

**آسیب‌شناسی جایگاه نفایس ملی و منحصر به فرد
در نظام قانونگذاری**

معاونت مطالعات فرهنگی

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۱۷۷۵۰

شهریور ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. تحلیل وضع موجود
۷	۲. بررسی قوانین مرتبط
۱۳	۳. تحولات اجرایی و تفسیرهای مفهومی حول اصل هشتادوسه قانون اساسی
۱۳	۳-۱. ارتباط اصل هشتادوسه با قوه مقننه
۱۴	۳-۲. ارتباط اصل هشتادوسه با قوه مجریه
۱۵	۳-۳. تفسیرهای مفهومی
۱۶	نتیجه‌گیری و پیشنهادها



آسیب‌شناسی جایگاه نفایس ملی و منحصربه‌فرد در نظام قانونگذاری

چکیده

اصل هشتادوسوم قانون اساسی از جمله اصولی است که تا به حال در مورد آن قوانین تکمیلی مصوب نشده است و همچنان تعریف و معیارهای سنجش آن دارای ابهام است. طبق این اصل، بناها و اموال دولتی که در دسته نفایس ملی هستند بدون تصویب مجلس شورای اسلامی قابل انتقال نمی‌باشند. این انتقال در صورتی ممکن است که این نفیسه ملی منحصربه‌فرد شناخته نشود. از آن جهت که مفهوم نفایس ملی و نفایس ملی منحصربه‌فرد در هیچ کجا تشریح نشده است اما در قانون اساسی معیار تصمیم‌گیری قرار گرفته است، مجریان امور میراث فرهنگی در دوره‌هایی به سه نگرش «تجربی»، «اجتماع» و «تکیه به ثبتهای جهانی» در مورد آن تصمیم‌گیری کرده‌اند. از آن جهت که تصمیمات اتخاذ شده در مورد این نفایس به دلیل نبود سازوکار مناسب تشخیص و واگذاری، می‌تواند موجب تخریب اصل یا بخشی از آثار شوند، حساسیت در مورد آن لازم به نظر می‌رسد. همچنین مسکوت بودن قانون در مورد نفایس غیردولتی، موضوعی است که تا به حال مورد سؤال قرار نگرفته است و بخش دیگری از این نفایس را در خطر قرار داده است. این گزارش نشان می‌دهد که نفایس ملی شامل میراث فرهنگی است که دارای رکن تجلی فرهنگ و هنر ایرانی-اسلامی باشد و نفایسی منحصربه‌فرد است که تنها یک نمونه از آن موجود باشد. برای بررسی و طبقه‌بندی نفایس ملی بایستی کمیته‌ای فرادستگاهی با عنوان «کمیته نفایس ملی» تشکیل

شود. بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیازمند اصلاح است تا ظرفیت کامل اصل هشتادوسه قانون اساسی را قابل استفاده کند.

مقدمه

طبق اصل هشتادوسه قانون اساسی، بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصربه‌فرد نباشد. این اصل در واکنش به نقل‌وانتقالات بی‌قاعده اشیای نفیس و با ارزش کشور در دوران رژیم سابق به سایر کشورها طرح شد. هرچند این جابه‌جایی اموال در هر گوشه دنیا، نمایی از فرهنگ و هنر ایران اسلامی است اما خروج بی‌قاعده و بی‌اصول، شکلی از به‌یغما رفتن و سوداگری اموال عمومی است.^۱ بنابراین طرح شدن چنین اصلی در قانون اساسی، میزان اهمیت و لزوم توجه به میراث فرهنگی را متذکر می‌شود. آنچه مغفول مانده است، رعایت نسبت طولی قوانین عادی، تعریف حقوقی، شفاف‌سازی و توسعه مفهومی مرتبط با این اصل با اهمیت است. نکته مبهمی که در سال‌های اخیر خود را نشان داده است، عدم تعریف دقیق و مُنقَّح نفیسه ملی و نفیسه ملی منحصربه‌فرد بودن است. اینکه این مفاهیم چه هستند نیازمند تشریح و تعریف است. هرچند بررسی گفتگوها و موضوع‌های طرح شده از سوی تصویب‌کنندگان قانون اساسی راهگشاست، اما از قوانین و مقررات عادی انتظار می‌رود تا به شفافیت و کاربردی شدن مبانی مدنظر قانون اساسی بیافزاید. متأسفانه در هیچ قانون بالادستی و عادی، تعاریف، مؤلفه‌ها و معیارهای شناسایی

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، صص ۸۶۰-۸۵۶.



نفیسه ملی تشریح نشده و مسئله مذکور بدون چارچوب نظری و مبتنی به نظر کارشناسی که قابل تغییر است، تبیین شده است. تشکیل کمیته‌های مختلف در سازمان و وزارتخانه مرتبط با میراث فرهنگی در دهه‌های اخیر و تصمیمات و اظهارنظرهای ثبت شده از مدیران و کارشناسان این حیطة، اسنادی است که تأییدکننده یک شکاف قانونی است. ازسوی دیگر این اصل از قانون اساسی در مورد اموال دولتی صحبت کرده است اما به نظر در مورد بخش دیگری از نفایس ملی که در اختیار افراد یا سازمان‌های غیردولتی قرار دارند، ضوابط دیگری باید حاکم باشد که در این اصل مورد اشاره واقع نشده است. درحالی که این دسته از نفایس ملی از حیث ارزش تاریخی، فرهنگی و ملی به گونه‌ای هستند که باید قانونگذاری مناسبی در مورد حفظ و حراست آنها صورت گیرد. لذا در این گزارش تلاش شده است تا با استفاده از مستندات شرح مذاکرات اصل هشتادوسه قانون اساسی، نظرات کارشناسان و بررسی قوانین و مقررات مربوطه، گامی در جهت رفع ابهامات موجود انجام شود.

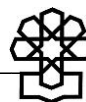
۱. تحلیل وضع موجود

در جریان بحث و بررسی در مورد اصل هشتادوسه قانون اساسی که با دو بار رأی‌گیری برای تصویب این اصل انجامید، موضوع‌های محوری مطرح شد که به شفافیت مفهوم نفیسه ملی، نفیسه ملی منحصربه‌فرد و موضوع‌های ضمنی مستتر در این مورد کمک می‌کند. جدول زیر خلاصه‌ای از موضوع‌ها و متون مباحث جلسات ۳۳ و ۳۴ برای تصویب این اصل از قانون اساسی است:

جدول ۱. تحلیل بحث‌های مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ (نگارندگان)

مشرّح مذاکره مجلس قانون اساسی	تفسیر کارشناسی	برداشت کارشناسی
شهید بهشتی: جامعه باید بکوشد تا نفائس ملیش را نگه دارد، اما به صورت استثنائی گاهی پیش می‌آید که یکی از نفائس ملی ما باید در گوشه‌ای از دنیا هم باشد تا معرف فرهنگ ما باشد.	نفایس ملی بایستی در ایران نگه داشته شود. در برخی استثناءها، نفایس ملی می‌تواند در جای دیگری از دنیا معرف فرهنگ ایران باشد.	تفاوت نفیسه ملی با نفیسه منحصره فرد
شهید بهشتی: هیچ وقت چیزهای منحصره فرد را در اختیار آنها (سایر کشورها و موزه‌ها) نمی‌گذارند. یکی از نفائس نمونه کوچک ملی ما چه بسا ۱۰ نمونه دیگرش هم در کشور هست و نمونه منحصره فرد نیست.	این نفایس بایستی چند نمونه مشابه داشته باشند و نمونه منحصره فرد نباشند تا بتوان به دیگر کشورها فرستاد. البته با نظر مجلس.	
ربانی املشی: اگر ما این (نفایس) را به یک مملکت دیگر هم بفروشیم و از بین نمی‌رود، می‌رود در یک موزه و در بالایش می‌نویسند از مملکت ایران و در ازای فروش این ما می‌توانیم ۱۰ هزار جمعیت را خانه‌دار کنیم. دانش راد: وجود این نفایس در کشور موجب جاذبه توریستی می‌شود و مردم را جلب می‌کند و از این راه علاوه بر افتخار، درآمدی برای مملکت است. بنابراین آن مسئله‌ای که فکر می‌کنید از این راه جبران می‌شود.	نگهداشت نفایس می‌تواند از طریق تقویت علاقه گردشگران به دیدن آنها موجب کسب درآمد شود.	کارکرد نفیسه ملی
دکتر ضیائی: بناهای تاریخی در این اصل حذف شده و مشترکات عمومی که در پیش نویس بود آن هم نیست. اموال غیرمنقول دولتی و تپه‌ها و بعضی از جاهایی که قابل حفاری باشند یا	برای اموال غیردولتی، مشترکات عمومی، بناهای تاریخی، سایت‌های باستانی، تپه‌ها و ... نیاز به تصویب قانون عادی وجود دارد و نیامدن آن	لزوم تنظیم قوانین عادی در مورد سایر نفایس ملی

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، صص ۹۱۳-۸۵۳.



برداشت کارشناسی	تفسیر کارشناسی	مشروح مذاکره مجلس قانون اساسی
(غیردولتی، عمومی، شخصی)	در قانون اساسی به دلیل کلی بودن قانون اساسی است.	جاهای دیگری که دارای نفایس باشند در این قانون پیش‌بینی نشده است. شهید بهشتی: این چیزهایی است که در قانون عادی معین می‌شود.
		ربانی شیرازی: اگر موافق باشید، بنویسیم ملی و باستانی. شهید بهشتی: نه نمی‌خواهد برای اینکه ما می‌خواهیم کلی بگیریم و باستانی استثنا است.
		آقای فاتحی: این اصل در مورد اشیا و اسنادی است که در اختیار دولت قرار خواهد گرفت اما راجع به اشیایی که در مالکیت شخص قرار دارد تصمیمی نگرفته‌اند و همچنین از حفظ آثار باستانی و حفاری تپه‌ها حرفی به میان نیامده. آیا برای این امور اصل دیگری در نظر گرفته شده یا در این اصل اضافه خواهد شد؟ شهید بهشتی: یک مسائلی هست که همه آنها در قانون اساسی نمی‌آید. چیزهایی در قانون اساسی می‌آید که همیشگی و کلی است و باید زیربنای قانونگذاری آینده قرار گیرد.
	برای نفایس ملی که در اختیار مردم است و در این اصل صحبتی از آن نشده، دولت (حکومت) بایستی قانون عادی مصوب کند و این سکوت به معنای بی‌اهمیتی آنها نیست.	آقای فاتحی: اشیایی که در مالکیت شخصی افراد است، آنها چه می‌شود؟ شهید بهشتی: درباره آنها هم دولت قانون می‌گذارند و اینجا ما خواستیم تکلیف دولت را مشخص کنیم.
اهمیت تجلی فرهنگ در نفیسه ملی	نفیسه ملی بایستی تجلی‌دهنده چیزی از کشور باشد.	کیاوش: برای اینکه غرض این اصل این است که یک چیز بماند و <u>متجلی فرهنگ</u> مملکت باشد. گاهی ممکن است شیئی باشد که تجلی‌دهنده هیچ چیزی از کشور نباشد و منحصر به فرد هم

برداشت کارشناسی	تفسیر کارشناسی	مشروح مذاکره مجلس قانون اساسی
		<p>باشد و ضرورتی نداشته باشد. شهید بهشتی: آن وقت دیگر جزو نفایس ملی نیست.</p> <p>شهید بهشتی: نوشتیم که از نفایس ملی باشد، پس باید یک ارزش فرهنگی برای کشور داشته باشد.</p>
<p>واگذاری نفایس به کشورهای دیگر مبتنی بر منحصره فرد بودن یا نبودن آن است.</p>	<p>انتقال در مورد اهدا شدن نفایسی که نمونه مشابهی دارند به سایر کشورها قابل تعبیر است.</p>	<p>اشراقی: پس منظور از انتقال این است که ببرند در جاهای دیگر و گاه‌گاهی نمایش بدهند و به معنای فروختن نباید؟</p> <p>شهید بهشتی: نه فرضاً اهداکننده چیزی را که ما ۱۰ نمونه از آن داریم، یکی از این نمونه‌ها را اهدا کنند به یکی از موزه‌های معروف دنیا تا آنجا معرف و نمونه‌ای از فرهنگمان باشد. اینها را ملت هم از نظر کلی می‌پذیرند، فقط نکته این است که به تاراج ندهند.</p>
	<p>واگذاری نفایس غیرمنحصربه فرد به سایر کشورها مشکلی ندارد.</p>	<p>فاتحی: اصولاً هر کشوری موزه‌ای دارد و نفایسش را در موزه کشور خودش قرار می‌دهد ... کشورهای خارج افرادش اگر بخواهند آثار باستانی و نفایس آن کشور را ببینند موظف هستند که به آن کشور مسافرت بکنند.</p> <p>شهید بهشتی: عرض شد هیچ وقت چیزهای منحصره فرد را در اختیار آنها نمی‌گذارند. اگر یک نمونه از این نفایس در آنجا باشد فکر می‌کنم مانعی نداشته باشد.</p>

هرچند در اصل هشتادوسه قانون اساسی مصداق‌ها و تعاریف مشخصی از نفیسه ملی بودن درج نشده است، با بررسی نظرات نمایندگان مشخص است که نفیسه ملی بایستی دارای جلوه برجسته‌ای از فرهنگ باشد و تکیه صرف به تاریخ اثر، منحصره فرد بودن یا



ساخت‌وسازه اثر کفایت نمی‌کند. بنابراین نفیسه ملی، اثری است که بایستی تجلی از فرهنگ باشد. همچنین تفاوت منحصره‌فرد بودن یا نبودن آن به وجود نمونه‌های مشابه در کنار منحصره‌فردی آن است. بنابراین نفایس ملی بایستی در ایران نگهداری شوند و در مواردی خاص که منحصره‌فرد نیستند و نمونه‌های مشابه آنها وجود دارد، با تصویب مجلس شورای اسلامی برای نمایش فرهنگ ایرانی امکان انتقال آن به سایر کشورها وجود دارد.

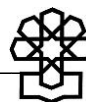
۲. بررسی قوانین مرتبط

قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور است که جهت‌دهنده و الهام‌بخش برای پیشنهاد سایر قوانین است. درعین‌حال، علاوه بر قوانین مصوب پس از انقلاب اسلامی، قوانین مصوب قبل از انقلاب نیز لازم‌الاجرا هستند مگر اینکه مخالفت آشکار با قانون اساسی یا شرع داشته باشند.^۱ بنابراین قوانینی مرتبط با اصل هشتادوسه می‌شوند که ممانعت اجرایی نداشته باشند.^۲ جدول زیر خلاصه‌ای از این قوانین مرتبط با اصل هشتادوسه قانون اساسی است.

۱. ر.ک: محمد برزگر خسروی، «اعتبار قانون سازمان برق ایران از منظر شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۷، صص ۸۹-۹۷.
۲. یعنی مخالفت با شرع و قانون اساسی نداشته باشند.

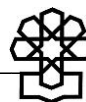
جدول ۲. مواد قانونی مرتبط با اصل هشتادوسه قانون اساسی

تفسیر در ارتباط با موضوع	شرح	ماده قانونی
<p>دولت متولی آثار ملی است و در زمینه اکتشاف و حفار باید با او هماهنگ شد.</p> <p>مالکیت خصوصی به آثار فرهنگی مورد تأیید است اما بایستی تحت نظارت دولت باشند.</p>	<p>ماده (۲) - دولت مکلف است از کلیه آثار ملی ایران که فعلاً معلوم و مشخص است و حیثیت تاریخی یا علمی یا صنعتی خاصی دارد فهرستی ترتیب داده و بعدها هم هر چه از این آثار مکشوف شود ضمیمه فهرست مزبور بنماید. فهرست مزبور بعد از تنظیم طبع شده و به اطلاع عامه خواهد رسید.</p> <p>ماده (۵) - اشخاصی که مالک یا متصرف مالی باشند که در فهرست آثار ملی ثبت شده باشند می‌توانند حق مالکیت یا تصرف خود را حفظ کنند ولیکن نباید دولت را از اقداماتی که برای حفاظت آثار ملی لازم می‌داند ممانعت نمایند در صورتی که عملیات دولت برای حفاظت مستلزم مخارجی شود دولت از مالک مطالبه عوض نخواهد نمود و اقدامات مزبور مالکیت مالک را متزلزل نخواهد کرد.</p> <p>ماده (۱۰) - هر کس اموال منقوله که مطابق این قانون از آثار ملی محسوب تواند شد برحسب تصادف و اتفاقی به دست آورد اگر چه در ملک خود او باشد باید هر چه زودتر به وزارت معارف یا نمایندگان او اطلاع بدهد هرگاه مقامات مربوطه دولتی اموال مزبوره را قابل ثبت در فهرست آثار ملی دانستند نصف آن اموال به کاشف واگذار یا قیمت عادلانه آن به تصدیق اهل خبره به او داده می‌شود و نسبت به نصف دیگر دولت اختیار دارد که ضبط و یا بلاعوض به کاشف واگذار کند.</p> <p>ماده (۱۱) - حفار اراضی و کاوش برای استخراج آثار ملی منحصراً حق دولت است و دولت مختار است که به این حق مستقیماً عمل کند یا به مؤسسات علمی یا به اشخاص یا شرکت‌ها واگذار نماید و اگذاری این حق از طرف دولت به موجب اجازه‌نامه مخصوص باید باشد که محل کاوش و حدود و مدت آن را تعیین نماید و نیز دولت حق دارد در هر مکان</p>	<p>قانون راجع به حفظ آثار ملی ۱۳۰۹</p>



ماده قانونی	شرح	تفسیر در ارتباط با موضوع
	که آثار و علائمی ببیند و مقتضی بداند برای کشف و تعیین نوع و کیفیات آثار ملی اقدامات اکتشافیه بنماید.	
قانون امور گمرکی ۱۳۰۷	ماده (۴۴) - صدور اشیاء عتیقه و باستانی از کشور ممنوع است مگر با اجازه وزارت فرهنگ و هنر.	ممنوعیت صادرات
قانون ثبت آثار ملی ۱۳۵۲	ماده واحد: آثار منقولی که از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت هستند، صرف نظر از تاریخ ایجاد یا پیدایش آنها با تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر، آثار ملی هستند.	قید تا انتهای سلسله زنده برداشته شد و تمامی آثاری که شأن تاریخی و ملی هستند آثار ملی خواهند بود.
مصوبه شورای انقلاب درباره ممنوعیت صدور هرگونه اشیای عتیقه و هنری و زر و سیم ۱۳۵۸	صدور هرگونه اشیای عتیقه و هنری از کشور ممنوع است.	ممنوعیت صادرات
قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶	ماده (۱۱۵) - فروش اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که مازاد بر نیاز تشخیص داده می‌شود به استثنای اموال غیرمنقول مشروحه زیر: ۱- اموال غیرمنقولی که از نفایس ملی باشد.	تأکید بر فروش به جای واگذاری.
قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی ۱۳۶۹	ماده (۱) - ارتکاب هریک از اعمال مذکور در بندهای ذیل جرم محسوب می‌شود و مرتکب به مجازات‌های مقرر در این قانون محکوم می‌شود: (د) هرگونه اقدام به قصد خروج میراث فرهنگی و ثروت ملی اگرچه به خارج کردن نیانجامد، قاچاق محسوب می‌شود.	ممنوعیت صدور
قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و	ماده (۸) - سازمان مکلف است حداکثر ظرف یک سال از تاریخ تحویل نسبت به فروش اموال موضوع ماده (۱) اقدام نماید. مدت مذکور با تصویب مجمع عمومی تا یک سال دیگر قابل تمدید خواهد بود. تبصره - اموال و اجناسی که بنا به تشخیص هیئتی مرکب از یک نفر کارشناس منتخب مجمع عمومی، یک نفر کارشناس	تنها جایی که صحبت از نفایس شده است این قانون است.

تفسیر در ارتباط با موضوع	شرح	ماده قانونی
<p>دارای ارزش ویژه بودن و نشان‌دهنده هنر ملی از خصوصیات آن است. زمان عامل تعیین‌کننده به حساب نیامده است.</p>	<p>سازمان میراث فرهنگی کشور و برحسب مورد یک نفر کارشناس دستگاه اجرایی ذی‌ربط با توجه به اصل هشتادوسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از نفائس ملی باشد و یا دارای ارزش‌های ویژه بوده و یا نشان‌دهنده هنر ملی در زمان‌های مختلف باشد و همچنین آثار هنری دیگری که جزء نفائس باشد با ذکر مشخصات کامل در هر مورد برای حفظ و نگهداری به دستگاه اجرایی ذی‌ربط تحویل می‌شود.</p>	<p>اساسنامه آن ۱۳۷۰</p>
<p>نحوه استفاده بایستی تحت نظر و کنترل باشد.</p>	<p>ماده (۵۶۶) - هر کس نسبت به تغییر نحوه استفاده از ابنیه، اماکن و محوطه‌های مذهبی، فرهنگی و تاریخی که در فهرست آثار ملی ثبت شده‌اند، برخلاف شئونات اثر و بدون مجوز از سوی سازمان میراث فرهنگی کشور، اقدام نماید علاوه بر رفع آثار تخلف و جبران خسارت‌وارد شده به حیس از سه ماه تا یک سال محکوم می‌شود.</p>	<p>کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) ۱۳۷۵</p>
<p>حمایت از مالکین توسط دولت</p>	<p>ماده (۱۱۴) - دولت موظف است به‌منظور اهتمام ملی در شناسایی، حفاظت، پژوهش، مرمت، احیا، بهره‌برداری و معرفی میراث فرهنگی کشور و ارتقای توان گردشگری، تولید ثروت و اشتغالزایی و مبادلات فرهنگی در کشور اقدامات زیر را در طول برنامه چهارم به انجام برساند: الف) تهیه و اجرای طرح‌های مربوط به «حمایت از مالکین» متصرفین قانونی و بهره‌برداران آثار تاریخی - فرهنگی و املاک واقع در حریم آنها و «مدیریت، ساماندهی، نظارت و حمایت از مالکین و دارندگان اموال فرهنگی - تاریخی منقول مجاز تا پایان سال اول برنامه چهارم.</p>	<p>قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۳ (در حال حاضر فاقد اعتبار است)</p>
<p>امکان استفاده از نفایس وجود ندارد.</p>	<p>ماده (۸۸) - در اجرای وظایف اجتماعی دولت به‌ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی با رعایت اصول سوم (۳)، بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی</p>	<p>قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰</p>



تفسیر در ارتباط با موضوع	شرح	ماده قانونی
	<p>ایران و مصالح عامه، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت‌بدنی، درمان، توانبخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی‌سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستایی، ایرانگردی و جهانگردی می‌باشند مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت براساس مقررات و ضوابط این ماده اقدامات ذیل را انجام دهند:</p> <p>د) در اجرای بند «ب» ماده (۶۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دستگاه‌های مشمول این ماده مجازند مراکز و واحدهای خدماتی، اجتماعی و رفاهی موجود و یا نیمه‌تمام خود را به‌صورت اجاره به اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع بند «الف» واگذار نمایند.</p> <p>تبصره «۲»- واگذاری بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی می‌باشند مشمول حکم این بند نمی‌گردد.</p>	
نفایس ملی از شمول واگذاری بناها و اماکن تاریخی- فرهنگی آثار ملی مستثنا شد.	<p>ماده (۷۲)- با توجه به اهمیت و ضرورت مرمت بناهای تاریخی و فرهنگی و احیای بافت‌های ارزشمند کشور، به تمامی دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی- فرهنگی ثبت شده در فهرست آثار ملی (به‌استثنای نفایس ملی) در اختیار خود را با تعیین کاربری که از سوی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در چهارچوب ضوابط و مقررات مشخص می‌شود به بخش خصوصی و تعاونی واگذار کنند. اجرای این ماده از شمول جزء «۳» ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مستثنی می‌باشد.</p>	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه ۱۳۹۶
موضوع مورد بحث فروش است نه واگذاری.	<p>ماده (۱۷۹)- براساس اصول هشتادم (۸۰)، هشتادودوم (۸۲)، هشتادوسوم (۸۳) و یکصدوسی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد:</p> <p>۳. فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به‌استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود.</p>	قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۹

مطابق روایات^۱ و قاعده فقهی تسلیط^۲ مطلق بودن مالکیت امری پذیرفته شده است و برای اعمال محدودیت در مورد آن بایستی ادله مشخصی داشت. بنابراین محدود کردن مالکیت غیردولتی در مورد نفایس ملی بایستی با تدبیر و تحلیل صورت گیرد و در قبال آن سازوکار مناسبی در نظر گرفته شود. سیر قوانین موجود از سال ۱۳۰۷ تا ۱۳۹۶ نشان می‌دهد، هرچند مالکیت بر اموال پیدا شده از سوی یابنده ممکن است اما از آن جهت که ارزش معنوی آثار منقول و غیرمنقول نمی‌تواند مختص یک فرد باشد، تصمیم‌گیری در مورد کشف، بهره برداری و ... از آن وابسته به نظارت و نظر دولت شده است. یعنی دولت به‌عنوان متولی در نگهداشت و حفظ ارزش معنوی برای نسل‌های آینده مسئول شده است و همه اتفاقات بایستی با هماهنگی و اطلاع وی صورت گیرد. خط قرمز قانون، صادرات این آثار است که برای آن ماده قانونی و جرایم مشخصی مصوب شده است.

آنچه در این بین به‌عنوان شکاف به‌نظر می‌رسد، عدم شفاف‌سازی قانونگذار در مورد مفهوم نفایس ملی، عدم مشخص کردن معیارهای لازم برای شناسایی نفایس ملی، نامشخص بودن رویکرد حمایتی از مالکان خصوصی نفایس ملی و تعدد واژه‌های استفاده شده در مورد میراث فرهنگی است.

۱. از پیامبر اکرم (ص) روایت شده که فرمودند: «ان الناس مسلطون علی اموالهم: همانا مردم بر اموال خویش مسلط هستند» (بحارالانوار ۲/۲۷۲، کتاب العلم، باب ۳۳، حدیث ۷). و در روایت دیگری از امام جعفر صادق (ع) آمده است: «ان صاحب المال ان یعمل بماله ماشاء مادام حیا: صاحب مال اختیار دارد تا هنگامی که زنده است اموال خویش را هرگونه که خواست به مصرف رساند» (وسائل ۱۲/۳۸۱، احکام الوصایا، باب ۱۷، حدیث ۲).

۲. *الناس مُسَلِّطُونَ عَلَىٰ اَمْوَالِهِمْ* - به‌عنوان یک قاعده فقهی مورد قبول شیعه و سنی است.



۳. تحولات اجرایی و تفسیرهای مفهومی حول اصل هشتادوسه قانون اساسی

۳-۱. ارتباط اصل هشتادوسه با قوه مقننه

در بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که ناظر بر اقدام‌هایی از دولت است که بایستی قبلاً به تصویب مجلس برسد، آمده است: «فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به‌استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود». در حالی که در اصل هشتادوسه قانون اساسی از واژه انتقال استفاده شده است. واژه انتقال در علم حقوق به معنای زوال حقی از موضعی به موضع دیگر است. مانند اینکه حق مالکیت انتقال‌دهنده به موجب عقد بیع، زائل می‌شود و به مشتری تعلق می‌گیرد. از آن جهت که انتقال، هم معنای زوال حق دانسته شده و می‌تواند هم به اعیان و هم به منافع اشاره داشته باشد، الزامی به عینی بودن و ملموس بودن انتقال وجود ندارد.^۱ بنابراین دامنه شمول مفهوم انتقال بیشتر از فروش است و عملاً با تعریفی که آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه کرده است، دایره اختیار مجلس شورای اسلامی موجود در اصل هشتادوسه قانون اساسی محدود شده است.^۲

ماهیت موضوع نقل و انتقالات بناها و اموال دولتی، از نوع اجرایی است نه قانونگذاری^۳ و مطرح شدن اصل هشتادوسه قانون اساسی به این شکل، نشان‌دهنده اهمیت موضوع و اراده قانونگذار به ایجاد سازوکار و نظارتی نسبت به نفایس ملی دارد. بنابراین دولت است

۱. سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸، بررسی اصل هشتاد و سوم، ۱۳۹۷، پژوهشکده شورای نگهبان، صفحه ۲۶.

۲. احمد تقی‌زاده، ۱۳۹۷، سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸، بررسی اصل هشتادوسوم، پژوهشکده شورای نگهبان، صفحه ۱۹.

۳. مطابق اصل هفتادویکم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند قانون وضع کند.

که بایستی با ارائه لایحه به مجلس، درخواست نظر کند. اما مرجع تشخیص و در ادامه تصویب انتقال نفایس ملی به غیر، مجلس شورای اسلامی است نه دولت، چراکه اصل هشتادوسه قانون اساسی مرجعیت تشخیص نفایس ملی را به عهده مجلس شورای اسلامی قرار داده است.^۱

۲-۳. ارتباط اصل هشتادوسه با مجریه

به استناد اصلاح تبصره الحاقی ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۲۶ در هیئت وزیران، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مرجع تشخیص اموال و بناهای دولتی است که از نفایس ملی هستند. البته این اصلاحیه صرفاً ناظر بر اجرای ماده (۸۸) قانون تنظیم است و نبایستی آن را به سایر موارد بسط و توسعه داد. اما بعد از این مصوبه، رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در آن زمان دو کمیته با عنوان کمیته تشخیص نفایس ملی منقول و کمیته تشخیص نفایس ملی غیرمنقول را تشکیل داد، لکن این امر در عمل نتیجه عملیاتی خاصی در زمینه شفاف‌سازی مفهوم و معیارهای سنجش نفایس ملی دربرداشت. در سال ۱۳۹۹ مجدداً فعالیت کمیته مذکور در معاونت میراث وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی آغاز به کار کرد و در قالب کمیته تشخیص نفایس ملی جلساتی را برگزار کرد. در این جلسات در مورد تشخیص نفیسه ملی بودن یا نبودن رأی‌گیری می‌شود و

۱. برخلاف اصلاح تبصره الحاقی ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۲۶ در هیئت وزیران که سازمان میراث فرهنگی را مرجع قرار داده است. البته این اقدام دولت به واسطه سکوت قانونگذار رخ داده که از آن به عنوان آیین‌نامه‌های مستقل یاد شده است.



متناسب با آن نسبت به نحوه به‌کارگیری آثاری که از نفایس ملی شناخته نمی‌شوند، تصمیم‌گیری می‌گردد.^۱

از آن جهت که تصمیم در مورد نفیسه ملی بودن یا نبودن یک اثر با تصمیم‌گیری در مورد نحوه استفاده، همراه است، نقش ناظر و مجری در این کمیته متمرکز شده است که می‌تواند موجب آسیب به نفایس ملی شود.^۲

۳-۳. تفسیرهای مفهومی

نبود معیار و شاخص مصوب در مورد نفایس ملی موجب شده تا کارشناسان این حیطه از روش‌های تجربی^۳، اجماعی یا تکیه به ثبت‌های جهانی^۴ به شناسایی نفایس ملی اقدام کنند. در رویکرد تجربی تعدادی نمونه خاص که در مورد نفیسه ملی بودن آنها توافق نظر بوده است معیار قرار می‌گیرند و بر مبنای آن، نفیسه ملی بودن سایر نمونه‌ها مورد قضاوت

۱. گزارش جلسات کمیته تشخیص نفایس ملی در سایت دولت قرار می‌گیرد و تصمیمات در مورد بناها ابلاغ می‌شود. به‌طور مثال جلسه پنجم کمیته در تاریخ ۹ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ برگزار شد و ۲۸ اثر بررسی شد و نسبت به واگذاری مدرسه هدایت ارومیه که در اختیار وزارت راه و شهرسازی است تذکر داده شد <https://dolat.ir/detail/363059>.

۲. به استناد بند «ز» ماده (۱۱۴) احکام دائمی قانون برنامه چهارم توسعه کشور به‌منظور تعیین و اعطای مجوز کاربری و بهره‌برداری مناسب از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی قابل احیا از طریق سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی داخلی و خارجی، صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی به‌عنوان مؤسسه‌های غیرانتفاعی و وابسته به وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تأسیس شده است که در راستای بهره‌برداری اقتصادی از این میراث تاریخی فعال است. این صندوق یکی از پیشنهاددهنده‌های کلیدی آثار مورد بررسی در کمیته نفایس ملی است که در صورت مصوب شدن، امکان بهره‌برداری از این بناها را خواهد داشت. بنابراین اظهار نظر کمیته نفایس در ارتباط با منافع مدنظر صندوق خواهد بود.

۳. به گفته ناصر پازوکی عضو سابق کمیته تشخیص نفایس ملی در مصاحبه با ایسنا، در دوره‌ای تلاش شد تا با معیار قرار دادن ۱۵ اثری که از جمله نفایس ملی هستند، ویژگی‌هایی استخراج شود و معیار قرار گیرد.

<https://www.isna.ir/news/8310-05348/>

۴. بر مبنای مصاحبه رئیس پیشین سازمان میراث فرهنگی و گردشگری با ایسنا و اظهار نظر ایشان در مورد اینکه فقط آثار جهانی نفیس ملی‌اند. رویکردی که به گفته ایشان به‌دلیل کمبود منابع مالی برای تملک و احیای آثار نفیس اتخاذ شده است و از اساس دارای اشکال است. چراکه ثبت‌های جهانی با تأکید بر تعداد محدودی از آثار نفیس صورت می‌گیرد و قرار نیست تمامی نفایس جهانی را شامل شود و وابسته شدن به آن به‌معنای رها کردن بخش با اهمیتی از نفایس ملی است. در ساده‌ترین حالت نفایس ثبت شده در جهان را می‌توان نفایس جهانی در نظر گرفت و جایگاه نفایس ملی همچنان قابل طرح با اهمیت است. <https://www.isna.ir/news/93032815650/>

قرار می‌گیرد. این روش می‌تواند به‌عنوان رویکرد کمکی مورد استفاده قرار گیرد اما از آن جهت که تحت تأثیر قضاوت‌های فردی است تنها راه مؤثر نخواهد بود. در رویکرد اجماع، یک نمونه منقول یا غیرمنقول در جمع کارشناسان مورد بررسی قرار می‌گیرد و نهایتاً در مورد آن قضاوت جمعی می‌کنند. رویکردی که می‌تواند به ذهنی شدن قضاوت و وابستگی مستقیم به نفرات حاضر در جلسه منجر شود. ساده‌ترین پیامد آن این است که اثری در یک دوره زمانی، نفیسه ملی در نظر گرفته نمی‌شود اما در دوره‌ای دیگر که احتمالاً آسیب‌هایی نیز به آن وارد شده است، نفیسه شناخته می‌شود! همچنین در رویکرد تکیه به ثبت جهانی (توسط یونسکو)، معیار شناسایی نفیسه ملی نظر سازمان‌های جهانی قرار داده می‌شود و از آن جهت که سیاست‌های جهانی به ثبت تمامی آثار نفیس کشورها تأکید ندارد، بسیاری از نفایس ملی هیچگاه فرصت ثبت جهانی را نخواهند داشت. بنابراین در مورد موضوعی ملی و تا این حد با اهمیت مثل نفایس ملی، ذهنی شدن قضاوت در یک وزارتخانه، تکیه بر نظرات صرفاً کارشناسانه بدون معیار و شاخص یا حتی معیار قرار دادن نظرات بین‌المللی، کار پر خطری است که خطرات آن ذکر شد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مبتنی بر این گزارش مشخص است که اصل هشتادوسه قانون اساسی بدون تعریف، توسعه و تفسیر باقی مانده است. از آن جهت که مسکوت ماندن در زمینه مورد بحث، موجب

۱. پرهام جانفشان گفت ممکن است امروز یک بنا بر مبنای خردجمعی نفیس به حساب نیاید اما مدتی بعد براساس خردجمعی، همان اثر نفیس شناخته شود <https://www.ilna.news/fa/tiny/news-650580>



فساد و آسیب‌های جبران‌ناپذیر عمومی است، حداقل سه اقدام اساسی زیر توسط قانونگذار نیازمند تعیین تکلیف است:

- تعریف مشخصی از نفایس ملی و منحصربه‌فرد وجود ندارد و باید این تعریف مشخص و مصوب شود. مرجع تشخیص قابلیت انتقال یک نفیسه ملی بایستی مجلس شورای اسلامی باشد. معیارها و شاخص‌های شناسایی نفایس ملی و منحصربه‌فرد بایستی توسط قانونگذار تبیین شود.
 - برای مدیریت و حفظ نفایس ملی و منحصربه‌فرد که در اختیار دولت قرار ندارد، سازوکارهای مشخصی در قانون تدوین شود.
 - تغییر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای استفاده از ظرفیت‌های اصل هشتادوسه قانون اساسی لازم است.
- برای هر کدام از اقدام‌های اساسی ذکر شده، پیشنهادهایی با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به شرح زیر ارائه می‌شود:

مرجع تصویب نفیسه ملی و منحصربه‌فرد:

لازم است کمیته‌ای مستقل با عنوان «کمیته نفایس ملی» فعال شود که دارای ماهیت فرادستگاهی^۱ باشد. این کمیته با ریاست رئیس‌جمهور و نایب‌رئیس وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و دبیری وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در محل وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تشکیل می‌شود که با عضویت وزیران کشور، فرهنگ و ارشاد اسلامی، راه و شهرسازی، دادگستری، امور خارجه، امور اقتصاد و دارایی و رؤسای

۱. تشکیل کمیته در راستای صیانت از نفایس ملی به‌عنوان یکی از ثروت‌های عمومی (موضوع اصل (۴۵) قانون اساسی) باید به‌صورت بین‌دستگاهی انجام شود.

سازمان اوقاف و امور خیریه، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، سازمان برنامه و بودجه^۱ هم همراه است. به همراه حضور ناظر سه عضو از کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی. همچنین هشت کارشناس حقیقی خبره که به تأیید و ابلاغ رئیس‌جمهور خواهند رسید. این خبرگان شامل دو کارشناس رسمی دادگستری به پیشنهاد وزیر دادگستری، دو کارشناس میراث فرهنگی به همراه دو کارشناس باستان‌شناسی و دو کارشناس تاریخ به پیشنهاد وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و دو کارشناس معماری به پیشنهاد وزیر راه و شهرسازی به این کمیته افزوده می‌شود که نظر مشاوره‌ای ارائه می‌کنند. اعضای حقیقی خبره نبایستی در بازه زمانی چهار سال قبل از عضویت در این کمیته، فعالیتی مرتبط با ساخت‌وساز یا خرید و فروش صنایع فرهنگی داشته باشند، تا تضاد منافع در تصمیم‌گیری‌ها و نظرات آنها رخ ندهد. بررسی صحت این شرط به دبیرخانه دایر شده در وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی واگذار می‌شود. این دبیرخانه موظف است پس از تأیید اولیه، فعالیت‌های اعضای خبره در زمان عضویت را زیر نظر داشته باشد و در صورت مشاهده هرگونه تضاد منافع، به کمیته نفایس گزارش مستند ارائه دهد. تصمیم‌گیری در مورد عزل اعضای حقیقی خبره، به اولین جلسه کمیته نفایس ملی موکول خواهد شد.

وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف است، ۶ ماه پس از تشکیل کمیته، گزارشی از همه نفایس ملی و نفایس ملی منحصربه‌فرد احتمالی که در اختیار دولت و غیردولت است تهیه کند و در اختیار کمیته قرار دهد. این فهرست را به صورت ۶ ماه یکبار وزارتخانه به‌روزرسانی خواهد کرد و در اختیار کمیته قرار خواهد گرفت.

کمیته نفایس ملی وظیفه دارد تا در مورد نفیسه ملی بودن و نفیسه ملی منحصر بودن بناها و اموال دولتی و غیردولتی اظهارنظر کند و به‌عنوان مرجع اصلی فهرست نهایی نفایس ملی را

۱. به جهت دسترسی به منابع و ظرفیت میراثی که در اختیار دارند.



اعلام و پس از تصویب در اختیار مجلس شورای اسلامی^۱ و رسانه‌ها قرار دهد. بنابراین مجلس شورای اسلامی مبتنی بر اصل هشتادوسه قانون اساسی در مورد انتقال نفایس ملی اظهار نقش تصمیم‌گیرنده خواهد داشت و در امور اجرایی نیز دخالت نمی‌کند.

تغییر در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که به موضوع فروش نفایس ملی اشاره دارد با واژه انتقال که در اصل هشتادوسه قانون اساسی طرح شده است دامنه اختیارات مجلس را کاهش داده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این بند به شکل زیر تغییر کند:

ماده (۱۷۹) - براساس اصول هشتادم (۸۰)، هشتادودوم (۸۲)، هشتادوسوم (۸۳)، یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل باید به تصویب مجلس برسد:

۳. انتقال بناها، اموال دولتی و نفایس ملی (بر مبنای گزارش کارشناسی کمیته نفایس ملی و صرفاً در مورد نفایس ملی غیرمنحصربه‌فرد) انجام می‌شود.

۱. این تحویل گزارش مطابق اصل هشتادوسه قانون اساسی و برای تصویب توسط مجلس شورای اسلامی بر انتقال نفایس و ممانعت از انتقال نفایس منحصربه‌فرد است.



شماره مسلسل: ۱۷۷۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی جایگاه نفایس ملی و منحصربه‌فرد در نظام قانونگذاری

نام معاونت: مطالعات فرهنگی

تهیه و تدوین کنندگان: سعید شفیعا، شهاب طلایی شکری

همکار: محمد برزگر خسروی

ناظر علمی: مسعود فیاضی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نفایس ملی

۲. قانون اساسی

۳. اصل هشتادوسوم

۴. بناها و اموال



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۶/۱۵