



## 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.

**Afshin Jafari \***

Associate Professor, Department of Law, Faculty of Social Sciences, Payam Noor University, Tehran, Iran.

### 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

eISSN: 2783-4204

ISSN: 2783-3631

## تحلیلی بر مؤلفه‌های بنیادین حقوقی در مقررات شهرسازی کشورهای پیشرو

استادیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه آزاد اسلامی شیراز،  
شیراز، ایران.

محمدعلی جلالی نسب

دانشیار گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

افشین جعفری\*

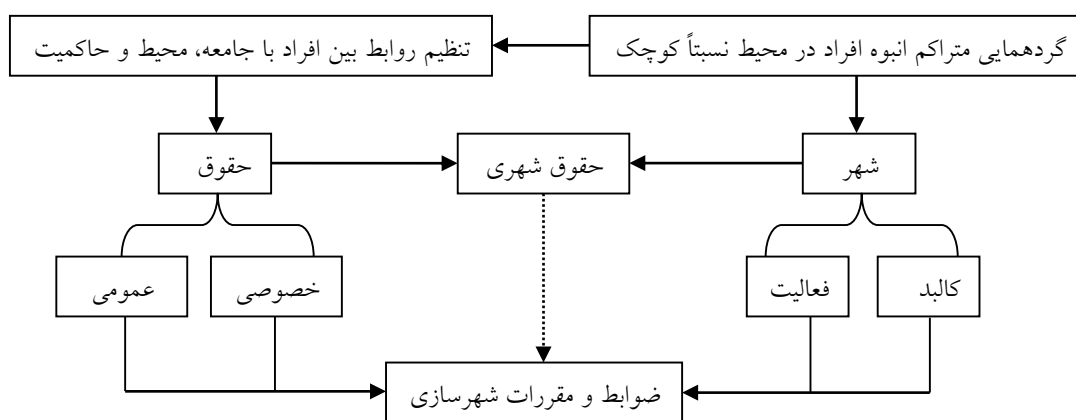
### چکیده

قوانین و مقررات شهرسازی به‌عنوان نرم‌افزارهای کنترل و مدیریت توسعه شهری، نقش مهمی در هدایت کالبدی و عملکردی شهرها به‌منظور ایجاد محیط مطلوب زندگی برای شهروندان دارند. قوانین و مقررات شهرسازی بر اساس سرشت حقوقی خود باید دارای مبانی و رویکردهای روشن به‌ویژه 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 زمینه‌ها و ملاحظات حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی در نمونه‌هایی از کشورهای توسعه‌یافته شامل آمریکا، فرانسه، انگلستان، آلمان و برخی کشورهای اروپای شمالی، محورها و پایه‌های اصلی حقوقی-قانونی جهت‌دهنده به قوانین و مقررات شهرسازی در این کشورها شناخته شود. این شناخت، امکان درس‌آموزی از جنبه‌های حقوقی-عملی قوانین و مقررات شهرسازی نظام‌های توسعه‌یافته و بهره‌گیری از آن‌ها در نظام‌های درحال 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 مؤثر مردم در فرایند قانون‌گذاری شهرسازی» و «تمهید جدی مکانیسم‌های پیگرد قضایی در تخلفات شهرسازی به‌عنوان عامل مهم بازدارنده»، محورهای اصلی در لایه حقوقی قوانین و مقررات کشورهای مورد مطالعه را تشکیل می‌دهند. لازم به یادآوری است که در این مطالعه از روش «توصیفی-تحلیلی» و نیز روش «استدلال منطقی» بهره گرفته شده است.

کلیدواژه‌ها: حقوق شهری، قوانین شهرسازی، مقررات شهرسازی، کشورهای توسعه‌یافته

## مقدمه

اگر وظیفه تعریف شده برای شهرسازی در ایجاد محیط کالبدی مناسب جهت 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، وظیفه شهرسازی را هدایت و کنترل توسعه شهرها و تضمین توسعه منظم و قاعده‌مند سکونتگاه‌های انسانی بدانیم (Taylor, 2007)، بی‌تردید قوانین و مقررات شهرسازی، ابزار اصلی تحقق این اهداف خواهند بود. قوانین شهری مناسب و کاربردی باعث پیش‌بینی‌پذیری و نظم در توسعه 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). پرننگ بودن مسئله قوانین و مقررات در شهرسازی به دلیل ماهیت حقوقی تعاملات و عملکردها در شهر است به گونه‌ای که گاهی اساساً شهر، «عرصه 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، اقتضاء 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 لایه حقوقی و پایه قانونی، بایدها و نبایدهای صادرشده از منشأ قوانین و مقررات شهرسازی دارای تشکیک و تردیدهای 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 نوبه خود در قالب نظام و ملاحظات کلان ارزشی و ایدئولوژیک تبیین می‌گردد؛ بنابراین، می‌توان گفت که قوانین و مقررات شهرسازی در هر کشوری ناگزیر نمی‌توانند تانفر یا دست کم تضادی با چارچوب‌های حقوقی کلان جامعه، نظامات ملی-اجتماعی و چارچوب‌های ارزشی-ایدئولوژیک داشته باشند.

## ۱- طرح موضوع

تعریف سازوکارهای عملی-حقوقی در فرایندهای مربوط به تهیه، تصویب و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات شهرسازی با هدف ایجاد شفافیت، بسط عدالت، اعتمادافزایی و به دنبال آن، ارتقاء سرمایه اجتماعی در میان شهروندان، الزامی حیاتی در تثبیت و توسعه مردم‌سالاری در نظام‌های سیاسی-اجتماعی مبتنی بر میثاق ملی یا دست کم علاقه‌مند به توسعه رویه‌های دموکراتیک است.

شناخت مبانی و ارکان نظامات حقوق شهرسازی جوامع توسعه یافته می تواند به عنوان خطوط راهنما و چارچوب‌هایی کلان در ارزیابی یا کیفیت‌نگاری نظام‌های حقوقی شهرسازی در جوامع در حال توسعه باشد؛ هرچند نمی‌توان برخی تفاوت‌های اساسی در نظام‌های حقوق شهرسازی 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 رویه تدوین و تصویب قوانین و مقررات شهرسازی در برخی نظام‌های توسعه یافته پرداخته و سنگ محکی برای ارزیابی و آسیب‌شناسی این دسته قوانین در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران فراهم آید.

## ۲- اهداف، سؤالات 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 شهرسازی در کشورهای توسعه یافته از طریق استناد به مصادیق عینی یا تعینی قوانین و مقررات شهرسازی در این کشورهاست. لازم به ذکر است که در اینجا، تأکید بر ملاحظات فنی ضوابط و مقررات شهرسازی نیست بلکه هدف، شناخت رویه‌ها و ملاحظات تعیین‌کننده حقوقی در شکل‌گیری و عملکرد این قوانین و مقررات است.

### ۲-۲- سؤالات تحقیق

در این مطالعه، متکی بر هدف تعریف‌شده، این سؤال اساسی پیگیری می‌شود که محورهای اصلی و هدایت‌کننده در رویه‌های قوانین و مقررات شهرسازی کشورهای توسعه یافته کدام‌اند؛ محورهای عمومی و قابل‌تعمیم که بتوان آن‌ها را در همه زمینه‌های سیاسی-اجتماعی مبتنی بر اصول دموکراتیک پیگیری نمود.

### ۲-۳- روش تحقیق

در این مطالعه، با توجه به ماهیت موضوع، از روش مطالعه توصیفی-تحلیلی و نیز استدلال منطقی استفاده شده است. به بیان کامل‌تر، در این مطالعه با بررسی و تحلیل نمودهای مهم و در دسترس از قوانین و مقررات شهرسازی در تعدادی از کشورهای توسعه یافته تلاش گردیده است بر مبنای استدلالی منطقی به تبیین، تحلیل و دسته‌بندی پایه‌های حقوقی این قوانین و مقررات پرداخته شود.

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

در کشورهای توسعه یافته، قوانین و مقررات شهرسازی به‌عنوان یکی از موضوعات اساسی در حوزه حقوق مدنی تعریف شده است. چنین رویکردی به قوانین و مقررات شهرسازی 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 شهرسازی در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، تعریف حدود و دامنه‌های حقوق عمومی شهری، جایگاه حقوقی شهروندان به‌عنوان متأثران اصلی از قوانین و مقررات شهرسازی، پیش‌بینی ساز و کارهای نظارت، پیگیری و پیگرد قضایی در حوزه قوانین و مقررات شهرسازی از جمله مهم‌ترین این موضوعات بوده که در ادامه با تفصیل بیشتری به آن‌ها خواهیم پرداخت.

### ۳-۱- تراز حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی

اصولاً در همه کشورهای توسعه‌یافته، قانون محوری به‌عنوان اصل اساسی در تدبیر امور پذیرفته شده است. در نتیجه، جایگاه قانونی نظام‌ها یکی از مؤلفه‌های 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 به‌عنوان بخشی از دستگاه حقوقی هر کشور خاص، تحصیل می‌نمایند؛ 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 تأثیرگذاری موضوعات و روندهای شهرسازی و توسعه شهری بر توسعه ملی در کشورهای توسعه‌یافته موجب می‌گردد قانون‌گذاری در این موضوعات در سطوح متناسب حقوقی-قانونی در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی قرار گیرد.

به‌طور مثال، در فرانسه که اصولاً کشوری با سیستم متمرکز و تابع قانون مکتوب و کم‌انعطاف است (Bernan, 2000)، قوانین مهم و راهبردی شهرسازی در تراز حاکمیتی، تدوین و تصویب می‌شود. این قوانین به‌صورت مصوبه مجالس ملی و سنا به قوه مجریه ابلاغ می‌گردند؛ نظیر قوانین جهت‌گیری زمین (۱۹۸۳)، قانون هوای پاک و استفاده معقول از انرژی (کهن سال 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 نخست‌وزیر جمع‌بندی شد، توسط نمایندگان پارلمان، بررسی و طی این بررسی‌ها ۳۷۰۰ اصلاحیه به بحث گذاشته شد که سرانجام به تصویب مجلسین رسید. علاوه بر این، فرانسه دارای نوعی مقررات ملی شهرسازی به نام «مانورال» نیز هست (توفیق، ۱۳۸۴).

در انگلستان که به‌عنوان 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 یک بار متناسب با نیازهای روز، قوانین مختلفی در موضوعات مختلف شهرسازی توسط پارلمان وضع شده است که در بسیاری موارد، هر قانون اصلاحیه‌ای بر قانون قبلی بوده است (مجتهد زاده، ۱۳۸۲). در این کشور به‌منظور حفاظت از اراضی و فضاهای سبز عمومی در سال ۱۹۳۰ در پارلمان قانون وضع شده به‌گونه‌ای است که اکنون کمربندهای سبز شهری با اختصاص ۱۳ درصد مجموع مساحت سرزمینی این کشور، جایگاه تثبیت‌شده‌ای در نظام شهرسازی یافته‌اند (Han & Hee, 2019: 646-648). در حال حاضر نیز قانون مصوب پایه که نظام شهرسازی را به‌طور 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، اجازه قانون‌گذاری محلی شهرسازی در هر ایالت به استناد مجوز قانون اساسی و قوانین عمومی ایالتی داده شده است. طبق قانون اساسی و قوانین عمومی ایالت، هر شهر می‌تواند مقرراتی وضع کند که از طریق آن‌ها ارتفاع، حجم و محل ساختمان‌ها را تحت کنترل و نظم درآورد، میدین و فضاهای 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 به‌عنوان بخشی از قانون اساسی ایالتی دیده شده است. به‌طور مثال، «قانون اساسی ایالت مونتانا در آمریکا از ۹۰ بخش شکل می‌گیرد که بخش پنجاهم آن مربوط به مقررات ایمنی و سلامت است. این مقررات به نوبه خود دارای ۷۹ فصل بوده که فصل ششم آن به مقررات ساختمان اختصاص دارد» (نبی میبیدی، ۱۳۸۸: ۱۴).

به‌علاوه، قانون اساسی ایالات متحده در هر دو مقیاس فدرال و ایالتی شامل تبصره‌هایی است که به شهرداری‌ها مربوط می‌شود به‌گونه‌ای که بندهایی از قانون اساسی و مواد الحاقی به آن به کاربری زمین و آیین دادرسی در مورد املاک شهری اشاره دارد (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. به‌طور 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. به‌طور مثال، مسئله 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، ابزار برنامه‌ریزی جامع در آلمان که به نام برنامه توسعه یا عمران ایالت خوانده می‌شود، صورت فرمان، حکم ایالتی و یا جنبه یک قانون رسمی به خود می‌گیرد و الزام‌آور است (تمجیدی، ۱۳۸۵).

در برنامه‌ریزی در هلند، دولت لوایحی در خصوص برنامه‌ریزی 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 برنامه‌ریزی و ساختمان»، دولت باید اهداف کلی، چارچوب‌ها و خط‌مشی‌های توسعه کالبدی، اقتصادی و اجتماعی را که اساس برنامه‌ریزی شهرداری‌هاست، 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 زمینه برنامه‌ریزی فضایی را بر عهده دارد و وظیفه حکومت مرکزی در رابطه با برنامه‌ریزی فضایی، تبدیل اهداف قوانین وضع شده مجلس و خط‌مشی‌های آن به ابزارهای معقول و قابل کنترل به‌منظور فعالیت‌های در دست اجراست. نمونه آن را می‌توان در مورد نظارت بر منافع ملی ذکر کرد که در قوانین مدیریت منابع طبیعی بر آن تأکید شده است (قریب، ۱۳۸۷: ۱۳۳).

### ۲-۳- تعریف حدود و دامنه‌های حقوق عمومی در قوانین و مقررات شهرسازی

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

علاوه بر آن، در این کشورها در بسیاری موارد در خصوص موضوعات مرتبط با حقوق عمومی، صریحاً و سریعاً قانون‌گذاری صورت گرفته است. به‌طور مثال، در دهه آخر قرن بیستم با افزایش تولید اتومبیل در فرانسه و بروز مسئله آلودگی هوا، قانون هوای پاک و استفاده معقول از انرژی در سال ۱۹۹۶، تهیه و تصویب شد (کهن سال نودهی و فولادی نسب، ۱۳۸۵).

این کشور الگوی خوبی در مورد پایه‌گذاری مسائل فنی شهرسازی بر رعایت حقوق عمومی و مدنی است. به‌طور مثال، در مبحث مقررات، طرح تفصیلی «ترکیب قانون مدنی و قانون شهرسازی» به‌ویژه در موضوع «مقررات استقرار

بناها» مطرح می‌گردد و در زمینه منظر عمومی به‌عنوان بخشی از حوزه حقوق عمومی، قواعد فنی «مخروط حفاظتی» و «نقطه دید»، مطرح و به‌صورت مقرراتی تصویب می‌گردد (توفیق، ۱۳۸۴: ۶۶).

بخشی از مقررات شهرسازی فرانسه نیز بر پایه مبانی حقوق عمومی به موضوعاتی چون سالم و بهداشتی سازی محیط می‌پردازد. به‌طور 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 موضوعات دارای ماهیت و مالکیت عمومی نظیر سواحل، بناها و بافت‌های تاریخی و کوه‌ها قوانینی تصویب می‌شود که از آن جمله می‌توان به «قانون سواحل»<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۸۶ و «قانون کوه»<sup>۲</sup> مصوب ۱۹۸۵ اشاره نمود (توفیق، ۱۳۸۴: ۷۸-۷۹). همچنین، در اراضی که در طرح شهری به امور عام‌المنفعه و فضاهای سبز یا راه‌ها، جاده‌ها و فضاهای عمومی اختصاص داده شده‌اند، هر نوع ساختمان دیگری ممنوع است. این موضوع هم توسط دپارتمان فواید عامه (به‌عنوان نماینده قوه مجریه) مورد نظارت و کنترل قرار می‌گیرد و هم در صورت تخلف می‌تواند در دادگاه‌های اداری مورد پیگرد قرار گیرد (تمجیدی، ۱۳۸۵).

فراتر از این و به‌عنوان تدبیری پیشگیرانه از تعدی به گستره حقوق عمومی، در ساختار اداری منصبی به نام «کمیسر جمهوری» به‌عنوان نماینده 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 عام‌المنفعه را معین و اعلام می‌کند (توفیق، ۱۳۸۴: ۴۵). پس از تأیید طرح شهری نیز مسئله تداوم نظارت برای تضمین رعایت مصالح عمومی همچنان به‌عنوان موضوعی اساسی در حوزه فرایندهای برنامه‌ریزی شهری مطرح است و هر جا پای منافع عمومی مطرح باشد، تغییرات لازم در محتوای طرح‌ها صورت می‌گیرد. «به‌روزرسانی طرح کاربری زمین، زمانی که اصلاحات موردنظر دربردارنده منافع عمومی باشد، ضرورت می‌یابد و تشریفات آن نیز کوتاه است» (توفیق، ۱۳۸۴: ۶۷).

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 اطمینان‌یابی 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 به‌عنوان آخرین مرجع تصمیم‌گیری در امور عمرانی (در دایره قوه مجریه) ایفای نقش می‌کند (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۳۷).

درواقع، با وجود آنکه انگلستان دارای نظام حقوقی عرفی<sup>۳</sup> بوده و نظام کنترل توسعه و قوانین مربوط به آن بازتر است اما تأکید زیادی بر کنترل توسعه به‌وسیله بخش خصوصی و رعایت حداکثر حقوق اشخاص ثالث در اعطای اجازه ساخت‌وساز شهری وجود دارد (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 دارند. به‌طور 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 به‌گونه‌ای که علاوه بر موضوعات پایه‌ای نظیر سلامت، بهداشت و ایمنی،

1. Loi Litoral  
2. Loi Mongtange  
3. Common Law



موضوعات مربوط به سطوح بالاتر نیازهای جامعه شهری نظیر مباحث زیباشناختی شهری، مناظر شهری و آثار تاریخی نیز به‌عنوان بخشی از موضوعات تعریف شده در حوزه حقوق عمومی از دید قانون‌گذار پنهان‌نمانده است.

«در برخی ایالات آمریکا نظیر نیویورک، قوانین ایالتی به مسئولین هر بخش، شهر یا روستا، به شکل مستقل اختیار می‌دهند که جهت مرمت و بهره‌برداری از نقاط خوش‌منظر، ساختمان‌ها، بناها، آثار هنری و سایر عناصر دارای ویژگی‌ها و یا شرایط خاص تاریخی و زیبایی و هنری، ضوابط، مقررات و یا شرایط خاص را 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 ایالات‌متحده برای ساماندهی و نظارت بر کاربری زمین به شیوه اصولی مفهومی از «ایجاد مزاحمت»<sup>۱</sup> 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 ایالات‌متحده بوده است، ارائه قدرت و اختیارات قانونی به سازمان‌های محلی با هدف صیانت از مصادیق عمده حقوق عمومی از طریق به‌نظم در آوردن بهداشت، ایمنی و رفاه مردم دانسته شده است. حراست از مصادیق حقوق عامه، فلسفه اساسی ایده انتقال حق توسعه در آمریکا است که بعداً به سایر کشورها گسترش یافت (Linkus, 2016).

در آلمان حتی در فاز اجرایی تر 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).

در سوئد در صورتی که طرح‌های شهری تهیه‌شده با منافع خاص ملی یا منافع عمومی شهر مغایرت داشته باشند و یا اینکه موضوعاتی چون سلامت و امنیت شهروندان را به مخاطره اندازند، حکومت مرکزی و هیئت‌های 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 تهیه‌شده توسط شهرداری‌ها به‌منظور بازبینی چگونگی لحاظ حقوق و منافع عمومی در این طرح‌ها به هیئت‌مدیره کانتی (شهرستان) که بازوی حکومت مرکزی است، ارسال می‌شود (نیومن و تورنلی، ۱۳۸۶: ۱۰۱).

همچنین، قانون برنامه‌ریزی دانمارک<sup>۲</sup> با رویکرد آزمایشی، هدف نهایی از برنامه‌ریزی توسعه را رعایت حریم و مصادیق حقوق عمومی از جمله حفظ و حراست از سواحل دریاها، حفظ بناهای باارزش، حفظ محیط‌زیست شهری و چشم‌اندازهای طبیعی و 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 زمینه 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 چشم‌اندازهای شهری و غیره بر عهده وزارت محیط‌زیست است (قریب، ۱۳۸۷: ۸۶).

به‌علاوه، وزیر محیط‌زیست در دانمارک می‌تواند هنگامی که خطر تجاوز به عرصه‌های حقوق عمومی یا منافع ملی در میان باشد، تصمیمات اتخاذشده در برنامه‌ریزی‌های شهرداری‌ها و شهرستان‌ها را وتو کند (قریب، ۱۳۸۷: ۲۳۰). در

1. Nuisance

2. The Planning Act of Denmark



هلند، رویه مصالحه‌های «فضا در برابر فضا» جهت حفاظت از املاک و محدوده‌های باارزش طبیعی و تاریخی دارای مالکیت عمومی، مورد تأکید ویژه دولت قرار دارد (Vander, 2013).

### ۳-۳- جایگاه حقوقی شهروندان به‌عنوان متأثران اصلی از قوانین و مقررات شهرسازی در فرایند تهیه و تصویب این قوانین و مقررات

در تمامی کشورهای توسعه‌یافته، مطالعه در مورد نقش مردم در فرایند تهیه و تصویب طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی به‌عنوان صاحبان و بهره‌برداران اصلی این طرح‌ها به‌عنوان 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. بدین ترتیب، نظرخواهی از مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد در مراحل مختلف تهیه و تصویب این طرح‌ها به‌صورت 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. پس از آن، به مدت یک ماه در محل نهاد تهیه طرح و شهرداری‌ها در معرض نمایش عمومی و سپس به مدت سه ماه مورد نظرسنجی و قضاوت افکار عمومی قرار می‌گیرد. در صورت نیاز، اصلاحات توسط شهرداری یا کمیسر جمهور اعمال می‌گردد. همچنین، پس از تأیید، طرح آگهی می‌گردد، در روزنامه چاپ می‌شود و در محل نهاد عمومی، شهرداری و استانداری در اختیار عامه قرار می‌گیرد (توفیق، ۱۳۸۴: ۴۵).

به‌علاوه، در این کشور افزون 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 زیست‌محیطی باشد، مستلزم نظرخواهی عمومی است (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۶).

در انگلستان، مسئله حضور مردم در مراحل مختلف تهیه و تدوین طرح‌ها و برنامه‌های شهری به‌عنوان موضوعی اساسی در رویکرد مشارکتی توسعه شهری به‌عنوان جدیدترین رویکرد پس از رویکردهای جامع و سیستمی (مهدی زاده، ۱۳۹۵: ۱۰۶)، فراتر از توصیه‌ها یا پیوست‌های غیر الزام‌آور و تشریفاتی قرار دارد. در این نظام، مکانیسم و ابزارهای موردنیاز جهت مشارکت مؤثر مردم در امور شهرسازی به‌عنوان یک الزام حقوقی به شکلی دقیق تعریف شده است. «هر سند توسعه محلی در بریتانیا باید شامل یک بیانیه مشارکت گروه‌های مردمی باشد که شاخص‌های مشارکت اجتماعی در تهیه اسناد چارچوب توسعه محلی و مجوزهای تهیه طرح را نشان دهد» (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۱۶۰). قانون برنامه‌ریزی شهری و روستایی نیز الزام نموده است که تمام تقاضاهای مربوط به امور عمرانی به‌صورت باز ثبت شوند و این تقاضاها برای بازرسی مردم آزاد باشند (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۱۳۱).

پیشینه 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 توسعه شهری صورت گرفت (Cerillo, 2018:7)، تا آنجا که امروزه، جلسات عمومی به‌منظور توضیح و تبیین طرح‌های شهری برای مردم برگزار می‌شود و گزارش‌های پیامدهای محیطی، دیدگاه‌های دریافتی و هر سند اساسی و ضمنی دیگر جهت پیگیری عموم در دسترس همگان قرار می‌گیرد (داودی و مدنی پور، ۱۳۸۴: ۲۲۹). 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، ایده تهیه نقشه‌های منطقه‌بندی در چارچوب فازی و بر اساس مشارکت مؤثر مردم در پروسه برنامه‌ریزی کلان کاربری اراضی مطرح شده است (Brown & Sanders, 2018:72).

در فرایند تهیه قوانین و مقررات در قالب طرح‌های شهرسازی در سوئد، دوره 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، هیئت‌های مستقل مردمی با هدف ارزیابی اطلاعات زمین و برآورد هزینه شهرداری‌ها در توسعه آتی زمین شهری در نواحی در حال توسعه تشکیل می‌گردد و این هیئت‌ها اطلاعات به‌روزشده را در اختیار عموم قرار می‌دهند (لطفی و سنایی، ۱۳۹۵: ۱۶).

در هلند، پیش‌نویس طرح ساختاری به مدت چهار هفته به نظرخواهی عمومی گذاشته می‌شود و اعتراضات به شورای شهر تسلیم می‌گردد. 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 موردنیاز را تضمین نموده است. بر اساس این قانون، کلیه پیش‌نویس‌های طرح‌ها و همچنین، طرح نهایی و مقررات برآمده از آن‌ها باید توسط مقامات ذی‌ربط در معرض قضاوت عموم گذاشته شود (قریب، ۱۳۸۷: ۱۸۰).

### ۳-۴- 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 به‌عنوان بخشی از ساختار حقوقی در حوزه حقوق شهری و شهرسازی و یکی از مؤلفه‌های اساسی حکمروایی خوب شهری (پاداش و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۱۲) دنبال می‌گردد. قوه قضاییه در این کشورها، نقشی فعال و مؤثر در پیشگیری و پیگیری تخلفات شهرسازی که متضمن تجاوز به عرصه 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.

در ضمن، به جهت سهولت پیگیری حقوق عمومی در فرانسه، شبکه‌ای از دادگاه‌های اداری وجود دارد که به دعاوی علیه نظام اداری از جمله دعواهای 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 صادرکننده پروانه تصمیمی بگیرد که به اشخاص دیگری غیر از متقاضی (اشخاص ثالث) ضرر و زیان برساند، این مقامات پاسخگوی مشکلات ایجادشده 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 صادرشده را باطل نماید بلکه ساختمان و بنایی را نیز که بر اساس آن ساختمان ساخته شده، تخریب نماید (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۲۴).

قوه قضاییه در انگلستان نیز نقش مهمی در نظم و نسق بخشی به دعاوی مربوط به توسعه شهری و طرح‌ها و برنامه‌ها و ساخت‌وساز شهری دارد به گونه‌ای که در این کشور، دادگاه‌های تخصصی اراضی<sup>۱</sup> 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، قوه مجریه و مشخصاً دپارتمان محیط و وزیر مشاور بنا به اختیارات قانونی، نقش شبه قضایی پررنگی در اختلافات حوزه شهرسازی و حقوق شهری دارند به گونه‌ای که گاهی می‌توانند در مقام مدعی‌العموم، یک طرح شهری مصوب را به‌طور کلی و تو کنند. از این لحاظ، دادگاه اراضی و به‌طور کلی قوه قضاییه، آخرین مرحله در رسیدگی به دعاوی از این دست به شمار می‌رود.

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

ورود و دخالت تخصصی قوه قضاییه در دعاوی مربوط به ضوابط و مقررات شهری از ویژگی‌های نظام حقوق شهری در ایالات متحده نیز به شمار می‌رود. قوه قضاییه، 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 شهرداری‌هاست. به‌طور 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 تضمین‌کننده 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. ماده ۷۸ قانون مدنی ایالت به هر شخص یا سازمانی که از تصمیمات هیئت استیناف و زونینگ متضرر شود و یا آن را خلاف عدالت تشخیص دهد، اختیار می‌دهد تا موضوع را به دیوان عالی ایالت ارجاع داده و تقاضای پژوهش نماید (تمجیدی، ۱۳۸۵).

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

در آلمان، بحث تخصصی شدن دادگاه‌ها در زمینه‌های مختلف نیز از موضوعاتی است که دارای پیشینه قابل توجهی است. در واقع، دادگاه‌ها در آلمان شامل ۵ گروه، از دادگاه‌های عادی تا دادگاه‌های تخصصی هستند که موضوعات شهرسازی نیز در صورت نیاز در دادگاه‌های تخصصی بررسی می‌شود. در موارد مختلف، دادگاه‌ها ممکن است به این مسئله رسیدگی کنند که آیا شهرداری در استفاده از قوانین و مقررات شهرسازی پا را از گلیم محدودیت‌های خاصی که باید رعایت کند، بیرون گذاشته است یا نه (تمجیدی، ۱۳۸۵: ۶۸-۶۱). در این کشور، سازوکارهای قانونی جهت طرح دعوی در دادگاه در مورد اعمال و تصمیماتی که مسئولین دولتی و شهرداری در مورد ساختمان‌سازی می‌گیرند، بسیار قوی و حامی حقوق شهروندان است (مشیری، ۱۳۸۹).

در دانمارک، پیگیری قضایی تخلفات از قوانین و مقررات شهرسازی در قانون برنامه‌ریزی این کشور دیده شده است. در فصل‌های دوازدهم، چهاردهم و پانزدهم این قانون، 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 قوه مقننه * تدوین و تصویب «مانورال» به عنوان نوعی مقررات ملی شهرسازی	قوانین جهت‌گیری زمین، همبستگی و نوسازی شهری، هماهنگی سرزمینی
انگلستان	* اصلاح رویه‌های عرفی شهرسازی در قالب قوانین پارلمانی * تصویب قوانین پایه شهرسازی در پارلمان	قانون برنامه‌ریزی 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 آزمایشی 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 برنامه‌ریزی و ساختمان هلند قانون برنامه‌ریزی و ساختمان سوئد تصویب لوایح برنامه‌ریزی فضایی در مجلسین هلند

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

## شهرسازی»

کشور	تعریف جایگاه حقوقی-قانونی شهروندان در فرایند شکل‌گیری قوانین شهرسازی/ 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 بوده اما در عوض مکانیسم‌های 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 طرح‌ها شهرسازی به مدت ۴ هفته و تسلیم اعتراضات مردمی به شورای شهر در هلند * در جریان قرار گرفتن 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>قانون‌گذاری روزآمد در رابطه با موضوعات اساسی مرتبط با حقوق عمومی شهروندان مثل بهداشت، کیفیت هوا و غیره</p> <p>قانون‌گذاری در خصوص موضوعات محیطی به‌عنوان سطحی دیگر از حقوق عمومی</p> <p>تعریف منصب «کمیسر جمهوری» به‌عنوان نماینده حاکمیت برای کنترل مصالح عمومی در طرح‌ها و قوانین توسعه شهری</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 برنامه‌ریزی با مصالح و منافع عموم</p> <p>ضرورت رعایت حقوق اشخاص ثالث در توسعه شهری در نظام حقوقی عرفی</p>	<p>بهداشت، امنیت، رفاه و ایمنی</p> <p>زیباشناسی شهری، منظر شهری و هویت تاریخی</p> <p>محیط‌زیست و عدالت اجتماعی</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» به‌عنوان 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>محیط‌زیست و عدالت اجتماعی</p>
آلمان	<p>تلاش برای رسیدن به اصل برابری به‌عنوان مبنای حقوق عمومی در برنامه‌ریزی فدرال</p> <p>ارجحیت ملاحظات حقوق عمومی در ارزیابی نهایی موضوعات فنی در ساخت‌وسازهای شهری</p>	<p>بهداشت، امنیت، رفاه و ایمنی</p> <p>زیباشناسی شهری، منظر شهری و هویت تاریخی</p> <p>محیط‌زیست و عدالت اجتماعی</p>
اروپای شمالی	<p>امکان مخالفت حکومت مرکزی و هیئت‌های 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 هیئت‌مدیره کانتی به‌منظور بازبینی</p> <p>چگونگی لحاظ نمودن حقوق و منافع عمومی در آن‌ها در سوئد</p> <p>هدف‌گذاری توجه به مصادیق حقوق عمومی از جمله حفاظت از سواحل، چشم‌اندازهای طبیعی شهری و مقابله با آلودگی هوای شهرها در قانون برنامه‌ریزی دانمارک</p> <p>کنترل یکپارچه حقوق عمومی در موضوعات محیط‌زیست، بهداشت، رفاه، امنیت و غیره در طرح‌ها و قوانین شهرسازی توسط وزیر محیط‌زیست و امکان توی آن‌ها در صورت وجود مغایرت</p>	<p>بهداشت، امنیت، رفاه و ایمنی</p> <p>زیباشناسی شهری، منظر شهری و هویت تاریخی</p> <p>محیط‌زیست و عدالت اجتماعی</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 و می‌تواند موجب حبس شود.</p> <p>دادگاه‌های جنحه می‌توانند بنا به درخواست همسایگان خسارت‌دیده، حکم تخریب بنا صادر کنند.</p> <p>شبهک‌ای از دادگاه‌های اداری وجود دارد که به دعوی شهروندان علیه شهرداری‌ها رسیدگی می‌کنند.</p>
انگلستان	<p>دادگاه‌های تخصصی اراضی وجود دارد که دارای قضات آموزش‌دیده و مستشاران ذی‌صلاح هستند.</p> <p>حکم «توقف کار» و «لغو پروانه»، دو ابزار شناخته‌شده قضایی جهت 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، ارائه می‌شود.</p>
آمریکا	<p>هر شخص یا سازمانی که احساس کند از مقررات موجود منطقه‌بندی به نحوی متضرر می‌شود، می‌تواند از دادگاه درخواست رسیدگی نماید.</p> <p>هر شخص یا سازمانی که از تصمیمات هیئت بازنگری منطقه‌بندی متضرر شود، می‌تواند یا آن را خلاف عدالت تشخیص دهد یا از دیوان عالی عدالت، تقاضای پژوهش نماید.</p>

کشور	پیگیری حقوقی و پیگرد قضایی تخلف از قوانین شهرسازی / موارد اساسی
	*رئیس ساختمانی شهر، حق صدور دستور تخریب و برچیدن هر نوع ساختمان مغایر با مقررات را دارد. *حضور پرنرنگ وکلای دادگستری در قوانین و مقررات مربوط به کاربری زمین
آلمان	*دادگاه‌های تخصصی در موضوعات شهرسازی *بررسی تخلفات شهرداری‌ها در دادگاه‌های تخصصی *رسیدگی دیوان قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین مرجع به موضوعات و اختلافات در موضوعات شهرسازی *دادگاه‌ها در آلمان کاملاً مدافع حقوق شهروندان در دعاوی طرح‌شده علیه شهرداری‌ها هستند.
اروپای شمالی	*تصریح موضوعات استیناف، نظارت، اقامه دعوا و مجازات در تخلفات شهرسازی در قانون برنامه‌ریزی دانمارک و هلند

## بحث و نتیجه‌گیری

بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد در کشورهای توسعه‌یافته 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 تشکیل‌دهنده شیرازه اصلی، ماهیت حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی به‌ویژه ضوابط و مقررات برآمده از طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی است؛ مورد اول شامل اعتباربخشی 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. مورد 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 قابل‌لمس خواهد بود، مورد سوم در این زمینه است. بر اساس این رویکرد، حاکمیت، شهروندان را ذی‌نفعان و صاحبان اصلی شهر و مخاطبان مستقیم قوانین و مقررات شهرسازی می‌داند. در این راستا، لازم است از کم و کیف آن‌ها آگاهی داشته و نقطه‌نظرات 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 مؤثر و همچنین، 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 اینکه زمینه پاسخگویی حاکمیت به دعاوی در موضوع تخلفات شهرسازی از طریق وجود شبکه دادگاه‌های تخصصی و وجود مدعی‌العموم در صیانت از حقوق عمومی شهرسازی فراهم است، در طرف اجتماعی نیز این موضوع به‌صورت یک فرهنگ و مطالبه عمومی مردمی در آمده است. این مسئله نیز خود به مباحث فرهنگی و حتی بعضاً تاریخ اجتماعی این کشورها ره می‌برد.

هرچند بررسی تطبیقی وضعیت ایران با کشورهای توسعه‌یافته از حیث پایه‌های حقوقی قوانین و مقررات شهرسازی بحث مجزا و مفصلی می‌طلبد اما اجمالاً می‌توان گفت، با اینکه 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 مکانیسم‌های اجرایی حفظ حقوق عامه در آن‌ها، همچنان تعریف‌شده، روشن و شفاف نیست. به‌طور مثال، هنوز روشن نیست اعطای ضوابط متفاوت توده‌گذاری، تراکم و ارتفاع در دو زمین مجاور در طرح تفصیلی یک

شهر با استناد به مساحت‌های متفاوت این دو قطعه زمین و با توجه به اثرات منفی ناشی از این ناسازگاری برای یکی از مجاورین، چگونه با بدیهیات حقوق عمومی قابل جمع است؟ بدین صورت، هر چه هست، برای تقویت مشروعیت حقوقی و مقبولیت اجتماعی قوانین و مقررات شهرسازی و کارآمدتر کردن آن‌ها، تنها راه تبیین مبانی و شفافیت پایه‌های حقوقی این قوانین با بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در محورهای ذکر شده است.

## منابع

- پاداش، حمید، جهانشاهی، بابک و صادقین، علی. (۱۳۹۵). *اندیشه‌های نو در مدیریت و حکمروایی شهری*. تهران: انتشارات آگاه 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، بررسی تطبیقی نظام مدیریت شهری در کشورهای نمونه*. جلد سوم، 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.
- کهن سال نودهی، مریم و فولادی نسب، کاوه. (۱۳۸۵). *دو پایتخت زیر سنگینی تاریخ* *Deux Capitales sous le poids de l'Histoire* بررسی تطبیقی طرح‌های شهری تأثیرگذار بر روند توسعه شهر در تهران و پاریس، اولین همایش ملی عمران شهری، سنندج.
- لطفی، غلامرضا و سنایی، علی. (۱۳۹۵). *برنامه‌ریزی استراتژیک در مدیریت شهری*. تهران: نشر علم.
- مجتهدزاده، دکتر غلامحسین. (۱۳۸۲). *برنامه‌ریزی شهری - برنامه‌ریزی محلی و سیاست‌های عمومی در انگلیس و ایران*، محیط‌شناسی، 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.
- نبی مبینی، 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 کلاتری، تهران: نشر مهر ویستا.

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.

استناد به این مقاله: جلالی نسب، محمدعلی و جعفری، افشین. (۱۴۰۱). تحلیلی بر مؤلفه‌های بنیادین حقوقی در مقررات شهرسازی کشورهای پیشرو. فصلنامه تحقیقات نوین میان‌رشته‌ای حقوق، ۲(۲)، ۶-۲۱.



Modern Interdisciplinary Research in Law is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.