

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن»

مقدمه

«قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» که در سال ۱۳۷۵ به تصویب رسیده و چندین مرتبه مورد اصلاح قرار گرفته است، به صورت مفصل احکام مربوط به ترکیب شوراهای اسلامی کشور و نحوه انتخابات آنها و وظایف و اختیارات و نحوه عملکرد ایشان را بیان کرده است. در طرحی که برای اصلاح برخی از مواد این قانون به مجلس ارائه شده، برخی از احکام این قانون اصلاح شده است که در ادامه به بررسی تک تک مواد طرح پرداخته می‌شود.

بررسی مفاد طرح

ماده (۱)

ماده (۲۶) قانون، شرایط نامزدهای انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا را بیان کرده که یکی از این شرایط به تحصیلات و مدرک تحصیلی اختصاص دارد. طبق بند «ه» این ماده «دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شورای روستاهای تا دویست خانوار و داشتن مدرک دیپلم برای شورای روستاهای بالای دویست خانوار، داشتن حداقل مدرک فوق‌دیپلم یا معادل آن برای شورای شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن برای شورای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت» شرط شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود سواد خواندن و نوشتن، مدرک دیپلم، فوق‌دیپلم و لیسانس حسب مورد لازم شمرده شده که برای دو مدرک اخیر یعنی فوق‌دیپلم و لیسانس، معادل آن نیز مورد تصریح قرار گرفته و پذیرفته می‌شود ولی برای مدرک دیپلم، قانون نسبت به معادل آن سکوت کرده است. ماده (۱) طرح عبارت «یا معادل آن» را به بند مذکور افزوده و این سکوت را مرتفع کرده است، لذا تصویب این اصلاحیه به کمیسیون محترم پیشنهاد می‌شود.

ماده (۲)

در خصوص این ماده لازم به ذکر است مجلس شورای اسلامی با تصویب طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۹۲/۱/۲۷ مقرر نمود «کسانی که در دوره‌های قبل عضو شورا بوده‌اند به شرطی که در همان محل کاندیدای عضویت در شورا باشند از شرط مدرک معافند»، با توجه به اینکه حکم این ماده با حکم ماده (۲) طرح حاضر تا حدود زیادی همپوشانی دارد شایسته است چنانچه حکم مذکور وافی به مقصود طراحان باشد ماده (۲) طرح حاضر حذف شود در غیر این صورت موارد زیر در خصوص این ماده قابل ذکر است:

ماده (۲) طرح در حقیقت تبصره‌ای است بر ماده (۲۶) قانون و البته این نکته در طرح تصریح نشده و این ماده به صورت مستقل نگاشته شده است. از این رو پیشنهاد می‌شود در صورت لزوم تصویب این ماده، متن آن به‌عنوان یک تبصره به ذیل ماده (۲۶) قانون افزوده شود.

در ماده پیشنهادی، شرایطی مقرر شده تا واجدان آن از شرط تحصیلی مقرر در بند «ه» ماده (۲۶) قانون معاف باشند و بتوانند با یک مقطع تحصیلی پایین‌تر از حد مذکور نامزد شوند. شرایطی که در این ماده پیشنهاد شده، بعضاً واجد ابهام است. اولاً مدت سابقه مدیریتی مشخص نیست و ثانیاً مقصود از «دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی» معین نشده است. قابل ذکر است که براساس ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری «دستگاه‌های اجرایی» شامل «وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی» می‌شود. از این رو پیشنهاد می‌شود عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» جایگزین عبارت «دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی» شود.

همچنین با توجه به اینکه براساس صدر بند «ه» ماده (۲۶) فعلی، «دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شورای روستاهای تا دویست خانوار» شرط دانسته شده است، حکم «یک مقطع تحصیلی پایین‌تر» برای داوطلبان شورای روستاهای تا دویست خانوار بی‌مفهوم است چراکه سواد خواندن و نوشتن، «مقطع تحصیلی» نیست که مقطع پایین‌تر برای آن صدق کند، همچنین چنانچه منظور طراحان امکان داوطلب شدن افراد فاقد سواد خواندن و نوشتن برای عضویت در شوراهای این روستاها باشد نیز این امر پذیرفتنی نیست. بنابراین باید این مورد از حکم مذکور در ماده (۲) طرح پیشنهادی مستثنا شود. لذا با توجه به مراتب فوق پیشنهاد می‌شود ماده (۲) طرح پیشنهادی به‌صورت ذیل اصلاح شود:

ماده (۲) - تبصره «۱» بند «ه» ماده (۲۶) (الحاقی ۱۳۹۲/۱/۲۷) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«کسانی که حداقل چهار سال سابقه عضویت در شورای اسلامی همان محل و یا خدمت در پست‌های مدیریتی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در سطح شهرستان و یا پست‌های هم‌تراز یا بالاتر با تأیید مراجع ذیربط را داشته باشند، می‌توانند با یک مقطع تحصیلی پایین‌تر از حد نصاب مذکور ثبت‌نام نمایند. این حکم شامل داوطلبان عضویت در شورای روستاهای تا دویست خانوار نمی‌گردد.»

ماده (۳)

براساس ماده (۲۸) قانون «اشخاص زیر به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن برای شوراهای اسلامی به‌ترتیب ذیل محرومند» و طبق بند «۳» آن «شهرداران و مدیران مناطق شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و شاغلین در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن و همچنین دهیاران و شاغلین در دهیاری از عضویت در شورای اسلامی شهر محل خدمت محرومند، مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند». طبق مفاد ماده (۳) پیشنهادی، دامنه شمول بند مذکور کاهش یافته و «شاغلین در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن» و «شاغلین در دهیاری» از این حکم خارج شده‌اند. با توجه به اینکه مبنای این ماده از قانون، جلوگیری از سوءاستفاده در انتخابات با توجه به جایگاه و پست نامزدها می‌باشد، این حکم به شاغلان در شهرداری و دهیاری نیز تسری یافته است، چراکه ایشان در نهاد اجرایی مرتبط با شوراها مشغول به کار هستند و امکان سوءاستفاده از پست و مقام برای آنها بیش از دیگران به نظر می‌رسد. البته این محدودیت اولاً ناظر به شهر محل خدمت آنهاست و لذا آنها می‌توانند برای شورای اسلامی شهر دیگری نامزد شوند و ثانیاً در صورت استعفا قبل از ثبت‌نام نیز می‌توانند نامزد شوند.

با توجه به مطالب فوق، به نظر می‌رسد که حذف نکردن محدودیت مذکور برای اشخاص فوق بهتر باشد و لذا پیشنهاد می‌شود این ماده از طرح تصویب نشود.

ماده (۴)

ماده (۴) طرح عبارتی را به بند «۳» ماده (۲۸) قانون افزوده است و براساس آن «استعفا از سمت به منزله خاتمه خدمت و قطع رابطه استخدامی نیست». از آنجا که در این ماده، همان‌طور که در بالا گفته شد، اشخاص ممنوع از ثبت‌نام در انتخابات شوراهای اسلامی نام برده شده‌اند، این سؤال پیش می‌آید که آیا این اشخاص در صورت استعفا از سمت خویش، دیگر کارمند دولت نیز نخواهند بود و یا این دو به هم مرتبط نیست. عبارت مذکور در ماده (۴) طرح جهت رفع این سؤال ارائه شده است. در این خصوص توجه به این نکته ضروری است که ماده (۴) عبارت مذکور را به بند «۳» ماده (۲۸) افزوده است. درحالی که اشکال مذکور در تمامی بندهای این ماده وجود دارد و لذا این عبارت باید به نحوی ذکر شود که به تمام بندها بازگردد. لذا پیشنهاد می‌شود صدر ماده (۴) طرح پیشنهادی به‌شرح ذیل اصلاح شود:

ماده (۴) - متن زیر به‌عنوان تبصره به ذیل ماده (۲۸) الحاق می‌شود:

...

ماده (۵)

طبق این ماده تبصره‌ای به ماده (۳۲) قانون افزوده می‌شود مبنی بر اینکه در برگزاری همزمان انتخابات ریاست‌جمهوری و شوراها، اعضای هیئت اجرایی واحد هستند و اعضای شعب اخذ رأی با صندوق‌های جداگانه برای هر انتخابات تعیین خواهد شد.

قابل ذکر است براساس ماده (۲۲) اصلاحی قانون انتخابات ریاست‌جمهوری که به تازگی ابلاغ شده است، «انتخابات ریاست‌جمهوری و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا همزمان برگزار می‌گردد و وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم برای انتخابات شوراهای را نیز

فراهم نماید و چنانچه همزمان انتخابات دیگری نیز برگزار گردد، در هر شعبه ثبت نام و اخذ رأی با اعضای واحد، صندوق‌های مجزا برای هر انتخابات در نظر بگیرد».

با توجه به ماده فوق، ذیل حکم تبصره الحاقی درخصوص اعضای هیئت اجرایی واحد، حکمی جدید است ولی حکم ذیل تبصره درخصوص اعضای شعب اخذ رأی، با توجه به اینکه تصریحی به واحد بودن آنها ندارد، با ذیل ماده (۲۲) اصلاحی قانون انتخابات ریاست جمهوری تعارض داشته و آن را نسخ می‌کند. از این رو پیشنهاد می‌شود ذیل تبصره پیشنهادی به تصویب نرسد.

ماده (۶)

براساس ماده (۵۳) قانون، نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی، برعهده مجلس شورای اسلامی است. طبق تبصره پیشنهادی که به این ماده افزوده می‌شود، اجازه داده شده که از ظرفیت نظارتی شورای نگهبان نیز بتوان استفاده کرد.

در این خصوص باید به این نکته مهم توجه کرد که شورای نگهبان امکاناتی بسیار اندک دارد که عملاً نمی‌تواند برای انتخابات شوراهای به‌کار آید، ضمن اینکه باید به گستردگی فراوان و وسعت انتخابات شوراهای توجه کرد. علاوه بر این، دفاتر نظارتی شورای نگهبان عمدتاً در جهت نظارت بر انتخابات مجلس طراحی شده و تسلط مجلس بر آن، می‌تواند اشکالاتی را به دنبال داشته باشد. همچنین «ظرفیت‌های نهادهای نظارتی» دارای مفهوم مشخصی نمی‌باشد، علاوه بر این معلوم نیست استفاده از دفاتر و هیئت‌های نظارت شورای نگهبان چگونه و در چه قالبی می‌باشد. از این رو پیشنهاد می‌شود که تبصره پیشنهادی به تصویب نرسد.

ماده (۷)

به موجب ماده (۵۹) قانون که طبق اصلاحیه ۱۳۸۶/۸/۲۷ به عنوان (ماده (۶۳) مکرر) به بعد از ماده (۶۳) منتقل شد، «اقدامات هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان جز در مورد تأیید صلاحیت کاندیداها و تأیید صحت انتخابات نافعی اختیارات هیئت مرکزی نظارت نبوده و تصمیم هیئت مرکزی نظارت قطعی و لازم‌الاجراست». بر این اساس، هیئت مرکزی در تمامی موارد بجز در دو مورد، مرجع بالاتر از هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان می‌باشد. همین دو مورد یعنی تأیید صلاحیت کاندیداها و تأیید صحت انتخابات، محدودیتی بر هیئت مرکزی نظارت می‌باشد. در ماده (۸) طرح پیشنهادی، این محدودیت‌ها برداشته شده است. این امر از حیث حقوقی فاقد ایراد است.

ماده (۸)

به موجب این ماده، «قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۸۵/۵/۴ لغو می‌گردد. در خصوص این ماده توضیحات ذیل حائز اهمیت می‌باشد.

در ماده (۷) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵ تعداد اعضای شوراهای شهر به صورت زیر تعیین شد: شهرهای تا ۵۰ هزار نفر، ۵ نفر/ شهرهای بیش از ۵۰ هزار تا ۲۰۰ هزار نفر جمعیت، ۷ نفر/ شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار تا یک میلیون نفر جمعیت، ۹ نفر/ شهرهای بیش از یک میلیون نفر جمعیت، ۱۱ نفر/ شهر تهران، ۱۵ نفر. تعداد اعضای شوراهای روستا نیز طبق ماده (۴) تعیین شد. بر این اساس «تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت ۳ نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و بخش ۵ نفر خواهد بود».

در اصلاحی که در سال ۱۳۸۲ انجام شد، تعداد اعضای شوراهای شهر افزایش یافت و به صورت زیر مقرر شد:

- شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، پنج نفر عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل،
- شهرهای از بیست هزار نفر تا پنجاه هزار نفر جمعیت، هفت نفر عضو اصلی و سه نفر عضو علی‌البدل،
- شهرهای از پنجاه هزار نفر تا یکصد هزار نفر جمعیت، ۹ نفر عضو اصلی و چهار نفر عضو علی‌البدل،
- شهرهای از یکصد هزار نفر تا دویست هزار نفر جمعیت، یازده نفر عضو اصلی و پنج نفر عضو علی‌البدل،
- شهرهای از دویست هزار نفر تا پانصد هزار نفر جمعیت، سیزده نفر عضو اصلی و ۶ نفر عضو علی‌البدل،
- شهرهای از پانصد هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، پانزده نفر عضو اصلی و هفت نفر عضو علی‌البدل،
- شهرهای بیشتر از یک میلیون نفر تا دو میلیون نفر جمعیت، بیست و یک نفر عضو اصلی و هشت نفر عضو علی‌البدل،
- شهرهای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، بیست و پنج نفر عضو اصلی و ده نفر عضو علی‌البدل،

- شهر تهران سی و یک نفر عضو اصلی و دوازده نفر عضو علی‌البدل.

ولی در اصلاحیه سال ۱۳۸۲ تعداد اعضای شوراهای روستا تغییری نکرد. به هر حال در سال ۱۳۸۵، مقرر شد که تعداد اعضای شورای شهر، افزایش نیابد و طبق قانون مصوب ۱۳۷۵ باشد. حال براساس ماده (۷) طرح پیشنهادی، مصوبه سال ۱۳۸۵ لغو شده و در نتیجه قانون سال ۱۳۸۲ مجرا خواهد شد.

فارغ از اینکه از حیث اجرایی آیا افزایش اعضای شوراهای شهر، واجد آثار مثبت است یا خیر، با توجه به اینکه افزایش تعداد اعضا، دارای بار مالی است و حداقل هزینه‌ای که تحمیل می‌کند، و جوهی است که اعضای شورا دریافت می‌کنند، این ماده مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طرحی که جمعی از نمایندگان جهت اصلاح «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» ارائه کرده‌اند، اکثراً ناظر به امور انتخاباتی شوراهای شهر و روستاست و با توجه به اشکالاتی که در اجرای قانون بروز کرده، ارائه شده است. از جهت حقوقی، اکثر مواد پیشنهادی قابل پذیرش است و البته در مواردی دچار ایراد و واجد ابهام می‌باشد که در جای خود تذکر داده شده است. لذا با عنایت به مراتب فوق‌الذکر پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

۱. ماده (۱) طرح پیشنهادی با توجه به اینکه سکوت قانون در خصوص اعتبار معادل مدرک دیپلم را مرتفع نموده است به تصویب برسد.
۲. با توجه به ابهامات و ایرادات شکلی ماده (۲) و همچنین عدم موضوعیت این ماده در خصوص «شرط سواد خواندن و نوشتن برای شورای روستاهای تا دویست خانوار»، پیشنهاد می‌شود ماده (۲) طرح پیشنهادی به شرح ذیل اصلاح و به تصویب برسد.

ماده (۲)

تبصره «۱» بند «ه» ماده (۲۶) (الحاقی ۱۳۹۲/۱/۲۷) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«کسانی که حداقل چهار سال سابقه عضویت در شورای اسلامی همان محل و یا خدمت در پست‌های مدیریتی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در سطح شهرستان و یا پست‌های هم‌تراز یا بالاتر با تأیید مراجع ذیربط را داشته باشند، می‌توانند با یک مقطع تحصیلی پایین‌تر از حدنصاب مذکور ثبت‌نام نمایند. این حکم شامل داوطلبان عضویت در شورای روستاهای تا دویست خانوار نمی‌گردد.»

۳. ماده (۳) طرح پیشنهادی با توجه به اینکه فلسفه ممنوعیت «شاغلین در شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن» و «شاغلین در دهیاری» در ثبت‌نام به‌عنوان نامزد عضویت در شوراهای اسلامی محل خدمت، ضرورت جلوگیری از سوءاستفاده در انتخابات، با توجه به مقام و جایگاه داوطلبین می‌باشد، مناسب نمی‌باشد و لذا تصویب ماده (۳) در این قسمت مورد پیشنهاد نبوده و صرفاً پیشنهاد می‌شود بخش اخیر این ماده مبنی بر (حذف واژه «شهر» بعد از عبارت «شورای اسلامی») به تصویب برسد.

۴. درخصوص ماده (۴) با توجه به اینکه موضوع مذکور و اشکال ناشی از آن در تمامی بندهای ماده (۲۸) وجود دارد و نه فقط درخصوص بند «۳» این ماده، پیشنهاد می‌شود با اصلاح صدر ماده (۴) طرح پیشنهادی به صورت ذیل، این ماده به تصویب برسد:

ماده (۴) - متن زیر به‌عنوان تبصره به ذیل ماده (۲۸) الحاق می‌شود:

«استعفا از سمت به منزله خاتمه خدمت و قطع رابطه استخدامی نیست.»

۵. در خصوص ماده (۵) با توجه به ماده (۲۲) اصلاحی قانون انتخابات ریاست‌جمهوری که به تازگی ابلاغ شده است، پیشنهاد می‌شود صدر حکم تبصره الحاقی درخصوص اعضای هیئت اجرایی واحد که حکمی جدید است به تصویب برسد ولی حکم ذیل تبصره در خصوص اعضای شعب اخذ رأی، با توجه به تعارض آن با ذیل ماده (۲۲) اصلاحی قانون انتخابات ریاست‌جمهوری به تصویب نرسد.

۶. درخصوص ماده (۶) طرح پیشنهادی با توجه به ابهامات و ایرادات وارده پیشنهاد می‌شود به تصویب نرسد.

۷. ماده (۷) از لحاظ حقوقی فاقد ایراد بوده و تصویب آن مانعی ندارد.

۸. درخصوص ماده (۸) با توجه به ایراد مغایرت آن با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی پیشنهاد می‌شود به تصویب نرسد.