



## ارزیابی پیامدهای ناشی از سیاست ثبت بنا در فهرست آثار ملی

### نمونه موردی: بافت تاریخی شهرهای کرمان و بوشهر

محمود قلعه نویی<sup>۱</sup>، نداخاتمی فر<sup>۲\*</sup>، علی کولیوند<sup>۳</sup>، زهرا ایرانمنش<sup>۴</sup>

۱- استادیار دانشگاه هنر اصفهان، گروه شهرسازی، Email: [m.ghalehnoee@au.ac.ir](mailto:m.ghalehnoee@au.ac.ir)

۲- دانشجوی دکتری مرمت ابنیه و بافت های تاریخی، دانشکده مرمت، دانشگاه هنر اصفهان،

Email: [nedakhatami@gmail.com](mailto:nedakhatami@gmail.com)

۳- دانشجوی دکتری معماری، دانشکده معماری، دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات تهران،

Email: [moshaver\\_khak@yahoo.com](mailto:moshaver_khak@yahoo.com)

۴- دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشکده معماری، دانشگاه آزاد واحد کرمان،

Email: [zahrairanmanesh273@yahoo.com](mailto:zahrairanmanesh273@yahoo.com)

### چکیده

حفاظت و زندگی بخشیدن به بناهای بارزش، در کشور ما ضرورتی است که پیشینه توجه به آن را می توان در قوانین و حقوق داخلی مربوط به حفاظت از میراث فرهنگی جستجو کرد. قانون بلدییه سال ۱۲۸۵ ه. ش برای اولین بار به مرمت بنا اشاره کرده و تشکیل وزارت معارف، اوقاف و صنایع مستظرفه در سال ۱۲۸۶ ه. ش وظایف دولت را در مورد میراث فرهنگی مورد توجه قرار داده است از آن زمان تاکنون سیاستها و طرحهای دولت در راستای اجرای این قوانین، بازخوردها و نتایجی به همراه داشته که بررسی این نتایج در اصلاح قوانین و سیاستهای مربوط مؤثر خواهد بود. مقاله حاضر یکی از سیاستهای مهم و تأثیرگذار سازمان میراث فرهنگی بر حفظ بناهای تاریخی به نام سیاست ثبت بنا را مورد ارزیابی قرار داده است. این پژوهش پس از بررسی تاریخی قوانین مربوط به حفاظت و ثبت آثار، دو شهر تاریخی کرمان و بوشهر را به عنوان نمونه انتخاب کرده و با ارزیابی بناهای ثبتی، سیاست مذکور را مورد آسیب شناسی قرار داده هدف از انجام این پژوهش شناسایی عواملی بوده است که سیاست حفاظت از طریق ثبت آثار تاریخی را تحت تأثیر قرار می دهد و همچنین تلاش کرده است پیامدهای ناشی از این سیاست را بررسی نماید. یافته های بدست آمده نحوه عملکرد سازمان میراث فرهنگی در جذب مشارکت مردم و تأمین منابع مادی و معنوی مالکین را مهمترین عامل تأثیرگذار بر احیاء بناهای ثبت شده معرفی می کند. این پژوهش در نهایت به منظور افزایش امکان حفظ بناهای تاریخی راهکارهایی ارائه کرده است.

واژه های کلیدی: بناهای بارزش، ثبت آثار، حفاظت، فهرست آثار ملی، قوانین

## مقدمه

یکی از سیاستهای سازمان میراث فرهنگی ایران به منظور حفاظت از آثار تاریخی، ثبت این آثار در فهرست آثار ملی بوده است. این سیاست ریشه در قانون راجع به حفظ آثار ملی دارد بر اساس ماده دوم از این قانون دولت مکلف است از کلیه آثار ملی ایران که دارای حیثیت تاریخی یا علمی یا صنعتی خاصی می باشند فهرستی ایجاد کند و آثار مکشوفه بعدی را نیز به آن اضافه نماید در نتیجه این قانون و همچنین قانون ثبت آثار ملی ۱۳۵۲، تعداد زیادی از ابنیه با ارزش کشور در این فهرست ثبت شد که در برخی موارد دولت اقدام به خریداری این آثار نموده و در بسیاری از موارد با حفظ مالکیت شخصی، در زمینه حفظ اثر با مالک همکاری نموده است. ثبت آثار و بناهای تاریخی در فهرست آثار ملی یکی از حرکت‌های جدی و مؤثر در حفظ و حراست تپه ها و ابنیه تاریخی به شمار می رود (اثر، ۱۳۸۱: ۴۵۳) [1]. از آنجا که بناهای ثبت شده در فهرست آثار ملی متعلق به همه انسانها بوده، حفظ و نگهداری آنها می تواند تأثیر به سزایی در حفظ تاریخ و همچنین توسعه شهرها داشته باشد ولیکن مشکلاتی که اخیراً در ارتباط با بناهای ثبت شده موجب جلب توجه و نگرانی مسوولین و متخصصین گشته نیازمند بررسی های همه جانبه در این زمینه است. عمده مقالات موجود در مورد میراث فرهنگی در ایران فاقد دیدگاه حقوقی است و معدود مقالاتی که به جنبه های حقوقی نظر دارد بیشتر ناظر بر حقوق بین الملل هستند و کمتر جنبه انتقادی دارد (طیسی، محسن و انصاری، ۱۳۸۳: ۲۶۰) [2]. از این رو تحقیق حاضر با هدف آسیب شناسی سیاست ثبت و افزایش امکان ثبت و احیاء بنای تاریخی و بافت پیرامون آن صورت گرفته است. اهم مشکلات موجود در این حوزه در دو بخش زیر خلاصه می شود:

### ۱- مسائل و مشکلات در ارتباط با مخاطبین طرح

- عدم درک ضرورت حفظ بناهای تاریخی توسط عموم؛ بیشتر کسانی که اهمیت ثبت و حفظ بناهای تاریخی را درک می کنند متخصصین و پژوهشگران می باشند و این امر اجرای عملیات حفاظتی و مرمتی را دشوار کرده است
- عدم نفع مالکین و در نتیجه نبود رغبت عمومی برای ثبت و نگهداری بناهای تاریخی
- نارضایتی مالکین بناهای ثبت شده، طرح شکایت به دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> که منجر به خارج شدن بنا از فهرست آثار ملی با رأی دیوان شده است
- عدم بهره وری اقتصادی از پتانسیل بناهای با ارزش در جهت جذب سرمایه گذاری در بافتهای تاریخی و احیاء آن

### ۲- کاستی ها و مشکلات در ارتباط با مسوولین و قوانین

- نبود تعاریف صریح و واضح برای میراث فرهنگی، نداشتن ادبیات موضوعی واحد که منجر به عدم انسجام عملی در حوزه میراث فرهنگی و تاریخی شده است.
- شفاف نبودن حدود مداخلات دولت و نحوه تعامل سازمان میراث فرهنگی با مالکین بناهای ثبت شده
- مشکلات انجام طرحهای مرمت بناهای تاریخی
- شفاف نبودن قوانین در زمینه ثبت و حقوق بناهای تاریخی و عدم قاطعیت در اجرای قوانین مربوطه
- عدم درجه بندی واحد های ثبت شده تاریخی
- توسعه بی رویه شهرها، تعریض و خیابان کشی در بافتهای تاریخی

پژوهش حاضر به دنبال یافتن پاسخ به این سؤالات است؛ اولاً تا چه اندازه سیاست ثبت آثار ملی در حفظ آثار موفق عمل نموده است و دوم این که چه عواملی باعث گشته این سیاست نتواند نقش مؤثری در حفظ و احیاء بناهای تاریخی داشته باشد.

## روش تحقیق

پژوهش حاضر در دو مرحله انجام گرفته است در مرحله نخست یا نظری به بررسی پیشینه قوانین مربوط به ثبت آثار ملی در کشور پرداخته شده و در مرحله بعد وضعیت بناهای تاریخی ثبت شده و مشکلات عمده مالکین و سازمان میراث فرهنگی در این خصوص از طریق مطالعات میدانی، مصاحبه هدفمند با مسؤولین و تهیه پرسشنامه مورد شناسایی قرار گرفته، به دلیل پراکندگی و تعداد زیاد بناهای مسکونی ثبتی در کشور، نتایج طرحها و عملکرد دولت در بافت تاریخی دو شهر کرمان و بوشهر به طور خاص مورد ارزیابی واقع شده است. این دو شهر دارای ویژگیهای متفاوت به لحاظ وسعت و قدمت بافت تاریخی می باشد که بر نحوه عملکرد و ساختار سازمان میراث فرهنگی در آن دو تأثیر گذار بوده است. شهر بوشهر در سال ۱۳۹۰ خورشیدی معادل ۱۹۵،۲۲۲ نفر جمعیت داشته است و دارای ۴۰ هکتار بافت تاریخی و ثبت شده می باشد، قدمت بناهای تاریخی واقع در بافت قدیم شهر بوشهر عموماً مربوط به دوره قاجاریه و پس از آن می باشد در مقابل جمعیت شهر کرمان بر اساس آمار سال ۱۳۹۰ خورشیدی معادل ۴۴۱،۵۱۵ نفر بوده و دارای ۴۹۸ هکتار بافت تاریخی است قدمت بناهای موجود در بافت قدیم این شهر از دوران قبل از اسلام تا دوران معاصر می باشد. در تحقیق حاضر پژوهشگر به برداشت و نتیجه گیری کیفی از داده های کمی و کیفی حاصل از پرسشنامه ها و مصاحبه ها در طرحهای مورد مطالعه می پردازد. راهبردهای بکار رفته در پژوهش با توجه به ماهیت پژوهش شامل توصیف و تحلیل، استدلال منطقی و استقرایی می باشد. این پژوهش در زمره تحقیقات کاربردی است و هدف از این تحقیق حل مسایل و مشکلات فراروی سازمان میراث فرهنگی، ساکنین و مالکین بناهای با ارزش و تاریخی می باشد. کنکاش در عملکرد دولت و مردم در مواجهه با بناهای ثبت شده، عواملی را که می توانسته بر موفقیت و یا عدم توفیق سیاست ثبت آثار تأثیر گذار باشد، مشخص می نماید و در نهایت ارائه راهکارهایی در جهت افزایش امکان ثبت و حفظ بناهای با ارزش و تاریخی از دستاوردهای آن است.

## بازبینی قوانین مربوط به حفظ آثار تاریخی و حقوق آثار ثبتی در ایران

### ۱- پیشینه تعاریف و قوانین مرتبط با موضوع ثبت آثار در فهرست آثار ملی

با تصویب قانون حفظ آثار ملی در سال ۱۳۰۹ و نظامنامه اجرایی آن ۱۳۱۱، وزارت اوقاف، معارف و صنایع مستظرفه مسؤولیت حفاظت، معرفی و پژوهش در مورد میراث فرهنگی را به عهده می گیرد. بر اساس مفاد یک تا پنج از قانون راجع به حفظ آثار ملی، از جمله وظایف تشکیلات دولتی مسؤول حفاظت از میراث فرهنگی، ثبت آثار ارزشمند فرهنگی تاریخی در فهرست آثار ملی ایران است. اگر چه قانون راجع به حفظ آثار ملی و قانون تشکیل وزارت اوقاف، معارف و صنایع مستظرفه و همچنین وزارت فرهنگ و هنر روش خاصی را برای نحوه احراز شرایط ثبت اثر در فهرست آثار ملی ایران معین نکرده است اما از همان سالهای نخست تا کنون، تشخیص وجود شرایط ثبت اثر در فهرست آثار ملی در یک اثر خاص، در شورایی متشکل از کارشناسان متخصص انجام می شده است. قانون راجع به حفظ آثار ملی قدمت اثر را یک نشانه برای ثبت اثر تعیین کرده و تحت تأثیر شرایط سالهای ۱۳۰۹ آثاری را تحت حفاظت و نظارت دولت اعلام نموده است که تا پایان دوره زندگی در ایران احداث یا ایجاد شده اند و بدین ترتیب آثار دوران قاجار و پس از آن را در زمره آثار قابل حفظ به شمار نیآورده است. سال ۱۳۴۷ با تصویب ماده ۱۲۷ قانون مجازات عمومی نکات جدیدی وارد قوانین حوزه میراث فرهنگی می شود این قانون تا قبل از انقلاب تنها قانون جزایی لازم الاجرا در این زمینه است طبسی و عباسی (۱۳۸۳) [2]. کنوانسیون حمایت میراث فرهنگی و طبیعی جهان که در سال ۱۹۷۲ (۲۵ آبان ماه ۱۳۵۱) به تصویب هفدهمین اجلاس کنفرانس عمومی یونسکو رسیده است مشتمل بر یک مقدمه و ۳۸ ماده مصوب است که به موجب آن

ایران به کنوانسیون حمایت میراث فرهنگی و طبیعی جهان ملحق شده این قانون پس از تصویب در مجلس سنا در تاریخ ۱۳۵۳/۸/۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی می رسد. پس از آن قانون ثبت آثار ملی سال ۱۳۵۲ به وزارت فرهنگ و هنر اجازه داد که علاوه بر آثار مشمول قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ آثار غیر منقولی را که از نظر تاریخی یا ملی واجد اهمیت است در شمار آثار ملی به ثبت برساند با تصویب این قانون امکان ثبت آثار فرهنگی - تاریخی متعلق به دوره قاجار و حتی دوران معاصر فراهم شد. به گفته طبسی و عباسی (۱۳۸۳) [2] این ماده واحده صرفاً برای ثبت بنای میدان آزادی (شهید) در فهرست آثار ملی تصویب شد. در سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی لایحه قانونی برای جلوگیری از حفاریهای غیر مجاز تصویب کرد که این قانون آخرین تعریف صریح را در مورد قدمت اثر ارائه می دهد و طبق آن اشیاء عتیقه و آثار تاریخی به اشیایی اطلاق می شود که یکصد سال یا بیشتر از ساخت آن گذشته باشد البته این قانون ناسخ شرط مقرر در قانون ثبت آثار ملی ۱۳۵۲ نیست و آثار واجد شئون ملی کماکان قابل ثبت در فهرست آثار ملی می باشند (صمدی، ۱۳۸۲) [3]. دو ماده ۴۶ و ۴۷ از قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۶۲ این حوزه را مشمول قوانین اسلامی می گرداند و در سال ۱۳۷۵ این دو ماده مورد بازنگری قرار می گیرد. بعد از آن ماده ۱ از قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی مصوب ۱۳۶۷ تاریخ معینی برای احراز شرط قدمت اثر معین نکرده است و میراث فرهنگی را شامل آثار باقی مانده از گذشتگان می داند که نشانگر حرکت انسان در طول تاریخ است (غمنی، ۱۳۸۸: ۷) [4]. بنابراین، قانون اساسنامه سازمان، تاریخی بودن را یک ارزش ذاتی برای ثبت اثر می داند هر چند که عبارت گذشتگان نشانگر تاریخ مشخصی برای آثار نیست. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در سال ۱۳۸۲ در حالی به تصویب می رسد که طبق ماده دو این قانون، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری بر اساس اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ و قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰ اداره می شود و تعریف جدیدی از میراث فرهنگی ارائه نمی شود. تعریف میراث فرهنگی در قوانین ایران نیازمند بازنگری جدی برای انطباق با قوانین شرعی از یک سو و متناسب شدن با تعاریف بین المللی از دیگر سو است (طبسی و انصاری، ۱۳۸۳: ۲۵۹) [2].

## ۲- برخی حقوق و تکالیف مالکین بناهای ثبت شده در فهرست آثار ملی

طبق ماده پنج قانون حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ "اشخاصی که مالک یا متصرف مالی باشند که در فهرست آثار ملی ثبت شده باشد می توانند حق مالکیت یا تصرف خود را حفظ نمایند و لیکن نباید دولت را از اقداماتی که برای حفاظت آثار ملی لازم می داند ممانعت نمایند در صورتی که عملیات دولت برای حفاظت مستلزم مخارجی شود دولت از مالک مطالبه عوض نخواهد نمود و اقدامات مزبور مالکیت مالک را متزلزل نخواهد کرد". از آنجا که بر اساس ماده سه از قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی ۱۳۶۷ حفاظت از آثار فرهنگی و تاریخی صرف نظر از نوع مالکیت آن بر عهده سازمان میراث فرهنگی است این امر از طریق مساعدتهای فنی، کارشناسی و مالی به مالکین صورت می گیرد همچنین حمایتهای دولت از مالکین شامل معافیت مالیاتی، معافیت از عوارض شهرداری می باشد با تصویب الحاق تبصره ۵ به ماده ۲۶ قانون نوسازی و عمران شهری در سال ۱۳۵۵، خانه ها و اماکنی که در تصرف و یا مالکیت شخص حقیقی و یا حقوقی بوده و در فهرست آثار ملی به ثبت رسیده است در صورتی که محل کسب و تجارت نباشد از پرداخت عوارض و حق مرغوبیت معاف می شوند (غمنی، ۱۳۸۸: ۸۰). بر اساس ماده ۱۵ از قانون اصلاح، موادی از قانون مالیات های مستقیم که در اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، املاکی که طبق قوانین مربوطه در فهرست آثار ملی ایران به ثبت رسیده یا می رسند، در صورت انتقال به سازمان میراث فرهنگی کشور، نسبت به کل مالیات نقل و انتقال قطعی و در سایر موارد که مالکیت در دست اشخاص باقی می ماند، نسبت به ۵۰٪ مالیات بر طبق قانون مالیاتهای مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶، از معافیت مالیاتی برخوردار خواهند بود. و طبق ماده واحده مصوب ۱۳۷۱ کلیه بناها و اماکنی که در تصرف یا مالکیت شخص حقیقی یا حقوقی بوده و طبق قوانین مربوط در فهرست آثار ملی ایران به ثبت رسیده است از پرداخت کلیه عوارض

شهرداری معاف می باشند<sup>۲</sup> (غنمی، ۱۳۸۸:۹۱) [4] اگر چه ثبت اثر و انجام اقدامات حفاظتی و مرمتی برای اثر از سوی دولت خدشه ای به مالکیت و یا تصرف اشخاص وارد نمی کند اما طبق ماده نه قانون حفظ آثار ملی اگر مالک بخواهد آن را به شخص دیگری بفروشد لازم است مراتب را کتباً به سازمان میراث فرهنگی اطلاع دهد و در این صورت دولت در شرایط متساوی بر سایر خریداران حق تقدم خواهد داشت به علاوه مالکین و یا متصرفین باید ضوابط حفاظتی عرصه و حریم اثر را که از سوی این سازمان ابلاغ می شود رعایت کنند و در امر اطلاع رسانی و اجرای عملیات حفاظت با دولت همکاری نموده و برای انجام عملیات مرمتی مجوز کسب نمایند (نظامنامه اجرایی قانون راجع به حفظ آثار ملی، مواد ۸ و ۱۰).

## آسیب شناسی سیاست ثبت بنا در فهرست آثار ملی

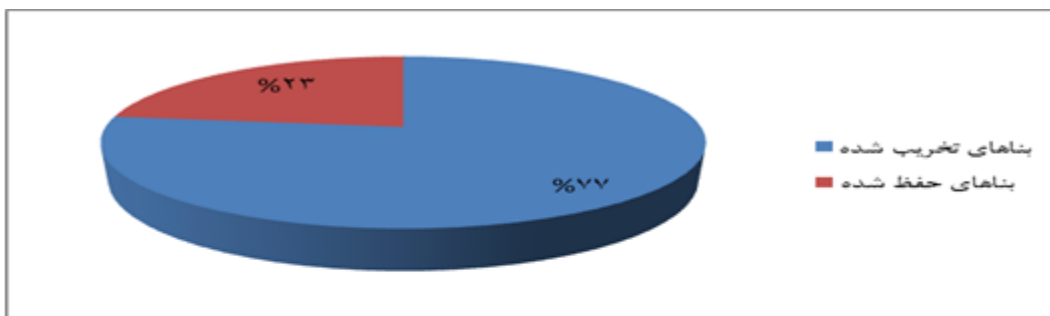
به منظور شناسایی و ارزیابی بناهای مسکونی ثبت شده، فهرستی از کلیه بناهای ثبت شده در شهرهای مذکور با همکاری سازمان میراث فرهنگی تهیه گشته و از میان بناهای ثبت شده بناهایی که دارای کاربری تاریخی مسکونی بوده مشخص شده و مورد مطالعه قرار گرفته اند. پس از آن آسیب شناسی سیاست ثبت بنا در فهرست آثار ملی از سه طریق صورت گرفته است یک از طریق بررسی میزان تاثیر سیاست ثبت در جلوگیری از تخریب بنا در مقابل طرحهای توسعه شامل تعریض، خیابان کشی و نوسازی در بافتهای تاریخی دوم بررسی وضعیت کالبدی و ارزش اقتصادی بناهای مسکونی ثبت شده به وسیله مطالعات میدانی، سرشماری مالکین و استفاده کنندگان از بنا، مصاحبه با مالکین، مسؤولین سازمان میراث فرهنگی و سایر مخاطبین. سوم از طریق بررسی تعداد شکایات ارجاع شده به دیوان عدالت اداری در خصوص بناهای مسکونی ثبت شده.

### ۱- بررسی آسیب پذیری بناهای ثبتی از اجرای طرحهای توسعه

از جمله طرحها و سیاستهای دولت در بافت تاریخی، خیابان کشی، تعریض و بازگشایی گذرها بوده که به منظور نفوذ پذیر کردن بافت تاریخی و توسعه شهر صورت گرفته و در اکثر موارد نتایج مشابهی از اجرای آن در بافت تاریخی شهرها حاصل شده است از جمله مصادیق آن می توان به طرح باز گشایی گذر شهید ایرانمنش در یکی از محلات تاریخی شهر کرمان به نام محله شاهزاده شاهرخ اشاره کرد. با تهیه نقشه های مربوط به سال ۱۳۶۴ قبل از کشیده شدن خیابان و مقایسه آن با نقشه وضع موجود اطلاعات لازم جهت بررسی تاثیر این طرح بر بناهای ثبتی فراهم می شود (جدول ۱)، (تصویر ۱). بررسیهای صورت گرفته در نتایج طرح حاکی از آن است که کشیده شدن این خیابان در بافت تاریخی، تخریب و ساخت و ساز را سرعت بخشیده به گونه ای که اکثر بناها به جز بناهای ثبت شده، تخریب و نوسازی گشته است هر چند که بناهای حفظ شده به لحاظ کالبدی از وضعیت مطلوبی برخوردار نیستند (تصاویر ۲ و ۳).

جدول ۱- مقایسه تعداد بناهای باارزش سال ۱۳۶۴ و ۱۳۹۳ (مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۳)

محله شاهزاده شاهرخ	
تعداد بناهای باارزش سال ۱۳۶۴	۱۸ بنا
تعداد بناهای باارزش سال ۱۳۹۳	۴ بنا (۳ بنای ثبت شده طی سالهای ۸۳-۸۰)



شکل ۱ - معایسه نسبت بناهای حفظ شده و تخریب شده محله شاهزاده شاهرخ شهر کرمان از سال ۱۳۶۴ تا ۱۳۹۳ (مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۳)



شکل ۲ - همجواریهای محله شاهزاده شاهرخ شهر کرمان قبل از خیابان کشی (مأخذ: آرشیو جهاد دانشگاهی، دانشگاه تهران، ۱۳۶۴)



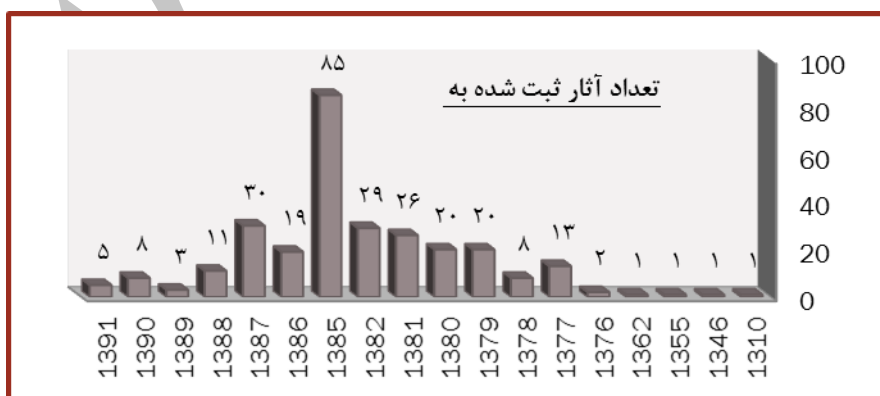
تصویر ۳. همجواریهای محله شاهزاده شاهرخ شهر کرمان پس از خیابان کشی (مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۳)

## ۲- بررسی وضعیت کالبدی و ارزش اقتصادی بناهای مسکونی ثبت شده

بررسی بناهای مسکونی ثبت شده شهر بوشهر نشان می دهد که علیرغم ثبت بودن تمامی بافت تاریخی، در حدود ۶۷ بنای مسکونی نیز تا قبل از سال ۱۳۹۱ در این شهر به ثبت رسیده است. بر اساس اطلاعات بدست آمده از سازمان میراث فرهنگی بیشترین آثار ثبت شده مربوط به سالهای ۸۷-۸۱ می باشد (تصاویر ۴ و ۵). به زعم فدایی (۱۳۹۱) [۵]. ثبت آثار به دلیل سیاستهای کلی دولت و تصمیمات مدیران در برخی سالها در کشور رونق یافته است. اطلاعات لازم جهت ارزیابی بناهای ثبت شده از مقایسه ارزش اقتصادی بناهای ثبتی با سایر بناها و همچنین تهیه پرسشنامه ارزیابی بنا شامل ۱- اطلاعات عمومی درباره بنا ۲- ویژگیهای خاص بنا ۳- نحوه حفاظت و مرمت بنا و از طریق سرشماری مالکین و استفاده کنندگان از بنا، مصاحبه با مالکین، مسؤولین سازمان میراث فرهنگی و سایر مخاطبین بدست آمده است. بناهای مسکونی ثبت شده در این شهر به دو گروه اصلی قابل تفکیک است (جدول ۲)، (تصویر ۶):

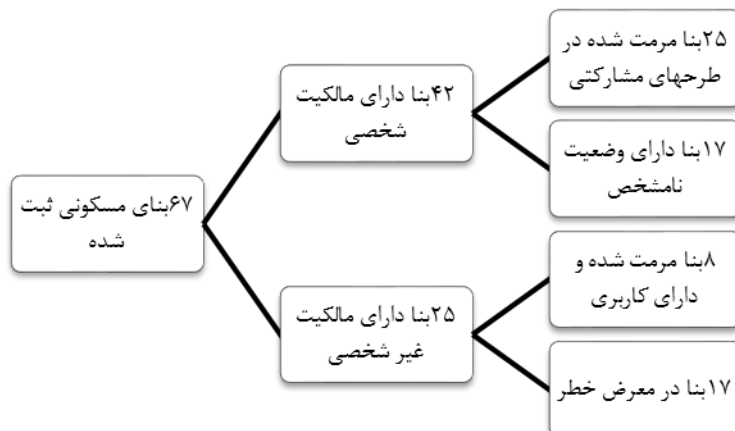
گروه اول بناهای ثبت شده ای می باشد که دارای مالکیت شخصی بوده و تقریباً ۶۰ درصد این گونه بناها با مشارکت سازمان میراث فرهنگی مرمت شده است از آنجا که بودجه اختصاص داده شده توسط سازمان میراث فرهنگی به هر یک از بناها برای انجام عملیات مرمتی کافی نبوده این اقدامات به صورت کامل و مطلوب انجام نشده در نتیجه نتوانسته رضایت ساکنین را جلب نماید، در هیچ یک از موارد، ایجاد کاربری جدید، عمومی و یا اقتصادی صورت نگرفته است در مورد ۴۰ درصد دیگر از بناهای ثبتی دارای مالکیت شخصی، سازمان میراث فرهنگی نتوانسته نقش خود و حدود مالک را به مالکین تفهیم نماید در نتیجه مالک بنای ثبت شده مالکیت خود را محدود دیده و در بسیاری از موارد نسبت به مرمت و حفاظت بنا بی توجهی کرده و از کمکهای سازمان میراث فرهنگی بهره نگرفته است. پائین بودن سطح کیفیت زندگی در بافت تاریخی و همچنین هزینه های زیاد مرمت موجب شده بسیاری از مالکین از ثبت بنای خود در فهرست آثار ملی اظهار نارضایتی کنند و تمایل به زندگی در بافت نداشته و خانه های تاریخی خود را به اقشار کم درآمد اجاره دهند.

گروه دوم بناهایی که عموماً پس از ثبت، خریداری شده، دارای مالکیت غیر شخصی در تملک سازمان میراث فرهنگی و سایر نهادها از جمله شهرداری، مسکن و شهرسازی و ... می باشند. نتایج بدست آمده از پرسشنامه ها حاکی از آن است ۶۸ درصد اینگونه بناها بعد از تملک دولت با خارج شدن مالک از بنا، متروکه شده و ساکنین آن را افراد بی بضاعت تشکیل می دهند که توانایی نگهداری و حفاظت از بنا را نداشته و خود عامل آسیب رسان به بنا بوده اند. مرمتهای انجام شده در مورد بناهای مذکور ناکافی و تنها به منظور رفع خطر و استحکام بخشی صورت گرفته است. ۳۲ درصد باقی مانده مرمت شده و یا تغییر کاربری پیدا کرده است.



شکل ۴- تعداد آثار ثبت شده استان بوشهر به تفکیک سال

(مأخذ: سازمان میراث فرهنگی استان بوشهر)



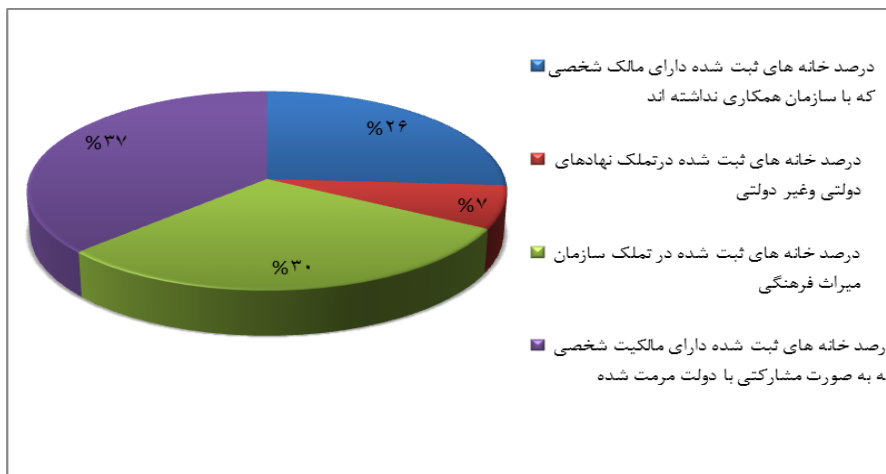
تصویر ۵. وضعیت بناهای مسکونی ثبت شده شهر بوشهر  
(مأخذ: نگارندگان، سال ۱۳۹۳)

جدول ۲- تفکیک بناهای ثبت شده به لحاظ نوع مالکیت در بافت تاریخی شهر بوشهر

۱۷	تعدادخانه های ثبت شده که مالکیت فعلی آنها شخصی می باشد و با سازمان میراث فرهنگی همکاری نداشته اند
۵	تعدادخانه های ثبت شده که مالکیت فعلی آنها نهادهای دولتی و غیر دولتی می باشد
۲۰	تعدادخانه های ثبت شده که مالکیت فعلی آنها سازمان میراث فرهنگی می باشد
۲۵	تعدادخانه های ثبت شده که مالکیت فعلی آنها شخصی بوده و به صورت مشارکتی با دولت مرمت شده است
۶۷	مجموع تعداد خانه های ثبت شده

(مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۳)





شکل ۶- مقایسه نوع مالکیت خانه های ثبت شده در بافت تاریخی شهر بوشهر (مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۳)

- ۳- بررسی تعداد شکایات ارجاع شده به دیوان عدالت اداری در خصوص بناهای ثبت شده با طرح سوالات ذیل و ارائه آن به دیوان عدالت اداری، پاسخهای بدست آمده میزان نارضایتی مالکین و همچنین نحوه عملکرد مراجع قضایی و سازمان میراث فرهنگی را در مواجهه با اموال ملی نشان می دهد.
- ۱- تعداد پرونده های تشکیل شده در زمینه شکایت مالکین بناهای ثبت شده در فهرست آثار ملی از سازمان میراث فرهنگی
  - ۲- تعداد پرونده هایی که رأی به تخریب بنا گرفته اند
  - ۳- تعداد پرونده ها یی که سازمان میراث فرهنگی، وکیل و یا نماینده جهت پیگیری و دفاع از آثار ملی داشته است.

## یافته های پژوهش

بررسی های ذکر شده نشان داد که ثبت بنا در فهرست آثار ملی پیامد هایی را به دنبال داشته است که مهمترین آنها عبارتند از:

### ۱- حفظ بنای تاریخی بدون عملکرد یا تغییر کاربری

اگر چه ثبت بنا در تمامی موارد نتوانسته است ضامن حفظ بنا باشد اما در بسیاری از موارد مالک را ملزم به نگهداری از بنا کرده است. از آنجا که این گونه حفاظت از بنا نه به دلیل اختیار و علاقه بلکه با الزام صورت پذیرفته، در بسیاری از موارد تنها به حفظ کالبد بنا در شرایط نامناسب بسنده شده است و در موارد متعدد بالا بودن هزینه های نگهداری و مرمت و نبود امکانات رفاهی منجر به بی توجهی و متروکه شدن بنا شده است.

## ۲- کاهش ارزش اقتصادی ملک

در همه موارد بررسی شده که بنا به فهرست آثار ملی وارد شده، عدم آگاهی مردم از حقوق بنای ثبتی و تصور عموم از محدودیت در مالکیت بناهای ثبتی، باعث گشته این گونه بناها به سختی خرید و فروش شده و از ارزش اقتصادی کمتری نسبت به بناهای اطراف خود برخوردار باشند.

## ۳- نارضایتی مالکین بنای ثبت شده، ساکنین بافت تاریخی و طرح شکایت به دیوان عدالت اداری

مشخص نبودن نحوه ارتباط سازمان میراث فرهنگی با مالکین و حتی عدم تمایل سازمان میراث فرهنگی به ارتباط با مالک و آشنا نمودن مالکین به حقوق خود و همچنین هزینه های سنگین نگهداری و مرمت بنای تاریخی و مقرون به صرفه نبودن حفظ و نگهداری بنای تاریخی، باعث نگرانی و نارضایتی مالکین شده است. طبق اظهار نظر مسؤولین سازمان میراث فرهنگی، دلیل این امر محدود بودن منابع مالی و نیروهای متخصص مطرح شده است. نارضایتی از عدم نفع از ثبت بنا و نگرانی از ضرر و زیان مالی تا به آنجا پیش رفته که مالک با طرح شکایت به دیوان عدالت اداری، خواهان خارج نمودن ملک خود از فهرست آثار ملی شده این در حالیست که حتی در مواردی که مالک با تمایل اقدام به ثبت بنای خود در فهرست آثار کرده با گذشت زمان به دلیل عدم توانایی مالی در تأمین هزینه های مرمتی خواستار خروج بنا از فهرست آثار ملی در نتیجه تخریب و سودآور کردن آن شده است. در موارد بسیار دیگر این نارضایتی موجب شده مالک به صورت عمدی و پنهانی اقدام به تخریب بنا نماید و آن را رخدادی طبیعی جلوه دهد. ثبت اثر محدودیتهایی به لحاظ حفظ حریم و ساخت و ساز برای همسایگی های خود به همراه داشته است این امر نیز موجب کاهش ارزش اقتصادی املاک و نارضایتی ساکنین بافت شده است. بررسی تعداد شکایات ارجاع شده به دیوان عدالت اداری در خصوص آثار ملی نشان می دهد<sup>۳</sup> تا سال ۱۳۹۱ در حدود ۹۰ پرونده در این خصوص به دیوان عدالت اداری ارجاع داده شده است. فهرست به دست آمده از آثار خارج شده از ثبت ملی آشکار می کند که در ۸ سال گذشته در ۵۸ مورد از شکایات رأی به نفع مالک صادر گشته و بنای تاریخی ثبت شده از فهرست آثار ملی خارج شده است. از مصادیق آن در شهرهای مورد مطالعه به خانه تاریخی حامد با ارزش خاطرهای بسیار در کناره ساحلی بافت ثبت شده شهر بوشهر می توان اشاره کرد که در سال ۱۳۹۲ با تلاش فراوان شهرداری و هزینه زیاد سازمان میراث فرهنگی از تخریب عمدی آن توسط مالک جلوگیری به عمل آمد و مورد حفاظت قرار گرفت ولی در نهایت در سال ۱۳۹۳ با طرح شکایت مالک به دیوان عدالت اداری، حکم تخریب بنا صادر گردید.

## عوامل تاثیر گذار بر سیاست ثبت اثر

پژوهش انجام شده نشان داد که موفقیت و یا عدم توفیق سیاست مذکور تحت تاثیر عوامل متعددی بوده است. اثر گذاری این عوامل کمابیش بر تمامی بناهای ثبت شده در کشور قابل مشاهده است که در چهار دسته زیر معرفی می گردند:

### ۱- عدم رعایت حقوق آثار ثبت شده توسط نهادها و شرکتهای دولتی و غیردولتی

ماده ششم<sup>۴</sup> از قانون راجع به حفظ آثار ملی ۱۳۰۹ اولین قانونی است که برای منهدم کردن و خسارت وارد کردن به آثار ملی مجازات تعیین نموده است پس از آن جرایم علیه میراث فرهنگی و مجازاتهای مقرر برای مرتکبین، متناسب با شرایط اجتماعی جامعه تغییراتی داشته و چندین مرتبه اصلاح گشته است. آخرین اصلاحات قانون مجازات اسلامی مصوب ۷۵/۳/۲ مواد ۵۵۸ الی ۵۶۹، جرائم مرتبط با میراث فرهنگی را تعریف و مجازاتهای متناسب با جرم را تعیین نموده است و در مورد جرایم مذکور که به وسیله اشخاص حقوقی انجام شود ماده ۵۶۸، هر یک از مدیران را که دستور دهنده باشند مجرم دانسته و به مجازاتهای مقرر شده محکوم می نماید. با این وجود دیده می شود در سالهای اخیر عملکرد نهاد های حکومتی و شرکتهای دولتی که تنها به سود

اقتصادی می‌اندیشند یکی از عوامل مهم تخریب آثار بوده و تملک آثار ثبت شده توسط برخی نهادها و سپس تخریب آن رواج یافته است از آن جمله می‌توان به خریداری بناهای تاریخی توسط نهاد غیر دولتی شهرداری اشاره کرد که بنای ثبت شده پس از تملک، تخریب گشته است از جمله منزل خیر اندیش (به شماره ثبت ۳۷۱۱)، در شهر کرمان که در سال ۱۳۸۰ به فهرست آثار ملی اضافه شده و پس از آن توسط شهرداری شهر کرمان تملک و تخریب شده است. این در حالیست که شهرداریهای سراسر کشور بر اساس بند ۲۲ از ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، موظف هستند با سازمان میراث فرهنگی کشور در امر حفاظت از بناهای فرهنگی تاریخی همکاری نمایند و ماده ۱۰۲ از قانون شهرداریها نیز وظایف شهرداریها را در حفاظت از میراث فرهنگی بیان نموده است. از عملکرد نهادهای غیردولتی دیگر می‌توان به عملکرد ستاد اجرایی امام (ره)<sup>۵</sup> اشاره نمود که این نهاد پس از تملک بنای تاریخی ثبت شده که دارای مالکیت مشخص نبوده اقدام به تخریب آن نموده است به عنوان نمونه تملک تنها کلیسای تاریخی شهر کرمان (به شماره ثبت ۲۶۲۴۶)، که در سال ۱۳۸۷ به فهرست آثار ملی اضافه شده و طی سالهای ۹۰ و ۹۱ توسط این ستاد تخریب گشته است و همچنین از این موارد می‌توان اقدامات سازمان مسکن و شهرسازی شهر بوشهر را ذکر کرد که منجر به تخریب چندین بنای بارزش در بافت ثبت شده و تاریخی گشته است از جمله ایجاد دانشکده معماری و شهرسازی در بافت تاریخی محله کوتی شهر بوشهر و تخریب دو بنای بارزش به نام حمام دلگشا و خانه سینا به منظور توسعه دانشکده سالهای ۱۳۹۳-۱۳۸۷، تملک و تخریب خانه تاریخی خرم واقع در محله شنبیدی سال ۱۳۹۱.

## ۲- عدم همکاری و تعامل سازمان میراث فرهنگی با مالکین بنای ثبت شده و عدم انتفاع مالکین

ذینفع نبودن مالکین و ساکنین بناهای مسکونی ثبت شده در فهرست آثار ملی و حتی کم شدن ارزش اقتصادی ملک یکی از دلایل عمده کم کارآمدی سیاست ثبت بوده است همچنین نبود دستور العمل و راهکار معین جهت نحوه ارتباط مالکین و ساکنین بناهای تاریخی با سازمان میراث فرهنگی و برخورد سلیقه ای مسئولین منجر شده است مالکین از حقوق خود و حدود دولت آگاهی لازم را نداشته باشند و نتوانند از حمایت‌های دولت در این زمینه بهره مند شوند.

## ۳- فقدان تعریف صریح از میراث فرهنگی، عدم شناسایی و حفظ حقوق میراث فرهنگی توسط مراجع قضایی و نحوه

### رسیدگی به جرائم علیه میراث فرهنگی

قوه قضائیه در حفاظت از میراث فرهنگی به عنوان مرجع رسیدگی به دعاوی و جرایم علیه میراث نقش مهمی داشته، قاطعیت در صدور حکم و همچنین مجازات مجرمین می‌تواند موجب کاهش جرایم علیه میراث فرهنگی گردد. فقدان یک عنوان عام ناظر به همه مصادیق میراثی و همچنین تعریف صریح از میراث فرهنگی و آثار تاریخی در قوانین، موجب تخطی و عدم رعایت قوانین شده است. مشکلات و سردرگمی‌های به وجود آمده در زمینه رسیدگی به شکایات مالکین و جرایم گویای این است که ساختار دادرسی به این گونه شکایات مستلزم بازبینی و اصلاح می‌باشد.

## ۴- ضعف در عملکرد سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، اقدامات شتابزده و بدون برنامه ریزی

تلفیق سازمان میراث فرهنگی با سازمان جهانگردی و گردشگری از سال ۸۴ موجب تغییر در نظام بودجه ریزی این سازمان شد که منشأ بسیاری از اقدامات شتابزده سازمان میراث فرهنگی و گردشگری از پژوهش‌های مربوط به ثبت گرفته تا اقدامات اجرایی و عمرانی گردید. مدیریت شهری از هم پاشیده و فقدان مدیریت یکپارچه شهری برای هدایت و نگهداری بافت‌های تاریخی باعث فقدان یک مرجع و بروز چندین متولی برای رسیدگی به مشکلات بافت تاریخی ثبت شده است. موارد متعدد نشان می‌دهد اختطاریه شهرداری‌ها به مالک بناهای تاریخی به استناد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداریها به بهانه رفع خطر در بافت‌های تاریخی

منجر به تخریب بنا توسط مالک و با حمایت شهرداری می گردد. همچنین ضعف های پژوهشی در پرونده های ثبتی، دلیل ناتوانی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در دفاع از پرونده ثبتی بوده است.

## زیرنویس

- ۱- در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی آمده است: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند».
- ۲- قانون معافیت ابنیه و اماکن ثبت شده در زمره آثار ملی از پرداخت عوارض مصوب ۱۳۷۱، با توجه به تبصره ۳ ذیل ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۸۱ و قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ نسخ شده است.
- ۳- علیرغم تلاش فراوان نگارندگان برای دستیابی به اطلاعات دقیق در مورد پرونده شاکیان از ثبت بنا در فهرست آثار ملی، دیوان عدالت اداری حاضر به همکاری و پاسخگویی به سؤالات نگاشته است در نتیجه آمار بدست آمده از شواهد، جامع و دقیق نمی باشد.
- ۴- ماده ۶ قانون حفظ آثار ملی ۱۳۰۹: عملیات مفصله ذیل ممنوع و مرتکبین آن به موجب حکم محکمه قضایی به اداء پنجاه تومان الی هزار تومان جزای نقدی محکوم خواهند شد و به علاوه معادل خساراتی که به واسطه عمل خود بر آثار ملی وارد ساخته اند می توان از ایشان انتخاذ نمود. الف: منهدم کردن و خرابی وارد آوردن به آثار ملی و مستور ساختن روی آنها به اندود یا رنگ و رسم کردن نقوش و خطوط بر آنها. ب: اقدام به عملیاتی در مجاورت آثار ملی که سبب تزلزل بنیان یا تغییر صورت آنها شود. ج: تمک و معامله بدون اجازه دولت نسبت به مصالح و مواد متعلقه به ابنیه مذکوره در فهرست آثار ملی.
- ۵- ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، نهادی حکومتی است که مطابق قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی اداره می شود آغاز به کار این ستاد در سال ۱۳۶۸ در راستای اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی بوده است. اصل ۴۹ قانون اساسی دربرگیرنده تکلیف قوای اجرائی کشور در قبال اموال و املاک رها شده و تشریح آن بخش از آن اموال که بایستی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران مصادره شوند، می باشد. به نحوی که به موجب آن اصل از قانون، دولت مکلف است ثروت های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از پیمان کاری ها و معاملات دولتی، دایر کردن اماکن غیرمشروع و سایر موارد را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او، به بیت المال واگذار کند. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود.

## 6- Integrated approach

## نتیجه گیری

ثبت بنا در فهرست آثار ملی هر چند که تا حدودی منجر به حفاظت کالبدی بنا می گردد اما به منظور امکان احیاء اثر و حوزه نفوذ آن، حفاظت از ارزشها و ظرفیتهای بنا ضروری می باشد. نتایج به دست آمده از این پژوهش که به قصد ارزیابی سیاست ثبت بناهای تاریخی در فهرست آثار ملی صورت گرفته، به تعامل سازنده سازمان میراث فرهنگی و مردم در دستیابی به اهداف سیاست ثبت آثار تأکید دارد. در حالی که در سالهای گذشته اجرای طرحهای توسعه و خیابان کشی در بافتهای تاریخی شتاب یافته است سیاست ثبت اثر به عنوان یک عامل بازدارنده در جلوگیری از تخریبهای به یکباره و انسانی مؤثر بوده است اگر چه این رویه توانسته است در حفظ کالبد بنا مؤثر واقع شود ولی در امر احیاء و جلوگیری از متروکه شدن بنا ناموفق عمل کرده و در نتیجه موجبات فرسودگی و تحلیل بنا را در طول زمان فراهم آورده است و تنها در معدود بناهایی که اقدامات مرمتی در بنا با تعامل و همراهی مالکین و ساکنین علاقه مند، صورت پذیرفته این سیاست از موفقیت نسبی برخوردار شده است. ثبت اثر و حفاظت از آن زمانی منجر به احیاء بنا و ارتقاء کیفیت زندگی در بافت تاریخی پیرامون خود خواهد شد که ۱- برنامه ای مدون برای حفاظت و نحوه بهره روری از هر یک از بناهای ثبت شده وجود داشته باشد ۲- اجرای قوانین و کنترل تغییرات با قاطعیت و تحت نظارت مدیریتی متخصص و متعهد انجام شود ۳- حفاظت از آثار ملی به عنوان یک وظیفه در رأس سیاستهای تمامی دستگاههای دولتی و

عمومی قرارگیرد ۴- در کنار سیاستهای بازدارنده از تخریب اثر مجموعه‌ای از سیاستهای کارآمد تشویقی و حمایتی برای امر حفاظت و احیاء آثار ملی بکار گرفته شود.

پیشنهادها:

حفاظت و احیاء پایدار بنا و بافتهای تاریخی به معنای حفظ ارزشها با استعانت از موازنه بین قوانین عدالت اجتماعی، رونق اقتصادی و حفظ محیط می باشد. به منظور افزایش امکان حفظ و احیاء بناهای ثبت شده در فهرست آثار ملی و همچنین ترغیب و تشویق عموم برای ثبت و حفاظت از آثار ارزشمند و تاریخی پیشنهادات زیر ارائه می گردد:

- ۱- رفع ابهامات متون قانونی و تعریف صریح و واضح از میراث فرهنگی
- ۲- انتفاع مادی و معنوی مالکین از اثر ثبت شده به عنوان یکی از مهمترین عوامل تأثیرگذار بر جذب سرمایه گذاری در بافتهای تاریخی
- ۳- بهره گیری از پیمانکاران و نیروهای متخصص و متعهد و اصلاح ساختار موجود سازمان میراث فرهنگی
- ۴- رویکرد یکپارچه<sup>۶</sup> و هماهنگ سازمانهای مربوطه از جمله استانداری، سازمان میراث فرهنگی، شهرداریها، سازمان مسکن و شهرسازی، دادگاهها و همچنین تعامل بخش دولتی، تجاری، جوامع محلی و جوامع علمی که موجب تقویت اعتماد و مشارکت عموم و در نهایت منجر به پاسخگویی به نیازهای منطقی مخاطبین خواهد شد.
- ۵- هدایت جریان حفاظت و مشارکت مردم، بالابردن درک و آگاهی‌های عمومی
- ۶- درجه بندی واحد های ثبت شده تاریخی به منظور مشخص کردن نحوه عمل دست اندرکاران و میزان حساسیت کار
- ۷- استفاده از رسانه ها، افزایش فعالیتهای در بناهای ثبت شده و محیط پیرامون
- ۸- استفاده از قضات متخصص و یا کارشناسان رسمی دادگستری در زمینه حفاظت از آثار ملی در دیوان عدالت اداری
- ۹- کمک گرفتن از مشاورین حقوقی در سازمان میراث فرهنگی و به عنوان نماینده این سازمان در دیوان عدالت اداری
- ۱۰- استفاده از بناهای باارزش و تاریخی به مثابه فرصتی برای توسعه محیط
- ۱۱- تولید ثروت با استفاده از آثار با ارزش تاریخی و استعانت از تجربیات موفق جهانی با هدف پایداری اقتصادی

## مراجع

- [1] فصلنامه اثر، بناهای تاریخی در پناه قانون، شماره ۳۳ و ۳۴، ۱۳۸۱.
- [2] طبسی، م.، انصاری، س. قوانین جزایی حوزه میراث فرهنگی ضرورت بازنگری در اندیشه ها و روشها. فصلنامه اثر، ۱۳۸۳.
- [3] صمدی، ی. میراث فرهنگی در حقوق داخلی و بین الملل (جلد ۱ و ۲)، تهران، سازمان میراث فرهنگی کشور، ۱۳۸۲.
- [4] غنمی، ا. مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، تهران، قلمرو فرهنگ، ۱۳۸۸.
- [5] فدایی نژاد، س. اصول و معیار حفاظت و توسعه یکپارچه در مجموعه‌های معماری تاریخی، پایان نامه دکتری، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.