهنگی و میراث طبیعی، با اساسنامه مصوب، افراد نیز می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی مربوطه و همچنین تقصیر و تخلف انجام‌شده از جانب مأمورین یا دستوردهندگان دولتی، اعلام جرم کنند.»

ج) موارد ذیل در فصل نهم کتاب پنجم قانون تعزیرات و قانون مجازات اسلامی پیش‌بینی شود:
۱. جرم‌انگاری خرابکاری غیر عمدانه به‌عنوان تخلف و یا خرابکاری عمدانه و همراه با سوءنیت آثار فرهنگی تاریخی

پیشنهاد الحاقی ماده (۵۵۸) مکرر و تبصره به کتاب پنجم از فصل نهم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲:

«یراد خرابی به آثار فرهنگی تاریخی ثبت‌شده در فهرست آثار ملی، موضوع ماده (۵۵۸) کتاب پنجم از فصل نهم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و همچنین آثار میراث طبیعی ثبت‌شده در فهرست‌های داخلی و جهانی شامل خرابکاری عمدی و یا غیر عمدی، ولو اینکه به تخریب اثر ثبت‌شده نینجامد، نیز می‌باشد و مشمول جریمه و در صورت عمدانه بودن اقدام، مشمول جزای نقدی است. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، میزان خسارت و جریمه وارده را تعیین می‌کند.

تبصره ۵: مبالغ اخذ شده موضوع این ماده، مستقیماً به حساب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی واریز می‌شود تا پس از گردش در خزانه صرف مرمت خرابی‌های وارده و تجهیز امکانات و وسایل حفاظتی شود».

۲. مسئولیت مأمورین و مسئولین دولتی در برابر مردم نسبت به حفاظت از میراث فرهنگی و نیز پاسخ‌گویی در مورد تقصیر و تخلفات از سوی ایشان تبیین شده و امکان پیگرد قضایی علیه ایشان توسط مردم تبیین و پیش‌بینی شود.

پیشنهاد الحاق تبصره به ماده (۵۶۷) کتاب پنجم از فصل نهم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲:

«هر کسی حق دارد علیه مدیران و مسئولین وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و یا هر یک از نهادهای متولی دیگر به اتهام تخلف و تقصیر در حفظ و صیانت از میراث فرهنگی و میراث طبیعی اعلام جرم کند. دادستان عمومی موظف به رسیدگی به دعوای موضوع این تبصره است».

بند ذیل تحت عنوان بند «چ» ذیل ماده (۱۵۸) قانون مجازات اسلامی الحاق می‌شود:

بند «چ» - برخورد با عوامل تخریب عمدی و غیر عمدی آثار فرهنگی تاریخی ثبت‌شده در فهرست آثار ملی، موضوع مواد (۵۵۸ تا ۵۶۹) کتاب پنجم از فصل نهم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و همچنین مصادیق میراث طبیعی ثبت‌شده در فهرست‌های داخلی و خارجی.



۳-۱۱. مشارکت نهادهای دولتی و عمومی غیر دولتی طبق توضیحات سابق‌الذکر و به جهت اختصار مطابق جدول ذیل:

جدول ۱. وضعیت و نوع مشارکت نهادهای ذی ربط

مشارکت	نوع مشارکت	پیشنهادهای اجرایی	زمینه قانونی	دستگاه اجرایی
	اجرایی	۱- تشکیل شعب ویژه میراث فرهنگی و میراث طبیعی، توسط قوه قضائیه راستای احیای حقوق عامه.	۱- اصل (۱۵۶) قانون اساسی. ۲- دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷.	قوه قضائیه
	سیاستگذاری	افزودن امکان مشارکت مردمی در حفاظت از میراث فرهنگی به آیین‌نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۱	آیین‌نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۱ شورای امنیت کشور.	شورای امنیت کشور
با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	سیاستگذاری	تدوین و تصویب سیاست کلی مردمی‌سازی میراث فرهنگی		شورای فرهنگ عمومی شورای انقلاب فرهنگی
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	سیاستگذاری	لحاظ موضوع هویت شهری در طرح‌های جامع و تفصیلی		شورای عالی شهرسازی و معماری
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	اجرایی	۱. احیای هویت شهری و کوی‌ها، ۲. ایجاد قطب‌های میراث فرهنگی و هنری در بافت‌های تاریخی، ۳. ایجاد تشکیلات اداری مربوط به مردمی‌سازی میراث فرهنگی در بافت‌های تاریخی.	بند «ب» ماده (۱۶۶) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. ماده (۱۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.	شهرداری‌ها
با همکاری قوه قضائیه، قوه مقننه، شورای امنیت کشور	سیاستگذاری اجرایی قانونگذاری	- ایجاد سازوکار مشارکت مردم در امر حفاظت از میراث فرهنگی. - تهیه پیش‌نویس سند سیاستگذاری لازم. - تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی لازم در زمینه مردمی‌سازی حفاظت از میراث فرهنگی. - ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی عمومی میراث فرهنگی، روزآمدسازی اطلاعات و ایجاد دسترسی عمومی به این پایگاه.	قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور قانون راجع به حفظ آثار ملی	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی
با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	اجرایی	آموزش مطالب و واحدهای درسی میراث فرهنگی به دانش‌آموزان در کلیه مقاطع پیش‌دبستانی تا سال آخر دبیرستان و اجرای برنامه‌های پرورشی		وزارت آموزش و پرورش
با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	اجرایی	ایجاد و آموزش رشته‌ها و واحدهای درسی میراث فرهنگی در کلیه مقاطع آموزش عالی و اتخاذ برنامه‌های پژوهشی مربوطه		وزارت علوم تحقیقات و فناوری
با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	سیاستگذاری	ایجاد سیاست نظام جامع آمار میراث فرهنگی		دبیرخانه شورای عالی آمار ایران
با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	ایجاد زمینه دسترسی مردم به اطلاعات میراث فرهنگی، اجرایی	ایجاد شاخص‌ها و استانداردهای اطلاعات حفاظت میراث فرهنگی ایران		مرکز آمار ایران

ماخذ: نگارنده.



- [۱] قانون راجع به حفظ آثار ملی، ۱۳۰۹.
- [۲] قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، ۱۳۶۷.
- [۳] ارائه بسته‌تکنینی جامع میراث طبیعی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۴] قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
- [۵] قانون مدنی، ۱۳۰۷.
- [۶] «قواعد فقه بخش مدنی مالکیت، مسئولیت»، سیدمصطفی محقق داماد، مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۸۳.
- [۷] دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، مصوب قوه قضائیه، ۱۳۹۷/۱۱/۶.
- [۸] گزارش تقنین در مورد اصلاح موادی از قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [۹] قانون الحاق ایران به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۵۴.
- [۱۰] قانون اصلاح قانون آیین دادرسی کیفری، ۱۳۹۴.
- [۱۱] گزارش نظارتی در مورد یگان حفاظت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: ماده (۳۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۸۳۱۷.
- [۱۲] مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، امید غنمی، ۱۳۸۸.
- [۱۳] آیین‌نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۸ شورای امنیت کشور.

گزیده سیاستی

اگرچه حفاظت از میراث فرهنگی به نفع عموم جامعه و ذی‌حق بودن مردم نسبت به آن، در بطن قوانین میراث فرهنگی این حوزه وجود دارد، اما در هیچ قانونی بر مشارکت مردم و دارا بودن مسئولیت مردمی درخصوص حفاظت از میراث فرهنگی، تصریح نشده است. درحالی‌که لازم است، اقدامات تقنینی در این راستا صورت گیرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir