

ثبت: ۷۱۸

فروردین ۱۴۰۱

مسلسل: ۱۸۱۶۰

دوره یازدهم - سال دوم

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح مواد (۵۳) و (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف

و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۱۶۰

کد موضوعی: ۲۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح مواد (۵۳) و (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»

نام دفتر: مطالعات سیاسی

تهیه و تدوین: حسن کریمی فرد

همکاران: محمد صالحی، یحیی مزروعی ابیانه (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی: فاطمه‌سادات میراحمدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران انتخاب شهردار
۲. هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی
۳. شورای نگهبان
۴. شوراهای اسلامی شهر و روستا

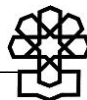


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱/۲۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۴	مقدمه
۵	اظهار نظر کارشناسی
۵	بررسی کلیات طرح
۱۲	مواد طرح
۱۴	نتیجه گیری



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح مواد (۵۳) و (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف
و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»

چکیده

هدف طرح «اصلاح مواد (۵۳) و (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، تغییر مرجع نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی در شهرها و روستاهای بالای پنج هزار نفر و تغییر سازوکار انتخاب شهردار و دهیار است:

۱. طبق ماده (۱) طرح «اصلاح مواد (۵۳) و (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، پیشنهاد شده نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهردار و دهیار در شهرها و روستاهایی که جمعیت آنها بیش از پنج هزار نفر است به شورای نگهبان واگذار شود. درباره این پیشنهاد اشاره به نکات ذیل حائز اهمیت است:

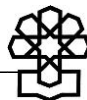
- طبق مواد (۷۳) و (۷۴) «قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور»، مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۹ به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای هیئت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی، هیئت عالی نظارت استان، هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت بخش تشکیل می‌شوند. تجربه ۶ دوره برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی بیانگر وجود مشکلات در فرایند نظارت بر انتخابات است.

- مطابق اصل نودونهم (۹۹) قانون اساسی، شورای نگهبان عهده‌دار نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی است و در این اصل اشاره‌ای به انتخابات شوراهای اسلامی نشده است. بنابراین واگذاری و گسترش وظیفه شورای نگهبان جهت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی ممکن است با ایراد قانون اساسی مواجه باشد.

- در بند یازدهم سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) صرفاً به نظارت شورای نگهبان بر فرایندها، ابعاد و مراحل انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری، از جمله تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان، رسیدگی به شکایات و تأیید یا ابطال انتخابات به‌منظور تأمین سلامت انتخابات، جلب مشارکت حداکثری و تأمین حقوق داوطلبان و رأی‌دهندگان اشاره شده است.

- در بند چهاردهم سیاست‌های کلی انتخابات بر ثبات نسبی قوانین انتخابات در چارچوب سیاست‌های کلی و تغییر ندادن آن برای مدت معتنا، مگر به ضرورت و با تصویب تغییرات با رأی حداقل دوسوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی تأکید شده است. شایان ذکر است در سال ۱۳۹۶ مطابق تبصره «۱» ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، دبیرخانه دائمی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات در مجلس شورای اسلامی تشکیل شده است.

۲. طبق ماده (۲) طرح حاضر پیشنهاد شده در شهرها و روستاهایی که بیش از پنج هزار نفر جمعیت دارند، شهردار و دهیار از میان نامزدها، همزمان با انتخاب شوراهای اسلامی انتخاب و در صورت استعفا یا تعلیق، طبق مقررات قانونی شهردار و دهیار توسط شورای اسلامی شهر و روستا انتخاب شوند.



در این زمینه باید توجه داشت که نحوه انتخاب شهردار، یکی از ابعاد و متغیرهای مهم الگوهای مدیریت شهری محسوب می‌شود. در حال حاضر مطابق ماده (۷۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، یکی از وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا، انتخاب فردی ذی‌صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین‌نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم است. همچنین مطابق ماده (۸۰) یکی از وظایف شورای اسلامی شهر، انتخاب شهردار برای مدت چهار سال است. بنابراین در شرایط کنونی فقط یک مدل و الگوی مدیریت شهری و روستایی در کشور وجود دارد. متناسب با این الگو در مواد دیگر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ترتیباتی درباره نحوه نظارت شورا بر شهرداری، تحقیق و تفحص، سؤال/استیضاح و برکناری شهردار و ... پیش‌بینی شده است. بنابراین معمولاً الگوی انتخاب شهردار می‌باید با دیگر اجزای سامانه مدیریت شهری مانند سازوکار نظارتی، قدرت شهردار، استیضاح و سؤال و ... سازگار باشد. به سخن دیگر جهت تغییر الگوی انتخاب شهردار، ضروری است سایر اجزای سامانه مدیریت شهری مانند سازوکار نظارتی، استیضاح و سؤال و ... نیز متناسب با الگوی جدید تغییر یابد که طرح حاضر در این باره سکوت اختیار کرده است. طبعاً تعبیه سیستم‌های مختلف به صورت هم‌زمان جهت انتخاب شهردار و دهیار موجب مشکلات معتنابه است.

علاوه بر ایرادات فوق، اشکالات دیگری نیز از منظر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از جهت شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی و ... به طرح پیشنهادی وارد است.

با توجه به مطالب مطرح شده و مغایرت‌های قانونی، **عدم تصویب طرح پیشنهادی**

توصیه می‌شود.

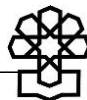
مقدمه

نظام مردم‌سالاری دینی بر پایه مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی اجتماعی خویش بنا شده است. یکی از جلوه‌های پذیرش مشارکت در مردم‌سالاری دینی، تعیین مقامات و کارگزاران در انتخابات است. از جمله مسائل مهم در رابطه با انتخابات، مقوله نظارت بر انتخابات است که همگان بر ضرورت آن تأکید دارند و در قوانین اساسی کشورها سازوکاری برای آن در نظر گرفته شده است.

نظارت باید به گونه‌ای باشد که حافظ و نگهبان آرای مردم باشد و مانع ورود افراد ناصالح به عرصه قانونگذاری کشور شود. در واقع جلوگیری از تقلب، فساد و رویه‌های نادرست از اهداف اساسی نظارتی در قوانین انتخاباتی است. نهاد ناظر بر انتخابات باید دارای ویژگی‌هایی از جمله استقلال، بی‌طرفی، پاسخگویی و ذی‌نفع نبودن در نتیجه باشد. در صورت اعمال نظارت بی‌طرفانه و واقعی بر انتخابات، اهداف نظارت که شامل پیشگیری از رقابت ناسالم، سوءاستفاده و اعمال نفوذ برای دستیابی به قدرت، جلوگیری از تخلفات احتمالی، ایجاد فضایی توأم با اعتمادسازی به افراد، گروه‌ها و احزاب برای اعمال اراده واقعی آنها در تعیین سرنوشت و در نهایت اطمینان‌بخشی به افکار عمومی در رعایت کامل اصول بی‌طرفی، استقلال، پاسخگویی، شفافیت و احترام به حاکمیت قانون در روند برگزاری انتخابات است، تحقق واقعی بخشیده می‌شود.^۱

در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک نظام مبتنی بر مردم‌سالاری دینی، طبق اصل پنجاه‌وششم قانون اساسی «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم

۱. سیدمحمد هاشمی و اعظم عدالت‌جو. مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، ش ۱۱، صص ۲۲۴-۲۲۶، بهار ۱۳۹۰.



او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند». مطابق اصل ششم قانون اساسی نیز «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». طبق بخش مقدمه (دلایل توجیهی) طرح حاضر که ناظر بر تغییر مرجع نظارت بر انتخابات شوراها و اسلامی و نحوه انتخاب شهردار و دهیار است «به‌لحاظ تثبیت مدیریت شهری و ابتعاد اعضای شوراها از دخالت در وظایف شهردار و نظارت اصولی در بررسی و دست در صلاحیت کاندیداهای شهر و روستا اصلاحیه زیر تقدیم می‌گردد چه گزینش ده‌ها هزار کاندیدا توسط پنج نماینده در مرکز و سه نماینده در استان عملاً غیرممکن است در حالی که ثبات و کارکردهای مداوم شورای نگهبان این نهاد را دارای تخصص واقعی در این فن نموده است».

اظهار نظر کارشناسی

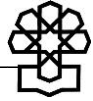
بررسی کلیات طرح

۱. براساس ماده (۵۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، کیفیت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور طبق مواد (۷۳) و (۷۴) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مزبور، مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ خواهد بود. در حال حاضر مطابق این قانون و آیین‌نامه اجرایی انتخابات

شوراهای اسلامی روستا و بخش، هیئت‌های نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی در چهار سطح مرکزی، استان، شهرستان و بخش تشکیل می‌شوند.

مطابق ماده (۷۳) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور، به‌منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای، هیئت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون امور داخلی و شوراهای و دو نفر از اعضای کمیسیون اصل (۹۰) به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود. در هر استان، هیئت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیئت مرکزی نظارت تشکیل می‌گردد. در هر شهرستان هیئت نظارت شهرستان بر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری مرکب از پنج نفر از معتمدین محل آن شهرستان تشکیل می‌شود. هیئت نظارت بخش نیز مرکب از سه نفر معتمد محلی برای نظارت بر انتخابات بخش تشکیل می‌شود.

تأمل درباره تجربه ۶ دوره انتخابات شوراهای اسلامی بیانگر وجود ایرادات و نقص‌های در عملکرد هیئت‌های نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی است که فاقد ویژگی‌های مطلوب یک نهاد ناظر می‌باشند. همچنین تغییر پی‌درپی اعضای هیئت‌های نظارت (متناسب با هر دوره نمایندگی مجلس) موجب عدم شکل‌گیری تجربه نهادی می‌شود. در واقع مهم‌ترین کاستی در این راستا عدم بهره‌گیری مناسب از تجارب گذشته در امر نظارت است که نقصان و کاستی بزرگی تلقی می‌شود. درنهایت اینکه برگزاری انتخابات امری تخصصی و پیچیده است و لازم است افرادی باتجربه و آموزش‌دیده مسئولیت این حوزه را برعهده داشته باشند که در شرایط کنونی چنین امری محقق نشده است. علاوه بر این، عدم وجود ارتباط شبکه‌ای و منسجم، به‌دلیل فوریت در تشکیل سطوح مختلف هیئت نظارت در هر دوره، موجب



می‌شود در انجام کارویژه نظارت آنها خلل به‌وجود آید.

۲. یکی از ارکان مهم نظارتی در کشور شورای نگهبان است که سه وظیفه مهم نظارت بر قوانین از جهت مطابقت با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات را برعهده دارد. در قانون اساسی، نظارت شورای نگهبان بر انتخابات تصریح و احصا شده که به موارد چهارگانه محدود شده است. مطابق اصل نودونهم (۹۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد». در این اصل قانون اساسی، اشاره‌ای به انتخابات شوراهای اسلامی نشده و با صراحت کامل صرفاً نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، ریاست‌جمهوری و خبرگان برعهده شورای نگهبان قرار داده شده است.

۳. بلافاصله بعد از اصل نودونهم (۹۹) در اصل یکصدم (۱۰۰) قانون اساسی به موضوع شوراهای اسلامی پرداخته شده است. در این اصل آمده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند».

احتمالاً قانونگذار به‌لحاظ نوع وظایف شوراهای مذکور در اصل یکصدم (۱۰۰) قانون اساسی که به اداره محلی امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان اختصاص یافته

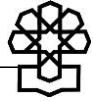
نیازی به نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراها احساس نکرده است. شاید اگر انتخاب مقامات اجرایی هر منطقه اعم از بخشدار، فرماندار و استاندار در صلاحیت شوراها قرار می‌گرفت نظارت شورای نگهبان بر این انتخابات نیز اعمال می‌شد.^۱ با این توصیف باید اذعان داشت اصل تغییر نهاد نظارتی درباره شوراها، اسلامی شهر و روستا و واگذاری آن به شورای نگهبان توسط قوانین موضوعه ممکن است با ایراد قانون اساسی مواجه باشد.

۴. در بند یازدهم سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) صرفاً بر نظارت شورای نگهبان بر فرایندها، ابعاد و مراحل انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری، از جمله تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان، رسیدگی به شکایات و تأیید یا ابطال انتخابات به‌منظور تأمین سلامت انتخابات، جلب مشارکت حداکثری و تأمین حقوق داوطلبان و رأی‌دهندگان تأکید شده است.

۵. مطابق تبصره «۳» ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، دبیرخانه دائمی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۶ تشکیل شد. بنابراین در صورت برقراری اعمال صلاحیت شورای نگهبان جهت نظارت بر انتخابات شوراها، اسلامی ضرورت دارد با رأی حداقل دوسوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی این کار صورت گیرد؛ چراکه بند چهاردهم سیاست‌های کلی انتخابات بر ثبات نسبی قوانین انتخابات در چارچوب سیاست‌های کلی و تغییر ندادن آن برای مدت معتدله مگر به ضرورت و با تصویب تغییرات تأکید دارد.

۶. در طرح پیشنهادی نحوه نظارت بر انتخابات شوراها، تمامی نقاط کشور تعیین تکلیف

۱. علی‌پار ارشدی، حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، چاپ اول، تهران، مؤسسه مطالعات و خدمات حقوقی آرا، ص ۲۹۶-۲۹۵، سال ۱۳۸۲.



نشده و صرفاً برای تمامی شهرها و روستاهایی که جمعیت آنها بیش از پنج هزار نفر است تعیین تکلیف شده است.^۱ حکم طرح پیشنهادی در حالی است که مطابق ماده (۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت، سه نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و بخش، پنج نفر خواهد بود. بنابراین در صورت واگذاری امر نظارت انتخابات شوراها به شورای نگهبان، مشخص نیست انتخابات آن روستاها چگونه باید برگزار شود؛ چراکه علی‌القاعده ساختار سلسله‌مراتب نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی تشکیل نخواهد شد و هیئت مرکزی نظارت که می‌باید هیئت عالی استان را از نمایندگان، و آنها معتمدین را به‌عنوان هیئت نظارت شهرستان و بخش انتخاب کنند وجود نخواهد داشت.

۷. طبق طرح حاضر دو روش برای انتخاب شهردار و دهیار پیشنهاد شده که در ابتدا از طریق انتخابات و در صورت استعفا یا تعلیق از طریق شوراهای شهر و روستا انتخاب می‌شوند. نحوه انتخاب شهردار، یکی از ابعاد و متغیرهای مهم مدل مدیریت شهری محسوب می‌شود. علاوه بر آن، عوامل دیگری مانند میزان اختیارات شهردار و شورای شهر، سازوکارهای نظارت شورا بر شهرداری، امکان/عدم امکان وتوی تصمیمات شورا توسط شهردار، سازوکار استیضاح و برکناری شهردار، مرجع انحلال شورا، جایگاه شهر در نظام تقسیمات کشوری و رابطه مدیریت شهری با دولت، تعیین‌کننده ماهیت نظام مدیریت شهری و محلی هر کشور است. بدین ترتیب اگرچه نحوه انتخاب شهردار معمولاً با میزان قدرت او ارتباط دارد، اما تنها

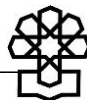
۱. طبق نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ حدود دویست روستا با جمعیت پنج هزار نفر و بیشتر در کشور وجود داشته است.

عامل تعیین‌کننده نیست و عوامل دیگری نیز در این زمینه دخالت دارند.^۱

به‌طور کلی دو روش عمده در کشورهای مختلف جهان برای انتخاب شهردار وجود دارد: در برخی کشورها شهرداران به‌صورت مستقیم (با رأی شهروندان) یا غیرمستقیم (از طریق اعضای شورای شهر) توسط مردم انتخاب می‌شوند؛ در برخی کشورها نیز شهرداران انتصابی (توسط دولت) هستند و نه انتخابی. انتخاب بلاواسطه شهردار با رأی مستقیم مردم می‌تواند نوعی اعتبار و وجهه مردمی به شهردار ببخشد و وی را به فردی برخوردار از پایگاه مردمی و پاسخگو در برابر شهروندان تبدیل سازد. تجربیات سایر کشورها نیز حاکی از بهینه بودن الگوی انتخاب مستقیم شهردار توسط شهروندان است.

در حال حاضر مطابق ماده (۷۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران یکی از وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا، انتخاب فردی ذی‌صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین‌نامه مربوطه و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم است. همچنین مطابق ماده (۸۰) یکی از وظایف شورای اسلامی شهر، انتخاب شهردار برای مدت چهار سال است. بنابراین در شرایط کنونی، یک مدل و الگوی مدیریت شهری و روستایی بین شورا و شهرداری یا دهیاری وجود دارد و تفاوتی در الگوی مدیریت روستاها و شهرهای مختلف کشور به‌رسمیت شناخته نشده است. درواقع سازوکار قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران برپایه الگوی انتخابی شورا - مدیر بنا شده است. با این توضیحات باید گفت الگوی انتخاب شهردار می‌باید با دیگر اجزای سامانه مدیریت شهری مانند سازوکار نظارتی، قدرت

۱. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، امکان‌سنجی انتخاب مستقیم شهرداران توسط مردم در ایران، چاپ اول، تابستان، ۱۱۳، ص ۱۲۸۹.



شهردار، استیضاح و سؤال و ... سازگار باشد؛ لذا تعبیه سیستم‌های مختلف به صورت هم‌زمان جهت انتخاب شهردار و دهیار مورد مشکلات معتنابه و قابل توجه است. در واقع برای اتخاذ الگوی انتخاب مستقیم شهردار، ضروری است سایر اجزای سامانه مدیریت شهری نیز مطابق با آن اصلاح شود که طرح حاضر در این بار سکوت اختیار کرده است.

۸. بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بر رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی از جهت شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی، جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری و... تأکید دارد، اما متن طرح پیشنهادی براساس این اصول تدوین نشده است. در این باره اشاره به نکات ذیل حائز اهمیت است:

- زمانی که نحوه انتخاب شهردار و دهیار و نظارت بر انتخاباتی به گستردگی شوراهای اسلامی که در تمامی نقاط کشور برگزار می‌شود قرار است تغییر یابد، می‌باید طرحی متقن با مقدمه و آسیب‌شناسی دقیق ارائه گردد. اگرچه مقدمه طرح‌ها و لوایح در بیان دلایل توجیهی تقدیم آنها در بردارنده حکم قانونی نیست و الزام‌آور نمی‌باشد، لیکن به‌عنوان سند پشتیبان در تفسیر قوانین مربوط می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. بنابراین مقدمه می‌باید ناظر به مشکلات موجود هیئت‌های نظارت بر انتخابات، رابطه شورا - شهرداری و دلایل و چگونگی پیش‌بینی دو سیستم متمایز در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران جهت انتخاب شهردار و دهیار باشد.

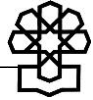
- در طرح تقدیمی اصلاحات به‌عمل آمده در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران باید با رعایت کلیه اصول تنقیحی و با رویکرد

جامع مدنظر قرار گیرد. لذا ضرورت دارد عنوان قانون مورد اصلاح به صورت دقیق و کامل ذکر شود. همچنین طرح درصدد اصلاح ماده (۵۶) و تبصره «۱» ماده (۸۰) است، اما در مفاد طرح، به اشتباه ماده (۵۳) و تبصره «۱» ماده (۷۱) ذکر شده است. همچنین با توجه به اینکه ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و تبصره‌های آن مربوط به شوراهای اسلامی شهر و انتخاب شهردار است، لذا تعیین تکلیف انتخاب دهیار در تبصره «۱» ماده (۸۰) مغایر اصول قانونگذاری و سیاست‌های تنقیحی مجلس شورای اسلامی می‌باشد و باید ماده (۷۶) که مربوط به شوراهای اسلامی روستا و انتخاب دهیار است، اصلاح گردد. بنابراین عنوان طرح باید به «طرح اصلاح ماده (۵۶)، بند «م» ماده (۷۶) و تبصره «۱» ماده (۸۰) قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» تغییر یابد.

- با توجه به اینکه در طرح پیشنهادی، انتخاب شهردار و دهیار به رأی مردم سپرده شده و از آنجاکه در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، شرایط و سازوکار برای ثبت نام و انتخاب تعیین نشده است، پیشنهاد می‌شود برای رفع خلأ قانونی مذکور طی چند ماده این شرایط احصا شود. طبیعتاً واگذاری تعیین شرایط نامزدهای شهرداری و دهیاری به آیین‌نامه مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی محسوب می‌شود.

مواد طرح

۱. حکم ماده (۱) طرح مبنی بر واگذاری نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهردار و دهیار در شهرها و روستاهایی که جمعیت آنها بیش از پنج هزار نفر است



برعهده شورای نگهبان با برخی مواد قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مغایرت دارد و در طرح پیشنهادی برای آنها تعیین تکلیف نشده است. درواقع این حکم با مواد (۶۲) درباره نحوه تشکیل جلسات هیئت مرکزی نظارت، غیبت اعضای هیئت نظارت، نحوه جایگزینی اعضای هیئت، ماده (۶۳) قانون مبنی بر تشکیل دبیرخانه دائمی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات در مجلس شورای اسلامی، مغایرت دارد. همچنین مشخص نیست سرانجام و تکلیف مواد مختلفی که اشاره به هیئت مرکزی نظارت، هیئت نظارت استان، شهرستان و بخش دارد چگونه خواهد شد. همچنین در این ماده اشاره‌ای به کیفیت، سازوکار و حدود و ثغور نظارت شورای نگهبان نشده که واجد ابهام است.

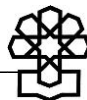
۲. حکم ماده (۲) طرح مبنی بر این که در ابتدا انتخاب مستقیم شهردار و دهیار از میان نامزدهای شهرها و روستاهایی که بیش از پنج هزار نفر جمعیت دارند و در صورت استعفا یا تعلیق، انتخاب آنها توسط شورای اسلامی شهر و روستا باشد با مواد مختلف قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مانند تبصره «۳» ماده (۸۰) که به موضوع نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر، مراکز استان و سایر شهرها اختصاص دارد، ماده (۸۲) که بیان داشته شرایط احراز تصدی سمت شهردار طبق آیین‌نامه خواهد بود و ... مغایرت دارد. همچنین در طرح مذکور شرایط احراز پست شهردار و دهیار معلوم نیست و واجد ابهام می‌باشد و مشخص نیست که استعفا یا تعلیق چه دلیلی را ایجاد می‌کند که باید شوراها برای انتخاب شهردار یا دهیار بعدی وارد عرصه شوند؟

در طرح پیشنهادی از دو واژه استعفا یا تعلیق استفاده شده است و مشخص نیست آیا شورای شهر می‌تواند شهردار را برکنار نماید یا خیر؟ شایان ذکر است که در حال حاضر مطابق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، شورای شهر می‌تواند از شهرداری تحقیق و تفحص کند (ماده (۸۱))، به شهردار تذکر دهد، سؤال نماید (ماده (۸۳)) و او را برکنار نماید (ماده (۸۰)). از سوی دیگر مطابق تبصره بند «م» ماده (۷۶) با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا و براساس آیین‌نامه، شورا حکم عزل دهیار را صادر می‌کند؛ اما در طرح پیشنهادی مشخص نشده در صورتی که اختلاف جدی بین دو رکن مدیریت شهری یا روستایی پدید آمد و انجام امور و برنامه‌ها با مشکل مواجه شد اختلافات چه وضعیت و سرانجامی خواهد یافت و چگونه حل خواهد شد.

نتیجه‌گیری

طرح «اصلاح مواد (۵۳) و (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» دو هدف دارد:

- هدف نخست تغییر مرجع نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی در شهرها و روستاهای بالای پنج هزار نفر است که با اصل نودونهم (۹۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند چهاردهم سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مغایرت دارد. از سوی دیگر در طرح پیشنهادی نحوه نظارت بر انتخابات شوراهای تمامی نقاط کشور تعیین تکلیف نشده است.



- هدف دوم طرح پیشنهادی، تغییر سازوکار انتخاب شهردار و دهیار است که در ابتدا از طریق انتخابات و در صورت استعفا یا تعلیق از طریق شوراهای شهر و روستا صورت خواهد گرفت. هرچند الگوی انتخاب مستقیم شهردار، مزایای خاص خود را دارد اما با اتخاذ الگوی انتخاب مستقیم شهردار و دهیار، ضروری است سازوکار نظارتی، قدرت/اختیارات شهردار یا دهیار، نحوه استیضاح و سؤال و... نیز متناسب و سازگار با آن تغییر یابد، مواردی که طرح حاضر درباره آنها سکوت اختیار کرده است.

با توجه به مطالب مطرح شده و مغایرت‌های قانونی، عدم تصویب طرح پیشنهادی توصیه می‌شود.