

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«طرح حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی و توانمندسازی مالکان و بهره‌برداران بناهای تاریخی - فرهنگی»

مقدمه

حفاظت و مرمت بناها و بافت‌های واجد ارزش تاریخی و فرهنگی یکی از وظایف ملی هر ایرانی است. این آثار هم‌گویی هویت ملی و فرهنگی کشور و هم از مؤلفه‌های جذب گردشگر به مناطق گردشگرپذیر محسوب می‌شوند. «طرح حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی و توانمندسازی مالکان و بهره‌برداران بناهای تاریخی - فرهنگی» در تاریخ ۱۳۹۶/۰۶/۰۶ به شماره ثبت ۳۱۴ رسید. هرچند که سابقه مطرح شدن طرح مذکور به سال سوم دوره نهم (۱۳۹۳/۰۹/۰۹) می‌رسد با وجود این، دغدغه نمایندگان محترم در این حوزه موجب طرح مجدد این موضوع شد و پس از بررسی در کمیسیون‌های تخصصی با عنوان «طرح حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی» به تصویب رسیده است که در این گزارش به ارزیابی آن پرداخته می‌شود.

مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۱۴

شماره چاپ:

۱۳۴۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱/۲۰

ارزیابی طرح

نقاط قوت

توجه قانونگذار به میراث ملی کشور و حفاظت و صیانت از آنها و پیش‌بینی احکام حمایتی در این‌باره حائز اهمیت است. در همین راستا، روح حاکم بر طرح ارائه شده که حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی است، مثبت ارزیابی می‌شود. به علاوه، توجه به مناقشه برانگیز بودن موضوع و تعدد مراکز تصمیم‌گیر در این حوزه و تعیین تکالیف قانونی برای دستگاه‌های درگیر در این امر و مشخص کردن وظایف آنها ضروری است.

معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات آموزش و فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۶۴۲۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۲/۱۴

طرح پیشنهادی تلاش کرده است به رفع مهم‌ترین مسائل و چالش‌های بافت‌های تاریخی - فرهنگی از طریق قانونگذاری بپردازد؛ در همین راستا موارد ذیل، از جمله نقاط مثبت طرح هستند که در صورت تصویب، ضمن حفاظت و صیانت از موارث و ابنیه تاریخی و فرهنگی کشور، می‌تواند به ارتقای هویت ملی، احساس رضایت اجتماعی و توسعه پایدار گردشگری کمک کند.

۱. پیش‌بینی سازوکار تعیین‌کننده محدوده و حریم آثار و ابنیه تاریخی - فرهنگی (ماده (۲)).
۲. توجه به طرح‌های ویژه حفاظت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (ماده (۲)).
۳. تقسیم کار متولیان، ذی‌نفعان و ذی‌ربطان میراث فرهنگی کشور (مواد (۲) تا (۹)).
۴. پیش‌بینی تسهیلات بانکی برای مرمت و احیای بافت‌های مذکور (ماده (۸)).

۵. ایجاد سازوکار برای حل تعارض منافع مربوط به کمیسیون موضوع ماده (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها (ماده (۱۱)).
۶. تهیه فهرست آثار و بناهای واجد ارزش در فهرست آثار ملی و اعلام عمومی آنها (ماده (۱۷)).
۷. توجه به بیمه شدن آثار و بناهای تاریخی (ماده (۱۹)).

نقاط ضعف و ایرادهای طرح

حمایت و صیانت از بافت‌های تاریخی و فرهنگی تابع علل و عوامل مختلفی بوده که یکی از آنها پیش‌بینی قوانین حمایتی در این حوزه است؛ وجود سازوکارهای اجرایی، عدم موازی‌کاری، فرهنگ‌سازی و آگاهی‌بخشی از جمله مواردی است که می‌تواند در حفظ آثار فرهنگی و تاریخی کشور مؤثر باشد. هرچند طرح ارائه شده بر آن است تا این مهم را از طریق اتخاذ احکام قانونی مرتفع کند، اما ایرادهای وارده بر طرح اساساً به نحوی است که هدف قانونگذار را محقق نمی‌کند. در این باره می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. طرح تقدیمی در موارد متعددی دارای بار مالی بوده و مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است؛ از جمله مواد (۹)، (۱۳)، (۱۴)، (۱۸) و (۱۹).
۲. این طرح حاوی احکامی است که در قوانین موضوعه موجود و وظایف دستگاه‌های اجرایی تداخل ایجاد می‌کند. از این حیث که برخی احکام پیش‌بینی شده دارای متولی خاصی بوده و دستگاه‌های مشمول دارای قوانین موضوعه خود هستند. برای مثال تصویب و ابلاغ محدوده بافت تاریخی و فرهنگی شهرها (بررسی و ابی طرح‌های جامع شهری) از وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است، حال آنکه در بند «الف» ماده (۲) طرح، مقرر است این مهم به سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری کشور محول شود. هرچند، مطابق ماده (۳) اساسنامه سازمان میراث فرهنگی مصوب ۱۳۶۷ مجلس شورای اسلامی، «تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم» از وظایف سازمان میراث فرهنگی برشمرده شده است.
۳. بند «ب» ماده (۲) طرح مقرر است، «تعیین جرائم» را به سازمان میراث فرهنگی محول کنند، لکن تعیین این مهم از مصادیق قانونگذاری بوده و واگذاری آن به سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری مغایر شئون قانونگذاری و حکمت مقنن است و از این حیث با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در تضاد است.
۴. مکلف کردن سازمان میراث فرهنگی به اولویت واگذاری فعالیت‌ها به بخش غیردولتی علاوه بر واجد ابهام بودن در خصوص اولویت‌گذاری (از این حیث که غیردولتی شامل خصوصی و تعاونی است)، با سیاست‌های کلی ابلاغی توسعه بخش تعاون و برخی از قوانین مادر از جمله قانون برنامه ششم توسعه (ماده (۲۸)) و قانون بخش تعاونی جمهوری اسلامی ایران (ماده (۴)) مبنی بر اولویت واگذاری با بخش تعاونی، مغایرت دارد. به علاوه، اشاره به «واگذاری شفاف و رقابتی» در این باره ضرورت دارد.
۵. در ماده (۳) طرح، این ابهام در خصوص تفکیک تکالیف وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران وجود دارد که مرجع «تهیه»، «اجرا» و «تصویب» طرح‌های ویژه حفاظت و احیای محدوده‌های بافت‌های تاریخی - فرهنگی مناطق شهری و روستایی کدام نهاد است.
۶. در خصوص ماده (۵) طرح پیشنهادی این ایراد وارد است که مطابق قانون تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی، مرجع بررسی و تصویب سرفصل، محتوای دروس و رشته‌های تحصیلی مربوط، شورای عالی

آموزش و پرورش است که بر اساس برنامه درسی ملی - به عنوان یکی از زیرنظام‌های سند تحول بنیادین - تعیین شده است و هر گونه اصلاح و تکمیل در این باره بر اساس ضوابط شورای مزبور اتخاذ می‌شود.

۷. عبارت «این ماده» در سطر دوم تبصره ذیل ماده (۸) از حیث نحوه ارجاع واجد ابهام است؛ ماده (۱۵) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹ مقرر می‌دارد «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) تسهیلات بانکی ارزشنقیمی تخصیصی به بخش مسکن را به امر احداث و نوسازی مسکن و احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری اختصاص دهد». از یک سو، به نظر می‌رسد تبصره ذیل ماده (۸) طرح، مقرر می‌دارد که ۲۵ درصد از کل «تسهیلات بانکی ارزشنقیمی تخصیصی به بخش مسکن» را به احیا و حفاظت بناها و بافت‌های تاریخی فرهنگی اختصاص دهد و برداشت دیگر این است که یک‌چهارم از ۲۵ درصد اعتبارات موضوع ماده (۱۵) به بافت‌های تاریخی فرهنگی اختصاص یابد. لذا، رفع ابهام ضرورت دارد.

۸. عبارت «آمبولانس» در ماده (۱۰) خلاف اصل پانزدهم قانون اساسی است.

۹. بررسی طرح نشان می‌دهد که در مواردی مفاد آیین‌نامه داخلی نیز نقض شده است؛ از این حیث که دارای مواد متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح ارائه شده نیست، مغایر ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی است. برای مثال واردات وسایط نقلیه مقرر در ماده (۱۰) طرح تناسبی با حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی ندارد. از سوی دیگر، اطلاق واردات وسایط نقلیه امدادی و خدماتی، بدون توجه به توانایی «تولیدات داخلی» محل تأمل است.

۱۰. در ماده (۱۲) مشخص نیست که تکلیف سازمان میراث فرهنگی عمل به قانون نظام فنی مهندسی است یا پیش‌بینی ایجاد نظام فنی مهندسی حوزه بناها، اماکن و بافت‌های تاریخی و فرهنگی. نکته حائز اهمیت این است که در نظام قانونگذاری کشور، قانونی با عنوان «قانون نظام فنی مهندسی» وجود ندارد، لذا اگر منظور، تکلیف به ایجاد یک نظام صنفی فنی مهندسی در این حوزه است علاوه بر مغایرت با اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، تشکیل نظام صنفی فنی مهندسی در این حوزه قابل دفاع کارشناسی نیست. از سوی دیگر، نظر به مندرجات مقرر در ماده (۶) طرح ارائه شده (پیش‌بینی نظام فنی و اجرایی اختصاصی مربوط به بناها و بافت‌های تاریخی - فرهنگی)، حکم موضوع ماده (۱۲) زائد تلقی شده و پیشنهاد حذف آن مطرح می‌شود.

۱۱. در خصوص ماده (۱۳)؛ نخست اینکه طریق جبران بار مالی حکم مربوط مشخص نشده است و در ثانی مراد از «دولت» در صدر ماده، مشخص نیست. همچنین عبارت «از طریق نهادهای ذی‌ربط» و عبارت «تدابیر و اقدامات جبران محدودیت‌های اعمال شده» واجد ابهام است؛ «تدابیر و اقدامات جبران محدودیت‌های اعمال شده» از مصادیق قانونگذاری است و مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است. به علاوه، از این حیث که «جبران محدودیت‌های اعمال شده برای املاک واقع در محدوده‌های تاریخی - فرهنگی» از سوی دولت قابلیت اجرایی ندارد و ممکن است به ایجاد فساد و رانت در خرید املاک و ساختمان‌های محدوده منجر شود و اما پیش‌بینی این حکم توجیه منطقی، فنی و تقنینی ندارد.

۱۲. در ماده (۱۴) طریق جبران کاهش درآمد شهرداری‌ها پیش‌بینی نشده است. در این راستا، طریق جبران کاهش درآمد شهرداری‌ها، توسط سازمان برنامه و بودجه در قوانین بودجه سنواتی مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است.

۱۳. در ماده (۱۶) ذکر این نکته ضروری است که بافت‌های تاریخی - فرهنگی اعم از آثار روستایی و شهری است، در حالی که ماده مذکور صرفاً به بافت‌های شهری اشاره دارد.

۱۴. مفاد ماده (۱۵) طرح پیشنهادی به نحوی اصلاح ماده (۹۸) قانون برنامه ششم توسعه است و لذا از این منظر مغایر قانون

برنامه بوده و نیازمند تصویب دوسوم رأی نمایندگان است.

۱۵. حکم ماده (۱۸) - یعنی ایجاد ساختار اداری در شهرداری‌های دارای بافت تاریخی - فرهنگی - علاوه بر ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، با توسعه تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است. به علاوه، در حال حاضر ساختار اداری در شهرداری‌های دارای بافت تاریخی - فرهنگی در حال اجراست و پیش‌بینی این حکم زائد بوده و فاقد حکمت مقنن است. مضافاً اینکه، تغییرات ساختاری شهرداری‌ها تابع ضوابط و قواعد خاص خود است و از این حیث با روح حاکم بر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد.

۱۶. مشخص نیست عبارت «تدابیر و اقدامات لازم» مقرر در ماده (۱۹) چه گستره‌ای را دربرمی‌گیرد و شامل چه اقداماتی می‌شود. مضافاً اینکه واگذاری این گونه بناها به بخش غیردولتی (به عنوان یک تکلیف برای سازمان میراث فرهنگی مقرر در بند «پ» ماده (۲) طرح پیشنهادی) و احیاناً بیمه نمودن «آثار ملی و فهرست‌های ذریبط» توسط دولت فاقد منطق تقنینی است.

۱۷. با توجه به وجود قوانین متعارض و مرتبط با برخی از احکام مندرج در طرح پیشنهادی اکیداً ضروری است موارد «تنقیح» و احکام «منقح» در انتهای طرح ارائه شده مشخص شوند.

جمع‌بندی

طرح مربوطه از این حیث که به موضوع میراث فرهنگی و ملی کشور اشاره داشته و سعی در سامان‌بخشی و حمایت از بافت‌های تاریخی و فرهنگی دارد، حائز اهمیت است. لکن از این جهت که رعایت برخی از اصول قانون اساسی (از جمله اصول هفتادوپنجم و هشتادوپنجم) و بعضاً احکام برنامه ششم توسعه (ماده (۲۸)) و آیین‌نامه داخلی مجلس (ماده (۱۳۱)) نادیده گرفته شده است، محل تأمل است. همچنین قابلیت اجرایی نبودن برخی از احکام، ابهامات مندرج در آنها و پیش‌بینی احکامی که منجر به تغییراتی در نظام اداری برخی دستگاه‌ها می‌شود و وجود احکام متعارض با هم در طرح پیشنهادی، به گونه‌ای است که اساساً با حکمت مقنن منافات دارد و می‌تواند قانونگذاری مفید و مؤثر و اجرای آن را با تردید روبه‌رو کند. با این حال، بافت‌ها و بناهای تاریخی و فرهنگی کشور توسط مخاطرات طبیعی و عوامل محیطی در معرض فرسایش، کهنگی و پیری قرار دارند و لذا نظر به اهمیت حفظ این آثار و ابنیه با ارزش تاریخی به عنوان بخش مهمی از هویت ملی و فرهنگی کشور، نیاز به قانونگذاری در این حوزه احساس می‌شود و طرح مذکور صرفاً پس از رفع ایرادهای بیان شده می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

