

Applying theories of socialism and individualism in the adoption and formulation of laws with emphasis on municipal laws

Abstract

Today, most laws in society are based on the collective interest, while individual and citizenship laws are an important category that in most cases has been ignored. On the other hand, the increase in the population of cities and the subsequent development of public spaces in the city has led to the entanglement and dependence of the rights of many people. This dependence requires restricting individual rights and paying attention to the rights and interests of society, which are mainly expressed and defined in municipal laws. And even in the amendments to the mentioned law, including the amendment to Article 101, it is explicitly stated that public rights are respected over the rights of individuals. But as a result of this research, it should be said that what is observed in the law of municipalities today The approach of the two theories is communitarianism and Individualism in laws. But the law has always sought to best resolve the conflict between public and property rights and to bridge the gap between communitarianism and Individualism. In Iranian law, although the esteemed legislator has made efforts in this regard, but unfortunately the current state of the law is not very satisfactory and does not provide the necessary guarantees to protect the property rights of individuals.

Keywords: communitarianism, Individualism, municipality, property rights.

فصلنامه علمی (مقاله علمی-پژوهشی) جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال چهارم، شماره سوم (پیاپی ۱۵) پاییز ۱۴۰۰، صص ۵۷۴-۵۵۹

اعمال نظریه های جامعه گرایی و فرد گرایی در تصویب و تدوین قوانین با تاکید بر قوانین شهرداری

امیر حسین ایزد پناهی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۰۱

علیرضا رجب زاده اصطهباناتی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۵/۰۱

محمد صادقی^۳

چکیده

امروزه اغلب قوانین در جامعه بر اساس مصلحت جمعی تدوین شده اند حال آنکه قوانین فردی و شهروندی مقوله مهمی می باشد که در اکثر موارد نسبت به آن بی توجهی شده است. از سویی دیگر افزایش جمعیت شهرها و به دنبال آن توسعه فضاهای عمومی شهر منجر به گره خوردن و وابستگی حقوق افراد متعدد گشته است. این وابستگی مستلزم محدود کردن حقوق فردی و توجه به حقوق و منافع جامعه بوده است که این دسته حقوق در قوانین شهرداری به صورت غالب تجلی و تعریف گردیده است و حتی در اصلاحیه های قانون مذکور از جمله اصلاحیه ماده ۱۰۱ آن به صورت آشکار رعایت حقوق عمومی بر حقوق اشخاص آمده است. اما در نتیجه این پژوهش باید گفت آنچه امروزه در حقوق شهرداری ها قابل مشاهده بود برخورد دو نظریه فرگرایانه و جامعه گرایی در قوانین است. اما همواره قوانین درصدد بر آمده اند تا تعارض حقوق عمومی و حقوق مالکانه را به بهترین شکل حل و فصل نموده و میان حقوق فردگرایانه و حقوق جامعه گرایی پیوند ایجاد نمایند. در حقوق ایران با اینکه قانونگذار محترم تلاش خود را در این زمینه نموده اما متأسفانه وضعیت فعلی قوانین چندان راضی کننده نیست و تضمینات لازم را برای حفظ حقوق مالکانه اشخاص، ایجاد نمی کند. لذا مسئله مبهم در این تحقیق که با روش تحلیلی و توصیفی نگاشته شده این است که قوانین مربوط به حوزه شهرداری به چه میزان از نظریه های جامعه گرایی و فرد گرایی تاثیر پذیرفته است؟ که به نظر می رسد این قوانین بیشتر بر اساس نظریات جامعه گرایی در نهایت بر فرد گرایی غلبه داشته اند هر چند که نظریات فرد گرایی حتی الامکان مد نظر بوده اند.

کلیدواژه: جامعه گرایی، فرد گرایی، شهرداری، نظریه ها، حقوق مالکانه.

^۱ دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بین الملل قشم، ایران

^۲ استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد رجا، قزوین، ایران (نویسنده مسئول)

Email: alirezarajabzade@gmail.com

^۳ استادیار گروه آموزش حقوق، دانشگاه هرمزگان، هرمزگان، ایران

mrs۴۲۷۲@yahoo.com

۱- مقدمه

بحث منافع فردی و مصالح جمعی و تعارض میان آن دو، سابقه‌ای طولانی در جوامع دارد. از دیدگاه نظریه‌های فردگرایانه، باید بر حقوق و قوانین فردی تأکید نمود و بر این اساس تمام اشخاص به عنوان شهروند برابر دارای حقوق مساوی هستند. از دیدگاه نظریه‌های جامعه‌گرایانه نیز بر حقوق جمعی و کل جامعه تأکید شده که نقطه مقابل نظریه‌های فردگرایانه می‌باشد. در این راستا باید گفت اغلب قوانین در جامعه بر اساس مصلحت جمعی شکل گرفته و تدوین شده‌اند حال آنکه قوانین فردی و شهروندی مقوله مهمی می‌باشد که در اکثر موارد نسبت به آن بی‌توجهی شده است. هر فرد دارای حریم خصوصی و حقوق اساسی است که در هر شرایط باید این حقوق محترم شمرده و از آن دفاع نیز گردد از طرفی در اجتماع حقوق افراد متعدد، درهم گره خورده و وابسته گردیده است. این وابستگی مستلزم محدود کردن حقوق فردی و توجه به حقوق و منافع جامعه می‌باشد که این دسته حقوق در قوانین شهرداری به صورت غالب تجلی و تعریف می‌گردد و حتی در اصلاحیه‌های قانون مذکور از جمله اصلاحیه ماده ۱۰۱ آن به صورت آشکار رعایت حقوق عمومی بر حقوق اشخاص آمده است. از آنجایی که افزایش جمعیت شهرها از یک سو و توسعه فضاهای عمومی شهر موجب بروز مشکلاتی در تامین منافع و حقوق خصوصی اشخاص گردیده است لذا توجه به موضوع مذکور و همچنین تعیین نحوه تامین حقوق اشخاص یا جبران خسارت (فوری یا طویل‌المدت) قابل بحث و بررسی است. به طوری که نظریه‌های مختلفی از جمله نظریه‌های جامعه‌گرایی^۱ و فردگرایی^۲ در این خصوص مطرح می‌گردد.

در تعریف جامعه‌گرایی باید گفت که به نوع تعامل رفتاری بین افراد، گروه‌ها یا اقوام مختلف اشاره می‌گردد و بر رفتار گروهی و تعامل گروهی استوار می‌باشد. جامعه‌گرایی بر جامعه و گروه متمرکز بوده در حالی که فردگرایی بر فرد و خواسته‌های فردی بنا می‌گردد. فردیت به یک تعبیر این موضوع را

^۱ communitarianism

^۲ Individualism

دربرمی‌گیرد که هر انسانی دارای خلوت و حریم خصوصی فیزیکی و روانی، و اعتقاد و نظر شخصی و دیگر حقوق اساسی است که در هر شرایطی می‌بایست آن را مقدم دانسته و به آن احترام نهاد.

. لذا مسئله مبهم در این زمینه این است که قوانین مربوط به حوزه شهرداری به چه میزان از نظریه های جامعه گرایی و فرد گرایی تاثیر پذیرفته است؟ که به نظر می‌رسد این قوانین بیشتر بر اساس نظریات جامعه گرایی در نهایت بر فرد گرایی غلبه داشته اند هر چند که نظریات فرد گرایی حتی الامکان مد نظر بوده اند.

در این میان از شهرداری‌ها می‌توان به عنوان کامل‌ترین سازمان‌های عمومی نام برد که در ارتباط مستقیم با مردم به ارائه خدمات فردی و جمعی می‌پردازند. از آنجا که نهاد شهرداری با تکیه بر اراده عمومی بنا گردیده و وظایف مربوط به عموم را عهده دار است و مقررات آن وابسته به نظم عمومی می‌باشد، اعمالی که در اجرای وظایف قانونی انجام می‌دهد برای کلیه افراد ساکن در شهرها اجباری بوده و حتی کسانی که به اعمال و تصمیمات شهرداری اعتراض دارند نیز باید از آن اعمال اطاعت نمایند. اما این شرایط منجر به ایجاد بعضاً تعارض‌هایی در اجرای عدالت فردی شده است. به طور کلی گسترش شهرنشینی در سال‌های اخیر، شهرها را به مهم‌ترین مراکز شکل‌گیری تحولات گوناگون در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، تجاری، اجتماعی و فرهنگی تبدیل کرده است که پیچیدگی‌های به وجود آمده ناشی از این تغییرات و نیز تحول عمده در سبک زندگی شهری، سبب به وجود آمدن جایگاهی جدید برای ساکنان شهرها شده است. جایگاه و مفهومی که در تعاریف حقوقی با واژه "شهروند" شناخته می‌شود.

همچنین در مورد پیشینه این موضوع می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

راضیه مقدس زاده (۱۳۹۶) در پایان نامه خود تحت عنوان بررسی اثرات مردگرایی و زن گرایی بر درک کارکنان از کیفیت زندگی کاری با نقش تعدیل‌کنندگی جنسیت و حمایت اجتماعی (مورد مطالعه: شهرداری شهرستان طبس) و حسین سیف زاده (۱۳۸۳) در مقاله خود با عنوان دوران گذرا به تلفیق فرد گرایی با جمع گرایی؛ همچنین وحید آگاه (۱۳۹۹) نیز در مقاله خود با عنوان حقوق شهروندی در نظام اداری به این موضوع پرداخته اند.

در این تحقیق که با روش تحلیلی و توصیفی است به مواردی همچون حقوق شهروندی و قوانین شهرداری سپس به تعارض حقوق افراد و جامعه در قوانین شهرداری و در آخر به بررسی مسئولیت کیفری و مدنی شهرداران پرداخته خواهد شد.

۲- حقوق شهروندی و جامعه

از دیدگاه اکثر اندیشمندان، گذار از شهرنشینی به شهروندی وقتی حادث می‌شود که افراد در جامعه شهری حقوق یکدیگر را به رسمیت بشناسند، به مسئولیت‌های خود در جامعه واقف بوده و به آن عمل کنند. این امر نشان دهنده توجه به مقوله جمع‌گرایی در جوامع می‌باشد. بر این اساس می‌توان گفت شهروندی در کنار توجه ویژه به فردگرایی، ناظر به مجموعه‌ای از ارزش‌ها مانند مساوات طلبی، آزادی، مردم‌سالاری است که نفع جمعی را در پی دارد. با توجه به این موضوع برای شهروندان حقوقی مسلم و ذاتی وجود دارد که با عنوان "حقوق شهروندی" شناخته می‌شود. در واقع حقوق شهروندی شاید در ابتدا این طور به نظر برسد که ناشی از فردگرایی است اما در اصل به سمت جامعه‌گرایی کشش دارد. در این راستا باید اذعان نمود حقوق شهروندی به‌عنوان مجموعه‌ای از وظایف و حقوق متقابل، در یک بستر مشارکت همگانی تحقق می‌یابد که در این میان مدیریت شهری به‌عنوان عنصری آگاهی‌بخش، نقشی مهمی را در گرایش شهروندان به کنش‌های اجتماعی و مشارکتی ایفا می‌کند. همچنین مدیریت شهری می‌تواند متضمن احقاق حقوق شهروندی در حوزه‌های گوناگونی چون، رفاه، ایمنی، عدالت، سلامت و سایر مضامین حقوق شهروندی باشد.

لازم به توضیح است، مبنای شهروندی فردگرایی باشد یا جامعه‌گرایی، دیدگاه ناشی از آن هم متفاوت خواهد بود. برای توضیح بیشتر، دیدگاه فردگرایی با لیبرالیسم در ارتباط است که پشتیبان اصل "حقوق شهروندی" است و بر استحقاق شخصی و موقعیت فرد به عنوان یک کنشگر خود مختار تاکید دارد. همچنین در مورد جامعه‌گرایی دو تعبیر سوسیالیستی و محافظه‌کارانه وجود دارد که در هر دو با برجسته نمودن اهمیت حس مسئولیت نسبت به شهر، به حمایت از اصل "تکالیف شهروندی" پرداخته‌اند. در این دیدگاه‌ها دولت به عنوان یک عامل اخلاقی نشان داده شده و بر نیاز به اجتماع و نقش حیات اجتماعی تاکید گشته است (Hywood, 2004, p. 45). از سویی راست‌گرایان به تایید دیدگاه محدودی در مورد شهروندی گرایش دارند که تنها بر حقوق مدنی و سیاسی یعنی حقوقی که در

چهارچوب جامعه مدنی و حقوق مربوط به مشارکت قابل اعمال است، تاکید می‌نماید. در مقابل، چپ-گرایان به «شهروندی اجتماعی» گرایش دارند که بر اساس آن، شهروندان مستحق برخورداری از یک حداقل اجتماعی هستند که از دیدگاه حقوق اجتماعی و رفاهی بیان گردیده است.

اختیارگرایان گروه دیگری هستند که با دیدگاه بهره‌مندی افراد از هویت و مسئولیت‌های اجتماعی مخالف هستند. و معتقدند ایده بنیادی تحقق شهروندی و نیز فعال نمودن شهروندان حق تعیین سرنوشت از سوی افراد است که یکی از بنیادین‌ترین حق‌های اخلاقی و حقوقی است. مارکسیست‌ها نیز شهروندی را بر این مبنا که بر واقعیت قدرت نابرابر طبقاتی سرپوش می‌نهد، مورد انتقاد قرار داده‌اند؛ در حالی که فمینیست‌ها با این استدلال از شهروندی انتقاد می‌کنند که به تعدیاتی ناشی از مردسالاری توجهی نمی‌کند. با این اوصاف در شرایط امروزی پیدایش جامعه‌گرایی و سوسیال دموکراسی جدید منجر به ایجاد گرایشی نو به سمت شهروندی گشته که در راستای "حقوق و مسئولیت‌ها" و همچنین "متعادل سازی فردگرایی" عمل می‌کند. این نظریه که با عنوان شهروندی پویا از آن نام برده می‌شود، بر وظایف اجتماعی و مسئولیت‌های اخلاقی شهروندان بسیار تاکید دارد.

جان کلام این مطلب اینکه در دنیای جدید چه در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و چه در عرصه حقوقی که مورد توجه ما در این پژوهش می‌باشد، در اثنای اکثر قواعد و مقررات حقوقی، شهروندی به نوعی آمیزه‌ای از شایستگی‌ها و حق در مشارکت و دسته‌ای از الزامات و تکالیف است. برعکس دوران گذشته که افراد زیردستان و خدمت‌گذاران دولت محسوب می‌شدند و وظیفه آنها به طور مطلق پیروی از فرمانروا بود. از دیدگاه روسو در دولت‌های مدرن، افراد از این جهت که در قدرت حاکمیت سهیم هستند، «شهروند» و از این جهت که از قوانین دولت پیروی می‌کنند، «تبعه» به شمار می‌آیند. بر این اساس، شهروندی در واقع بیانگر جنبه فعال انسان و فرد در جامعه است (ولتی، ۱۳۷۸: ۴۵۸). در رویکردی دیگر شهروندی نه یک موقعیت منفعلانه، بلکه یک موقعیت فعالانه می‌باشد که با سلطه ناسازگار است و نه تنها شرافت فردی را به رسمیت می‌شناسد بلکه در مجاورت آن بستر اجتماعی را که فرد در آن عمل می‌کند نیز به رسمیت می‌شناسد.

۳- حقوق شهروندی و قوانین شهرداری

قوانین شهرداری منعکس دهنده حقوق شهروندی باید باشد. بر اساس ماده ۱ منشور حقوق شهروندی اداره شایسته امور کشور بر پایه‌ی قانون مداری، کارآمدی، پاسخگویی، شفافیت، عدالت و

انصاف توسط همه مسئولین و کارکنان دستگاه‌های اجرایی الزامی است. امروزه قوانین شهرداری با چالش‌هایی روبرو گشته که این چالش‌ها عبارتند از: عدم تطابق حقوق و تکالیف متقابل شهروندان و شهرداری، عدم حضور شهروندان در فرایند تهیه، بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه شهری (طرح‌های جامع، تفصیلی و...)، فقدان راهکارهای جلب مشارکت شهروندی، فقدان مدیریت واحد شهری دیده می‌شود (کازمی، ۱۳۸۶: ۸۵). در تمام این موارد کاملاً دیده می‌شود که رویکرد شهرداری به سوی جامعه گرای می‌باشد. در واقع در این عرصه با عوامل و افرادی روبرو می‌گردد که هر یک به نوعی تشکیل دهنده این چالش‌ها هستند اما در کل یک جمع واحد را می‌سازند که نفع یا ضرر عمومی را در پی دارد. در این بین هویت شهروندی به عنوان نوعی هویت اکتسابی در تعامل میان شهروندان و حکومت شکل می‌گیرد. باید گفت هر دو طرف این تعامل دارای حقوق و تکالیفی می‌باشند که بدون رعایت و تعهد به آن نمی‌توان انتظار تحقق جامعه‌ای مطلوب را داشت. در صورتی که اگر رعایت گردد می‌توان گفت که توجیه کننده دو نظریه فردگرایی و جامعه‌گرایی در قوانین است. از هر روی هدف اصلی شهرداری سامان دادن به زندگی شهری و کنترل فعالیت‌های خود و شهروندان در جهت تامین نیازهای کلی جامعه است. از جمله قوانین مشترک شهرداری و منشور حقوق شهروندی عبارتند از:

۱. رسیدگی به نارضایتی‌ها و شکایات مردم در امور شهری که در ماده ۳۰ قانون شهرداری ۱۳۴۵ بیان شد مردم در جریان انتخابات انجمن به مدت یک هفته حق شکایت از جریان انتخابات داشتند که به مردم فرصت بیان اعتراضات از جریان انتخابات داده شد. بر حسب ماده ۱۲ منشور حقوق شهروندی نیز مردم حق دارند در تمامی مراجع اداری که به اختلاف، اعتراض یا شکایت آنها رسیدگی می‌کنند از رسیدگی منصفانه و بی‌طرفانه برخوردار شده و حقوق آنها رعایت شود.
۲. خدمات عمومی شهرداری در قبال شهروندان که در این راستا بر اساس تبصره ۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری ۱۳۴۵ سد معابر عمومی، اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب درآمد یا هر علل دیگری ممنوع است. مطابق با بند ۶ ماده ۵۵ قانون شهرداری ۱۳۴۵، شهرداری تاسیس موسسات فرهنگی و بهداشتی را با تصویب انجمن شهر و با حفظ مالکیت، به صورت رایگان و یا با شرایط معین در اختیار آنها قرار می‌دهد و در صورت نیاز مساعدت مالی به این موسسات نیز صورت می‌گیرد. بر اساس ماده ۱۵ منشور حقوق شهروندی دستگاه‌های اجرایی موظفند در چارچوب وظایف نظارتی

خود بر مراکز ارائه دهنده خدمات عمومی، مؤسسات خصوصی حرف‌های عهده‌دار ارائه خدمات، نهادهای صنفی و هر نوع مراکز یا مؤسساتی که با اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی، به ارائه خدمت به مردم می‌پردازند، رعایت تمام یا بخش‌های مرتبط این مصوبه را از سوی آنها الزامی و بر این امر نظارت کنند (شکری، ۱۳۹۵: ۱۱).

۳. اقداماتی که باعث کاهش خطر و خسارت ساکنین شهرها و عابریین در مقابل بلایای طبیعی و انسانی می‌شود: بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری ۱۳۴۵ اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق همچنین رفع خطر در معابر عمومی و کوچه‌ها می‌باشد. در ماده ۱۳ منشور حقوق شهروندی سال ۱۳۹۵ نیز موارد مشابهی قید شده است.

۴. انجام معاملات با در نظر گرفتن نفع عموم شهروندان دستگاه‌های اجرایی از جمله شهرداری که در بند ۹ ماده ۵۵ قانون شهرداری ۱۳۴۵ به انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیر منقول با تصویب انجمن شهر و با رعایت صلاح و صرفه و مقررات اشاره دارد. در ماده ۱۰ منشور حقوق شهروندی دستگاه‌های اجرایی باید از تحمیل قراردادهای اجحاف آمیز به مردم خودداری کنند.

همچنین ماده ۵۵ قانون شهرداری از جمله قوانین موجود در شهرداری می‌باشد که با در نظر گرفتن حقوق شهروندی عموم مردم، گرایش به سمت نظریه جامعه‌گرایی دارد چرا که موارد بیان شده در آن تضمین‌کننده حقوق جمعی افراد است. مثلاً بحث سد معبر که در این ماده ذکر شده، باید تصریح نمود این معضل به عنوان یکی از عوامل تضییع حقوق شهروندی، ایجاد ناهنجاری اجتماعی می‌نماید. قوانین شهرداری در این راستا در جهت حمایت از جمیع شهروندان ارائه شده است و نشان دهنده گرایش به سوی جامعه‌گرایی دارد. در واقع معضل سد معبر کل جامعه را با مشکل روبرو می‌نماید که نمود آن را به صورت کاملاً آشکار می‌توان در پدیده رفت و آمد مشاهده نمود. نظم اجتماعی ایجاب می‌کند تا عموم شهروندان با رعایت اصول قانونی شهرداری، از ایجاد سد معبر و مشکلات حاکی از آن جلوگیری نمایند. رعایت این قوانین روابط و کنش‌های متقابل فرد و جامعه را به شکل مطلوبی هماهنگ می‌سازد. از طرفی همکاری افراد در جامعه در رعایت قوانین سد معبر، منجر به ایجاد نفع بیشتری برای آنها می‌گردد تا در نظر گرفتن نفع فردی خود. زیرا در هر حال معضل سد معبر برای تمامی ساکنین شهر مشکل ساز است.

زندگی بشر تاکنون مالکیت انسان بر مال و اشیا مادی است. هرگاه موضوع حق مالکیت و محل استقرار آن شیء مادی و عین یا منفعتی که بوسیله یکی از حواس پنج گانه قابل درک است باشد آن را مالکیت مادی می گویند که مطابق با ماده ۲۹ قانون مدنی به مالکیت عین و منفعت تقسیم می گردد. از آنجایی که انسان موجودی آزاد است بنابراین در باب این آزادی دارای مسئولیت نیز می باشد. اما از جمله مصادیق آزادی و مسئولیت در افراد در راستای انعقاد قراردادهای مالکیت می باشد که اگر پای منفعت عمومی در میان باشد بنابر مسئولیت فرد در مقابل جامعه، این آزادی قابل محدود شدن می باشد. پس در اینجا میزان آزادی فرد مطرح می گردد. باید گفت یکی از عناصر تشکیل دهنده معادلات در حقوق مدنی قصد و اراده است. اعلام اراده و قصد اشخاص حقوقی چون شهرداری توسط نمایندگان مجاز آنان صورت می پذیرد. این اشخاص همچون اشخاص حقیقی طرف عقود و معاملات قرار می گیرند و می توانند به عنوان خریدار و فروشنده ظاهر شوند. بنابراین اولین روش ایجاد حق مالکیت بهره مندی از عقود ملک است که با ایجاب و قبول طرفین محقق می گردد. پس شهروندان می توانند با استفاده از عقود مانند اجاره، صحنه یا سایر عقود معین و یا قرارداد موضوع ماده ۱۰ قانون مدنی حق مالکیت یا حقوق ارتفاقی و انتقاعی خویش را به شهرداری و دولت واگذار نمایند. در این روش توافق کاملاً رعایت شده و به حقوق مالک احترام نهاده می گردد. در این راستا در قانون نیز چنین بیان شده: بهای عادلانه ملک از طریق توافق بین دستگاه اجرایی، مالک و صاحبان حقوق تعیین می شود یعنی ابتدا به ساکن بیان نکرد که قیمت ملک از طرف دستگاه اجرایی به صندوق مشخص و یا به خود مالک تحویل دهد و ملک را با قهر و غلبه تملک نمایند و همچنین تبصره ۲ م ۳ ل. ق. ن. خ نیز بیان داشته: "در صورت حصول توافق دستگاه اجرایی موظف است حداکثر ۳ ماه نسبت به خرید ملک و پرداخت حقوق یا خسارت اقدام و یا اینکه انصراف خود را از خرید و تملک کتباً به مالک یا مالکین اعلام نماید. به هر حال عدم اقدام به خرید یا اعلام انصراف در مدت مذکور به منزله انصراف است."

در مورد تملک به موجب طرح مصوب نیز قابل ذکر است که این املاک که البته خصوصی هستند به صورت جزئی و در منطقه، خیابان و یا محدوده ای مشخص جهت یک طرح در همان محوطه یا محدوده تملک می شوند که این طرحها نیز در جهت منافع عمومی می باشد. منفعت محلی و منطقه ای اگرچه به شکلی بر منافع عمومی جامعه محلی منطبق می گردد و گویای منفعت مشترک و عام همه ای افراد و گروه های یک جامعه محلی معین است، لیکن این مفهوم در مقابل منفعت عمومی به معنی اخص کلمه که در برگیرنده منافع عمومی ملی می باشد از دامنه ای شمول محدودتری برخوردار است. پس منفعت عمومی قابل استعمال در هر دو معنای منفعت عمومی در سطح ملی و در سطح ملی و منطقه

تا شهرداری به فکر اصلاح این ماده بیفتد لذا ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری به این صورت اصلاح شد:

"ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را براساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد."

نتایج بررسی‌های آراء صادره از ناحیه هیات عمومی دیوان عدالت اداری، وجود ابهاماتی را در قوانین بالاخص در ماده ۱۰۱ شهرداری نشان می‌دهد که منشاء بروز تعارضات بین شهروندان و شهرداری است. در واقع عدم شفافیت قوانین منجر شده تا شهرداری و شهروندان هر یک به نوعی تفسیر به نفع خود انجام دهند. مثلاً در ابتدای ماده ۱۰۱ دادگاه‌ها مکلف شده‌اند عمل تفکیک را مطابق نقشه تفکیکی مورد تأیید شهرداری‌ها به عمل آورند اما بلافاصله در پاراگراف اول از صدر این قانون و در آن قسمت که مقرر گردیده در صورت خودداری شهرداری از اعلام نظر؛ مالک می‌تواند به دادگاه مراجعه نماید، دادگاه‌ها مکلف شده‌اند عملیات تفکیک را بر اساس نظر کمیسیون ماده پنج انجام دهند. این امر منجر به ایجاد تضاد شده زیرا هر یک از شهرداری‌ها و کمیسیون ماده پنج دارای شخصیت حقوقی مستقل از دیگری هستند و مشخص نشده که دادگاه‌ها برای انجام عمل تفکیک و افراز باید از شهرداری‌ها استعلام نمایند یا کمیسیون ماده پنج.

ابهام مهم دیگری که وجود دارد در مورد نحوه مطالبات شهرداری است که همواره مورد مناقشه شهرداری‌ها و شهروندان بوده است. در این راستا قانونگذار در متن ماده واحده اصلاحی جدید صراحتاً به این امر اشاره نموده و شاید برای اولین بار از عنوان حق السهم شهرداری‌ها نام برده است. ابهام دیگر در تبصره ۲ ماده واحده اصلاحی وجود دارد که از آنجایی که بر اساس ماده ۱۰۱ اصلاحی در زمان تفکیک اراضی حق السهمی به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد مشخص نشده که این حق السهم نسبت به اراضی دولتی نیز تعلق خواهد گرفت و آیا اداره کل راه و شهرسازی نیز مشابه سایر مالکان مکلف است در زمان تفکیک حق السهم شهرداری‌ها را رعایت نماید یا خیر؟ با توجه به بررسی تبصره یک ماده ۱۱ قانون زمین شهری مشخص می‌گردد که این تبصره صرفاً در باب تعیین مرجع اداری رسیدگی کننده به نقشه‌های تفکیکی اراضی دولتی تصویب گردیده و جز این هیچ حکم مشخص دیگری در بر ندارد، خصوصاً آنکه اداره کل راه و شهرسازی در جهت تأیید نقشه‌های تفکیکی اراضی دولتی مکلف گردیده ضوابط موضوع ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها را رعایت نماید که به همین استناد مالکیت شهرداری‌ها

نسبت به معابر ناشی از تفکیک در خصوص اراضی دولتی مشابه سایر اراضی اشخاص تثبیت گردیده و در گذشته نیز هیچ تمایزی در این خصوص وجود نداشته است. به طور کلی تا قبل از تصویب ماده واحده اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها، اغلب شهرداری‌ها قدرالسهم‌های هنگفت و قابل توجهی حتی تا ۶۰ درصد اراضی مورد تقاضا را مطالبه می‌نمودند و تا قبل از تصویب این ماده، شورای نگهبان نیز در تمام موارد استعلامی تملک رایگان از سوی شهرداری‌ها را بر هر میزان خلاف شرع دانسته و دیوان عدالت اداری نیز با استناد به این نظریه آرای متعددی را در ابطال مصوبات شوراهای شهر و اقدامات شهرداری صادر نمود ولی با تصویب ماده ۱۰۱ اصلاحی و تأیید آن بعد از رفت و برگشت زیاد از سوی شورای نگهبان معیار و ملاک مطالبه قدرالسهم مشخص و به منظور تأمین سرانه‌های عمومی و خدماتی و همچنین معابر و شوارع عمومی هر کدام تا ۸۵ درصد اعلام گردید. و به عبارتی از نظریه سابق یعنی برخلاف شرع بودن تملک رایگان اراضی مردم عدول نمودند.

با توجه به وجود ضوابط و معیارهای تعیین قدرالسهم شهرداری‌ها اما برای مقابله با اعمال سلیقه‌ای و فراقانونی بعضی از شهرداری‌ها و تضييع حقوق مالکانه، می‌بایست با اجرای قوانین حقوقی از برداشت‌های نادرست جلوگیری نمود. مطالبه قدرالسهم در هر یک از موارد مصرح در تبصره ۳ تا ۸۵ درصد دارای چارچوب مشخص و احصاء شده‌ای می‌باشد که در متن ماده و تبصره آن تصریح گردیده است. و مطالبه خارج از حدود تعیین شده به استناد تبصره ۵ ماده ۱۰۱ اصلاحی جرم انگاری گردیده و متخلف به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شود. که به نظر می‌رسد ماده ۵۶۴ قانون مجازات اسلامی در بخش تعزیرات مشمول این این حکم باشد.

۶- بررسی مسئولیت کیفری و مدنی شهرداران

مسئولیت شهرداری‌ها عمدتاً در ماده ۵۵ قانون شهرداری احصاء شده است. بند ۲ ماده ۵۵ قانون مذکور بیانگر وظیفه‌مندی شهرداری‌ها، در نظیف و نگهداری و تسطیح معابر و اماکن عمومی مردم و معجاری آب‌های سطحی و فاضلاب‌های سطحی است که به نوعی یکی از اصلی‌ترین وظایف شهرداری‌هاست. قاعده‌ی لاضرر و همچنین قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ نیز به صورت عام در صورت احراز رابطه‌ی سببیت بین ورود ضرر و تقصیر اشخاص، مسولیت اشخاص حقوقی و حقیقی را پذیرفته است.

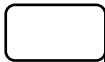
در این بین مقررات شهرسازی که با هدف حفظ نظم شهرسازی و پشتیبانی از حقوق مالکانه شهروندان تصویب شده‌اند از مقررات آمره و مربوط به نظم عمومی می‌باشند. در تایید ویژگی این مقررات، ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تصریح کرده است: "شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طبق مفاد ماده ۲ می‌باشند..."

ماده ۲ این قانون نیز ناظر به سیاست‌های کلی شهرسازی و طرح های جامع شهری بوده و تبصره ماده ۷ نیز راه را بر هر نوع تعبیر و تفسیر از سوی شهرداری‌ها بسته و مقرر داشته است: "در موارد ابهام و اشکال و اختلاف نظر در نحوه اجرای طرح های جامع و تفصیلی شهری موضوع ماده ۵، مراتب در شورای عالی شهرسازی مطرح و نظر شورای عالی قطعی و لازم الاجرا خواهد بود."

بر اساس این ماده‌های قانونی، شورای عالی شهرسازی و معماری قانونگذار مقررات شهرسازی است و شهرداری‌ها مجری این مقررات هستند و از باب جدایی قانونگذاری از اجرا، شهرداری حق هیچ نوع تخلف یا چون و چرا در مورد این مقررات را ندارد. بنابراین هر نوع توافقی میان شهردار و یک متقاضی صدور پروانه ساختمانی بر افزایش ارتفاع ساختمان (فروش تراکم ساختمانی) در برابر دریافت هر نوع وجهی غیر قانونی و بی اعتبار است. از جهت کیفی نیز این توافق و دریافت هرگونه وجهی از سوی شهردار بزه ارتشا شمرده می‌شود و مشمول ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا مصوب سال ۱۳۶۷ است.

همچنین باید گفت در برخی موارد شرایطی پیش می‌آید که یک پروانه ساخت به صورت غیرقانونی صدور می‌گردد که بر اساس آن شاهد ساخت یک ساختمان بلند در کنار ساختمان‌های کوتاه‌تر می‌باشیم. در این وضعیت عمدتاً گودبرداری‌های غیرقانونی نیز انجام می‌گردد که به دنبال آن خطر رانش خاک وجود دارد و در نهایت ممکن است منجر به آسیب دیده ساختمان‌های همسایه و ریزش ساختمان و کشته و مجروح شدن ساکنین و حتی کارگران گردد. در این شرایط به نظر می‌رسد مسئولیت کشته و آسیب دیدن افراد، شهرداری‌ها باشند زیرا این شهردار است که پروانه‌های ساخت غیرقانونی بر خلاف مقررات شهرسازی را صادر می‌نموده بنابراین دارای مسئولیت کیفی است. این نوع تجاوزها به مقررات شهرسازی و اقداماتی که بر پایه این نوع پروانه های ساختمانی انجام می‌گیرد و منجر به کشته و آسیب دیدن افراد می‌گردد مصداق ماده ۲۰۶ قانون مجازات اسلامی است که توجیه کننده موارد قتل عمد است.

همچنین طبق ماده یک قانون مسئولیت مدنی کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً



مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود (شکری، ۱۳۹۵: ۲۱).

در واقع می‌توان گفت تخلف از مقررات شهرسازی و صدور پروانه ساخت و ساز غیرقانونی که منجر به آسیب دیدن به اشخاص می‌گردد متوجه خود شخص شهردار و دست اندرکاران این نوع ساخت و سازها می‌باشد. در این راستا شهرداران نمی‌توانند دپه و خسارات این اشخاص را از محل امکانات مالی شهرداری پرداخت کنند. همچنین مالکانی که با پرداخت وجوه غیر قانونی و با گرفتن پروانه ساخت و ساز بیش از ارتفاع مقرر در طرح تفصیلی با گودبرداری غیر قانونی و افراطی موجبات ریزش ساختمان‌ها و یا صدمات بدنی به اشخاص ثالث را فراهم می‌آورند در برابر اعمال خود افزون بر مسئولیت کیفری، مسئولیت مدنی نیز دارند. با توجه به اینکه مسئولیت مدنی در این زمینه در مورد شهرداری که پروانه ساختمانی بیرون از چارچوب مقررات شهرسازی صادر می‌نماید و مالکانی که بر اساس آن به ساخت و ساز می‌پردازند عموماً مستند به قوانین کیفری است بنابراین خساراتی که به اشخاص در این موارد وارد می‌گردد ناشی از جرم است و برپایه تبصره ۲ ماده یک قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب سال ۱۳۵۱، این اشخاص در ترمیم آن مسئولیت تضامنی خواهند داشت: "در مورد ضرر و زیان ناشی از جرم دادگاه مباشر و شریک و معاون جرم را به تناسب مسئولیت هر یک به پرداخت ضرر و زیان محکوم می‌نماید لیکن محکوم علیهم نسبت به پرداخت کل ضرر و زیان مسئولیت تضامنی دارند. در صورت صغیر بودن و همچنین در موارد فوت یا جنون یا عفو یا تعلیق اجرای مجازات نقدی مباشر یا بعضی از شرکاء یا معاونین جرم سهم آنان از کل مبلغ جزای نقدی کسر می‌شود و سایرین متضامناً مسئول پرداخت بقیه جزای نقدی خواهد بود. در مورد اجرای بازداشت موضوع این ماده هر یک از محکوم علیهم فقط به ازاء سهم خود از جزای نقدی یا ضرر و زیان بازداشت می‌شوند (رحیمی، ۱۳۹۴:

(۱۲۵)

در ورای این پژوهش دو نظریه جامعه‌گرایانه و فردگرایانه مطرح می‌باشد که هر کدام به نوعی مستلزم توجه می‌باشد. در این راستا از سویی باید به حق مالکیت پرداخت که به عنوان یک حق کامل و مطلق در سوابق تاریخی و فقهی مورد احترام بوده است. از سویی دیگر در طی قرون اخیر با گسترش شهرها، وضع و تصویب قوانین خانه سازی و شهرسازی ضرورت یافت. باید تاکید نمود قوانین شهرسازی دارای هدف‌های ارزنده‌ای از جهت، حفظ آرامش، آسایش، رفاه، تندرستی و بهداشت عمومی مردم، نظم ترافیک و رفت آمد و امنیت شهرهاست. در یک نتیجه‌گیری کلی می‌توان گفت آنچه امروزه در قوانین شهرداری‌ها مشاهده می‌گردد برخورد دو نظریه فردگرایانه و جامعه‌گرایانه در قوانین است. به بیانی دیگر در دنیای امروزی گسترش شهرنشینی یک واقعیت غیرقابل انکار می‌باشد. این حقیقت، دارای این نتیجه منطقی است که شهرها به سرعت گسترش می‌یابند و شهرداری‌ها نیز باید همگام با این توسعه حرکت کرده و طرح‌های لازم عمرانی را به اجراء در آورند. اجرای طرح‌های عمومی در بسیاری از موارد با حقوق مالکانه اشخاص برخورد دارد. اما قوانین درصدد بر آمده‌اند تا تعارض حقوق عمومی و حقوق مالکانه را به بهترین شکل حل و فصل نمایند. در واقع میان حقوق فردگرایانه و حقوق جامعه‌گرایانه پیوند ایجاد نمایند. در این میان هگل در نقد فردگرایی و پیوند آن با جامعه‌گرایی معتقد است که فرد همچون یک ذره مجزا نیست، بلکه او در ارتباط با دیگر افراد جامعه قابل تصور است. از دیدگاه هگل، آدمیان مقدر به آزادبودن هستند، لیکن آزادی آنها تنها در صورتی می‌تواند محقق شود که آنها جزئی از کل، یعنی جامعه باشند. درست است که فرد آزادی خویش را اراده می‌کند، لیکن به مثابه موجودی متنوع و مجزا از جامعه چنین چیزی را اراده نمی‌کند. آنچه از نتایج برمی‌آید اینست که همواره سازگاری کامل میان حقوق فردی و مصلحت عمومی وجود ندارد؛ بنابراین نظریه پردازان و مسئولین ذی‌ربط جامعه، موظف به یافتن نوعی سازگاری و تطبیق در خور میان این دو خواهند بود. نمی‌توان از این حقیقت غافل ماند که حقوق فردی و منافع جمعی همواره هماهنگ نیستند، اما در یک جامعه نسبتاً عادلانه می‌توان نوعی سازگاری میان آن حقوق و این منافع ایجاد کرد تا شرایطی فراهم شود که هر فرد بتواند توانایی‌های شخصی خود را در هماهنگی با منفعت همه توسعه دهد نه اینکه یکی را فدای دیگری سازد. نظام حقوقی ایران در تدوین قوانین، بالاخص قوانین اجرایی شهرداری‌ها، بیشتر به صورتی عمل نموده که حقوق عمومی بر حقوق مالکانه ارجح یافته است. بدون شک در جهت نیل به اهدافی که متضمن منافع عمومی و تامین‌کننده مصالح اجتماعی است، تلاش کرد؛ اما این که اشخاص و افراد در این مسیر، چه هزینه‌هایی باید پرداخت کنند و تا چه میزان باید از آزادی‌ها و مالکیت خصوصی بگذرند



امری مهم و در خور توجه می‌باشد. متأسفانه وضعیت فعلی قوانین چندان راضی کننده نیست و تضمینات لازم را برای حفظ حقوق مالکانه اشخاص، ایجاد نمی‌کند. البته تا حدودی سعی گردیده تا از بروز این مشکلات جلوگیری گردد مثلاً اگر دارنده حقوق مالکانه و شهرداری در خصوص قیمت یا انتقال حقوق مالکانه به شهرداری به توافق نرسند، مقنن راه حلی را در قوانین مربوطه پیش‌بینی کرده که به موجب آن شهرداری می‌تواند با اجرای اقداماتی به تصرف زمین بپردازد.

فهرست منابع

۱. امامی، سید حسن (۱۳۷۱) تقریرات دوره حقوق مالی، مقطع کارشناسی ارشد. دانشگاه آزاد اسلامی
 ۲. پوراسکندر، عادل، خواجه‌وند، مظاهر (۱۳۹۶) مصادره اموال در حقوق ایران با تأکید بر رویه دادگاه اصل ۴۹ قانون اساسی، ماهنامه پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۲۲.
 ۳. رحیمی سکه روانی، محمد، (۱۳۹۴) مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان، مدیریت شهری نوین، ش ۳ (۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
 ۴. شکری، طاهره، زارع، علی (۱۳۹۵) مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۲ (شماره ۳ (پیاپی ۲۹))، ۱۱-۲۲.
 ۵. کاظمی، علی (۱۳۸۶) موانع و چالش‌های تدوین لایحه‌ی حمایت از حقوق شهروندی در ایران، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۵۸.
 ۶. ولتی، لوچو (۱۳۷۸) روسو و نقد جامعه مدنی، ترجمه حسن شمس آوری، تهران، نشر مرکز.
۷. Hywood, Andrew; Key concept in politics; palyrav publication, ۲۰۰۴.