

تعهدات و مسولیت های شهرداری در قبال شهروندان

سید وهاب الدین دولت خواه^۱

(تاریخ دریافت ۱۴۰۳/۰۸/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۳۰)

چکیده:

در عصر حاضر شهرنشینی به عنوان یک پدیده اجتماعی یکی از ضروریات زندگی محسوب می شود و مسئولیت پذیری متقابل و مدیریت شهری سلامت شهروندان را تضمین می کند. شهرداری به عنوان نهاد اجرایی و مسئول اجرای بخش های مختلف خدماتی و اجتماعی در شهر، نقش بسیار مهمی در تضمین حقوق شهروندی دارد. وظایف و تعهدات شهرداری ها شامل ارائه خدمات عمومی کیفیتی، مدیریت شهری مؤثر، حفظ محیط زیست، تامین امنیت شهروندی، توسعه فرهنگ شهروندی و مشارکت شهروندی استتعهدات شهرداری ها در تضمین حقوق شهروندی امری حیاتی و اساسی در راستای توسعه پایدار شهری است. این تعهدات شامل ارائه خدمات عمومی کیفی و عادلانه، حفظ محیط زیست، توسعه زیرساخت های شهری و ترویج فرهنگ مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم گیری است. شهرداری ها مسئولیت ایجاد فضایی را بر عهده دارند که شهروندان بتوانند به طور کامل از حقوق و خدمات شهری استفاده کنند. برای این منظور، تضمین دسترسی به خدمات اساسی مانند آب، برق، گاز، مسکن، بهداشت و درمان و آموزش از جمله اولویت های اصلی است. علاوه بر این، ایجاد شرایطی برای مشارکت فعال شهروندان در تصمیم گیری های شهری و اجرای پروژه های مشترک نیز از جمله تعهدات شهرداری ها است. حفظ محیط زیست و ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان از دیگر وظایف این نهادها است که با اجرای طرح های بهینه در زمینه مدیریت پسماندها، ایجاد فضاهای سبز و کنترل آلاینده ها محقق می شود.

کلمات کلیدی:

تعهد، مسولیت مدنی، مسولیت کیفری، شهرداری، شهروندان

۱ نویسنده مسئول، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد گچساران، ایران

۱ وظایف شهرداری ها از اهمیت بسیاری برخوردارند زیرا بر پایه آنها، شهروندان می توانند به طور کامل از حقوق خود استفاده کنند و در جامعه فعالیت داشته باشند. تعامل مستمر و ارتباط نزدیک شهرداری ها با جامعه محلی امری ضروری است. از طریق برگزاری جلسات عمومی، مشاوره های شهری و ایجاد پلتفرم های ارتباطی، این تعهدات بهتر قابل پیگیری و اجرا می شود. به طور کلی، تضمین حقوق شهروندی توسط شهرداری ها به عنوان یکی از پایه های توسعه پایدار شهری، نیازمند اعمال سیاست ها و برنامه های موثر در جهت ایجاد شهرهایی پویا، عادلانه و با کیفیت است. روش پژوهش توصیفی تحلیلی بوده و نتایج بیانگر این مطلب می باشد که مدیریت شهری می تواند با آموزش حقوق شهروندی و تشویق شهروندان به پیگیری حقوق خویش، اتخاذ رویکرد شهروند مداری و ایجاد فضای گفتگو میان شهروندان و مدیران شهری، اصلاح نظام اداری و مراعات حقوق شهروندی در جهت ارتقاء حقوق شهروندان نقش آفرینی کند. تضمین حقوق شهروندی توسط شهرداری ها به عنوان نهاد مسئول باید به صورت کامل و کارآمد صورت گیرد. این امر نیازمند تعهد، شفافیت، شناسایی نیازهای شهروندان و ارائه راهکارهای موثر برای حل مشکلات است. برای مثال، ارائه خدمات عمومی به کیفیت مناسب و در دسترس بودن برای تمامی اقشار جامعه، مدیریت منابع شهری به صورت کارآمد و برنامه ریزی مناسب برای توسعه شهری، حفظ محیط زیست و ایجاد امکانات فرهنگی و تفریحی متناسب با نیازهای شهروندان می تواند اقدامات موثری در راستای تضمین حقوق شهروندی باشد. بدون ترتیبات مناسب برای تامین حقوق شهروندی، جامعه با مشکلاتی همچون ناتوانی در دسترسی به خدمات اساسی، افزایش نابرابری ها، افزایش تنش های اجتماعی و کاهش اعتماد شهروندان به مراجع مسئول روبرو خواهد شد؛ بنابراین، شهرداری ها موظفند با برنامه ریزی دقیق و اجرای موثر برای تامین حقوق شهروندی، بهبود کیفیت زندگی شهروندان را تضمین کنند و به پیشرفت جامعه و شهری پایدار و عادلانه کمک کنند.^۱ شهروندی یکی از مهمترین عرصه های سیاسی - اجتماعی است که در طول تاریخ به اشکال گوناگون و با تعابیر مختلف حقوقی، سیاسی و فلسفی رواج داشته است و از مهمترین مفاهیم و ایده های اجتماعی است که در بازخوانی رابطه فرد و جامعه را در قالب حقوق و مسئولیت ها بازنمایی می کند. شهروندی

۱. اصغری، زینب. (۱۴۰۱). حق شهروندان بر توسعه پایدار شهری. دومین کنفرانس بین المللی معماری، عمران، شهرسازی، محیط زیست و افق

های هنر اسلامی در بیانیه گام دوم انقلاب، تبریز، ص ۸

از یک طرف با اعطای حقوق، فضای لازم را به فرد می دهد که فارغ از هرگونه دخالت منافع خود را دنبال کند و در شکل دادن به نهادهای حکومتی مؤثر باشد و از سوی دیگر بر مسئولیت هایی که باید بر پایداری جوامع سیاسی و محیط طبیعیمان بپذیریم تأکید می کند.^۱

۱. مفهوم حقوق شهروندی

قوانین و مقررات شهری را می توان به عنوان یکی از مهم ترین نقاط اتصال بین مدیریت شهری و شهروندان قلمداد کرد. به تعبیر بهتر بازیگران عناصر اصلی مدیریت شهری در پرتو قوانین و مقررات شهری ضمن تعریف نقش برای خود و سایر اعضا می توانند شهروندان را در اداره امور مشارکت دهند و مفهوم شهروندی را محقق سازند. به طور کلی، بحث در خصوص حقوق شهروندی، خود یک بحث مستقل و جامع است. ضوابط و مقررات شهر یا به تعبیر دیگر حقوق شهری در صورت انطباق با اصل بهره مندی که در عبارت حقوق شهروندی خلاصه می شود، بسیار کارآمد ارزیابی می شوند. نتایج بررسی مجموعه مقررات شهری و طرح های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از تاریخ تأسیس تاکنون، حاکی است که متأسفانه چنین رویکردی در مجموعه ضوابط و مقررات عمومی شهری کم تر دیده شده است. یک شهروند، یک عضو رسمی یک شهر، ایالت یا کشور است. این دیدگاه، حقوق و مسئولیت هایی را به شهروند یادآور می شود که در قانون، پیش بینی و تدوین شده است. از نظر حقوقی جامعه نیازمند وجود مقرراتی است که روابط تجاری، اموال، مالکیت، شهرسازی، سیاسی و حتی مسائل خانوادگی را در نظر گرفته و سامان دهد.^۲ از این رو از دید شهری موضوع حقوق شهروندی، روابط مردم شهر، حقوق و تکالیف آنان در برابر یکدیگر و اصول و هدف ها و وظایف و روش انجام آن است. در واقع حقوق شهروندی آمیخته است از وظایف و مسئولیت های شهروندان در قبال یکدیگر، شهر و دولت یا قوای حاکم و مملکت و همچنین حقوق و امتیازاتی که وظیفه آن حقوق بر عهده مدیران شهری (شهرداری)، دولت یا به طور کلی قوای حاکم است. به مجموعه این حقوق و مسئولیت ها، «حقوق شهروندی» اطلاق می شود. این مفهوم از جمله مباحث و موضوعات نوظهوری است که به طور ویژه به برتری عدالت توجه دارد و در نظریات اجتماعی، سیاسی و حقوقی جایگاه خاصی پیدا کرده است. حقوق شهروندی از

۱. احمدی، ایرج. (۱۳۹۴). جایگاه حقوق فردی شهروندی در فقه و نظام حقوقی ایران. فصلنامه حقوق پزشکی، ص ۷

۲. دوستی، ایرج؛ مجتبابی، کاظم؛ آهی، پرویز. تأثیر آگاهی از حقوق شهروندی بر احساس امنیت اجتماعی در شهر تهران. پژوهش نام نظام و امنیت انتظامی، ۹(۳۵)، ۱۰۷-۱۳۹۵-۱۲۷

مباحث مهم هر نظام و از نیازهای امروز هر جامعه ای است که در عرصه سیاسی و اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است و احساس امنیت اجتماعی از حقوق مسلم شهروندی محسوب می شود که آگاهی از این حقوق می تواند برای بهبود جوامع مفید باشد.^۱

۲. مفهوم مدیریت شهری

مدیریت شهری عبارت است از فرآیند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی راهبردهای یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعه اقتصادی پایدار تدوین می شود.^۲ شالوده مدیریت شهری عبارت است از برعهده گرفتن نقشی فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ سازی منابع برای دست یابی به اهداف توسعه شهری. شالوده مدیریت شهری به عنوان یکی از اصول اساسی توسعه شهری، شامل تعیین و برنامه ریزی برای بهره وری بیشتر از منابع، مدیریت کارآمد و هماهنگ سازی اقدامات و فعالیت ها برای دستیابی به اهداف توسعه شهری است. این شالوده نقش مهمی در ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و ایجاد شهرهای پویا و پایدار دارد. یکی از جوانب مهم شالوده مدیریت شهری، توانایی برنامه ریزی مناسب و اثربخش است. برنامه ریزی صحیح با توجه به نیازها و اولویت های شهر، بهینه سازی منابع و فعالیت ها را تضمین می کند. همچنین، برنامه ریزی مشتمل بر تعیین اهداف کوتاه و بلندمدت، ایجاد راهبردها و اجرای اقدامات مشخص، می تواند به توسعه شهری به شکل پایدار و مؤثر کمک کند.

۳. حقوق شهروندی

۳-۱. حقوق مدنی و سیاسی

حقوق مدنی و سیاسی در زمره مهمترین انواع حقوق شهروندی را تشکیل می دهد که از جلوه های متعدد نیز برخوردار می باشند در این باره گفته شده است حقوق مدنی از آزادی افراد محافظت می کند حقوق سیاسی نیز

^۱. رحیمی سکه روایی، محمد. (۱۳۹۴). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت های شهروندان. نشریه مدیریت شهری نوین، ۹۷-۱۲۵

^۲. بهرام سلطانی، کامبیز. (۱۳۸۷). مجموعه مباحث و روش های شهرسازی. تهران: مرکز مطالعات تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ص ۱۷

به معنای حق رای دادن و مشارکت سیاسی آمده است.^۱ حقوق مدنی و سیاسی اساسی ترین اصولی هستند که افراد به طور طبیعی و از طریق قوانین و مقررات جامعه، حق دارند که برخی از آنها به عنوان حقوق اساسی در اسنادی مانند قانون اساسی یا اسناد حقوق بشری تعریف شده اند. حقوق مدنی و سیاسی به شهروندان حق حضور در فعالیت های مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی را می دهند و تضمین می کنند که افراد از حقوق خود بدون تبعیض و محدودیتی بهره مند شوند. حقوق مدنی شامل حقوقی است که به فرد در ارتباط با زندگی روزمره و رابطه با دیگران تعلق دارد. این حقوق شامل حقوق مالکیت، حقوق قراردادی، حقوق خصوصی، حقوق تصمیم گیری در مورد زندگی خصوصی و حقوق مرتبط با قوانین مدنی می شوند. به عنوان مثال، حقوقی که فرد را در مقابل تجاوز به مالکیتش یا در خصوص قراردادهای انجام شده حفاظت می کند، جزء حقوق مدنی است. از طرف دیگر، حقوق سیاسی به فرد حقوقی اعطا می کند که او را قادر می سازد در فرآیندهای سیاسی و اجتماعی جامعه شرکت کند و در تصمیم گیری های مهم اجتماعی و سیاسی سهیم باشد. این حقوق شامل حق رأی دادن، حق انتخاب و انتخاب شغل، حقوق حضور در جلسات عمومی و نظرسنجی ها، حقوق تأسیس و عضویت در احزاب سیاسی و حق تحقیق و پرسوجو در مورد امور عمومی می شوند.^۲

۲-۳. حقوق اقتصادی و رفاهی

در زمره انواع حقوق شهروندی را حقوق اقتصادی و رفاهی تشکیل می دهد در این خصوص تمامی شهروندان حق دارند که از رفاه اولیه برخوردار باشند و از منظر اقتصادی توانایی نیازهای اساسی زندگی خود از جمله در حوزه های مسکن، شغل، مواد غذایی، پوشاک، سلامت و بهداشت را داشته باشند. حقوق اقتصادی و رفاهی جزء انواع حقوق شهروندی محسوب می شوند که حقوق مهمی را برای شهروندان در حوزه اقتصاد و رفاه فراهم می کنند. این حقوق برای تضمین رفاه و خوابگردی شهروندان و تأمین نیازهای اساسی زندگی از جمله مسکن، شغل، تأمین غذا، پوشاک، سلامتی و بهداشتی اهمیت دارند. یکی از اصول اساسی حقوق انسانی، حق برخورداری از شرایط زندگی مناسب است؛ بنابراین، همه شهروندان حق دارند تا از امکانات اساسی مانند مسکن مناسب،

۱. دوستی، ایرج؛ مجتبایی، کاظم؛ آهی، پرویز. (۱۳۹۵). تأثیر آگاهی از حقوق شهروندی بر احساس امنیت اجتماعی در شهر تهران. پژوهش نامه نظم و امنیت انتظامی، ۹(۳۵)، ص ۱۲۷

۲. شارع پور، محمود؛ علیوردی نیا، اکبر؛ سعبانی، مریم. (۱۳۹۵). بررسی میزان آگاهی از حقوق و مسئولیت های شهروندی نسبت به امور شهری و عوامل اجتماعی مرتبط آن. مطالعات جامعه شناختی شهری، ۶(۱۸)، ص ۲۲

شغل پایدار و مناسب، غذای کافی و سالم، لباس مناسب و خدمات بهداشتی و درمانی بهره‌مند شوند. این حقوق به شهروندان امکان می‌دهند تا زندگی با کیفیتی داشته باشند و از دیدگاه اقتصادی بهبود یابند.^۱

۳-۳. حقوق فرهنگی

یکی دیگر از اقسام حقوق شهروندی را حقوق فرهنگی تشکیل می‌دهد در این خصوص حق برخورداری از سواد و تحصیلات به عنوان زیربنای حقوق شهروندی در میان حقوق فرهنگی شهروندان به شمار می‌آید. یکی از مهمترین مصداق حقوق شهروندی عبارتند از:

الف) مصداق حقوق اصلی فرهنگی شهروندی: این دسته از حقوق مشتمل بر حق مالکیت معنوی، آزادی مذهب، مشارکت فرهنگی و ارتقای علمی است.^۲ حقوق فرهنگی شهروندی مهمترین ابعاد حقوق شهروندی هستند که به حقوقی مانند حق مالکیت معنوی، آزادی مذهب، مشارکت فرهنگی و ارتقاء علمی اشاره دارند. حق مالکیت معنوی شامل حفظ و حمایت از ایده‌ها و ابتکارات فردی است که باید تحت حمایت قوانین و مقررات مربوطه قرار گیرد. آزادی مذهبی نیز به افراد حق دین پرستی و اعتقاد به دین و مذهب دلخواهشان را می‌دهد بدون اینکه تحت فشار یا تبعیض قرار بگیرند. مشارکت فرهنگی اجازه می‌دهد تا افراد به طور آزادانه در فعالیت‌های فرهنگی شرکت کنند، از تمامی ابزارهای فرهنگی و آموزشی استفاده کنند و به ارتقاء سطح فرهنگی جامعه کمک کنند. این حق شامل دسترسی به کتب، مجلات، فیلم‌ها، هنرها و دیگر منابع فرهنگی است. همچنین، ارتقاء علمی نیز بخشی اساسی از حقوق فرهنگی شهروندی است. هر فرد باید به طور آزادانه به دنبال دانش و آموزش برود و از فرصت‌های آموزشی برخوردار شود. این حق شامل دسترسی به تحصیلات درجه بندی شده، تحقیق و پژوهش و دسترسی به اطلاعات علمی و فنی است.^۳

ب) مصداق حقوقی تبعی فرهنگی شهروندی: این دسته از حقوق مشتمل بر آزادی بیان و حق دسترسی آزادانه به اطلاعات است. حقوقی که از نوع تبعی از حقوق فرهنگی شهروندی هستند، شامل حق آزادی بیان و حق

^۱ کرمی مقدم، رسول؛ پروین، خیراله. (۱۳۹۹). نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در حمایت از حقوق شهروندی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۰۰۷۱۰۲-۱۰۰۷۱۰۳(۵)، ص ۲۰

^۲ Srebalová, M., & Peráček, T. (۲۰۲۲). Effective public administration as a tool for building smart cities: The experience of the Slovak Republic. *Laws*, ۱۱(۵), ۶۷

^۳ قانع، علی؛ فراقی، ناصر؛ حسینی، رمضان (۱۳۹۸). بررسی مولفه‌های گسترش حقوق شهروندی از نگاه دانشجویان دانشکده سما تهران. *آفاق علوم انسانی*، ۳(۲۹)، ص ۹۴

دسترسی آزاد به اطلاعات می شوند. حق آزادی بیان به افراد اجازه می دهد تا بی تردید نظرات، ایده ها و دیدگاه های خود را بیان کنند بدون اینکه مورد سانسور یا تحت فشار قرار بگیرند. همچنین، حق دسترسی آزاد به اطلاعات به افراد امکان می دهد تا به طور آزادانه از منابع مختلف اطلاعاتی استفاده کنند و به اطلاعات مورد نیاز خود دسترسی پیدا کنند، بدون هیچ گونه محدودیت یا ممانعت. این حقوق اساسی در برخورداری از جامعه های دموکراتیک و آزادی خواهانه موجب توسعه فرهنگ دموکراتیک و اطلاعاتی می شوند و اساس توسعه پایدار و تحقق عدالت اجتماعی را فراهم می کنند.^۱

۴-۳. حقوق بهداشتی و سلامتی

در زمره اقسام مهم حقوق شهروندی حقوق بهداشتی و سلامتی است. هدف حقوق مذکور تضمین سلامت آحاد شهروندان و محیط زیست پیرامون است. بدین ترتیب شهروندان حق برخورداری از امکانات لازم به منظور حفظ سلامتی و بهداشت خود را دارند علاوه بر آن بهداشت محیط زیست پیرامون باید به گونه ای باشد که منجر به آلودگی و آسیب به سلامت شهروندان نشود.^۲

حقوق بهداشتی و سلامتی از جمله اقسام حقوق شهروندی است که اهمیت بسیاری دارد. هدف این حقوق، تضمین سلامتی تمامی افراد جامعه و حفظ محیط زیست اطراف آنهاست. این حقوق اعمالی متضمن حق شهروندان به دسترسی به امکانات مورد نیاز برای حفظ سلامت و بهداشت خود است. برای مثال، شهروندان حق دارند تا به خدمات پزشکی اساسی، داروهای ضروری و سایر خدمات بهداشتی دسترسی داشته باشند. علاوه بر این، حفظ بهداشت محیط زیست پیرامون نیز بسیار حائز اهمیت است.^۳ باید به گونه ای از مدیریت منابع و استفاده از فناوری ها و فرآوری های مناسب استفاده شود تا آلودگی و آسیب به سلامتی شهروندان جلوگیری شود. این شامل تدابیری از قبیل مدیریت پسماندها، کنترل آلودگی هوا و آب، حفاظت از مناطق طبیعی و حیات وحش و کنترل آلودگی نیز می شود. تضمین حقوق بهداشتی و سلامتی و حفظ بهداشت محیط زیست پیرامون

۱. لطفی، حیدر؛ عدالت خواه فرداد؛ میرزایی، مینو؛ وزیر پور، شب بو. (۱۳۸۸). مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان. فصلنامه

علمی - پژوهشی جغرافیای انسانی، ۲(۱)، ص ۱۱۰

۲. شارع پور، محمود؛ علیوردی نیا، اکبر؛ سعبانی، مریم. (۱۳۹۵). بررسی میزان آگاهی از حقوق و مسئولیت های شهروندی نسبت به امور شهری و عوامل اجتماعی مرتبط آن. مطالعات جامعه شناختی شهری، ۶(۱۸)، ص ۲۲

۳. محمدی سلمانی، منصوره؛ یداله نیا، هاجر. (۱۳۹۸). بررسی حقوق شهروندی در قوانین شهرداری. نخستین کنفرانس ملی جغرافیا و برنامه

ریزی شهری و روستایی، تهران، ص ۲۵

توسط شهروندان و نهادهای مسئول برای تحقق توسعه پایدار اجتماعی و زیست محیطی ضروری است. این اقدامات نقش بسیار مهمی در ارتقای کیفیت زندگی افراد و حفظ منابع طبیعی دارند، همچنین باعث تقویت سلامتی جامعه و کاهش هزینه های درمانی ناشی از بیماری ها و آسیب های زیست محیطی می شوند.^۱

۴. مسولیت مدنی و کیفری شهرداری در قبال سلامت شهروندان

از موضوعات مهمی که در حوزه مطالعات سلامت شهروندان و مدیریت شهری در سطح جهانی مطرح شده است بحث تضمین سلامت شهروندان از منظر حقوقی است که در این میان مسولیت شهرداری امر خطیری است از نظر ماهیت حقوقی قانونگذار شهرداری را به استناد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ با اصلاحیه های بعدی) دارای شخصیت حقوقی تلقی نموده است در این خصوص لازم به ذکر است از طرفی شهردار به عنوان بالاترین مقام اجرایی در شهرداری مسئول برقراری نظم و انضباط اداری، مالی و تنظیم کننده روابط صحیح بین کارکنان و شهروندان است، فلذا شهردار به عنوان مدیر اجرایی تشکیلات شهرداری (شخصیت حقوقی) مسولیت پاسخگویی به کلیه تخلفات و زیان های وارده به شهروندان ناشی از شرح وظایف شهرداری می باشد هر چند امروزه ضرورت جبران زیان وارده به دیگری، از اصول مسلم حقوقی شناخته می شود و تفاوتی نیز میان اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از اشخاص حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی) قائل نمی شوند اما بنا به اختلافی که در خصوص اصل پذیرش مسولیت مدنی ناشی از اقدامات دولت و نهادهای عمومی در گذشته وجود داشته موافقان وجود چنین مسولیتی دلایلی همچون ریشه اخلاقی لزوم جبران خسارت و صدق عنوان کارفرما بر دولت و نهادهای عمومی^۲ و نیز اصل تساوی اشخاص حقیقی و حقوقی در جبران خسارات وارده به دیگری (ماده ۵۸۸ قانون تجارت ایران) را بعنوان مبانی آن بر می شمردند که در نظام حقوقی ایران نیز، هر چند بموجب ماده ۱۱ قانون مسولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ اصل وجود چنین مسولیتی پذیرفته شده، اما قیودی بر آن وارد آمده که نیازمند بررسی است. بخش دوم ماده ۱۱ ق.م.م در ادامه مقرر می کند: ... ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت

۱. نظری، ولی الله؛ غلامی، محمد؛ صادقی، علی؛ طرلان، فاطمه. (۱۴۰۰). تحلیلی بر چالش های حقوق شهروندی در شهرهای ایران (مطالعه موردی: شهر قزوین). پژوهش های جغرافیای انسانی، ۵۳(۱)، ص ۲۴۱

۲. ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۷۵). مسولیت مدنی دولت، چاپ سوم، چاپ شده در مجموعه مقالات مندرج در کتاب تحولات حقوق خصوصی، انتشارات دانشگاه تهران، صص ۵۴۴ و ۵۴۳

جبران خسارت بر عهده اداره یا موسسه مربوطه است ... استثنای اخیر در واقع ناظر بر شرط وجود رابطه علیت در قواعد عمومی مسئولیت مدنی است که انتساب زیان وارده به عامل زیان را مقرر می نماید و تقصیر اداری را بعنوان مبنا می پذیرد.^۱

۱-۴. مسئولیت مدنی

به علت تعدد وظایف در شهرداری و شفاف نبودن مقررات و وجود ابهامات قانونی دو نوع مسئولیت مدنی برای شهردار در تأمین سلامت شهروندان مترتب می باشد: ۱. مسئولیت شهردار ناشی از عدم اجرای صحیح قوانین در شهرداری که منجر به خطر افتادن سلامت شهروندان می شود. ۲. مسئولیت شهرداری ناشی از حوادث و اتفاقات که به علت عدم نظارت دقیق بر وظایف شهرداری در سطح شهر اتفاق می افتد. قانونگذار در ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱) خاصی را وظایف برای شهرداری منظور نموده است اما علاوه بر این به استناد دیگر مفاد قانون شهرداری و نیز در قوانین دیگر ادارات و نهادهای دولتی نیز وظایفی برای شهرداری تصویب گردیده است به مانند لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۳ خرداد ۱۳۵۹ وظایف و اختیارات هستند که موجب و منشاء مسئولیت تلقی می گردد؛ بنابراین مسئولیت شهردار در مجموعه شهرداری بیشتر از دیگر اعضاء این مجموعه می باشد. مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان عبارت است از التزام و تعهد قانونی شهرداری به جبران ضرر و زیانی است که در نتیجه عمل مستند به شهرداری اعم از فعل و ترک فعل به شهروندان وارد شده است. منشاء التزام و تعهد شهرداری می تواند اراده و قرارداد متعهد باشد (تعهد ارادی، قراردادی) یا ممکن است قانون باشد که چنین تعهد و التزامی ضمان قهری یا مسئولیت مدنی به معنای خاص گفته می شود. دستور عام و کلی درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری همان است که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی آمده و بندهای گوناگون ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ آن را گسترش داده است. طبق قانون دیوان عدالت اداری نحوه شکایت و صلاحیت دیوان به قرار زیر است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات، اقدامات و مصوبات واحدهای دولتی و شکایت از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اداری، همچنین رسیدگی به شکایات استخدامی.

۱. صفایی، سید حسین، رحیمی، حبیب الله. (۱۳۹۰). مسئولیت مدنی، تهران: انتشارات سمت، ص ۲۷۷

الف) تصمیمات واحدها، تصمیمات واحدهای دولتی که به اعتبار منشاء و موضوع و ماهیت از تصمیم تقنینی و قضایی به معنای اخص متمایز است حاوی قواعد، احکام نظرات و دستور لازم الاجرائی است که توسط مراجع و مقامات اداری و اجرایی در زمینه های مختلف و متنوع اتخاذ می شود.

ب) اقدامات مراجع و مقامات اداری، مراد از اقدامات مذکور در بندهای الف) و ب) ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری اعمالی است که واحدهای دولتی و مأمورین آنها در اجرای وظایف و تکالیف و در اختیارات اداری و قانونی در قلمرو قواعد حقوق عمومی انجام می دهند. بند الف) و ب) منصرف به تصمیمات و اقداماتی است که واحدهای فوق الذکر و یا مأمورین آنها با توجه به اختیارات و وظایف قانونی که دارا بوده بر خلاف قانون، یا خارج از صلاحیت خود، یا تجاوز و یا سوء استفاده از اختیارات خویش انجام داده بودند و از این باب حقوقی تضییع شده باشد که حسب ادعا، قانونگذار به آنان محول نموده است، رسیدگی از صلاحیت دیوان خارج و در صلاحیت مراجع قضایی عمومی قرار می گیرند.

ج) مصوبات واحدها: شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به آیین نامه ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری از حیث مخالفت مدلول آنها با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج بودن آنها از اختیارات قوه مجریه، بر اساس قانون دیوان عدالت اداری می باشد. مطالبی که در خصوص قانون دیوان عدالت اداری خصوصاً ماده ۱۳ این قانون بیان شد در بدو امر چنین به نظر می رسد که رسیدگی به دعاوی علیه شهرداری تماماً در حیطه و اختیارات این دیوان است. بند اول ماده ۱۳ و قسمت های مختلف آن کلیه اعمال اداری را شامل می شود. از این دیدگاه هر گونه ادعا از سوی اشخاص خصوصی در زمینه اعمال اداری منسوب به شهرداری قابل طرح در دیوان عدالت اداری است؛ اما در بخش های دیگر ماده مذکور، در رفع اجمال حکم در بند نخست، رسیدگی به دعاوی راجع به اقدامات اداری به معنای عام را محدود به آن دسته از اعمال و اقداماتی می گرداند که به علت نقض قوانین یا عدم صلاحیت مقام تصمیم گیرنده یا عامل و یا سوء استفاده از اختیارات قانونی صورت پذیرفته و بدینسان زیانی را متوجه اشخاص خصوصی گردانیده باشد. می بینیم که رسیدگی دیوان منحصر به تشخیص اعمال اداری تقصیر آمیز شهرداری می باشد همان چیزی که ما از آن به عنوان خطای اداری از آن یاد کردیم. می بینیم که صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی مسئولیت علیه شهرداری منحصر مواردی است که از اعمال اداری خطاکارانه زیانی به غیر وارد شده باشد و لذا هرگاه به موجب قانون تقصیر شهرداری در انجام عمل زیان بار توسط عامل آن، مفروض باشد، نیاز به طرح دعوا در دیوان نیست؛ زیرا نتیجه این دعوا از پیش در قانون

تعیین شده است. اگر از اقدامات کارگرانی که شهرداری کارفرمای آنان می باشد زیانی به شخص خصوصی به وجود آید، نیازی نیست که زیان- دیده ابتدا برای اثبات خطای کارفرما دعوی خود را در دیوان عدالت اداری مطرح کند، زیرا آنچه که ممکن است در حکم دیوان بیاید و مبنای دعوی مسئولیت مدنی شهرداری قرار گیرد توسط قانون پیش بینی شده است (ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی). پس در فرض فوق زیان دیده مستقیماً در دادگاه عمومی دادگستری طرح دعوا نخواهد کرد، از دیگر مواردی که دعوی مسئولیت مدنی شهرداری نیازی به صدور رأی از جانب دیوان عدالت اداری نداشته باشد که مبنای مسئولیت مدنی شهرداری بر مبنای تقصیر نبوده و همچنین مواردی که مسئولیت مدنی شهرداری در حوزه مسئولیت قراردادی باشد که موضوعاً خارج از بحث ماست. علاوه بر این موارد رسیدگی به دعوی ناشی از لطمات وارد بر حقوق عینی اشخاص توسط شهرداری در صلاحیت دادگاه های دادگستری باقی ماند، زیرا در این گونه دعوی نیز اثبات خطای اداری ضرورتی ندارد. به طور مثال هرگاه شهرداری اقدام به تصرف عدوانی یا مزاحمت و ممانعت از استیفای حق مالکیت یا انتفاع و ارتفاق یک شخص نماید طرح دعوا مستقیماً در برابر دادگاه عمومی خواهد بود. طبق مطالب فوق نتیجه می گیریم که دیوان عدالت، دادگاه حقوقی نیست تا برای رسیدگی به دعوی مطالبه خسارت صالح باشد و وظیفه اصلی دیوان این است که اعمال و تصمیمات واحدها و مأموران را از حیث انطباق با قانون و وظایف و تکالیف اداریشان بررسی نماید. از طرفی با توجه به کثرت دعوی مطرح شده در دیوان و کمبود شعب رسیدگی کننده به دعوی در این دیوان، اگر قائل به این شویم که دیوان تمامی ارکان دعوی خسارت را مورد بررسی قرار دهد، این امر موجب می شود که دیوان نتواند به وظایف اصلی دیگرش پردازد.^۱ سومین رکن از ارکان مسئولیت قهری، وجود یک عمل زیان بار است. همچنان که عمل زیانبار می تواند ناشی از عمل مثبت (فعل) باشد، عمل منفی یا ترک فعل نیز می تواند همین نتیجه را داشته باشد. بدیهی است که بررسی تفصیلی مربوط به این ویژگی در حوصله بحث ما نبوده و در لابه لای بحث مربوط به مسئولیت مدنی شهرداری بیشتر به آن خواهیم پرداخت. در خصوص فعل زیانبار و تعریف و نقش آن در تحقق مسئولیت مدنی به طور کلی و مختصر بحث کردیم. اینک می خواهیم ببینیم که فعل زیان بار باید چه ویژگی هایی داشته باشد تا بتواند به شهرداری منسوب شود. بی شک و با عنایت به مبانی قانونی مربوط به مسئولیت مدنی شهرداری در حقوق ما خصوصیت عمده ای که فعل زیانبار را به

۱. حسینی نژاد، حسینقلی. (۱۳۷۰). مسئولیت مدنی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ص ۴۶

شهرداری منسوب می کند ارتباط و آمیختگی آن با انجام وظایف شهرداری می باشد با این توضیح که فعل زیان بار در نظام حقوقی کنونی ما علی الاصول ناشی از یک تقصیر اداری می باشد. در خصوص تقصیر اداری و ضابطه آن پیش از این سخن گفتیم آنچه مبنای اصلی مسئولیت مدنی در مقررات حقوق موضوعه ما به صراحت پذیرفته غیر از تحلیل فوق الذکر می باشد، چنانکه ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی چنین اشعار می دارد: کارمندان دولت و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً و یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می باشند.^۱ قانونگذار در ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی که می تواند در مواقعی که شهرداری در مقام کارفرما قرار می گیرد مبنای مسئولیت وی باشد. خصوصیت فعل زیانبار را به نحوی بهتر بیان می کند: کارفرمایانی که مشمول قانون کار هستند، مسئول جبران خساراتی می باشند که از طرف کارکنان اداری و یا کارگران آنان در حین انجام کار یا به مناسبت آن وارد شده است مگر آنکه محرز شود تمام احتیاط هایی که اوضاع و احوال قضیه ایجاب می نموده به عمل آورده یا اینکه اگر احتیاط های مزبور را به عمل می آورند، باز هم جلوگیری از ورود زیان مقدور نمی بود. ماده راجع به کارفرمایان مشمول قانون کار سخن می گوید اما نیک می دانیم که شهرداری در ارائه خدمات شهری گاهاً به عنوان کارفرما انجام برخی امور را به دیگران واگذار این دریچه می توان مسئولیت شهرداری در چنین موقعیت هایی را بر طبق ماده ۱۲ مسجل دانست. ملاحظه نمودیم خصوصیت فعل زیان بار در مبانی قانونی مسئولیت مدنی چگونه ذکر شده است اینک و در ادامه بررسی خصوصیت فعل زیانبار بررسی می کنیم که جهت اینکه زیان را با تکالیف اداری مرتبط بدانیم چه شرایطی ضروری می باشد. از مجموع آنچه در مواد ۱۱ و ۱۲ قانون مسئولیت مدنی مذکور افتاده می توان همزمانی میان ارتکاب فعل زیانبار و انجام وظیفه مربوط به کارگزاران شهرداری را می توان استنباط کرد، بدین توضیح که وقوع زیان بواسطه عمل کارمند شهرداری زمانی می تواند منسوب به شهرداری باشد که در ساعات اداری و یا به یک ضابطه بهتر در هنگام انجام وظیفه عمومی بر طبق خواست اداره رخ داده باشد چه در خصوص شهرداری به واسطه اینکه برخی کارهای شهرداری وقت و بی وقت نشناخته و این به ماهیت وظایف شهرداری برمی گردد و در خصوص اینکه اثبات این امر بر عهده کیست می توان به این معتقد بود که وقوع زیان

۱. صفایی، سید حسین، رحیمی، حبیب الله. (۱۳۹۰). مسئولیت مدنی، تهران: انتشارات سمت، ص ۵۲

به واسطه کارمند در ساعات اداری ظاهراً حاکی از انجام وظیفه و ارتباط وقوع زیان با وظیفه اداری دارد که البته خلاف آن از سوی خواهان قابل اثبات است.

۲-۴. مسئولیت کیفری شهرداری

علاوه بر شرایط اختصاصی فوق که در زمینه اثبات مداخله شهرداری در آلودگی هوا و جنایات ناشی از آن بوده است، وجود شرایطی دیگر برای استقرار مسئولیت کیفری شهرداری ضروری است. این شرایط عموماً در تمامی جرایم ارتكابی شهرداری، جهت تحمیل مسئولیت کیفری بر این شخص حقوقی باید احراز شود. برخی از این شرایط، مرتبط با شخصیت حقوقی شهرداری می‌باشند و برخی مربوط به احراز رابطه استناد از یک سو و اثبات رکن روانی جرم از سوی دیگر می‌باشد.

۱-۲-۴. شرایط مرتبط با شخصیت حقوقی شهرداری

قانون‌گذار در ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی، اعمال ارتكابی از سوی شخص حقیقی که نماینده قانونی شهرداری محسوب می‌شود را قابل انتساب به شهرداری دانسته است، اما هیچ تعریف قانونی از مفهوم نماینده در قوانین ایران وجود ندارد، بنابراین وظیفه تعریف و تعیین نماینده برعهده دادرس است. درخصوص مصادیق نماینده قانونی در مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی، میان نویسندگان جزایی اختلاف نظر است به نحوی که دو نظر مهم در این خصوص وجود دارد: به نظر دسته اول، نماینده قانونی صرفاً نفر اول هر شخص حقوقی می‌باشد.^۱ دسته دوم، نویسندگانی هستند که از نظر ایشان، نماینده قانونی علاوه بر شخص اول، مشمول کلیه اشخاصی که مأذون از جانب شخص حقوقی هستند نیز می‌باشد.^۲ به نظر می‌آید از بین این دو نظر، نظر دوم، کامل‌تر است. در جنایات ناشی از آلودگی هوا، با توجه به اینکه مداخله شهرداری در آلودگی هوا اصولاً از طریق صدور مجوز ساخت و اعطای تراکم برخلاف ضوابط شهرسازی و معماری و همچنین عدم انجام تکالیف مقرر در قانون جهت پیشگیری از آلودگی هوا صورت می‌گیرد، مشکلی در جهت اثبات انجام جرم از سوی نماینده قانونی شهرداری پیش نمی‌آید چراکه اولاً صدور مجوز ساخت و اعطای تراکم صرفاً از سوی شهردار و کارمندان شهرداری قابل انجام است و ثانیاً در عدم پیشگیری از آلودگی هوا نیز چون یک جرم ترک فعلی است، صرف احراز ترک

۱. موسوی مجاب، سیددرید و علی رفیع‌زاده (۱۳۹۴)، «دامنه مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در قانون مجازات اسلامی»، مجله پژوهش حقوق

کیفری، سال چهارم، شماره سیزدهم، صص ۱۵۶-۱۵۸

۲. اردبیلی، محمدعلی (۱۴۰۰)، حقوق جزای عمومی، چاپ شصت و ششم، تهران: نشر میزان، ص ۶۷

فعل و عدم پیشگیری برای اثبات جرم کافی است؛ بنابراین دادرس رسیدگی کننده به جرم موضوع این مقاله مشکلی در اثبات وقوع جرم توسط نماینده قانونی شهرداری ندارد. از سوی دیگر، مطابق ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی شرط دیگر تحقق مسئولیت کیفری برای شهرداری این است که نماینده قانونی شهرداری، جرم ارتكابی را «به نام» یا «در راستای منافع شهرداری» انجام دهد. نفعی که می تواند مادی یا معنوی، قطعی یا احتمالی و مستقیم یا غیرمستقیم باشد. پس تحقق منافع و فعلیت یافتن آن شرط نیست، بلکه مهم آن است که جرم به انگیزه انتفاع شخص حقوقی [شهرداری] انجام شود. بدین ترتیب انگیزه در تحقق مسئولیت مورد بحث نه به عنوان یک عامل بی تأثیر بلکه به عنوان یک عنصر سرنوشت ساز جلوه می نماید^۱ نکته قابل توجه آنکه ماده از لفظ «یا» استفاده کرده است، بنابراین صرف وجود یکی از این دو شرط کافی است.

۲-۲-۴. شرایط مرتبط با رابطه استناد

قانون گذار در مواد مختلف قانون مجازات اسلامی از جمله مواد ۴۹۲، ۵۰۰، ۵۲۹ و ۵۳۱ به لزوم احراز رابطه استناد اشاره نموده است. در خصوص رابطه استناد بین جنایات ناشی از آلودگی هوا و رفتار شهرداری باید به دو موضوع توجه کرد. اول اینکه جنایات حاصله، ناشی از آلودگی هوا می باشد یا خیر؟ و دوم اینکه بین اعمال شهرداری و آلودگی هوا رابطه استناد وجود دارد یا خیر؟ در خصوص مورد اول مبنی بر حصول جنایات ناشی از آلودگی هوا، ابهام خاصی وجود ندارد و سالهاست این موضوع به اثبات رسیده است که آلودگی هوا موجب مرگ شهروندان می شود و تحقیقات گسترده ای نیز در این زمینه از سوی متخصصین امر صورت گرفته است. به گفته پزشکان، متخصصان و دست اندرکاران بهداشت و سلامت جامعه، پدیده آلودگی هوا بر دستگاه های داخلی بدن همچون دستگاه قلبی و عروقی و تنفسی و همچنین اندام های خارجی مانند چشم و پوست که به طور مستقیم در معرض آلودگی هوا قرار می گیرند، اثرات مخربی دارد. بر اساس اظهار نظر برخی از متخصصان علوم مختلف پزشکی، بروز بیماری های مزمنی همچون آسم و آلرژی های پوستی و بعضاً بیماری های صعب العلاج و لاعلاجی مانند سرطان از جمله تأثیرهای مخرب و غیرقابل جبران آلودگی هوا بر سلامت افراد جامعه است^۲، به نحوی که

۱. شریفی، محسن، محمدجعفر حبیب زاده، محمد عیسایی تفرشی و محمد فرجیها (۱۳۹۲)، «دگرگونی های مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در ایران»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۳، ص ۱۲۰

۲. ملک، مریم (۱۳۹۵)، «بررسی تأثیر آلودگی هوا بر روی انسان»، مجله مطالعات جغرافیایی و عمران و مدیریت شهری، دوره ۲، شماره ۳،

برخی از محققین با انجام تحقیقاتی به این نتیجه رسیده‌اند که آلودگی هوا و اینورژن (وارونگی دما) ارتباط معنادار و تنگاتنگی با سکت‌های قلبی داشته است و در روزهایی که اینورژن شدیدتر و میزان آلاینده‌ها بیشتر بوده، درصد مرگ‌ومیر بیماران قلبی نیز بالا رفته است.^۱ ناگفته نماند که هر سال آمارهایی درخصوص مرگ‌ومیر ناشی از آلودگی هوا از سوی سازمان‌های مربوطه ارائه می‌گردد.

نکته مورد ابهام این است که آثار آلودگی هوا بر جسم شهروندان و در نتیجه مرگ ایشان، عموماً در طول زمان و به شکل تدریجی ایجاد می‌گردد و مجموعه تأثیرات چندساله آلودگی هوا بر روی انسان، موجب مرگ ایشان می‌شود و از سوی دیگر وضعیت جسمی اشخاص و میزان مقاومت و یا تأثیرپذیری ایشان از آلودگی هوا نیز با یکدیگر متفاوت است؛ بنابراین مشکل، تعیین میزان خسارت حاصل از آلودگی هوا و میزان تأثیر آلودگی بر مرگ شخص خاص فوت شده می‌باشد که دادرس رسیدگی‌کننده به موضوع، ابتدا می‌بایست با ارجاع امر به کارشناسان امور پزشکی و به‌ویژه پزشکی قانونی، اولاً درخصوص اثبات مرگ ناشی از آلودگی هوا و ثانیاً میزان تأثیر آلودگی هوا بر مرگ شخص تحقیق نماید. پس از اثبات رابطه جنایت حاصله و آلودگی هوا و همچنین میزان تأثیر آلودگی هوا در جنایت وارده بر مجنی‌علیه، نوبت به اثبات رابطه استناد بین آلودگی هوا و اعمال شهرداری می‌رسد. آلودگی هوا جریانی است که در طول زمان محقق می‌شود و در ایجاد و تثبیت آلودگی هوا اسباب متعددی ایفای نقش می‌نمایند. همین موضوع موجب دشواری اثبات رابطه استناد بین آلودگی هوا و رفتار هر یک از این اسباب می‌گردد. درخصوص تعدد اسباب و احکام مربوط به آن، راهکارهای مختلفی ارائه شده است. به‌عنوان مثال ماده ۱۹ قانون اوت ۲۰۰۸ (ماده ۱۸-۱۶۲ کد محیط زیست فرانسه) در این خصوص مقرر می‌دارد: هرگاه خسارات وارده بر محیط زیست، اسباب متعدد داشته باشد، هزینه تدابیر پیشگیرانه و جبرانی توسط مقام پیش‌بینی شده در بند ۲ ماده ۲ - ۱۶۵ میان بهره‌برداران و شرکت‌کنندگان در امر ورود خسارت یا در ایجاد خسارات قریب‌الوقوع تقسیم خواهد شد.» اما قضیه در ایران متفاوت است. در ایران ماده خاصی به مانند قانون فرانسه که به‌صراحت درخصوص اسباب متعدد در خسارات زیست‌محیطی و به‌ویژه آلودگی هوا اتخاذ تصمیم نموده باشد وجود ندارد. مع‌ذلک در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ موادی چند، درخصوص اسباب متعدد نسبت به تمامی جنایات

۱. محمدی، حسین و مهناز پروازی (۱۳۸۸)، «ارتباط آلودگی هوا و روزهای اینورژن تهران با بیماری قلبی طی دوره آماری ۱۳۷۵ الی ۱۳۸۵»،

تصویب شده است که فوقاً نسبت به آن‌ها بحث شد. یکی از مواردی که در فقه و قوانین موضوعه موجب قطع رابطه استناد می‌گردد، قاعده هشدار (تحدیر) می‌باشد. بر اساس قاعده مذکور، اگر کسی پیش از اقدام به کاری که احتمال دارد از رهگذر اعمال آن، خطری متوجه دیگری گردد، هشدار دهد؛ با وجود این، مخاطب یا شنونده به هشدار وی بی‌توجهی کند و ترتیب اثر ندهد و خود را در معرض خطر قرار دهد و در نتیجه فعل هشداردهنده خسارتی به هشدارشونده وارد آید، هشداردهنده مسئولیتی نخواهد داشت.^۱

اصولاً در مواقع آلودگی هوا، شهرداری از طریق رسانه‌های جمعی، ضمن اعلام هشدار به شهروندان، تقاضای عدم تردد غیرضروری از سوی شهروندان به‌ویژه سالمندان و کودکان می‌نماید. سؤال اینجاست اگر شهروندی بدون توجه به این هشدار، مبادرت به تردد در سطح شهر نموده و آلودگی هوا منجر به صدمه بدنی یا مرگ ایشان شود، آیا این اقدام ایشان موجب قطع رابطه استناد و رفع مسئولیت کیفری شهرداری با توسل به قاعده هشدار می‌باشد؟ به نظر می‌آید پاسخ به این سؤال منفی است و شهرداری علی‌رغم اعلام هشدار، دارای مسئولیت کیفری است؛ چراکه توسل به قاعده هشدار و رفع مسئولیت در پی آن دارای شرایطی است. یکی از مهم‌ترین شروط برای قطع رابطه استناد با بهره‌جستن از قاعده هشدار این است که عمل شخص هشداردهنده، قانونی و مشروع باشد؛ یعنی هشداردهنده، مشروعیت در رفتار داشته باشد؛ بنابراین اگر شخصی عملی غیرقانونی و غیرمشروع مرتکب شود، علی‌رغم هشدار به دیگران، در صورت ورود زیان، دارای مسئولیت خواهد بود. در موضوع بحث حاضر نیز چون شهرداری حق آلوده نمودن هوای شهر را نداشته است بالتبع با وجود هشدار به شهروندان مبنی بر عدم تردد، همچنان دارای مسئولیت کیفری نسبت به جنایات حاصل از آلودگی هوا خواهد بود. در نهایت باید اذعان داشت که هرچند با توضیحات فوق، تاحدودی با قواعد و مقررات قانونی حاضر، حل مشکل شد اما شایسته است در این زمینه قانون‌گذاری مشخصی صورت گیرد و موضوع به شکل معینی از سوی قانون‌گذار مورد تصریح واقع شود. بهتر است قانون‌گذار با دست‌شستن از نظریات قدیمی و کهنه که اصولاً مرتبط و پاسخ‌گوی مسائل امروزی نمی‌باشد درصدد یافتن راه حل مناسب برای مقتضیات امروزی باشد. به نظر می‌آید مواد امروزی قانون مجازات اسلامی که عموماً از فقه اقتباس شده است پاسخ‌گوی مشکلات و معضلات امروزی به‌ویژه در زمینه آلودگی هوا و آثار و نتایج آن نباشد. قانون‌گذار می‌تواند یا با تصویب ماده‌ای (به مانند آنچه در

۱. محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۹۸)، قواعد فقه، جلد دوم، چاپ شانزدهم، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ص ۲۳۵

قوانین فرانسه صورت گرفته است) به صراحت، تمام اسباب در ایجاد و تثبیت آلودگی هوا را مسئول خسارات و جنایات حاصله معرفی نماید یا با مراجعه به قواعد بین‌المللی و به‌ویژه نظریه مسئولیت جمعی کیفری در حقوق بین‌الملل کیفری در این زمینه قانون‌گذاری نموده و مشکل را حل نماید. نظریه مسئولیت جمعی کیفری به‌طور صریح، نخستین بار در شعبه تجدیدنظر دادگاه یوگسلاوی سابق در سال ۱۹۹۹ و در پرونده تادیچ مطرح شد و بعد از آن توسط دادگاه‌های بین‌المللی استفاده شد. بر اساس این نوع از مسئولیت، تمامی شرکت‌کنندگان در یک طرح مجرمانه ممکن است برای جرایم ارتكابی توسط تمامی اعضای آن گروه ولو آنکه خود دخالت مستقیم در آن نداشته باشند مسئول باشند.^۱

۳-۲-۴. شرایط مرتبط با عنصر روانی

تصور اینکه جنایات حاصل از آلودگی هوا به شکل عمدی صورت گیرد وجود دارد اما عموماً این جنایات به‌نحو غیرعمدی واقع می‌شود؛ چراکه در آن مسببان آلودگی هوا، عمدی در قتل اشخاص ناشی از آلودگی هوا ندارند؛ فلذا نمایندگان شهرداری نیز عموماً در ایجاد و تثبیت آلودگی، قصدی بر صدمه شهروندان در اثر آلودگی هوا ندارند. به همین دلیل بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی نمایندگان به شهرداری تسری داده می‌شود. البته ناگفته نماند با توجه به وضعیت مبهم و پیچیده آلودگی هوا و تعدد اسباب آلودگی و در نتیجه جنایات ناشی از آلودگی هوا، گاهی احراز رکن روانی نمایندگان شهرداری و تسری آن به شهرداری دشوار است. در این زمینه اشاره به موضع حقوق انگلستان از باب مطالعه تطبیقی مفید خواهد بود. در حقوق این کشور، گاه به‌رغم عدم تقصیر شخص حقیقی، شخص حقوقی واجد مسئولیت کیفری خواهد بود و آن موقعی است که سیاست و فرهنگ شخص حقوقی موجبات ارتكاب جرم را فراهم کرده باشد. در این حالت هر مدیر و کارمندی که مشغول به کار شود محکوم به پیروی از این رویه جرم‌زا خواهد بود. بر این اساس مادام که خط‌مشی و سیاست جرم‌زای شخص حقوقی تغییر نکند، همچنان ارتكاب جرم از ناحیه این شخص استمرار خواهد داشت. در این حالت است که می‌توان گفت رکن معنوی جرم چیزی جز سیاست و خط‌مشی شخص حقوقی نیست و در نتیجه اشخاص حقیقی به‌عنوان نماینده قانونی با اثبات اینکه اقدام فرد خاطی خودسرانه و در تعارض آشکار با سیاست‌های شخص

۱. گرامی، حسین و محمدرضا شادمانفر (۱۳۹۸)، «مطالعه تطبیقی مسئولیت کیفری جمعی در حقوق بین‌الملل کیفری و حقوق ایران»، فصلنامه

تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۴۰، ص ۷۷

حقوقی داشته است می‌توانند از خود رفع مسئولیت نمایند^۱. در خصوص مسئولیت شهرداری نسبت به این جنایات نیز چون سال‌های مدیدی است که تراکم فروشی و صدور مجوز ساخت‌وساز بی‌ضابطه ساختمان‌های بلندمرتبه و همچنین مماشات با صنایع آلاینده و عدم پیشگیری از آلودگی هوا از سوی شهرداری صورت می‌گیرد و به‌نحوی به سیاست و خط‌مشی شهرداری تبدیل گشته است بنابراین می‌توان این موارد را دلایلی بر اثبات رکن روانی شهرداری دانسته و دادرس رسیدگی‌کننده به موضوع نیز از این موارد در اثبات رکن روانی بهره‌برد. هرچند شایسته است مطابق قانون انگلستان، ماده قانونی خاصی در این زمینه به تصویب قانون‌گذار برسد.

۱. محسنی، فرید و امین نیکومنظری (۱۳۹۶)، «نقد رویکرد قانون‌گذار کیفری ایران در نحوه انتساب رفتار مجرمانه به اشخاص حقوقی»،

پژوهشنامه حقوق کیفری، سال هشتم، شماره دوم، ص ۲۵۲

نتیجه گیری

مفهوم شهروندی بیانگر مشارکت و مسئولیت فرد در زندگی شهری است. در واقع، شهروندی نشان دهنده نقش و مشارکت افراد در توسعه و پیشرفت شهر و جامعه است. شهروندی نه تنها به مسئولیت ها و وظایف فرد نسبت به جامعه اشاره دارد، بلکه حقوق و امتیازاتی را نیز برای شهروندان تضمین می کند.

یکی از مفاهیم مهم در حوزه شهروندی، توجه به حقوق و وظایف شهروندی است. این حقوق شامل حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است که شهروندان برخوردار از آنها هستند. به عنوان مثال، حقوق مالکیت معنوی، حق آزادی مذهبی، حق به آزادی بیان و دسترسی آزاد به اطلاعات از جمله حقوق مدنی و فرهنگی شهروندی است. در این راستا، شهروندان باید به مسئولیت ها و وظایف خود نسبت به جامعه توجه کنند و در حفظ محیط زیست، مشارکت در فعالیت های اجتماعی و اقتصادی و ارتقاء سطح فرهنگی و تمدنی جامعه سهیم باشند.

شهرداری ها به عنوان نهاد اجرایی در حوزه شهری مسئولیت بسیاری را در تضمین حقوق شهروندی بر عهده دارند. مدیریت شهری نقش بسیار مهمی در توسعه و پیشرفت شهرها دارد. علاوه بر ارائه خدمات عمومی با کیفیت و مدیریت منابع شهری، مدیریت شهری باید به حفظ محیط زیست، تامین امنیت شهروندی، ایجاد فضاهای عمومی برای ارتباطات اجتماعی و فرهنگی و بهبود کیفیت زندگی شهروندان توجه داشته باشد.

به رغم سعی شهرداری بر رفع مسئولیت از خویش در خصوص آلودگی هوا و تبعات و آثار آن به ویژه مرگ شهروندان در اثر آلودگی هوا، می توان به شرح ذیل، مسئولیت کیفی شهرداری را تصور نمود: نخست) ایجاد آلودگی هوا توسط شهرداری به نحو مباشرت که در این صورت قطعاً شهرداری دارای مسئولیت کیفی حاصل از مرگ های ناشی از آلودگی هوا ایجاد شده می باشد. دوم) ایجاد آلودگی هوا توسط شهرداری به نحو تسبیب با ارتکاب فعل از جمله اعطای تراکم برای احداث ساختمان های بلندمرتبه که موجب تشدید آلودگی می شود که در این صورت با تجمیع اسباب مواجه هستیم و بهترین نتیجه، حاکمیت ماده ۵۳۳ قانون مجازات اسلامی و مسئولیت کیفی شهرداری در جنایات حاصله در کنار سازندگان ساختمان های بلندمرتبه و متصدیان وسایل نقلیه، کارخانه ها و صنایع آلاینده به شکل مساوی می باشد. سوم) مداخله نیابتی شهرداری در ایجاد آلودگی هوا با ارتکاب ترک

فعل و عدم انجام وظایف قانونی خویش مبنی بر پیشگیری از آلودگی هوا می‌باشد که در این صورت با تعدد اسباب از طریق فعل و ترک فعل مواجه می‌باشیم و به‌نحوی شرکت فاعل و تارک فعل پیش می‌آید. در شرکت این اسباب نیز می‌توانیم شهرداری را دارای مسئولیت کیفری بدانیم.

با توجه به آنچه در بالا ذکر گردید می‌توان گفت شهرداری سازمان اداری محلی، جهت اداره امور شهر است که وظایف آن غالباً قانون شهرداری مشخص نموده است. مسئولیت مدنی شهرداری‌ها را در کنار مسئولیت دولت و در قالب مسئولیت ناشی از فعل غیر می‌آورند.

مبنای قانونی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها، ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است. این ماده بیان می‌دارد: کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنان که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند، ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده، بلکه مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل می‌آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

در حقوق ایران مسئولیت مدنی شهرداری چون سایر اشخاص حقوقی ذیل عنوان مسئولیت ناشی از فعل غیر، مورد بررسی قرار گرفته است. در بررسی مبانی توجیهی جهت مسئولیت مدنی شهرداری با عنایت به پذیرش نظام مبتنی بر تقصیر در حقوق موضوعه ما علاوه بر نظریه تقصیر، نمی‌توان از نظریه‌های بدون تقصیر غافل ماند. چه بسیاری موارد جبران خسارات در قالب نظریه تقصیر قابل توجیه نبوده و لذا جهت بی‌جبران نماندن زیان و تحقق هدف مسئولیت مدنی باید به این نظریات توجه نمود. گو اینکه تقصیر مورد نظر در مسئولیت مدنی شهرداری تقصیر به معنای امروزی نبوده که در مورد شهرداری عنوان تقصیر اداری به خود می‌گیرد. جهت تحقق مسئولیت مدنی وجود ارکانی چون زیان، فعل زیان بار، رابطه سببیت و در نظام حقوقی ما غالباً تقصیر لازم می‌باشد.

پیشنهادات

- تدوین قوانین منسجم و یکپارچه در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری و جلوگیری از پراکندگی قوانین در این زمینه؛

- پیشنهاد می گردد شهرداری در جهت ارتقای سلامت جسمی و روانی شهروندان بیش از پیش تلاش نموده و نسبت به عواملی که سلامت روحی و جسمی افراد را به خطر می اندازد توجه ویژه ای نشان دهد. در این راستا شهرداری می تواند اقدامات عملی در جهت مبارزه با آلاینده های محیطی و ایجاد تفرجگاه های فرهنگی جهت ارتقای سلامت روحی شهروندان انجام دهد.

منابع و مأخذ

۱. منابع فارسی

الف) کتاب

اردبیلی، محمدعلی (۱۴۰۰)، **حقوق جزای عمومی**، چاپ شصت و ششم، تهران: نشر میزان
حسینی نژاد، حسینقلی. (۱۳۷۰). **مسئولیت مدنی**، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی
صفایی، سید حسین، رحیمی، حبیب الله. (۱۳۹۰). **مسئولیت مدنی**، انتشارات سمت
محقق داماد، سیدمصطفی (۱۳۹۸)، **قواعد فقه**، جلد دوم، چاپ شانزدهم، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

ب) مقالات

ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۷۵). **مسئولیت مدنی دولت**، چاپ سوم، چاپ شده در مجموعه مقالات مندرج در کتاب تحولات حقوق خصوصی، انتشارات دانشگاه تهران

احمدی، ایرج. (۱۳۹۴). **جایگاه حقوق فردی شهروندی در فقه و نظام حقوقی ایران**. فصلنامه حقوق پزشکی، ۱۳
اصغری، زینب. (۱۴۰۱). **حق شهروندان بر توسعه پایدار شهری**. دومین کنفرانس بین المللی معماری، عمران، شهرسازی، محیط زیست و افق های هنر اسلامی در بیانیه گام دوم انقلاب، تبریز
بهرام سلطانی، کامبیز. (۱۳۸۷). **مجموعه مباحث و روش های شهرسازی**. تهران: مرکز مطالعات تحقیقات شهرسازی و معماری ایران

دوستی، ایرج؛ مجتبابی، کاظم؛ آهی، پرویز. **تأثیر آگاهی از حقوق شهروندی بر احساس امنیت اجتماعی در شهر تهران**. پژوهش نامه نظم و امنیت انتظامی، ۹(۳۵)

رحیمی سکه روایی، محمد. (۱۳۹۴). **مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت های شهروندان**. نشریه مدیریت شهری نوین

شارع پور، محمود؛ علیوردی نیا، اکبر؛ سعبانی، مریم. (۱۳۹۵). **بررسی میزان آگاهی از حقوق و مسئولیت های شهروندی نسبت به امور شهری و عوامل اجتماعی مرتبط آن**. مطالعات جامعه شناختی شهری، ۶(۱۸)

- شریفی، محسن، محمدجعفر حبیبزاده، محمد عیسایی تفرشی و محمد فرجیها (۱۳۹۲)، «دگرگونی‌های مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در ایران»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۸۳
- قانع، علی؛ فراقی، ناصر؛ حسینی، رمضان (۱۳۹۸). بررسی مولفه‌های گسترش حقوق شهروندی از نگاه دانشجویان دانشکده سما تهران. *آفاق علوم انسانی*، ۳(۲۹)
- کریمی مقدم، رسول؛ پروین، خیراله. (۱۳۹۹). نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در حمایت از حقوق شهروندی. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۲(۱۰۰۷۱۰۲-۳، ۷-۵)
- گرامی، حسین و محمدرضا شادمانفر (۱۳۹۸)، «مطالعه تطبیقی مسئولیت کیفری جمعی در حقوق بین‌الملل کیفری و حقوق ایران»، *فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری*، شماره ۴۰
- لطفی، حیدر؛ عدالت خواه فرداد؛ میرزایی، مینو؛ وزیر پور، شب بو. (۱۳۸۸). مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان. *فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیای انسانی*، ۲(۱)
- محسنی، فرید و امین نیکومنظری (۱۳۹۶)، «نقد رویکرد قانون‌گذار کیفری ایران در نحوه انتساب رفتار مجرمانه به اشخاص حقوقی»، *پژوهشنامه حقوق کیفری*، سال هشتم، شماره دوم
- محمدی سلمانی، منصوره؛ یداله نیا، هاجر. (۱۳۹۸). بررسی حقوق شهروندی در قوانین شهرداری. *نخستین کنفرانس ملی جغرافیا و برنامه ریزی شهری و روستایی*، تهران
- محمدی، حسین و مهناز پروازی (۱۳۸۸)، «ارتباط آلودگی هوا و روزهای اینورژن تهران با بیماری قلبی طی دوره آماری ۱۳۷۵ الی ۱۳۸۵»، *مجله دانشنامه*، شماره ۵
- ملک، مریم (۱۳۹۵)، «بررسی تأثیر آلودگی هوا بر روی انسان»، *مجله مطالعات جغرافیایی و عمران و مدیریت شهری*، دوره ۲، شماره ۳
- موسوی مجاب، سیددرید و علی رفیعزاده (۱۳۹۴)، «دامنه مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در قانون مجازات اسلامی»، *مجله پژوهش حقوق کیفری*، سال چهارم، شماره سیزدهم
- نظری، ولی‌الله؛ غلامی، محمد؛ صادقی، علی؛ طرلان، فاطمه. (۱۴۰۰). تحلیلی بر چالش‌های حقوق شهروندی در شهرهای ایران (مطالعه موردی: شهر قزوین). *پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، ۵۳(۱)

۲. منابع لاتین

Srebalová, M, & Peráček, T. (۲۰۲۲). Effective public administration as a tool for building smart cities: The experience of the Slovak Republic. *Laws*, ۱۱(۵)

Obligations and responsibilities of the municipality towards the citizens

Seyyed Wahabuddin Daulatkah^۱

(Received date: ۰۱/۰۸/۱۴۰۳ - Accepted date: ۳۰/۰۸/۱۴۰۳)

Abstract:

In today's era, urbanization as a social phenomenon is considered one of the necessities of life and mutual responsibility and urban management guarantee the health of citizens. As the executive body responsible for the implementation of various service and social sectors in the city, the municipality plays a very important role in guaranteeing the rights of citizens. The duties and obligations of municipalities include providing quality public services, effective urban management, preserving the environment, ensuring citizen security, developing citizenship culture and citizen participation. These commitments include providing quality and fair public services, preserving the environment, developing urban infrastructure, and promoting the culture of citizen participation in decision-making processes. Municipalities are responsible for creating an environment where citizens can fully use municipal rights and services. For this purpose, ensuring access to basic services such as water, electricity, gas, housing, healthcare and education are among the main priorities. In addition, creating conditions for the active participation of citizens in urban decision-making and the implementation of joint projects is also one of the obligations of municipalities. Protecting the environment and improving the quality of life of citizens are among the other duties of these institutions, which can be achieved by implementing optimal plans in the field of waste management, creating green spaces and controlling pollutants.

Keywords:

Obligation, civil responsibility, criminal responsibility, municipality, citizens

^۱Corresponding author, master's student in private law, Islamic Azad University, Behbahan Branch, Iran