



اظهارنظر کارشناسی درباره :

کلیات «لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»



سعید شفیعا^۱، ندا زندیان^۱، موسی بیات^۲، یحیی مزروعی ابیانه^۳، فهیمه غفرانی^۳

مقدمه

لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تاریخ ۱۴۰۲/۲/۱۰ در مجلس شورای اسلامی به صورت یک شوری با شماره ثبت ۸۸۸ اعلام وصول شد. این لایحه با تأخیری حدوداً ۲ ساله، بر اساس تکلیف تبصره «۲» ماده واحده قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مصوب سال ۱۳۹۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. گزارش حاضر با بررسی مهم ترین ضرورت های تدوین لایحه و با نگاهی اجمالی به کلیات، به تشریح نقاط قوت و ضعف آن پرداخته است.

۱- تهیه و تدوین کنندگان
۲- ناظر علمی
۳- اظهارنظرکنندگان



مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۸۸

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۸۹۴۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۲/۳۱





- **الزام قانونی؛** براساس تبصره «۲» قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۲۴)، این دستگاه موظف به ارائه تغییرات در شرح وظایف خود جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی ظرف مدت حداکثر یک سال بوده است.
- **ضرورت تعیین حدود و ثغور وظایف و اختیارات دستگاه و جلوگیری از تعارضات بین دستگاهی؛** یکی از معضلات روزمره وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی درگیری با دستگاه‌هایی است که دارای فعالیت‌های مشترک با حوزه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی هستند. مواردی مانند دریافت تعامل با سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در مورد ثبت میراث طبیعی [۱]، مجوزهای فعالیت در حوزه‌های گردشگری و صنایع دستی، مجوز برگزاری رویدادهای مرتبط با این حوزه‌ها، از جمله محل‌های مناقشات بین دستگاهی به‌شمار می‌روند. این در حالی است که قانون با تصریح وظایف و اختیارات وزارتخانه می‌تواند از هرگونه تداخل و تعارض بین دستگاهی احتمالی جلوگیری کند.
- **پیش‌نیاز ایجاد ساختار جدید؛** مسلماً استمرار فعالیت‌های وزارتخانه با ساختار یک سازمان غیر کارآمد و چالش‌زا خواهد بود. تبدیل سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به وزارتخانه، اقتضات ساختاری جدیدی را می‌طلبد. این در حالی است که بدون وجود قانون شرح وظایف و اختیارات دستگاه، امکان استقرار ساختار و تشکیلات جدید نخواهد بود.
- **ظهور مسائل جدید؛** بروز موضوعات جدیدی همچون فعالیت‌های دانش بنیان یا تجارت الکترونیک، ضرورت ترسیم جایگاه حقوقی وزارتخانه برای برخورد متناسب با فعالیت‌های سه حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در قالبی جدید را پررنگ می‌سازد.
- **ضرورت تبیین ارتباط با بدنه غیر دولتی فعال؛** بخش قابل توجهی از فعالین هر سه حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از بدنه غیر دولتی هستند. علاوه بر این، ضرورت نقش آفرینی بخش خصوصی در این حوزه‌ها، نیز بر کسی پوشیده نیست. در این میان، چارچوب وظایف و اختیارات دولت در تعامل با بخش غیردولتی باید به‌وضوح توسط ابزار قانون مشخص شود.



نقاط قوت



- **توجه به نیازهای جامعه؛** توجه به تسهیل سفر به صورت همگانی و عادلانه و در جهت نشاط بخشی اجتماعی (بند «۵» ماده (۴)) یا ارائه آموزش عمومی، معرفی و شناساندن ارزش‌های میراث فرهنگی، طبیعی، گردشگری، صنایع دستی و هنرهای سنتی (بند «۳۷» ماده (۴)) از جمله مواردی است که نشان از توجه به نیازهای اجتماعی در حوزه‌های سه‌گانه وزارت دارد.
- **توجه به ظرفیت‌های بخش غیر دولتی؛** در نظرگیری ظرفیت‌های بخش غیردولتی موضوعی است که در اسناد و قوانین متعددی مانند سیاست‌های کلی اصل چهارم، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ و... همواره مورد تأکید بوده است. موضوع مهمی که در متن لایحه نیز مورد توجه بوده است. محورهایی نظیر تأسیس و فعالیت تشکلهای حرفه‌ای (تبصره «۱» بند «۷» ماده (۴))، سازمان‌های مردم‌نهاد (بند «۹» ماده (۴))، جلب مشارکت‌های غیردولتی (بند «۲۰» ماده (۴))، جلب سرمایه داخلی و خارجی (بند «۱۹» ماده (۴))، ارائه مشوق‌ها و جوایز به فعالین صنعت (بند «۱۷» ماده (۴))، اجازه بهره‌برداری از املاک و بناهای تاریخی غیرنفیس (بند «۱۱» ماده (۴)) همگی نشان از توجه تدوین‌کنندگان متن پیشنهادی نسبت به ظرفیت‌های بخش غیردولتی دارد.
- **توجه به اقتضات نوظهور؛** لایحه پیشنهادی به موضوعات نوظهوری همچون فناوری‌های نوین، کسب و کارهای دانش بنیان (بند «۲» ماده (۴)) و تجارت الکترونیک (بند «۷» ماده (۴)) توجه داشته است. این در حالی است که بعضاً ضرورت توجه به این موضوعات در قوانین پیشین مدنظر نبوده است. برای مثال «قانون جهش تولید دانش بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۳۱) اخیراً به تصویب رسیده است. این در حالی است که در قانون مزبور به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در جایگاه سیاستگذار دو شاخه از صنایع خلاق - گردشگری و صنایع دستی - توجهی نشده است. متن پیشنهادی حاضر می‌تواند رافع این مسئله باشد [۲].
- **توجه به ابهامات و تعارضات بین دستگاهی؛** لایحه حاضر با تصریح بر مواردی که محل اختلاف بوده است از تعارضات بین دستگاهی جلوگیری می‌کند. برای مثال صدور مجوز ایجاد، بهره‌برداری، تمدید، لغو و نظارت بر تأسیسات و فعالیت‌های گردشگری و صنایع دستی (بند «۷» ماده (۴)) یا صدور مجوزهای برگزاری رویدادها، جشنواره‌ها و نمایشگاه‌ها (بند «۱۴» ماده (۴)).
- **توجه به تعاملات و ظرفیت‌های بین‌المللی؛** لایحه مورد بحث ضمن توجه به دغدغه‌های داخلی در سه حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع، سعی داشته تا ظرفیت‌ها و سازوکارهای تعاملی بین‌المللی را نیز مورد توجه قرار دهد. برای مثال گسترش تعاملات فرهنگی - گردشگری با ملل و اقوام گوناگون به‌ویژه کشورهای حوزه فرهنگی و تمدنی ایران و مسلمانان جهان با رعایت اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی (بند «۶» ماده (۴))، معرفی و بازاریابی جاذبه‌ها در سطح بین‌المللی (بند «۱۳» ماده (۴))، اقدامات حقوقی و قانونی بین‌المللی جهت شناسایی و استرداد اموال و آثار فرهنگی - تاریخی ایران (بند «۲۲» ماده (۴)) از جمله این موارد به حساب می‌آیند.
- **تعیین تکلیف برخی موارد مبهم و مسکوت در قوانین پیشین؛** توجه به مواردی که در قوانین پیشین مغفول مانده یا تصریح نشده است نظیر احتساب یگان حفاظت وزارت به‌عنوان ضابط خاص قضایی (بند «۴۳» ماده (۴)) یا تهیه آیین‌نامه اعطای اراضی معوض به مالکان



اراضی واقع در عرضه و حریم آثار ملی (تبصره بند «۴۶» ماده (۴)) از جمله نکات مثبت دیگر این لایحه به شمار می‌رود.

■ **انطباق مفاد با اسناد بالادستی موجود و تصریح جایگاه این اسناد در برخی مواد؛** رویکردهای موجود در اسناد بالادستی در حوزه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در مفاد مورد بحث مستتر است. برای مثال در بند «۹» سیاست‌های کلی اشتغال (ابلاغیه سال ۱۳۹۰) به «استفاده بهینه از ظرفیت‌های اقتصادی گردشگری» تأکید شده است. در الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت (ابلاغیه سال ۱۳۹۷)، «گسترش قطب‌های گردشگری» مورد توجه قرار گرفته است. در اسناد اخیر نظیر بند «۱۷» «سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه» نیز مقام معظم رهبری (مدظله) به صراحت بر «توسعه گردشگری» و «ترویج صنایع دستی» تأکید داشته‌اند. مواردی که در بند «۳» ماده (۳) لایحه پیشنهادی نیز ملحوظ است:

«توسعه پایدار و جامعه‌محور گردشگری مبتنی بر ارزش‌های ایرانی-اسلامی و ظرفیت‌های متنوع کشور از جمله میراث فرهنگی-تاریخی، طبیعی، صنایع دستی و هنرهای سنتی». علاوه بر این، در برخی موارد همچون بندهای «۱» و «۲» جزء «الف» ماده (۵) به صراحت بر رعایت اسناد بالادستی همچون سند ملی آمایش سرزمین و برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصاد، اجتماعی و فرهنگی کشور تأکید شده است.

■ **توجه به تولید محتوای مرتبط با سه حوزه؛** نظر به جریان‌سازی‌های متخاصم و افزایش ایران‌هراسی در عرصه بین‌المللی، امروزه ضرورت توجه به تصویرسازی مثبت و انجام تبلیغات در عرصه‌های مختلف بیشتر احساس می‌شود. علاوه بر این، تولید محتوا در عرصه داخلی نیز به جهت آگاهی‌بخشی و انسجام‌دهی به جامعه حائز اهمیت است. لایحه مورد بحث مفادی در ارتباط با این موضوع پیش‌بینی کرده است. برای مثال در بند «۱۶» ماده (۴) بر حمایت از تأمین، تولید و توزیع و انتشار انواع محتوا با موضوع میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در حوزه داخلی و خارجی تأکید شده است. یا بند «۱۳» همین ماده که بر معرفی جاذبه‌های میراث فرهنگی و گردشگری در سطح ملی و بین‌المللی تأکید دارد. توجه به آموزش عمومی، معرفی و شناساندن ارزش‌های میراث فرهنگی، طبیعی، گردشگری، صنایع دستی و هنرهای سنتی در بند «۳۷» ماده (۴) نیز مثالی دیگر است.

■ **توجه به ایجاد هماهنگی بین دستگاهی؛** توجه به جایگاه دستگاه‌های دیگر در تحقق برخی از وظایف قانونی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی ضروری است. لایحه پیشنهادی در بندهای با موضوعات دارای مرز مشترک بین دستگاهی، بر ضرورت این همکاری‌ها تأکید دارد. برای مثال در موضوع ارائه مشوق‌های صادراتی همکاری با وزارت صنعت، معدن و تجارت (بند «۱۷» ماده (۴)) طرح شده است. در ارتباط با موضوع رتبه‌بندی مشاوران، پیمانکاران و کارشناسان حقیقی و اشخاص حقوقی نیز همکاری با سازمان برنامه‌بودجه کشور مورد توجه قرار گرفته است (بند «۱۲» ماده (۴)).

■ **توجه به رویکرد پیشگیرانه از وقوع جرم؛** مسلماً پیشگیری از وقوع جرم نسبت به تأکید بر مجازات مجرم، به مراتب هزینه مالی و اجتماعی کمتری را به بار خواهد آورد. موضوعی که در لایحه اخیر به شکل قابل توجهی به آن توجه شده است. برای مثال در بند «۲۵» ماده (۴) اقدامات پیشگیرانه در تخلفات در زمینه میراث فرهنگی مورد توجه است. در بند «۲۶» همین ماده نیز همکاری برای پیشگیری از وقوع جرائم علیه گردشگران مدنظر قرار گرفته است.

نقاط ضعف

■ **به هم ریختگی مواد و بندهای پیشنهادی؛** مواد پیشنهادی لایحه فاقد نظم، وزن و متانتی است که از قوانین قبلی این حوزه (مثلاً قانون اساسنامه میراث فرهنگی کشور سال ۱۳۶۷) مشاهده شده است. همچنین در تناسب با قوانین اهداف و وظایف سایر دستگاه‌ها (مانند قانون اهداف و وظایف ورزش و جوانان مصوب سال ۱۳۹۹) نگارش حقوقی مناسب و منسجمی صورت نگرفته است. از آنجا که حوزه‌های سه‌گانه وزارت شامل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است و این سه تاکنون بر مبنای اساسنامه‌ها و قوانین جداگانه‌ای فعالیت کرده‌اند، لازم بود تا مواد پیشنهادی ترکیبی منسجم از این اجزا با نگاه نظام‌مند داشته باشد تا از فعالیت‌های جزیره‌ای و غیر هم‌افزای حوزه‌ها جلوگیری شود. نبود بخش‌بندی‌های روشن میان سه حوزه و فعالیت‌های مشترک بین حوزه‌ای موجب شده تا لایحه مذکور غیر خوانا و بدون قالب دیده شود.

■ **تعاریف ناکافی و دارای ابهام؛** مفاهیمی در متن لایحه مطرح و مورد استفاده قرار گرفته است که در بخش اصطلاحات (ماده (۲)) این لایحه و یا سایر قوانین موضوعی بدون تعریف باقی مانده‌اند. برای مثال در تبصره «۲» بند «۳۰» ماده (۴) مفهومی با عنوان «مجموعه‌های شاخص ثبت شده» یا در بند «۵» ماده (۴) مفهومی با عنوان «ارتقای کیفیت تجربه گردشگری» مصداق این فقدان است. این موضوع می‌تواند موجب ایجاد بن‌بست در اجرا یا نظارت قانون شود. همچنین مفاهیمی مثل میراث طبیعی، آثار ملی و واجد ارزش [۳] در متن لایحه به گونه‌ای تعریف شده که دارای جامعیت و دقت لازم نیست. مفهوم میراث طبیعی دارای تعریف جهانی در قالب قانون الحاق ایران به کنوانسیون حمایت از میراث فرهنگی طبیعی مصوب سال ۱۳۵۳ و ارائه تعریفی دیگر در صورتی که موجب تکمیل آن نشود توصیه نمی‌شود. همچنین مفهوم آثار واجد ارزش در هیچ قانونی، حتی قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹ تعریف نشده است و تعریف ارائه شده در این لایحه نیز کافی و جامع نیست. [۳]

■ **رویکرد نادرست در قبال اصل هشتمادوسوم قانون اساسی؛** اصل هشتمادوسوم قانون اساسی در مورد نفایس ملی و منحصربه‌فرد است و از جمله اصولی است که تاکنون فاقد قوانین تکمیلی است و در اجرای آن مشکلات زیادی رخ داده است. مطابق این اصل، بناها و اموالی

دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد. انتظار می‌رود که لایحه هم تعریف دقیقی از نفایس ملی و منحصر به فرد و هم ساز و کاری شفاف برای تشخیص این نفایس (با تأکید بر جلوگیری از تعارض منافع) ارائه نماید. تبصره بند «۴۱» ماده (۴) لایحه، خروج موقت اشیای فرهنگی - تاریخی نفیس ملی و نفیس منحصر به فرد را منوط به مجوز از هیئت وزیران کرده، در حالی که با توجه به گستره مفهومی واژه «انتقال به غیر»، این اقدام در مورد نفایس منحصر به فرد غیر قابل انجام و در مورد نفایس ملی با نظر مجلس شورای اسلامی قابل انجام است. ضمناً از آنجا که جایگاه نفایس ملی و منحصر به فرد مقوله‌ای فراسازمانی و بین‌نسلی است و نقدهای بسیاری به روند فعلی تشخیص نفایس ملی در وزارت مذکور وجود دارد، تثبیت آن در قالب بند «۱۰» ماده (۴) و تبصره آن اقدام مناسبی نیست. معیارهای تشخیص نفایس ملی و منحصر به فرد باید مطابق قانونی مجزا تعیین و تصویب شود و کمیته‌ای در وزارت مبتنی بر معیارها و مصادیق مذکور با نظارت عمومی اقدام به تشخیص و تدوین فهرست کنند [۴].

■ **تکراری بودن یا شباهت برخی بندها؛** برخی از بندهای لایحه، قابلیت ادغام یا شباهت معنایی بسیاری دارند. برای مثال بند «۱۳» ماده (۴) به معرفی و حمایت از جاذبه‌های میراث فرهنگی و بازاریابی و معرفی جاذبه‌های گردشگری و صنایع دستی در سطح ملی و بین‌المللی اختصاص دارد. در حالی که بند «۱۶» ماده (۴) به حمایت از تأمین، تولید و توزیع و انتشار انواع محتوای مکتوب، رقومی (دیجیتال)، مستند، مجموعه (سریال)، فیلم، عکس و صوت با موضوع میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با همکاری سایر بخش‌های دولتی و غیردولتی در حوزه داخلی و بین‌المللی پرداخته است، مفاهیمی که می‌تواند در قالب یک بند و به صورت تجمیعی ارائه شود. یا در بند «۲۸» به حمایت و همکاری برای احیای صنایع دستی و هنرهای سنتی فراموش شده اشاره دارد، در حالی که بند «۵۷» نیز احیای هنرهای سنتی و حمایت از تولید و ترویج و عرضه محصولات صنایع دستی و هنرهای سنتی را مورد توجه قرار داده است. این در حالی است که این دو بند به جهت تکراری بودن محتوا و وجود شباهت در قالبی ادغام شده ارائه شود.

جمع‌بندی و پیشنهادها

اهمیت تدوین شرح اهداف، وظایف و اختیارات وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به جهت الزام قانونی، لزوم تعیین حدود و ثغور وظایف و اختیارات دستگاه برای جلوگیری از تعارضات بین دستگاهی، تقابل با مسائل جدید نوظهور و ارتباط موثر با بدنه غیردولتی فعال، بسیار واضح و روشن است. تبدیل این لایحه به قانون اهداف و وظایف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، امکان ایجاد ساختار جدید برای این دستگاه را تسهیل خواهد ساخت. اگر چه می‌توان برای متن پیشنهادی حاضر مجموعه‌ای از نقاط قوت و ضعف عنوان کرد. لایحه مذکور به واسطه آنکه به اقتضائات نوظهور، ظرفیت‌های بخش غیردولتی، تعاملات و ظرفیت‌های بین‌المللی و همچنین اسناد بالادستی توجه دارد، ابهام‌ها و تعارضات بین دستگاهی و موارد مبهم و مسکوت مانده قوانین پیشین را برطرف کرده و همچنین رویکرد پیشگیرانه و هماهنگ‌ساز بین دستگاهی دارد، **دارای قوت است**، اما به واسطه اینکه مواد و بندهای لایحه دارای بهم ریختگی، تکرار و تشابه است، در برخی تعاریف ابهام وجود دارد و فاقد توجه کافی به برخی تعارضات قانونی است، متن لایحه نیازمند بازنگری است. همچنین از آنجا که محتوای بندها رویکرد صحیحی نسبت به اصل هشتادوسوم قانون اساسی ندارد این لایحه **دارای ضعف است**.

در جمع‌بندی نظر به اهمیت تصویب لایحه پیشنهادی و با توجه به نقاط قوت لایحه شده، **نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس بر تصویب کلیات لایحه پیشنهادی و تدقیق و تصحیح جزییات آن است.**

در این میان، ساختاری جدید برای رفع بهم‌ریختگی به وجود آمده در مورد جداسازی وظایف و اختیارات به تفکیک سه حوزه و اشتراکات آنها لازم است. همچنین پیشنهاد می‌شود در محتوای تعاریف و اصطلاحات به کار رفته، موضوعات تخصصی مرتبط با وزارت (مثل نگرش به اصل هشتادوسوم قانون اساسی) اصلاحاتی صورت گیرد. متعاقباً دو گزارش در خصوص جزییات لایحه و استدلال پیرامون هر یک از مفاد آن تدوین و منتشر خواهد شد.

منابع و مأخذ

- [۱] گزارش راهبردی در راستای بررسی وضعیت میراث طبیعی در ایران، شماره مسلسل ۱۸۱۵۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱/۰۱/۲۲.
- [۲] پیشنهاد الحاق «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی» و «وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» به «شورای عالی فناوری‌ها و تولیدات دانش بنیان» موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۸) قانون جهش تولید دانش بنیان (مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۳۱)، شماره مسلسل ۱۸۵۲۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱/۰۹/۰۱.
- [۳] اظهار نظر کارشناسی در مورد طرح اصلاح مواد (۱) تا (۴) قانون راجع به حفظ آثار ملی، شماره مسلسل ۱۸۷۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱/۱۱/۲۶.
- [۴] آسیب‌شناسی نفایس ملی و منحصر به فرد در نظام قانونگذاری، شماره مسلسل ۱۷۷۵۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰/۰۶/۱۵.