

علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره بیست و سوم، شماره شش، شهریورماه ۱۴۰۰ (۲۸۷-۲۷۳)

جستاری حقوقی بر ارتباط سنجی تمرکز و مخاطرات طبیعی در تهران

محمد زرشگی^{۱*}

zershki99@pardisiau.ac.ir

سید محمد هاشمی^۲

تاریخ پذیرش: ۹۷/۴/۱۳

تاریخ دریافت: ۹۷/۲/۱

چکیده

کلانشهر تهران به دلایل متعدد از جمله نوع مکان‌گزینی، توسعه فیزیکی نامناسب، عدم رعایت توسعه متوازن و آمایش سرزمین، عدم رعایت اصل احتیاط در مباحث زیست محیطی به عنوان اصلی پیشگیرانه و غیره همواره در معرض خطرات ناشی از مخاطرات طبیعی قرار داشته است. از جمله مخاطراتی که تهران را تهدید می‌کند، زمین‌لرزه قریب‌الوقوع و معضلات زیست محیطی مستقر است. تراکم جمعیتی اصلی‌ترین علت وجودی و وجوبی معضلات زیست محیطی مستقر در تهران می‌باشد. مسلماً با وقوع زلزله احتمالی در تهران و با وجود تراکم جمعیتی موجود در پایتخت که ۱۹ برابر میانگین کشوری است، میزان آسیب‌ها و تلفات ناشی از وقوع آن می‌تواند منجر به یک فاجعه انسانی شود. لذا می‌توان اعمال اصول حقوقی راهکاری موثر برای غلبه بر معضلات بالا دانست. با اجرای قوانین موجود در زمینه تراکم‌زدایی از تهران از جمله: توسعه متوازن و آمایش سرزمین در چارچوب اصل تساوی، اجرای دولت الکترونیک در چارچوب اصل انطباق، کوچک‌سازی دولت در پرتو بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، تحقق دولت رفاه به معنای واقعی در چارچوب اصل انتظار مشروع، اهتمام جدی برای کاهش آسیب‌های ناشی از وقوع زلزله احتمالی و معضلات زیست محیطی مستقر در تهران در پرتو اعمال اصل احتیاط و... می‌توان تا حدود بسیار زیادی به عمده مشکلات این ابرشهر فائق آمد. در پژوهش حاضر قصد داریم از منظری حقوقی به ارائه راهکارهایی جهت کاهش آسیب‌های محتمل ناشی از خطرات طبیعی یاد شده بپردازیم. روش تحقیق حاضر توصیفی-تحلیلی و کاربردی است.

واژه‌های کلیدی: محیط زیست، زلزله، تمرکز، اصول حقوق اداری، اصل احتیاط.

۱- استادیار گروه حقوق، واحد پردیس، دانشگاه آزاد اسلامی، پردیس، ایران. * (مسئول مکاتبات)

۲- استاد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

Legal Research on Validity of Centralization and Natural Dangers in Tehran

Mohammad Zereshgi^{1*}

zereshki99@pardisiau.ac.ir

Seyyed Mohammad Hashemi²

Admission Date: July 4, 2018

Date Received: April 21, 2018

Abstract

Tehran metropolis for many reasons including location type, inadequate physical development, lack of observance of balanced development and alignment of land, failure to observe the precautionary principle in environmental issues as a preventive principal, and ... always subject to the risks of natural hazards. The population density is the main cause of existential and environmental problems in Tehran. Including threats that threaten Tehran, impending earthquakes and environmental problems. of course, with the possible earthquake in Tehran, and despite the population density in the capital, which is 19 times the national average, the damage rate and casualties resulting from it can lead to a human disaster. Therefore, the application of legal principles can be an effective solution for the most The above-described problems. By implementing the existing laws on the topic of de localisation of Tehran, including: (balanced development and land testing in the framework of the principle of equality, the implementation of e-government in the framework of the principle of compliance, the reduction of government in the light of paragraph 10 of the third principle of the Constitution, the realization of welfare state means Real in the framework of the principle of legitimate expectation, serious efforts to reduce the damage caused by possible earthquakes and environmental problems in Tehran in the light of the application of the precautionary principle, etc.) can greatly overcome the major problems of this city. In the present study, we intend to provide a legal perspective to provide solutions to reduce the potential damage caused by these natural hazards. The research method is descriptive-analytical and applied.

Keywords: Environment, Earthquake, Concentration, Principles of Administrative Law, Principles of Public Services, Principle of Precaution.

1-Assistant Professor of Law, Campus Branch, Islamic Azad University, Pardis, Iran. *(Corresponding Author)

2- Professor, Faculty of law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

مقدمه

امروزه تهران به واسطه گونه های مختلف تمرکزی که در آن وجود دارد، با تراکم جمعیتی و تمرکز امکاناتی نامتوازن نسبت به سایر نقاط کشور روبروست. به واقع اگر تمرکزی وجود نداشته باشد، تراکمی نیز وجود نخواهد داشت. صدا البته این میزان از تراکم و تمرکز فعلی در تهران به صورت آنی و فوری حادث نشده است، بلکه به واسطه سیاست های بخشی نگری که در طی دهه های گذشته بر این شهر نسبت به سایر نقاط کشور مستولی بوده است؛ منجر به این تراکم عمیقا ناموزون شده است. مسلما این معضل در نتیجه سیاست های غیرکارشناسی و غیر اصولی دولت های حاکم بر پهنه سرزمین ایران، عدم اعمال اصول حاکم بر خدمات عمومی، عدم اعمال اصول حقوق اداری و غیره به وجود آمده است. لذا در این تحقیق بنا داریم، به نقش اعمال یا عدم اعمال اصول حاکم بر خدمات عمومی و اصول حقوق اداری در شکل گیری معضل تراکم و تمرکز در تهران بپردازیم. اصولی که در صورت عملیاتی نمودن آن ها می توان به بسیاری از معضلات حاکم بر تهران (حتی مسائل طبیعی؛ زلزله و محیط زیست) فائق آمد، یا حداقل از عوارض ناشی از آن ها در حد امکان کاست. با ذکر مقدمات بالا وارد ماهیت موضوع می- شویم.

امروزه تحقق خدمات عمومی از جانب دولت ها به میزانی از اهمیت رسیده است که در همین راستا حقوقدانان به ارائه نظریات ذیل جهت تحکیم و دفاع از این مفهوم پرداخته اند. در یکی از این نظریات چنین آمده است که دولت: «قدرت سازمان یافته حقوقی به منظور اجرای عدالت و انجام دادن خدمات عمومی است.»^۱ (۱) در سده پیش رو مفهوم خدمات عمومی به مفهومی بنیادین در حقوق عمومی مدرن تبدیل شده است. به همین منظور دولت مدرن باید زنجیره ای از خدمات عمومی فنی

را سازماندهی و مدیریت نماید. در یک نظریه نو، دوگی حقوقدان فرانسوی، بیان می دارد که اراده دولتمردان هیچ ارزش و قدرتی ندارد، مگر این که در راستای سازماندهی و کارکرد خدمات عمومی اعمال شود (۲). همچنین برخی حقوقدانان معتقدند که کارآمدی دولت ها و در افقی گسترده تر مشروعیت دولت ها در چگونگی ارائه این خدمات سنجیده می شود. (۳)

از آن جایی که دولت در ایران یک دولت تصدی گرا می باشد، بسیاری از اصول قانون اساسی در راستای مفهوم خدمات عمومی و وظایف دولت در این حوزه است. این مفهوم در متن قانون اساسی، عمدتا در اصول ۳ (اهداف جمهوری اسلامی)، ۲۹ (تامین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی، بیمه و...)، ۳۰ (آموزش و پرورش رایگان)، ۴۳ (تامین نیازهای اساسی انسان، مسکن، خوراک و...)، ۴۴ (بخشهای سه گانه اقتصادی و نظام اقتصادی) خلاصه می شود. این اصول دلالت بر این موضوع دارند که مبنای حقوق اداری در قانون اساسی، نظریه خدمات عمومی است و این نظریه مهمترین مبنای حقوق اداری محسوب می شود (۴). هدف خدمات عمومی، تامین نیازهای همگانی و حفظ منافع عمومی است؛ لذا خدمات عمومی بر اصولی استوار است که این اصول پایه و اساس حقوق اداری را تشکیل می دهند (۵). اصول حاکم بر خدمات عمومی در حقوق اداری ایران نیز از جایگاه برجسته ای برخوردار هستند و به عنوان اصول حقوق عمومی محسوب می شوند (۶).

با توجه به این که ریشه بسیاری از معضلات کنونی شهر تهران در رشد بی رویه مهاجرت به این شهر و در پی عدم توسعه مطلوب سایر استان هاست، یکی از نکات بسیار مهم جهت ساماندهی مجدد اوضاع شهر تهران و بهبود مدیریت آن توجه به رشد و توسعه سایر استان های کشور است. تجربه نشان داده است که در بسیاری از شرایط علت مهاجرت مردم به شهر تهران تمایل آنها به مجاورت با مرکزیت سیاسی کشور و زندگی در شهر پایتخت نبوده، بلکه بهره مندی از امکانات متمرکز در

۱- همچنین نظری وجود دارد که موید این است که دولت موجودی چهارچهره است یا چهار وجه دارد: چهره ای عبوس و هولناک (وجه قدرت و اجبار)؛ چهره ای حق به جانب و توجیه گر (وجه ایدئولوژی)؛ چهره ای خیر و نیکوکار (تامین خدمات عمومی) و چهره ای مکار و آزمند. (۳۸)

۲- خدمات عمومی به اندازه ای مهم است که گاهی از آن به عنوان نیاز اساسی یاد می کنند. (۳۹)

اصل تساوی به عنوان یکی از اصول حاکم بر خدمات عمومی، در صورت اجرایی شدن می توانست از عوامل پیشگیرانه تمرکز در تهران باشد و اکنون نیز با وجود تمرکز در تهران می تواند از راهکارهای تراکم زدایی از تهران باشد.

وظیفه قانونگذار در هر جامعه ای این است که امکانات و تسهیلات طبیعی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را به طور یکسان در اختیار همه افراد قرار دهد (۷). اصل تساوی افراد در مقابل خدمات عمومی مبتنی بر اصول نوین حقوق بشر یعنی برابری و عدالت است. لذا شهروندی به معنای تابعیت، حکم به تساوی و برابری در مقابل هزینه های ناشی از خدمات عمومی و از سوی دیگر در انتفاع از این خدمات می دهد.

خدمات عمومی امروزه مسلماً از کارویژه دولت های مدرن می باشد که کارایی و مشروعیت دولت ها مبتنی بر تامین هرچه مطلوب تر این خدمات، گردیده است. بر نحوه ارائه خدمات عمومی اصول متعددی حاکم است که اصل تساوی و اصل بی طرفی ارتباط وثیقی با حقوق بنیادین افراد جامعه به عنوان شهروندان دارد (۸). در مفهوم حقوقی، اصل برابری یکی از پایه های دولت حقوقی به شمار می رود. حس برابری جویی در افراد تا آن حد نیرومند است که افراد حاضرند به خاطر برابری از آزادی خود بگذرند ولی به نابرابری و تبعیض تن در ندهند (۹). پس شاید تنها با برابری است که می توان باور داشت، مردم سالاری تحقق یافته است (۱۰). اصل تساوی در ارائه خدمات از جانب دولت ها به قدری حائز اهمیت است که می توان بارزترین نمونه مسوولیت اداره در زمینه عدم رعایت برابری را، نقض برابری شهروندان در برخورداری از خدمات عمومی دانست (۱۱). این مهم را نباید از نظر دور داشت که برابری برخاسته از کرامت ذاتی انسان است، یعنی انسان ها برابرند چون هریک از آنها غایت در خویشتن می باشند (۱۲).

با درک مراتب بالا باید اذعان داشت که اصل برابری یکی از مبانی مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و غایت حمایت از حقوق شهروندان به شمار می رود (۱۳). طبق اصل برابری یا تساوی خدمات عمومی، همه افراد جامعه باید به طور یکسان و مساوی از خدمات عمومی برخوردار شوند و نباید معیارهای سیاسی، عقیدتی، نژادی یا قومی مبنای برخورداری اولویت افراد

این کلانشهر عامل اصلی انگیزه مردم جهت مهاجرت به تهران است. بر همین اساس در کنار تدابیری که جهت بهبود مدیریت تهران در نظر گرفته می شوند، باید اقدامات عملی و موثری نیز در جهت بهبود نظام مدیریت سایر استان های کشور صورت پذیرد تا با توزیع امکانات و منابع در کل کشور، جمعیتی هم که خواهان استفاده از این منابع هستند در شهرهای مختلف پراکنده شوند.

حال پس از تحلیل اجمالی تمرکزگرایی در تهران در چارچوب اصول حاکم بر خدمات عمومی، بنا داریم به صورت مبسوط به تحلیل این معضل (تمرکزگرایی در تهران) در چارچوب اصول کلی حقوق اداری پرداخته و در مباحث آتی، نقش عدم اجرای صحیح اصول حاکم بر خدمات عمومی و اصول کلی حقوق اداری را در تمرکز در تهران و عواقب این عدم اجرا را، در صورت رویدادی همچون زلزله و معضلات زیست محیطی مستقر در کلانشهر تهران مورد واکاوی قرار دهیم.

اصولاً رسالت حقوق اداری ایجاد تعادل میان مقتضیات اداری و تامین، تضمین و صیانت از حقوق و منافع شهروندان است. تعریف روشن و صریح اصول کلی حقوق اداری در قانون و رویه قضایی به سکوت برگزار شده است. در کشورهایی نیز که اقدام به تدوین اصول کلی حقوق اداری در قوانین و مقررات مربوط به فرآیندهای اداری نموده اند، صرفاً به ذکر مصادیق اصول بسنده شده است. در حقوق ایران نیز تعریف خاصی، حتی در سطح دکترین برای اصول کلی حقوق اداری ارائه نشده است. حال با درک مراتب بالا از جمله اصول حقوق اداری که می توان در این راستا به مطالعه آن ها پرداخت؛ اصل انتظار مشروع و اصل احتیاط می باشد.

نکته مهمی که می بایست به آن امعان نظر داشت این است که امروزه دایره اصل انتظار مشروع وسیع تر شده و حتی به امور مختلف رفاهی نیز تسری یافته است. اصلی که در صورت تحقق به صورت اصولی می توانست و می تواند به بسیاری از علل موجهه مهاجرت به تهران و تراکم جمعیتی موجود در آن خاتمه بخشد.

جایگاه اصل تساوی در قوانین و مقررات و نقش آن در

تمرکز شهر تهران:

جهت ارائه مستندات قانونی می توان اصول قانون اساسی را که مرتبط با اصل برابری در خدمات عمومی هستند به این شرح بیان نمود:

آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان (بند ۳ اصل ۳، اصل ۳۰ و بند ۱ اصل ۴۳)، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه (بند ۹ اصل ۳)، تامین حقوق همه جانبه زن و مرد و امنیت قضایی عادلانه برای همه (حق دادخواهی و دادگستری عمومی به عنوان یکی از خدمات عمومی سنتی)، تساوی عموم مردم در برابر قانون (بند ۱۴ اصل ۳ و اصل ۳۴)، برابری در بهره مندی از همه حقوق اعم از حقوق اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی (اصل ۲۰)، برخورداری از تامین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی (اصل ۲۹)، تامین نیازهای اساسی، مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش (بند ۱ اصل ۴۳)، تامین شرایط و امکانات کار برای همه (بند ۲ اصل ۴۳).

علاوه بر موارد فوق رگه هایی از اهمیت در برخورداری از خدمت عمومی در اصل ۴۸ قانون اساسی مشهود است. طبق این اصل در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان ها و توزیع فعالیت های اقتصادی میان استان ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد. بر این مبنا دولت نمی تواند میان مردم تبعیض قائل گردد و اشخاصی را از خدمات محروم کند یا برای برخی امتیازات ویژه ای در نظر بگیرد، یا با انباشت خدمات در نقطه ای از کشور باعث محرومیت نقاط دیگر کشور از خدمات شود، بلکه باید با توزیع عادلانه خدمات و امکانات برابری را در نقاط گوناگون شهری و کشوری ایجاد کند.

علاوه بر قانون اساسی می توان به سایر قوانین موضوعه مرتبط با این مبحث نیز اشاره نمود. می توان به بند «ج» ماده ۱۹ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در آن به «حق برابر شهروندی و توسعه مشارکت همه جانبه» اشاره شده است. نهایتاً اخیراً در قانون برنامه ششم توسعه نیز در مواد ۲۶ و ۲۷ به توازن منطقه ای، توسعه روستایی

در استفاده از این خدمات قرار گیرند و دولت نمی تواند به این بهانه ها میان شهروندان تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند یا برای برخی در استفاده از خدمات عمومی امتیازات خاص در نظر بگیرد (۱۴). همچنین اصل بی طرفی نیز در راستای اصل برابری و از توابع و نتایج آن اعلام شده است. طبق اصل بی طرفی هرگونه جانبداری که منجر به ایجاد تبعیض در انجام خدمات عمومی گردد؛ ممنوع و مخالف اصل برابری است.

قانونگذار اساسی نیز با درک اهمیت اعمال اصل بیطرفی و تساوی در خدمات عمومی به این مهم اشاره نموده است. قانون اساسی نه تنها «تساوی عموم در برابر قانون» را به رسمیت شناخت بلکه قدم در راه کشف و استقرار «برابری در قانون» و «باروری درخت مساوات» نیز گذاشت.^۱ اصل سوم قانون اساسی علاوه بر برابری در مقابل قانون به «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه» تصریح کرد. یعنی قانون اساسی جدید تنها در مرحله نخست متوقف نشد و می کوشید از یک سو نابرابری های «ناروا» را «رفع» کند و از سوی دیگر امکانات برابر و «عادلانه برای همه» فراهم کند، یعنی ساحت نویی از برابری را خلق و «ایجاد» کند، قلمروهایی که آن را نا عادلانه، تبعیض آمیز و «ناروا» می دانست و عزم کرده بود تا آنها را دگرگون کرده و از میان بردارد (۱۵).

با ملاحظه امکانات موجود در تهران و مقایسه آن با سایر استان های کشور، به وضوح پیداست که دولت ها نتوانسته اند به نحو مطلوبی مفهوم برابری در قانون، مصرح در اصول قانون اساسی و مواد قانونی مرتبط را به برابری در مقابل قانون مبدل سازند. اگر این هدف حاصل شده بود، اساساً شاهد این میزان از تراکم جمعیتی در تهران نبودیم که پیامد آن خطرپذیرتر بودن در برابر مخاطرات طبیعی از جمله زلزله و آسیب پذیری بیشتر در زمینه معضلات زیست محیطی می باشد.

۱- پیش نویس قانون اساسی که دولت موقت تهیه کرده بود، هم در اصل ۲۲ این اصل حقوقی را پیش بینی کرده بود: «همه افراد اعم از زن و مرد در برابر قانون مساوی اند».

در پایان این مبحث ذکر این نکته خالی از لطف نیست که دیوان عدالت اداری ارائه خدمات عمومی را به همه افراد به طور مساوی به رسمیت شناخته و محرومیت از این خدمات را به مثابه محرومیت از حقوق اجتماعی دانسته است (۱۶) که این امر موید اهمیت اصل تساوی در ارائه خدمات عمومی از منظر نهاد قضایی (دیوان عدالت اداری) می باشد و با ورود به این مبحث در دادنامه ذیل، خود را صالح برای نظارت بر اجرای صحیح اصل تساوی در ارائه خدمات عمومی از جانب دولت دانسته است.

جایگاه اصل انطباق در قوانین و مقررات و نقش آن در

تمرکز شهر تهران:

یکی دیگر از اصول حاکم بر خدمات عمومی اصل انطباق می باشد. اصل انطباق، ادامه ی منطقی اصل تداوم خدمات عمومی است. روزآمدی و سازگارشدهن خدمات عمومی با شرایط جدید، هم به نفع اداره و دولت است و هم منافع استفاده کنندگان از خدمات عمومی را بهتر تامین می کند (۱۷).

اصول مدرن حقوق اداری، هنجارهای ارزشمندی هستند که در حقوق اداری اکثر کشورهای پیشرفته و توسعه یافته شناسایی شده و در جهت توسعه حقوق اداری به منظور نیل به یک اداره کارآمد و تضمین کننده حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان به کار بسته می شوند (۱۸). دولت الکترونیک را می توان یکی از اصول مدرن حقوق اداری دانست. یکی از اصول حاکم بر حقوق اداری دموکراتیک، تمرکززدایی می باشد. بنابراین با فراهم نمودن زمینه ای برای ایجاد دولت الکترونیک، تحقق حقوق اداری دموکراتیک تسهیل شده و تمرکز اداری که از مشکلات مهم بوروکراسی «وبری» است، حل خواهد شد (۱۹).

طبق اصل انطباق از آن جا که این خدمات برای تامین نیازهای عمومی است و نیازها و منافع عمومی دائما در حالت تغییر و دگرگونی است، به همین خاطر دستگاههای متولی خدمات عمومی موظفند خدماتی که به جامعه ارائه می دهند متناسب با نیازها و مقتضیات روز باشد. خدمات عمومی بایستی با تغییرات نیازهای همگانی منطبق شوند. در همین راستا می توان از دولت الکترونیک به عنوان یک خدمت عمومی نوین در حقوق اداری

و توانمند سازی اقشار آسیب پذیر پرداخته شده است. این امر موید نگاه ویژه قانونگذار به بحث آمایش سرزمین می باشد. در بند ۱ ماده ۲۶ قانون یادشده مقرر شده است که: «دولت موظف است در طول سال اول اجرای قانون، برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد.» همچنین در بند ۳ ماده ۲۶ نیز مقرر شده است که: «۳٪ از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب $\frac{1}{3}$ به استان های نفت خیز و گاز خیز و $\frac{2}{3}$ به مناطق و شهرستان های کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه های عمرانی در قالب بودجه های سنواتی با تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه این استان ها اختصاص دهد.» که مواد قانونی فوق به وضوح بیانگر دغدغه قانونگذار جهت نیل به آمایش سرزمین و توسعه متوازن در سراسر کشور می باشد. (حال این که چه میزان از این تکالیف قانونی اجرا می شوند، نیاز به گذر زمان دارد). مسلما آمایش سرزمین و توسعه متوازن می تواند در راستای اصل تساوی و نقش موثر آن جهت تمرکززدایی از تهران مورد مطالعه قرار گیرد.

ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مقرر می کند: «مردم در استفاده از خدمات دستگاه های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند.» همان طور که از نص صریح مواد گفته شده بر می آید، در ماده ۲۷ اصل برابری در برابر خدمات عمومی گنجانده شده است. علاوه بر مستندات یادشده در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه، در منشور حقوق شهروندی نیز که هم اکنون بیش از یکسال از تصویب آن می گذرد، در ماده ۸ و ذیل فصل دوم آن (حق کرامت و برابری انسانی) برای تساوی و عدم تبعیض در ارائه خدمات عمومی، شأن والایی قائل شده است. در این ماده چنین آمده است که: «اعمال هرگونه تبعیض ناروا به ویژه در دسترسی شهروندان به خدمات عمومی نظیر خدمات بهداشتی و فرصت های شغلی و آموزشی ممنوع است. دولت باید از هرگونه تصمیم و اقدام منجر به فاصله طبقاتی و تبعیض ناروا و محرومیت از حقوق شهروندی، خودداری کند.»

نام برد که به موجب آن می توان به بسیاری از مشکلات حاکم در شهر تهران از جمله انواع آلودگی ها اعم از زیست محیطی، صوتی، فساد اداری، دیوان سالاری (بوروکراسی اداری)، ترافیک، عدم تکریم ارباب رجوع و... فائق آمد. دولت الکترونیک هنوز در کشور ما به طرز مطلوبی اجرا نشده است و استفاده بهینه از آن مستلزم فرهنگ سازی و آموزش می باشد. اهمیت این اصل در مورد خدمات عمومی به حدی است که اگر بگوییم پیدایش دولت الکترونیک و متعاقب آن خدمات الکترونیکی دولت بر مبنای اصل انطباق است، سخنی به گزافه نگفته ایم. در عصری که عصر ارتباطات نام گذاری شده است، همراهی دولت و سازگاری آن با این مفهوم امری الزام آور به نظر می رسد.

بنابراین می توان خدمات الکترونیک دولت را ارائه خدمات عمومی دانست که با ابزار و وسایل الکترونیک و با استفاده از تکنولوژی های ارتباطی و فناوری اطلاعات^۱ صورت می پذیرد و منجر به کاهش و -به مرور- حذف مراجعات حضوری مردم به سازمان ها و ادارات می گردد. یکی از نتایج مثبت اعمال اصل انطباق را می توان حصول به مفهوم دولت الکترونیک دانست، که می توان آن را یک دولت ۲۴ ساعته نامید که اصل تداوم خدمات عمومی را نیز جامه عمل می پوشاند. امروزه دولت دسترس پذیر از مفاهیم بنیادین حقوق است و دولت ها باید سعی کنند خود را به این هدف نزدیکتر کنند (۲۰).

در پایان باید اشاره نمود که اصل انطباق در هیچ یک از اصول قانون اساسی به صراحت بیان نشده است؛ اما شاید بتوان از مفهوم برخی از اصول این اصل را استنباط کرد. مفاهیم بالا عبارتند از: تأمین خودکفایی در علوم و فنون (بند ۱۳ اصل سوم) و استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج کشور (بند ۷ اصل ۴۳). اصل انطباق در صورت تحقق می تواند با توجه به کاهش بوروکراسی اداری، کاهش ترافیک و... راهبردی اساسی برای کاهش آلودگی های زیست محیطی در شهر تهران باشد.

اصل انتظار مشروع و ارزیابی اثرات آن در تمرکز پایتخت:

در خصوص ماهیت و چیستی انتظار مشروع، بحث های متعددی انجام یافته است. به زعم بعضی حقوقدانان، انتظار مشروع، نوعی «حق» و به اعتقاد گروهی دیگر، نوعی «منفعت و امتیاز» است. اما تامل و بررسی دقیق این تاسیس نشان می دهد که انتظار مشروع را نمی توان منحصرًا حق یا فقط منفعت و امتیاز دانست، بلکه ماهیتا، هنجاری عقلی مبتنی بر طبیعت خود مختار بشر و اتکا به تصمیم ها و اعلام های اداری رسمی و غیر رسمی است که از طریق ورود به عالم حقوق در قالب آرای قضایی، و بر اساس استنادات مکرر قضات در دادرسی های اداری، با توجه به برخورداری از دو ویژگی «فراگیری» و «عام الشمول بودن»، به مثابه یک «اصل حقوقی» پذیرفته شده است. از آنجا که بیشترین کاربرد این اصل در روابط متقابل شهروندان با دولت و به ویژه در چارچوب حقوق اداری است، لذا باید آن را در زمره یکی از «اصول کلی حقوق اداری» محسوب کرد (۲۱). از سوی دیگر اصل «انتظارات مشروع»^۲ از دیدگاه بسیاری از صاحب نظران به عنوان یکی از جنبه های حاکمیت قانون محسوب شده است. این اصل بدین معنی است که شهروندان می توانند با توجه به ویژگی های قوانین و از همه مهم تر اصل «قطعیت حقوقی»^۳، اوضاع و احوال قابل پیش بینی ای را انتظار داشته و بر اساس آن، قادر به برنامه ریزی قبلی و بنابراین پیش بینی نتایج فعالیت هایشان و نحوه اعمال قوانین بر آن فعالیت ها با درجه ای از قطعیت باشند.

نتایج اغلب مطالعات تطبیقی نشان می دهد که در ابتدا انتظارات مشروع فقط در قضایای مربوط به «مهاجرت و پناهندگی»، «امور استخدامی و بازنشستگی» و «صدور انواع مجوزها به ویژه مجوزهای ساخت و ساز و اشتغال و بازرگانی» کاربرد داشته ولی متعاقبًا با گسترش و رواج مفهوم این اصل طی سالیان اخیر، امروزه دامنه قلمرو موضوعی آن به «امور مالی و مالیاتی»، «امور زندانیان» و «امور مختلف رفاه و تأمین اجتماعی» نیز تسری و تعمیم یافته است (۲۲). مسلماً امروزه نسل سوم حقوق بشر و در راس آن حق بر محیط زیست سالم نیز، می تواند در راستای اصل انتظار مشروع، مورد ارزیابی و

2- legitimate expectations.

3- legal certainty.

1- IT.

ایران یکی از زلزله خیزترین کشورهای دنیا محسوب می شود و شهرهای آن از این پدیده طبیعی آسیب های فراوان دیده اند. تهران نیز به عنوان کلانشهر اول کشور نه تنها از این قاعده مستثنی نمی باشد، بلکه با توجه به تراکم سازه ای، جمعیت متراکم، عدم رعایت استانداردها، توسعه فیزیکی نامناسب و... با خطر جدی تری روبروست. شهر تهران و ری تاکنون هشت بار به وسیله زلزله هایی با بزرگی بیش از هفت ریشتر با خاک یکسان شده اند (۲۳). علاوه بر زلزله، معضلات زیست محیطی هم به صورت روزافزون در این کلانشهر به چشم می آید. معضلی که تقریباً هرروزه شهروندان این کلانشهر با آن سروکار دارند. در این زمینه می توان از اصل مترقی احتیاط یاد نمود که پیوندی مستحکم با مباحث پیش رو دارد. احتیاط و پیشگیری در زمینه معضلات طبیعی همچون زلزله و مسائل زیست محیطی، علاوه بر جنبه پیشگیرانه در خصوص اصل وجودی آن ها، می تواند منجر به پیشگیری از وقوع بحران های سیاسی نیز بشود. بحران های سیاسی همیشه برآمده از عوامل انسانی نیستند و ممکن است در اثر عوامل طبیعی بروز کنند. زلزله احتمالی تهران به طور بالقوه توانایی مواجه نمودن نظام سیاسی ایران را با چندین بحران سیاسی دارد که مهمترین آن ها بحران اقتدار و مشروعیت است.

باید اذعان داشت که یکی از موضوع هایی که بیشتر شهرهای جهان با آن دست به گریبان اند، سوانح طبیعی است (۲۶). از ربع قرن گذشته تا کنون، حوادث طبیعی، سه میلیون نفر تلفات، در دنیا ایجاد و خساراتی در حدود ۲۳ میلیارد دلار وارد ساخته است. در این میان زلزله یکی از حوادث شایع در سراسر دنیا است و در سال ۲۰۰۱ مرگ بارترین حادثه جهان گزارش شده است. ایران در ردیف ۱۰ کشور بلاخیز دنیاست و زلزله مسبب بیشترین تلفات انسانی آن می باشد. کمربند زلزله ۹۰٪ خاک کشور ما را در بر گرفته است (۲۷). از سال ۱۳۳۶ تا ۱۳۷۰ بیش از ۱۵۰۰۰۰ نفر جان خود را در اثر زمین لرزه از دست داده اند (۲۸). لذا می توان گفت اکثر شهرهای ایران در برابر خطر زلزله بی پناه هستند.

ماهیت تمرکزگرای نظام سیاسی ایران و به تبع آن تمرکز همه نهادهای سیاسی در تهران به عنوان یکی از زلزله خیزترین

تحلیل قرار گیرد. از آنجایی که دولت در ایران وفق اصول متعدد قانون اساسی (اصول ۳، ۲۸ تا ۳۱، ۴۳) یک دولت رفاهی می باشد که از جانب قانون اساسی در زمینه های «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه»، «تامین مسکن، شغل، آموزش و پرورش دولتی رایگان، تامین اجتماعی، تامین نیازهای اساسی: خوراک، پوشاک، بهداشت و...» تکالیفی بر دولت و متعاقباً حقوقی برای آحاد مردم در نظر گرفته شده است، لذا می توان پیوند وثیقی بین تامین حقوقی رفاهی شهروندان مقرر در قانون اساسی توسط دولت و اصل انتظارات مشروع برقرار نمود. انتظاراتی که در صورت اجرای آنها به صورت اصولی به بسیاری از علل مهاجرت به تهران خاتمه داده می شد و می توانست طی یک فرآیند پیشگیرانه مانع از استقرار این حجم از تراکم و تمرکز در تهران بشود و در نتیجه به بسیاری از معضلات طبیعی مستقر در کلانشهر تهران از جمله مخاطرات زیست محیطی و زلزله احتمالی پایان بخشد یا حداقل آن ها را مهار نماید. علاوه بر تعمیم اصل انتظار مشروع به حقوق رفاهی، می بایست این اصل مدرن حقوقی را، به حق بر محیط زیست سالم نیز تسری داد و حقوق افراد ملت در این زمینه را در عرصه عمل «نه نظر» مورد شناسایی و اجرا قرار داد.

جایگاه اصل احتیاط در قوانین و مقررات و نقش آن در آسیب پذیری شهر تهران در برابر مخاطرات طبیعی:

اصل احتیاط یکی از اصول مهم حقوقی است که در چند دهه اخیر درباره اهمیت آن سخن به میان آمده است. ضرورت پرداختن به این اصل حقوقی از نگرانی هایی ناشی می شود که بشر امروزی را به صورت جدی به فکر فرو برده است. پیشرفت حیرت آور علم، هرچند به ظاهر، رفاه را عاید بشر کرده است، اما حقیقتاً، خیال او را آسوده نکرده که این دستاوردها هیچ زبانی را در آینده نصیب او نخواهد کرد. به علاوه دستاوردهای صنعتی، باعث گردیده، انسان به سرعت، در وضعیت طبیعی محیط زیست غلبه پیدا کند و آن گونه که برای او دلپذیر است، در آن تصرف کند. اما آیا برای انسان فکور این دغدغه به وجود نیامده است که تصرف بی ضابطه در وضعیت طبیعی محیط زیست خطری جدی برای نابودی آن به شمار می آید؟!!

است. کارشناسان معتقدند، عامل اصلی وقوع زلزله در تهران وجود پانزده گسل در این منطقه است که سه گسل آنها هر یک به تنهایی پتانسیل ایجاد زلزله ای با قدرت بیش از ۷ ریشتر را دارد. آنان بر این باورند، در صورت وقوع زلزله در این کلانشهر که بیش از ۱۳ میلیون نفر ساکن دارد و مرکز سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور به حساب می آید فاجعه ای بزرگ رخ خواهد داد. با توجه به بافت های فرسوده تهران و آسیب پذیری آنها در مقابل زلزله، عده ای از کارشناسان معتقدند بافت شهر تهران که از دویست سال پیش شکل گرفته منجر به این می شود که هیچ شهرداری نتواند حریف این شهر شود (۲۹).

یکی دیگر از عناصر مهمی که باید در اصل پیش بینی مورد امعان نظر قرار گیرد، مسائل زیست محیطی است. «حق بر محیط زیست»^۱ از جمله مصادیق نسل سوم حقوق بشر است که به عنوان یکی از جلوه های حقوق همبستگی مطرح شده و جامعه بشری را ملزم به رعایت آن می نماید.

بعد از حقوق مدنی و سیاسی [حقوق آزادی] و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی [حقوق برابری]، حقوق همبستگی [حقوق برادری] به عنوان سومین نسل حقوق بشر تلقی گردیده است. حق بر محیط زیست توسعه یافته ترین شاخه حقوق همبستگی بوده و تاکنون در قانون اساسی بیش از چهل کشور از جمله ایران به رسمیت شناخته شده است. این نسل از حقوق بشر ضمن داشتن خصوصیات دو نسل گذشته، بدون مشارکت همه [فرد، دولت، نهادهای دولتی و خصوصی، جامعه بین المللی] نمی تواند تحقق یابد (۳۰). البته شایان توجه است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحتاً از حق بر محیط زیست نام برده نشده است و اصل مرتبط با آن (اصل پنجاهم) در فصل چهارم قانون اساسی (اقتصاد و امور مالی) گنجانده شده است. چه بسا بهتر بود که این اصل در ذیل فصل سوم قانون اساسی (حقوق ملت) مقرر می شد و در همین راستا صراحتاً به عنوان یک حق برای مردم در کنار سایر اصول حقوق ملت به آن اشاره می شد.

وضعیت محیط زیست شهر تهران در پرتو اصل احتیاط:

شهرهای ایران، امکان این آسیب پذیری را بیشتر ساخته است. با وقوع زلزله ای مخرب در تهران علاوه بر این که نخبگان تصمیم گیرنده نظام (که طیف کوچکی را تشکیل می دهند) و نهادهای سیاسی (که اغلب در مجاورت گسل های زلزله قرار گرفته اند) آسیب پذیر می شوند، محیط پیرامونی داخلی و خارجی نظام سیاسی نیز مهبلی حرکت های بحران خیز می شود. فائق آمدن بر این بحران مستلزم انجام اقدامات مدیریتی کوتاه مدت و بلند مدت است که به طور همزمان باید اتخاذ شوند. چرا که سوانح طبیعی به واسطه ماهیت ناگهانی بودن حادثه، قادرند نظم اجتماعی جوامع را نسبت به اثرات عوامل غیر طبیعی همچون جنگ، با آسیب های جدی تر مواجه سازند (۲۴).

در ادامه باید افزود که سوانحی که در درون یک مادرشهر (پایتخت) اتفاق می افتد، به دلیل تمرکز جمعیت، تنوع و فراوانی نقش ها (سیاسی، اقتصادی و...) امکانات و دیگر عوامل خطرناک، پیچیده تر از دیگر مکان ها هستند (۲۵). تجارب تاریخی در کشورهای مختلف نشان می دهد بروز سوانح طبیعی در مراکز مهم سیاسی مثل پایتخت ها، بنادر مهم تجاری و شهرهای پرجمعیت، نظام های سیاسی را با بحران های سیاسی متعددی مواجه کرده است. حال با درک مراتب بالا می بایست از اصل احتیاط به عنوان اصلی کارا در زمینه حل یا ترمیم معضلات طبیعی تهدید کننده تهران نام برد. اصلی که می بایست با اعمالش از دو آسیب مستقر و احتمالی در شهر تهران، به نوعی اصلاح و پیشگیری حاصل شود. آسیب و معضل مستقر، آلودگی های زیست محیطی می باشد و معضل احتمالی که از جانب کارشناسان امر، قریب الوقوع می باشد، زلزله است.

کلانشهر تهران نه تنها از خطر زلزله ایمن نیست، بلکه سالهاست که در انتظار زلزله های ویرانگر با قدرت بالای ۷ ریشتر به سر می برد. براساس مطالعات آماری و زلزله هایی که پیش از این در ناحیه ری و تهران ثبت شده، با احتمال بیش از ۷۰٪ به طور متوسط هر ۱۵۸ سال زلزله ای ویرانگر در این ناحیه رخ داده است. به عبارتی، دوره بازگشت زلزله های تهران در حدود ۱۵۰ تا ۲۰۰ سال است و به دلیل این که از آخرین زلزله نیرومند بیش از ۱۸۷ سال گذشته، احتمال وقوع زلزله در تهران قوی

1- Right to environment.

برپای کنفرانس استکهلم به عنوان نقطه عطفی در توجه به مسائل محیط زیست بشر این حقوق توسعه یافت(۳۲). همچنین در اعلامیه رسمی کنفرانس مزبور حق بر محیط زیست یعنی داشتن محیط زیستی سالم همچون آزادی و برابری از حقوق بنیادین انسانها تلقی شد.

باید افزود که تحقق حق بر محیط زیست سالم به عنوان یکی از مولفه های مقوله سوم حقوق بشر مستلزم کار و کوشش همه افراد، دولت ها، واحدهای عمومی و خصوصی و کل جامعه بین المللی است. این حق بیش از هر چیز بر مشارکت جمعی کلیه بازیگران ملی و بین المللی و حق و تکلیف ایشان دلالت دارد و قابل مطالبه و اقامه در برابر دولت بوده و دسترسی به آن بدون همکاری و مشارکت بازیگران فوق مقدور نخواهد بود(۳۳). باید در نظر داشت که محیط زیست سالم یکی از عوامل اساسی حمایت از سلامت عمومی است. کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز در تفسیر عام شماره ۱۴ خود در نوامبر سال ۲۰۰۰ اعلام کرده است: «حق بر بهداشت طیف وسیعی از عوامل اقتصادی-اجتماعی را در برمی گیرد، عواملی که شرایطی را فراهم می نماید که افراد بتوانند در آن شرایط از زندگی توأم با سلامتی برخوردار گردند، از جمله این عوامل، محیط زیستی سالم است.»

قبل از انقلاب، قوانین و مقررات عادی متعددی در باب محیط زیست تدوین شده بود. با ملاحظه مستندات بین المللی حقوقی باید به قوانین داخلی در این زمینه نیز اشاره نمود. قوانین و مقرراتی که عبارتند از: قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درخت مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۱، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸، اما بعد از انقلاب اسلامی در ایران، علاوه بر قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۳ حفاظت از محیط زیست در ایران به طور صریح در قانون اساسی جمهوری اسلامی درج گردیده است.

این اصل در فصل چهارم قانون اساسی تحت عنوان اقتصاد و امور مالی درج شده است. پیش بینی این موضوع در فصل چهارم قانون اساسی قدری سوال برانگیز است، زیرا قرائت این اصل قبل از هر چیز گویای شناسایی بهره مندی از محیط زیست

به موازات توسعه و پیشرفت علوم، تصرف در اموری که حیثاً خطری برای سلامت انسان و محیط زیست نیز در پی دارد، گسترش می یابد. بشر به هنگامی که بر جنبه های مختلف علوم، غلبه پیدا کرد و به سرعت از نتایج آن بهره گرفت، بر خود می بالید که به چنین پیشرفت های شگرفی دست یازیده است. اما، تقریباً، از اواسط قرن بیستم، به مرور به پیامدهای ناگوار این تصرف های افراطی در محیط زیست و پیشرفت های ظاهری پی برد. از این رو، کم کم، دغدغه تضمین شرایط زندگی برای نسل های آینده، به عنوان موضوعی جدی، مورد توجه خردمندان قرار گرفت. آن مساله را فقط انسان های محتاط و آینده نگر دریافتند. تأملی نه چندان عمیق در رفتار بشر معاصر که لجام گسیخته همه منابع طبیعت و محیط زیست را قربانی لذاذ خود نموده، جانبداری از خردمندان آینده نگر را امری ضروری و عاقلانه می نمایاند. از همین روی، اندیشه احتیاط در رفتار، ابتدائاً در قلمرو مباحث راجع به محیط زیست گسترش پیدا کرد. این اندیشه فقط در حوزه نظر باقی نماند بلکه در عمل، در متون بعضی از اسناد بین المللی و قوانین داخلی وارد گردید و حتی می توان آثار اعمال این اصل را در رویه ی قضایی بعضی از کشورها مشاهده نمود. نتیجه عمل به اصل احتیاط، احتراز از خطرات احتمالی است که ممکن است ضررهای سنگین و جبران ناپذیری را متوجه محیط زیست و حیات انسانی نماید.

سراغاز بحث های پیرامون راجع به اصل احتیاط را باید در اسناد و نوشته های اندیشمندان آلمانی جستجو کرد. آنان نخست از «اصل پیش بینی و یا اصل اهتمام»^۱ سخن به میان آوردند. این مفاهیم قرابت موضوعی با اصل احتیاط داشت؛ با این حال، باید نخستین بارقه های «اصل احتیاط» را به همایش جهانی راجع به محیط زیست که در سال ۱۹۷۲ در استکهلم تشکیل گردید، معطوف نمود.^۲

اصل احتیاط در اثر تعارض میان میل انسان به پیشرفت و توسعه از یک سو و نگرانی او به خاطر از دست دادن امنیت از سوی دیگر، متجلی شده است(۳۱). از ژوئن ۱۹۷۲ میلادی با

1- Principe de prévoyance ou principe de souci.
2- Conference mondiale sur l'environnement de Stockholm.

شود. علاوه بر قانون مدیریت خدمات کشوری در برنامه های توسعه پنج ساله نیز این مهم از منظر قانونگذار مغفول نمانده است. برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ نیز، به مساله محیط زیست توجه کرد و از جمله مواد مرتبط، ماده ۱۰۴ در جهت تقویت سازمان های غیر دولتی فعال در حوزه محیط زیست بود و البته همانند برنامه دوم توسعه، آلودگی های برخی شهرهای بزرگ به ویژه تهران نیز مورد توجه قرار گرفت. برنامه چهارم توسعه مصوب سال ۱۳۸۳، مواد مفصل تری را به این موضوع اختصاص داد. (مواد ۵۸ تا ۷۱) و از جمله مقررات مهم آن تشکیل «صندوق ملی محیط زیست» بود که در ماده ۶۸ آن پیش بینی شده بود. مواد ۱۸۷ تا ۱۹۳ قانون برنامه پنجم توسعه نیز، به وضع مقرراتی درباره حفاظت از محیط زیست پرداخته است. همچنین در بخش نهم قانون برنامه ششم توسعه نیز در ماده ۳۸ قانون یادشده ماده قانونی جامعی راجع به محیط زیست به تصویب رسیده است. علاوه بر مستندات قانونی مرتبط با محیط زیست در قوانین برنامه های پنج ساله توسعه در منشور حقوق شهروندی مصوب ۱۳۹۵ نیز در مواد ۲ و ۱۱۲ این منشور بر محیط زیست و حفظ آن اشاراتی شده است. در ماده ۲ منشور حقوق شهروندی که ذیل فصل اول منشور و تحت عنوان حق حیات، سلامت و کیفیت زندگی مقرر شده است، شهروندان را محق برای شرایط محیط زیستی سالم و مطلوب برای ادامه زندگی دانسته است. همچنین در ماده ۱۲ منشور یادشده که ذیل فصل بیست و یکم و تحت عنوان حق محیط زیست سالم و توسعه پایدار ملحوظ نظر واقع شده دولت موظف برای مقابله با آلودگی و تخریب محیط زیست می باشد. با وجود همه قوانین اشاره شده و (البته با توجه به عدم اجرای این قوانین) جدیدترین بررسی های سازمان بهداشت جهانی نشان می دهد که تهران یکی از آلوده ترین شهرها و پایتخت های جهان است به طوری که هر دقیقه تنفس در تهران برابر با کشیدن نه نخ سیگار است. خطر آلودگی هوای تهران ۳۸ برابر استاندارد جهانی است و بحرانی بودن هوای این شهر زنگ های خطر را برای مسوولان به صدا درآورده است (۳۶). لازم به ذکر است که مهمترین عامل آلودگی هوای شهر تهران، تراکم بالای

سالم به عنوان یک حق اساسی است. از حیث شکلی شاید بهتر می بود موضوع اصل پنجاهم در فصل سوم قانون اساسی درج گردد، زیرا این فصل به صورت مجزا به حقوق ملت اختصاص دارد. معمولاً برای تبیین اصل احتیاطی از واژه «تدابیر موثر» و اصطلاحاتی نظیر آن استفاده می شود که، به لحاظ ایجاد آستانه های متفاوت، ارائه تعریف واحدی از اصل احتیاطی را با مشکل روبرو ساخته است (۳۴).

ذیل اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اظهار می دارد: «فعالیت های اقتصادی و غیر آن، که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است». این اصل به نحو غیرمستقیم لزوم به کارگیری اقدامات احتیاطی را در انجام فعالیت هایی که باعث ورود آثار زیانبار به محیط زیست است، متذکر می شود. شایان توضیح است که در فصل اول سند ملی محیط زیست جمهوری اسلامی ایران و در بخش مربوط به اصول محیط زیست رعایت اصل احتیاط (ملاحظه مخاطرات) در تصمیم گیری های موثر بر محیط زیست مورد تاکید قرار گرفته است.

بی تردید تلقی حق بر محیط زیست سالم به عنوان یکی از مصادیق مقوله سوم حقوق بشر می تواند در فصول سوم قانون اساسی تحت عنوان حقوق ملت در کنار سایر حقوق و آزادی های بنیادین بشر قرار گیرد. در این زمینه رجوع به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره اصل پنجاهم قانون اساسی فعلی جالب توجه است؛ زیرا مذاکره چندی در خصوص این اصل صورت نگرفت و تنها به ذکر اصل یادشده اکتفا کردند. لازم به ذکر است که عده حاضر در جلسه هنگام اخذ رای ۶۴ نفر بود که با اتفاق آراء و بدون رای ممتنع مورد موافقت اعضای حاضر قرار گرفت (۳۵).

همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ اقدام به ذکر برخی از امور تحت عنوان «امور حاکمیتی» کرده است. به موجب ماده ۸ این قانون، تعیین محیط زیست و اهمیت حفاظت از آن از یک طرف و بهره مندی تمام اقشار جامعه از منافع آن از طرف دیگر در راستای اقتدار و حاکمیت کشور ارزیابی می

رشد فعلی ادامه یابد در سال های آتی مشکلات عظیمی به بار خواهد آورد و نابسامانی های عمده ای را در سطح مملکت موجب خواهد شد.

اصول احتیاط و پیشگیری به طور سنتی بر اساس نظم اداری شکل گرفته است، با وجود این وقتی از طریق نظام اداری رضایت حاصل نمی شود، نظام مسوولیتی می تواند به عنوان مکمل آن ظاهر شود. هر چند که مسوولیت مدنی به طور سنتی جنبه جبران کننده و درمانی دارد، اما در زمینه هایی که اصول احتیاط و پیشگیری حاکم است، این نقش متحول شده، جنبه پیشگیرانه بر جنبه جبرانی پیشی می گیرد. این تحول وقتی که احتمال ورود خسارت شدید و غیر قابل بازگشت مطرح است، بیشتر ضرورت می یابد. در این حالت آنچه مهم است اقدام از پیش برای جلوگیری از زیان غیر قابل جبران است و در این وضعیت، پیشگیری بر جبران خسارت تقدم پیدا می کند. به عبارت دیگر، عملکرد جبرانی نهاد مسوولیت باید جای خود را به عملکرد پیشگیری خسارت دهد.

در ایران آمار رسمی و سرشماری ها همه حاکی از تمرکز در ابعاد مختلف در کلانشهر تهران بدون توجه به امکانات فضایی آن می باشد. این امر باعث گسیل جمعیت از نقاط پیرامون به سمت پایتخت شده است. شهری که چند دهه پیش، بعد از انجام مطالعات دقیق علمی و کارشناسی مشخص شده بود، جمعیت آن نباید از حداکثر ۵/۵ میلیون نفر تجاوز کند، اما امروز هم به دلیل متمرکز بودن امور اجرایی و تصمیم گیری های حکومتی در آن و هم در نتیجه توسعه نامتوازی که سیاست های تراکم فروشی شهرداری در دو دهه اخیر عامل اصلی آن بوده، جمعیت آن به حدود ۱۴ میلیون نفر افزایش پیدا کرده و در محاصره انواع و اقسام منابع آلوده کننده هوا و محیط زیست قرار گرفته است. مسلماً سیستم حکومتی متمرکز باعث شکل گیری یک الگوی مرکز-پیرامون گردیده است. در این الگو تمرکز قدرت در یک نقطه و عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین تقسیماتی موجب عدم شناخت صحیح و انتظارات متناسب با ظرفیت های طبیعی گردیده و بی عدالتی ها و عدم تعادل های توزیعی و اجتماعی را موجب شده است. با عنایت به معضلات زیست محیطی روز افزون تهران تراکم زدایی از پایتخت یک امر لازم

جمعیت در این شهر است.^۱ در شهر تهران در هر کیلومتر مربع ۸۶۱۴ نفر زندگی می کنند که این تعداد در مقایسه با استان تهران، ۶۲۸ نفر و در کل کشور ۴۱ نفر است. همچنین وجود بیش از سه میلیون خودرو در سطح شهر تهران، این شهر را به پارکینگ نسبتاً متحرک خودروها تبدیل کرده و این امر علاوه بر افزایش نسبی مصرف سوخت، باعث تشدید آلودگی هوا و آلودگی صوتی می شود (۳۷).

آمارهایی که حاکی از وضعیت زیست محیطی حاد این کلانشهر بوده و به وضعیت اضطرار رسیده است و نیازمند اجرایی شدن قوانین مصوب در این حوزه می باشد.

نتیجه گیری

هر چند با آن که در سال های قبل و بعد از انقلاب اسلامی رگه هایی از سیاستگذاری، برنامه ریزی، تصویب مقررات و اجرای طرح های خاص در زمینه مهار رشد شتابان جمعیتی تهران مشاهده می گردد، ولی شواهد و قرائن حاکی از عدم کفایت و انسجام آنها در جلوگیری یا مهار این رشد بوده و وجود بی عدالتی در رشد و توسعه سایر مناطق کشور به همراه برنامه ریزی در مدیریت پایتخت همگی باعث شدند تا امروز شهر تهران و پایتخت کشور از چالش ها و مشکلات بسیار جدی و بعضاً خطرناک رنج برده و به تدریج استانداردهای یک شهر سالم را از دست بدهد. علاوه بر مسائل زیست محیطی، معضل وقوع زلزله احتمالی در تهران نیز وجود تراکم زدایی از تهران را بیش از پیش تقویت می کند. زلزله ای که در صورت روی دادن در تهران می تواند منجر به تخریب کامل این کلانشهر شود. در واقع عدم رعایت ابتدایی ترین نکات ایمنی در ساخت و سازهای شهری و بدون برنامه بودن رشد و توسعه شهر تهران؛ زمینه را برای افزایش خارج از تصور خسارات ناشی از زلزله فراهم ساخته است. باید افزود که از دیدگاه جمعیتی کشور، تهران دارای یک رشد استثنایی است و در صورتی که نرخ

۱- می توان در خصوص نسبت سنجی تمرکزگرایی در تهران و تراکم جمعیتی در آن و معضلات زیست محیطی ناشی از آن چنین ادعان داشت که حدود ۳۰٪ آلودگی هوای شهر تهران ریشه در تمرکزگرایی، تصدی گری و بورکراسی اداری دولتی دارد. (صفوی و پاپلی یزدی، ۱۳۹۵: ۱۱)

- Mohammad Reza Vijeh, Tehran: Mizan. First Edition. (In Persian)
3. Peters, b., 1996. the future of governing: for emerging models. university of Kensas university.
 4. Rezaee Zadeh, M. J, Kazemi, D., 1391. Recognition of the theory of "public service" and principles of the constitution of the Islamic Republic of Iran, Journal of Islamic jurisprudence, Vol 3, No 5, pp.23-46. (In Persian)
 5. Emami, M., Ostovar Sangari, K., 1391. Administrative law, Tehran: Mizan, Second Volume, First Edition. (In Persian)
 6. Novin, P., 1386. The comparative Administrative law, Tehran: Tadriss, First Edition. (In Persian)
 7. Ashoori & others., 1394. Human rights & concepts of equality, fairness and justice, Tehran: Khorsandi, First Edition. (In Persian)
 8. Gholami, M., 1391. Guarantee the neutrality of the public service, Master's Thesis, Shahid Beheshti University. (In Persian)
 9. Hadavand, M., Aqaee Togh, M., 1389. Administrative Tribunals in the Light of Principles, Tehran: Khorsandi, First Edition. (In Persian)
 10. Kuhn, C., 1373. Democracy, Translated by Fariborz Majidi, Tehran: Kharazmi, First Edition. (In Persian)
 11. Vijeh, M.R., 1390. Les Bases Theoriques et Structure De l' Etat De Droit, Tehran: Jangal, First Edition. (In Persian)
 12. Rasekh, M. 1384. Theory of Human Rights and International Law, Journal of Legal Studies, No.41, pp.35-51. (In Persian)

جهت ساماندهی این ابرشهر می باشد. می توان با اجرای قوانین موجود در زمینه تراکم زدایی (توسعه متوازن و آمایش سرزمین در چارچوب اصل تساوی، اجرای دولت الکترونیک در چارچوب اصل انطباق، کوچک سازی دولت در پرتو بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، تحقق دولت رفاه به معنای واقعی در چارچوب اصل انتظار مشروع، اهتمام جدی برای کاهش آسیب های ناشی از وقوع زلزله احتمالی و معضلات زیست محیطی مستقر در تهران در پرتو اعمال اصل احتیاط و...) تا حدود بسیار زیادی به عمده مشکلات این ابرشهر همچون: آلودگی های زیست محیطی، ترافیک، بوروکراسی شدید اداری، عدم توسعه متوازن، تلفات بی شمار احتمالی در مقابل وقایعی همچون زلزله و... فائق آمد. در پایان می توان پیشنهاد های ذیل را در چارچوب موضوع حاضر ارائه نمود:

- ۱- اجرای اصول حاکم بر خدمات عمومی (تساوی و انطباق) در عرصه عمل و تفسیر پویای نهاد مفسر قانون اساسی (شورای نگهبان) نسبت به اصول مرتبط با تساوی و انطباق از جمله: بند ۹ اصل سوم، اصول نوزدهم و چهل و هشتم، بند ۱۳ اصل سوم و بند ۷ اصل چهل و سوم.
- ۲- توسعه مفهوم اصل انتظار مشروع نسبت به حقوق رفاهی افراد ملت به صورت عادلانه و در نتیجه تاثیر گذاری آن بر کاهش مهاجرت به تهران و چه بسا مهاجرت معکوس.
- ۳- تاکید بر اصل احتیاط و برجسته نمودن آن در قوانین و مقررات موضوعه جهت نیل به تمرکز زدایی از تهران به منظور کاهش آسیب های ناشی از مخاطرات طبیعی در پایتخت.
- ۴- بازشناسی حق بر محیط زیست سالم در قانون اساسی ذیل فصل سوم (حقوق ملت) و حذف آن از فصل چهارم قانون اساسی (اقتصاد و امور مالی) جهت حق-مطالبه تلقی نمودن آن توسط شهروندان.

References

1. Katoozian, N., 1394. Les Fondements de droit Public, Tehran: Mizan, Fifth edition. (In Persian)
2. Dugit, Leon., 1388. Lecons de droit public general, translated by

22. Clayton, Richard., 2003.legitimate expectations policy and the principle of consistency.the Cambridge law journal.vol 62, pp.24-50.
23. Zangi Abadi, A., Tabrizi, N., 1385.Tehran earthquake and assess the vulnerability of urban areas, Journal of Geographical Research, Vol 38, No 56, pp.115-130. (In Persian)
24. Afzali, R., Yari Shegefti, E., 1391.Management of potential earthquake Tehran political crisis: the crisis of authority and political legitimacy, Journal of Political Science, The seventh year, No 2, pp.49-86. (In Persian)
25. Menoni, s., 1995.chains of damage and failure in metropolitan invironment: some observation in the kobe earthquake in 1995.journal of hazardous materials.vol 86,issues 1-3,retrived from www.elsevier.com.
26. Alexander, d., 2002.principle of emergency and managements. oxford university press.
27. Avazeh, A., Jafari, N., 1385.Speaking in: Check capabilities and limitations of teaching hospitals of Zanjan University of Medical Sciences in crisis management (planning, structural and non-structural), Strategies to improve crisis management congress in accidents unexpected. (In Persian)
28. Arab, M., & Others., 1387.The knowledge and practice of executive managers and the relationship between them and preparedness against earthquake events (government hospitals affiliated to medical university: 1385), Journal of Management-Health, No 34, pp.7-15. (In Persian)
13. Vijeh, M., 1383.The concept of equality in the new public law, Journal of Fundamental Rights, Vol 1, No.2, pp.213-252. (In Persian)
14. Emami, M., Ostovar Sangari, K., 1389.Administrative law, Tehran: Mizan, First Volume, Eleventh Edition. (In Persian)
15. Soltani, S., N., 1391.The Concept of Equality before the Law in the Supplement of the Iranian Constitution during the Constitutional Revolution, Vol 2, No.4, pp 59-90. (In Persian)
16. Mazaree, Gh., 1392.Revocation of Executive Regulations in The Administrative Court of Justice: Causes and Motivations, Tehran: Khorsandi, First Edition. (In Persian)
17. Gorji Azandariani, A., A., 1389.Les Fondements de droit Public, Tehran: Jangal, Second Edition. (In Persian)
18. Hadavand, M., Kazemi, D., 1392.Reflection on modern principles of administrative law civil service management law (Article 90 of the Law of Civil Service Management), Journal of Rahbord, Vol 22, No.67, pp 63-93. (In Persian)
19. Mohsen Zadeh, A., 1391.Max Weber's bureaucracy and administrative law, democratic, Master's Thesis, Shahid Beheshti University. (In Persian)
20. Rezaee ZadehM., J., Zereshkian, S., 1390.To Study Electronic General Services in Iranian Legal System, Journal of Private Law, Vol 8, No 19, pp.137-168. (In Persian)
21. Behnia, M., 1392.The principle of legitimate expectation: A Conceptual Framework.In: Jalali, M., Vijeh, M., Administrative law ideas, Proceedings donated to master. Dr Manoochehr Tabatabaee Motameni.Tehran: Majd, First Edition. (In Persian)

35. House reviews the constitution.,1364. The proceedings of the House for a final review of the constitution of Iran, Tehran: Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Parliament, Third Volume, First Edition. (In Persian)
36. Sadati Minaee, S., Z., Nemati Kashtali, R.,1393. An analysis of the Iranian capital transfer using multi-criteria models, Journal of Studies Urban Planning, Vol 2, No 6, pp.103-125. (In Persian)
37. Mottaghi Dastanaee, A., Lotfi, H., Sadeghi, M., 1393.Political geography Dimensions of the Placing & Transferring of capitals in Iran, Journal of Regional Planning, Vol 4, No 16, pp.137-148. (In Persian)
38. Bashirieh, H., 1387.Teaching political science (political science and theoretical foundations established), Tehran: Negah Moaser, ninth Edition. (In Persian)
39. Hewet paul c. and mark r Montgomery., 2001.proverty and public servicesin developing-country cities.
29. Sadati Minaee, S., Z., Nemati Kashtali, R., 1393.An analysis of the Iranian capital transfer using multi-criteria models, Journal of Studies Urban Planning, Vol 2, No 6, pp.103-125. (In Persian)
30. Amir Arjmand, A., 1373.The preservation of the environment and national solidarity, Journal of Legal Studies, No 15, pp. 34-49. (In Persian)
31. Noegilz, E., Z., 1388.Precautionary principle as a sign of the postmodern mentality and human needs, Journal of Cognition (Human Sciences Research Letter), No 61/1, pp 121-146. (In Persian)
32. Taghi Zadeh Ansari, M., 1384.Environmental Rights in Iran, Tehran: Samt. (In Persian)
33. Ramezani Qavam Abadi, M., H., 1392.The preservation of the environment in Iran' s Constitution, Journal of Justice legal opinions, Vol 18, No 63, pp.93-140. (In Persian)
34. Moosavi, F., A., Arashpoor, A., R., 1394.The "Principle of Prevention" in international environmental law, Journal of Public Law Studies, Vol 45, No 2, pp.167-179. (In Persian)