

Protection of immovable cultural heritage by relying on registration in the list of national monuments , A comparative study of the British and Iranian legal systems

Foroogh Heydari Shooli¹, Mohammad Jalali²

1. Ph.D. Student in Public Law at Islamic Azad University Science and Research Branch, Tehran, Iran. Foroogh2007@yahoo.com

2. Assistant Professor of Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran, Corresponding Author, mdjalali@gmail.com

Date Received 2020/12/28

Date of acceptance 2021/01/26

Date of Release 2022/06/19

Abstract

The protection of immovable cultural heritage in the England legal system is based on several principles. The principle of publicity and Public participation is the most important principle governing the protection of cultural heritage in this country. These two principles state that cultural heritage is a public resource that the public should have access to and be able to participate in the protection and preservation of this heritage. In the Iranian legal system, the protection of cultural heritage is considered as a matter of governance. The sovereignty of this matter indicates the unrestricted enjoyment of cultural heritage by the people. The basis of the England Cultural Heritage Protection System is based on public and voluntary participation and the colorful role of public non-governmental organizations in various aspects of protection is the distinguishing feature of the England Cultural Heritage Protection System compared to the Iranian legal system. In the Iranian legal system, the protection of cultural heritage is the responsibility of government institutions, including the Ministry of Cultural Heritage, Tourism and Handicrafts and its affiliated departments. In general, it can be said that the existence of institutional diversity, professionalism and popular participation in the English model of cultural heritage protection has brought an effective and efficient protection system in order to preserve heritage. The main question of this research is in the light of the principle of publicity and public participation, how is the registration of immovable cultural heritage in the two legal systems of England and Iran and what institutions are involved in the registration process.

Keywords: National Heritage Registration, Cultural Heritage Protection, Participatory Approach, Immovable Cultural Heritage.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the Attribution-NonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال نهم، بهار ۱۴۰۱، شماره ۳۰

مقاله علمی پژوهشی

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار

ملی مطالعه تطبیقی نظام حقوقی انگلیس و ایران

فروغ حیدری شولی^۱؛ محمد جلالی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۰۷

چکیده

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول در نظام حقوقی بریتانیا بر پایه اصولی چند بنیان گذاری شده است. اصل عمومی بودن میراث فرهنگی، مهم‌ترین اصل حاکم بر حمایت از میراث فرهنگی در این کشور است. این اصل متضمن این مفهوم است که میراث فرهنگی منبعی عمومی بوده و به همین دلیل تمام مردم از یک سو باید از آن برخوردار شده و بدان دسترسی داشته باشند و از سوی دیگر بتوانند در پاسداری و صیانت از میراث مشارکت نمایند. در نظام حقوقی ایران حفاظت از میراث فرهنگی جزء امور حاکمیتی به شمار می‌آید و لذا مردم بدون محدودیت باید از آن بهره‌مند شوند؛ اما در نظام حقوقی ایران، گردانندگان نظام حمایتی میراث فرهنگی نهادهای دولتی از جمله وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و ادارات تابعه آن هستند. ابتدای نظام حمایتی انگلیس بر پایه مشارکت مردمی و داوطلبانه و نهادهای عمومی غیردولتی سبب ایجاد نوعی تمرکززدایی در نظام حمایت از میراث فرهنگی انگلیس شده است. وزارت دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش و وزارت مسکن و جوامع محلی، دو نهاد دولتی کلیدی این نظام حقوقی هستند که نقش آنها مقررگذاشته در حمایت از میراث فرهنگی است و مردم و جوامع محلی و به عبارتی نهادهای عمومی غیردولتی هستند که موجب حمایت کارآمد و سازنده از میراث فرهنگی را در عالم عمل فراهم می‌آورند. تبلور این موضوع را می‌توان در ثبت آثار فرهنگی غیرمنقول در فهرست آثار ملی انگلیس مشاهده کرد. در نظام حقوقی انگلیس علاوه بر تمایز نهادی، شیوه ثبت نیز با نظام حقوقی ایران متفاوت است. در انگلستان آثار غیرمنقول جهت قرارگیری در فهرست آثار ملی به پنج دسته تقسیم می‌شوند. حال آنکه در نظام حقوقی ایران، چنین تقسیمی برای آثار فرهنگی غیرمنقول وجود ندارد. به طور کلی تنوع نهادی، تخصص‌گرایی و مشارکت مردمی وجه ممیزه حمایت از میراث فرهنگی در نظام بریتانیایی در مقابل نظام حمایتی ایران است که نظام حمایتی انگلیس را نظامی کارآمد و مؤثرتر ارزیابی می‌کند. سؤال اصلی این پژوهش این است که فرآیند ثبت میراث فرهنگی غیرمنقول در دو نظام حقوقی انگلیس و ایران به چه نحو است و هر کدام چه نهادهایی را در فرآیند ثبت درگیر می‌نمایند.

کلیدواژه‌ها: اثر تاریخی، اثر فرهنگی، ثبت، حمایت، رویکرد مشارکتی، میراث فرهنگی غیرمنقول.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران foroogh2007@yahoo.com

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، (نویسنده مسئول) mdjalali@gmail.com

مقدمه

گفتمان حق بر میراث فرهنگی متضمن این مفهوم است که این حق نه تنها به معنای بهره‌بردن همه نسل‌ها از میراث فرهنگی است بلکه درصدد است که مردم بتوانند در تحقق بخشیدن به توانایی‌های خود در زمینه حمایت از میراث فرهنگی نیز مشارکت نمایند. (Hodder, 2010: 861-882) میراث فرهنگی از یک سو با هویت سیاسی و و تکنرگرایی فرهنگی در ارتباط است و از سوی دیگر با نفع عمومی در ارتباط است. به عبارتی دیگر، میراث فرهنگی هر کشور اعم از میراث ملموس یا مادی (منقول و غیرمنقول) و میراث ناملموس یا غیرمادی (مانند آداب و رسوم یک منطقه) می‌تواند در فرآیند جامعه‌پذیری و هویت‌سازی مردم نقش مهمی ایفا نماید.

در راستای تکلیف دولت به حفاظت از میراث فرهنگی طبق «کنوانسیون حمایت میراث فرهنگی و طبیعی»، هریک از دول عضو کنوانسیون، باید اموالی را که میراث فرهنگی محسوب می‌شود و در قلمرو آن قرار دارد تعیین نماید و همچنین دولت‌های عضو می‌پذیرند که تعهد تشخیص، حمایت، حفاظت و شناساندن میراث فرهنگی واقع در قلمرو خود و انتقال آن به نسل‌های آینده در وهله اول وظیفه دولت‌هاست و برای نیل به این هدف دولت‌ها با توسل به حداکثر امکانات موجود خود و در صورت اقتضا از طریق جلب مساعدت و همکاری‌های بین‌المللی به‌ویژه کمک‌های مالی، هنری، علمی و فنی بذل مساعی خواهد کرد. (صمدی، ۱۳۸۲: ۲۵۵) ذکر این نکته برجسته می‌نماید که هم انگلیس و هم ایران به کنوانسیون حمایت میراث فرهنگی پیوسته‌اند.

یکی از مهم‌ترین تکالیف دولت‌ها در راستای حفاظت از میراث فرهنگی، ثبت ملی آن آثار در فهرست‌های ملی و داخلی است. لازم به ذکر است که آثار تاریخی - فرهنگی در دو عرصه جغرافیایی داخلی - ملی و جهانی - بین‌المللی قابل ثبت می‌باشند. در عرصه ملی، دولت از طریق نهادهای صالح اقدام به ثبت می‌نماید و در عرصه جهانی، دولت‌ها پیشنهادات خود را به سازمان تربیتی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) ارائه و پس از بررسی این سازمان بین‌المللی، آثار پیشنهادی به ثبت جهانی رسیده و مورد حمایت بین‌المللی قرار می‌گیرند. میراث فرهنگی غیرمنقول «به آن دسته از اموال فرهنگی - تاریخی اطلاق می‌شود که یا ذاتاً قابل نقل و انتقال از محلی به محل دیگر نیستند یا به‌واسطه عمل انسان به صورت غیرمنقول درمی‌آید به نحوی که نقل و انتقال آن مستلزم خرابی یا نقص خود مال یا محل آن است» (Room, 1972: 10)

تپه‌ها، محوطه‌ها، بناها، کتیبه‌ها، نقش برجسته‌ها، گورستان‌های باستانی، شهرها و بافت شهری تاریخی را نیز می‌توان جزء میراث فرهنگی غیرمنقول برشمرد؛ (توحیدی، ۱۳۸۱: ۱۳) بنابراین ذکر این نکته برجسته می‌نماید که حمایت از میراث فرهنگی منقول نظیر اشیای عتیقه و موزه‌ها و یا میراث فرهنگی ناملموس یا معنوی نظیر آثار فولکوریک و سنت‌ها از دامنه شمول پژوهش حاضر خارج بوده و خود می‌تواند موضوع پژوهشی مستقل باشد. با توجه به مطالبی که بیان شد آنچه

موضوع پژوهش حاضر است، ثبت ملی میراث فرهنگی غیرمنقول است و لذا پرداختن به مقوله ثبت جهانی از یک سو و اموال منقول از سوی دیگر از دامنه این تحقیق خارج است. این پژوهش با روشی توصیفی تحلیلی به شرح و تحلیل نظام حمایتی ناظر بر میراث فرهنگی غیرمنقول در پرتو ثبت اثر فرهنگی تاریخی در فهرست آثار ملی انگلیس و ایران می‌پردازد. کشور انگلیس به این دلیل مورد پژوهش حاضر قرار گرفته است که این کشور اروپایی با دارا بودن بافت‌های تاریخی منحصر به فرد، کشوری پیشتاز و موفق در عرصه صیانت از میراث فرهنگی بوده و با داشتن اصول و رویه‌های به‌روز و کارآمد و با فعال بودن جنبش‌های عمومی حفاظت می‌تواند الگوی مناسبی برای مطالعه تطبیقی باشد.

۱. درآمدی بر نظام حقوقی حمایت از میراث فرهنگی انگلستان و ایران

قاعده‌مندشدن تلاش‌ها و اولین گام دولت انگلیس در شناسایی و حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تصویب نخستین قانون، یعنی قانون حمایت از آثار باستانی مصوب ۱۸۸۲ آغاز شد. به موجب این قانون ۵۰ اثر دوران پیش از تاریخ مورد شناسایی و ثبت قرار گرفت. حدود صد سال بعد قانون نواحی کشوری باستان‌شناسی و آثار باستانی مصوب ۱۹۷۹ جایگزین این قانون گردید. قانون میراث ملی مصوب ۱۹۸۳، قانون میراث باستانی زیر آب مصوب ۲۰۰۲، قانون طراحی ساختمان‌های فهرست‌شده و نواحی حفاظتی مصوب ۱۹۹۰ و قانون طراحی شهر و روستا مصوب ۱۹۹۰ در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی غیرمنقول تاکنون به تصویب رسیده است. (غمناک، ۱۳۸۷؛ چکیده) در واقع بین سال‌های ۱۹۰۰ و ۱۹۵۰، دولت انگلیس مجموعه عظیمی بیش از ۸۰۰ ساختمان تاریخی، بنای تاریخی را شناسایی و با تأسیس نهادهای داوطلبانه، از جمله شورای حمایت از انگلیس روستایی، انجمن حمایت از ساختمان‌های باستانی و اعتماد ملی، یک نظام حفاظتی را تأسیس کرد که به موجب این اقدامات می‌توان گفت دولت انگلستان یک کشور مدرن را با ریشه‌های عمیق تاریخی و روستایی تأسیس کرده است. (Miele, 2014: 294)

در کشور انگلستان مسئولیت کلی سیاست‌گذاری دولت و اقدامات اجرایی درباره شناسایی، ضبط، پاسداری، نگهداری و ارتقاء میراث فرهنگی غیرمنقول برعهده نهاد وزارت دیجیتال فرهنگ، رسانه و ورزش^۱ است. این نهاد مرکزی، مسئول سیاست‌گذاری در زمینه هنر، رسانه، ورزش و محیط‌زیست تاریخی در انگلستان، شناسایی، حفاظت و تقویت محیط زیست تاریخی، تضمین لیستی از دارایی‌های میراث ملی تعیین شده است و منابع مالی دولت را برای میراث فرهنگی فراهم می‌کند. همچنین، وزارت مسکن، جوامع و دولت محلی^۲ نیز در نظام حفاظت از میراث فرهنگی نقش داشته و

1. Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS)

2. Ministry of Housing, Communities & Local Government

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۱۳

فراهم کردن چهارچوب سیاست‌گذاری ملی^۱ یکی از وظایف این نهاد است که سیاست‌های کلی دولت درخصوص میراث فرهنگی را سالانه مشخص می‌نماید.

نهاد انگلیس تاریخی^۲ (میراث انگلیسی سابق) نیز یک نهاد عمومی غیردولتی است که از سوی وزارت دیجیتال، فرهنگ و رسانه حمایت می‌شود و مشاور قانونی دولت در محیط تاریخی است. مسئولیت‌های این نهاد در قانون میراث ملی (مصوب ۱۹۸۳ و اصلاح ۲۰۰۲)^۳ تنظیم شده است. این نهاد مسئولیت فهرست کردن میراث فرهنگی انگلستان را به عهده دارد که این وظیفه مهم از سوی دپارتمان دیجیتال فرهنگ، رسانه و ورزش به آن اعطا شده است.

در نظام حقوقی ایران، نخستین بار قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۰۹ از «آثار ملی» نام برد. مطابق ماده ۱ این قانون: «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 ۳ این قانون را می‌توان جزء آثار ملی ایران محسوب داشت و تحت حفاظت و نظارت دولت می‌باشد». (غمی، ۱۳۷۸: ۳۸). قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی مصوب ۱۳۹۸/۴/۲۴ جدیدترین قانون در این حوزه می‌باشد. وزارتخانه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز جدیدترین وزارتخانه‌ای است که به موجب قانون تأسیس شده است. از زمان تصویب این قانون، سازمان میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری با تمامی اختیارات و وظایف به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی تبدیل شده است. شناسایی، پژوهش و مستندسازی، معرفی، آموزش و ترویج حفاظت، احیاء و بهره‌برداری خردمندانه از میراث فرهنگی، اهتمام ملی و تقویت حس مسئولیت عمومی و جلب مشارکت همگانی در حمایت و صیانت، حفاظت، احیاء و بهره‌برداری از میراث فرهنگی از مهم‌ترین اهداف این نهاد است.

در نظام حقوقی حفاظت از میراث فرهنگی انگلستان نهاد «انگلیس تاریخی»^۴ که یک نهاد عمومی غیر دولتی است، اسنادی را با عنوان اصول حفاظت، سیاست‌ها و اسناد راهنما منتشر می‌نماید که این اصول باید توسط تمام نهادهای مقررگذار و تصمیم‌گیرنده در حوزه حفاظت از محیط تاریخی و همچنین توسط تمام اشخاص ذی‌ربط و ذی‌نفع در حوزه میراث فرهنگی رعایت شوند و به عبارتی تمامی دستورالعمل‌ها و سیاست‌های مرتبط با حوزه میراث فرهنگی باید منطبق با این اصول باشند. در قسمت بعدی دو اصل مهم ناظر بر نظام میراث فرهنگی انگلیس را در پرتو سنداصول حفاظت ۲۰۰۸ بیان کرده و سپس به بازشناسی این دو اصل در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت.

1. National Planning Policy Framework (NPPF).
2. Historic England.
3. National Heritage Act 1997.
4. Historical England

۲. تبیین دو اصل بنیادین در حمایت از میراث فرهنگی

۲-۱. عمومی بودن میراث فرهنگی

این اصل که صراحتاً در حقوق میراث فرهنگی بریتانیا به رسمیت شناخته شده است، مهم‌ترین اصل در خصوص حق بر میراث فرهنگی است. در پرتو این اصل است که دسترسی به میراث فرهنگی و برخورداری از آن از یک‌سو و مشارکت همه مردم در پاسداری از آن جهت انتقال به نسل‌های بعدی از سوی دیگر مورد شناسایی قرار می‌گیرد. این اصل در حقوق انگلستان متضمن این مفهوم است که محیط‌های فرهنگی واکنشی است که نسل‌های گذشته نسبت به دنیای اطراف خود نشان داده‌اند و مهارت‌ها و آمال آنها را شکل می‌بخشد. به همین دلیل اندوخته‌ای برای نسل‌های بعدی به شمار می‌آید. (Ziegler, 2007:1) طبق این اصل میراث فرهنگی باورها، سنت‌ها و دانش جوامع مختلف بشری را بازتاب می‌دهند و این امر به محیطی که مردم در آن زندگی می‌کنند ارزش بیشتری می‌دهد و برای انسان حس تداوم و امتداد و هویت را فراهم می‌کند، به عبارت دیگر میراث فرهنگی، ذخیره‌ای اقتصادی و اجتماعی برای عموم مردم است و بنابراین هر نسلی باید به گونه‌ای از آن بهره برد که نسل‌های دیگر نیز بتوانند از آن میراث استفاده کنند. این میراث فارغ از نوع مالکیت، به منفعت عمومی مرتبط است؛ در نتیجه حتی مالکین خصوصی میراث و دارایی‌های فرهنگی نیز باید از پشتیبانی و رایزنی بخش عمومی بهره‌مند شوند؛ (Drury, 2008:2) چراکه هر آنچه عنوان میراث فرهنگی بر آن صدق کند صرف‌نظر از نوع مالکیت آن، منبعی عمومی است و حتی مالکیت خصوصی نیز نمی‌تواند حق بهره‌مندی عموم مردم از میراث فرهنگی را خدشه‌دار نماید.

با بررسی نظام حقوقی ایران می‌توان مفهوم عمومی بودن میراث فرهنگی را استنتاج نمود. طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی جزء امور حاکمیتی محسوب می‌شود. طبق ماده ۸ قانون مذکور «امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود»، نص این ماده بیان گر این است که میراث فرهنگی منبعی عمومی به شمار می‌آید که از یک سو همه مردم باید از آن بهره‌مند شوند و بدان دسترسی داشته باشند و از دیگر سو حفاظت از آن نیز نه تنها وظیفه دولت است بلکه عمومی بودن آن موجب می‌شود که مردم را نیز در حفاظت شریک بدانیم.

۲-۲. مشارکت مردمی

یکی از مصادیق حقوق فرهنگی مشارکت مردم در زندگی فرهنگی است. در این راستا اسناد بین‌المللی حقوق بشر از جمله ماده ۱۵ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۱۵

۱۹۶۶، حق مشارکت در زندگی فرهنگی را برای هر فرد به رسمیت می‌شناسد. در خصوص مشارکت در حقوق میراث فرهنگی مصداق بارز آن مشارکت شهروندان در صیانت از میراث فرهنگی است. سازمان یونسکو این رویکرد را که می‌کوشد تا حد ممکن افراد جامعه را در سطوح مختلف در فرآیند پاسداری از میراث فرهنگی درگیر کند، «رویکرد جمعی» می‌نامد. (Camuffo, 2019: 13) در نظام حقوقی انگلستان مشارکت مردمی در حفاظت از میراث فرهنگی به عنوان یک اصل در ابعاد گوناگون حفاظت حاکم است.

به عبارتی بخش داوطلبانه و مردمی نقش مهم و حیاتی در حفاظت از میراث فرهنگی انگلستان ایفا می‌نماید. هرساله صدها هزار نفر از مردم، برای حفاظت از میراث فرهنگی داوطلب می‌شوند. دولت انگلستان مدت زمانی طولانی است که سهم بزرگ و جایگزین‌نشدنی را برای سازمان‌های داوطلبانه در حفاظت از میراث، به رسمیت می‌شناسد. زمینه بریتانیایی حمایت از میراث فرهنگی، مبتنی بر مشارکت عمومی فعال به خصوص از طریق جنبشی موسوم به جنبش AMINITY یا جوامع ملی امید است. (چراغچی، ۱۳۷۷: ۱۳۴) هدف این رویکرد که بر مشارکت مردم در حمایت از میراث فرهنگی از طریق حفظ، احیا، نگهداری، تکیه دارد، ارتقاء کیفیت زندگی فرهنگی مردم می‌باشد و در حقیقت تبلور اصل عمومی بودن میراث فرهنگی است.

در انگلستان از آنجاکه میراث فرهنگی منبعی عمومی تلقی می‌شود؛ بنابراین تمام مردم باید بتوانند از دانش خود برای پاسداری از میراث فرهنگی استفاده کنند و در تصمیم‌گیری درباره حفاظت و صیانت از میراث فرهنگی از طریق ابزارهای قانونی که در دسترس و فراگیر هستند، مشارکت داده شوند. اصل مشارکت مردم در پاسداری از میراث فرهنگی خود دارای اصولی است. در واقع از یک سو باید به تمام افراد، فرصت برابر، جهت مشارکت در صیانت از میراث فرهنگی داده و از سوی دیگر بسترهای مشارکت فعال و شفاف مردم در انواع زمینه‌های حمایتی از میراث فرهنگی از سوی دولت فراهم شود؛ به عبارتی این مشارکت باید همراه با قدرتهای به افراد جامعه باشد (Spiridon, 2015: 46). مشارکت نهادهای منطقه‌ای و شهرداری لندن، کمیسیون بناها و یادگارهای تاریخی انگلستان^۱، دولت‌های محلی، گروه‌ها و فرقه‌های مذهبی استثنا شده^۲، اتحادیه‌های مالکین^۳، تراست ملی^۴، انجمن‌های رفاهی و سایر نهادهای داوطلبانه^۵، تراست‌های میراث انگلستان^۶، تراست‌های پاسداری از

1. Historic Buildings and Monuments Commission for England
2. Exempt Religious Denominations
3. Owner's Groups
4. National Trust
5. Amenity Societies and Other Voluntary Bodies
6. Building Preservation Trusts

بناها^۱ در ابعاد گوناگون صیانت از میراث فرهنگی و نقش دادن به آنها خود دلیلی بر مشارکت همگانی در امر صیانت از میراث فرهنگی در انگلیس می‌باشد.

در نظام حقوقی ایران موضوع مشارکت مردم در حیات فرهنگی در عالم مقرره‌گذاری به طرق گوناگون به رسمیت شناخته است. در این خصوص وزارت میراث فرهنگی موظف است که سیاست تشویق و ترغیب برای تشکیل انجمن‌های دوستداران میراث فرهنگی به صورت غیردولتی (سمن‌های میراث فرهنگی) به منظور مشارکت در حفظ و احیاء میراث فرهنگی را پیش گیرد و تمهیدات لازم برای تشکیل بنیادهای میراث فرهنگی به صورت نهادهای عام‌المنفعه غیردولتی و هیئت‌انمایی تحت حمایت و نظارت خویش به منظور اجرای وظایف تصدی وزارت میراث فرهنگی در رابطه با حفاظت، مرمت و معرفی میراث فرهنگی فراهم نماید.^۲ همچنین طبق ماده ۹۹ منشور حقوق شهروندی ۱۳۹۴ جمهوری اسلامی ایران، شهروندان حق دارند از امکانات لازم برای مشارکت در حیات فرهنگی خود و همراهی با دیگر شهروندان از جمله در تأسیس تشکل‌ها، انجمن‌ها، برپایی آیین‌های دینی و قومی و آداب و رسوم فرهنگی با رعایت قوانین برخوردار باشند.

طبق بند ۲۰ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، تشویق مردم به مشارکت در فعالیت‌های مربوط به شناسایی، حفظ و احیاء میراث فرهنگی و نظارت بر آن از وظایف وزارت میراث فرهنگی کشور است. علاوه بر آن، فرآیند حفاظت و احیاء محدوده‌های تاریخی فرهنگی، به‌عنوان موضوعی چندوجهی و فرابخشی، نیازمند مشارکت و حضور تمامی دستگاه‌ها و کنش‌گران مرتبط و مؤثر، متشکل از دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد و دانشگاهیان است؛^۳ اما آنچه در ایران امروز مشهود است، عدم مشارکت مردم در صیانت از میراث فرهنگی است. البته به نظر می‌رسد موانع زیادی برای مشارکت مردم در صیانت از میراث فرهنگی در کشور ما وجود دارد. از یک سو خلأهای قانونی و عدم نقش بخشیدن به مردم توسط دستگاه‌های اجرایی و از سوی دیگر واقف نبودن مردم به گفتمان میراث فرهنگی و اهمیت آن در ابعاد گوناگون زندگی اجتماعی و ارتقای هویت ملی و غنای کشور است. همچنین عدم توجه حکمرانان کشور به اهمیت اقتصادی میراث فرهنگی، مشارکت مردمی را در امر صیانت کمتر نموده است. در حالی که میراث فرهنگی در انگلستان ستون اقتصاد است و بخش بزرگی از تولید ناخالص داخلی آن کشور را دربرمی‌گیرد. به عبارتی انگلیسی‌ها مدیریت و نگهداری میراث را صرفاً به یک نهاد ملی منتقل نکرده‌اند، بلکه مدل

1. The English Heritage Trust

۲. همان، بند ۱۰.

۳. سند واحد حفاظت از بافت‌های تاریخی - فرهنگی و رویکردهای کلی حفاظت و احیای محدوده‌های تاریخی، مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۹۶/۳/۱۰، بند ۱۰.

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۱۷

انگلیسی حمایت از میراث فرهنگی، افراد جامعه را از نزدیک درگیر نموده و به جوامع محلی اختیارات گسترده‌ای را در این خصوص اعطا می‌کند. (Jurenienė, 2014: 250)

پس از تبیین عمومی بودن و مشارکت مردمی به عنوان دو اصل بنیادین ناظر بر حفاظت از میراث فرهنگی به شرح فرآیند ثبت میراث فرهنگی غیرمنقول در فهرست آثار ملی به عنوان بنیادی‌ترین گام در حفاظت از میراث فرهنگی می‌پردازیم و البته پیش از آن به بیان مختصری از تاریخچه ثبت در دو نظام حقوقی انگلیس و ایران خواهیم پرداخت.

۳. تاریخچه و فرآیند ثبت میراث فرهنگی غیرمنقول در نظام حقوقی انگلستان و ایران

پس از بررسی، شناسایی و پژوهش درباره اثر تاریخی فرهنگی و احراز شرایط ثبت، یکی از مهم‌ترین اقدامات دولت برای حفظ آن اثر ثبت آن در فهرست آثار ملی است. با ثبت یک اثر در فهرست آثار ملی، حمایت‌های متعدد قانونی بر آثار مترتب می‌شود. (عباسی، ۱۳۹۸: ۱۰)

تدوین فهرست میراث فرهنگی ملی انگلستان^۱ اولین گام دولت انگلیس در حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول است. فهرست میراث ملی انگلیس مشهور به «فهرست» در سال ۱۸۸۲، هنگام تصویب اولین قانون حمایت از میراث فرهنگی، ایجاد شد. اما آنچه که امروزه با عنوان فهرست قانونی می‌شناسیم، دستاورد انگلیس پس از جنگ جهانی دوم است.

در سال ۲۰۰۵ نهاد انگلستان تاریخی^۲ (میراث انگلیسی سابق^۳) مسئولیت ثبت و فهرست کردن آثار تاریخی را از وزارت دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش را به عهده گرفت. از آن زمان، ورود آثار به فهرست‌های جدید و تجدیدنظر در آثار ثبت‌شده برای انواع دارایی‌های فرهنگی، رویکرد استانداردهای به خود گرفته است؛^۴ بنابراین یک نهاد عمومی غیردولتی از سوی دولت مرکزی به عمل ثبت مبادرت می‌ورزد.

حدود ۵۰ سال پس از شناسایی فهرست آثار ملی انگلیس، قانون‌گذار ایرانی نیز به شناسایی نظام تدوین فهرست آثار ملی و ثبت میراث فرهنگی در آن فهرست، مبادرت نمود؛ بنابراین عبارت «آثار ملی» در نظام حقوقی ایران برای نخستین بار به موجب قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۰۹ وارد ادبیات حقوقی ایران شد. مطابق ماده ۱ این قانون: «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 ۳ این قانون را می‌توان جزء آثار ملی ایران محسوب داشت و تحت حفاظت و نظارت دولت می‌باشد». نخستین اثری نیز که به شماره ۱ به تاریخ ۱۳۱۰/۶/۲۶ در فهرست آثار ملی ثبت

1. The National Heritage List for England.
2. Historic England
3. English Heritage
4. <https://historicengland.org.uk/listing/the-list/about-the-list>.

گردید، یک اثر ایلامی مربوط به ۲۵۰۰ سال پیش از میلاد به نام سلیمان تپه در استان ایلام کنونی بود. (غنی، ۱۳۸۸؛ ۳۸) از آنجا که مقرر فوق صرفاً آثاری را قابل ثبت می‌دانست که تا اختتام دوره زندیه احداث شده‌اند، به منظور ثبت، حفظ و حراست آثار تاریخی - فرهنگی بعد از دوران‌های زندیه (دوره قاجاریه تا آغاز مشروطیت) در آذرماه سال ۱۳۵۲، ماده واحده‌ای به تصویب رسید که به وزارت فرهنگ و هنر اجازه می‌داد، علاوه بر آثار مشمول قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب آبان‌ماه ۱۳۰۹، آثار غیرمنقولی را که از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت باشند را صرف‌نظر از تاریخ پیدایش آنها با تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر به ثبت برساند.

۱-۳. انگلیس^۱

در انگلستان میراث فرهنگی غیرمنقول جهت ثبت در فهرست آثار ملی به پنج دسته تقسیم می‌شوند: بناهای تاریخی^۲، یادگارهای تاریخی^۳، میدان‌های نبرد^۴، پارک‌ها و باغ‌های تاریخی^۵، کشتی‌های شکسته^۶. شناسایی و ثبت این آثار دارای ضوابط و مقررات خاصی است که در ذیل بیان می‌گردد.

۱-۱-۳. بناهای تاریخی

در حقوق میراث فرهنگی بریتانیا بناهایی می‌توانند ثبت و فهرست شوند که یا دارای ارزش تاریخی بوده یا از معماری ویژه‌ای برخوردار باشند. پس از فهرست شدن، سامانه برنامه‌ریزی ویژه‌ای بر آنها اعمال می‌شود تا برای نسل‌های آینده باقی بمانند. هرچه بنا قدیمی‌تر باشد و نمونه‌های آن کمتر، بنا ارزش ثبتی بیشتری پیدا می‌کند. به عنوان قاعده‌ای کلی، آثاری که قدمتشان به پیش از ۱۷۰۰ میلادی می‌رسد قابلیت ثبت شدن دارند. بیشتر آثار ایجاد شده بین ۱۷۰۰ تا ۱۸۵۰ میلادی نیز دارای همین ویژگی هستند. گزینش بناهایی که پس از ۱۹۴۵ میلادی هستند باید با احتیاط صورت گیرد و اغلب آثاری که کمتر از ۳۰ سال عمر دارند، به طور معمول ثبت نمی‌شوند تا گذر زمان اهمیت بیشترشان را نشان دهد.^۷ به منظور ثبت کردن اثر، اغلب دو شیوه وجود دارد: یک راه این است که هرکس می‌تواند بنایی را برای ثبت شدن نامزد کند. روش دیگر اینکه مقامات و نهادهایی که وظیفه قانونی آنها شناسایی و ثبت میراث فرهنگی واجد ثبت است، ملزم به نامزد کردن یک میراث جهت ثبت در فهرست می‌باشند. در هر صورت پیشنهادات باید به دپارتمان دیجیتال، فرهنگ، رسانه و

1. The National Heritage List for England.
2. Listed Buildings.
3. Scheduled Monuments.
4. Registered Battlefields
5. Registered Parks & Gardens.
6. Protected Wreck Sites.
7. <https://historicengland.org.uk/listing/the-list/about-the-list>.

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۱۹

ورزش ارائه شود و تصمیم‌گیری نهایی برعهده این سازمان است. این نهاد تصمیمات خود را برحسب «اصول گزینش بناهای فهرست‌شده»^۱ انجام می‌دهد. لازم به ذکر است که بناهای فهرست‌شده به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱. بناهای درجه یک: بناهایی که دارای ارزش استثنائی هستند و تنها ۲/۵ درصد بناها دارای این ویژگی هستند؛

۲. بناهای درج دو دارای ستاره: بناهایی که به صورت خاص مهم هستند که ارزشی بیش از ارزش خاص دارند. این‌ها ۵٫۸ درصد بناها را شامل می‌شوند؛

۳. بناهای درجه دو: بناهایی که دارای ارزشی خاص هستند. ۹۱٫۷ آثار در این دسته قرار می‌گیرند.

لازم به ذکر است که ثبت این بناها به معنای آن نیست که آن آثار در تاریخ منجمد می‌شود؛ بلکه به این معنی است که پس از ثبت، هرگونه دگرگونی در آن نیازمند «مجوز و پروانه بناهای تاریخی»^۲ ثبت شده است. مالک بنا می‌تواند از آنها بهره‌بردار و آنها را دگرگون و حتی تخریب کند، اما باید از نهادهای ذی‌ربط و ناظر مجوز مربوط را بگیرد.

۲-۱-۳. یادگارهای تاریخی

یادگارهای تاریخی از سنگ‌های ایستاده ماقبل تاریخ و گوردخمه‌ها گرفته تا انواع مختلف سایت‌های قرون وسطایی، قلعه‌ها، صومعه‌ها، مزارع متروکه و روستاها را دربرمی‌گیرد.

فهرست‌کردن یادگارهای تاریخی^۳ قدیمی‌ترین شکل پاسداری از میراث فرهنگی در انگلستان بوده است. این فرآیند در انگلستان از سال ۱۹۱۳ میلادی آغاز شد و البته حمایت از این آثار با تصویب «قانون حفاظت از یادگارهای باستانی»^۴ مصوب ۱۸۸۲ شروع شده بوده است.^۵ در حال حاضر مبنای قانونی فهرست‌کردن یادگارهای تاریخی، قانون یادگارهای باستانی و مناطق باستان‌شناسی^۶ مصوب ۱۹۷۹ میلادی است.

هر شخصی می‌تواند ثبت یک یادگار تاریخی را به دیپارتمان دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش پیشنهاد دهد، هرچند خود این نهاد، ابتدا به ساکن نیز می‌تواند این فرآیند را آغاز کند. در این فرآیند سایت‌های باستان‌شناسی که دارای ارزش بسیار هستند و نیازمند مدیریت دقیق‌تر هستند شناسایی و ثبت می‌شوند. اصل بر این است که این بناها به همان شکلی که در حال حاضر وجود دارند، به

1. Principles of selection for listed buildings

2. listed building consent

3. Scheduled Monuments

4. Ancient Monuments Protection Act

5. <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/scheduled-monuments/>

6. Ancient Monuments and Archaeological Areas Act of 1979

نسل‌های بعدی نیز منتقل شوند و دگرگونی در آنها بسیار به ندرت باید روی دهد. ملاک شناسایی ارزش آثار تاریخی برای قرار گرفتن در فهرست آثار ملی عبارت‌اند از دوره زمانی، نادر بودن، ارزش‌های جمعی، شرایط و باقی‌ماندن آن، آسیب‌پذیری، ظرفیت و یافته‌ها و مدارک^۱.

۳-۱-۳. پارک‌ها و باغ‌ها

این نوع آثار عبارت از باغ‌ها، زمین‌ها و فضاهای باز شهری است. بیشتر این مکان‌ها به بخش خصوصی تعلق دارند اما در عین حال گورستان‌های عمومی و باغ‌های عمومی نیز دسته بزرگی را تشکیل می‌دهند. حتی باغ بیمارستان‌ها نیز این قابلیت را دارند که ثبت شوند. عمل ثبت این مکان‌ها از طرف دولت برعهده «کمیسیون بناها و یادگارهای تاریخی انگلستان»^۲ است. هدف از ثبت فراهم کردن امکانات کافی برای پاسداری و محافظت از این بناها است. ثبت این دسته از آثار باعث می‌شود که ارزش این بناها شناخته شود و مالکان نیز از اهمیت آنها آگاه شده و به نحو بهتری از آنها مراقبت کنند.^۳

۳-۱-۴. میدان‌های نبرد

مهم‌ترین عامل برای شناسایی و ثبت یک میدان نبرد اهمیت تاریخی نبرد خواهد بود. میداین جنگ به‌طور مکرر زمینه‌ساز نقاط عطف مهمی در تاریخ انگلیس بوده است. به‌عنوان مثال، نبرد هاستینگز در سال ۱۰۶۶ منجر به فتح نورمن شد، درحالی‌که جنگ‌های داخلی در اواسط قرن هفدهم نقش سلطنت و پارلمان را تغییر داد و دلیل ثبت میداین مربوط به این دو جنگ، اهمیتی است که این دو جنگ در تاریخ سیاسی این کشور داشته‌اند.

نهاد انگلیس تاریخی، نزدیک به ۴۶ بنای تاریخی را ثبت و وارد فهرست آثار ملی نموده است. هدف از شناسایی و ثبت این دسته از آثار، پاسداری از آنها از طریق یک سامانه برنامه‌ریزی است و اینکه اهمیت تاریخی آنها بهتر برای تمام مردم درک شود. در هنگام مطالعه میدان‌های نبرد، توپوگرافی، ساختار، تاریخ و باستان‌شناسی آنها مطالعه می‌شود تا اطلاعات دقیق‌تری درباره یک نبرد

1. <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/scheduled-monuments/>

۲. کمیسیون بناها و یادگارهای تاریخی انگلستان: این نهاد یک نهاد عمومی غیر دولتی است که بودجه آن را دپارتمان دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش فراهم می‌کند. بخشی از بودجه آن نیز توسط خدماتی که ارائه می‌دهد، به دست می‌آید. نهادهای عمومی غیردولتی نهادهایی هستند که جزء کابینه به شمار نمی‌آیند و وزیر مربوطه کمترین نظارت را بر آنها دارد؛ اما در عین حال در برابر اقدامات آنها به پارلمان نیز پاسخگو است. مسئولیت‌های این نهاد برحسب قانون میراث ملی ۲۱۹۸۳ مشخص شده است. این نهاد گزارش‌های خود را از طریق دپارتمان دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش به پارلمان می‌فرستد. ۶۰ کمیسر دولتی بر اقدامات این نهاد نظارت دارند.

3. <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/registered-parks-and-gardens/>

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۲۱

و دوران وقوع آن به دست بیاید. مهم‌ترین نکته برای ثبت بنا آن است که نبرد روی داده در آن مکان، دارای اهمیت بسیاری بوده و نقطه عطفی در تاریخ انگلستان به شمار بیاید، مانند جنگ‌های مدنی و نبرد هیستینگز^۱. این مناطق نیز الزاماً در معرض دید عموم قرار ندارند و اگر مالک خصوصی وجود داشته باشد، باید با او برخی هماهنگی‌ها انجام شود.^۲

۵-۱-۳. کشتی‌های شکسته حفاظت‌شده

قانون حفاظت از کشتی‌های شکسته^۳ این امکان را به وزیر داده است که محدوده اطراف کشتی‌ها را به‌عنوان میراث تاریخی شناسایی کرده تا از دخالت در آنها جلوگیری شود. گمان می‌رود این منطقه حفاظت‌شده، دارای بقایای کشتی و محتویات ارزشمند تاریخی آن باشد. کمیسیون بناها و یادگارهای تاریخی انگلستان عملیات‌های غواصی بسیاری را به منظور گردآوری داده‌های بیشتر در مورد این مکان‌ها و آثار تاریخی انجام داده است. این عملیات‌های غواصی دارای این خاصیت است که می‌تواند از کاوش‌های غیرقانونی جلوگیری کرده و برای منطقه عواید اقتصادی داشته باشد، اطلاعات بیشتری درباره اثر تاریخی در دست بدهد.^۴

۲-۳. ایران

۱-۲-۳. شرایط ثبت در فهرست آثار ملی

بر اساس ماده اول قانون راجع به حفظ آثار ملی، آثار منقول و غیرمنقولی قابل ثبت در فهرست آثار ملی هستند که در «مملکت ایران» احداث شده باشند. با توجه به اینکه قوانین ناظر به وظایف دولت از نوع حقوق عمومی و منبعث از حق حاکمیت ملی می‌باشند و حاکمیت دولت‌ها و اعتبار حقوق عمومی محدود به سرزمین تحت حاکمیت دولت است، لذا مراد از «مملکت ایران» وسعت سرزمین زمان اجرای قانون است. (شادنوش، ۱۳۹۵: ۸۸)

ماهیت و قدمت اثر، از جمله فاکتورهایی است که قانون‌گذار ایرانی در قوانین مختلف، آن‌ها را به عنوان مؤلفه‌های ثبت در فهرست آثار ملی برشمرده است.

۱-۲-۱-۳. ماهیت اثر

قانون راجع به حفظ آثار ملی و قوانینی که در فاصله زمانی این قانون در سال ۱۳۰۹ تا تصویب قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور در سال ۱۳۶۷ تصویب شده‌اند، تعریفی از ذات و ماهیت اثر

1. Battle of Hastings

2. <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/registered-battlefields/>

3. The Protection of Wrecks Act 1973

4. <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/protected-wreck-sites/>

ارائه نداده‌اند و مصادیق قانونی جهت شناخت ماهیت یک اثر تاریخی - فرهنگی را صرفاً با عباراتی همچون «قدمت»، «محل ساخت» و «ثبت در فهرست آثار ملی» عنوان نموده‌اند. اما با تعریفی که قانون‌گذار در سال ۱۳۶۶ از میراث فرهنگی ارائه نمود^۱ و با توجه به معیارهایی که قوانین ماقبل آن اعلام نموده‌اند، می‌توان گفت اثری ذاتاً دارای ماهیت تاریخی - فرهنگی است که «الف: از گذشتگان باقی مانده باشد؛ ب: نشانگر خط حرکت فرهنگی انسان در طول تاریخ باشد؛ ج: شناخت آن موجب فراهم آمدن زمینه‌های شناخت هویت و خط حرکتی فرهنگی انسان ساکن در منطقه و تاریخ آفرینش اثر باشد؛ د: شناخت آن موجب عبرت از حرکت فرهنگی انسان و بقاء و رقاء هویت و شخصیت فرهنگی جامعه شود». (صمدی، ۱۳۸۲: ۱۹۷)

۲-۱-۲-۳. قدمت اثر

با شنیدن واژگان آثار فرهنگی و یا تاریخی، اولین معنای متبادر به ذهن اشخاص، قدیمی یا باستانی بودن یک اثر است. هرچند که امروزه یکی از معیارهای تلقی آثار به عنوان آثار واجد ارزش فرهنگی و تاریخی، قدمت است اما کماکان می‌توان به عنوان یکی از عناصر مهم در تشخیص میراث فرهنگی از آن یاد کرد. در این خصوص ماده ۱ قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ ایران، آثار صنعتی و ابنیه و اماکنی را جزء آثار ملی ایرانی شناسایی کرده که آن آثار تا اختتام دوره سلسله زندیه (در ایران) احداث شده باشند. حدود ۴۳ سال پس از تصویب این قانون و به دلیل فقدان شناسایی آثار پس از دوران سلسله زندیه جز میراث فرهنگی که بعضاً از نفایس ملی نیز محسوب می‌شدند، قانون‌گذار را بر آن داشت تا با تصویب ماده واحده‌ای^۲ امکان ثبت آثار تاریخی - فرهنگی غیرمنقول متعلق به دوران قاجار و حتی دوران معاصر را فراهم سازند. این قانون، اجازه داد تا آثار غیرمنقولی را که از لحاظ «تاریخی» یا «شئون ملی» واجد اهمیت می‌باشند را صرف نظر از تاریخ ایجاد یا پیدایش آنها قابل ثبت در فهرست آثار ملی می‌داند. اهمیت ماده واحده فوق شناسایی دو معیار شئون ملی و تاریخی بودن یک اثر صرف نظر از زمان پیدایش یا عنصر قدمت است. می‌توان گفت زمانی یک اثر دارای شأن ملی است که مربوط به یک واقعه ملی باشد. برای مثال مکان‌هایی که در آن جنبش‌های مشروطه‌خواهی و یا قیام‌های ملی صورت گرفته، دارای شأن ملی بوده و قابل ثبت می‌باشند مانند خانه ستارخان. در واقع نباید عنصر تاریخی را با عنصر قدمت آمیخته نماییم. می‌توان گفت در خصوص آثار ماقبل زندیه، معیار ثبت، صرف نظر از ارزش فرهنگی تاریخی خاص قدمت است؛ اما در خصوص آثار پس از زندیه، قدمت تنها معیار و ملاک ورود آثار به فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط نیست، بلکه حتماً باید یکی از عناصر ملی بودن، تاریخی بودن و فرهنگی بودن توسط مرجع

۱. ماده ۱ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی مصوب ۱۳۶۷/۲/۱.

۲. قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲.

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۲۳

صالح احراز شود. لازم به ذکر است که مؤلفه‌هایی نظیر شئون ملی یا تاریخی و ارزشمندی اثر از جمله معایبی است که به دلیل اینکه تعریف مشخص و واحدی در قوانین و مقررات از آن ارائه نشده، تفسیر گوناگونی را از آثار در برداشته است که گاه موجب ثبت بی‌رویه و ناکارآمد آثار در نظام حقوقی میراث فرهنگی ایران شده و یکپارچگی در ثبت آثار را متشتت نموده است.

پس از بیان عناصر شناسایی یک اثر به عنوان اثر فرهنگی تاریخی به بیان چرخه ورود این آثار به فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط خواهیم پرداخت.

۲-۲-۳. فرآیند ثبت آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط

۱-۲-۲-۳. فهرست آثار ملی

در عصر کنونی وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به عنوان دستگاه متولی، به نمایندگی از دولت ملزم به شناسایی و ثبت میراث فرهنگی واجد شرایط در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط آثار ملی است.^۱ فرآیند ثبت، نهادهایی را درگیر می‌نماید که همگی از ارکان وزارت میراث فرهنگی هستند. این ارکان عبارت‌اند از: شورای ملی آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول، کمیته ثبت آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول استان و کمیته بررسی اعتراض مالک به ثبت اثر؛ به عبارتی می‌توان گفت بر خلاف کشور انگلیس که نهادهای متعدد غیردولتی، آثار را به فهرست آثار ملی وارد می‌کنند، در نظام حقوقی ایران صرفاً نهادهای دولتی این رسالت را به عهده دارند. به طوری که می‌توان گفت نظام حقوقی ثبت در کشور انگلیس با درگیر کردن نهادهای متعدد غیردولتی ضمن تخصصی کردن عمل ثبت از طریق تعدد نهادی در نهایت حمایت کارآمدتر و مؤثرتری را از میراث فرهنگی غیر منقول در آن کشور به عمل می‌آورد.

در ادامه به فرآیند ثبت ملی آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول در فهرست آثار ملی ایران می‌پردازیم.

۲-۲-۲-۳. بررسی، شناسایی و تشخیص

شناسایی اولیه آثار غیرمنقولی که حائز شرایط ثبت در فهرست آثار ملی است، به عهده ادارات کل میراث فرهنگی استانی است؛ بنابراین، ادارات میراث فرهنگی کل استان‌های کشور موظف هستند، برای اثر تاریخی - فرهنگی غیرمنقول پرونده ثبتی تشکیل دهند، پرونده پیشنهادی باید دربرگیرنده اطلاعات لازم در خصوص اثر باشد. اطلاعاتی نظیر نامی که مال غیرمنقول در محل به آن نام معروف است، اسم حقیقی مال غیرمنقول، موقعیت صحیح جغرافیایی، اسم بانی و سازنده، تاریخ بنا،

۱. بند ۶ ماده ۳ قانون اساسنامه این سازمان مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ مجلس شورای اسلامی.

نقشه اجمالی، چند قطعه عکس از مهم‌ترین اطلاعات مورد نیاز است.^۱ ادارات کل استانی پس از تنظیم و تشکیل پرونده، آثار پیشنهادی خود را پس از اخذ تأییدیه در کمیته ثبت آثار استان به منظور اعلام نظر رسمی به دبیرخانه شورای ملی ثبت آثار، مستقر در اداره کل ثبت آثار وزارت میراث فرهنگی احاله می‌کنند. پس از طی این مرحله، مرجع رسمی اعلام نظر درباره واجد شرایط بودن آثار برای قرارگیری در فهرست آثار ملی، اداره کل ثبت آثار، با تأیید معاون میراث فرهنگی وزارت است. لازم به ذکر است که در صورتی که اثر واجد شرایط دارای مالک یا مالکین خصوصی باشد، ادارات کل استان‌ها موظف هستند در راستای اجرای ماده پنجم نظام‌نامه اجرایی قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۱۱/۲/۲۸ هیئت وزیران، به فوریت، ارزشمندی اثر پیشنهادی را از طرق قانونی به مالک یا مالکین اثر ابلاغ نمایند. ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ، چنانچه مالک یا مالکین نسبت به ثبت اثر پیشنهادی اعتراض داشته باشند، اعتراض خود را از سوی اداره کل استان برای طرح در «کمیته بررسی اعتراض مالک به ثبت اثر» به معاونت میراث فرهنگی مطرح می‌نمایند. این کمیته اعتراض مالک یا مالکین اثر پیشنهادی را در جلسه‌ای، بررسی و نتیجه رسیدگی را در قالب صورت جلسه محرمانه به شورای ملی ثبت آثار احاله می‌نمایند. شورای ملی ثبت آثار پس از بررسی مصوبه کمیته، متناسب با شأن و ارزشمندی اثر حکم به ثبت یا عدم ثبت اثر خواهد داد.

۳-۲-۲-۳. اعلام عمومی ثبت

اعلام عمومی ثبت آثار در فهرست آثار ملی به عنوان یکی از مصادیق اصل شفافیت از وظایف دولت است، طبق ماده دوم قانون راجع به حفظ آثار ملی، دولت موظف است فهرست آثار ملی را پس از تنظیم، چاپ و جهت اطلاع عموم مردم منتشر نماید. لازم به توضیح است که ثبت اثر در فهرست آثار ملی، الزاماً با تأیید ملی بودن یک اثر توسط وزیر میراث فرهنگی و ابلاغ ملی بودن توسط وی جنبه قانونی پیدا می‌نماید؛ لذا ثبت اثر در فهرست آثار ملی با صدور لوح ثبتی ممضی به امضای ایشان قطعیت می‌یابد^۲ و پس از آن به مراجع ذی‌ربط ابلاغ و به اطلاع عموم می‌رسد. پس از ابلاغ ثبت توسط وزیر میراث فرهنگی به استانداران محل وقوع اثر، مراجع اداری نظیر شهرداری‌ها و ادارات ثبت اسناد و املاک، در قالب لوح ثبتی ممضی به امضای ایشان عمل ثبت قانونی گردیده و پس از آن است که اثر ثبت شده تحت نظام حمایت قانونی قرار می‌گیرد.

علاوه بر فهرست آثار ملی به عنوان مهم‌ترین فهرستی که ورود آثار تاریخی فرهنگی به آن موجبات حمایت از آنها را فراهم می‌آورد، فهرست‌های ذی‌ربط نیز در قانون اساسنامه میراث فرهنگی

۱. ماده ۶ نظام‌نامه اجرایی قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۱۱.

۲. ماده سوم قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹.

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۲۵

کشور، مورد شناسایی قانون گذار قرار گرفته است که در ذیل به جایگاه آن در ادبیات میراث فرهنگی کشور خواهیم پرداخت.

۴-۲-۳. فهرست‌های ذی‌ربط آثار ملی

یکی از وظایف وزارت میراث فرهنگی، ثبت «آثار ارزشمند فرهنگی و تاریخی» در «فهرست‌های ذی‌ربط آثار ملی» است.^۱ اگرچه در قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، ثبت اثر در فهرست‌های ذی‌ربط آثار ملی از وظایف سازمان مذکور بوده اما تا سال ۱۳۹۸ هیچ فهرستی از سوی این نهاد شناسایی نشده بود و تنها فهرست جهت ثبت و ورد آثار، فهرست آثار ملی بود. برای نخستین بار وزیر میراث فرهنگی با تدوین و صدور «دستورالعمل ثبت اثر واجد ارزش تاریخی فرهنگی» مصوب ۱۳۹۸/۹/۴ ضمن تعریف اثر واجد ارزش فرهنگی و تاریخی، اولین فهرست آثار ملی ذی‌ربط را تحت عنوان «فهرست آثار واجد ارزش فرهنگی و تاریخی» شناسایی نموده است.

طبق این دستورالعمل اثر واجد ارزش فرهنگی و تاریخی، اثری است که برخوردار از ارزش‌های محلی و منطقه‌ای به لحاظ فرهنگی یا تاریخی باشد. این آثار می‌تواند شامل تک بنا، محدوده یا مجموعه چند بنا، گذر، معبر، خیابان، بافت کالبدی، مکان رخداد و یا یک منظر طبیعی و فرهنگی باشد. آثار واجد ارزش فرهنگی و تاریخی از سوی وزارت معرفی و در «فهرست ذی‌ربط آثار ملی» با عنوان فهرست «آثار واجد ارزش فرهنگی و تاریخی» قرار می‌گیرند. ذکر این مهم لازم است که آثاری که در فرآیند ثبت در فهرست آثار ملی قرار دارند نیز در زمره آثار واجد ارزش فرهنگی و تاریخی قلمداد می‌شوند و همچنین آثار واجد ارزش فرهنگی و تاریخی پس از طی مراحل قانونی می‌تواند در فهرست آثار ملی قرار گیرند.

ورود آثار فرهنگی غیرمنقول به فهرست آثار واجد ارزش فرهنگی تاریخی، وظایفی را در راستای حمایت از این آثار برعهده وزارت قرار می‌دهد؛ از جمله اینکه این نهاد، موظف به اظهارنظر در خصوص «اماکن فرهنگی و تاریخی ارزشمند» و جلوگیری از تخریب آنها بوده^۲ و همچنین اظهارنظر در مجموع طرح‌های عمرانی جامع و تفصیلی در رابطه با آثار فرهنگی و تاریخی و موافقت نهایی درباره محوطه‌ها و بافت‌ها و اماکن فرهنگی و تاریخی ارزشمند را نیز برعهده دارد. علاوه بر آن تهیه و اجرای طرح‌های لازم به منظور حراست، حفاظت، تعمیر، مرمت و احیا آثار، بناها و مجموعه‌های با «ارزش فرهنگی و تاریخی»^۳ و اعلام رسمی و عمومی بناهای واجد ارزش ثبت در «فهرست‌های

۱. بند شش ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی.

۲. بند ۱۱ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ مجلس شورای اسلامی.

۳. پیشین، بند ۳.

ذی‌ربط آثار ملی»^۱ از جمله وظایف وزارت میراث فرهنگی در راستای حمایت از چنین آثاری است. فرآیند ورود و ثبت آثار واجد ارزش فرهنگی - تاریخی به فهرست مذکور مانند آثار ملی است لکن در دستورالعمل آثار واجد ارزش تاریخی - فرهنگی درباره اخطار به مالک و نحوه رسیدگی به اعتراض مالک سخنی به میان نیامده است اما با وحدت ملاک از نظام‌نامه و در راستای اصل استماع و همچنین مستند بودن تصمیمات اداری، اخطار به مالک و سپس رسیدگی به اعتراض او در خصوص آثاری که قرار است در فهرست آثار ارزشمند درج شود نیز الزامی است. به‌طور کلی دستورالعمل صادر شده پس از سال‌ها می‌تواند نظام وحدت فهرست آثار را خدشه‌دار نماید و بهتر است که به‌تفصیل در این خصوص آیین‌نامه مستقل از سوی وزارتخانه متبوعه صادر شود و هدف از شناسایی این فهرست و مزایای آن مورد بازشناسی قرار گیرد که این موضوع خود می‌تواند مورد پژوهشی مستقل قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

۱. در انگلیس، نهاد انگلیس تاریخی که نهادی غیردولتی با ماهیتی عمومی است، مسئولیت فهرست کردن میراث فرهنگی انگلستان را به عهده دارد که این وظیفه مهم از سوی وزارت دیجیتال فرهنگ، رسانه و ورزش به آن اعطا شده است. می‌توان گفت که در نظام بریتانیایی حمایت از میراث فرهنگی، نوعی تمرکززدایی قابل مشاهده است. دولت مرکزی متشکل از «وزارت دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش» و «وزارت مسکن و جوامع محلی» بیشتر نقش مقررگذاشته را داشته و نهادهای غیردولتی یا جوامع مدنی در فرآیند حمایت نقش‌های مؤثر را ایفا می‌نمایند. شناسایی صلاحیتی گسترده برای نهادهای مردمی تبلور اصول عمومی بودن و مشارکت مردمی به عنوان دو اصل بنیادین حاکم بر نظام حمایت از میراث فرهنگی بریتانیایی است. این در حالی است که در نظام حقوقی ایران از آنجا که حفاظت از میراث فرهنگی جز امور حاکمیتی بوده لذا وزارت میراث فرهنگی و ادارات تابع آن، عمل اداری ثبت را انجام می‌دهند و نهادهای غیر دولتی و یا سازمان‌های مردم نهاد در حوزه حمایت از میراث فرهنگی صلاحیتی چندانی در این خصوص ندارند.

سمن‌های میراث فرهنگی صرفاً می‌توانند مقدمات ثبت اثر را از طریق شناسایی و تشکیل پرونده جهت ثبت به عمل آورند. به نظر می‌رسد اعمال نظام تمرکززدایی در حمایت از میراث فرهنگی در ایران، از جمله اعطای مسئولیت ثبت به نهادهای غیردولتی نظیر انجمن‌های دوستداران میراث فرهنگی، نه تنها سبب کاستن از وظایف وزارت میراث فرهنگی است بلکه نهادهای مدنی در ایران امروز می‌توانند بهتر و بی‌طرفانه‌تر و فعال‌تر در حمایت از میراث فرهنگی ایران عمل نمایند. البته پیش شرط این تمرکز زدایی آشتی دادن مردم با اهمیت حفظ میراث فرهنگی از یک سو و آموزش مردم از سوی دیگر است.

۱. ماده ۱۵ قانون حمایت از مرمت و احیاء بافت‌های فرهنگی و تاریخی مصوب ۱۳۹۸/۴/۲.

حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول با تکیه بر ثبت در فهرست آثار ملی ۲۷

۲. در نظام حقوقی انگلیس، معیار مشترک برای ثبت انواع آثار غیرمنقول فرهنگی قدمت و ندرت آثار است. در نظام حقوقی ایران مهم‌ترین معیار جهت ثبت قدمت اثر بوده و همچنین شأن ملی یا تاریخی داشتن اثر نیز به عنوان ملاک و معیار جهت ثبت آثار مورد شناسایی قانون‌گذاران قرار گرفته است. معیارهای گفته شده موجب برداشت‌های گوناگون و سلیقه‌ای در شناسایی و ثبت آثار در فهرست ملی و فهرست‌های ذیربط می‌شود که گاه ثبت بی‌رویه آثار را به دنبال دارد، بنابراین پیشنهاد می‌گردد که قانون‌گذار ایرانی با تجمیع قوانین و مقررات میراث فرهنگی و بازشناسی در معیارهای ثبت، رویه‌ای واحد را در نظام ثبت آثار فرهنگی غیرمنقول ایجاد نماید.

۳. در کشور انگستان صرفاً فهرست آثار ملی، مورد شناسایی قانون‌گذار قرار گرفته است. در حالی که در ایران در کنار فهرست آثار ملی، فهرست‌های ذیربط نیز مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. لازم به ذکر است تا سال ۱۳۹۸ هیچ فهرستی از سوی نهادهای متولی تدوین نشده بود و تنها فهرستی که آثار تاریخی فرهنگی قابلیت ثبت در آن را داشتند، فهرست آثار ملی بود؛ اما، وزارت میراث فرهنگی برای نخستین بار با تدوین و صدور دستورالعمل ثبت اثر واجد ارزش تاریخی فرهنگی مصوب ۱۳۹۸/۹/۴ ضمن تعریف اثر واجد ارزش فرهنگی و تاریخی، اولین فهرست آثار ملی ذیربط را تحت عنوان «فهرست آثار واجد ارزش فرهنگی و تاریخی» شناسایی نموده است. هرچند که بسیاری از اهداف این دستورالعمل واضح نبوده و بر تشتت تفاسیر از فرهنگی تاریخی بودن برخی آثار می‌افزاید و دعاوی بسیاری را میان مالکین خصوصی آثار و وزارت میراث فرهنگی هنگام ثبت بر خواهد انگیخت اما، نفس ایجاد چنین فهرستی نشان از گفتمان جدیدی در مسیر حمایت از آثار تاریخی - فرهنگی ایران دارد. به نظر می‌رسد گفتمان پیش روی، بیش از گذشته درصدد است معیار نادر بودن و ارزشمندی یک اثر غیرمنقول را به عنوان ملاک و معیاری جهت شناسایی و ثبت در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذیربط معرفی نماید؛ اما به نظر می‌رسد چهارچوب و قالب انتخابی وزارت میراث فرهنگی برای اتخاذ این تصمیم اداری که یک دستورالعمل قابل ابطال است، هدف دستداران حفظ میراث فرهنگی کشور را کمی دشوار می‌نماید و بهتر است که در این خصوص وزارت فوق از طریق تدوین لوایح جامع و مانع و پیشنهاد آن به مجلس شورای اسلامی جهت وضع قانونی جدید و یکپارچه بتواند به ارتقاء نظام حمایتی کارآمد و مؤثرتری گام بردارد.

فهرست منابع

۱. منابع فارسی

الف. کتابها

توحیدی، فائق، (۱۳۸۱)، آشنایی با میراث فرهنگی (آموزش عمومی ۳)، تهران، مدیریت آموزش. شادنوش، امیرحسین، (۱۳۹۵)، دادرسی اداری در حوزه میراث فرهنگی، انتشارات مجد صمدی، یونس، (۱۳۸۲)، میراث فرهنگی در حقوق داخلی و بین‌المللی، جلد اول، تهران، سازمان میراث فرهنگی. غمی، امید، (۱۳۸۸)، مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری، تهران، قلمرو فرهنگ.

ب. مقاله‌ها و پایان‌نامه

اراکي، محسن، «میراث فرهنگی چالش‌های فقهی و حقوقی»، فصلنامه فقه، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۵۹. چراغچی، سوسن، «استانداردها، اصول و منشورهای بین‌المللی حفاظت، قوانین و فنون حمایت و حفاظت از آثار باستانی»، نشریه اثر، تابستان و پاییز ۱۳۷۷، شماره ۳۱ و ۳۲. عباسی، بیژن، «ابعاد حقوقی ثبت آثار تاریخی فرهنگی در فهرست آثار ملی»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال اول، شماره اول، زمستان ۱۳۹۸. غمناک، محمدرضا، «جرائم علیه میراث فرهنگی در کنوانسیون‌های بین‌المللی، حقوق ایران و انگلیس، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، سال ۱۳۸۷، ص آغازین. مقیمی، محمد، میرزایی‌اهرنجانی، حسن، «ارائه الگوی مطلوب سازمانی برای سازمان‌های غیردولتی ایران با استفاده از رویکرد کارآفرینی»، فصلنامه دانش مدیریت، دوره ۱۶، پاییز ۱۳۸۲، شماره ۵۶۳. مشهدی، علی، «تأملی بر رویکردهای حمایت از میراث فرهنگی از منظر فقه حکومتی»، نشریه علمی پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال پنجم، شماره دهم، بهار و تابستان ۹۴.

ج. قوانین و مقررات

سند واحد حفاظت از بافت‌های تاریخی - فرهنگی و رویکردهای کلی حفاظت و احیای محدوده‌های تاریخی، مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۹۶/۳/۱۰. قانون اساسنامه این سازمان مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ مجلس شورای اسلامی. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ مجلس شورای اسلامی. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی مصوب ۱۳۶۷/۲/۱. قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی. قانون ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۵۲. قانون حمایت از مرمت و احیاء بافت‌های فرهنگی و تاریخی مصوب ۱۳۹۸/۴/۲. قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹. نظام‌نامه اجرایی قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۱۱.

A. Book & Article

- Blake, J. (2015). *International cultural heritage law*. OUP Oxford.
- Camuffo, D. (2019). *Microclimate for Cultural Heritage: Measurement, Risk Assessment, Conservation, Restoration, and Maintenance of Indoor and Outdoor Monuments*. Elsevier.
- Drury, P., McPherson, A., & Heritage, E. (2008). *Conservation principles: policies and guidance for the sustainable management of the historic environment*.
- Drury, P., McPherson, A., & Heritage, E. (2008). *Conservation principles: policies and guidance for the sustainable management of the historic environment*.
- Hodder, I. (2010). Cultural heritage rights: From ownership and descent to justice and well-being. *Anthropological Quarterly*, 83(4), 861-882.
- Jureniene, V., & Radzevicius, M. (2014). MODELS OF CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT. *Transformations in Business & Economics*, 13(2).
- Miele, C. (2014). *Men from the Ministry. How Britain Saved Its Heritage*.
- Room, I. X. (1972). *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*.
- Spiridon, P., & Sandu, I. (2015). Conservation of cultural heritage: from participation to collaboration. *ENCATC Journal of Cultural Management and Policy*, 5(1), 43-52.
- Ziegler, K. S. (2007). Cultural heritage and human rights. ALBERICO GENTILI: LA SALVAGUARDIA DEI BENI CULTURALI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE, Giuffrè Milano, ed.

B. Acts And Regulations

- Ancient Monuments and Archaeological Areas Act of 1979
- Principles of selection for listed buildings
- The Protection of Wrecks Act 1973
- <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/registered-parks-and-gardens/>

C. Websites

- <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/scheduled-monuments/>
- <https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/scheduled-monuments/>
- <https://historicengland.org.uk/listing/the-list/about-the-list>.

<https://historicengland.org.uk/listing/the-list/about-the-list>.

<https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/protected-wreck-sites/>

<https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/registered-battlefields/>