

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۸۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن»

مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۲۴

شماره چاپ:

۱۵۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۵/۱۷

مقدمه

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۸۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به منظور رفع ابهام از ماده مزبور ارائه شده است. به موجب این ماده چنانچه هریک از اعضای شوراهای موضوع این قانون شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضای شورا انجام دهد مجازات می‌شود. از جمله این مجازات‌ها عبارت است از سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال (بند «۵»)، سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا (بند «۶») و سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها (بند «۸»). از سوی دیگر به موجب تبصره «۲» این ماده «چنانچه عضوی به یکی از مجازات‌های بندهای «۴» تا «۸» این ماده محکوم شود می‌تواند ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی به هیئت حل اختلاف مرکزی شکایت نماید. هیئت مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی خواهد کرد. همچنین به موجب تبصره «۳» ماده مزبور «فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند، می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود».

لذا افرادی که به نوعی محکوم به سلب عضویت از شوراها می‌گردند حق اعتراض و تجدیدنظرخواهی نسبت به تصمیم مزبور در هیئت مرکزی حل اختلاف و دیوان عدالت اداری را دارند.

اما مسئله‌ای که باعث ابهام در این ماده شده، این است که جواز یا عدم جواز شرکت و حضور اعضای محکوم شده به سلب عضویت در جلسات شورا تا قطعی شدن رأی صادره از هیئت‌های حل اختلاف از سوی هیئت مرکزی حل اختلاف (در مقدمه توجیهی طرح به اشتباه هیئت عالی حل اختلاف ذکر گردیده است) و دیوان عدالت اداری مشخص نیست و این امر ناشی از عدم بیان قطعی بودن آرا و تصمیمات صادره از سوی هیئت‌های حل اختلاف می‌باشد. لذا به عقیده پیشنهاددهندگان طرح حاضر از یکسو باید آرای مزبور سریعاً قطعی گردند و از سوی دیگر تکلیف حق شرکت و حضور اعضای محکوم شده، در جلسات شورا مابین زمان صدور رأی از هیئت‌های حل اختلاف و قطعی شدن آنها از سوی مراجع مزبور (هیئت مرکزی حل اختلاف و دیوان عدالت اداری) مشخص شود. طرح حاضر به همین منظور ارائه شده است، که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

بررسی طرح

به موجب این طرح تبصره‌ای به عنوان تبصره «۴» به ماده (۸۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران الحاق می‌گردد. براین اساس «در صورتی که حکم به سلب عضویت عضو شورای اسلامی شهر یا روستا داده شود و عضو محکوم‌علیه نسبت به طرح شکایت در مراجع مذکور در تبصره‌های «۱» و «۲» این ماده اقدام نماید، پس از گذشت دو هفته از تسلیم اعتراض و عدم صدور حکم در مرجع ذیربط، فرمانداری مکلف به معرفی عضو علی‌البدل خواهد بود. در صورتی که مرجع رسیدگی‌کننده حکم به ابطال رأی مرجع پایین‌تر صادر نماید، عضو علی‌البدل از شورای اسلامی خارج و عضو قبلی مجدداً فعالیت خود را در شورای اسلامی از سر خواهد گرفت».

همان‌گونه که مشاهده می‌گردد تبصره پیشنهادی به دنبال رفع ابهام موجود در خصوص شرکت و حضور این دسته از اعضا در جلسات شورا بوده است، لکن برخلاف یکی از اهدافی که در مقدمه توجیهی طرح بیان گردیده است جهت لزوم تسریع در رسیدگی و تعیین تکلیف قطعی عضویت اعضا محکوم شده به سلب عضویت در شوراها حکمی را مقرر نداشته است.

مسئله حائز اهمیتی که در رابطه با طرح پیشنهادی وجود دارد این است که ابهام در حق شرکت در جلسات شورا توسط عضوی که به موجب آرای هیئت‌های حل اختلاف به سلب عضویت محکوم گردیده است ناشی از عدم تصریح به قطعیت تصمیمات و آرای صادره از سوی این هیئت‌هاست.

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۵۳۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۶/۱۳

در این خصوص باید این نکته را متذکر شد که اعضای شوراهای که از طریق مقرر و قانونی به عضویت شوراهای مربوطه درآمده‌اند تا زمانی که به صورت قطعی از شوراهای مربوطه سلب عضویت نشوند، کماکان عضو شورا محسوب شده و نمی‌توان آنها را از شرکت در جلسات شورای مربوطه منع نمود، مگر به حکم قطعی مراجع ذیصلاح. در این خصوص نیز به نظر می‌رسد قانونگذار تعمداً به قطعیت آرای صادره از سوی هیئت‌های مذکور تصریح ننموده است و سعی داشته با پیش‌بینی امکان تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای این هیئت‌ها تا حد ممکن استقلال اعضا و اعمال صحیح قانون نسبت به شوراهای رعایت شود. قرینه اینکه قانونگذار به موجب تبصره «۲» ماده (۸۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران جهت برخی از محکومیت‌های مقرر در این ماده ظرف مهلت ۲۰ روز امکان تجدیدنظرخواهی پیش‌بینی نموده است و درخصوص برخی دیگر از محکومیت‌ها این امکان (تجدیدنظرخواهی) پیش‌بینی نشده است. همچنین تبصره «۳» ماده (۸۲) مقرر نموده «فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند، می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود». بنابراین به موجب این تبصره رأی دیوان عدالت اداری در این خصوص قطعی است و آرای هیئت‌های حل اختلاف در موارد قابل تجدیدنظرخواهی، قطعی نیستند.

از سوی دیگر شرکت در جلسات شورا از اصلی‌ترین ملزومات عضویت در شوراهای می‌باشد و لذا اعضای شوراهای را نمی‌توان از عضویت در شوراهای منع نمود مگر به موجب حکم قطعی مرجع صلاحیت‌دار. در رابطه با طرح پیشنهادی نیز نمی‌توان از یک‌سو حکم هیئت‌های حل اختلاف را درخصوص سلب عضویت اعضای شوراهای قطعی محسوب ننمود، ولی از سوی دیگر این اعضا را از شرکت در جلسات شورا که ماهیتاً جزء لاینفک وظایف مربوط به عضویت در شوراهای می‌باشد منع نمود. لذا باید یا احکام و آرای هیئت‌های حل اختلاف را در این خصوص قطعی نمود و یا اینکه تا قطعی شدن آرای مزبور، اعضای شوراهای کماکان حق شرکت در جلسات شورا را داشته باشند.

اما در رابطه با طرح پیشنهادی چند نکته وجود دارد:

۱. در تبصره پیشنهادی به «مراجع مذکور در تبصره «۱» و «۲» این ماده (ماده ۸۲)» اشاره شده است. درحالی که این مراجع (هیئت مرکزی حل اختلاف و دیوان عدالت اداری) در تبصره‌های «۲» و «۳» این ماده ذکر شده‌اند و لذا باید عبارت پیشنهادی به «مراجع مذکور در تبصره «۲» و «۳» این ماده ...» اصلاح شود.

۲. همچنین مسئله دیگری که درخصوص تبصره پیشنهادی وجود دارد این است که هدف اصلی طرح ایجاد ممنوعیت جهت حضور اعضای متخلف شوراهای اسلامی در شوراهای مربوطه است. درحالی که ممنوعیت مزبور به صراحت در متن پیشنهادی قید نگردیده است. از طرف دیگر مشخص نیست که در مدت زمان دو هفته مذکور در تبصره پیشنهادی آیا عضو سلب عضویت شده حق حضور در جلسات شورا را دارد یا خیر؟

۳. نکته دیگر اینکه در تبصره پیشنهادی صرفاً به موردی که حکم سلب عضویت درخصوص اعضای شوراهای شهر و روستا صادر گردیده اشاره شده است. در این خصوص هرچند جانشینی عضو علی‌البدل درخصوص اعضای این دسته از شوراهای صورت می‌گیرد. لکن حکم ماده (۸۲) و ابهام مربوطه تنها منحصر به اعضای شوراهای شهر و روستا نیست و ممکن است حکم مزبور درخصوص اعضای سایر شوراهای نیز صادر گردد.

۴. به موجب تبصره «۴» الحاقی پیشنهادی «... پس از گذشت دو هفته از تسلیم اعتراض به حکم مزبور و عدم صدور حکم در مرجع ذیربط فرمانداری مکلف به معرفی عضو علی‌البدل خواهد بود». در این خصوص باید گفت که به موجب تبصره ماده (۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (الحاقی ۱۳۸۶/۸/۲۷) «هرگاه عضوی به هر دلیلی تا ۲ ماه در جلسه شورا شرکت ننماید، تا تعیین تکلیف نهایی که نباید بیش از ۶ ماه به طول بیانجامد از عضو علی‌البدل به‌عنوان جانشین در جلسات دعوت به‌عمل می‌آید» و به موجب ماده (۸) (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶ و ۱۳۸۶/۸/۲۷) یکی از مواردی که به موجب آن، عضو علی‌البدل به‌ترتیب آرا جایگزین می‌شود، سلب عضویت هر یک از اعضای شورای روستا و شهر می‌باشد. بنابراین در این خصوص احکام قانونی لازم وجود داشته است و نیازی به حکم جدید نیست.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هرچند طرح پیشنهادی به‌منظور رفع ابهام از ماده (۸۲) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ارائه گردیده است. لکن طرح مزبور از جهات متعددی با ایراد مواجه است. در نهایت لازم به ذکر است که با عنایت به مطالب پیش‌گفته ماده (۸۲) فعلی درخصوص حق حضور در جلسات توسط اعضای که به موجب رأی هیئت‌های حل اختلاف سلب عضویت گردیده‌اند ابهامی ندارد و اعضای مذکور تا زمان قطعی شدن رأی هیئت‌های حل اختلاف حق شرکت در جلسات شورای مربوطه را خواهند داشت. اما در صورتی که به‌نظر طراحان عدم حضور در جلسات شورا توسط عضو سلب عضویت شده به موجب آرای هیئت‌های حل اختلاف ضروری باشد باید قطعی و لازم‌الاجرا بودن تصمیمات و آرای این هیئت‌ها پیش‌بینی گردد و در غیر این صورت عدم اجازه حضور در جلسات شورا توسط عضوی که هنوز به‌صورت قطعی از عضویت در شورای مربوطه سلب نشده است نمی‌تواند با مبانی حقوقی سازگار باشد.