

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
طرح استفساریه ماده ۲۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای
اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا
تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹)

محمد صالحی



مشخصات طرح

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۳۱



مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
 راهبردی
 نظارتی
 پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۱۰۷۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۷/۲۲



چکیده
با توجه به ابهامات پیش آمده در ماده (۲۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران برای بر طرف ساختن و روشن کردن ابهامات، «طرح استفساریه ماده ۲۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹)» با شماره ثبت ۳۳۱ به صورت دوفوریتی در دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است.
کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها در چند جلسه به بررسی موضوع پرداخته که در این گزارش، مصوبه کمیسیون بررسی خواهد شد.

۱. مقدمه

«قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران» در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹ به تصویب مجلس دوازدهم رسید. در این قانون اصلاحات گسترده ای در امر انتخابات و موضوعات مربوط به فعالیت شوراهای اسلامی کشور انجام شد. یکی از این اصلاحات تغییر در شیوه انتخابات شورای اسلامی شهر بوده که بر اساس آن سعی شده است از نظام انتخاباتی اکثریتی به سمت تناسبی شدن حرکت کرده و نقش احزاب و گروه های سیاسی در آن پر رنگ شود. با توجه به بدیع بودن و تجربه نداشتن برگزاری این نوع از انتخابات، مقرر شده است؛ انتخابات تناسبی تنها در انتخابات شورای شهر تهران در سال آینده (۱۴۰۵) برگزار شود و از دوره های بعد در شهرهای با جمعیت بالای ۵۰۰ هزار نفر انتخابات تناسبی برگزار شود.^۱

۱. ماده ۲۵- ... تبصره- انتخابات شورای اسلامی شهر تهران از دوره هفتم و همه شهرهای بیشتر از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت از دوره هشتم به بعد بر اساس ترتیبات مقرر در مواد (۲۱) تا (۲۵) این قانون برگزار می شود.

مواد (۲۰) تا (۲۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران در مورد نظام انتخاباتی شوراهای می باشد. با توجه به ابهامات پیش آمده در ماده (۲۴) این قانون برای بر طرف ساختن و روشن کردن ابهامات، «طرح استفساریه ماده ۲۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹)» با شماره ثبت ۳۳۱ به صورت دوفوریتی در دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است که در ادامه گزارش مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲. بررسی مصوبه کمیسیون

بر اساس ماده (۲۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران، «هر نامزد عضویت در شورای اسلامی شهر، پس از تأیید صلاحیت، می تواند به صورت نامزد منفرد یا عضوی از یک فهرست، در انتخابات با دیگر نامزدها رقابت کند.» احزاب و گروه های سیاسی نیز می توانند بر اساس مفاد ماده (۲۱) این قانون اقدام به تشکیل فهرست انتخاباتی کنند. رای دهندگان نیز در روز رای گیری مطابق ماده (۲۳) در رای دادن آزاد بوده و می توانند به نامزد یا نامزدهای مورد علاقه خود اعم از اینکه درون یک فهرست قرار دارد و یا به صورت انفرادی نامزد شده است، رای دهند.^۱

ماده (۲۴) در خصوص نحوه تجمیع آرا و تعیین منتخبان بیان می کند:

ماده ۲۴- نحوه تجمیع آرا و تعیین منتخبان موضوع ماده (۲۱) این قانون به شرح زیر است:

۱- آرای هر نامزد شامل آرائی است که به صورت منفرد و نیز از طریق فهرست انتخاباتی به وی داده شده است. با جمع کردن آرای همه اعضای یک فهرست، مجموع آرای آن فهرست تعیین می شود.

۲- با تقسیم مجموع آرای اعضای هر فهرست بر کل آرای صحیح مأخوذه، سهم آن فهرست به تناسب از کل آرای صحیح مأخوذه مشخص می شود. تعداد کرسی های هر فهرست از تعداد اعضای شورا، برابر با سهم آن فهرست از کل آرای صحیح مأخوذه است. سهم نامزدهای منفرد از کل آرا از تقسیم مجموع آرای نامزدهای منفرد بر کل آرای صحیح مأخوذه به دست می آید. تعداد کرسی های نامزدهای منفرد از کل کرسی ها برابر با سهم نامزدهای منفرد از کل آرای صحیح مأخوذه است.

۳- در محاسبه تعداد کرسی های هر فهرست و نامزدهای منفرد از کل کرسی های آن حوزه، تعداد کرسی ها بر اساس عدد صحیح می باشد؛ سپس کرسی های توزیع نشده با رعایت سقف تعداد کرسی های اعضای اصلی حوزه انتخابیه، به فهرست یا نامزدهای منفرد که عدد صحیح و اعشار آن بیشتر از سایرین باشد، اختصاص داده می شود. سپس در هر فهرست، اعضای منتخب بر اساس رأی بیشتر و تا سقف سهم اختصاص یافته انتخاب می شوند. در مورد اختصاص کرسی به نامزدهای منفرد، پس از رتبه بندی کل نامزدها به ترتیب آرای بیشتر، نامزدهای منفردی که در رتبه نخست تا سقف کرسی ها قرار می گیرند، با رعایت سقف سهم نامزدهای منفرد، به ترتیب رأی بالاتر به عنوان عضو منتخب شناخته می شوند.

۴- در هر مرحله در صورت تساوی آرا، قرعه کشی انجام می شود و تبصره (۱) ماده (۲۰) این قانون لحاظ نخواهد شد.

کمیسیون در راستای ابهاماتی که در بندهای مخلف این ماده به وجود آمده است مصوبه ای به شرح زیر داشته است:

۱. ماده ۲۳- نحوه رأی دهی و شمارش آرای موضوع ماده (۲۱) این قانون در شعب اخذ رأی به ترتیب زیر می باشد:
۱- رأی دهنده تنها می تواند به عنوان یک فهرست یا به نامزد یا نامزدهایی اعم از منفرد یا از درون یک و یا چند فهرست تا سقف تعداد کرسی های آن حوزه، رأی دهد. در صورت ناقص بودن فهرست، امکان رأی دادن تا سقف کرسی های حوزه انتخابیه توسط رأی دهنده وجود دارد.
۲- در صورتی که رأی دهنده در برگ رأی، هم اسم (شناسه) یک و یا چند فهرست و هم اسم (شناسه) تعدادی نامزد را به صورت انفرادی بنویسد، آرای فهرست های بعدی و نامزدهای انفرادی قرائت نمی شود.

بند «۱» مصوبه کمیسیون

بند «۱» بیان می‌کند: «۱- در ماده (۲۴) آیا منظور از «آرای صحیح ماخوذه» در تعیین سهم نامزدهای منفرد و همچنین سهم فهرست‌ها، «آرای صحیح ماخوذه همه نامزدها اعم از منفرد و عضو فهرست‌ها» می‌باشد؟ پاسخ: بلی.»

این سوال در راستای رفع ابهام از عبارت «آرای صحیح ماخوذه» در بند (۲) ماده (۲۴) می‌باشد. در انتخابات شوراهای اسلامی شهر با توجه به اینکه هر رای دهنده در تعرفه خود می‌تواند به تعداد مختلفی از نامزدها (با رعایت سقف تعداد اعضای شورای آن شهر) رای دهد، این ابهام بوجود آمده بود که در شمارش آرا و محاسبه میزان سهم فهرست‌ها و نامزدهای منفرد، آیا هر یک از اسامی نامزدهای درج شده در تعرفه‌های برگه رای ملاک بوده و به عنوان کل آرای صحیح ماخوذه محاسبه می‌شود، یا اینکه هر تعرفه و برگه رای صحیح به عنوان یک رای محسوب می‌شود؟ آنچه منظور مقنن بوده این است که تک تک اسامی نامزدها که به صورت صحیح در برگه‌های رای درج شده به عنوان آرای صحیح ماخوذه می‌باشد. به عبارت دیگر آرای همه نامزدها اعم از نامزدهای منفرد یا عضو فهرست‌ها با یکدیگر جمع شده و آرای صحیح ماخوذه را شکل می‌دهد. به عنوان مثال در یک شهری ممکن است تعداد یک میلیون تعرفه و برگه رای صحیح وجود داشته باشد ولی چون در هر برگه تعداد متعددی اسامی درج شده است، مجموع آرای صحیح ماخوذه هشت میلیون رای باشد.

با توجه به توضیحات داده شده تصویب بند «۱» مصوبه کمیسیون با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود.

بند «۲» مصوبه کمیسیون

بند «۲» مصوبه بیان می‌کند: «در بند (۳) ماده «۲۴» آیا کرسی‌های توزیع نشده با رعایت سقف تعداد کرسی‌های اعضای اصلی حوزه انتخابیه، بین فهرست یا فهرست‌ها به ترتیبی که عدد صحیح و اعشار آنها بیشتر از سایرین باشد، به صورت یک به یک اختصاص داده می‌شود؟ پاسخ: بلی.»

بند «۳» ماده (۲۴) در مورد محاسبه تعداد کرسی‌های هر فهرست و نامزدهای منفرد و نحوه‌گزینش منتخبین می‌باشد. بر اساس این بند بعد از مشخص شدن سهم همه فهرست‌ها و نامزدهای منفرد که به صورت اعداد اعشاری می‌باشد، ۴ مرحله اقدام می‌بایست صورت گیرد. ۱- توزیع کرسی‌ها بر اساس عدد صحیح. در این مرحله سهم فهرست‌ها و نامزدهای منفرد ملاحظه شده و اگر عدد صحیحی داشته باشند به همان میزان کرسی به آنها تعلق می‌گیرد. ۲- اگر بعد از توزیع کرسی‌ها، کرسی یا کرسی‌هایی باقیمانده باشند، با توجه به عبارت دوم بند سوم که بیان می‌کند «سپس کرسی‌های توزیع نشده با رعایت سقف تعداد کرسی‌های اعضای اصلی حوزه انتخابیه، به فهرست یا نامزدهای منفرد که عدد صحیح و اعشار آن بیشتر از سایرین باشد، اختصاص داده می‌شود.» توزیع می‌شود. حال این قسمت از عبارت فوق که اشعار می‌دارد به فهرست یا فهرست‌هایی که عدد صحیح و اعشار آن از بقیه بیشتر باشد مورد ابهام قرار گرفته است که آیا همه کرسی‌های باقیمانده به یک فهرست یا نامزدهای منفرد می‌رسد یا اینکه بین چند فهرست و نامزدهای منفرد تقسیم می‌شود؟ پاسخ بیان شده این است که بین فهرست‌ها یا نامزدهای منفرد به ترتیب سهم‌شان با در نظر گرفتن عدد صحیح و اعشار از بزرگ به کوچک توزیع می‌شود. به عنوان مثال نحوه توزیع کرسی‌ها با فرض وجود ۲۱ کرسی به شرح زیر می‌باشد:

حزب	سهم	مرحله اول با لحاظ عدد صحیح	مرحله دوم (کرسیهای باقیمانده) با توجه به عدد صحیح و اعشار	کل کرسی های کسب شده
حزب الف	۹/۲	۹	۱	۱۰
حزب ب	۴/۷	۴	۱	۵
حزب ج	۳/۵	۳	۱	۴
حزب د	۱/۷	۱	۱	۲
(نامزدهای منفرد)	۰/۹	۰	۰	۰
		۴ کرسی باقیمانده		۲۱

با توجه به توضیحات داده شده تصویب بند (۲) مصوبه کمیسیون با رعایت قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می شود.

بند «۳» مصوبه کمیسیون

بند «۳» مصوبه بیان می کند: «آیا در صورت عدم احراز رتبه های یک تا سقف کرسی های حوزه انتخابیه توسط نامزدهای منفرد، کرسی های فاقد منتخب در سهمیه منفردین، براساس بند «۳» ماده ۲۴ این قانون بین فهرست ها توزیع خواهد شد یا خیر؟ پاسخ: بلی.»

در بند «۳» ماده (۲۴) همانطور که توضیح داده شد مراحل توزیع کرسی ها و نحوه انتخاب منتخبین بیان شده است. در بعد از انجام مراحل ۱ و ۲ همانطور که توضیح داده شد در مرحله ۳ بر اساس تعداد کرسی های اختصاص داده شده به فهرست ها منتخبین مشخص می شوند؛ به این صورت که نامزدهای هر فهرست به ترتیب رای بالاتر به تعداد سهمیه اختصاص داده شده به عنوان منتخب وارد شورای شهر خواهند شد. مرحله ۴ به نحوه انتخاب نامزدهای منفرد اختصاص دارد. ابتدا کلیه نامزدها اعم از منفرد و یا عضو فهرست به ترتیب آرا رتبه بندی می شوند. بعد از اختصاص سهمیه به نامزدهای منفرد، نامزدهای منفرد نیز به ترتیب آرای کسب کرده رتبه بندی می شوند. به تعداد سهمیه اختصاص داده شده برای نامزدهای منفرد، از بین آنان به ترتیب رای بالاتر به عنوان منتخب به شرطی وارد شورای شهر خواهند شد که در رتبه بندی کل نامزدها جزو نفرات یک تا سقف کرسیهای حوزه انتخابیه باشند. به عنوان مثال برای شورای شهر تهران ۲۱ کرسی در نظر گرفته شده است،^۱ نامزدهای منفرد در صورت کسب سهمیه و همچنین رتبه بین ۱ تا ۲۱ در بین کل نامزدها، به عنوان منتخب برگزیده و وارد شورا می شوند. در صورتی که نامزدهای منفرد به تعداد سهمیه کسب شده منتخب نداشته باشند، کرسی یا کرسی هایی خالی خواهند ماند. به عنوان مثال سه سهمیه به نامزدهای منفرد اختصاص داده شده ولی تنها یک نفر در بین رتبه ۱ تا ۲۱ بوده (در رتبه ۱۰ قرار داشته) یا هیچ یک از نامزدهای منفرد در رتبه بندی کلی ما بین ۲۱ نفر اول در تهران نبوده اند. لذا در فرض اول دو کرسی و در فرض دوم سه کرسی خالی خواهد ماند. در این حالت قانونگذار سکوت کرده و حکمی بیان نکرده است. در بند (۳) استفساریه گفته شده است که کرسی های توزیع نشده یا همان باقیمانده میان فهرست ها به ترتیب مقرر در صدر این بند توزیع خواهد شد. به بیان دیگر کرسی یا کرسی های باقیمانده بین فهرست یا فهرستهایی که بالاترین عدد صحیح و اعشار را دارند به ترتیب و یک به یک اختصاص پیدا می کند. توضیح آنکه بر اساس نسبت و سهمی که فهرستها بعد از انجام مندرجات بند ۲ و صدر بند ۳ ماده (۲۴) به آنها رسیده است، از سهم بیشتر به کمتر رتبه بندی می شوند. کرسی های باقیمانده به صورت یک به یک بین فهرستها توزیع خواهد شد.

به عنوان مثال:

۱. ز- شهر تهران، بیست و یک نفر عضو اصلی و یازده نفر عضو علی البدل.

توزیع کرسی های باقیمانده از نامزدهای منفرد	کل کرسی های کسب شده با فرض عدد صحیح و اعشار	مرحله دوم (کرسیهای باقیمانده) با فرض عدد صحیح و اعشار	مرحله اول با لحاظ عدد صحیح	سهم	حزب
۱	۱۰	۱	۹	۹/۲	حزب الف
۱	۵	۱	۴	۴/۷	حزب ب
	۴	۱	۳	۳/۵	حزب ج
	۲ (با توجه به اینکه هیچ یک از نامزدهای منفرد حایز رتبه ۱ تا ۲۱ نبوده اند منتخبی از میان آنها به عضویت شورا در نمی آید و ۲ کرسی مجدد بین فهرستها تقسیم خواهد شد)	۱	۱	۱/۷	(نامزدهای منفرد)
	۰	۰	۰	۰/۹	حزب د
	۲۱		۴ کرسی باقیمانده		

در نتیجه با توجه به توضیحات داده شده تصویب بند (۳) مصوبه کمیسیون با رعایت قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می شود.

۳. جمع بندی و نتیجه گیری

بندهای سه گانه مصوبه کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، ابهامات ماده (۲۴) را مرتفع نموده و تصویب آن با رعایت قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می شود.

منابع و مآخذ

[۱] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹)

[۲] طرح استفساریه ماده ۲۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران (با اصلاحات و الحاقات تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۹)

جداول مخصوص گزارش های صحن علنی

شماره بند	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۱	✓			
۲	✓			
۳	✓			

شماره بند	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۱	۱- در ماده (۲۴) آیا منظور از «آرای صحیح مأخوذه» در تعیین سهم نامزدهای منفرد و همچنین سهم فهرستها، «آرای صحیح مأخوذه همه نامزدها اعم از منفرد و عضو فهرستها» می باشد؟ پاسخ: بلی.	✓				با توجه به ابهام بوجود آمده جهت تسهیل اجرا و برطرف شدن ابهام، تصویب بند (۱) مصوبه کمیسیون با رعایت قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می شود.	
۲	۲- در بند (۳) ماده «۲۴» آیا کرسی های توزیع نشده با رعایت سقف تعداد کرسی های اعضای اصلی حوزه انتخابیه، بین فهرست یا فهرستها به ترتیبی که عدد صحیح و اعشار آنها بیشتر از سایرین باشد، به صورت یک به یک اختصاص داده می شود؟ پاسخ: بلی.	✓				جهت رفع ابهام و روشن شدن نحوه توزیع کرسی های توزیع نشده در مرحله اول بین فهرستها و نامزدهای منفرد تصویب بند (۲) مصوبه کمیسیون با رعایت قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می شود	
۳	آیا در صورت عدم احراز رتبه های یک تا سقف کرسی های حوزه انتخابیه توسط نامزدهای منفرد، کرسی های فاقد منتخب در سهمیه منفردین، براساس صدر بند ۳ ماده ۲۴ این قانون بین فهرستها توزیع خواهد شد یا خیر؟ پاسخ: بلی.	✓				در نتیجه با توجه به توضیحات داده شده تصویب بند (۳) مصوبه کمیسیون با رعایت قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می شود.	

گزیده سیاستی / مدیریتی (پیامک منتخب)

مصوبه کمیسیون در رابطه با استفساریه ماده (۲۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران، ابهامات موجود در ماده مذکور در رابطه با نحوه تجمیع آرای مأخوذه و اختصاص کرسی ها در انتخابات تناسبی را رفع می کند، لذا تصویب آن پیشنهاد می گردد.