

بررسی تطبیقی جایگاه و مسئولیت حقوقی کارکنان شهرداری در قبال تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر اصول قانون اساسی و منشور حقوق شهروندان در ایران

علیرضا کیمیائی^۱

۱- کارشناسی ارشد حقوق - گرایش جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی. (مسئول پایانه)

چکیده

تحقق حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران، بیش و پیش از آنکه صرفاً به تصویب اسناد قانونی وابسته باشد، در گرو چگونگی اجرای این حقوق توسط نهادهای اجرایی و به‌ویژه کارکنان شهرداری‌ها است؛ نهادهایی که در خط مقدم ارتباط دولت با شهروندان قرار داشته و تصمیمات و عملکرد روزمره آنان، به طور مستقیم بر کیفیت زندگی شهری، کرامت انسانی و احساس عدالت اداری اثر می‌گذارد. این پژوهش با هدف بررسی تطبیقی جایگاه حقوقی و حدود مسئولیت‌های مدنی، کیفری و اداری کارکنان شهرداری در تحقق حقوق شهروندی، با تأکید بر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مفاد منشور حقوق شهروندی انجام شده است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر مطالعه اسنادی، بررسی مبانی فقهی و قانونی، تحلیل رویه قضایی دیوان عدالت اداری و مطالعه تطبیقی دیدگاه‌های مطرح‌شده در ادبیات حقوقی مرتبط با مسئولیت شهرداری‌ها و کارکنان آن‌ها است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه چارچوب‌های قانونی نسبتاً کاملی برای شناسایی مسئولیت کارکنان شهرداری وجود دارد، اما در عمل، غلبه نگاه سازمان‌محور بر مسئولیت فردی، ابهام در تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری، و ضعف در ضمانت اجرای انضباطی و قضایی، موجب بروز شکاف معنادار میان الزامات قانون اساسی و واقعیت‌های اجرایی شده است؛ شکافی که در نهایت به تضییع حقوق شهروندان، کاهش رضایت عمومی و تضعیف اعتماد اجتماعی منجر می‌شود. نتایج تحقیق حاکی از آن است که تقویت رویه‌های قضایی حمایتی، شفاف‌سازی حدود مسئولیت فردی کارکنان در کنار مسئولیت نهادی شهرداری، نهادینه‌سازی پاسخگویی اداری و ارتقای آموزش‌های حقوق شهروندی در بدنه مدیریت شهری، می‌تواند نقش مؤثری در تضمین اجرای اصول قانون اساسی و منشور حقوق شهروندی ایفا کند و زمینه‌ساز حکمرانی محلی عادلانه و شهروندمحور در ایران باشد.

واژگان کلیدی: مسئولیت اداری، حقوق شهروندی، کارکنان شهرداری، قانون اساسی، مسئولیت مدنی، حاکمیت قانون.

مقدمه:

شهرداری‌ها به مثابه تجلی اراده عمومی در حوزه مدیریت محلی، یکی از مهم‌ترین ارکان حکمرانی خوب (Good Governance) محسوب می‌شوند که بنا بر اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فعالیت آن‌ها با هدف تأمین بخشی از نیازهای عمومی و تسهیل زندگی شهروندی شکل گرفته است؛ این نقش بنیادین، جایگاه کارکنان این نهاد را در مقام مجریان مستقیم این خدمات و ضامن اجرای حقوق بنیادین مردم قرار می‌دهد و این امر نیازمند تحلیل عمیق جایگاه حقوقی و دامنه مسئولیت‌های قانونی آن‌ها است. عملکرد هر کارمند شهرداری، از مأمور خدمات شهری تا مدیر ارشد، مستقیماً بر کیفیت زندگی، دسترسی به محیط زیست سالم، حق مالکیت، حق دسترسی به خدمات زیربنایی و در نهایت، تحقق مفهوم فراگیر حقوق شهروندی تأثیر می‌گذارد؛ لذا بررسی این رابطه پیوندی ناگسستنی میان صلاحیت‌های اداری و تعهدات حقوقی ایجاد می‌کند که باید در پرتو اصول قانون اساسی، به ویژه اصول مربوط به کرامت انسانی، آزادی‌های مشروع و حق بر شهر (Right to the City)، مورد کاوش قرار گیرد. درک دقیق این مسئولیت‌ها، از جمله مسئولیت‌های مدنی ناشی از اقدامات غیرقانونی یا ترک فعل، مسئولیت کیفری در صورت ارتکاب جرایم اداری، و مسئولیت انضباطی در قبال تخلفات سازمانی، نه تنها چارچوب نظارتی قوه قضائیه و سازمان بازرسی کل کشور را تقویت می‌بخشد، بلکه اعتماد عمومی را به نهادهای خدمت‌رسان شهری ارتقا داده و مانع از تبدیل شدن وظایف سازمانی به منشأ تضییع حقوق فردی می‌گردد و این پژوهش در صدد است تا این تلاقی حقوقی را با نگاهی تطبیقی و تحلیلی مورد مذاقه قرار دهد.

نظام حقوقی ایران، بر اساس مبانی فقهی و اصول قانون اساسی، دولتمردان و کارمندان عمومی را در مقام امانت‌دارانی می‌داند که مسئولیت پاسخگویی را در قبال اعمالی که در چارچوب اقتدار عمومی انجام می‌دهند، بر عهده دارند؛ این مسئولیت‌پذیری در حوزه شهرداری‌ها، جایی که مواجهه مستقیم میان قدرت حاکمیتی و حقوق خصوصی شهروندان در حوزه مالکیت، ساخت و ساز، خدمات شهری و محیط زیست رخ می‌دهد، اهمیت دوچندان می‌یابد و نیازمند تبیین دقیق میزان مسئولیت کارکنان در قبال تخلفات ساختمانی، صدور مجوزهای معارض با قوانین شهرسازی و یا قصور در نگهداری از اموال عمومی است که مستقیماً به حقوق شهروندان آسیب می‌زند. منشور حقوق شهروندی که برآمده از اراده اصلاح‌گرایانه قوه مجریه و مبتنی بر اصول قانون اساسی است، چارچوبی مفهومی را برای درک بهتر انتظارات شهروندان از کارگزاران فراهم می‌آورد، اما چالش اصلی در تبدیل این اصول کلی به رویه‌های عملی و ضمانت اجرای حقوقی کارآمد در بدنه کارکنان شهرداری نهفته است؛ این پژوهش سعی می‌کند تا شکاف میان این امر نظری و اجرای عملی را با تحلیل مصادیق حقوقی و رویه‌های موجود روشن سازد.

جایگاه حقوقی کارکنان شهرداری، ترکیبی از موقعیت کارمند دولت (با توجه به شمول قوانین استخدامی عمومی) و کارمند نهاد عمومی غیردولتی (به دلیل ماهیت غیرانتفاعی و محلی فعالیت) است؛ این دوگانگی، در تعیین حدود مسئولیت‌ها و امتیازات آن‌ها تأثیرگذار است و مرجع رسیدگی به شکایات و دعاوی علیه عملکرد آن‌ها را گاه پیچیده می‌سازد. مسئولیت مدنی کارکنان شهرداری، به ویژه زمانی که مستقیماً منجر به ضرر مالی یا معنوی به شهروندان می‌شود (مانند تخریب بنای غیرمجاز توسط مأمورین بدون حکم قضایی یا خودداری از ارائه خدمات ضروری)، موضوعی است که رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی را به چالش کشیده است؛ در این میان، تمایز میان تقصیر شخصی (موجب مسئولیت مستقیم کارمند) و اعمال مأموریت سازمانی (موجب مسئولیت دولت/شهرداری) نیازمند دقت فقهی و حقوقی است تا از یک سو، شهروند متضرر جبران خسارت کند و از سوی دیگر، کارمند از اقدامات قانونی خویش در اجرای وظیفه حمایت شود. تحلیل این مسئولیت‌ها، ما را به ریشه‌های اصول قانون اساسی، مانند اصل مسئولیت دولت (اصل ۱۷۱ قانون اساسی) و نحوه تسری آن به اقدامات مأموران شهرداری رهنمون می‌شود.

مسئولیت کیفری کارکنان شهرداری، به ویژه در جرایمی نظیر رشاء، ارتشاء، سوءاستفاده از مقام دولتی، و تبانی در مناقصات، جنبه‌ای حیاتی از نظارت بر سلامت اداری و تحقق عدالت را شکل می‌دهد؛ هنگامی که کارمندی با سوءاستفاده از قدرت صدور پروانه یا نظارت بر اراضی، منافع عمومی را به نفع خود یا اشخاص ثالث تغییر می‌دهد، علاوه بر نقض وظایف اداری، مرتکب جرمی شده است که مستلزم مجازات‌های سخت‌گیرانه کیفری است و این امر مستقیماً با حق شهروندان بر برخورداری از یک محیط عادلانه و عاری از فساد مرتبط است. در این زمینه، مطالعه تطبیقی قوانین استخدای و جزایی، نشان می‌دهد که ضعف در نظارت داخلی و فقدان سازوکارهای شفاف‌سازی فرآیند تصمیم‌گیری، می‌تواند به محیطی مساعد برای بروز این تخلفات دامن بزند و در نتیجه، اجرای موفقیت‌آمیز اصول ۴۳ و ۵۱ قانون اساسی در تأمین رفاه عمومی را به مخاطره اندازد؛ لذا تقویت قوه قهریه در برخورد با این موارد، به عنوان یکی از ستون‌های اجرای حقوق شهروندی تلقی می‌شود.

نقش رویه قضایی در تعیین حدود مسئولیت کارکنان شهرداری را نمی‌توان نادیده انگاشت؛ دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اصلی رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، نقشی تعیین‌کننده در تفسیر دامن‌های اختیارات قانونی کارکنان در مواجهه با حقوق بنیادین شهروندان ایفا کرده است؛ به طور مثال، آرای دیوان در خصوص ابطال آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ یا لغو دستورات انضباطی غیرموجه، مرزهای بین اعمال قدرت و تجاوز به حقوق مشروع را ترسیم کرده‌اند. این رویه‌ها، به طور غیرمستقیم، به کارکنان شهرداری این پیام را مخابره می‌کنند که هرگونه اقدام خارج از چارچوب قانون، با پاسخگویی قضایی مواجه خواهد شد، و این خود عاملی در جهت الزام آن‌ها به رعایت اصل حاکمیت قانون در تمام تعاملات روزمره با مردم است. تحلیل دقیق این آراء، به ویژه مواردی که متضمن جبران خسارت ناشی از اقدامات قضایی یا اداری نادرست است، برای تدوین یک تئوری منسجم از مسئولیت کارمندان در حوزه مدیریت شهری ضروری به نظر می‌رسد.

رضایت و اعتماد عمومی، به عنوان نتایج مطلوب تحقق حقوق شهروندی، مستقیماً با سطح پاسخگویی و شفافیت عملکرد کارکنان شهرداری گره خورده است؛ شهروندی که احساس کند در مراجعه به شهرداری برای اخذ مجوز یا رسیدگی به یک مشکل زیرساختی، با بوروکراسی سنگین، تبعیض، یا عدم پاسخگویی مواجه است، اعتبار کل نظام اداری را زیر سؤال می‌برد و این امر به تضعیف مشارکت مدنی و انزوای اجتماعی منجر می‌شود. از این رو، بررسی تطبیقی سیستم‌های مسئولیت‌پذیری در شهرداری‌های پیشرفته‌تر (با تمرکز بر اصول شفافیت اطلاعات و دسترسی به سازوکارهای رسیدگی سریع)، می‌تواند الگویی برای بهبود وضعیت داخلی ارائه دهد؛ جایی که نه تنها تنبیه تخلفات، بلکه تشویق به رعایت استانداردهای اخلاقی و حرفه‌ای نیز در قانون توجه قرار می‌گیرد تا کارکنان به جای اجتناب از اقدام، با اطمینان از حمایت قانونی در صورت انجام صحیح وظیفه، فعالانه در خدمت‌رسانی مشارکت جویند. در نهایت، این بخش مقدماتی تأکید می‌کند که بررسی جایگاه و مسئولیت حقوقی کارکنان شهرداری، فراتر از یک مبحث صرفاً اداری است؛ بلکه تلاقی بنیادین میان دو حوزه اساسی حقوق عمومی یعنی «نظم و امنیت از طریق اجرای قانون» و «حفاظت از آزادی‌ها و حقوق اساسی افراد در برابر قدرت دولت» می‌باشد. ساختار مقاله پیش رو تلاش دارد تا با تبیین مبانی قانونی در قانون اساسی و قوانین عادی، سپس تفکیک انواع مسئولیت‌ها (مدنی، کیفری، اداری) و تحلیل نقش رویه‌های قضایی، یک مدل تحلیلی منسجم از چگونگی تضمین تحقق حقوق شهروندی توسط کارگزاران شهری ارائه دهد و راهکارهایی عملی برای تقویت این پیوند حیاتی در مدیریت شهری ایران پیشنهاد نماید، که این امر مستلزم پذیرش مسئولیت‌پذیری به عنوان هسته اصلی حکمرانی شایسته است (مؤلف، ۲۰۲۱).

۲. مبانی نظری و جایگاه حقوقی کارکنان شهرداری در ساختار حکمرانی محلی

مفهوم حقوق شهروندی، که در اسناد بین‌المللی و به ویژه در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ریشه دوانده است، چارچوبی گسترده از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در بر می‌گیرد که دولت متعهد به تضمین و تسهیل آن‌ها برای تمامی افراد مقیم در قلمرو خود است و شهرداری‌ها به عنوان سطح اجرایی دولت در مدیریت شهری، نقش خط مقدم را در تحقق ملموس این حقوق ایفا می‌کنند؛ این امر ایجاب می‌کند که جایگاه حقوقی کارکنان این نهاد، نه صرفاً به عنوان کارمندان سازمان، بلکه به عنوان مجریان مستقیم تعهدات دولت در برابر شهروندان محلی در نظر گرفته شود. حقوق شهروندی در حوزه مدیریت شهری اغلب در ابعادی چون حق بر مسکن، حق بر محیط زیست سالم (جلوگیری از آلودگی ناشی از فعالیت‌های شهری)، حق دسترسی به حمل و نقل عمومی ایمن و حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های محلی (موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی) متجلی می‌گردد و هرگونه تقصیر یا اقدام غیرقانونی از سوی کارکنان در این زمینه‌ها، مستقیماً به نقض این حقوق بنیادین تعبیر می‌شود. بنابراین، تعیین دقیق حدود صلاحیت‌ها و اختیارات کارکنان شهرداری، مستند به قوانین بالادستی، از اهمیت محوری برخوردار است تا دامنه اقدامات آن‌ها از مرزهای قانونی عبور نکند و در عین حال، مانع از فلج شدن خدمات‌رسانی به دلیل ترس از مسئولیت‌های مبهم نشود؛ این توازن باید در ساختار حقوقی آن‌ها نهادینه گردد (محمدی، ۲۰۱۹).

کارکنان شهرداری، از منظر حقوق عمومی، ترکیبی از وضعیت کارمندان دولت با ویژگی‌های خاص نهاد عمومی غیردولتی را دارند که این امر پیچیدگی‌های حقوقی خاصی را به دنبال دارد؛ در حالی که بخش عمده‌ای از حقوق و تکالیف اداری آن‌ها تابع قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین استخدامی عمومی است، اما ماهیت غیرانتفاعی و محلی شهرداری‌ها، لزوم پابندی آن‌ها به قوانین خاص شهرسازی و حفظ منافع عمومی محلی را تشدید می‌کند و این التزام اضافی، مستلزم درجه بالاتری از انضباط حرفه‌ای و آگاهی حقوقی است. منشور حقوق شهروندی، با تأکید بر لزوم شفافیت، پاسخگویی و احترام به کرامت انسانی، زمینه‌ای اخلاقی-حقوقی برای ارتقاء عملکرد کارکنان فراهم می‌آورد که فراتر از وظایف صرفاً فنی است و آنان را در برابر نگرش‌های تبعیض‌آمیز، طولانی کردن فرآیندهای اداری یا سوءاستفاده از موقعیت شغلی، مسئول می‌سازد و این مسئولیت‌ها باید با سازوکارهای نظارتی قوی همراه باشند. تحلیل دقیق این جایگاه، نشان می‌دهد که عدم تفکیک شفاف میان وظایف حاکمیتی (مانند اخذ عوارض و اجرای قوانین) و وظایف تصدی‌گری (مانند خدمات‌رسانی مستقیم)، می‌تواند موجب سردرگمی در تعیین مرجع پاسخگویی در صورت وقوع تخلف گردد (حسینی‌نژاد، ۲۰۲۰).

پیوند جایگاه کارکنان شهرداری با اصول قانون اساسی، به ویژه اصل پنجم قانون اساسی (الزام مسئولان به تبعیت از اسلام و قانون) و اصل یکصد و هفتادم (مسئولیت دولت در قبال تخلفات مقامات)، چارچوب نظری محکمی برای ارزیابی عملکرد فراهم می‌آورد؛ هر کارمند شهرداری، در مقام اعمال قدرت عمومی، ملزم است که اعمال خود را مستند به قانون کند و هیچ‌یک از تصمیمات اداری نباید مستلزم نقض آزادی‌های مشروع باشد. زمانی که شهرداری‌ها از طریق کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ یا سایر مراجع صدور مجوز، تصمیماتی می‌گیرند که بر حقوق مالکیت شهروندان تأثیر می‌گذارد، کارکنان دخیل در این فرآیند باید اطمینان حاصل کنند که رعایت کامل تشریفات شکلی و محتوایی صورت گرفته است؛ در غیر این صورت، این اقدامات نه تنها در دیوان عدالت اداری قابل ابطال هستند، بلکه در صورت اثبات سوءنیت یا تقصیر سنگین، می‌توانند مسئولیت کیفری و مدنی فردی را نیز به دنبال داشته باشند، که این امر نشان‌دهنده اهمیت حیاتی توجه به مبانی حقوق اساسی در هر اقدام روزمره اداری است.

بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که در بسیاری از نظام‌های حقوقی پیشرو، تأکید زیادی بر مفهوم "کارمند عمومی متخصص" شده است که نه تنها بر قوانین فنی مسلط است، بلکه درک عمیقی از حقوق شهروندی و تعهدات اخلاقی خود در قبال عموم مردم دارد؛ در ایران، علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته برای آموزش‌های ضمن خدمت، فاصله میان دانش فنی و دانش حقوق

شهروندی در میان بدنه کارشناسی شهرداری‌ها همچنان یک چالش باقی مانده است. این فاصله، اغلب منجر به صدور دستورالعمل‌های داخلی می‌شود که فراتر از صلاحیت قانونی شهرداری بوده و حقوق شهروندان را محدود می‌کند، نظیر وضع عوارض یا محدودیت‌های ساختمانی که مصوبه شورای شهر نداشته و فاقد پشتوانه قانونی لازم هستند؛ در چنین مواردی، وظیفه کارمند اجرایی این است که با استناد به اصل تقدم قانون بر مصوبات اداری داخلی، از اجرای دستورات متناقض خودداری ورزد، و در صورت عدم اجرای آن، مسئولیت او به دلیل عدم رعایت اصل حاکمیت قانون تشدید می‌گردد (قربانی، ۲۰۱۸).

مسئولیت‌پذیری کارکنان شهرداری در قبال حقوق محیط زیست شهری و حق دسترسی عادلانه به منابع عمومی (مانند فضاهای سبز، تصفیه فاضلاب و مدیریت پسماند) یکی دیگر از ابعاد مهم جایگاه حقوقی آنان است؛ تخلفاتی نظیر صدور پروانه برای ساخت‌وساز در حریم رودخانه‌ها یا عدم اجرای مؤثر دستورات سازمان حفاظت محیط زیست، مصداق بارز تقصیر سازمانی است که مستقیماً به حقوق جمعی شهروندان آسیب می‌زند و در این راستا، مسئولیت مدنی شهرداری به عنوان مباشر، و مسئولیت اداری و کیفری کارمندان مقصر، باید به صورت توأمان مورد پیگرد قرار گیرد. منشور حقوق شهروندی بر این اصل تأکید دارد که شهروندان حق دارند از دولت گزارش‌گیری کنند و این امر نیازمند ایجاد سازوکارهای بازرسی مؤثر و مستقل در درون شهرداری‌ها است تا پیش از آنکه تخلفات به مرحله قضایی برسد، زمینه اصلاح فراهم آید و فرهنگ پیشگیری از نقض حقوق شهروندی نهادینه شود.

تأثیر رویه قضایی در تثبیت جایگاه حقوقی کارکنان نیز قابل توجه است؛ زمانی که دیوان عدالت اداری مکرراً بر لزوم رعایت حق دفاع شهروند در مراحل کمیسیون‌های اداری (مانند ماده ۱۰۰) تأکید می‌کند، در واقع به کارکنان آموزش می‌دهد که رعایت تشریفات دادرسی اداری، بخشی لاینفک از وظایف حرفه‌ای آن‌ها محسوب می‌شود و عدم رعایت آن، نه یک ایراد شکلی ساده، بلکه نقض حقوق اساسی فرد است که تبعات حقوقی جدی برای کارمند خاطی به همراه خواهد داشت. این رویه قضایی، در مقام تفسیر قوانین عادی در پرتو اصول قانون اساسی، نقش مهمی در تعدیل قدرت مأموران اجرایی و تضمین این امر ایفا می‌کند که اجرای قانون باید با احترام به حقوق اشخاص همراه باشد و این مسئله در نظام‌های حقوقی مبتنی بر لیبرالیسم حقوقی، به عنوان یک اصل پذیرفته شده در مدیریت عمومی تلقی می‌گردد (رضوی، ۲۰۲۲). در جمع‌بندی این بخش، جایگاه حقوقی کارکنان شهرداری جایگاهی است که قدرت اجرایی را در حوزه زندگی روزمره شهروندان اعمال می‌کند و این قدرت ذاتاً نیازمند نظارت حقوقی شدید است؛ اصول قانون اساسی، به ویژه تأکید بر کرامت انسانی و عدالت، چارچوب بنیادین این نظارت را فراهم می‌آورد و کارکنان باید بدانند که مسئولیت آن‌ها از انجام وظایف صرف فراتر رفته و شامل تضمین حقوق اساسی در تمامی کنش‌های اداری آن‌ها می‌شود؛ این امر مستلزم اصلاحات بنیادین در آموزش‌های ضمن خدمت و تقویت نهادهای نظارتی داخلی و خارجی برای ایجاد یک فرهنگ پاسخگویی در بدنه سازمان شهرداری است.

۳. مسئولیت مدنی کارکنان شهرداری در پرتو تقصیر و خسارت ناشی از اعمال وظیفه

مسئولیت مدنی (Civil Liability) کارکنان شهرداری در قبال شهروندان، یکی از حادترین نقاط تلاقی حقوق عمومی و حقوق مدنی است، زیرا این مسئولیت مستقیماً ناظر بر جبران خساراتی است که شهروندان به واسطه اعمال یا ترک فعل مأموران شهرداری در جریان اجرای وظایف قانونی متحمل می‌شوند؛ تعیین این مسئولیت بر مبنای قواعد مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر (بر اساس ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی و اصل ۱۷۱ قانون اساسی) یا مسئولیت مبتنی بر نظریه خطر (در برخی موارد خاص مربوط به فعالیت‌های خطرناک اداری)، نیازمند تفکیک دقیق میان اقدامات شخصی و اقدامات در چارچوب اعمال حاکمیت است. در اغلب موارد، شهروند متضرر ابتدا باید شهرداری را به عنوان «مخدوم» مسئول جبران خسارت قرار دهد؛ زیرا طبق اصل

۱۷۱ قانون اساسی، دولت مسئول جبران خسارت ناشی از اعمال غیرقانونی مقامات است و این مسئولیت به صورت قهری به نهاد متبوع منتقل می‌گردد، مگر در مواردی که تقصیر کارمند به حدی شدید باشد که از مرز قصور در انجام وظیفه فراتر رفته و مصداق سوءاستفاده یا ارتکاب جرم عمدی (مانند تخریب اموال با قصد اضرار) قرار گیرد (مؤلف، ۲۰۱۸).

چالش اصلی در مسئولیت مدنی کارکنان شهرداری، تشخیص دقیق مصادیق تقصیر یا قصور است؛ تقصیر در این حوزه می‌تواند شامل اقدام فعال (مانند صدور پروانه ساختمانی خلاف مقررات که بعداً منجر به ریزش یا خسارت می‌گردد) یا ترک فعل (مانند عدم نظارت بر عملیات عمرانی یا عدم رسیدگی به موقع به سوانح شهری مانند آب‌گرفتگی) باشد که هر دو مصداق نقض وظیفه قانونی محسوب می‌شوند. با این حال، رویه قضایی دیوان عدالت اداری غالباً شهرداری را مسئول اصلی دانسته و امکان رجوع شهرداری به کارمند متخلف را منوط به اثبات "تقصیر عمدی یا اشتباه فاحش" نموده است؛ این امر اگرچه از شهروندان در برابر بوروکراسی ناکارآمد حمایت می‌کند، اما ممکن است انگیزه کارکنان برای احتیاط بیش از حد (Defensive Bureaucracy) را افزایش دهد، زیرا ریسک جبران خسارت به سادگی به نهاد منتقل می‌شود و مجازات فردی کمتر محسوس می‌گردد؛ این وضعیت با روح منشور حقوق شهروندی که بر پاسخگویی فردی تأکید دارد، در تعارض است.

مسئولیت مدنی ناشی از اعمال قدرت‌های سلب مالکیت یا محدودکننده حقوق شهروندان، به ویژه در حوزه اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، بسیار حساس است؛ هنگامی که مأمورین شهرداری اقدام به تخریب بنایی می‌کنند که به نظر آن‌ها غیرمجاز است، باید تشریفات قانونی لازم (ابلاغ اخطار، مهلت اعتراض و صدور دستور قطعی) به طور کامل رعایت شده باشد؛ نقض این تشریفات، حتی اگر بنا واقعاً متخلف باشد، می‌تواند مصداق اقدام غیرقانونی بوده و شهرداری را مسئول جبران خسارات وارده به شهروند متضرر نماید و متعاقباً شهرداری حق خواهد داشت که به کارمند مسئول رجوع کند. این اصل، در واقع تلاشی برای تبدیل اجرای قانون به یک فرآیند دادرسی داخلی در دل سازمان اداری است که باید با دقت فراوان صورت پذیرد تا حقوق مالکیت، که از اصول اساسی حقوق بشر است، نقض نشود (احمدی، ۲۰۲۱).

بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که در برخی نظام‌ها، به ویژه آن‌هایی که بر حکمرانی مبتنی بر اعتماد (Trust-based Governance) تأکید دارند، مکانیسم‌های بیمه مسئولیت حرفه‌ای برای کارکنان دولت تعریف شده است تا بار مالی ناشی از خطاهای سهوی یا ناشی از تفسیر پیچیده قوانین، از دوش فرد برداشته شود و تمرکز بر اصلاح رویه اداری به جای مجازات فردی باقی بماند؛ در مقابل، در نظام حقوقی ایران، تمرکز بیشتر بر مسئولیت انضباطی و کیفری در کنار مسئولیت مدنی شهرداری است، که این امر گاهی اوقات باعث می‌شود کارمند به جای تمرکز بر کیفیت خدمت، نگران تبعات حقوقی احتمالی هر تصمیم باشد. برای ارتقاء رضایت عمومی، لازم است سازوکاری طراحی شود که جبران خسارت شهروند را تضمین کند و همزمان، فرآیند رجوع دولت به کارمند متخلف (در صورت اثبات سوءنیت یا تقصیر فاحش) شفاف و سریع باشد تا بازدارندگی مدنی حفظ شود.

نقش منشور حقوق شهروندی در این حوزه، ایجاد یک "استاندارد حداقل توقع" از عملکرد کارکنان است؛ وقتی منشور تأکید می‌کند که شهروندان حق دارند در برابر خدمات عمومی با احترام و بدون تبعیض رفتار شوند، هرگونه کوتاهی در این زمینه از سوی کارمند، می‌تواند به عنوان قصور در اجرای تعهدات حقوقی تلقی شده و مبنای مسئولیت مدنی قرار گیرد، حتی اگر خسارت مالی مستقیمی به شهروند وارد نشده باشد (مانند خسارت معنوی ناشی از تحقیر یا تأخیر غیرموجه). تحلیل رویه دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که اگرچه جبران خسارت معنوی ناشی از تصمیمات اداری کمتر مورد توجه بوده است، اما با توجه به تأکیدات منشور بر کرامت انسانی، این زمینه نیازمند توسعه رویه‌های قضایی جدید است تا کارکنان شهرداری را ملزم به رعایت کرامت مراجعین در تمام مراحل اداری سازد. در حوزه تخلفات ساختمانی، مسئولیت مدنی اغلب با مسائل کیفری در هم می‌آمیزد؛ برای مثال، کارمندی که با اخذ رشوه، مجوز ساختمانی صادر می‌کند که متعاقباً به شهروندان مجاور خسارت وارد

می‌آورد، همزمان مسئولیت مدنی ناشی از تقصیر (صدور مجوز خلاف قانون) و مسئولیت کیفری (رشوه) را متحمل می‌شود؛ در این حالت، شهروند متضرر می‌تواند به طور مستقیم علیه کارمند متخلف در دادگاه‌های عمومی اقامه دعوا کند، زیرا عمل او علاوه بر تخلف اداری، یک جرم عمومی است. این همپوشانی، نشان‌دهنده ضرورت یکپارچه‌سازی نظام‌های نظارتی بر کارکنان شهرداری است تا از صدور احکام متناقض یا تضییع حقوق شاکی جلوگیری شود و اصل پاسخگویی در سطح فردی به طور کامل اعمال گردد. در نهایت، تحقق حقوق شهروندی در گرو این است که کارکنان شهرداری مسئولیت مدنی خود را به عنوان یک تعهد ذاتی بپذیرند، نه صرفاً یک ریسک قابل انتقال به نهاد عمومی؛ این امر مستلزم اصلاح رویه‌های جبران خسارت در قانون مدنی و اداری است تا مرز بین مسئولیت شهرداری به نمایندگی از دولت و مسئولیت فردی کارمند در قبال اعمال غیرقانونی یا فاقد دقت، به شکلی عملیاتی و شفاف تعریف شود و اعتماد عمومی بر پایه اطمینان از جبران خسارت‌های وارده مستقر گردد.

۴. ابعاد مسئولیت کیفری کارکنان شهرداری و مبارزه با فساد اداری

مسئولیت کیفری کارکنان شهرداری، به ویژه با توجه به گستردگی اختیارات آن‌ها در تخصیص منابع، صدور مجوزها و نظارت بر املاک و اراضی شهری، از اهمیت ویژه‌ای در حفظ سلامت نظام اداری و تحقق عدالت برخوردار است؛ این مسئولیت نه تنها شامل جرایمی است که مستقیماً در قوانین جزایی عمومی تعریف شده‌اند (مانند کلاهبرداری یا ایراد ضرب و جرح)، بلکه به شدت بر جرایم اختصاصی مرتبط با کارمندان دولت، به ویژه جرایم علیه امانت عمومی و سلامت اداری، متمرکز است. این جرایم که شامل رشاء و ارتشاء (رشوه خواری)، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت شغلی، تبانی در معاملات دولتی و تضییع اموال عمومی است، مستقیماً اصل حاکمیت قانون و تعهد حکومت به اجرای عادلانه خدمات عمومی را نقض می‌کنند و اجرای سخت‌گیرانه قوانین کیفری در این زمینه، یکی از قوی‌ترین ابزارهای تضمین‌کننده حقوق شهروندی در برابر سوءاستفاده‌های احتمالی از قدرت است (مهدوی، ۲۰۲۱). اصل مسئولیت کیفری فردی، به ویژه در جرایم علیه امانت، در تقابل مستقیم با برخی رویه‌های اداری است که ممکن است در عمل، تخلفات را به صورت ساختاری و سازمانی پنهان سازند؛ برای مثال، کارمندی که با دور زدن رویه‌های قانونی، مجوز ساختمانی غیرمجاز را صادر می‌کند، علاوه بر مسئولیت مدنی در برابر متضررین، در صورت اثبات عنصر سوءنیت (قصد کسب منفعت نامشروع یا اضرار به دولت/شهروندان)، باید تحت تعقیب کیفری قرار گیرد؛ این رویکرد، با روح منشور حقوق شهروندی که بر شفافیت کامل فرآیندهای اداری تأکید دارد، کاملاً همسو است، چرا که فساد اداری یکی از بزرگترین موانع تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان تلقی می‌شود. تحلیل رویه قضایی کیفری در این زمینه نشان می‌دهد که اثبات رکن مادی و به ویژه رکن معنوی (سوءنیت) در جرایم اقتصادی، همواره یکی از دشوارترین مراحل دادرسی است و نیازمند همکاری اطلاعاتی دقیق میان دستگاه قضایی، سازمان بازرسی کل کشور و نهادهای نظارتی شهرداری است.

بررسی تطبیقی با نظام‌های حقوقی که بر "Integrity" و "Compliance" در بخش عمومی تأکید دارند، نشان می‌دهد که مکانیسم‌های پیشگیرانه در کنار مجازات‌های سخت‌گیرانه، نقشی محوری دارند؛ در این نظام‌ها، آموزش‌های مستمر درباره قوانین مبارزه با فساد، گزارش‌دهی فعال (Whistleblowing) و اجرای شفافیت مالی کارکنان، به عنوان خط مقدم دفاع در برابر جرایم اداری شناخته می‌شوند. در ایران، اگرچه قوانین مبارزه با فساد از جمله قانون ارتقای سلامت نظام اداری، چارچوب‌هایی را مشخص کرده‌اند، اما میزان جسارت و استقلال نهادهای داخلی شهرداری برای گزارشگری تخلفات کارکنان خود، به دلیل سلسله مراتب سازمانی و ترس از انتقام‌جویی، محل تردید است و این امر، مسئولیت قضایی را در مقام نهایی به یک امر واکنشی تبدیل می‌کند. مسئولیت کیفری در حوزه شهرسازی، به ویژه در مواردی که منجر به تغییر کاربری اراضی ملی، حریم رودخانه‌ها یا

تخلفات گسترده ساخت‌وساز می‌شود، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ در اینگونه موارد، نه تنها کارمند مستقیمی که اقدام به صدور یا تأیید مدارک کرده است، بلکه مدیرانی که با علم به تخلف، دستور توقف عملیات را صادر نکرده‌اند، نیز ممکن است تحت عنوان معاونت یا مشارکت در جرم، مورد تعقیب قرار گیرند. این اصل در راستای تحقق اصول قانون اساسی مبنی بر حفظ منابع طبیعی و محیط زیست (اصل پنجاهم) و تأمین مسکن شایسته (اصل ۴۳) است و بر این دلالت دارد که منفعت عمومی بر منافع فردی یا منافع سازمانی اولویت دارد و این اصل باید در تفسیر قوانین کیفری نیز لحاظ شود.

منشور حقوق شهروندی در این بخش، با تأکید بر "حق شهروند بر برخورداری از محیط زیست سالم و توسعه پایدار"، می‌تواند به عنوان یک معیار برای ارزیابی "قصد اضرار" در دعوای کیفری مورد استناد قرار گیرد؛ اگر اقدام کارمند شهرداری، هرچند در ظاهر یک اقدام اداری باشد، اما نتیجه آن به وضوح به محیط زیست شهری آسیب بزند یا دسترسی گروهی از شهروندان به خدمات پایه را مختل سازد، دادگاه می‌تواند این امر را دلیلی بر تقصیر سنگین یا سوءنیت ضمنی در راستای نقض حقوق شهروندی تفسیر نماید. این رویکرد تفسیری، مسئولیت کیفری را از صرفاً نقض قوانین جزایی عمومی فراتر برده و آن را به حوزه تخلفات ساختاری در حوزه مدیریت عمومی گسترش می‌دهد. پیوند مسئولیت کیفری با مسئولیت اداری در این حوزه بسیار نزدیک است؛ معمولاً پس از صدور حکم قطعی کیفری برای یک کارمند شهرداری به اتهاماتی نظیر رشوه یا تبانی، نهاد اداری موظف است تا بر اساس قوانین استخدامی، حکم انفصال دائم از خدمت را صادر نماید؛ با این حال، در بسیاری از موارد، فرایند کیفری طولانی‌مدت، اجرای مجازات اداری را به تعویق می‌اندازد و این امر، اعتماد عمومی را مخدوش می‌سازد. بنابراین، لازم است سازوکارهایی تعریف شود تا در مواردی که اتهامات کیفری سنگین (نظیر فساد مالی) علیه کارمندان مطرح می‌شود، دستور تعلیق موقت از خدمت با حفظ حقوق قانونی صادر گردد تا فرآیند رسیدگی‌های داخلی اداری با سرعت بیشتری پیش برود و عدالت به طور مؤثر اعمال شود. در مجموع، مسئولیت کیفری کارکنان شهرداری نه تنها ابزاری برای تنبیه متخلفین و بازدارندگی است، بلکه سنگ بنای حفظ سلامت و کارآمدی نهاد مدیریت شهری در قبال تعهدات بنیادین خود در قبال شهروندان محسوب می‌شود؛ تضمین تحقق این مسئولیت، نیازمند استقلال نهادهای تحقیق، شفافیت کامل اسناد و تفسیری قضایی است که به طور خاص، نقض حقوق شهروندی ناشی از فساد اداری را به عنوان یک جرم سنگین‌تر در نظر بگیرد (سلیمی، ۲۰۱۹).

۵. مسئولیت اداری و انضباطی کارکنان شهرداری در قبال تخلفات سازمانی و نقض مقررات

مسئولیت اداری و انضباطی کارکنان شهرداری، به عنوان نخستین لایه پاسخگویی در نظام اداری، ناظر بر تخلفاتی است که اگرچه ممکن است مستقیماً منتهی به ضرر مالی برای شهروند نشوند، اما نظم سازمانی، کارایی نهاد و در نتیجه، کیفیت ارائه خدمات عمومی و تحقق حقوق شهروندی را به مخاطره می‌اندازند؛ این مسئولیت بر پایه قوانین استخدام کشوری و آیین‌نامه‌های انضباطی داخلی شهرداری‌ها استوار است و شامل طیف وسیعی از اقدامات از جمله تأخیر غیرموجه، عدم رعایت سلسله مراتب اداری، افشای اسرار سازمانی، و مهم‌تر از همه، سهل‌انگاری در اجرای قوانین و مقرراتی است که مستقیماً با حقوق شهروندی در ارتباط است. تفاوت اساسی این نوع مسئولیت با مسئولیت‌های مدنی و کیفری در این است که هدف اصلی آن حفظ نظم درونی و اصلاح رفتار کارمند در راستای اهداف سازمانی است، اگرچه در صورت شدت تخلف، می‌تواند منجر به انفصال از خدمت یا تعلیق گردد. یکی از مهم‌ترین مصادیق تخلف انضباطی در حوزه شهرداری، نقض استانداردهای منشور حقوق شهروندی توسط کارکنان است؛ برای مثال، رفتار توأم با بی‌احترامی مأمورین سد معبر با کسبه، خودداری غیرموجه یک کارمند واحد شهرسازی از ارجاع پرونده به موقع، یا تبعیض در ارائه خدمات بر اساس ملاحظات غیررسمی، همگی مصادیق تخلف انضباطی محسوب می‌شوند که مستلزم اعمال مجازات‌های اداری متناسب است. ضعف در اجرای مؤثر این قوانین انضباطی، موجب می‌شود که

بسیاری از رفتارهای نادرست به عنوان "ماهیت بوروکراتیک" پذیرفته شده و از سطح بازدارندگی لازم برخوردار نباشند؛ این امر، به طور مستقیم رضایت عمومی را کاهش داده و این تصور را تقویت می‌کند که شهرداری‌ها نهادی بسته و غیرپاسخگو هستند. بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که نظام‌های موفق، سازوکارهای "رسیدگی سریع و عادلانه" به شکایات انضباطی را نهادینه کرده‌اند؛ در این نظام‌ها، کمیته‌های مستقل داخلی یا نهادهای بازرسی تخصصی، صلاحیت رسیدگی اولیه به تخلفات کارکنان را دارند و نتایج این رسیدگی‌ها باید به صورت دوره‌ای به مراجع نظارتی بالاتر گزارش شود تا اطمینان حاصل گردد که برخوردهای انضباطی تحت تأثیر روابط قدرت داخلی قرار نگرفته‌اند. در ایران، هرچند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری وجود دارند، اما فرایند اعتراض به آرای آن‌ها و امکان بازنگری توسط دیوان عدالت اداری، گاهی اوقات طولانی شده و منجر به فرسایش انگیزه کارکنان منضبط و بی‌تفاوتی سایرین می‌گردد. مسئولیت اداری کارکنان در قبال تصمیمات اداری که بعداً در دیوان عدالت اداری ابطال می‌شوند، یک حوزه بسیار مهم است؛ اگر دیوان رأیی را به دلیل عدم رعایت تشریفات یا خروج از حدود صلاحیت ابطال کند، این امر به طور ضمنی نشان‌دهنده قصور انضباطی کارمند صادرکننده آن رأی است؛ با این حال، روند تبدیل ابطال دیوان به مجازات اداری، غالباً کند و نیازمند اقدام فعال واحد حقوقی شهرداری است. برای تقویت پاسخگویی، لازم است که مکانیزمی تعریف شود که بر اساس آن، هر رأی ابطالی دیوان که مستند به خطای اداری کارمند باشد، به صورت خودکار به هیئت تخلفات اداری ارسال شده و تحقیقات مقدماتی آغاز گردد تا مسئولیت اداری فردی تثبیت شود و شهرداری از تکرار کلی کارمندان در سایه مسئولیت کلی سازمان منتفع نشود.

جایگاه مسئولیت اداری در تلاقی با اصول قانون اساسی، به ویژه اصل حاکمیت قانون، زمانی برجسته می‌شود که کارمندان به دستورات مافوق عمل کنند که می‌دانند خلاف قانون است؛ در این حالت، وظیفه کارمند اداری بر اساس آموزه‌های حقوقی (اصل عدم پیروی از دستور غیرقانونی)، ایجاب می‌کند که از اجرای آن خودداری نماید و در صورت اصرار مافوق، مراتب را به مراجع بالاتر گزارش دهد. عدم انجام این وظیفه، نه تنها یک تخلف انضباطی، بلکه نقض آشکار تعهدات حقوق اساسی است و مجازات اداری باید متناسب با این ریسک جدی (که می‌تواند منجر به تضییع حقوق شهروندی شود) تعیین گردد.

منشور حقوق شهروندی، مسئولیت کارکنان را در زمینه "شفافیت و ارائه اطلاعات" نیز تعریف می‌کند؛ امتناع از ارائه اطلاعات شفاف به شهروندان یا ارائه اطلاعات نادرست یا گمراه‌کننده در خصوص رویه‌های اداری، یک تخلف انضباطی است که می‌تواند اعتماد عمومی را سلب کند. در نظام‌های حقوقی پیشرفته، ارائه اطلاعات به عنوان یک "حق فعال" شهروند تلقی شده و هرگونه مانع‌تراشی در این مسیر، تحت نظارت شدید نهادهای انضباطی قرار می‌گیرد. در ایران، تقویت واحدهای ارتباطات مردمی و تخصیص امتیازات انضباطی مثبت برای کارکنانی که در ترویج شفافیت فعال هستند، می‌تواند مسیر اصلاحی مؤثری باشد. در نهایت، مسئولیت اداری و انضباطی کارکنان شهرداری، در صورتی که به طور قاطع و مستقل اجرا شود، می‌تواند کارآمدترین ابزار برای اصلاح رفتار روزمره در بدنه سازمان و تضمین اجرای صحیح قوانین در فرآیندهای خرد اداری باشد که در مجموع، تحقق یا عدم تحقق حقوق شهروندی را رقم می‌زنند؛ تقویت نهادهای پاسخگویی داخلی و کاهش نفوذ روابط سازمانی در تصمیمات انضباطی، گام‌های اساسی برای ارتقاء این سطح از مسئولیت‌پذیری است (عسکری، ۲۰۱۹).

۶. نقش رویه قضایی دیوان عدالت اداری در تعریف حدود مسئولیت و حمایت از حقوق شهروندی

دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تخصصی رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای اداری، نقشی بی‌بدیل و ساختارشکن در تعریف حدود اختیارات و مسئولیت‌های کارکنان شهرداری ایفا می‌کند؛ این دیوان، با تفسیر قوانین عادی

شهرداری، مالیاتی و اداری در پرتو اصول قانون اساسی و حقوق اساسی شهروندان، عملاً خطوط قرمز اقدامات اداری را ترسیم می‌نماید و هر رأی ابطال یا الزام به انجام کار، یک تفسیر قضایی الزام‌آور در خصوص نحوه عملکرد صحیح کارمندان ایجاد می‌کند. تمرکز ویژه بر تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، که مظهر تلاقی قدرت تلافی و حقوق مالکیت است، نشان می‌دهد که رویه قضایی دیوان چگونه تلاش می‌کند تا از تبدیل اختیارات تنبیهی به ابزاری برای سوءاستفاده یا نقض حق دفاع شهروند جلوگیری کند. یکی از مهم‌ترین جنبه‌های تأثیرگذاری رویه قضایی، تأکید بر لزوم رعایت "اصل تناسب" (Proportionality) در تصمیم‌گیری‌های اداری است؛ زمانی که دیوان آرای سنگین کمیسیون ماده ۱۰۰ را که متضمن تخریب کامل بنای مسکونی شهروندی است، صرفاً به دلیل عدم انطباق جزئی و قابل اصلاح (مانند تجاوز چند سانتی‌متری به عقب‌نشینی یا عدم رعایت اصول شهرسازی در نمای غیرقابل مشاهده)، نقض یا نقض غرض اعلام می‌کند، در واقع به کارکنان شهرداری آموزش می‌دهد که اجرای قانون نباید کورکورانه و فاقد ملاحظه انسانی و اقتصادی باشد. این رویکرد، متأثر از اصول حقوق عمومی مدرن است و کارکنان را ملزم می‌سازد تا پیش از هر اقدام سلبی، امکان اصلاح و جبران خسارت‌های وارده به شهروند را بررسی نمایند؛ این امر، مستقیماً بر اعتماد عمومی به رویه‌های شهرداری تأثیر می‌گذارد.

بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که در نظام‌هایی با سابقه قوی در حقوق اداری، رویه قضایی مرجع اصلی برای توسعه حقوق شهروندی فراتر از متن صریح قانون است؛ دیوان عدالت اداری ایران نیز، با استناد به اصول قانون اساسی، توانسته است استانداردهای جدیدی را در زمینه شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات تعریف کند؛ به عنوان مثال، مواردی که دیوان حکم به الزام شهرداری برای افشای مستندات پرونده‌های ساختمانی یا دلایل عدم صدور پروانه به متقاضی داده است، مستقیماً به اجرای اصل ۲۵ قانون اساسی (آزادی‌های مشروع) و اصل ۴۲ منشور حقوق شهروندی (حق دسترسی به اطلاعات) کمک کرده و کارکنان را در برابر پنهان‌کاری و بوروکراسی بسته مسئول می‌سازد. مسئولیت مدنی کارکنان شهرداری نیز به شدت تحت تأثیر رویه قضایی دیوان است؛ هنگامی که دیوان در پرونده‌ای حکم به محکومیت شهرداری به جبران خسارت ناشی از قطع اشجار معابر عمومی توسط پیمانکاران شهرداری (به دلیل عدم نظارت کافی کارشناسان مربوطه) می‌دهد، این رأی به طور غیرمستقیم، قصور انضباطی و تقصیر مدنی کارشناسان نظارت را اثبات می‌کند؛ در این حالت، نهاد شهرداری به عنوان مسئول اصلی جبران خسارت، حق رجوع به کارمند مقصر را کسب می‌کند. این مکانیسم، به عنوان یک ابزار نظارتی قضایی عمل می‌کند که کارکنان را وادار می‌سازد تا وظایف نظارتی خود را با دقت مضاعف انجام دهند، چرا که پای میز آمدن مسئولیت فردی، نتیجه مستقیم سهل‌انگاری سازمانی خواهد بود.

در حوزه مسئولیت کیفری، اگرچه دیوان عدالت اداری صلاحیت مستقیم رسیدگی به جرایم را ندارد، اما آرای آن در خصوص ابطال تصمیمات اداری که بر پایه شواهد فاسد (مانند اخذ رشوه یا تبانی) صادر شده‌اند، می‌تواند به عنوان مستندات قوی در دادرسی‌های کیفری مورد استفاده قرار گیرد؛ به عبارت دیگر، دیوان با ابطال اثر حقوقی اقدام فاسد، مسیر را برای اثبات مسئولیت کیفری فردی که مرتکب آن اقدام شده است، هموار می‌سازد و این تعامل میان دو قوه، از اهمیت استراتژیک برای مبارزه با فساد در مدیریت شهری برخوردار است. نقش رویه قضایی در نهادینه سازی رضایت عمومی، در مواردی که شهرداری‌ها از اجرای قوانین شفافیت (نظیر انتشار مصوبات شورا یا اطلاعات مالی) سر باز می‌زنند، نمود پیدا می‌کند؛ دیوان با تأکید بر اینکه عدم شفافیت خود نوعی سلب حق از شهروند است، کارکنان مسئول حفظ این اسناد را تحت فشار پاسخگویی قرار می‌دهد. در تحلیل تطبیقی، این نقش فعال دیوان عدالت اداری، آن را شبیه به دادگاه‌های اداری در فرانسه یا آلمان می‌سازد که به جای تفسیر صرفاً شکلی قانون، به دنبال حصول به عدالت اداری عینی هستند، که این امر برای تقویت اعتماد به حاکمیت قانون حیاتی است. در مجموع، رویه قضایی دیوان عدالت اداری فراتر از حل و فصل دعاوی است؛ این رویه، یک "قانون‌گذاری قضایی پویا" در حوزه حقوق اداری عمومی ایجاد می‌کند که حدود مسئولیت کارکنان شهرداری را در برابر تعهدات ناشی از قانون اساسی و

منشور حقوق شهروندی به طور مستمر تعریف، تفسیر و اعمال می‌نماید و از این طریق، مانع از تبدیل شدن اختیارات اداری به ابزاری برای تضییع حقوق شهروندی می‌شود.

۷. پیوند مسئولیت‌های حقوقی با اصول قانون اساسی و منشور حقوق شهروندی

تضمین حقوق شهروندی که در اصول متعددی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ریشه دارد و در منشور حقوق شهروندی بسط و تفصیل یافته است، مستقیماً متکی بر نحوه ایفای وظیفه توسط کارکنان شهرداری است؛ این پیوند، مسئولیت‌های مدنی، کیفری و اداری کارکنان را از چارچوب صرفاً فنی خارج کرده و آن‌ها را به تعهدات اخلاقی و حقوقی بنیادین متصل می‌سازد. به عنوان مثال، اصل سوم قانون اساسی که دولت را موظف به پی‌ریزی جامعه بر اساس موازین اسلامی، عدالت، استقلال سیاسی و اقتصادی و... می‌داند، در سطح محلی توسط کارکنان شهرداری اجرا می‌شود؛ لذا هرگونه رفتار کارمندی که ناقض عدالت (مانند تبعیض در صدور مجوزها) یا استقلال اقتصادی (مانند رانت‌خواری) باشد، به منزله نقض مستقیم این اصول اساسی است و باید از بالاترین سطح مسئولیت‌پذیری برخوردار باشد. منشور حقوق شهروندی، به عنوان سند تکمیلی و تفسیری قانون اساسی، مسئولیت‌های کارکنان شهرداری را در ابعاد عملیاتی مشخص‌تر ساخته است؛ موادی از منشور که بر "حق شفافیت"، "حق دسترسی عادلانه به خدمات عمومی" و "حق کرامت انسانی" تأکید دارند، مستقیماً دامنه‌ای از تعهدات رفتاری را برای کارمندان ایجاد می‌کنند که تخلف از آن‌ها، علاوه بر مسئولیت انضباطی، می‌تواند مبنای مسئولیت مدنی ناشی از نقض حقوق اساسی قرار گیرد. برای مثال، کارمندی که با تأخیر عمدی یا غیرموجه مانع از دریافت تسهیلات شهری برای یک شهروند می‌شود، با نقض اصل احترام به حقوق شهروندان در منشور، خود را در معرض مسئولیت‌های سه‌گانه قرار می‌دهد و این رویکرد، بر پایه فقهی مسئولیت کارگزار در قبال منافع عمومی استوار است.

بررسی تطبیقی حاکی از آن است که در نظام‌های حقوقی پیشرو، حقوق شهروندی نه تنها به عنوان یک هدف، بلکه به عنوان "فیلتر" ارزیابی عملکرد تمام کنش‌های اداری تلقی می‌شود؛ بدین معنا که هر رویه داخلی شهرداری، پیش از اجرا، باید از منظر انطباق با حقوق شهروندی سنجیده شود. در ایران، این امر مستلزم آن است که آموزش‌های حقوقی کارکنان شهرداری، به جای تمرکز صرف بر قوانین شهرسازی، بر اصول مترقی قانون اساسی و منشور حقوق شهروندی متمرکز گردد تا کارکنان، تصمیمات خود را نه تنها بر اساس "آنچه می‌توانیم انجام دهیم" (صلاحیت اداری)، بلکه بر اساس "آنچه باید انجام دهیم" (تعهد به حقوق اساسی) اتخاذ نمایند و این تغییر پارادایم، کلید کاهش دعاوی شهروندان علیه نهاد شهرداری خواهد بود.

مسئولیت مدنی شهرداری در قبال اقدامات غیرقانونی کارکنان (اصل ۱۷۱ ق.ا)، یک مکانیسم جبرانی اساسی است، اما برای تقویت اعتماد عمومی، باید مکمل آن، مسئولیت فردی کارمند نیز به نحو مؤثر اعمال شود؛ اینجاست که پیوند میان مسئولیت مدنی و کیفری اهمیت می‌یابد؛ در مواردی که تقصیر کارمند به حدی برسد که فراتر از یک اشتباه سهوی تلقی شده و شامل سوءاستفاده عمدی یا پذیرش رشوه‌ای باشد که حقوق شهروندان را تضییع کرده است، تعقیب کیفری نه تنها بازدارنده است، بلکه اجرای دقیق‌تر اصول قانون اساسی مبنی بر منع سوءاستفاده از قدرت را تضمین می‌کند. این تفکیک نشان می‌دهد که مسئولیت مدنی شهرداری، نباید به عنوان یک سپر دفاعی برای کارمندان متخلف عمل کند. در حوزه حقوق محیط زیست (اصل پنجاهم ق.ا)، کارکنان شهرداری در موضع خاصی قرار دارند؛ آن‌ها حافظان فیزیکی منابع عمومی و محیط زیست شهری هستند. صدور پروانه ساخت و ساز در اراضی غیرمجاز یا عدم جلوگیری از تخریب فضای سبز، صرفاً یک تخلف اداری نیست، بلکه نقض تعهد اساسی حکومت نسبت به نسل‌های آتی است؛ لذا، مسئولیت اداری ناشی از چنین قصوری باید با حداکثر شدت اعمال

گردد و در صورت وجود شبهه عمد، مسئولیت کیفری نیز مطرح شود تا این پیام به همه کارکنان منتقل شود که وظیفه آن‌ها در قبال محیط زیست، یک تعهد سیاسی نیست، بلکه یک التزام حقوقی بنیادین است.

تحلیل رویه قضایی نیز نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری در مواردی که شهرداری‌ها در اجرای قوانین مربوط به حقوق اساسی (مانند حق دسترسی به اطلاعات یا حق اعتراض مؤثر) کوتاهی کرده‌اند، آرای قاطعی صادر کرده است؛ این آرا در واقع "تفسیر اجرایی" اصول قانون اساسی در حوزه مدیریت شهری هستند و برای کارکنان شهرداری، حکم بخشنامه‌های لازم‌الاجرا را دارند. بنابراین، کارکنان شهرداری باید آموزش ببینند که آرای دیوان عدالت اداری، نه فقط یک رای بین دو طرف، بلکه سندی است که حدود رفتار مجاز دولت در قبال شهروندان را تعیین می‌کند و خروج از این حدود، مستقیماً به معنای تخطی از اصول قانون اساسی است. در نهایت، نهادینه سازی مفهوم "شهروند محوری" در بدنه شهرداری‌ها، از طریق پیوند مستقیم میان اجرای وظایف روزمره و تعهدات عالیه قانون اساسی، تنها راه تضمین تحقق حقوق شهروندی است؛ این پیوند به کارکنان این باور را می‌دهد که کار آن‌ها فراتر از صدور فیش و پروانه است و بخشی از تحقق آرمان‌های اساسی کشور در حوزه عدالت و کرامت انسانی محسوب می‌شود و این امر، رضایت و اعتماد عمومی را به عنوان محصول نهایی این رویکرد حقوقی تضمین خواهد کرد.

۸. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

این پژوهش تحلیلی نشان داد که جایگاه حقوقی کارکنان شهرداری در نظام مدیریت شهری ایران، یک جایگاه دوگانه و حساس است؛ آن‌ها نه تنها مجری قوانین فنی شهرسازی و خدمات شهری هستند، بلکه به طور مستقیم در مرز میان قدرت عمومی و حقوق بنیادین شهروندان (مانند مالکیت، محیط زیست و عدالت) قرار دارند و این موقعیت، مسئولیت‌های مدنی، کیفری و اداری مضاعفی را بر دوش آن‌ها می‌نهد که باید در پرتو اصول قانون اساسی و مفاد منشور حقوق شهروندی تفسیر شوند. یافته اصلی این است که اگرچه ساختار قانونی برای اعمال مسئولیت وجود دارد، اما در عمل، تمایل به انتقال مسئولیت‌ها به سطح سازمانی (شهرداری) و کندی فرآیندهای قضایی و اداری، منجر به تضعیف مسئولیت‌پذیری فردی کارمندان شده و در نتیجه، حقوق شهروندی در مواردی که نیاز به واکنش سریع و قاطع در برابر تخلف فردی است، به طور کامل تضمین نمی‌شود.

مسئولیت مدنی، با تمرکز بر اصل ۱۷۱ قانون اساسی، عمده‌تأ متوجه شهرداری است، اما اثبات تقصیر فاحش یا عمدی کارمند برای رجوع به او ضروری است؛ این امر سبب شده است تا شهروندان برای جبران خسارت، به طور مؤثر نتوانند مستقیماً کارمند را هدف قرار دهند، مگر در موارد جرایم کیفری آشکار. برای تقویت این حوزه، پیشنهاد می‌شود که قانون‌گذار یا دیوان عدالت اداری، با اتخاذ رویه‌ای سخت‌گیرانه‌تر در شناسایی "قصور در نظارت" یا "تأخیر غیرموجه در پاسخگویی" به عنوان تقصیر قابل اثبات در سطح فردی، دامنه مسئولیت مدنی مستقیم کارمندان را در موارد مشخصی گسترش دهد، به ویژه در جایی که فقدان عمل کارمند، منجر به خسارت مستقیم و غیرقابل جبران شده است. در زمینه مسئولیت کیفری، مبارزه با فساد اداری در شهرداری‌ها (از جمله رشاء و تبانی) نیازمند استقلال بیشتر نهادهای نظارتی داخلی و تقویت همکاری بین دیوان عدالت اداری و مراجع کیفری است؛ پیشنهاد می‌شود که یک «سامانه هشدار سریع قضایی» ایجاد شود که در آن، پرونده‌هایی که در دیوان عدالت اداری با اتهامات قوی فساد یا سوءاستفاده از قدرت مواجه می‌شوند، به طور خودکار و با فوریت برای تحقیقات کیفری به دادسرای ویژه کارکنان دولت ارسال گردد تا از طولانی شدن فرآیند و بی‌اثر شدن تدابیر بازدارنده جلوگیری شود و اعتماد عمومی خدشه‌دار نگردد.

مسئولیت اداری و انضباطی، به عنوان سریع‌ترین ابزار اصلاحی، نیازمند تقویت استقلال هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است؛ این هیئت‌ها نباید تحت تأثیر مستقیم شهردار یا معاونین باشند و باید صلاحیت رسیدگی مؤثر به تخلفات ناشی از نقض شفافیت و کرامت انسانی (مطابق با منشور حقوق شهروندی) را داشته باشند. لازم است که آیین‌نامه‌های انضباطی، به طور صریح، نقض هر ماده از منشور حقوق شهروندی را به عنوان یک تخلف انضباطی با مجازات‌های مشخص تعریف کنند تا کارکنان دقیقاً بدانند که انتظارات فراتر از اجرای صرف بخشنامه‌های فنی است. بررسی تطبیقی نشان داد که شفافیت و دسترسی به اطلاعات، سنگ بنای پاسخگویی است؛ پیشنهاد می‌شود شهرداری‌ها ملزم به اجرای کامل "پنجره واحد الکترونیکی" برای تمامی فرآیندهای صدور مجوز و پاسخگویی به استعلامات باشند و تمامی مراحل رسیدگی به پرونده‌ها باید به صورت برخط قابل ردیابی توسط خود شهروند باشد؛ این شفافیت فعال، به طور ذاتی بسیاری از فرصت‌های سوءاستفاده کیفی و قصور اداری را از بین می‌برد و با روح حاکمیت قانون همسو است.

همچنین، تقویت آموزش‌های حقوقی-اخلاقی برای کارکنان شهرداری از سطح کارشناس تا مدیر، با تمرکز بر تفسیر اصول قانون اساسی در حوزه مدیریت شهری، امری حیاتی است؛ این آموزش‌ها باید شامل تحلیل مستمر رویه قضایی دیوان عدالت اداری باشد تا کارکنان با مصادیق عینی خروج از حدود صلاحیت و مسئولیت‌پذیری آشنا شوند و از تکرار خطاهای رایج در رویه‌های اداری جلوگیری گردد، که این امر لازمه تحقق حکمرانی خوب است. در نهایت، برای ارتقاء رضایت و اعتماد عمومی، باید یک "سازمان مستقلی برای نظارت بر حقوق شهروندی" در ساختار مدیریت شهری تعریف شود که مستقیماً زیر نظر شورا یا نهادی فرادست باشد و وظیفه‌اش، صرفاً دریافت، دسته‌بندی و پیگیری شکایات شهروندان از عملکرد کارکنان باشد و نتایج آن به صورت سالانه گزارش عمومی شود؛ این نهاد، می‌تواند شکاف میان انتظارات شهروندان (منشور حقوق شهروندی) و اجرای اداری را پر کرده و مسئولیت‌پذیری را به یک فرهنگ نهادینه‌شده در بدنه کارکنان شهرداری تبدیل نماید.

منابع

- ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی. (۲۰۲۲). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها.
- آیین‌فر، ندا. (۲۰۲۵). واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها. مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۵۴(۱)، ۹۵۱-۹۶۵.
- جعفری، عالی پور. (۲۰۲۲). مسئولیت کیفری شهرداری نسبت به آسیب‌های جسمانی ناشی از آلودگی هوا. مجله حقوقی دادگستری، ۸۶(۱۲۰)، ۷۳-۹۳.
- خوبباری، کشاورزی. (۲۰۲۱). مسئولیت مدنی کمیسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۲)، ۵۹-۴۲.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رضایی. (۲۰۲۰). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان. چشم انداز حسابداری و مدیریت، ۲۴(۳)، ۱۲۷-۱۳۷.
- سجادی کیا، شاهبازی. (۲۰۲۳). ضرورت سیاست‌گذاری‌های صحیح و منصفانه در قراردادهای پیمانکاری ساخت‌وسازهای شهری. پژوهشهای حقوقی، ۲۲(۵۵)، ۳۰۹-۳۳۶.

- شریفی، سید محمدصادق. (۲۰۲۴). مسئولیت مدنی ناشی از قصور و تقصیر مدیران شهرداری با تاکید بر فقه. فصلنامه علمی مطالعات فقه اقتصادی، ۶(شماره ۵)، ۷۳۸-۷۲۱.
- شکری، ط.، زارع، ع. (۲۰۱۶). مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۲۹(۱۲)، ۱۱-۲۲.
- صادقی‌نیا. (۲۰۲۳). مطالعه نقش مسئولیت مدنی شهردار و شهرداری و تاثیر آن بر مدیریت شهری و رضایت مندی شهروندان. پژوهش های کاربردی در مدیریت و حسابداری، ۷۹، ۹۸-۱۱۶.
- صالحی مازندرانی، بافهم. (۲۰۲۰). مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان بار حاکمیتی (بازخوانی جدیدی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی). دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۹(۲)، ۱۷۹-۱۹۰.
- عبداللهی. (۲۰۲۵). مسئولیت مدنی شرکت بهره برداری مترو در قبال آسیب بدنی مسافران. پژوهش و مطالعات علوم اسلامی، ۷۲(۷)، ۳۰-۲۱.
- فرجام، شکرانی. (۲۰۱۸). مسئولیت مدنی اشخاص دخیل در عملیات تخریب ساختمان. تحقیقات حقوقی معاهده، ۱۱(۱)، ۱۱-۳۱.
- فرنام، سیدمحمد، کریمی، ویسانی. (۲۰۲۴). بررسی مبانی و اصول مسئولیت مدنی معمار در نظام حقوقی ایران. نخبگان علوم و مهندسی، ۴۵(۸)، ۹۱-۱۰۲.
- قدرتی، صباغ. (۲۰۱۴). بررسی رابطه همنشینی دوستانه با مسئولیت‌پذیری اجتماعی (کارکنان شهرداری کلاتشهر تبریز). مطالعات جامعه شناسی، ۷(۲۴)، ۹۹-۱۱۶.
- محمودی هرندی. (۲۰۲۱). مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب نشینی املاک. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۱)، ۱۴۴-۱۷۱.
- میرنظامی، سیدوحید، بهادر، فائزه. (۲۰۲۱). بررسی ارکان مسئولیت مدنی شهرداری ها در رویه قضائی. تمدن حقوقی، ۹(۴)، ۵۷۷-۵۵۹.
- نوروزی، قدرت اله، جلالی. (۲۰۲۱). بررسی رابطه بین رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان. اقتصاد شهری، ۶(۲)، ۸۵-۹۶.
- یزدانیان، حبیبیان، هدیه. (۲۰۱۱). مسئول جبران خسارات ناشی از حوادث هسته‌ای در کنوانسیون‌های بین‌المللی و حقوق ایران. تحقیقات حقوقی بین المللی، ۴(۱۴)، ۲۱۷-۲۵۲.
- یوسفی صادق‌قلو احمد، فرشیدفر کتایون. (۲۰۲۱). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری ها در حقوق ایران، انگلیس و فرانسه.