

جایگاه شهرداری‌ها از منظر حقوق شهروندی

مجتبی سالک رازی^۱

^۱ کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه جامع امام حسین (ع)

چکیده

شهرداری یکی از مهم‌ترین نهادهای شهری به ویژه در کلانشهرها می‌باشد که مسئولیت‌ها و وظایف زیادی بر عهده دارد و می‌تواند 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 مؤلفه‌های حقوق شهروندی از جمله حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی را رعایت کند. علاوه بر این، شهرداری به عنوان مهم‌ترین رکن اجرایی مدیریت شهری و به عنوان نهاد عمومی غیردولتی با داشتن امکانات و ویژگی‌های خاص خود می‌تواند با آموزش اصولی و هدفمند از طریق سیاست‌گذاری صحیح، بهره‌مندی از مربیان متخصص و به کارگیری روش‌های مختلف آموزشی در خصوص بسیاری از مشکلات کشور که ناشی از عدم آگاهی شهروندان نسبت به حقوق و مسئولیت‌هایشان است به آن‌ها پایان دهد و گامی مؤثر در ارتقای فرهنگ حقوق شهروندی بردارد. رعایت حقوق شهروندی به ویژه اصول دادرسی منصفانه توسط شهرداری‌ها بسیار اهمیت دارد و باید قواعد حاکم بر آن‌ها نیز مبتنی بر اصول دادرسی منصفانه باشد. بنابراین در این مقاله جایگاه شهرداری‌ها از منظر حقوق شهروندی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژه‌های کلیدی: شهرداری، حقوق شهروندی، شهروندان، شورای اسلامی شهر، مدیریت شهری.

مقدمه

حقوق شهروندی زمانی تحقق پیدا می‌کند که همه اعضای جامعه از کلیه حقوق مدنی و سیاسی خود برخوردار باشند و دسترسی کاملی به فرصت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی داشته باشند. به عبارت دیگر تمامی شهروندان به مناسبت عضویت در جامعه شهری از یکسری حقوقی برخوردار می‌باشند که طیف متنوعی از حقوق مدنی، اقتصادی و رفاهی، فرهنگی و عدالت و امنیت را در بر می‌گیرد؛ در این خصوص، نهادهای مختلفی در راستای رعایت و توسعه حقوق مذکور گام بر می‌دارند. در این میان، شهرداری‌ها قرار دارند که به خاطر جایگاهی که در عرصه مدیریت امور شهری و ارائه خدمات همگانی دارند از ظرفیت بالایی نیز در اجرای حقوق شهروندی برخوردار هستند. (رضانی، ۱۳۹۹، ۳۹) قانونگذار ضمانت اجرای مستقل و متناسبی را به منظور رعایت حقوق شهروندی مقرر ننموده و این موضوع به عنوان مهمترین کاستی تقنینی به شمار می‌آید که امکان پاسخگو ساختن شهرداری‌ها را در مسیر رعایت و توسعه حقوق شهروندی از ناحیه شهروندان سلب می‌کند. شهرداری با داشتن وظایفی در زمینه خدمات شهری، خدمات رفاهی و تفریحی، خدمات حمل و نقل عمومی و ترافیک شهری، می‌تواند با گنجانیدن طرح‌های آموزش شهروندی در برنامه ریزی‌های خود، از نتایج آن که مشارکت آگاهانه و مؤثر شهروندان در اداره بهتر شهر از جمله آن‌ها است بهره‌مند گردد و سهم مهمی در آگاه‌سازی شهروندان ایفا نماید و گامی مؤثر را در احقاق حقوق شهروندی در کشور بردارد. نهاد شهرداری به عنوان یکی از نهادهای عمومی غیر دولتی و به عنوان مهمترین رکن اجرایی در مدیریت شهری وظایف و اختیارات متعدد و به دلیل تنوع فعالیت‌هایش سازمان‌ها و ادارات وابسته زیادی دارد. بهره‌مندی از ظرفیت‌های سازمان‌هایی چون زیباسازی شهر تهران، سازمان پارک‌ها و معاونت امور اجتماعی و فرهنگی که نظارت بر شرکت مکان‌های فرهنگی، اداره فرهنگ‌سراها و اداره کل آموزش‌های شهروندی را بر عهده دارد، می‌تواند در آموزش هدفمند و اصولی حقوق و مسئولیت‌های شهروندی مؤثر واقع شود. دستیابی به اهداف آموزش حقوق شهروندی توسط شهرداری که ارتقای حقوق شهروندی و افزایش مشارکت شهروندان از جمله آنهاست، مستلزم پیروی از اصول خاصی است و آموزش شهروندی باید با برنامه‌ریزی منسجم و هدفمند پیش رود. در واقع باید بر اساس سیاست‌گذاری‌های کلان به تعیین خط مشی‌ها و اجرای آموزش شهروندی اقدام گردد و در جریان آن شناسایی گروه‌های هدف و محتوا با توجه به نیازها و امکانات موجود و به درستی صورت پذیرد و از روش‌های آموزشی که بیشترین تأثیر را بر مخاطبان دارند استفاده شود. (مردانی، ۱۳۹۱، ۱۴) مخاطبان شهرداری در آموزش شهروندی می‌تواند بر اساس معیار سنی شامل کودکان و نوجوانان، جوانان، بزرگسالان و حتی سالخوردگان باشد، علاوه بر آن گروه‌های خاص مانند زنان خانه‌دار، پلیس راهنمایی و رانندگی، کارکنان شهرداری، مدیران شهری، تاکسی‌رانان و ... می‌توانند مخاطب آموزش شهروندی شهرداری باشند. شهرداری با توجه به وظایف و امکانات خود می‌تواند به آموزش حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی که در برگیرنده حقوقی مانند

حق بر آموزش، حق بر محیط زیست سالم، حق بر مسکن کافی، حق بر توسعه، حق سلامت و بهداشت حقوق گروه‌های خاص مانند زنان، کودکان و افراد دارای معلولیت و ... اقدام نماید. اهمیت شهرداری‌ها در زندگی شهری نباید به نقض حقوق شهروندی منجر شود. در واقع رابطه دو طرفه شهرداری و شهروندان می‌تواند به توسعه و ارتقای کارایی خدمات شهری و حفظ حقوق طرفین منجر شود. از چالش‌های کنونی نظام مدیریت شهری که ارتباط تنگاتنگی به ویژه با جامعه شهری در سطح فرد دارد، شکل‌گیری و شکل دادن به جامعه مدنی محلی و شهری، شهروندسازی محلی، ارتقای مردم سالاری شهری، تثبیت حقوق شهروندی، تقویت مشارکت شهروندی و عدم توجه به خواست و نظر شهروندان در اداره امور شهری است. به طور کلی امروزه مفهوم حقوق شهروندی برای اداره شهرها یک الزام و ضرورت بوده و عدم توجه به این مفاهیم، معطلات و مشکلات فراوانی را در پیش روی دولت‌مردان و مدیران شهری قرار می‌دهد. لذا توجه به مؤلفه‌های اساسی حقوق شهروندی در قوانین کشور و شناسایی چالش‌های اساسی آن مهم بوده تا بتوان با بررسی دقیق نسبت به اصلاح و بهبود حقوق شهروندی در قوانین شهرداری‌ها مبادرت ورزید که در این مقاله آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱- جایگاه شهرداری در ایران

زیستن در محیط شهری خواه ناخواه با قیود و محدودیت‌هایی همراه است، شهرنشینی سلسله نیازهای مشترک شهری می‌آفریند که به تنهایی از عهده هرکسی ساخته نیست. قبل از تولد شهرداری، دولت‌ها اداره امور شهرها را بر عهده داشتند، بنا بر اصل تقسیم کار دولت‌ها مانند گذشته در اداره امور شهرها دخالت نمی‌کنند. شهرها برای اداره امور محلی از زیر تسلط دولت‌ها خارج گشته‌اند و اداره آن‌ها به خود مردم واگذار شده است. (طاهری، ۱۳۷۷، ۱۲۹) مدیریت شهری همواره مستلزم همکاری و هماهنگی نهادهای مختلفی در این عرصه می‌باشد. امروزه در سطح جهان سه نظام شهرداری قابل شناسایی است: در نظام «شورای شهر- شهردار» که اوایل قرن بیستم میلادی ابداع شد، مردم شهر عده‌ای را به عنوان نماینده خود در شورای شهر و سپس شورای شهر فرد واجد شرایط را به عنوان شهردار بر می‌گزینند. در نظام «شهردار - شورای شهر» مردم شهردار و شورای شهر را جداگانه انتخاب می‌کنند و شهردار ریاست شورای شهر را دارد و لزوماً تخصصی در مدیریت شهری ندارد. در نظام «شورایی مطلق» هر یک از اعضای شورا مسئول بخشی از کارهای شهرداری است و این اعضا ضمن جلسه‌های مشورتی در مورد مسائل شهری با اکثریت آرا تصمیم می‌گیرند. (شيعه، ۱۳۸۷، ۵۴۸) فکر ایجاد شهرداری در ایران برای اولین بار در سال ۱۲۸۵ شمسی مطرح شد، همزمان با تحولات سیاسی و اجتماعی کشور و انقلاب مشروطه ضرورت تشکیل چنین نهادی بیشتر احساس گردید. از این رو در سال ۱۲۸۶ شمسی قانونی به نام قانون بلدیه در ۱۰۸ ماده به تصویب مجلس شورای ملی رسید و به اجرا گذاشته شد که اولین اقدام قانونی تشکیل شهرداری به عنوان یک نهاد رسمی مدیریت شهری در قالب نظام

جدید اداری ایران محسوب می‌گردد که به مرور زمان متناسب با نیازها و شرایط سیاسی و اجتماعی کشور و الزامات جدید مدیریت شهری مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت. شهرداری نهاد محلی عمومی است که فاقد قدرت تصمیم‌گیری در مسائل سیاسی می‌باشد، این نهاد در حد خود دارای محدوده مشخص، جمعیت معین و قدرت و اختیار قانونی است. شهرداری مطابق اصل عدم تمرکز اداری به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی شهر، بهداشت شهر، و رفاه اهالی و ساکنان آن شهر تأسیس می‌شود. از آنجا که حسن اداره این امور، برای ساکنان محل اهمیت دارد و در تأمین آن، منافع مشترک دارند، قانون از آن حمایت می‌کند؛ بدین ترتیب که برای آن شخصیت حقوقی قائل می‌شود و استقلال مالی و اداری و حقوق متمایز از دولت برای آن منظور می‌کند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۱۳۷-۱۴۴) شهرداری طبق قانون فهرست نهادهای عمومی غیر دولتی مصوب سال ۱۳۷۳، نهاد عمومی غیر دولتی محسوب می‌شود که به عنوان رکن اجرایی مقررات و قوانین نهادهای مقنن در خصوص اداره شهرها، نقش عمده‌ای را در مدیریت شهری ایفا می‌کند. این نهاد شخصیتی حقوقی دارد و در هر محل که جمعیت آن حداقل به ۵۰۰۰ نفر برسد و شهر تلقی شود، تأسیس می‌گردد. در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ مجلس شورای اسلامی، برای انواع نهادها، سازمان‌ها و ادارات مختلف که هر یک به نحوی در اداره کشور سهیم هستند عنوان دستگاه اجرایی برگزیده شده است و بنا بر حکم ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. تشکیلات و سطوح مدیریت شهری ایران در سطح محلی بدین شرح می‌باشد: - شورای اسلامی شهر، حکم نهاد قانونگذار را در مدیریت شهری ایفا می‌کند و طبق قانون شوراها، به قانونگذاری جهت پیشبرد برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و رفاهی مبادرت می‌نماید. - شهرداری مهم‌ترین نهاد اجرایی در مدیریت سطح شهر می‌باشد که اداره امور شهر را بر عهده دارد و این کار را با هماهنگی شورای شهر به عنوان نهاد قانونگذار در عرصه مدیریت شهری و زیر نظارت وزارت کشور انجام می‌دهد. (مهمترین و اثرگذارترین نهاد دولتی در مدیریت شهری و شهرداری‌های ایران وزارت کشور است که وظیفه نظارت بر شهرداری‌ها، شوراها، شهر و تعیین نیازمندی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای و محلی را بر عهده دارند. به منظور هماهنگی در امور شهرداری‌ها و نظارت گسترده بر فعالیت و اجرای وظایف شهرداری‌ها، سازمان شهرداری‌های کشور از طرف وزارت کشور ایجاد شد که هدف سازمان در ماده ۵ اساسنامه، هدایت و نظارت بر فعالیت شهرداری‌ها در حدود وظایف محوله به وزارت کشور می‌باشد. - تشکیل همایش‌ها و کنفرانس‌ها و جلسات و برنامه‌های آموزشی به منظور ارتقاء کاری و عملکرد شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها - برقراری ارتباط بین شهرداری‌های کشور برای تبادل اطلاعات و تجارب - آموزش نیروی انسانی مورد نیاز سازمان و شهرداری‌ها در رشته‌های

تخصصی و سایر رشته های مورد نیاز - بازرسی شهرداری های کشور - تهیه و تدوین نظام برنامه ریزی شهرداری ها - بررسی و تنقیح قوانین و مقررات مربوط به امور شهرداریها اعم از جاری و پیشنهادی به منظور تشخیص مقررات متناقض و مزاحم و دست و پا گیر و نیز رفع خلاءهای قانونی و یا اصلاح و تکمیل مقررات موجود و پیشنهاد آن جهت سیر مراحل قانونی و پیگیری های لازم تا مرحله تصویب و ابلاغ) - فرمانداری ناظر عالی بر کلیه امور شهرستان و از جمله عوامل مهم در تصمیم گیری و هدایت مدیریت شهری در سطوح کلان است. - شورای تأمین استان که مسائل امنیتی و انتظامی را بر عهده دارد.

۲- جایگاه قوانین و مقررات شهرداری از منظر حقوق شهروندی

قوانین و مقررات شهری را می توان به عنوان یکی از مهمترین نقاط اتصال بین مدیریت شهری و شهروندان قلمداد نمود. به بیان دیگر، عناصر اصلی مدیریت شهری در پرتو قوانین و مقررات شهری ضمن تعریف نقش برای خود و سایر اعضا می توانند شهروندان را در اداره امور مشارکت دهند و مفهوم شهروندی را محقق سازند. (لطفی و همکاران، ۱۳۸۸، ۱۰۱) شورای اسلامی شهر نهاد قانونگذار برای شهرداری محسوب می شود. بر اساس اصل یکصد و یکم قانون اساسی، برای پیشبرد سریع برنامه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می گیرد که اعضاء آن را مردم همان محل انتخاب می کنند. شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می کند. قانون شوراهای سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه و الحاقیه سال ۱۳۸۲ به شرح وظایف شوراهای شهر می پردازد. شوراهای شهر و روستا در کشورمان از نهم اردیبهشت ۱۳۷۸ کار خود را رسماً آغاز کردند. نکته مهم در بحث شوراها محدودیت اقتدار آنهاست به نحوی که در قانون حاکم بر شوراها ۸۰ وظیفه نظارتی اجرایی مشورتی و ... بر عهده شوراها به ویژه شورای شهر قرار گرفته است، اما حتی در یک مورد به استثناء انتخاب شهردار و دهیار آن هم در شهرهای بزرگ و متوسط و تصویب بودجه و برنامه شهرداری ها، هیچگونه اقتدار ساز و کار و راهکاری جهت انجام وظایف یادشده برای شوراها در نظر گرفته نشده است. در انتهای بسیاری از وظایف شوراهای شهر عباراتی مانند با هماهنگی دولت، با اجازه وزارت کشور و یا در صورتی که اختلال در کار شهرداری ایجاد نکند آمده است. (مردانی، ۱۳۹۱، ۷۶) ماده ۷۶ قانون شورا، وظایف شورای اسلامی شهر را مشخص نموده که مواردی از آن عبارتند از: ۱- انتخاب شهردار به مدت ۴ سال ۲- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی، رفاهی

حوزه انتخابیه و تهیه طرح ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه حل های کاربردی در این زمینه ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات ذیربط. ۳- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرحهای مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان های خدماتی در صورتیکه که این نظارت محل جریان عادی این امور نگردد. ۴- همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان های مملکتی در زمینه های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنابر درخواست آنان. ۵- برنامه ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه های ذیربط. ۶- تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه های ذیربط و ...

ماده ۲۵- تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم. ماده ۷۹- شورای شهر و شهرداری و شرکت ها و سازمان های وابسته موظفند به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه اندازی پایگاه رایانه ای زمینه اطلاع عموم مردم را به طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد بودجه و هزینه و درآمد خود فراهم نمایند. شورای شهر به عنوان یکی از ارکان اصلی شکل گیری جامعه مدنی محلی می تواند به تحقق شهروندی محلی، مدیریت شهری مشارکتی کمک فراوانی نماید. با وجود اینکه در قانون شوراهای اسلامی هیچ ذکری از حقوق شهروندی و آموزش آن به میان نیامده است. اما در سال های اخیر شاهد توجه حداقلی شورای شهر تهران به آموزش حقوق شهروندی هستیم. شورای شهر تهران در برخی از مصوبات خود شهرداری را در خصوص تلاش برای آموزش حقوق و تکالیف شهروندی ملزم می نماید. ماده ۵۵ قانون شهرداری به شرح وظایف شهرداری پرداخته است که بر اساس آن حوزه های اصلی فعالیت شهرداری مشخص می شود. البته برخی از وظایف مندرج در ماده فوق با تصویب قوانین و مقررات بعدی، به طور کلی از صلاحیت شهرداری خارج شده و یا شهرداری برای انجام مطلوب آن ها با نهادهای دیگر همکاری می کند. بررسی قانون شهرداری فقدان مفهوم شهروندی و آموزش شهروندی را نمایان می سازد. واژه های به کار رفته در قوانین شهری ایران پیش از آنکه در فضای مفهومی شهروندی قرار داشته باشند، اعضای جامعه محلی را صرفاً از منظر شهرنشین بودن مدنظر قرار می دهد. یکسان تلقی کردن شهروند و شهرنشین در گفتمان حقوقی حاکم بر قانون شهرداری نشانه این امر است که قانون شهرداری ها نه تصویباً و نه تلویحاً روح شهروندی و معنا و مفهوم آن را که در قوانین شهرداری های جوامع پیشرفته تبلور یافته نمودار نساخته و همانند قانون کشورهای پیشرفته به رابطه دو سویه شهرداری و شهروندان و حقوق و وظایف آنها توجه نکرده است، بدیهی است با توجه به نقش و اهمیتی که مدیریت شهری در شکل دادن به جامعه مدنی محلی و آموزش شهروندی دارند. نظام حقوقی ایران باید ظرفیت های لازم را جهت بستر سازی قانونی در زمینه شهروندی و آموزش حقوق و تکالیف شهروندی گسترش دهد. (مردانی، ۱۳۹۱، ۸۰) با وجود فقدان مفهوم شهروندی و آموزش شهروندی در قوانین و مقررات شهری در سال های گذشته شاهد برخی اقدامات و فعالیت های شهرداری در

زمینه آموزش شهروندی بوده‌ایم. برای مثال در برخی مصوبه‌های شورای شهر شاهد الزام شهرداری و نهادهای تابعه آن در جهت آموزش حقوق و مسئولیت‌ها و تکالیف شهروندی هستیم، همچنین در سند چشم انداز شهرداری در افق ۱۴۰۴ یکی از اهداف تأمین عادلانه کلیه حقوق شهروندی ذکر شده است. چشم انداز شهرداری منبعث از طرح جامع تهران و برنامه‌ریزی استراتژیک شورای اسلامی شهر در افق ۱۴۰۴: ۱- تهران شهری پایدار و منسجم با ساختاری مناسب برای سکونت، فعالیت و فراغت ۲- تهران شهری امن و مقاوم در برابر انواع آسیب‌ها و مقاوم در برابر مخاطرات و سوانح ۳- تهران شهری روان با رفاه عمومی و زیر ساخت‌های مناسب همراه با تعدیل نابرابری‌ها و تضمین عادلانه کلیه حقوق شهروندی ۴- تهران شهری سبز و زیبا با فضای عمومی متنوع و گسترده ۵- تهران شهری با اصالت و هویت ایرانی و اسلامی.

۱-۲- نقش کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در حفظ حقوق شهروندی

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری صلاحیت رسیدگی به تخلفات ساختمانی را دارد و از این راه به حفظ حقوق شهروندی کمک می‌کند. تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به نقش اصلی کمیسیون ماده ۱۰۰ به منظور حفظ حقوق شهروندی اشاره می‌کند. اهمیت وظیفه کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و خطیر بودن حفظ حقوق شهروندی به اندازه‌ای است که قانونگذار به آرای کمیسیون این امتیاز را داده در مواردی که شهرداری مکلف به جلوگیری از عملیات ساختمانی است و دستور شهرداری اجرا نشود می‌تواند با استفاده از مأموران اجرائیات خود و در صورت لزوم مأموران انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام کند. (تبصره ۷). دفاتر اسناد رسمی نیز مکلفند پیش از انجام معامله قطعی در مورد ساختمان‌ها گواهی پایان ساختمان و در مورد ساختمان‌های ناتمام گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده باشد ملاحظه و مراتب را در سند قید نمایند. (تبصره ۸) لازم به ذکر است به منظور حفظ حقوق شهروندی درباره اجرای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، شهرداری‌ها باید امور زیر را انجام دهند. ۱- نظارت بر عملیات ساختمانی تفکیک اراضی و هرگونه اقدام عمرانی در محدوده و حریم شهر اعم از عملیاتی که با اخذ مجوز یا بدون مجوز صورت می‌گیرد ۲- جلوگیری از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه با ابلاغ کتبی مقام مسئول شهرداری با مأموران خود و در صورت لزوم نیروی انتظامی ۳- پیگیری جهت تشکیل کمیسیون یا کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ ۴- تشکیل پرونده تخلفات ساختمانی برای کلیه بناهایی که بدون پروانه یا مغایر مفاد پروانه شروع به احداث شده باشد ۵- ارائه پرونده تخلفات ساختمانی به کمیسیون برای تصمیم‌گیری ۶- تعیین نماینده‌ای برای حضور در کمیسیون برای ادای توضیحات لازم پیرامون پرونده‌های طرح شده ۷- اعلام به ذی‌نفعانی که پرونده آن‌ها در کمیسیون مطرح است که حداکثر ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً به کمیسیون ارسال

کنند ۸- ابلاغ آرای کمیسیون‌ها به ذی‌نفعان ۹- اجرای آرای کمیسیون پس از مهلت تعیین‌شده از طرف کمیسیون ۱۰- اظهارنظر کارشناسی درباره پرونده‌های ارجاع شده به کمیسیون ۱۱- محاسبه حداقل و حداکثر جریمه متعلقه با توجه به نوع خلاف بر مبنای تبصره‌های ماده یکصد برای ارائه به کمیسیون به همراه پرونده مربوطه ۱۲- نظارت بر عملکرد مأموران شهرداری که در امر نظارت ساختمانی فعالیت می‌نماید و رسیدگی به تخلفات احتمالی مأموران مربوطه ۱۳- صدور عدم خلافی و پایان کار ساختمان. (عباس‌زاده، ۱۳۸۹، ۷۹-۸۰)

۲-۲- نقش کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری در حفظ حقوق شهروندی

شهرداری سازمانی مردمی است که اداره، مسئولیت و مدیریت امور شهری را بر اساس قانون، مجوز دولت و امکانات مردمی به دست آورده است تا به منظور ایجاد و اداره کردن تأسیسات عمومی و وضع نظامات شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک محلی فعالیت کند. انجام این امور مستلزم صرف هزینه است که شهرداری با روشی منطقی و عادلانه بین شهروندان توزیع و از آن‌ها دریافت کند. دریافت عوارض شهری و مالیات نیازمند یک چارچوب قانونی شفاف و کارآمد به همراه ضمانت اجرای منطقی است تا هر فردی که از تمکین قانون استنکاف کرد مجازات شود. (عباس‌زاده، ۱۳۸۹، ۹۳) کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری با هدف تحکیم ضمانت اجرای دریافت عوارض از سوی شهرداری تأسیس شده است. به عبارت دیگر کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری به شهرداری‌ها در حفظ حقوق شهروندی کمک می‌کند. به عنوان مثال، ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مقرر می‌دارد: «شهرداری مجاز به تقسیط مطالبات خود ناشی از عوارض نیست، مگر در مواردی که به تشخیص کمیسیون منظور در ماده ۷۷ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ مؤدی قادر به پرداخت تمام بدهی خود به طور یکجا نباشد که در این صورت ممکن است بدهی مؤدی برای مدتی که از سه سال تجاوز نکند با بهره متداول بانک ملی تقسیط شود...» لازم به ذکر است که این ماده به استناد ماده ۷۳ قانون تنظیم بخشی از منابع مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ به شرح زیر اصلاح شده است: «به شهرداری‌های کل کشور اجازه داده می‌شود تا مطالبات خود را با اقساط حداکثر ۳۶ قسط مطابق دستورالعملی که با پیشنهاد شهرداری به تصویب شورای اسلامی شهر مربوطه می‌رسد، دریافت نماید...» بنابراین تقسیط عوارض از صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۷۷ خارج شده و شهرداری‌ها مستقیماً می‌توانند در این زمینه دستورالعمل صادر کنند. از آنجا که برای حفظ حقوق شهروندی توسط شهرداری و ارائه خدمات مطلوب، شهرداری نیازمند تأمین منابع مورد نیاز خود است، قانونگذار تقسیط عوارض را بر عهده ایشان قرار داده است. از آنجا که زیباسازی و حفظ پاکیزگی شهر از جمله وظایف شهرداری‌هاست و شهروندان نباید با اعمال خود به حقوق شهروندی دیگران تعدی و آن‌ها را از زیبایی شهر محروم کنند، به همین منظور شهرداری مکلف شده است نسبت به بناهای مخروبه اقداماتی انجام دهد و این

محدود کردن آزادی شهروندان نیست، بلکه حفظ حقوق شهروندان دیگر است. در واقع شهرداری به نیابت از شهروندان از تعدی به حقوق آن‌ها جلوگیری می‌کند. کمیسیون ماده ۷۷ نیز به این مسئله رسیدگی می‌کند و باید در جهت حفظ حقوق شهروندان گام بردارد. (مسلم‌خانی، ۱۳۹۱، ۹۵)

۲-۳- نقش کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری در حفظ حقوق شهروندی

ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها دارای ۲۸ بند است که به بیان وظایف قانونی شهرداری‌ها اختصاص دارد، اما به موجب بند ۲۰ ماده یاد شده که در ۲۷ بهمن سال ۱۳۴۵ اصلاح شد، جلوگیری از ایجاد و تأسیس تمامی اماکنی که به نحوی موجب بروز مزاحمت برای ساکنان شهر می‌شوند، در وظایف شهرداری‌ها گنجانده شده و شهرداری‌ها را مکلف کرده تا از تأسیس کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی، تعمیرگاه‌ها، مراکز دامداری و به طور کلی تمامی مشاغلی که به نحوی برای ساکنان شهر ایجاد مزاحمت می‌کنند، جلوگیری کند. اصولاً فلسفه وضع بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، حمایت معنوی از مسکن و محل سکونت و حفظ آرامش ساکنین بوده و بایستی تفسیری از بند فوق صورت گیرد که محل این آسایش نباشد. به دلیل اهمیت حفظ آرامش شهروندان، شهرداری مکلف شده است که از انجام برخی امور جلوگیری کند و به حفظ حقوق شهروندی بپردازد. انسان به ناچار زندگی جمعی را پذیرفته است و به منظور لذت بردن از اجتماع باید آرامش وی حفظ شود. قانونگذار با علم به این موضوع در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، کمیسیونی را تأسیس نموده که صلاحیت رسیدگی به تخلفاتی را دارد که به برهم زدن این آرامش منجر می‌شوند. اهم عناوینی که معمولاً از سوی کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها به عنوان اتخاذ تصمیم و صدور رأی مورد نظر قرار گرفته است، می‌توان بدین شرح خلاصه نمود: - رای صادره مبنی بر اجرای تمهیداتی از قبیل رفع مزاحمت ایجاد شده برای ساکنان، عابران و.... - رفع مزاحمت ایجاد شده یا توقف فعالیت مغایر بهداشت شهری - تعطیلی یا تخریب محل که در صورت اجرا از سوی مأموران شهرداری تعقیب می‌شود. - انتقال به خارج از شهر که تجربه نشان داده است اجرای این‌گونه آرا معمولاً سال‌ها به طول می‌انجامد. عده ای از حقوقدانان بر این عقیده اند که بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها به دلیل تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحی ۱۳۷۱) و بر اساس مستفاد از مواد ۹ و ۱۰ و ۱۱ نسخ شده و اعتبار قانونی ندارد. این عده معتقدند که به موجب ماده ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، همچنین به استناد ماده ۱۱ و تبصره ذیل ماده ۱۰ قانون موصوف، تکالیف قانونی در خصوص برخورد با واحدهای آلاینده به سازمان حفاظت محیط زیست محول شده است، بنابراین حقوقدانان معتقدند به دلیل تأخر در تصویب و اجرای قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳ و ۱۳۷۱)، بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها منسوخ است و جایگاهی برای شهرداری

برای برخورد با مشاغل مزاحم شهری ندارد.

عمده دلایلی که می‌توان در خصوص رد استدلال و استنتاج فوق برشمرد، به شرح ذیل است:

۱- قانون شهرداری به ویژه در بند ۲۰ ماده ۵۵ که در سال ۱۳۴۵ اصلاح شده است، به مشاغل و فعالیت‌هایی اشاره دارد که در داخل محدوده قانونی و حریم مصوب شهر فعالیت می‌نمایند، در حالی که قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست صرفاً به این محدوده اختصاص ندارد و از این حیث قانون شهرداری خاص تلقی شده و قانون عام موخر نمی‌تواند ناسخ قانون خاص مقدم باشد.

۲- تأکید اصلی بند ۲۰ ماده ۵۵ بر عنوان «مزاحمت برای سکنه شهر و عنوان مغایرت با اصول بهداشت در شهر» است، در حالی که تأکید ماده ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست بر عنوان «آلودگی محیط زیست و عنوان زیان‌آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه» است، بنابراین به دلیل تفاوت در موضوع، دو مستند قانونی یاد شده متعارض نیستند و قابل جمع‌اند.

۳- اختیار اعطایی از سوی قانونگذار به سازمان حفاظت محیط زیست در این زمینه، نفی‌کننده اختیار شورای اسلامی شهر که در واقع هیأت مدیره اداره امور شهر است، نیست. بنابراین بر اساس قانون، شورای اسلامی شهر می‌تواند در اجرای بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری (اصلاحی ۱۳۴۵) مبادرت به تعیین ۳ نفر اعضای کمیسیون موضوع تبصره ذیل بند یاد شده کند. این وظیفه به جانشینی از سوی انجمن شهر، دارای وجاهت قانونی است. اداره امور شهری و ضرورت انجام برنامه‌ریزی‌های اصولی در این زمینه، مستلزم آن است که شهرداری و شورای شهر از این اختیار قانونی استفاده کنند و در مورد مشاغل مزاحم کار ساماندهی را به جایی برسانند که از تاسیس اماکن مزاحم و غیر بهداشتی جلوگیری شود. شورای اسلامی شهر برای ساماندهی مشاغل مزاحم سکنه شهر و فعالیت‌های منافی اصول بهداشتی می‌تواند در برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله یا سالانه خود به طور فنی و کارشناسی، طرح‌ها و پیشنهادهای لازم را پیش‌بینی کند.

۳- سیاست‌گذاری شهرداری در زمینه آموزش حقوق شهروندی

یکی از راه‌های بسیار موثر برای حل مسائل و مشکلات بی‌شمار اجتماعی، فرهنگی و زیستی که کشورها در دوران معاصر با آنها مواجه هستند، گسترش آموزش شهروندی در نهادهای دولتی و غیردولتی و در قالب رویکردهای آموزش رسمی و غیر رسمی می‌باشد. مشکلات مختلفی که جوامع به علت عدم احساس تعلق شهروندان به اجتماع و یا فقدان آموزش مطلوب حقوق و مسئولیت‌های شهروندی با آن‌ها روبرو هستند، ضرورت سیاست‌گذاری‌های کلان را در نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی در زمینه آموزش حقوق شهروندی دو چندان می‌کند. ضرورت آموزش شهروندی روز به روز توجه بیشتری را به خود معطوف ساخته است، به گونه‌ای که برخی از نویسندگان، این آموزش‌ها را نجات بخش دنیای معاصر می‌دانند. محتوا و شیوه‌های آموزشی با توجه به نوع نیازها و شرایط بومی کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد. بررسی فعالیت‌ها و برنامه‌های شهروندی

شهرداری نشان از عدم سیاست‌گذاری صحیح در آموزش شهروندی دارد. شهرداری بدون سیاست‌گذاری کلان در جلب مشارکت فعال شهروندان جهت پیشبرد امور و حل معضلات فرهنگی، اجتماعی و زیستی هرگز موفق نخواهد بود، زیرا بدون آموزش شهروندی و آشناسازی شهروندان با حقوق، وظایف و مسئولیت‌هایشان زمینه و بستر مناسبی برای توسعه فرهنگی و برقراری نظم و امنیت در جامعه فراهم نخواهد شد. سیاست‌گذاران آموزشی شهرداری همواره باید توجه داشته باشند که رویکرد یادگیری مادام‌العمر و اجتماع محور می‌تواند حالتی ماندگار از آموزش شهروندی را ایجاد نماید. شهرداری در آموزش شهروندی مخاطبان مختلفی دارد که می‌تواند آموزش‌های شهروندی را برای آنها با توجه به نیازهایشان و با استفاده از روش‌های متفاوتی ارائه دهد. مخاطبان خدمات آموزش شهروندی شهرداری را می‌توان از جهات متفاوتی از جمله، دو معیار عام و خاص بودن و معیار سنی گروه هدف تقسیم نمود. آموزش شهروندی برای گروه‌های خاص نیز با توجه به ویژگی‌ها و نیازهای متفاوت آنها انجام می‌پذیرد. آموزش کارکنان شهرداری در این دسته قرار می‌گیرد. بی‌تردید توفیق شهرداری در انجام وظایف و مسئولیت‌هایی که به عهده آن محول است بستگی کامل با میزان کارایی و مهارت کارکنان در مشاغل گوناگون دارد. قدر مسلم این است که برای حفظ و پرورش استعداد و توانایی‌های کارکنان شهرداری باید به امر آموزش پرداخت تا از این راه بر میزان بهره‌دهی آنان افزوده شود و سطح کارایی شهرداری بالا رود. حتی اگر شهرداری را به بهترین وسائل و لوازم کار مجهز کرد اگر نیروی انسانی ورزیده، حرفه‌ای و آموزش دیده نباشند، نمی‌توانند در جهت پیشبرد هدف‌های سازمانی گام‌های مثبت و مؤثری بردارند. (طاهری، ۱۳۷۷، ۱) آموزش شهروندی کارمندان و کارکنان شهرداری و یا سازمان‌های وابسته به آن متفاوت از آموزش مدیران ارشد و سیاست‌گذاران است. این دسته از مخاطبان آموزشی گروه هدف هم‌گون‌تری نسبت به عامه می‌باشند. در این مورد از آموزش که بر یک گروه هدف مشخص‌تر و بر اساس برخی معیارهای مشترک تمرکز می‌کند، فعالیت‌ها بر تغییر نگرش‌ها و رفتار مخاطبان تأکید دارد و آموزش باعث می‌شود که ایشان در دراز مدت خود را با نیازهای مردم وفق دهند. اندازه گروه، متوسط و ترکیب آن همگن و مدت زمان اجرای پروژه‌ها میان مدت تا دراز مدت است. آموزش گروه‌های ویژه در برگیرنده مخاطبان بسیار خاص است که معیار انتخاب آن‌ها تأثیرگذاری بارز ایشان در پیشبرد اهداف کلان آموزش حقوق شهروندی در کشور می‌باشد، آموزش مدیران و بالاخص مدیران ارشد و سیاست‌گذاران از جمله این آموزش‌هاست. گروه هدف معمولاً کوچک و آموزش آن‌ها در اکثر موارد بلند مدت است. با توجه به دوره‌های متفاوت زندگی که شامل کودکی، نوجوانی، جوانی، بزرگسالی و سالخوردگی می‌شود، روش‌های متنوعی برای تهیج افراد جهت تبدیل کردن آن‌ها به شهروندان فعال و ارتقاء علاقه‌مندی آن‌ها برای یادگیری شهروندی وجود دارد. گروه‌های سنی مختلف نیازمند محیط‌های یادگیری و روش‌های آموزشی متفاوتی هستند که متناسب با دوره سنی آن‌ها باشد. تجارب بسیاری از کشورهای پیش‌تاز در آموزش شهروندی نشان دهنده این امر است که آموزش هر یک از گروه‌های سنی دارای اهمیت اساسی می‌باشد. مخاطبان شهرداری بر اساس معیار

سنی کودکان و نوجوانان، جوانان، بزرگسالان و سالخوردگان می‌باشند. حق بر آموزش بارزترین نمونه حقوق فرهنگی و ابزاری برای مشارکت خلاق در جامعه، توسعه احترام به حقوق بشر و حکومت قانون به شمار می‌رود. با توجه به اینکه کمال مطلوب شهروندی هنگامی است که شهروند از حقوق خود برخوردار گردد و وظایف و مسئولیت‌های خود را نیز به منظور تضمین عدالت و امنیت برعهده گیرد، آموزش حقوق شهروندی از ضروریات زندگی اجتماعی به شمار می‌رود و باید در تدوین و طراحی آموزش‌های رسمی و غیر رسمی و در قالب یادگیری مستمر مد نظر قرار گیرد. (ایزدی و آقامحمدی، ۱۳۸۶، ۳۷۳) مواد ذیل توجه شهرداری را به امر آموزش نشان می‌دهد: بند ۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری یکی از وظایف شهرداری را جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزش عمومی و ... می‌داند. بر اساس ماده ۶۸ قانون شهرداری بودجه و تخصیص اعتبارات موارد ذیل از محل درآمدهای مستمر شهرداری پرداخت خواهد شد. سه درصد سهم آموزش و پرورش و چهاردرصد برای مبارزه با بی سوادی. بر اساس تبصره ۳ بند ۳ ماده ۹۹ قانون شهرداری (الحاقی ۱۳۷۲/۱۲/۰۱) شهرداری‌های سراسر کشور مکلفند علاوه بر اعتبارات دولتی حداقل هشتاد درصد از عوارض و درآمدهایی را که از حریم استحقاقی شهرها کسب می‌نمایند با نظارت فرمانداری و بخشداری ذیربط در جهت عمران و آبادانی روستاها و شهرک‌های واقع در حریم، خصوصاً در جهت راهسازی، آموزش و پرورش، بهداشت، تامین آب آشامیدنی و کشاورزی هزینه نمایند. بهداشت یکی از حقوق بنیادین انسانی و یکی از اهداف اصلی توسعه جهانی است. تعداد قابل ملاحظه‌ای از میثاق‌ها و قوانین اساسی کشورها بهداشت را به منزله حقی از حقوق بشر تنظیم می‌کنند. طرح‌ریزی و اجرای مراقبت‌های بهداشتی اولیه باید همزمان با فراهم آوردن بهداشت برای همه، بیشتر منابع را در اختیار افرادی که بیشترین احتیاج را دارند قرار دهد. با توجه به وظایف شهرداری، این نهاد می‌تواند در زمینه بهداشت فعالیت نماید. دسترسی به اطلاعات مرتبط با سلامتی، آموزش مقابله با معضلات بهداشتی و روش‌های پیشگیری و برخورد با آن‌ها یکی از ابعاد مهم مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با سلامتی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی است. حق بر بهداشت شامل حق مراقبت‌های بهداشتی، حق دسترسی به آب آشامیدنی سالم و تغذیه کافی، نظافت کافی، بهداشت محیط زیست و محیط کار، حق بر اطلاعات بهداشتی، مراقبت‌های بهداشتی مادر و فرزند و تنظیم خانواده، ایجاد ایمنی نسبت به بیماری‌های مهم واگیر، اطلاع رسانی درباره ایدز و ... می‌باشد. (مردانی، ۱۳۹۱، ۱۰۸)

موارد ذیل نشان‌دهنده اهمیت حق بر بهداشت در قانون شهرداری می‌باشد: ۱- بنا بر تبصره ۴ بند ۲ ماده ۵ شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آن‌ها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. ۲- جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. همچنین این موارد از ماده ۵۵ قانون شهرداری وظایف این نهاد را در خصوص پیشگیری، مداوا و کنترل بیماری‌ها نشان می‌دهد: ۱- مراقبت در امور بهداشت ساکنین شهر و تشریک مساعی با

مؤسسات وزارت بهداشت در آبله کوبی و تلقیح واکسن و غیره برای جلوگیری از امراض ساریه. ۲- جلوگیری از شیوع امراض ساریه انسانی و حیوانی و اعلام این گونه بیماری‌ها به وزارت بهداشت و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آن‌ها و دور نگاه داشتن بیماران مبتلا به امراض ساریه و معالجه و دفع حیواناتی که مبتلا به امراض ساریه بوده یا در شهر بلاصاحب مضر هستند. لازم به ذکر است، تخلفات ساختمانی یکی از عمده‌ترین اختلالات شهرداری و شهروندان می‌باشد. شهرداری طبق قانون مکلف است در صورت مشاهده هرگونه تخلف در ساخت خانه‌ها و اماکن غیر اصولی و با کیفیت نامطلوب اقدامات مقتضی را جهت جلوگیری از ادامه ساخت به عمل آورد. بنابر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمانهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نماید. طبق تبصره ۲ ماده ۲ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران مصوب ۱۳۵۲، شهرداری تهران موظف است ابنیه و تأسیساتی را که بدون پروانه ساختمان و رعایت مفاد این ماده در خارج از محدوده خدمات شهری فعلی تهران احداث گردد جلوگیری و تخریب نماید. در صورتی که در احداث ساختمان اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی رعایت نشده باشد یا اینکه ذینفع ظرف مدت اعلامی از پرداخت جریمه امتناع ورزد، کمیسیون ماده ۱۰۰ رای قلع و قمع ساختمان را صادر می‌کند، در صورتی که مالک ظرف مدت مقرر اقدام به قلع و قمع ساختمان ننماید، مأمورین شهرداری رأساً اقدام خواهند نمود. (پورسلیم بناب، ۱۳۸۶، ۴۲۴) شهرداری می‌تواند از آموزش در مورد طرح‌های تعدیل و بهبود بخشیدن به خانه‌های محلی پرازدحام، نامناسب، دارای سازه غیر ایمن و سایر شرایط متأثرکننده سلامتی بهره‌مند شود تا منابعی مانند آب و برق حفظ گردد، آلودگی‌ها به حداقل برسد و حتی نیازهای خاص برخی اعضای خانواده که ناتوانی فیزیکی دارند برطرف گردد. به موازات ضرورت رعایت موازین راجع به استحکام ساختمان وسیله مالکین و مهندسين ناظر، سازمان شهرداری نیز تکلیف دارد ضوابط مزبور را در مورد تمام ساختمان‌های احداثی در حوزه ذیربط علی‌الخصوص در مورد ساختمان‌های عمومی اعم از تجاری، فرهنگی مذهبی، آموزشی، بهداشتی، درمانی، ورزشی، تفریحی و اداری از لحاظ تأیید نقشه و تنظیم برگ تعهد نظارت و دفترچه محاسباتی در مورد استحکام بنا را خواستار شود. شهرداری باید با دقت در بررسی و تصویب نقشه‌ها و نظارت بر عملکرد مهندسين ناظر به طور مستمر نسبت به اصلاح نقشه‌ها و طرح‌های غیر فنی اقدام و از احداث بنای غیر مستحکم جلوگیری نماید. نظارت در مرحله احداث و جلوگیری از ایجاد بنای غیر مستحکم مسلماً منطقی‌تر و مفیدتر (برای مالک شهرداری و جامعه) از مواردی است که احیاناً ساختمان غیر مستحکم ساخته شود و پس از پایان ساخت بخواهند در مورد آن تصمیم بگیرند. (صمدی قوشچی، ۱۳۸۳، ۶۶-۶۷) بنا بر آنچه ذکر شد، آموزش در خصوص شرایط مسکن مناسب می‌تواند به بسیاری از معضلات عمرانی شهرها و درگیری شهرداری و شهروندان خاتمه دهد.

۴- نواقص شهرداری در آموزش حقوق شهروندی

ابتدا اینکه بسترهای سیاست‌گذاری، اقتصادی و مدیریتی در باب آموزش حقوق شهروندی مهیا نیست. سیاست‌گذاری کلان و هدفمندی در مورد آموزش حقوق و مسئولیت‌های شهروندی موجود نیست تا بر اساس آن خطی مشی‌های آموزشی شکل گیرد، فعالیت‌ها و طرح‌ها اجرا شود و مورد ارزیابی قرار گیرد. به عنوان مثال چشم‌انداز توسعه فرهنگی شهر تهران برگرفته از سند چشم‌انداز بیست ساله، ترویج و توسعه فرهنگ شهروندی را مطالعه، کتاب و کتاب خوانی، نماز و نیایش، قرآن و معارف اسلامی، ایثار، شهادت و فداکاری در راه خدا، امر به معروف و نهی از منکر، حجاب و عفاف می‌داند. در حالیکه بیشتر این موارد کمترین ارتباطی با فرهنگ شهروندی ندارند. با وجود آنکه از طریق برپایی همایش‌ها، تألیفات و ... تا حدودی در بعد نظری حقوق شهروندی در شهرداری‌ها اقداماتی صورت گرفته اما در مورد اجرای آموزش حقوق شهروندی اقدامات بایسته‌ای صورت نپذیرفته است و نیاز به فعالیت‌های علمی در ابعاد نظری و عملی آموزش شهروندی به شدت احساس می‌شود، زیرا شهرداری دیدگاه و تعریف روشنی نسبت به آموزش حقوق شهروندی ندارد و در برنامه‌های آموزشی این نهاد، عدم تسلط به محتوا و شیوه‌های آموزشی مشهود می‌باشد. به نظر می‌رسد در انتخاب محتوای آموزشی دقت کافی صورت نمی‌گیرد، انتخاب محتوا از اصول خاصی تبعیت نمی‌کند و به آموزش فرهنگ ترافیک، حفاظت از محیط زیست و مضامینی از این دست محدود می‌شود که این امر احتمالاً به علت عدم آشنایی کامل برنامه‌ریزان و کارشناسان آموزشی با مضامین و مصادیق حقوق شهروندی می‌باشد. شهرداری تهران از ضعف مهارتی کارکنان شهروندی رنج می‌برد، کارشناسان شهرداری که دارای مسئولیت در زمینه اجرای پروژه‌های شهروندی هستند (اداره آموزش‌های شهروندی) خود با مفاهیم و ارزش‌های حقوق و مسئولیت‌های شهروندی تا حدود زیادی ناآشنا هستند. عدم حضور کارشناسان خبره و مربیان شهروندی و فقدان آموزش مؤثر تسهیل‌گران باعث می‌شود که تمام مسئولیت طرح‌ها و برنامه‌ها به کارمندان اداره محول شود و در برنامه‌ریزی‌ها از حضور متخصصان حیطة حقوق بشر و آموزش بهره‌مند نگردند، در حالیکه اداره کل تشکیلات در معاونت تحقیقات و برنامه ریزی توسعه شهری بنا بر وظایفی که در حیطة آموزش کارکنان دارد، باید فعالیتی در مورد تربیت مربیان شهروندی داشته باشد. زمانی که کارکنان آگاهی بالایی در مورد حقوق شهروندی و آموزش آن نداشته باشند، تمایل زیادی نیز برای شرکت در برنامه‌های شهروندی ندارند و فعالیت‌های آنها تنها از روی اجبار و انجام وظیفه خواهد بود. تجارب کشورهای توسعه‌یافته در آموزش پرسنل شهروندی حاکی از آن است که می‌توان توسط یک گروه کوچک و متخصص در کارکنان ناآشنا با حقوق شهروندی انگیزه ایجاد کرد. (مردانی، ۱۳۹۱، ۱۸۹) اجرای طرح‌های شهرداری به صورت گذرا و کوتاه مدت، بدون برنامه ریزی و غیر اصولی می‌باشد، چنین آموزش‌هایی نمی‌تواند شهرداری را برای رسیدن به اهداف مورد نظر یاری رساند. طرح‌ها معمولاً پس از چند مرحله اجرا کنار گذاشته می‌شوند و یا علی‌رغم طراحی به منظور اجرا در کلیه نواحی و مناطق به علل مختلف از جمله محدودیت‌های مالی

و عدم طراحی صحیح، در عمل تنها محلات و شهروندان محدودی را تحت پوشش قرار می‌دهند به همین علت طرح‌ها تأثیری بر نگرش و رفتار شهروندان ندارد. شهرداری حتی پس از سال‌ها در نهادینه کردن شعار «شهر ما خانه ما» موفق عمل نکرده که این عدم موفقیت در رفتار شهروندان در سنین مختلف نسبت به حفظ محیط زیست کاملاً مشهود است.

۵- ویژگی‌های مطلوب حقوق شهری و چالش‌های آن از منظر حقوق شهروندی

حقوق شهری به‌عنوان یک پدیده اجتماعی شهری از جامعه سرچشمه می‌گیرد و منشاء قواعد حقوقی آن ضرورت‌های اجتماعی زندگی شهری است که نظام مدیریت شهری یا شهرداری‌ها و شهروندان در دو سوی آن قرار می‌گیرند و تکالیف و وظایف قانونی خاصی را در برابر همدیگر دارند. حقوق شهری به‌عنوان یک پدیدار اجتماعی هم در معرض دگرگونی است و هم از آن انتظار می‌رود که به نیازهای شهری جدید پاسخ دهد، به‌عبارت‌دیگر نظام حقوق شهری باید ویژگی‌ها و شئون یک نظام حقوقی ایده‌آل و مناسب را داشته باشد مانند نو بودن، پویا بودن، متحول بودن، پاسخ‌دادن به نیازهای جدید و همچنین نظام حقوق شهری به‌عنوان یک پدیدار اجتماعی و به مثابه یکی از عناصر نظام اجتماعی باید با سایر عناصر این نظام به ویژه خرده نظام فرهنگی، علم، مذهب، سنت، عرف، هماهنگ و مرتبط باشد. علاوه بر این از نظام حقوق شهری یک جامعه انتظار می‌رود به نحوی با دگرگونی‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، جغرافیایی انطباق داشته باشد. بررسی تاریخی اجتماعی زندگی شهری در ایران معاصر نشان می‌دهد که داشتن چنین انتظاراتی از نظام حقوق شهری کشور که از پیشینه قابل توجهی نیز برخوردار است غیرمنطقی نیست. طی چند دهه اخیر دگرگونی‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در جامعه ایران به ویژه موج نوسازی، نوگرایی، توسعه فرهنگی آرمان‌خواهی‌های ناشی از انقلاب اسلامی و شکل‌گیری اندیشه جامعه مدنی، قانون‌گرایی و ... نظام حقوق شهری کشور را با چالش‌های جدیدی به دوره‌های اولیه و میانی شکل‌گیری نظام حقوق شهری کشور یعنی دهه‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۵۰ روبرو ساخته‌است. این دگرگونی‌ها نقش کارکردی شهرهای کشور را تغییر داده و وظایف و عملکردهای جدیدی برعهده شهرداری‌های کشور نهاده و همچنین ارتباط شهروندان و شهرداری‌های کشور را تنگاتنگ نموده، توقعات و انتظارات متقابل شهروندان و شهرداری‌ها را افزایش داده است. به طورکلی چالش‌های قانون شهرداری‌ها در خصوص رابطه شهروند و شهرداری و جایگاه شهروندی در این قانون به این موارد اشاره می‌شود: ۱- عدم تدقیق حقوق متقابل شهروندی و شهرداری ۲- عدم حضور شهروندان در فرایند تهیه بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه شهری. (شوهانی، ۱۳۹۳، ۷۳) در مورد چالش‌های حقوقی قانون شهرداری‌ها، می‌توان به چند نکته کلیدی اشاره کرد: این مهم دارای دو بعد است: الف) چالش‌های حقوقی درونی ب) چالش‌های حقوقی بیرونی. چالش‌های حقوقی درونی شهرداری، آن‌هایی هستند که به منطبق حقوقی مجموعه قوانین و مقررات شهرداری‌ها می‌پردازند، یعنی در واقع به ماهیت و تدوین قوانین و

مقررات و محتوای حقوقی این قوانین بر می‌گردند. چالش‌های حقوقی بیرونی شهرداری‌ها نیز آن‌هایی هستند که به محیط شهری اجرای این قوانین و مقررات بر می‌گردند. زمینه اصلی مؤثر بر چالش‌های حقوقی درونی شهرداری‌ها محتوا و منطق حقوقی است که منجر به تدوین مجموعه قوانین و مقررات شهرداری‌ها شده است. زمینه اصلی مؤثر بر چالش‌های حقوقی بیرونی شهرداری‌ها نیز محیط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی فرهنگی، شهری است که این قوانین و مقررات در آن‌ها اجرا می‌شود. مهم‌ترین مؤلفه‌های زمینه‌ای را که در شکل دادن به چالش‌های حقوقی درونی شهرداری‌ها مؤثر هستند و به محتوا و منطق حقوقی مجموعه قوانین و مقررات شهرداری بر می‌گردند را می‌توان به‌دین صورت بر شمرد: ۱- عدم تناسب برخی از قوانین و مقررات شهرداری با ویژگی‌های شهری موجود کشور ۲- وجود خلأهای قانونی در خصوص بخشی از فعالیت‌هایی که شهرداری‌های کشور انجام می‌دهند ۳- عدم پیش‌بینی قوانین و مقررات جدید برای شهرداری‌ها ۴- عدم شفافیت حقوقی در برخی از قوانین و مقررات شهرداری‌ها ۵- ناهمخوانی محتوای حقوقی برخی از قوانین و مقررات شهرداری‌ها ۶- قوانین سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های محلی ذی‌ربط ۶- عدم پیش‌بینی راهکارهای حقوقی مناسب برای اجرای پاره‌ای از قوانین و مقررات شهرداری. همچنین مهم‌ترین مؤلفه‌های زمینه‌ای را که در شکل دادن به چالش‌های حقوقی بیرونی شهرداری‌ها مؤثر هستند و به محیط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی فرهنگی، شهری که در آن‌ها این قوانین و مقررات اجرا می‌شوند را می‌توان به‌دین صورت برشمرد: ۱- در محیط اقتصادی: اخذ عوارض و مالیات‌های محلی، خصوصی‌سازی، شراکت با بخش خصوصی تورم و افزایش هزینه، ارائه خدمات شهری، سرمایه‌گذاری‌ها، اعطای یارانه و نظایر این‌ها ۲- در محیط سیاسی: ارتباط با دولت، استانداری، وزارت کشور، سازمان‌های محلی، شوراهای اسلامی شهر، نیروی انتظامی، دستگاه قضایی، ارتباط بین‌المللی، ارتباطات بین منطقه‌ای، گروه‌های ذی‌نفوذ و مقامات محلی، گروه‌های فشار و نظایر این‌ها. ۳- در محیط فرهنگی و اجتماعی: رفاه و اوقات فراغت، خدمات اجتماعی، ارتباط با شهرنشینان، ارتباط با کاربران خدمات شهری، اطلاع‌رسانی، آموزش شهروندی، مشارکت شهروندی، جامعه مدنی محلی، تحقیق و توسعه و نظایر این‌ها ۴- در محیط شهری: توسعه شهری، شهرنشینی، مهاجرت، حاشیه‌نشینی و نظایر این‌ها. (نجاتی حسینی، ۱۳۷۹، ۵۳-۵۵)

نتیجه‌گیری

امروزه در عصر جهانی شدن و نزدیکی انسان‌ها به یکدیگر دولت‌ها موظف به ارتقای حقوق انسانی و شهروندی و استقرار زمینه‌های رشد و تعالی شهروندان و احساس مسئولیت فردی و اجتماعی در جامعه و توجه به منشور حقوق شهروندی جهت بهبود و توسعه شهرها می‌باشند. شهرداری به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی می‌تواند نقش مهمی در آموزش شهروندی ایفا

نماید، زیرا از سویی شهرداری به علت نوع وظایف و ویژگی‌هایی که دارد در ارتباط نزدیک با شهروندان می‌باشد و از سویی دیگر رویکرد آموزش غیر رسمی به علت تنوعی که دارد می‌تواند برای شهروندان ایرانی از جذابیت برخوردار باشد و نتایج مؤثرتری داشته باشد. در واقع اقدام به آموزش شهروندی هدفمند توسط شهرداری باعث می‌شود که آموزش به عامه مردم مورد توجه قرار گیرد و علاوه بر کودکان و نوجوانان، سایر گروه‌های سنی مانند بزرگسالان و حتی سالخوردگان مخاطب آموزش‌های شهروندی شهرداری واقع شوند. از جمله وظایف شهرداری‌ها در خصوص شهروندی، اطلاع‌رسانی شهری، آموزش شهروندی، آموزش فرهنگ شهروندی، تأمین کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان، قانون‌گرایی و جلب مشارکت‌های شهروندی است. از جمله وظایف شهروندی در قبال شهرداری‌ها پرداخت مالیات محلی، مشارکت در اداره امور شهر، مشارکت سیاسی، اجتماعی، فرهنگی در شهر و مسئولیت‌پذیری و نیز تمکین حقوق مدنی از قوانین شهرداری‌ها می‌باشد. سیاست‌گذاری کلان در زمینه آموزش حقوق و مسئولیت‌های شهروندی نقطه شروع و اولین رکن در طراحی برنامه‌های آموزشی محسوب می‌شود. در این مرحله باید در نهاد شهرداری تعریف واضحی از آموزش حقوق و مسئولیت‌های شهروندی صورت گیرد و نسبت به اهداف آموزشی، مخاطبان و چگونگی آموزش به اجماع برسند که در مراحل بعدی بر اساس سیاست‌های کلان به اجرای طرح‌ها اقدام شود. ایجاد دانش و درک نسبت به حقوق و مسئولیت‌های شهروندی بیشتر به حقوق و مسئولیت‌هایی اشاره دارد که در ارتباط با وظایف شهرداری است. آموزش در مورد حق بر آموزش، حق بر مسکن کافی، حق برخورداری از محیط زیست سالم، حق بر بهداشت، حق بر توسعه از جمله آن‌هاست. از جمله حقوق شهروندی در ارتباط با شهرداری‌ها، بهره‌مندی برابر از کالاها و خدمات شهری عرضه شده، تأثیرگذار بودن در تصمیم‌گیری‌های شهری، دخالت مؤثر داشتن در انتخاب مقامات محلی و شهری و برخورداری از زندگی ایمن شهری و نیز دسترسی به اطلاعات شهری مورد نیاز است. از جمله حقوق شهرداری‌ها در قبال شهروندان، حق دریافت عوارض و مالیات محلی و استفاده قانون‌مدارانه از منابع شهری و منابع در اختیار شهروندان است. نهاد شهرداری باید از سیاست‌ها و روش‌هایی استفاده نماید که به افزایش دانش شهروندان نسبت به حقوق و مسئولیت‌هایشان و ارتقا مهارت‌های شهروندی آن‌ها منجر شود و اعتماد به نفس شهروندان را برای ایجاد تغییر در جامعه افزایش دهد. همچنین، شهرداری می‌تواند در آموزش شهروندی از همکاری سازمان‌های غیردولتی فعال در امور آموزشی بهره‌مند گردد. برای رعایت اصول دادرسی منصفانه در شهرداری‌ها باید گام‌های اساسی برداشته شود، زیرا از یک سو ایجاد عدالت اداری در ایران بدون رعایت اصول دادرسی منصفانه در دادگاه‌های اداری امکان‌پذیر نیست. از سوی دیگر رعایت نکردن این اصول، نشانگر عدم رشد حقوق عمومی و به طور ویژه حقوق شهروندی در ایران است.

منابع

- ایزدی، صمد و آقا محمدی، علی (۱۳۸۶)، «آموزش شهروندی حقوق انسانی و مسئولی تپذیری اجتماعی در نظام آموزشی»، مجموعه مقالات حقوق شهروندی، تهران: نشر مرکز مطبوعات و انتشارات.
- پورسلیم بناب، جلیل (۱۳۸۶) حقوق مردم در شهرداری‌ها، چ ۱، تهران: انتشارات آریان
- رمضانی، محمد (۱۳۹۹)، «ظرفیت شهرداری‌ها در توسعه اجرای حقوق شهروندی»، فصلنامه علمی تخصصی مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری، سال سوم، شماره ۲ (پیاپی ۱۱).
- شوهانی، هادی (۱۳۹۳)، «بررسی تحولات شهروندی در نظام حقوق ایران با تأکید بر قانون شهرداری‌ها»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز.
- شیعه، اسماعیل (۱۳۸۷)، دانشنامه مدیریت شهری و روستائی، تهران: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با همکاری بنیاد دانشنامه بزرگ فارسی.
- صمدی قوشچی، زیدالله (۱۳۸۳)، تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، چ ۲، تهران: انتشارات جنگل.
- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۷)، اداره امور شهرداری‌ها، چ ۱، تهران: نشر قومس.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، چ ۱۵، تهران: انتشارات سمت.
- عباس‌زاده، عبدالرضا (۱۳۸۹)، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، چ ۱، تهران: معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- عباس‌زاده، عبدالرضا (۱۳۸۹)، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری، چ ۱، تهران: پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی.
- لطفی، حیدر؛ عدالتخواه، فرداد؛ میرزایی، مینو و وزیرپور، شب‌بو (۱۳۸۸)، «مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان»، فصلنامه علمی پژوهشی جغرافیای انسانی، سال دوم، شماره اول.
- مردانی، راحله (۱۳۹۱)، «نقش شهرداری‌های ایران در آموزش حقوق و تکالیف شهروندی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- مسلم‌خانی، مهدی (۱۳۹۱)، «بررسی تکالیف مراجع شبه قضایی شهرداری‌ها در ارتباط با حقوق شهروندی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز.
- نجاتی حسینی، محمود (۱۳۷۹)، «جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت»، مجله مدیریت شهری، شماره ۵.