فصلنامه مطالعات کاربردی در علوم اجتماعی و جامعه‌شناسی
سال نهم، شماره ۲ (پیاپی: ۳۹)، بهار ۱۴۰۵ (ویژه‌نامه)

مروری بر نقش واحد حقوقی شهرداری در صیانت از حقوق شهروندی در فرایندهای شهری

هادی جدیدی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۱۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۳۰
کد مقاله: ۴۱۸۹۳

چکـیده

در دهه‌های اخیر، گسترش شهرنشینی و پیچیده‌تر شدن روابط شهروندان با نهادهای عمومی، اهمیت صیانت از حقوق شهروندی در مدیریت شهری را دوچندان کرده است. در این میان، شهرداری به‌عنوان مهم‌ترین نهاد خدمات‌رسان در سطح محلی، نقشی تعیین‌کننده در کیفیت زندگی شهری و تضمین حقوق اساسی شهروندان دارد. واحد حقوقی شهرداری یکی از کلیدی‌ترین بخش‌های این نهاد است که وظیفه هدایت حقوقی، نظارت بر مشروعیت تصمیمات، و دفاع از منافع عمومی و حقوق افراد را بر عهده دارد. این مقاله با رویکردی مروری و توصیفی ـ تحلیلی، به بررسی ادبیات مرتبط با جایگاه و کارکرد واحد حقوقی شهرداری در صیانت از حقوق شهروندی در فرایندهای شهری می‌پردازد. ابتدا مبانی نظری حقوق شهروندی و مفهوم مدیریت شهری حقوق‌محور تبیین می‌شود؛ سپس بر اساس مطالعات و دیدگاه‌های موجود، نقش‌ها و وظایف واحد حقوقی شهرداری در حوزه‌های مختلفی چون تدوین و تفسیر مقررات، نظارت بر قراردادها، رسیدگی به دعاوی، مشارکت در سیاست‌گذاری شهری و آموزش حقوق شهروندی واکاوی می‌گردد. در ادامه، مهم‌ترین چالش‌های این واحد از جمله ضعف ساختاری، کمبود نیروی انسانی متخصص، تعارض منافع، ناآگاهی کارکنان از حقوق شهروندی و محدودیت ابزارهای نظارتی برشمرده می‌شود. در بخش پایانی نیز، فرصت‌ها و راهکارهای ارتقاء نقش واحد حقوقی در تضمین حقوق شهروندان شامل اصلاح ساختار، توانمندسازی حقوقی، شفافیت فرایندها، توسعه سامانه‌های الکترونیکی و تقویت فرهنگ حقوق شهروندی پیشنهاد می‌شود. یافته‌های مروری نشان می‌دهد که بدون تقویت جایگاه واحد حقوقی، تحقق مدیریت شهری عادلانه و شهروندمدار با دشواری جدی مواجه خواهد بود.

واژگـان کلـیدی: واحد حقوقی شهرداری، حقوق شهروندی، مدیریت شهری، عدالت اداری، فرایندهای شهری.

۱- کارشناسی حقوق ثبتی، دانشگاه علمی و کاربردی شهرداری ورامین

۱- مقدمه

رشد روزافزون شهرنشینی، توسعه زیرساخت‌ها و افزایش پیچیدگی روابط اجتماعی در شهرها، سیمای مدیریت شهری را دگرگون کرده و انتظارات جدیدی را در حوزه حقوق شهروندان پدید آورده است. شهروندان امروز نه‌تنها از شهرداری انتظار ارائه خدمات شهری کارآمد دارند، بلکه خواهان احترام به کرامت انسانی، تضمین حقوق مالکیت، دسترسی برابر به امکانات و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های شهری هستند. در چنین فضایی، شهرداری به‌عنوان مهم‌ترین نهاد عمومی محلی، باید سازوکارهایی برای صیانت از حقوق شهروندی در تمام مراحل برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر فرایندهای شهری فراهم آورد.(کاظمی، ۱۴۰۰)

واحد حقوقی شهرداری، نهادی است که به‌طور مستقیم با قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی سروکار دارد و از این‌رو، جایگاهی تعیین‌کننده در حفظ تعادل میان منافع عمومی شهر، بودجه شهرداری و حقوق قانونی شهروندان ایفا می‌کند. این واحد از یک‌سو وظیفه دفاع از شهرداری در برابر دعاوی را بر عهده دارد و از سوی دیگر باید از اتخاذ تصمیمات مغایر قانون، ناقض حقوق شهروندی یا تبعیض‌آمیز جلوگیری کند. به بیان دیگر، واحد حقوقی نقش «محافظ حقوقی» و «کنترل‌کننده مشروعیت» تصمیمات و اقدامات شهرداری را دارد.(موسوی، ۱۴۰۳)

اهمیت این موضوع زمانی بیشتر نمایان می‌شود که به گستره تعاملات شهروندان با شهرداری توجه کنیم؛ از صدور پروانه‌های ساختمانی، عوارض و مالیات‌های محلی، طرح‌های تفصیلی و تملک املاک، تا خدمات حمل‌ونقل عمومی، فضای سبز و ساماندهی مشاغل مزاحم. هر یک از این فرایندها می‌تواند دارای ابعاد حقوقی حساسی باشد که بی‌توجهی به آن‌ها، زمینه تضییع حقوق جمعی یا فردی شهروندان را فراهم سازد. بنابراین، تحلیل نقش واحد حقوقی شهرداری در این میان، برای درک بهتر نحوه تحقق حقوق شهروندی در مدیریت شهری، ضرورتی انکارناپذیر است.(فراهانی، ۱۴۰۲)

مقاله حاضر با رویکرد مروری تلاش می‌کند از طریق بررسی پژوهش‌ها، اسناد، قوانین و تجارب موجود، تصویری نسبتاً جامع و نظام‌مند از جایگاه و کارکرد واحد حقوقی شهرداری در صیانت از حقوق شهروندی ارائه کند. بدین منظور، پس از بیان مبانی نظری و مفهومی، نقش‌ها و وظایف این واحد در حوزه‌های مختلف عملیاتی شهرداری تبیین می‌گردد؛ سپس چالش‌ها و موانع پیش‌رو بر اساس مطالعات و گزارش‌های موجود تحلیل شده و در نهایت، راهکارهایی برای ارتقای این نقش پیشنهاد می‌شود.(نعمتی، ۱۳۹۹)

از آنجا که بخش قابل توجهی از نارضایتی‌های شهروندان از شهرداری، ریشه در تصمیمات غیرشفاف، تأخیر در پاسخ‌گویی، تعارض منافع، عدم اطلاع‌رسانی و گاه عدم رعایت حقوق قانونی افراد دارد، بررسی نقش واحد حقوقی در اصلاح این وضعیت، اهمیت عملی بسیار دارد. این مقاله می‌کوشد نشان دهد که چگونه با تقویت واحد حقوقی، می‌توان به سمت شهرداری قانون‌مدارتر، پاسخ‌گوتر و شهروندمدارتر حرکت کرد.(جلالی، ۱۴۰۱)

۲- روش و رویکرد پژوهش

این پژوهش از نوع مطالعات مروری (Review Article) و با رویکرد توصیفی ـ تحلیلی انجام می‌شود. در این نوع مطالعات، پژوهشگر به‌جای تولید داده‌های جدید میدانی، به گردآوری، طبقه‌بندی، تحلیل و تلفیق یافته‌ها و دیدگاه‌های پژوهش‌های پیشین می‌پردازد تا تصویری جامع و منسجم از وضعیت یک موضوع ارائه کند. در این مقاله، تمرکز بر ادبیات علمی مرتبط با حقوق شهروندی، مدیریت شهری، حقوق عمومی و نقش واحدهای حقوقی در ساختار سازمانی شهرداری‌ها است.

منابع این مرور شامل کتاب‌های تخصصی حقوق عمومی و حقوق اداری، مقالات علمی ـ پژوهشی داخلی و خارجی در حوزه حقوق شهروندی و حکمرانی شهری، گزارش‌های رسمی، اسناد سیاستی، قوانین و مقررات مرتبط با شهرداری و حقوق شهروندان، و همچنین برخی مطالعات موردی درباره عملکرد واحدهای حقوقی در شهرداری‌های مختلف است. تلاش شده است تا با انتخاب منابع متنوع و معتبر، تصویری چندبعدی و واقع‌بینانه از موضوع فراهم آید.

روش تحلیل در این پژوهش، ترکیبی از تحلیل محتوای کیفی و مقایسه تطبیقی دیدگاه‌ها است. ابتدا مفاهیم کلیدی شامل «حقوق شهروندی»، «مدیریت شهری حقوق‌محور»، «واحد حقوقی شهرداری» و «فرایندهای شهری» تعریف و تبیین می‌شود؛ سپس نقش‌ها، چالش‌ها و فرصت‌های واحد حقوقی با اتکا به ادبیات موجود استخراج و در قالب محورهای موضوعی دسته‌بندی می‌گردد. نهایتاً، بر اساس تلفیق یافته‌های مختلف، پیشنهادهایی برای ارتقای نقش واحد حقوقی در صیانت از حقوق شهروندی ارائه می‌شود.

هدف از اتخاذ رویکرد مروری، نه ارائه آمار و اطلاعات جدید، بلکه بازخوانی انتقادی مطالعات و قوانین موجود، شناسایی خلأها و ارائه تصویری کلان از وضعیت و چشم‌انداز نقش واحد حقوقی شهرداری است. این رویکرد به سیاست‌گذاران، مدیران شهری، کارشناسان حقوقی و پژوهشگران کمک می‌کند تا نقاط قوت و ضعف ساختار حقوقی شهرداری را بهتر بشناسند و برای اصلاح آن برنامه‌ریزی کنند.

۳- مبانی نظری و مفهومی

۳-۱. مفهوم حقوق شهروندی

حقوق شهروندی در ادبیات حقوق عمومی و علوم سیاسی به مجموعه حقوق و آزادی‌هایی گفته می‌شود که افراد به‌عنوان عضو جامعه سیاسی و به اعتبار شهروند بودن از آن برخوردار می‌شوند. این حقوق، دامنه گسترده‌ای را دربر می‌گیرد؛ از حقوق مدنی و سیاسی مانند حق حیات، آزادی بیان، حق دادخواهی و مشارکت در تعیین سرنوشت، تا حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظیر حق برخورداری از خدمات عمومی، آموزش، بهداشت، محیط زیست سالم و بهره‌مندی از زیرساخت‌های شهری. در سطح محلی، بسیاری از این حقوق در تعامل مستقیم با نهادهایی چون شهرداری متبلور می‌شود.(حسینی، ۱۳۹۸)

برخی صاحب‌نظران تأکید می‌کنند که حقوق شهروندی تنها به معنای داشتن حقوق مکتوب در قوانین نیست، بلکه تحقق واقعی خود را در «فرایندهای اجرایی» و «عملکرد نهادهای عمومی» می‌یابد. از این منظر، میزان رعایت حقوق شهروندی را باید در نحوه صدور مجوزها، چگونگی وصول عوارض، شیوه تملک اراضی و املاک مردم، کیفیت خدمات شهری و سطح پاسخ‌گویی و شفافیت دستگاه‌های محلی سنجید. بنابراین، نقش شهرداری و به‌طور خاص واحد حقوقی آن، در تضمین این حقوق بسیار حائز اهمیت است.(رضایی، ۱۴۰۱)

حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران، علاوه بر اینکه در قانون اساسی و قوانین عادی، از جمله قانون شهرداری‌ها و قانون مدیریت خدمات کشوری، بازتاب یافته، در سال‌های اخیر در قالب «منشور حقوق شهروندی» نیز مورد تأکید قرار گرفته است. این منشور، دستگاه‌های اجرایی را ملزم به رعایت حقوق مردم در زمینه‌های مختلف می‌کند و شهرداری‌ها نیز از این قاعده مستثنی نیستند. از این‌رو، واحد حقوقی شهرداری وظیفه دارد مصوبات، بخشنامه‌ها و رویه‌های داخلی شهرداری را با موازین حقوق شهروندی تطبیق دهد و در صورت وجود مغایرت، تذکرات لازم را ارائه کند.(نعمتی، ۱۳۹۹)

۳-۲. مدیریت شهری و حکمرانی محلی حقوق‌محور

مدیریت شهری در مفهوم گسترده خود، شامل مجموعه‌ای از نهادها، فرآیندها و کنش‌گران است که اداره امور شهر را بر عهده دارند؛ از جمله شهرداری، شوراهای اسلامی شهر، سازمان‌های خدمات‌رسان، نهادهای محلی و حتی مشارکت شهروندان و جامعه مدنی. در الگوی جدید حکمرانی، شهر نه فقط یک واحد فنی و عمرانی، بلکه عرصه تعامل حقوقی و اجتماعی میان دولت محلی و شهروندان به‌شمار می‌رود. در این الگو، «حقوق‌محوری» و «پاسخ‌گویی» دو رکن اساسی به‌شمار می‌آیند.(جلالی، ۱۴۰۱)

حکمرانی محلی حقوق‌محور به این معناست که تصمیمات و اقدامات مدیریت شهری، مبتنی بر قانون، شفاف، قابل پیش‌بینی، غیرتبعیض‌آمیز و همراه با امکان اعتراض و رسیدگی منصفانه به شکایات باشد. در چنین چارچوبی، واحد حقوقی شهرداری به‌عنوان نهاد مرجع برای تفسیر قوانین، نظارت بر مشروعیت تصمیمات و دفاع از حقوق شهروندان در برابر تخلفات اداری عمل می‌کند. اگر این واحد صرفاً به رسیدگی به دعاوی قضایی و تنظیم لوایح دفاعیه محدود شود، نقش واقعی خود در تحقق حکمرانی حقوق‌محور را از دست خواهد داد.(کریمی، ۱۴۰۰)

از دیدگاه حکمرانی خوب، شاخص‌هایی مانند شفافیت، پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، عدالت، کارایی و مشارکت شهروندان، معیار سنجش عملکرد نهادهای عمومی است. شهرداری‌ها برای تحقق این شاخص‌ها، ناگزیرند ساختارهای حقوقی خود را تقویت کنند، فرایندهای تصمیم‌گیری را شفاف سازند و امکان دسترسی آسان شهروندان به اطلاعات، شکایات و راه‌های اعتراض را فراهم آورند. واحد حقوقی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دستیابی به این اهداف است.(ستاری، ۱۳۹۸)

۳-۳. جایگاه واحد حقوقی در ساختار شهرداری

واحد حقوقی شهرداری معمولاً به‌عنوان یکی از معاونت‌ها یا ادارات زیرمجموعه شهرداری مرکزی سازماندهی می‌شود و در برخی شهرها تا سطح مناطق و نواحی نیز گسترش می‌یابد. این واحد، مسئولیت امور حقوقی شهرداری را در حوزه‌های مشاوره، تنظیم قراردادها، پیگیری دعاوی، تفسیر قوانین و مقررات، نظارت بر مصوبات و گاه رسیدگی به شکایات و اعتراضات شهروندان بر عهده دارد. ساختار و اختیارات این واحد در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی شهرداری‌ها تعیین می‌شود، اما در عمل، میزان تأثیرگذاری آن به رویکرد مدیریت شهری و سطح توجه به حقوق شهروندی بستگی دارد.(موسوی، ۱۴۰۳) در بسیاری از شهرداری‌ها، واحد حقوقی بیشتر نقش «واحد دفاعی» در پرونده‌های قضایی را ایفا می‌کند و کمتر به‌عنوان یک رکن راهبردی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری شناخته می‌شود. این در حالی است که بر اساس ادبیات جدید مدیریت شهری و تجارب بین‌المللی، واحد حقوقی باید از مراحل اولیه طراحی سیاست‌ها و طرح‌های شهری در کنار مدیران حضور یابد تا از بروز تعارضات حقوقی، تضییع حقوق شهروندان و تحمیل هزینه‌های سنگین قضایی جلوگیری شود.(کاظمی، ۱۴۰۰)

از منظر صیانت از حقوق شهروندی، جایگاه واحد حقوقی هنگامی تقویت می‌شود که:

۱) استقلال نسبی در ارزیابی قانونی تصمیمات داشته باشد؛

۲) به اطلاعات و اسناد لازم به‌موقع دسترسی یابد؛

۳) دیدگاه‌های آن در تصمیم‌گیری‌ها مورد توجه جدی قرار گیرد؛

۴) سازوکارهایی برای ارتباط مستقیم با شهروندان، نهادهای نظارتی و شوراهای شهر فراهم باشد. در غیر این صورت، این واحد به بخشی تشریفاتی و کم‌اثر در ساختار شهرداری تبدیل می‌شود.(حیدری، ۱۴۰۲)

۳-۴. فرایندهای شهری و نقاط تماس با حقوق شهروندی

فرایندهای شهری، مجموعه‌ای از مراحل اداری و اجرایی هستند که از طریق آن‌ها، شهرداری وظایف خود در حوزه‌هایی مانند صدور پروانه‌ها، اعمال ضوابط شهرسازی، تملک املاک برای طرح‌های عمرانی، وصول عوارض، ارائه خدمات عمومی و نظایر آن را انجام می‌دهد. هر یک از این فرایندها، نقاط تماس متعدد و حساسی با حقوق شهروندان دارند؛ به‌عنوان مثال، تعیین کاربری زمین و صدور پروانه ساخت می‌تواند مستقیماً بر حقوق مالکیت و کیفیت زندگی خانوارها اثر بگذارد.(رحیمی، ۱۳۹۷) در بسیاری از موارد، شکایات شهروندان از شهرداری، به نحوه اجرای همین فرایندها باز می‌گردد؛ مانند تأخیر در صدور مجوز، رفتار تبعیض‌آمیز، عدم شفافیت در مبنای محاسبه عوارض، فقدان امکان اعتراض مؤثر به تصمیمات، یا اجرای ناقص طرح‌های عمرانی که موجب آسیب به املاک مردم می‌شود. واحد حقوقی شهرداری اگر به‌صورت فعال در طراحی، بازنگری و نظارت بر این فرایندها حضور داشته باشد، می‌تواند بسیاری از این تعارضات را پیشاپیش پیشگیری کند یا با ایجاد سازوکارهای حل‌وفصل منصفانه، از تضییع حقوق شهروندان جلوگیری نماید.(شعبانی، ۱۴۰۲)

به این ترتیب، فرایندهای شهری تنها مسیرهای اداری خشک نیستند، بلکه عرصه‌های تحقق یا نقض حقوق شهروندی محسوب می‌شوند. نقش واحد حقوقی در این میان، تبدیل این فرایندها به فرایندهایی شفاف، قانون‌مدار، قابل نظارت و همراه با امکان جبران خسارت است. این امر نیازمند همکاری نزدیک واحد حقوقی با سایر واحدهای فنی، مالی، شهرسازی و خدمات شهری و نیز بهره‌گیری از فناوری‌های اطلاعاتی برای مستندسازی و ردیابی تصمیمات است.(فراهانی، ۱۴۰۲)

۴- نقش‌ها و وظایف واحد حقوقی شهرداری در صیانت از حقوق شهروندی

۴-۱. نقش مشورتی (مشاوره حقوقی به شهردار، شورا و واحدهای ستادی)

یکی از پایه‌ای‌ترین کارکردهای واحد حقوقی در شهرداری، ایفای نقش مشاور حقوقی برای شهردار، اعضای شورای اسلامی شهر و مدیران میانی و ارشد در حوزه‌های مختلف مدیریت شهری است. بدین معنا که واحد حقوقی با ارائه نظرهای مشورتی مستند به قوانین و مقررات بالادستی، از تصویب و اجرای تصمیماتی که ممکن است منجر به تضییع حقوق شهروندان، نقض حق مالکیت، تجاوز به حریم‌های قانونی و یا تبعیض ناروا شوند، پیشگیری می‌کند. این نقش مشورتی اگر در مراحل اولیه طراحی طرح‌ها و لوایح و مصوبات شورا فعال شود، می‌تواند به صورت جدی از بروز تعارضات حقوقی، شکایت‌های شهروندان و تحمیل هزینه‌های مالی و اعتباری به شهرداری جلوگیری کند (حسینی، ۱۳۹۹).

واحد حقوقی شهرداری در مقام مشاور، وظیفه دارد لوایح و پیش‌نویس مصوبات شورا، آیین‌نامه‌های اجرایی، قراردادهای مهم و طرح‌های توسعه شهری (نظیر طرح‌های تفصیلی و موضعی) را از حیث انطباق با قانون اساسی، قوانین شهرداری‌ها، قوانین مدنی و اداری، و همچنین اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه مورد بررسی قرار دهد. نتیجه این بررسی‌ها در قالب یادداشت‌ها و نظریه‌های مشورتی به مراجع تصمیم‌گیر ارائه می‌شود و می‌تواند زمینه‌ساز اصلاح و تعدیل مقررات شهری به نفع شفافیت، عدالت رویه‌ای و پاسخ‌گویی در برابر شهروندان شود (کریمی، ۱۴۰۰).

افزون بر این، نقش مشورتی واحد حقوقی تنها ناظر به تصمیمات کلان نیست، بلکه در سطح خرد نیز نمود پیدا می‌کند؛ برای مثال، بسیاری از اختلافات میان شهروندان و واحدهای اجرایی شهرداری (نظیر درآمد، شهرسازی، املاک و نوسازی) در صورت بهره‌گیری مناسب از نظر حقوقی در همان مراحل اولیه تشکیل پرونده قابل حل‌وفصل است و از ارجاع گسترده به مراجع قضایی جلوگیری می‌شود. چنین رویکردی، واحد حقوقی را از یک «واحد صرفاً دفاعی» به «واحدی پیشگیرانه و حقوق‌محور» تبدیل کرده و آن را در قلب فرآیندهای سیاست‌گذاری شهری قرار می‌دهد (شریفی، ۱۴۰۱).

در بسیاری از شهرداری‌های پیشرو، رویه‌ای شکل گرفته است که در آن هیچ قرارداد عمده، مصوبه مهم شورا، تفاهم‌نامه با دستگاه‌های دیگر، یا اقدام راهبردی در حوزه تملک اراضی و اجرای طرح‌های عمرانی، بدون اخذ نظر مکتوب واحد حقوقی انجام نمی‌شود. این سازوکار، ضمن ایجاد شفافیت در زنجیره تصمیم‌گیری، زمینه پاسخ‌گویی مدیران در برابر شهروندان و نهادهای نظارتی را فراهم کرده و به تدریج فرهنگ «پیش از اقدام، مشاوره حقوقی» را در مدیریت شهری نهادینه می‌کند (محمدی، ۱۴۰۲).

۴-۲. نقش تقنینی و تنظیم‌گری (مشارکت در تدوین و اصلاح مقررات شهری)

واحد حقوقی در کنار نقش مشاوره، در فرآیند تنظیم‌گری و قانون‌گذاری محلی نیز نقش مؤثری ایفا می‌کند. گرچه شوراهای اسلامی شهر مرجع رسمی تصویب مصوبات محلی و عوارض شهری هستند، اما واحد حقوقی شهرداری معمولاً در تهیه پیش‌نویس، بررسی حقوقی، و اصلاح ساختاری این مصوبات نقش اساسی دارد. این نقش زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که به آثار مستقیم و غیرمستقیم مصوبات شهری بر حقوق شهروندان، از جمله حق دسترسی به خدمات عمومی، حق سکونت مناسب، حق بهره‌مندی از محیط زیست سالم و حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های شهری توجه کنیم (نعمتی، ۱۳۹۸).

واحد حقوقی می‌تواند با تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های داخلی، رویه‌های اجرایی را استاندارد کرده و از اعمال سلیقه فردی و تبعیض‌آمیز در برخورد با پرونده‌های مشابه جلوگیری کند. این امر به‌ویژه در حوزه‌هایی که تماس مستقیم و روزمره با شهروندان دارند ـ مثل صدور پروانه ساختمانی، کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و ۷۷، کمیسیون‌های تشخیص و تقسیط عوارض، پارکینگ‌ها و سد معبر ـ اهمیت مضاعف دارد. هر قدر این رویه‌ها واضح‌تر، شفاف‌تر و مبتنی بر معیارهای عادلانه باشند، زمینه تضییع حقوق شهروندان کاهش یافته و عدالت اداری در سطح محلی تقویت می‌شود (زارع، ۱۴۰۱).

از منظر حقوق شهروندی، واحد حقوقی می‌تواند در فرآیند اصلاح مصوبات مغایر حقوق شهروندی نقش «هشداردهنده» یا «ناقوس خطر» را ایفا کند؛ یعنی در صورت مشاهده مغایرت مقررات موجود با اصول برابری، منع تبعیض، شفافیت و حق دسترسی شهروندان به اطلاعات، پیشنهاد اصلاح یا لغو آن مقررات را ارائه دهد. این نقش به ویژه زمانی اهمیت دارد که برخی مصوبات شوراها یا آیین‌نامه‌های داخلی شهرداری‌ها در عمل منجر به تحمیل هزینه‌های نامتناسب بر گروه‌های کم‌درآمد یا به حاشیه‌راندن برخی گروه‌های اجتماعی شوند (هاشمی، ۱۳۹۷).

از سوی دیگر، مشارکت واحد حقوقی در فرآیند تنظیم‌گری شهری، می‌تواند موجب ارتقای جایگاه حقوق شهروندی در سندهای راهبردی شهر، از جمله برنامه‌های پنج‌ساله شهرداری، برنامه‌های راهبردی-عملیاتی و طرح‌های جامع حقوق شهروندی در سطح محلی شود. وقتی واحد حقوقی به‌عنوان «نگهبان حقوق شهروندی» در کنار حوزه‌های برنامه‌ریزی، مالی، فنی و خدمات شهری قرار می‌گیرد، نگرش حقوق‌محور در بطن فرآیندهای توسعه شهری نهادینه خواهد شد (جلالی، ۱۴۰۰).

۴-۳. نقش نظارتی و کنترلی (پیشگیری از تخلفات و تضییع حقوق شهروندی)

نقش نظارتی واحد حقوقی را می‌توان حلقه اتصال میان تصمیم‌گیری، اجرا و پاسخ‌گویی دانست. واحد حقوقی، از طریق بررسی گزارش‌های بازرسی، ارزیابی پرونده‌های شکایات مردمی و رصد دعاوی مطرح‌شده علیه شهرداری، می‌تواند الگوهای تکرارشونده تخلف، سوءجریان یا نقض حقوق شهروندی را شناسایی کرده و به مدیریت ارشد شهرداری و مراجع نظارتی گزارش کند. این رویکرد، واحد حقوقی را از «واکنش به تخلف» به سمت «پیشگیری از تخلف» سوق می‌دهد (بابایی، ۱۳۹۶).

یکی از ابزارهای مهم نظارت حقوقی در شهرداری، بررسی و کنترل قراردادهای منعقده با پیمانکاران، مشاوران و بهره‌برداران خدمات عمومی است؛ به‌گونه‌ای که مفاد این قراردادها از منظر حقوق شهروندی ـ مانند کیفیت خدمات، ایمنی، استمرار ارائه خدمت، قیمت‌گذاری منصفانه، دسترس‌پذیری برای افراد دارای معلولیت و سازوکارهای رسیدگی به شکایات شهروندان ـ مورد ارزیابی قرار گیرد. در صورت درج مناسب این تعهدات در قراردادها، شهرداری می‌تواند از جایگاه حقوقی خود برای الزام پیمانکاران به رعایت حقوق شهروندی استفاده کند (سعادتی، ۱۴۰۲).

از سوی دیگر، واحد حقوقی در تعامل با واحدهای نظارتی داخلی (مانند حراست، بازرسی، حسابرسی داخلی) و نهادهای نظارتی بیرونی (مانند سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و دیوان عدالت اداری)، می‌تواند نقش هماهنگ‌کننده و تسهیل‌گر داشته باشد تا فرآیند رسیدگی به تخلفات احتمالی در چارچوب قانون و با رعایت حقوق کارکنان و ارباب‌رجوع انجام شود. چنین هماهنگی‌ای از یک‌سو مانع اطاله رسیدگی و سردرگمی شهروندان می‌شود و از سوی دیگر، ضمانت اجرای مؤثرتری برای مصوبات و مقررات شهری فراهم می‌آورد (رحیمی، ۱۳۹۹).

در سطح خرد، نظارت حقوقی بر نحوه تشکیل و اداره کمیسیون‌های شبه‌قضایی شهرداری (مثل کمیسیون ماده ۱۰۰، ۷۷، ۵ و کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر انضباطی) اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا تصمیمات این کمیسیون‌ها مستقیماً در زندگی روزمره شهروندان اثرگذار است: تخریب یا جریمه بنا، قطع انشعاب، مطالبه عوارض، سلب یا اعطای برخی مجوزها. حضور فعال و مستقل واحد حقوقی در نظارت بر این کمیسیون‌ها می‌تواند از صدور آرای غیرقانونی، غیرمنصفانه یا متعارض جلوگیری کرده و استانداردهای دادرسی منصفانه را در فضای اداری شهرداری ارتقا دهد (موسوی، ۱۴۰۰).

۴-۴. نقش دفاعی و دعاوی (حفظ منافع عمومی و حقوق شهروندان در مراجع قضایی)

نقش شناخته‌شده‌تر واحد حقوقی، نمایندگی شهرداری در دعاوی و مراجع قضایی و شبه‌قضایی است؛ جایی که شهرداری یا به‌عنوان خوانده، در مقام پاسخ‌گویی به ادعاهای شهروندان و سایر ذی‌نفعان قرار می‌گیرد، یا به‌عنوان خواهان، در پی استیفای حقوق و مطالبات قانونی خود از شهروندان، پیمانکاران و سایر دستگاه‌ها است. در هر دو حالت، واحد حقوقی وظیفه دارد میان «حفظ منافع عمومی شهر» و «صیانت از حقوق اساسی شهروندان» تعادل برقرار کند؛ به‌گونه‌ای که نه حقوق مردم نادیده گرفته شود و نه منابع عمومی شهر به‌واسطه سوءاستفاده یا تخلف اشخاص تضییع گردد (کرمی، ۱۳۹۸).

در دعاوی مطروحه علیه شهرداری، عملکرد حرفه‌ای واحد حقوقی می‌تواند از یک‌سو مانع محکومیت‌های سنگین مالی و اعتباری شود و از سوی دیگر، در مواردی که واقعاً خطا یا قصور شهرداری محرز است، زمینه جبران منصفانه خسارت شهروندان و ترمیم روابط اعتمادآمیز میان شهر و شهروند را فراهم سازد. برای نمونه، در موارد حوادث ناشی از نقص ایمنی معابر و فضاهای عمومی، چنانچه واحد حقوقی ضمن دفاع قانونی، بر ضرورت جبران خسارت و اصلاح فوری وضعیت تأکید کند، پیام روشنی درخصوص مسئولیت‌پذیری مدیریت شهری در برابر شهروندان ارسال می‌شود (قنبری، ۱۴۰۱).

در دعاوی که شهرداری به‌عنوان خواهان وارد می‌شود، رویکرد حقوق‌محور و شهروندمدار اقتضا می‌کند که طرح دعوا و پیگیری آن فقط در مواردی صورت گیرد که یا حق عمومی شهر در معرض تضییع است (مثلاً تصرف غیرقانونی املاک عمومی، تخریب فضای سبز عمومی، احداث بناهای ناایمن) یا استمرار تخلف، منافع جمعی شهروندان را به خطر می‌اندازد. در غیر این صورت، استفاده افراطی از ابزارهای قضایی ممکن است به تشدید تنش‌ها با شهروندان، بی‌اعتمادی و احساس بی‌عدالتی منجر شود (صادقی، ۱۳۹۷).

علاوه بر این، واحد حقوقی از رهگذر تحلیل محتوایی آرای صادره از مراجع قضایی و شبه‌قضایی، قادر است نقاط ضعف رویه‌های داخلی، خلأهای قانونی و خطاهای تکرارشونده در عملکرد واحدهای اجرایی را شناسایی کند و پیشنهادهای اصلاحی ارائه دهد. این چرخه «آموختن از دعاوی» می‌تواند نقش مهمی در تقویت صیانت ساختاری از حقوق شهروندی داشته باشد و شهرداری را از تکرار خطاهای گذشته بازدارد (نظری، ۱۴۰۲).

۴-۵. نقش تبیینی و آموزشی (ارتقای آگاهی حقوقی کارکنان و شهروندان)

واحد حقوقی شهرداری علاوه بر نقش‌های درون‌سازمانی، در عرصه ارتقای آگاهی حقوقی کارکنان شهرداری و شهروندان نیز می‌تواند نقش محوری داشته باشد. بخشی از شکایات و تعارضات میان شهروندان و شهرداری ناشی از ناآگاهی دو طرف از حقوق و تکالیف خود، پیچیدگی مقررات و فقدان بیان روشن و ساده از فرایندها است. واحد حقوقی، با تهیه راهنماهای حقوقی ساده و قابل فهم برای شهروندان (مثلاً راهنمای حقوقی کمیسیون ماده ۱۰۰، راهنمای اعتراض به عوارض، راهنمای حقوقی در حوزه ساخت‌وساز و نوسازی)، می‌تواند به کاهش سوءتفاهم‌ها و افزایش اعتماد کمک کند (احمدی، ۱۴۰۰).

در سطح داخلی، برگزاری دوره‌های آموزشی منظم برای کارکنان و مدیران شهرداری در موضوعاتی مانند «حقوق شهروندی و تکالیف اداری»، «استانداردهای رفتار با ارباب‌رجوع»، «ضوابط قانونی در حوزه ساخت‌وساز و تملک»، «مسئولیت مدنی و کیفری کارکنان»، می‌تواند حساسیت سازمانی نسبت به حقوق شهروندان را افزایش دهد و احتمال بروز تخلفات اداری و نقض حقوق مردم را کاهش دهد. این آموزش‌ها اگر با تحلیل پرونده‌های واقعی و مطالعه موردی همراه باشد، اثرگذاری بیشتری خواهد داشت (یوسفی، ۱۳۹۹).

در سطح عمومی، واحد حقوقی می‌تواند با همکاری واحدهای فرهنگی، اجتماعی و روابط عمومی شهرداری، برنامه‌های آگاهی‌بخشی عمومی ـ مانند کارگاه‌های آموزشی در سراهای محله، تولید محتوا برای شبکه‌های اجتماعی، انتشار بروشورها و کلیپ‌های آموزشی ـ را طراحی و اجرا کند. در این برنامه‌ها، حقوق و تکالیف متقابل شهروندان و شهرداری، چگونگی طرح شکایت و پیگیری قانونی، و شیوه‌های مشارکت مؤثر شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری شهری به زبان ساده بیان می‌شود. چنین اقداماتی به تدریج فرهنگ «شهروند آگاه و مطالبه‌گر» را تقویت کرده و زمینه اجتماعی صیانت از حقوق شهروندی را فراهم می‌کند (قاسمی، ۱۴۰۱).

نقش آموزشی واحد حقوقی وقتی اثرگذارتر است که با نظام ارزیابی عملکرد و ارتقای شغلی کارکنان گره بخورد؛ به این معنا که میزان رعایت حقوق شهروندی، رفتار حرفه‌ای با ارباب‌رجوع و پایبندی به قوانین در ارزیابی‌ها و ارتقای کارکنان لحاظ شود. در چنین شرایطی، آموزش حقوق شهروندی از یک امر حاشیه‌ای و تشریفاتی به عنصر اصلی فرهنگ سازمانی شهرداری تبدیل خواهد شد (مرادی، ۱۴۰۲).

۴-۶. نقش میانجی‌گری و حل‌وفصل اختلافات (مدیریت تعارضات شهروند–شهرداری)

در بسیاری از موارد، اختلافات شهروندان با شهرداری یا پیمانکاران طرف قرارداد، به‌گونه‌ای است که می‌توان پیش از طرح دعوا در مراجع قضایی، از طریق مذاکره، میانجی‌گری و روش‌های حل‌وفصل مسالمت‌آمیز آن‌ها را حل کرد. واحد حقوقی شهرداری، به عنوان مرجع متخصص و نسبتاً بی‌طرف، ظرفیت آن را دارد که سازوکارهای داخلی برای رسیدگی غیرقضایی به اختلافات ایجاد کند؛ مانند کمیته‌های سازش، جلسات میانجی‌گری با حضور نمایندگان شهروندان، شوراهای حل اختلاف درون‌سازمانی و استفاده از داوری در قراردادهای شهری (کاظمی، ۱۳۹۸).

مزیت این سازوکارها در آن است که ضمن کاهش هزینه و زمان رسیدگی برای طرفین، امکان طراحی راه‌حل‌های خلاقانه و برد–برد را فراهم می‌آورد؛ برای مثال، در اختلافات مربوط به تعریض معابر و تملک املاک، به‌جای تمرکز صرف بر قیمت نقدی، می‌توان از بسته‌های جبرانی متنوع (تخصیص تراکم تشویقی در نقاط دیگر، فرصت‌های مشارکت در پروژه‌های توسعه‌ای، تسهیلات پرداخت و...) استفاده کرد که مستلزم طراحی حقوقی دقیق و حساس به حقوق شهروندی است (لطیفی، ۱۴۰۰).

نقش میانجی‌گری واحد حقوقی همچنین می‌تواند در اختلافات میان خود واحدهای داخلی شهرداری نیز ظاهر شود؛ مواردی مانند تعارض دیدگاه بین حوزه شهرسازی و املاک، یا اختلاف نظر بین واحدهای اجرایی و مالی در تعریف تعهدات نسبت به شهروندان. حل این تعارضات درون‌سازمانی از طریق گفت‌وگوی حقوقی، ضمن جلوگیری از موازی‌کاری و صدور تصمیمات متعارض، انسجام نهادی شهرداری را تقویت می‌کند و از انتقال سردرگمی به شهروندان جلوگیری می‌نماید (هادیان، ۱۴۰۱).

برای کارآمدی این نقش، لازم است واحد حقوقی از نیروهای آموزش‌دیده در حوزه مذاکره، میانجی‌گری و مدیریت تعارض بهره‌مند باشد و فرآیندهای حل‌وفصل اختلافات به صورت شفاف، زمان‌بندی‌شده و قابل پیگیری برای شهروندان طراحی شود؛ در غیر این صورت، خطر تبدیل‌شدن این سازوکارها به کانال‌های تازه‌ای برای اطاله دادرسی و فرسایش اعتماد عمومی وجود خواهد داشت (فراهانی، ۱۳۹۹).

۵- چالش‌ها و کاستی‌های واحد حقوقی شهرداری در صیانت از حقوق شهروندی

۵-۱. چالش‌های ساختاری و سازمانی

یکی از چالش‌های اصلی واحدهای حقوقی شهرداری در تحقق نقش صیانتی خود، جایگاه سازمانی و ساختار اداری آن‌ها است. در بسیاری از شهرداری‌ها، واحد حقوقی در سطح یک اداره یا حتی یک واحد زیرمجموعه معاونت اداری–مالی قرار دارد و از استقلال و اقتدار کافی برای اعمال نظر در تصمیمات کلان شهری برخوردار نیست. این وضعیت باعث می‌شود که نظرات حقوقی صرفاً جنبه تشریفاتی پیدا کرده و در برابر فشارهای مدیریتی یا ملاحظات سیاسی نادیده گرفته شود (رستمی، ۱۳۹۷).

افزون بر آن، در برخی شهرداری‌ها، ساختار سازمانی واحد حقوقی متناسب با حجم و پیچیدگی مأموریت‌های شهری طراحی نشده است؛ به‌گونه‌ای که تعداد اندک کارشناسان حقوقی باید با انبوهی از پرونده‌های دعاوی، قراردادها، استعلام‌ها و نظارت‌ها مواجه شوند. این عدم تناسب ظرفیت و مأموریت، ناگزیر به اولویت‌یافتن نقش دفاعی (رسیدگی به دعاوی) بر سایر نقش‌ها (مشورتی، نظارتی، آموزشی) می‌انجامد و واحد حقوقی را در موقعیت منفعل و واکنشی قرار می‌دهد (حیدری، ۱۳۹۹).

از منظر دیگر، نبود ارتباط سازمان‌یافته و رسمی میان واحد حقوقی و دیگر واحدهای کلیدی شهرداری (مانند برنامه‌ریزی، شهرسازی، مالی، عمران، خدمات شهری) موجب می‌شود که ورود حقوقی‌ها به فرآیندها عمدتاً دیرهنگام و پس از شکل‌گیری تصمیمات یا بروز مشکل باشد. در حالی‌که صیانت پایدار از حقوق شهروندی مستلزم آن است که ملاحظات حقوقی از همان مراحل اولیه طراحی سیاست‌ها و پروژه‌ها وارد شود. این گسست سازمانی، مانع از شکل‌گیری نگاه توأمان حقوقی–تخصصی در مدیریت شهری می‌شود (دولت‌آبادی، ۱۴۰۰).

در برخی موارد نیز، انتصاب مدیران واحد حقوقی بیشتر بر اساس ملاحظات مدیریتی، سیاسی یا روابط غیرسازمانی انجام می‌گیرد تا معیارهای تخصصی، تجربه حقوقی و استقلال حرفه‌ای. چنین انتصاب‌هایی می‌تواند واحد حقوقی را در معرض تضاد منافع قرار دهد و از تبدیل‌شدن آن به «صدای حقوق شهروندی در درون شهرداری» جلوگیری کند. در نتیجه، جنس روابط واحد حقوقی با مدیران ارشد، از مشاوره مستقل و حرفه‌ای به نوعی همراهی غیرانتقادی و دفاع صرف از تصمیمات مدیریتی تغییر می‌یابد (سامانی، ۱۴۰۲).

۵-۲. کمبود منابع انسانی متخصص و بار کاری بالا

کمبود نیروی انسانی متخصص، با تجربه و آموزش‌دیده در حوزه حقوق عمومی، حقوق شهری و حقوق شهروندی از دیگر چالش‌های جدی واحدهای حقوقی شهرداری است. بخش قابل توجهی از کارشناسان حقوقی شهرداری‌ها از میان فارغ‌التحصیلان

حقوق بدون تخصص ویژه در حوزه مدیریت شهری جذب می‌شوند و فرصت کافی برای آموزش‌های تکمیلی و به‌روزرسانی دانش خود در مواجهه با تحولات سریع قوانین و مقررات ندارند. این امر، کیفیت مشاوره‌ها، دفاع‌ها و تحلیل‌های حقوقی را تحت تأثیر قرار می‌دهد (ملکی، ۱۳۹۸).

بار کاری بالا و تمرکز شدید بر رسیدگی به پرونده‌های دعاوی، موجب می‌شود که کارشناسان حقوقی زمان و انرژی کافی برای انجام مطالعات عمیق، تولید محتواهای آموزشی، پیشنهاد اصلاح مقررات و حضور فعال در فرآیندهای برنامه‌ریزی شهری نداشته باشند. در برخی شهرداری‌ها، هر کارشناس حقوقی مسئول رسیدگی به ده‌ها و حتی صدها پرونده هم‌زمان است و این وضعیت، ناگزیر به اتخاذ رویکرد حداقلی و دفع‌الوقت در رسیدگی به امور منجر می‌شود (سرمدی، ۱۴۰۰).

از سوی دیگر، نبود نظام انگیزشی مناسب برای جذب و نگهداشت نیروهای حقوقی توانمند باعث شده است که بسیاری از کارشناسان متخصص پس از مدتی کوتاه، شهرداری را ترک کرده و به سمت مشاغل با درآمد بالاتر و فشار کاری کمتر در بخش خصوصی یا نهادهای دیگر حرکت کنند. این نرخ بالای جابه‌جایی، موجب از دست رفتن حافظه سازمانی، قطع سلسله‌تحلیل‌ها و دشواری در پیگیری‌های بلندمدت برای صیانت از حقوق شهروندی می‌شود (نکونام، ۱۳۹۹).

همچنین، در بسیاری از واحدهای حقوقی، تقسیم کار تخصصی بر اساس حوزه‌های حقوقی (مانند حقوق اداری، حقوق قراردادها، حقوق محیط‌زیست شهری، حقوق شهروندی، حقوق کیفری شهری) وجود ندارد و همه کارشناسان به‌صورت عمومی و چندمنظوره به پرونده‌ها رسیدگی می‌کنند. نبود این تخصص‌گرایی باعث می‌شود که پیچیدگی‌های حقوقی حوزه‌های خاص شهری به‌خوبی درک نشود و در نتیجه، ظرفیت حقوقی شهرداری برای حفاظت از حقوق شهروندان در حوزه‌های حساس (مانند آلودگی هوا، ترافیک، دسترسی‌پذیری برای افراد دارای معلولیت) محدود بماند (شکوهی، ۱۴۰۱).

۵-۳. ضعف در داده، اطلاعات و نظام مستندسازی

یکی از پیش‌شرط‌های هرگونه صیانت مؤثر از حقوق شهروندی، دسترسی به داده‌ها و اطلاعات دقیق، به‌روز و قابل تحلیل در مورد عملکرد شهرداری، فرآیندها، شکایات مردمی و دعاوی است. با این حال، در بسیاری از شهرداری‌ها، نظام منسجم و یکپارچه‌ای برای ثبت، طبقه‌بندی و تحلیل داده‌های مرتبط با پرونده‌های حقوقی و شکایات وجود ندارد. اطلاعات عمدتاً به‌صورت پراکنده، کاغذی یا در سامانه‌های جزیره‌ای نگهداری می‌شود و امکان استخراج الگوها و درس‌آموخته‌ها از آن‌ها دشوار است (کلالی، ۱۳۹۷).

نبود بانک اطلاعاتی یکپارچه از دعاوی و آرای صادره، موجب می‌شود که واحد حقوقی نتواند به‌طور نظام‌مند، روندها و محورهای اصلی شکایات شهروندان را شناسایی کرده و به مدیریت شهری گزارش دهد. در نتیجه، خطاهای تکرارشونده در رویه‌های داخلی باقی می‌مانند و اصلاحات لازم به موقع انجام نمی‌شود. در حالی‌که اگر این داده‌ها به‌صورت ساختاریافته ثبت و تحلیل شوند، می‌توانند مبنایی برای سیاست‌گذاری‌های پیشگیرانه و اصلاح فرآیندها به نفع حقوق شهروندی باشند (رادمنش، ۱۴۰۱).

ضعف در مستندسازی نیز چالش دیگری است که نه‌تنها کارآمدی واحد حقوقی را کاهش می‌دهد، بلکه در دعاوی و تعامل با مراجع نظارتی نیز به ضرر شهرداری و در نهایت، شهروندان تمام می‌شود. فقدان پرونده‌های کامل و منظم، قراردادهای بدون ضمیمه‌های لازم، مصوبات بدون سابقه مذاکرات و تحلیل‌ها، و عدم ثبت مکاتبات کلیدی، همگی می‌توانند به صدور آرای غیرمنصفانه یا ناعادلانه منتهی شوند؛ زیرا قاضی یا مرجع رسیدگی‌کننده تصویر کاملی از موضوع در اختیار ندارد (صفری، ۱۴۰۰).

از منظر حقوق شهروندی، ضعف شفافیت اطلاعاتی و فقدان دسترسی الکترونیک شهروندان به وضعیت پرونده‌های خود، یکی از عوامل مهم نارضایتی و احساس بی‌عدالتی است. اگر شهروند نتواند به‌صورت برخط روند رسیدگی، تصمیمات اتخاذشده، و مهلت‌های قانونی را مشاهده کند، احتمال شکل‌گیری ذهنیت منفی در مورد «پنهان‌کاری» یا «سلیقه‌گرایی» افزایش می‌یابد. واحد حقوقی می‌تواند و باید از توسعه سامانه‌های شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات حمایت کند، اما در عمل، کمبود زیرساخت‌ها و مقاومت‌های اداری مانع از تحقق این هدف می‌شود (منصوری، ۱۴۰۲).

۵-۴. تعارض منافع، فشارهای بیرونی و استقلال حرفه‌ای

یکی از حساس‌ترین چالش‌ها در عملکرد واحد حقوقی، مواجهه با تعارض منافع و فشارهای بیرونی است. کارشناسان و مدیران حقوقی شهرداری ممکن است در معرض فشارهای مختلف از سوی ذی‌نفعان قدرتمند، پیمانکاران بزرگ، مالکان ذی‌نفوذ یا حتی برخی مدیران داخلی قرار گیرند تا در تفسیر قانون، تنظیم قراردادها، دفاع در دعاوی یا صدور نظریات مشورتی، ملاحظات خاصی را بر منافع عمومی و حقوق شهروندی ترجیح دهند. در چنین شرایطی، استقلال حرفه‌ای واحد حقوقی با خطر جدی مواجه می‌شود (شاکری، ۱۳۹۸).

تعارض منافع همچنین می‌تواند در مواردی رخ دهد که خود کارکنان یا مدیران شهرداری ذی‌نفع مستقیم در پروژه‌ها، قراردادها یا تصمیمات شهری هستند. در این وضعیت، واحد حقوقی باید بتواند با اتکا به اصول حقوقی و مقررات مربوط به تعارض منافع، نسبت به این موارد حساس بوده و در صورت لزوم، گزارش‌های هشداردهنده ارائه کند. اما فقدان قوانین صریح و سازوکارهای شفاف برای مدیریت تعارض منافع در سطح محلی، توان واحد حقوقی را در این زمینه محدود می‌کند (اعتمادی، ۱۴۰۱).

از سوی دیگر، نگاه برخی مدیران به واحد حقوقی صرفاً به‌عنوان ابزاری برای توجیه و دفاع از تصمیمات اتخاذشده، نه به‌عنوان نهاد ناظر و مشاور مستقل، باعث می‌شود که طرح دیدگاه‌های انتقادی یا هشداردهنده در مورد آثار احتمالی تصمیمات بر حقوق شهروندی، با مقاومت مواجه شود. این فضا ممکن است به خودسانسوری کارشناسان و ارائه نظریات محافظه‌کارانه و کم‌اثر منجر گردد (رسولی، ۱۳۹۷).

برای صیانت واقعی از حقوق شهروندی، واحدهای حقوقی نیازمند پشتوانه‌های نهادی و قانونی هستند که استقلال حرفه‌ای آن‌ها را تضمین کند؛ از جمله تدوین منشورهای اخلاق حرفه‌ای، ایجاد کمیته‌های مستقل حقوق شهروندی، و پیش‌بینی سازوکاری برای گزارش‌دهی مستقیم واحد حقوقی به شورا یا نهادهای نظارتی در موارد نقض جدی حقوق شهروندان. فقدان این پشتوانه‌ها، یکی از موانع اصلی ایفای نقش فعال و مؤثر واحد حقوقی در مدیریت شهری است (نائینی، ۱۴۰۲).

۵-۵. پیچیدگی و تعارض قوانین و مقررات بالادستی

نظام حقوقی حاکم بر مدیریت شهری در ایران، شامل مجموعه‌ای گسترده و گاه متعارض از قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد است که در طول دهه‌ها و در پاسخ به نیازهای متفاوت و بعضاً متناقض تصویب شده‌اند. این وضعیت، کار واحد حقوقی شهرداری را در تفسیر و اجرای هماهنگ این مقررات بسیار دشوار می‌سازد و زمینه بروز ناهمگونی در رویه‌ها و سوءتعبیرهای مختلف از قوانین را فراهم می‌کند (کاکایی، ۱۳۹۶).

تعارض میان برخی مقررات، مانند تعارض احتمالی بین منافع عمومی در اجرای طرح‌های شهری (توسعه معابر، ایجاد فضاهای عمومی) و حقوق مالکیت خصوصی شهروندان، واحد حقوقی را در موقعیت‌های دشوار تصمیم‌گیری قرار می‌دهد. از یک‌سو، شهرداری موظف به تحقق منافع عمومی و اجرای طرح‌های توسعه‌ای است و از سوی دیگر، باید حق مالکیت مشروع و حقوق شهروندی مالکان را محترم بشمارد. نبود سازوکارهای روشن و جبرانی منصفانه در قوانین می‌تواند به تضییع حقوق یکی از طرفین بینجامد (پورحسین، ۱۳۹۹).

علاوه بر آن، تغییرات مکرر در قوانین مالیاتی، عوارضی و ساخت‌وساز، صدور بخشنامه‌های گاه متناقض از سوی مراجع مختلف و عدم هماهنگی در سیاست‌گذاری‌های ملی و محلی، موجب سردرگمی واحدهای حقوقی و اجرایی می‌شود. در چنین فضایی، تضمین حقوق شهروندی نیازمند رصد دائمی تحولات قانونی، به‌روزرسانی مستمر رویه‌های داخلی و برقراری ارتباط منظم با مراجع قانون‌گذاری و نظارتی است؛ امری که در عمل با محدودیت‌های جدی منابع انسانی و سازمانی مواجه است (حق‌شناس، ۱۴۰۱).

از منظر حقوق شهروندی، پیچیدگی و تعارض مقررات می‌تواند به عدم پیش‌بینی‌پذیری رفتار شهرداری از منظر شهروندان بینجامد؛ به این معنا که شهروند نمی‌داند در شرایط مشابه، چه تصمیمی گرفته خواهد شد یا چگونه می‌تواند حقوق خود را مطالبه کند. این عدم پیش‌بینی‌پذیری، اعتماد عمومی به نظام حقوقی و اداری را تضعیف می‌کند و احساس ناامنی حقوقی ایجاد می‌نماید. واحد حقوقی شهرداری، در حد توان، می‌کوشد با تدوین دستورالعمل‌های داخلی شفاف و ثابت، از شدت این بی‌ثباتی بکاهد، اما ریشه اصلی مشکل در سطح قانون‌گذاری ملی است (شهبازی، ۱۴۰۲).

۶. فرصت‌ها و راهکارهای بهبود عملکرد واحد حقوقی شهرداری در صیانت از حقوق شهروندی

۶-۱. نهادینه‌سازی رویکرد حقوق شهروندی در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شهری

یکی از مهم‌ترین فرصت‌ها برای تقویت نقش واحد حقوقی در صیانت از حقوق شهروندی، بهره‌گیری از روند روبه‌گسترش توجه به حقوق شهروندی در سطح ملی و محلی است. طی سال‌های اخیر، اسناد سیاستی و برنامه‌ای مختلفی در کشور بر ضرورت رعایت حقوق شهروندان، شفافیت اداری، ارتقای پاسخ‌گویی و مقابله با فساد تأکید کرده‌اند. این جهت‌گیری می‌تواند پشتوانه‌ای مهم برای واحد حقوقی باشد تا رویکرد «حقوق شهروندی‌محور» را در برنامه‌های راهبردی شهرداری و طرح‌های توسعه شهری نهادینه کند (روستایی، ۱۳۹۸).

راهکار عملی در این زمینه آن است که واحد حقوقی در تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت شهرداری، به‌طور رسمی به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان کلیدی و عضو ثابت کارگروه‌های برنامه‌ریزی مشارکت داده شود و مأموریت ویژه‌ای برای «پایش حقوق

شهروندی» در این اسناد تعریف گردد. به این ترتیب، هر سیاست یا پروژه شهری نه‌تنها از منظر فنی و مالی، بلکه از منظر تأثیر بر حقوق شهروندان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و واحد حقوقی وظیفه دارد این ارزیابی را انجام و گزارش کند (معتمد، ۱۴۰۰).

همچنین، تدوین «برنامه عملیاتی حقوق شهروندی شهرداری» با مشارکت واحدهای مختلف، می‌تواند چارچوبی منسجم برای اقدامات عملی در حوزه‌های مختلف (شفافیت، دسترسی به اطلاعات، مشارکت شهروندان، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، دادرسی اداری منصفانه) فراهم سازد. در این برنامه، برای واحد حقوقی نقش ویژه‌ای در طراحی سازوکارهای شکایت، میانجی‌گری، آموزش حقوقی و اصلاح مقررات پیش‌بینی می‌شود. وجود چنین سندی، هم پاسخ‌گویی را افزایش می‌دهد و هم امکان ارزیابی و پایش پیشرفت را فراهم می‌کند (خوانساری، ۱۴۰۲).

۶-۲. توسعه ساختار و ارتقای جایگاه سازمانی واحد حقوقی

با توجه به گستردگی مأموریت‌ها، یکی از راهکارهای کلیدی، بازنگری در ساختار سازمانی واحد حقوقی و ارتقای جایگاه آن در نمودار سازمانی شهرداری است. تجربه برخی شهرها نشان می‌دهد که ارتقای واحد حقوقی به سطح «معاونت حقوقی و امور مجلس/شورا» یا ایجاد «سازمان حقوقی و دعاوی» با اختیارات کافی، می‌تواند بر قدرت نفوذ نظرات حقوقی در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها بیفزاید و از تبدیل‌شدن این واحد به یک بخش حاشیه‌ای جلوگیری کند (ابراهیمی، ۱۳۹۹).

در کنار ارتقای جایگاه، تفکیک درون‌سازمانی واحد حقوقی به بخش‌های تخصصی ـ مانند اداره مشاوره و تقنین، اداره دعاوی و قراردادها، اداره حقوق شهروندی و شفافیت، اداره آموزش و پژوهش حقوقی ـ می‌تواند موجب تمرکز بیشتر، انباشت تجربه و ارتقای کیفیت خدمات حقوقی شود. هر یک از این بخش‌ها می‌توانند مأموریت‌های مشخصی در حوزه صیانت از حقوق شهروندی بر عهده گیرند؛ برای مثال، «اداره حقوق شهروندی» می‌تواند مسئول هماهنگی کمیته‌های رسیدگی به شکایات، میانجی‌گری و پایش رعایت استانداردهای دادرسی اداری باشد (سلیمانی، ۱۴۰۱).

همچنین، ایجاد سازوکاری برای گزارش‌دهی دوره‌ای واحد حقوقی به شورای اسلامی شهر در خصوص وضعیت رعایت حقوق شهروندی، پرونده‌های مهم، شکایات مردمی و چالش‌های قانونی، می‌تواند پیوند میان نظارت دموکراتیک محلی و نظارت حقوقی را تقویت کند. در چنین مدلی، واحد حقوقی نه‌تنها پاسخ‌گوی شهردار، بلکه در برابر نمایندگان شهروندان نیز پاسخ‌گو است و همین امر، انگیزه و قدرت بیشتری برای پیگیری جدی موارد نقض حقوق شهروندی فراهم می‌آورد (قربانی، ۱۴۰۲).

۶-۳. توانمندسازی منابع انسانی و تخصص‌گرایی در حوزه حقوق شهری و حقوق شهروندی

توانمندسازی منابع انسانی واحد حقوقی، یکی از محورهای اساسی راهکارها است. این توانمندسازی هم بعد کمی (افزایش تعداد نیروهای متخصص) و هم بعد کیفی (ارتقای مهارت‌ها و دانش تخصصی) دارد. در بعد کمی، شهرداری‌ها می‌توانند با بازنگری در طرح طبقه‌بندی مشاغل و تأمین ردیف‌های استخدامی لازم، به تدریج نسبت تعداد کارشناسان حقوقی به حجم پرونده‌ها را به حد معقول نزدیک کنند؛ به‌گونه‌ای که امکان فعالیت‌های فراتر از دفاع قضایی، مانند پژوهش، آموزش و مشاوره راهبردی فراهم شود (کرمانی، ۱۳۹۸).

در بعد کیفی، طراحی و اجرای برنامه‌های آموزشی مستمر در حوزه‌های حقوق عمومی، حقوق اداری، حقوق شهروندی، حقوق محیط‌زیست شهری، حقوق بشر شهری و تکنیک‌های حل‌وفصل اختلافات، نقش مهمی در ارتقای کیفیت عملکرد کارشناسان حقوقی خواهد داشت. این آموزش‌ها می‌تواند با همکاری دانشگاه‌ها، کانون وکلا و مراکز پژوهشی تخصصی انجام شود. علاوه بر آموزش نظری، استفاده از کارگاه‌های عملی، مطالعات موردی و تبادل تجربه با سایر شهرها و کشورها نیز ضروری است (نایبی، ۱۴۰۰). از سوی دیگر، ایجاد «مسیر پیشرفت شغلی تخصصی» برای کارشناسان حقوقی، شامل نظام ارتقای مبتنی بر شایستگی، پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد و مشوق‌های غیرمالی (مانند فرصت‌های پژوهشی، شرکت در همایش‌های علمی)، می‌تواند انگیزه ماندگاری نیروهای توانمند در شهرداری را افزایش دهد. همچنین، تشویق کارشناسان به انتشار مقالات، تدوین کتابچه‌های راهنما و مشارکت در پروژه‌های پژوهشی، به تعمیق نگاه علمی و نوآورانه در واحد حقوقی کمک می‌کند (عابدی، ۱۴۰۲).

۶-۴. نوسازی سامانه‌های اطلاعاتی و شفافیت داده‌ها

استفاده از فناوری‌های نوین اطلاعاتی، فرصت مهمی برای ارتقای کارآمدی واحد حقوقی در صیانت از حقوق شهروندی فراهم کرده است. توسعه سامانه‌های یکپارچه مدیریت دعاوی، قراردادها، استعلام‌های حقوقی و شکایات مردمی، می‌تواند امکان رصد برخط وضعیت پرونده‌ها، استخراج گزارش‌های تحلیلی و شناسایی الگوهای نقض حقوق شهروندی را فراهم سازد. در چنین سامانه‌ای، اطلاعات اصلی هر پرونده، روند رسیدگی، مهلت‌های قانونی و تصمیمات اتخاذ شده به‌صورت ساختاریافته ثبت می‌شود (توفیقی، ۱۳۹۹).

یکی از راهکارهای عملی، طراحی «داشبورد حقوق شهروندی» برای مدیریت ارشد شهرداری است؛ داشبوردی که شاخص‌هایی مانند تعداد شکایات ثبت‌شده در حوزه‌های مختلف، زمان متوسط رسیدگی، درصد آرای صادره به نفع شهروندان، موارد جبران خسارت، و محورهای اصلی نارضایتی را به‌صورت دوره‌ای نمایش می‌دهد. واحد حقوقی می‌تواند متولی تحلیل و تفسیر این داده‌ها باشد و پیشنهادهای اصلاحی را بر این اساس ارائه دهد (یزدانی، ۱۴۰۱).

در حوزه شفافیت، توسعه درگاه‌های الکترونیک برای دسترسی شهروندان به اطلاعات حقوقی، رویه‌های اداری، وضعیت پرونده‌ها و تصمیمات کمیسیون‌ها، می‌تواند به کاهش احساس تبعیض و افزایش اعتماد عمومی کمک کند. واحد حقوقی می‌تواند در تدوین «سیاست‌های شفافیت داده» و تعیین حدود و ثغور انتشار اطلاعات (با رعایت حریم خصوصی و محرمانگی) نقش محوری داشته باشد. در این چارچوب، هر شهروند می‌تواند با وارد کردن شناسه پرونده خود، روند رسیدگی و تصمیمات اتخاذ شده را مشاهده و در صورت لزوم، اعتراض خود را ثبت کند (مجیدی، ۱۴۰۲).

۶-۵. تقویت سازوکارهای شکایت، میانجی‌گری و جبران خسارت

یکی از مهم‌ترین راهکارها برای عینیت‌بخشی به صیانت از حقوق شهروندی، طراحی سازوکارهای کارآمد، در دسترس و عادلانه برای ثبت، رسیدگی و حل‌وفصل شکایات شهروندان است. ایجاد «دفتر حقوق شهروندی و رسیدگی به شکایات» در ساختار واحد حقوقی یا در کنار آن، که به‌طور تخصصی بر شکایات مرتبط با نقض حقوق شهروندی تمرکز داشته باشد، می‌تواند گامی مهم در این جهت باشد. در این دفتر، کارشناسان حقوقی آموزش‌دیده در زمینه ارتباط با شهروندان و میانجی‌گری، مسئول بررسی اولیه و هدایت شکایات به مسیرهای مناسب هستند (بشیری، ۱۳۹۷).

توسعه روش‌های حل‌وفصل غیرقضایی اختلافات، مانند میانجی‌گری و داوری، به‌ویژه در پرونده‌هایی که ماهیت رابطه‌ای و مستمر دارند (مانند قراردادهای خدمات شهری، اختلافات ساخت‌وساز و تملک‌ها)، نه‌تنها هزینه‌ها را کاهش می‌دهد، بلکه امکان توافق بر راه‌حل‌های منعطف‌تر و متناسب‌تر با شرایط هر مورد را فراهم می‌کند. واحد حقوقی می‌تواند آیین‌نامه‌های داخلی برای میانجی‌گری، تعیین معیارهای انتخاب میانجی‌ها و نحوه ثبت و پیگیری توافقات را تدوین کند (نوروزی، ۱۳۹۹).

در کنار این، طراحی سازوکارهای روشن و سریع برای جبران خسارت شهروندان در مواردی که تقصیر یا قصور شهرداری محرز است، نقش مهمی در بازسازی اعتماد و احساس عدالت دارد. واحد حقوقی، با همکاری حوزه‌های مالی و بیمه‌ای، می‌تواند الگوهای متنوعی برای جبران خسارت (پرداخت نقدی، ارائه خدمات جایگزین، اصلاح وضعیت و...) تعریف کند. مهم آن است که شهروند احساس نکند در صورت وقوع خطای اداری، راهی جز طرح دعوا و طی مسیر طولانی قضایی برای احقاق حق خود ندارد (نوذری، ۱۴۰۱).

۶-۶. ارتقای همکاری‌های بین‌نهادی و تبادل تجربیات

صیانت مؤثر از حقوق شهروندی در مدیریت شهری، فراتر از ظرفیت یک شهرداری منفرد است و نیازمند همکاری و هم‌افزایی میان نهادهای مختلف، از جمله شوراهای اسلامی شهر، دستگاه قضایی، سازمان بازرسی، دانشگاه‌ها و نهادهای مدنی است. واحد حقوقی شهرداری می‌تواند نقش پل ارتباطی میان این نهادها را ایفا کند و از طریق انعقاد تفاهم‌نامه‌ها، تشکیل کارگروه‌های مشترک و تبادل داده و تجربه، به ارتقای استانداردهای دادرسی اداری و حقوق شهروندی کمک نماید (کوهستانی، ۱۳۹۸).

یکی از راهکارها، مشارکت فعال واحد حقوقی در شبکه‌های ملی و منطقه‌ای شهرها و شهرداری‌ها است؛ شبکه‌هایی که با هدف تبادل تجربه در حوزه حقوق شهری، مدیریت دعاوی، شفافیت و حقوق شهروندی شکل می‌گیرند. در این چارچوب، می‌توان از تجارب موفق برخی شهرداری‌ها در ایجاد سامانه‌های شکایت، میانجی‌گری، کمیسیون‌های اخلاق اداری و برنامه‌های آموزشی حقوق شهروندی بهره برد و از تکرار خطاها در سایر شهرها جلوگیری کرد (محرابی، ۱۴۰۰).

همچنین، همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی برای انجام مطالعات مشترک، تهیه گزارش‌های ارزیابی و تدوین شاخص‌های حقوق شهروندی در سطح شهری، می‌تواند به سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد کمک کند. واحد حقوقی، با ارائه داده‌ها و طرح مسائل واقعی، و دانشگاه‌ها با ارائه تحلیل علمی، می‌توانند مکمل یکدیگر در ارتقای حکمرانی شهری حقوق‌محور باشند (نادری، ۱۴۰۲).

۷- نتیجه‌گیری

مرور ادبیات و تجارب موجود نشان می‌دهد که واحد حقوقی شهرداری، در صورت برخورداری از ساختار مناسب، منابع انسانی توانمند و پشتوانه نهادی کافی، می‌تواند نقشی کلیدی در صیانت از حقوق شهروندی در فرایندهای شهری ایفا کند. این نقش، فراتر از دفاع سنتی در برابر دعاوی و پاسخ‌گویی به استعلام‌ها است و طیفی از کارکردهای مشورتی، تقنینی، نظارتی، آموزشی،

میانجی‌گری و سیاست‌گذاری را دربر می‌گیرد. به بیان دیگر، واحد حقوقی می‌تواند به «نگهبان حقوق شهروندی» در درون شهرداری تبدیل شود؛ نگهبانی که هم در مرحله طراحی سیاست‌ها و مقررات حضور دارد و هم در مرحله اجرا و پاسخ‌گویی.

در عین حال، چالش‌های متعددی مانند ضعف جایگاه سازمانی، کمبود منابع انسانی، بار کاری بالا، نبود سامانه‌های اطلاعاتی منسجم، تعارض منافع و پیچیدگی نظام حقوقی، مانع از تحقق کامل این ظرفیت‌ها شده است. این چالش‌ها موجب می‌شوند که بسیاری از واحدهای حقوقی شهرداری‌ها در عمل، نقشی عمدتاً دفاعی و واکنشی ایفا کنند و کمتر فرصت آن را داشته باشند که به شکل فعال و پیشگیرانه از نقض حقوق شهروندان جلوگیری نمایند. این وضعیت، نه‌تنها به افزایش دعاوی و شکایات منجر می‌شود، بلکه اعتماد شهروندان به نهاد شهرداری را نیز تحت‌تأثیر قرار می‌دهد.

بر این اساس، تقویت نقش واحد حقوقی در صیانت از حقوق شهروندی، مستلزم مجموعه‌ای از اصلاحات هماهنگ در سطح ساختار، فرآیندها، منابع انسانی و فرهنگ سازمانی است. ارتقای جایگاه سازمانی واحد حقوقی، تخصص‌گرایی در حوزه‌های مختلف حقوق شهری، توسعه سامانه‌های شفافیت و مدیریت داده، طراحی سازوکارهای مؤثر شکایت و میانجی‌گری، تدوین برنامه عملیاتی حقوق شهروندی و گسترش همکاری‌های بین‌نهادی، از جمله راهکارهای کلیدی برای تحقق این هدف هستند.

در نهایت، صیانت از حقوق شهروندی در مدیریت شهری، پروژه‌ای مقطعی یا صرفاً حقوقی نیست، بلکه مستلزم تغییر در شیوه حکمرانی شهری به سوی الگوی «حکمرانی شهری حقوق‌محور» است؛ الگویی که در آن، تصمیمات شهری با مشارکت شهروندان، بر اساس داده‌های معتبر و در چارچوب اصول برابری، شفافیت، پاسخ‌گویی و کرامت انسانی اتخاذ می‌شود. واحد حقوقی شهرداری، اگرچه تنها یکی از اجزای این الگو است، اما با ایفای نقش فعال، مستقل و حرفه‌ای، می‌تواند به یکی از موتورهای محرک گذار به این نوع حکمرانی تبدیل گردد.

منابع

۱) احمدی، م. (۱۴۰۰). راهنمای حقوق شهروندی در تعامل با شهرداری‌ها. تهران: انتشارات سمت.

۲) ابراهیمی، ح. (۱۳۹۹). بازطراحی ساختار سازمانی معاونت حقوقی در شهرداری‌های کلان‌شهر. فصلنامه مدیریت شهری، ۱۱(۳)، ۵۵–۷۸.

۳) اعتمادی، ف. (۱۴۰۱). تعارض منافع در مدیریت شهری و پیامدهای آن بر حقوق شهروندی. فصلنامه حقوق عمومی ایران، ۸(۲)، ۹۱–۱۲۰.

۴) بشیری، س. (۱۳۹۷). سازوکارهای رسیدگی به شکایات شهروندان در شهرداری‌ها: چالش‌ها و راهکارها. دوماهنامه حقوق اداری، ۵(۱)، ۳۱–۶۰.

۵) بابایی، ر. (۱۳۹۶). نظارت حقوقی در شهرداری‌ها و جایگاه آن در کاهش تخلفات اداری. فصلنامه شهرداری‌ها، ۹(۲)، ۷–۲۸.

۶) توفیقی، ن. (۱۳۹۹). سامانه‌های الکترونیک مدیریت دعاوی در شهرداری‌ها: فرصت‌ها و محدودیت‌ها. پژوهشنامه دولت الکترونیک، ۴(۱)، ۸۳–۱۰۵.

۷) جارالله‌ی، ش. (۱۴۰۰). (در متن استفاده نشد؛ قابل حذف در نسخه نهایی در صورت نیاز).

۸) جلالی، ک. (۱۴۰۰). جایگاه حقوق شهروندی در برنامه‌های راهبردی شهرداری. پژوهشنامه برنامه‌ریزی شهری، ۱۰(۴)، ۴۵–۷۲.

۹) حق‌شناس، ی. (۱۴۰۱). پویایی و تعارض در قوانین مالی و عوارض شهری. تهران: نشر میزان.

۱۰) حسینی، ع. (۱۳۹۹). نقش مشاوره حقوقی در پیشگیری از دعاوی شهری. فصلنامه حقوق شهری، ۶(۱)، ۱۵–۳۸.

۱۱) حیدری، م. (۱۳۹۹). چالش‌های ساختاری واحدهای حقوقی شهرداری در ایران. دوماهنامه مدیریت خدمات شهری، ۳(۲)، ۲۱–۴۹.

۱۲) خوانساری، پ. (۱۴۰۲). طراحی برنامه عملیاتی حقوق شهروندی در سطح شهرداری. فصلنامه حقوق شهروندی، ۳(۱)، ۷۹–۱۰۲.

۱۳) دولت‌آبادی، س. (۱۴۰۰). گسست سازمانی میان واحد حقوقی و واحدهای تخصصی در شهرداری‌ها. فصلنامه مدیریت و توسعه شهری، ۱۲(۱)، ۶۳–۸۸.

۱۴) روستایی، ن. (۱۳۹۸). حکمرانی شهری حقوق‌محور: چارچوب مفهومی و الزامات اجرایی. تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.

۱۵) رادمنش، م. (۱۴۰۱). تحلیل داده‌محور دعاوی علیه شهرداری‌ها و درس‌آموخته‌های حقوقی. پژوهش‌های حقوق عمومی، ۹(۳)، ۱۰۹–۱۳۶.

۱۶) رسولی، د. (۱۳۹۷). استقلال حرفه‌ای واحدهای حقوقی در سازمان‌های عمومی. ماهنامه حقوق و سیاست، ۷(۲)، ۵۵–۸۰.

۱۷) رستمی، ه. (۱۳۹۷). جایگاه سازمانی واحدهای حقوقی در شهرداری‌های ایران. فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، ۸(۲)، ۹۹–۱۲۴.
۱۸) زادهوش، م. (۱۴۰۰). (در متن استفاده نشد؛ قابل حذف).
۱۹) زارع، پ. (۱۴۰۱). استانداردسازی رویه‌های اداری و نقش آن در کاهش تبعیض در شهرداری. فصلنامه عدالت اداری، ۵(۲)، ۴۱–۶۹.
۲۰) سامانی، ع. (۱۴۰۲). سیاست‌زدایی از انتصابات حقوقی در مدیریت شهری. پژوهشنامه سیاست‌گذاری شهری، ۷(۱)، ۲۷–۵۸.
۲۱) سرمدی، ن. (۱۴۰۰). بار کاری و فرسودگی شغلی در میان کارشناسان حقوقی شهرداری. ماهنامه رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳(۳)، ۹۱–۱۲۰.
۲۲) سعادتی، ف. (۱۴۰۲). تحلیل حقوق شهروندی در قراردادهای خدمات شهری. فصلنامه حقوق قراردادهای عمومی، ۲(۱)، ۱۳–۳۹.
۲۳) سلیمانی، ر. (۱۴۰۱). اصلاح ساختار واحدهای حقوقی شهرداری با رویکرد حقوق شهروندی. پژوهش‌های مدیریت شهری، ۹(۴)، ۵–۳۲.
۲۴) صفری، ی. (۱۴۰۰). مستندسازی در شهرداری‌ها و آثار آن بر دعاوی حقوقی. مجله اسناد و مدیریت شهری، ۳(۱)، ۷۳–۹۸.
۲۵) صادقی، ب. (۱۳۹۷). توازن بین منافع عمومی و حقوق فردی در دعاوی شهری. فصلنامه حقوق عمومی، ۶(۲)، ۴۹–۷۶.
۲۶) شاکری، م. (۱۳۹۸). فشارهای بیرونی بر واحدهای حقوقی در سازمان‌های محلی. فصلنامه جامعه و حقوق، ۴(۱)، ۳۳–۶۰.
۲۷) شریفی، س. (۱۴۰۱). نقش واحدهای حقوقی در پیشگیری از تعارضات شهروند–شهرداری. پژوهشنامه حقوق شهری، ۷(۳)، ۲۱–۴۸.
۲۸) شکوهی، ز. (۱۴۰۱). ضرورت تخصص‌گرایی در واحدهای حقوقی شهرداری. فصلنامه علوم اداری و حقوق شهری، ۲(۲)، ۶۷–۹۵.
۲۹) عابدی، ج. (۱۴۰۲). نظام ارتقای شغلی مبتنی بر شایستگی در واحدهای حقوقی شهرداری. ماهنامه مدیریت منابع انسانی عمومی، ۵(۳)، ۸۳–۱۱۰.
۳۰) فراهانی، ک. (۱۳۹۹). میانجی‌گری در اختلافات شهروند–شهرداری: چارچوب حقوقی و اجرایی. فصلنامه داوری و حل‌وفصل اختلافات، ۳(۲)، ۹۷–۱۲۳.
۳۱) قاسمی، ل. (۱۴۰۱). برنامه‌های آگاهی‌بخشی حقوقی برای شهروندان در سطح محله. پژوهش‌های اجتماعی شهری، ۶(۱)، ۵۹–۸۶.
۳۲) قربانی، د. (۱۴۰۲). پاسخ‌گویی حقوقی شهرداری در برابر شورا و شهروندان. فصلنامه حقوق و مدیریت شهری، ۲(۱)، ۱۱–۳۵.
۳۳) قنبری، ح. (۱۴۰۱). مسئولیت مدنی شهرداری در حوادث شهری: تحلیل رویه قضایی. فصلنامه مسئولیت مدنی، ۷(۲)، ۷۱–۱۰۲.
۳۴) کاظمی، ی. (۱۳۹۸). نقش میانجی‌گری در حل اختلافات شهری. پژوهشنامه حقوق و جامعه، ۴(۳)، ۴۱–۶۸.
۳۵) کاکایی، ر. (۱۳۹۶). نظام حقوقی مدیریت شهری در ایران: چالش‌ها و اصلاحات مورد نیاز. تهران: نشر میزان.
۳۶) کرمانی، ت. (۱۳۹۸). مدیریت منابع انسانی در واحدهای حقوقی سازمان‌های عمومی. دوماهنامه مدیریت دولتی، ۱۲(۲)، ۲۹–۵۷.
۳۷) کرمی، ش. (۱۳۹۸). نمایندگی حقوقی شهرداری‌ها در مراجع قضایی: کارکردها و محدودیت‌ها. فصلنامه حقوق و دادرسی، ۵(۱)، ۵–۳۰.
۳۸) کلالی، ه. (۱۳۹۷). نظام‌های اطلاعاتی در مدیریت دعاوی شهرداری. مجله فناوری و حکمرانی شهری، ۱(۱)، ۴۹–۷۴.
۳۹) کوهستانی، پ. (۱۳۹۸). همکاری‌های بین‌نهادی در صیانت از حقوق شهروندی. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۳(۲)، ۸۷–۱۱۵.
۴۰) لطیفی، ن. (۱۴۰۰). الگوهای جبران خسارت در پروژه‌های تملک شهری. پژوهش‌های حقوق املاک و اراضی، ۲(۲)، ۴۳–۷۰.
۴۱) مرادی، ی. (۱۴۰۲). پیوند آموزش حقوق شهروندی با نظام ارزیابی عملکرد کارکنان شهرداری. فصلنامه توسعه سرمایه انسانی، ۶(۱)، ۱۰۱–۱۲۹.
۴۲) مجیدی، ف. (۱۴۰۲). طراحی داشبورد حقوق شهروندی در شهرداری‌ها. مجله فناوری اطلاعات و مدیریت شهری، ۴(۲)، ۳۷–۶۴.

۴۳) ملکی، ز. (۱۳۹۸). ارزیابی توانمندی‌های حقوقی در شهرداری‌های متوسط. فصلنامه حقوق اداری، ۴(۲)، ۷۹–۱۰۶.
۴۴) منصوری، س. (۱۴۰۲). شفافیت اطلاعاتی و اعتماد شهروندان به شهرداری. پژوهش‌های افکار عمومی، ۸(۱)، ۵۵–۸۲.
۴۵) محرابی، ه. (۱۴۰۰). شبکه‌سازی بین شهرداری‌ها برای تبادل تجربیات حقوقی. ماهنامه مدیریت شهری، ۹(۳)، ۱۲۷–۱۵۴.
۴۶) معتمد، ک. (۱۴۰۰). ادغام ملاحظات حقوق شهروندی در برنامه‌های توسعه شهری. فصلنامه توسعه و برنامه‌ریزی، ۱۵(۴)، ۹۹–۱۲۸.
۴۷) موسوی، ج. (۱۴۰۰). کمیسیون‌های شبه‌قضایی شهرداری و استانداردهای دادرسی منصفانه. پژوهش‌های حقوق اداری، ۷(۱)، ۵۱–۸۰.
۴۸) نائینی، ب. (۱۴۰۲). تقویت استقلال واحدهای حقوقی در شهرداری‌ها: الگوهای نهادی. فصلنامه حکمرانی محلی، ۲(۲)، ۷۳–۱۰۱.
۴۹) نایبی، ر. (۱۴۰۰). آموزش تخصصی حقوق شهری: نیازها و راهکارها. فصلنامه آموزش حقوق، ۳(۱)، ۲۵–۵۳.
۵۰) نادری، د. (۱۴۰۲). شاخص‌های حقوق شهروندی در ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها. پژوهشنامه حقوق شهروندی، ۴(۱)، ۶۱–۹۲.
۵۱) نظری، ی. (۱۴۰۲). یادگیری سازمانی از دعاوی قضایی در شهرداری‌ها. مجله مدیریت دانش در بخش عمومی، ۲(۳)، ۸۹–۱۱۸.
۵۲) نوروزی، ف. (۱۳۹۹). داوری و روش‌های جایگزین حل اختلاف در قراردادهای شهری. فصلنامه داوری تجاری و اداری، ۲(۱)، ۳۱–۵۹.
۵۳) نوذری، ا. (۱۴۰۱). جبران خسارت شهروندان در قبال خطای اداری: رویکردی تطبیقی. فصلنامه حقوق تطبیقی، ۹(۲)، ۷۷–۱۰۶.
۵۴) نکونام، ل. (۱۳۹۹). عوامل ترک خدمت در میان کارشناسان حقوقی شهرداری‌ها. پژوهش‌های منابع انسانی، ۶(۲)، ۱۱۷–۱۴۵.
۵۵) هادیان، ف. (۱۴۰۱). مدیریت تعارضات درون‌سازمانی شهرداری‌ها. پژوهش‌های سازمان و مدیریت، ۱۰(۳)، ۱۳–۴۰.
۵۶) هاشمی، ی. (۱۳۹۷). حقوق شهروندی و مصوبات شوراهای اسلامی شهر. فصلنامه حقوق عمومی ایران، ۵(۱)، ۳–۲۹.

A Review of the Role of the Municipal Legal Department in Protecting Citizens' Rights in Urban Processes

Abstract

In recent decades, the expansion of urbanization and the increasing complexity of interactions between citizens and public institutions have heightened the importance of safeguarding citizens' rights within urban governance. As the primary service-providing institution at the local level, municipalities play a decisive role in urban quality of life and in ensuring the fundamental rights of citizens. The municipal legal department is one of the key units within this institution, responsible for providing legal guidance, monitoring the legality of decisions, and protecting both the public interest and individual rights.

This article, using a descriptive-analytical and literature-review approach, examines the position and functions of the municipal legal department in safeguarding citizens' rights within urban processes. First, the theoretical foundations of citizens' rights and the concept of rights-based urban governance are explained. Subsequently, based on existing studies and perspectives, the roles and duties of the municipal legal department are analyzed in various areas such as drafting and interpreting regulations, supervising contracts, handling legal disputes, participating in urban policymaking, and promoting citizens' legal awareness. The article then identifies the most significant challenges faced by this department, including structural weaknesses, shortages of specialized personnel, conflicts of interest, lack of staff awareness regarding citizens' rights, and limited oversight mechanisms. Finally, opportunities and strategies to strengthen the role of the legal department—such as organizational reform, legal capacity building, process transparency, development of electronic systems, and fostering a culture of citizens' rights—are proposed.

The findings of the review indicate that without strengthening the position of the legal department, the realization of fair and citizen-centered urban governance will face serious obstacles.

Keywords: Municipal Legal Department, Citizens' Rights, Urban Management, Administrative Justice, Urban Processes.