



«اقدام قانونی» مورد نیاز در تعیین حریم و جبران حقوق مالکانه: الزامات اجرایی جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت



سعید شفیعا

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21016](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21016)

چکیده

در شرایطی که ثبت محوری صرف بدون پیوست حمایتی یکی از مهم‌ترین آفت‌های حفاظت از میراث فرهنگی کشور است، جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت با تأکید بر تخصصی‌سازی ضوابط تعیین حریم و برطرف‌سازی مهم‌ترین چالش تعیین حریم، یعنی جبران حقوق مالکانه مردم به تصویب رسیده است. حکم فوق با احاله تکالیف به انجام «اقدام قانونی» اجرای آن را با ابهام روبه‌رو کرده است. بررسی هانشان می‌دهد، که اقدام قانونی مطرح شده در قانون را به دلیل مرتبط بودن با حقوق و اموال مردم، وجود سایر دستگاه‌های اجرایی دارای تکلیف در خصوص حکم و عدم امکان جبران حقوق مالکانه توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، نمی‌توان در ادامه اقدامات اجرایی یا قانونی پیشین در نظر گرفت و لازم است تا اقدام جدیدی صورت گیرد. لذا لازم است تا در اجرای این حکم، دولت لایحه‌ای به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید و ضوابط کلی تعیین حریم، حدود مداخله در حقوق مردم و روش‌های جبران حقوق مالکانه را به تصویب برساند. مهم‌ترین مانع در اجرای تکلیف «جبران حقوق مالکانه» تأمین منابع مالی است. در بسیاری از موارد، ارزش اقتصادی املاک واقع در حریم آثار تاریخی بسیار بالاست و پرداخت غرامت یا اعطای زمین معوض نیازمند بودجه‌های کلان است. از طرف دیگر، بودجه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ساختار مالی دولت سهم ناچیزی دارد و به تنهایی قادر به پوشش چنین هزینه‌هایی نیست. لذا در کنار شفاف‌سازی عبارت اقدام قانونی، باید در خصوص روش‌های ترکیبی و خلاقانه جبران حقوق مالکانه اقدام صورت گیرد.

موسی بیات (ناظر علمی)؛ سینا عصاره نژاد، سیدحسن علی سیاحی‌زاده، سید علی محسنیان، محمدامین گزار (دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ)، سمیه جلیلی صدرآباد (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمد شکوری گرکانی، یحیی مزروعی ابیانه (دفتر مطالعات حقوقی) (همکاران داخل مرکز)؛ میثم اقرایی فام (کارشناس پژوهش‌کننده شورای نگهبان)، خلیل انصاری، فاطمه صفوی (کارشناس معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی)، سوسن چراغچی (کارشناس حقوقی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)، مسعود کافی (وکیل دادگستری) (همکاران خارج مرکز)؛ سیده فاطمه ابوطالبی (صفحه آرا)؛ زهره عطاردی (ویراستاری)



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات
فرهنگی و آموزش

گروه ورزش، میراث فرهنگی
و گردشگری

نوع گزارش:

- پیش‌نویس قانونی
- طرح یا لایحه
- نظارتی
- راهبردی

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۰۷/۱۲



حریم بناهای ثبتی شامل محدوده اطراف اثر است که برای حفظ شرایط فیزیکی و فرهنگی آن در نظر گرفته می‌شود. بنابراین تناظری بین ثبت اثر ملی و تعیین حریم وجود دارد که هر ثبت برای کارآمدی حفاظت باید دارای حریم مختص به خود باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که از سال ۱۳۴۹ تا ۱۳۹۸ حدود ۸,۸ درصد از آثار ملی دارای حریم شده است [۱]. در این میان، چالش‌هایی چون محدودیت‌های اعمال شده برای مالکان و متصرفان قانونی این آثار اعمال شده که بدون جبران حقوق مالکانه آنها همراه بوده است.

جزء «۲» بند «پ» ماده (۸) ۳ برنامه هفتم پیشرفت،^۱ با تأکید بر دو نیاز اساسی اجرایی تخصصی‌سازی تعیین حریم و جبران حقوق مالکانه مصوب شده است. تخصصی‌سازی تعیین حریم آثار ثبتی به معنای عدم پیروی از الگوی رایج ضوابط عمومی تعیین حریم توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است [۲]. ضوابطی که در حال حاضر توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی معیار عمل قرار دارد؛ صرفاً معطوف به ضوابط ارتفاعی است و مبتنی بر هر نمونه ثبتی یا کلاسه‌های ثبتی فاقد امکان تمایز یا اختصاصی‌سازی است. در خصوص جبران حقوق از دست رفته مالکان بابت قرارگیری اموال آنها در حریم تعیین شده و کاهش ارزش اموال آنها نیز از قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ تاکنون، اقداماتی صورت گرفته است، اما موجب جبران حقوق این افراد نشده و در عمل ثبت اثر و تعیین حریم را برای مالکان آنها به صرفه و دارای منافع ننموده است. در این حکم از برنامه «رعایت هم‌زمان حفظ اثر و عدم اعمال محدودیت‌های نابجا» برای تعیین یا بازنگری حریم را به‌عنوان معیار معرفی نکرده است. موضوعی که مشخص است ماهیتاً نوعی متناقض‌نما صورت گرفته است. چراکه حفظ اثر با اعمال محدودیت و رعایت ضوابطی همراه است و اساساً اقدامات دستگاه اجرایی را نمی‌توان نابجا در نظر گرفت. برای همین عبارت «جبران حقوق مالکانه مردم»^۲ در انتهای حکم به‌عنوان دیگر تکلیف این حکم در نظر گرفته شده است که «شامل محدودیت و کاهش ارزش املاک» می‌شود. بنابراین دو نیاز مفروض در این حکم به‌صورت درونی به یکدیگر در قالب انجام «اقدام قانونی» متصل شده است تا چگونگی انجام آن را مشخص کند. آنچه نیازمند بررسی و بحث است، تفسیر اقدام قانونی برای اجرای این حکم است.^۳

۱. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است نسبت به بازنگری حریم‌های آثار ثبتی پیشین و تعیین حریم آثار ثبتی جدید با رعایت هم‌زمان حفظ اثر، عدم اعمال محدودیت‌های نابجا خارج از اختیارات قانونی، نحوه جبران محدودیت‌های ایجاد شده قانونی برای مالکان و تعیین حریم‌های کالبدی، منظر، ساختاری و کاربردی، با لحاظ مؤلفه‌هایی همچون ارتفاع، شکل (فرم)، مصالح و سبک معماری، عوامل مؤثر در ساختار و پایداری اثر (سطحی و زیرسطحی)، کاربری و نحوه فعالیت‌های پیرامونی و امکان توسعه و نوسازی آتی در محدوده حریم‌ها با رعایت حقوق شرعی اماکن موقوفه، مساجد و موارد مشابه از جمله حفظ کاربری و نیت واقفین و نیز جبران حقوق مالکانه مردم از جمله اعطای اراضی معوض به مالکان املاک واقع در عرصه و حریم آثار ملی که با محدودیت و کاهش ارزش املاک مواجه شده‌اند، اقدام قانونی به عمل آورد.
۲. الزام به جبران خسارت در این حکم، تحولی مهم به‌شمار می‌رود. روش‌های جبرانی می‌تواند متنوع باشد که مواردی از آنها را می‌توان به‌شرح زیر در نظر گرفت؛ اما این گزارش درخصوص این موضوع نمی‌باشد:
 - (الف) غرامت نقدی: پرداخت مستقیم خسارت به مالکان؛
 - (ب) زمین معوض: واگذاری اراضی دیگر با ارزش مشابه؛
 - (ج) انتقال حق توسعه: اجازه ساخت یا بهره‌برداری بیشتر در ملک دیگری به‌عنوان جبران؛
 - (د) مشقوق‌های مالیاتی و تسهیلات بانکی: برای کاهش بار اقتصادی ناشی از محدودیت‌ها.
۳. ضرورت پرداختن به این موضوع از چند جهت قابل توضیح است:
 - از منظر حقوق اساسی: هرگونه محدودیت بر حقوق مالکانه افراد باید براساس قانون و همراه با سازوکار جبرانی باشد (اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی).
 - از منظر اجتماعی: بدون جلب همکاری و رضایت مالکان، هیچ نظام حفاظتی پایداری قابل تحقق نیست.
 - از منظر اجرایی: وزارت میراث فرهنگی در چارچوب قوانین موجود اختیار بازنگری ضوابط حریم را دارد، اما ابزار مالی و حقوقی لازم برای جبران خسارت مالکان را در اختیار ندارد.
 - از منظر تطبیقی: تجربه کشورهای مختلف نشان داده که ابزارهای حقوقی و اقتصادی متنوعی برای جبران خسارت وجود دارد که می‌توان از آنها بهره گرفت.
۴. قانون برنامه هفتم با تأکید بر «تعیین حریم کالبدی، منظر، ساختاری و کاربردی» در پی آن است که فرایند تعیین حریم را از سطحی صرفاً شکلی و اداری فراتر برده و به یک اقدام تخصصی و میان‌رشته‌ای بدل کند. این تحول به‌معنای ورود عوامل معماری، شهرسازی، منظر فرهنگی، مصالح، سبک ساخت، و حتی کارکردهای اجتماعی در تعیین محدوده حریم است. چنین رویکردی می‌تواند حفاظت پایدارتر و هوشمندانه‌تری را برای آثار تاریخی فراهم کند.



«اقدام قانونی» را می‌توان مقابل «اقدام غیر قانونی» مورد بررسی و تفسیر قرار داد (یعنی اقدامی فاقد وجه قانونی). سؤال این است که آیا وزارتخانه‌ای که دارای وظایف حاکمیتی است می‌تواند در خصوص اجرای حکم قانون اقدام غیر قانونی صورت دهد؟ یا اینکه به موجب جایگاه قانونی وزارت فوق، همه اقدامات وی را می‌توان قانونی در نظر گرفت؟ هر چند تعبیر دیگر این است که هر اقدامی که در سایر قوانین پیش‌بینی شده را انجام دهد. به نظر می‌رسد، تصریح قانونگذار به اقدام قانونی به جای اقدام لازم، جایگاه قانونی بودن این اقدام را برجسته کرده است. به عبارتی اقدامی اداری که به موجب فرایندی قانونی انجام می‌شود که می‌تواند شامل تدوین ضابطه و ابلاغ توسط وزیر، تدوین آیین‌نامه و تصویب توسط هیئت وزیران یا تدوین لایحه و تصویب توسط مجلس شورای اسلامی گردد.

همچنین «اقدام قانونی» را می‌توان در مقابل «اقدام اجرایی لازم» در نظر گرفت. از آنجا که وزارت فوق به موجب جز «۱۲» ماده (۱) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ در خصوص تعیین حریم میراث فرهنگی دارای تکلیف است و سابقاً در این خصوص اقدامات اجرایی صورت داده است، هر اقدام اجرایی دیگری که در راستای اقدامات تقنینی و اجرایی گذشته صورت گیرد، مدنظر قانون نیست. به عبارتی اقدام قانونی، مشخصاً در حال شفاف‌سازی این نکته است که نیاز است ریل‌گذاری قانونی جدیدی، علاوه بر آنچه سابقاً وجود داشته صورت گیرد و در مقابل اصلاح، تکمیل یا حذف روندهای قانونی سابق قرار گیرد. لذا در مجموع «اقدام قانونی» اشاره به ادامه روندهای پیشین ندارد،^۱ بلکه در حال تعیین روندی جدید از مجرای قانونگذاری یا مقررهنویسی است.^۲

لازم به ذکر است عبارت «اقدام قانونی» در قوانین مجلس شورای اسلامی را به جهت رفع ایراد اصل (۷۴) قانون اساسی به کار گرفته‌اند. چرا که شورای نگهبان در خصوص الزام کردن دولت توسط مجلس شورای اسلامی برای ارائه لایحه به این اصل لزوم رفع مغایرت را اعلام می‌کند [۳]. به طور مثال، مطابق نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۱۷۳۰ مورخ ۹۲/۳۰/۰۶/۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۰۲ شورای نگهبان در مورد طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون اصلاح بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث مصوب ۱۳۹۲ یا نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۹۲/۳۰/۱۱/۲۴ این شورای در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، الزام دولت به ارائه لایحه را مخالف این اصل قانون اساسی اعلام کرده است. بنابراین عبارت «اقدام قانونی» به عنوان جایگزین «ارائه لایحه توسط دولت» در نظام قانونگذاری کشور مرسوم است.^۳ در حقیقت، این عبارت یک راه‌حل حقوقی است که هم اراده قانونگذار برای اصلاح ساختار موجود را بیان می‌کند و هم با اصول قانون اساسی تعارض پیدا نمی‌کند. بنابراین، «اقدام قانونی» نوعی الزام غیرمستقیم به ارائه لایحه است.

۱. نگاه کنید به بند «ب» ماده (۵۳) یا جزء «۳» بند «الف» ماده (۵۷) برنامه هفتم قانونگذار برای اصلاح سازوکارها یا تدوین مقررات جدید، مستقیماً از لفظ «اصلاح» استفاده کرده است. بنابراین تفسیر عبارت اقدام قانونی به اصلاح روندهای موجود یا مکلف ساختن دستگاه مجری به مقررهنویسی تازه، دور از ذهن است. این عبارت تنها موجب ایجاد امکان برای دستگاه اجرایی است؛ هر چند در خصوص نوع اقدام صراحت نداشته است، اما لزوماً به معنای مقررهنویسی نیز نمی‌باشد.

۲. اقدام اجرایی شامل صدور بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه توسط وزارتخانه یا هیئت وزیران است. این اقدامات، در چارچوب قوانین موجود صورت می‌گیرند و نمی‌توانند حقوق جدیدی ایجاد یا تکالیف تازه‌ای بر دوش دولت و مردم بگذارند. در مقابل، «اقدام قانونی» به معنای ایجاد چارچوب تقنینی جدید است. این اقدام می‌تواند شامل تدوین لایحه توسط دولت و تصویب آن در مجلس باشد. به بیان دیگر، آنچه در این حکم آمده، فراتر از اصلاحات اجرایی ساده بوده و نیازمند ورود مستقیم نهاد قانونگذاری است.

۳. طبق رویه شورای نگهبان که برگرفته از اصل (۷۴) قانون اساسی است، مجلس نمی‌تواند دولت را به ارائه لایحه خاص ملزم کند، اما می‌تواند تکلیف به «اقدام قانونی» مقرر نماید. بنابراین، این عبارت در واقع جایگزین غیرمستقیم «ارائه لایحه» است.



۳. نسبت دستگاه مسئول با «تعیین و بازنگری حریم» و «جبران حقوق مالکانه»

اقدامات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی باید براساس اهداف و وظایف این وزارت، منطبق با قوانین و مقررات پیشین و همچنین ضوابط مندرج در قانون برنامه‌های پیشرفت باشد. در صورتی که میان آنچه در حال حاضر معیار عمل است و آنچه برنامه هفتم پیشرفت ذکر کرده است مغایرتی داشته باشد، به دلیل آنکه اراده آخرین قانونگذار حاکم است، لازم است تا آن را معیار عمل قرار داد. در حال حاضر در خصوص موضوع جز «۲» بند «پ» ماده (۸۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت با تأکید بر دو محور کلیدی تعیین حریم و جبران حقوق مالکانه این ظرفیت‌های قانونی وجود داشته است:

جدول ۱. قوانین و مقررات مرتبط با جبران حقوق مالکانه و تعیین حریم

ردیف	عنوان	شرح	ارتباط با تعیین حریم	ارتباط با جبران حقوق مالکانه	محور
۱	ماده (۳۰) قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷	همه افراد حق تصرف و انتفاع از مایملک خود دارند؛ مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.	فاقد ارتباط	غیرمستقیم	غیرمنقول
۲	مواد (۴ و ۵) قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹	اعمال محدودیت برای مالکان بدون جبران حقوق مالکانه	فاقد ارتباط	مستقیم- بدون راهکار جبران	منقول
۳	جزء «الف» بند «۲» «لایحه قانونی راجع به جلوگیری از انجام اعمال حفاری‌های غیرمجاز و کاوش به قصد دست آوردن اشیای عتیقه و آثار تاریخی که براساس ضوابط بین‌المللی مدت یک صد سال یا بیشتر از تاریخ ایجاد یا ساخت آن گذشته باشد» مصوب ۱۳۵۸/۲/۱۸ شورای انقلاب	با دادن حق کشف به مالکان شخصی در خصوص الزام به تحویل آثار کشف شده منقول، جبران حقوق مالکانه صورت گرفته است.	فاقد ارتباط	مستقیم	غیرمنقول
۴	ماده (۲۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۵	ضرورت تفکیک اموال وقفی از اموال شخصی متولیان	فاقد ارتباط	غیرمستقیم؛ اعمال محدودیت برای مالکان بدون جبران حقوق مالکانه	منقول و غیرمنقول
۵	جزء «۲» ماده (۱) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷	تکلیف به سازمان میراث فرهنگی کشور برای انجام امور تعیین حریم و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم	دارای ارتباط	فاقد ارتباط	غیرمنقول
۶	ماده (۵۶۰) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی	جرم‌انگاری اقدامات غیرمجاز در حریم آثار فرهنگی و تاریخی که موجب تزلزل بنیان آن اثر شود.	دارای ارتباط	مستقیم- بدون راهکار جبران	غیرمنقول
۷	ماده (۵۶۲) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی	جرم‌انگاری کشف تصادفی اموال تاریخی فرهنگی و ضبط در صورت عدم تحویل.	فاقد ارتباط	مستقیم- بدون راهکار جبران	منقول
۸	ماده (۵۶۴) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی	ممنوعیت اقدامات تعمیر، تجدید و ... بدون اجازه در اماکن فرهنگی و تاریخی ثبت ملی شده	فاقد ارتباط	مستقیم- بدون راهکار جبران	غیرمنقول
۹	ماده (۳) آیین‌نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب ۸۱/۳/۲۸ شورای امنیت کشور	لزوم نظرخواهی از میراث فرهنگی در خصوص عملیات عمرانی اطراف آثار تاریخی- فرهنگی	مستقیم	فاقد ارتباط	غیرمنقول
۱۰	ضوابط و مقررات مکان‌یابی مساجد در طرح‌های توسعه شهری و روستایی، به‌ویژه بخش (۰۷) الزاماتی شهری) مصوب ۱۳۸۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	مشخص‌سازی حدود محور دید مساجد و ارتفاع ابنیه اطراف و کاربری اراضی مجاور آن	مستقیم؛ تعیین حریم کالبدی و منظر	فاقد ارتباط	غیرمنقول
۱۱	بند «ح» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی	ممنوعیت تحمیل بار مالی مازاد بر ارقام قوانین بودجه سنواتی به دولت از جمله جبران خسارات	فاقد ارتباط	مستقیم؛ تعیین حدود جبران حقوق مالکانه	منقول و غیرمنقول



ردیف	عنوان	شرح	ارتباط با تعیین حریم	ارتباط با جبران حقوق مالکانه	محور
۱۲	ماده (۱۱) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی فرهنگی مصوب ۱۳۹۸	الزام دولت به جبران محدودیت اعمال شده به دولت تکلیف شده است.	فاقد ارتباط	مستقیم-محدود به املاک واقع در بافت‌های تاریخی فرهنگی	غیر منقول
۱۳	«آیین‌نامه حمایت از مالکان، متصرفان قانونی و بهره‌برداران خصوصی و غیردولتی آثار غیر منقول و بافت‌های تاریخی فرهنگی ثبت شده در فهرست آثار ملی و تاریخی، فرهنگی و با ارزش» مصوب ۱۴۰۰	حمایت از مالکین خصوصی با استفاده از ارائه مشوق‌ها	فاقد ارتباط	مستقیم- برخی مشوق‌های معنوی و بخشودگی‌ها برای مالکان	غیر منقول
۱۴	قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳ - جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۳)	در این بخش از قانون، وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی، موظف به جبران محدودیت‌های ایجاد شده برای مالکین شده است.	دارای ارتباط- لزوم بازنگری و اصلاح ساز و کار به موجب اقدام قانونی	مستقیم- لزوم تعیین نحوه جبران از طریق اقدام قانونی	غیر منقول
۱۵	مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص مجموع راهکارهای تشویقی با هدف احیا و تقویت سکونت در محدوده بافت‌های تاریخی فرهنگی کشور مصوب ۱۴۰۳	در این مصوبه نیز به ارائه امتیاز جبران محدودیت و «انتقال حق توسعه» به مالکان بناهای واقع در محدوده‌های تاریخی فرهنگی با اولویت ابنیه واقع در حریم بناهای ثبتی	دارای ارتباط با محدود بافت‌های تاریخی	مستقیماً با رویکرد تشویقی	غیر منقول

مأخذ: نگارنده.

لازم به ذکر است؛ قوانین اولیه مورد بررسی قرار گرفته در جدول ۱ (۱۳۰۹، ۱۳۶۷، ۱۳۷۵) نشان می‌دهد که عمدتاً بر محدودیت‌ها تمرکز داشته‌اند؛ در حالی که قوانین جدیدتر (۱۳۹۸، ۱۴۰۰) تلاش محدودی برای حمایت از مالکان کرده‌اند، اما گستره و کارآمدی لازم را نداشته‌اند. برنامه هفتم (۱۴۰۳) برای نخستین بار تلاش کرده است تا تعادل میان حفاظت و جبران ایجاد کند، اما اجرای آن بدون قانونگذاری تکمیلی امکان‌پذیر نیست.

قوانین و مقررات موجود در خصوص تعیین حریم، تکلیف فوق را در حوزه اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار داده است. لذا هر اقدامی در راستای به‌روزرسانی و اصلاح ضوابط تعیین حریم یا بازنگری آن در حوزه اختیارات وزارت فوق است.^۱ همچنین موضوع جبران حقوق مالکانه که به‌نظر در حاشیه موضوع حریم قرار گرفته است و از آن به‌عنوان مسئله ثانویه حکم برداشت می‌گردد، هر چند در مواردی مثل پرداخت حق‌الکشف آثار منقول تقریباً مشخص است، اما در خصوص محدودیت‌های اعمال شده برای مالکان آثار ثبتی یا واقع شده در حریم آثار ملی، صرفاً در حد تجویز و توصیه باقی مانده است. همچنین موضوع جبران حقوق مالکانه یا جبران مستقیم حقوق از دست رفته مردم در حوزه اختیارات وزارت فوق نبوده است؛ هر چند ارائه راهکارهای جبران می‌تواند با پیشنهاد این وزارت صورت گیرد. همچنین ابزارها و دارایی‌های لازم برای این اقدام را در اختیار ندارد.

۱. هر چند شورای عالی شهرسازی و معماری نیز در خصوص تعیین حریم شهری دارای تکالیفی است.



۴. نسبت «اقدام قانونی» با قانون اساسی

جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت، اقدامات اداری و تخصصی در حوزه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی شامل تعیین حریم و بازنگری آن با ضوابط و معیارهای جدید را مدنظر دارد. در حالی که پیامد این اقدام یعنی محدودیت‌های اعمال شده برای اشخاص را نیز با عبارت «جبران حقوق مالکانه مردم... که با محدودیت و کاهش ارزش املاک مواجه شده‌اند» عنوان کرده است. به عبارتی اقدام تخصصی که در راستای منافع عمومی جامعه است را در مقابل تسلط افراد به اموال آنها قرار داده و برای این محدودیت جبران را به غیر از آنکه حق مسلم دانسته است، الزام به اقدام قانونی کرده است. از آنجا که فعل محدود کردن مردم نسبت به برخورداری از منافع اموال آنها و همچنین کاهش ارزش املاک آنها، مصداق مشخص تعرض به مال، حقوق، مسکن و شغل افراد است، باید مطابق اصل (۲۲) قانون اساسی با تجویز در قالب قانون همراه گردد. همچنین در مواردی که این تعیین حریم یا بازنگری حریم موجب منع فرد از اقامت در محل مورد دلخواه شود مطابق اصل (۱۳۳) قانون اساسی باید به موجب قانون چنین شرایطی صورت گیرد. همچنین جبران محدودیت خلاف اصل (۲۲) قانون اساسی نیست؛ اما اختیارات و امکانات لازم آن در اختیار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار ندارد. لذا این اقدام قانونی نمی‌تواند در حد تدوین ضابطه یا آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران تفسیر شود.

۵. تفسیر اقدام قانونی با توجه به تکالیف و ضوابط حکم

با توجه به تعدد تکالیف و ضوابط موجود در حکم مورد بررسی، این جزء از برنامه هفتم پیشرفت به تفکیک تکلیف و ضابطه در قالب جدول ۲ تجزیه شد.

جدول ۲. تجزیه حکم به اجزا و تفسیر از اقدام قانونی

تفسیر از اقدام قانونی	آیا دستگاه مکلف به موجب قوانین پیشین می‌تواند اقدام کند؟	متن استخراجی	کد محوری تحلیل
-	-	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	دستگاه مکلف
با توجه به اینکه دریافت مجوز برای بازنگری حریم با حقوق مالکانه مردم در ارتباط است و چگونگی این اقدام نیز بایستی توسط مقنن مشخص شود و نمی‌توان اختیار موسع فوق را بدون حدود مشخص، به دستگاه اجرایی واگذار کرد، این حکم نیازمند ارائه لایحه و تصویب قانون دارد.	بله، مطابق جزء «۱۲» ماده (۱) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷	نسبت به بازنگری حریم‌های آثار ثبتی پیشین و تعیین حریم آثار ثبتی جدید	تکلیف ۱
از این جهت که جبران حقوق از دست رفته مالکین از عهده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌تنهایی خارج است و نیاز به همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی دارد؛ لذا تصویب قانون نسبت به این ضابطه لازم است.	خیر، نحوه جبران محدودیت‌ها در حوزه وظایف و اختیارات دستگاه مکلف نیست.	با رعایت هم‌زمان حفظ اثر، عدم اعمال محدودیت‌های نابجا خارج از اختیارات قانونی، نحوه جبران محدودیت‌های ایجاد شده قانونی	ضابطه ۱
-	-	مالکان آثار	مخاطب ضابطه ۱
تعیین حریم یا تعیین ضابطه برای اعمال محدودیت در حقوق مردم، خلاف بین اصل (۲۲) قانون اساسی است، چرا که به دستگاه اجرایی مجوز ایجاد محدودیت در اموال، داری و... مردم را می‌دهد بدون آنکه در مورد چگونگی و حدود آن مشخصاتی ارائه دهد، نیازمند تصویب قانون می‌باشد.	بله، مطابق جزء «۱۲» ماده (۱) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷	و تعیین حریم‌های کالبدی، منظر، ساختاری و کاربردی	تکلیف ۲
		با لحاظ مؤلفه‌هایی همچون ارتفاع، شکل (فرم)، مصالح و سبک معماری، عوامل مؤثر در ساختار و پایداری اثر (سطحی و زیر سطحی)، کاربری و نحوه فعالیت‌های پیرامونی و امکان توسعه و نوسازی آتی در محدوده حریم‌ها	ضابطه ۱-۲



کد محوری تحلیل	متن استخراجی	آیا دستگاه مکلف به موجب قوانین پیشین می‌تواند اقدام کند؟	تفسیر از اقدام قانونی
ضابطه ۲-۲	بارعایت حقوق شرعی اماکن موقوفه، مساجد و موارد مشابه از جمله حفظ کاربری و نیات واقفین	خیر، رعایت حقوق شرعی و مباحث مرتبط با آن خارج از حوزه اختیارات دستگاه مکلف است.	اماکن وقفی به‌خودی‌خود، شرایط ویژه‌ای ندارند. منظور از رعایت حقوق شرعی اماکن وقفی، در نظر داشتن وقف‌نامه و شرایط آن است. در واقع، حریم جدید نباید با وقف‌نامه در تعارض باشد. بنابراین نیازمند تصویب قانون جدید نیست.
تکلیف ۳	و نیز جبران حقوق مالکانه مردم از جمله اعطای اراضی معوض به مالکان املاک واقع در عرصه و حریم آثار ملی که با محدودیت و کاهش ارزش املاک مواجه شده‌اند.	هر چند دستگاه فوق فاقد زمین یا سایر امکانات و ظرفیت‌های جبرانی باشد؛ اما به‌موجب قوانین موجود می‌تواند این تکلیف را انجام دهد.	به‌دلیل اینکه جبران حقوق مالکانه در این حکم صرفاً قالب یک مصداق خلاصه شده است و موارد دیگری چون انتقال حق توسعه، خرید ملک و... نیز مطرح است، لازم است تا در قالب لایحه و با مشارکت دستگاه‌های ذی‌ربط پیگیری شود.
نوع اقدام	اقدام قانونی به عمل آورد.	-	-

مأخذ: همان.

جدول نشان می‌دهد که تمامی تکالیف این حکم نیازمند ارائه در قالب لایحه قانونی است. همچنین از مجموع ۳ ضابطه، ۲ مورد با موضوعات نحوه جبران محدودیت‌های مردم و ضوابط کلی تعیین حریم نیازمند ارائه در قالب لایحه است.

۶. مهم‌ترین چالش اجرایی حکم

مهم‌ترین مانع در اجرای تکلیف «جبران حقوق مالکانه» تأمین منابع مالی است. در بسیاری از موارد، ارزش اقتصادی املاک واقع در حریم آثار تاریخی بسیار بالاست و پرداخت غرامت یا اعطای زمین معوض نیازمند بودجه‌ای کلان است. از طرف دیگر، بودجه وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ساختار مالی دولت سهم ناچیزی دارد و به‌تنهایی قادر به پوشش چنین هزینه‌هایی نیست.^۱ این مسئله باعث می‌شود که حتی در صورت وجود اراده قانونی، امکان اجرای کامل حکم بدون پیش‌بینی ردیف اعتباری پایدار فراهم نشود. لذا به‌نظر می‌رسد بیش از آنکه تأکید بر جبران از طریق روش‌های مرسوم چون تأمین زمین یا پرداخت مبلغ قرار گیرد، استفاده از روش‌ها و ابزارهای سیاستی ترکیبی و نرم مثل ایجاد بازار عرضه و تقاضای انتقال حق توسعه راهگشا خواهد بود [۴].

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه به ابهاماتی که در خصوص جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت با موضوع به‌روزرسانی ضوابط تعیین حریم یا بازنگری آن و ساماندهی جبران حقوق مالکانه وجود دارد، عبارت کلیدی این حکم یعنی اجرای «اقدام قانونی» مورد بررسی قرار گرفت. بررسی‌ها نشان می‌دهد، این عبارت برای رفع ایراد احتمالی شورای نگهبان به اصل (۷۴) قانون اساسی با موضوع عدم امکان الزام دولت به ارائه لایحه، جایگزین عبارت «ارائه لایحه توسط دولت» شده است. عبارت «اقدام قانونی» در قانون فوق به‌دلیل اینکه به موضوعاتی پرداخته است که در حوزه اختیارات و وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نمی‌باشد (مثل تعیین نحوه جبران حقوق مالکانه یا فقدان ابزارهای این اقدام) و یا دستگاه تخصصی دیگری دارای تکلیف است که آن وظیفه غیرقابل واگذاری به وزارت فوق می‌باشد (موضوع حقوق شرعی املاک وقفی و چگونگی مواجهه با آن)، در مسیر اقدامات قانونی و اجرایی سابق قابل اجرا نیست. همچنین به‌دلیل اینکه اعمال محدودیت در خصوص مال، محل سکونت یا کسب و کار مردم است، مطابق اصل (۲۲) قانون اساسی نیاز به قانونگذاری دارد. همچنین از آنجاکه اعطای اختیار موسع به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در این حکم، بدون مشخص‌سازی چگونگی فرایند مداخله در حقوق مردم صورت

۱. به‌طور مثال، در اعتبارات پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۴۰۴ برای حفاظت و احیا و مرمت میراث فرهنگی کشور که صراحتاً ذیل ماده‌های (۸۲ و ۸۳) برنامه هفتم جدول ۱۲ قرار دارد، اعتباری معادل ۲۰۰ میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. لازم به ذکر است؛ ردیف مشخص دیگری که بتوان مدعی بود مستقیماً به این موضوع اختصاص دارد، وجود ندارد و معمولاً در قالب بخشی از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به این موضوع پرداخته شده است.



گرفته است، این موضوع می‌تواند آسیب‌های جدی حقوق مردم و متعاقباً دستگاه اجرایی فوق ایجاد نماید. لذا دادن اختیار فوق به این دستگاه به معنای اعطای حق قانونگذاری است که مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی تعبیر می‌شود. برای همین لازم است حداقل در سطح کلیات و ابعاد اصلی، نحوه مداخله این وزارت در حق مالکیت مردم و ضوابط کلی تشخیص حریم، توسط مجلس شورای اسلامی قانونگذاری صورت گیرد. در نتیجه برای اجرای مناسب این حکم لازم است تا دولت لایحه‌ای با مشارکت حداقل دستگاه‌های فرعی وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت اقتصاد و امور دارایی و سازمان اوقاف و امور خیریه تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

لازم به ذکر است؛ مهم‌ترین مانع در اجرای تکلیف «جبران حقوق مالکانه» تأمین منابع مالی است و در صورتی که اقدام قانونی مورد بحث به درستی انجام شود، اما در این خصوص راهکار خلاقانه‌ای در نظر گرفته نشود، مسئله به قوت خود باقی خواهد ماند. بنابراین در حوزه این قانونگذاری لازم است تا به تنوع بخشی روش‌های جبران حقوق مالکانه تأکید ویژه شود.

منابع و مأخذ

- [۱] گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مورد تعیین حریم آثار ملی بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷، شماره مسلسل ۱۹۳۶۴.
- [۲] دستورالعمل اجرایی تعیین حریم آثار ملی ابلاغی ۱۳۹۸/۴/۲ با شماره نامه ۹۸۲۰۰/۹۴۳۵.
- [۳] اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، اصل (۷۴)، محمد فتحی، ۱۳۹۵، پژوهشکده شورای نگهبان.
- [۴] گزارش راهبردی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با موضوع استفاده از سازوکار انتقال حق توسعه (TDR) در مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری، شماره مسلسل ۲۰۶۲۵.

گزیده سیاستی

«اقدام قانونی» مورد نیاز در تعیین حریم و جبران حقوق مالکانه موضوع جز «۲» بند «پ» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت را باید به دلیل اعطای اختیار موسع مقنن به دستگاه اجرایی در ایجاد محدودیت برای مردم و نامشخص بودن روش‌های جبران، به تهیه لایحه و ارسال برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تفسیر کرد.

