



به دنبال ارائه لایحه اصلاح قانون شوراها در سال ۱۳۸۱ و انجام مطالعات و تحقیقات کارشناسی گسترده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، رفت و برگشت‌های مکرر و انجام تغییرات سریع در برخی مواد و بندهای آن طی اصلاحات انجام شده میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، باعث شده است که عملاً برخی نقاط ضعف جدید در قانون شوراها مصوب ۱۳۸۲ بروز نماید. این امر موجب شد تا ریاست محترم کمیسیون امنیت ملی در مجلس هفتم، طی نامه‌ای مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۸ پیشنهاد اصلاح مجدد قانون شوراها را به معاونت امور اجتماعی و شوراها در وزارت کشور مطرح سازد. به دنبال آن، این معاونت اقدام به تهیه گزارشی از پیشنهادات اصلاحی وزارت کشور و ارسال آن به مرکز پژوهش‌های مجلس در تاریخ ۱۳۸۴/۷/۲۵ نمود.

دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌ها نیز با اتکا به پیشینه مطالعاتی موجود، برگزاری جلسات مشترک با دفتر مطالعات حقوقی و بهره‌گیری از آراء کارشناسی دیگر صاحب‌نظران، به اعلام نقطه نظرات خود در مورد پیشنهادات وزارت کشور در گزارش حاضر پرداخته است.

پیش از ورود به بحث اصلی، لازم به ذکر است که در نگاهی کلان، می‌توان دریافت که پیشنهادات وزارت کشور - به نسبت لایحه قبلی پیشنهاد شده از سوی دولت در سال ۱۳۸۱ - متضمن رویکردی مردمی‌تر نسبت به شوراها بوده و پیشنهادات سازنده‌ای در راستای ارتقای جایگاه و نقش شوراها در اداره امور محلی



در سراسر کشور ارائه شده است. با این همه، برخی از نکات و موارد پیشنهادی نیاز به تأمل بیشتری دارند. این موارد عبارتند از:

۱. در ماده (۱)، وزارت کشور تبصره‌ای را پیشنهاد کرده است که مطابق آن، تصمیم‌گیری در مورد مکان‌های جمعیتی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها، منوط به تشخیص وزارت کشور و به موجب آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد وزارت کشور تهیه و به تصویب هیأت دولت می‌رسد. این در حالی است که اولاً تعریف معینی از مکان‌های جمعیتی خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها ارائه نشده؛ ثانیاً اسامی و تعریف مفاهیم هریک از واحدهای سرزمینی می‌بایست در قانون تقسیمات کشوری آورده شده باشد و از همه مهم‌تر، تصمیم‌گیری برای شناسایی واحدهای جدید و وضع قوانین برای آنان می‌بایست توسط مجلس شورای اسلامی انجام شود و وزارت کشور صرفاً موظف به همکاری با دولت در تدوین لایحه‌ای در این خصوص و تقدیم آن به مجلس می‌باشد.

۲. در ماده (۲)، تبصره‌ای اضافه شده که تشکیل شوراهای محله را صرفاً در شهرهایی ممکن می‌داند که متشکل از ۷ منطقه شهرداری باشند. اما فلسفه تعیین معیار ۷ منطقه مشخص نبوده و اصولاً معلوم نیست که چرا نباید شوراهای محله در کلیه شهرها تشکیل شوند.

۳. وزارت کشور در ماده (۷) پیشنهادی خود، تعداد اعضای شورای محلات را به صورت ثابت، ۷ نفر تعیین کرده است. در این‌جا برخلاف رویه معمول در مورد تعداد اعضای شوراهای روستا و شهر، به تعداد ساکنان هر محله برای تعیین تعداد اعضای شورای محله توجهی نشده است. این در حالی است که جمعیت اهالی محلات مختلف تفاوت چشمگیری با یکدیگر داشته و بنابراین تعداد اعضای شورای محلات و نیز تعداد نمایندگان هر محله که در شورای شهر حضور خواهند یافت، می‌بایست براساس تناسب جمعیتی، متفاوت باشد.



فرضاً جمعیت منطقه ۴ تهران که بزرگ‌ترین منطقه شهری بوده و از پاسداران تا خاک سفید تهران پارس را دربرمی‌گیرد و در سال ۱۳۷۵، ۶۶۰ هزار نفر سکنه را در خود جای داده بود، قابل مقایسه با جمعیت ۵۶ هزار نفری منطقه ۲۲ در همان سال، نمی‌باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود بعد از انجام تحقیقات کارشناسی و مطالعه آمارهای جمعیتی در شهرهای مختلف، نسبت به تعیین شیوه‌ای تناسبی برای مشخص نمودن تعداد اعضای شورای محلات اقدام شود.

۴. در ماده (۷) قانون فعلی، بندهای مربوط به تعداد اعضای شوراها در شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت و نیز در شهر تهران، حذف شده‌اند و علت این امر مشخص نیست.

همچنین در تبصره پیشنهادی وزارت کشور در ذیل این ماده، اعلام شده است که «در شهرهایی که نمایندگان شورای محله حضور دارند، شورای شهر متشکل از مجموع یک عضو از هر محله می‌باشد». همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، با توجه به تنوع پراکندگی جمعیتی در مناطق مختلف، مناسب به نظر می‌رسد که سازوکار معینی برای ایجاد تناسب میان تعداد نمایندگان شوراها در هر یک از محلات که در شورای شهر حضور دارند، برقرار شود.

۵. در ماده (۹)، وزارت کشور پیشنهاد داده است که چنانچه چند روستا به یکدیگر پیوسته و یک شهر را ایجاد کنند، اعضای شورای شهر مرکب از یک عضو از هر روستا که بالاترین مدرک تحصیلی را داراست، باشند. این‌طور به نظر می‌رسد که ملاک پیشین برای تعیین اعضا که انتخاب آنان به ترتیب آرا در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاها بود، مناسب‌تر باشد. به ویژه آنکه، انتظار تنوع مدارک تحصیلی در شوراها در روستایی کمی با واقعیات موجود تفاوت دارد.

۶. وزارت کشور در ماده (۱۱) پیشنهادی، اشاره به تشکیل «روستای بزرگ»، از به هم پیوستن چند روستا کرده است. حال آنکه در قانون تقسیمات کشوری چنین



مفهومی ذکر نشده است.

۷. در مواد (۱۰) و (۱۱) و (۱۴)، تبصره‌های مربوط به زمان تشکیل هریک از شوراها در شهرستان، استان و عالی استان‌ها حذف شده و در ماده مستقلی پیشنهاد شده است که زمان تشکیل این شوراها، یک هفته پس از تشکیل $\frac{2}{3}$ شوراها در پایین دست باشد. اما این‌طور به نظر می‌رسد که مدت زمان یک هفته، در عمل قابل اجرا نبوده و بهتر است نظر قانون فعلی که زمان مذکور را «حداکثر یک ماه» تعیین کرده، همچنان باقی بماند.

۸. در ماده (۱۶)، وزارت کشور پیشنهاد کرده است که در صورت تصمیم شوراها برای انتخاب مجدد هیأت رئیسه، این امر با حضور نماینده دولت در هریک از واحدهای تقسیمات کشوری صورت پذیرد. این در حالی است که توجیهی قانونی برای ضرورت حضور نماینده دولت در انتخاب هیأت رئیسه هریک از شوراها پس از تشکیل آنها، وجود ندارد.

همچنین وزارت کشور دوره زمانی فعالیت هر هیأت رئیسه را ۲ سال تعیین کرده است و البته ضابطه و علت این امر مشخص نمی‌باشد. این در حالی است که در قانون فعلی محدودیت زمانی برای دوره عملکرد هیأت رئیسه تعیین نشده است.

۹. در ماده (۲۶)، وزارت کشور طی بندی، پیشنهاد داده است که مدرک تحصیلی جزء شرایط کاندیداهای عضویت در شوراها، به تناسب هریک از شوراها قرار داده شود. این امر هرچند می‌تواند به معنای تلاش جهت افزایش حضور افراد آگاه و متخصص و ارتقای سطح علمی و به تبع آن، کیفیت عملکرد شوراها باشد، اما از سویی دیگر باعث حذف حضور برخی از معتمدین محلی در شوراها می‌شود. به علاوه آمارهای مربوط به تعداد افراد تحصیل‌کرده، در عمل اجازه قید چنین بندی را در اختیار قانونگذار قرار نمی‌دهد. به ویژه آنکه در بند «۴» از ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، حداقل میزان تحصیلات نمایندگان، فوق دیپلم در نظر گرفته



شده و حال آنکه در پیشنهاد وزارت کشور، این توقع به وجود آمده که اعضای شورای یک شهر صد هزار نفری، حداقل دارای مدرک لیسانس باشند!

۱۰. در ماده (۳۱) که پیشنهاد برگزاری انتخابات میان دوره‌ای مطرح شده، مشخص نیست که به چه علت وزارت کشور پیشنهاد حذف این ماده را داده است.

۱۱. وزارت کشور در ماده (۸۳) پیشنهادی خود وظایف و اختیارات شوراهای محله را ذکر کرده است. اما در بند «۵» شوراهای محله صرفاً موظف به بررسی و تصویب بودجه پیشنهادی در قالب پنجاه درصد درآمدهای هر منطقه شده‌اند و علت عدم واگذاری تصویب و پیشنهاد کل بودجه هر محله از سوی شورای محله به شورای شهر، مشخص نیست. همچنین علی‌رغم آنکه به نحوه تعیین شهرداران محلات توسط شورای محله اشاره شده، اما ماده پیشنهادی در مورد نحوه پایان خدمت شهرداران محلات سکوت کرده است.

۱۲. در ماده (۷۱)، تبصره‌ای در ذیل بند «۳۰» توسط وزارت کشور پیشنهاد شده است که مطابق آن، شورای شهر موظف است یک نسخه از نتیجه گزارش حسابرس رسمی در مورد محاسبه درآمدها و هزینه‌های شهرداری را به وزارت کشور ارسال نماید. این طور به نظر می‌رسد که این امر ضرورتی نداشته و وزارت کشور در صورت تمایل، می‌تواند خود رأساً حسابرسی را جهت بررسی وضعیت مالی شهرداری‌ها تعیین نماید. همچنین در بند «۳۲» همین ماده نیز وزارت کشور اصلاحاتی انجام داده که پیشنهاد می‌شود عبارت «جهت اظهارنظر» حذف شده و مدت زمان بررسی برنامه سالانه واحدها و سازمان‌های خدمات شهری در شوراهای، به یک ماه افزایش یابد.

۱۳. در ماده (۷۸) که به وظایف و اختیارات شورای استان پرداخته است، وزارت کشور بار دیگر پیشنهاد نموده که گزارش حسابرس رسمی شورای استان در مورد هزینه‌ها و درآمدهای مشترک شهرداری‌های استان، به وزارت کشور ارسال گردد که



این امر ضروری به نظر نمی‌رسد.

۱۴. در ماده (۸۰)، در زمینه حق اعتراض بخشدار، فرماندار، استاندار یا وزیر کشور نسبت به مصوبات شوراهای، وزارت کشور پیشنهاد داده است که این مقامات صرفاً به عنوان مرجع ارجاع اعتراض شناخته شوند. این امر ضمن آن‌که می‌تواند حق اعتراض نسبت به مصوبات شوراهای را از ایشان بگیرد، جایگاه آنان را به واسطه‌هایی جهت انتقال اعتراضات شاکیان نسبت به مصوبه‌های شوراهای کشور تنزل می‌دهد و آنان را از حقوق قانونی خود محروم می‌دارد.

در مجموع، این طور به نظر می‌رسد که علی‌رغم مطالعات و اصلاحات پیشنهادی ارائه شده توسط وزارت محترم کشور، همچنان رفع برخی نواقص موجود در قانون شوراهای مغفول مانده است. لذا دفتر سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در تلاش است تا با بهره‌گیری از پیشنهادات معاونت امور اجتماعی و شوراهای در وزارت کشور و نیز نظرات کارشناسان و محققان در حوزه شوراهای و بررسی و مطالعه آمارهای جمعیتی موجود در کشور، به علاوه قوانین مرتبط با قانون شوراهای، نسبت به تهیه پیش‌نویسی جهت اصلاح قانون شوراهای اقدام نموده و آن را به کمیسیون امنیت ملی تقدیم نماید.



:

: بررسی پیشنهادات اصلاحی وزارت کشور در مورد قانون تشکیلات،
وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲
Report Title: A Review on Interior Ministry's Report about Drafting of
Local Councils Law

: مطالعات سیاسی، مطالعات حقوقی

: ماندانا تیشه‌یار (دفتر مطالعات سیاسی) و حسن ناعمه (دفتر مطالعات حقوقی)

: علی مرشدی‌زاد

: علاءالدین بروجردی (رئیس کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی)

_____:

:

اصلاح قانون شوراها (Local Councils Law Drafting)

_____: