



مشیتاله نوروزی، دکتری حقوق
خصوصی، استادبار گروه حقوق و علوم
سیاسی دانشگاه جامع امام حسین (ع)
dr.mnorouzi@yahoo.com

حقوق نوسازی

نقش مقررات در تحقق نوسازی شهری

چکیده: مجموعه قوانین، مقررات و رویه‌های قانونی مرتبط با نوسازی شهری را می‌توان به عبارت ساده و مختصر «نظام حقوقی نوسازی شهری» نامید. در این مقاله اصطلاح نظام حقوقی نوسازی شهری به همین معنی مورد استفاده قرار گرفته است. امروزه وجود سازوکارهای قانونی و حقوقی برای تمامی فعالیت‌های اجتماعی به ویژه آن دسته از اقداماتی که با حقوق مردم سرو کار دارد به عنوان یکی از مؤلفه‌های انکارناپذیر فعالیت‌های اجتماعی به شمار می‌آید. تمهید بستر قانونی و حقوقی لازم برای تحقق و پیاده‌سازی نوسازی شهری نیز از این قاعده مستثنی نیست.

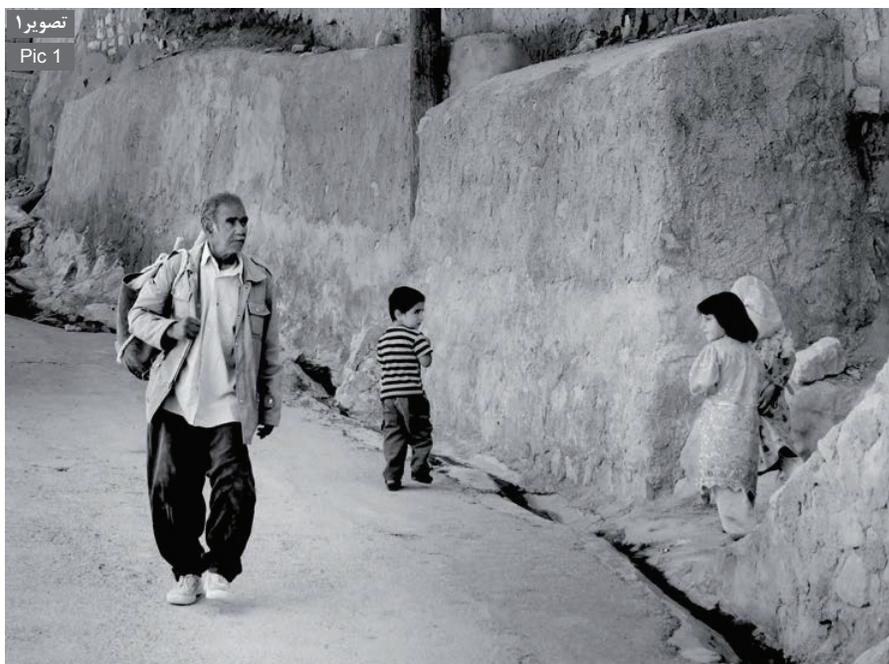
متأسفانه برخی از متولیان امور در فعالیت‌ها و اقدامات اجتماعی خود، معمولاً نگاه سخت‌افزاری به موضوعات اجتماعی داشته و به صرف تأمین بودجه، ابزارها و وسایل مورد نیاز، نیروی انسانی و حداکثر با انجام مطالعات اجتماعی و امکان‌سنجی متداول، عملیات اجرایی مربوط به طرح‌ها و اقدامات اجتماعی را بدون توجه به ظرفیت‌های حقوقی و محدودیت‌های قانونی آغاز می‌کنند. این عادت که متأسفانه در برخی از حوزه‌ها تبدیل به رویه شده است، آثار و تبعات بسیار زیان‌باری را برای مردم و دست‌اندرکاران اجرای طرح‌ها در پی داشته و خواهد داشت.

طرح‌های نوسازی شهری علاوه بر پیوست‌های رایج فعلی، به طور اساسی نیازمند پیوست‌های حقوقی و قانونی هستند. این پیوست‌ها باید با توجه به امکانات و مجوزهای قانونی از یک سو و از سوی دیگر با رعایت محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های حقوقی تهیه و تنظیم شود تا پشتوانه حقوقی و قانونی لازم برای اجرای طرح و نیز حمایت‌های قانونی لازم برای مجریان را فراهم سازد. تحقق چنین ویژگی در پیوست‌های حقوقی و قانونی نیازمند آن است که پیوست‌های مذکور توسط حقوق‌دانان آشنا به مقوله نوسازی شهری تهیه و ارائه شود.

واژگان کلیدی: نوسازی شهری، مشارکت شهروندان، نظام حقوقی، حقوق و مقررات.



تصویر ۲
Pic 2



تصویر ۱
Pic 1

دلایل ضرورت وجود نظام حقوقی نوسازی شهری

سنگ بنای اصلی و اساسی پدیده شهرنشینی و یا به تعبیر رایج تر مدنیت، قانون و قانون مداری است. از سوی دیگر هدف از نوسازی شهری ایجاد محیط امن و مناسب برای حیات اجتماعی شهروندان است که این نیز از جمله حقوق اساسی انسانی در تمامی جوامع به شمار می آید (تصاویر ۱ و ۲). مبنای مداخله حاکمیت در امر نوسازی شهری، اعم از شهرداری‌ها که از آنها به حکومت‌های محلی یاد می‌شود و دولت‌ها نیز بر این مبنا استوار است. براساس اصول مطرح در قوانین اساسی، کشورها موظف و متعهد به تأمین شرایط مناسب برای حیات اجتماعی شهروندان خود هستند. از سوی دیگر اجرای طرح‌های نوسازی معمولاً بدون مداخله در حقوق خصوصی اشخاص امکان پذیر نیست. با این بیان می‌توان گفت نوسازی شهری از حیث هدف، مبنا و اجرا دارای ابعاد حقوقی است. بر این اساس لاجرم تحقق نوسازی شهری بنا به دلایل زیر نیازمند برخورداری از نظام جامع حقوقی است:

دلیل اول: موضوعی که هدف آن تأمین یکی از حقوق اساسی شهروندی و مبنای آن مبتنی بر تکلیف دولت برای تأمین حق شهروندان در برخورداری از محیط امن برای زندگی در آن است و اجرای آن نیز بدون مداخله در حقوق شهروندان امکان پذیر نیست، بلاشک نیازمند مجموعه قوانین، مقررات و رویه‌های حقوقی است.

دلیل دوم: تبیین و تعریف محدوده وظایف حاکمیت به مفهوم اعم (که قبلاً به آن اشاره شد) در مقوله نوسازی شهری مستلزم وجود مستندات قانونی است زیرا حاکمیت‌ها صرفاً خود را در محدوده قوانین در برابر مردم مسئول می‌دانند.

دلیل سوم: بدون وجود تکلیف قانونی برای دولت، تخصیص بودجه و تأمین اعتبار عملاً ناممکن بوده و بدون تأمین بودجه و اعتبار نیز امکان اقدام در حوزه نوسازی شهری تقریباً منتفی خواهد بود.

دلیل چهارم: از آنجایی که تحقق نوسازی شهری بدون مشارکت مردم و تنها با اتکالی به امکانات دولتی از نگاه اغلب کارشناسان و متخصصان امر در کشور ما امر بسیار بعید و دور از انتظاری است، بنابراین تعریف نحوه و میزان مشارکت مردم، مشوق‌ها و الزامات آن نیازمند وجود مبانی حقوقی و قانونی است.

دلیل پنجم: همان گونه که اشاره شد نوسازی شهری معمولاً بدون مداخله در حقوق خصوصی اشخاص امکان پذیر نیست. این مداخله معمولاً در قالب الزام اشخاص به واگذاری تمام یا بخشی از املاک خود برای اجرای طرح‌های نوسازی

تصاویر ۱ و ۲: ایجاد محیط امن برای حیات شهروندان که از حقوق اساسی انسانی در تمامی جوامع به شمار می آید، هدف اصلی نوسازی شهری است، یافت فرسوده لار.

مآخذ: <http://hosseinakka.see.photoblog.ir> و www.shiraz1400.ir

Pic1: Creating a safe environment for the life of the citizens which is one of the basic human rights in all societies, is regarded as the main target of urban renewal, Lar Deteriorated Fabric.

Source from right to left: <http://hosseinakka.see.photoblog.ir> and www.shiraz1400.ir

شهری و یا تخریب اینبه فرسوده صورت می‌پذیرد و این در حالی است که برابر موازین مسلم حقوقی هیچ کس را نمی‌توان مجبور و ملزم به فروش مال خود به دیگری حتی با قیمت عادلانه و یا بالاتر از قیمت عادلانه کرد. همچنین نمی‌توان هیچ کس را مجبور به تخریب و نوسازی بنا و ساختمان متعلق به وی کرد. برای رفع این مانع هیچ چیزی جز قانون نمی‌تواند و نباید چاره اندیشی کند.

ویژگی‌ها و مختصات نظام حقوقی نوسازی شهری

کارآمدی قوانین، مقررات و رویه‌های قانونی نوسازی شهری منوط و مشروط به وجود ویژگی‌ها و مختصاتی است که در ادامه به آنها می‌پردازیم:

• نظام‌مند بودن قوانین و مقررات

همسویی، هماهنگی و مکمل بودن مجموعه قوانین و مقررات مربوط به نوسازی شهری موجب می‌شود تا قوانین و مقررات مذکور را به توان نظام حقوقی نام نهاد. متأسفانه آنچه امروز در مقوله نوسازی شهری در کشورمان شاهد آن هستیم وجود قوانین و مقررات پراکنده، ناهماهنگ و گاه متعارض با یکدیگر است. این قوانین نه تنها اغلب کمکی به نوسازی شهری نمی‌کنند بلکه در برخی موارد به موانع عمده نوسازی شهری مبدل می‌شوند. نظام‌مند بودن قوانین و مقررات در هر مقوله اجتماعی مستلزم وجود اسناد بالادستی راهبردی جامع و تبعیت قانون‌گذاران و مجریان از اسناد بالادستی است.

• عادلانه بودن نظام حقوقی نوسازی شهری

معروف است قانونی که عادلانه نباشد قانون نیست. همچنین از پیامبر گرامی اسلام روایت شده که حکومت با ظلم پایدار نمی‌ماند. تجربه نیز ثابت کرده است هیچ ابزاری برای جلب اعتماد مردم به حاکمیت مؤثرتر و کارآمدتر از عدالت نیست. در کشور ما حاکمیت علاوه بر مبانی عرفی، براساس احکام صریح دین و اعتقادات مردم ملزم به رفتار عادلانه با شهروندان است در نتیجه مردم در این زمینه توقع مضاعفی از دولت دارند. بنابراین ضرورت عادلانه بودن این قوانین جنبه حیاتی دارد.

علاوه بر مبانی فوق و با توجه به شرایط اقتصاد تورمی در جامعه ما، معمولاً ارزش املاک و دارایی‌های غیرمنقول به خلاف ارزش پول رایج در حال ترقی و رشد بوده و عمده دارایی خانواده‌ها در املاک آنها خلاصه می‌شود، در نتیجه عادلانه بودن قوانین و مقررات مربوط به نوسازی شهری ضرورت غیرقابل انکاری است. در صورت فقدان چنین ویژگی در نظام حقوقی نوسازی شهری عملاً امکان اجرای طرح‌های نوسازی شهری منتفی و یا به حداقل ممکن تنزل پیدا می‌کند و حاکمیت مجبور خواهد شد برای اجرای طرح‌های نوسازی، مردم را در مقابل خود قرار دهد؛ امری که اساساً در تعارض با اصول و مبانی نظام و رویه مسئولان آن طی سالیان پس از انقلاب اسلامی بوده و خواهد بود.

• تمهید راه‌کارهای قانونی متنوع برای شهروندان

اعلام طرح‌های نوسازی در شهرها و اقدام برای اجرایی آنها اغلب این معنی را در اذهان شهروندان تداعی می‌کند که الزاماً باید املاک خود را به دولت یا شهرداری فروخته و از محل سکونت خود به نقطه دیگر در همان شهر نقل مکان کرده و یا اینکه اساساً از شهر خود به شهر دیگری کوچ کنند. زیرا یا ملک آنان چنان قیمتی ندارد تا بتوانند با فروش آن به شهرداری در محله دیگری از شهر اقدام به خرید ملک

کنند و یا اینکه علی‌رغم ارزش واقعی املاک آنان، قیمت پرداختی شهرداری بابت ملک به قدری نازل است که در هیچ نقطه‌ای از شهر قادر به تأمین ملک مورد نیاز خود نخواهند بود. جالب‌تر اینکه شهرداری‌ها نیز به محض اعلام طرح از صدور گواهی‌های مورد نیاز برای معامله املاک امتناع و به اصطلاح منطقه را «فریز» می‌کنند.

مالکان املاک نیز به محض مواجهه با چنین شرایطی به طور طبیعی سیاست مقاومت منفی را در پیش می‌گیرند و از هر گونه همکاری با شهرداری امتناع می‌کنند. استمرار چنین وضعیتی موجب تنزل ارزش دارایی شهروندان از یک سو و از سوی دیگر توقف طولانی مدت طرح‌های نوسازی و یا به طور کلی منتفی شدن اجرای آنها می‌شود.

این وضعیت علل و عوامل متنوعی دارد اما بی‌تردید نظام حقوقی نوسازی نیز در بروز و ظهور این شرایط سهم قابل توجهی را به خود اختصاص داده است. چرا که شیوه قانون‌گذار برای اجرای طرح‌های نوسازی عمدتاً بر تملک املاک اشخاص متمرکز شده و علی‌رغم اشارات موردی به راه‌کارهای دیگر در متن برخی قوانین نظیر لایحه تملک اراضی مورد نیاز دولت برای اجرای طرح‌های عمرانی، نظامی و ... مصوب آبان‌ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی، در هیچ متن قانونی دیگر راه‌کارهای جایگزین را مورد توجه قرار نداده است. راه‌کارهایی نظیر دادن ملک معوض به شهروندان، سهم کردن آنان در منافع نوسازی شهری، امکان اسکان موقت شهروندان در مناطق دیگر و انتقال آنان بعد از اجرای طرح‌های نوسازی به محل‌های اصلی استقرار آنها و نظایر آن، راه‌کارهای کم‌هزینه و آسان‌تری هستند که می‌توانند هزینه و مدت زمان اجرای طرح‌های نوسازی شهری را به میزان قابل توجهی کاهش دهند.

• توجه جدی به مقوله مشارکت شهروندان در

نوسازی شهری

متأسفانه نگاه حاکم در قوانین پراکنده نوسازی شهری بر این مبنا استقرار پیدا کرده که نوسازی شهری باید صرفاً با امکانات، سرمایه، نیروی انسانی و مدیریت دولتی و یا حداکثر مدیریت شهری محقق شود. بدیهی است با این نگاه بهترین شهروند کسی است که زمام و اختیار مال و حیات خود را به دست متولیان اجرای طرح‌های نوسازی شهری سپرده و منتظر بماند و ببیند آنها چه تحفه‌ای برای وی به ارمغان خواهند آورد.

از سوی دیگر اخیراً برخی متولیان نوسازی بافت‌های فرسوده در مقابل این نگاه حداقلی، به نظریه افراطی روی آورده و به این باور رسیده‌اند که مقوله نوسازی شهری نه تنها در بعد اجرا و مدیریت، بلکه از حیث سیاست‌گذاری نیز باید تماماً به بخش خصوصی واگذار شود. قائلین به این دیدگاه حاکمیت را در مقوله نوسازی شهری هیچ‌کاره و قائلین به نگاه حداقلی، دولت را در مقوله نوسازی شهری همه‌کاره و دیگران را هیچ‌کاره می‌دانند. هر دو نظر به یک اندازه در مقوله نوسازی شهری مخرب خواهند بود.

نگاه منطقی و عقلانی به مقوله نوسازی شهری باید بر استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های حاکمیت و اشخاص خصوصی در جامعه مبتنی باشد. با توجه به این مبنا می‌توان بعد مدیریت و اجرای طرح‌های نوسازی را با هدایت حاکمیت به بخش خصوصی واگذار کرده و امر سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرا را در انحصار حاکمیت قرار داده و در تأمین منابع مالی و امکانات و نیروی انسانی از ظرفیت‌های هر دو بخش حاکمیت و بخش خصوصی استفاده کرد. چنین نگاهی باید

Renovation Laws and Regulations

The Role of Rules and Regulation in the Realization of Urban Renovation

Mashiatollah Norouzi, Ph.D in Law, Assistant Professor, University of Imam Hussein (AS), Tehran, Iran.
dr.mnorouzi@yahoo.com

Abstract: A set of laws, regulations and legal procedures associated with urban renovation can be called "Urban Renewal Legal System" in simple and concise words. In this article, the term "urban renewal legal system" has been used in the same sense.

Nowadays, legal mechanisms for all social activities especially those dealing with right of people contribute an undeniable part in social activities. Therefore, Preparation of the necessary legal framework for the realization and implementation of urban renewal is no exception.

Unfortunately, some of the administrators of social activities commonly consider social issues as hardware problems and begin activities related to the design community by allocating budgets, tools and equipment requirements, staffing and ultimately by researching on social studies and feasibility of routine operations regardless of legal capacities and legal restrictions. Unfortunately, these procedures which have become a routine practice can and will result in very detrimental consequences for the people involved in these projects.

The author believes that urban renewal projects basically need legal attachments in addition to the current standard attachments. These attachments must be prepared with respect to the resources and legal justifications from one hand and legal restrictions and prohibitions on the other hand to provide legal support necessary for implementing the plans by administrators. Hence, realization of such features requires that the attached legal attachments be provided by lawyers familiar with the concept of urban renewal.

Keywords: Urban renovation, Citizen participation, Legal system, Laws and regulations.

طرح‌های نوسازی شهری به طور اساسی نیازمند پیوست‌های حقوقی و قانونی هستند. این پیوست‌ها باید با توجه به امکانات و مجوزهای قانونی و با رعایت ممنوعیت‌های حقوقی تنظیم شود تا پشتیبان حقوقی لازم برای اجرای طرح و حمایت‌های قانونی لازم برای مجریان را فراهم سازد. تحقق چنین ویژگی در پیوست‌های حقوقی و قانونی نیازمند آن است که پیوست‌های مذکور توسط حقوق‌دانان آشنا به مقوله نوسازی شهری تهیه و ارایه شود.

همواره بر تصویب قوانین و مقررات نوسازی شهری حاکم باشد. از سوی دیگر نوسازی شهری باید از چنان امتیازات قانونی برخوردار شود تا نه تنها ساکنین مناطق واقع در محدوده طرح‌های نوسازی شهری، بلکه تمامی سرمایه‌گذاران آن را فعالیتی پرسود و منفعت‌تلقی و در آن مشارکت کنند.

• پیش‌بینی منابع مالی پایدار و ساختار مدیریتی و اجرایی مناسب نوسازی شهری

تأمین منابع مالی پایدار در نظام حقوقی نوسازی شهری می‌تواند بستر مناسب اقتصادی را برای مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های نوسازی ایجاد کند. از سوی دیگر باز تعریف دقیق نقش مردم، دولت و شهرداری در مقوله نوسازی شهری شامل مشارکت و مسئولیت‌پذیری دولت در بعد سیاست‌گذاری و تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز نوسازی شهری، شهرداری‌ها در بعد تهیه طرح‌های نوسازی شهری و هدایت و نظارت بر اجرای آنها و پاسخگویی به مردم و دولت، بخش خصوصی و مردم در بعد سرمایه‌گذاری و اجرای طرح‌های نوسازی شهری لاجرم باید به اصلاح ساختار مدیریتی و اجرایی نوسازی شهری منتهی شود. تدوین ساختار مدیریتی و اجرایی متناسب با نقش‌های فوق نیازمند مبنای قانونی است که منحصرأ باید توسط قانون‌گذار فراهم شود. قوانین مرتبط با تأمین منابع مالی برای نوسازی شهری و نیز ساختار کنونی مدیریتی و اجرایی نوسازی شهری باید مورد ارزیابی و بازنگری واقع شود تا ضمن حفظ نقاط قوت آنها از ضعف‌ها و کاستی‌های موجود نیز آموزه‌ها و عبرت‌های لازم اخذ شود.

جمع‌بندی

نیاز نوسازی شهری به مجموعه قوانین و مقررات نظام‌مند و هماهنگ، امری انکارناپذیر است. از طرف دیگر تک‌مضراب‌های قوانین و مقررات موجود در خصوص نوسازی شهری به قدری پراکنده، ناقص و ناهمگون است که اصولاً انتظار تحقق نوسازی شهری با ظرفیت حقوقی موجود امری ناشدنی و یا بسیار سخت و دشوار جلوه می‌کند. اصلاح نگاه مقنن به مقوله نوسازی شهری پیش‌نیاز تدوین نظام حقوقی کارآمد برای نوسازی شهری با ویژگی‌های اشاره شده است، تا از این رهگذر قوانین و مقررات مربوط به نوسازی شهری از موانع تحقق نوسازی شهری به عامل تسهیل و تسریع نوسازی شهری مبدل شود.

سخن در این مقوله بسیار است چراکه تبیین هر یک از دلایل ضرورت نظام حقوقی برای نوسازی شهری و نیز ویژگی‌های این نظام حقوقی می‌تواند و باید در فرصتی مناسب به طور مبسوط مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. مضافاً اینکه آنچه در این باب بیان شد مواردی است که در حد بضاعت اندک و ناچیز نگارنده این سطور است امید است با تشریح مساعی اساتید و دانشمندان رشته‌های حقوق و سایر متخصصان مرتبط با مقوله نوسازی شهری به غنای علمی موضوع افزوده شود و از نواقص و ایرادات آن، که ناشی از محدودیت بضاعت علمی نگارنده است کاسته شود تا در آینده‌ای نزدیک ادبیات حقوقی موضوع را به مرتبه شایسته و بایسته آن ارتقاء پیدا کند. آن روز به لطف ایزد منان نزدیک است. به امید آن روز.

مخاطب خواهش و استمداد پایانی نگارنده، خوانندگان این نوشتار هستند تا نگارنده را از راهنمایی‌ها و نظرات خود محروم نکنند. بی‌صبرانه از طریق نشانی الکترونیکی خود منتظر اظهار لطف آنان هستم. ■