

حقوق شهروندی با توجه به قانون شهرداری‌ها

پریا صفری

کارشناسی ارشد حقوق خصوصی

چکیده

امروزه به دلیل تعدد و تکثر قوانین و مقررات در موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد قانونی زائد و منسوخه و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و تغایر با سایر قوانین و مقررات، به دل مشغولی عمده کاربران و به ویژه شهرداران، قضات، وکلا و کارشناسان رشته‌های مختلف، مجریان و حتی شهروندان (که همگی با قوانین و مقررات مختلف سر و کار دارند) تبدیل شده است. بدیهی است اجرای قوانین این چنینی، چه بسا به اجرای عدالت و احقاق حقوق مردم و شهرداری لطمه زده و عواقب ناخواسته و مشکل زایی را موجب می‌گردد بلکه در اذهان عمومی و جامعه نیز آثار سوئی بر جای می‌گذارد. امروزه اکثر محققان و دست اندر کاران امور شهری و حقوقدانان و مشاورین حقوقی به این امر اذعان دارند که اصلاح و تعدیل و به عبارت معمول تر وصله و پینه زدن به قانون شهرداری، مشکلات شهرهای ایران، به خصوص تهران را برطرف نکرده و نخواهد کرد. علاوه بر قدیمی بودن قانون فوق الذکر و اصلاح چندین باره آن، مشکل دیگر تنوع و تکثر قوانین در حوزه شهر و شهرداری است که موجب سردر گمی زیاد شهروندان و مجریان امور شهری شده است. هدف اصلی از تدوین قانون جامع مدیریت شهری عبارتست از: دستیابی به ساز و کارهای قانونی و کارآمد برای بهبود وضعیت اداره شهرهای کشور که تبعاً استفاده از تجارب علمی و عملی صاحب نظران از ارزیابی عملکرد قانون شهرداری‌ها در یکصد سال گذشته و تغییرات بعدی آن و استفاده از تجارب کشورهای پیشرفته می‌تواند کمک به سزائی در تأمین چنین هدفی داشته باشد. به این جهت هدف از تدوین قانون جامع مدیریت شهری، تدوین قانونی است که موجب توانا ساختن مدیریت شهری شهرهای مختلف کشور در مواجهه با رویکردها و تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و فناوری‌های جدید و متناسب با روند پیشرفت آن است. با دیدگاه تمرکززدائی و تکیه بر شکل‌گیری حکومت‌های محلی و تحقق چنین هدفی مستلزم مطالعه و بررسی عوامل و متغیرهای مؤثر بر عملکرد مدیریت شهری مانند عوامل برون سازمانی به خصوص عوامل حاکمیتی، تصدی‌گری و عوامل درون سازمانی مانند ساختار داخلی، وظایف، اختیارات، منابع درآمدی و سایر مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده قوانین فعلی حاکم بر شهرداری‌هاست.

واژه‌های کلیدی: شهرداری، مدیریت شهری، تحولات سیاسی، قانون جامع، تعارضات

مقدمه

در قبال وظایف مصرح در قانون برای مسئولین کشوری و شهری که در برگیرنده حقوق شهروندی نیز هست، متقابلاً شهروندان نیز در ارتباط با شهر و مدیریت شهری دارای وظایف و تکالیفی هستند که عمل به این وظایف و تکالیف در ارتباط دو سویه با حقوق آنها در مدیریت شهری باعث ارتقاء فضیلت جامعه شهری و تأمین سعادت و ایمنی اجتماعی شهری می شود. به طور کلی وظایف شهروندان را می توان در چند مورد خلاصه کرد: آشنایی با حق و حقوق خویش در جامعه شهری؛ آشنایی با وظایف و تکالیف مدیریت شهری و توانایی ها و محدودیت های مدیریت شهری در اداره شهر و هماهنگ ساختن سطح توقعات خویش با این وظایف و امکانات پس از آشنایی با دو مقوله فوق هر شهروند باید برای احقاق حق خویش و بالطبع بهبود وضعیت جامعه شهری خود اقدام کرده و مدیریت شهری را وادار به انجام وظیفه و اعاده حق شهروندی خویش کند (۱)؛ سعی و تلاش برای مشارکت در اداره شهر؛ افزایش حس تعلق خاطر خود به محله و شهر محل سکونت خویش؛ تشویق و ترغیب همشهریان و ترغیب همشهریان خود به مشارکت در اداره امور شهر از این جمله اند.

میزان مشارکت شهروندان در امور شهر

در مورد نحوه و میزان مشارکت شهروندان در اداره امور شهر دو دیدگاه وجود دارد. به طور کلی اهم مطالبی را که در خصوص مشارکت شهروندان در اداره امور شهر باید مورد لحاظ قرار داد عبارتند از: تصمیماتی که سیستم شهری (مدیریت شهری) می گیرد و بر حقوق شهروندان تأثیرگذار است. با توجه به مورد فوق برای تحقق حقوق شهروندان با لحاظ نیازهای آنان، باید مردم در برنامه ها و تصمیمات متخذه برای شهر خود مشارکت داشته باشند. مشارکت یعنی مشارکت در خدمتگزاری، برنامه ریزی، اجرا و نظارت در کلیه برنامه های مورد نظر برای شهر، چرا که استفاده از مشارکت مردمی برابر است با رفع یا کاهش تنگناها و معضلات مدیریت شهری. استفاده از مشارکت شهروندی باعث صرف انرژی، زمان هزینه و امکانات کمتر و انجام کارهای بیشتر در شهر می شود. مداخله شهروندان در اداره امور باعث آشنایی مستقیم آنان با مسایل شهر شده و این خود منجر به تصحیح نظر و تصور مردم از مدیریت شهری می شود. مشارکت شهروندی باعث ایجاد حس اعتماد شهروندان نسبت به مدیران می شود و متقابلاً مدیران شهری نیز باید با ایجاد رابطه مستقیم با مردم این حس را تقویت کنند (۲).

اصولاً مشارکت شهروندان در اداره امور شهر نتایج مثبتی را به دنبال دارد که از آن جمله می توان به موارد ذیل اشاره کرد: کاهش محدودیتها و مشکلات مدیریت شهری به خصوص شهرداری هایی که با کمبود یا فقدان نیروی متخصص و منابع مالی مواجه می باشند چرا که جلب مشارکت مردم باعث رفع بخشی از نیاز مدیریت شهری به منابع انسانی و مالی می شود. صرفه جویی در هزینه ها و کاهش صرف انرژی، بدین معنی که با استفاده از مشارکت شهروندان این امکان فراهم شود که با صرف انرژی، هزینه و امکانات کمتر اقدامات بسیاری را در شهر انجام داد. مشارکت شهروندان در اداره شهر باعث افزایش همکاری های اجتماعی و نیز افزایش حس تعلق آنان به شهر می شود. جلب مشارکت مردم منجر به ایجاد و یا تقویت پایه های جامعه مدنی می شود. در این زمینه دو دیدگاه وجود دارد: دیدگاه حداکثرگرا و دیدگاه حداقل گرا. حداکثرگرایان معتقدند که باید تمام وظایفی را که دولت در قبال یک شهر دارد به مجموعه مدیریت شهری به خصوص شورای شهر و شهرداری تفویض شود. بر اساس این دیدگاه شورای شهر دارای این قابلیت است که وظایف دولت را در محدوده یک به عهده گیرد. بر خلاف دیدگاه حداکثرگرا معتقدان به دیدگاه حداقل گرا بر این باورند که مسایل شهر به مسایلی در حد خدمات شهری محدود می شود و لذا میزان مشارکت مردم را نیز در همین سطح تعریف می کنند. در نقد این دو نظر باید گفت که یک شهر بر اساس دیدگاه

حداکثرگرا نمی تواند حوزه اختیارات دولت در محدوده خود را به صورت کامل به عهده گیرد چرا که برخی از برنامه ها، اهداف و نظارت‌های در نظر گرفته شده از سوی دولت در ارتباط با کل جامعه است و حتی اگر ما از شوراها مفهوم دولت شهر را مدنظر داشته باشیم در این صورت نیز به دلایلی خلاف تجربه و واقعیات جامعه عمل کرده ایم چرا که اولاً به تجربه ثابت شده است که عملاً امکان تحقق چنین دولت-شهری وجود ندارد، ثالثاً هیچ شهری توان و امکانات لازم برای پذیرش مسئولیتهای دولت در قبال یک شهر را ندارد (۳).

از سوی دیگر رویکرد حداقل گرا هم کافی نیست چرا که مسایل شهری پیوندی ناگسستنی با موضوعات فرهنگی و اجتماعی و قابلیت‌های توسعه دارد. بنابراین باید جدا از این دو دیدگاه چارچوب مشارکتی را که به حقوق شهروندی نزدیک باشد برای شهروندانی که در یک شهر زندگی می کنند تعیین و ترسیم کرد (۴). در این میان بهتر است که حوزه مشارکت شهروندان در شهر تعریف شود. در حال حاضر در ایران دستگاه های اجرایی بر اساس دیدگاه حداقل گرا فعالیت می نماید و شوراهای شهر نیز به دیدگاه حداکثرگرا رغبت بیشتری نشان می دهند در صورتی که باید برای سیستم مدیریت شهری رویکردی اتخاذ شود تا برآورنده نیازهای عمده جامعه باشد. لذا در طرح های مدنظر برای شهر باید ضمن لحاظ نظرات شورای شهر، بین نیازهای گوناگون و بعضاً متناقض جامعه هماهنگی ایجاد شود. بر اساس چنین رویکردی برای تعریف میزان و چگونگی مشارکت شهروندان در اداره امور شهر باید به نقش و جایگاه شوراها به عنوان نماد اصلی مشارکت پذیری مردم توجه کرد و همچنین بین عملکردهای شهر از نظر نیازها و اولویت های آن رابطه و نیز هماهنگی خاص ایجاد کرد. بر این اساس باید به نوعی اصل کثرت در وحدت و وحدت در کثرت را در نظر گرفت. یعنی باید برای ایجاد تعادل در مشارکت شهروندان بین نیازهای متکثر مردم وحدت ایجاد کرده و همچنین بر اساس اولویت ها به همه نیازهای آنان پاسخ داد در غیر این صورت یعنی در صورت پذیرش یکی از دیدگاههای حداکثر و حداقل گرا مدیریت شهری کارآمدی لازم را برای افزایش مشارکت شهروندی از دست می دهد (۵).

نیازهای جدید وظایف جدید برای مدیریت شهری نیازهای جدید که در حقیقت وظایف جدید مدیران است به شرح زیر می باشد: « توسعه پایدار»؛ بر این اساس باید نگرش درون سازمانی مدیریت شهری به سازمان های جانبی و فعالیتهای آنها تعمیم داده شود و شهرداریها نهادی مستقل و جدا از دیگر سازمانها که بعضاً برای حفظ منافع درون سازمانی به تقابل با آنها بر می خیزد- دیده نشوند و بدین لحاظ باید با مفاهیم کلی و فنی و جاری تمامی دستگاه های خدماتی که به شهروندان سرویس می دهند (۶) آشنایی حاصل کند. چنین دستگاه هایی نظیر آب و فاضلاب، برق، مخابرات و گاز تماس متقابل کمتری، با یکدیگر دارند لذا مدیریت شهری می تواند هماهنگ کننده و جهت دهنده مناسبی برای این سازمان ها باشد (۷).

« بهره وری»؛ بر خلاف آنچه تصور می شود در اجرای یک طرح لوله گذاری در خیابانهای اصلی شهر هزینه های واقعی فراتر از قیمت کالا و دستمزد پرداخت شده است در این مثال زمان اجرا بسیار اهمیت دارد. از دیدگاه بهره وری آثار تبعی مدت زمان مسدود بودن یک خیابان، شامل اختلال در زندگی، برهم زدن آسایش و تاثیر منفی در تردد و ترافیک است. آسیب های وارد آمده بر تاسیسات سازمان های دیگر نظیر آسفالت، برق، مخابرات و اختلالات ناشی از آن و نیز عدم استفاده برای فعالیت همزمان واحدهای خدماتی دیگر از فرصت به وجود آمده برای اجرا و یا تعمیر و رفع معایب در محدوده خیابان مورد نظر در زمره هزینه های پوشیده و نادیده قرار می گیرد. ارتقاء شهرنشینی؛ افزایش و ارتقاء بالفعل فرهنگی و اجتماعی شهر بر اساس زندگی فعال و پرتنرم در شهرها علاوه بر اینکه موجب بالا رفتن توان اقتصادی آن خواهد شد می تواند باعث حفظ و نگهداری سرمایه های مردمی و بومی هر شهر و جلوگیری از سرازیر شدن آنها به شهرهای بزرگتر شود. چنین عملی هم در گسترش

شهرهای کوچکتر تاثیر مثبت می گذارد و هم از اختلال در نظم شهرهای بزرگ جلوگیری می کند ایجاد و فعال کردن فرهنگسراها و کانون های فرهنگی به منظور تبادل اندیشه ها در زمره چنین اقداماتی می باشد. این امر باید مورد توجه شهرهای متوسط و کوچک نیز قرار گیرد. چنین مراکزی الزاماً نباید پر خرج و تقلیدی باشد، بلکه جلوه ها و ویژگی های اجتماعی و فرهنگی خاص هر شهری می تواند زمینه های مساعد و مناسبی برای برنامه ریزی ها و ایجاد تحرک در بخش های مختلف این کانون ها و در نتیجه جذب قشرهای مردمی باشد. چنین مکانهایی علی الخصوص در جهت فراهم کردن امکان تخلیه روانی شهروندانی که در مناطق پرتراکم و محله های پر جمعیت سکونت دارند مهم است (۸).

دیدگاههای نو رشد سریع شهرها و تمرکز جمعیت کشورها در آنها دیدگاههایی نو و در عین حال غیر متداول را برای حل مشکلات و پاسخگویی به نیازهای جدید شهروندان می طلبد به عنوان مثال عامل اصلی آلودگی محیط زیست متوجه جمعیت و افزایش آن می باشد و همچنین تحرک و جابه جایی ناگزیر شهروندان و گسترش دامنه فعالیتهاشان و نیز وسایل متعددی که برای ایجاد خسارت به محیط در اختیار دارند نیز دخیل است. نحوه برخورد متقابل مردم و سازمان های دیگر هر چند ظاهراً هیچ ارتباطی به حوزه خدمات شهری ندارد و یا ارتباط کمی دارد ولی اصلاح چنین برخوردها و شیوه های پاسخگویی به نیازهای اداری ارباب رجوع تاثیر به سزایی در کاهش هزینه های شهری دارد. برپایی مراکز خدمات دولتی در شهرها می تواند بسیاری از رفت و آمدهای درون شهری را حذف کند کاهش تردد نه تنها باعث تقلیل هزینه خدمات شهری و کاهش استهلاک سرمایه ها می شود بلکه برخوردهای غیر فیزیکی و روانی مردم و اصطکاک میان آنها را نیز تقلیل می دهد (۹).

مشارکت های مردمی، راه حل نهایی برای حل مشکلات فعلی و آینده شهرها مشارکت فعال نیروی مردمی راه حل نهایی است که متأسفانه این نیرو دست نخورده و این گونه مشارکت ها غیر فعال باقی مانده اند، تجربه نشان داده که به کارگیری استعدادهای مردمی موجب بروز ابتکارها و خلاقیت ها می شوند که در شرایط عادی تصور نمی شود. برای استفاده از این امکانات بالقوه -استعدادهای مردمی- سپردن کارهای اجرایی و عملی به شهروندان ضرورت دارد لذا: الف) اگر تلاشهایی برای تعمیق دیدگاههای محلی و کمک به آنها در جهت دستیابی درست به مشکلات و راه حل های آنها از سوی حکومتها صورت گیرد آنگاه نیازها و خواسته های محلی به صورت واقعی و به درستی به مرکز انتقال یافته و حکومت مرکزی نیز می تواند استراتژی دقیق تری برای توسعه شهرها برگزیده و ابلاغ نماید. ب) با ابلاغ استراتژی و سیاست های واقعی تنظیم شده و بر اساس خواسته های موجود و تقویت تصمیم گیری محلی اولاً توسعه و ارائه خدمات بهداشتی، آب سالم، جمع آوری فاضلاب، آسفالت و نظایر آنها با هزینه کمتر قابل تامین خواهد بود و ثانیاً به دلیل مشارکت های مستقیم شهروندان در توسعه خدمات زیربنایی و روبنایی شهر و تمایل به حفظ سرمایه هایی که خود ایجاد کرده اند یا در برپایی آنها سهیم بوده اند، بهره برداری از تاسیسات نیز به صورت بهینه و با هزینه کمتر صورت خواهد گرفت و خدمات پایدارتر و با دوام تر عرضه خواهد شد. ج) تغییر نگرش و حرکت به سمت زدودن تصمیم گیری های متمرکز به هیچ عنوان نشان دهنده کاهش اعمال قدرت حکومت نمی باشد بلکه در این حالت فعالیت و پویاتر در نظر گرفته می شود. در حقیقت با ارجاع مشکلات شهرها به شهروندان و کمک گیری از آنها برای حل مشکلات، دولت با حفظ حاکمیت اعمال تصدی را به مردم واگذار می کند و خود از مقابل مردم به کنار آنها منتقل می شود (۱۰).

در چنین حالتی دولت به جای اینکه مورد بازخواست قرار گیرد و پاسخگو باشد -آنچنان که اکنون وجود دارد- خود بخشهای مختلف را مورد بازخواست قرار می دهد و پاسخ می طلبد. در پایان شایان ذکر است یکی از مشخصه های ویژه مقطع کنونی کشور ما عدم رضایت هر دو طرف سیستم های خدماتی یعنی دستگاه های دولتی و مردم است که اولی از امکانات و فقدان

بودجه کافی برای ارائه خدمات ناخرسند است و دومی از گران بودن خدمات و بعضاً کیفیت پایین آن ناراضی اند. بی شک استفاده از نیروی مردمی باعث رفع چنین توهماتی و ایجاد حس اطمینان و اعتماد متقابل می شود که از ثمرات آن هر دو طرف برخوردار خواهند شد (۱۱).

مسئولیت‌های متقابل مدیریت شهری و شهروندان

مسئولیت قانونی شهروندان: وجود وظیفه در انجام یا خودداری از عملی که خود این وظیفه ممکن است در اثر مقررات قانونی و ... روابط اجتماعی بوجود آمده باشد و همچنین اطلاع شهروندان از وظیفه و توانائی آنان در انجام وظیفه از شرایط ضروری در تحقق مسئولیت به شمار می‌آیند (۱۲).

فعالیت‌های اجتماعی نیز همواره با وقایع و حوادث گوناگونی روبرو بوده است و بدین شکل، نوع و تنوع این فعالیت‌ها تأثیر فراوانی در مسئولیت شهروندان خواهد داشت. لیکن، تا قبل از بررسی مسئولیت‌های شهروندان، ضرورتاً می‌بایست به اصل اساسی که وثیقه حقوق شهروندی است اشاره کرد:

الف) اصل برائت شهروندان است: برائت، از نظر لغوی به معنای بی‌زاری، بی‌زار شدن و در اصطلاح حقوقی «اصل برائت» عبارتست از: «آزاد بودن انسان از تحمیلات و تکلیفات و تعهدات و واجبات، مگر در مورد مصرحات قانون لازم‌الاتباع» کنوانسیون اروپائی حقوق بشر در بند ۲ ماده ۶ در تعریف اصل برائت اعلام داشته است: «هر فردی که مورد اتهامی قرار گیرد، بی‌گناه فرض می‌شود مگر اینکه مجرمیت او به طریق قانونی ثابت گردد.» بنابراین، به استنای ظن نباید تحمیل تعهد کرد که ظن در شرع حجت نیست.

قاعده فقهی «اَلْبَیِّنَةُ عَلَى الْمُدَّعَى وَالْيَمِينُ عَلَى مَنْ انْكَرَ» و همچنین اصل ۳۷ قانون اساسی ج.ا.ا. نیز مقرر می‌دارد: «اصل برائت است و هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح اثبات شود.» در نتیجه اصل، برائت است و هر کس در هر مقامی که باشد در صورتی مجرم است که جرم او با دلایل، مدارک و مستندات متقن در مرجع صالحه به اثبات برسد و در غیر این صورت در پناه قانون می‌باشد. این مهمترین وثیقه برای حفظ حقوق شهروندی است (۱۳).

ب) مسئولیت مدنی شهروندان: مسئولیت مدنی شامل تمامی اشخاصی است که در رابطه با فعالیت‌های روزمره به طور مستقیم یا غیرمستقیم وظایفی را بر عهده دارند و ممکن است در صورت نقض وظیفه و لطمه به دیگران بر حسب مورد مسئول شناخته شوند.

ج) مسئولیت کیفری شهروندان: اصولاً، رفتاری که موجب مسئولیت شهروندان خواهد شد، مخاطراتی است که برای آزادی‌های فردی دیگران بوجود می‌آورند و مسئولیت کیفری زمانی تحقق می‌یابد که شخص، مرتکب عملی شود که قوانین و مقررات آن را صریحاً ممنوع یا الزام به اجرای آن کرده باشند. بسیاری از این اعمال شهروندان به لحاظ مسئولیت آنها ممکن است جرم تلقی شود.

مدیریت شهری و حقوق شهروندی

از موضوعات مهمی که در حوزه مطالعات شهری، برنامه ریزی و مدیریت شهری در سطح جهانی مطرح شده است، بحث رابطه حقوق شهری، زندگی شهری و مدیریت شهری است. چنانچه نظام «مدیریت شهری» را شامل فرایندهای سیاست گذاری، برنامه ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهر و شهرداری بدانیم و نظام حقوق شهری را به مثابه روند قانونمند

کردن فرآیندهای چندگانه نظام مدیریت شهری و نیز قانونمدار نمودن وظایف و تکالیف متقابل و دو سویه شهرداری به شهروند محسوب کنیم که هدف آن به سامان کردن زندگی شهری و فعالیت‌های شهرداری و شهروندان است، به خوبی اهمیت نقش و جایگاه نظام حقوق شهری در مدیریت شهری و نیز رابطه و نسبت مدیریت شهری و حقوق مشخص می‌شود. در این میان سهم و نقش شهرداری که حلقه پیوند و اتصال نظام مدیریت شهری و نظام حقوق شهری است، اهمیت خاصی دارد (۱۴).

اهمیت حقوق شهری را باید در تدوین قواعد و مقررات راجع به برنامه ریزی شهری و مدیریت شهری و تأثیرات مثبت ناشی از قانونمند کردن زندگی شهری و سایر پیامدهای دگرگون کننده در برنامه ریزی و مدیریت شهری جستجو کرد. معمولاً مقامات و مسئولان شهری، با مسائل و مشکلاتی مواجه‌اند که مقابله درست و عملی با این مسائل و مشکلات محلی و شهری منوط به تدوین قوانین و مقررات برنامه ریزی شده است. مهمترین قوانین و مقررات در این زمینه عبارتند از: قانون برنامه ریزی شهری، قانون شهرداری، قانون توسعه شهری، قانون بهسازی شهری، قانون پاکسازی مناطق حاشیه نشین شهری، قانون دستیابی به زمین و قانون مربوط به آلودگی‌های زیست محیطی. بدیهی است فرآیند تصمیم گیری شهری زمانی موجب جلب منافع همگانی و مدیریت شهری خواهد شد که شهروندان بیشترین مشارکت را در تصمیم گیری‌ها از خود نشان دهند. از این رو قانونمند کردن این روند کمک شایانی را به مدیریت شهری و شهروندان و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها می‌نماید (۱۵).

چالش‌های حقوقی قوانین و مقررات شهرداری

با دقت در قانون شهرداری، همچنین مطالعات انجام شده در خصوص تنگناهای قانونی، اجرای قانون شهرداری‌ها در عرصه عملکردی نظام مدیریت شهری ایران و حوزه فعالیت‌های شهرداری‌های کشور، شناخت نسبتاً سودمندی از ویژگی‌ها و پیشینه تاریخی در این زمینه در اختیار ما قرار می‌دهد. ولیکن چالش‌های حقوق اساسی قانون شهرداری به ویژه در ارتباط با موضوع شهروندی ضروری است. برخی از این موارد عبارتند از:

- عدم تدقیق حقوق و تکالیف متقابل شهروندان و شهرداری.
- عدم حضور شهروندان در فرآیند تهیه، بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه شهری (طرح‌های جامع، تفصیلی و ...).
- فقدان راهکارهای جلب مشارکت‌های شهروندی.
- فقدان مدیریت واحد شهری (۱۶).

بدیهی است بررسی چالش‌های قانون شهرداری‌ها و تنگناهای شهرداری در عرصه فعالیت‌های عملکردی شهری، چنانچه فارغ از چالش‌های محیطی و پیرامون شهرداری‌ها و قانون شهرداری در نظر گرفته شود، بسیار انتزاعی خواهد بود چرا که در این عرصه با منظومه‌ای از علل و عوامل و نیروها و حتی دلایلی سر و کار داریم که هر کدام به سهم و نوبه خود در شکل گیری این چالش‌های حقوقی دخیل هستند

ضرورت تدوین قانون جامع شهری (شهرداری با نگاه مدرنیزاسیون)

تدوین قانون جدید و به روز کردن قوانین، نیاز همه جوامع (حتی توسعه یافته) می‌باشد: امروزه حتی کشورهای توسعه یافته که دارای قوانین شهری نسبتاً کاملتری می‌باشند نیز در صدد هر چه بهتر به روز کردن قوانین خود برآمده‌اند. به عنوان مثال: در کشور فرانسه که قوانین آنها با عنایت به نظام اداری عدم تمرکز از مقبولیت بسیار خوبی برخوردار است، توجه به اصلاح قوانین شهری در دستور کار نهادهای ذیربط قرار گرفته است (۱۷).

مجلس سنای فرانسه در سال ۲۰۰۰ میلادی، برای مدرنیزاسیون نظام حقوق شهری (قوانین شهرداری‌ها) یک کار گروه کاری مشخص تشکیل داده که یکی از اهداف اصلی این کار گروه کای «ساده سازی» مقررات حقوقی مربوط به حوزه شهری اعلام گردیده است.

این کار گروه کاری با تهیه گزارش خود بر چندین جنبه تأکید کرده است، من جمله تلاش برای کاهش دعاوی و شکایات علیه شهرداری‌ها و تلاش برای تکمیل و غنی سازی سازمان و عملکرد نظام دادرسی در حوزه حقوق شهری از جمله این موارد است. جالب است بدانیم که این جنبه‌ها در تدوین نظام حقوق جامع شهرداری برای کشور ما نیز می‌تواند مصداق داشته باشد. شهرداری یکی از مهم ترین نهادهای شهری به ویژه در کلانشهرها می باشد که مسئولیت ها و وظایف زیادی بر عهده دارد و می تواند در زندگی شهروندان تأثیرات زیادی داشته باشد. این نهاد عمومی غیر دولتی موظف است، ضمن رعایت حاکمیت قانون به حقوق شهروندان به عنوان اعضای جامعه احترام گذاشته و تصمیماتش نیز باید قانونی باشد و مؤلفه های حقوق شهروندی از جمله حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی را رعایت کند.

علاوه بر این، شهرداری به عنوان مهم ترین رکن اجرایی مدیریت شهری و به عنوان نهاد عمومی غیردولتی با داشتن امکانات و ویژگی های خاص خود می تواند با آموزش اصولی و هدفمند از طریق سیاست گذاری صحیح، بهره مندی از مربیان متخصص و به کارگیری روش های مختلف آموزشی در خصوص بسیاری از مشکلات کشور که ناشی از عدم آگاهی شهروندان نسبت به حقوق و مسئولیت هایشان است به آن ها پایان دهد و گامی مؤثر در ارتقای فرهنگ حقوق شهروندی بردارد. رعایت حقوق شهروندی به ویژه اصول دادرسی منصفانه توسط شهرداری ها بسیار اهمیت دارد و باید قواعد حاکم بر آن ها نیز مبتنی بر اصول دادرسی منصفانه باشد.

بحث

شهرداری ها تا چه میزان در تحقق حقوق شهروندی نقش آفرینی می کنند؟ آیا فقط نهاد ناظر بر ساخت و سازها هستند یا مؤثر در نحوه ی چیدمان شهری با رعایت زیبایی معماری در حفظ روحیه ی شهروندان هم هستند و مؤثر در حقوق شهروندی آنان. شوراهای اسلامی شهر چه وظایفی در قبال حقوق شهروندی دارند؟ آیا فقط ناظر بر شهرداری و دخل و خرج آن هستند یا مؤثر در تدوین و تصویب مصوبات و مقرراتی در الزام شهرداری به ایفای حقوق شهروندی هم هستند؟ حقوق شهروندی نیاز اصلی جامعه ی امروزی ایران است. این حقوق که مجموعه ای از امتیازات و حقوق و تکالیف شهروندان است تا از یک سو حقوق و کرامت انسانی و اجتماعی خود را در جامعه شناخته و بدست آورند و از سوی دیگر به عنوان شهروند تکالیف خود را در مقابل اجتماع شناخته و بر ایفای آن گام بر دارند. در جامعه ی شهروند مدار شهرداری ها بیشترین نقش را در تحقق این مهم ایفا می کنند. در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر که منتخبان شهروندان هستند یا اقدام به تعیین شهرداران نموده اند یا در شرف انتخاب شهردار هستند و قرار است سکان مدیریت و توسعه ی شهری به دست شهرداران سپرده شود. اما نکته ای که وجود دارد این است که شهرداری ها چه نقش و وظیفه ای در مقابل شهروندان، شهر، حقوق شهروندی و محیط شهری دارند (۱۸). متأسفانه تاکنون ما شهرداریانی داشته ایم که بیشتر تلاش خود را وقف عمران شهری و پاکیزه نمودن شهر کرده اند و کمتر به خلیقات احساسات و درون شهروندان رسیدگی و توجه کرده اند. از سوی دیگر شوراهای اسلامی شهر به عنوان مرجع تصمیم گیرندگان شهرداری ها که سیاست ها و خطوط و سرفصل شهرداری ها را تصویب، تنظیم و نظارت می کنند چه اقداماتی برای الزام شهرداری ها در توجه به روحیات شهروندان، شادابی مردم و زیست سالم و شاد شهروندان داشته اند و در

کل برای پایداری حقوق شهروندی که منبعث از این پارامترها ست چه اقداماتی انجام داده اند، واقعیت مسئله این است که شهرداری مهم ترین نهاد تحت کنترل شوراهای اسلامی شهر به شمار می روند اصل هفتم قانون اساسی و هفتم از اصل یکصد و الی یکصد و ششم این قانون به اهمیت، نقش و جایگاه شوراهای اسلامی پرداخته است در قانون شوراهای اسلامی شهر این شهرداری است که مصوبات شوراها را به منصف ظهور می رساند. شهرداری اداره ی امور جاری و یومیه زندگی شهروندان شهر را سامان و تنظیم می کنند. اما واقعیت مسئله این است که شهرداری ها در اذهان عمومی صرفا وظیفه ی آسفالت و تمیز کردن معابر و جمع آوری زباله را بر عهده دارند. اما این تصویری نادرست از نهاد شهرداری است. در باطن امر شهرداری است که محیط زیست شهروندان و شادابی مردمان شهر را با خلق و خوی مختلف سامان می دهد. شهرداری نقش تعیین کننده ای در نشر و گسترش حقوق شهروندی دارد. شهر حیات زنده ای دارد و باید به عنوان یک موجود زنده به آن نگریست. شهر فقط مجموعه ای از سازه ها نیست (۱۹) بلکه شهر ترکیبی است از انسانهایی با فرهنگ و آداب و رسوم مختلف که پیوسته در جریان است و محیط زیستی که در زندگی می کنند و امکاناتی که برای بهتر زیستن و رشد و تعالی انسان وجود دارد. واقعیت مسئله این است امروزه معیار شهردار موفق به کسی داده می شود که چقدر در شادی و بهتر زیستن شهروندان نقش آفرینی کرده است و چه میزان امید به آینده برای آنها فراهم نموده است. چه میزان از بحرانها و آسیب های شهری را درمان و حل کرده است. آسودگی شهروندان چقدر رشد داشته است. مصیبت های شهری چه میزان کاسته شده است نه اینکه چه تعداد پل و اتوبان ایجاد شده باشد اگرچه این امر هم برای شهر مفید است اما نکته این است که مخاطبین شهرداری مردم یا شهروندان هستند نه ساختمانها و سازه های شهر. شهرداری شهر کیوتو در ژاپن بین المانهای شهری و بافت تاریخی شهر و حتی رنگ تابلوها و تصویرهای شهر هارمونی زیبایی ایجاد کرده است آنها ابتدا به روحیات شهروندان میزان آسایش و رفاه آنان توجه کرده اند. شهرهای مناطق کردنشین علیرغم داشتن موقعیتی زیبا که ترکیبی جالب بین کوههای زاگرس و شهر ایجاد می شود، فاقد هویت شهری اصیل هستند. نامتجانس بودن سازه های شهری و گسترش بی قواره آن باعث این امر شده است لذا شهروندان این شهرها هر روز با این تصویر بلند می شوند و خلیقات آنها مبتنی بر این پدیده است لذا می توان گفت که فشارهای روحی و روانی و نوعی عصبانیت و خشم همواره بین آنان در جریان است (۲۰).

ترافیک شهری، حاشیه نشینی، فقدان برنامه ریزی شهری، کمبود سرانه فضای سبز، فقدان فرهنگسراهای وابسته به شهرداری ها، وجود آسیب های اجتماعی، ساخت و سازهای نامتجانس، آلودگی هوا و... چنین امری را موجب شده است. لذا ملاحظه می گردد شهر نیازمند توجه و رسیدگی فوری به شهروندان است. شهر ها محیط های زنده ای دارند که نیازمند توجه و رسیدگی خاص است. شهروندان به علت ارتباط مستقیمی که با شهر دارند و این شهرداری است که نقش وافر در پایداری حقوق شهروندی ایفا می کند. اکنون شوراهای شهر باید دست به انتخاب شهردارانی بزنند که این پارامترها را لحاظ و داشته باشند یا با اتخاذ سیاستها و مکانیسم های لازم نسبت به اجرای آن قدم بردارند (۲۱).

نتیجه گیری

یکی از چالشهای کنونی نظامهای برنامه ریزی و مدیریت شهری که ارتباط تنگاتنگی بویژه با ویژگیهای جامعه شهری دارد، شکل گیری و شکل دادن به شهروند سازی در سطوح محلی و شهری، حقوق و وظایف شهروندی و تقویت مشارکت شهروندی در اداره امور محلی و شهری می باشد. شهروندسازی یعنی فراهم نمودن امکانات، تسهیلات و ساز و کارهای لازم برای شهروندان تا آنها از حقوق شهروندی خویش بهره مند شوند و ضمناً بتوانند به نحوی وظایف و تکالیف شهروندی خویش را در قالب جامعه

محلی و شهری که در آن زندگی می کنند، انجام دهند . با توجه به اقتضائات جامعه شهری نظامهای مدیریت شهری، نهادهای محلی و شهری، مقامات محلی، شوراهای شهر و به خصوص شهرداریها اهمیت و جایگاه خاصی در امور فوق دارند.

نظام مدیریت شهری در ایران بویژه در قالب شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها لزوماً باید وارد چنین عرصه های جدید و اجتناب ناپذیر گردد . لازمه ورود به چنین عرصه ای اطلاع رسانی و آگاه نمودن شهروندان به عنوان کنشگران اصلی این عرصه می باشد و در این بین نظام مدیریت شهری موظف و مجبور به این اطلاع رسانی از طرق مختلف می باشد تا ضمن فرهنگ سازی در بین شهروندان و بالا بردن سطح شهرنشینی آنها، وظایف و تکالیف تعهد آور خویش را که جهت رفاه شهروندان باید انجام دهد، به نحو احسن انجام دهد . بطور کلی رابطه میان شهروندان و نظامهای اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی جامعه دو سویه می باشد بطوریکه طرفین نسبت به هم دارای حقوق و وظایف متقابل هستند . در این بین مهمترین وظیفه مقامات محلی و حکومتهای محلی (مدیریت شهری) که در راستای تقویت و بهبود اجتماع محلی و حکومتهای کارآمد و مؤثر باید انجام گیرد شهروندسازی است.

منابع

- [۱] آشتیانی، ملیحه و همکاران (۱۳۸۵). «لحاظ کردن ارزش های شهروندی در برنامه درسی برای تدریس در دوره دبستان». فصلنامه نوآوری های آموزشی، دوره ۵، شماره ۱۷، ص ۶۷-۹۲.
- [۲] افضلی، رسول و حسام، مهدی (۱۳۸۹). «حقوق شهروندی در ایران»، فصلنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۲۷۹ و ۲۸۰، ص ۱۰۶-۱۲۳.
- [۳] پتفت، آرین و دهقانی، پرویز (۱۳۹۷). «تحلیل گفتمان حقوق شهروندی در گستره اندیشه پسانوین حکومت مداری». فصلنامه حقوق پزشکی، دوره ۱۲، شماره ۴۶، ص ۶۹-۹۱.
- [۴] جمشیدی، علیرضا و پتفت، آرین (۱۳۹۵). «حقوق شهروندی در پرتو آئین های نوین اداری»، فصلنامه اخلاق زیستی، دوره ۶، شماره ۲۱، ص ۲۳-۵۰.
- [۵] حبیبزاده، توکل و فرج پور اصل مرندي، علی اصغر (۱۳۹۵). «کرامت انسانی و ابتدای حقوق بشری و شهروندی مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر آن»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۱، ص ۱۱۵-۱۳۷.
- [۶] خلوصی، محمدحسین و نوروزی، محمدجواد (۱۳۹۵). «بررسی تطبیقی مبنای شهروندی در فلسفه سیاسی (کلاسیک، مدرن و اسلامی)»، حکومت اسلامی، دوره ۲۱، شماره ۳، ص ۱۱۴-۱۴۲.
- [۷] دریک، خدیجه (۱۴۰۰). «بررسی میزان آگاهی شهروندان از حقوق شهروندی»، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره ۷، شماره ۴، ص ۱۶۹-۱۷۹.
- [۸] رضاپور، داریوش و همکاران (۱۳۹۸). «عوامل مؤثر بر آگاهی شهروندان از مفهوم حقوق شهروندی»، پژوهش در آموزش مطالعات اجتماعی، دوره ۱، شماره ۲، ص ۴۷-۶۷.
- [۹] سلیمی ترکمانی، حجت و حاضر وظیفه، جلیل (۱۳۹۷). «مطالعه تطبیقی جایگاه حقوق اقلیت ها در منشور حقوق شهروندی ایران و اعلامیه حقوق اقلیت های سازمان ملل متحد»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، شماره ۱، ص ۱۷۹-۲۰۶.
- [۱۰] سلیمی ترکمانی، حجت (۱۳۹۸). «حق بر اداره مطلوب از منظر منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا و منشور حقوق شهروندی ایران»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۱۰، شماره ۱، ص ۱۹۵-۲۱۶.
- [۱۱] شریفی، اصغر و اسلامیه، فاطمه (۱۳۹۱). «بررسی میزان آگاهی دانشجویان از حقوق شهروندی (مطالعه موردی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان)»، فصلنامه مطالعات برنامه درسی آموزش عالی، دوره ۳، شماره ۶، ص ۱۰۹-۱۲۴.
- [۱۲] شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰). «مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری»، مدیریت شهری، شماره ۸، ص ۴۲-۵۵.
- [۱۳] شیان، ملیحه و داوودوندی، طاهره (۱۳۸۹). «تحلیلی بر میزان آگاهی از حقوق شهروندی در میان دانشجویان»، برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۲، شماره ۵، ص ۳۵-۶۰.
- [۱۴] فلاحزاده، علی محمد (۱۳۸۶). «نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۱، شماره ۵۸، ص ۴۷-۶۴.
- [۱۵] قربانی درزی محله، رحمان و فلاحزاده، علی محمد (۱۴۰۰). «فرهنگ عمومی ایران و تحقق حقوق شهروندی»، پژوهش های سیاسی و بین المللی، دوره ۱۲، شماره ۴۹، ۱۸۵-۱۹۵.
- [۱۶] کاظمیان، یوسف (۱۳۹۹). «تحلیلی بر تربیت شهروندی و وجدان جمعی به منظور برقراری نظم اجتماعی در جامعه»، سومین همایش بین المللی روانشناسی، علوم تربیتی و مطالعات اجتماعی، همدان.

- [۱۷] کتابچی، عماد و ولی بیگی، مانده (۱۳۹۹). «نقش حق بر شهر در ارتقای حقوق شهروندی»، معماری‌شناسی / نشریه اختصاصی معماری و شهرسازی ایران، دوره ۳، شماره ۱۶، ص ۱-۱۴.
- [۱۸] کریمی، عباس و کامیار، غلامرضا (۱۳۹۶). «محیط زیست شهری در پرتو حقوق شهروندی»، فصلنامه حقوق پزشکی، دوره ۱۱، شماره ۴۰، ص ۸۱-۱۰۹.
- [۱۹] میرزایی، حسین و میرمحمدتبار، سیداحمد (۱۳۹۷). «آگاهی از حقوق و تکالیف شهری و عوامل مرتبط با آن، مورد مطالعه: شهر مشهد»، پژوهش‌های راهبردی مسائل اجتماعی ایران، دوره ۷، شماره ۲، ص ۱۹-۳۶.
- [۲۰] نیازی، محسن و همکاران (۱۳۹۶). «فراتحلیل تأثیر مشارکت اجتماعی بر میزان آگاهی از حقوق شهروندی»، دوفصلنامه مشارکت و توسعه اجتماعی، دوره ۲، شماره ۴، ص ۱۷-۴۵.
- [۲۱] هاشمیان‌فر، سیدعلی و گنجی، محمد (۱۳۸۸). «تحلیلی بر فرهنگ شهروندی در شهر اصفهان»، جامعه‌شناسی کاربردی، دوره ۲۰، شماره ۱، ص ۲۵-۴۴.