



An Analysis of the Fundamental Legal Components in the Urban Planning Regulations of Leading Countries

Mohammad Ali Jalali Nesab

Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, Islamic Azad University of Shiraz, Shiraz, Iran
Moali.Jalalinasab@iaushiraz.ac.ir

Afshin Jafari*

Associate Professor, Department of Law, Faculty of Social Sciences, Payam Noor University, Tehran, Iran
jafariafshin@pnu.ac.ir

Abstract

The rules and regulations of urban development as control and management software of urban development play an important role in guiding the physical and functional aspects of cities in order to create a favorable living environment for citizens. Based on their legal nature, urban planning laws and regulations should have clear foundations and approaches, especially in the field of public law, so that they have legal legitimacy and social acceptability and can enjoy the necessary efficiency. In this study, an attempt has been made to study the contexts and legal considerations of urban planning laws and regulations in examples of developed countries including America, France, England, Germany and some Northern European countries, in order to identify the main legal-lawful axes and foundations that guide the laws and regulations of urban planning in these countries. This recognition will provide the possibility of learning lessons from the practical legal aspects of urban planning laws and regulations of developed systems and using them in developing systems, such as Iran. The results of the study show that the four main axes including "a legal view of the laws and regulations of urban development on the scale of the constitution or laws approved by the parliament", "special attention to the protection of public rights in urban development", "legal obligation to take advantage of the effective participatory role of the people in the process of urban planning legislation" and "serious provision of prosecution mechanisms in urban planning violations as an important deterrent" form the main axes in the legal layer of the laws and regulations of the studied countries. It should be noted that the "descriptive-analytical" method and the "logical reasoning" method were used in this study.

Keywords: urban rights, urban planning laws, urban planning regulations, developed countries

Received: 01/March/2022

Accepted: 06/July/2022

ISSN: 2783-3631

*Corresponding Author: jafariafshin@pnu.ac.ir

تحلیلی بر مولفه های بنیادین حقوقی در مقررات شهرسازی کشورهای پیشرو

استادیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه آزاد اسلامی شیراز، شیراز
Moali.Jalalinasab@iaushiraz.ac.ir

دانشیار گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران
jafariashin@pnu.ac.ir

محمدعلی جلالی نسب

افشین جعفری*

چکیده

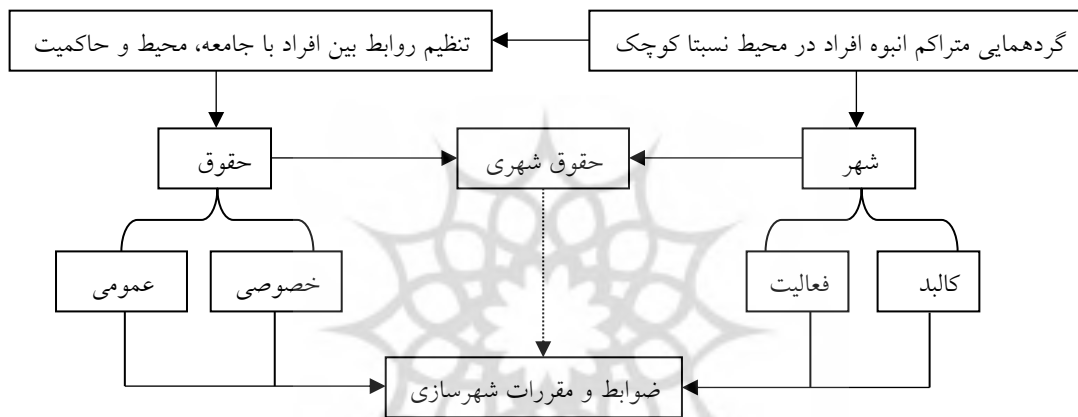
قوانین و مقررات شهرسازی به عنوان نرم افزارهای کنترل و مدیریت توسعه شهری، نقش مهمی در هدایت کالبدی و عملکردی شهرها به منظور ایجاد محیط مطلوب زندگی برای شهروندان مطرح هستند. قوانین و مقررات شهرسازی بر اساس سرشت حقوقی خود باید دارای مبانی و رویکردهای روشن به ویژه در حوزه حقوق عمومی باشند تا از مشروعیت قانونی و مقبولیت اجتماعی برخوردار بوده و بتوانند از کارایی لازم برخوردار شوند. در این مطالعه تلاش گردیده است تا با مطالعه زمین‌ها و ملاحظات حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی در نمونه‌هایی از کشورهای توسعه یافته شامل آمریکا، فرانسه، انگلستان، آلمان و برخی کشورهای اروپای شمالی، محورها و پایه‌های اصلی حقوقی-قانونی جهت دهنده به قوانین و مقررات شهرسازی در این کشورها شناخته شود. این شناخت امکان درس آموزی از جنبه‌های حقوقی عملی قوانین و مقررات شهرسازی نظام‌های توسعه یافته و بهره‌گیری از آن‌ها در نظام‌های در حال توسعه، نظیر ایران را فراهم خواهد آورد. نتایج مطالعه نشان می‌دهد چهار محور اصلی شامل «نگاه حقوقی به قوانین و مقررات شهرسازی در مقیاس قانون اساسی یا قوانین مصوب پارلمان»، «توجه ویژه به صیانت از حریم حقوق عمومی در شهرسازی»، «الزام قانونی به بهره‌گیری از نقش مشارکتی موثر مردم در فرایند قانونگذاری شهرسازی» و «تمهید جدی مکانیزم‌های پیگرد قضایی در تخلفات شهرسازی به عنوان عامل مهم بازدارنده» محورهای اصلی در لایه‌های حقوقی قوانین و مقررات کشورهای مورد مطالعه را تشکیل می‌دهند. لازم به یادآوری است در این مطالعه از روش «توصیفی-تحلیلی» و نیز روش «استدلال منطقی» بهره گرفته شده است.

واژگان کلیدی: حقوق شهری، قوانین شهرسازی، مقررات شهرسازی، کشورهای توسعه یافته.

مقدمه

اگر وظیفه‌ی تعریف شده برای شهرسازی در ایجاد محیط کالبدی مناسب برای سکونت و زندگی مردم از طریق پیش‌بینی و مدیریت روندها و گرایش‌های اقتصادی و اجتماعی مختلف را بپذیریم (Keeble, 1951) و یا به بیان دیگر وظیفه‌ی شهرسازی را هدایت و کنترل توسعه شهرها و تضمین توسعه‌ی منظم و قاعده‌مند سکونتگاه‌های انسانی بدانیم (Taylor, 2007) بی‌تردید قوانین و مقررات شهرسازی ابزار اصلی برای تحقق این اهداف هستند. قوانین شهری خوب باعث پیش‌بینی پذیری و نظم در توسعه‌ی شهری از ابعاد گوناگون محیطی، اجتماعی و اقتصادی و به دنبال آن افزایش تمایل به سرمایه‌گذاری‌های شهری و عملکردهای اقتصادی قوی‌تر و نهایتاً تولید ثروت برای شهر می‌گردد (Habitat, 2016: 103). پررنگ بودن مسأله‌ی قوانین و مقررات در شهرسازی به دلیل ماهیت حقوقی تعاملات و عملکردها در شهر است به گونه‌ای که گاهی اساساً شهر «عرصه‌ی روابط حقوقی» دانسته شده است (Frug, 1980: 1).

نمودار شماره ۱: رابطه شهر، حقوق و ضوابط و مقررات شهرسازی



تنظیم روابط حقوقی در عرصه فرم و عملکردهای شهری با ابزار قوانین و مقررات شهرسازی اقتضا می‌نماید اصول و ملاحظات حقوقی در ساختار و محتوای این قوانین و مقررات ساری و جاری باشد تا از دیدگاه علم حقوق مشروعیت داشته باشد. به بیان دیگر در صورت وجود خللی در لایه‌ی حقوقی و پایه قانونی، بایدها و نبایدهای صادر شده از منشا قوانین و مقررات شهرسازی دارای تشکیک و تردیدهایی جدی حقوقی خواهند بود.

افزون بر این باید به این واقعیت نیز توجه داشت که به هر حال هر نوع قانون و مقررات بخشی از نظام حقوقی کلان جامعه است که در زمینه ملی- اجتماعی هر جامعه خاص قابل تعلیل و تفسیر است که آن نیز به نوبه‌ی خود در قالب نظام و ملاحظات کلان ارزشی و ایدئولوژیک تبیین می‌گردد. بنابراین می‌توان گفت قوانین و مقررات شهرسازی در هر کشوری ناگزیر نمی‌توانند تنافر یا دست کم تضادی با چارچوب‌های حقوقی کلان جامعه، نظامات ملی- اجتماعی و چارچوب‌های ارزشی- ایدئولوژیک داشته باشند.

۱- طرح موضوع

تعریف‌ساز و کارهای عملی حقوقی در فرایندهای مربوط به تهیه، تصویب و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات شهرسازی برای ایجاد شفافیت، بسط عدالت، اعتماد افزایی و به دنبال آن ارتقاء سرمایه‌ی اجتماعی در میان شهروندان

الزامی حیاتی در تثبیت و توسعه مردمسالاری در نظام‌های سیاسی - اجتماعی مبتنی بر میثاق ملی یا دست کم علاقه مند به توسعه رویه های دموکراتیک است.

شناخت مبانی و ارکان نظامات حقوق شهرداری جوامع توسعه یافته می‌تواند به عنوان خطوط راهنما و چارچوب‌هایی کلان در ارزیابی یا کیفیت نگاری نظام‌های حقوقی شهرداری در جوامع در حال توسعه باشد هر چند نمی‌توان برخی تفاوت‌های اساسی در نظام‌های حقوق شهرداری ناشی از تنوع در عوامل زمینه‌ای در کشورها و جوامع مختلف را نیز از نظر دور داشت.

در این پژوهش تلاش می‌گردد به شناسایی محورهای اصلی حقوقی در رویه‌ی تدوین و تصویب قوانین و مقررات شهرداری در برخی نظام‌های توسعه یافته پرداخته و سنگ محکی برای ارزیابی و آسیب شناسی این دسته قوانین در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران فراهم نماییم.

۲-اهداف، سوالات و روش تحقیق

۲-۱-هدف تحقیق

هدف اصلی در این مطالعه معرفی اصول و محورهای پایه‌ای حقوقی در تدوین و تصویب قوانین و مقررات شهرداری در کشورهای توسعه یافته از طریق استناد به مصادیق عینی یا تعینی قوانین و مقررات شهرداری در این کشورهاست. البته لازم به ذکر است که در اینجا تاکید بر ملاحظات فنی ضوابط و مقررات شهرداری نیست بلکه هدف شناخت رویه‌ها و ملاحظات تعیین کننده حقوقی در شکل گیری و عملکرد این قوانین و مقررات است.

۲-۲-سوالات تحقیق

در این مطالعه، متکی بر هدف تعریف شده این سوال اساسی پیگیری می‌شود که محورهای اصلی و هدایت کننده در رویه‌های قوانین و مقررات شهرداری کشورهای توسعه یافته کدامند. محورهایی عمومی و قابل تعمیم که بتوان در همه زمینه‌های سیاسی - اجتماعی مبتنی بر اصول دموکراتیک آن‌ها رای پیگیری نمود.

۲-۳-روش تحقیق

در این مطالعه، با توجه به ماهیت موضوع، از روش مطالعه توصیفی - تحلیلی و نیز استدلال منطقی استفاده گردیده است. به بیان کامل تر در این مطالعه با بررسی و تحلیل نمودهای مهم و دسترس از قوانین و مقررات شهرداری در تعدادی از کشورهای توسعه یافته تلاش گردیده است بر مبنای استدلالی منطقی به تبیین، تحلیل و دسته بندی پایه های حقوقی این قوانین و مقررات پرداخته شود.

۳-ویژگی‌های حقوقی پایه‌ای در قوانین و مقررات شهرداری کشورهای توسعه یافته

در کشورهای توسعه یافته قوانین و مقررات شهرداری به عنوان یکی از موضوعات اساسی در حوزه‌ی حقوق مدنی تعریف گردیده است. چنین رویکردی به قوانین و مقررات شهرداری در عقبه، خود به طرح موضوعاتی در گستره حقوقی - قانونی در ارتباط با این قوانین و مقررات منجر می‌گردد. مواردی چون تراز حقوقی قوانین و مقررات پایه شهرداری در سلسله مراتب قواعد حقوقی، تعریف حدود و دامنه‌های حقوق عمومی شهری، جایگاه حقوقی شهروندان به عنوان متاثران اصلی از قوانین و مقررات شهرداری، پیش‌بینی ساز و کارهای نظارت، پیگیری و پیگرد قضایی در

حوزه‌ی قوانین و مقررات شهرسازی از جمله مهم‌ترین این موضوعات است که در ادامه با تفصیل بیشتری به آن‌ها خواهیم پرداخت.

۱-۴- تراز حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی

اصولاً در همه‌ی کشورهای توسعه یافته، قانون محوری به عنوان اصلی اساسی در تدبیر امور پذیرفته شده است و در نتیجه جایگاه قانونی نظام‌ها یکی از مولفه‌های اصلی تعیین‌کننده ساختار و کارایی هر نظام است (قریب، ۱۳۸۷: ۱۹-۱۸). بر همین سیاق نظام‌های شهرسازی نیز قدرت خود را از قوانین و مقررات که بخشی از دستگاه حقوقی هر کشور خاص هستند تحصیل می‌نماید و بنابراین ماهیت و سبک نظام‌های حقوقی می‌تواند در مواجهه با موضوعات شهرسازی رهیافت‌های متفاوت در قوانین شهرسازی را شکل دهد (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶: ۴۱).

درک اهمیت و سطح و عمق تاثیرگذاری موضوعات و روندهای شهرسازی و توسعه‌ی شهری بر توسعه‌ی ملی در کشورهای توسعه یافته موجب می‌گردد قانونگذاری در این موضوعات در سطوح متناسب حقوقی- قانونی در سلسله مراتب قواعد حقوقی بگیرد.

به طور مثال در فرانسه که اصولاً کشوری با سیستم متمرکز و تابع قانون مکتوب و کم انعطاف است (Bernan, 2000) قوانین مهم و راهبردی شهرسازی در تراز حاکمیتی تدوین و تصویب می‌گردد. این قوانین به صورت مصوبه‌ی مجالس ملی و سنا به قوه‌ی مجریه ابلاغ می‌گردند نظیر قوانین جهت گیری زمین (۱۹۸۳)، قانون هوای پاک و استفاده معقول از انرژی (کهنسال نودهی و فولادی نسب، ۱۳۸۵)، قانون همبستگی و نوسازی شهری (۲۰۰۰) و قانون هماهنگی سرزمینی (۲۰۰۳). قانون مهم شهرسازی موسوم به همبستگی و تجدید حیات شهری که در سال ۲۰۰۰ توسط دولت در گردهمایی با حضور نخست وزیر جمع بندی شد، توسط نمایندگان پارلمان بررسی شد و طی این بررسی‌ها ۳۷۰۰ اصلاحیه به بحث گذاشته شد و سرانجام به تصویب مجلسین رسید. علاوه بر این فرانسه دارای نوعی مقررات ملی شهرسازی به نام «مانورال» نیز می‌باشد (توفیق، ۱۳۸۴).

در انگلستان که به عنوان کشوری فاقد قانون اساسی مکتوب شناخته می‌شود مجموعه مورد استناد قوانین شهرسازی از قوانین متفرقه، سنت‌ها و آداب و رسوم تشکیل شده اما در بسیاری از موارد مفاد این مجموعه از طریق قوانین پارلمانی اصلاح گردیده است (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۳۱). در این کشور از سال ۱۹۰۹ تقریباً هر یک یا دو سال یک‌بار متناسب با نیازهای روز قوانین مختلفی در موضوعات مختلف شهرسازی توسط پارلمان وضع گردیده است که در بسیاری موارد هر قانون اصلاحیه‌ای بر قانون قبلی بوده است (مجتهد زاده، ۱۳۸۲). در این کشور به منظور حفاظت از اراضی و فضاهای سبز عمومی در سال ۱۹۳۰ در پارلمان قانون وضع شده به گونه‌ای که اکنون کمربندهای سبز شهری با اختصاص ۱۳ درصد مجموع مساحت سرزمینی این کشور جایگاه تثبیت شده‌ای در نظام شهرسازی یافته‌اند (Han & Hee, 2019: 646-648). در حال حاضر نیز قانون مصوب پایه، که نظام شهرسازی را به طور رسمی کنترل می‌کند شامل سه قانون یکی شده مصوب مجلس است که توسط قانون برنامه‌ریزی و جبران خسارت سال ۱۹۹۱ مورد اصلاح و تجدیدنظر قرار گرفته است (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۱۲۴).

در آمریکا اجازه‌ی قانون‌گذاری محلی شهرسازی در هر ایالت به استناد مجوز قانون اساسی و قوانین عمومی ایالتی داده شده است. بر طبق قانون اساسی و قوانین عمومی ایالت، هر شهر می‌تواند مقرراتی وضع کند که از طریق آن‌ها

ارتفاع و حجم و محل ساختمان‌ها را تحت کنترل و نظم درآورد، میدین و فضاها را سبز را مشخص و محل آن‌ها را معین کند و تراکم جمعیت را در هر ناحیه‌ای از شهر تنظیم نماید (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۱۴۹).

همچنین در این کشور در برخی از ایالت‌ها مقررات ساختمانی مستقیماً به عنوان بخشی از قانون اساسی ایالتی دیده شده است. به طور مثال «قانون اساسی ایالت مونتانا در آمریکا از ۹۰ بخش شکل می‌گیرد که بخش پنجاهم آن مربوط به مقررات ایمنی و سلامت است و این مقررات به نوبه خود دارای ۷۹ فصل می‌باشد که فصل ششم آن به مقررات ساختمان اختصاص دارد» (نبی‌میدی، ۱۳۸۸: ۱۴).

به علاوه قانون اساسی ایالات متحده در هر دو مقیاس فدرال و ایالتی شامل تبصره‌هایی است که به شهرداری‌ها مربوط می‌شود به گونه‌ای که بندهایی از قانون اساسی و مواد الحاقی به آن به کاربری زمین و آیین دادرسی در مورد املاک شهری اشاره می‌کند (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۲۰۵).

در نظام حقوقی آلمان بسیاری از موضوعات توسعه شهری در عالی‌ترین سطح قانونی یعنی در سطح قانون اساسی و پس از آن قوانین ایالتی مورد توجه قرار گرفته‌اند. به طور مثال اصل ۲۸ قانون اساسی آلمان در خصوص گستره وظایف و اختیارات شهرداری‌ها و جهت تعیین تکلیف در این خصوص عبارت «همه موضوعات مربوط به جامعه محلی (شهر)» را به کار برده است (عظیمی بلوریان، ۱۳۹۷) که قانونگذاری غیرمستقیم اما الزام‌آوری در حوزه مدیریت واحد شهری تلقی می‌شود.

همچنین برخی موضوعات مهم شهرسازی در قانون اساسی این کشور مورد اشاره قرار گرفته است. به طور مثال مساله بهره‌وری از زمین و احداث بنا در آن با رعایت ضوابط قانونی نیز موضوعی است که در اصل ۱۴ قانون اساسی این کشور مورد توجه قرار گرفته است (عظیمی بلوریان، ۱۳۹۷).

به لحاظ جایگاه قانونی، در آلمان ابزار برنامه‌ریزی جامع که به نام برنامه توسعه یا عمران ایالت خوانده می‌شود صورت فرمان و یا حکم ایالتی و یا جنبه یک قانون رسمی به خود می‌گیرد و الزام‌آور است (تمجیدی، ۱۳۸۵).

در هلند در برنامه‌ریزی، دولت لوایحی در خصوص برنامه ریزی فضایی را به مجلس ارائه می‌کند و مجلس بدون حق اصلاح تصویب یا رد می‌کند» (قریب، ۱۳۸۷: ۴۳). در این کشور چارچوب‌های برنامه‌ریزی کالبدی در قالب قانون موضوعه (پارلمان) تهیه و تصویب می‌شود و تبعیت از آن برای همه بخش‌های اجرایی ضروری است (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶: ۷۳-۷۲).

در نروژ بر اساس «قانون برنامه ریزی و ساختمان» دولت باید اهداف کلی، چارچوب‌ها و خط‌مشی‌های توسعه‌ی کالبدی، اقتصادی و اجتماعی را که اساس برنامه‌ریزی شهرداری هاست تعیین نماید (قریب، ۱۳۸۷: ۸۹).

مبنای نظام شهرسازی سوئد نیز دو قانون ۱۹۴۷ و ۱۹۸۷ برنامه‌ریزی و ساختمان است (Kalbor, 1995). مجلس سوئد مسئولیت قانون‌گذاری در زمینه‌ی برنامه‌ریزی فضایی را بر عهده دارد و وظیفه‌ی حکومت مرکزی در رابطه با برنامه‌ریزی فضایی، تبدیل اهداف قوانین وضع شده مجلس و خط‌مشی‌های آن به ابزارهای معقول و قابل کنترل برای فعالیت‌های در دست اجراست. نمونه آن را می‌توان در مورد نظارت بر منافع ملی ذکر کرد که در قوانین مدیریت منابع طبیعی بر آن تاکید شده است (قریب، ۱۳۸۷: ۱۳۳).

۴-۲- تعریف حدود و دامنه‌های حقوق عمومی در قوانین و مقررات شهرسازی

بنا به توصیه‌ی کمیسیون اروپا در کشورهای عضو از جمله فرانسه و ایتالیا به منظور جلوگیری از تراحم و آسیب‌رسانی حقوق خصوصی به مصالح عمومی تلاش‌هایی برای باز تعریف مفهوم مالکیت صورت گرفته و سعی شده حقوق ساختمانی را از سایر جنبه‌های حقوقی مرتبط با حقوق عامه جدا کنند (Colavitti & Serra, 2017:4).

همچنین در این کشورها در بسیاری موارد در خصوص موضوعات مرتبط با حقوق عمومی صریحا و سریعا قانونگذاری صورت گرفته است به طور مثال در دهه‌ی آخر قرن بیستم با افزایش تولید اتومبیل در فرانسه و بروز مساله آلودگی هوا قانون هوای پاک و استفاده معقول از انرژی در سال ۱۹۹۶ تهیه و تصویب شد (کهنسال نودهی و فولادی نسب، ۱۳۸۵).

این کشور همچنین الگوی خوبی در مورد پایه‌گذاری مسائل فنی شهرسازی بر رعایت حقوق عمومی و مدنی است. به طور مثال در مبحث مقررات طرح تفصیلی «ترکیب قانون مدنی و قانون شهرسازی» به ویژه در موضوع «مقررات استقرار بناها» مطرح می‌گردد و در زمینه‌ی منظر عمومی به عنوان بخشی از حوزه‌ی حقوق عمومی، قواعد فنی «مخروط حفاظتی» و «نقطه دید» مطرح و به صورت مقرراتی تصویب می‌گردد (توفیق، ۱۳۸۴: ۶۶).

بخشی از مقررات شهرسازی فرانسه نیز بر پایه مبانی حقوق عمومی به موضوعاتی چون سالم سازی و بهداشتی کردن محیط می‌پردازد. به طور مثال قانون شماره ۶۱۲-۷۰ شهرسازی شامل مقررات بهداشت عمومی و سلب مالکیت در مواردی است که سلامت عمومی در معرض آسیب قرار می‌گیرد (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۶).

در این کشور در موضوعاتی که ماهیت و مالکیت عمومی دارند نظیر سواحل، بناها و بافت‌های تاریخی و کوه‌ها قوانینی تصویب می‌شود که از آن جمله می‌توان به «قانون سواحل»^۱ مصوب ۱۹۸۶ و «قانون کوه»^۲ مصوب ۱۹۸۵ اشاره نمود (توفیق، ۱۳۸۴: ۷۸-۷۹). همچنین در اراضی که در طرح شهری، به امور عام المنفعه و فضاهای سبز یا راه‌ها و جاده‌ها و فضاهای عمومی اختصاص داده شده‌اند؛ هر نوع ساختمان دیگری ممنوع است و این موضوع هم توسط دپارتمان فواید عامه (به عنوان نماینده قوه‌ی مجریه) مورد نظارت و کنترل قرار می‌گیرد و هم در صورت تخلف می‌تواند در دادگاه‌های اداری مورد پیگرد قرار بگیرد (تمجیدی، ۱۳۸۵).

فرا تر از این و به عنوان تدبیری پیشگیرانه از تعدی به گستره‌ی حقوق عمومی، در ساختار اداری منصبی به نام «کمیسر جمهوری» به عنوان نماینده‌ی حاکمیت و حافظ مصالح عمومی تعریف شده است. این مقام قبل از تهیه طرح، مقررات ملی و خاص و ضرورت‌های طرح‌های مفید به حال عموم و طرح‌های عام المنفعه را معین و اعلام می‌کند (توفیق، ۱۳۸۴: ۴۵).

پس از تایید طرح شهری نیز مساله تداوم نظارت برای تضمین رعایت مصالح عمومی همچنان به عنوان موضوعی اساسی در حوزه فرایندهای برنامه ریزی شهری مطرح است و هر جا پای منافع عمومی مطرح باشد تغییرات لازم در محتوای طرح‌ها صورت می‌گیرد. «به روزآوری طرح کاربری زمین، زمانی که اصلاحات مورد نظر در بردارنده منافع عمومی باشد ضرورت می‌یابد و تشریفات آن نیز کوتاه است» (توفیق، ۱۳۸۴: ۶۷).

1. Loi Litoral.
2. Loi Mongtange.

در نظام برنامه‌ریزی انگلستان اصل اساسی و مصالحه‌ناپذیر در تدوین و اعمال رویه‌های شهرسازی که شامل تعیین اهداف، اتخاذ سیاست، مشاوره و مشارکت، رفع مناقشات حقوقی، کنترل توسعه، اجرا و ارزیابی دستاوردها می‌گردد چیزی نیست جز اطمینان یافتن از این موضوع که فرایندها و دستاوردهای برنامه‌ریزی مغایرتی با «کل منافع عموم» ندارند (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۱۱۵).

در این کشور، با هدف رعایت حقوق عمومی در طرح‌های توسعه شهری و فراشهری دپارتمان محیط به عنوان آخرین مرجع تصمیم‌گیری در امور عمرانی (در دایره قوه‌ی مجریه) ایفای نقش می‌کند (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۳۷). در واقع با وجود آن که انگلستان دارای نظام حقوقی عرفی^۱ است و نظام کنترل توسعه و قوانین مربوط به آن بازتر می‌باشد اما تأکید زیادی بر کنترل توسعه به وسیله بخش خصوصی و رعایت حداکثر حقوق اشخاص ثالث در اعطای اجازه ساخت و ساز شهری می‌شود (Hall, 1924).

در قانون اساسی ایالات متحده برخی بندها و مواد الحاقی بر رعایت موضوعات مرتبط با حقوق عمومی در طرح‌های شهرسازی و ضوابط آن تأکید دارد. به طور مثال این الزامات قانونی حکم می‌کند که استفاده از ملک باید با توجه به مصالح و منافع عمومی نظیر بهداشت، امنیت و رفاه صورت گیرد (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۲۰۵).

نکته مهم دیگر گستره موضوعات، محورها و مصادیق حقوق عمومی است که در قوانین اساسی و عادی ایالت‌ها در آمریکا مورد توجه قرار گرفته است به گونه‌ای که علاوه بر موضوعات پایه‌ای نظیر سلامت، بهداشت و ایمنی، موضوعات مربوط به سطوح بالاتر نیازهای جامعه شهری نظیر مباحث زیباشناختی شهری، مناظر شهری و آثار تاریخی نیز به عنوان بخشی از موضوعات تعریف شده در حوزه حقوق عمومی از دید قانون‌گذار پنهان نمانده است.

«در برخی ایالات آمریکا نظیر نیویورک، قوانین ایالتی به مسئولین هر بخش یا شهر یا روستا، مستقل اختیار می‌دهند که جهت مرمت و بهره‌برداری از نقاط خوش منظر و ساختمان‌ها و بناها و آثار هنری و سایر عناصری که دارای ویژگی‌ها و یا شرایط خاص تاریخی و زیبایی و هنری می‌باشد، ضوابط، مقررات و یا شرایط خاص تدوین و اجرا نمایند» (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۱۵۹).

به لحاظ ریشه‌شناسی نیز اصولاً منشأ قوانین و مقررات شهرسازی در آمریکا رعایت حقوق سایرین در توسعه شهری بوده است. «پیش از قرن بیستم در ایالات متحده برای ساماندهی و نظارت بر کاربری زمین به شیوه‌ی اصولی مفهومی از «ایجاد مزاحمت»^۲ را به کار می‌بردند. ریشه این رویکرد در این قانون عرفی انگلیسی بود که: هیچ ملکی نباید به نحوی استفاده شود که آسیبی به ملک دیگران وارد آورد» (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۱۹۸).

بر همین اساس اصولاً هدف از منطقه‌بندی (زونینگ) نیز که یکی از ارکان اصلی قوانین و مقررات شهرسازی ایالات متحده بوده است دادن قدرت و اختیارات قانونی به سازمان‌های محلی برای صیانت از مصادیق عمده‌ی حقوق عمومی از طریق به نظم درآوردن بهداشت، ایمنی و رفاه مردم دانسته شده است. حراست از مصادیق حقوق عامه، فلسفه‌ی اساسی ایده‌ی انتقال حق توسعه در آمریکاست که بعداً به سایر کشورها گسترش یافت (Linkus, 2016). در آلمان حتی در فاز اجرایی‌تر و در نقشه کاربری اراضی که موضوعاتی فنی چون ارتفاع ساختمان، سطح پوشش، شیوه‌های ساخت، توقفگاه اتومبیل و زیرساخت‌ها را تحت پوشش قرار می‌دهد مراجع ایالتی می‌توانند در صورت مغایرت این ضوابط با موازین حقوق عمومی از این طرح‌ها استنکاف کنند (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶: ۹۴).

1. Common Law.
2. Nuisance.

در سوئد در صورتی که طرح‌های شهری تهیه شده با منافع خاص ملی یا منافع عمومی شهر مغایرت داشته باشند و یا این که موضوعاتی چون سلامت و امنیت شهروندان را به مخاطره اندازند حکومت مرکزی و هیات‌های اجرایی شهرستان می‌توانند با آن‌ها مخالفت کنند (قریب، ۱۳۸۷: ۱۲۶).

بخش سوم قانون شهرسازی و ساختمان این کشور مشخصاً به مصادیق حقوق عمومی از جمله تندرستی مردم و فرصت‌های پیشگیری از آلودگی آب، هوا و سروصدا می‌پردازد (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۷۲). در این کشور طرح‌های شهری تهیه شده توسط شهرداری‌ها به منظور بازبینی چگونگی لحاظ حقوق و منافع عمومی در این طرح‌ها به هیات مدیره کانتی (شهرستان) که بازوی حکومت مرکزی است ارسال می‌شود (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶: ۱۰۱).

همچنین قانون برنامه‌ریزی دانمارک^۱، با رویکرد آزمایشی هدف نهایی از برنامه ریزی توسعه را رعایت حریم و مصادیق حقوق عمومی از جمله حفظ و حراست از سواحل دریاها، حفظ بناهای با ارزش، حفظ محیط زیست شهری و چشم اندازهای طبیعی، جلوگیری از انتشار آلاینده‌های هوا، خاک، آب و صوت می‌داند (قریب، ۱۳۸۷: ۱۹۸).

در نروژ نیز وزارت محیط‌زیست به نمایندگی از دولت مسئول نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و قوانین شهرسازی به لحاظ رعایت خطوط قرمز در زمینه‌ی حراست از حقوق عمومی است. بر اساس قانون، کنترل و پایش موضوعاتی چون تأمین بهداشت، رفاه، امنیت و شرایط مطلوب زندگی برای همگان، حفظ کیفیت مناظر شهری، حفظ مناظر طبیعی و چشم اندازهای شهری و... به عهده‌ی وزارت محیط‌زیست است (قریب، ۱۳۸۷: ۸۶).

همچنین در دانمارک وزیر محیط‌زیست می‌تواند هنگامی که خطر تجاوز به عرصه‌های حقوق عمومی یا منافع ملی در میان باشد تصمیمات اتخاذ شده در برنامه ریزی‌های شهرداری‌ها و شهرستان‌ها را و تو کند (قریب، ۱۳۸۷: ۲۳۰). در هلند رویه‌ی مصالحه‌ای «فضا در برابر فضا»^۲ برای حفاظت از املاک و محدوده‌های با ارزش طبیعی و تاریخی که دارای مالکیت عمومی هستند مورد تأکید ویژه دولت قرار دارد (Vander, 2013).

۳-۴- جایگاه حقوقی شهروندان به عنوان متاثران اصلی از قوانین و مقررات شهرسازی در فرایند تهیه

و تصویب این قوانین و مقررات

در همه‌ی کشورهای توسعه یافته، مطالعه در مورد نقش مردم در فرایند تهیه و تصویب طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی به عنوان صاحبان و بهره‌برداران اصلی این طرح‌ها به عنوان یکی از عملکردهای اصلی سرمایه اجتماعی در ارتقاء کیفیت محیط زندگی مردم (پیران، ۱۳۹۲: ۸۹) و عصاره حق به شهر به مفهوم حق مردم برای تغییر زندگی خود از طریق تغییر روند توسعه شهری (هاروی و مری فیلد، ۱۳۹۲) کاملاً پذیرفته و تثبیت گردیده است و نظرخواهی از مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد در مراحل مختلف تهیه و تصویب این طرح‌ها به صورت الزاماتی قانونی و بخشی از فرایند قانونی بررسی و تصویب طرح نهادینه شده است.

در فرانسه بر اساس قانون، در تهیه طرح‌های ساختاری و طرح‌های کاربری زمین شهری پیش‌نویس طرح، به مدت ۳ ماه مورد نظرخواهی از کمیسر جمهوری، شوراهای شهر و اشخاص مرتبط قرار می‌گیرد و پس از آن به مدت یک ماه در محل نهاد تهیه طرح و شهرداری‌ها در معرض نمایش عمومی قرار می‌گیرد و پس از آن به مدت سه ماه مورد

1. The Planning Act of Denmark.
2. Space to Space.

نظرسنجی و قضاوت افکار عمومی قرار می‌گیرد و در صورت نیاز اصلاحات توسط شهرداری یا کمیسر جمهور اعمال می‌گردد. همچنین پس از تایید، طرح آگهی می‌گردد، در روزنامه چاپ می‌شود و در محل نهاد عمومی، شهرداری و استانداری در اختیار عامه قرار می‌گیرد (توفیق، ۱۳۸۴: ۴۵).

همچنین در این کشور علاوه بر طرح‌های معمول و مرسوم شهرسازی، صدور پروانه ساختمانی برای طرح‌های بزرگ عمرانی (با مساحت بیش از یک هکتار یا ارتفاع بیش از ۵۰ متر) یا عملیاتی که واجد اثرات زیست محیطی باشد، مستلزم نظرخواهی عمومی است (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۶).

در انگلستان مسالهی حضور مردم در مراحل مختلف تهیه و تدوین طرح‌ها و برنامه‌های شهری به عنوان موضوعی اساسی در رویکرد مشارکتی توسعه‌ی شهری به عنوان جدیدترین رویکرد پس از رویکردهای جامع و سیستمی (مهدی زاده، ۱۳۹۵: ۱۰۶). فراتر از توصیه‌ها یا پیوست‌های غیرالزام‌آور و تشریفاتی است و در این نظام مکانیزم و ابزارهای مورد نیاز برای مشارکت موثر مردم در امور شهرسازی به عنوان یک الزام حقوقی دقیقاً تعریف شده است. «هر سند توسعه محلی در بریتانیا، باید شامل یک بیانیه‌ی مشارکت گروه‌های مردمی باشد که شاخص‌های مشارکت اجتماعی در تهیه‌ی اسناد چارچوب توسعه محلی و مجوزهای تهیه طرح را نشان دهد» (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۱۶۰). قانون برنامه ریزی شهری و روستایی نیز الزام نموده است که تمام تقاضاهای مربوط به امور عمرانی به صورت باز ثبت شوند و این تقاضاها برای بازرسی مردم آزاد باشند (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۱۳۱).

پیشینه‌ی توجه به حقوق عامه در فرایندهای توسعه شهری در ایالات متحده به اوایل قرن ۲۰ برمی‌گردد که با توجه به نارضایتی شهروندان از بوروکراسی دست و پاگیر اداری در نیویورک اصلاحاتی در جایگاه مدنی مردم در فرایندهای توسعه‌ی شهری صورت گرفت (Cerillo, 2018:7) تا آن‌جا که امروزه جلسات عمومی برای توضیح و تبیین طرح‌های شهری برای مردم برگزار می‌شود و گزارش‌های پیامدهای محیطی، دیدگاه‌های دریافتی و هر سند اساسی و ضمنی دیگر برای پیگیری عموم در دسترس همگان قرار می‌گیرد (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۲۲۹) و بخش‌های اساسی طرح‌های شهری مثل منطقه‌بندی، شبکه‌های اصلی ارتباطات، مناطق نوسازی و بهسازی شهری و مکان‌یابی محله‌های جدید شهری بین ۲ تا ۴ بار به نظرخواهی گروهی و انفرادی گذاشته می‌شود (سعیدی رضوانی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۳۹). علاوه بر این در سال‌های اخیر در ایالات متحده ایده‌ی تهیه نقشه‌های منطقه بندی در چارچوب فازی و بر اساس مشارکت موثر مردم در پروسه برنامه‌ریزی کلان‌کاربری اراضی مطرح گردیده است (Brown & Sanders, 2018:72).

در سوئد در فرایند تهیه قوانین و مقررات در قالب طرح‌های شهرسازی دوره‌ی زمانی خاصی برای مشاوره با گروه‌های ذینفع و افکار عمومی لحاظ می‌شود و شهرداری موظف است واکنش خود به این دیدگاه‌ها را به عموم ارائه نماید (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶: ۱۰۱).

در آلمان به منظور شفافیت و کنترل هزینه‌های شهرداری‌ها هیات‌های مستقل مردمی برای ارزیابی اطلاعات زمین و برآورد هزینه شهرداری‌ها در توسعه‌ی آتی زمین شهری در نواحی در حال توسعه تشکیل می‌گردد و این هیات‌ها اطلاعات به روز را در اختیار عموم قرار می‌دهند (لطفی و سنایی، ۱۳۹۵: ۱۶).

در هلند، پیش‌نویس طرح ساختاری، برای چهار هفته به نظر خواهی عمومی گذاشته می‌شود و اعتراضات به شورای شهر تسلیم می‌گردد و این چارچوب، درخواست استیناف در مورد بعضی قسمت‌های طرح را امکان‌پذیر می‌سازد (قریب، ۱۳۸۷: ۶۴).

قانون شهرسازی و ساختمان فنلاند، حق عموم مردم برای آگاهی از محتوای قوانین و مقررات طرح‌های شهری در هر مرحله و نیز مراحل مشارکت مردم در این فرآیند را کاملاً مشخص نموده است. این قانون دسترسی همگان به مدارک و اسناد مورد نیاز را تضمین نموده است. بر اساس این قانون کلیه پیش‌نویس‌های طرح‌ها و همچنین طرح‌نهایی و مقررات برآمده از آن‌ها باید توسط مقامات ذی‌ربط در معرض قضاوت عموم گذاشته شود (قریب، ۱۳۸۷: ۱۸۰).

۴-۴- نظارت حقوقی و پیگرد قضایی در حوزه قوانین و مقررات و تخلفات شهرسازی

در کشورهای مورد مطالعه پس از فازهای قانونگذاری و اجرا در فاز نظارت نیز پیگیری حقوقی و پیگرد قضایی به عنوان بخشی از ساختار حقوقی در حوزه حقوق شهری و شهرسازی و یکی از مولفه‌های اساسی حکمروایی خوب شهری (پاداش و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۱۲) دنبال می‌گردد. در این کشورها قوه‌ی قضائیه نقشی فعال و موثر در پیگیری و پیگیری تخلفات شهرسازی که متضمن تجاوز به عرصه‌ی حقوق عمومی یا خصوصی باشد ایفا می‌نماید.

در فرانسه تجاوز از مقررات شهرسازی موجب مجازات می‌گردد. دادگاه می‌تواند متخلف را به حبس و پرداخت جریمه محکوم نماید. دادگاه‌های جنحه نیز می‌توانند بنا به درخواست همسایگانی که از اقدام سازنده دچار خسارت شده‌اند حکم تخریب بنا را صادر کنند.

همچنین به جهت سهولت پیگیری حقوق عمومی در فرانسه شبکه‌ای از دادگاه‌های اداری وجود دارد که به دعاوی علیه نظام اداری از جمله دعوای شهروندان علیه شهرداری‌ها رسیدگی می‌کنند. دولت مسئول عواقب ضرر و زیان ناشی از صدور حکم غلط یا تعویق انداختن پروانه ساختمان و یا اخذ تصمیم غیرقانونی است (توفیق، ۱۳۸۴).

در نظام حقوق شهرسازی فرانسه چنانچه مقام صادر کننده پروانه تصمیمی بگیرد که به اشخاص دیگری غیر از متقاضی (اشخاص ثالث) ضرر و زیان برساند این مقامات پاسخگوی مشکلات ایجاد شده خواهند بود. اشخاص ثالث می‌توانند برای احقاق حق خود به دادگاه صالحه مراجعه کنند و دادگاه در صورت صدور حکم به نفع آنان نه تنها می‌تواند پروانه صادر شده را باطل نماید بلکه ساختمان و بنایی که بر اساس آن ساختمان ساخته شده را نیز تخریب نماید (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۲۴).

در انگلستان نیز قوه‌ی قضائیه نقش مهمی در نظم و نسق بخشیدن به دعاوی مربوط به توسعه شهری و طرح‌ها و برنامه‌ها و ساخت و ساز شهری دارد به گونه‌ای که در این کشور دادگاه‌های تخصصی اراضی^۱ وجود دارد که دارای قضات آموزش دیده در این زمینه و مستشاران ذی صلاح برای رسیدگی به این دعاوی هستند (تمجیدی، ۱۳۸۵).

البته چنانچه در بخش‌های قبل گفته شد قوه‌ی مجریه و مشخصاً دپارتمان محیط و وزیر مشاور بنا به اختیارات قانونی نقش شبه قضایی پررنگی در اختلافات حوزه‌ی شهرسازی و حقوق شهری دارند به گونه‌ای که گاهی می‌توانند در مقام مدعی‌العموم یک طرح شهری مصوب را به طور کلی وتو کنند. از این لحاظ دادگاه اراضی و به طور کلی قوه‌ی قضائیه آخرین مرحله در رسیدگی به دعاوی از این دست می‌باشد.

سریچی از احکام «حکم توقف کار» و «لغو پروانه» که در قوه‌ی مجریه صادر می‌شود جرم محسوب می‌شود و به معنای ارجاع قطعی پرونده مجرم به دادگاه قضایی خواهد بود (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۱۲۳).

ورود و دخالت تخصصی قوه‌ی قضائیه در دعاوی مربوط به ضوابط و مقررات شهری از ویژگی‌های نظام حقوق شهری در ایالات متحده نیز می‌باشد. قوه‌ی قضائیه به همان اندازه که در حوزه حقوق عمومی و صیانت از منافع عمومی شهروندان نقش دارد، موظف به رسیدگی اشخاص علیه اشخاص یا اشخاص علیه نهادهای عمومی نظیر شهرداری هاست.

به طور مثال هر شخص یا سازمانی که احساس کند از مقررات موجود منطقه‌بندی به نحوی متضرر می‌شود می‌تواند از دادگاه درخواست رسیدگی نماید (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۱۵۱). در عین حال عملکرد دادگاه‌ها تضمین کننده آن است که شهرداری‌ها نیز منطبق با اصول قانون اساسی عمل می‌کنند (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۲۰۶).

دیوان عالی ایالتی نیز مرجعی است که به اشخاص حقیقی و حقوقی امکان می‌دهد برای دادخواهی در خصوص تصمیمات مقررات منطقه‌بندی به این دیوان مراجعه کنند. ماده‌ی ۷۸ قانون مدنی ایالت به هر شخص یا سازمانی که از تصمیمات هیات استیناف، زونینگ متضرر شود و یا آن را خلاف عدالت تشخیص دهد اختیار می‌دهد تا موضوع را به دیوان عالی ایالت ارجاع دهد و تقاضای پژوهش نماید (تمجیدی، ۱۳۸۵).

همچنین برخورد با تخلفات شهرسازی در ایالات متحده قاطع و صریح صورت می‌گیرد. «رئیس ساختمانی شهر حق صدور دستور برای تخریب، انهدام و برچیدن هر نوع ساختمان که مغایر مقررات ساخته شده و یا مورد بهره برداری قرار گرفته باشد را دارد» (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۷).

در آلمان بحث تخصصی شدن دادگاه‌ها در زمینه‌های مختلف نیز از موضوعاتی است که در این کشور دارای پیشینه‌ی قابل توجهی است. در واقع دادگاه‌ها در آلمان شامل ۵ گروه، از دادگاه‌های عادی تا دادگاه‌های تخصصی هستند و موضوعات شهرسازی نیز در صورت نیاز در دادگاه‌های تخصصی بررسی می‌شود. در موارد مختلف دادگاه‌ها ممکن است به این مسئله رسیدگی کند؛ آیا شهرداری در استفاده از قوانین و مقررات شهرسازی پا را از گلیم محدودیت‌های خاصی که باید رعایت کنند بیرون گذاشته است یا نه (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۶۸-۶۱). در این کشور

سازوکارهای قانونی برای طرح دعوی در دادگاه در مورد اعمال و تصمیماتی که مسئولین دولتی و شهرداری در مورد ساختمان سازی می‌گیرند بسیار قوی و حامی حقوق شهروندان است (مشیری، ۱۳۸۹).

در دانمارک پیگیری قضایی تخلفات از قوانین و مقررات شهرسازی در قانون برنامه ریزی این کشور دیده شده است. در این قانون در فصل‌های دوازدهم، چهاردهم و پانزدهم، موضوعات نظارت، استیناف و اقامه دعوا و همچنین مجازات در موضوعات برنامه‌ریزی و طرح‌های شهری مورد تصریح قرار گرفته است (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۱۳۲).

جدول شماره ۱: خلاصه ویژگی‌های کشورهای مورد مطالعه در زمینه «تراز قوانین و مقررات شهرسازی»

کشور	تعریف سطح و جایگاه قانونی / موارد اساسی	مثال
فرانسه	* تصویب قوانین پایه شهرسازی در قوه‌ی مقننه * تدوین و تصویب «مانورال» به عنوان نوعی مقررات ملی شهرسازی	قوانین جهت گیری زمین، همبستگی و نوسازی شهری، هماهنگی سرزمینی
انگلستان	* اصلاح رویه‌های عرفی شهرسازی در قالب قوانین پارلمانی * تصویب قوانین پایه شهرسازی در پارلمان	قانون برنامه ریزی و جبران خسارت
آمریکا	* تصویب قوانین محلی شهرسازی به استناد قانون اساسی و قوانین عمومی ایالت * طرح برخی موضوعات مرتبط با شهرسازی در قالب قوانین اساسی ایالتی * طرح برخی موضوعات مربوط به قوانین شهرداری در قالب تبصره‌های قانون اساسی فدرال	فصل ششم قانون ایالت مونتانا ناظر به مقررات ملی ساختمان است. طرح مبحث کاربری زمین و آیین دادرسی در مورد املاک شهری در قالب تبصره‌های قانون اساسی
آلمان	* سابقه تعریف سطح قانون موضوعه در مقررات شهرسازی و آمایشی از ۱۹۴۹ * اشارات قانون اساسی فدرال به موضوعات شهری	قانون پایه شهرسازی (۱۹۴۹). اصل ۲۸ قانون اساسی فدرال در خصوص گستره اختیارات شهرداری‌ها، اصل ۱۴ قانون اساسی فدرال در خصوص بهره‌وری از زمین و احداث بنا در آن
اروپای شمالی	* تعریف تراز «قانون» برای مقررات کلان و پایه شهرسازی	قانون برنامه ریزی و ساختمان هلند قانون برنامه ریزی و ساختمان سوئد تصویب لوایح برنامه ریزی فضایی در مجلسین هلند

جدول شماره ۲: خلاصه ویژگی‌های کشورهای مورد مطالعه در زمینه‌ی «جایگاه حقوقی شهروندان در فرایند شکل‌گیری مقررات شهری»

کشور	تعریف جایگاه حقوقی - قانونی شهروندان در فرایند شکل‌گیری قوانین شهری / موارد اساسی
فرانسه	* نظرخواهی از مردم درباره پیش‌نویس طرح‌های شهرسازی و قوانین آن‌ها به مدت سه ماه * ضرورت نظرخواهی از مردم قبل از صدور پروانه برای طرح‌های با بیش از ۱ هکتار وسعت یا ۵۰ متر ارتفاع
انگلستان	* باز بودن ثبت تقاضاهای عمرانی و امکان بازرسی آن‌ها توسط مردم * درج ضوابط طرح‌های مهم شهری در جراید محلی و برگزاری جلسات نظرخواهی از مردم * الزامی بودن پیوست «بیانیه مشارکت مردمی» برای هر سند توسعه شهری
آمریکا	* در مورد طرح‌های شهری و ضوابط آن‌ها اعلان عمومی صورت می‌گیرد * برگزاری جلسات عمومی قبل از تصویب طرح‌ها * امکان دسترسی عمومی به گزارش‌های زیست‌محیطی و سایر اسناد طرح‌ها و ضوابط طرح‌های شهری
آلمان	در آلمان با نظام برنامه‌ریزی دقیق، نقش مردم در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی کم‌رنگ‌تر اما در عوض مکانیزم‌های قضایی پیشرفته‌تر است.
اروپای شمالی	* پیش‌بینی دوره زمانی برای مشاوره با مردم در فرایند تهیه و تصویب طرح‌ها و ضوابط شهرسازی در سوئد * الزام شهرداری در خصوص واکنش به نقطه نظرات مردم در خصوص طرح‌ها و ضوابط آن‌ها در سوئد * نظرخواهی از مردم در زمینه پیش‌نویس طرح‌های شهرسازی به مدت ۴ هفته و تسلیم اعتراضات مردمی به شورای شهر در هلند * در جریان قرارگرفتن مجلس ایالتی و بازرسی برنامه‌ریزی فضایی توسط شورای شهر قبل از تصویب طرح شهری در هلند * تضمین دسترسی عمومی به مدارک و اسناد پیش‌نویس طرح‌های شهری در قانون شهرسازی و ساختمان فنلاند

جدول شماره ۳: خلاصه ویژگی‌های کشورهای مورد مطالعه در زمینه «تعریف حدود یا مصادیق حقوق عمومی در طرح‌ها و قوانین شهرسازی»

کشور	تعریف حدود یا مصادیق حقوق عمومی در طرح‌ها و قوانین شهرسازی / موارد اساسی	مثال
فرانسه	<p>* قانون گذاری روزآمد در رابطه با موضوعات اساسی مرتبط با حقوق عمومی شهروندان مثل بهداشت، کیفیت هوا و...</p> <p>* قانون گذاری در خصوص موضوعات محیطی به عنوان سطحی دیگر از حقوق عمومی</p> <p>* تعریف منصب «کمیسر جمهوری» به عنوان نماینده حاکمیت برای کنترل مصالح عمومی در طرح‌ها و قوانین توسعه شهری</p> <p>* الزام قانونی شرکت‌های ساخت و ساز به رعایت مصادیق حقوق عمومی در طرح‌های تفکیکی</p>	<p>قانون هوای پاک و استفاده معقول از انرژی</p> <p>قانون کوه، قانون سواحل</p> <p>الزام به مراقبت از فضاهای سبز و فضاهای عمومی شهر در طرح‌های تفکیکی</p>
انگلستان	<p>* کنترل حاکمیتی رعایت حقوق عمومی در طرح‌های شهری توسط وزیر مشاور در امور محیط</p> <p>* حاکمیت اصل عدم مغایرت دستاوردهای برنامه ریزی با مصالح و منافع عموم</p> <p>* ضرورت رعایت حقوق اشخاص ثالث در توسعه شهری در نظام حقوقی عرفی</p>	
آمریکا	<p>* طرح موضوعات پایه حقوق عمومی شهری در قانون اساسی</p> <p>* طرح سطوح بالاتر موضوعات و نیازهای جامعه شهری در حوزه حقوق عمومی</p> <p>* حاکمیت اصل «پرهیز از ایجاد مزاحمت» به عنوان مبنای قضاوت در حوزه حقوق عمومی</p> <p>* تمرکز گرایش‌های جدید در الگوها و قوانین در حوزه حقوق عمومی شهرسازی بر موضوعات جدید</p>	<p>بهداشت، امنیت، رفاه و ایمنی</p> <p>زیباشناسی شهری، منظر شهری و هویت تاریخی</p> <p>محیط زیست و عدالت اجتماعی</p>
آلمان	<p>* تلاش برای رسیدن به اصل برابری به عنوان مبنای حقوق عمومی در برنامه ریزی فدرال</p> <p>* ارجحیت ملاحظات حقوق عمومی در ارزیابی نهایی موضوعات فنی در ساخت و سازهای شهری</p>	
اروپای شمالی	<p>* امکان مخالفت حکومت مرکزی و هیات‌های اجرایی محلی شهرستان با طرح‌ها و قوانین شهرسازی مغایر با مصادیق حقوق عمومی مثل سلامت و امنیت در سوئد.</p> <p>* ارسال طرح‌های شهرسازی و ضوابط مربوط به آن‌ها به هیات مدیره کانتی به منظور بازبینی چگونگی لحاظ نمودن حقوق و منافع عمومی در آن‌ها در سوئد.</p> <p>* هدف گذاری توجه به مصادیق حقوق عمومی از جمله حفاظت از سواحل، چشم اندازهای طبیعی شهری و مقابله با آلودگی هوای شهرها در قانون برنامه ریزی دانمارک.</p> <p>* کنترل یکپارچه حقوق عمومی در موضوعات محیط زیست، بهداشت، رفاه، امنیت و ...</p> <p>در طرح‌ها و قوانین شهرسازی توسط وزیر محیط زیست و امکان وتوی آن‌ها در صورت وجود مغایرت</p>	

جدول شماره ۴: خلاصه ویژگی‌های کشورهای مورد مطالعه در زمینه «پیگیری حقوقی و پیگرد قضایی تخلف از قوانین شهرسازی»

کشور	پیگیری حقوقی و پیگرد قضایی تخلف از قوانین شهرسازی / موارد اساسی
فرانسه	<p>* تخلف از مقررات شهرسازی جرم بوده می‌تواند موجب حبس شود.</p> <p>* دادگاه‌های جنحه می‌توانند بنا به درخواست همسایگان خسارت دیده حکم تخریب بنا صادر کنند.</p> <p>* شبکه‌ای از دادگاه‌های اداری وجود دارد که به دعاوی شهروندان علیه شهرداری‌ها رسیدگی می‌کنند.</p>
انگلستان	<p>* دادگاه‌های تخصصی اراضی وجود دارد که دارای قضات آموزش دیده و مستشاران ذی صلاح هستند.</p> <p>* حکم «توقف کار» و «لغو پروانه» دو ابزار شناخته شده قضایی برای برخورد با تخلف از ضوابط و مقررات شهرسازی هستند.</p> <p>* سرپیچی از حکم توقف کار جرم محسوب شده و موجب ارجاع قطعی پرونده به دادگاه قضایی می‌شود.</p> <p>* دامنه گسترده‌ای از انواع غرامت‌ها برای جبران خسارت وارده به مردم در اثر تصمیمات و طرح‌های شهرسازی می‌شود.</p>
آمریکا	<p>* هر شخص یا سازمانی که احساس کند از مقررات موجود منطقه بندی به نحوی متضرر می‌شود می‌تواند از دادگاه درخواست رسیدگی نماید.</p> <p>* هر شخص یا سازمانی که از تصمیمات هیات بازنگری منطقه بندی متضرر شود می‌تواند یا آن را خلاف عدالت تشخیص دهد می‌تواند از دیوان عالی عدالت تقاضای پژوهش نماید.</p> <p>* رئیس ساختمانی شهر حق صدور دستور تخریب و برچیدن هر نوع ساختمان مغایر با مقررات را دارد.</p> <p>* حضور پررنگ و کلای دادگستری در قوانین و مقررات مربوط به کاربری زمین.</p>
آلمان	<p>* دادگاه‌های تخصصی در موضوعات شهرسازی</p> <p>* بررسی تخلفات شهرداری‌ها در دادگاه‌های تخصصی</p> <p>* رسیدگی دیوان قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین مرجع به موضوعات و اختلافات در موضوعات شهرسازی</p> <p>* دادگاه‌ها در آلمان کاملاً مدافع حقوق شهروندان در دعاوی طرح شده علیه شهرداری‌ها هستند.</p>
اروپای شمالی	<p>* تصریح موضوعات استیناف، نظارت، اقامه دعوا و مجازات در تخلفات شهرسازی در قانون برنامه ریزی دانمارک و هلند</p>

بحث و نتیجه‌گیری

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد در کشورهای توسعه یافته مورد مطالعه، قوانین و مقررات طرح‌های شهرسازی مبتنی بر زمینه‌ها و رویکردهای روشنی در حوزه حقوق عمومی هستند به گونه‌ای که این زمینه‌ها توجیه‌کننده وجه قانونی و دموکراتیک قوانین و مقررات شهرسازی بوده و به آن‌ها مشروعیت حقوقی و مقبولیت اجتماعی می‌بخشند. در این میان چهار محور اساسی تشکیل دهنده شیرازه اصلی ماهیت حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی به ویژه ضوابط و مقررات برآمده از طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی است که مورد اول شامل اعتبار بخشی حقوقی به قوانین و مقررات شهرسازی و تمهید نظارت حاکمیتی و ضمانت اجرایی بر این قوانین و مقررات از طریق تصویب قوانین کلان و خطوط راهبردی توسعه شهری در پارلمان و در قالب قانون موضوعه در این کشورهاست. نکته‌ی دوم در نظام حقوق عمومی این کشورها در بستر شهری نیز به تعریف و تعیین حدود حوزه‌های حقوق عمومی و بعضاً تعیین مصادیق آن مربوط

می‌گردد به گونه‌ای که این تعیین حدود در تداوم خود امکان التزام عملی به اصل ارجحیت حقوق عمومی بر منافع خصوصی در حوزه شهرسازی را فراهم می‌آورد.

حضور مستقیم مردم در فرایند قانونگذاری در حوزه شهرسازی یا بررسی طرح‌های شهرسازی که خروجی آن‌ها برای مردم در قالب ضوابط و مقررات شهرسازی قابل لمس خواهد بود نکته سوم در این زمینه است. بر اساس این رویکرد، حاکمیت شهروندان را ذی نفعان و صاحبان اصلی شهر و مخاطبان مستقیم قوانین و مقررات شهرسازی می‌داند که لازم است از کم و کیف آن‌ها آگاهی داشته و نقطه نظرات خود را در خصوص حیطه‌های منافع و مصالح عمومی شهر بیان کنند. نکته مهم اینجاست که مشارکت مردم در این زمینه، موضوعی فرمایشی یا نمایشی و بی‌اثر نیست بلکه اساساً بخشی از فرایند حقوقی و موثر و جزئی از مراحل قانونی تصویب طرح‌هاست.

آخرین نکته در بحث زمینه‌ها و ملاحظات اصلی حقوقی در حوزه قوانین و مقررات شهرسازی این کشورها موضوع نظارت‌های بعدی بر اجرای صحیح آن‌ها و جلوگیری از بروز تخلفات با ابزار برخورد قضایی است. در واقع در این کشورها علاوه بر این که زمینه‌ی پاسخگویی حاکمیت به دعاوی در موضوع تخلفات شهرسازی از طریق وجود شبکه دادگاه‌های تخصصی، وجود مدعی‌العموم در صیانت از حقوق عمومی شهرسازی فراهم است در طرف اجتماعی نیز این موضوع به صورت یک فرهنگ و مطالبه عمومی مردمی درآمده است که این مساله اخیر نیز خود به مباحث فرهنگی و حتی بعضاً تاریخ اجتماعی این کشورها ره می‌برد.

هر چند بررسی تطبیقی وضعیت ایران با کشورهای توسعه یافته از حیث پایه‌های حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی بحث مجزا و مفصلی می‌طلبد اما اجمالاً می‌توان گفت با این که به لحاظ کمی در ایران قوانین پراکنده و متعدد در حوزه شهرسازی وجود دارد اما پایگاه و جایگاه این قوانین و مقررات در مراحل تهیه، تصویب و اجرا در رابطه با مباحث حقوق عمومی و مکانیزم‌های اجرایی حفظ حقوق عامه در آن‌ها تعریف شده، روشن و شفاف نیست به طور مثال هنوز روشن نیست اعطای ضوابط متفاوت توده‌گذاری و تراکم و ارتفاع در دو زمین مجاور در طرح تفصیلی یک شهر با استناد به مساحت‌های متفاوت این دو قطعه زمین با توجه به اثرات منفی ناشی از این ناسازگاری برای یکی از مجاورین چگونه با بدیهیات حقوق عمومی قابل جمع است؟ به هر روی هر چه هست برای تقویت مشروعیت حقوقی و مقبولیت اجتماعی قوانین و مقررات شهرسازی و مآلاً کارآمدتر کردن آن‌ها تنها راه تبیین مبانی و شفافیت پایه‌های حقوقی این قوانین با بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در محورهای گفته شده است.

منابع

- پاداش، حمید، جهان‌شاهی، بابک و صادقین، علی. (۱۳۹۵). *اندیشه‌های نو در مدیریت و حکمروایی شهری*، تهران: انتشارات آگه.
- پیران، پرویز. (۱۳۹۲). *مبانی مفهومی و نظری سرمایه اجتماعی*، تهران: نشر علم.
- تمجیدی، زهرا. (۱۳۸۵). *مجموعه مباحث کارشناسی برای تدوین قانون جامع شهرسازی و معماری کشور*، تهران: مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.
- توفیق، فیروز. (۱۳۸۴). *روش‌های شهرسازی نوین در فرانسه*، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.

سعیدی رضوانی، نوید و همکاران. (۱۳۹۲). مدیریت شهری، جلد سوم، بررسی تطبیقی نظام مدیریت شهری در کشورهای نمونه، تهران: نشر تیسرا.

عظیمی بلوریان، احمد. (۱۳۹۷). قوانین شهرسازی در انگلستان، فرانسه و ایالات متحده آمریکا، تهران: نشر رسا.

قریب، فریدون. (۱۳۸۷). بررسی تطبیقی نظام‌های شهرسازی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

کهنسال نودهی، مریم و فولادی نسب، کاوه. (۱۳۸۵). دو پایتخت زیر سنگینی تاریخ *Deux Capitales sous le poids de l'Historie* بررسی تطبیقی طرح‌های شهری تاثیرگذار بر روند توسعه شهر در تهران و پاریس، اولین همایش ملی عمران شهری، سندج.

لطفی، غلامرضا و سنایی، علی. (۱۳۹۵). برنامه ریزی استراتژیک در مدیریت شهری، تهران: نشر علم.

مجتهدزاده، دکتر غلامحسین. (۱۳۸۲). برنامه ریزی شهری - برنامه ریزی محلی و سیاست‌های عمومی در انگلیس و ایران، محیط شناسی، ۲۹(۳۲)، ۹۳-۱۰۴.

مدنی‌پور، علی و داودی، سیمین. (۱۳۸۴). روش‌های شهرسازی نوین در انگلستان و آمریکا، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی

مشیری، شهریار. (۱۳۸۹). کنترل و هدایت ساخت و ساز شهری؛ طراحی نظام کارآمد، هویت شهر، ۴(۷)، ۲۳-۳۰.

مهدی زاده، جواد. (۱۳۹۵). برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری؛ تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران، تهران: انتشارات آرمان شهر.

نبی‌میبی، مسعود. (۱۳۸۸). تبیین مبانی نظری مقررات ملی ساختمان، رساله دکتری معماری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.

نیومن، پیتر و تورنلی، اندی. (۱۳۸۷). برنامه‌ریزی شهری در اروپا، ترجمه عارف اقوامی مقدم، تهران: نشر آذرخش.

هاروی، دیوید و مری فیلد، اندی. (۱۳۹۵). حق به شهر (ریشه‌های شهری بحران‌های مالی)، ترجمه خسرو کلانتری، تهران: نشر مهرویستا.

References

- Bernan, A. (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. France: Eu Publications.
- Brown, G. & Sanders, S. (2018). Using public participatory mapping to inform general land use planning and zoning. *Landscape and Urban Planning*, 177, 64-77.
- Cerillo, A. (2018). *Reform in New York city: A study of urban progressivism*. New York: Routledge
- Colavitti, A. M. & Sergio, S. (2017). The transfer of development rights as a tool for the urban growth containment: A comparison between the United States and Italy. *Regional Science*, 97(4), 1247-1265.
- Frug, G. (1980). *The city is a legal concept*. UK: Cambridge university press.
- Habitat, UN. (2016). *Rules of the game: Urban governance and legislation*. World Cities Report.
- Hall, P. (1994). *The theory and practice of regional planning, urban and regional planning*. USA: Routledge
- Han, A. T. & Hee, M. (2019). Explaining the national variation of land use: A cross-national analysis of greenbelt policy in five countries. *Land Use Policy*, 81 (c), 644-656.
- Kalbor, T. & Mattsson, H. (1995). *Urban land and property markets in Sweden*. London: UCL Press.
- Keeble, L. B. (1951). *Principles and practices of town and country planning*. London: Estate Gazette London.
- Linkous E. R. (2016). Transfer of development rights in theory and practice: The restructuring of TDR to incentivize development. *Land Use Policy*, 51, 162-171.
- Taylor, N. (2007). *Urban planning theories since 1945*. London: Sage Press.
- Vander Krabben, E., & Jacobs H.M. (2013). Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy*, 30 (1), 774-783.