



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۵۵

شماره چاپ:

۱۱۷۴

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۵/۹

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۰۴۰۵

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۶/۲۱

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده یک قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن»

مقدمه

با تصویب «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۲) مناطقی از کشور به نام «مناطق آزاد تجاری - صنعتی» راهاندازی شد که در راستای تقویت تولید و اشتغال و سرمایه‌گذاری و حضور در بازارهای جهانی از برخی معافیت‌ها و امتیازات قانونی برخوردار شدند. این مناطق در موضوعاتی که در قانون مزبور مورد اشاره قرار گرفته‌اند از شمول سایر قوانین و مقررات کشوری معاف هستند. همچنین اداره کلیه امور مربوط به این مناطق در چارچوب قانون و مصوبات هیئت وزیران به عهده سازمان هر منطقه گذاشته شد. اختیارات این سازمان‌ها در اداره مناطق تا حدی است که حتی اموری مانند «انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی» نیز به عهده این سازمان‌ها گذاشته شد. همچنین سایر دستگاه‌های اجرایی می‌توانند اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان منطقه واگذار کرده و یا مدیران دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه را به پیشنهاد رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان منطقه منصوب کنند.

از سوی دیگر با تصویب «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» در سال ۱۳۷۵، «شوراهای اسلامی کشور» به عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور تشکیل شدند. اما با توجه به اینکه قانون مناطق آزاد یک قانون خاص به حساب می‌آید و مناطق آزاد در مواردی که در قانون تصریح شده بود از شمول سایر قوانین مستثنا بودند، تشکیل شوراهای و اعطای اختیارات لازم به آنها در این مناطق با ابهام مواجه شد. به خصوص اینکه تا آن زمان و به تصریح قانون، وظایف شوراهای شهرداران نیز به عهده سازمان مناطق آزاد بود. این ابهام در عمل مانع از این شد که شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها در این مناطق بتوانند به وظایف قانونی خود عمل نمایند.

این طرح به منظور رفع ابهام و تعارض میان دو قانون فوق و در واقع رفع اختلاف میان «سازمان مناطق آزاد» و «شوراهای اسلامی» و «شهرداری‌ها» ارائه شده است. به موجب این طرح که در قالب استفساریه تنظیم شده است واژه‌های «روستا، بخش، شهر و شهرستان» که در ماده (۱) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» ذکر شده است شامل شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و دهیاری‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیز می‌گردد.

ارزیابی طرح

۱. در حال حاضر با بررسی دو قانون فوق روشن می‌شود که قوانین مزبور دارای ابهام بوده و مقصود قانونگذار در خصوص تشکیل شوراهای در این مناطق و یا عدم تشکیل آنها روشن نیست.
۲. شوراهای اسلامی نهادی است که ریشه در اصول قانون اساسی دارد و لذا نمی‌توان بخشی از مناطق کشور را از شمول این شوراهای مستثنا نمود.

مطابق اصول ششم، هفتم و یکصد و یکم قانون اساسی شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور و نظارت بر امور محلی دانسته شده‌اند. همچنین طبق نص اصل یکصد و سه‌ام قانون اساسی «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». اطلاق این اصول نشان‌دهنده این امر است که در کلیه مناطق کشور باید شوراهای تشکیل شده و به وظایف قانونی خود عمل نمایند و با توجه به اینکه احکام مربوط به شوراهای در این اصول دارای اطلاق می‌باشند، مستثنا نمودن برخی از مناطق کشور مانند مناطق آزاد با اطلاق این اصول مغایرت دارد. لذا ضروری است شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در مناطق آزاد نیز مانند سایر مناطق کشور تشکیل شده و مطابق قانون به وظایف خود عمل نمایند.

۳. با عنایت به اینکه «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۷۲ به تصویب رسید و «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» سه سال بعد یعنی در سال ۱۳۷۵ مورد تصویب قرار گرفت و با توجه به اینکه در زمان تصویب قانون مربوط به مناطق آزاد، شوراهای اسلامی در کشور تشکیل نشده بودند و قانون مربوط به آنها هنوز به تصویب نرسیده بود، قانونگذار در تصویب قانون مربوط به مناطق آزاد، شوراهای اسلامی و اختیارات مربوط به آنها را در نظر نگرفته است. اکنون به رسمیت شناختن شوراهای اسلامی در این مناطق به منزله اصلاح «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» به حساب می‌آید، چراکه مطابق این قانون کلیه امور مربوط به تصمیم‌گیری و اداره منطقه به عهده سازمان منطقه آزاد است در حالی که با تصویب طرح پیشنهادی برخی از این وظایف که در حیطه اختیارات شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد از سازمان منطقه منفک می‌شود. به طور مثال دریافت برخی عوارض محلی که در سایر مناطق به عهده شهرداری‌هاست در مناطق آزاد در حال حاضر مطابق قانون توسط سازمان منطقه دریافت می‌گردد لکن با تصویب طرح پیشنهادی دریافت این عوارض به عهده شهرداری‌ها قرار خواهد گرفت. ضروری است این تغییرات و سایر موارد مورد تصریح قرار گرفته تا در اجرا مجدداً ایجاد ابهام نشده و باعث بروز اختلافات نگردد.

۴. آنچه که در متن استفساریه مورد اشاره قرار گرفته است محدود به «شوراهای اسلامی» نبوده بلکه «شهرداری‌ها» و «دهیاری‌ها» نیز مورد حکم قرار گرفته‌اند. این در حالی است که استفساریه به ماده (۱) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مربوط است و این ماده نیز تنها در خصوص شوراهای اسلامی بوده و از موضوع شهرداری‌ها و دهیاری‌ها منصرف است. «شهرداری‌ها» و «دهیاری‌ها» هرکدام دارای قوانین جداگانه و مستقلی هستند و چنانچه استفساریه بخواهد به آنها نیز اشاره کند می‌باید قوانین مربوط به آنها نیز مورد تصریح قرار گیرند. لذا تنظیم متن استفساریه بدین صورت محل اشکال است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با عنایت به مطالب فوق ضروری است شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در مناطق آزاد تجاری - صنعتی نیز مانند سایر مناطق کشور تشکیل شده و به وظایف خود مطابق قانون عمل نمایند.

لکن متن استفساریه تنظیم شده بدین صورت محل اشکال است چراکه در متن استفساریه «شهرداری‌ها» و «دهیاری‌ها» نیز مورد حکم قرار گرفته‌اند در حالی که این دو نهاد دارای قوانین جداگانه‌ای هستند و در ماده (۱) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مورد اشاره قرار نگرفته‌اند. لذا این استفساریه نمی‌تواند این دو نهاد را نیز مورد حکم قرار دهد.

از سوی دیگر نظر به اینکه با تصویب طرح پیشنهادی «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در برخی موارد اصلاح قرار می‌گیرد و به عبارت دیگر برخی از وظایف سازمان منطقه آزاد به شورای اسلامی شهر و شهرداری منتقل می‌گردد، به منظور جلوگیری از ایجاد اجمال و ابهام در قانون مزبور و نیز در حیطه اختیارات سازمان منطقه ضروری است این اصلاحات مورد تصریح قرار گیرند تا در عمل با موازی‌کاری و تداخل وظایف مواجه نباشند.

لذا مقتضی است طرح پیشنهادی در قالب «اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» و در این چارچوب ارائه شود. در این طرح ضروری است موادی که اصلاح می‌شوند مورد تصریح قرار گرفته و اختیارات شوراهای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز صراحتاً مورد اشاره قرار گیرد.