

مقدمه

این طرح درصدد حل مشکلات و معضلاتی است که در شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها به واسطه استیضاح و برکناری مکرر شهرداران توسط برخی از شوراهای اسلامی شهرها به وجود آمده است. این طرح تا حدودی می‌تواند این مشکلات و معضلات را رفع کند مشروط بر اینکه در برخی از مواد طرح تغییرات جدی صورت گیرد.

ارزیابی کلی طرح

۱. عدم تضعیف نقش نظارتی شورا

شورای شهر و شهرداری در واقع به مثابه حکومتی محلی هستند که قوه مجریه آن شهرداری و قوه مقننه آن شورای شهر است. اما در قانون فعلی شوراها، شهرداری نهادی مستقل و جدا از شورای شهر نیست، بلکه نهادی در ادامه و منتخب شورای شهر است. در واقع شورای شهر نهادی متمرکز است که هم اختیار نظارتی و هم تقنینی و اجرایی دارد. اختیار اجرایی با انتخاب شهردار، اختیار نظارتی با تذکر، سؤال و استیضاح و اختیار تقنینی با تصویب مصوبات تحقق می‌یابد. تجمیع این وظایف و اختیارات در نهاد شورا احتمالاً با پیامدها و آثار منفی روبرو است. بنابراین حذف اختیار انتخاب شهردار از وظایف شورای شهر به معنای تضعیف نقش نظارتی شورای شهر نیست چرا که بعد نظارتی شورا در تذکر، سؤال و استیضاح شهردار تجلی دارد نه انتخاب شورای شهر، در مقابل وظیفه انتخاب شهردار توسط شورای شهر باعث می‌شود که اعضای شورای شهر بیشتر به همسویی شهردار با خود فکر کنند تا نظارت بر تخلفات مالی و تخطی وی از وظایف قانونی اش. البته واگذاری اختیار استیضاح از شورای شهر به هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایت شوراهای استان، نقش نظارتی شورا را کاهش خواهد داد و در صورت انتخاب مستقیم شهردار از سوی مردم و نبود مکانیسم نظارتی قوی و فوری از سوی اعضای شورای شهر، احتمال سوءاستفاده شهرداری از موقعیت خود افزایش پیدا خواهد کرد.

۲. ایجاد ثبات مدیریتی

با توجه به بی‌ثباتی که هم‌اکنون در مدیریت شهرداری‌های برخی از شهرها به واسطه اختلاف و برکناری شهرداران از سوی شوراهای شهر وجود دارد انتخاب مستقیم شهردار از سوی مردم می‌تواند باعث ایجاد ثبات مدیریتی در شهرهای بزرگ شود.

نام دفاتر:

مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۰۳۵۵-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۵/۱۹

درواقع انتخاب شهردار توسط اعضای شورای شهر، وظایف این نهاد مردمی را به حاشیه رانده و باعث شده است تا انتخاب شهرداران ابزاری برای سهم‌خواهی برخی از نمایندگان شورای شهر شود و مسائل و مشکلاتی از قبیل زدوبند اعضای شوراها را با برخی از شهرداران به وجود بیاورد. از این رو انتخاب شهردار توسط مردم یکی از راهکارها برای کاهش دخالت شوراها در امور اجرایی است.

۳. واگذاری قدرت و اختیار زیاد به دولت

تبصره «۱» ماده (۷۱) مکرر طرح که حق صدور حکم نصب شهرداران را پس از انتخاب توسط مردم و شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان‌ها به وزیر کشور و سایر شهرها به استاندار اعطا کرده و بند «الف» تبصره «۳» ماده (۷۱) مکرر که استعفای کتبی شهردار در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر جمعیت و مراکز استان‌ها به تصویب شورای شهر و تأیید وزیر کشور و در سایر شهرها به تصویب شورای شهر و تأیید استاندار منوط کرده و بند «د» تبصره «۳» ماده (۷۱) مکرر که تشخیص فقدان هریک از شرایط احراز تصدی سمت شهردار به وزارت کشور واگذار کرده و تبصره «۴» ماده (۷۳) که تعیین سرپرست شهرداری در شهرهای بالای دویست هزار نفر

جمعیت و مراکز استان‌ها و سایر شهرها در صورت خاتمه خدمت شهردار و تا برگزاری اولین انتخابات سراسری به ترتیب به وزیر کشور و استاندار سپرده است، همگی این موارد به معنای دولتی کردن شهرداری‌هاست. در واقع هر چند این طرح به دنبال اعطای انتخاب مستقیم شهرداری شهرهای مراکز استان‌ها و شهرهای بالای دویست هزار نفر به مردم است، اما تبصره «۱» ماده (۷۱) مکرر، بند «الف» و «د» تبصره «۳» ماده (۷۱) مکرر تبصره «۴» ماده (۷۲) قدرت و اختیار زیادی نسبت به قانون فعلی شوراها و برخلاف عنوان این طرح به دولت واگذار می‌کند.

۴. مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی

اجرای طرح حاضر مستلزم برگزاری تعداد قابل توجهی انتخابات در سطح شهرهای بزرگ کشور می‌باشد که این امر بار مالی سنگین را متوجه نهاد اجرایی کشور خواهد کرد. در حالی که در طرح حاضر هیچ‌گونه طریقی برای تأمین این هزینه جدید پیش‌بینی نشده است. لذا طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

ارزیابی تفصیلی مواد طرح و ارائه پیشنهادات

۱. براساس ماده (۱) طرح، بند «۱» ماده (۷۱) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن» و تبصره «۱» آن باید حذف شود. اما به این نکته توجه داشت که به دلیل باقی ماندن انتخاب شهرداران شهرهای پایین‌تر از دویست هزار نفر در وظایف شورای شهر نباید این بند و تبصره «۱» آن حذف شود و پیشنهاد می‌شود ماده (۷۱) مکرر طرح به صورت تبصره جداگانه‌ای در ذیل ماده (۷۱) مکرر آورده شود.

۲. براساس تبصره «۱» ماده (۷۱) مکرر طرح، زمانی شهرداران شهرهای مراکز استان‌ها و شهرهای بالای دویست هزار نفر مردم و شهرداران شهرهای پایین از دویست هزار نفر سمت شهردار را می‌یابند که پس از انتخاب مستقیم مردم و پس از انتخاب شورای شهر به ترتیب از سوی وزیر کشور و استاندار به این سمت منصوب شوند. بنابراین براساس این تبصره این مقام بیش از آنکه مقام انتخابی از سوی مردم یا شورای شهر باشد، مقام انتصابی از جانب دولت است.

مفهوم نصب از لحاظ حقوقی اختیار تامی به مقام انتصاب‌کننده در نصب مسئولیت‌ها اعطا می‌کند. بنابراین این تبصره ماهیت حق انتخابات مستقیم شهرداران شهرهای مراکز استان و شهرهای بالای دویست هزار توسط مردم و حق انتخاب شهرداران شهرهای پایین‌تر از دویست هزار نفر توسط شورای شهر را کاملاً از بین می‌برد.

بنابراین برای جلوگیری از نارضایتی و اعتراض مردم نسبت به عدم نصب شهردار مورد انتخابی توسط وزیر

کشور یا استاندار، تبصره «۱» ماده (۷۱) مکرر حذف و تبصره ذیل جایگزین آن شود:

تبصره «۱» - وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار منتخب و شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده

روز صادر نمایند.

۳. بند «الف» تبصره «۳» ماده (۷۱) مکرر استعفای کتبی شهردار را در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار جمعیت و مراکز استان‌ها به تصویب شورای شهر و تأیید وزیر کشور و در سایر شهرها به تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید استاندار منوط کرده است در حالی که در قانون فعلی شوراها استعفای کتبی شهردار تنها منوط به تصویب شورای شهر است. در مورد عدم ضرورت مشروط کردن استعفای کتبی شهردار به تأیید وزیر کشور و استاندار باید گفت زمانی که شهردار خود متمایل به ادامه خدمت نباشد و اعضای شورای شهر بر خاتمه خدمت شهردار توافق داشته باشند در واقع هم قوه مجریه حکومت محلی و هم قوه مقننه محلی بر این امر توافق داشته باشند به نظر نمی‌رسد که دیگر دلیلی بر تأیید وزیر کشور یا تأیید استاندار باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت تأیید وزیر کشور و عبارت تأیید استاندار از بند «الف» تبصره «۳» ماده (۷۱) مکرر حذف شود.

۴. بند «د» تبصره «۳» ماده (۷۱) مکرر تشخیص فقدان هریک از شرایط احراز تصدی سمت شهردار را به وزارت کشور واگذار کرده است در حالی که در قانون فعلی شوراها تشخیص فقدان هریک از شرایط احراز تصدی سمت شهرداری به‌عهده شورای شهر است. این تبصره به وزارت کشور این اجازه را می‌دهد پس از انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در شهرهای مراکز استان‌ها و شهرهای بالای دویست هزار نفر و پس از انتخاب شهردار توسط شورای شهر در شهرهای پایین‌تر از دویست هزار نفر و پس از انتصاب توسط وزیر کشور و استاندار، شهردار منصوب شده را هر زمانی که فاقد هریک از شرایط احراز تصدی سمت شهرداری تشخیص داد برکنار کند. بنابراین برای جلوگیری از دخالت در برکناری شهردار انتخابی مردم پیشنهاد می‌شود بند «و» تبصره «۳» ماده (۷۱) مکرر حذف گردد.

۵. ماده (۷۲) طرح، تهیه آیین‌نامه تشخیص صلاحیت علمی، تجربی، تخصصی و شرایط احراز تصدی سمت شهردار به وزارت کشور و هیئت وزیران سپرده است، اما از آنجا که تصمیم‌نمایندگان محترم بر واگذاری انتخاب شهرداران شهرهای مراکز استانی و شهرهای بالای دویست هزار نفر به مردم هست، پیشنهاد می‌شود ماده (۷۲) طرح حذف و خود نمایندگان صلاحیت‌های علمی و تجربی لازم برای ثبت‌نام‌کنندگان انتخاب شهرداران همانند نامزدهای عضویت در شورای شهر را مشخص نمایند.

۶. ماده (۷۳) طرح استیضاح شهردار را از وظایف شورای شهر خارج و آن را به هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایت شوراها استان واگذار می‌کند که این امر منجر به کاهش نقش نظارتی شورا و فراهم شدن محیط مناسب برای عدم پاسخگویی شهردار به اعضای شورای شهر و احتمالاً سوءاستفاده وی از موقعیت خود می‌شود، بنابراین پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از کاهش نقش نظارتی شورا و از طرف دیگر برای جلوگیری از استیضاح و برکناری پی‌درپی شهردار انتخابی مردم توسط اعضای شورای شهر ارسال موضوع استیضاح به هیئت اختلاف حذف و میزان آرای

لازم برای استیضاح شهردار توسط شورای شهر سه چهارم آرا باشد.

۷. براساس تبصره «۴» ماده (۷۳) اصلاحی در صورت خاتمه خدمت شهردار (از طریق استعفای کتبی، برکناری توسط شورای شهر، تعلیق طبق مقررات قانونی، تشخیص فقدان هریک از شرایط احراز تصدی سمت شهردار توسط وزارت کشور) و تا برگزاری اولین انتخابات سراسری انتخاب سرپرست شهرداری در شهرهای بالای دویست هزار جمعیت و مراکز استانها توسط وزیر کشور و در سایر شهرها توسط استاندار از بین مدیران با صلاحیت شهرداری صورت خواهد گرفت و مردم در تعیین سرپرست شهرداری در شهرهای بالای دویست هزار جمعیت و مراکز استانها و شورای شهر در انتخاب شهردار جدید در شهرهای پایینتر از دویست هزار نفر نقشی نخواهند داشت. بنابراین برای جلوگیری از دخالت دولت در امر شوراها پیشنهاد می شود تبصره «۴» ماده (۷۳) اصلاحی حذف و تبصره ذیل جایگزین آن گردد:

تبصره - در صورت خاتمه خدمت شهردار و تا برگزاری اولین انتخابات سراسری سرپرست شهرداری در شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت و مراکز استانها بر عهده معاون اداری و مالی شهردار مستعفی و در صورت استنکاف وی از پذیرش سرپرست شهرداری بر عهده معاون عمرانی و در صورت استنکاف وی نیز بر عهده معاون فرهنگی خواهد بود و در شهرهای پایینتر از دویست هزار نفر جمعیت انتخاب شهردار جدید بر عهده شورای شهر خواهد بود.

نتیجه گیری

طرح انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم می تواند با آثار مثبتی نظیر ایجاد ثبات مدیریتی، تقویت نقش نظارتی شورای شهر، ظهور شهرداریهای قدرتمند و مسئولیت پذیر، افزایش تعامل و همکاری مردم با شهرداران، افزایش مشارکت مردم، ... به همراه باشد، البته به شرطی می توان به محاسن و آثار مثبت انتخاب مستقیم شهرداران امیدوار بود که ایرادات وارده بر طرح رفع گردد و در کنار این نیز منابع درآمدی برای جبران هزینه های ناشی از انتخابات مشخص گردد.