

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور

و انتخابات شهرداران اصلاحی مصوب ۱۳۸۶/۸/۲۷ و تبصره یک آن»

مقدمه

حاکمیت قانون و لزوم رعایت سلسله‌مراتب قواعد حقوقی از پایه‌های اصلی یک نظام قانون‌مدار محسوب می‌گردد. بر همین اساس کلیه نهادها و مراجع صلاحیت‌دار باید در اتخاذ تصمیمات و افعال خود از قواعد بالادستی تبعیت نمایند. در همین راستا شوراهای اسلامی کشور نیز ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات مربوطه می‌باشند. به موجب اصل یکصد و سوم قانون اساسی «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». در همین رابطه فصل چهارم از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به بیان قواعد مربوط به رسیدگی به تخلفات شوراها پرداخته است. ماده (۸۰) قانون فوق‌الذکر نیز از جمله مواد این فصل است که به بیان نحوه، مهلت، موارد و مراجع اعتراض نسبت به تصمیمات و مصوبات شوراها پرداخته است. مسئله‌ای که در ارتباط با این ماده وجود دارد این است که ماده مزبور صریحاً مشخص نکرده است که چه مرجع یا مقامی باید مصوبه مورد اختلاف را به مراجع ذیربط ارجاع دهد و از این لحاظ دارای ابهام است. طرح پیشنهادی نیز به منظور رفع ابهام مزبور و همچنین برخی اصلاحات دیگر که به آن خواهیم پرداخت ارائه شده است.

بررسی طرح

بر اساس مقدمه توجیهی طرح اصلاح ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی مصوب ۱۳۸۶/۸/۲۷ و تبصره «۱» آن به منظور رفع ابهام از ماده مزبور و تعیین مقام و مرجع صلاحیت‌دار جهت ارجاع مصوبه مورد اختلاف به هیئت حل اختلاف ارائه گردیده است.

لکن در ارتباط با طرح پیشنهادی نکاتی چند قابل تأمل است:

۱. نکته اولی که وجود دارد این است که طرح حاضر صرفاً در مقام رفع ابهام در خصوص مرجع ارجاع مصوبات مورد اختلاف شوراها به هیئت‌های حل اختلاف نیست، بلکه در بردارنده موضوعات دیگری نیز از قبیل تعیین محدودیت و مدت زمان جهت ارجاع مصوبه مورد اختلاف به هیئت حل اختلاف ذیربط و کسب امتیاز قانونی در لازم‌الاجرا شدن مصوبات شوراهای اسلامی در صورت عدم اعلام نظر هیئت مربوطه در مهلت زمان تعیین شده، است، که این موضوع موجب تسریع در تعیین تکلیف مصوبه شده و امری مناسب است.

۲. مسئله دیگری که درخصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که لازم است مشخص شود در صورت عدم ارجاع مصوبه به هیئت حل اختلاف توسط مقام یا مرجع معترض، در مدت زمان مشخص شده مصوبه قابل اجرا هست یا خیر؟ با توجه به متن ماده و اینکه مصوبه شورا با اعتراض مقام صلاحیت‌دار معلق می‌شود ضروری است در ماده تصریح شود مصوبه، در صورت عدم ارجاع به هیئت حل اختلاف در مهلت تعیین شده توسط مقام صلاحیت‌دار، لازم‌الاجر می‌شود.
۳. در ماده (۸۰) فعلی و همچنین ماده پیشنهادی درخصوص فرصت اعتراض به مصوبه شورا دو عبارت متفاوت به کار برده شده است که می‌تواند دربردارنده مفاهیم متفاوتی باشد. یکی «پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ» و دیگری «حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ». لذا با توجه به اینکه مقصود قانونگذار از تعیین محدودیت زمانی این بوده که ظرف مدت حداکثر دو هفته از تاریخ ابلاغ، اعتراض صورت بگیرد عبارت اخیر مناسب‌تر می‌باشد و شایسته است عبارات مذکور همسان‌سازی گردد.
۴. با توجه به اینکه علاوه بر برخی مقامات، مراجعی نظیر برخی شوراهای مافوق نیز صلاحیت اعتراض به مصوبات شورا را دارا هستند، در ذیل ماده پیشنهادی عبارت «موضوع با درخواست مقام صلاحیت‌دار معترض» به این عبارت اصلاح گردد؛ «موضوع با درخواست مقام یا مرجع صلاحیت‌دار معترض».
۵. همچنین عبارت «حداکثر باید ظرف مدت یک هفته پس از اصرار شورا بر مصوبه خود» بدین شکل اصلاح گردد؛ «حداکثر باید ظرف مدت یک هفته پس از ابلاغ مصوبه اصراری شورا به مقام یا نهاد صلاحیت‌دار معترض».
۶. براساس ذیل تبصره اصلاحی پیشنهادی، شوراها مکلف به ارسال یک نسخه از مصوبات خود به شورای واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات آنها و دستگاه‌های اجرایی ذیربط که مصوبه مربوط به آنها می‌باشد، شده‌اند. در این خصوص لازم به ذکر است که به موجب تبصره «۳» ماده (۸۰) کلیه شوراها موظف شده‌اند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاه‌های اجرایی مختلف اتخاذ می‌کنند، بلافاصله به دستگاه مربوطه ابلاغ نمایند. همچنین به موجب ماده (۹۳) قانون شوراها^۱ کلیه شوراها مکلفند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرایی ذیربط و عالی‌ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند. با توجه به اینکه برخی از شوراهای واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات شوراها، به صورت مستقیم شورای مافوق شورای تصویب‌کننده محسوب نمی‌شوند و شوراها در برخی موارد مکلف به ارسال مصوبات خود به شوراهای واجد صلاحیت اعتراض نیستند (برای مثال ارسال مصوبات شورای روستا برای شورای شهرستان) برای رفع این مشکل پیشنهاد می‌شود به جای الحاق متن پیشنهادی به تبصره «۱»، به عبارت «شورای مافوق» در ماده (۹۳) عبارت «و شورا یا مقام واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات آنها» اضافه شود که در این صورت مقصود ارائه‌کنندگان طرح حاصل می‌شود.
۷. به موجب قسمت اخیر تبصره «۱» ماده (۸۰) فعلی «... رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نخواهد بود» براین اساس هر فرد یا مرجعی فارغ از مراجع مذکور در تبصره مزبور می‌تواند نسبت به مصوبات شورا حسب مورد به مرجع صالح (دیوان عدالت اداری) اعتراض و شکایت نمایند. لکن در طرح پیشنهادی عبارت اخیر از ذیل تبصره پیشنهادی حذف شده است. در این خصوص هرچند مطابق اصول قانون اساسی عدم ذکر این حکم نافی حق افراد در اعتراض و شکایت نسبت به مصوبات شوراها در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. لکن با توجه به

۱. ماده (۹۳): کلیه شوراهای موضوع این قانون مکلفند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق، مسئولین اجرایی ذیربط و عالی‌ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند.

اینکه پیشنهاد حذف این قسمت از تبصره مسبق به سابقه بوده^۱ و اینکه تبصره اصلاحی در مقام بیان اقدام به حذف قسمت اخیر تبصره فوق نموده است، ممکن است تصویب تبصره پیشنهادی به معنای منع اشخاص در مراجعه به دیوان عدالت اداری به منظور اعتراض به خلاف قانون بودن تصمیمات و مصوبات شوراها قلمداد گردد و از این جهت مغایر صلاحیت دیوان عدالت اداری مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و خلاف اصل سی و چهارم قانون اساسی مبنی بر شناسایی حق دادخواهی در مراجع قضایی برای افراد است. لکن حذف آن صحیح نیست و لازم است عبارت مذکور ذکر گردد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

هدف از طرح پیشنهادی، رفع ابهامات ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و تبصره «۱» آن است. براساس طرح پیشنهادی، مرجع ارجاع مصوبه مورد اعتراض شوراها به هیئت حل اختلاف، مقام صلاحیت‌دار معترض تعیین شده است و برای این ارجاع به مقام مربوطه، یک هفته پس از اصرار شورا بر مصوبه مهلت تعیین شده است که طی درخواست رسمی مصوبه را به هیئت حل اختلاف ارجاع دهد. به نظر می‌رسد اصلاح پیشنهادی رافع ایراد معلق ماندن مصوبات شوراها در صورت عدم ارجاع مصوبه توسط مقام یا مرجع ذیصلاح به هیئت حل اختلاف نیست و لازم است در ماده اصلاحی بر این امر تصریح شود که مصوبه در صورت عدم ارجاع به هیئت حل اختلاف لازم الاجراست.

همچنین به موجب تبصره اصلاحی شوراها مکلف شده‌اند یک نسخه از مصوبات خود را برای شورای واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات آنها و دستگاه‌های اجرایی ذیربط که مصوبه مربوط به آنها می‌باشد ارسال نمایند. در رابطه با این اصلاح نیز پیشنهاد می‌شود تبصره این ماده اصلاح نشود و به عبارت «شورای مافوق» در ماده (۹۳) عبارت «و شورا یا مقام واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات آنها» اضافه شود که در این صورت مقصود ارائه‌کنندگان طرح حاصل می‌شود.

لازم به ذکر است که حذف قسمت اخیر تبصره فعلی مبنی بر جواز رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نسبت به اعتراضات به مصوبات شوراها مغایر اصول یکصد و هفتاد و سوم و سی و چهارم قانون اساسی است و لذا حذف آن صحیح نیست.

با توجه به مطالب، نکات و اصلاحات پیشنهادی مذکور، متن زیر به‌عنوان متن اصلاحی مواد (۸۰) و (۹۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران پیشنهاد می‌شود:

ماده (۸۰)

مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم الاجرا می‌باشد و در صورتی که مسئولین ذیربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل

۱. تبصره «۲» اصلاحی طرح اصلاح ماده (۷۹) و تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن - سال ۱۳۸۷.

تبصره «۲» - مصوبات شوراهای اسلامی پس از طی مراحل مقرر در ماده (۸۰) قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی قطعی و لازم‌الاجراست و در سایر مراجع قضایی غیرقابل اعتراض می‌باشد.

جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید و در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع با درخواست رسمی مقام یا مرجع صلاحیت‌دار معترض که حداکثر باید ظرف مدت یک هفته پس از اصرار شورا بر مصوبه خود خطاب به هیئت حل اختلاف زیربط صادر شود ارجاع خواهد شد. هیئت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. مصوبه در صورت عدم ارجاع در مهلت مقرر از سوی مقام یا مرجع زیربط و یا عدم اعلام نظر هیئت در مهلت مذکور لازم‌الاجرا خواهد بود.

ماده (۹۳)

کلیه شوراهای موضوع این قانون مکلفند حداکثر ظرف مدت ده روز مصوبات خود را به نمایندگان حوزه انتخابیه و شورای مافوق و شورا یا مقام واجد صلاحیت اعتراض به مصوبات آنها، مسئولین اجرایی زیربط و عالی‌ترین مقام اجرایی مربوط و در مورد شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی و وزارت کشور ارسال نمایند.