

## کلیات حقوق شهروندی

مقدمه

شهروندی: از جمله مفاهیم نو پدید آمده است که به طور ویژه‌ای به برابری و عدالت توجه دارد و در نظریات اجتماعی، سیاسی و حقوقی جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده است. مقوله «شهروندی» وقتی تحقق می‌یابد که همه افراد یک جامعه از کلیه حقوق مدنی و سیاسی برخوردار باشند و همچنین به فرصت‌های مورد نظر زندگی از حیث اقتصادی و اجتماعی دسترسی آسان داشته باشند. ضمن اینکه شهروندان به عنوان اعضای یک جامعه در حوزه‌های مختلف مشارکت دارند و در برابر حقوقی که دارند، مسئولیت‌هایی را نیز در راستای اداره بهتر جامعه و ایجاد نظم برعهده می‌گیرند، و شناخت این حقوق و تکالیف نقش مؤثری در ارتقاء شهروندی و ایجاد جامعه‌ای بر اساس نظم و عدالت دارد. اسلام به عنوان یک دین فراگیر که به همه ابعاد زندگی بشر توجه نموده است، دستورات صریح و شفافی برای روابط اجتماعی انسان‌ها دارد و نه تنها به کمال معنوی انسان‌ها توجه نموده است بلکه به چگونگی ساختن جامعه‌ای نمونه نیز توجه دارد. از جمله مسائل مهم حقوق شهروندی در اسلام توجه به کرامت‌انسانها به عنوان اشرف مخلوقات، ارزش حیات و زندگی افراد، برابری بدون توجه به نژاد، رنگ، پوست و ...، هدفمند نمودن خلفت انسانها و بیهوده نبودن زندگی انسان می‌باشد.

اول: سیر تاریخی طرح حقوق شهروندی

اعلامیه حقوق بشر و شهروندی سال ۱۷۸۹ م و قانون اساسی ۱۷۹۱ م کشور فرانسه که جایگاه برجسته‌ای در تحولات قرن هجدهم به خود اختصاص داده‌اند، در پی ریزی حاکمیت ملی و انتقال قدرت تصمیم‌گیری از «پادشاه» به «شهروندان» نقطه عطف به شمار می‌روند. در حقیقت در پرتو نگاه جدید به مفهوم حاکمیت، «رعایا» به مقام «شهروندی» ارتقاء پیدا کرده‌اند و در کنار تعهدات و وظایفاز حقوق اجتماعی قابل حمایت بهره‌مند می‌شوند. از این رو قرن هیجدهم میلادی نقش‌غیرقابل انکاری در عبور «جامعه اقتداگرا» به «جامعه قانونگرا» ایفا می‌کند که از درون آن «جمهوری سوم فرانسه» سر بیرون می‌آورد. بعدها در مقدمه قانون اساسی سال ۱۹۵۸ م فرانسه که آغاز دوره جمهوری پنجم فرانسه است، به طور رسمی پیوستگی خود را به «حقوق بشر» اعلام می‌کند. از سوی دیگر، مجمع عمومی سازمان ملل متحد در تاریخ ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ م اعلامیه حقوق بشر را پذیرفت. اعضای شورای اروپا، چهارم نوامبر ۱۹۵۰ کنوانسیون حفاظت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین را تصویب کردند. رفته رفته مفهوم «آزادی عمومی» هم به عنوان مطالبات شهروندان در برابر قوای عمومی قد علم کرده و با مجموعه «حقوق بشری» در هم آمیخت. از دل مفهوم «آزادی» عناصر کوچکتر و فرعی‌تری زاده شدند. از جمله آنها آزادی سیاسی، آزادی مطبوعات، آزادی تجمعات، آزادی دینی، آزادی آموزش و ... می‌باشد. گرچه خود آزادی در این مقاطع تاریخی اوج و حضیضی را تجربه کرد، لیکن این امر مانع از این نشد که «حقوق شهروندی» در اروپا رفته رفته جا باز کرده و وارد ادبیات حقوقی نگردد.

دوم: ایده حقوق شهروندی

«شهروندی (citizenship)» مفهوم جذابی است و عموم مردم در جامعه‌مدرن از آن بهره می‌برند. گروه‌های فکری و سیاسی

نیز همواره تلاش دارند از زبان شهروندی برای حمایت از سیاست‌های خود بهره‌برداری کنند.

لیبرال‌های اروپائی بدین دلیل «شهروندی» را ارزشمند می‌دانند که با اعطای حقوق، فضای لازم را به فرد می‌دهد تا فارغ از هرگونه دخالت، منافع خود را دنبال کند و در وجه اساسی نیز در شکل دادن به نهادهای حکومتی عمومی دستی داشته باشند. بنابراین «شهروندی» به عنوان یک ایده از جذابیت زیادی برخوردار است. از اواخر دهه ۱۹۸۰ م متفکران اروپائی (جنح چپ) «شهروندی» را به عنوان یک ایده بالقوه رادیکال پذیرفتند. در حالی که در گذشته نگرش کلیپیروان تفکران چپ و مادکیستی در مورد «شهروندی» بالسوء ظن همراه بود. آن‌ها شهروندی را نه راه حل برای بی‌عدالتی‌های سرمایه‌داری بلکه بخشی از خود مشکل به حساب می‌آورند. در واقع در نظر آنها «حقوق شهروندی» به یک منطق سرمایه‌داران آغشته شده است. شکست کمونیزم کاهش ساماندهی طبقاتی و فهم این مطلب که در جوامع ناهمگون و گوناگون، نمی‌توان همه بی‌عدالتی‌ها را به اقتصاد نسبت داد، باعث شد تا بسیاری از سوسیالیست‌ها در انکار مفهوم «شهروندی» و تبع آن «حقوق شهروندی» تجدید نظر کنند.

هرچند این اتفاق نظر دارد که «شهروندی» چیز بسیار مطلوبی است اما در این مورد توافق بسیار اندکی وجود دارد که موقعیت شهروندی باید متضمن چه چیزی باشد. چه نوع جامعه‌ای به بهترین وجهی «شهروندی» و به تبع آن «حقوق شهروندی» را ارتقاء می‌بخشد. در فقدان یک ایده واحد از دامنه «مفهوم حقوق شهروندی»، جوامع بشری در سیر تحولی خودناگزیر شده‌اند حداقل حقوق را به عنوانکف مطالبات حق شهروندی بپذیرند و هر جامعه‌ای به اقتضاء خود تلاش کند تا این مطالب را هر چه بیشتر و با گسترش کمی و کیفی به نقطه مطلوب برساند.

سوم: مفهوم شهروندی

برای اینکه «شهروندی» دارای مفهوم و جوهره واقعی باشد، شهروندان باید بر مبنای معیارهای عینی و شفاف مورد قضاوت قرار گیرند. لذا «شهروندی» در ابتدا خودش یک قواست و در ادامه زاینده حقوق متعدد دیگری برای شهروند می‌باشد. از این رو «شهروندی» توانائی افراد را برای قضاوت در مورد زندگی خودشان تصدیق می‌کند و زندگی آنها از پیشبه وسیله نژاد، مذهب، طبقه، جنسیت و یا صرفاً از روی یکی از هویت‌شان تعیین نمی‌شود. موقعیت شهروند به یک حس عضویت داشتن در یک جامعه گسترده دلالت دارد. این موقعیت، کمکی را که یک فرد خاص به آن جامعه می‌کند، می‌پذیرد و به او استقلال می‌دهد. این استقلال در مجموعه‌ای از حقوق انعکاس پیدا می‌کند که هر چند از نظر محتوی در زمان‌ها و مکان‌های مختلف متفاوت‌اند لیکن، همیشه بر پذیرش کارگذاری و فاعلیت سیاسی دارندگان آن حقوق دخالت دارند.

بنابراین، ویژگی کلیدی کلمه «شهروندی» که آن را از «تابعیت» صرف متمایز می‌کند وجود یک اخلاق مشارکت است. به این لحاظ از آنجا که «شهروندی» در مورد روابط انسانی یک تعریف ساده و ایستا را که برای همه جوامع در همه زمان‌ها به کار رود بر نمی‌تابد.

لیکن، می‌توان گفت که شهروندی «موقعیتی است که فرد با برخورداری از آن می‌تواند در یک جامعه سیاسی، اخلاقی شده و زندگی خود را بر اساس وابستگی‌های متقابل و بر اساس موازین و تعادل حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی ساماندهی کند.»

چهارم: حقوق شهری و شهروندی

۱- تعریف «حقوق شهروندی»

«حقوق شهروندی» مجموعه حقوقی است برای اتباع کشور در رابطه با مؤسسات عمومی مانند: حقوق اساسی، حق استخدام

شدن، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن، حق گواهی دادن در مراجع رسمی، حق داوری و مصدق واقع شدن؛ بنابراین واژه مذکور از حقوق سیاسی است.

در کشور ما مسلمان بودن شرط برخورداری از حقوق شهروندی نیست. در واقع حق شهروندی به اعتبار تابعیت برقرار می‌شود. بنابراین این تعریف واقعیت است که «حقوق شهروندی» یک مفهوم نسبتاً وسیعی است که شامل حقوق سیاسی و غیرسیاسی (حقوق مدنی و بهره مندی‌های فردی و اجتماعی که دارای صبغه سیاسی نیستند) می‌باشد. از این رو می‌توان گفت که «حقوق شهروندی» شامل هر سه نسل حقوق بشری که در سطح دکترین مطرح شده‌اند می‌باشند. این سه نسل شامل حقوق مدنی و سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و حقوق همبستگی می‌باشند.

از طرف دیگر، در برخی از متون حقوقی یک تعریف موسعی از «شهروندی» مورد قبول واقع شده است. فی المثل: «مطابق قانون اساسی ۱۷۹۱ م فرانسه، «شهروندان» کسانی هستند که نه فقط در فرانسه از یکپدر فرانسوی و یا از یک پدر خارجی متولد شده‌اند، یا در خارج از کشور از یک پدر فرانسوی زاده شده‌اند، بلکه آنهایی را هم که در خارج از کشور، از والدین خارجی متولد شده‌اند و به مدت حداقل ۵ سال مقیم فرانسه بوده و در اینجا کار می‌کنند و یا صاحب املاک هستند و یا همسر فرانسوی دارند شامل می‌شود.

قانون اساسی ۱۷۹۳ م فرانسه، تعریف وسیع تری را ارائه می‌کند که به موجب آن یک سال سکونت در فرانسه کافی است. به موجب این قانون، عناوین دیگری نیز پذیرفته شدند. به این توضیح که به رغم این قانون، «شهروند» آن کسی است که یک کودک را قبول می‌کند، یا شخصی مسنی را تغذیه و یا تمام خارجیانی که توسط هیئت قانونگذاری تأیید می‌شوند که به خوبی شایستگی بشریترا دارا می‌باشند.

## ۲- تعریف حقوق شهری

در عصر حاضر، «شهروندی» به‌عنوان یک پدیده اجتماعی، یکی از ضروریات زندگی محسوب می‌شود. شهروندان عموماً با سلیق و انگیزه‌های مختلف در جامعه شهری به فعالیت می‌پردازند. عده‌ای برای کسب و کار، گروهی برای پر کردن اوقات فراغت و گروهی دیگر برای آموختن مهارت‌های فردی و جمعی و ...

از این رو، زندگی اجتماعی مستلزم وجود روابط حقوقی بین افراد و گروه‌های مختلف جامعه می‌باشد و این روابط اجتماعی می‌بایست تحت نظم و قاعده‌ای درآید. چه آنکه، در صورت عدم وجود نظم و ضوابط در جامعه، زور، اجحاف و تزویر بر روابط بین افراد حاکم شده و این موضوع موجب ایجاد هرج و مرج و نابسامانی خواهد شد.

ف لذا، دولت‌ها و نهادهای عمومی با تعیین و تدوین قواعد و مقررات مربوطه، سیاست خاصی را در جهت تنظیم این روابط در پیش گرفته‌اند.

اصولاً «حقوق شهروندی» را می‌توان مجموعه قواعدی که بر روابط اشخاص در جامعه شهری حکومت می‌کند تعریف نمود. از این رو، «حقوق شهری» که موضوع آن چگونگی روابط مردم شهر، حقوق و تکالیف آنان در برابر یکدیگر و همچنین در برابر جامعه و اصول و هدف ما و وظایف و روش انجام آن است را می‌توان به عنوان اصولی بدانیم که منشعب از حقوق اساسی کشور است.

## ۳- منابع حقوق شهری

اصلی‌ترین بحث در حیطه حقوق شهری، آشنایی شهروندان با قوانین و مقررات مورد عمل و جاری است. قانون اساسی مهم‌ترین قانونی که اصول اساسی حقوق یک دولت در آن تبیین شده است و تشکیلات و روابط بین قوای مختلف و قدرتهای عمومی و ... را بیان می‌نماید، متضمن قواعد کلی در خصوص جنبه‌های حمایتی و پیگیرانه از حقوق شهروندی است.

همچنین قوانین و مقرراتی که توسط قوه مقننه وضع و به تصویب می‌رسد منجمله قانون مدنی، تجارت، مجازات اسلامی، کار، بیمه و بالاخره مقررات، آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و حتی تصمیمات قضایی ک شهسهر، شهروندی و شهروندان را به نحوی تحت

تأثیر قرار می‌دهند، دائر مدار و قوامبخش «محیط حقوقی» در جامعه شهری می‌باشند.

الف) قوانین و مقررات پیشگیرانه (بازدارنده):

منظور قوانین و مقرراتی است که توسط مقام صلاحیت دار وضع شده است و هدف آن پیشگیری از وقوع جرائم یا تخلفات و با ممنوعیت انجام برخی از فعالیت‌ها و یا اقدامات در جامعه است. به عنوان مثال: در خصوص «منع تبعیض» اصل ۱۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند.»

ب) قوانین حمایتی:

منظور قوانین و مقرراتی است که توسط مقام صلاحیت دار به منظور ایجاد شرایط مناسب برای توسعه و گسترش فعالیت‌های اجتماعی و حمایت از شهروندان وضع شده است. به عنوان مثال: بند ۳ از اصل سوم قانون اساسی ج.ا.ا مقرر داشته است: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است براینیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ۱.....۲.....۳ - آموزش پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه، در تمام سطوح و تسهیل و تعلیم آموزش عالی»

ج) قوانین تنبیهی:

با توجه به ماهیت انجام فعالیت‌های اجتماعی در شهر و احتمال بروز حوادث و وقایع مختلف، قوانین و مقررات خاص برای کنترل این حوادث (اعم از وقوع جرائم، شبه جرائم و تخلفات) وضع شده است. «قانون مجازات اسلامی» را به عنوان یکی از اصلی‌ترین قوانین در این حوزه می‌توان نام برد..

پنجم: مسئولیت‌های متقابل مدیریت شهری و شهروندان

۱- مسئولیت قانونی شهروندان

وجود وظیفه در انجام یا خودداری از عملی که خود این وظیفه ممکن است در اثر مقررات قانونی و ... روابط اجتماعی بوجود آمده باشد و همچنین اطلاع شهروندان از وظیفه و توانائی آنان در انجام وظیفه از شرایط ضروری در تحقق مسئولیت به شمار می‌آیند.

فعالیت‌های اجتماعی نیز همواره با وقایع و حوادث گوناگونی روبرو بوده است و بدین شکل، نوع و تنوع این فعالیت‌ها تأثیر فراوانی در مسئولیت شهروندان خواهد داشت. لیکن، تا قبل از بررسی مسئولیت‌های شهروندان، ضرورتاً می‌بایست به اصل اساسی که وثیقه حقوق شهروندی است اشاره کرد:

الف) اصل برائت شهروندان است:

«برائت»، از نظر لغوی به معنای بی‌زاری، بی‌زار شدن و در اصطلاح حقوقی «اصل برائت» عبارتست از: «آزاد بودن انسان از تحمیلات و تکلیفات و تعهدات و واجبات، مگر در مورد مصرحات قانون لازم الاتباع» کنوانسیون اروپائی حقوق بشر در بند ۲ ماده ۶ در تعریف اصل برائت اعلام داشته است: «هر فردیکه مورد اتهامی قرار گیرد، بی‌گناه فرض می‌شود مگر اینکه مجرمیت او به طریق قانونی ثابت گردد.»

بنابراین، به استناد ظن نباید تحمیل تعهد کرد که ظن در شرع حجت نیست.

قاعده فقهی «الْبَيِّنَةُ عَلَى الْمُدْعَى وَالْيَمِينُ عَلَى مَنْ انْكَرَ» و همچنین اصل ۳۷ قانون اساسی ج.ا.ا نیز مقرر می‌دارد: «اصل برائت است و هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح اثبات شود.»

در نتیجه اصل، برائت است و هر کس در هر مقامی که باشد در صورتی مجرم است که جرم او با دلایل، مدارک و مستندات متقن

در مرجع صالحه به اثبات برسد و در غیر این صورت در پناه قانون می‌باشد. اینمهمترین وثیقه برای حفظ حقوق شهروندی است.

ب) مسئولیت مدنی شهروندان:

«مسئولیت مدنی» شامل تمامی اشخاصی است که در رابطه با فعالیت‌های روزمره به طور مستقیم یا غیرمستقیم وظایفی را بر عهده دارند و ممکن است در صورت نقض وظیفه و لطمه به دیگران بر حسب مورد مسئول شناخته شوند.

ج) مسئولیت کیفری شهروندان:

اصولاً، رفتاری که موجب مسئولیت شهروندان خواهد شد، مخاطراتی است که برای آزادی‌های فردی دیگران بوجود می‌آورد و مسئولیت کیفری زمانی تحقق می‌یابد که شخص، مرتکب عملی شود که قوانین و مقررات آنرا صریحاً ممنوع یا الزام به اجرای آن کرده باشند. بسیاری از این اعمال شهروندان به لحاظ مسئولیت آنها ممکن است جرم تلقی شود.

۲- مدیریت شهری و حقوق شهروندی

از موضوعات مهمی که در حوزه مطالعات شهری، برنامه ریزی و مدیریت شهری در سطح جهانی مطرح شده است، بحث رابطه حقوق شهری، زندگی شهری و مدیریت شهری است. چنانچه نظام «مدیریت شهری» را شامل فرایندهای سیاست گذاری، برنامه ریزی، هماهنگی، سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهر و شهرداری بدانیم و نظام حقوق شهری را به مثابه روند قانونمند کردن فرآیندهای چندگانه نظام مدیریت شهری و نیز قانون مدار نمودن وظایف و تکالیف متقابل و دو سویه شهرداری به شهروند محسوب کنیم که هدف آن به سامان کردن زندگی شهری و فعالیت‌های شهرداری و شهروندان است، به خوبی اهمیت نقش و جایگاه نظام حقوق شهری در مدیریت شهری و نیز رابطه و نسبت مدیریت شهری و حقوق مشخص می‌شود. در این میان سهم و نقش شهرداری که حلقه پیوند و اتصال نظام مدیریت شهری و نظام حقوق شهری است، اهمیت خاصی دارد. اهمیت حقوق شهری را باید در تدوین قواعد و مقررات راجع به برنامه ریزی شهری و مدیریت شهری و تأثیرات مثبت ناشی از قانونمند کردن زندگی شهری و سایر پیامدهای دگرگون کننده در برنامه ریزی و مدیریت شهری جستجو کرد. معمولاً مقامات و مسئولان شهری، با مسائل و مشکلاتی مواجه‌اند که مقابله درست و عملی با این مسائل و مشکلات محلی و شهری منوط به تدوین قوانین و مقررات برنامه ریزی شده است.

مهمترین قوانین و مقررات در این زمینه عبارتند از: قانون برنامه ریزی شهری، قانون شهرداری، قانون توسعه شهری، قانون بهسازی شهری، قانون پاکسازی مناطق حاشیه نشین شهری، قانون دستیابی به زمین و قانون مربوط به آلودگی‌های زیست محیطی.

بدیهی است فرآیند تصمیم گیری شهری زمانی موجب جلب منافع همگانی و مدیریت شهری خواهد شد که شهروندان بیشترین مشارکت را در تصمیم گیری‌ها از خود نشان دهند. از این رو قانون مند کردن این روند کمک شایانی را به مدیریت شهری و شهروندان و مشارکت در تصمیم گیری‌ها می‌نماید.

۳- چالش‌های حقوقی قوانین و مقررات شهرداری

با دقت در قانون شهرداری، همچنین مطالعات انجام شده در خصوص تنگناهای قانونی، اجرای قانون شهرداری‌ها در عرصه عملکردی نظام مدیریت شهری ایران و حوزه فعالیت‌های شهرداری‌های کشور، شناخت نسبتاً سودمندی از ویژگی‌ها و پیشینه تاریخی در این زمینه در اختیار ما قرار می‌دهد. ولیکن چالش‌های حقوقی اساسی قانون شهرداری به ویژه در ارتباط با موضوع شهروندی ضروری است. برخی از این موارد عبارتند از:

۱- عدم تدقیق حقوق و تکالیف متقابل شهروندان و شهرداری.

۲- عدم حضور شهروندان در فرآیند تهیه، بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه شهری (طرح‌های جامع، تفصیلی و ...).

۳- فقدان راهکارهای جلب مشارکت‌های شهروندی.

۴- فقدان مدیریت واحد شهری.

بدیهی است بررسی چالش‌های قانون شهرداری‌ها و تنگناهای شهرداری در عرصه فعالیت‌های عملکردی شهری، چنانچه فارغ از چالش‌های محیطی و پیرامون شهرداری‌ها و قانون شهرداری در نظر گرفته شود، بسیار انتزاعی خواهد بود چرا که در این عرصه با منظومه‌ای از علل و عوامل و نیروها و حتی دلایلی سر و کار داریم که هر کدام به سهم و نوبه خود در شکل‌گیری این چالش‌های حقوقی دخیل هستند

ششم: ضرورت تدوین قانون جامع شهری (شهرداری با نگاه مدرنیزاسیون)

۱- تدوین قانون جدید و به روز کردن قوانین، نیاز همه جوامع (حتی توسعه یافته) می‌باشد:

امروزه حتی کشورهای توسعه یافته که دارای قوانین شهری نسبتاً کاملتری می‌باشند نیز در صدد هر چه بهتر به روز کردن قوانین خود برآمده‌اند. به عنوان مثال: در کشور فرانسه که قوانین آنها با عنایت به نظام اداری عدم تمرکز از مقبولیت بسیار خوبی برخوردار است، توجه به اصلاح قوانین شهری در دستور کار نهادهای ذیربط قرار گرفته است. مجلس سنای فرانسه در سال ۲۰۰۰ میلادی، برای مدرنیزاسیون نظام حقوق شهری (قوانین شهرداری‌ها) یک کار گروهکاری مشخص تشکیل داده که یکی از اهداف اصلی این کار گروه کای «ساده سازی» مقررات حقوقی مربوط به حوزه شهری اعلام گردیده است.

این کار گروه کاری با تهیه گزارش خود بر چندین جنبه تأکید کرده است، من جمله تلاش برای کاهش دعاوی و شکایات علیه شهرداری‌ها و تلاش برای تکمیل و غنی سازی سازمان و عملکرد نظام دادرسی در حوزه حقوق شهری از جمله این موارد است. جالب است بدانیم که این جنبه‌ها در تدوین نظام حقوق جامع شهرداری برای کشور ما نیز می‌تواند مصداق داشته باشد.

۲- تعارض، تغایر و تکرر در مواد قانونی موجود

امروزه به دلیل تعدد و تکرر قوانین و مقررات در موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد قانونی زائد و منسوخه و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و تغایر با سایر قوانین و مقررات، به دل مشغولی عمده کاربران و به ویژه شهرداران، قضات، وکلا و کارشناسان رشته‌های مختلف، مجریان و حتی شهروندان (که همگی با قوانین و مقررات مختلف سر و کار دارند) تبدیل شده است.

بدیهی است اجرای قوانین این چنینی، چه بسا به اجرای عدالت و احقاق حقوق مردم و شهرداری لطمه زده و عواقب ناخواسته و مشکل زایی را موجب می‌گردد بلکه در اذهان عمومی و جامعه نیز آثار سوئی بر جای می‌گذارد. امروزه اکثر محققان و دست‌اندر کاران امور شهری و حقوقدانان و مشاورین حقوقی به این امر اذعان دارند که اصلاح و تعدیل و به عبارت معمول تر وصله و پینه زدن به قانون شهرداری، مشکلات شهرهای ایران، به خصوص تبریز را برطرف نکرده و نخواهد کرد.

علاوه بر قدیمی بودن قانون فوق الذکر و اصلاح چندین باره آن، مشکل دیگر تنوع و تکرر قوانین در حوزه شهر و شهرداری است که موجب سردرگمی زیاد شهروندان و مجریان امور شهری شده است.

این نابسامانی‌ها با اصلاح جزء به جزء و بخشی از قوانین مربوطه امکان پذیر نیست بلکه با عنایت به تجربیات کشورهای دیگر و با توجه به مددگیری از تجربه چند ده ساله مدیران شهرداری و دست‌اندرکاران تدوین یک قانون جامع شهرداری را می‌طلبد که منطبق با نیازهای روز می‌باشد.

۳- محورهای اساسی در تدوین قانون جامع مدیریت شهری (شهرداری‌ها):

هدف اصلی از تدوین قانون جامع مدیریت شهری عبارتست از: دستیابی به ساز و کارهای قانونی و کارآمد برای بهبود وضعیت اداره شهرهای کشور که تبعاً استفاده از تجارب علمی و عملی صاحب‌نظران از ارزیابی عملکرد قانون شهرداری‌ها در یکصد سال گذشته و تغییرات بعدی آن و استفاده از تجارب کشورهای پیشرفته می‌تواند کمک به سزائی در تأمین چنین هدفی داشته

باشد. به این جهت هدف از تدوین قانون جامع مدیریت شهری، تدوین قانونی است که موجب توانا ساختن مدیریت شهری شهرهای مختلف کشور در مواجهه با رویکردها و تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و فناوری‌های جدید و متناسب با روند پیشرفت آن است. با دیدگاه تمرکز زدائی و تکیه بر شکل‌گیری حکومت‌های محلی و تحقق چنین هدفی مستلزم مطالعه و بررسی عوامل و متغیرهای مؤثر بر عملکرد مدیریت شهری مانند عوامل برون سازمانی به خصوص عوامل حاکمیتی، تصدی‌گری و عوامل درون سازمانی مانند ساختار داخلی، وظایف، اختیارات، منابع درآمدی و سایر مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده قوانین فعلی حاکم بر شهرداری‌هاست.

