

**آسیب‌شناسی جایگاه دیوان عدالت اداری در خروج
آثار تاریخی و فرهنگی از فهرست آثار ملی ثبت شده**

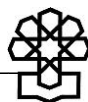
معاونت مطالعات فرهنگی

کد موضوعی: ۲۷۰
شماره مسلسل: ۱۷۸۲۷
آبان‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	ثبت آثار ملی از دیدگاه حقوق اداری ایران
۷	بررسی وضع موجود
۷	آثار خارج شده از ثبت
۸	ایرادات اصلی دیوان عدالت اداری برای خروج از ثبت
۱۰	ایراد اصلی شورای نگهبان به قانون حفظ آثار ملی
۱۲	بحث و بررسی
۱۵	پیشنهادها
۱۵	پیشنهادهای قانونی
۱۶	پیشنهادهای اجرایی



آسیب‌شناسی جایگاه دیوان عدالت اداری در خروج آثار تاریخی و فرهنگی از فهرست آثار ملی ثبت شده

چکیده

مالکیت و حق تصرف در اموال توسط مالک وقتی در مورد میراث فرهنگی مطرح شود، چالش‌های نظری و عملی بسیاری ایجاد می‌کند. چراکه دو بُعد فردی و عمومی مستتر در میراث فرهنگی را نمی‌توان به‌سادگی از یکدیگر جدا کرد و حق مالکیت نایبستی موجب نابودی سایر حقوق مثل حقوق مالکیت معنوی عمومی شود. ثبت در فهرست آثار ملی یکی از روش‌های حاکمیتی و حفاظت از آثار فرهنگی تاریخی است که موجبات تنظیم محدودیت‌ها در کنار حمایت‌ها را فراهم می‌سازد. عملاً یک اثر ملی با قرار گرفتن در این فهرست، شناخته شده می‌گردد و اتفاقاتی که قرار است در مورد آن رخ دهد بایستی از مجاری قانونی و مجوزهای رسمی صورت گیرد. اما از آن جهت که بخش قابل توجهی از میراث فرهنگی در اختیار مردم و بخش غیردولتی است، محدودیت‌های ایجاد شده برای مالکان خصوصی فاقد کاربرد و مانع کسب منفعت از دارایی‌هاست. یکی از روش‌های مالکان برای خروج از ثبت‌ها، اعتراض و شکایت به دیوان عدالت اداری است که طبق اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی مرجع رسیدگی به دعاوی ناشی از تصمیمات و اقدامات بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی است. در حالی که دعاوی دولت علیه بخش خصوصی در محاکم عمومی اقامه می‌گردد. تا سال ۱۳۹۹، ۸۵ حکم دیوان عدالت اداری برای خروج از ثبت فهرست آثار ملی صادر شده

است که خطر باز شدن مسیر جدید سوداگری و دلالی حول میراث فرهنگی را بیش از پیش می‌نمایاند. موضوعی که به نابودی و تخریب هرچه بیشتر میراث فرهنگی و تعرفه‌دار شدن خروج از ثبت می‌انجامد. بررسی‌ها نشان داد که سه ایراد کلیدی در دو قانون حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ و ثبت آثار ملی ۱۳۵۲ درگاه اصلی این خروج از ثبت‌هاست. بنابراین لازم است تا مسائل شرعی قانون حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ به سرعت برطرف شود، قید «تا اختتام دوره سلسله زندیه» در ماده (۱) این قانون به‌روز شود و قید «از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت بودن» مطرح شده در قانون ثبت آثار ملی ۱۳۵۲ شفاف‌سازی شود. همچنین لازم است که جلسات دیوان عدالت اداری در مورد خروج از ثبت آثار ملی به‌صورت علنی و با حضور کارشناسان ذی‌ربط برگزار شود و رسانه‌های عمومی در این جلسات زمینه نظارت عمومی بر میراث فرهنگی را فراهم سازند.

مقدمه

میراث فرهنگی، ثروتی است با ارزش از گذشتگان برای آیندگان و امکانی است برای تأمل و تدبر در سرگذشت آنها. غیرجایگزین بودن این میراث موجب شده تا ارزش و اهمیت نگهداشت و حفظ این آثار غیرقابل انکار باشد. یکی از روش‌های مرسوم برای شناسایی، تحت حمایت قرار دادن و حفاظت از میراث فرهنگی، ثبت آنها در فهرست‌های ملی کشور است. لذا قرار گرفتن در این فهرست‌ها مقدمه‌ای است برای برنامه‌ریزی حفاظت میراث فرهنگی. از آن جهت که تمام این آثار فرهنگی در اختیار دولت‌ها قرار ندارد و بخش بااهمیتی در تملک مردم و بخش خصوصی است، همواره دو حق مالکیت عمومی و مالکیت خصوصی



در مقابل هم قرار گرفته‌اند. مالکان خصوصی این بناها که به واسطه ثبت آثار با محدودیت‌های حاکمیتی روبه‌رو می‌شوند، زبان دیدگان اصلی به حساب می‌آیند و برای رفع مسائل خود، دست به اقدام می‌زنند. حفاظت آثار ثبتی، پیش‌نیازها و الزاماتی را طلب می‌کند که توسط تسلط حاکمیتی وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اعمال می‌شوند. اختلافات بین مالکان خصوصی و دولت در این باره موجب شده تا مالکان شکایت‌های خود را به دیوان عدالت اداری ارجاع دهند. دیوان عدالت اداری طبق اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم، نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی زیر نظر قوه قضائیه تأسیس شده است. این نهاد در برخی موارد با اولویت دادن حقوق خصوصی به حقوق عمومی و با استناد به چند نظر کلیدی شورای نگهبان در مورد قوانین موجود و وجود ابهامات در این باره، رأی به خروج از ثبت داده‌اند. به بیانی اموال میراثی که تحت مالکیت خصوصی است و به هویت و ارزش‌های عمومی ممزوج شده، به واسطه این احکام در معرض تخریب قرار می‌گیرند. براساس اطلاعات موجود تاکنون، با حکم این دیوان ۸۵ اثر از فهرست آثار ملی خارج شده است.^۱ خطر بزرگ‌تر در این موضوع، مکشوف شدن و گشایش راه خروج از فهرست ثبت آثار ملی توسط سوداگران ساخت‌وساز و شکل‌گیری دلالی حول میراث فرهنگی است. موضوعی که در بلندمدت به تعرفه‌دار شدن خروج از ثبت و ممکن شدن ساخت‌وساز در بناهای میراثی منتهی خواهد شد. خطری که تشویق هرچه بیشتر مالکان خصوصی برای خروج از ثبت و ورود زمین‌های این بناها به چرخه ساخت‌وساز را ممکن می‌کند و با تهی شدن شهرها و روستاهای کشور از میراث فرهنگی و نادیده‌انگاری حقوق عمومی همراه است. نگاه به این موضوع بایستی به

۱. مبتنی بر صورتجلسه هماندیشی دیوان عدالت اداری و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ به شماره ۲۵۰/۵۵۶۲۲/۲۰۰.

شکل عادلانه میان دو جنبه رخ دهد. اول توجه به حق انتفاع مالکان خصوصی از اموال و دارایی‌های خود به صورت آزادانه طبق قاعده تسلیط، دوم نگهداشت و حفظ میراث فرهنگی برای نسل‌های آینده و منافع عمومی طبق اصل چهارم (۴۰) قانون اساسی و قاعده لاضرر. بنابراین موضوع خروج از ثبت، یکی از کلیدی‌ترین مسائل حفظ میراث فرهنگی است که بایستی مورد بررسی و توجه قرار گیرد. در این باره اقداماتی که به فاعلیت دیوان عدالت اداری در حال رخداد است، یکی از کلیدی‌ترین موارد به حساب می‌آید. لذا اتخاذ راهکاری برای تنظیم روابط بین وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، دیوان عدالت اداری و مالکان خصوصی آثار ثبتی با توجه به منافع مشروع دوجانبه خصوصی و عمومی لازم به نظر می‌رسد.

ثبت آثار ملی از دیدگاه حقوق اداری ایران

حفاظت از میراث ملموس و ناملموس یکی از حقوق فرهنگی جوامع است که برعهده دولت گذاشته شده است.^۱ یکی از اقدامات محدودکننده و سابقه‌دار در موضوع مالکیت میراث فرهنگی، بحث ثبت آثار ملی است.^۲ هرچند مطابق قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، حق مالکیت یا تصرف مالکان خصوصی که اموال آنها در فهرست آثار ملی ثبت

۱. بند «۱» ماده (۲۷) اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده (۱۵) میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و کنوانسیون حمایت از میراث فرهنگی و طبیعی جهان مصوب ۱۹۷۲، بند «ز» و «ط» ماده (۸) قانون خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ که صیانت از هویت ایرانی، اسلامی و حفاظت از میراث فرهنگی را در زمره امور حاکمیتی و تکالیف دولت دانسته است.

۲. بیژن عباسی، (۱۳۹۹)، حقوق و تکالیف مالکان خصوصی آثار ثبت شده در فهرست آثار ملی، فصلنامه علمی پژوهشی نوین حقوق اداری، ۲۸-۱۱.



شده به قوت خود باقی است، اما آنها در موارد دیگری مثل واگذاری، مرمت و... بایستی زیر نظر دولت دست به اقدام زنند.

ثبت اثر در فهرست آثار ملی ایران یک عمل اداری،^۱ بیرونی،^۲ موردی،^۳ یکجانبه،^۴ غیرترافعی^۵ و اسقاطی^۶ است.^۷ بحث در مورد ثبت آثار ملی را بایستی از دو جنبه ورود به و خروج از ثبت مورد بررسی قرار داد. برای آنکه یک اثر در فهرست ملی قرار گیرد، دو شرط «ماهوی» و «شکلی» تعیین شده است.

از نظر شکلی مهم‌ترین موضوع دادن اخطار به مالک و رسیدگی^۸ به اعتراض احتمالی وی در مهلت تعیین شده است. بنابراین شروع مرحله ثبت با اعلام یا اخطار به مالک تعریف می‌شود. بنابراین نبود مستندات که نشان دهد اخطار به مالک رسیده است موجب ایجاد نقص ماهوی در فرایند ثبت خواهد شد.

همچنین از نظر ماهوی، توجه به قیود مطرح شده در قوانین که ارزشمندی یک اثر را برای ثبت در فهرست مشخص می‌کند، مورد توجه است. در این مقوله دو جنبه وجود دارد که یکی از آنها قید «تا اختتام سلسله زندیه» در قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ و همچنین «دارا بودن اهمیت تاریخی یا شئون ملی» در ماده‌واحد قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲ است. بحث و بررسی این دو قانون در ادامه مورد توجه قرار خواهد گرفت.

۱. چراکه توسط مراجع قضایی و مجلس انجام نمی‌گردد. در اینجا اداری بودن به اقداماتی که وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی انجام می‌دهد اطلاق شده است.
۲. زیرا بر حق مالکیت اشخاص اثرگذار است.
۳. چون مشمول قواعد مربوط به مقررات دولتی نمی‌گردد.
۴. از این جهت که قرارداد نیست.
۵. چون رأی مراجع اختصاصی اداری محسوب نمی‌شود.
۶. چون اعمال حقی را ساقط و یا کاهش می‌دهد.
۷. «نشست با موضوع میراث فرهنگی و دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۲/۳/۴، پژوهشگاه قوه قضائیه».
۸. مطابق نظر مجمع مشورتی فقهی شورای نگهبان طی نامه شماره ۹۳/ف/۶۸۰ در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۷ در مورد ماده (۳) قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، تنها رسیدگی کردن به اعتراض مالکین کافی نیست و بایستی جلب رضایت مالکین مدنظر قرار گیرد.

اما در مورد جنبه خروج از ثبت، قانونگذار تا به حال سکوت کرده و برای وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تکلیف قانونی نکرده است. بنابراین امکان عمل خروج آثار از فهرست فوق‌الذکر، تحت عناوینی مثل لغو یا استرداد وجود ندارد. هرچند در صورت نابودی موضوع ثبتی به‌واسطه اتفاقی مثل زلزله، اثر به‌صورت خودبه‌خود از ثبت خارج می‌شود؛ چراکه وجود و حضور اثر با مشکل روبه‌رو شده است و دیگر در مورد آن موضوعی قابل طرح نیست. اما اگر قرار باشد اثری از فهرست آثار ملی خارج شود، نیاز به سازوکار مجزایی است. در حال حاضر تنها مسیر ممکن، حصول تشخیص توسط مرجعی خارج از وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است. اگر معلوم شود که در تشخیص یا فرایند ثبت توسط وزارتخانه مذکور اشتباهی رخ داده، عمل اداری انجام شده توسط وزارتخانه قابل ابطال است. این اقدام از طریق بازنگری قضایی و توسط دیوان عدالت اداری مبتنی بر فلسفه شکل‌گیری این نهاد صورت خواهد گرفت.^۱ در این گزارش موضوع خروج از ثبت آثار ملی مورد نظر است، چراکه مسبب آسیب‌های احتمالی به میراث فرهنگی است، در ادامه ایرادات وارده از دیوان عدالت اداری در کنار مسائل مدنظر شورای نگهبان که موجبات صدور حکم برای خروج از ثبت شده، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. مهدی هداوند، حقوق اداری تطبیقی، انتشارات سمت، ۱۳۸۹.



بررسی وضع موجود

آثار خارج شده از ثبت

بنابر گزارش‌های دریافتی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به‌عنوان دستگاه متولی ثبت آثار تاریخی و فرهنگی در سطح ملی و جهانی تاکنون ۸۷ پرونده ثبتی در دیوان عدالت اداری که در دو دهه اخیر طرح شده است حکم ۸۵ مورد از آنها با صدور رأی قطعی دیوان مبنی بر خروج از ثبت مواجه شده‌اند. در این بین استان‌های خراسان رضوی، تهران، آذربایجان شرقی، اصفهان، فارس و گیلان به‌ترتیب بیشترین تعداد خروج از ثبت را داشته‌اند.

جدول ۱. تعداد اثر خارج شده از ثبت ملی با حکم دیوان عدالت اداری تا پایان سال ۱۳۹۹

نام استان	تعداد اثر خارج شده از ثبت	نام استان	تعداد اثر خارج شده از ثبت
خراسان رضوی	۱۹	آذربایجان شرقی	۸
خراسان جنوبی	۳	کرمان	۲
آذربایجان غربی	۴	سمنان	۲
مازندران	۱	فارس	۷
گیلان	۵	تهران	۱۴
اردبیل	۱	البرز	۲
گلستان	۱	قم	۱
ایلام	۱	بوشهر	۱
همدان	۳	خوزستان	۲
کرمانشاه	۲	هرمزگان	۱
اصفهان	۵	یزد	۱

مجموع کل آثار خارج شده از ثبت: ۸۷
(قابل ذکر است که برای دو مورد از این موارد هنوز رأی نهایی صادر نشده است)

نکته قابل توجه اینکه غالب آثار خارج شده از فهرست ثبت ملی در دو دهه اخیر بوده و این روند فرایندی صعودی داشته است.

ایرادات اصلی دیوان عدالت اداری برای خروج از ثبت

احکام صادره دیوان عدالت اداری در مورد ابطال مراحل ثبت ملک از فهرست آثار ملی و رد تصمیم وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در مورد ثبت آثار تاریخی عموماً مستند به سه مورد پُر تکرار از جنس ماهوی است. یک مورد آن مرتبط با نظریه ۶۰۷۶ شورای نگهبان در مورد قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ است که به تفصیل بررسی خواهد شد. دو مورد دیگر به «عدم ارائه دلیل کافی» در مورد قانون حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ و قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲ مربوط است.^۱

جدول ۲. سه ایراد اصلی وارده از دیوان عدالت اداری برای خروج از ثبت

شماره	ایرادات وارده	عنوان	شرح
۱	نظریه ۶۰۷۶ مورد شورای نگهبان ۱۳۶۱/۷/۱۷	مغایر بودن قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ با شرع	این قانون اصول شرعی مرتبط با مالکیت خصوصی را رعایت نکرده است.
۲	عدم ارائه دلیل کافی	شمول ماده (۱) قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹	مبنا قرار دادن بناهای پیش از پایان سلسله زندیه
۳	عدم ارائه دلیل کافی	ماده واحد قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲	واجد اهمیت از نظر تاریخی یا شأن ملی نیست.

مأخذ: نگارندگان.

۱. البته مطابق نظر نمایندگان دیوان عدالت اداری در مورد رأی‌های صادره برای خروج از ثبت، عدم رعایت سازوکارهای اجرایی ثبت آثار که در قانون مشخص شده موضوع بحث است (به‌طور مثال محرز نشدن ابلاغ به مالک اثر فرهنگی). اما از آن جهت که این‌گونه از ایرادات از جنس شکلی است و سازوکار رفع آن مشخص است در اینجا مورد بررسی قرار نخواهد گرفت. مبتنی بر صورتجلسه هماندیشی دیوان عدالت اداری و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ به شماره ۲۵۰/۵۵۶۲۲/۳۰۰.



در مورد **ایراد اول** که به واسطه نظر شورای نگهبان به قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ در بخش مجزایی با عنوان ایراد اصلی شورای نگهبان به قانون حفظ آثار ملی بحث خواهد شد. اما اگر دیوان عدالت اداری بنا را نظر شورای نگهبان قانون اساسی قرار داده باشد، بایستی به تأیید قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی ۱۳۶۷ توسط این شورا نیز توجه نماید. در ماده (۳) قانون این اساسنامه وظیفه ششم سازمان، ثبت آثار ارزشمند منقول و غیرمنقول فرهنگی - تاریخی کشور در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط عنوان شده است. بنابراین هم قانونگذار و هم ناظر شرعی قانون، موضوع ایجاد فهرست آثار ملی توسط این سازمان را مورد تأکید قرار داده‌اند و به واسطه آنکه هیچ تأکیدی بر فهرست کردن اموال دولتی نکرده است، شمول این قانون به تمامی آثار ارزشمند در مالکیت دولتی و خصوصی گسترده شده است. بنابراین تأکید دیوان عدالت اداری به غیرشرعی خوانده شدن قانون مرجع سال ۱۳۰۹ طبق نظریه ۶۰۷۶ در سال ۱۳۶۱ جای بحث دارد.

اما دو ایراد دیگر وارده با عناوین «عدم ارائه دلیل کافی» شناخته شده است. **ایراد دوم** به عدم ارائه دلیل کافی در مورد شمول ماده اول قانون راجع به حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ مربوط است.^۱ این ماده که از نظر شورای نگهبان دارای مشکل شرعی شناخته نشده است، به اموال منقول و غیرمنقولی اشاره دارد که تا اختتام دوره سلسله زندیه در ایران احداث شده باشد. بنابراین داشتن ادله‌ای که نشان دهد اثر مورد بررسی به بازه زمانی تا اختتام دوره سلسله زندیه مرتبط است، مورد بحث است. هرچند مطابق ماده واحده قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲ قید زمانی مذکور حذف شده و آثار غیرمنقولی که از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد

۱. ماده (۱) - کلیه آثار صنعتی و ابنیه و اماکنی که تا اختتام دوره سلسله زندیه در مملکت ایران احداث شده اعم از منقول و غیرمنقول با رعایت ماده (۱۳) این قانون را می‌توان جزء آثار ملی ایران محسوب داشت که تحت حفاظت و نظارت دولت می‌باشد.

اهمیت شناخته می‌شوند، طبق قانون حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ قابل ثبت خواهند بود.^۱

ایراد سوم عدم ارائه دلیل کافی در مورد ماده‌واحده قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲ است که به واجد اهمیت از نظر تاریخی یا شأن ملی بودن اثر اشاره دارد. همان‌طور که گفته شد قانون سال ۱۳۰۹ تنها به بازه زمانی ساخت اثر و محل اثر اشاره داشت که کارشناسی در مورد آن کار پیچیده و تفسیرپذیر نیست. اما در قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲ جنبه تخصصی و کیفی نیز ایجاد شده است. اینکه واجد اهمیت بودن یک اثر از نظر تاریخی یا شأن ملی دقیقاً به چه معنایی است و اینکه فرد اظهار نظرکننده در این باره چه کسی است، نامشخص و مبهم است. بدون شک لزوم انجام کارشناسی تخصصی که هم به بناهای تاریخی،^۲ هم معماری و سبک آن آشنا باشد مشهود است.

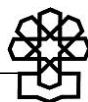
ایراد اصلی شورای نگهبان به قانون حفظ آثار ملی

یکی از موارد کلیدی که دیوان عدالت اداری به‌واسطه آن امکان خروج از ثبت را ممکن می‌نمود، ایراد شورای نگهبان به قانون حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ است. این قانون که اولین و اساساً پایه‌ای‌ترین قانون در مورد شکل‌گیری فهرست آثار ملی است از آن جهت که گفته می‌شود مبانی شرعی را رعایت ننموده، دچار تزلزل است. جدول زیر شرح مختصر از جلسات شورای نگهبان در مورد این قانون است.

۱. ماده‌واحده - به وزارت فرهنگ اجازه داده می‌شود علاوه بر آثار مشمول قانون حفظ آثار ملی مصوب آبان‌ماه ۱۳۰۹ آثار غیرمنقولی را که از نظر تاریخی یا شنون ملی واجد اهمیت باشد، صرفنظر از تاریخ ایجاد یا پیدایش آن با تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر در عداد آثار ملی مذکور در قانون مزبور به ثبت برساند. آثار مذکور در این ماده مشمول کلیه قوانین و مقررات مربوط به آثار ملی خواهد بود.

۲. همان.

۳. موضوعات مورد بحث عموماً مرتبط با کارشناسی بناهای دوره قاجار و پهلوی است، چراکه بناهای پیش از آن عموماً ثبت یا تعیین تکلیف شده‌اند.



جدول ۳. مستندات موجود از شورای نگهبان در مورد قانون حفظ آثار ملی

عنوان (منبع)	توضیحات
جلسه ۱۳۶۱/۷/۱۷ فقهای شورای نگهبان و نظریه ۶۰۷۶	شمول قانون نسبت به املاک شخصی به نظر مغایر موازین شرع است.
مشروح جلسه ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ فقهای شورای نگهبان	آقای جنتی: آقا [=مقام معظم رهبری] هم می گفتند می شود برای رفع این اشکالات راه حلی عملی پیدا کرد؛ از قبیل اینکه مثلاً سازمان میراث فرهنگی این املاک یا اشیای ملی را از مالکان آنها بخرد. ایشان این را به عنوان یک راه حل بیان کردند.
نامه شماره ۹۲/ف/۶۸۰ تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۷	ایراد به ماده دوم: مکلف کردن دولت در مورد املاک مردم و تصرف در آنها خلاف شرع است. ضمناً فهرست نویسی املاک مردم می تواند موجب ضرر به ملک و کاهش قیمت شود. ایراد به ماده سوم: رسیدگی به اعتراض مالکان کافی نیست و بایستی جلب رضایت مالکان لحاظ شود. ایراد به ماده چهارم: الزام کردن مالکان به اعلام مال به دولت خلاف شرع است. ایراد به ماده پنجم: اجبار مالکان به عدم ممانعت از اقدامات دولت در مورد ملک خصوصی خلاف شرع است.
مشروح جلسه ۱۳۹۳/۱/۲۰ فقهای شورای نگهبان	تصمیم گیری در این مورد وابسته به جلسه با سازمان میراث فرهنگی و گردشگری شد تا اصلاح قانون در دستور قرار گیرد.

مأخذ: نگارندگان.

مشروح جلسات و مکاتبات شورای نگهبان در مورد قانون ثبت آثار ملی نشان می دهد که ماهیت ثبت آثار مالکان خصوصی در فهرست ملی، نامشخص بودن مکانیسم جلب رضایت مالکین در قانون، الزام کردن مالکین به اعلام مال و همچنین محدود کردن مالکین به انجام اقدامات حول دارایی خود از ایرادات وارده به این قانون است. البته با توجه به جلسه ۱۳۹۳/۱/۲۰ و تصمیم این شورا به برگزاری جلسه با سازمان میراث فرهنگی و گردشگری برای رفع معایب این قانون، اصلاح پذیر بودن مسائل وارده مشاهده می گردد که این موضوع مسکوت باقی مانده است.

به نظر می‌رسد با تبیین دقیق موضوع از منظر فقهی، و مبتنی بر فقه پویای جعفری می‌توان راهکارهای مناسبی برای حل مسائل بیش گفته پیدا کرد.

بحث و بررسی

وجود دیوان عدالت اداری در سازوکارهای ارتباط بین دولت و مردم لازم و بااهمیت است و این سازوکار برای ایجاد عدالت در ساختار جمهوری اسلامی ایران تعبیه شده است. اما وجود پاره‌ای ابهامات موجب شده یکی از چالشی‌ترین موضوعات حال حاضر مالکیت خصوصی و مالکیت عمومی در موضوع خروج املاک از فهرست آثار ملی رخ دهد. بررسی مواردی که قضات دیوان به واسطه آن رأی به خروج از ثبت داده‌اند، نشان می‌دهد که به‌روز نبودن قوانین، مشکلات شرعی، تفسیرپذیری و وابستگی به نظر کارشناسی عامل رخداد این وضعیت است. از آنجا که تأکید بر قاعده تسلیط در مورد اموالی که منافع و ارزش‌های عمومی دارند و محدود کردن بهره‌برداری از آن به مالک خصوصی موجب ضررهای غیرقابل بازگشت برای جامعه است و اصل چهلم (۴۰) قانون اساسی^۱ و قاعده لاضرر نیز به آن تأکید داشته است،^۲ لازم است تا سازوکارهایی برای تملک میراث فرهنگی توسط دولت یا پرداخت هزینه‌های کاهش ارزش بنا به مالکان به‌واسطه ورود به ثبت طراحی شود.

نکته قابل توجه اینکه در جلسه هم‌اندیشی‌ای که فی‌مابین دیوان عدالت اداری و

۱. هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.
 ۲. سیدابراهیم حسینی، محمدعلی راغبی و محمد نوزری فردوسی، (۱۳۹۷)، واکاوی شیوه تعارض‌زدایی میان قاعده تسلیط و دیگر قواعد مربوط در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه حکومت اسلامی دبیرخانه شورای نگهبان.



وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با موضوع پرونده‌های خروج از ثبت آثار تاریخی - فرهنگی که در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ برگزار گردید طرفین به توافقاتی رسیدند که بتوانند حساسیت‌های موضوع را لحاظ کرده و با تأمل و تدبر بیشتر به حل این چالش بپردازند. مهم‌ترین مواد مورد توافق به شرح زیر است:

۱. مقرر شد اقدامات لازم به منظور تملک یا مساعدت‌های مالی و کارشناسی بیشتر جهت حفظ و احیا و مرمت و احیای آثار ملی دارای مالکیت خصوصی در دستور کار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با توجه به قوانین و مقررات موجود و در چارچوب اعتبارات مصوب قرار گیرد.

۲. مقرر شد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی طی ابلاغیه‌ای رسمی به ادارات کل تابعه تکلیف نماید در صورت شکایت مالکان خصوصی آثار، هماهنگی کامل را با ستاد وزارت به انجام برساند و از ارسال لوایح دفاعیه بدون هماهنگی با ستاد وزارت اجتناب نماید.

۳. مقرر شد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی طبق دستورالعمل ابلاغی به شماره ۹۸۲۱۰۰/۲۲۰۸۹ مورخ ۱۳۹۸/۷/۹ در فرایند ثبت آثار ملی نسبت به رسیدگی به اعتراض مالکان اقدام و حتی‌المقدور، ملاحظات مالکین را مدنظر قرار دهد.

۴. مقرر شد با رعایت بند «۳» صورتجلسه، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اعلام ثبت املاک تاریخی و فرهنگی در فهرست آثار ملی یا فهرست‌های ذی‌ربط، مصوبات شورای ملی ثبت آثار را با تأیید مقام عالی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به مراجع ذی‌ربط و مالک/مالکان اثر ابلاغ نماید و دیوان عدالت اداری شکایت احتمالی مالکان خصوصی آثار را در این خصوص مستند به ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار دهد.

۵. مقرر شد دیوان عدالت اداری سامانه ثنای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و

صنایع دستی را با سامانه دیوان عدالت اداری به‌نحوی مرتبط نماید که هرگونه ابلاغ شکایات به ادارات کل استانی وزارت، به ثنای ستاد وزارت مستقر در تهران نیز ارسال شود.

۶. مقرر شد در مورد پرونده‌هایی که موضوع آن درخواست خروج از ثبت آثار ملی می‌باشد دیوان عدالت اداری شرایطی را فراهم آورد تا نمایندگان و کارشناسان ستاد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز امکان ارائه حضوری دفاعیه‌های فنی و حقوقی از تثبیت اثر بهره‌مند گردند.

۷. مقرر شد اقدامات لازم ازسوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی برای تبیین معیارهای ثبت در پرونده ثبتی آثار و احکام ثبت صورت گیرد و نیز با توجه به اینکه تعیین شاخص‌ها و مصادیق این موضوع به‌ویژه در حوزه ثبت میراث معماری معاصر دارای کارشناس ویژه خود می‌باشد، مقرر گردید شعب محترم دیوان عدالت اداری از نظارت کارشناسی ستاد وزارت برای احراز شئون ملی و اهمیت تاریخی آثار استفاده نماید.

۸. مقرر شد به‌منظور پوشش خلأها و رفع ابهام‌های قانونی در حوزه ثبت آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط، روزآمد نمودن قانون جامع ثبت آثار با هماهنگی دیوان عدالت اداری در دستور کار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار گیرد.

هرچند که توافقات صورت گرفته در نشست فوق می‌تواند مثبت ارزیابی شده و گامی رو به جلو برای حل و مدیریت این موضوع باشد، لکن این توافقات الزام‌آور نبوده و قائم به سلیقه و منش مدیریتی افراد است و عملاً و به‌صورت ریشه‌ای نمی‌تواند چالش‌های این حوزه را مرتفع نماید.



پیشنهادهای قانونی

- قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ نیاز به بررسی، روزآمدی و دریافت تأییدات شرعی از شورای نگهبان دارد تا از خلأ قانونی خارج شود.
- قید ذکر شده در ماده (۱) قانون حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ بایستی از اختتام دوره سلسله زندیه به انتهای پهلوی اول تغییر نماید^۱ و لزوم به‌روز شدن این قید در هر دوره ۲۰ساله ذکر شود.
- الحاق تبصره به ماده (۳) قانون راجع به حفظ آثار ملی برای الزام وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در مورد مشخص کردن سازوکار رسیدگی به شکایات و جلب رضایت مالکین خصوصی و نحوه شکل‌گیری کمیته رسیدگی و ترکیب اعضای دارای رأی و ناظر، سه ماه پس از تصویب الحاق تبصره.
- الحاق تبصره یا تصویب قانون جدید جهت شفاف‌سازی قید ماده‌واحد قانون ثبت آثار ملی ۱۳۵۲ تا تکلیف متن تفسیرپذیر «از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت» را مشخص کند. با توجه به کار کارشناسی انجام شده در وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، می‌توان از «معیارهای ثبت آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول»

۱. چراکه مبنای قانون قبلی برای اعلام زمان و همچنین شناختن یک دارایی به‌عنوان میراث فرهنگی یا عتیقه، گذشتن حدوداً ۱۰۰ سال از تاریخ ساخت آن اثر می‌باشد. همچنین در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر آیات قرآنی و روایات، پندآموزی و عبرت گرفتن از میراث فرهنگی در اولویت از سایر موارد قرار دارد و برخلاف دوره پهلوی اول که قصد ضمنی بر نابودی و حذف آثار دوره قاجار در قانونگذاری وجود داشت، میراث فرهنگی و حفظ آن از اولویت‌های بااهمیت نظام جمهوری اسلامی به‌حساب می‌آید.

ابلاغی ۱۳۹۹/۱۲/۱۲ در این باره استفاده کرد.^۱

• الحاق یک تبصره به ماده (۶۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ جهت علنی بودن فرایند رأی دیوان در خصوص پرونده‌های میراثی. به عبارتی در صورتی که موضوع شکایات واصله به دیوان عدالت اداری نظیر درخواست‌های مطروحه برای خروج از ثبت آثار ملی و... از حیث حقوق عامه دارای جنبه عمومی باشد، ضروری است جلسات بررسی موضوع در شعبات دیوان به صورت علنی و با حضور کارشناسان ذی‌ربط و نمایندگان قانونی مراجع و کمیسیون‌های تخصصی مربوطه انجام پذیرد. آرای صادره در مراحل بدوی و تجدیدنظر می‌بایست از طریق رسانه‌ها به اطلاع عموم رسانده شود.

پیشنهاد‌های اجرایی

• اقدامات لازم برای تملک یا مساعدت مالی و کمک به جهت حفظ و احیای آثار ملی در اختیار اشخاص غیردولتی صورت گیرد.^۲ برای این موضوع وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف می‌شود تا با افتتاح صندوق «انتقال حق توسعه میراث فرهنگی» و پیشنهاد سازوکارهای تأمین مالی آن طبق بند «ب» ماده (۹۸) قانون برنامه

۱. این معیارها از دو زاویه به ارائه ۱۵ معیار و ۲۰ مصداق پرداخته که هم جنبه‌های ایرانی - اسلامی را لحاظ کرده و هم موضوعات تخصصی میراث فرهنگی را در خود دارد.

۲. مطابق بند «ب» ماده (۹۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی موظف است به منظور حفظ و صیانت از میراث فرهنگی اقدام لازم را با همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به منظور شناسایی، مستندسازی، حفاظت و مرمت و معرفی میراث فرهنگی (اعم از ملموس و ناملموس) میراث طبیعی، ایجاد شهرهای جهانی صنایع دستی و احیای هنرهای سنتی در حال زوال در حوزه فرهنگ و تمدن ایرانی و ثبت در فهرست میراث جهانی را طبق بودجه سنواری به عمل آورد. همچنین مطابق بند «الف» همین ماده دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند که به منظور صیانت از میراث فرهنگی، هزینه‌های مربوط به پژوهش، حفاظت و مرمت آثار منقول و غیرمنقول ثبت شده در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط را در قالب بودجه سنواری از محل اعتبارات خود تأمین کنند.



- ششم توسعه، در جهت تملک یا کمک به مالکین آثار ثبتی اقدامات لازم را انجام دهد.
- وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی لازم است، سازوکار پیگیری شکایات مالکان در وزارتخانه را به نحوی ترتیب دهد تا فضای عادلانه و مستند برای پاسخگویی و جلب رضایت مالکان فراهم شود.^۱
 - از آن جهت که قانون ثبت آثار ملی ۱۳۵۲ تصویب آثار ملی دارای شأن ملی را به مصوبه شورای عالی فرهنگ و هنر^۲ منوط کرده است و متأسفانه از سال ۱۳۹۶ تا به حال این شورا تنها یک جلسه برگزار نموده، پیگیری و برگزاری جلسات توسط وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اولویت است.
 - ایجاد بستر یکپارچه برای تعامل بین وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با دیوان عدالت اداری در قالب سامانه ثنا در جهت در جریان قرار دادن این وزارتخانه نسبت به شکایات احتمالی مالکان غیردولتی.^۳
 - متمرکز شدن نظام حقوقی و دفاعیه وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ستاد مرکز وزارتخانه برای هماهنگی و تابعیت تمامی واحدهای تابعه استانی در مورد شکایات احتمالی مالکان خصوصی با ستاد مرکزی وزارتخانه.^۴
 - پرونده‌های ارجاع شده به دیوان عدالت اداری در مورد خروج از ثبت بایستی به صورت تخصصی مورد بررسی قرار گیرند و موضوعات مربوطه به شکلی نیست که از کارشناسان دادگستری گروه ارزشیابی اموال منقول و نفعه یا گروه راه و ساختمان و نقشه‌برداری، بهره‌برداری نمود. لذا هر پرونده
-
۱. هدف این است که جلب رضایت مالکان بخش غیردولتی در این مرحله صورت گیرد و تشکیل پرونده در دیوان عدالت اداری کاهش یابد.
 ۲. مسئولیت این شورا پس از انقلاب اسلامی به شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری واگذار شد.
 ۳. برای آگاه‌سازی وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نسبت به شکایات وارده در مورد خروج از ثبت.
 ۴. به واسطه نبود نیروی کارشناس حقوقی کافی در سطح استان‌ها و تقویت و انسجام فوای وزارتخانه در پاسخگویی یکپارچه به شکایات‌ها.

مرتبط با خروج از ثبت بایستی دارای کارشناسان تخصصی مطرح شده در ماده (۹) قانون دیوان عدالت اداری باشد که توسط ستاد وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی حسب پرونده در اختیار قضات دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرند.

- برای نظارت‌پذیر کردن فرایند خروج از ثبت و آگاه‌سازی عمومی نسبت به آن، برگزاری جلسات بایستی به صورت حضوری (نه تودیع لایحه غیرحضوری) و علنی انجام شود و حضور رکن شفافیت (خبرنگاران و اصحاب رسانه) در این دادگاه‌ها الزامی است.



شماره مسلسل: ۱۷۸۲۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی جایگاه دیوان عدالت اداری در خروج آثار تاریخی و فرهنگی از فهرست آثار ملی ثبت شده

نام معاونت: مطالعات آموزش و فرهنگ

تهیه‌وتدوین‌کنندگان: سعید شفیعا، شهاب طلایی شکری

اظهار نظر کننده: علی دهقان بنادکی (معاونت مطالعات حقوقی)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: سارا امینیان

ناظر علمی: مسعود فیاضی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. دیوان عدالت

۲. آثار ملی ثبت شده

۳. آثار تاریخی - فرهنگی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۸/۹