

## منشورهای شهری؛ بستر تحقق حق شهرنشینی<sup>۱</sup>

مژگان عظیمی هاشمی (استادیار پژوهش پژوهشکده گردشگری جهاد دانشگاهی مشهد)

[mozghan.azimi@yahoo.com](mailto:mozghan.azimi@yahoo.com)

ندا رضوی زاده (مربی پژوهش پژوهشکده گردشگری جهاد دانشگاهی مشهد، نویسنده مسؤل)

[n.razavi@gmail.com](mailto:n.razavi@gmail.com)

عبدالرضا جوان جعفری (دانشیار حقوق دانشگاه فردوسی مشهد)

[javan-j@um.ac.ir](mailto:javan-j@um.ac.ir)

### چکیده

شهرها اگرچه کانون فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی و محمل رشد و توسعه‌اند؛ اما رشد سریع شهرنشینی طی سده اخیر به‌ویژه در کشورهای جهان سوم، شهرها را با مشکلات گوناگونی مواجه کرده است. همین امر منجر به طرح مبحث توسعه پایدار شهری شده است. از آنجا که پایداری شهرها با مصرف متعادل و تخصیص و توزیع عادلانه منابع مرتبط است، تعیین حدود و ثغور حقوق شهرنشینان نیز در طراحی و برنامه‌ریزی شهر پایدار اهمیت می‌یابد. تدوین و تصویب منشورهای شهری راه‌حلی است که طی دو دهه اخیر در سطوح محلی و بین‌المللی برای تصریح حقوق شهرنشینان، مورد توجه حکومت‌های محلی و سازمان‌های جامعه مدنی قرار گرفته است. در همین راستا، به منظور شناخت و معرفی تجارب جهانی در این زمینه، تحقیق حاضر به روش اسنادی، پس از واکاوی ادبیات و مبانی نظری حق شهرنشینی، ویژگی‌های تدوین و محتوای منشورهای شهری موجود در جهان را (تا زمان تدوین این مقاله) به‌طور منفرد و تطبیقی بررسی و ارائه کرده است. عمده‌ترین حقوق مورد تأکید عبارت‌اند از: برابری و عدم تبعیض، مدیریت دموکراتیک شهر، مشارکت سیاسی، شفافیت در مدیریت، بهره‌مندی از اطلاعات، حفاظت از گروه‌های آسیب‌پذیر، توسعه پایدار، خدمات شهری، محیط زیست، مسکن، آب، غذا، انرژی، بهداشت و سلامت، کار، آزادی، آموزش، تفریح، فرهنگ و تنوع میراث فرهنگی،

۱. این نوشتار بر اساس طرح پژوهشی «تدوین منشور شهرنشینی مشهد» به سفارش مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد به مسؤلیت نگارندگان تدوین شده است.

یکپارچگی و انسجام (وظایف)، امنیت، همکاری بین‌المللی. در پایان، دلالت‌هایی برای تدوین و اجرای منشورهای شهری در ایران ارائه شده است.

**کلیدواژه‌ها:** حق شهرنشینی، حق بر شهر، حق شهروندی، حقوق شهری، منشور شهری.

#### ۱. مقدمه

برخلاف تصور اولیه، شهر، چیزی ورای پدیده‌ای صرفاً اقتصادی و فضایی است. شهرها در طول تاریخ، محل و محمل رشد و تحول فرهنگ‌ها و اجتماعات بوده‌اند؛ اما رشد شتابان شهرنشینی طی سده‌های اخیر، شهرها را با مشکلات اجتماعی گوناگونی؛ همچون آلودگی محیط زیست، کیفیت پایین آب‌وهوا، بیکاری و مسکن نامناسب، جرم، کجروی، خشونت، بی‌نظمی و نابسامانی، تبعیض و محرومیت، حاشیه‌نشینی اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی نیز روبه‌رو کرده است. مبحث توسعه پایدار در همین راستا مطرح شده است. مک‌لارن<sup>۱</sup> (۱۹۹۶) به نقل از موسی کاظمی محمدی، (۱۳۸۰) بعضی از مشخصات کلیدی پایداری شهری را برابری بین نسلی<sup>۲</sup> (توزیع برابر فرصت‌ها و منابع در طی نسل-ها)، برابری درون نسلی<sup>۳</sup> (برابری اجتماعی، جغرافیایی و برابری در حکومت)، حفاظت از محیط طبیعی (و توجه به تحمل‌پذیری محیط)، صرفه‌جویی در مصرف منابع تجدیدنشدنی، بقای اقتصادی و تنوع، خوداتکایی جامعه، رفاه فردی و رفع نیازهای اساسی افراد جامعه می‌داند. تأمین پایداری شهری، ضرورت مدیریت اثربخش و کارآمد و حکمرانی مطلوب<sup>۴</sup> شهرها را بیش از پیش آشکار می‌کند. در همین راستا، سازمان اسکان بشر ملل متحد، شاخص حکمرانی شهری (UGI)<sup>۵</sup> را طراحی کرده که از طریق آن بتوان کیفیت حکمرانی مطلوب شهری را در نیل به اهداف توسعه‌ای بهبود بخشید. شاخص مزبور بر اساس فرمولی مشخص برای شهرها محاسبه می‌شود. یکی از زیرشاخص‌های این شاخص، برابری است که یکی از اجزای آن، وجود سندی با عنوان منشور شهروندی برای یک شهر است. این منشورها به منظور تأمین حق شهروندان بری دسترسی به خدمات اساسی تدوین

1. Maclaren
2. Intergenerational
3. Intragenerational
4. Good governance

این ترکیب با عنوان «حکمرانی خوب» نیز ترجمه شده است.

5. Urban Governance Index

می‌شوند. بررسی پایگاه‌های اطلاعاتی علمی - پژوهشی داخلی و جست‌وجوهای عمومی نشان می‌دهد، تا زمان انجام این پژوهش (۱۳۹۰) نه تنها شاخص حکمرانی مطلوب شهری برای شهرهای ایرانی محاسبه نشده است؛ بلکه سندی با محتوای منشور شهرنشینی یا منشور شهری که حقوق شهرنشینان را هدف گرفته باشد نیز در ایران وجود ندارد؛ علاوه بر این، شناختی هم نسبت به ویژگی‌های منشورهای شهری و مبانی نظری آن‌ها به‌ویژه مفهوم حق شهرنشینی<sup>۱</sup> یا حق بر شهر وجود ندارد. بنابر آن چه گفته شد، مسأله این است که بنیادهای نظری و مفهومی منشورهای شهرنشینی با تکیه بر مفهوم «حق شهرنشینی» چیست؟ ماهیت و محتوای منشورهای شهری موجود چیست؟ و در نهایت در منشورهای شهری موجود چه دلالت‌هایی برای منشور شهرنشینی در ایران می‌توان یافت؟

## ۲. پیشینه نظری

### ۲.۱. حق شهرنشینی (حق بر شهر)

از منظر محققان و نظریه‌پردازان مطالعات شهری، شهر تنها بستری کالبدی یا اقتصادی نیست؛ بلکه همزمان پدیده‌ای اجتماعی و فرهنگی است. فیالکوف (۱۳۸۳) شهر را محصول فرهنگ می‌داند، درعین حال که معتقد است شهر خود می‌تواند به قالبی فرهنگی بدل شود. از نظر وی جامعه و شهر بر یکدیگر تأثیر و تأثر متقابل داشته و شیوه‌های زیستن، کارکردن، یا مصرف‌کردن نتیجه شرایط محیط شهری است (فیالکوف، ۱۳۸۳). این به معنای وجود رابطه‌ای دیالکتیک بین شهر و ساکنان است. ساکنان با اجرای زندگی روزمره در شهر، آن را شکل می‌دهند و شهر با ویژگی‌های کالبدی، فضایی، زیستی و اقتصادی خود بر شهروندان اثر می‌گذارد. با چنین دیدگاهی است که هانری لوفور، جامعه‌شناس فرانسوی، در دهه هفتاد میلادی، مفهوم «حق شهرنشینی»<sup>۱</sup> را در کنار مفهوم آشنا و قدیمی‌تر «حق شهروندی» مطرح کرد. حق شهروندی، حقی است که مبتنی بر

## 1. The Right To The City

این اصطلاح را اولین بار مترجمان انگلیسی آثار فرانسوی لوفور باب کرده‌اند. ترجمه گرده‌برداری شده آن را «حق بر شهر» می‌توان نامید؛ اما در اثر حاضر به «حق شهرنشینی» ترجمه شده است که به نظر نگارندگان ترجمه روان‌تر و معنادارتری در فارسی است. ضمن آن که با مفهوم نظری آن از نظر لوفور و مفسران آثار او مطابقت بیش‌تری دارد. به‌علاوه، ضمن تداعی تشابه با «حق شهروندی»، بر تمایز لفظی و مفهومی آن تأکید می‌کند.

عضویت در یک اجتماع سیاسی است. جانوسکی<sup>۱</sup> (۱۹۹۷: ۹) شهروندی را «عضویت فعال و غیرفعال افراد در یک دولت ملی<sup>۲</sup> با حقوق و تکالیف عام‌گرایانه مشخص در یک سطح مشخص از برابری» می‌داند؛ بنابراین مفهوم «عضویت» یکی از ارکان تعریف شهروندی به حساب می‌آید. برایان اس. ترنر (به نقل از سعیدعاملی، ۱۳۸۳) مبنای شهروندی را «مجموعه‌ای از حقوق و الزامات اجتماعی می‌داند که به افراد یک هویت رسمی و قانونی می‌دهد»؛ اما حق شهرنشینی علی‌رغم تشابه آن از لحاظ مضمون «عضویت» و «برابری»، وجه تمایزی هم با حق شهروندی دارد و آن عبارت از این موضوع است که حق شهرنشینی مبتنی بر عضویت در سکونت‌آست. کسانی که در شهر ساکن‌اند «حق شهرنشینی» دارند. این مفهوم اولین بار توسط جامعه‌شناس و فیلسوف مارکسیست فرانسوی هانری لوفور در ۱۹۶۸ مطرح شد. حق شهرنشینی به منظور کمک به منافع «جامعه کلی و اصولاً همه کسانی که سکونت دارند» طراحی می‌شود (لوفور، ۱۹۹۶ به نقل از پارسل، ۲۰۰۳). این حق، فارغ از تعلق شهروندی (تابعیت)، قومیت، جنسیت و توانایی (در برابر معلولیت و مشکل جسمی) تعلق می‌گیرد، همچنین منظور لوفور از سکونت، صرفاً حضور فیزیکی در محدوده جغرافیایی شهر نیست و «شهرنشین» به‌عنوان صاحب «حق شهرنشینی» تنها کسی نیست که در شهر حضور مادی دارد؛ بلکه فراتر از آن زندگی روزمره سکنة، نقطه قانونی حق شهرنشینی است. شهرنشینان کسانی هستند که به زندگی روزانه در شهر ادامه می‌دهند، در فضای شهری هم زندگی می‌کنند و هم آن را خلق می‌کنند، کسانی‌اند که صاحب حق مشروع شهرنشینی - اند (لوفور، ۱۹۹۱ به نقل از پارسل، ۲۰۰۳). از نظر مفسران صاحب‌نام آثار لوفور - کافمن<sup>۳</sup> و لبس<sup>۴</sup> (۱۹۹۶: ۳۴ به نقل از پارسل، ۲۰۰۳)، موضع لوفور این است که «ما باید چارچوب شهروندی را به‌طور مجدد تبیین کنیم، به نحوی که حق شهرنشینی، ساکن شهر (citadin) و شهروند را پیوند دهد». ویژگی شهر آن است که دو وجه فضایی و اجتماعی شهر با هم در تعامل‌اند. حاشیه‌نشینی

1. Januski
2. Nation-State
3. Inhabitance
4. Purcell
5. Lefebvre
6. Kofman
7. Lebas

فضایی و دسترسی نداشتن به فضاهای مرکزی و ممتاز شهر، منجر به حاشیه‌نشینی اجتماعی نیز می‌شود. حاشیه‌نشینی شهری قدرت بیان و اعلام خواسته‌ها و نیازهایشان را ندارند، همچنان‌که کسانی که به دلیل ویژگی‌های خاصی از جمله قومیت، جنسیت، منشأ (مهاجرت) و غیره به حاشیه اجتماعی رانده شده‌اند، به دلیل دسترسی نداشتن به ابزارهای ارتباطی، اطلاعاتی و قدرت سیاسی، دسترسی به محیط فیزیکی مرکزی شهر را هم از دست می‌دهند و به حاشیه فضایی سوق داده می‌شوند. به این ترتیب مشاهده می‌شود که همچنان که بعضی صاحب‌نظران اشاره کرده‌اند «فضا به بازتولید نابرابری کمک می‌کند». (شلی و روزن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹). شلای و روزن (۲۰۰۹) ضمن مقایسه شهرهای کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه، بر اهمیت توجه به حق شهرنشینی در هر دو بستر اجتماعی صحه می‌گذارند. در شهرهای کشورهای توسعه یافته، گتوهای مناطق فقیر زیر سایه سنگین مناطقی ثروتمند و ممتازند. در شهرهای کشورهای درحال توسعه، وضعیت حتی از این هم بدتر است، این کشورها با نرخ‌های سریع شهرنشینی و رشد فزاینده کلان‌شهرها مواجه‌اند که جمعیت بسیار زیادی از ساکنان فقیر را در کلبه‌های حقیر حاشیه شهرها جای داده است. رشد انفجاری این شهرها چالش‌های عظیمی در زمینه زیرساخت‌ها، خدمات و بهداشت عمومی به وجود می‌آورد. در بعضی از این شهرها، چالش اساسی دسترسی به بهداشت و آموزش است و در شهرهایی با وضعیت اندکی بهتر، فقدان اشتغال باکیفیت و مناسب برای افراد سابقاً محروم، معضل مهمی است.

نکته قابل توجه این است که حق شهرنشینی به معنی تغییر مکان حق شهروندی از سطح ملی به سطح شهری نیست و جایگزین شهروندی ملی نمی‌شود یا آن را خشی نمی‌کند (دیکک و گیلبرت<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲)؛ بلکه چنان‌که ایسین در تشریح ایده لوفور آورده است. در واقع، حق شهرنشینی، حق شهروندی شهری است و به معنای بیان، مطالبه و تجدید حقوق گروهی طی تخصیص و ایجاد فضاهایی در شهر باید تلقی شود (دیکک و گیلبرت، ۲۰۰۲).

---

1. Shlay&Rosen

2. Dikec & Gilbert

حق شهرنشینی آن طور که لوفور در ۱۹۷۳ در اثرش «بقای سرمایه‌داری: بازتولید روابط تولید» بیان می‌کند، حق کاربران فضای شهری (شهرنشینان) برای اعلام نظراتشان درباره فضا و زمان فعالیت‌هایشان در منطقه شهری است، همچنین بر حق استفاده از مرکز؛ یعنی مکانی ممتاز به جای پراکندگی و گرفتار شدن در گتوها (در مورد کارگران، مهاجران و «حاشیه‌نشین‌ها» و حتی «ممتازها») صحه می‌گذارد (لوفور ۱۹۷۳ به نقل از دیکک و گیلبرت، ۲۰۰۲). حقوق شهرنشینی از دیدگاه لوفور مشتمل است بر حق اطلاعات، حق بیان ایده، حق فرهنگ، حق هویت متفاوت داشتن (و برابری)، حق مدیریت خود<sup>۱</sup>، و درنهایت، حق بر شهر و حق در مورد خدمات شهری (دیکک و گیلبرت، ۲۰۰۲).

در مدل لیبرال دموکراتیک از شهروندی، مشارکت شهروندان محدود به تصمیماتی است که دولت می‌گیرد و «اجتماع سیاسی» ای که طبق تعریف شهروندی، فرد باید به آن وفادار باشد، همانا دولت-ملتی است که در یک نظام بین‌المللی دولت-ملت‌ها جا گرفته و در محدوده سرزمینی اش حاکمیت دارد؛ اما اخیراً رویکردهای تازه‌ای پدیدار شده‌اند که تعریف گسترده‌تری از «اجتماع سیاسی» و تبعاً «شهروندی» در نظر دارند. پارسل (۲۰۰۳) اجتماع سیاسی را مجموعه گروه‌هایی می‌داند که در نوعی منفعت سیاسی مشترک هستند. در این معنا «ساکنان شهر» (شهرنشینان) می‌توانند گونه‌ای از این اجتماع سیاسی را تشکیل دهند. این فرآیند را پارسل به مقیاس‌بندی مجدد<sup>۲</sup>، قلمروبندی مجدد<sup>۳</sup> و جهت‌یابی مجدد<sup>۴</sup> شهروندی تعبیر می‌کند که در آن مقیاس شهروندی از سطح ملی به سمت اجتماعات کوچک‌تر و ورای دولت-ملت تغییر می‌یابد.

به نظر می‌رسد لوفور نیز در همین راستا، «حق شهرنشینی» را مفهوم‌سازی کرده است، حق شهرنشینی به سمت تصمیماتی که فضای شهری را تولید می‌کند، جهت‌گیری می‌کند؛ بنابراین شهروندان بر تولید فضای شهری نظارت دارند؛ اما مقصود لوفور از فضا، تنها فضای فیزیکی و ملموس نیست؛ بلکه او دو گونه دیگر از فضا را هم توصیف می‌کند. در زبان لوفور فضای ادراک-

1. Self-management
2. Rescaled
3. Reterritorialized
4. Reoriented

شده،<sup>۱</sup> همان فضای عینی و ملموسی است که شخص در محیط زندگی روزانه‌اش با آن مواجه است (پارسل، ۲۰۰۳).

در کنار فضای ادراک‌شده، لوفور از فضای متصور و فضای زیسته نیز نام می‌برد. فضای متصور به سازه‌های ذهنی خلاق و بازنمایی از فضا مربوط می‌شود و فضای زیسته ترکیب پیچیده‌ای از فضای ادراک‌شده و زیسته است. فضای زیسته «فضای ساکنان و کاربران» است، فضایی است که نه تنها ساکنان در آن زندگی روزانه‌شان را شکل می‌دهند؛ بلکه آن‌چنان که لوفور معتقد است «عنصر اصلی سازنده زندگی اجتماعی است» (لوفور، ۱۹۹۱، به نقل از پارسل، ۲۰۰۳). پارسل (۲۰۰۳) در تفسیر این ایده لوفور بیان می‌کند که تولید فضای شهری چیزی فراتر از شکل دادن «ساختارهای فضایی مادی شهر» است؛ بلکه متضمن ایجاد ریتم زندگی روزانه و تولید و بازتولید نوعی روابط اجتماعی است که آن را تنظیم می‌کند. این تصور از فضای شهری، رویکردی به حقوق شهرنشینی را پدید می‌آورد که در آن ساکنان، رکن مهم تصمیم‌گیری در مورد تولید فضا در شهر (با مفهوم فوق) هستند. به همین دلیل حق «شهرنشینی» نسبت به حق «شهروندی»، تصمیمات بیش‌تری را در امور شهری تحت نظارت شهرنشینان قرار می‌دهد؛ مثلاً این که کجا سرمایه‌گذاری شود؟ کجا شغل‌های جدید ایجاد شود؟ کجا خط‌های حمل‌ونقل عمومی جدید راه‌اندازی شود؟ یا کجا مسکن جدید ساخته شود؟ یا هر تصمیم دیگری که به طور برجسته‌ای به تولید فضا در شهری که در آن ساکن‌اند، مربوط باشد.

از نظر لوفور «حق شهرنشینی» ساکنان را دارای دو حق عمده تصویر می‌کند: (۱) حق تخصیص فضای شهری و (۲) حق مشارکت محوری در تولید فضای شهری. حق تخصیص شامل حق تعریف و تولید فضای شهری برای بیشینه‌کردن ارزش استفاده فضا صرف نظر از ارزش مبادله آن است. مفهوم فضای شهری به‌عنوان دارایی یا سرمایه یا به‌عبارتی، به‌عنوان کالای مبادله‌شدنی در بازار، در تضاد با حق تخصیص است. حق تخصیص فضای شهری مستلزم حق زندگی، بازی، کار، بازنمایی، تشخیص-بخشیدن و اشغال فضای شهری در یک شهر خاص است. این به آن معنا است که به شهر باید به‌عنوان بستر خلق زندگی روزانه ساکنان نگریده شود که در آن رویه‌های زندگی روزانه‌شان بازآفرینی می‌شود.

از منظر لوفور وقتی فضای شهری اساساً به خاطر ارزش مبادله آن ارزش می‌یابد، آن‌چه را او «شهر به مثابه اثر هنری»<sup>۱</sup> می‌خواند، پایمال می‌شود (لوفور، ۱۹۹۶ به نقل از پارسل، ۲۰۰۳).

جزو دوم حق شهرنشینی، حق مشارکت است. حق مشارکت برای شهرنشینان بر «نقش مرکزی» شهرنشینان برای دخالت در تصمیماتی است که به تولید فضای شهری مربوط می‌شود. اعم از این که این تصمیمات به دولت (سیاست‌گذارانه) یا به سرمایه (سرمایه‌گذاری) و در هر سطحی (ملی، استانی، محلی و حتی بین‌المللی؛ مثلاً در مورد شرکت‌های چندملیتی) مربوط باشد (کافمن و لبس، ۱۹۹۶ به نقل از پارسل، ۲۰۰۳)؛ بنابراین حق تعریف فضای زیسته شهری، نظارت نهادی شده بر زندگی شهری را اعطا می‌کند. منظور لوفور از نقش «مرکزی» ساکنان در تصمیم‌گیری، نه تنها تأکید بر اهمیت نقش و حق آن‌ها؛ بلکه نقش رهبری‌کننده آن‌ها در تصمیم‌گیری و نیز حق اشغال فیزیکی، زندگی، و شکل دادن مناطق مرکزی شهر نیز است (پارسل، ۲۰۰۳). از همین رو است که هاروی (۲۰۰۹) نیز حق شهرنشینی را تنها شامل دسترسی به آن‌چه قبلاً وجود داشته نمی‌بیند؛ بلکه آن را متضمن حقی برای بازسازی شهر به صورتی متفاوت نیز می‌داند.

بنابراین حق شهرنشینی را می‌توان حالت خاصی از حق شهروندی تلقی کرد که مجموعه‌ای از حقوق خاص برای تخصیص و مشارکت را اعطا می‌کند. این حقوق از طریق انجام مسؤولیت‌های خاصی کسب می‌شود. شخص باید با اجرای زندگی روزانه در فضای شهری، به ساختن شهر به‌عنوان اثری هنری (چنان که در ایده لوفور هست) کمک کند. هر شخصی که چنین کند (انتظارات) مستحق تخصیص و مشارکت (حقوق) است. نکته مهم در مورد حق شهرنشینی این است که فقط به تصمیمات داخل دستگاه دولتی محدود نمی‌شود؛ بلکه به روابط اجتماعی سرمایه‌داری که می‌خواهد به خاطر ارزش مبادله فضای شهری (سود بیش‌تر سرمایه‌گذاری) بر شکل آن تأثیر بگذارد، نیز بسط می‌یابد. هاروی و کستلز بر آنند که سرمایه‌داری طی دو قرن گذشته همواره به فضای شهری به مثابه راهبردی کلیدی برای انباشت سرمایه نگریسته است و حقوق مالکیت خصوصی اجازه داده است تا بنگاه‌های سرمایه‌دار تولید فضای شهری را- به خاطر ارزش مبادله آن- تحت کنترل خود درآورند. این حقوق، تنها حقوقی نیستند که از بالا تضمین شوند؛ بلکه از رهگذر ارتباطات اجتماعی و عمل



اجتماعی تحصیل می‌شوند. این حقوق از طریق مباحثه سیاسی و روابط اجتماعی تعریف و بازتعریف می‌شوند و درحقیقت، به مشارکت سیاسی در شهر دلالت می‌کنند. از این منظر، همچنان‌که گیلبرت و دیکک (۲۰۰۲) اشاره می‌کنند حق شهرنشینی همزمان پروژه‌ای سیاسی و اخلاقی است.

در مجموع، حق شهرنشینی مستلزم حق حاشیه‌نشین‌نبودن در تصمیم‌گیری است. حق شهرنشینی با هدایت‌شدن شهرنشینان به سمت بحث‌های سیاسی خاص یا فرآیندهای تصمیم‌گیری خاص و کنار-گذاشته‌شدن از دیگر بحث‌ها و فرآیندها منافات دارد، همچنین این حق مبتنی بر برابری همه شهرنشینان در دخالت در فرآیندهای تصمیم‌گیری است و تفاوت‌های افراد و گروه‌ها را مبنای تبعیض و حذف نمی‌داند. نیل به این حق، به کیفیت جوهری فضای شهری وابسته است: مرکزیت. واقعیت شهری بدون یک مرکز وجود ندارد، بدون گردهم‌آمدن همه آن‌ها که می‌توانند در فضا متولد شوند و در آن تولید شوند، بدون مواجهه واقعی یا ممکن همه «ابژه‌ها و سوژه‌ها» شهری وجود ندارد (لوفور، ۱۹۹۶ به نقل از مک‌کان،<sup>۱</sup> ۲۰۰۲).

با وجود جذابیت و روشنگری بحث لوفور، چنان‌که مفسران آثار وی نیز اشاره کرده‌اند، او بیش‌تر در چارچوب نظریه اجتماعی، سیاسی و فلسفی سخن می‌گوید و شرح روشنی در مورد نقش قانون و سیاست‌گذاری شهری برای تحقق ایده حق شهرنشینی ارائه نکرده است (مک‌کان، ۲۰۰۲؛ کریستینسن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵). این در حالی است که در واقع، نظم قانونی اهمیت بنیادینی برای ترویج اصلاحات عمیق قانونی دارد و به نوبه خود شرایط ترویج اصلاح شهری را فراهم می‌آورد و منجر به فراگیری اجتماعی<sup>۳</sup> و توسعه پایدار می‌شود.

## ۲.۲. منشورهای شهری

با نظر به پیشینه نظری مفهوم حقوق شهرنشینی طی دو دهه اخیر و با الهام از ایده لوفور و نیز با نظر به مباحثات گسترده در مورد توسعه پایدار شهری، تدوین منشورهای شهری با تلاش‌هایی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی شکل گرفته است. سابقه تدوین منشور در قرون جدید به منشور حقوق و آزادی‌های کانادا در اواخر قرن نوزدهم می‌رسد؛ اما منشورهای شهری محصول نیمه دوم قرن بیستم به بعد

1. McCann

2. Kristiansen

3. Social inclusiveness

هستند و در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی تدوین و تصویب شده‌اند. در این منشورها حقوق و گاه، تکالیف ساکنان شهرها فارغ از وابستگی به دولت-ملت بیان شده است؛ یعنی صرفاً با ارجاع به عضویت در اجتماع تحت قاعده سکونت، افراد صاحب حقوق مندرج در این منشورها می‌شوند. این دیدگاه، چنان‌که پیش از این به تفصیل ذکر شد، عمدتاً به ایده لوفور در مورد حق شهرنشینی برمی‌گردد. منشورهای شهری در وهله اول تلاشی برای به رسمیت شناختن حق شهرنشینی و در وهله بعدی ترغیب‌کننده تلاش‌های سیاسی در زمینه طراحی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسعه شهری بر مبنای این حقوق است. منشورهای شهری اسنادی پایه‌ای هستند که مباحثه و گفتمان حقوق شهرنشینی را در مقیاس عمومی مطرح می‌کنند. این منشورها به‌عنوان ابزاری در دست مدیران شهری و مسؤولان محلی در راستای تقویت وجه انسانی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، در چارچوب نظامی عقلانی و به‌طور مستمر بهبودیابنده، در نظر گرفته شده‌اند. از سوی دیگر، این منشورها به شهرنشینی توانمند و مسؤول نظر دارند که مورد تکریم و صاحب‌حق‌اند و با مشارکت خود در امور شهر، زمینه احقاق حق خود را فراهم می‌کنند. منشورهای مزبور وظایف متقابل شهرنشینان و سازمان‌های متولی شهر را به رسمیت می‌شناسند و مفاد آن را صراحت می‌بخشند. چنین منشورهایی سرفصل‌هایی برای رفتار شهروندان شهرنشین و نحوه عملکرد مدیران و برنامه‌ریزان شهری تدارک دیده و می‌تواند مقدمه‌ای برای طرح جدی و علنی مباحثات مربوط به شهروندی شهری و حقوق و وظایف مربوط به آن در عرصه عمومی باشد و بستر فرهنگی عملیاتی‌شدن این حقوق را در قالب‌های عینی تر و اجرایی در آینده فراهم کند. منشور شهروندی شهری [شهرنشینی] ارزش‌های جامعه را در قالب اصول و اهدافی اولویت‌بندی می‌کند تا بین عمل شهرنشینان و مسؤولان شهری هماهنگی و یک‌پارچگی ایجاد کند و اقدامات این دو گروه را هم‌راستا، مرتبط، مستمر و در جهت اهداف تعریف‌شده، تقویت کند.

### ۳. روش تحقیق

روش بررسی از نوع اسنادی است. پس از جست‌وجو برای یافتن متنی با عنوان منشور شهری، منشور شهرنشینی یا منشور شهروندی چند سند مرتبط یافت شد: منشور حقوق شهروندی، منشور شهر تهران، منشور همسایه امام رضا که در ادامه نقد و بررسی خواهند شد.

برای یافتن منشورهای غیرایرانی، جست‌وجو با کلیدواژه‌های ساده و ترکیبی زیر انجام شد:

Citizen's right ،The right to the city ،citizenship+urban law ،Urbanrights  
Urban management ،Citizen charter ،Urban Charter ،Urban policies.

در نهایت، اسناد ذیل (به ترتیب تاریخ انتشار) به عنوان منشورهایی که ایده حقوق شهرنشینی را طرح کرده و به رسمیت شناخته‌اند، به دست آمد:

- منشور شهری اروپا (۱)، کنفرانس مسؤلان محلی و منطقه‌ای اروپا، استراسبورگ فرانسه، ۱۹۹۲.
- منشور اروپایی صیانت از حقوق بشر در شهر، سنت دنیس فرانسه، ۲۰۰۰.
- قانون موضوعه برزیل، دولت برزیل، ۲۰۰۱.
- منشور حقوق و مسؤلیت‌های مونترال، مونترال کانادا، تصویب: ۲۰۰۳، اعمال: ۲۰۰۶.
- منشور جهانی حقوق شهرنشینی، تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی، ملی و محلی، جامعه مدنی، بارسلونای اسپانیا، ۲۰۰۵.
- منشور اروپایی برابری زنان و مردان، شورای شهرداریها و مناطق اروپا، اینسبروک اتریش، ۲۰۰۵.
- دستورکار منشور جهانی برای حقوق بشر در شهر، گروه متخصصان به پشتیبانی همایش مسؤلان محلی برای فراگیری اجتماعی (FAL)، فرانسه، ۲۰۰۸.
- منشور شهری اروپا (۲)، شورای اروپا، استراسبورگ فرانسه، ۲۰۰۸.

#### ۴. یافته‌های تحقیق

##### ۴.۱. سوابق منشورهای شهری در ایران

در ایران منشور با چنین مضمونی وجود ندارد و تنها سندی که به نام «منشور حقوق شهروندی»<sup>۱</sup> شناخته می‌شود که فقط به حقوق قضایی افراد در مقیاس دولت-ملت پرداخته است. سند دیگری که پیش درآمدی بر تدوین منشور شهری بوده است، عنوان «به سوی پایداری و شهروندمداری» (۱۳۸۰) را داشته و محصول تلاش‌های جمعی از متخصصان و محققان است که با مسؤلیت دکتر پرویز پیران در طرح «کنگره منشور شهر تهران» به سفارش شورای شهر تهران انجام شده است. در مجلدات

۱. اواخر سال ۱۳۸۲ به عنوان بخش‌نامه‌ای ۱۵ بندی از جانب ریاست وقت قوه قضائیه به واحدهای مختلف قضایی ابلاغ شد و مجلس شورای اسلامی، با توجه به مفاد آن متن بخش‌نامه را در قالب قانونی به صورت یک ماده واحد ریخت که در ۸۳/۲/۱۵ با عنوان «قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی موسوم به منشور حقوق شهروندی» تصویب مجلس ششم و شورای نگهبان رسید.

حاصل<sup>۱</sup> از این پژوهش اشاره‌ای به منشورهای شهری جهانی نشده است. در گزارش ۱۱ جلدی گزارش طرح کنگره منشور شهر تهران (با عنوان «به سوی پایداری و شهروندمداری»)، دو جلد به «تحقیق پایه‌ای تدوین منشور شهر تهران» اختصاص دارد. در جلد اول، هدف تحقیق پایه‌ای، آماده‌سازی شرایط برای صدور منشور تهران اعلام شده است. برای این منظور، تهیه‌کنندگان، گزارش‌های متعددی در مورد معضلات تهران و راهبردهای حل یا تخفیف آن‌ها ارائه کرده‌اند. بخش عمده‌ای از تحقیق پایه‌ی مشتمل بر مرور مهم‌ترین تحقیقات حوزه‌های مختلف توسط سازمان‌ها و نهادهای اجرایی مختلف، بررسی و استخراج محورهای مهم آن‌ها، ارائه به کارشناسان و صاحب‌نظران، نظرسنجی از آن‌ها و استخراج نظرات ایشان است. در بخش‌های دیگر این گزارش پس از بررسی تاریخ فرهنگی - اجتماعی تهران، حجم عمده‌ای از گزارش به بررسی شرایط زیست محیطی، کالبدی و حمل‌ونقل تهران بر اساس گزارش‌های کارشناسان سازمان‌های مربوط اختصاص داده شده که در انتهای هر یک پیشنهادها و راهبردها ارائه شده و سپس ضرورت‌ها برای پایداری اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و جایگاه جهانی شهر تهران مورد بررسی قرار گرفته است. در جلد سوم مجموعه «به سوی پایداری و شهروندمداری» با عنوان «گزیده‌ای از منشورهای شهرهای مهم جهان»، هیچ تعریف، دسته‌بندی یا مقایسه مشخصی در مورد انواع منشورها در جهان که اهداف و کارکردهای متمایزی دارند، به عمل نیامده و اشاره‌ای هم به بسترهای نظری، نحوه تدوین و اجرا و اعمال این منشورها نشده است و فقط متن تعدادی سند با عناوین مختلف آمده و از آن میان تنها یک سند نام «منشور» دارد. البته در مجلد مذکور و دیگر مجلدات ذکر شده از این منشور شهر تهران قرار است از کدام نوع بوده و پس از تصویب به چه ترتیب مبنای عمل شهرداری یا دیگر دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد، به میان نیامده است.

تجربه دیگر تدوین منشور شهروندی در ایران، منشور همسایه امام رضا (ع) است که توسط سازمان فرهنگی و تفریحی شهرداری مشهد (۱۳۸۷) تدوین شده است، در مقدمه آن ذکر شده این منشور «عهدنامه و میثاقی است برای همسویی، همدلی و هم‌رایی مجاور و زایر که پیوند این دو آشنا

۱. مشتمل بر نتایج مطالعات اسنادی درباره شهر تهران، بحث نظری درباره شهر پایدار، نظرسنجی از متخصصان شهری و ترجمه بعضی تجارب جهانی.

از طریق نهاد خدمتگزار مردمی حاصل می‌شود». این منشور با بهره‌گیری از چشم‌انداز ۲۰ ساله شهر مشهد به‌عنوان محرکی برای تدوین منشور شهر مشهد و تحقق مدیریت واحد شهری طراحی شده است، البته طراحان یادآور شده‌اند که در این منشور تنها به مسایلی اشاره شده که اولویت داشته و در کوتاه‌مدت قابل اجرا است. اهداف منشور فوق در زیر سه عنوان اهداف منشور، هدف کلی و اهداف جزئی، آورده شده است. در ذیل اهداف منشور از «ایجاد حس همگرایی در مردم و مسئولین برای تحقق آرمان شهر دینی» نام برده شده است. هدف کلی نیز «ایجاد تغییرات بنیادین در شهر مشهد به‌عنوان دومین کلان‌شهر مذهبی جهان و ترسیم سیمای شهر دینی» بیان شده و «بهره‌گیری از پتانسیل شهرداری به‌عنوان دولت محلی در تغییر سیمای شهرسازی در شهر مشهد، بسترسازی فرهنگی در معرفی شهر مقدس مشهد به‌عنوان قطعه‌ای از بهشت (شهر بهشت)، تقویت هویت شهروندان شهر مشهد به‌عنوان میزبانان ولایت، بهبود نگرش زایران داخلی و خارجی و جذب مشارکت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های آن‌ها در بهینه‌سازی خدمات رفاهی»، به‌عنوان اهداف جزئی منشور ذکر شده است. بررسی متن منشور نشان می‌دهد «اهداف منشور» بسیار مبهم و کلی تر از آن هستند که بتوانند مبنایی برای برنامه‌ریزی و عمل نهادهای دولتی و غیردولتی قرار گیرند. تعابیر مبهمی، همچون «آرمان شهر دینی»، «تغییرات اساسی و همه‌جانبه در شهر»، «تغییرات بنیادین»، «در بعد سخت‌افزاری و در بعد نرم-افزاری» به کار رفته است؛ به‌علاوه، این منشور بین اهداف و کارکردهای بسیار جزئی (مثل ساخت پارک و لوحه برای خیابان‌ها و سامان‌دهی مبلمان شهری تا ترویج اخلاق رضوی)، همچنین مابین توجه صرف به «نقش نهادهای اجتماعی»، «آموزش و ترویج» و «عملیات عمرانی» در نوسان است که این اختلاف سطح در بندهای منشور و اساساً فقدان ساختار مشخص در متن منشور، ایراد مهمی در تدوین این پیش‌نویس محسوب می‌شود.

#### ۴.۲. سوابق منشورهای شهری در خارج از ایران

اما سوابق منشورهای شهری در خارج از ایران به ترتیب تاریخ تدوین، معرفی و مرور خواهند شد.

#### ۴. ۲. ۱. منشور شهری اروپا (۱)<sup>۱</sup>

منشور شهری اروپا بر اساس کار شورای اروپا در مورد سیاست‌های شهری تدوین شد و از کمپین اروپایی رنسانس شهری (سازمان دهی شده در ۱۹۸۰-۱۹۸۲) الهام گرفته و توسط شورای اروپا در ۱۹۹۲ تصویب شده است. هدف از تدوین این منشور، ترکیب مجموعه‌ای از اصول مدیریت خوب شهری و تهیه متنی واحد به این منظور در سطح محلی ذکر شده است. حقوق مذکور در این سند برای همه ساکنان شهر بدون تبعیض بر اساس جنس، سن، منشأ، نژاد، عقیده، موقعیت اقتصادی اجتماعی یا سیاسی، ناتوانی جسمی یا روانی قابل اعمال است. از دید منشور، دولت محلی مسؤول توسعه شهری تلقی می‌شود. این منشور توسط شورای اروپا در ۱۹۹۲ تصویب شده است؛ اما متناسب با تغییرات جهانی و منطقه‌ای، در سال ۲۰۰۸ نسخه جدیدی از منشور تدوین و منتشر شده است.

#### ۴. ۲. ۲. منشور اروپایی صیانت از حقوق بشر در شهر<sup>۲</sup>

برای تدوین منشور اروپایی، چند شهرداری اروپایی در مورد نقش دولت‌های محلی برای دفاع از حقوق بشر گرد هم آمدند تا پیش‌نویسی تهیه کنند که به نقش سیاسی شهرها در ارتقا و تضمین حقوق بشر تأکید کنند. دو سال بعد منشور صیانت از حقوق بشر در شهر در سال ۲۰۰۰ صادر شد. از این منشور مناطق دیگری در جهان نیز نظیر امریکای لاتین (برزیل) الهام گرفته‌اند و متن‌هایی را تدوین کرده‌اند که از تأسیس نظام مشارکت شهروندان در بودجه‌ریزی حمایت می‌کند. هدف آن تسهیل یکپارچگی با زندگی عمومی و رشد آگاهی سیاسی همه ساکنان است؛ به علاوه، به مسئولیت مشترک، همکاری شهری و اصل همیاری ارجاع دارد. دستیابی به عدالت اجرایی هدف مهم این منشور است. خطاب این منشور هم دولت‌ها و مسؤولان محلی و هم ساکنان شهرهای اروپایی است. حقوقی که در منشور دیده شده است، مشمول ساکنان شهرها است اعم از این که رسماً (از لحاظ حقوقی) شهروند [تبعه] اتحادیه اروپا باشند یا نباشند. زمانی که منشور تصویب شود، شهرها همچنان می‌توانند تعهداتی به آن الحاق کنند. شهرهای امضاکننده، متعهد می‌شوند اصول و استانداردهایی را در

1. European Urban Charter

2. European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City

آیین نامه های محلی خود بگنجانند و سازوکارهایی را که در این منشور در نظر گرفته شده، تضمین کنند و در استدلال حقوقی خود برای اقدامات شهرداری به آن صریحاً اشاره کنند. شهرهای امضاکننده متعهد شده اند که اقدامات حقوقی، به ویژه قراردادهایی که مانع اعمال حقوق یا در تعارض با اعمال حقوق به رسمیت شناخته شده در منشور، هستند را نپذیرند. آن ها متعهد هستند که کمیونی را مسؤول ارزیابی دوسالانه اعمال حقوق منشور بکنند و این ارزیابی ها را به طور عمومی منتشر کنند.

#### ۴. ۲. ۳. قانون موضوعه برزیل<sup>۱</sup>

طی فرآیند مذاکرات فراوان در درون و بیرون از کنگره ملی برزیل که بیش از ده سال به طول انجامید، در ۱۰ جولای ۲۰۰۱ با تصویب «قانون موضوعه شهر» توسعه ای تازه رخ داد که هدف آن سامان دهی سیاست گذاری شهری بود. این قانون رهنمودهای عمومی برای سیاست گذاری و اقدام در امور شهری برزیل فراهم می کند. هدف قانون موضوعه شهر، بنانهادن هنجارهایی برای نظم عمومی و منافع اجتماعی ذکر شده که کاربرد مستغلات شهری را به نفع خیر عمومی، ایمنی و بهزیستی شهروندان و نیز تعادل زیست محیطی سامان دهی می کند. این قانون، حمایت قانونی مناسبی برای آن دسته از شهرداری ها فراهم می کند که دست به گریبان مشکلات شهری، اجتماعی و زیست محیطی اند و به طور مستقیم شرایط زندگی روزانه بیش از هشتاد درصد برزیلی ها که شهرنشین اند را تحت تأثیر قرار می دهد، همچنین نقش کارکردی قانونی - سیاسی شهرداری ها را در قاعده مند کردن دستورات برای برنامه ریزی شهری و نیز هدایت فرآیند توسعه و مدیریت شهری گسترش می دهد. «قانون موضوعه شهر» چهار بعد مهم دارد که عبارت اند از: یک بعد مفهومی که عناصری برای تفسیر اصل قانونی کارکرد اجتماعی عرصه و اعیان شهری و شهر فراهم می کند. سامان دهی ابزارهای جدید برای ایجاد و تأمین مالی نظم شهری متفاوت توسط شهرداری ها. اشاره به فرآیندهایی برای مدیریت دموکراتیک شهرها و شناسایی ابزارهای قانونی برای سامان دهی جامع سکونت غیررسمی در نواحی شهری خصوصی و عمومی.

#### ۴. ۲. ۴. منشور حقوق و مسؤولیت‌های مونترال<sup>۱</sup>

این منشور پس از دو سال کار با همکاری شهروندان و نیروهای موظف<sup>۲</sup> در امور دموکراسی در سال ۲۰۰۳ تصویب و از سال ۲۰۰۶ اجرا می‌شود. منشور مشتمل بر ارزش‌ها، اصول، مسؤولیت‌ها، حقوق و نیز تعهدات شهر است. هدف آن است که منشور، الهام‌بخش شهروندان در زندگی روزانه-شان و اعمال حقوق و مسؤولیت‌هایشان باشد. شهروند در این منشور به افرادی که در شهر زندگی می‌کنند، اطلاق می‌شود؛ اما شرکت‌ها و افرادی را که در شهر کار می‌کنند؛ اما زندگی نمی‌کنند، شامل نمی‌شود. تعهدات شهرداری طبق قدرت‌های آن قاعده‌بندی شده است، بعضی از آن‌ها از شهروندانی که آسیب‌پذیرند، حفاظت می‌کند و برخی عمومی هستند.

نکته مهم در مورد این منشور آن است که منشور چیزی بیش از یک بیانیه است؛ زیرا شهروندان می‌توانند نزد Montreal Ombudsman<sup>۳</sup> که مقامی بی‌طرف و مستقل است، شکایت خود را ثبت کنند. این مقام مسؤول، قدرت تحقیق، میانجی‌گری و توصیه دارد؛ اما قدرت تصمیم‌گیری ندارد. در-دسترس بودن مستقیم چنین مرجعی قبل از بدنه اجرایی مزیتی محسوب می‌شود، همچنین ابزاری برای گفت‌وگو بین شهروندان و شهر خواهد بود. از آن‌جا که پروژه نوآورانه است، بندی در آن هست که بیان می‌کند در طی چهار سالی که منشور تا اجرا و دوره‌های پس از آن فاصله دارد، رایزنی-های عمومی برای ارزیابی مؤثر بودن و پوشش حقوق و نیز ارزیابی رویه‌های شکایت برقرار خواهد شد. منشور و سیاست‌گذاری شهری طی دو سال، به طور همزمان تدوین شد. شایان ذکر است که منشور مذکور با توجه به امکانات و محدودیت‌های شهر، محدودیت‌های مالی شهر و محدودیت‌های حقوقی که به دولت مرکزی مربوط می‌شود، دارای محدودیت است.

#### ۴. ۲. ۵. منشور جهانی حقوق شهرنشینی<sup>۴</sup>

اولین پیش‌نویس «منشور جهانی حق شهرنشینی» در همایش اجتماعی امریکا در Quito در جولای ۲۰۰۴، دومین و سومین پیش‌نویس‌های اصلاح‌شده در Barcelona (اکتبر ۲۰۰۴) و Porto Alegre

1. Montreal Charter of Rights and Responsibilities

2. Embers of a task force on democracy

۳. یک مقام رسمی دولتی که کارش بررسی و گزارش کردن شکایات مردم عادی درباره دولت و مسؤولان عمومی است.

4. World Charter On The Right To The City



(ژانویه ۲۰۰۵) ارایه شد. تجدید نظر بعدی در بارسلونا (سپتامبر ۲۰۰۵) صورت گرفت. از آن جا که مدل-های توسعه‌ای که در اکثر کشورهای فقیر اجرا می‌شود، با تمایل به تمرکز ثروت و قدرت، تولید فقر و حاشیه‌نشینی، کمک به تخریب محیط زیست، تسریع فرآیندهای مهاجرت و شهری‌شدن، جدایی‌گزینی اجتماعی و فضایی و خصوصی‌سازی کالاهای مشترک و فضاهای عمومی مشخص می‌شود و این فرآیندها در جهت توسعه وسیع مناطق شهری فقیر، پرمخاطره و آسیب‌پذیر در برابر فجایع طبیعی هستند، سازمان‌ها و جنبش‌های شهری از اولین همایش اجتماعی جهانی در سال ۲۰۰۱، چالش ایجاد یکی مدل پایدار از زندگی اجتماعی و شهری، مبتنی بر اصول همبستگی، آزادی، برابری، منزلت، و عدالت اجتماعی را مورد بحث و بررسی قرار دادند. از آن پس، گروه منسجمی از جنبش‌های مردمی، سازمان‌های غیردولتی، انجمن‌های حرفه‌ای، همایش‌ها، و شبکه‌های ملی و بین‌المللی جامعه مدنی که به تلاش برای عدالت، دموکراسی، شهرهای انسانی و پایدار متعهد بودند، برای ساخت منشور جهانی حقوق شهرنشینی کار کرده‌اند. هدف منشور، گردآوری تعهدات و اقداماتی است که باید توسط جامعه مدنی، دولت‌های ملی و محلی، اعضای پارلمان و سازمان‌های بین‌المللی برای زندگی با شأن و منزلت همه افراد در شهرها انجام شود. حقوق ثبت‌شده در این منشور حق مشترک تمام ساکنان شهر به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر و کسانی که مورد بی‌توجهی قرار گرفته‌اند، ذکر شده است. در این منشور وظایفی برای سازمان‌ها و شبکه‌های اجتماعی، نهادهای محلی و دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی تعیین شده است. نهادهای محلی و دولت‌ها طبق این منشور ملزم هستند چارچوبی سازمانی برای معرفی و حفاظت از حقوق شهروندی؛ مانند پی‌ریزی برنامه‌های عملی برای توسعه پایدار شهرها طبق اصول ذکرشده در این منشور، تعریف کنند، همچنین باید بسترهای مشارکت کامل جامعه شهری را با هدف توسعه پایدار در شهرها، فراهم آورند و برای اجرا و تأیید پیمان‌نامه‌های حقوق بشر و سایر ابزارهای بین‌المللی مجوز لازم را صادرکنند.

#### ۴.۲.۶. منشور اروپایی برابری زنان و مردان<sup>۱</sup>

در سال ۲۰۰۵، CEMR<sup>۲</sup> با شناخت رویه‌های خوب شهرها و شهرداری‌های معین اروپایی، ابزاری ملموس با عنوان «شهر برای برابری»<sup>۳</sup> برای قدرت‌های محلی و منطقه‌ای اروپا منتشر کرد.

1. The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life
2. The Council of European Municipalities and Regions
3. The town for equality

منشور اروپایی برابری زنان و مردان در زندگی محلی، بر اساس این سند تهیه شد. منشور در چارچوب یک پروژه (۲۰۰۵-۲۰۰۶) توسط شورای شهرداری‌ها و مناطق اروپایی همراه با شرکای دیگری تدوین شده است. پروژه را کمیسیون اروپا طی پنجمین برنامه اقدام اجتماعی<sup>۱</sup> برای برابری بین زنان و مردان پشتیبانی کرده است. این منشور با هدف اخذ تعهد رسمی عمومی از امضاکنندگان که دولت‌های محلی و منطقه‌ای اروپا هستند، به منظور تأمین برابری جنسیتی تهیه شده است. از منظر طراحان این منشور برابری زنان و مردان، یک حق بنیادی برای همه است و ارزشی اساسی برای هر دموکراسی است. به منظور نیل به آن، این حقوق نه تنها باید به‌طور قانونی به رسمیت شناخته بشوند؛ بلکه باید به طرز مؤثری در همه جنبه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعمال شوند. هدف منشور، تضمین برابری زنان و مردان، توجه به محو تبعیض‌ها و محرومیت‌های چندگانه (مبتنی بر منشأ اجتماعی، ویژگی‌های ژنتیکی، زبان، مذهب، باور، عقیده سیاسی و غیره)، مشارکت متعادل زنان و مردان در تصمیم‌گیری، محو کلیشه‌های جنسیتی، به‌طور عملی با تعیین اهداف، اولویت‌ها و نحوه تخصیص منابع توسط دولت‌های محلی تعیین شده است.

برای کمک به اجرایی کردن این تعهدات، امضاکنندگان طراحی یک «طرح اقدام برابری»<sup>۲</sup> را بر عهده گرفتند که در آن اولویت‌ها، اقدامات و منابعشان برای نیل به این هدف را تعیین می‌کند. طرح اقدام برابری از زمان امضا تا حداکثر دو سال باید تهیه شود و قبل از اجرا به‌طور گسترده مورد رایزنی قرار گیرد، همچنین در صورت نیاز و برحسب شرایط در آن تجدیدنظر شود؛ علاوه بر این‌ها امضاکنندگان باید نظام متناسب ارزیابی بنا کنند که پیشرفت در اجرای منشور را بررسی کند و از این طریق دولت‌های محلی هم از یکدیگر بیاموزند و ابزارهای مؤثری که برابری بیشتر را تأمین می‌کند، شناسایی کنند.

#### ۴.۲.۷. منشور-دستورکار جهانی برای حقوق بشر در شهر<sup>۳</sup>

ایده تدوین منشور دستور کار در سال ۲۰۰۱ در همایش مسؤولان محلی برای فراگیری اجتماعی<sup>۴</sup> (FAL) در پورتوالگره برزیل که در حاشیه اولین همایش اجتماعی جهانی<sup>۵</sup> برگزار می‌شد، شکل

1. 5<sup>th</sup> Community Action Programme
2. Equality Action Plan
3. Global Charter-Agenda of Human Rights in the City
4. Forum of Local Authorities for Social Inclusion (FAL)
5. World Social Forum

گرفت. در دوره‌های بعدی این همایش، مسؤولان محلی و شهرداران در این مورد به بحث پرداختند؛ بدین ترتیب یکی از محورهای مهم پنجمین همایش FAL در سال ۲۰۰۵ حقوق بشر در شهر بود. در ششمین اجلاس FAL در ۲۰۰۶ در کاراکاس سیاستمداران به‌عنوان هدایت‌کننده و گروهی از متخصصان متشکل از دانشگاهیان و سازمان‌های فعال حقوق بشر تصمیم به تدوین چنین سندی گرفتند. در سال ۲۰۰۷، تعدادی متخصص اولین پیش‌نویس دستور کار منشور حقوق بشر در شهر<sup>۱</sup> را نوشتند. در نهایت، در سال ۲۰۰۸ اولین پیش‌نویس گروه متخصصان منتشر شد.

هدف این ابتکار، ارتقای حقوق بشر در شهر در سطح بین‌المللی، عینیت‌بخشی و اعمال حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در هر شهر جهان و دادن راهنمای عمل به دولت‌های محلی برای طراحی سیاست‌هایشان به منظور تضمین حقوق بشر است. سند فوق، همه ساکنان شهر را دارای حق شهرنشینی می‌داند، ساکن شهر به هر کسی اطلاق می‌شود که در محدوده ارضی شهر به قصد زندگی دائمی حتی بدون اقامتگاه دائم زندگی می‌کند ( Commision, 2008 Inclusion Sociale et Democratie Participative CGLU).

قرار است آخرین پیش‌نویس، پس از نهایی شدن در فرآیند رایزنی بین ساکنان شهرها به بحث گذاشته شود و با شرایط محلی و چارچوب حقوقی ملی تطبیق داده شود و در نهایت، باید با اکثریت آرا پذیرفته شود. هرگونه تجدیدنظر در منشور دستور کار محلی باید همین سازوکار را طی کند. یک گروه متخصص یا کمیسیون حقوق بشر مستقل یا مقام بی‌طرف محلی برای اطمینان از اعمال محلی منشور به کار گماشته می‌شود که به شکایات یا رویه‌های مربوط رسیدگی می‌کند (Commision Inclusion Sociale et Democratie Participative CGLU, 2008).

#### ۴.۲.۸ منشور شهری اروپا (۲)<sup>۲</sup>

پانزده سال پس از صدور اولین منشور شهری اروپا در ۱۹۹۲، تغییرات مختلف اجتماعی در درون و بیرون اتحادیه اروپا، کنگره قدرت‌های محلی و منطقه‌ای شورای اروپا را بر آن داشت که با

1. The charter Agenda for Human Rights in the city
2. European Urban Charter II

مبنای قرارداد اولین منشور شهری اروپا نسخه جدیدی از این منشور را تهیه کنند که پیش‌نویس آن در نشست جامع استراسبورگ (فرانسه) در می ۲۰۰۸ به تصویب رسید. هدف کنگره قدرت‌های محلی و منطقه‌ای شورای اروپا از تصویب دومین منشور، بنانهادن بدنه‌ای از اصول و مفاهیم مشترک است که شهرها و شهرستان‌ها را قادر کند تا با چالش‌های کنونی جوامع شهری برخورد کند و برای بازیگران اصلی توسعه شهری و شهروندان شهری اروپا چشم‌انداز شکل جدید زندگی شهری را مطرح کند. این سند حاوی مطالبی در مورد ساکنان شهرها به‌عنوان شهروند شهر، شهرهای پایدار، شهرهای همبسته، شهرهای دانش‌بنیان و غیره است. این منشور ساکنان شهرهای کشورهای عضو اتحادیه اروپا را دربرمی‌گیرد. بنا به توصیه‌ها و قطعنامه تصویب‌شده در ۲۹ می ۲۰۰۸، کنگره از قدرت‌ها و دولت‌های محلی دعوت کرد اصول نهفته در اعلامیه را به اقدام و سیاست‌های عمومی تبدیل کنند تا شهرها و شهرستان‌های پایدار و همبسته‌ای در اروپا ساخته شود که به شهروندان خود خدمت می‌کنند.

#### بحث منشورهای موجود را می‌توان از جنبه‌های مختلف مقایسه کرد:

از لحاظ ساختاری، منشورهای موجود تفاوت‌هایی با هم دارند؛ اما اغلب منشورها حاوی مقدمه‌ای هستند که اهداف و فلسفه وجودی منشور را توضیح داده‌اند و معمولاً محتوای مشترکی دارند. اغلب منشورها فصول مختلف دارند که هر فصل به موضوع خاصی پرداخته است و هر فصل در رده‌های جزئی‌تری دارای بندهای متعدد است. بعضی از منشورها (همچون منشور دستور کار جهانی) در هر فصل دارای طرح اقدام پیشنهادی نیز هستند. بعضی (نظیر منشور حقوق و مسؤولیت‌های شهر مونترال کانادا) در یک اصل به‌طور مختصر به حقوق و مسؤولیت‌ها اشاره کرده و سپس تعهدات شهر را منطبق بر آن حقوق و مسؤولیت‌ها بیان کرده است.

۱. کلیه منشورها کدگذاری شده و اصول و اهداف اصلی و فرعی آن‌ها به تفکیک استخراج شده و در متن گزارش پژوهش موجود است.

از لحاظ تاریخ و تدوین‌کنندگان، در میان هشت سند بررسی‌شده، دو سند «منشور جهانی حقوق شهرنشینی» و «دستور کار منشور جهانی برای حقوق بشر در شهر»، به صورت بین‌المللی تهیه شده‌اند و بقیه اسناد مورد بررسی، در سطح محلی یا منطقه‌ای تدوین و تصویب شده‌اند. بعضی اسناد هنوز در مرحله پیش‌نویس هستند (دستور کار). در حالی که برخی دیگر به تصویب و امضای حاکمیت‌های محلی یا ساکنان شهر رسیده‌اند.

از لحاظ مضمون حق شهرنشینی، تمام این منشورها به ساکنان شهرها به‌عنوان کسانی که از حقوق مندرج در منشور بهره‌مند می‌شوند، نظر داشته‌اند. البته بعضی منشورها به‌سادگی به «ساکنان» شهرها اشاره کرده‌اند و برخی با صراحت بیش‌تری مشخص کرده‌اند که صاحبان حق شهرنشینی، ساکنان هستند اعم از این که اقامتگاه دایم یا موقت داشته باشند. تعهدکنندگان حقوق مندرج در منشورها، عمدتاً دولت‌های محلی و شهرداری‌ها هستند. گرچه در مواردی (همچون منشور جهانی حقوق شهرنشینی) از دولت‌های ملی، نهادهای بین‌المللی و حتی سازمان‌های جامعه مدنی در سطح محلی خواسته شده، اقداماتی را برای نیل به اهداف منشورها انجام دهند، همچنین در بعضی از این اسناد (منشور اروپایی صیانت از حقوق بشر در شهر، قانون موضوعه برزیل) مشخصاً از همکاری‌های بین شهرداری‌ها (حاکمیت‌های محلی) نام برده شده که هدف آن مبادله تجارب و یافتن راهکارهای مناسب برای اجرایی کردن این منشورها ذکر شده است.

در اکثر منشورها بندهایی به شیوه تصویب و بازنگری احتمالی در آینده اختصاص یافته است. شیوه تدوین و تصویب در همه موارد از روندهای دموکراتیک تبعیت می‌کند. اگرچه تدوین منشورها اغلب با مشورت متخصصان و فعالان حقوقی و فعالان نهادهای جامعه مدنی، با هدایت و سازمان‌دهی مجامع رسمی دولت‌های محلی صورت گرفته؛ اما پذیرش این منشورها، همواره از فرآیند بحث و مباحثه در عرصه عمومی عبور می‌کند. این موضوع اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد؛ زیرا توسعه و در حالت خاص توسعه پایدار و توسعه پایدار شهری موضوعاتی ارزشی هستند و باید متناسب با نظام ارزشی مردمی که قرار است توسعه یابند، برنامه‌های توسعه طراحی شوند تا این

برنامه‌ها بتوانند بازتاب و پاسخگویی نیازها، آمال و ایده‌آل‌های آن‌ها باشند. مشارکت مردمی در شکل‌گیری منشورها امکان جلب حمایت و همکاری آن‌ها را نیز افزایش می‌دهد.

پیش‌بینی مکانیزم بازنگری در مفاد منشورها که در همه منشورهای مذکور آمده است، نیز نشانه اهمیت تطبیق منشورها با نیازها، امکانات و محدودیت‌ها و تغییرات پیش‌بینی نشده در آینده است. در بعضی از منشورهای فوق (از جمله منشور اروپایی برابری زنان و مردان)، علاوه بر اصول و بندهایی که حقوق را تصریح می‌کنند، قسمت‌های تحت عنوان «طرح اقدام»<sup>۱</sup> وجود دارد که با دقت بیش‌تری اهداف سیاست‌گذاری عمومی برای اجرای مفاد منشور را ذکر کرده‌اند، بعضی حتی طرح اقدام کوتاه‌مدت و میان‌مدت را نیز ارائه داده‌اند.

همچنین در غالب این منشورها، امضاکنندگان (حاکمیت‌های محلی) به ایجاد سازوکار ارزیابی پیشرفت در اجرای منشور ملزم شده‌اند. این موضوع از آن رو اهمیت دارد که منشورها، درنهایت، به اسنادی ثبت‌شده تنها روی کاغذ و در عمل بلااستفاده، تبدیل نشوند. الزام به رسیدگی به شکایات نیز از بندهایی است که با شدت و ضعف مختلف در اکثر منشورها مدنظر تدوین‌گران قرار گرفته است؛ مثلاً منشور مونترال به طور مشخص از مقامی بی‌طرف نام می‌برد که مسئول رسیدگی به شکایات شهرنشینان در موارد مرتبط با منشور است. بعضی منشورها به‌ویژه منشورهایی که در سطح بین‌المللی تهیه شده‌اند، بر تطبیق منشورها متناسب با شرایط محلی شهرها و وضعیت حقوقی کشورها تأکید کرده‌اند.

شایان ذکر است که بعضی از این منشورها به‌جز حقوق، اشاراتی به تکالیف شهرنشینان هم کرده‌اند؛ اما باید اذعان کرد که اساساً این منشورها، با ایده تصریح و تأیید «حقوق» شهرنشینان طراحی شده‌اند و به تکالیف اشاراتی کوتاه و گذرا شده است.

حقوق مندرج در منشورهای مورد بررسی را بر اساس متواترترین مضامین، می‌توان در جدول

(۱) خلاصه کرد.

## 1. Action Plan

جدول ۱- دسته‌بندی حقوق مندرج در منشورهای مورد بررسی

عنوان حقوق	فراوانی تکرار در منشورها	شماره سند در جدول ۱
برابری و عدم تبعیض	۶	۱،۲،۳،۴،۵،۸
مدیریت دموکراتیک شهر	۴	۸،۶،۲،۱
مشارکت سیاسی	۴	۶،۱،۳،۴
شفافیت در مدیریت	۲	۳،۱
بهره‌مندی از اطلاعات	۳	۱،۳،۴
حفاظت از گروه‌های آسیب‌پذیر	۵	۸،۶،۴،۳،۱
توسعه پایدار	۶	۸،۷،۴،۳،۲،۱
خدمات شهری	۵	۱،۲،۳،۴،۸
محیط زیست	۶	۸،۶،۴،۳،۲،۱
مسکن، آب، غذا، انرژی	۵	۲،۳،۴،۶،۸
بهداشت و سلامت	۳	۱،۳،۶
کار	۳	۱،۳،۶
آزادی	۴	۱،۳،۶،۷
آموزش	۴	۱،۲،۳،۶
تفریح	۳	۱،۳،۶
فرهنگ و تنوع	۳	۲،۳،۶
میراث فرهنگی	۳	۸،۶،۴
یکپارچگی و انسجام (وظایف)	۵	۸،۷،۶،۳،۱
امنیت	۳	۱،۲،۶
همکاری بین‌المللی	۲	۳،۸

## ۵. نتیجه‌گیری

بررسی تجارب جهانی تدوین منشورهای شهری در دو دهه اخیر نشان داد پیرو تحولات مفهوم توسعه در دهه‌های اخیر و طرح مفهوم توسعه پایدار بازخوانی و تبیین مجدد چارچوب شهروندی، ضرورتی انکارناپذیر است. چارچوبی که در ذیل آن پیوند ساکن شهر و شهروند در مفهوم حق شهرنشینی متبلور شود. شهرها بستر تعامل دو وجه فضایی و اجتماعی هستند. سیاست‌های اعمال شده در عرصه‌های مختلف و افزایش نقش تعیین‌کننده «سرمایه» در شکل‌دهی به فضاها، کار و زندگی و فعالیت در شهرها به‌خصوص کلان‌شهرها به تضعیف قدرت شهرنشینان در خلق محیط فیزیکی و

رویه‌های عملی زندگی اجتماعی خود منجر شده است. تدوین منشورهای شهری گامی مثبت در پاسخ به نیازهای مغفول شهرنشینان در بازآفرینی فضاهای شهری است. طرح مفهوم شهروندی شهری و حقوق و تکالیف مترتب بر آن در ایران نیز ضرورتی انکارناپذیر است. این در حالی است که چنانچه در گفت‌وگو با اعضای جامعه محلی شهری - کسانی که باید آن‌ها را منطقاً شهروند نامید- و شهرداری‌ها با واژه‌های نامأنوس و ناهماهنگ با مفهوم شهروندی بیان شده است؛ از قبیل: اهالی شهرنشین، ساکنان محل، عموم ناس، مردم، اهالی شهر و مانند آن (نجاتی حسینی، ۱۳۸۵). فقدان مفهوم شهرنشین و حقوق وی در نوع خود بسیار بیشتر از حقوق شهروندی در قوانین داخلی احساس می‌شود؛ زیرا که شهر و مفاهیم مرتبط با شهرنشینانی از گذشته، بسیار در قوانین ما به کار رفته در صورتی که شهروندی در معنای مدرن آن به صورت عملی از دو دهه قبل مورد توجه قرار گرفته است. بررسی تجارب منشورهای شهرنشینانی در ایران نیز مؤید آن است که ضرورت داشتن اسناد و از جمله منشورهای شهری جهت جلب همکاری همه کنشگران شهری اعم از کنشگران عمومی و خصوصی جهت کمک به اداره شهر به نحوی کارآمد و مؤثر مورد نظر بوده است و وجود منشوری که بتواند محدوده حقوق و تکالیف حاکمیت محلی (مدیریت شهری) و شهرنشینان را مشخص کند، یکی از زیرشاخص‌های شاخص حاکمیت مطلوب شهری (UGI) شناخته می‌شود؛ اما با وجود توجه به ضرورت منشورهای شهری این تجربه در ایران چندان به بار ننشسته است.

اهداف توسعه پایدار (توجه همزمان به سه عنصر اقتصاد، زیست بوم و برابری) و حکمرانی مطلوب شهری می‌واند دستمایه تدوین منشورهای شهرنشینانی در ایران باشد؛ اما آنچه که با عنایت به تجارب جهانی تدوین منشورهای شهری شایسته توجه است، ضرورت طرح مواد منشور در عرصه عمومی و در زمینه‌ای دموکراتیک است، همچنین باید مفاد منشور با ارزش‌های بومی و محلی، باورها و نیازهای ساکنان تطابق داشته باشد.

بررسی انضمامی اسناد و تجارب جهانی نشان داد که این اسناد عمدتاً به مدیریت یکپارچه شهری نظر دارند، در بعضی از این اسناد به‌طور مشخص از «دولت‌های محلی» نام برده شده است. در مجموع، می‌توان گفت تدوین مدلی که بیانگر حقوق و تکالیف متقابل شهرنشینان و مدیریت شهری



باشد، منوط به یکپارچگی مدیریت شهری است. یکپارچه‌نبودن مدیریت شهری، تهدیدی جدی در اجرای مفاد اسناد و منشورهایی است که حقوق و تکالیف متقابل شهرنشینان و مدیریت شهری را تصریح کرده‌اند. عدم یکپارچگی همچنین موجب ابهام در مسؤولیت‌های مدیریت شهری و تداخل وظایف می‌شود، در حالی که منشورهای شهری حیات شهری را حیاتی جامع، منسجم و یکپارچه در نظر می‌گیرند که حوزه‌های مختلف آن به هم وابسته است.

نگاهی به اسناد داخلی که با منشورهای شهری تشابه دارند، نشان می‌دهد که شهرهای ایرانی فاقد سندی یکپارچه هستند که مفادی از جمله برابری در برخورداری از مواهب زندگی در شهر (اعم از مسکن، بهداشت، آموزش، کار، تفریح و امنیت)، مدیریت دموکراتیک و مشارکت‌گرا و توجه به توسعه پایدار زیست محیطی، فرهنگی و اجتماعی را به‌طور همزمان و یکپارچه در کنار هم مورد توجه قرار داده باشد.

#### کتاب‌نامه

۱. پیران، پرویز. (بی‌تا). گزارش طرح به سوی پایداری و شهروندمداری. کتاب‌خانه مرکز پژوهش‌های شورای شهر (منتشر نشده)
۲. ترنر، تام. (۱۳۷۶). شهر همچون چشم‌انداز؛ نگرشی فراتر از فرانوگرایی به طراحی و برنامه‌ریزی شهری. ترجمه فرشاد نوریان. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری
۳. فیالکوف، یانکل. (۱۳۸۳). جامعه‌شناسی شهر. ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر. تهران: آگه
۴. موسی کاظمی محمدی، سیدمهدی. (۱۳۸۰). «توسعه پایدار شهری: مفاهیم و دیدگاه‌ها»، تحقیقات جغرافیایی. ۶۳. صص ۹۴-۱۱۳.
۵. نجاتی حسینی، سیدمحمد. (۱۳۸۵). «جایگاه شهروندی، در گفتمان شوراهای اسلامی». ماه‌نامه شوراها. ۵. صص ۱۴-۱۶.

6. Brown, Alison and Annali, Kristiansen. (2009). "Urban Policies and the Right to the City Rights, responsibilities and citizenship". *UNESCO & UN-HABITAT*, may.
7. Dikeç, Mustafa & Liette, Gilbert. (2002). "Right to the City: Homage or a New Societal Ethics?". *Capitalism Nature Socialism*. 13 (2). Pp 58- 74

8. Harvey, David. (2009). "Urban Reform: the right to the city as an alternative to the neoliberalism". *COHRE Bulletin on Housing Rights and the Right to the city in Latin America*.
9. Janoski, Thomas. (1997) *citizenship and civil society a framework of rights and obligations in liberal traditional and social democratic regime*. Cambridge:Cambridge university press.
10. Kristiansen, Annali (2005). "The European Charter For The Safeguarding of Human Rights In The City – Linking Urban Development With Social Equity and Justice". *International Public Debates On Urban Policies and the right to the city, 18 March & 16-18 September*. Paris: Unesco Headquarters. Paris.
11. McCann, Eugen. J. (2002). "Space, citizenship, and the right to the city: A brief overview". *GeoJourna*. 58. Pp 77–79.
12. *Mountain Association for Community Economic Development (MACED): Hart Environmental Data*, Retrieved 2 30, 2010, from <http://archive.rec.org/REC/programs/sustainablecities/what.html>
13. Purcell, Mark. (2003). "Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order", *International Journal of Urban and Regional Research*.. 27. pp 564-90
14. Shlay, Anne. B. & Rosen, Gillad. (2009). "Whose Rights to the City: Competing Claims to Spatial Citizenry in Jerusalem". Retrieved 10 18, 2009, from <http://astro.temple.edu/~ashlay/Rights.doc>
15. Wheeler, Stephen M. and Timothy Beathly.eds. (2004). *The sustainable urban development reader*. New York: Routledge.