



The Capacities and Shortcomings of Iranian Law and Imamiyah Jurisprudence in Realization of the Doctrine of Right to City in Light of the French Legal Experience: With Emphasis on the Rules of Land Ownership

Razieh Masoudi Lamraski¹

Seyyed Mohammad Ghari Seyyed Fatemi²

Received: 29/12/2020; Accepted: 06/03/2021

Abstract

In the doctrine of Right to City, born and developed in France by western thinkers, parts of the rights are referred to as the Right to City: right to public services, right to proper housing, right to green space, etc. Existence of government or public lands and formulation of rules for government intervention for construction and design of urban public spaces like expropriation, quotas, segregation, land use and environmental requirements are necessary to realize these rights. Under the Iranian law, due to the Islamic ideas that formed the bases of the Islamic government, rights similar to those referred to are reflected and several rules are predicted for the enjoyment of these rights by the people. The existence of various specific types of lands under the name of Anfal, public commonalities, public ownership and the Vali-e-Faqih's extensive authority over lands have been treated as a pretext for the realization of these rights. However, effective participation of citizens has not been taken into consideration in the codification, modification, implementation and supervision of these rights. Therefore, citizens (main beneficiaries) do not participate in determining the provisions, scope and manner of implementation of rights, rather, members of councils or, in some cases, special commissions in which citizens have no role to play, have the decision-making power and there are no effective legal tools to oversee them apart from formal oversight by the Court of Administrative Justice.

Key words: Right to City, Right to Public Urban Services, Right to Public Areas, Citizenship Rights, Participation.

1 Ph. D. Candidate in Private Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University (Corresponding Author); Email: razieh.masoudi@gmail.com

2 Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

خبریت و اوستای های حقوق ایران و فقه امامیه و دشنامی نظریه حق بر شهر با مکی به تجربه حقوق فرانسه: با تاکید بر قواعد مالکیت زمین

راضیہ مسعودی لمراسکی،^۱

تاریخ دریافت ۹۹/۱۰/۰۹ - تاریخ پذیرش ۹۹/۱۲/۱۶

سید محمد قاری سید فاطمی^۲

حکیدہ

در نظریه حق بر شهرکه در فرانسه متولد و توسط اندیشمندان غربی پرورده شده T پاره‌ای حقوق تحت عنوان حق بر شهر معرفی شده‌اند: حق بر خدمات عمومی، مسکن مناسب، حق بر فضای سبز و وجود اراضی دولتی یا عمومی و تدوین قواعدی برای مداخله دولت جهت احداث و طراحی فضاهای عمومی شهری نظیر جواز سلب مالکیت، تراکم، تفکیک، کاربری و الزامات زیست محیطی، لازمه تحقق این حقوق است. در قوانین ایران، به تبع اندیشه‌های فقهی که زیربنای تشکیل حکومت اسلامی بوده، حق‌هایی مشابه با حق‌های مورد بحث در نظریه فوق، در نظام حقوقی کشور منعکس شده و برای برخورداری مردم از این حقوق، قواعد متعددی پیش‌بینی گردیده است. وجود انواع خاصی از اراضی تحت عنوان انفال و مشترکات عمومی، مالکیت عمومی و اختیارات گسترده ولی فقیه در حوزه اراضی، نوعی زمینه‌سازی برای محقق ساختن حقوق مزبور است. اما در تدوین، تعدیل و اجرای این حقوق و نظارت بر آن‌ها، مشارکت مؤثر شهروندان پیش‌بینی نشده است. بنابراین شهروندان (ذی-نفعان اصلی) در تعیین مفاد، قلمرو و نحوه اجرای حقوق، مشارکت ندارند بلکه اعضای شوراها یا بعضاً کمیسیون‌های خاصی که شهروندان در انتخاب‌شان نقشی نداشته‌اند در این حوزه‌ها تصمیم می‌گیرند و غیر از نظارت شکلی دیوان عدالت اداری ابزارهای قانونی کارآمدی برای نظارت بر آنها وجود ندارد.

واژگان کلیدی: حق بر شهر، حق بر خدمات عمومی شهری، حق بر فضاهاى عمومی، حقوق شهروندی، مشارکت.

۱ دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛ رایانامه:

razieh.masoudi@gmail.com

۲ استاد گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.



مقدمه

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز اخلاقیات‌های متفاوت انسانی و تأمین امکانات مساوی و متناسب و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او بر عهده حکومت اسلامی است. به همین دلیل در قانون اساسی و قوانین عادی - به شرحی که خواهد آمد - تمهیدات متعددی برای نیل به این اهداف، پیش‌بینی شده است. پاره‌ای از این آرمان‌ها در نظریه حق بر شهر نیز منعکس شده و کشورها و مجامع بین‌المللی، منشورها و قوانین مختلفی را، از جمله منشور شهرهای آموزنده مصوب ۱۹۹۴، منشور اروپایی حفاظت از حقوق بشر در شهر مصوب ۲۰۰۰ و منشور جهانی حق بر شهر مصوب ۲۰۰۴، برای حل و فصل مشکلات جامعه شهری و افزایش کیفیت زندگی با موضوع حقوق و مسئولیت‌های شهروندان تصویب کرده‌اند (اسلامی و علیزادگان، ۱۳۹۹: ۲۲۵). مبنای نظری بسیاری از این مصوبات، نظریه حق بر شهر است. مفهوم حق بر شهر برای اولین بار توسط هنری لوفور، در کتابی با همین نام در سال ۱۹۶۷ توضیح داده شد (اسلامی و علیزادگان، ۱۳۹۹: ۸) و توسط دانشمندانی چون هاروی، مریفیلد و... تبیین و متحول شد (براتی، حیدری و ستارزاد، ۱۳۹۸: ۸).

طراحان این نظریه، تلاش کرده‌اند حقوق شهروندان را در عرصه زندگی شهری بر مبنای حفظ کرامت انسانی در قالب سامانه‌ای منسجم و هدفمند به تصویر بکشند.

پیاده کردن این سامانه فکری، در هر کشوری علاوه بر زیرساخت‌های اداری و اجرایی، نیازمند زمینه‌های اخلاقی، حقوقی و... خاصی است که بدون فراهم نمودن آنها، این نظریه در حد سخن باقی می‌ماند و تبلور عملی در زندگی شهری نخواهد داشت یا اجرای آن ناقص، بعضاً متعارض و تبعیض‌آمیز خواهد بود (کامیار، ۱۳۹۷: ۱۹). در این نوشتار با الهام از نظریه حق بر شهر و با اشاره به مقررات حقوق فرانسه، به ظرفیت‌های موجود در حقوق



ایران و پاره‌ای از کاستی‌هایی که مانع تحقق آرمان‌های مورد نظر مردم است اشاره خواهد شد.

در ایران، این مفهوم ابتدا با عنوان «حق شهر» و «حق به شهر» ترجمه می‌شد ولی در سال‌های اخیر تحت عنوان «حق بر شهر» و «حق مشخص بر شهر مشخص» رواج یافته است. درباره این مفهوم و مؤلفه‌های آن در حوزه‌های مطالعاتی جامعه‌شناسی و شهرسازی مقالات متعددی به رشته تحریر درآمده که در اثنای بحث به آنها ارجاع داده شده است. اما در ادبیات حقوقی کمتر به آن پرداخته‌اند. مقالات مزبور و کتاب حق بر شهر، تألیف دکتر رضا اسلامی و فرانک علیزادگان، بنا به اذعان نویسندگان، اصولاً به مفهوم، مبانی و مؤلفه‌های حق بر شهر پرداخته‌اند. از آنجا که یکی از زیرساخت‌های حقوقی محوری برای تحقق حق بر شهر، قواعد حقوقی ناظر به مالکیت اراضی شهری است و تحقق بسیاری از حقوق مزبور با مداخله دولت یا مقامات شهر در اراضی شهری ملازمه دارد، بنابراین بررسی زیرساخت‌های حقوقی لازم در چارچوب نظریه حق بر شهر ضروری به نظر می‌رسد. به ویژه اینکه علی‌رغم وجود آثار متعدد در خصوص حق بر شهر، بررسی ظرفیت‌ها و چالش‌های حوزه مالکیت اراضی به‌طور خاص مورد توجه قرار نگرفته است. با توجه به مشابهت پاره‌ای از این حقوق با وظایف حکومت جمهوری اسلامی ایران و با عنایت به اینکه این نظریه به عنوان یک نظریه شاخص و معتبر در عرصه بین‌المللی مطرح است، نگارندگان بررسی زمینه‌ها و چالش‌های فراروی این نظریه را کانون توجه خود قرار داده‌اند تا زمینه اجرای کارآمد حقوق مشابه در داخل کشور فراهم شود. از این رو، پژوهش حاضر بدیع و ابتکاری است و نویسندگان با مطالعه قوانین مربوط به حوزه اراضی، فرصت‌ها و کاستی‌های آنها را برای تمهید پذیرش یا اجرای حق بر شهر مورد توجه قرار داده‌اند. بر همین اساس، سؤال اصلی پژوهش به قرار زیر است: پیاده کردن نظریه حق بر شهر یا پاره‌ای از حقوق مطرح در آن، نیازمند وجود چه ویژگی‌هایی در حوزه مالکیت اراضی شهری است؟ به بیان دیگر، پیاده کردن این نظریه در حقوق ایران با چه چالش‌هایی در حوزه اوصاف و قواعد مالکیت اراضی مواجه است؟



برای پاسخ به این سؤال، ابتدا نظریه حق بر شهر معرفی و سپس اقتضائات آن برای تأمین خدمات عمومی و فضای شهری مناسب و ارتباط آن با کاربری، تراکم، تفکیک و... تبیین می‌شود و سپس به ظرفیت‌های موجود در مالکیت در عرصه حقوق خصوصی اشاره می‌شود. آن گاه قواعد و اوصاف اراضی شهری و نحوه اداره و تصرف در آنها در حقوق ایران و چالش‌های مربوط به اجرای نظریه مزبور، با عنایت به امکانات تئوریک در حقوق عمومی مورد مذاقه قرار خواهد گرفت و برای روشن شدن مطلب، به تجربه فرانسه در این حوزه اشاره می‌شود. در واقع، در این مقاله نشان داده خواهد شد که تقسیمات حقوقی و قواعد مربوط به مالکیت در حوزه حقوق خصوصی برای تحقق آرمان‌های مورد نظر قانونگذار لازم هستند ولی به تنهایی نمی‌توانند هدف وی را تأمین کنند و برای رفع این نقیصه مداخلات دولت که در چارچوب حقوق عمومی تبیین می‌شود لازم و ضروری است.

۱. معرفی اجمالی نظریه حق بر شهر^۱

برای پاسخ به سؤالات مزبور، قبل از هر چیز ضرورت دارد تعریف حق بر شهر و عناصر مفهومی آن بیان شود تا موضوع بحث برای خواننده محترم معلوم گردد.

۱-۱. تعریف حق بر شهر

طبق این نظریه تصمیم درباره کاربری و سایر محدودیت‌های منعکس شده در طرح‌های شهری تنها حق مالکان و نخبگان سیاسی - اقتصادی نیست بلکه تمامی ساکنان یک شهر با هر ملیتی حق دارند در این باره مشارکت و اظهارنظر کنند (کریمی و کامیار، ۱۳۹۶: ۸۸). لوفور برای جلوگیری از بلعیده شدن تمام ساحت‌های مادی و معنوی زندگی بشر توسط معماران و سیاست‌گذاران طرح‌های شهری و حفظ حقوق انسانی، مفهوم حق بر شهر را ابداع کرد و سامان داد (Purcell, 2013: 141). حق بر شهر در چارچوب مفهوم حقوق

۱ اصطلاح Le droit a la ville = The Right to the City را برخی به حق بر شهرنشینی نیز ترجمه کرده‌اند

(کریمی و کامیار، ۱۳۹۶: ۸۸).





شهروندی و در امتداد آن، مطرح می‌شود. شاخصه مهم حقوق شهروندی که از مشتقات شهر و نتیجه ارتباط دو سویه فرد و دولت (اسلامی و علیزادگان، ۱۳۹۹: ۳۰-۳۳) می‌باشد عبارت است از وجود اخلاق مشارکت و اعتراض به تبعیض و ستمگری (اسلامی و علیزادگان، ۱۳۹۹: ۳۱؛ حبیبی و امیری، ۱۳۹۴: ۹؛ کریمی و کامیار، ۱۳۹۶: ۸۶) و موضوع آن روابط مردم شهر با یکدیگر و با شهرداری در اداره و انجام امور شهر و نظارت بر آن است (اسلامی و علیزادگان، ۱۳۹۹: ۳۲). مفهوم شهروندی بر پایه تقابل حقوق و تعهدات فرد و جامعه یا ارتباط دو سویه آنها استوار شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: الف- حفظ، تقویت، اعمال و اجرای اصول ارزشی جامعه. ب- حمایت از شهروند و ارائه امکاناتی جهت رشد شخصیت اجتماعی و فردی شهروندان توسط جامعه (خاک، ۱۳۸۰: ۹-۷).

حق بر شهر عبارت است از حق مشارکت در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در تولید فضای شهری و حق تملک یا برخورداری از فضا شامل حق دسترسی، تصرف و استفاده از فضای شهر و تولید فضاهای جدید، منطبق با نیازهای ساکنان شهر (Purcell, 2003: 75). به این ترتیب، حق بر شهر، اولاً؛ حقی جمعی است و بیشتر جنبه مطالبه‌گری حقوقی دارد و پس زدن نیروهای مسلط اقتصادی سیاسی بر تمام شئون زندگی فردی و اجتماعی شهرنشینان را دنبال می‌کند (حبیبی و امیری، ۱۳۹۴: ۹) و بر نظریات عدالت مساوات‌طلبانه مبتنی است (حیدری و زارعی، ۱۳۹۸: ۱۷) و ثانیاً؛ به نوعی با حق بر طراحی شهری به عنوان عامل شکل‌دهی به محیط زندگی شهروندان مرتبط است (حیدری و زارعی، ۱۳۹۸: ۱۴) زیرا بسیاری از زمینه‌های تحقق حق بر شهر و رفع نیازها و اجرای حقوق، در فضاهای فیزیکی شهری شکل می‌گیرد. نظر به مطالب فوق، مؤلفه‌های اصلی حق بر شهر عبارت است از:

- ≠ حق مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی شهری و تضمین آن و نظارت بر فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌ها.
- ≠ حق بر فضاهای شهری.



مراد از فضاهای شهری، فضای ارتباطی است که در آن کنش‌ها و واکنش‌های شهروندان شکل می‌گیرد. این فضا شامل فضای فیزیکی و تعاملاتی است. در این معنی، فضا، بستر و عامل اصلی شکل‌گیری تجربیات اجتماعی یا ادارکات حسی (شناخت محیط) و احساسی (تمایلات و امیال) انسان‌ها و لذا تعیین‌کننده مناسبات جمعی و نظم حاکم بر آن است که متضمن ایجاد ریتم زندگی روزانه و تولید و بازتولید روابط اجتماعی است و ابزار تولید، ابزار کنترل، سلطه و قدرت را نیز شامل می‌شود (رضوانی، ۱۳۹۵: ۶۲-۶۰؛ رفیعیان و الوندی‌پور، ۱۳۹۴: ۳۶؛ شارع‌پور، ۱۳۹۵: ۵۲). فضاهای شهری به عنوان بستر ابراز نظریات و تبادل رویدادهای زندگی با دیگران و ایجادکننده فضاهای برخورد، گفت‌وگو و پیوندهای روحی و انسانی در رابطه با فرهنگ و تمدن بشری مطمح نظر است (رضوانی، ۱۳۹۵: ۷۶) تا از این رهگذر امکان رشد و شکوفایی و بالندگی انسان‌ها فراهم شود. توزیع عادلانه منابع شهری و کاربری زمین برای دسترسی همگانی به مسکن، کار، فعالیت، بهداشت، آموزش، حمل‌ونقل عمومی، فضاهای عمومی و فضایی برای گذراندن اوقات فراغت و تضمین حضور طبقات مختلف اجتماعی و دسترسی عادلانه شهروندان به فضاهای عمومی با اختصاص پهنه‌های ویژه برای امور اجتماعی در شهر و فراهم آوردن شرایط استاندارد زندگی برای افراد و تضمین دسترسی شهروندان کم‌درآمد به مسکن مناسب و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده و توانمندسازی محلات کم‌درآمد شهری و توجه به افراد در حاشیه (اسلامی و عزیزادگان، ۱۳۹۹: ۳۸-۵۳) از مؤلفه‌های اصلی حق بر فضاهای شهری است.

لذا مبنای حق بر شهر، عبارت است از حفظ کرامت و حرمت نفس انسان‌ها. به همین دلیل، تصاحب شهر توسط شهروندان، حق ایشان است و پیوندی نزدیک با بیگانگی-زدائی و خود-اداره‌گری و دوباره ساختن فضای شهر دارد (تقوایی، عزیزی و یزدانیان، ۱۳۹۴: ۹۲). افراد با اعمال قدرت جمعی بر روند شهرسازی، حق تغییر دادن خودشان از طریق تغییر دادن شهر را دارند (نوبهار، ۱۳۹۲: ۷۱). به منظور دست‌یابی به این مهم، دولت یا مقامات شهری مکلفند منابع را به نحوی مدیریت کنند که پاسخ‌گوی مشکلات جمعی باشد و کالاهای عمومی به صورتی کارا در اختیار شهروندان قرار گیرد (شریف‌زادگان و





قانونی، ۱۳۹۶: ۱۹۴). زیرا با خصوصی شدن هرچه بیشتر فضاهای عمومی (مانند رستوران‌ها، مراکز خرید و...) که بنیان آن‌ها بر سودرسانی اقتصادی است، کارکرد آن‌ها برای عموم و فعالیت‌های جمعی ضعیف می‌شود (نوبهار، ۱۳۹۲: ۳۷).

بنابراین، مفهوم حق به شهر، به وسیله برابری، مشارکت، قابلیت دسترسی، قابلیت بهره‌برداری، همه‌شمولی و دموکراسی مشارکتی و مشورتی درک می‌شود (براتی، حیدری و ستارزاد، ۱۳۹۸: ۷؛ حیدری و زارعی، ۱۳۹۸: ۱۶).

۱-۲. عناصر مفهومی حق بر شهر

با توجه به مطالب قبلی، عناصر مفهومی حق بر شهر به قرار زیر است:

≠ حق بر شهر، چهره‌ای از حقوق شهروندی است و موضوع آن روابط مردم شهر با یکدیگر و با شهرداری و سایر مراجع ذی‌صلاح در اداره و انجام امور شهر و نظارت بر آن است.

≠ مردم شهر صرف نظر از موقعیت اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی خود و به صرف شهروند بودن از این حق برخوردارند.

≠ با بررسی مصادیق مشخص می‌شود که مفاد این حق، همواره یکسان نیست: این حق، گاه بیانگر حق - آزادی، گاه متضمن حق - مصونیت و گاهی به معنای حق - ادعا است: هر شهروندی صرف نظر از موقعیت اجتماعی - سیاسی خود اختیار دارد و می‌تواند در ایجاد فضاهای شهری در تولید و بازتولید فضاهای شهری مشارکت داشته باشد. شهروند باید از تصمیمات و اقدامات یکجانبه نخبگان سیاسی و اقتصادی در حوزه اداره و گسترش شهر مصونیت داشته باشد و در بستر مشارکت مزبور باید از امتیازاتی نظیر مسکن، کار، فعالیت، بهداشت، آموزش، حمل و نقل عمومی، فضاهای عمومی و فضایی برای گذراندن اوقات فراغت برخوردار شود.

≠ روی دیگر سکه حق بر شهر، تکلیف و محدودیت برای دولتمردان و مدیران شهری است: قانونگذار، مقامات عمومی شهر، تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران موظف هستند که زمینه مشارکت شهروندان را در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و نظارت بر تولید فضاهای عمومی یا بازتولید آنها فراهم کنند. آنها همچنین مکلفند بخشی از اموال و به ویژه



اراضی شهری را برای فعالیت‌های عمومی مثل پارک‌ها و محل‌های تجمع عمومی اختصاص دهند و امنیت و سلامت این محیط‌ها را تأمین کنند.

۲. حق بر شهر و بایسته‌های آن در حوزه مالکیت اراضی شهری

با بررسی مصادیق حق بر شهر می‌توان دریافت که تحقق بسیاری از حقوق مطرح شده ذیل عنوان حق بر شهر، منوط است به مالکیت، تصرف و مداخله دولت در اراضی شهری. مداخله دولت در اراضی شهری به دو صورت انجام می‌شود: ۱- مداخله مستقیم و ۲- مداخله غیرمستقیم.

در مداخله غیرمستقیم، دولت از طریق وضع قوانین و مقررات با تعیین الگوی مالکیت زمین، مشخص کردن کاربری زمین یا با اخذ عوارض و مالیات‌هایی نظیر حق مرغوبیت، مالیات بر اراضی خالی، مالیات بر نقل و انتقال و... بر تملک یا تصرف در زمین اعمال قدرت می‌کند. اما در مداخله مستقیم، دولت با سلب مالکیت، تجمع یا تفکیک زمین و احداث زیرساخت‌ها و آماده سازی زمین یا ساخت مسکن و... به‌طور مستقیم در قالب طرح عمرانی یا هر نام دیگری در کالبد و شکل شهر مداخله می‌کند (دلال‌پور، ۱۳۷۲: ۱۳۴؛ مشکینی و نورمحمدی، ۱۳۹۷: ۸۱۲).

در فقه امامیه در خصوص اختیار حاکم اسلامی جهت مداخله در اراضی عمومی که در اختیار اوست تردیدی وجود ندارد. اما در خصوص دخالت‌های حاکم در املاک خصوصی برای تأمین رفاه عمومی دو نظر وجود دارد: گروهی از فقهای امامیه و اندیشمندان اسلامی، سلب مالکیت را به استناد عناوینی چون رفاه و... نمی‌پذیرند و مصلحت عمومی را در صورتی مورد پذیرش قرار می‌دهند که در قالب عناوینی چون قاعده الاهم فالاهم یا قاعده ضرورت قرار بگیرد (مکارم شیرازی، ۱۴۲۲: ۲۶۳؛ خلخالی، ۱۴۲۵: ۱۱۹؛ خلخالی، ۱۴۲۲: ۱۴۶؛ جعفری، ۱۴۱۹: ۲۱۰).

اما طبق نظر اصحّ اولاً؛ ولایت ولی فقیه در عرض رسول‌الله (ص) نیست بلکه در طول آن است. ثانیاً؛ چون ولی امر بر دیگران اولویت دارد، اصولاً تصمیمات ایشان در عرض تصمیمات و خواسته‌های مالکان اراضی و... نیست و در هر حال مقدم است و چون به‌خاطر





وجود این سلسله مراتب، تضاد و تعارض فقهی وجود ندارد، ولی امر محدود به مصالح ملزومه و ضرورت و امثال اینها نیست. یعنی اگر تشخیص دهد که برای رفاه حال بیشتر مردم، اقدامی لازم است، تصمیم وی باید نافذ و مطاع باشد (خمینی، ۱۳۶۷: ۱۵۱؛ قمی، ۱۴۱۵: ۱۹-۱۸؛ خمینی، بی تا: ۵۹).

در هر حال، این مداخلات از نظر حقوقی مستلزم تصویب یا تغییر پاره‌ای قواعد و اوصاف حقوقی و پذیرش اقسامی از مالکیت در اراضی شهری است. به عبارت دقیق‌تر در این قسمت مقاله، نوع مالکیت متناسب با حق بر شهر و اوصاف و قواعد سازگار با آن استخراج خواهد شد. برای این منظور، مصادیق حق بر شهر و اقتضائات آنها در حوزه اراضی به شرح زیر مورد مطالعه قرار می‌گیرد:

۱-۲. حق دسترسی شهروندان به خدمات عمومی شهری و ارتباط آن با کاربری، تراکم و تفکیک

مقصود از خدمات عمومی شهری خدماتی است که امکان تأمین آن توسط خود شهروندان وجود ندارد نظیر امنیت، نظم عمومی، آموزش مبتنی بر تفکر انتقادی و ایجاد مشارکت مساوات طلبانه در آموزش (Dewey, 1884: 278-289)، بهداشت، رفاه، مسکن، خدمات تفریحی، تأمین اجتماعی و... (عظیمی آرانی، ۱۳۸۳: ۱۶۴). ذی نفع این خدمات گاهی تمام شهروندان هستند و گاه گروه‌های خاص مثل افراد نیازمند توجه و حمایت بیشتر مثل زنان، کودکان و معلولان.

ارائه این خدمات ایجاب می‌کند که دولت بخشی از اراضی را به عنوان اراضی عمومی یا دولتی در اختیار بگیرد تا قادر باشد با ایجاد تأسیسات آموزشی، انتظامی، اقتصادی و... خدمات مورد نظر را جامه عمل بپوشاند. برای دسترسی آسان، معقول و متوازن شهروندان به این خدمات لازم است قواعدی در خصوص کاربری (نوع استفاده یا انتفاع)، تراکم (نسبت مساحت ساختمان به زمین) و تفکیک اراضی شهری وضع و محدودیت‌هایی بر حق انتفاع مالکان یا مدیران شهری، میزان تصرفات و نحوه خرد کردن و قطعه‌بندی زمین‌ها اعمال گردد (سعیدی، ۱۳۹۰: ۱۵) که در ادامه راجع به جزئیات آن سخن گفته خواهد شد.





۲-۲. حق آیندگان بر شهر و منع اقدامات تخریب‌کننده زمین

به موجب این حق که در اصل پنجاهم ق.ا. مورد توجه قرار گرفته است، توسعه شهر و تصرف در آن از جمله تصرف در اراضی شهری باید به گونه‌ای باشد که در عین حال که موجب توسعه شهر و رفع نیازهای نسل حاضر می‌شود باعث به خطر انداختن ظرفیت‌ها و نیازهای نسل آتی نباشد (اسلامی و علیزادگان، ۱۳۹۹: ۵۹). از این حقوق تحت عنوان حقوق بشر نسل سوم یا حقوق همبستگی سخن به میان آورده‌اند (Morisy, 2011: 65).

طرفداران نظریه اراده (یا انتخاب) با این توجیه که وجود صاحب حق و شناسایی هویت وی برای اعمال، اختیار و اجرای حق ضروری است، مخالف حق نسل‌های آینده هستند. لکن موافقین این حق، با تکیه بر دیدگاه سود (منفعت) معتقدند که نسل‌های آینده (لااقل میان نسل‌هایی که در برهه‌ای از زمان با یکدیگر همپوشانی دارند) از طریق شناسایی منافع، حقوقی به دست می‌آورند که در نتیجه آن تعهداتی بر نسل حاضر بار می‌شود (شفیق‌فرد، ۱۳۹۶: ۴۶-۳۶). حقوقی که انسان به حکم انسان بودن خود از آن‌ها برخوردار می‌شود، می‌تواند فردی، جمعی، نسلی و جهانی باشد و لزوماً ناظر به وضعیت فرد در زمان و مکان خاص او نیست (اسلامی، ۱۳۹۳: ۴۱). اصل احتیاط در کنار مفهوم حق نسل‌های آینده که مبتنی بر عدالت بین نسلی است، اقتضا دارد که انسان‌ها نگاهی به فرزندان خود و رفاه آنان داشته باشند و از منابع به نحو منطقی و مطلوب استفاده نمایند به گونه‌ای که صدمات جبران‌ناپذیر به آنها وارد نشود. دولت‌ها حتی اگر ندانند که این منابع به کدام نسل تعلق دارد، باید حقوق و تعهدات بین نسلی را بر اساس اصول کلی تعیین نمایند (پورهاشمی و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۶۷-۱۶۹-۱۷۷) تا نسل‌های آینده نیز قادر به تأمین نیازها و منافعشان باشند. از آنجا که وجود و حقوق نسل‌های آینده به تصمیم نسل حاضر وابسته است و این تصمیمات می‌تواند در بهتر یا بدتر بودن آن‌ها مؤثر باشد، سیاست‌ها و برنامه‌ها باید برای جلوگیری از آسیب به آیندگان باشد (رمضانی قوام‌آبادی و شفیق‌فرد، ۱۳۹۵: ۲۶۲-۲۵۹). فضای گفتمانی تضمین حقوق افراد در برابر دولت، دولت را متعهد به تضمین حقوق می‌داند (قاری سیدفاطمی، ۱۳۹۶: ۳۱).



همین امر موجب می‌شود پاره‌ای محدودیت‌ها در انتفاع از اراضی یا تصرف در آنها بر مالکان یا مدیران اراضی تحمیل گردد. به عنوان مثال تصرفات مضر برای محیط‌زیست ممنوع یا محدود می‌شود مثل ممنوعیت قطع اشجار یا از بین بردن فضای سبز یا استخراج آب بیش از ظرفیت مجاز و... . دیگر اینکه این حق ایجاب می‌کند پاره‌ای اراضی، عمومی تلقی و به عنوان ثروت بین نسلی در نظر گرفته شود: برخی از فقیهان معاصر اعتقاد دارند که هدف از مالکیت عمومی منعکس شده در اصل (۴۵) ق.ا. (انفال)، حق آیندگان بر زمین و منابع طبیعی است: بر اساس این دیدگاه فقهی «باید ارتباط پیشوایان با زمین محفوظ باشد زیرا اینان فرمانروایان شهرها و سیاستگذاران بندگانند و چون زمین‌ها دارای معادن و رودها و کوهها و جنگلها هستند این اموال از اموال عمومی است که خداوند برای همه مردم آفریده است، و نظام معاش و معاد آنان بر آن استوار است، اگر فرض شود که اینها با احیا به تدریج از ملکیت عمومی خارج شود و به ملکیت اشخاص درآید، بسا موجب محرومیت فرزندان و نسل‌های آینده می‌شود، و قدرت پیشوایان آینده ضعیف می‌شود» (منتظری، ۱۳۶۷: ۱۰۶).

۲-۳. حق بر مالکیت شهری و اولویت کیفیت زندگی اجتماعی بر نفع شخصی

حق بر مالکیت شهری یعنی حق تعریف و تولید فضاهای شهری برای افزایش کیفیت استفاده از آنها صرف‌نظر از ارزش مبادله‌ای آن (اسلامی و علیزادگان، ۱۳۹۹: ۶۶). در واقع این حق، تضمین‌کننده تسهیلات و امکاناتی است که در چارچوب نظم سودجویانه حاکم بر بازارها قابل دستیابی و توجیه نیست (Purcell, 2012: 75). به عنوان مثال، شهروندان حق دارند فضاهایی برای تفریح، اشتغال، بازنمایی و تشخص بخشیدن و هویت‌یابی داشته باشند بر همین اساس در ماده ۲ منشور جهانی حق بر شهر، فضاها و کالاهای عمومی و خصوصی متعلق به شهر و شهروندان با اولویت بندی منافع اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی مورد استفاده قرار می‌گیرند. یعنی در طراحی و اجرای سیاست‌های شهری، منفعت فرهنگی و اجتماعی باید بر حق مالکیت شخصی و منافع مالی سودانگاران مرجح باشد. این حق بیانگر جنبه مشارکتی و جنبه مطالبه‌گرانه حق بر شهر است که به استناد آن، پاره‌ای الزامات و محدودیت‌ها بر مالکان اراضی شهری و تصمیمات مدیران آن تحمیل می‌شود. این حق به



نحو اجمالی در کشور ما پذیرفته شده است زیرا تأمین منافع فرهنگی و اجتماعی، از جمله کارویژه‌های حکومت است: در بند (۱) اصل (۳) ق.ا. به ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی اشاره و در بند (۹) آن، بر ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی تأکید شده است.

از میان فقه‌های معاصر شهید صدر معتقد است که طرح مباحثی چون حریم در فقه اسلامی، از نظر اخلاقی در واقع بیانگر نوعی احترام قائل شدن برای انسان است (حرمت و کرامت ذاتی انسان). در واقع از نظر احکام اسلامی، مال فی حدّ ذاته احترام ندارد بلکه معنای حرمت مال و حریم قائل شدن برای مال، احترام گذاشتن به مالکین آنهاست. در واقع حریم بیانگر تقید انسانها در مقابل املاک دیگران است و نشان‌دهنده نوعی احترام است. بنابراین، اندیشه حریم اقتضاء دارد که چیزی بیش از حفظ اموال و ... مطمح نظر باشد که عبارت است از نوعی احترام بالفعل نسبت به مؤمن.

اما از بعد اقتصادی، با اینکه مالک هر مال غیرمنقولی آزادی انتفاع دارد و اعمال این آزادی‌ها منوط است به تصرف در محیط خارج از ملک شخصی وی یعنی تصرف در فضای مجاور ملکش. بنابراین، مالک باید در فضای اطراف ملکش از نوعی آزادی برخوردار باشد و تحت فشار عملکرد و رفتار دیگران نباشد تا بتواند از ملک خود به نحو مطلوب استفاده کند (صدر، ۱۴۲۰: ۱۰۰).

۲-۴. حق بر دسترسی به فضای سبز و وضع مقررات ناظر به ایجاد یا حفظ آن در اراضی شهری

در نظریه لوفور، فضای سبز حقی است که انسان‌ها برای زندگی، اندیشه و حرکت کمالی خود به آن احتیاج دارند (تقوایی، عزیزی و یزدانیان، ۱۳۹۴: ۸۹). توضیح اینکه وجود فضای سبز برای کاهش آلودگی هوا و فراهم آوردن محیط تفریح و استراحت و حفظ اکوسیستم‌های طبیعی، تفکر و... ضروری است (کرهرودی، ۱۳۷۱: ۵۸). برخی از نویسندگان اعتقاد دارند که چشم‌اندازهای موجود در یک شهر، میراث مشترک بشری و متعلق به تمام مردم یک شهر است و به تعبیری، نوعی کالای عمومی به مفهوم اقتصادی آن محسوب می‌شود. فقدان این فضاها موجب بروز آثار روانی و اجتماعی نامطلوب از جمله





تنش‌های روحی و جسمی، گوشه‌گیری، خانه‌نشینی و از بین رفتن فضای تفکر و سیر در آفاق و آیات الهی می‌شود. لذا مسئولان شهری وظیفه دارند بخشی از اراضی شهری را به ایجاد و توسعه فضای سبز اختصاص دهند و فضای سبز موجود را با وضع مقرراتی در خصوص منع تغییر کاربری و... حفظ کنند. طبق ماده ۱ قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۸۷/۱۲/۱۴ «... قطع هر نوع درخت در معابر، میداین، بزرگراه‌ها و پارکها، باغات و محلهایی که به صورت باغ شناخته شوند در محدوده قانونی و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است».

۲-۵. حق بر مسکن و لزوم مداخله دولت در اراضی برای پاسخ‌گویی به مطالبه شهروندان

برخوررداری از مسکن مناسب یکی از حقوق اساسی بشر است و تمام شهروندان حق دارند از مسکن مناسب و درخوری بهره‌مند باشند (اصل ۳۱ قانون اساسی). فقدان مسکن مناسب، موجب از بین رفتن امنیت جسمی و روانی و زوال یا تضعیف حس تعلق، شخصیت اجتماعی و طبیعی و هویت و از عوامل شیوع (L Mumford, 1976: 83-106) جرم و جنایت است. دولت برای انجام این وظیفه قانونی، قطعاً نیازمند در اختیار داشتن زمین و واگذاری آن یا اختیارات رگولاتوری (تنظیم‌گری) برای قیمت‌گذاری زمین یا مسکن یا اجاره‌بها یا... است.

۲-۶. حق بر بافت‌های تاریخی و فرسوده و ممنوعیت‌ها

بافت‌های تاریخی و فرسوده شهر، نماد گذشته اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهر و انعکاس سنت‌ها و تجارب گذشتگان و تغییرات آنها در طول زمان است. شهر پایدار شهری است که در آن نسل گذشته و آثار آنها و نسل فعلی و نسل آینده در آن به رسمیت شناخته شده‌اند (اسلامی و عزیزادگان، ۱۳۹۹: ۱۵۶-۱۵۵). به این ترتیب، حفاظت از بافت‌های تاریخی و نوسازی، بازسازی یا مرمت بافت‌های فرسوده موجب پیدایش قواعد ناظر به حفظ میراث فرهنگی و بافت‌های تاریخی شده است.



۳. فرصت‌ها و چالش‌های پیش روی نظریه حق بر شهر در نظام مالکیت اراضی شهری ایران

با توجه به مطالب قبلی آشکار شد که پیاده‌سازی نظریه حق بر شهر، مستلزم به رسمیت شناختن مالکیت عمومی و دولتی در حد وسیع و دخالت مستقیم یا غیر مستقیم دولت در حوزه اراضی شهری خصوصی است. لذا در این بخش از پژوهش، با مطالعه قواعد حقوقی، ظرفیت‌ها و فرصت‌های اجرا و پیاده‌سازی نظریه حق بر شهر و چالش‌ها و خلأهای فرا روی آن بررسی خواهد شد.

۳-۱. ظرفیت‌ها و فرصت‌های حقوقی برای پیاده کردن حق بر شهر

مقصود از ظرفیت‌ها و فرصت‌های حقوقی آن دسته از قوانین و مقرراتی است که ارائه خدمات مورد نظر در حق بر شهر یا خدماتی مشابه با آن را به رسمیت شناخته و به نوعی در این مسیر زمینه‌سازی کرده‌اند. برای این منظور، ابتدا وظایف و اختیارات حاکم اسلامی و اصول مربوط به انفال در قانون اساسی مورد مطالعه قرار می‌گیرد و سپس به قوانین عادی مرتبط اشاره خواهد شد.

۳-۱-۱. ظرفیت‌های موجود در قانون اساسی

کارویژه‌های حکومت اسلامی در اصل (۳) و وجود اراضی انفال در اصل (۴۵) ق.ا. و... را می‌توان از مهم‌ترین ظرفیت‌های حقوقی قانون اساسی برای پیاده کردن حق بر شهر دانست: قوانینی زیر حکایت از این دارد که از نظر مقنن، تکالیف متعددی همسو با در نظریه حق بر شهر متوجه دولت است از جمله حق بر محیط سالم اسلامی (بند ۱ اصل ۳)، حق بر آموزش (بند ۳ اصل ۳ و اصل ۳۰)، حق بر مشارکت عامه مردم (بند ۸ اصل ۳)، حق بر برابری (بند ۹ و ۱۴ اصل ۳) و حق بر خدمات شهری و رفاهی (بند ۱۲ اصل ۳ و اصل ۲۹) اشاره کرد. علاوه بر این، حق بر مسکن متناسب (اصل ۳۱) و اهداف اجتماعی اقتصادی در اصل (۴۳) و (۴۴) و پیش‌بینی انفال در اصل (۴۵) که بخش عمده آن ناظر به اراضی عمومی است، زمینه و ظرفیت حقوقی را برای تحقق بسیاری از حقوق مندرج در حق بر شهر مهیا می‌سازد. توضیح بیشتر اینکه با توجه به وظایف متعدد اقتصادی و فرهنگی دولت - حاکمیت، در اصل (۴۵) قانون اساسی که مصادیق انفال را مشخص کرده، در



ظرفیت‌های عادی (ثروت‌های خدادادی)، مالکیت عمومی پذیرفته شده است تا در راه خدا و

برای رفاه مردم مصرف شود (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۳۶). در واقع، هدف از این نوع مالکیت، کسب درآمد برای حکومت و ایجاد امکانات برای ارائه خدمت عمومی است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۶۴) که باید بدون تبعیض انجام شود. طبق اصل (۴۸)، دولت وظیفه دارد در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی از قبیل معادن و نفت در سطح استان‌ها عدالت و برابری را رعایت و از تبعیض پرهیز کند زیرا اموال مزبور متعلق به آحاد مردم است و هیچ کس نسبت به آنها رجحان و برتری ندارد. از سوی دیگر تبعیض در این زمینه با عدالت و مساوات اسلامی سازگار نیست (عمیدزنجانی، ۱۳۹۱: ۵۴۸).

۳-۱-۲. برخی ظرفیت‌های موجود در قوانین عادی

قوانین و مقررات عادی بسیاری به تصویب رسیده که در حوزه تصرف در اراضی می‌تواند به عنوان ظرفیتی برای تحقق نظریه حق بر شهر تلقی شود: در ماده (۱) قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، تنظیم و تنسيق امور مربوط به زمین و ازدیاد عرضه و تعدیل و تثبیت قیمت آن به عنوان یکی از عوامل عمده تولید و تأمین رفاه عمومی و اجتماعی و... به عنوان اهداف قانون و رسالت‌های متصدیان، ذکر شده و در مواد (۳)، (۶) و (۹) قانون زمین شهری و ماده (۳۲) آیین‌نامه قانون زمین شهری جزئیات آن بیان شده است.

تبلور این اهداف را می‌توان در حمایت از اقشار کم درآمد، احداث واحدهای کارگری و اولویت واگذاری زمین به تعاونی‌های مسکن و خانه‌های سازمانی دولتی (تبصره ماده ۲۷ آیین‌نامه قانون زمین شهری و ماده ۲۹ و ۳۶ آن) شاهد بود. در مورد استفاده از اراضی موات برای اجرای طرح‌های شهری، مقنن استفاده حداکثری از آنها را در ماده (۹) تجویز کرده است. پاره‌ای از ضوابط واگذاری زمین دولتی به موجب «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ و اصلاحات بعدی» و آیین‌نامه اجرایی آن مشخص گردیده است.

از نظر ظرفیت‌های اجرایی نیز پس از انقلاب، برای انجام رسالت‌های فوق، سازمان‌های مختلفی تشکیل شده است: تصرف در اراضی موات، به ترتیب در اختیار سازمان عمران





اراضی، سازمان زمین شهری و وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفت که سازمان اخیر از سال ۱۳۶۶ تا ۱۳۷۴ به عنوان نماینده وزارت مزبور به کار خود ادامه داد. النهایه در سال ۱۳۷۲ با مصوبه شورای عالی اداری نام و ساختار این سازمان تغییر یافت و در سال ۱۳۷۵ اساسنامه آن اصلاح گردید (رضایی زاده، ۱۳۹۱: ۱۶۶-۱۶۵).

علاوه بر مقررات فوق که ناظر به اراضی انفال بود در حوزه سایر اراضی نیز زمینه های قانونی متعددی برای پذیرش مفاد بسیاری از حقوق مطرح شده ذیل عنوان حق بر شهر، فراهم شده است: به موجب ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲، بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان یا فرمانداری کل به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار یا فرماندار کل و به عضویت رئیس انجمن شهرستان و شهردار و نمایندگان وزارت فرهنگ و هنر و آبادانی و مسکن و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح انجام می شود. آن قسمت از نقشه های تفصیلی که به تصویب انجمن شهر برسد برای شهرداری لازم الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه های تفصیلی اگر در اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید شورای عالی شهرسازی برسد. در زمینه کاربری، تراکم و افراز و تفکیک نیز مقرراتی به تصویب رسیده که می توان آنها را به نوعی زمینه ساز تحقق حق بر خدمات عمومی شهری دانست.

۲-۳. چالش های حقوقی فراروی حق بر شهر

در ایران، با وجود اینکه حاکمیت خود را به ارائه بسیاری از حقوق مندرج در نظریه حق بر شهر ملزم و مکلف دانسته و مقررات مختلفی را وضع و سازمان های متعددی را ایجاد کرده است اما مفاد پاره ای قواعد و برخی کاستی های موجود در قوانین، مانع تحقق نظریه حق بر شهر در کشورمان می شود. به بیان دقیق تر، صرف نظر از برخی مصادیق چالشی حق بر شهر که ممکن است با ارزش ها و اصول مندرج در حقوق اساسی مغایر باشند، در کشور ما، عمومی یا دولتی بودن بخش وسیعی از اراضی شهری و اصل مداخله دولت در مالکیت اراضی از جمله برای ارائه خدمات شهری و ایجاد امکانات و محیط مناسب به شرحی که گذشت در چارچوب قانون اساسی و قوانین عادی پذیرفته شده است اما نحوه مداخله و کیفیت و کمیت آن در بسیاری موارد، با نظریه حق بر شهر، قابل جمع نیست.





توضیح اجمالی اینکه طبق نظریه حق بر شهر، موارد مداخله، کیفیت و کمیت و اهداف آن باید با مشارکت شهروندان مشخص شود نه نخبگان شهرسازی یا نخبگان اقتصادی، در حالی که در کشور ما چنین امری در قوانین مختلف پذیرفته نشده و مردم در مرحله طراحی فضاهای شهری، اجرا و بازتولید آن نقش و نظارتی ندارند یا سهم آنها بسیار اندک است. از نظر فقهی به جلب مشارکت مردم در امور اجتماعی در قالب مشورت خواهی اشاره شده اما این مطلب در قوانین و مقررات مربوط به تصرف در اراضی شهری منعکس نشده است:

طبق اصل هفتم قانون اساسی طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهم فی الامر" شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند این اصل مستند به آیه ۳۷ و ۳۸ سوره شوری و آیه ۱۹۵ سوره آل عمران است.

در روایات متعددی که از معصومین (ع) به ما رسیده نه تنها به حق مردم در مشارکت بلکه به تکلیف آن‌ها برای مشارکت در امور اجتماعی و اقتصادی و... اشاره شده است. پیامبر اکرم (ص) فرمود: «همه شما نگهدارنده و نگهبان هستید، و همه در برابر رعیت خود مسئولید» (صدرالدین شیرازی، ۱۳۶۷: ۲۴۶). حضرت علی (ع) در خطبه ۳۴ به حقوق متقابل حاکم و مردم اشاره نموده است (نهج البلاغه، ترجمه شهیدی، خطبه ۳۴). همچنین ایشان در خطبه دیگری به صراحت مردم را به مشورت دادن دعوت نموده اند (نهج البلاغه، ۱۳۷۹: ۶۸۶): از گفتن سخن حق و یا مشورت عدالت آمیز خودداری مکنید زیرا من شخصاً خویشتن را مافوق آنکه اشتباه کنم نمی دانم و از احتمال خطاء در کارهایم ایمن نیستم، مگر اینکه خداوند مرا محافظت کند».

امام رضا (ع) از پیامبر اکرم (ص) روایت فرموده اند: «کسی که می خواهد جماعت شما را متفرق، امر امت را غصب کند و بدون مشورت بر مردم حکومت راند، او را بکشید، که همانا خداوند چنین قتلی را مجاز شمرده است». در کتاب بحار الانوار آمده است: «کسی که به نظر خود استبداد بورزد نابود خواهد شد و کسی که با مردم مشورت کند در خرد آنان شریک شده است» (منتظری نجف آبادی، ۱۳۶۷: ۷۷ به بعد). حدیث اخیر و سیره





معصومان(ع) حکایت از این دارد که ایشان به تقسیم معرفت میان مردم و لزوم نظرخواهی از آنان اعتقاد راسخی داشته‌اند.

علاوه بر این، آیات و روایات مزبور جنبه ارشادی دارد نه مولوی و در حدود و ثغور آن می‌توان به ارتکازات عرفی و سیره عقلا رجوع کرد. حضرت علی(ع) در این باره فرموده‌اند: بدانید عاقل کسی است که با فکر درست به استقبال نظرات گوناگون برود و در عواقب امور بنگرد(تمیمی آمدی، ۱۴۱۰: ۱۷۸). بی‌تردید، یکی از مصادیق این امر، مشورت گرفتن است. بنابراین، استفاده از تجربیات عقلا در حوزه حکمرانی از جمله مدیریت شهری با مانع روبه‌رو نیست. در هر حال، در مشورت، مشورت‌گیرنده در انتخاب نظر مختار است زیرا مشورت در اصل عبارت است از انتخاب نظر یا عملی از میان اموری که مستند به گروهی می‌باشد. به عبارتی مشورت گیرنده نسبت به امری که بر عهده دارد، قدرت تصمیم‌گیری دارد و باید عواقب و تبعات آن را بپذیرد. اما در امور اجتماعی گاه اتباع از نظر اکثریت(در چارچوب موازین اسلامی) برای حاکمان ضروری است زیرا در مواردی با رعایت موازین شرعی از مردم مشورت خواهی می‌شود و اکثریت از میان نظرات و شیوه‌های مختلف، شیوه یا رای را مد نظر دارند، تبعیت از آن موجب ایجاد همبستگی بیشتر و حصول قوت و قدرت و رفع تشتت می‌شود. زیرا هدف از مشورت از یکسو عبارت است از افزایش آگاهی و بصیرت و اطلاع از انظار و افکار دیگران و از سوی دیگر هدف، جلب رضایت و ایجاد محیطی مسالمت آمیز است(مصطفوی، ۱۴۰۲: ۱۵۰-۱۴۹). حضرت امیر(ع) در عبارات متعددی فرموده‌اند که مشورت خواستن موجب پشتگرمی و کسب پشتیبانی دیگران است(تمیمی آمدی، ۱۳۶۶: ۴۴۱).

توضیح بیشتر اینکه در مسائل شهری افزون بر مسائل فنی و دقیق و مشخص پاره‌ای از تصمیم‌ها جنبه سلیقه‌ای دارد و مربوط به نیازهای روزمره مردم یک ناحیه یا منطقه شهری است که متخصصان معماری و شهرسازی و مسئولان شهرداری از آنها غافلند یا به جهت منافع شخصی یا گروهی آنها را نادیده می‌گیرند، در واقع مشورت خواهی و اتباع از نظر اکثریت، در این امور، موجب رشد اجتماعی شهروندان، پرهیز از غفلت و تداوم حکومت،





دلگرمی، جلب همکاری آنها، پیشگیری از اعتراض و جلوگیری از تبانی‌های فسادانگیز خواهد بود.

با وجود این، همان‌طور که قبلاً گفته شد در نظام مالکیت اراضی منعکس شده کشورمان، به مشورت‌خواهی عمومی در سطح منطقه یا شهر یا استان یا کشور درباره حدود و ثغور و چگونگی تصرف، به عنوان یک حق عمومی توجه نشده است. شواهد زیر دلیل محکمی بر این مدعاست:

۳-۲-۱. شورای عالی شهرسازی به عنوان مرجع انحصاری تصویب طرح‌های شهری

طرح شهری در واقع طرحی است درباره شکل دادن فضای شهری به ویژه عرصه عمومی به منظور ارتقای کیفیت محیطی آن (بهزادفر و محمودی، ۱۳۸۸: ۳۷). برای تأمین کیفیت طرح شهری عناصری چون هویت، وحدت، تنوع، نقش‌انگیزی و حس مکان باید مورد توجه قرار گیرد تا به این ترتیب، موجبات توسعه در ابعاد مختلف زندگی بشری از جمله توسعه اجتماعی (توانمندسازی اقشار محروم و انسجام اجتماعی)، توسعه اقتصادی (احیاء و رونق بخشیدن به تجارت) و پایداری زیست‌محیطی و محیط‌های شهری غنی و سالم (تنوع، ایمنی و امنیت و سرزندگی) فراهم شود (روستا و قاسم‌پور، ۱۳۹۷: ۲۱). به این ترتیب، طرح‌های شهری در شکل‌دهی به فضاهای عمومی شهری و فراهم آوردن دسترسی به بسیاری از حقوق مدنظر در نظریه حق بر شهر، نقش اساسی دارند. اما در ایران به موجب ماده (۱) و بند (۳) ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲، شورای عالی شهرسازی در مورد سیاست کلی شهرسازی، بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه‌های تفصیلی و تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی. در خصوص طرح‌های تفصیلی نیز کمیسیونی به نام کمیسیون ماده ۵ تصمیم می‌گیرد و در چگونگی و سیمای فیزیکی شهر، تأثیر بسزایی دارد. به این ترتیب مشارکت مردمی در این حوزه وجود ندارد.

۳-۲-۲. تعیین کاربری، تراکم و تفکیک بدون مشارکت مردم شهر

همان‌طور که قبلاً به اختصار بیان شد، سه مفهوم کاربری، تراکم و تفکیک با خدمات شهری و سایر حقوق بر شهر ارتباط بسیار تنگاتنگی دارند. لذا بررسی تفصیلی‌تر این سه





مفهوم و شناخت مراجع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درباره آنها، چالش‌های پیش روی نظریه حق بر شهر را در حقوق ایران مشخص خواهد کرد. در ادامه، مراجع تصویب آنها و چالش‌های در ارتباط با حق بر شهر مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

۳-۲-۱. کاربری در انحصار شورای عالی شهرسازی، کمیسیون ماده ۵ و شهرداری

در ایران، تعیین نوع کاربری^۱ در صلاحیت شورای عالی شهرسازی، تغییر آن در صلاحیت کمیسیون ماده (۵) و کنترل و نظارت بر آن در شهرها و حریم آن بر عهده شهرداری و در صلاحیت کمیسیون ماده (۱۰۰) است. به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که در تعیین و تغییر و نظارت بر کاربری که ارتباط تنگاتنگی با کیفیت زندگی شهری و حق بر شهر دارد، شهروندان نقشی ندارند.

۳-۲-۲. تراکم در انحصار کمیسیون ماده (۵)

با وجود اینکه تعیین تراکم^۲ در کیفیت زندگی شهروندان نقاط مختلف شهر، حائز اهمیت بسیار است اما در عمل شهروندان هیچ نقشی در تعیین میزان تراکم ندارند. توضیح اینکه مرجع تعیین میزان تراکم همانند سایر جزئیات طرح جامع شهری در اختیار کمیسیون ماده ۵ است.

۱ اصطلاح و مفهوم کاربری اراضی و توزیع عادلانه منابع و خدمات شهری، ابتدا به منظور نظارت بیشتر دولت‌ها بر نحوه استفاده از اراضی و حفظ حقوق مالکیت مطرح شد (عزت‌پناه و دیگران، ۱۳۹۴: ۵۰). امروزه کاربری ناظر به نوع انتفاع از زمین است: انتفاع از زمین ممکن است انتفاع مسکونی، درمانی، آموزشی، اداری، عبور و مرور و نظایر آنها باشد (حسین‌زاده دلیر و ملکی، ۱۳۸۶: ۶۹).

۲ تراکم ساختمانی عبارت است از نسبت سطح کل زیربنای ساختمان (در تمام طبقات) به مساحت قطعه زمین (شعله، ۱۳۸۷: ۳۶). تراکم بر ابعاد مختلف محیط مصنوع اثرگذار است: ۱. تراکم در منظر شهری و فرم محیط اثرگذار است و بیانگر حجم، ارتفاع و فواصل ساختمان‌ها است که با اصطلاحاتی نظیر سطح اشغال، ضریب فضای باز و... تعیین می‌شود. به عنوان مثال، سطح زیربنا یا به بیان دقیق‌تر ضریب سطح زیربنا و ارتفاع ساختمان نقش مهمی در کیفیت بصری و ایجاد احساس آزادی یا محصوریت در فضاهای شهری دارد. ۲. تراکم بر جنبه عملکردی محیط نیز مؤثر است و نشانگر میزان فعالیت کاربری‌های مختلف است. ۳. در بعد معنایی نیز ابعاد عملکردی که از طریق تراکم مشخص می‌شود به محیط معنا و مفهوم خاصی می‌دهد به عنوان مثال بالا بودن تراکم تجاری در یک منطقه باعث پیدایش معنای جدیدی از زندگی شهری و شکل‌گیری روابط خاص شهری می‌شود (شعله، ۱۳۸۷: ۳۶).



۳-۲-۲-۳. تفکیک و افراز اراضی در انحصار اداره ثبت و دادگاه



با وجود اینکه تفکیک^۱ و افراز اراضی شهری اثر عمیقی بر کیفیت زندگی شهری دارد، شهروندان در فرایند افراز و تفکیک نقش و مشارکت فعالی ندارند و تصمیم گیرنده اصلی و نهایی مراجعی است که ذیلاً به آنها اشاره خواهد شد. تفکیک اراضی بر اساس نقشه‌های اجرایی یا نقشه‌های تفکیکی انجام می‌گیرد که نسبت به طرح‌های تفصیلی جزئی-تر است.

مرجع صالح برای افراز املاک مشاع که جریان ثبتی آنها خاتمه یافته اعم از اینکه در دفتر املاک ثبت شده یا نشده باشد، واحد ثبتی محل وقوع ملک است (ماده اول قانون افراز و فروش املاک مشاع مصوب ۱۳۵۸/۸/۲۲). اما به موجب ماده (۳۰۰) قانون امور حسبی، تقسیم ترکه و دعوای افراز ملک مشترک بین ورثه که جریان ثبتی آن خاتمه یافته با دادگاه است. طبق ماده (۱۵۰) قانون ثبت اصلاحی ۱۳۶۵، مرجع رسیدگی به تفکیک عبارت است از واحد ثبتی محل وقوع ملک. لکن اجابت درخواست مزبور، منوط است به وجود سند رسمی.

۳-۲-۳. مشارکت حداقلی مردم در اداره اموال و فضاهای عمومی شهر: چالش مدیریت شهرداری

مشارکت شهروندان فرآیندی است که افراد آگاه، مسئول و آزاد به صورت فعال برای ایجاد محیطی با کیفیت با یکدیگر همکاری و تلاش می‌کنند (زرافشانی، خالدی و غنیان، ۱۳۸۸: ۱۰۹). مشارکت در نظریه حق بر شهر جایگاهی محوری دارد. لازمه مشارکت شهروندان در امور شهر شفافیت، پاسخگویی و قانون‌مداری و وجود مراکز گردهمایی

۱ مقررات تفکیک ناظر است به روش قطعه‌بندی زمین‌ها برای احداث ساختمان، خیابان و کوچه و استقرار تأسیسات عمومی و سایر فضاهای مورد نیاز شهر حسب سیاست‌های ارضی کشور. در واقع مقررات تفکیک زمین در کنار ضوابط منطقه‌بندی، مهم‌ترین ابزار قانونی برای اجرای برنامه کاربری زمین است که در شیوه تقسیم زمین، تعیین اندازه قطعات، چگونگی شبکه آمد و شد و استقرار تجهیزات و... نقشی اساسی دارد (نک: زیاری و عابدینی، ۱۳۸۸: ۱۶۹). کنترل تفکیک یکی از ابزارهای مناسب برای کنترل ساختمان‌سازی صحیح و ایجاد فضای شهری زیبا و واجد هویت است (بادآهنگ، ۱۳۹۵: ۲۰۷) و پایه و اساس رشد موزون شهرها و اجرای طرح جامع و طرح‌های تفصیلی و ضوابط مقرر در آنهاست (حاتمی‌نژاد و زندوی، ۱۳۸۸: ۱۰۵؛ زیاری و عابدینی، ۱۳۸۸: ۱۷۰).





(Eugen, 2002: 77-79) رسمی و غیررسمی از قبیل شوراها و شورایی‌ها و سازمان‌های مردم نهاد است که در سنوات اخیر، با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴، زمینه حداقلی برای مشارکت مردم فراهم شده است زیرا مردم فقط در فرآیند انتخابات اعضای شوراها دخالت دارند و امکان اظهارنظر و مشارکت در ایجاد و گسترش فضاهای عمومی برای آنها شناخته نشده است. به عنوان مثال، شهرداری‌ها که به موجب ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی وظیفه ایجاد و نگاهداری معبر و میدین و... به طور کلی ارائه خدمات عمومی شهری را بر عهده دارد، در انتشار مصوبات به صورت گزینشی رفتار می‌کنند و حق بر اطلاعات شهری به طور کامل رعایت نمی‌شود. به موجب حق اخیر کلیه افراد حق بر مطالبه و دریافت کامل، درست، مناسب و به موقع اطلاعات را دارا هستند. علاوه بر نقص و کاستی‌های موجود در قوانین و مقررات، اخلاق و زمینه‌های فرهنگی - اجتماعی نیز برای مشارکت مردم فراهم نیست.

۳-۲-۴. تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی شهری بدون مشارکت شهروندان

به موجب ماده (۱) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک املاک و اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی، اراضی، آبیه، مستحقات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی را طبق ضوابط قانونی خریداری و تملک کنند. طبق ماده (۲) قانون فوق، ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی «دستگاه اجرایی» برسد. طرح‌های عمومی شهری که در راستای وظایف شهرداری‌ها تصویب و اجرا می‌شوند، مشمول مواد فوق هستند (بهشتیان، ۱۳۹۴: ۷۴). طبق مواد فوق، شهروندان در تصویب و اجرای این طرح‌ها نقشی ندارند و اثری از مشارکت مردمی و ذی‌نفعان واقعی این طرح‌ها به چشم نمی‌خورد. این انحصارهای دولتی در تصمیم‌گیری‌ها در حالی است که در سایر کشورها از جمله فرانسه مشارکت عمومی در طرح‌های شهری پیش‌بینی شده در قوانین منعکس شده که ذیلاً





به طور بسیار مختصر و با عنایت به محدودیت‌های مقاله حاضر اشاراتی به این مسئله صورت می‌گیرد:

در فرانسه، برای سلب مالکیت و اجرای طرح‌های عمرانی استانی، پس از تهیه پرونده عادی - مشتمل بر گزارش یا یادداشت توجیهی^۱، نقشه محل، تعیین محدوده املاک مورد نظر و ارزیابی تقریبی املاک واقع در محدوده طرح - استانداردار مجاز است از مردم نظرخواهی کند و می‌تواند این کار را به فرماندار بسپارد. فرماندار نیز به نوبه خود این کار را به کمیسر تحقیق واگذار می‌کند که باید توانایی ادارک و تحلیل مسائل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و زیست محیطی^۲ را داشته باشد.^۳ کمیسر علاوه بر تجربه حرفه‌ای و اداری باید مستقل و بی‌طرف باشد.^۴ به همین دلیل، کارمندان و مسئولان دستگاه‌های اجرائی و مالکان املاک واقع در محدوده طرح به عنوان کمیسر تحقیق برگزیده نمی‌شوند. مطابق دستورالعمل ۱۴ مه ۱۹۷۶، اداره تحقیق باید قبل از شروع تحقیق برای حساس کردن افکار عمومی، مردم را از سوگیری‌های اصلی طرح و مطالعات و تصمیمات اداری متخذ، آگاه کند. این اطلاع رسانی پیشینی ممکن است چند ماه یا چند هفته، در قالب کنفرانس خبری، نمایش ماکت، بخش فیلم و غیره طول بکشد (لومازوریه، ۱۳۹۵: ۵۲).

مردم می‌توانند - ظرف مدت حداقل ۱۵ روز که بعضاً تا مدت ۶ هفته و حتی دو ماه نیز تمدید شده (ماده ۱۱ آیین‌نامه قانون سلب مالکیت) - نظرات خود را به یکی از سه شیوه زیر ابراز دارند:

۱ در این یادداشت، موضوع عملیات و دلایل شروع پروژه مورد نظر به ویژه در رابطه با تأثیرات زیست محیطی آن از نظر اشخاص ذی نفع مشخص می‌شود. این کار مقام سالب را مکلف می‌کند در خصوص دیگر اشخاص ذی نفع، یک بیان هزینه-فایده، تهیه کرده و دلیل انتخاب خود را توضیح دهد (لومازوری، ۱۳۹۵: ۴۶).

۲ طبق قانون ۱۲ ژوئیه ۱۹۸۳ و قانون ۸ ژانویه ۱۹۹۳ معروف به قانون چشم اندازها، در مواردی که به دلیل ابعاد وسیع عملیات، احتمال آسیب رساندن به محیط زیست وجود دارد، فرماندار مکلف است این امر را بررسی کند و در صورت لزوم تحقیق لازم را انجام دهد.

۳ این شرط، ناظر به خبرگی مقام تحقیق است.

۴ این شرط، تضمین کننده استقلال مقام تحقیق است.





اولین راه درج مستقیم نظرات در دفتر ثبت تحقیق است (ماده ۴-۱۱ قانون)؛ راه بعدی ارسال نظرات کتبی به آدرس محل تحقیق است و در نهایت سومین راه عبارت است از دیدار حضوری مردم با کمیسر تحقیق یا یکی از اعضای تحقیق (لومازویه، ۱۳۹۵: ۵۵-۵۴). در پایان فرآیند تحقیق، محققانی که با کمیسر همکاری دارند، گزارش تحقیق را تهیه و به پیشنهادها و مخالفت‌های احتمالی مردم اشاره و سرانجام نظریه خود را به طور مستدل اعلام می‌دارند (کامیار، ۱۳۹۴: ۱۷۴-۱۷۳).

به موجب ماده (۴۶) قانون اراضی مورخ ۳۱ دسامبر ۱۹۷۵ و قانون و بخشنامه ۱۹۷۶، نظر کارشناسی مزبور باید منتشر شود و پرونده ظرف یکماه برای فرماندار ارسال شود. علاوه بر این یک نسخه از گزارش باید در شهرداری محل تحقیق و استانداری و فرمانداری آگاهی شود. هر شخص حقیقی و حقوقی نیز می‌تواند به گزارش دسترسی پیدا کند.

نظریه کمیسر تحقیق و محققان باید حسب مورد به تصویب شورای دولتی یا فرمانداران یا وزیر مربوط برسد. به عنوان مثال ماده (۲-۱۲۱ R) قانون سلب مالکیت، در مواردی نظیر ایجاد بزرگراه، فرودگاه‌ها، کانال‌های کشتیرانی، توسعه خطوط راه آهن، ایجاد کانال‌های عمومی، ایجاد مراکز نیروی برق معادل ۱۰۰ مگاوات یا بیشتر و... مصوبه صادر می‌کند. اتخاذ تصمیم برای موضوعات تحت صلاحیت شورای دولتی حداکثر یکسال است که تا ۶ ماه نیز قابل تمدید است (کامیار، ۱۳۹۴: ۱۷۶؛ لومازویه، ۱۳۹۵: ۴۸).

علاوه بر این، قاضی اداری می‌تواند در صورت عدم رعایت تشریفات قانونی، تصمیمات اداری را باطل کند. نظارت بر جریان کار و شکایت از اقدامات انجام شده ممکن است ناظر به موارد زیر باشد: تشکیل پرونده، جریان تحقیق، اعلامیه منفعت عمومی یا حکم واگذاری.

در حقوق فرانسه، اعتراض‌ها نیز به تبع فرآیندها اعم از مرحله اداری یعنی ابطال اعلامیه منفعت عمومی یا حکم واگذاری باشد یا جبران خسارت ناشی از عدم اجرای فرآیند پیاده-سازی طرح، کندی عملیات یا اجرای غیر قانونی آن. و نیز اعتراض ناظر به مرحله قضائی امکان‌پذیر است که در این صورت، جنبه تعلیقی ندارد و در شعبه سوم دیوان عالی کشور مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. برای رسیدگی به این اعتراض، مالکان یا صاحبان حقوق





عینی که اجرای طرح، حقوق آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده می‌توانند ظرف ۱۵ روز از تاریخ ابلاغ حکم شخصی، راجع به عدم صلاحیت، یا ایرادات شکلی مربوط به کنترل فرآیندهای اداری (فقدان مجوز و امضاها و ضروری) یا خروج مقامات سالب مالکیت از حدود اختیارات قانونی اعتراض کنند.

در صورتی که اعلامیه منفعت عمومی یا حکم واگذاری نقض شود، رأی سلب مالکیت نقض می‌شود بدون اینکه به شعبه هم‌عرض ارسال شود. اما در غیر این صورت پرونده به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌شود تا فرآیند قضائی سلب مالکیت مجدد بررسی شود. بعد از تصویب قانون دوم فوریه ۱۹۹۵، آراء قطعی مجدداً قابل اعتراض و رسیدگی است به شرط اینکه حکم اداری از سوی شورای دولتی یا دادگاه تجدیدنظر اداری ابطال شود. در این صورت اگر اعتراض پذیرفته شود، بیع املاک واقع در طرح فسخ می‌شود و ملک مورد نظر به مالک آن و غرامات دریافت شده توسط مالکان به دولت برگردانده می‌شود (لومازوری، ۱۳۹۵: ۹۳-۸۵).

نتیجه‌گیری

همان‌طور که بیان شد نظریه حق بر شهر در فرانسه متولد شده و توسط اندیشمندان غربی توسعه و تکامل یافته است. در این نظریه، پاره‌ای حقوق تحت عنوان حق بر شهر معرفی شده‌اند: حق بر خدمات عمومی، مسکن مناسب، حق بر فضای سبز و پیش‌بینی اراضی دولتی یا عمومی و تدوین قواعدی برای مداخله دولت جهت احداث و طراحی فضاهای عمومی شهری نظیر جواز سلب مالکیت، تراکم، تفکیک، کاربری و الزامات زیست محیطی... برای تحقق این حقوق ضرورت دارد. به عبارتی لازمه اجرای این نظریه تصرف و دخالت گسترده مقامات شهری در اراضی و نیازمند وجود یا پذیرش قواعد خاصی در حوزه مالکیت اراضی است. مطالعه و بررسی قوانین داخلی و مبانی فقهی آن نشان می‌دهد که وجود انواع خاصی از اراضی تحت عنوان انفال، املاک دولتی و مشترکات عمومی و همچنین پذیرش اصل تقدم منافع و حقوق عمومی بر مالکیت خصوصی که در قوانین و مقررات مختلفی منعکس شده، ظرفیت مناسبی را برای اجرای





نظریه حق بر شهر و نیل به اهداف آن به‌ویژه حفظ حرمت و کرامت انسانی فراهم آورده است.

به این ترتیب، در فقه و مقررات حقوق ایران، در وضع قواعد مالکیت زمین، به تعادل میان منافع خصوصی و اجتماعی ساکنان و حقوق مالکیت شهری توجه کافی شده است: مقررات ناظر به کاربری، تراکم، تفکیک، حفظ و گسترش فضای سبز از این جمله‌اند. به گونه‌ای که می‌توان گفت امروزه حق‌های عمومی، حق مالکیت اراضی شهری را احاطه کرده و در فرض تراکم بر آن مقدمند. لکن این قبیل حق‌انگاری‌ها به دلایل زیر در نیل به اهداف مقرر ناکارآمدند: اولاً؛ نظریه بومی جامع مشابه نظریه حق بر شهر که مبنا، ارتباط و قلمرو این حقوق را مشخص کند وجود ندارد. ثانیاً؛ علی‌رغم توصیه‌های معصومین مبنی بر مشارکت دادن مردم، برای تدوین، تعدیل و اجرای این حقوق و نظارت بر آنها نهادهای لازم برای مشارکت شهروندان پیش‌بینی نشده است. لذا در تعریف مفاد حق‌های مطرح شده در نظریه مزبور و گاهی ضرورت وجود آنها، شهروندان (ذی‌نفعان اصلی) مشارکت ندارند و این امور کاملاً وابسته به تصمیمات اعضای شوراها یا بعضاً کمیسیون‌های خاصی است که شهروندان در انتخابشان نقشی نداشته‌اند و غیر از نظارت شکلی دیوان عدالت اداری ابزارهای قانونی کارآمدی برای نظارت بر آنها وجود ندارد.

بنابراین برای اینکه اقدامات دولت مورد حمایت شهروندان و موجب رضایتمندی آنان باشد، شایسته است مبنا، ارتباط، قلمرو و اهداف این حقوق به نحو عینی و قابل پایش، در نظریه جامعی تبیین و شیوه‌های مشارکت شهروندان در تعیین قلمرو، مصادیق، اجرا و نظارت بر این حقوق مشخص شود.

منابع

- ۱) اسلامی، رضا، ۱۳۹۳ش، **آموزش حقوق بشر**، تهران، مجد، چ ۱.
- ۲) اسلامی، رضا، علیزادگان، فرانک، ۱۳۹۹ش، **حق بر شهر**، تهران، شهر دانش، چ ۱.





(۳) بادآهنگ، ابوالفضل، ۱۳۹۵ش، «بررسی تأثیر ویژگی‌های تفکیک اراضی شهری در بافت‌های متفاوت بر سیما و منظر شهری»، **جغرافیا (برنامه ریزی منطقه-ای)**، سال ۶، ش ۴.

(۴) براتی، ناصر، حیدری، فردین، ستارزاد فتحی، مانی، ۱۳۹۸ش، «به سوی فرایندی دموکراتیک در برنامه‌ریزی و طراحی شهری، ارزیابی وضعیت مداخله شهروندان در برنامه‌ها و پروژه‌های شهری ایران»، **باغ نظر**، سال ۱۶، ش ۷۶.

(۵) بهزادفر، مصطفی، محمودی کردستانی، پیام، ۱۳۸۸ش، «هنجارهای کیفی طراحی فضای شهری مردم‌مدار (آزادی‌مدار)»، **معماری و شهرسازی آرمانشهر**، دوره ۲، ش ۳.

(۶) بهشتیان، سید محسن، ۱۳۹۴ش، **تملک اراضی توسط شهرداری‌ها- بررسی نظری و کاربردی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری**، تهران، مجد، چ ۳.

(۷) پورهایمی، سید عباس، دبیری، فرهاد، خلعت‌بری، یلدا، زارعی، سحر، ۱۳۹۵ش، «شکل‌گیری و توسعه مفهوم "حقوق نسل‌های آینده" در حقوق بین‌الملل محیط زیست»، **علوم و تکنولوژی محیط زیست**، سال ۱۸، ش ۳.

(۸) تقوایی، علی‌اکبر، عزیزی، داوود، یزدانیان، احمد، ۱۳۹۴ش، «بررسی نظریه حق بر شهر در تولید و بازتولید فضای شهری»، **هفت شهر**، دوره ۴، ش ۴۹ و ۵۰.

(۹) تمیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد، ۱۳۶۶ش، **تصنیف غرالحکم و دررالکلم**، قم، دفتر تبلیغات اسلامی، چ ۱.

(۱۰) -----، ۱۴۱۰ق، **غرالحکم و دررالکلم**، قم، دارالکتاب الاسلامی، چ ۲.

(۱۱) جعفری، محمد تقی، ۱۴۱۹ق، **رسائل فقهی**، تهران، مؤسسه منشورات کرامت.





۱۲) حاتمی نژاد، حسین، زندوی، سیدمجدالدین، ۱۳۸۸ش، «بررسی تفکیک و افراز اراضی در شهرها»، **جغرافیا (نشریه علمی- پژوهشی انجمن جغرافیای ایران)**، سال ۷، ش ۲۲.

۱۳) حبیبی، سیدمحسن، امیری، مریم، ۱۳۹۴ش، «حق به شهر؛ شهر موجود و شهر مطلوب آنچه هست و آنچه باید باشد»، **پژوهش‌های انسان‌شناسی ایران**، دوره ۵، ش ۲.

۱۴) حسین‌زاده دلیر، کریم، ملکی، سعید، ۱۳۸۶ش، «بررسی تغییرات کاربری اراضی شهری در طرح جامع و تفصیلی شهر ایلام- طی دهه ۱۳۷۲-۸۲»، **جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای**، دوره ۴، ش ۸.

۱۵) حیدری، فردین، زارعی، مجید، ۱۳۹۸ش، «مفهوم حق به شهر و ارتباط آن با طراحی شهری شهروندمدار؛ تطبیق هنجارهای جامع بیان‌گر شهروندمداری با شاخصه‌های کیفی طراحی شهری»، **منظر**، دوره ۱۱، ش ۴۶.

۱۶) خاک، روناک، ۱۳۸۰ش، «حقوق شهروندی»، **پایان نامه کارشناسی ارشد**، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.

۱۷) خلخالی، سید محمد مهدی، ۱۴۲۲ق، **حاکمیت در اسلام یا ولایت فقیه**، ترجمه جعفر الهادی، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ج ۱.

۱۸) _____، ۱۴۲۵ق، **الحاکمیه فی الإسلام**؛ قم، مجمع اندیشه اسلامی.

۱۹) خمینی (امام)، سید روح‌الله؛ ۱۳۶۷/۷/۲، **صحیفه امام**، نامه به آقای محمدحسن قدیری (حکم بازی با شطرنج و معامله آلات موسیقی). تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س)، ج ۲۱.

۲۰) خمینی، سید مصطفی، بی تا، **ولایة الفقیه**؛ تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س).



(۲۱) دلال‌پور، محمد رضا، ۱۳۷۲ش، «شیوه‌های دخالت دولت در بازار زمین شهری»،

رشد آموزش جغرافیا، ش ۳۶.

(۲۲) رضایی‌زاده، محمدجواد، ۱۳۹۱ش، **حقوق برنامه‌ریزی شهری**، تهران،
مجلد، چ ۱.

(۲۳) رضوانی، علیرضا، ۱۳۹۵ش، «بازتعریفی از شهر، فضا، فضای شهری و تعیین
شاخص‌های روحبخش»، **معماری سبز**، سال ۲، ش ۴.

(۲۴) رفیعیان، مجتبی، الوندی‌پور، نینا، ۱۳۹۴ش، «مفهوم پردازی اندیشه حق به شهر، در
جستجوی مدلی مفهومی»، **جامعه‌شناسی ایران**، سال ۱۶، ش ۲.

(۲۵) رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین، شفیق‌فرد، حسن، ۱۳۹۵ش، «توسعه پایدار و حق
بر محیط زیست سالم: چشم انداز نسل‌های آینده»، **سیاست جهانی**، دوره ۵،
ش ۱.

(۲۶) روستا، مریم، قاسم‌پور، محمود، ۱۳۹۷ش، بررسی جایگاه طراحی شهری در قوانین
شهرسازی ایران (تحلیل محتوای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران
از سال ۱۳۴۳ تا ۱۳۹۵ ه.ش)، **دانش شهرسازی**، دوره ۲، ش ۲.

(۲۷) زرافشانی، کیومرث، خالدی، خوشقدم، غنیان، منصور، ۱۳۸۸ش، «تبیین جایگاه
مشارکت زنان روستایی در برنامه‌های آموزشی - ترویجی براساس نردبان مشارکت
شری آستین»، **زن در توسعه و سیاست (پژوهش زنان)**، دوره ۷، ش ۳.

(۲۸) زیاری، کرامت‌الله، عابدینی، اصغر، ۱۳۸۸ش، «تفکیک، افراز و مقررات و قوانین
آن در برنامه‌ریزی شهری ایران»، **مدرس علوم انسانی**، دوره ۱۳، ش ۳.

(۲۹) سعیدی، عباس، ۱۳۹۰ش، **دانشنامه جامع مدیریت شهری و روستایی**،
تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

(۳۰) شارع‌پور، محمود، ۱۳۹۵ش، «حق به شهر و فضاهای عمومی»، **فصلنامه
تخصصی مردم و فرهنگ پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری**،
دوره ۱، ش ۲.





- (۳۱) شریف‌زادگان، محمدحسین، قانونی، حسین، ۱۳۹۶ش، «تحلیل رابطه حکمروایی خوب کشورها و کیفیت زندگی شهرها»، **رفاه اجتماعی**، سال ۱۷، ش ۶۶.
- (۳۲) شعله، مهسا، ۱۳۸۷ش، «تبیین مفهوم تراکم به عنوان ابزار شهرسازی در طرح‌های مسکن»، **مدیریت شهری**، دوره ۶، ش ۲۱.
- (۳۳) شفیق‌فرد، حسن، ۱۳۹۶ش، «مفهوم و جایگاه حق نسل‌های آینده در حقوق بین‌الملل محیط زیست و ایران»، **رساله دکتری**، به راهنمایی دکتر رمضان‌قوام آبادی، رشته حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- (۳۴) صدر، سید محمد، ۱۴۲۰ق، **ماوراء الفقه**، بیروت، دار الأضواء للطباعة و النشر و التوزيع، ج ۵.
- (۳۵) صدرالدین شیرازی، محمدبن ابراهیم، ۱۳۶۷ش، **شرح اصول الکافی**، تهران، وزارت فرهنگ و آموزش عالی، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، ج ۲.
- (۳۶) عزت‌پناه، بختیار، سبحانی، نوبخت، رشیدی، اصغر، حصاری، ابراهیم، ۱۳۹۴ش، «بررسی نحوه توزیع عوامل کاربری اراضی شهری در طرح‌های توسعه شهری از منظر عدالت اجتماعی، مطالعه موردی: شهر شاهین دژ»، **پژوهش‌های بوم‌شناسی شهری**، سال ۶، ش ۲.
- (۳۷) عظیمی آرانی، حسین، ۱۳۸۳ش، **مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران**، تهران، نشر نی، چ ۵.
- (۳۸) عمید زنجان، عباسعلی، ۱۳۹۱ش، **فقه سیاسی: حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، امیرکبیر، چ ۷، ج ۱.
- (۳۹) قاری سیدفاطمی، سیدمحمد، ۱۳۹۶ش، **حقوق بشر در جهان معاصر**، دفتر اول: درآمدی بر مباحث نظری؛ مفاهیم، مبانی، قلمرو و منابع، تهران، نگاه معاصر، چ ۵.
- (۴۰) کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۲ش، **دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت**، تهران، نشر دادگستر، چ ۶.



(۴۱) کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۴ش، **حقوق اداری اموال، سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی**، مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، تهران، مجد.

(۴۲) -----، ۱۳۹۷ش، **حقوق شهری و شهرسازی**، تهران، مجد، چ ۱۰.

(۴۳) کرهرودی، میترا، ۱۳۷۱ش، «ایجاد و توسعه فضای سبز به منظور بهسازی محیط زیست تهران»، **مجموعه مقالات سمینار فضای سبز**، تهران، سازمان پارک‌ها و فضای سبز تهران، چ ۱.

(۴۴) کریمی، عباس، کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۶ش، «محیط زیست شهری در پرتو حقوق شهروندی»، **حقوق پزشکی**، سال ۱۱، ش ۴۰.

(۴۵) لومازوری، ژن، ۱۳۹۵ش، **حقوق سلب مالکیت (تملک اراضی)**، ترجمه علی اکبر گرجی از ندریانی، فرزانه حجازی و محمدامین یوسفی، تهران، جاودانه جنگل، چ ۱.

(۴۶) مشکینی، ابوالفضل، نورمحمدی، مهدی، ۱۳۹۷ش، «نقدی بر مدیریت زمین شهری کشورهای در حال توسعه (مطالعه موردی ایران)»، **پژوهش‌های جغرافیای انسانی**، دوره ۵۰، ش ۴.

(۴۷) مصطفوی، سید حسن، ۱۴۰۲ق، **التحقیق فی کلمات القرآن الکریم**، تهران، مرکز کتاب للترجمه و النشر، چ ۱، ج ۶.

(۴۸) مکارم شیرازی، ناصر، ۱۴۲۲ق، **بحوث فقهیه هامه**، قم، انتشارات مدرسه الامام علی بن ابی طالب (ع).

(۴۹) منتظری نجف آبادی، حسینعلی، ۱۳۶۷ش، **مبانی فقهی حکومت اسلامی**، ترجمه و تقریر محمود صلواتی، تهران، کیهان، ج ۳، ۸.

(۵۰) مؤمن قمی، محمد، ۱۴۱۵ق، **کلمات سدیدة فی مسائل جدیدة**؛ قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

(۵۱) نوبهار، فاطمه، ۱۳۹۲ش، «از فضاهاى عمومى تا حوزه‌هاى عمومى: بررسی جایگاه فضاهاى عمومى در قوانین جمهوری اسلامی ایران»، **پایان نامه کارشناسی**





ارشد، به راهنمایی دکتر قاری سیدفاطمی، رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.

(۵۲) نهج البلاغه، ۱۳۷۹ش، ترجمه سید علی نقی فیض الاسلام اصفهانی، تهران، مؤسسه چاپ و نشر تألیفات فیض الاسلام.

(۵۳) هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۸۲ش، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران : اصول و مبانی کلی نظام، تهران: میزان، چ ۴، ج ۱.

- 54) Dewey, John, (1884), "The New Psychology", Andover Review.
55) Eugen. J. McCann, (2002), "Space, Citizenship and the Right to the city: A Brief Overview", GeoJournal 58(2/3).
56) L Mumford, Paleo, (1976), **Technic Paradise in: The Urbanization of European Society in 19th Century**, (DC Health Co).
57) Morisy, Ann, (2011), **Borrowing from the future**, A Faith-Based Approach to Intergenerational Equity, Bloomsbury Publishing.
58) Purcell, John, (2012), **The Limits and Possibilities of Employee Engagement**, Industrial Relations Research Unit, University of Warwick.
59) Purcell, Mark, (2003), "Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order", International Journal of Urban and Regional Research, 27(3).
60) Purcell, Mark, (2013), "Possible World: Henri Lefebvre and the Right to the City", <https://onlinelibrary.wiley.com>.

