

شماره چاپ: ۱۷۲۳

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت: ۶۵۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۴/۱۱/۱۳

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح تهیه شناسه رسمی برای اشیاء
عتیقه و میراث فرهنگی»

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۱۴۸۵۴

خردادماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	بررسی کلیات طرح
۶	بررسی مواد طرح
۹	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تهیه شناسه رسمی برای اشیاء
عتیقه و میراث فرهنگی»

چکیده

طرح تهیه شناسه رسمی برای اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ با امضای ۲۸ نفر از نمایندگان محترم به صورت عادی اعلام وصول گردید. طرح پیش رو علیرغم برخورداری از اهداف مثبت و قابل قبول، اما در خصوص آن ملاحظات ذیل وجود دارد:

۱. «قانون راجع به حفظ آثار ملی» (مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۱۹) دارای مفادی مشابه طرح حاضر است. قانون مذکور که با تصویب «قانون ثبت آثار ملی» مصوب ۱۳۵۲/۹/۱۲ دامنه شمول گسترده تری نیز پیدا کرد متعرض غالب موارد مطروحه در طرح حاضر مبنی بر لزوم حفظ، ثبت و ممانعت از خروج آنها شده است. با وجود این متأسفانه در طرح مورد بحث هیچ گونه اشاره ای به این دو قانون نشده و ارتباط طرح با این قوانین مشخص نیست.

۲. طرح حاضر با عنایت به دربرداشتن بار مالی برای دولت و اینکه منبع تأمین هزینه های ناشی از اجرای آن مشخص نشده است، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. در شرایطی که امر نگهداری، مرمت، بهسازی و استفاده اقتصادی از بسیاری

بناها و اشیای ثبت شده زمین مانده است، گذاشتن بار اجرایی ناشی از این طرح به دوش دولت بدون پیش‌بینی منابع مالی، توجیه مدیریتی ندارد و خارج از توان موجود و گردش کار کنونی سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری است.

۳. مشوق اصلی طرح جهت ترغیب اشخاص حقیقی برای ثبت آثار و اشیا در اختیارشان، الزام دولت به کمک‌های مالی است؛ با این حال چشم‌انداز روشنی از پیامدهای ضد قاچاق این طرح پیش‌بینی نمی‌شود و در عوض تصویب و اجرای آن با توجه به محدودیت‌های مالی و اجرایی سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری، پیامدهای آسیب‌زایی در افزایش چشمگیر چالش‌های حقوقی میان دولت و مردم در پی خواهد داشت.

به‌نظر می‌رسد که اگر طراحان محترم دو قانون پیشین ناظر به حفظ آثار و ابنیه فرهنگی (قانون «راجع به حفظ آثار ملی» / مصوب ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۱۹ و قانون «ثبت آثار ملی» / مصوب ۱۲ آذرماه ۱۳۵۲) را از نظر بگذرانند ما به ازای حقوقی اکثر اهداف خود را در خواهند یافت. ضمن اینکه ایرادهای حقوقی دیگر این طرح از جمله مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به قوت خود باقی است.^۱

۱. طرح تهیه شناسه رسمی برای اشیا عتیقه و میراث فرهنگی در دوره هشتم مجلس شورای اسلامی با شماره ثبت ۵۲۷ با امضای ۷۴ نفر از نمایندگان محترم اعلام وصول گردید. طرح مذکور در کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی به جمع‌بندی نرسید و مسکوت ماند. با وجود این در طرح حاضر علیرغم ارائه شناسنامه و متن پیشین تنها تا ماده (۷) طرح قبلی آمده است.



طرح تهیه شناسه رسمی برای اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی مبتنی بر ۲۸ ماده و ۳ تبصره است که یک فوریت آن با ۲۸ رأی موافق در جلسه علنی ۱۳ اسفندماه ۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. براساس طرح مذکور، دولت باید کلیه آثار و اشیای قدیمی که مشمول تعریف قانونی آثار ملی^۱ می‌باشد را دارای شناسه رسمی نماید. گزارش پیش‌رو در دو بخش «بررسی کلیات طرح» و «بررسی جداگانه مواد طرح» به دنبال بررسی ابعاد مدیریتی و حقوقی و اجرایی تصویب و اجرای این طرح است.

بررسی کلیات طرح

۱. «قانون راجع به حفظ آثار ملی» (مصوب ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۱۹) دارای مفادی مشابه طرح حاضر است و این درحالی است که قانون مزبور نسخ نشده و به قوت خود پابرجاست. تنها در یک مورد شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۱/۷/۱۷ پیرو نامه شماره ۵۷۳۶ مورخ ۱۳۶۱/۷/۱۷ بیان داشته است که شمول قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ اصلاحیه‌ها و الحاقات بعدی آن نسبت به املاک شخصی به نظر اکثریت فقهای شورا مغایر موازین شرع تشخیص داده شد. «قانون راجع به حفظ آثار ملی» که با تصویب «قانون ثبت آثار ملی» مصوب ۱۳۵۲/۹/۱۲ دامنه شمول گسترده‌تری نیز پیدا کرد متعرض غالب موارد مطروحه در طرح حاضر مبنی بر لزوم حفظ آثار ملی، ثبت آنها و ممانعت از خروج آنها شده است. با وجود این متأسفانه در طرح مورد بحث هیچ‌گونه

۱. مواد مندرج در کنوانسیون «اتخاذ تدابیر لازم برای ممنوع کردن و جلوگیری از ورود و صدور و انتقال مالکیت غیرقانونی اموال فرهنگی» و بندهای آن.

اشاره‌ای به این دو قانون نشده و ارتباط طرح با این قوانین مشخص نشده است. لازم به ذکر است قوانین پیش‌گفته در حال اجرا بوده و حتی «آیین‌نامه مدیریت، ساماندهی، نظارت و حمایت از مالکان و دارندگان اموال فرهنگی - تاریخی منقول مجاز» نیز در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۵/۵ هیئت وزیران در اجرای موادی از این قانون به تصویب رسیده است. فارغ از اینکه با وجود قوانین موجود و امکان بازنگری در آنها آیا تصویب قانون جدید لازم است یا خیر، در هر حال اگر طراحان محترم به تصمیمی مبنی بر ساماندهی و ارائه طرح اخیر رسیده‌اند لازم است تا نسبت طرح حاضر با قوانین موجود مشخص شود. بدیهی است که در صورت وجود اراده نسخ قوانین موجود، باید ذیل ماده‌ای به نسخ آنها صریحاً اشاره شده و در صورت اراده اصلاح نیز طرح حاضر باید در قالب «طرح اصلاح قانون راجع به حفظ آثار ملی» تقدیم مجلس گردد تا روند پیشنهاد آن مغایرتی با ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم هماهنگی و تناسب عنوان و متن طرح‌ها نداشته باشد و ضمناً از تشتت و پراکندگی قوانین نیز جلوگیری شود.

۲. در فرض عدم جاری بودن قوانین پیش‌گفته نیز طرح حاضر با عنایت به دربرداشتن بار مالی برای دولت و اینکه منبع تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای آن مشخص نشده است مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. در شرایطی که امر نگهداری، مرمت، بهسازی و استفاده اقتصادی از بسیاری بناها و اشیای ثبت شده بر زمین مانده است، گذاشتن بار اجرایی ناشی از این طرح بدون پیش‌بینی منابع مالی، توجیه مدیریتی ندارد و خارج از توان موجود و گردش کار کنونی سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری است.

۳. این طرح با هدف جلوگیری از قاچاق اشیا و آثار تاریخی به خارج از کشور سه مزیت



اصلی را برای متقاضیان ثبت آثار در اختیارشان پیش‌بینی کرده است:

- حمایت مالی برای نگهداری شخصی از اثر (ماده (۵))،

- امکان خرید و فروش رسمی و قانونی آن به شرطی که طرف معامله از ایرانیان

مقیم ایران باشد (ماده (۷))،

فارغ از اینکه آیا میزان امکانات مالی کشور برای حمایت از آثار در اختیار اشخاص آنقدر هست که انگیزه مالی قاچاق را از بین ببرد و قاچاقچی‌ها را به طمع دریافت هزینه نگهداری از دولت به ثبت قانونی ترغیب نماید و فارغ از اینکه بر فرض استقبال عمومی از ثبت آثار و به‌وجود آمدن امکان خرید و فروش رسمی در داخل کشور آیا گردش مالی بازارهای داخلی اشیا عتیقه آنقدر خواهد بود که نوعی مزیت نسبی آنها از فروش اشیا قاچاق در بازارهای خارجی بیشتر باشد یا خیر، مواد پیش‌گفته دامنه نزاع‌های حقوقی لاینحل موجود سازمان میراث را با اشخاص حقیقی افزایش خواهد داد و به احتمال زیاد حجم معتناهایی از پرونده‌های اختلافی نزد دیوان عدالت اداری تشکیل خواهد شد. به‌عبارت دیگر اگر درخصوص توان بازدارندگی مزیت‌های مالی این طرح برای جلوگیری از قاچاق چشم‌انداز شفاف‌تری پیش‌بینی نمی‌شود، اما درخصوص محدودیت‌ها و چالش‌های حقوقی ناشی از آن بین صاحبان اشیا و دولت تردیدی وجود ندارد.

۴. شیوه نگارش طرح مناسب نبوده و بهتر است مواد طرح در قالب فصول مجزایی نگاشته شده و ترتیب منطقی خاصی را رعایت نمایند. در همین راستا در هنگام ذکر عناوین سازمان‌ها یا نام قوانین و مقررات نیز دقت کافی صورت نگرفته است. برای مثال عنوان سازمان میراث فرهنگی که به «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» تغییر یافته است با این حال این عنوان در متن طرح به درستی قید نشده است.

۵. شیوه ارجاع‌دهی طرح به قوانین جاری مناسب نبوده و در تمامی موارد به صورتی بسیار کلی به قوانین و مقررات مربوطه ارجاع شده است. ذکر نام و شماره مواد و قوانین مربوطه در موارد اعلام جرم یا مجازات ضروری به نظر می‌رسد.

بررسی مواد طرح

ماده (۱)

دولت مکلف است از این تاریخ طی مدت معینی که اعلام می‌دارد کلیه آثار و اشیا قدیمی که مشمول تعریف قانونی آثار ملی ایران می‌باشد دارای شناسنامه رسمی نماید. این تعریف شامل آثاری می‌شود که در مواد «کنوانسیون اتخاذ تدابیر لازم برای ممنوع کردن و جلوگیری از ورود و صدور و انتقال مالکیت غیرقانونی اموال فرهنگی» (مصوب ۱۴ نوامبر ۱۹۷۰، (۱۳۴۹/۸/۲۳)) شانزدهمین اجلاس کنفرانس عمومی یونسکو و بندهای آن تعریف شده است. این کنوانسیون در تاریخ ۱۳۵۳/۹/۱۷ به تصویب مجلس شورای ملی ایران رسیده است و نیز شامل آثاری است که در آیین‌نامه هیئت وزیران مورخ ۱۳۵۴/۶/۲۵ تعریف و دسته‌بندی شده است.

در این ماده در تعریف قانونی آثار ملی ایران، علاوه بر کنوانسیون مذکور در ماده به «آیین‌نامه هیئت وزیران مورخ ۱۳۵۴/۶/۲۵» ارجاع داده است. در این خصوص ذکر سه نکته ضروری به نظر می‌رسد:

۱. ارجاع تعریف قانونی در متن قانون به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران که از صلاحیت قانونگذاری برخوردار نبوده و مصوبات آن نیز جایگاه پایین‌تری نسبت به قوانین داشته و نباید مغایر آنها باشد شیوه مناسبی برای قانون‌نویسی نخواهد بود.



۲. جهت ارجاع به یک مقررہ قانونی یا آیین‌نامه، ذکر نام آیین‌نامه یا قانون نیز ضروری به‌نظر می‌رسد و ذکر تاریخ تصویب آن وافی به مقصود نیست. نام آیین‌نامه مذکور «آیین‌نامه مربوط به ورود و صدور اموال فرهنگی» می‌باشد.

۳. هیئت وزیران دولت موقت جمهوری اسلامی ایران در جلسه مورخ ۱۳۵۸/۵/۱ بنا به پیشنهاد شماره ۴۲۷۷ مورخ ۱۳۵۸/۲/۲۵ وزارت امور اقتصادی و دارایی، قانون معافیت ورود و صدور اشیای عتیقه و آثار فرهنگی و هنری اصیل و معتبر مورخ ۱۳۵۴/۵/۲ و آیین‌نامه اجرایی آن را لغو نموده و لذا آیین‌نامه پیش‌گفته منسوخ بوده و ارجاع به آن از وجاهت قانونی برخوردار نخواهد بود.

ماده (۲)

با اعلام عمومی دولت، هرکس مالک این‌گونه آثار است می‌تواند آن را به دستگاه مسئولی که دولت معین می‌کند معرفی نماید تا پس از بررسی توسط کارشناسان، برای آن شناسه رسمی صادر گردد.

ماده (۳)

در شناسه مشخصات اثر مانند اصل و منشأ و توصیف، نام هنرمند، تاریخ پیدایش اثر و نام مالک، درج می‌شود. شناسه در دو نسخه رسمی برای هر اثر ثبت شده می‌باشد که یک نسخه نزد سازمان میراث فرهنگی محفوظ می‌ماند و یک نسخه به مالک داده می‌شود. «ماده (۵) و (۶) قانون حفظ آثار عتیقه»

در ماده (۲) طرح علی‌رغم الزام قبلی دولت به شناسنامه‌دار کردن کلیه آثار و اشیای قدیمی در ماده (۱)، با استفاده از واژه «می‌تواند» عملاً مردم را الزام به معرفی این‌گونه آثار نکرده که این امر با الزام مقرر در ماده (۱) و همچنین اهداف مقرر در مقدمه

توجیهی طرح مغایرت خواهد داشت. برای رسیدن به اهداف طرح لازم است که مالکین این آثار ملزم به این کار شوند. قانونی تحت عنوان «قانون حفظ آثار عتیقه» که ماده (۳) طرح به آن اشاره کرده است در قوانین قبلی یافت نشد. به نظر می‌رسد مقصود «نظامنامه اجرای قانون مورخ ۱۳۰۹/۸/۱۲ شمسی راجع به حفظ آثار عتیقه» باشد که در جلسه ۱۳۵۹/۱۱/۲۵ به تصویب هیئت وزرا رسیده است و مواد (۵) و (۶) آن مرتبط با موضوع است، اما این مصوبه قانون نمی‌باشد.

ماده (۵)

دولت موظف است بودجه و هزینه حفظ و نگهداری و تعمیر و مصونیت‌بخشی به این آثار را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. اقدامات مذکور اثری بر مالکیت ندارد.

ماده (۷)

خرید و فروش آثار شناسه شده، طبق قوانین و مقررات کشور در بین ایرانیان مقیم کشور مجاز است، ولی فروش آنها به غیرایرانی‌ها ممنوع است مگر در مواردی که قانون فروش آنها را به غیرایرانی‌ها یا صدور از کشور مجاز دانسته باشد.

در ماده (۵) دولت موظف به پیش‌بینی بودجه حفظ و نگهداری آثار در قالب بودجه سنواتی شده که مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است. همچنین بار مالی ایجاد شده مغایر با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است.

در ماده (۷) عبارت «مگر در مواردی که قانون فروش آنها به غیرایرانی‌ها یا صدور از کشور مجاز دانسته است» محل اشکال بوده و علاوه بر اینکه مغایر تنقیح قوانین بوده و



موجب تشتت و پراکندگی در قوانین می‌شود، حکم ماده را نیز بی‌اثر می‌سازد. ضروری است چنانچه استثنایی در این زمینه وجود دارد نیز در همین قانون ذکر شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرح پیش‌رو علیرغم برخورداری از اهداف مثبت و قابل قبول، بنا به دلایلی که به تفصیل گذشت نمی‌تواند اهداف ارائه‌کنندگان طرح را محقق سازد. علیرغم اینکه چشم‌انداز روشنی از پیامدهای ضد قاچاق این طرح پیش‌بینی نمی‌شود، بلکه تصویب آن می‌تواند در افزایش چالش‌های حقوقی میان دولت و مردم مؤثر باشد. به‌نظر می‌رسد که اگر طراحان محترم دو قانون پیشین ناظر به حفظ آثار و ابنیه فرهنگی (قانون «راجع به حفظ آثار ملی» مصوب ۱۳۱۹/۸/۱۲ و قانون «ثبت آثار ملی» مصوب ۱۳۵۲/۹/۱۲) را از نظر بگذرانند ما به‌ازای حقوقی اکثر اهداف خود را خواهند یافت. همچنین با توجه به گستره و شمول بسیار وسیع قوانین فوق توصیه می‌شود خلأ‌های آنها از طریق جرح و تعدیل در همان قوانین صورت پذیرد. بر این اساس تصویب کلیات طرح توصیه نمی‌شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۸۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تهیه شناسه رسمی برای اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی»

نام دفاتر: مطالعات فرهنگی (گروه میراث فرهنگی)، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: علی اصغر شالبافیان

همکار: حسن امجدیان

ناظر علمی: سینا کلهر

مقتضای: کمیسیون فرهنگی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. میراث فرهنگی

۲. اشیاء عتیقه

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۱/۲۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۵/۲/۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۳/۱

