

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح مواد (۲۶) و (۷۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات
شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران »



مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۶۱

شماره چاپ:

۲۵۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۸/۲

مقدمه

بر اساس بند «ه» ماده (۲۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی یکی از شرایط لازم برای ثبت نام انتخاب شوندهگان در شوراهای شهر بالای بیست هزار نفر جمعیت، داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن می باشد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در این طرح با هدف بهره گیری از سوابق و تجربیات اعضای شوراهای اسلامی، خواهان محسوب شدن سابقه یک دوره عضویت در شورای اسلامی معادل یک مقطع تحصیلی هستند. در بخش دیگری از طرح نمایندگان محترم مجلس تغییر در روند استیضاح و برکناری شهرداران را دنبال می کنند. بر اساس ماده (۷۳) قانون شوراها در صورتی که دوسوم کل اعضای شورای شهر از پاسخ شهردار در جلسه استیضاح قانع نشده و رأی به برکناری شهردار بدهند، شهردار از کار برکنار می شود. اما در این طرح برای شهردار حق اعتراض قائل شده و در صورت اعتراض شهردار به رأی اکثریت دوسوم کل اعضای شورای شهر در مخالفت با پاسخ وی، موضوع به هیئت حل اختلاف استان ارجاع شده و نظر هیئت حل اختلاف در رابطه با آن قطعی خواهد بود.

بررسی طرح

ماده (۱)

بر اساس بند «ه» ماده (۲۶) قانون شوراها اصلاحی سال ۱۳۸۶، داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن یکی از شرایط لازم برای ثبت نام در انتخابات شوراهای شهر بالای بیست هزار نفر جمعیت است. با توجه به این بند، اعضای فعلی شوراهای بالای بیست هزار نفر جمعیت که بر اساس قانون شوراهای اصلاحی سال ۱۳۸۲ با مدرک فوق دیپلم به عضویت شورا درآمدند، شرایط لازم برای ثبت نام نخواهند داشت. اما در صورت الحاق این تبصره که در آن سابقه یک دوره عضویت در شورای اسلامی، معادل یک مقطع تحصیلی محسوب شده است، به آنها اجازه ثبت نام در انتخابات شوراهای بالای بیست هزار جمعیت را خواهند داد. با توجه به مفاد تبصره الحاقی باید گفت استثنا کردن تعداد محدودی از افراد آن هم به شکل تبعیض آمیز از یک قانون تصویب شده امری نامطلوب بوده و قاعده غیر شخصی بودن قوانین را نقض کرده و به صراحت مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است. قاعده «بهره مندی از سوابق و تجربیات اعضای شورا» که در مقدمه توجیهی طرح بدان استناد شده و بر اساس آن تعدادی از اعضای شوراهای اسلامی را از قانون فعلی استثنا کرده، فقط شامل اعضای شوراهای شهر بالای بیست هزار نفر جمعیت شده و اعضای شورای شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت و شورای روستاهای تا دویست خانوار شامل آن نشده است که این امر تبعیض دیگری در حق اعضای شوراهای اسلامی شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۰ هزار نفر و روستاها روا خواهد داشت.

نام دفاتر:

مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۲۶۵۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۸/۲۰

البته باید متذکر شد که تعیین شرایط سخت‌گیرانه برای نامزدهای عضویت در شوراهای شهر و روستا این انتقاد را برمی‌انگیزد که حقوق شهروندی آحاد مردم تضییع می‌شود. در نظر گرفتن شرط داشتن مدرک کارشناسی و دیپلم، موضوعی غیرضروری برای نامزدهای عضویت در شوراهای اسلامی شهر و روستاست و موجب محدود شدن حق انتخاب رأی‌دهندگان و حق نامزد شدن شهروندان و تضییع حقوق شهروندی می‌شود. علی‌الاصول اعمال هر نوع محدودیت در مورد حق انتخاب کردن و انتخاب شدن شهروندان باید استثنایی در حد ضرورت باشد. به نظر می‌رسد تعیین مدرک دیپلم برای شوراهای روستاهای بالای دویست خانوار و مدرک لیسانس یا معادل آن برای شوراهای شهرهای بالای بیست هزار جمعیت فراتر از ضرورت است و محدودیتی در حق انتخاب کردن و انتخاب شدن شهروندان است. به‌ویژه این مسئله در شوراهای روستای بالای دویست خانواده باعث کاهش نامزدهای عضویت در شوراهای روستا و حذف حضور برخی از معتمدین محلی و کاهش مشارکت را در پی خواهد شد. بنابراین پیشنهاد می‌شود سطح برخورداری از سواد در شوراهای روستای بالای دویست خانوار و شوراهای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت به ترتیب همانند شوراهای تا دویست خانوار و شوراهای شهر تا بیست هزار نفر جمعیت باشد یعنی دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شوراهای روستا و داشتن حداقل مدرک فوق دیپلم یا معادل آن برای شوراهای شهر.

نکته قابل ذکر در این ماده این است که به فرض پذیرش این حکم، موجبات آن باید مقید به امر خاص باشد، به‌عنوان مثال مشابه این حکم برای یک دوره نمایندگی مجلس مصوب شده است. به‌موجب تبصره «۳» الحاقی به ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی هر دوره نمایندگی مجلس صرفاً برای انتخابات معادل یک مقطع تحصیلی محسوب می‌شود.

ماده (۲)

براساس ماده (۷۳) قانون شوراها در صورتی که اکثریت دوسوم کل اعضای شورا از پاسخ سؤال شهردار قانع نشده و رأی مخالف به آن بدهند، شهردار از کار برکنار خواهد شد. در این طرح برای جلوگیری از تضییع حقوق شهرداران و فراهم نمودن امکانات دفاع عادلانه آنها از حقوق قانونی به شهرداران حق اعتراض داده شده است. براین اساس در صورت اعتراض شهردار به رأی اکثریت دوسوم اعضای شورا در مخالفت با پاسخ وی، سؤالات نمایندگان و پاسخ‌های شهردار به هیئت حل اختلاف استان ارجاع خواهد شد و نظر این هیئت قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. با توجه به این اصلاح پیشنهادی چند نکته قابل ذکر است:

۱. اعضای شورای شهر به‌عنوان منتخب مردم مسئولیت اجرای امور شهری را به شهردار واگذار می‌کنند. شهردار به جهت این اعتبار قانونی اعطا شده، صلاحیت اجرای وظایف امور شهری را دارد. در صورت سلب این اعتبار قانونی از سوی شورای شهر، شهردار هیچ حق قانونی برای ادامه مسئولیت یا شکایت به مراجع ذیربط ندارد.

۲. مهمترین ابزار شورای شهر برای واداشتن شهردار به انجام وظایف خود و نظارت بر وی، استیضاح و برکناری وی است. در صورت واگذاری اختیار استیضاح از شورای شهر به هیئت حل اختلاف استان، نقش نظارتی شورای شهر کاهش پیدا کرده و این امر شهرداران را به فرار از پاسخگویی در برابر اعضای شورای شهر ترغیب می‌کند.

۳. در طرح پیشنهادی مرجع اعتراض برای رسیدگی به اختلاف شهردار و اعضای شورای هیئت حل اختلاف استان تعیین شده است. به دلیل وجود شهرهای متعدد در یک استان و نیز پیچیدگی پرونده اختلافات میان شهردار و اعضای شورای شهر ما با تراکمی از پرونده‌های روبرو خواهیم شد که تزلزل و بی‌ثباتی مدیریت شهری در پی خواهد داشت.

۴. در صورتی که در هیئت حل اختلاف استان رأی به نفع شهردار صادر شود، شهردار جرئت و جسارت بیشتری برای نافرمانی

و عدم پاسخگویی در برابر اعضای شورای شهر خواهد داشت و خود را چندان ملزم به اجرای مصوبات آن نخواهد کرد. به طور کلی در صورت سلب حق اسیتضاح و برکناری شهردار به طور قطعی از اعضای شورای شهر، تضعیف جایگاه شورای شهر و دلسردی آنها در انجام وظایف خود، شهرداران غیرپاسخگو و گسترش محیط فساد اقتصادی با توجه به حجم بالای گردش مالی شهرداری‌ها و... را به دنبال خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

الحاق تبصره پیشنهادی به بند «ه» ماده (۲۶) قانون شوراها به معنای استثنا کردن تعداد محدودی از اعضای فعلی شورای شهر در شورای شهرهای بالای بیست هزار به شکل تبعیض آمیز از قانون اصلاحی سال ۱۳۸۶ می‌باشد و این امر قاعده غیرشخصی بودن قوانین را نقض می‌کند. از این رو حذف این تبصره پیشنهاد می‌شود. البته در نظر گرفتن شرط برخورداری داشتن مدرک کارشناسی و دیپلم برای نامزدهای عضویت در شوراهای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت و شوراهای روستاهای بالای دویست خانوار، موجب محدود شدن حق انتخاب رأی‌دهندگان و حق دواطلب شدن شهروندان می‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود سطح برخورداری از سواد در شوراهای روستای بالای دویست خانوار و شوراهای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت به ترتیب همانند شوراهای روستاهای تا دویست خانوار و شوراهای شهر تا بیست هزار نفر جمعیت باشد و بند «ه» ماده (۲۶) بدین گونه اصلاح شود: دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شوراهای روستا و داشتن حداقل مدرک فوق دیپلم یا معادل آن برای شوراهای شهر.

سلب حق اسیتضاح و برکناری شهردار به طور قطعی از اعضای شورای شهر، باعث تضعیف جایگاه شورای شهر و دلسردی آنها در انجام وظایف خود، غیرپاسخگو کردن شهرداران و فرار آنها از مسئولیت محول شده و گسترش محیط فساد اقتصادی با توجه به حجم بالای گردش مالی شهرداری‌ها را به دنبال خواهد داشت. بنابراین تصویب ماده (۲) به صلاح نبوده و عدم تصویب آن پیشنهاد می‌شود.