

ابعاد حقوقی ثبت آثار تاریخی در فهرست آثار ملی

بیژن عباسی*

چکیده

به موجب قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری، یکی از وظایف حاکمیتی دولت جمهوری اسلامی، حفاظت از میراث فرهنگی کشور است. یکی از راه‌های حفاظت از این میراث، ثبت آثار ارزشمند به لحاظ تاریخی و فرهنگی در فهرست آثار ملی است. در ایران، ما شاهد قوانین و مقررات گوناگون و پراکنده‌ای در زمینه حفاظت و ثبت آثار تاریخی از صدر مشروطیت تاکنون هستیم و تاکنون در کشور ما پژوهشی مستقل درباره ابعاد مختلف حقوقی ثبت آثار تاریخی از جمله تکلیف دولت در این زمینه، معیارها، مراحل و آثار حقوقی آن صورت نگرفته است. در این مقاله با استفاده از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای به این پرسش پاسخ داده شده است که ابعاد مختلف حقوقی ثبت آثار تاریخی در فهرست آثار ملی چیست؟ ثبت آثار تاریخی توسط دولت، یکی از صلاحیت‌های تکلیفی دولت است که آن را به موجب یک تصمیم اداری یک‌جانبه و پس از طی فرآیندی قانونی انجام می‌دهد. ثبت یک اثر، حقوق، تکالیف و محدودیت‌هایی را برای صاحب اثر ثبت‌شده عمومی، دولتی و خصوصی از جمله درباره حفاظت و انتقال، آن اثر به همراه دارد.

کلیدواژه‌ها:

انتقال اثر، ثبت اثر، حفاظت از میراث فرهنگی، فهرست آثار ملی.

مقدمه

یکی از حقوق فرهنگی مردم در برابر دولت، حق حفاظت از میراث فرهنگی مادی و معنوی کشور است. اصل ۸۳ قانون اساسی ج.ا. به تکلیف دولت مبنی بر حفاظت از آثار تاریخی و ممنوعیت و محدودیت انتقال آنها پرداخته است. در این راستا، برابر بندهای «ز» و «ط» ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ و قوانین مربوط به میراث فرهنگی، ترویج فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی و حفاظت از میراث فرهنگی در زمره امور حاکمیتی و از جمله تکلیف دولت است. این صیانت به معنای انجام فعالیت‌هایی به منظور پاسداری از میراث فرهنگی کشور است.

پس از بررسی، شناسایی و پژوهش درباره اثر تاریخی و تشخیص آن به عنوان اثر ارزشمند به لحاظ تاریخی و فرهنگی، یکی از مهمترین اقدامات دولت برای حفظ اثر، ثبت آن در فهرست آثار ملی است. ثبت یک اثر منجر به حمایت‌های متعدد قانونی از آن می‌شود. در ایران، ما شاهد قوانین و مقررات گوناگون و پراکنده‌ای در زمینه حفاظت و ثبت آثار تاریخی از صدر مشروطیت تاکنون هستیم و تاکنون در کشور ما پژوهشی مستقل درباره ابعاد مختلف حقوقی ثبت آثار تاریخی از جمله تکلیف دولت در این زمینه، معیارها، مراحل و آثار حقوقی آن صورت نگرفته است. در این مقاله با استفاده از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای به پرسش‌های زیر پاسخ داده خواهد شد. دولت نسبت به ثبت آثار تاریخی در قوانین و مقررات چه وظایفی دارد؟ کسی که مال واجد شرایط به عنوان اثر ملی را در اختیار دارد یا پیدا کرد، دارای چه تکالیفی است؟ پس از تشخیص مالی به عنوان اثر تاریخی - فرهنگی ارزشمند، مراحل ثبت آن در فهرست آثار ملی و حقوق مالک خصوصی در این زمینه چیست؟ ماهیت حقوقی یک اثر پس از ثبت آن چیست؟ در پاسخ به این پرسش‌ها، این مقاله در محورهای زیر دسته‌بندی شده است: تکلیف دولت نسبت به ثبت آثار تاریخی کشور (گفتار نخست)، تکالیف دارنده یا یابنده مال واجد شرایط به عنوان اثر ملی (گفتار دوم)، مراحل ثبت یک اثر در فهرست آثار ملی (گفتار سوم)، ماهیت حقوقی آثار ثبت‌شده در فهرست آثار ملی (گفتار چهارم).

۱. تکلیف دولت مبنی بر ثبت آثار تاریخی در فهرست آثار ملی

یکی از حقوق فرهنگی مردم در جامعه، حق حفاظت از میراث فرهنگی مادی و معنوی کشور توسط دولت است (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 سال ۱۹۷۲) و برابر بندهای «ز» و «ط» ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال

۱۳۸۶ و قوانین مربوط به میراث فرهنگی، ترویج فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی و حفاظت از میراث فرهنگی در زمره امور حاکمیتی و از جمله تکالیف دولت است. این صیانت به معنای انجام فعالیت‌هایی توسط دولت به منظور پاسداری از میراث فرهنگی کشور است.

به‌منظور حفاظت از میراث فرهنگی کشور و معرفی آن، باید آثار ارزشمند یا واجد ارزش تاریخی و فرهنگی در فهرست آثار ملی کشور به ثبت برسند. ثبت آثار تاریخی در فهرست آثار ملی، یک تصمیم اداری یکجانبه است و باید قانونگذار چنین صلاحیتی را به دولت و دستگاه اجرایی مربوط داده باشد. به موجب اساسنامه انجمن آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۱، قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، نظامنامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۱۱، تبصره ۲ قانون تجدید استخدام آقای آندره گدار مصوب سال ۱۳۲۳، بند «ج» ماده واحده قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۴ و بند ۶ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۷، یکی از وظایف وزارت میراث فرهنگی، در راستای حفظ و حراست از این میراث، پس از شناسایی و تشخیص اموالی به عنوان آثار تاریخی و فرهنگی، ثبت آنها در فهرست آثار ملی است. ثبت آثار تاریخی می‌تواند شامل آثار منقول و غیرمنقول، مجموعه‌های تاریخی، محوطه‌ها، تپه‌ها یا گورستان‌های تاریخی یا بافت‌های تاریخی شهرها و روستاها باشد.

برابر بندهای ۳ و ۴ ماده ۸ اساسنامه انجمن آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۱، یکی از وظایف این انجمن، ثبت و طبقه‌بندی آثاری بود که حفظ آنها به عنوان آثار ملی لازم بود. قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹ نیز مقرر می‌دارد که 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 می‌توان جزء آثار ملی ایران محسوب داشت و در تحت حفاظت و نظارت دولت می‌باشد (ماده اول). برابر این قانون، آثار تاریخی تا پایان دوره سلسله زندیه می‌توانستند در فهرست آثار ملی ثبت شوند.

ماده اول نظامنامه اصلاح‌شده اجرای قانون مصوب سال ۱۳۰۹ راجع به حفظ آثار عتیقه ایران مصوب ۱۳۱۱/۸/۲۸ هیئت وزیران می‌گوید: «کلیه آثار صنعتی اقوامی که تا انتهای دوره زندیه در خاک ایران زندگی کرده‌اند عتیقه نامیده می‌شود. عتیقات یا غیرمنقول است یا منقول: عتیقات غیرمنقول است وقتی که متصل به زمین بوده و یا به‌زحمت قابل حمل و نقل باشد و منقول است. وقتی که غیرمنقول نباشد امکان طبیعی از قبیل غارها و پناهگاه‌های زیر صخور و صخوری که شامل آثار تمدن قدیم است جزء عتیقات غیرمنقول محسوب می‌شود. مصالح ساختمان و یا تزئینات متعلقه به ابنیه و امکان طبیعی که از

عتیقات غیرمنقول می‌باشد. در صورتی که جداگانه پیدا شده و به آسانی قابل حمل و نقل باشد از عتیقات منقول محسوب می‌شود.»

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 (ماده دوم قانون).

از کلیه عتیقات غیرمنقولی که از لحاظ تاریخ ملی ایران حائز اهمیت می‌باشد و فعلاً مشخص و معلوم است اداره عتیقات، فهرستی تنظیم خواهد کرد و عتیقات غیرمنقولی که به تدریج یافت شود و دارای همان اوصاف ملی و تاریخی باشد در این فهرست به ثبت خواهد رسید. فقط عتیقاتی که به این ترتیب ثبت باشد آثار ملی غیرمنقول محسوب می‌شود و فهرست آنها موسوم به (فهرست آثار ملی غیرمنقول) خواهد بود (ماده دوم نظامنامه).

برابر ماده سوم نظامنامه، هر موقع وجود عتیقه که از نظر تاریخ ملی ایران، حائز اهمیت در مکانی محرز گردید آن مکان در فهرست آثار ملی غیرمنقول ثبت خواهد شد.

اموال منقوله که از آثار ملی محسوب و مالک خصوصی داشته باشد، باید در فهرست جداگانه به ترتیبی که در ماده سه مقرر است ثبت شود (ماده هفتم قانون راجع به حفظ آثار ملی). ماده ۱۳ آیین‌نامه مدیریت، سامان‌دهی، نظارت و حمایت از مالکان و دارندگان اموال فرهنگی - تاریخی منقول مجاز مصوب ۱۳۸۴/۵/۵ نیز می‌گوید: اموال فرهنگی - تاریخی و هنری منقولی که متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی است، در فهرست جداگانه و تحت همان عنوان ثبت خواهد شد. پرونده کارشناسی ثبت اثر در دو نسخه تهیه و یک نسخه در آرشیو آثار ملی منقول کشور، نگهداری و یک نسخه دیگر به مالک داده خواهد شد. برابر قانون حفظ آثار ملی، نظامنامه آن و آیین‌نامه اخیر، فهرست آثار ملی به شرح زیر دسته‌بندی می‌گردد:

۱- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی غیرمنقول

۲- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی منقول شامل :

- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی دارای مالکیت عمومی یا دولتی

- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی دارای مالکیت خصوصی.

ماده واحده قانون ثبت آثار ملی مصوب سال ۱۳۵۲ به وزارت فرهنگ اجازه داده است که افزون بر آثار مشمول قانون حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، آثار غیرمنقولی را که از نظر تاریخی یا شئون 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. بند «ج» ماده واحده قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۴ و بند ۶ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان مصوب سال ۱۳۶۷ نیز به ثبت آثار ارزشمند منقول و غیرمنقول فرهنگی - تاریخی کشور در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط اشاره می‌کند. همچنین ماده ۲۲ آیین‌نامه حفاظت از میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۸۱/۳/۸ شورای امنیت کشور مقرر می‌دارد که سازمان میراث فرهنگی کشور موظف است شناسایی کامل اموال تاریخی - فرهنگی منقول موجود در سطح کشور و ثبت آثار منقول ارزشمند در فهرست آثار ملی ایران را با اولویت در برنامه‌های خود پیش‌بینی نماید.

فصل دوم آیین‌نامه مدیریت، سامان‌دهی، نظارت و حمایت از مالکان و دارندگان اموال فرهنگی - تاریخی منقول مجاز مصوب سال ۱۳۸۴ نیز به ثبت آثار فرهنگی، تاریخی و هنری در فهرست آثار ملی کشور اختصاص دارد. به موجب ماده ۱۲ این آیین‌نامه، اموال فرهنگی، تاریخی و هنری که به تشخیص سازمان میراث فرهنگی، حائز اهمیت ملی است، در فهرست آثار ملی ایران ثبت خواهد شد. ثبت اثر در فهرست آثار ملی، خدشه‌ای به مالکیت مالک وارد نخواهد کرد و نتایج آن در تغییر ایادی نسبت به آن اثر، ثابت و برقرار خواهد بود.

طبق ماده ۱۵ قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی مصوب سال ۱۳۹۸، سازمان میراث فرهنگی مکلف است ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون با بررسی و پایش‌های مقتضی، بناهای واجد ارزش برای ثبت در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط را رسماً اعلام کرده و در اختیار عموم قرار دهد. در این ماده برای نخستین بار، افزون بر ثبت اثر، تکلیف دیگری برعهده وزارت میراث فرهنگی گذاشته شده است، بدین ترتیب که این نهاد به مردم اعلام کند چه بناهایی واجد ارزش برای ثبت در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط هستند. در واقع، این امر به وظیفه شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی در زمینه معیارها و شاخص‌های ثبت بناها و انواع فهرست‌های آثار ملی توسط دولت به مردم می‌پردازد. همچنین از این ماده می‌توان استنباط کرد که این وزارتخانه در راستای احترام به حق مالکیت خصوصی اشخاص باید پس از بررسی و پایش‌های مقتضی، بناهای خاصی را که واجد ارزش برای ثبت در فهرست آثار ملی می‌داند ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون رسماً به عموم مردم اعلام کند. در این صورت، مدت زمان دوساله ذکر شده در این ماده، کافی نیست؛ زیرا امکان تشخیص و ثبت بناهای واجد ارزش برای ثبت را پس از مدت یادشده از این وزارتخانه می‌گیرد و وظیفه حاکمیتی دولت مبنی بر حفاظت از میراث فرهنگی کشور دچار اختلال می‌شود.

بنابراین، با توجه به قوانین یادشده و تکلیف دولت مبنی بر حفاظت از میراث فرهنگی

کشور، شناسایی و تشخیص آثار تاریخی منقول و غیرمنقول ارزشمند و حائز اهمیت ملی و ثبت آنها در فهرست آثار ملی، یکی از صلاحیت‌های تکلیفی وزارت میراث فرهنگی است.

۲. تکلیف دارنده یا یابنده مال واجد شرایط به عنوان اثر ملی

به موجب قانون، کسی که مال غیرمنقول (الف) یا منقول (ب) واجد شرایط به عنوان اثر ملی را در اختیار داشته باشد یا بیابد تکلیفی را پیش‌بینی کرده است.

۱.۲. آثار تاریخی غیرمنقول

در قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، برای هرکسی که اموال غیرمنقول در زمره آثار ملی را در اختیار داشته باشد یا به وجود آن پی ببرد یا اموال غیرمنقول در زمره آثار ملی را برحسب تصادف و اتفاق به دست آورد اگرچه در ملک خود او باشد تکالیفی را پیش‌بینی کرده است. بدین ترتیب که وی باید به فوریت به وزارت معارف (میراث فرهنگی کنونی) اطلاع دهد تا وزارتخانه اخیر پس از بررسی‌های لازم و احراز شرایط تاریخی - فرهنگی و تشخیص آن مال به عنوان اثر ملی، آن را در فهرست آثار ملی ثبت نماید: «مالک مال غیرمنقولی که مطابق این قانون از آثار ملی می‌توان محسوب داشت و همچنین هرکس که بر وجود چنین مالی پی ببرد باید به نزدیکترین اداره مربوط از ادارات دولتی اطلاع بدهد تا در صورتی که مقامات صالح مقرر در نظامنامه اجرایی این قانون تصدیق نمودند که از آثار ملی است در فهرست آثار ملی ثبت بشود» (ماده چهارم).

به موجب ماده چهارم نظامنامه اجرای قانون راجع به حفظ آثار عتیقه مصوب سال ۱۳۱۱، هرکس دارای عتیقه غیرمنقولی باشد که بتوان آن را در عداد آثار ملی در آورد و یا هرگاه کسی از وجود چنین عتیقه باخبر شود باید به فوریت اداره عتیقات را به وسیله نزدیکترین نماینده اداره معارف و در صورت نبودن نماینده معارف به وسیله مأمورین مالی از قضیه مطلع سازند. اداره عتیقات بعد از تحقیقات راجع به عتیقه مزبور در صورت لزوم، ثبت آن را در فهرست آثار ملی پیشنهاد خواهد کرد. قانون و نظامنامه یادشده برای دارنده یا مطلع از مال غیرمنقولی که واجد اثر ملی است جهت اطلاع به دولت برای ثبت در فهرست آثار ملی، ضمانت اجرا یا تشویقی در نظر نگرفته است.

ماده ۱۰۲ الحاقی به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ نیز مقرر می‌دارد اگر در موقع طرح و اجرای برنامه‌های مربوط به توسعه معابر و تأمین سایر احتیاجات شهری مندرج در ماده ۹۶ الحاقی این قانون به آثار باستانی برخورد شود شهرداری مکلف است موافقت وزارت فرهنگ و هنر را قبلاً جلب نماید.

تبصره- وزارت فرهنگ و هنر مکلف است ظرف سه ماه از تاریخ مراجعه وزارت کشور نظر قطعی خود را به شهرداری اعلام بدارد.

۲.۲. آثار تاریخی منقول

تا پیش از تصویب قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، مالکیت اشیای عتیقه یا آثار تاریخی منقول در زمره مباحات و پیرو قاعده فقهی حیات مباحات بود. قانون مدنی مصوب سال ۱۳۰۷، این اشیا را زیر عنوان «دفینه» شناخته و درباره آن، چهار ماده بدین شرح پیش‌بینی کرده است: «ماده ۱۷۳ - دفینه مالی است که در زمین یا بنائی دفن شده و برحسب اتفاق و تصادف پیدا می‌شود.

ماده ۱۷۴ - دفینه که مالک آن معلوم نباشد ملک کسی است که آن را پیدا کرده است.

ماده ۱۷۵ - اگر کسی در ملک غیر دفینه پیدا نماید باید به مالک اطلاع دهد اگر مالک زمین مدعی مالکیت دفینه شد و آن را ثابت کرد دفینه به مدعی مالکیت تعلق می‌گیرد.

ماده ۱۷۶ - دفینه که در اراضی مباحه کشف شود متعلق به مستخرج آن است.»

به موجب قوانین مصوب پس از قانون مدنی، دفینه در صورتی از اموال مباح است که در زمره آثار ملی و میراث فرهنگی و مشمول قوانین مربوط نباشد و گرنه عتیقه (کاتوزیان، ۱۳۹۸، ص ۱۶۸) و اثر تاریخی منقول به شمار آمده و باید به دولت (وزارت میراث فرهنگی) تسلیم گردد؛ بنابراین، با تصویب قانون اخیر، مواد قانون مدنی درباره دفینه‌های در زمره آثار ملی، اعتبار خود را از دست داده و نسخ شده است.

ماده دهم قانون راجع به حفظ آثار ملی در این زمینه مقرر می‌دارد: «هرکس اموال منقوله که مطابق این قانون از آثار ملی محسوب تواند شد بر حسب تصادف و اتفاق 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. این ماده برای کسی که بر حسب تصادف اموال منقول واجد اثر ملی را پیدا کند، اگر چه در ملک خود او باشد، جهت اطلاع به دولت برای ثبت در فهرست آثار ملی، تشویق در نظر گرفته است. بدین ترتیب که 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.» برای این تکلیف در ماده شانزدهم قانون، ضمانت اجرای کیفری نیز پیش‌بینی شده است. بدین

۲. کاتوزیان ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران، میزان، چاپ پنجاه و هفتم، ۱۳۹۸، ص ۱۶۸.

ترتیب که «متخلفان از این امر و همچنین کسانی که بدون اجازه و اطلاع دولت حفاری کنند ولو در ملک خودشان باشد و کسانی که اموال آثار ملی را به طور قاچاق از مملکت خارج کنند محکوم به بیست تومان الی دو هزار تومان جزای نقدی خواهند شد و اشیاء مکتشفه هم برای دولت ضبط می‌شود. حفر اراضی و عملیات نظیر آن در صورتی که به قصد کشف آثار عتیقه واقع نشده باشد، مستوجب مجازات سابق‌الذکر نخواهد بود». به موجب قوانین بعدی هرکس اموال تاریخی - فرهنگی را حسب تصادف به دست آورد، باید به دولت تحویل دهد در غیر این صورت، به مجازات و ضبط آن مال محکوم می‌شود.

به موجب بند ۱۱ ماده ۱۲۷ مکرر قانون مجازات عمومی سال ۱۳۴۷ نیز هرکس اشیاء عتیقه مذکور در قانون حفظ آثار عتیقه را بر حسب تصادف و اتفاق به دست آورد، اگرچه در ملک خود او باشد، باید حداکثر ظرف پانزده روز به وزارت فرهنگ و هنر یا نمایندگان آن و یا مأمورین انتظامی اطلاع دهد. متخلفان از دستور این بند، به ۳ ماه تا یک سال حبس تأدیبی و پرداخت پنج هزار تا پنجاه هزار ریال جریمه نقدی محکوم می‌شوند.

برابر تبصره ۱ ماده ۵۶۲ قانون تعزیرات نیز هرکس اموال تاریخی - فرهنگی موضوع این ماده را حسب تصادف به دست آورد و طبق مقررات سازمان میراث فرهنگی کشور نسبت به تحویل آن اقدام ننماید، به ضبط اموال مکشوفه محکوم می‌گردد.

۳. مراحل ثبت یک اثر در فهرست آثار ملی

ثبت یک اثر تاریخی در فهرست آثار ملی، یک عمل اداری یکجانبه است. امروزه به منظور کیفیت مطلوب امور، بسیاری از تصمیمات اداری باید پس از طی یک آیین و فرآیند قبلی که به طور دقیق به موجب قوانین و مقررات پیش‌بینی شده، اتخاذ می‌شوند. اغلب بین زمانی که اداره می‌خواهد تصمیم بگیرد و هنگامی که مبادرت به انجام این عمل می‌نماید باید فرآیندی را طی نماید؛ از جمله درخواست مشورت و نظرخواهی، انجام تحقیق و نظرخواهی از مردم، آیین استماع یا حضور و تقابل (عباسی، ۱۳۹۵، ص ۹۵).

ماده سوم قانون حفظ آثار ملی و ماده پنجم نظامنامه مصوب سال ۱۳۱۱، مراحل ثبت یک اثر در فهرست آثار ملی را بیان کرده‌اند: «ثبت مال در فهرست آثار ملی پس از تشخیص و اجازه کتبی وزارت معارف خواهد بود ولیکن ثبت مالی که مالک خصوصی داشته باشد باید قبلاً به مالک اخطار شود و قطعی نمی‌شود، مگر پس از آنکه به مالک اخطار و به اعتراض او اگر داشته باشد رسیدگی شده باشد و وظایف مقرر در این قانون راجع به آثار ملی فقط پس از قطعی شدن ثبت برعهده مالک تعلق خواهد گرفت».

۱.۳. ثبت آثار غیرمنقول

نظامنامه سال ۱۳۱۱، مراحل ثبت یک اثر را این چنین ذکر می‌کند: «ثبت یک عتیقه غیرمنقول یا مکانی که شامل یک عتیقه غیرمنقول است در فهرست آثار ملی از طرف رئیس اداره عتیقات به وزیر معارف پیشنهاد می‌شود و وزیر معارف، لزوم یا عدم لزوم ثبت را تشخیص داده و در صورت اول دستور آن را صادر خواهد نمود ولیکن ثبت وقتی قطعی و نتایج آن به ملک تعلق خواهد گرفت که ابلاغ رسمی به مالک مال شده و اگر مشارالیه اعتراضی به ثبت داشته باشد به اعتراض او رسیدگی به عمل آمده باشد، مالک مال تا یک‌ماه حق اعتراض خواهد داشت» (ماده پنجم نظامنامه).

با توجه به ماده فوق، پس از تشخیص ویژگی تاریخی اثر و لزوم ثبت آن، با حکم وزیر میراث فرهنگی، آن اثر در فهرست آثار ملی ثبت می‌گردد، ولی ثبت قطعی اثر دارای مالک خصوصی در این فهرست در صورتی که مالک خصوصی داشته باشد مشروط به اخطار به مالک به صورت کتبی و با ذکر دلایل قانونی و کارشناسی است. مالک، ظرف یک ماه حق اعتراض به تشخیص ثبت اثر متعلق به خود را به وزارت میراث فرهنگی دارد. این وزارتخانه مکلف به رسیدگی به اعتراض است و اگر اعتراض را وارد دانست از ثبت آن خودداری، در غیر این صورت، آن را در فهرست آثار ملی ثبت خواهد کرد. ولی اگر اثر متعلق به بخش عمومی یا دولتی باشد وزارتخانه یادشده، تکلیفی نسبت به اخطار به مالک و رسیدگی به اعتراض آن ندارد.

در ماده سوم قانون حفظ آثار ملی، آیین استماع یا اطلاع به مالک خصوصی درباره ثبت مال وی در فهرست آثار ملی و شنیدن نظرات او پیش از ثبت توجه شده است که در زمان خود دست‌آورد بزرگی بود. مطابق قوانین و رویه قضایی برخی از کشورها همانند انگلیس، فرانسه، ایتالیا، دانمارک و هلند مقامات اداری موظف‌اند در تصمیماتی که درباره حقوق اشخاص می‌گیرند، اصول عدالت و حق دفاع را رعایت نمایند. بدین ترتیب که در برخی از موارد، اداره بدون اطلاع قبلی به مخاطب و ذی‌نفع و دعوت او به ارائه ملاحظات و نظرات خود نمی‌تواند درباره وی تصمیم‌گیری نماید. بر اساس قاعده *partem Audi alteram* (به طرف دیگر نیز گوش بده یا حرف دو طرف را بشنو) یا ضرورت انجام آیین حضور و تقابل یا استماع، هیچ‌کس را نمی‌توان بدون دفاع از خود از حقوقش محروم نمود و اداره هرگز نمی‌تواند تصمیمی که مطلوب اداره‌شونده نیست، بگیرد مگر اینکه قبلاً به او اطلاع دهد که ملاحظات و نظرات خود را در خصوص موضوع بیان نماید (همان، ص ۱۰۵). در پرونده ثبت اثر، چه مشخصات و مدارکی باید ذکر و پیوست شود: در این پرونده، تمام داده‌های علمی، فنی، تاریخی و جغرافیایی مربوط به اثر باید ذکر گردد. ماده ششم

نظامنامه به تهیه پرونده درخواست ثبت اثر غیرمنقول و محتوای آن اشاره می‌کند: «مأمورین اداره عتیقات که موظف به تهیه فهرست آثار ملی هستند بایستی برای هر یک از عتیقات غیرمنقول در موقع ثبت دوسیه^۱ کاملی از اطلاعاتی که راجع به آن عتیقه در محل جمع‌آوری شده است تشکیل دهند.

این دوسیه باید شامل کلیه اطلاعات لازم برای تهیه پیشنهاد ثبت بوده، یعنی حتی‌الامکان دارای نکات ذیل باشد:

۱- اسمی که مال غیرمنقول در محل به آن اسم معروف است ۲- اسم حقیقی آن ۳- موقع صحیح جغرافیائی آن ۴- اسم بانی و سازنده آن ۵- تاریخ بناء آن ۶- نقشه اجمالی آن ۷- چند قطعه عکس آن ۸- ذکر موقعیت قانونی آن ۹- کلیه مشخصات مفیده دیگر که در فوق ذکر نشده و ممکن است موجب ثبت آن گردد و نیز مقید خواهد بود که نکات و اطلاعات ذیل هم ضمیمه دوسیه شود:

طرح اجمالی که ممکن است بعداً برای ترسیم نقشه‌های تفصیلی و مقاطع و ارتفاعات و شرح ساختمان و تزئینات بناء یا ابنیه مفید باشد نقشه بنا و چند قطعه عکس و در صورت امکان قالب‌گیری کتیبه‌ها، ذکر افسانه‌هایی که راجع به عتیقه غیرمنقول در محل مشهور است در صورت مرمت بنا، تاریخ عملیات و اسم شخص یا اشخاص مرمت‌کننده و تعیین قسمت‌های مرمت‌شده با چند قطعه عکس و نقشه دال بر آن بالجمله کلیه مدارکی که تحصیل آنها ممکن باشد با توجه به این نکته که هیچ‌گاه نباید مدارکی را که کم‌اهمیت یا مشوب به افسانه به نظر می‌آید مورد بی‌اعتنایی قرار داد.

وقتی که عتیقه غیرمنقول جزء آثار ملی قطعاً به ثبت رسید دوسیه که برای تهیه پیشنهاد ثبت، تنظیم شده است به انضمام حکم وزارتی که راجع به ثبت آن، در ضبط آثار ملی محفوظ خواهد شد بعد از ثبت عتیقه و نقل و انتقالات و ترمیمات، آن هم چنین وسائل محافظتی که از طرف اداره عتیقات اتخاذ گردیده بایستی مفصلاً یادداشت و ضمیمه دوسیه شود».

ماده واحده قانون ثبت آثار ملی مصوب سال ۱۳۵۲ به وزارت فرهنگ اجازه داده است که افزون بر آثار مشمول قانون حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، آثار غیرمنقولی را که از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت باشد، صرف نظر از تاریخ ایجاد یا پیدایش آن با تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر در عداد آثار ملی مذکور در قانون مزبور به ثبت برسانند. آثار مذکور در این ماده، مشمول مجموع قوانین و مقررات مربوط به آثار ملی خواهد بود.

۱. Le dossier در زبان فرانسه به معنی پرونده است.

این ماده به تصویب پیشنهاد وزارت فرهنگ دربارهٔ ثبت اثر توسط شورای عالی فرهنگ و هنر اشاره کرده است. درحالی‌که بر پایهٔ قانون سال ۱۳۰۹، تصویب ثبت اثر در فهرست آثار ملی تنها با وزارت معارف و سپس وزارت فرهنگ بود. این شورا به موجب قانون تأسیس شورای عالی فرهنگ و هنر مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۴ تأسیس شده بود. این شورا پس از انقلاب اسلامی تشکیل نشد و ثبت اثر تنها برعهدهٔ سازمان میراث فرهنگی قرار گرفت.

پس از ثبت اثر، ضوابط حفاظتی و کاربری مصوب آن در پروندهٔ مربوط، توسط وزارت میراث فرهنگی تعیین می‌شود. در بخش پایانی ماده ششم نظامنامهٔ یادشده به تهیه برنامهٔ حفاظت از اثر در حکم وزارتی ثبت اثر و در بند ۱۰ ماده ۲ قانون اساسنامهٔ سازمان میراث فرهنگی مصوب سال ۱۳۶۷ به تهیه و اجرای طرح‌های لازم به منظور حراست، حفاظت، تعمیر، مرمت و احیای آثار، بناها و مجموعه‌های باارزش فرهنگی - تاریخی اشاره شده است. پس از ثبت بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی، تعیین حریم آنها و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم نیز برعهدهٔ وزارت میراث فرهنگی است (بند ۱۲ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی). حریم اثر، نواحی اطراف و پیرامون آن است که به منظور حفاظت از آن، تعیین و سبب می‌گردد که هیچ‌گونه تعرض، خطر و مزاحمتی برای آثار و اماکن تاریخی به‌وجود نیاید.^۱

پس از تصویب قانون حفظ آثار ملی در سال ۱۳۰۹، از همان سال‌های نخست آغاز امر ثبت آثار در فهرست آثار ملی، تشخیص وجود شرایط ثبت اثر در این فهرست در شورایی مرکب از کارشناسان متخصص انجام می‌شد. در سال ۱۳۵۴، به پیشنهاد اداره کل حفاظت آثار باستانی، شورای فنی حفاظت آثار باستانی با حضور و عضویت کارشناسان ذی‌ربط برای بررسی مسایل فنی حفاظت از آثار تاریخی به‌ویژه احراز شرایط ثبت اثر در این فهرست، تعیین حریم و ضوابط حفاظتی آثار ثبت‌شده در فهرست یادشده و تأیید طرح‌های مرمت و حفاظت از آثار تاریخی غیرمنقول تشکیل شد. این شورا با تغییراتی همچنان به فعالیت ادامه می‌دهد (صمدی، ۱۳۸۲، ص ۷۰).

۲.۲. ثبت آثار منقول

اموال منقول که از لحاظ تاریخی و فرهنگی، حائز اهمیت باشند نیز می‌توانند در فهرست آثار ملی ثبت گردند. اگر این اموال، مالک خصوصی داشته باشند باید همانند اموال غیرمنقول توسط وزارت میراث فرهنگی به مالک اخطار و به اعتراض وی در این وزارتخانه

۱. دستورالعمل اجرایی تعیین حرایم آثار ملی در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۲ توسط وزیر میراث فرهنگی تصویب شد.

رسیدگی شود. این آثار باید در فهرست جداگانه‌ای زیر عنوان فهرست آثار ملی منقول به ثبت برسند. عتیقه منقول ممکن است در هر موقع به ثبت فهرست برسد. نتایج ثبت در تغییر ایادی نسبت به آن مال، ثابت و برقرار خواهد بود (ماده هفتم قانون سال ۱۳۰۹ و ماده دوازدهم نظامنامه).

هرگاه عتیقه منقولی به عنوان آثار ملی به ثبت قطعی رسیده باشد دوسیه که برای پیشنهاد ثبت تنظیم شده است به انضمام متن حکم وزارتی راجع به ثبت آن عتیقه، تسلیم ضبط آثار ملی می شود. هرگونه انتقال جدید که بعد از ثبت رخ دهد و به‌طور کلی هر واقعه که با یک مال ثبت شده مرتبط باشد مفضلاً یادداشت و به تدریج ضمیمه دوسیه خواهد شد (ماده سیزدهم نظامنامه). «ضبط آثار ملی» مورد نظر قانونگذار و نظامنامه، در بند ۱۵ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی به «مرکز اسناد و مدارک فرهنگی» تغییر نام یافته است (صمدی، ۱۳۸۲، ص ۲۱۵).

ماده هشتم قانون سال ۱۳۰۹ و ماده چهاردهم نظامنامه به تهیه پرونده درخواست ثبت اثر منقول و مندرجات آن می‌پردازند: «برای هر مال منقولی که در فهرست آثار ملی ثبت شده باید یک معرفی‌نامه در دو نسخه تنظیم شود که وصف و اصل و منشاء و کیفیت اکتشاف آن را معلوم کند و به یک یا چندین عکس از آن منضم باشد یک نسخه از این معرفی‌نامه در دفتر آثار ملی دولت مضبوط و نسخه دیگر مجاناً به مالک مال داده می شود و در هر قسم نقل و انتقال آن مال باید آن نسخه معرفی‌نامه همراه باشد و آثاری که بر ثبت مال در فهرست آثار ملی مترتب می‌گردد در تغییر ایادی نسبت به آن مال منفک نخواهد شد (ماده هشتم).

پس از ثبت مال منقول خصوصی در فهرست آثار ملی، معرفی‌نامه‌ای حاوی مشخصاتی که در حکم سند رسمی آن اثر است توسط وزارت میراث فرهنگی تهیه و به مالک مال به طور رایگان داده می‌شود. هرگونه نقل و انتقال این اثر باید در این معرفی‌نامه ذکر گردد.^۱ به موجب دستورالعمل اجرایی ثبت آثار ملی مصوب ۱۳۹۸/۷/۹ وزیر میراث فرهنگی، ثبت آثار منقول و غیرمنقول حسب مورد منوط به تصویب کمیته ثبت آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول یا کمیته ثبت آثار منقول استان و سپس پیشنهاد آن برای بررسی و تصویب ثبت اثر به اداره کل ثبت آثار وزارت و سپس شورای ملی ثبت آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول

۱. برای هر مال منقولی که به ثبت فهرست می‌رسد معرفی‌نامه در دو نسخه توسط اداره عتیقات تنظیم خواهد شد که حاوی یک یا چند قطعه عکس بوده و حتی‌الامکان منشأ آن مال و کیفیت اکتشاف آن را تعیین نماید یکی از آن نسخ در ضبط آثار ملی نگاهداری شده و نسخه دیگر مجاناً به مالک مال داده خواهد شد و این نسخه در کلیه نقل و انتقالات بایستی همراه باشد (ماده چهاردهم نظامنامه).

یا شورای ملی ثبت آثار منقول است. پس از اعلام نظر اداره کل ثبت آثار وزارت، چنانچه اثر پیشنهادی دارای مالک خصوصی باشد، اداره کل میراث فرهنگی استان موظف است ارزشمندی اثر پیشنهادی را از طرق قانونی مانند جراید کثیرالانتشار به مالک ابلاغ نماید. چنانچه مالک نسبت به ثبت اثر، اعتراض داشته باشد ظرف یک ماه آن را به اداره کل میراث فرهنگی استان برای طرح در کمیته بررسی اعتراض مالک به ثبت اثر که زیر نظر شورای ملی ثبت آثار است ارجاع می‌شود. کمیته به اعتراض، رسیدگی و نتیجه را به شورای ملی ثبت آثار احاله می‌دهد. این شورا پس از بررسی مصوبه کمیته، متناسب با شأن و ارزش اثر، حکم به ثبت یا عدم ثبت اثر خواهد داد.

پس از تصویب ثبت اثر توسط شورا، ابلاغ نهایی ثبت با وزیر میراث فرهنگی است. پس از ثبت اثر در فهرست آثار ملی، آن اثر به عنوان اثر ملی شناخته می‌شود. این اثر می‌تواند متعلق به شخص حقیقی یا شخص حقوقی حقوق خصوصی یا متعلق به دولت یا بخش عمومی باشد.

برابر قانون حفظ آثار ملی و نظامنامه اجرایی آن و قوانین و مقررات بعدی، مراحل ثبت آثار تاریخی منقول و غیرمنقول در فهرست آثار ملی عبارت‌اند از:

۱- تهیه پرونده ثبتی اثر و پیشنهاد ثبت آن توسط اداره کل میراث فرهنگی استان برای تصویب حسب مورد در کمیته ثبت آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول یا کمیته ثبت آثار منقول استان؛

۲- تشخیص لزوم یا عدم لزوم ثبت اثر از لحاظ قدمت و ویژگی‌های تاریخی و فرهنگی توسط اداره کل ثبت آثار وزارت میراث فرهنگی؛

۳- ابلاغ رسمی اقدام به ثبت اثر به مالک خصوصی؛

۴- حق اعتراض مالک ظرف یک ماه پس از ابلاغ و رسیدگی به آن توسط کمیته بررسی اعتراض مالک به ثبت اثر در وزارتخانه یادشده (آیین استماع)؛

۵- بررسی و تأیید ثبت اثر توسط شورای ثبت آثار ملی وزارتخانه؛

۶- ثبت اثر در فهرست آثار ملی با حکم وزیر میراث فرهنگی (ماده ۲ قانون راجع به حفظ آثار ملی)؛

۷- ابلاغ ثبت اثر به مقامات مربوط در استان و شهرستان محل وقوع اثر، اعلان عمومی آن یا ابلاغ به مالک خصوصی (بند «ج» قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی مصوب سال ۱۳۶۴ و بندهای ۲ و ۶ قانون اساسنامه سازمان مصوب سال ۱۳۶۷).

طبق بند ۱۵ ماده ۲ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی، یکی از وظایف این سازمان، ایجاد مرکز اسناد و مدارک میراث فرهنگی کشور (نظیر مجموعه گزارش‌های علمی، نقشه‌ها،

عکس های بناها و...) جهت ارائه خدمات علمی و تحقیقاتی در این زمینه است. بدیهی است که مجموعه اسناد میراث فرهنگی کشور به مرور زمان و با ثبت آثار جدید در فهرست آثار ملی باید تکمیل و روزآمد شود.

۴. ماهیت حقوقی آثار تاریخی ثبت شده در فهرست آثار ملی

پیش از اینکه درباره ماهیت حقوقی اثر تاریخی ثبت شده عمومی و دولتی یا اثر ملی سخن بگوییم به تعریف اموال عمومی و دولتی و انواع آن می پردازیم. اموال عمومی و دولتی، اموالی متعلق به مردم یک کشور است و اشخاص عمومی به نمایندگی از آنها جهت انجام وظایف خود، آنها را اداره یا مردم از آنها استفاده می کنند. این اموال شامل اموال منقول و غیرمنقول عبارتند از:

۱- اموال عمومی یا منابع و ثروت های ملی، طبیعی و خدادادی آبی و خشکی از قبیل اقیانوس ها، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها، دیگر آب های عمومی^۱، زمین های موات، کوه ها، معادن، دره ها، جنگل ها، نیزارها، دشت ها، بیشه های طبیعی، مراتع، ارث بدون وارث، اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبان پس گرفته می شود (انفال) در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید (اصل ۴۵ قانون اساسی، قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع مصوب سال ۱۳۳۹، قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱، قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ و...)

۲- مشترکات عمومی شامل معابر عمومی ملی از قبیل راه های زمینی، ریلی، دریایی، هوایی از جمله جاده ها، آزادراه ها، راه های آهن، اسکله ها، فرودگاه ها، اموال عمومی محلی شامل معابر عمومی از قبیل خیابان ها، کوچه ها، بن بست ها، میدان ها، گردشگاه ها، بوستان ها، مساجد، کاروانسراها و... منابع طبیعی ملی و اموال و مشترکات عمومی، مورد استفاده عموم مردم هستند و حسب مورد، دولت و شهرداری از آنها حفاظت و نگهداری و بر آنها مدیریت می کند.

۱. تا پیش از تصویب قانون ملی شدن آب در سال ۱۳۴۷ و قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱، مالکیت آب ها اعم از سطحی و زیرزمینی در زمره مباحات و پیرو قاعده فقهی حیات مباحات بود. به موجب ماده ۱۰ قانون توزیع عادلانه آب، آب ها از مشترکات و در اختیار حکومت اسلامی است ولی دولت مسئولیت حفظ، اجازه و نظارت بر بهره برداری از آنها را برعهده دارد. برابر ماده ۲ قانون اخیر نیز اراضی حریم و بستر رودخانه ها و دریا در اختیار حکومت اسلامی است و دولت اختیار قلع مستحذات مزاحم را دارد. حقایق نیز حق مصرف آبی است که اسناد و مدارک پیش از تصویب این قانون برای مالک یا ملک آن تعیین شده باشد (ماده ۱۸).

۳- اموال عمومی غیرمنقول دولتی و غیردولتی شامل بناها و آثار تاریخی، ساختمان‌های دستگاه‌های حکومتی و اجرایی از قبیل ساختمان مجلس، دادگاه‌ها، وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، پادگان‌ها، استحکامات نظامی (اموال غیرمنقول دولتی)، شوراهای محلی، مؤسسات عمومی غیردولتی و... (اصل ۸۳ قانون اساسی، مواد ۲۶-۲۴ قانون مدنی و تبصره ماده ۹۶ قانون شهرداری)؛

۴- اموال منقول عمومی و دولتی و درآمدهای عمومی از جمله مالیات‌ها، عوارض و درآمدهای ناشی از بهای خدمات عمومی و آثار تاریخی منقول؛

۵- مباحات عمومی از قبیل درختان، گیاهان، حیوانات وحشی، پرندگان، ماهی‌ها، مروارید دریا (ماده ۱۷۷ قانون مدنی) و...

این اموال پیرو قواعد عمومی مربوط به اموال خصوصی نبوده و دارای قوانین و مقررات خاص خود هستند مانند آیین‌نامه تعیین و شرایط امین اموال مصوب سال ۱۳۶۲، آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ هیئت وزیران، آیین‌نامه اموال فرهنگی، هنری و تاریخی نهادهای عمومی و دولتی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷ و... مثلاً مرور زمان در مورد آنها اجرا نمی‌شود، توقیف اموال عمومی و دولتی پیرو قواعد ویژه‌ای از قبیل قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ و قانون منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۱ است و این اموال یا قابل انتقال نیستند یا با وضع قانون خاص یا تصویب هیئت وزیران، قابل انتقال به اشخاص هستند.

به موجب ماده ۲۵ قانون مدنی مصوب سال ۱۳۰۷، هیچ‌کس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد از قبیل پل‌ها و کاروانسراها و آب انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدان‌گاه‌های عمومی تملک کند و همچنین است قنوات و چاه‌هایی که مورد استفاده عموم است. این ماده پل‌ها، کاروانسراها و آب‌انبارهای عمومی، مدارس قدیمه و میدان‌گاه‌های عمومی را به عنوان اموال و مشترکات عمومی ذکر می‌کند. ولی ماده ۲۶ این قانون اصلاحی مصوب ۱۳۷۰/۸/۴ مقرر می‌دارد: «اموال دولتی که معداً است برای مصالح یا انتفاعات عمومی مثل استحکامات و قلاع و خندق‌ها و خاکریزهای نظامی و قورخانه و اسلحه و ذخیره و سفاین جنگی و همچنین ائاثه و ابنیه و عمارات دولتی و سیم‌های تلگرافی دولتی و موزه‌ها و کتابخانه‌های عمومی و آثار تاریخی و امثال آنها و بالجمله آنچه از اموال منقوله و غیرمنقوله که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد، قابل تملک خصوصی نیست و همچنین اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت و ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد». این ماده، استحکامات، قلاع، خندق‌ها و خاکریزهای نظامی، قورخانه، موزه‌ها، آثار تاریخی و امثال آنها را به عنوان اموال دولتی تلقی کرده و قابل تملک

خصوصی نمی‌داند.

همچنین بر اساس اصل ۱۳۹ قانون اساسی: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موقوف به تصویب هیئت‌وزیران است و باید به آگاهی مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».

بنابراین، صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر صورت باید به تصویب هیئت دولت برسد، نیاز به صدور تصویب‌نامه دارد و ضرورت آگاهی مجلس از موضوع نیز شرط شده است (نظارت اطلاعاتی). در این گونه دعاوی اگر طرف دعوی، بیگانه باشد و در موارد مهم داخلی، مصالحه و یا ارجاع امر به داوری نیاز به تصویب مجلس نیز دارد (عباسی، ۱۳۹۶، ص ۱۳۵-۱۳۳).

پس از ثبت اثر در فهرست آثار ملی، آن اثر به عنوان اثر ملی شناخته می‌شود. این اثر می‌تواند متعلق به شخص حقیقی یا شخص حقوقی حقوق خصوصی یا متعلق به دولت یا بخش عمومی باشد. بر اساس اصل ۸۳ قانون اساسی «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشند قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد».

برابر ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی، کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، متعلق به دولت است و حفظ و حراست آنها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند با تصویب هیئت‌وزیران حق استفاده از اموال مزبور را که در اختیار دارند، به یکدیگر واگذار کنند.

انتقال و فروش اموال غیرمنقول دولتی، به پیشنهاد وزیر یا رئیس دستگاه اجرایی ذی‌ربط و تصویب هیئت‌وزیران و واگذاری حق استفاده از اموال غیرمنقول یک دستگاه اجرایی به دستگاه اجرایی دیگر نیز با تصویب هیئت‌وزیران است (مواد ۱۱۵-۱۱۴ و ۱۲۱-۱۱۷ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶)^۱.

پس از انقلاب اسلامی به جای عبارت «اشیاء عتیقه» از اصطلاح «آثار تاریخی» و سپس «اموال فرهنگی، تاریخی و هنری» استفاده شد. به موجب ماده ۱ آیین‌نامه اموال فرهنگی، هنری و تاریخی نهادهای عمومی و دولتی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷، «اموال فرهنگی - تاریخی و هنری به اموالی گفته می‌شود که از نظر علمی، تاریخی، فرهنگی، باستان‌شناسی،

۱. همچنین بنگرید به قانون اصلاح قانون واگذاری اراضی و ابنیه دولتی به مؤسسات خیریه و درمانی مصوب ۱۳۵۱/۱۱/۱۶.

دیرین‌شناسی و هنری حائز اهمیت بوده و بیش از یکصد سال از تاریخ ساخت یا ایجاد آن گذشته باشد و به یکی از انواع زیر تعلق داشته باشد:

الف. اموال فرهنگی - تاریخی: به اموالی اطلاق می‌شود که نشانگر تحول حیات و هویت فرهنگی تاریخی انسان یا وقوع وقایع تاریخی در ادوار یا دوره‌هایی خاص باشد و به نحوی از انحاء، گوشه‌ای از حرکت تاریخی فرهنگی انسان را در مقیاس ملی یا منطقه‌ای یا بین‌المللی نشان دهد یا نشانگر ظهور، حیات و انقراض تمدن‌های تاریخی بوده و از محوطه‌های باستانی واقع در خشکی یا بستر دریاها، در اثر حفاری علمی یا علل دیگر کشف شود...

ب. اموال تاریخی: این اموال نشانگر وقوع وقایع تاریخی، تاریخ علوم و فنون، تاریخ نظامی و اجتماعی و همچنین زندگی رهبران و مشاهیر تاریخی، علمی، مذهبی، فرهنگی و هنری می‌باشد.

ج. اموال فرهنگی: به اموال منقولی اطلاق می‌شود که نشانگر وجوه مختلف زندگی انسان در دوره متأخر تاریخی بوده و پژوهش در آنها موجب بازشناسی صورت تاریخی فرهنگی زندگی جوامع انسانی می‌شود، از قبیل آثار مردم‌نگاری، مردم‌شناسی، فرهنگ و هنر بومی، آرشیوهای صدا و تصویر و تمبر و امثال آن.

د. اموال هنری: به کلیه آثار هنری در رشته‌های مختلف هنرهای تجسمی اعم از هنرهای سنتی و بومی یا معاصر ایرانی یا غیرایرانی، گفته می‌شود که ساخته مشاهیر هنرمندان رشته‌های مختلف هنری بوده یا در تاریخ هنر، جزء آثار شاخص هنری محسوب شوند یا نشانگر آغاز یا اوج سبک یا مکتب یا دوره هنری مشخص باشند.

برابر ماده ۳ این آیین‌نامه، کلیه اموال فرهنگی، تاریخی و هنری دولتی که در اختیار وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و عمومی غیردولتی و دستگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی است، بر اساس فرم‌ها و دفاتر مندرج در این آیین‌نامه توسط دستگاه دارنده، ثبت و یک نسخه از آنها به سازمان میراث فرهنگی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال خواهد شد. عدم انجام مفاد این ماده، موجب پیگرد قانونی خواهد بود.

تبصره ۱- اموال فرهنگی - تاریخی حاصل از حفاری‌های علمی باستان‌شناسی حداکثر یک ماه بعد از پایان فصل حفاری، به واحد اداری ذی‌ربط تحویل و مفاد این آیین‌نامه در مورد آنها اعمال خواهد شد.

تبصره ۳- اموال فرهنگی - تاریخی و هنری در اختیار شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و شرکتهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این آیین‌نامه هستند.

سرانجام درباره ماهیت حقوقی آثار ثبت شده در فهرست آثار ملی می توان گفت که بناها و اموال منقول و غیرمنقول دولتی، متعلق به عموم مردم و در اختیار دولت بوده و در صورت ثبت در فهرست آثار ملی در زمره اثر ارزشمند ملی به لحاظ تاریخی و فرهنگی یا اثر نفیس ملی قرار گرفته، قابل انتقال به غیر و تملک خصوصی نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد (اصل ۸۳ قانون اساسی). اموال مورد استفاده عموم که مالک خاصی ندارد یا اموال تاریخی عمومی فارغ از ثبت یا عدم ثبت آنها از قبیل پل ها، میدان های عمومی، کاروانسراها، آب انبارهای عمومی، مدارس قدیمی و... قابل انتقال و تملک خصوصی نیست و دولت و دیگر نهادهای عمومی موظف به حفاظت از این اموال اند. آثار تاریخی دولتی نیز در اختیار دستگاه های اجرایی به ویژه وزارت میراث فرهنگی قرار دارند و این دستگاه ها مکلف به حفاظت، نگهداری و مرمت آنها هستند (مواد ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی، تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری، آیین نامه اموال عمومی شهرداری ها مصوب سال ۱۳۴۶ (عباسی، ۱۳۹۸، ص ۱۷۳)، قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و ماده ۱۳ قانون حمایت از مرمت و احیای بافت های تاریخی - فرهنگی مصوب سال ۱۳۹۸).

به موجب ماده سوم قانون حفظ آثار ملی، وظایف مقرر در این قانون راجع به آثار ملی فقط پس از قطعی شدن، ثبت برعهده مالک تعلق خواهد گرفت. به موجب قانون، انتقال آثار تاریخی غیرمنقول خصوصی، محدودیت چندانی ندارد، ولی در قانون حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، برای فروش آثار تاریخی منقول خصوصی، محدودیت هایی پیش بینی

۱. ماده ۷ این آیین نامه می گوید: «طبقه بندی ارزشی اموال فرهنگی تاریخی و هنری مشمول این آیین نامه (آثار درجه یک درجه دو درجه سه مطالعاتی) مطابق دستورالعملی خواهد بود که توسط سازمان میراث فرهنگی کشور تهیه و ابلاغ خواهد شد. نتایج حاصل از اجرای طرح مذکور پس از تصویب سازمان میراث فرهنگی کشور لازم الاجرا خواهد بود.

تبصره - کلیه اموال فرهنگی - تاریخی و هنری از نظر اجرای مفاد این آیین نامه تا انجام طرح طبقه بندی ارزش فرهنگی تاریخی آنها، در حکم آثار درجه دو و برای اجرای مفاد ماده بیست این آیین نامه در حکم آثار درجه سه محسوب می شوند».

سازمان میراث فرهنگی کشور موظف است دستورالعمل ساماندهی اطلاعاتی اموال موضوع این آیین نامه را به منظور تولید و ثبت اطلاعات پژوهشی، حفاظتی، کالبدی، مرمتی و اموالی هر اثر در قالب شناسنامه عمومی و تخصصی، تدوین و به دستگاه های ذی ربط جهت اجرا ابلاغ نماید (ماده ۸ آیین نامه).

شده است. بدین ترتیب که پس از ثبت مال منقول خصوصی در فهرست آثار ملی، معرفی نامه‌ای حاوی مشخصاتی که در حکم سند رسمی آن اثر است توسط وزارت میراث فرهنگی تهیه و به مالک مال داده می‌شود. هرگونه نقل و انتقال این اثر باید در این معرفی‌نامه و پرونده ثبتی آن در وزارت میراث فرهنگی ذکر گردد و آثاری که بر ثبت مال در فهرست آثار ملی مترتب می‌گردد، در تغییر ایادی نسبت به آن مال منفعک نخواهد شد (بخش اخیر ماده هشتم قانون حفظ آثار ملی و مواد سیزدهم و چهاردهم نظامنامه). همچنین فروش چنین اثری، نیازمند اطلاع به وزارت میراث فرهنگی است و این وزارتخانه حق تقدم در خرید آن را دارد.

نتیجه گیری

یکی از حقوق فرهنگی مردم در برابر دولت، حق حفاظت از میراث فرهنگی مادی و معنوی کشور است (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 سال ۱۹۷۲). اصل ۸۳ قانون اساسی ج.ا. نیز به تکلیف دولت مبنی بر حفاظت از آثار تاریخی و ممنوعیت و محدودیت انتقال آنها پرداخته است. برابر بندهای «ز» و «ط» ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، حفاظت از میراث فرهنگی در زمره امور حاکمیتی و از جمله تکالیف دولت است.

پس از بررسی، شناسایی و پژوهش درباره اثر تاریخی و تشخیص آن به عنوان اثر ارزشمند به لحاظ تاریخی و فرهنگی، یکی از مهم‌ترین اقدامات دولت برای حفظ و معرفی اثر، ثبت آن در فهرست آثار ملی است (اساسنامه انجمن آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۱، قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، نظامنامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۱۱، تبصره ۲ قانون تجدید استخدام آقای آندره گذار مصوب سال ۱۳۲۳، بند «ج» ماده واحده قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۴ و بند ۶ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۷). ثبت یک اثر منجر به حمایت‌های متعدد قانونی شامل حفاظت فیزیکی و فنی و انواع حمایت‌های حقوقی از آن شده و حقوق و تکالیفی را برای دولت یا مالک یا متصرف خصوصی اثر به همراه دارد.

ثبت آثار تاریخی می‌تواند شامل آثار منقول و غیرمنقول، مجموعه‌های تاریخی، محوطه‌ها یا تپه‌های تاریخی یا بافت‌های تاریخی شهرها و روستاها باشد. برابر قانون راجع به حفظ آثار ملی و نظامنامه اجرایی آن، فهرست آثار ملی به شرح زیر دسته‌بندی می‌گردد:

۱- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی غیرمنقول

۲- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی منقول شامل:

- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی دارای مالکیت عمومی یا دولتی
- فهرست آثار فرهنگی - تاریخی دارای مالکیت خصوصی.

به موجب قانون راجع به حفظ آثار ملی، هر کس اموال منقول یا غیرمنقول در زمره آثار ملی را در اختیار داشته باشد یا به وجود آن پی ببرد تکالیفی را پیش‌بینی کرده است. بدین ترتیب که باید به‌فوریّت به وزارت معارف (میراث فرهنگی کنونی) اطلاع دهد تا وزارتخانه اخیر پس از بررسی‌های لازم و احراز شرایط تاریخی - فرهنگی و تشخیص آن مال به عنوان اثر ملی، آن را در فهرست آثار ملی ثبت نماید.

برابر قانون راجع به حفظ آثار ملی و نظامنامه اجرایی آن و قوانین و مقررات بعدی، مراحل ثبت آثار تاریخی منقول و غیرمنقول در فهرست آثار ملی عبارت‌اند از:

- ۱- تهیه پرونده ثبتی اثر و پیشنهاد ثبت آن توسط اداره کل میراث فرهنگی استان؛
- ۲- تشخیص لزوم یا عدم لزوم ثبت اثر از لحاظ قدمت و ویژگی‌های تاریخی و فرهنگی توسط اداره کل ثبت آثار وزارت میراث فرهنگی؛
- ۳- ابلاغ رسمی اقدام به ثبت اثر به مالک خصوصی؛
- ۴- حق اعتراض مالک ظرف یک ماه پس از ابلاغ و رسیدگی به آن توسط کمیته بررسی اعتراض مالک به ثبت اثر در وزارتخانه یادشده (آیین استماع)؛
- ۵- بررسی و تأیید ثبت اثر توسط شورای ثبت آثار ملی وزارتخانه؛
- ۶- ثبت اثر در فهرست آثار ملی با حکم وزیر میراث فرهنگی (ماده ۲ قانون حفظ آثار ملی)؛
- ۷- ابلاغ ثبت اثر به مقامات مربوط در استان و شهرستان محل وقوع اثر، اعلان عمومی آن یا ابلاغ به مالک خصوصی (بند «ج» قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی مصوب سال ۱۳۶۴ و بندهای ۲ و ۶ قانون اساسنامه سازمان مصوب سال ۱۳۶۷).

در باره ماهیت حقوقی آثار ثبت‌شده در فهرست آثار ملی می‌توان گفت که بناها و اموال منقول و غیرمنقول دولتی، متعلق به عموم مردم و در اختیار دولت بوده و در صورت ثبت در فهرست آثار ملی در زمره اثر ارزشمند ملی به لحاظ تاریخی و فرهنگی یا اثر نفیس ملی ملی قرار گرفته، قابل انتقال به غیر و تملک خصوصی نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد (اصل ۸۳ قانون اساسی).

با توجه به قوانین و مقررات فوق، اموال تاریخی عمومی از قبیل پل‌ها، میدان‌های عمومی، کاروانسراها، آبنبارهای عمومی، مدارس قدیمی و... متعلق به مردم است و قابل انتقال به اشخاص و تملک خصوصی نیست و دولت و دیگر نهادهای عمومی موظف به حفاظت از این اموال‌اند. آثار تاریخی دولتی از آن دولت است ولی در اختیار دستگاه‌های

اجرایی به‌ویژه وزارت میراث فرهنگی قرار دارند و این دستگاه‌ها مکلف به حفاظت، نگهداری و مرمت آنها هستند (مواد ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی، تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری، آیین‌نامهٔ اموال عمومی شهرداری‌ها مصوب سال ۳۴۶ و قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶). به موجب ماده سوم قانون حفظ آثار ملی، وظایف مقرر در این قانون راجع به آثار ملی فقط پس از قطعی شدن ثبت، برعهدهٔ مالک تعلق خواهد گرفت. به موجب قانون، انتقال آثار تاریخی غیرمنقول خصوصی، محدودیت‌چندانی ندارد، ولی در قانون حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹، برای فروش آثار تاریخی منقول خصوصی، محدودیت‌هایی پیش‌بینی شده است. بدین ترتیب که پس از ثبت مال منقول خصوصی در فهرست آثار ملی، معرفی‌نامه‌ای حاوی مشخصاتی که در حکم سند رسمی آن اثر است توسط وزارت میراث فرهنگی تهیه و به مالک مال داده می‌شود. هرگونه نقل و انتقال این اثر باید در این معرفی‌نامه و پروندهٔ ثبتی آن در وزارت میراث فرهنگی ذکر گردد و آثاری که بر ثبت مال در فهرست آثار ملی مترتب می‌گردد در تغییر ایادی نسبت به آن مال منفعک نخواهد شد (بخش اخیر ماده هشتم قانون حفظ آثار ملی و مواد سیزدهم و چهاردهم نظامنامه). همچنین فروش چنین اثری، نیازمند اطلاع به وزارت میراث فرهنگی است و این وزارتخانه حق تقدم در خرید آن را دارد.

سرانجام لازم به ذکر است که در ایران، ما شاهد قوانین و مقررات گوناگون، پراکنده و قدیمی در زمینهٔ حفاظت و ثبت آثار تاریخی از صدر مشروطیت تاکنون هستیم که لازم است با استفاده از مطالعات تطبیقی و اصول ادارهٔ خوب، قانون جامع و روزآمدی در این باره، حاوی ابعاد، معیارها، مراحل و آثار حقوقی ثبت آثار منقول و غیرمنقول عمومی، دولتی و خصوصی به پیشنهاد دولت توسط مجلس شورای اسلامی وضع شود.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

۱. توحیدی فایق، آشنایی با میراث فرهنگی، تهران، سبحان نور، ۱۳۹۳.
۲. شادنوش امیرحسن، دادرسی اداری در حوزه میراث فرهنگی، تهران، مجد، ۱۳۹۵.
۳. صمدی یونس، میراث فرهنگی در حقوق داخلی و بین‌الملل، تهران، سازمان میراث فرهنگی، ۱۳۸۲.
۴. عباسی بیژن، حقوق اداری، تهران، دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۹۸.
۵. _____، حقوق اداری تطبیقی، تهران، دادگستر، ۱۳۹۵.
۶. _____، مبانی حقوق عمومی، تهران، دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
۷. کاتوزیان ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، تهران، میزان، چاپ پنجاه و هفتم، ۱۳۹۸.
۸. کاتوزیان ناصر، مبانی حقوق عمومی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۷.
۹. نورایی سیروس، شریفی عرفان، حمایت و حفاظت از اموال فرهنگی در خلال مخاصمات مسلحانه، تهران، هوشمند تدبیر، ۱۳۹۴.

ب. مقاله‌ها

۱. توسلی نایینی منوچهر، شادنوش امیرحسن، «دادرسی اداری در حوزه میراث فرهنگی غیرمنقول»، دوفصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۳، ۱۳۹۶.