

# قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در پرتو اصول و معیارهای اداره خوب

\* امین بناءزاده اردبیلی

\*\* ناصر رهبر فرش پیرا

\*\*\* علی حاجی‌پور کندرو د

## چکیده

روند اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها توسط یک مرجع اداری صورت می‌گیرد و از این دید روند مذکور بایستی با رعایت معیارها و اصول «اداره خوب» باشد. بر این اساس پرداختن به شرایط و روند اجرای قانون از منظر حقوق عمومی یک ضرورت غیرقابل انکار است. در این راستا در مقاله حاضر به روش توصیفی-تحلیلی میزان انطباق قوانین و مقررات جاری کشور در زمینه اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها خارج از محدوده شهرها با معیارهای اصول حقوق اداری مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت این نتیجه حاصل شده است که در قوانین مورد بحث اصل قانونی بودن بیش‌تر از اصول دیگر رعایت می‌گردد. اصول ارائه دلایل تصمیمات اداری، دسترسی به پرونده، رعایت مهلت معقول به طور نسبی رعایت شده و اصول بی‌طرفی و استقلال، انتظار مشروع، تناسب و استماع عموماً اجرا نگردیده و اصل جبران خسارت وارده به شهروندان از طریق نهادهای نظارتی بر اداره، علی‌الخصوص دیوان عدالت اداری قابل اجرا می‌باشد. لذا اصول مذکور چندان مورد توجه و رعایت قرار نگرفته و همین امر ضرورت بازنگری و اصلاح قوانین موجود را جهت دستیابی به روند مطلوب‌تر و قابل دفاع‌تر بیش از پیش نمایان می‌سازد.

**کلیدواژه‌ها:** اصول اداره خوب، اراضی زراعی، باغ‌ها، چالش‌ها، حفظ کاربری.

---

\*. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

banazadehamin@yahoo.com

\*\* استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران (نویسنده مسئول)

farshpira@gmail.com

\*\*\* استادیار، گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران

Hajipour62@yahoo.com

## مقدمه

هدف از تدوین و تکوین قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۸۵ و همچنین آئین‌نامه اجرایی و دستورالعمل‌های آن، حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و ممنوعیت تغییر کاربری آن اراضی است. با این حال با توجه به اقتضات جامعه مبنی بر تغییر کاربری و یا استفاده بهینه از اراضی مورد بحث، قانون تحت شرایطی تغییر کاربری را پس از طی یک سلسله مراحل اداری مجاز شمرده است. تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی خارج از محدوده‌ی شهرها در ایران در صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی است و در واقع این مهم، داخل در نظام اداری کشور که بدون تردید یکی از مهم‌ترین بخش‌های نظام حکومتی هر کشور است، انجام می‌پذیرد.

اهمیت پژوهش حاضر در این است که امروزه اقدامات نهادهای اداری و آئین‌شکلی رسیدگی به درخواست‌های مردمی در پرتو معیارهای مشخص انجام می‌گیرد که در این جا منظور از معیارهای مذکور، معیارهای اداره‌ی خوب می‌باشد. این بررسی می‌تواند به ارتقای نظام اداری کشور در زمینه مورد بحث و همچنین ارتقای حقوق مردم کمک شایانی نماید. در این میان توجه به حقوق اساسی افراد از ضروری‌ترین و مهم‌ترین مباحث مرتبط محسوب می‌شود که می‌توان آن را با معیارهای «حق اداره‌ی خوب»<sup>۱</sup> که در ماده ۴۱ «منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا»<sup>۲</sup> مصوب دسامبر سال ۲۰۰۰ م. در اجلاس «نیس»<sup>۳</sup> به عنوان یک حق بنیادین شهروندی شناخته شده، محقق نمود.

در مقاله پیش رو سؤال اصلی تحقیق به این شکل قابل طرح است که قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها تا چه اندازه با معیارهای اداره خوب هماهنگی دارد؟ فرضیه نویسندگان این است که معیارهای اداره خوب در موضوع حاضر چندان مورد توجه و عمل قرار نگرفته است. در این راستا در مقاله حاضر، با مطالعه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و متفرعات آن و همچنین برخی از اصول یا معیارهای کد اروپایی رفتار خوب اداری<sup>۴</sup>، مشتمل بر ۲۷ ماده مصوب پارلمان اروپا در سپتامبر سال ۲۰۰۱ م. به سنجش قانون مذکور با این معیارها خواهیم پرداخت.

1-The Right to Good Administration

2-The Charter of Fundamental Rights of the European Union .

3-Nice .

4-The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior, 2001, office for official publications of the European Communities (L-2985 Luxembourg

بدون شک با درک صحیح از این اصول ارزشمند و تلاش در جهت اعمال آن در حقوق اداری می‌توان به تحقق مطلوب موضوع بحث و همچنین سلامت اداری و مقابله با فساد گسترده اداری امیدوار بود. این اصول به طور حتم می‌تواند راه‌حل‌های مطلوب و مناسبی جهت تنظیم روابط بین قدرت عمومی و شهروندان و همچنین تضمین حقوق و آزادی‌های افراد ارائه دهد و به کارآمدی اداری و تحقق حکمرانی مطلوب و در نهایت رضایت شهروندان از دستگاه اداری و متعاقب آن از حکومت بیانجامد.

لازم به ذکر است که علی‌رغم وجود تحقیقاتی در خصوص حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و همچنین تغییر کاربری آن‌ها و نیز معیارهای اداره خوب، در خصوص موضوع مقاله هیچ پژوهش مستقلی یافت نگردید.

## گفتار اول. جایگاه اصل قانونی بودن<sup>۱</sup> در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و عدم توجه به اصل بی‌طرفی<sup>۲</sup> و استقلال<sup>۳</sup> در قانون

قانون، مجموعه ضوابط عامی است که توسط مقامات صلاحیت‌دار تدوین می‌شود، به تنظیم روابط افراد و جامعه و دولت می‌پردازد و برای همگان به طور مساوی ایجاد حق و تکلیف می‌کند. «اصل حاکمیت قانون»<sup>۴</sup> یکی از اصول مهم حقوقی است که بر اساس آن انجام کلیه امور سیاسی، اداری، قضایی و اتخاذ هر گونه تصمیم از طرف مقامات و مسئولان باید بر طبق قانون باشد. حکمت این اصل، در جلوگیری از استبداد و «اقدام خودسرانه»<sup>۵</sup> از سوی حکام و صاحب منصبان عالی و کارگزاران منصوب آنان در اداره امور و برخورد با شهروندان می‌باشد.<sup>۶</sup> قانون بر اصول شناخته‌شده و عمومی قابل اجرا تکیه دارد، با شرایط برابر برای همه افراد؛ از این رو قانون برتر است و برای دولت و همه مقامات آن الزام‌آور بوده و آن‌ها را مقید می‌کند.<sup>۷</sup>

1-Principle of Legality

2-Impartiality .

3-Independence .

4-Rule of Law .

5-Arbitrary Action .

۶. هاشمی، سیدمحمد، حقوق بشر و آزادی‌های عمومی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱، ص ۲۹۸.

7-Stein, R. "Rule of Law: what does it mean?" The Minnesota Journal of Int'l Law 18, 2009, p. 299 .

مطابق این اصل که در ماده ۴ کد اروپایی رفتار خوب اداری به آن اشاره شده، مقامات اداری در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات آزاد نبوده و مکلف به احترام و رعایت کلیه قواعدی هستند که بر آنها حکومت دارند. این اصل، اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وادار می‌کند و بیانگر آن است که غیر از اطاعت مردم از قانون، بایستی تمام تصمیمات و اقدامات مأموران دولتی نیز منطبق با قوانین باشد.<sup>۱</sup>

اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری مبنای تشکیل، تصمیم‌گیری و فعالیت اداره می‌باشد که در پرتو آن صلاحیت مقامات اداری تعیین و محدوده‌ی آن نیز معین می‌گردد.<sup>۲</sup> مبنای سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها در اجرای قانون اراضی زراعی و باغها خارج از محدوده شهرها، تبصره (۱) ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها<sup>۳</sup> و آئین‌نامه اجرایی و دستورالعمل نحوه‌ی چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، بررسی کارشناسی، طرح درخواست در کمیسیون، نگهداری سوابق و مصوبات و ابلاغ تصمیمات کمیسیون می‌باشد.

مطابق اصل قانونی بودن، مقامات اداری مسئول اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها علاوه بر قانون مذکور می‌بایست نسبت به رعایت آئین‌نامه اجرایی قانون و دستورالعمل‌های مربوط اقدام نمایند.

1-Stott, David and Alexandra Felix. Principles of Administrative Law, London: Cavendish Publishing Limited, 1997, p. 22

۲. رحمانی، زهره، مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۳، ص ۱۷۶.

۳. تبصره (۱) ماده ۱ قانون حفظ اراضی زراعی و باغها:

«تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در هر استان به عهده کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار می‌باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌گردد. ... دبیرخانه کمیسیون فوق در سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها و زیر نظر رئیس سازمان تشکیل می‌گردد و عهده‌دار وظیفه دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، بررسی کارشناسی اولیه، مطرح نمودن درخواست‌ها به نوبت در کمیسیون و نگهداری سوابق و مصوبات می‌باشد.»

در خصوص صلاحیت در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها می‌توان به ماده ۱۳ قانون اشاره نمود که وزارت جهاد کشاورزی را مسئول اجرای قانون دانسته<sup>۱</sup> و تبصره (۱) ماده ۱ صلاحیت تشخیص تغییر کاربری ضروری را در هر استان به کمیسیون متشکل از ۵ عضو محول نموده و تبصره (۴) همین ماده موافقت رئیس سازمان را شرط صدور مجوز می‌داند و تبصره (۳) ماده ۲ صلاحیت تقویم و ارزیابی اراضی را به کمیسیون با ۳ عضو موسوم به کمیسیون تقویم واگذار نموده<sup>۲</sup> و ماده ۱۰ به مأموران جهاد کشاورزی صلاحیت اعمال توقف عملیات در تغییر کاربری‌های بدون مجوز اعطا نموده است.<sup>۳</sup>

معیار و ابزار اصلی مراجع قضایی جهت کنترل و نظارت بر ادارات دولتی نیز تطابق اعمال اداری با قوانین حاکم می‌باشد؛ به طوری که نوعاً دادرسی‌های منجر به صدور حکم ابطال تصمیم اداری، بر مبنای اصل قانونی بودن استوار گشته است.<sup>۴</sup> در واقع مبنای سنتی کنترل قضایی اقدامات اداری، نظریه «خروج از صلاحیت»<sup>۵</sup> است که به طور خلاصه بدین معناست که نهاد عمومی از عمل و اقدام خارج از صلاحیت خود ممنوع شده است. خروج از حدود اختیارات نهادهای اداری، به طور سنتی می‌تواند در سه شکل بیان شود: «اقدام فراتر از اختیارات»،<sup>۶</sup> «سوءاستفاده از اختیار»<sup>۷</sup> و «نقض قواعد رویه‌ای»<sup>۸</sup>،<sup>۹</sup> که در روند اجرای قانون مورد

۱. تبصره (۴) ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها:

«احداث گل‌خانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه کردن تولیدات کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع است.»  
۲. تبصره (۳) ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها:

«تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون توسط کمیسیون سه نفره‌ای متشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، استانداری، امور اقتصادی و دارایی استان در هر یک از شهرستان‌ها انجام می‌پذیرد.»  
۳. ماده ۱۰ قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها:

«... مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفانند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند.»

۴. هداوند، مهدی، علی مشهدی. اصول حقوق اداری، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۸۶.

5-Withdrawal of Competence .

6-Excess of Powers .

7-Abuse of Powers .

8-Violation of Procedural Rules .

۹. رحمانی، زهره، مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۳، ص ۱۷۷.

بحث نیز دیده می‌شود. ذیلاً به دو مورد از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام صدور حکم ابطال تصمیمات و اعمال مقامات اداری با توجه به اصل قانونی بودن می‌پردازیم.

در رأی شماره ۷ مورخ ۸۳/۰۱/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ماده ۱۱ آئین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب هیئت وزیران که زمین‌های مورد نیاز طرح‌های عمرانی مصوب مجلس را علی‌الاطلاق و بدون وضع قواعد استثنائی خاص از شمول مقررات قانونی مربوط به شرایط و تشریفات و کیفیت تغییر کاربری در مرجع ذی‌صلاح مستثنا اعلام داشته است، خارج از صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده و ابطال نموده. در رأی دیگری به شماره ۶۲۳ مورخ ۹۹/۰۵/۱۴ بند (ب) دستورالعمل ماده ۱۰ آئین‌نامه اجرایی قانون را با این استدلال که قلمرو تبصره (۴) ماده ۱ قانون محدود به روستاهای فاقد طرح‌های است ولی در بند مذکور قلمرو تبصره فوق به روستاهای دارای طرح‌های نیز توسعه داده شده، خلاف قانون تشخیص و ابطال نموده است.

برای تشخیص میزان رعایت اصل قانونی بودن در روند اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها می‌بایست میان صلاحیت تکلیفی و تخییری مقامات اداری قائل به تفکیک شویم. در اجرای وظایفی مانند امور دبیرخانه کمیسیون (قسمت اخیر تبصره ۱ ماده ۱ قانون) یا وظیفه مأموران مسئول انجام توقف عملیات (ماده ۱۰ قانون)، کارمندان می‌بایست طبق مفاد قانونی از پیش تعیین شده عمل نمایند و اختیار عمل ندارند؛ به عبارت دیگر صلاحیت آنان تکلیفی است. از طرف دیگر در خصوص ضرورت تغییر کاربری یا موافقت با طرح‌های تبصره (۴) یا تعیین میزان عوارض تغییر کاربری که مقامات اداری حق تصمیم‌گیری و اختیار عمل دارند و به بیان دیگر صلاحیت آنان تخییری است. در صلاحیت‌های تکلیفی علی‌الاصول کارمندان مرتکب خروج از صلاحیت نمی‌شوند؛ اما در صلاحیت‌های اختیاری ممکن است خروج از صلاحیت حادث شود.

یکی از اصول اداره خوب بی‌طرفی و استقلال مقامات اداری است که در ماده ۸ کد اروپایی رفتار خوب اداری به آن اشاره شده است. بی‌طرفی اقتضا می‌کند که مقامات اداری جانب‌دارانه تصمیم‌گیری نکنند و بدون پیش‌داوری و «ذهنیت قبلی»<sup>۱</sup> نسبت به موضوع، آن را بررسی نموده و طبق اسناد و مدارک و مقررات قانونی مبادرت به اتخاذ تصمیم نمایند.<sup>۲</sup>

1-Preconceived Judgments

2-Hofmann, Herwig C.H., Gerard C. Rowe and Alexander H. Türk. Administrative Law and Policy of the European .

Union. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 194

استقلال<sup>۱</sup> و بی‌طرفی هر دو مؤلفه‌های لازم برای تعامل اجتماعی هستند که به آزادی و برابری در میان افراد با عقاید، علایق و خواسته‌های متفاوت احترام می‌گذارد.<sup>۲</sup>

در اعمال مقامات اداری مسئول اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در موضوعاتی چون تصمیم‌گیری در کمیسیون‌های تغییر کاربری و تقویم، وظایف دبیرخانه کمیسیون و مأموران اجرای توقف عملیات، اولاً می‌بایست هر عاملی جز قوانین که بتواند تصمیم مقام اداری را تحت تأثیر قرار دهد، در فرآیند اداری وجود نداشته باشد. ثانیاً کارمند باید مستقل از تمام عوامل و تأثیرات بیرونی به تکالیف خویش عمل نموده و نسبت به اعمال صلاحیت‌های خود مبادرت نماید؛ بنابراین عواملی که باعث تخدیش استقلال وی شده و نوعاً او را تحت تأثیر قرار دهد، باعث «سلب صلاحیت»<sup>۳</sup> کارمند اداری خواهد شد. بر این اساس اقدامات اداری نباید در منافع شخصی، خانوادگی و مالی آن‌ها مؤثر باشد و بایستی فارغ از تأثیرات سیاسی اعمال گردد و در صورتی که یک کارمند اداری در اتخاذ تصمیم خود تحت تأثیر این مسائل است، باید از آن فرآیند خارج شود.<sup>۴</sup>

ممکن است مقامات اداری مسئول انجام مقرره‌های قانونی بر اثر فشارها و توصیه‌های مقامات مافوق یا ذی‌نفوذ و یا داشتن نفع شخصی یا خانوادگی تحت تأثیر قرار بگیرند و این امر موجب تخدیش بی‌طرفی و استقلال آنان گشته و بر تصمیمشان تأثیر گذارد. چنان‌که اشاره گردید در این صورت می‌بایست از او سلب صلاحیت شده و از فرآیند اداری خارج شود که این امر نه در قانون و نه در هیچ یک از آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌ها به چشم نمی‌خورد.

بنابراین به دلیل عدم وجود مقرره قانونی در این خصوص می‌توان گفت به اصل بی‌طرفی و استقلال در روند اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها توجه نشده است.

1-Independence

2-Papayannis, D. "Independence, impartiality and neutrality in legal adjudication," Journals openediton 28, 2016, . p. 42

3-Disqualification .

۹. عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶، ص ۵۰

## گفتار دوم. پیش‌بینی آرمان‌گرایانه اصل رعایت مهلت معقول<sup>۱</sup> در روند اجرای قانون و فقدان اصل استماع<sup>۲</sup>

این اصل بیانگر آن است که کارمندان و نهادهای عمومی باید از «تأخیر»<sup>۳</sup> و «تنبلی»<sup>۴</sup> در فرآیندهای اداری و پاسخگویی به شهروندان اجتناب ورزند و امور تحت رسیدگی آن‌ها به سرعت و بدون تأخیر صورت پذیرد؛ بدین ترتیب می‌توان گفت این امور در «وقت معقول»<sup>۵</sup> انجام شده است.<sup>۶</sup>

بدین جهت، در مجموع اداری کند یک اداره‌ی بد محسوب می‌گردد و بدیهی است که میزان رضایتمندی شهروندان از آن نیز بسیار کم خواهد بود. البته این اصل مؤید عجله بیش از حد و بی‌جهت نیز نخواهد بود؛ بلکه مهلت اقدام باید کافی و مناسب برای اداره و طرف‌های ذی‌نفع باشد؛<sup>۷</sup> چرا که شتاب بیش از اندازه نیز منجر به تقلیل کیفیت و دقت تصمیمات در اداره می‌شود و از جهت دیگر ممکن است شهروندان را نیز به زحمت و دردسر بیندازد. تشخیص نامعقول بودن مهلت رسیدگی یا عادلانه یا ناعادلانه بودن آن بستگی به مقررات ملی، نوع پرونده، عدم سازماندهی صحیح و مناسب مرجع رسیدگی و لزوم دخالت مراجع قضایی و اداری متعدد در جریان رسیدگی دارد.<sup>۸</sup> اصل رعایت مهلت معقول در ماده ۱۷ کد اروپایی رفتار خوب اداری مورد توجه قرار گرفته است.

1-Principle of Observing logical Deadline

2-Principle of Hearing .

3-Delay .

4-Indolence .

5-Reasonable Time .

۶. عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶، ص ۶۶.

7-Hofmann, Herwig C.H., Gerard C. Rowe and Alexander H. Türk. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 196

8-Leach, P. Taking case to the European Court of Human convention on Human Rights. 2nd Ed. London: Oxford University, 2005, p. 399



در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و آئین‌نامه اجرایی و همچنین دستورالعمل‌های آن، مواردی از اصل رعایت مهلت معقول وجود دارد که برای تبیین بهتر موضوع در سه قسمت به آن می‌پردازیم؛ ابتدا در خصوص مهلت کمیسیون تبصره (۱) که طبق قانون می‌بایست حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ تقاضا اعلام نظر نماید. از طرفی بند (۴) قسمت (الف) دستورالعمل نحوه‌ی چگونگی دریافت تقاضا، شروع مهلت دو ماهه را پس از تکمیل پرونده اعلام نموده. تکمیل پرونده و رفع نقص احتمالی ممکن است چندین ماه به طول انجامد. در بند ۹ بخش‌نامه شماره ۵۳/۰۲۰/۱۳۰۲۷۷ مورخ ۸۸/۰۴/۳۰ رئیس سازمان امور اراضی کشور، کمیسیون را موظف به ابلاغ تصمیمات خود در اسرع وقت به متقاضیان نموده است.<sup>۱</sup>

دوم در خصوص مهلت تعیین‌شده برای کمیسیون تقویم موضوع تبصره (۳) ماده ۲ قانون، دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی، مهلت ۲۰ روزه‌ای جهت تقویم و ارزیابی مقرر نموده است.<sup>۲</sup> با توجه به نوع ترکیب اعضای کمیسیون و دقت در این امر که شرکت در کمیسیون، وظیفه اصلی و سازمانی ایشان تلقی نمی‌شود<sup>۳</sup> و قبل از آن، مرحله تقاضا و تشکیل و تکمیل پرونده و کارشناسی زمین و استعلامات لازم از مراجع ذی‌ربط می‌بایست انجام شود و از این مهلت دو ماهه، ۲۰ روز به کمیسیون تقویم داده می‌شود که مسلماً تبادل مکاتبات فی‌مابین دو کمیسیون نیز خود مستلزم صرف زمان است. علاوه بر آن وقتی تقاضا در مدیریت‌های شهرستان‌های خارج از مرکز استان دریافت می‌شود، زمان ارسال پرونده به مرکز استان و سایر عوامل مؤثر بر تطویل زمان را نیز باید بر آن افزود.

مورد سوم این‌که در طرح‌های تبصره (۴) ماده ۱ رئیس سازمان جهاد کشاورزی موظف است در خصوص درخواست تغییر کاربری واصله نظر خود را مبنی بر موافقت یا مخالفت ظرف یک ماه از تاریخ وصول درخواست کامل متقاضی اعلام نماید.<sup>۴</sup> با توجه به روند عملی

۱. سازمان امور اراضی کشور، مجموعه قوانین و مقررات حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تهران: انتشارات نویسنده، ۱۳۹۷، ص ۳۴۹.

۲. بند ۲ از قسمت الف دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی:

«کمیسیون تقویم موظف است حداکثر ۲۰ روز پس از درخواست مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان نسبت به تقویم و ارزیابی اراضی اقدام نماید.»

۳. موسوی مقدم، محمد، تغییر کاربری تحلیل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، قم: انتشارات حقوق امروز، ۱۳۹۸، ص ۱۴۷.

۴. بند ۲ قسمت ج دستورالعمل تعیین مصادیق تبصره ۴:

«... رئیس جهاد کشاورزی را با اجرای طرح مورد نظر حداکثر ظرف یک ماه اعلام می‌نماید.»

موجود شایسته بود به این مهلت زمان‌های لازم برای انجام استعلام‌ها و بررسی کارشناسی نیز اضافه می‌شد. لذا اگرچه تعیین محدوده‌ی زمانی مشخص در قانون می‌تواند موجب تسریع جریان امور و تعیین تکلیف فوری درخواست‌ها گردد و این امر از نکات مثبت آن تلقی می‌گردد، اما با توجه به توضیحات داده‌شده و سیستم اداری کشور و آنچه در روند عملی موضوع با آن مواجه هستیم، مهلت‌های تعیین‌شده بیشتر آرمان‌گرایانه بوده و به دور از واقعیت می‌باشد.

حق بر استماع<sup>۱</sup> یا به عبارت دیگر اصل شنیده شدن، یکی از حقوق و اصول آئینی است که امروزه در غالب نظام‌های حقوقی دموکراتیک دنیا در حوزه مسائل قضایی و اداری پذیرفته شده و اعمال می‌گردد.<sup>۲</sup> ماده ۱۶ قانون رفتار خوب اداری اروپایی به آن پرداخته است. شنیدن عادلانه به این معناست که شخصی که علیه او حکمی یا تصمیمی صادر شده باید از آن مطلع شود و به وی فرصت داده شود تا توضیحات و دفاعیات خود را در این باره ارائه دهد.<sup>۳</sup>

در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها شهروندانی که تحت تأثیر تصمیمات کمیسیون‌های تبصره (۱) و (۴) ماده ۱ و تبصره (۳) ماده ۲ قرار می‌گیرند، حقی برای شنیده شدن ندارند؛ بدین ترتیب که در صورت مخالفت کمیسیون با تقاضای متقاضی و با صدور مخالفت به عبارتی رأی قطعی و نهایی صادر می‌گردد و در مورد کمیسیون تقویم نیز حق اعتراض به میزان عوارض معینه پیش‌بینی نشده است. بهتر بود، قانون قبل از قطعیت تصمیم مخالف کمیسیون فرصتی برای متقاضی قائل می‌شد تا وی بتواند از حقوق خود دفاع کند؛ برای مثال بعد از این‌که کمیسیون‌ها رأی به مخالفت با درخواست یا تعیین میزان عوارض را صادر می‌کردند، فرصتی را برای اعتراض قائل می‌شد تا متقاضی در آن محدوده‌ی زمانی به یک مأمور اداری یا یک کمیسیون خاص مراجعه و دلایل و دفاعیات خود را طرح کند یا کمیسیونی به عنوان مرجع تجدید نظر در نظر گرفته می‌شد.

1-Right to be heard

۲. عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶، ص ۹۰.

۳. استماع در برخی از نظام‌های حقوقی تحت عنوان «حق» و در برخی به عنوان «اصل» تلقی می‌شود؛ ن.ک: هداوند، مهدی، علی مشهدی. اصول حقوق اداری، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱، صص ۳۷۶-۳۷۷.

4-Aqib Aslam, Mohd, Principles of Natural Justice in the Light of administrative Law, Legalserviceindia, <http://www.Legalserviceindia.com>, (last visited on 22/02/2020)

شایان ذکر است در تبصره (۷) ماده ۱<sup>۱</sup> و ماده ۵ آئین‌نامه اجرایی<sup>۲</sup> مرجع تجدید نظر از آراء کمیسیون تبصره (۱) پیش‌بینی گردیده اما نه با اعتراض متقاضی بلکه با تشخیص و پیشنهاد وزارت کشاورزی و در مواردی که مقررات قانون رعایت نشده باشد.

حق اعتراض به تصمیمات اداری در کنار سایر اصول کلی نظیر مشارکت، استماع و بی‌طرفی از عناصر اداره‌ی مطلوب محسوب می‌شوند. به عنوان قاعده کلی، کوتاهی در اجرای عدالت آئینی را باید با اجرای عدالت آئینی در مرحله‌ی تجدید نظر جبران کرد (هرچند که در برخی از نظام‌های حقوقی مانند انگلستان ملاحظه نشده است). این که تنها یک مرجع برای تصمیم‌گیری در خصوص حقوق افراد وجود داشته باشد، در سیستمی که هدف نهایی آن ایجاد تعادل میان منافع فردی و عمومی می‌باشد، امری دور از ذهن است. عدالت اداری با هدف اصلی حمایت از منافع فردی در برابر منافع عام وقتی محقق می‌گردد که فردی که در اثر آن تصمیم، منافع وی پامال شده است و اعتقاد به عدم تصمیم‌گیری صحیح مقام اداری دارد، بتواند از آن تصمیم تجدیدنظرخواهی نماید. وجود تمام اصولی که بیان شد، باز هم خطر و احتمال اتخاذ یک تصمیم ناعادلانه را از بین نمی‌برد؛ زیرا که این اصول در مرحله‌ی بیان ضوابط قابل طرح است اما اجرای آن‌ها قطعی و حتمی نیست و از آن‌جا که تصمیم‌گیرندگان نیز انسان‌هایی جایز‌الخطا هستند، همواره امکان بروز اشتباه در هنگام تصمیم‌گیری و یا تجاوز به حقوق افراد از طریق عمومی وجود دارد. افراد باید بتوانند قبل از ورود به مرحله‌ی دادرسی و تظلم‌خواهی، (قبل از برهم خوردن توازن) از حقوق خود دفاع نمایند که این امر مستلزم وجود مراجع تجدید نظری است که امکان بازبینی تصمیمات اداری در آن‌ها وجود داشته باشد. بسیار دیده می‌شود که فرد از جلسه‌ی استماع و یا

۱. تبصره ۷ ماده ۱ قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها:

«تجدید نظر در مورد تصمیمات کمیسیون‌های موضوع تبصره ۱ این ماده در مواردی که مجوز تغییر کاربری صادر شده با تشخیص و پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به عهده کمیسیونی به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی و با عضویت معاونان ذی‌ربط وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی کشور و سازمان محیط زیست می‌باشد.»

۲. ماده ۵ آئین‌نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها:

«در مواردی که به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی یا سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها در صدور مجوز تغییر کاربری توسط کمیسیون رعایت مقررات این قانون نگردیده باشد موضوع جهت رسیدگی و اتخاذ تصمیم لازم به کمیسیون تبصره ۷ ماده یک قانون احاله می‌گردد و کمیسیون موظف است حداکثر پس از دو ماه از تاریخ ارجاع نسبت به موضوع اتخاذ تصمیم و ابلاغ نماید.»

مشارکت در تصمیم‌گیری محروم مانده و باید این حق برای وی وجود داشته باشد تا بتواند در جلسه‌ی تجدید نظر مورد استماع و یا مشارکت قرار گیرد.<sup>۱</sup>

لازم به ذکر است که در بند ۴ بخش‌نامه شماره ۵۳/۰۲۰/۲۵۴۰۴۴ مورخ ۹۴/۱۱/۰۶ صادره از سوی رئیس امور اراضی کشور شرایطی برای طرح مجدد پرونده در کمیسیون‌های تغییر کاربری در نظر گرفته شده بود که به موجب بخش‌نامه دیگری در سال ۹۵ ملغی گردید.<sup>۲</sup>

با توجه به مطالب عنوان‌شده در قانون مورد بحث حق استماع به رسمیت شمرده نشده و شهروندانی که متأثر از تصمیمات اداری هستند، حق استماع یا شنیده شدن ندارند.

## گفتار سوم. اجرای نسبی اصل دسترسی به پرونده<sup>۳</sup> و فقدان اصل ارائه دلایل تصمیم اداری<sup>۴</sup> در قانون و تأکید نسبی بر آن در اجرا

حق دسترسی به پرونده یعنی در طول یک تصمیم‌گیری اداری متقاضی آن پرونده حق دسترسی به مدارک و اسناد مربوط و اجازه‌ی اخذ تصویر از اوراق آن عمل اداری را دارا باشد. دسترسی به پرونده اولین نتیجه شفافیت یک دولت دموکراتیک است.<sup>۵</sup>

در اتحادیه اروپا این حق به عنوان یک حق بنیادین شهروندی شناخته شده و ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا به آن پرداخته است.

در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، پس از تشکیل پرونده در دبیرخانه کمیسیون و اخذ مدارک هویتی و مالکیتی و تکمیل فرم‌های مربوطه توسط مسئولان فرآیند اداری آغاز و به مرور با اخذ استعلام‌های لازم از ادارات مختلف توسط متقاضی، اسناد و مدارک پرونده

۱. کریمی، خدیجه، عدالت اداری، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵، ص ۲۰۸.

۲. سازمان امور اراضی کشور، مجموعه قوانین و مقررات حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها، تهران: انتشارات نویسنده، ۱۳۹۷، ص ۳۹۷.

3-Access to File

4-Principle of Provision of Reasons for Administrative Decisions .

5-Livio, G., Gergeta Modiga and Gabriel Avramescu. "The Right of Access its Own File," Acta universitatis .

.danubius 6, 2012, p. 114

تکمیل و آماده طرح در کمیسیون می‌گردد. اصل دسترسی به پرونده به معنی دسترسی به اسناد و مدارک در این فاصله زمانی با درخواست متقاضی برای مطالعه یا تهیه تصویر از مدارک متبلور می‌شود.

مورد دیگر اطلاع متقاضی از قوانین و مقررات مربوط به پرونده خود می‌باشد. در این خصوص توجه به دو مورد ضروری است؛ اول این‌که مقامات اداری تا چه حدی نسبت به ارائه‌ی اطلاعات قانونی به متقاضیان اقدام می‌کنند و دوم این‌که به چه صورت مفاد بخش‌نامه‌های داخلی علی‌الخصوص بخش‌نامه‌های جدید را به اطلاع متقاضیان می‌رسانند. اداره دولتی حق اعمال و استفاده از اسناد و مدارکی را که در دسترس مخاطب تصمیم نبوده است، ندارد؛ یعنی مأمور اداری صرفاً اجازه استفاده و استناد به مدارکی را دارد که در اختیار مخاطب تصمیم نیز بوده است و لذا ذی‌نفع با اثبات این‌که برخی اسناد مورد استفاده مقام دولتی در اختیار وی گذاشته نشده و این اسناد نقش به‌سزایی در نتیجه‌نهایی تصمیم متخذ داشته است، می‌تواند بطلان آن عمل اداری را از مرجع قضایی درخواست کند.<sup>۱</sup>

با توجه به گسترش فضای فناوری اطلاعات و سایت‌های اینترنتی ادارات دولتی، مفاد قوانین از این طریق در اختیار شهروندان قرار گرفته است؛ اما با توجه به سطح اطلاعات جامعه ایران، همه شهروندان قادر به استفاده از اطلاعات موجود در سایت‌های اینترنتی نیستند. لذا این امر وظیفه مقامات اداری را در خصوص ارائه اطلاعات قانونی به متقاضیان از بین نمی‌برد.

کارمندان اداری معمولاً با این موضوع سلیقه‌ای برخورد نموده و گاهی اجازه استفاده از این حق را به شهروندان می‌دهند و گاهی به بهانه محرمانه بودن ضوابط و محتویات پرونده این حق را از شهروندان سلب می‌کنند.

مفهوم اصل مستند و مستدل بودن اقدامات و تصمیمات اداری<sup>۲</sup> و یا تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم<sup>۳</sup>، آن است که مقامات اداری باید مبنا و دلایل تصمیم خویش را به روشنی بیان کنند؛ به گونه‌ای که به وضوح، مشخص شود تصمیم متخذ با چه توجیهی و بر اساس

۱. عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶، ص ۱۱۴.

2-Principle of Motivation .

3-Obligation to State Reasons

چه قوانینی اتخاذ شده است. مطابق این اصل هر شخصی محق است تا از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند.<sup>۱</sup> کد اروپایی رفتار خوب اداری نیز در ماده ۱۷ خود به این اصل پرداخته است.

در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، آئین‌نامه و دستورالعمل‌های آن سخنی از ارائه دلایل تصمیم اداری به میان نیامده است و صرفاً در تبصره (۲) ماده ۳ آئین‌نامه اجرایی<sup>۲</sup> و دستورالعمل آن به ابلاغ تصمیم اداری اکتفا نموده است.<sup>۳</sup> علی‌رغم عدم توجه قانون به این اصل، سازمان امور اراضی کشور در بند ۸ بخش‌نامه شماره ۵۳/۰۲۰/۱۳۰۲۷۷ مورخ ۸۸/۰۴/۳۰ اشعار می‌دارد که «... دلایل مخالفت یا موافقت، شمول یا عدم شمول عوارض و سایر موارد می‌بایست در صورت جلسه قید گردد».<sup>۴</sup> همچنین در برخی از فرم‌های مورد استفاده دبیرخانه و کمیسیون‌ها به لزوم ارائه دلایل تصمیم اشاره گردیده است از جمله فرم شماره ۲ «تشخیص زراعی و باغی بودن اراضی»، فرم شماره ۷ «موافقت‌نامه اجرای تبصره (۴) ماده یک قانون» و فرم شماره (۸۶) «صورت جلسه کمیسیون تبصره ۱ ماده یک قانون». از طرفی در فرم شماره ۸ «مخالفت با فعالیت موضوع تبصره (۴)» و فرم شماره (۸۱۲) «مخالفت با تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها» صرف اعلام مخالفت درج گردیده و در فرم شماره (۸۸) «صورت جلسه کمیسیون تقویم» صرفاً به درج متن دستورالعمل بدون توجه به ارائه دلایل تصمیم اکتفا شده است. اشاره به این نکته ضروری است که مفاد تصمیم

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد و فرامرزی عطریان، اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۱۰، ص ۹۲.

۲. تبصره (۲) ماده ۳ آئین‌نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها:

«... ابلاغ تصمیمات کمیسیون و کمیسیون تقویم به متقاضی بر اساس دستورالعملی خواهد بود که ظرف مدت دو ماه از سوی وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی) تهیه و ابلاغ می‌گردد».

۳. بند ب دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغها:

«قیمت روز اراضی زراعی و باغها با کاربری جدید یا مورد تقاضا توسط کمیسیون تقویم با در نظر گرفتن ارزش کاربری‌های مشابه در نزدیک‌ترین فاصله عرفی از محل وقوع ملک دوری و نزدیکی به شهرها، روستاها و امور خدماتی و زیربنایی و با انجام بررسی‌های فنی و تحقیقات محلی و بازدید از زمین، دیده می‌شود. قیمت تعیین شده نباید کمتر از قیمت روز زمین با کاربری فعلی باشد».

۴. سازمان امور اراضی کشور، مجموعه قوانین و مقررات حفظ اراضی زراعی و باغها، تهران: انتشارات نویسنده، ۱۳۹۷، ص ۳۶۵.

اداری در مواردی که مخالف با درخواست متقاضی و مضر به حال او باشد، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ چرا که دفاع از منافع شخص مطرح می‌باشد. در صورت عدم شفافیت تصمیم امکان نظارت قضایی مؤثر بر آن وجود نخواهد داشت.

لذا چنان‌که اشاره گردید در قانون مورد بحث به اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری اشاره نگردیده و در بخش‌نامه‌ها و فرم اجرایی دیده می‌شود که این امر موجب رعایت نسبی و عدم امکان نظارت قضایی مؤثر می‌گردد.

## گفتار چهارم. قانون علیه اصل انتظار مشروع<sup>۱</sup> و اصل تناسب<sup>۲</sup>، اصلی ناشناخته در قانون

انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی و به ویژه مقامات دولتی، در اثر تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی ایجاد شده، به نحوی که انصراف از آن‌ها یا عدم توجه به آن‌ها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت مخاطبان ذی‌نفع می‌شود. به این جهت، انتظارات یادشده مستلزم نوعی حمایت حقوقی هستند.<sup>۳</sup> ماده ۱۰ کد اروپایی رفتار خوب اداری به اصل انتظار مشروع اختصاص داده شده است.

اصل انتظار مشروع مشابه مفهوم «حق مکتسب»<sup>۴</sup> می‌باشد. حق مکتسب اگرچه مفهوم حقوقی قدیمی و سنتی، به ویژه در حوزه‌ی حقوق خصوصی است، اما امروزه این مفهوم در حوزه‌ی حقوق عمومی به ویژه آرای مراجع دادرسی اداری هم‌چون دیوان عدالت اداری به عنوان ابزاری برای کنترل قضایی اعمال دولت و حمایت از شهروندان، مورد حمایت و استناد قرار می‌گیرد. جایی که حق بر اراده و خواست فرد استوار است و اشخاص به صورت قراردادی و در روابط خصوصی خود آن را در قالب نوعی تکلیف به وجود آورند، قانون، تصمیم، یا اعلام مؤخر جدید تأثیری بر آن نداشته و نمی‌تواند امتیاز قراردادی سابق را زائل کند. از این منظر، دلیل اصلی احترام به حق مکتسب، تجاوزناپذیری شخص انسان و احترام به خواست و اراده‌ی وی می‌باشد.<sup>۵</sup>

1-Principle of Legitimate Expectation

2-Proportionality .

۳. کریمی، خدیجه، عدالت اداری، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵، ص ۱۷۷.

4-Le droit aquis .

۵. ضیایی، رضوان، قدرت‌الله نوروزی و سید عبادالله جهان‌بین، تأملی بر حق مکتسب در پرتو آراء دیوان عدالت اداری،

فصل‌نامه حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۴، شماره ۸، ص ۱۴۸.

توقعات مشروع شهروندان در اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها بر اساس اصول قانونی، رویه‌های اداری و یا هرگونه اظهارات سابق مقام‌های اداری و با اتکای به قطعیت و ثبات حقوقی تصمیمات و رویه‌های اداری و اجرایی شکل می‌گیرد و با اطمینان به این موارد نسبت به تشکیل پرونده و یا حتی خرید زمین مناسب با طرح مورد نظر خود اقدام می‌نماید. تغییر یا عدول از رویه و اظهارات سابق توسط کارمندان و مسئولان کمیسیون یا دبیرخانه‌ی آن و کمیسیون تقویم موجب بی‌اعتمادی و مختل شدن برنامه‌ریزی شهروندان می‌گردد.

در صلاحیت‌های اختیاری از جمله تشخیص رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها در خصوص موافقت با طرح‌های تبصره (۴) ماده ۱ قانون در طول سالین گذشته شاهد تغییراتی در رویه‌ی اداری بوده‌ایم. از این موارد می‌توان به منوط کردن صدور مجوز به تأمین آب واحدها از طریق منابع آب زیرزمینی یا اداره آب که قبلاً از طریق مخزن نیز قابل قبول بود، اشاره نمود. اخذ تأییدیه از ادارات کار و غذا و دارو برای صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی قبل از صدور موافقت نیز موردی دیگر از تغییر رویه‌ی اداری است؛ چنان‌که قبلاً این موافقت‌ها بعد از صدور مجوز و در زمان بهره‌برداری واحد اخذ می‌شد.

صدور پروانه‌ها یا مجوزهای قانونی از جانب مقامات اداری و اعتماد به آن‌که ناشی از یک تصمیم اداری است را می‌توان از مهم‌ترین حقوق مکتسب یا توقع مشروع شهروندان تصور کرد. در ماده ۷ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مرجعی تحت عنوان کمیسیون تجدید نظر از تصمیمات کمیسیون‌های تغییر کاربری پیش‌بینی شده است. در کمال تعجب وظیفه‌ی این کمیسیون، تجدید نظر از تصمیماتی است که منجر به صدور مجوز تغییر کاربری گردیده و حال با تشخیص وزارت جهاد کشاورزی (رؤسای سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها) جهت تجدید نظر به این مرجع ارجاع می‌گردد. حال در صورت ابطال مجوز قانونی توسط این مرجع، تکلیف شهروندی که با استناد به آن اقدام به سرمایه‌گذاری نموده چه خواهد شد. این امر سلب انتظارات مشروع و حق مکتسب شهروندانی است که با اتکا و اعتماد به تصمیمات مقامات اداری کار و زندگی خود را برنامه‌ریزی می‌کنند.

در بخش‌نامه شماره ۵۳/۲۰/۲۲۹۴۳۰ تاریخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۵ رئیس سازمان امور اراضی کشور به حقوق مکتسب افراد توجه شده و اعلام نموده «تخریب و بازسازی و ترمیم بناهایی که ساخت‌وساز آن‌ها قبل از تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها انجام شده



است و با تأیید رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها احراز می‌گردد، با همان مساحت و سطح اشغال بلامانع است.<sup>۱</sup> سازمان بازرسی کل کشور ابطال بخش‌نامه مذکور را به دلیل مغایرت با تبصره (۱) ماده ۱ قانون از دیوان عدالت خواستار شده و هیئت تخصصی دیوان طی دادنامه شماره ۲۲۱ مورخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۹ با استناد به اصل انتظار مشروع و حق مکتسب حکم به رد شکایت داده است.

در تطبیق و سنجش قانون مورد بحث با اصل انتظار مشروع، باید گفت این اصل در قانون مورد توجه قرار نگرفته، علی‌الخصوص در رابطه با تجدید نظر از تصمیمات کمیسیون که به عبارت بهتر با حدوث آن توقع مشروع و حق مکتسب شهروندان سلب می‌گردد. اصل تناسب یکی از اصول بسیار مهم حقوق اداری مدرن محسوب می‌شود که در ماده ۶ کد اروپایی رفتار خوب اداری به آن اشاره شده است.

توجیه وجود هر اداره، تحقق بخشیدن به اهداف مورد نظر قانون‌گذار از طریق اجرای برنامه‌های دولت است. در این راستا اداره یا به عبارت بهتر مقامات اداری بایستی ابزاری را به کار گیرند که کم‌ترین آسیب را بر منافع افراد وارد آورد. اصل تناسب به ارتباط میان اهداف عمل عمومی و ابزار مورد استفاده برای دستیابی به آن اهداف است.<sup>۱</sup> در حقیقت، اصل تناسب در موجزترین و قابل‌فهم‌ترین برداشت، مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف مورد نظر سازگار و متناسب باشد.<sup>۲</sup> اگر ابزار یا روش‌های جایگزین غیر از آن چه مقامات عمومی انتخاب نموده‌اند وجود دارد که کم‌تر منافع افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در عین حال به شکل برابری در تحقق اهداف عمومی مؤثر است، آن‌گاه عمل اداری نامناسب است.<sup>۳</sup>

از اهداف اصل تناسب جلوگیری از تحمیل تکلیف و هزینه اضافی به شهروندان می‌باشد، به استثنای مواردی که جهت تأمین منافع عمومی لازم باشد. ماده ۶۳ قانون برنامه پنج

۱. سازمان امور اراضی کشور، *مجموعه قوانین و مقررات حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها*، تهران: انتشارات نویسنده، ۱۳۹۷، ص ۳۸۶.

2-Thomas, R. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 77

۳. هداوند، مهدی، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹، ص ۱۵۰.

4-Thomas, R. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford: Hart Publishing, 2000, P. 78 .

ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران دستگاه‌های اجرایی را از تحمیل تکلیف و هزینه اضافی به شهروندان در راستای اخذ مجوزهای قانونی منع نموده است.<sup>۱</sup> پس از آشنایی با مفهوم اصل تناسب و مقررره قانونی در نظام اداری ایران که با این اصل تطابق دارد، به مواردی در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها اشاره خواهیم نمود که محل اجرای اصل تناسب می‌باشد.

در مراحل اجرای تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها چه در موضوع تغییر کاربری تبصره (۱) ماده ۱ و چه در خصوص تبصره (۴) ماده ۱، گاهی هزینه و تکالیف اضافه بر ضرورت، به شهروندان تحمیل می‌گردد. در خصوص تکالیف و هزینه‌های مازاد در روند اخذ مجوزهای موضوع قانون، می‌توان به اجبار متقاضی به اخذ استعلام‌های غیرضروری از ارگان‌های مختلف یا واگذاری قسمتی از روند کار به شرکت‌ها یا تعاونی‌های خصوصی یا سازمان نظام مهندسی کشاورزی یا دفاتر پیشخوان دولت، اشاره نمود که علاوه بر تحمیل تکلیف اضافی موجب تطویل زمان و صرف هزینه‌های مازاد می‌گردد.

۱. ماده ۶۲ قانون برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران:

«در کلیه مواردی که فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی منوط به اخذ مجوز اعم از گواهی، پروانه، جواز، استعلام یا موافقت و موارد مشابه آن از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی است، دستگاه‌های مذکور موظفانند حداکثر مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نوع مجوز و فعالیت مربوط و نیز مبانی قانونی موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر بر آن رسماً به کارگروهی متشکل از معاونت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، معاونت حقوقی رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و دادگستری و نیز سه نفر از نمایندگان مجلس از کمیسیون‌های برنامه و بودجه، اصل نودم قانون اساسی و اقتصادی به عنوان ناظر اعلام نمایند. در صورت عدم ارسال مستندات موضوع این ماده در مهلت تعیین شده، الزام اشخاص حقیقی و حقوقی به اخذ مجوز ممنوع است و بالاترین مقام دستگاه و مقامات و مدیران مجاز از طرف وی مسئول حسن اجرای این حکم می‌باشند. کارگروه موظف است ظرف شش ماه پس از اتمام مهلت فوق ضمن بررسی و جاهدت قانونی آن‌ها با رویکرد تسهیل، تسریع، کاهش هزینه صدور و تمدید مجوز و هماهنگی دستگاه‌های مختلف و حذف مجوزهای غیرضرور و اصلاح یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه‌ای برای احراز مراعات آن مقررات به جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز، نسبت به ابلاغ دستورالعمل مشتمل بر بازنگری و تسهیل و اصلاح و جایگزینی روش‌ها، تجمیع مجوزها و لغو مجوزهای غیرضروری در چهارچوب ضوابط قانونی برای هر نوع فعالیت پس از تأیید رئیس جمهور اقدام نماید ...»

مورد دیگر تعیین عوارض تغییر کاربری توسط کمیسیون تقویم می‌باشد که می‌بایست با در نظر گرفتن عواملی چون فاصله‌ی عرفی از محل وقوع ملک، دوری و نزدیکی به شهرها، روستاها و امور خدماتی و زیربنایی و با انجام بررسی‌های فنی و تحقیقات محلی و بازدید از زمین به عمل آید. تعیین عوارض بیش از میزان عرفی محل وقوع ملک از عوامل سلب اصل تناسب می‌باشد.

اصل تناسب در نظام اداری ایران ناشناخته می‌باشد و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها نیز از این امر مستثنا نبوده و در روند اجرای آن اصل تناسب به خوبی رعایت نمی‌گردد.

## گفتار پنجم. اصل جبران خسارت وارده به شهروندان<sup>۱</sup>

بحث مسئولیت مدنی دولت، همانند بسیاری از مباحث حقوقی دیگر در طی سال‌ها و قرون متمادی، دستخوش تحولات و تغییرات فراوانی شده است. چنانچه اساساً در گذشته تحت تأثیر تئوری «پادشاه هیچ‌گاه خطا نمی‌کند» مصونیت سلاطین، زمامداران و مأموران دولتی به جای مسئولیت آن‌ها حاکم بود. یکی از دلایل این مصونیت آن بود که حکومت در تمامی اقدامات و اعمالی که انجام می‌دهد، به دنبال تأمین آسایش، رفاه و مصالح عامه عمل می‌کند، فلذا نباید نسبت به زیان‌های ناشی از این اقدامات، مسئول شناخته شود.<sup>۲</sup> اما رفته‌رفته این نظریه منسوخ شد و تفکر مسئولیت و پاسخگویی حکمرانان، جایگزین آن گردید. به طوری که بر اثر انتشار عقاید آزادی‌خواهانه و احترام به حقوق افراد، امروزه دولت مظهر عدالت و حافظ حق و انصاف است و خود را نیز از اصول حقوقی مستثنا نمی‌کند. فلذا هم‌اکنون در حقوق اداری مدرن، جبران خسارت شهروندان زیان‌دیده از اعمال مقامات و نهادهای دولتی به نحو کافی و به موقع، از ویژگی‌های اداره خوب تلقی می‌گردد.

برای بررسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در پرتو اصل جبران خسارت وارده به شهروندان ضروری است مروری کوتاه بر مبنای این اصل در نظام حقوقی ایران داشته باشیم. مسئولیت مدنی دولت از سال ۱۳۳۹ با تصویب قانون مسئولیت مدنی آغاز گردید.

1-Principle of Making up the Damage Caused to Citizens

۲. موسی‌زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران: دادگستر، ۱۳۹۸، ص ۶۲۴.

مسئولیت مدنی دولت مبتنی بر مواد ۱۱ و ۱۲ این قانون است.<sup>۱</sup> با توجه به مواد مذکور و قوانین دیگر می‌توان ارکان مسئولیت مدنی دولت در ایران را به چهار رکن اصلی تحقق ضرر، فعل یا ترک فعل زیان‌بار، سببیت و تقصیر تعریف نمود. در نظام حقوقی ایران و با توجه به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی خسارات وارده به شهروندان در اثر اقدامات دولت بر نظریه تقصیر استوار است؛ یعنی اثبات سه رکن تحقق ضرر، فعل یا ترک فعل زیان‌بار و سببیت برای تحقق مسئولیت مدنی دولت کافی نیست و زیان دیده می‌بایست تقصیر زیان‌زننده یعنی کارمند یا اداره دولتی را اثبات نماید.

بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی جبران زیان وارده به شهروندان، میان مستخدم اداره و نهاد دولتی تقسیم و توزیع گشته است؛ با این توضیح که از لحاظ این ماده‌ی قانونی اگر خسارت وارد شده به افراد ناشی از تقصیر کارمند یعنی عمد یا بی‌احتیاطی او باشد، خود وی مسئول جبران خسارت خواهد بود؛ اما اگر زیان مستند به عمل کارمندان نبوده و ناشی از نقص وسایل اداری باشد، خسارت از اموال اداره و بیت‌المال پرداخت خواهد شد. منظور از نقص وسایل اداره در ماده‌ی قانونی اخیرالذکر عدم تجهیز اداره به تدابیر و روش‌های صحیح مدیریت برای انجام وظایف خود می‌باشد که این امر موجب بی‌نظمی در سازمان و سوء جریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارت گردد؛ به عبارت دیگر، اداره در تجهیز خود به وسایل لازم که وجود یک تشکیلات و مدیریت صحیح و منظم آن را ایجاب می‌کند، مرتکب تقصیر و کوتاهی شده است.<sup>۲</sup>

۱. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی:

«کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.»

ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی:

«کارفرمایانی که مشمول قانون کار هستند، مسئول جبران خساراتی می‌باشند که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان در حین انجام کار یا به مناسبت آن وارد شده است، مگر این که محرز شود تمام احتیاط‌هایی که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می‌نموده به عمل آورده و یا این که اگر احتیاط‌های مزبور را به عمل می‌آورند باز هم جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی‌بود کارفرما می‌تواند به واردکننده خسارت در صورتی که مطابق قانون مسئول شناخته شود، مراجعه نماید.»

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۰، ص ۴۳۵.

با توجه به مطالب فوق و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در مقررات تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها نیز مواردی وجود دارد که ارتکاب یا ترک آن از جانب کارمند یا نقص وسایل اداره موجب ورود خسارت به شهروندان می‌گردد که در ادامه به بیان آن خواهیم پرداخت.

ابتدا اعمال مسئولان اداری؛ در قسمت اخیر تبصره (۱) ماده ۱ قانون و طبق دستورالعمل نحوه‌ی چگونگی دریافت تقاضا، سازمان‌های جهاد کشاورزی استان مکلف به تشکیل دبیرخانه جهت انجام وظایفی در راستای اجرای قانون شده‌اند. عدم انجام هر یک از این وظایف که می‌تواند ناشی از فعل یا ترک فعل مسئول مربوطه باشد، موجب ورود خسارت به متقاضی می‌گردد. تشخیص اشتباه کارشناس اولیه در تشخیص زراعی یا باغی بودن زمین، عدم توجه به ترتیب طرح پرونده‌ها در کمیسیون، عدم ابلاغ رفع نواقص پرونده در موعد مقرر یا عدم ارسال دعوت‌نامه به اعضای کمیسیون و عدم ارسال به موقع پرونده به کمیسیون تقویم، تصمیم رئیس جهاد کشاورزی استان‌ها در خصوص رد درخواست صدور مجوزهای تبصره (۴) ماده ۱، آرای مبنی بر مخالفت کمیسیون تبصره (۱) ماده ۱ که خلاف قانون و رویه‌ی موجود باشد، تعیین عوارض غیرواقعی و تصمیم‌گیری خارج از مهلت‌های قانونی نمونه‌هایی از تقصیر یا کوتاهی مقامات اداری می‌باشد.

حال به موارد نقص اداره می‌پردازیم؛ قسمت اخیر تبصره (۱) ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ایجاد دبیرخانه و تشکیل کمیسیون و اداره‌ی آن را از مسئولیت‌های رئیس سازمان مذکور می‌داند، نقص در ایجاد یا اداره‌ی دبیرخانه، طبق این قانون، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های آن مصداق بارز عدم تجهیز اداره به تدابیر و روش‌های صحیح مدیریت برای انجام وظایف خود می‌باشد. نقص در این امور را می‌توان به عدم اختصاص اتاق به کمیسیون‌ها و دبیرخانه، تجهیزات اداری، تعداد کافی کارمند و کارشناس و سایر اموری که موجب اختلال در اجرای موضوع قانون می‌گردد، نام برد.

در برخی موارد بدون ارتکاب تقصیر، اداره یا کارمند آن ملزم به جبران خسارت شده‌اند که در برخی از آرای دیوان شاهد آن هستیم؛ به عنوان مثال رأی شعبه ۸ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۱ که پیرو شکایت شاکی با خواسته‌ی تصدیق خسارت وارده به منزل وی به دلیل ابطال مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۵/۳/۶ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی

شهرسازی و معماری ایران صادر گردیده و رأی به ورود شکایت داده شده، قابل ذکر است. استدلال این رأی چنین می‌باشد: «... نظر به این‌که وجود طرح گذر، برای شاکی ایجاد حق مکتسبه نموده و حذف گذر موجب ضرر به منزل شاکی از نظر افت قیمت می‌نماید ... علی‌هذا حکم به ورود شکایت و تصدیق خسارات وارده به منزل شاکی از نظر افت قیمت صادر و اعلام می‌گردد.» از آن‌جا که این رأی مبتنی بر لزوم جبران خسارت ناشی از خدشه به اعتماد شاکی و مصوبه‌ی دولت و اقدامات شهرداری بوده، فلذا می‌توان مبنای آن را انتظار مشروع دانست.<sup>۱</sup>

با توجه به استدلال رأی فوق موردی مشابه در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها که ممکن است موجب ورود خسارت گردد مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ تبصره (۷) ماده ۱ قانون حفظ اراضی زراعی و باغها، تجدید نظر از تصمیمات کمیسیون‌های موضوع تبصره (۱) این ماده را در مواردی که مجوز کاربری صادر شده است، به عهده کمیسیونی با ریاست وزیر جهاد کشاورزی گذارده است. طبق ماده ۴ آئین‌نامه اجرایی قانون در صورت موافقت کمیسیون با تغییر کاربری دبیر کمیسیون مراتب را به کمیسیون تقویم اعلام و پس از اخذ نظریه‌ی کمیسیون یادشده و اعلام به متقاضی و ارائه‌ی گواهی لازم توسط وی مبنی بر واریز عوارض موضوع ماده ۲ به حساب خزانه‌داری کل کشور، مجوز تغییر کاربری را صادر می‌نماید. نتیجه‌ای که از جمع ۲ ماده فوق حاصل می‌گردد چنین است؛ متقاضی تغییر کاربری که در نهایت با تقاضای او موافقت شده و با واریز عوارض که مقدمه صدور جواز است، مجوز تغییر کاربری خود را به طور قانونی دریافت نموده. حال پس از گذشت مدتی به استناد تبصره (۷) ماده ۱ قانون به پیشنهاد وزیر کشاورزی، مجوز صادره با تجدید نظر در کمیسیون مربوطه و طبق ماده ۵ آئین‌نامه اجرایی به دلیل عدم رعایت مقررات قانونی ابطال می‌گردد. ورود خسارت به متقاضی از جنبه مادی یعنی پرداخت عوارض و حقوق مکتسب که مجوز برای وی ایجاد نموده، قابل توجه است.

به نظر می‌رسد در چنین مواردی می‌توان با استناد به رأی مذکور و اصل انتظار مشروع حکم به ورود شکایت و تصدیق خسارات وارده به متقاضی را صادر نمود. در خصوص ورود ضرر به شهروندان و جبران آن در روند اجرای تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها قانون مسئولیت مدنی حاکم می‌باشد و طبق ماده ۱۱ و پس از اثبات ورود ضرر می‌بایست نسبت به جبران خسارت وارده توسط کارمند یا اداره یا هر دو اقدام گردد.

۱. عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا،

## نتیجه گیری

در مباحث مطروحه و بررسی‌های به‌عمل‌آمده مشخص و مبرهن گردید که در روند اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اصول و معیارهای اداره‌ی خوب آن‌چنان که مطلوب است رعایت نشده و گاه حقوق اساسی و بنیادین افراد از سوی مقامات عمومی مورد تجاوز قرار می‌گیرد.

در نظام حقوقی ایران مواردی در قوانین و مقررات وجود دارد که می‌تواند مبین این معنا و به‌طور کلی اهتمام واضح آن بر ایجاد یک سیستم اداری بر مبنای معیارهای حقوقی اداره خوب باشد. در برخی از مصوبات دولتی و مصوبات شورای عالی اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون دوم و سوم توسعه و سیاست‌های کلی نظام اداری و منشورهای اخلاقی ادارات و در برخی از آرای صادره از دیوان عدالت اداری در راستای اصلاح سیستم اداری کشور رد پایی از رعایت این اصول به چشم می‌خورد.

در برخی از مواد منشور حقوق شهروندی مصوب سال ۱۳۹۵ به حق برخورداری شهروندان از حق اداره‌ی شایسته بر پایه‌ی قانون‌مداری، شفافیت، عدالت، پاسخ‌گویی و الزام تمام مقامات اداری به رعایت آن و جلوگیری از هرگونه منفعت‌جویی، غرض‌ورزی شخصی و خانوادگی و پیش‌داوری مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است؛ لذا به نظر می‌رسد اصل قانونی بودن بیش‌تر از اصول دیگر رعایت می‌گردد. اصول ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری، دسترسی به پرونده، رعایت مهلت معقول به‌طور نسبی رعایت شده و اصول بی‌طرفی و استقلال، انتظار مشروع، تناسب و استماع عموماً اجرا نگردیده و اصل جبران خسارت وارده به شهروندان از طریق نهادهای نظارتی بر اداره، علی‌الخصوص دیوان عدالت اداری قابل اجرا می‌باشد.

با وجود نشانه‌هایی از برخی اصول اداره‌ی خوب در قوانین و مقررات جاری، نبود یک قانون منسجم و مدون حاوی این اصول و معیارها مانند آن‌چه در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا و کد اروپایی رفتار خوب اداری وجود دارد، از ضروریات نظام حقوقی فعلی ایران می‌باشد که می‌بایست با آموزش مقامات اداری و مجریان قانون به نحو صحیح به اجرا درآید و موجبات بهبود روابط مردم و دستگاه‌های اجرایی و حاکمیت اعتماد میان آن‌ها را فراهم آورد.

## فهرست منابع منابع فارسی

### الف. کتاب‌ها

۱. سازمان امور اراضی کشور، مجموعه قوانین و مقررات حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها، تهران: انتشارات نویسنده، ۱۳۹۷.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۰.
۳. عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶.
۴. کریمی، خدیجه، عدالت اداری، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵.
۵. موسوی مقدم، محمد، تغییر کاربری تحلیل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، قم: انتشارات حقوق امروز، ۱۳۹۸.
۶. موسی‌زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران: دادگستر، ۱۳۹۸.
۷. هاشمی، سیدمحمد، حقوق بشر و آزادی‌های عمومی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.
۸. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹.
۹. هداوند، مهدی، علی مشهدی. اصول حقوق اداری، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱.

### ب. مقاله‌ها

۱۰. رحمانی، زهره، مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۳.
۱۱. رضایی‌زاده، محمدجواد و فرامرز عطریان، اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۱۰.
۱۲. ضیایی، رضوان، قدرت‌الله نوروزی و سید عبدالله جهان‌بین، تأملی بر حق مکتسب در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، فصل‌نامه حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۴، شماره ۸.

### ج. قوانین

۱۳. قانون برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹.



۱۴. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۸۵.
۱۵. قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹.
۱۶. آئین‌نامه اجرای قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۶.
۱۷. دستورالعمل نحوه چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، بررسی کارشناسی طرح درخواست در کمیسیون تبصره (۱) ماده ۱، نگهداری سوابق و مصوبات و ابلاغ تصمیمات کمیسیون مصوب ۱۳۸۶.
۱۸. دستورالعمل ضوابط تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها و طرح‌های روستاها مصوب ۱۳۸۶.
۱۹. دستورالعمل اصلاحی نحوه تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع تبصره (۲) الحاقی به ماده ۲ اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۹۵.
۲۰. دستورالعمل تعیین مصادیق و ضوابط فعالیت‌های موضوع تبصره (۴) الحاقی به ماده ۱ و تبصره (۱) اصلاحی ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۶.
۲۱. دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز موضوع ماده ۱۱ آئین‌نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۶.

### منابع انگلیسی

#### Books

- 22-Hofmann, Herwig C.H., Gerard C. Rowe and Alexander H. Türk. Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2012
- 23-Leach, P. Taking case to the European Court of Human convention on Human Rights. 2nd Ed. London: Oxford University, 2005
- 24-Stott, David and Alexandra Felix. Principles of Administrative Law, London: Cavendish Publishing Limited, 1997
- 25-Thomas, R. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Oxford: Hart Publishing, 2000

#### Articles

- 26-Livio, G., Gergeta Modiga and Gabriel Avramescu. "The Right of Access its Own

.File,” Acta universitatis danubius 6, 2012, pp. 111116

27-Papayannis, D. “Independence, impartiality and neutrality in legal adjudication,”  
.Journals openedition 28, 2016, pp. 3352

28-Stein, R. “Rule of Law: what does it mean?” The Minnesota Journal of Int'l Law 18,  
.2009, pp. 293303

### **Laws**

29-The Charter of Fundamental Rights of the European Union, adopted in December  
2000 at the Nice Summit

30-The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior,  
2001, office for official publications of the European Communities (L2985 Luxembourg, 16  
pages

### **Website**

31-Aqib Aslam, Mohd, Principles of Natural Justice in the Light of administrative Law,  
Legalserviceindia, <http://www.Legalserviceindia.com>, (last visited on 22/02/2020



# Law on the Conservation of the Use of Agricultural Lands and Gardens in the Light of the Principles and Criteria of Good Administrative

Naser Rahbar Farshpira \*

Amin Banazadeh Ardabili\*\*

Ali Hajipour Kondroud\*\*\*

## Abstract:

The implementation process of the Law on Conservation of Use of Agricultural Lands and Gardens is carried out by an administrative authority, and from this point of view, the mentioned process must be in compliance with the criteria and principles of “good management”. Accordingly, addressing the conditions and process of law enforcement from the perspective of public law is an undeniable necessity. In this regard, in the present article, by descriptive-analytical method, the compliance of current laws and regulations in the field of implementation of the law on protection of agricultural lands and gardens outside the cities with the criteria of the principles of administrative law has been examined and finally it has been concluded that In the laws in question, The principle of legality is observed more than other principles. The principles of presenting the reasons for administrative decisions, access to the file, observing the reasonable deadline are relatively observed, and the principles of neutrality and independence, legitimate expectation, appropriateness and hearing are generally not applied, and the principle of compensation to citizens in particular, the Court of Administrative Justice is enforceable. Therefore, the mentioned principles have not been paid much attention and observance, and this shows the need to review and amend the existing laws in order to achieve a more desirable and more defensible process.

**Keywords:** Principles of good management, agricultural lands, gardens, challenges, land use conservation.

---

\*. Assistant Prof, Department of Public Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran

(Corresponding Author) nasrin.kordi1981@gmail.com

\*\* . MA. in Public Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz,, Iran. banazadehamin@yahoo.com

\*\*\*. Assistant Professor of Law,Urmia Branch, Islamic Azad University, Urmia, Iran.hajipour62@yahoo.com