




University of Tehran Press

## Judicial review over the Decisions in the area of regulation of historical environments in England legal system, A good model for Iran's legal system

Foroogh Heydari<sup>✉</sup> 

1. Department of Law, Islamic Azad university, Shiraz Branch, Shiraz, Iran.

Email: [m.ahmadinejad@alzahra.ac.ir](mailto:m.ahmadinejad@alzahra.ac.ir)

Article Info	Abstract
<p><b>Article Type:</b> Research Article</p> <p><b>Received:</b> 2022/12/28</p> <p><b>Received in revised form:</b> 2023/01/30</p> <p><b>Accepted:</b> 2023/02/07</p> <p><b>Published online:</b> 2023/06/22</p> <p><b>Keywords:</b> <i>Historical environments, cultural heritage, protection, judicial supervision, England.</i></p>	<p>In England, although the initial regulation of cultural heritage laws and the approach to the protection of historical environments was due to the legal order, But over time, the role of the common law has become more colorful through the judicial review over the administrative decisions of the cultural heritage authorities and the regulation and protection of historical environments. In this regard, the jurisdiction of the first hearing regarding the administrative decisions of the historical environment protection authorities belongs to the planning court as a special court in the field of historical environment planning, and then the decisions of this court can be challenged in the appeals court and Finally, in the English Supreme Court. In this article, by studying the normative order and judicial procedure of England with a descriptive-analytical method, we conclude that what makes the British judicial system stand out in the field of judicial supervision of administrative decisions in the field of regulating historical environments is that First, identifying the interest of the general public in the possibility of filing a lawsuit against the regulatory bodies And the special consideration of the planning courts of historical environments and then the judges' attention to the principle of public interest in preserving the cultural heritage and historical environments through judicial review.</p>
<b>How To Cite</b>	Heydari, Foroogh (2023). Judicial review over the Decisions in the area of regulation of historical environments in England legal system, A good model for Iran's legal system. <i>Comparative Law Review</i> , 14 (1), 241-267. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jcl.2023.353041.634455">https://doi.com/10.22059/jcl.2023.353041.634455</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jcl.2023.353041.634455
<b>Publisher</b>	University of Tehran Press. 



## نظارت قضایی بر تصمیمات حوزه تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی در نظام حقوقی انگلیس؛ الگویی مطلوب برای نظام حقوقی ایران فروغ حیدری<sup>✉</sup>

۱. گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شیراز، شیراز، ایران. رایانامه: [foroogh2007@yahoo.com](mailto:foroogh2007@yahoo.com)

اطلاعات مقاله	چکیده
<b>نوع مقاله:</b> پژوهشی	در انگلستان، اگرچه ابتکار تنظیم‌گری اولیه حقوق میراث فرهنگی و رویکرد حفاظت از محیط‌های تاریخی ناشی از نظم قانونی بوده، اما به مرور زمان نقش کامن‌لا از طریق نظارت قضایی بر تصمیمات اداری مقامات متولی امر میراث فرهنگی و تنظیم‌گری و حفاظت از محیط‌های تاریخی پررنگ‌تر شده است. در این راستا، صلاحیت رسیدگی بدوی نسبت به تصمیمات اداری متولیان امر حفاظت از محیط‌های تاریخی به دادگاه برنامه‌ریزی به‌عنوان دادگاه اختصاصی حوزه برنامه‌ریزی محیط‌های تاریخی تعلق دارد، سپس آرای این مرجع قابل اعتراض و رسیدگی در مراجع تجدیدنظر و در نهایت در دیوان عالی انگلیس است. در این مقاله با مطالعه نظم هنجاری و رویه قضایی انگلیس که به روش توصیفی-تحلیلی صورت پذیرفته است، نتیجه می‌گیریم که آنچه نظام قضایی انگلیس را در زمینه نظارت قضایی بر تصمیمات اداری حوزه تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی برجسته می‌نماید، نخست، شناسایی ذی‌نفع بودن عموم مردم در امکان طرح دعوا به طرفیت نهادهای تنظیم‌گر و رسیدگی اختصاصی دادگاه‌های برنامه‌ریزی محیط‌های تاریخی، و سپس توجه قضات به اصل منفعت عمومی حفظ میراث فرهنگی و محیط‌های تاریخی در بازنگری قضایی است.
<b>کلیدواژه‌ها:</b> انگلیس، حفاظت، محیط‌های تاریخی، میراث فرهنگی، نظارت قضایی.	حیدری، فروغ (۱۴۰۲). نظارت قضایی بر تصمیمات حوزه تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی در نظام حقوقی انگلیس؛ الگویی مطلوب برای نظام حقوقی ایران. <i>مطالعات حقوق تطبیقی</i> ، ۱۴ (۱)، ۲۴۱-۲۶۷.
<b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۱/۱۰/۰۷	DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jcl.2023.353041.634455">https://doi.com/10.22059/jcl.2023.353041.634455</a>
<b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۱/۱۱/۱۰	DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jcl.2023.353041.634455">10.22059/jcl.2023.353041.634455</a>
<b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۱/۱۱/۱۸	
<b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۲/۰۴/۰۱	
<b>استناد</b>	
<b>DOI</b>	
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

## ۱. مقدمه

در نظام حقوقی انگلیس، تعریفی قانونی از اصطلاح «میراث فرهنگی» و آنچه می‌تواند به‌عنوان میراث فرهنگی در نظر گرفته شود وجود ندارد و دستیابی به اجماع در مورد چنین تعریفی دشوار است. نهاد «انگلستان تاریخی»<sup>۱</sup> به‌عنوان یکی از عمومی‌ترین نهادهایی که از محیط تاریخی انگلستان مراقبت می‌نماید، میراث فرهنگی را «دارایی‌هایی تعریف می‌کند که مردم آنها را شناسایی کرده، ارزش آنها را به‌عنوان بازتاب و بیان دانش تکامل‌یافته، اعتقادات و سنت‌های خود و دیگران درک می‌کنند». از سویی، در انگلیس، میراث فرهنگی با اصطلاح «محیط تاریخی»<sup>۲</sup> و «دارایی میراثی»<sup>۳</sup> درآمیخته است. اصطلاح «دارایی میراثی» برای اشاره به عناصر خاص محیط تاریخی استفاده می‌شود. در بیانیه سیاست‌های دریایی انگلستان - که در سراسر بریتانیا کاربرد قانونی دارد - محیط تاریخی عبارت است از: «همه جنبه‌های محیط‌زیست که ناشی از تعامل بین مردم و مکان‌ها در طول زمان، از جمله تمام بقایای فیزیکی فعالیت‌های انسانی گذشته اعم از آثار قابل مشاهده بر روی زمین یا آثار مدفون و یا غرق شده است». این تعریف بیانیه سیاست‌های دریایی انگلستان، بسیار گسترده و فراگیر است. به عبارتی می‌توان گفت دارایی‌های میراثی در انگلیس به‌عنوان «عناصری از محیط تاریخی، ساختمان‌ها، بناها، محوطه‌ها یا مناظر طبیعی» تعریف می‌شود که دارای درجه‌ای از ارزش و اهمیت برای نسل‌های کنونی و آینده است (Firth, 2014: 22 & 24).

علاوه بر آن، در این کشور دارایی‌های میراثی برای قرار گرفتن در فهرست میراث ملی انگلیس و برخوردار شدن از نظام قانونی حمایت به پنج دسته تقسیم می‌شود: بناهای فهرست شده<sup>۴</sup>، یادبودهای برنامه‌ریزی شده<sup>۵</sup>، میدان‌های نبرد ثبت شده<sup>۶</sup>، پارک‌ها و باغ‌های تاریخی ثبت شده<sup>۷</sup>، و لاشه‌های (کشتی‌ها و هواپیماهای) محافظت شده. این تقسیم‌بندی از آن جهت مهم است که شناسایی و ضوابط ثبت هر یک از دسته‌ها و همچنین نهادهای حامی هر کدام از مصادیق پیش‌گفته و نظام مجوزدهی هر نوع مداخله و تغییر در دارایی‌های یادشده از یکدیگر متمایز است. در این راستا، بناهایی که دارای ارزش تاریخی یا معماری خاصی باشند در فهرستی رسمی به نام لیست بناهای فهرست شده طبقه‌بندی می‌شوند. آثاری که از ارزش ملی یا تاریخی فراوانی برخوردارند و بیشتر به‌صورت ویرانه‌های تاریخی برجای مانده‌اند، در ثبتی رسمی تحت عنوان یادمان برنامه‌ریزی شده قرار می‌گیرند. از سویی، باغ‌ها و پارک‌های تاریخی ثبت می‌شوند و در فهرست باغ‌های تاریخی ویژه جای می‌گیرند و میدان و محوطه نبردهای تاریخی نیز در

- 
1. historic England
  2. historic environment
  3. heritage asset
  4. Listed Building
  5. Scheduled Monuments.
  6. Registered Battlefields
  7. Registered Parks & Gardens

فهرست میدان‌های ثبت‌شده تحت حفاظت قرار داده می‌شوند و در آخر، لاشه‌های کشتی‌ها و یا هواپیماهای تاریخی منهدم و غرق شده نیز با عنوان نظام محوطه کشتی‌های شکسته و حفاظت‌شده لیست می‌شوند. سپس تمامی مصداق‌های پیش‌گفته صرف‌نظر از اینکه در کدام‌یک از سامانه‌های حفاظتی قرار داشته باشند، در فهرست میراث ملی انگلیس قرار می‌گیرند تا با سازوکارهای حقوقی مختص خود و از مسیر نهادهای تخصصی حمایت شوند.

شایان ذکر است از آنجا که در ادبیات حقوقی انگلیس به‌جای عبارت میراث فرهنگی غیرمنقول، اصطلاح «میراث انگلیسی» و «محیط‌های تاریخی» به کار رفته، نگارنده مقاله نیز برای وفاداری به متون حقوقی اصلی عنوان تحقیق را با استفاده از عبارت فراگیر محیط تاریخی انتخاب نموده و در طول تحقیق نیز از واژگان میراث انگلیسی و محیط‌های تاریخی بهره برده است و منظور از اصطلاحات یادشده همان میراث فرهنگی غیرمنقول به عنوان یکی از اقسام میراث فرهنگی است. مقصود از میراث فرهنگی غیرمنقول در مقابل میراث فرهنگی منقول، «آثاری است که یا ذاتاً قابل نقل و انتقال از محلی به محل دیگر نیستند یا به‌واسطه عمل انسان به صورت غیرمنقول درمی‌آیند، به‌نحوی که نقل و انتقال آن مستلزم خرابی یا نقص خود مال یا محل آن است» (Room, I. X, 1972: 10).

و اما انگلستان به سبب عوامل گوناگون به‌عنوان محیط این پژوهش انتخاب شده است؛ نخست آنکه این کشور دارای یکی از قدیمی‌ترین نظام‌های برنامه‌ریزی مدرن در حفاظت از میراث فرهنگی در سراسر جهان است (Nir Mualam & Rachelle Alterman, 2008, vol. 27). عامل دوم آنکه حکمرانان در انگلستان با ذی‌نفع دانستن عموم مردم در برخورداری از محیط‌های تاریخی و شناسایی حق عمومی آنان در مشارکت در فرایندهای گوناگون حمایت از محیط‌های تاریخی و قدرت بخشی به آنان - از مرحله پیشنهاد ثبت یک محیط در فهرست میراث ملی انگلیس گرفته تا اعتراض اداری و قضایی به تصمیمات متولیان تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی - مفهوم عمومی بودن محیط‌های تاریخی به‌عنوان مصداقی از میراث فرهنگی را نهادینه ساخته، بنابراین مدیریت و حفاظت از میراث انگلیسی به شیوه‌ای دموکراتیک اعمال می‌شود.

دلیل مهم‌تر آنکه در انگلیس وجود نهادهای اداری و قضایی اختصاصی که نظارت بر تصمیمات مراجع درگیر با حفاظت از میراث انگلیسی را به عهده دارند، به ایجاد یک نظام حل تعارض کارآمد هنگام بروز تعارض میان منافع عمومی ناشی از حفاظت از میراث و منافع خصوصی ناشی از توسعه در میراث انگلیسی انجامیده است. روشی که از طریق نظام برنامه‌ریزی و مجوزدهی با رویکرد ارزیابی منافع در ایجاد تعادل میان منافع گوناگون به حفاظت سازنده و مؤثر از محیط‌های تاریخی منجر شده است (Ratcliffe, J, et.al. 2009). بنابراین، نظام حل تعارض انگلیسی به جهت شفافیت، نظم در تصمیم‌گیری و توجه به طیف وسیعی از ملاحظات مربوط به برنامه‌ریزی محیط‌های تاریخی، موضوعی مناسب برای تحلیل اختلافات حوزه میراث فرهنگی است (Mualam, 2014: 48-49).

در این راستا، سؤال اصلی تحقیق این است که تصمیمات ناشی از تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی چگونه و با چه معیارهایی مورد بازنگری قضایی قرار می‌گیرد؟ در پاسخ به این پرسش، نخست اصول حاکم بر مدیریت محیط‌های تاریخی را بیان می‌کنیم و سپس طیف گوناگون تصمیمات اداری حوزه تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی را که قابل بازنگری قضایی هستند، مورد تبیین و تحلیل قرار می‌دهیم و پس از آن، به آیین بازنگری قضایی این تصمیمات در پرتو مطالعه موردی پرونده‌های منتخب خواهیم پرداخت.

## ۲. روند تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی در انگلیس

میراث فرهنگی کشور انگلیس به طرز چشمگیری غنی و گسترده است. خاستگاه تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی یا به تعبیری میراث فرهنگی غیرمنقول به‌عنوان مصدافی از میراث فرهنگی، در انگلستان اواخر قرن نوزدهم نهفته است. شایان ذکر است، اگرچه در انگلیس توجه به گذشته تاریخی و هویت ملی و در نتیجه، اهمیت میراث فرهنگی و محیط‌های تاریخی دیرتر از سایر کشورهای اروپایی مورد توجه قرار گرفت و همچنین انگلیس نسبت به سایر کشورهای اروپایی با تأخیر بیشتری به تصویب قوانین حمایت از میراث فرهنگی مبادرت نمود، اما در میان کشورهای انگلوساکسون، نخستین کشوری است که از طریق پارلمان و به‌خصوص طرح اولیه حمایت از میراث فرهنگی جان لوباک<sup>۱</sup>، نماینده مجلس عوام انگلیس، در سال ۱۸۷۲ دو اصل مهم را در حمایت از میراث فرهنگی مطرح نمود. این دو اصل عبارت بود از: اصل مسئولیت عمومی و اصل مداخله دولت، و نیز استفاده از اقتدار عمومی در تنظیم‌گری و حفاظت از میراث فرهنگی و محیط‌های تاریخی. تلاش‌های جان لوباک به تصویب نخستین قانون انگلیس در حمایت از اماکن و بناهای باستانی در سال ۱۸۸۲ انجامید (Fry, 2014 a: 10). قانون حمایت از ابنیه باستانی مصوب ۱۸۸۲، حاوی فهرستی از بناها بود که مورد توجه قانون‌گذار واقع شد و منحصر بر بناهای قبل از تاریخ متمرکز بود. به موجب این قانون، ۶۸ بنا در انگلستان، اسکاتلند و ولز به استثنای ایرلند لیست شد که همگی آثار خاکی، گرداسنگ‌ها و مانند آن بود و از آن میان «استون‌هنج»<sup>۲</sup> مهم‌ترین بنا محسوب می‌شد. برابر قانون ۱۸۸۲، مراقبت از ابنیه باستانی در اختیار یک نهاد دولتی به نام اداره کار به‌عنوان بخشی از دپارتمان محیط‌زیست قرار گرفت. پس از تصویب این قانون، دولت مسئول حفاظت از بناهای باستانی فهرست‌شده گردید. به موجب مقررات این قانون، به محض فهرست شدن یک بنا به‌عنوان اثر باستانی، هنری و فرهنگی به شکل قانونی، به مالک آن اطلاع داده می‌شد که هرگونه تغییر در ملک تحت تصرفشان بدون کسب مجوز امکان‌پذیر نیست. از سویی، به محض آنکه بنا از اهمیت کافی برای قرار گرفتن در شمول مؤلفه‌های قانون برخوردار شد، رؤسای هیئت کار فرا خوانده می‌شدند. رؤسا

1. Jan lubak  
2. Stonehenge

می‌توانستند با توافق صاحب بنا، سرپرستی یا انتقال مالکیت از خصوصی به عمومی را بپذیرند. ذکر این نکته لازم است که در جهت حفاظت از بنا، قانون به دولت صلاحیت خرید املاک خصوصی تاریخی را اعطا نموده بود و لذا دولت می‌توانست تصمیم بگیرد تا از طریق خرید، از بناهای تاریخی حفاظت نماید. اما در این قانون، قدرت اعطاشده صرفاً در راستای خریدی مبتنی بر توافق با مالک خصوصی بود، نه خرید اجباری (Fry, 2014 a: 10).

از زمان تصویب اولین قانون حمایت و تنظیم اماکن باستانی به‌عنوان قسمی از محیط‌های تاریخی تا عصر حاضر، نظام حمایت از میراث فرهنگی انگلیس مدام در حال تحول مفهومی، هنجاری و نهادی است. شایان ذکر است که از میان نظم قانونی موجود در انگلیس در حوزه میراث فرهنگی غیرمنقول و محیط‌های تاریخی، در حال حاضر قانون ساختمان‌های فهرست‌شده و مناطق حفاظت‌شده مصوب ۱۹۹۰ و قانون برنامه‌ریزی شهر و کشور مصوب ۱۹۹۰ از اهمیت بسیاری در تنظیم‌گری میراث فرهنگی برخوردار است. علاوه بر نظم هنجاری بیان‌شده در قالب قوانین پیش‌گفته، سند چارچوب برنامه‌ریزی ملی مصوب وزارت جوامع و دولت محلی در سال ۲۰۱۲ و سپس ۲۰۱۹ و ۲۰۲۱، سند راهنما و سیاست‌های حفاظت از محیط تاریخی در انگلیس مصوب نهاد انگلیس تاریخی در سال ۲۰۰۸، اصولی را بر حمایت از میراث فرهنگی معرفی نموده‌اند که مدیریت و تنظیم‌گری میراث فرهنگی باید بر آن اصول استوار باشد.

بنابراین می‌توان گفت گرچه جنبش حفاظت از میراث فرهنگی غیرمنقول و محیط‌های تاریخی در انگلیس نخست با جنبش باستان‌گرایی و توجه به آثار دوران پیشاتاریخ آغاز شد، در عصر کنونی، اسناد هنجاری، رویه‌های اداری و قضایی با استفاده از اصطلاح محیط تاریخی به‌عنوان منبعی که مبتنی بر ارزش عمومی است، طیف گوناگونی از میراث فرهنگی غیرمنقول را شایسته حفظ و حمایت می‌داند. بررسی اسناد و دستورالعمل‌های حفاظت از میراث انگلیسی، تصمیمات مراجع مجوزدهی و مدیریت تغییرات در میراث و رویه قضایی انگلیس به‌خوبی نشان‌دهنده این موضوع است که نظام حقوقی انگلیس نه تنها تک‌بناها و یادمان‌های منحصربه‌فرد را شایسته حفاظت می‌داند، بلکه لزوم حفظ بافت‌های تاریخی، مناظر فرهنگی و به‌عبارتی حفاظت از اصالت و تمامیت و یکپارچگی محیط‌های تاریخی به‌عنوان اصولی هنجاری بر تصمیمات متولیان امر میراث فرهنگی حاکم است. گفتمان محیط تاریخی در انگلیس حتی آثاری را که در فهرست میراث ملی انگلیس ثبت نشده اما دارای ارزش بوده یا از چشم‌انداز فرهنگی میراث ثبت‌شده ملی به‌شمار می‌روند یا تمامیت بافت تاریخی را به‌دنبال دارند نیز مورد مراقبت و نظارت قرار می‌دهد و هرگونه دخل و تصرف در آن را منوط به اخذ مجوزهای لازم از مراجع ذی‌صلاح می‌داند.

1. (Listed Building and Conservation Areas) Act 1990

2. Town and Country Planning Act 1990

### ۳. اصول حاکم بر تصمیمات اداری متولیان امر محیط‌های تاریخی

محیط تاریخی برای میراث فرهنگی و احساس هویت انگلستان منبعی حیاتی است که باید به نفع نسل‌های حال و آینده حفظ شود. در این راستا ارائه یک رویکرد منطقی در مورد تمام جنبه‌های محیط تاریخی و تطبیق حفاظت از آنها با نیازهای اقتصادی و اجتماعی مردمانی که در آن محیط زندگی می‌کنند در اسناد متعددی بیان شده است. از میان اسناد متعدد موجود در این زمینه، سند «اصول حفاظت، سیاست‌ها و اسناد راهنما برای مدیریت پایدار محیط تاریخی»<sup>۱</sup> مصوب نهاد انگلستان تاریخی از یک سو، و سند «چارچوب سیاست برنامه‌ریزی ملی»<sup>۲</sup> مصوب وزارت مسکن و جوامع و دولت محلی، اصول و خط‌مشی‌ها و رهنمودهایی را در خصوص اتخاذ یک رویکرد یکپارچه در مدیریت و ارتقای محیط‌های تاریخی اداری ارائه می‌دهد. رعایت این اصول بر عموم مقامات اداری در أخذ تصمیم نسبت به مدیریت و تنظیم‌گری حفاظت از محیط‌های تاریخی الزامی است. این اصول به ترتیب عبارت‌اند از:

#### ۳.۱. اصل حفظ حداکثری محیط‌های تاریخی

مطابق این اصل، هر آنچه در فهم اهمیت محیط مؤثر باشد باید در حفاظت از محیط تاریخی و فرهنگی ملاحظه شود. بنابراین، نهادها و مراجع قانونی حامی میراث فرهنگی هنگامی که با درخواست مالکان و متصرفان بناهای تاریخی مبنی بر تغییر- اعم از مرمت، تغییر کاربری، تخریب و هر نوع مداخله در بنا که جنبه تاریخی یا معماری اثر فهرست‌شده را تحت تأثیر قرار می‌دهد- مواجه می‌شوند باید هنگام تصمیم‌گیری در مورد هر نوع تغییری در بنای تاریخی نسبت به پاسخ این سؤالات مطمئن باشند که آیا درخواست متقاضی برای تغییر، عناصر تاریخی یا معماری خاص اثر را پس از تغییر همچنان حفظ می‌کند؟ چگونه ارزش یک بافت تاریخی یا منطقه حفاظت‌شده نسبت به دگرگونی‌های یک بنا تحت تأثیر منفی یا مثبت قرار می‌گیرد؟ چه محدودیت‌هایی برای پاسداری از اثر باید اعمال گردد؟ و در نهایت، هر تغییری تنها در حالتی مجاز است که درک مردم را از میراث گذشتگان بهبود بخشد یا ارزش‌های محیط‌های تاریخی را تقویت کند یا حفظ ارزش این محیط‌ها برای نسل‌های حاضر یا آینده ضروری باشد و ضررهای احتمالی آن تغییرات از منافعش کمتر باشد. موافقت مقامات صالح با درخواست‌های مالکان بناهای تاریخی مبنی بر تغییر در یک بنا زمانی تصمیم معقول و متناسبی تلقی می‌شود که مقام رسیدگی‌کننده در أخذ آن تصمیم به پاسخ مناسبی برای پرسش‌های یادشده رسیده باشد (Historic England, 2021: 22).

1. Historic England. Conservation Principles, Policies and Guidance for the Sustainable Management of the Historic Environment, England Heritage, 2015.
2. National Planning Policy Framework

### ۲.۳. اصل عقلایی بودن تصمیمات مقامات اداری و اصل تناسب

اصل عقلایی بودن تصمیمات اداری در حقوق انگلستان ایجاب می‌کند که ابعاد و دامنه ارزیابی تصمیمات مقامات حوزه محیط‌های میراثی به قدری قوی باشد که تصمیم مقام اداری جهت هرگونه اقدام در محیط‌های تاریخی و فرهنگی را توجیه کند. اعطای مجوز به دگرگونی یا نابودی، نیازمند توجیه مشخص و قانع‌کننده‌ای است. در این راستا آسیب اساسی به بناهای درجه دو، یا پارک‌ها یا باغ‌های ثبت‌شده درجه دو استثنا خواهد بود. همچنین دارایی‌های با اهمیت زیاد، به‌ویژه یادمان‌های برنامه‌ریزی‌شده، محوطه بقایای محافظت‌شده، میدان‌های جنگی ثبت‌شده، ساختمان‌های فهرست‌شده درجه یک و دو، باغ‌ها و پارک‌های ثبت‌شده درجه یک و دو، و میراث جهانی یونسکو باید تماماً استثنا در نظر گرفته شوند.

زمانی که یک توسعه پیشنهادی به ایراد آسیب اساسی یا نابودی یک میراث فرهنگی معین منجر شود، مقامات صالح باید پیشنهاد توسعه را رد نمایند، مگر آنکه بتوان نشان داد که منفعت عمومی حاصل از طرح پیشنهادی، بیشتر از آسیب واردشده به دارایی میراثی خواهد بود و یا ماهیت دارایی میراث فرهنگی مانع از تمامی استفاده‌های معقول از محوطه است و یا هیچ کاربرد موفقیت‌آمیزی از خود دارایی میراث فرهنگی در بازه زمانی متوسط از طریق بازاریابی مناسب نمی‌توان پیدا کرد که حفاظت از آن را ممکن سازد.

علاوه بر آن، تعارض‌های بین حفظ این آثار و سایر منافع عمومی باید از طریق یافتن ابزاری که آسیب رساندن به این اهداف را به حداقل برساند، تا حد ممکن کم شود. در نظارت قانونی، اصل تناسب باید در نظر گرفته شود و اگر تعارض اجتناب‌ناپذیر باشد، ارزشی که به میراث فرهنگی در تصمیم‌گیری داده می‌شود باید با اهمیت بافت تاریخی متناسب باشد (ministry of housing, 2021: 58)

### ۴. طیف تصمیمات اداری قابل اعتراض از مسیر نظارت قضایی

#### ۱.۴. تصمیمات ناشی از نظام ثبت و فهرست‌بندی میراث انگلیسی

پس از بررسی، شناسایی و پژوهش درباره اثر تاریخی - فرهنگی و احراز شرایط ثبت، یکی از مهم‌ترین اقدامات دولت برای حفظ آن اثر، ثبت در فهرست آثار ملی است. با ثبت یک اثر در فهرست آثار ملی، حمایت‌های متعدد قانونی بر آن مترتب می‌شود (عباسی، ۱۳۹۸: ۱۰). در نظام حقوقی انگلیس، بناهایی که دارای ارزش تاریخی یا معماری خاصی باشند در فهرستی رسمی به نام لیست بناهای فهرست‌شده طبقه‌بندی می‌شوند<sup>۱</sup>. یادمان‌های باستانی که از ارزش ملی یا تاریخی و نیز از قدمت و ندرت بسیاری

۱. طبق ماده ۱ قانون برنامه‌ریزی (ابنیه فهرست‌شده و مناطق حفاظت‌شده تاریخی) مصوب ۱۹۹۰ انگلیس، بنای فهرست‌شده «به معنای ساختمانی است که در فهرستی گنجانده شده که از سوی وزیر فرهنگ و بر اساس این قانون تهیه یا تأیید شده است و برای اهداف این قانون هر شیء یا سازه‌ای که روی ساختمان ثابت شده باشد و هر شیء یا



برخورد دارند و بیشتر به صورت ویرانه‌های تاریخی برجای مانده‌اند، در ثبتی رسمی با عنوان یادمان برنامه‌ریزی شده<sup>۱</sup> قرار می‌گیرند. از سویی، باغ‌ها و پارک‌های تاریخی در فهرست باغ‌های تاریخی<sup>۲</sup> ثبت می‌شوند و میدان‌های نبرد تاریخی<sup>۳</sup> نیز در فهرست میدان‌های تحت حفاظت جای می‌گیرند و در آخر، لاشه کشتی‌ها و یا هواپیماهای تاریخی منهدم یا غرق شده<sup>۴</sup> در لیستی با عنوان نظام محوطه کشتی‌های شکسته شده تحت حفاظت قرار می‌گیرند. سپس هر پنج دسته یادشده صرف نظر از اینکه در کدام یک از سامانه‌های حفاظتی قرار داشته باشند، در «فهرست میراث ملی انگلیس» جای می‌گیرند تا با سازوکارهای حقوقی مختص خود و از مسیر نهادهای تخصصی حمایت شوند. در نظام حمایتی انگلیس، صرف نظر از اینکه اثری متعلق به مالک خصوصی، خیریه و یا نهادهای ملی و محلی باشد، شناسایی و ثبت آن به‌عنوان بناهای فهرست شده و یادمان‌های برنامه‌ریزی شده و لاشه‌های شکسته شده تحت حفاظت به‌عده وزیر فرهنگ است و شناسایی و ثبت باغ‌ها و پارک‌های تاریخی و میدان‌های نبرد تاریخی برعهده نهاد انگلیس تاریخی به‌عنوان یک نهاد غیردولتی است. در نظام حقوقی انگلیس هر نهاد تخصصی موظف است در صورتی که اثری را واجد معیارهای ثبت ملی بداند، پیشنهاد ثبت اثر را به مرجع صالح اعلام نماید. علاوه بر آن، مطابق اصل مشارکت عمومی در حفظ میراث فرهنگی و مشارکت در زندگی فرهنگی، هر شخصی می‌تواند اثری را برای قرارگیری در فهرست ملی به نهادهای صالح با اثبات شرایط میراثی بودن آن پیشنهاد دهد. در صورتی که مقام صالح پیشنهاد متقاضی را رد نماید و یا در خصوص آن تصمیم‌گیری نکند، شخص متقاضی حق دارد از تصمیم اداری نهاد موردنظر به دادگاه برنامه‌ریزی به‌عنوان دادگاه اختصاصی اداری شکایت کرده، تقاضای بازنگری قضایی نماید.

۱. سازه‌ای که در داخل ساختمان بوده هرچند در ساختمان ثابت نشده است، اما بخشی از زمین را تشکیل می‌دهد و از قبل از اول ژوئیه ۱۹۴۸ ساخته شده باشد و از نظر معماری یا تاریخی دارای اهمیت ملی باشد» مشمول این قانون می‌شود.
۲. در حال حاضر، مبنای قانونی فهرست کردن یادمان‌های تاریخی، قانون یادگارهای باستانی و مناطق باستان‌شناسی مصوب ۱۹۷۹ است. هدف این سامانه حمایتی، حفاظت از آثار مهم ملی و بقایای باستان‌شناسی در انگلیس است.
۳. این ثبت در سال ۱۹۸۳ بر اساس قانون میراث ملی تأسیس شده است. ثبت پارک‌ها و باغ‌های تاریخی در فهرست باغ‌های ثبت شده، حفاظت از آنها را تابع نظام حقوقی مختص باغ‌ها و پارک‌های ثبت شده می‌نماید و از نظر سیاست‌گذاری طبق چارچوب سیاست برنامه‌ریزی ملی، هم‌ارزش با بناهای یادبود برنامه‌ریزی شده و بناهای فهرست شده باید نگهداری شوند.
۴. مهم‌ترین معیار برای شناسایی و ثبت یک مکان به‌عنوان میدان نبرد، آن است که نبرد روی داده در آن مکان، دارای اهمیت بسیاری باشد و نقطه عطفی در تاریخ انگلستان به‌شمار آید؛ مانند جنگ‌های مدنی و نبرد هیستینگز. مسئول ثبت دارایی‌های میراثی تحت عنوان میدان‌های نبرد به‌عده نهاد انگلیس تاریخی است.
۵. قانون حفاظت از کشتی‌های شکسته صلاحیت شناسایی و تعیین لاشه‌ها و اعمال نظام حفاظتی بر آن را به‌عده وزیر فرهنگ قرار داده است. این قانون این امکان را به وزیر می‌دهد که علاوه بر لاشه‌ها، محدوده اطراف آنها را نیز به‌عنوان میراث تاریخی شناسایی و تعیین کرده، هرگونه مداخله در آن محیط را ممنوع نماید.

#### ۲.۴. تصمیقات ناشی از نظام مجوزها

در نظام حقوقی انگلیس، دخل و تصرف و به عبارتی هر نوع مداخله در محیط‌های تاریخی مستلزم دریافت مجوزهای لازم از مراجع قانونی است. این مجوزها دارای عناوین مختلفی هستند و از سوی نهادهایی که صلاحیت قانونی اعطای مجوز را دارند به متقاضیان اعطا می‌شوند. در ادامه، به ضرورت دریافت انواع موافقت‌نامه‌ها و مجوزها به‌عنوان جنبه مهمی از نظام محافظت از میراث فرهنگی انگلیس برای دستیابی به رویکردی آگاهانه برای مدیریت تغییر در مکان‌های تاریخی خواهیم پرداخت.

#### ۱.۲.۴. موافقت‌نامه یادمان‌های برنامه‌ریزی‌شده

اگر شخصی اعم از مالک یا متصرف بنای یادبود برنامه‌ریزی‌شده بخواهد به انجام کاری در بنا بپردازد که بر آن تأثیر می‌گذارد، باید موافقت‌نامه یادمان برنامه‌ریزی‌شده را از طریق نهاد انگلیس تاریخی به وزارت فرهنگ تقدیم نماید و در صورت دریافت مجوز کتبی می‌تواند اقدام مدنظر خود را انجام دهد. طبق بخش ۲(۲) از قانون ۱۹۷۹، هرگونه اقدامی که به تخریب یا آسیب یک یادمان برنامه‌ریزی‌شده منجر شود، هرگونه اقدامی با هدف حذف یا تعمیر یک بنای تاریخی برنامه‌ریزی‌شده و هرگونه عملیات آب‌گرفتنی یا تخلیه آب در زمینی که روی آن یا در زیر آن یک بنای یادبود برنامه‌ریزی‌شده وجود داشته باشد، نیازمند دریافت موافقت‌نامه پیش‌گفته است و هرگونه اقدامی بدون کسب موافقت‌نامه جرم شمرده می‌شود. موافقت‌نامه یادمان‌های برنامه‌ریزی‌شده باید از سوی نهاد انگلیس تاریخی درخواست شود؛ هرچند تصمیم نهایی در خصوص اعطا یا عدم اعطای مجوز یادشده باید از سوی وزیر فرهنگ گرفته شود و مقامات برنامه‌ریزی محلی نقشی در تصمیم‌گیری در این حوزه نخواهند داشت. این رژیم حمایتی، بسیار حساس، سختگیر و مبتنی بر رویکرد حفاظت حداکثری از میراث فرهنگی است (حیدری، ۱۴۰۰: ۱۴۹).

#### ۲.۲.۴. موافقت‌نامه بناهای فهرست‌شده و مجوز برنامه‌ریزی

در نظام حقوقی انگلستان به‌طور کلی برای تمام اقدامات مربوط به تخریب، تغییر یا گسترش در ساختمان‌هایی که این‌گونه اقدامات می‌تواند بر بافت اصلی آنها از نظر معماری یا تاریخی تأثیری مشخص بگذارد، دریافت «رضایت‌نامه ساختمان فهرست‌شده»<sup>۱</sup> مورد نیاز است. در مواردی که اقدامات بر نمای بیرونی ساختمان و بافت تاریخی تأثیر می‌گذارد، دریافت «مجوز برنامه‌ریزی»<sup>۲</sup> نیز لازم است. در این صورت، متقاضی هر نوع تغییری، اعم از مرمت، تغییر کاربری، توسعه و تخریب، باید هر دو مجوز برنامه‌ریزی و رضایت‌نامه ساختمان فهرست‌شده را از سوی مقامات برنامه‌ریز محلی به‌عنوان مرجع صالح

1. Listed Building Consent  
2. Planning Permission

درخواست نماید (حیدری و جلالی، ۱۴۰۰: ۶۷). مراجع و مقامات محلی به‌عنوان مراجعی با صلاحیت عمومی، وظیفه حفاظت هرچه بیشتر از بناهای تاریخی منطقه خود را به عهده دارند. نظام حفاظت از میراث فرهنگی انگلیس مبتنی بر نظام عدم تمرکز اداری است. از همین رو، دولت محلی به‌عنوان یکی از ساختارهای اداری این کشور که منصوب مردم است، وظایف عمومی گسترده‌ای را در خصوص حفاظت از میراث فرهنگی به‌عهده دارد (هداوند، ۱۳۹۶: ۲۲۶). بنابراین در انگلیس مقامات برنامه‌ریز محلی مرجع صالح جهت صدور مجوزهای برنامه‌ریزی و رضایت‌نامه‌های ساختمان‌های فهرست‌شده هستند و گردانندگان اصلی و اولیه نظام مجوزدهی به‌حساب می‌آیند. در اینجا باید تأکید شود که بیشتر برنامه‌ریزی‌های حفاظتی در انگلستان از سوی مقامات برنامه‌ریزی محلی و تحت نظارت و مشاوره وزیر فرهنگ و وزیر جوامع محلی و نهاد انگلیس تاریخی انجام می‌شود (Ke, Xu, 101). همچنین، این مقامات، مالک برخی از مهم‌ترین آثار تاریخی منطقه تحت اداره خود نیز به‌شمار می‌آیند و اطلاعات لازم درباره محیط‌های فرهنگی و نیز میراث درخطر را نیز گردآوری می‌کنند. اجرای برنامه‌ها در مورد آثار ثبت‌شده نیز بیشتر به این نهادها مرتبط است<sup>۱</sup>. آنها در حفاظت از بناهای تاریخی در مناطق خود نقش مهمی دارند. مقامات برنامه‌ریز محلی اغلب با نهاد انگلستان تاریخی، متخصصان حفاظت و انجمن‌های خدمات عمومی ملی مشورت می‌کنند؛ برای مثال، انگلستان تاریخی مشاور قانونی مقامات برنامه‌ریز محلی برای تهیه نقشه‌های حفاظتی است. در انگلستان، مقامات برنامه‌ریزی محلی می‌توانند اختیارات خود را به کمیته‌های برنامه‌ریزی که مجاز به اعمال عملکردهای کنترل توسعه می‌باشند، تفویض نمایند (Blundell, l.a & g. Dobry, 1963: 22). کمیته‌های برنامه‌ریزی از اعضای منتخب عموم تشکیل شده‌اند که از سوی متخصصان برنامه‌ریزی از جمله مأموران حفاظت و کارشناسان برنامه‌ریزی حمایت می‌شوند و اطلاعات، گزارش‌ها و توصیه‌ها را به‌منظور پذیرش، به‌تعویق انداختن و یا امتناع از صدور مجوز برنامه‌ریزی ارائه می‌کنند. تصمیم‌گیری مراجع مجوزدهی در ارزیابی طرح‌های توسعه‌ای مؤثر بر دارایی‌های میراثی، نیازمند به‌کارگیری تجربه، اصل تناسب و مهارت در فرایندی منسجم و شفاف است. به‌طور اخص «از دولت‌ها انتظار می‌رود تا اقدامات خود را مبتنی بر خیر عمومی توجیه نمایند» (Campbell & Marshall, 2000: 165).

در نظام حقوقی ایران، نظام مجوزدهی تغییرات در میراث فرهنگی غیرمنقول، بخش مهمی از فرایند حمایت از میراث را به خود اختصاص داده است. اما نظام مجوزدهی تغییرات در ایران با نظام مجوزدهی انگلیسی متفاوت است. در واقع، از آنجا که در ایران میراث فرهنگی غیرمنقول از نظر شمول حمایت قانونی

1. <https://historicengland.org.uk/advice/hpg/publicandheritagebodies/localgov/>

به انواع مختلفی تقسیم نشده و صرفاً نظام فهرست‌بندی ملی مورد شناسایی قانون‌گذار قرار گرفته است<sup>۱</sup>، لذا نظام مجوزدهی نیز نظامی یکپارچه و واحد است و به انواع مختلفی تقسیم نمی‌شود. در این خصوص، تعمیر، مرمت، تجدید بنا و یا تزئینات اثر تاریخی از سوی مالک، افزون بر رعایت ضوابط شهرداری، نیازمند مجوز وزارت میراث فرهنگی است. به موجب ماده ششم قانون حفظ آثار ملی، اقدام به مرمت و تجدید بنا از آثار ملی که در تصرف اشخاص باشد باید با اجازه و زیر نظر دولت انجام شود. بنابراین می‌توان گفت در ایران مرجع صدور مجوز در خصوص هر نوع تغییر (اعم از تخریب، مرمت، تغییر کاربری و نوسازی) در آثار تاریخی فرهنگی ملی که به ثبت رسیده است، با وزارت میراث فرهنگی و اداره‌های تابع آن است. به این منظور شورای فنی این وزارتخانه پیشنهادهای یادشده را با ضوابط حفاظت از اثر تاریخی تطبیق می‌دهد و در صورتی که اجرای آن را سبب تزلزل بنیان یا تغییر صورت یا انهدام ارزش‌های تاریخی - فرهنگی اثر تشخیص ندهد، به صدور مجوز مبادرت می‌نماید. وزارتخانه نامبرده در اجازه صادرشده جزئیات عملیات اجرایی را درج و بر همه مراحل اجرایی نظارت می‌کند (عباسی، ۱۳۹۹: ۳۰).

#### ۳.۴. آرای صادره از نهاد بازرسی برنامه‌ریزی محیط‌های تاریخی

یکی از مهم‌ترین نهادهای ملی انگلیس در راستای حفاظت از میراث فرهنگی در عرصه سیاست‌گذاری و اجرا، وزارت مسکن، جوامع و دولت محلی است. این نهاد در خصوص وظیفه نظارت بر حفاظت از میراث فرهنگی از طریق تأسیس نظام بازرسی و انتصاب بازرسان برنامه‌ریزی، بر حوزه توسعه و تغییر در محیط‌های تاریخی نظارت می‌نماید. تأسیس بازرسی یکی از مهم‌ترین ابزارهایی است که نظارت‌پذیری اقدامات اداری مقامات محلی را از سوی دولت مرکزی امکان‌پذیر می‌سازد. بازرسان برنامه‌ریزی به اعتراضات مالکان دارایی‌های میراث فرهنگی نسبت به تصمیمات حوزه مجوزدهی که از سوی مقامات محلی اخذ می‌شود رسیدگی کرده، ضمن بازنگری اداری و با آیینی خاص رأی صادر می‌نمایند. به عبارتی، بازرسی نهادی کلیدی در سیستم برنامه‌ریزی محیط‌های تاریخی در انگلیس است و بسیاری از اختلافاتی را که در زمینه مجوزدهی میان مالکان خصوصی و توسعه‌دهندگان با مقامات مجوزدهی رخ می‌دهد، حل

۱. مطابق ماده ۱ قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۲ آبان ۱۳۰۹: «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». 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 دوران زندیه (دوره قاجاریه تا آغاز مشروطیت)، در آذر 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 آبان ۱۳۰۹، آثار غیرمنقولی را که از نظر تاریخی یا شئون ملی واجد اهمیت باشند، صرف نظر از تاریخ پیدایش آنها با تصویب شورای عالی فرهنگ و هنر به ثبت برساند.

می‌کند. در واقع، بازرس شاخه‌ای از دولت است که قرار است نمایندهٔ منافع جمعی باشد (Pearce & Stubbs, 2000: 10). به عبارت دیگر، در آیین رسیدگی مجدد، بازرس برنامه‌ریزی به‌عنوان داوری حرفه‌ای عمل کرده، به درخواست‌های مالکان و توسعه‌دهندگان در دارایی‌های میراثی رسیدگی می‌کند (Sheppard, et. al, 2017: 183-185). بنابراین، صلاحیت بازرسان برنامه‌ریزی نسبت به تصمیمات مراجع مجوزدهی با اعتراض ذی‌نفعان آغاز می‌شود. به چالش کشیدن تصمیمات مقامات صالح مجوزدهی از طریق اعتراض ذی‌نفعان، اعم از مالکان خصوصی دارایی‌های میراثی و توسعه‌دهندگان در محوطه‌های تاریخی، زمانی اتفاق می‌افتد که تصمیمات مقامات مجوزدهی خواستهٔ مالکان و توسعه‌دهندگان مبنی بر تغییر و دگرگونی در محیط‌های تاریخی را برآورده نسازد. در این راستا نظام انگلیسی حفاظت از میراث فرهنگی برای توجه به حقوق مالکان و توسعه‌دهندگان، آیینی را جهت کنترل تصمیمات حوزه مجوزها و رسیدگی به اعتراضات مورد شناسایی قرار داده است. این آیین از مسیر اداری و نظارت نهاد بازرسی برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد. شخص بازرس مستقر در نهاد بازرسی، منصوب «وزیر مشاور در امور جوامع و دولت محلی»<sup>۱</sup> است. در مواردی که مقام یا مرجع طراحی و برنامه‌ریز محلی درخواست صدور مجوز برای طراحی و برنامه‌ریزی (کارهای تعمیراتی، توسعه) را رد کند، یا اعطای آن را به شرایطی منوط نماید که مورد توافق متقاضی نیست و یا پس از گذشت ۸ هفته از وصول درخواست مجوز، هیچ‌گونه تصمیمی دربارهٔ آن گرفته نشود، متقاضی معترض می‌تواند نزد بازرس<sup>۲</sup> طراحی و برنامه‌ریزی، درخواست رسیدگی مجدد نماید<sup>۳</sup>. همچنین درخواست رسیدگی مجدد را می‌توان علیه تصمیمات حوزه رضایت‌نامه‌های بناهای فهرست‌شده نیز در صورت وجود دلایل پیش‌گفته مطرح نمود<sup>۴</sup>.

اعتراض از مسیر بازنگری بازرس دارای مهلت زمانی مقرر است. در این خصوص درخواست معترضان مبنی بر رسیدگی مجدد عموماً باید در مدت ۶ ماه از تاریخ اتخاذ تصمیم یا پس از پایان دورهٔ تصمیم‌گیری از سوی مقام یا مرجع طراحی و برنامه‌ریزی محلی به بازرس تسلیم شود. با این حال، گاهی محدودیت‌های زمانی کوتاه‌ترند، مانند زمانی که درخواست صدور مجوز طراحی و برنامه‌ریزی (کارهای تعمیراتی، توسعه) برای یک ملک مسکونی رد شده باشد که در این صورت محدودهٔ مهلت تسلیم دادخواست رسیدگی مجدد ۱۲ هفته خواهد بود.

در نظام حقوقی ایران، نهادی که از مسیر نظارت اداری، تصمیمات مراجع بدوی مجوزدهی مبنی بر اعطا یا عدم اعطای مجوز را مورد رسیدگی مجدد قرار دهد، شناسایی نشده است. بنابراین، معترضان به

1. Secretary of State for Communities and Local Government

2. Inspector

3. Town and Country Planning Act 1990

4. [https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C201161/Communication/Planning\\_ListedBuildings\\_ConservationAreas\\_Regs1990.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C201161/Communication/Planning_ListedBuildings_ConservationAreas_Regs1990.pdf)

تصمیمات نظام مجوزدهی می‌توانند از تصمیمات مراجع مجوزدهی به دیوان عدالت اداری اعتراض کرده، تقاضای رسیدگی قضایی نمایند. در این خصوص نیز مهلت زمانی مشخصی جهت اعتراض مالکان از تصمیمات مراجع مجوزدهی به دیوان عدالت اداری - آن‌چنان که در نظام رسیدگی بازرسان برنامه‌ریزی بیان شد - وجود ندارد. از این روی به نظر می‌رسد شناسایی و تأسیس آیین رسیدگی مجدد از سوی وزارت میراث فرهنگی ایران به‌عنوان نهادی که وظیفه اصلی حفاظت از میراث فرهنگی را به‌عهده دارد، بهتر می‌تواند منافع عمومی حفاظت و منافع خصوصی ناشی از طرح‌های توسعه و تغییر در میراث ایرانی را ارزیابی کند. بنابراین، شناسایی مسیری ضابطه‌مند و تخصصی، آن‌چنان که در نظام انگلیسی حفاظت از میراث بیان شد، می‌تواند به حفظ هرچه بیشتر میراث ایرانی منجر شود و همچنین حقوق مالکانه صاحبان میراث فرهنگی را نیز بهتر تضمین می‌نماید (حیدری، ۱۴۰۰: ۲۰۰).

### ۵. نظارت قضایی بر تصمیمات حوزه تنظیم‌گری میراث انگلیسی و محیط‌های تاریخی

از نظر اصولی امکان رسیدگی و تجدیدنظر قضایی در مورد تصمیمات مراجع اداری که صلاحیت شناسایی و ورود میراث انگلیسی به فهرست میراث ملی انگلیس را دارند و تصمیمات مراجع مجوزدهی مداخلات در محیط‌های تاریخی و همچنین آرای نهاد بازرسی برنامه‌ریزی، از سوی دادگاه‌ها وجود دارد.<sup>۱</sup> نظام قضایی انگلیس با تشکیل دادگاه‌های اداری اختصاصی تحت عنوان «دادگاه برنامه‌ریزی»<sup>۲</sup>، امکان رسیدگی قضایی اختصاصی به دعاوی میراث فرهنگی را در مرحله بدوی فراهم می‌سازد. دادگاه برنامه‌ریزی به‌عنوان یکی از شعب دادگاه اداری برگرفته از دادگاه عالی عدالت‌بخش ملکه است. آرای این مرجع قضایی قابل اعتراض در دادگاه‌های تجدیدنظر انگلیس و سپس دیوان عالی انگلیس است. بنابراین در نظام حقوقی انگلیس، دادگاه‌ها می‌توانند تصمیمات اداری حوزه میراث فرهنگی انگلیس را در صورت وجود جهات بازنگری، مورد رسیدگی مجدد قضایی قرار داده، در صورت احراز دلایل مربوط، تصمیم مورد اعتراض را نقض نمایند. این جهات عبارت‌اند از اینکه در فرایند اداری منتهی به تصمیم، از مراحل قانونی پیروی نشده باشد و به‌عبارتی تصمیم برخلاف قانون باشد؛ یک عامل غیرمرتبط در اتخاذ تصمیم دخالت داده شده باشد و یا یک عامل مرتبط در فرایند رسیدگی در نظر گرفته نشده باشد. اتخاذ تصمیم یا صدور حکم بر اساس فهم نادرست از قانون یا یک واقعیت مشخص انجام شده باشد. تصمیم اعلام‌شده از سوی مرجع اداری، تصمیمی نباشد که به‌طور معمول و معقول از سوی یک مرجع صالح باید اتخاذ شود (که اصطلاحاً بی‌خردی<sup>۳</sup> خوانده می‌شود). شایان ذکر است که در بازنگری قضایی، دادگاه در

1. Section 288 of the town and country planning act 1990

2. Planning Court

3. Wednesbury Unreasonableness

این باره حکم نمی‌دهد که آیا تصمیم اتخاذ‌شده از سوی مقام اداری تصمیم درستی بوده است یا خیر، بلکه قاضی معتبر بودن روند اتخاذ تصمیم با رعایت الزامات قانونی و عقلانیت در استدلال‌های مقامات اداری در جهت اتخاذ تصمیمات عادلانه را مورد بررسی قرار داده، حکم صادر می‌کند. طرح اعتراض به یک تصمیم اداری یا حکم دادگاه‌های برنامه‌ریزی باید در یک محدوده زمانی مشخص انجام شود که به نوع تصمیم مورد اعتراض بستگی دارد و همواره باید به موقع (و نه خارج از محدوده زمانی تعیین شده) انجام شود. این مهلت حداکثر ۴ هفته بعد از تاریخ ابلاغ تصمیم اولیه است و در مورد درخواست‌های رسیدگی مجدد، مهلت ارجاع به دادگاه برنامه‌ریزی تا حداکثر ۶ هفته خواهد بود.

لازم به ذکر است که لایحه اعتراض به تصمیم یا حکم اولیه، تنها باید از سوی فردی با موقعیت و سمت به دادگاه تقدیم شود. طرف یا طرف‌های اعتراض‌کننده باید از دید دادگاه از منافع کافی نسبت به نتیجه تصمیم نهایی برای توجیه درخواست رسیدگی مجدد خود برخوردار باشند. همچنین درجه‌ای که منافع شخصی، تجاری یا سایر منافع اعتراض‌کننده را تحت تأثیر پروژه‌های پیشنهادی (مرمت، توسعه و...) قرار می‌دهد نیز مورد توجه دادگاه رسیدگی‌کننده خواهد بود. در ادامه، به منظور تجزیه و تحلیل نظام مدیریت تعارضات و تنش‌هایی که گاه میان حفاظت از میراث انگلیسی و محیط‌های تاریخی و طرح‌های توسعه‌ای که در آن رخ می‌دهد و کشف رویه قضایی انگلیس نسبت به غلبه حفاظت از محیط‌های تاریخی یا توسعه در آن، ما به بررسی ۴ پرونده منتخب می‌پردازیم که از سوی دادگاه‌های انگلیس مورد بازنگری قضایی قرار گرفته است. دعاوی‌ای که غالباً به عنوان رقابتی میان دو قطب شکل گرفته‌اند، میان منافع خصوصی و عمومی و مخصوصاً میان رویکرد حامی حفاظت که اغلب از سوی یک مقام برنامه‌ریزی محیط‌های تاریخی مورد تأکید قرار می‌گیرد و رویکرد حامی توسعه که معمولاً از جانب توسعه‌دهنده یا مالک میراث انگلیسی مورد تأکید قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

## ۵. مطالعه موردی پرونده‌های مرتبط با نظارت قضایی نسبت به تصمیمات حوزه تنظیم‌گری محیط‌های تاریخی

### الف) پرونده چارلز جونز به طرفیت نهاد انگلیس تاریخی<sup>۲</sup>

خواهان پرونده، چارلز جونز، مورخ و باستان‌شناس است که در طی سالیان زیادی وقت و انرژی خود را صرف یافتن محل نبرد تاریخی فولفورد<sup>۳</sup> کرده است. وی نویسنده پژوهشی با عنوان «یافتن فولفورد»

۱. داده پرونده‌ها از این سایت استخراج شده است: [https://www.bailii.org/form/search\\_cases.html](https://www.bailii.org/form/search_cases.html)

۲. Charles Jones v English Heritage and City of York Council

۳. Fulford

(جستجوی اولین نبرد سال ۱۰۶۶) است که در ژانویه ۲۰۱۱ منتشر شد، و در آن ادعا می‌کند این یک نبرد زمینی بوده که اکنون میدان نبرد آن به محوطه «آلمان‌یک» معروف است. وی در تاریخ ۱۳ اکتبر ۲۰۱۱ درخواست خود مبنی بر شناسایی و ثبت محوطه آلمان‌یک به‌عنوان میدان نبرد تاریخی فولفورد همراه با مدارک و شواهد به نهاد انگلستان تاریخی به‌عنوان مرجع صالح ثبت میدان‌های نبرد تاریخی ارائه داد. تیم تعیین نهاد انگلیس تاریخی پس از رایزنی و مشاوره با هیئت مشورتی میدان‌های تاریخی و نهادهای مشاوره ای دیگر در تاریخ ۲۳ نوامبر ۲۰۱۲ در پاسخ به درخواست آقای جونز گزارشی را با عنوان «توصیه مشاوره» صادر نمود که در آن اعلام می‌کرد که محوطه آلمان‌یک دارای معیارهای ثبت نیست و نمی‌تواند به‌عنوان میدان نبرد ثبت‌شده مورد شناسایی نهاد انگلیس تاریخی قرار گیرد. این نهاد چنین استدلال کرد:

طبق راهنمای انتخاب میدان‌های نبرد، دو معیار اساسی برای ثبت یک نبرد خاص در فهرست میدان‌های نبرد تاریخی الزامی است: نخست، اهمیت تاریخی نبرد و دیگری توانایی شناسایی و معرفی آن مکان به‌طور ایمن و قطعی. ولی تحقیقات باستان‌شناسی مورد استناد خواهان، محوطه آلمان‌یک را به‌عنوان محل نبرد به‌طور قطعی اثبات نمی‌کند؛ درحالی که نبرد فولفورد به‌وضوح نبردی برخوردار از اهمیت تاریخی بوده است و از این منظر شکی نیست، اما ابهام قابل توجهی در مورد شواهد موجود در این محوطه همچنان وجود دارد. «در نتیجه، با درنظر گرفتن تمام اطلاعات موجود، با آنکه محوطه آلمان‌یک همچنان به‌عنوان محتمل‌ترین مکان برای نبرد فولفورد باقی‌مانده است، اما مستندات و شواهد باستان‌شناختی خواهان به‌اندازه کافی قطعی نیست تا بتوان این محوطه را به‌ثبت رساند».

خواهان که معتقد است محوطه یادشده همچنان باید به‌عنوان میدان نبرد تاریخی ثبت شود، با طرح دعوا علیه نهاد انگلیس تاریخی در دادگاه اداری برنامه‌ریزی، تصمیم نهاد انگلیس تاریخی مبنی بر عدم ثبت محوطه را به چالش کشیده، تقاضای بازنگری قضایی نموده است. قاضی رسیدگی‌کننده، نخست بیان می‌کند که مسئله اساسی برای دادگاه این است که آیا نهاد انگلیس تاریخی در أخذ تصمیماتش نسبت به درخواست خواهان، از اصول راهنمای میدان‌های نبرد تاریخی مصوب ۲۰۱۲ پیروی کرده یا تخطی نموده و با سوء تعبیر از سند راهنما، تصمیم نادرستی گرفته است؟ دادگاه با بررسی کامل سوابق پرونده از جمله دلایل استنادی خواهان، نظریه هیئت‌های مستشاری نهاد انگلیس تاریخی، تصمیم نهاد انگلیس تاریخی و مطابقت‌سنجی استدلال‌های نهاد انگلیس تاریخی با اصول راهنمای انتخاب میدان‌های نبرد، به این نتیجه رسیده که نهاد یادشده در أخذ تصمیم خود، معقول و منطقی رفتار کرده و در نتیجه، تصمیم مرجع مورد شکایت را کاملاً منطبق و سازگار با اصول راهنما تشخیص داده است. از نظر قاضی، موازین و معیارهای سند راهنمای انتخاب، به‌درستی از سوی نهاد انگلیس تاریخی درک شده و به‌خوبی نیز اعمال شده و در هیچ‌یک خطای قانونی رخ نداده است.

قاضی نیز همچون نهاد انگلیس تاریخی معتقد است محوطه آلمان‌یک «به‌طور ایمن» به‌عنوان محل



نبرد شناسایی نشده است، زیرا «شواهد مستند و باستان‌شناختی خواهان به‌اندازه کافی قطعی نیست تا پیشنهاد وی یک شناسایی قطعی باشد». از این رو، دادگاه برنامه‌ریزی نتیجه گرفت که تصمیم مورد اعتراض آقای جونز به لحاظ قانونی بی‌عیب و نقص بوده و هیچ خطای قانونی رخ نداده و در نتیجه، ادعای خواهان را رد کرده است.<sup>۱</sup>

مطالعه این پرونده به‌خوبی بیانگر این موضوع است که در انگلیس عموم مردم توانایی مشارکت در پیشنهاد ثبت یک اثر به‌عنوان میراث ملی را از راه به‌چالش کشیدن تصمیمات مراجع رسمی ثبت اثر در فهرست میراث ملی انگلیس از طریق تقاضای بازنگری قضایی دارند. این درحالی است که در ایران اگرچه همه مردم می‌توانند ثبت یک اثر را به‌عنوان میراث ملی، صرف‌نظر از مالکیت عمومی یا خصوصی اثر به مرجع صالح یعنی وزارت میراث فرهنگی پیشنهاد دهند، اما در صورت عدم ثبت از سوی آن مرجع، امکان شکایت از تصمیم و الزام مقام اداری به ثبت از طریق نظارت قضایی و اعتراض به شعب دیوان عدالت اداری از سوی شخصی غیر از مالک اثر وجود ندارد. این خلأ به دلیل مقررات قانون دیوان عدالت اداری و لزوم ذی‌نفع بودن مستقیم خواهان در طرح شکایت از تصمیمات مقامات اداری است.<sup>۲</sup> فقدان شناسایی نفع عمومی و لزوم ذی‌نفع خاص بودن در طرح دعاوی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری مانع اعتراضات مردمی نسبت به تصمیمات اداری مقامات متولی امر میراث فرهنگی از طریق نظارت قضایی می‌شود. این درحالی است که میراث فرهنگی و حمایت از آن امری عمومی است که با منفعت عمومی پیوند خورده است. بنابراین هر موضوعی که با نفع عمومی مرتبط باشد باید از این قابلیت برخوردار شود که بتواند از سوی عموم مردم مورد دعاوی عمومی قرار گیرد.

### ب) پرونده جان هیز به طرفیت شورای شهر یورک، و تراست میراث انگلیسی<sup>۳</sup>

این پرونده مربوط به طرح توسعه و ساخت‌وساز در برج تاریخی کلیفورد<sup>۴</sup> واقع در قلعه باستانی یورک و یکی از مهم‌ترین میراث شهر تاریخی یورک است. یورک دارای «محوطه مرکزی حفاظت‌شده تاریخی» است که به «مناطق معینی» تقسیم شده است. منطقه شماره ۱۳ شامل قلعه یورک، از جمله برج کلیفورد است. محوطه قلعه، یک اثر باستانی برنامه‌ریزی‌شده و بناهای محوطه نیز جزء بناهای فهرست‌شده درجه یک به‌شمار می‌آیند و کل مجموعه اعم از محوطه و بناهای واقع‌شده در آن، یکی از مهم‌ترین اماکن باستان‌شناسی، تاریخی و معماری انگلیس بوده که در فهرست ملی انگلیس به‌ثبت رسیده است. نهاد

1. Planning court, CO/1932/2013, 9 July 2014

۲. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، مواد ۱۲ و ۱۷

3. JOHN CHARLE HAYES v CITY OF YORK COUNCIL and ENGLISH HERITAGE TRUST LIMITED

4. Clifford

میراث انگلیسی به‌عنوان یک تراست، متعهد به سرمایه‌گذاری در مکان یادشده است و در این راستا باید به‌نحوی عمل کند که ضمن محافظت از بافت تاریخی مجموعه، دسترسی عمومی به این اثر تاریخی را نیز ارتقا بخشد. به این منظور در سال ۲۰۱۵، میراث انگلیسی، مالک برج کلیفورد، برای ارتقای بازدید عمومی و شکوفایی اقتصادی، طرح توسعه در این برج تاریخی را تصویب نمود. این طرح مشتمل بر ساخت یک ساختمان جدید به‌عنوان مرکز ملاقات بازدیدکنندگان، یک فروشگاه به‌همراه یک کافه بود که طبق نقشه توسعه، احداث موارد جدید در تپه قلعه صورت می‌گرفت. همچنین در طرح توسعه پیشنهادی، قرار بود مرکز بازدیدکنندگان دارای یک تراس در بام برج باشد که با پله‌هایی که به پله‌های تراس کاخ دادگاه مجاور متصل است مرتبط شود. نهاد میراث انگلیسی طرح یادشده را موجب افزایش تداوم تاریخی و ارزش محوطه باستانی - تاریخی برج کلیفورد می‌داند. از آنجا که طرح پیشنهادی برای اجرا نیاز به کسب مجوز برنامه‌ریزی از مقام برنامه‌ریز محلی به‌عنوان مقام اداری ذی‌صلاح داشته، نهاد میراث انگلیسی طرح را برای صدور مجوز لازم به شورای شهر یورک به‌عنوان مقام برنامه‌ریز محلی ارسال می‌نماید. این پروژه بسیار بحث‌برانگیز بوده و عقاید محلی را به‌شدت متأثر کرده است. شورای شهر یورک پس از بررسی‌های مربوطه و مشاوره عمومی علی‌رغم مخالفت و اعتراض گسترده مردمی نسبت به این طرح، به تاریخ اکتبر ۲۰۱۶، مجوز برنامه‌ریزی را صادر نمود. هزاران نفر از ساکنان یورک و مردم انگلیس و جهان با طرح توسعه یادشده مخالفت کرده‌اند و معتقدند که این یک اشتباه بزرگ و فاجعه‌ای عمیق در حفظ آثار باستانی است؛ چراکه طرح یادشده یک اقدام تجاری توهین‌آمیز به بنای تاریخی بسیار محبوبی است که موجب تخریب و مداخله در بافت باستان‌شناسی محوطه می‌شود. خواهان این پرونده، آقای هیز، یکی از ساکنان محلی و در عین حال نماینده کمپین اعتراضی حفاظت از برج کلیفورد، از تصمیم شورای شهر یورک مبنی بر اعطای مجوز برنامه‌ریزی که میراث انگلیسی را قادر به اجرای طرح توسعه پیشنهادی می‌نماید به دادگاه عالی شکایت کرد. دلیل اعتراض وی، غیرقانونی بودن تصمیم اداری شورای شهر یورک بود. خواهان ادعا کرد که اعطای مجوز برنامه‌ریزی از سوی کمیته برنامه‌ریزی شورای شهر یورک به شرکت میراث انگلیسی برای توسعه و ساخت‌وساز در قلعه تاریخی یورک غیرقانونی بوده است و از همین رو باید لغو شود. خواهان معتقد است برابر بندهای ۱ و ۲ ماده ۶۶ قانون بناهای فهرست‌شده و مناطق حفاظت‌شده مصوب ۱۹۹۰، مرجع برنامه‌ریز محلی در اعطای مجوز برنامه‌ریزی برای طرح توسعه‌ای که یک بنای فهرست‌شده یا محوطه آن را تحت تأثیر قرار دهد، باید توجه ویژه‌ای به مطلوبیت حفظ سازه یا محوطه آن و یا هرگونه مشخصات معماری یا تاریخی اثر داشته باشد. همچنین طبق بند ۱۲۹ سند چارچوب سیاست ملی، مقامات برنامه‌ریزی محلی باید با در نظر گرفتن شواهد موجود و هرگونه تخصص لازم، اهمیت ویژه هر دارایی میراثی را که ممکن است تحت تأثیر یک پیشنهاد توسعه قرار گیرد، شناسایی و ارزیابی کنند و از این طریق از بروز تعارض بین حفاظت از

دارایی‌های میراثی و هر جنبه از مزایای توسعه پیشنهادی جلوگیری کرده، یا آن را به حداقل برسانند. درحالی که شورای شهر یورک قبل از تصمیم‌گیری در مورد اعطای مجوز برنامه‌ریزی برای طرح پیشنهادی، در شناسایی و ارزیابی اهمیت برج کلیفورد و محل استقرار آن قصور کرده، موقعیت و اهمیت آن را به درستی ارزیابی نکرده بود و بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح توسعه پیشنهادی بر سایر بناهای تاریخی نزدیک به برج کلیفورد، مبادرت به اعطای مجوز برنامه‌ریزی و تجویز اجرای طرح توسعه نموده بود. خواهان بنا بر دلایل یادشده و با ادعای غیرقانونی بودن تصمیم شورای شهر یورک، تصمیم مقام اداری یادشده را به‌چالش کشیده و بازنگری قضایی و نقض مجوز صادرشده را از دادگاه تقاضا کرده بود.

در خصوص این پرونده، جلسه بازنگری قضایی به تاریخ سوم می ۲۰۱۷ در دادگاه برنامه‌ریزی تشکیل شد و قاضی رسیدگی‌کننده این‌گونه آغاز کرد که پرونده طرح‌شده نخستین پرونده‌ای است که بند ۱۴۱ سیاست برنامه‌ریزی ملی را تفسیر می‌نماید. سپس به پیش‌نویس برنامه توسعه یورک شامل سیاست باستان‌شناسی شماره ۱۰ صادره از نهاد انگلیس تاریخی در سال ۲۰۰۵ اشاره کرده است؛ سندی که مقرر می‌کند اگر «توسعه‌دهنده» بتواند نشان دهد که توسعه پیشنهادی باعث تخریب کمتر از پنج درصد از ذخایر باستان‌شناسی شهر یورک می‌شود، توسعه در «منطقه مهم مرکزی باستان‌شناسی یورک» مجاز است و این‌گونه استدلال می‌کند که توسعه از سوی میراث انگلیسی موجب تخریب کمتر از پنج درصد می‌شود و از این نظر مجاز بوده و خطای قانونی رخ نداده است.

همچنین قاضی بیان می‌کند، از آنجا که قرار است نهاد انگلیس تاریخی که میراث انگلیسی پشتیبان مالی آن است تا سال ۲۰۲۲ یا ۲۰۲۳ که یارانه‌های مالی از طرف دولت مرکزی متوقف می‌شود، خودکفا شده، با بودجه غیردولتی اداره شوند، طرح پیشنهادی‌های مربوط به حفاظت و ارتقای بسیاری از مکان‌های تاریخی از جمله برج کلیفورد از نظر اقتصادی مقرون به صرفه است. در خصوص ایراد مطرح شده از سوی خواهان مبنی بر عدم ارزیابی دقیق اثر تاریخی و اهمیت ندادن به آن از سوی مقام برنامه ریز محلی، یعنی شورای شهر یورک، قاضی این‌گونه پاسخ داده است که مطالعه اسناد پروژه که در پرونده نیز درج شده است، از جمله سند بیانیه طراحی و دسترسی که در ژوئن ۲۰۱۶ منتشر شد، نشان می‌دهد که اهمیت برج کلیفورد هم در گزارش‌های معماران منتخب و هم در گزارش افسر برنامه‌ریزی به‌طور مفصل بیان شده و طرح پیشنهادی پس از رایزنی‌های بسیار در شورای شهر به‌عنوان بهترین گزینه از میان چند طرح توسعه انتخاب شده است. علاوه بر آن، قاضی بر این باور است که در گزارش افسر برنامه‌ریزی آمده است که طرح پیشنهادی ممکن است «صدمه جزئی به میراث انگلیسی یادشده» وارد آورد و اگرچه اهمیت قابل توجهی برای جلوگیری از ورود هر آسیبی به اثر در نظر است، «اما مقامات برنامه‌ریز محلی به این نتیجه رسیده‌اند که منافع عمومی طرح توسعه پیشنهادی بیش از زیان واردشده به اثر تاریخی است. دادگاه گزارش افسر را «با سیاست برنامه‌ریزی ملی و با سیاست‌های در حال ظهور در پیش‌نویس برنامه محلی یورک (پیش‌نویس انتشار ۲۰۱۴) منطبق دانست.

در نهایت دادگاه به دلایل گفته شده و با ذکر این موضوع که منافع عمومی ناشی از اجرای طرح پیشنهادی بیش از ضرر و زیان وارده به برج کلیفورد است، دعوای خواهان را رد و بازنگری قضایی از سوی خواهان را مخدوش اعلام کرد.<sup>۱</sup> خواهان پس از اطلاع از رأی صادره و شکست در پرونده، نسبت به رأی صادره تقاضای تجدیدنظر نمود و معترضان را به ادامه مبارزه علیه طرح مصوب دعوت کرد. خواهان حکم دادگاه را امری خطرناک برای حفاظت از میراث فرهنگی خواند و با رویه قضایی محسوب شدن این موضوع این رأی را موجب گسترش طرح‌های توسعه و در نهایت آسیب به میراث فرهنگی انگلیس در سرتاسر کشور دانست. در این راستا اعتراضات گسترده مردمی برای نجات برج کلیفورد برپا شد و طوماری به امضای ۴۰۰۰ نفر از معترضان رسید. اقدامات یادشده در کنار عدم مقبولیت عمومی طرح و در نتیجه مذاکرات وزیر فرهنگ انگلیس با نماینده پارلمان یورک و نهاد میراث انگلیسی ناظر بر مخالفت با طرح، باعث شد که در ژوئن ۲۰۱۸ نهاد میراث انگلیسی به‌عنوان نهاد سرمایه‌گذار و مالک برج، انصراف خود را از طرح توسعه مصوب اعلام نماید. میراث انگلیسی در بیانیه عقب‌نشینی از طرح، ضمن اعلام این موضوع که به برج کلیفورد به‌عنوان چشم یورک بسیار اهمیت می‌دهد، بیان کرد که درصدد است که با أخذ مشاوره مردمی طرح دیگری را جایگزین طرح مورد اعتراض نماید و در پی آن، درخواست تجدیدنظرخواهی از سوی خواهان پس گرفته شد.<sup>۲</sup>

نکته برجسته در این پرونده، مشارکت مردمی فعال در جهت حفظ میراث انگلیسی به استناد منفعت عمومی بود. همان‌طور که در پرونده آورده شد، در صورتی که نهادهای مجوزدهی در راستای طرح توسعه و تغییر در میراث، مجوزی را به مالک یا توسعه‌دهنده اعطا کنند، عموم مردم از یک سو و نهادهای متولی حفاظت از سوی دیگر، حق دارند در صورتی که آن طرح و تغییر را نافی حفاظت از میراث فرهنگی تلقی نمایند، به مجوز صادره اعتراض کرده، پرونده را تا سطح دیوان عالی انگلیس پیش ببرند و پیگیری نمایند. در بررسی پرونده یادشده، کمپین ۴۰۰۰ نفری با ریاست یکی از فعالان حوزه میراث فرهنگی توانستند با تأثیرگذاری بر مقامات تصمیم‌گیرنده و توسعه‌دهندگان، مانع اجرای طرح توسعه در محوطه تاریخی قلعه یورک شوند.

### ج) پرونده فرودگاه الد ساروم به طرفیت شورای شهر ویلتشایر و بازرسی برنامه‌ریزی منصوب وزارت مسکن، جوامع و دولت محلی<sup>۳</sup>

این پرونده مربوط به طرح توسعه منطقه حفاظت‌شده فرودگاه قدیمی ساروم از جمله ساخت ۴۶۲ خانه و ایجاد «مرکز پرواز» که دارای مرکز میراث، مرکز بازدیدکنندگان، رستوران و برج کنترل پرواز فرودگاه

1. PLANNING COURT, CO/6259/2016, 09/06/2017

2. <https://www.crowdjustice.com/case/cliffords-tower/>

3. Old Sarum Airfield Ltd v SECRETARY OF STATE FOR HOUSING COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT and WILTSHIRE COUNCIL

است. این فرودگاه در مجاورت شهر سالزبری<sup>۱</sup> در ویلتشایر<sup>۲</sup> واقع شده است. فرودگاهی که نه تنها به عنوان میدان هوایی قدیمی و یکی از بهترین میدان‌های پرواز جنگ جهانی اول در آن دوره شناخته می‌شود، بلکه خود در محوطه بنای تاریخی باستانی قرار داشته که شامل تپه بزرگ هیلفورت<sup>۳</sup> است و لذا این فرودگاه بخشی از چشم‌انداز و منظر فرهنگی هیلفورت محسوب می‌شود که از سال ۲۰۰۷ به عنوان منطقه حفاظت‌شده تعیین شده است. امروزه این فرودگاه به عنوان یک فرودگاه تجاری و غیرنظامی از جمله پروازهای تفریحی و آموزشی اداره می‌شود.

خواهان برای اجرای طرح خود در منطقه حفاظت‌شده، صدور مجوز برنامه‌ریزی را از شورای ویلتشایر درخواست نمود که شورا با این پیشنهاد مخالفت کرد و خواهان علیه امتناع از مجوز برنامه‌ریزی مطابق با بخش ۲۸۸ قانون برنامه‌ریزی ۱۹۹۰ تقاضای بازنگری نمود. بازرس منصوب از سوی وزیر در امور جوامع، مسکن و دولت محلی در رسیدگی مجدد با بررسی پرونده، اعتراض خواهان را رد و اظهار نموده است که «توسعه پیشنهادی نشان‌دهنده فرسایش شخصیت و ظاهر منطقه حفاظت‌شده فرودگاه است و به سوله‌های فهرست‌شده و بنای تاریخی باستانی محوطه فرودگاه آسیب وارد می‌نماید و همچنین اهمیت تاریخی فرودگاه و آینده بلندمدت آن به عنوان یک مرکز پرواز- که جزء یکی از سه میدان هوایی بازمانده از جنگ جهانی اول است- بر بهبود رفاه مسکونی ترجیح دارد و بنابراین از صدور مجوز امتناع نمود. خواهان با این ادعا که بازرس برنامه‌ریزی «مزایای عمومی قابل توجه توسعه پیشنهادشده را در نظر نگرفته و دلایل ارائه‌شده از سوی بازرس با استانداردهای دلایل مورد نیاز مطابقت ندارد و تصمیم بازرس غیرمعقول و ناعادلانه بوده است»، از تصمیم بازرس به دادگاه عالی شکایت نمود. قاضی دادگاه عالی در بازنگری قضایی به نفع شورای ویلتشایر و وزیر مسکن و جوامع حکم داد و بیان نمود که این فرودگاه مهم باید برای نسل‌های آینده محفوظ بماند و لازم است این منطقه تاریخی و حفاظتی به نفع منفعت عمومی حفظ و تقویت گردد<sup>۴</sup>.

#### **د) پرونده شورای نورث‌همپتون‌شایر شرقی به طرفیت بازرس برنامه‌ریزی و شرکت انرژی‌های بادی بارنول<sup>۵</sup>**

این پرونده مربوط به راه‌اندازی چهار توربین بادی برای تولید برق در مزرعه‌ای<sup>۶</sup> است که حریم مجاور حدود ۴۰ میراث انگلیسی ثبت‌شده است که مهم‌ترین آنها مجموعه برجسته‌ای از ساختمان‌ها و باغ‌های

1. Sulisbury

2. Wiltshire

3. Hillfort

4. PLANNING COURT, CO/3284/2019, 31/07/2020

5. EAST NORTHAMPTONSHIRE DISTRICT COUNCIL and ENGLISH HERITAGE and NATIONAL TRUST v SECRETARY OF STATE FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT and BARNWELL MANOR WIND ENERGY LIMITED.

6. North of Catshead Woods, Sudborough, Northamptonshire

درجه یک معروف به لایودن نیویلد<sup>۱</sup> است که به نشنال تراست<sup>۲</sup> تعلق دارد و به عنوان نمادی از کلیسای کاتولیک رومی ساخته شده است. شرکت انرژی بارنول<sup>۳</sup> درصدد بوده است که چهار توربین را در مزرعه‌ای واقع در حریم مجاور محوطه میراثی یادشده راه‌اندازی نماید. از آنجا که طرح پیشنهادی بر چشم‌انداز بصری و منظر فرهنگی محوطه میراثی یادشده تأثیرگذار بود، لزوم اخذ مجوز برنامه‌ریزی از مقامات برنامه‌ریز محلی لازم می‌نمود. این شرکت درخواست خود را به شورای شرقی نورث‌همپتون شایر به عنوان مقام برنامه‌ریزی صالح تقدیم نمود. شورا به این دلیل که طرح پیشنهادی موجب ورود آسیب به دارایی‌های میراثی غنی منطقه، از جمله کلیسای جامع درجه یک و نیز کلیساهای سنت پیترو و سنت مایکل به عنوان بناهای درجه دوم می‌شود، از صدور مجوز برنامه‌ریزی امتناع نمود. شرکت یادشده از تصمیم مقام برنامه‌ریز محلی نزد بازرس برنامه‌ریزی اعتراض و تقاضای بازنگری و اعطای مجوز برنامه‌ریزی کرد. بازرس برنامه‌ریزی منصوب از سوی وزیر جوامع و دولت محلی با این استدلال که مزایای راه‌اندازی توربین‌های بادی در راستای انرژی تجدیدپذیر، بیشتر از آسیبی است که طرح پیشنهادی می‌تواند برای چشم‌انداز و دارایی‌های میراث ایجاد کند، درخواست بازنگری نسبت به امتناع از صدور مجوز برنامه‌ریزی را پذیرفت و مجوز ایجاد چهار توربین بادی را صادر کرد.

شورای منطقه نورث‌همپتون شایر شرقی، نهاد میراث انگلیسی و تراست ملی انگلیس به عنوان نهادهای حفاظت از میراث فرهنگی به طور مشترک، تصمیم بازرس مبنی بر اعطای مجوز برنامه‌ریزی را غیرقانونی و تهدیدی نسبت به دارایی‌های میراثی آن منطقه دانستند. این سه نهاد بر این باور بودند که ایجاد مزرعه بادی تعدادی از ساختمان‌های ثبت‌شده ملی، از جمله کلیساهای زیبا و خانه‌های روستایی تاریخی اطراف را تهدید می‌کند. آنان معتقد بودند هرچند طرح پیشنهادی در راستای انرژی پایدار و انرژی‌های سبز طرحی مفید است، اما تعهد به حفظ مهم‌ترین جنبه‌های میراث فرهنگی انگلیس بر آن مقدم خواهد بود؛ بنابراین، تصمیم بازرس را از طریق دادگاه عالی به چالش کشیدند و تقاضای بازنگری قضایی کردند. نهادهای یادشده ادعا داشتند بازرس نتوانسته است به حفظ مطلوب بنای فهرست شده توجه ویژه نماید و مهم‌تر آنکه بازرس دلایل کافی برای تصمیم خود مبنی بر صدور مجوز ارائه نداده است. آنها به بخش ۶۶ قانون برنامه‌ریزی در راستای حفاظت از بناهای فهرست‌شده استناد کردند که مقرر می‌کند مقامات برنامه‌ریز محلی و یا شخص بازرس برنامه‌ریزی که صدور مجوز برنامه‌ریزی برای طرح‌های توسعه مؤثر بر دارایی‌های تاریخی را ارزیابی و بررسی می‌کند، باید به مطلوبیت حفظ اثر از منظر منفعت معماری و تاریخی خاص آن اهمیت ویژه‌ای بدهد. حال آنکه در این پرونده ارزیابی بازرس

---

1. Lyveden New Bield  
2. National Trust  
3. Barnwell Manor Wind Energy Ltd.

معیوب بوده، زیرا وی به‌جای در نظر گرفتن مطلوبیت حفظ یا افزایش اهمیت ساختمان‌های فهرست‌شده، با در نظر گرفتن مزایای ناشی از انرژی‌های تجدیدپذیر، ورود آسیب به میراث فرهنگی منطقه را مجاز اعلام نمود و لذا تصمیم بازرس باید از سوی دادگاه عالی لغو شود.

دادگاه عالی با رسیدگی به این پرونده، ادعای خواهان‌ها را وارد دانسته و استدلال کرده است که در پیش‌نویس بخش ۶۶ قانون برنامه‌ریزی (ساختمان‌های فهرست‌شده و مناطق حفاظت‌شده) مصوب ۱۹۹۰، پارلمان از مقامات مجوزدهی خواسته است که هنگام رسیدگی به درخواست‌های مجوزدهی مداخلات در میراث انگلیسی، «اهمیت و وزن قابل توجهی» برای مطلوبیت حفظ ساختمان‌های فهرست‌شده قائل شوند و یک تمرین متعادل‌سازی در امور برنامه‌ریزی انجام دهند؛ حال آنکه بازرس در ارزیابی و صدور مجوز اشتباه کرده، زیرا به حفظ و تقویت دارایی‌های میراثی توجه نداشته است. در نتیجه، این دادگاه حکم به نفع نهاد‌های حامی میراث فرهنگی و حفظ دارایی‌های میراثی و لغو مجوز برنامه‌ریزی صادر نمود.<sup>۱</sup> شرکت انرژی بارنول با مسئولیت محدود که ذی‌نفع اجرای طرح راه‌اندازی توربین‌های یادشده بود به تصمیم دادگاه اعتراض کرد و در نتیجه، از دادگاه تجدیدنظر خواست تا تصمیم دادگاه عالی را لغو کرده، مسیر را برای ساخت ۴ توربین به ارتفاع بیش از ۱۲۰ متر در زمینی در مزرعه موردنظر فراهم سازد.

دادگاه تجدیدنظر نیز تشخیص داد که ارزیابی بازرس جزئی و ناقص بوده، زیرا با تمرکز بر توانایی ناظران در درک عملکردهای مربوط به دارایی‌های میراثی و توربین‌ها، مجوز را صادر نموده است؛ در حالی که همان‌طور که راهنمای عمل نشان می‌دهد، توانایی مردم برای تشخیص یک دارایی میراثی از سایر اشیا و محیط پیرامون، تنها عاملی نیست که هنگام ارزیابی طرح‌های پیشنهادی مؤثر بر دارایی‌های میراثی، باید در نظر گرفته شود؛ بنابراین دادگاه تجدیدنظر ضمن رد درخواست تجدیدنظرخواهی شرکت انرژی‌های بادی، رأی دادگاه عالی دایر بر لغو مجوز برنامه‌ریزی را به نفع حامیان حفظ میراث انگلیسی تأیید کرد. در نتیجه، دادگاه تجدیدنظر بر اصل حیاتی حفاظت از اماکن مهم تاریخی، مانند لایودن نیویلد، یکی از زیباترین و دست‌نخورده‌ترین مناظر دوران سلطنت الیزابت در انگلستان تأکید کرده است.<sup>۲</sup>

## ۵. نتیجه‌گیری

بررسی رویه‌های اداری و قضایی انگلیس نشان می‌دهد که نظام حقوقی این کشور با شناسایی حق اعتراض مالکان و توسعه‌دهندگان میراث انگلیسی از مسیر اعتراض اداری (نهاد بازرسی) و بازنگری قضایی (دادگاه‌های عالی از جمله دادگاه برنامه‌ریزی به‌عنوان دادگاه اداری اختصاصی محیط‌های تاریخی، دادگاه تجدیدنظر و دیوان عالی انگلیس)، ضمن حمایت از تمامیت و یکپارچگی میراث فرهنگی، به حقوق

1. ADMINISTRATIVE COURT, CO/4231/2012, 08/03/2013

2. THE COURT OF APPEAL, C1/2013/0843, 18/02/2014

توسعه‌دهندگان در محیط‌های تاریخی نیز توجه دارد. نکته برجسته دیگر آن است که هرچند در رویه قضایی انگلیس رویکرد حفاظت از میراث فرهنگی بر رویکرد توسعه‌گرا غلبه دارد، اما در مواردی که توسعه در محیط‌های تاریخی به نفع مالکان و متصرفان محیط‌های تاریخی تجویز می‌شود، توجیه مقامات اداری و قضایی، نفع عمومی ناشی از طرح توسعه است و نه استناد به حقوق مالکیت؛ موضوعی که به نظر می‌رسد ریشه در تعبیر متفاوت حقوق انگلیس از مفهوم نفع عمومی دارد.

همچنین در انگلیس جلوه‌های مشارکت مردمی در حمایت و حفاظت از میراث فرهنگی به شیوه‌های گوناگون از جمله از مسیر طرح دعاوی مرتبط با تقاضای نظارت قضایی بر تصمیمات اداری حوزه محیط‌های تاریخی قابل مشاهده است. در این راستا، ذکر این نکته لازم است که در انگلیس نه‌تنها عموم مردم می‌توانند یک اثر حائز شرایط را جهت ثبت و قرار گرفتن تحت رژیم‌های حفاظتی به مقامات صالح معرفی نمایند، بلکه در صورت امتناع آن مقام‌ها از ثبت اثر، متقاضی حق دارد از تصمیم آن مقام مبنی بر خودداری از ثبت، به مراجع قضایی شکایت کند. همچنین در خصوص نظام مجوزدهی مداخله در محیط‌های تاریخی، باید اذعان داشت که فرایند مجوزدهی در انگلیس بسیار تخصصی و ضابطه‌مند است. در این کشور مقامات برنامه‌ریز محلی از یک سو باید در حوزه مجوزدهی تابع اصول حفاظت باشند و از سوی دیگر، تصمیم خود را ظرف مدت قانونی اخذ نمایند. نقض این موارد از دلایل کنترل اداری تصمیمات مقامات محلی است؛ کنترلی که از سوی بازرس منصوب وزارت دولت و جوامع محلی و از طریق فرایندی تحت عنوان رسیدگی مجدد صورت می‌گیرد و نظارت اداری پسینی مقامات دولت مرکزی بر مقامات محلی را به دنبال دارد. جلوه دیگر اصل مشارکت عمومی در حفاظت از میراث انگلیسی، به مشارکت عمومی در نظام مجوزدهی بازمی‌گردد. در صورتی که نهادهای مجوزدهی در راستای طرح توسعه و تغییر در میراث، مجوزی را به مالک یا توسعه‌دهنده اعطا کنند، عموم مردم از یک سو و نهادهای متولی حفاظت از سوی دیگر حق دارند در صورتی که آن طرح و تغییر را نافی حفاظت از میراث فرهنگی تلقی نمایند، به مجوز صادره اعتراض کرده، پرونده را تا سطح دیوان عالی انگلیس پیش ببرند و پیگیری نمایند. همان‌طور که در بررسی پرونده قلعۀ یورک بیان شد، کمپین ۴۰۰۰ نفری به ریاست یکی از فعالان حفاظت میراث انگلیسی توانستند با تأثیرگذاری بر مقامات تصمیم‌گیرنده و توسعه‌دهندگان، مانع اجرای طرح توسعه در محوطه تاریخی قلعۀ یورک شوند. در واقع، نظام قضایی انگلیس با تشکیل دادگاه‌های اداری اختصاصی تحت عنوان دادگاه برنامه‌ریزی، امکان رسیدگی قضایی اختصاصی به دعاوی ناشی از محیط‌های تاریخی را فراهم آورده است؛ درحالی که عدم وجود دادگاه‌های اداری اختصاصی در ایران که مختص دعاوی میراث فرهنگی باشد و به عموم مردم امکان اعتراض به تصمیمات متولیان میراث فرهنگی را بدهد، از نقاط ضعف نظام حمایت از میراث فرهنگی ایران به‌شمار می‌رود. از این رو، تشکیل دادگاه‌های اختصاصی در رسیدگی به امر میراث فرهنگی و دعاوی ناشی از آن



در نظام قضایی ایران - همانند آنچه در انگلیس بیان شد - الگویی مطلوب در راستای اصلاح نظام حقوقی حفاظت از محیط‌های تاریخی در ایران است. در نهایت استنتاج می‌شود که مدل انگلیسی حفاظت از محیط‌های تاریخی از طریق نظارت قضایی دادگاه اختصاصی برنامه‌ریزی و سپس سایر دادگاه‌ها و همچنین استدلال قضات رسیدگی‌کننده مبنی بر لزوم توجه مقامات اداری به اصل منفعت عمومی حفاظت از میراث انگلیسی نشان از نهادینه شدن مراقبت از محیط‌های تاریخی در رویه قضایی انگلستان دارد؛ رویه‌ای که با کنترل تصمیمات اداری ناقض محیط‌های تاریخی، گامی مهم در حفظ و حمایت از محیط‌های تاریخی انگلیس برداشته است و می‌تواند الگویی مطلوب برای اصلاح نظام حفاظت از محیط‌های تاریخی در ایران باشد.

## منابع

### الف) فارسی

۱. حیدری شولی، فروغ (۱۴۰۰). *حمایت از میراث فرهنگی غیرمنقول از منظر حقوق عمومی؛ مطالعه تطبیقی حقوق ایران و انگلیس*. رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.
۲. حیدری شولی، فروغ و جلالی، محمد (۱۴۰۰). *مطالعه تطبیقی حفاظت از بناهای تاریخی دارای مالک خصوصی در نظام حقوقی انگلیس و ایران، از مجوزدهی تا اعتراض*. *مجله حقوق تطبیقی*، ۱۲ (۱)، ۶۷.
۳. عباسی، بیژن (۱۳۹۸). *ابعاد حقوقی ثبت آثار تاریخی در فهرست آثار ملی*. *فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، (۱۰)، ۱.
۴. عباسی، بیژن (۱۳۹۹). *حقوق و تکالیف مالکان خصوصی آثار ثبت‌شده در فهرست آثار ملی*. *فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۲ (۴)، ۳۰.
۵. *قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲*
۶. *قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹*
۷. *هداوند، مهدی (۱۳۹۶). حقوق اداری تطبیقی*. جلد اول، تهران: انتشارات سمت.

### ب) انگلیسی

1. Listed Building and Conservation Areas Act 1990.
2. Ancient Monuments Protection Act 1882.
3. Antony Firth (2014). UK Safeguarding of Underwater Cultural Heritage Factual Background. Briefing Paper for BA/HFF Steering Committee on Underwater Cultural Heritage: 22 & 24
4. Blundell, I. a & g. Dobry (1963). town and country planning. london: sweet Maxwell.
5. Heather Campbell & Robert Marshall. (2000). Moral Obligations, Planning, and the Public Interest: A Commentary on Current British Practice, Environment and Planning

- B Planning and Design, Vol. 27(2).
6. Historic England. (2015). Conservation Principles, Policies and Guidance for the Sustainable Management of the Historic Environment.
  7. <https://historicengland.org.uk/advice/hpg/publicandheritagebodies/localgov/>
  8. [https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C201161/Communication/Planning\\_ListedBuildings\\_ConservationAreas\\_Regs1990.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C201161/Communication/Planning_ListedBuildings_ConservationAreas_Regs1990.pdf)
  9. [https://www.bailii.org/form/search\\_cases.html](https://www.bailii.org/form/search_cases.html)
  10. <https://www.crowdjustice.com/case/cliffords-tower/>
  11. Ke, Xu. *Comparative Analysis of Public of Architectural Heritage Conservation in East Asian and European Countries*. PhD thesis, fakultat architektur, Technische Universitat Dresden: 101.
  12. Mansfield, J. R. (2013). Heritage Protection in England: The New Labour Legacy. *Structural Survey*, Vol. 31 (1), 6–20.
  13. ministry of housing, communities and local government. (2021). national planning policy framework, 58.
  14. Mualam, N. (2014). Appeal Tribunals in Land-Use Planning: Look-Alikes or Different Species? *Urban Lawyer*. Vol. 46, 33–96.
  15. Nir Mualam & Rachele Alterman. (2018). Looking into the ‘black box’ of heritage protection: analysis of conservation area disputes in London through the eyes of planning inspectors, *International Journal of Heritage Studies*, Vol. 24.
  16. Pearce, B. & M. Stubbs. (2000). The Role of Mediation in the Settlement of Planning Disputes at Appeal: The Debate and Research Agenda. *Environment and Planning*, Vol. a 32 (8), 1335–1358
  17. Ratcliffe, j, m. Stubbs & M. Keeping (2009). urban planning and real estate development.london: routledge: 96.
  18. Seddon Properties Ltd. v. Secretary of State for the Environment (1981) 42 P & CR 26
  19. Sheppard, A., D. Peel, H. Ritchie, and S. Berry. (2017). *The Essential Guide to Planning Law: Decision-Making and Practice in the UK*. Bristol: Policy Press.
  20. Town and Country Planning Act 1990.
  21. Hadavand, Mahdi (2016). Comparative administrative law. C. 1. Tehran: Samt Publications (In Persian).
  22. Heydari Shuli, Forough and Jalali, Mohammad (1400). A comparative study of the protection of historical monuments with private owners in the English and Iranian legal systems, from licensing to protest. *Comparative law magazine*. vol 12, No. 1: 67 (In Persian).
  23. Abbasi, Bijan, (2018). Legal dimensions of registering historical monuments in the list of national monuments, *New Administrative Law Research Quarterly*, No. 10:1 (In Persian).
  24. Abbasi, Bijan, (2019). Rights and duties of private owners of works registered in the list of national works. *Quarterly Journal of Modern Researches of Administrative Law*", Vol, Number 30:4 (In Persian).
  25. Heydari Shuli, Forough (1400). protection of immovable cultural heritage from the perspective of public rights; Comparative study of Iranian and English law. Public law doctoral thesis. Islamic Azad University, Science and Research Unit (In Persian).
  26. The Law on Preservation of National Monuments approved in 1309 (In Persian).

- 
27. Law of the Court of Administrative Justice approved in 2013 (In Persian).
  28. ADMINISTRATIVE COURT, CO/4231/2012, 08/03/2013
  29. THE COURT OF APPEAL, C1/2013/0843, 18/02/2014
  30. PLANNING COURT, CO/1932/2013, 9 July 2014
  31. PLANNING COURT, CO/6259/2016, 09/06/2017
  32. PLANNING COURT, CO/3284/2019, 31/07/2020