



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح دوفوریتی اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی
کشور و انتخاب شهرداران»

مقدمه

با توجه به نظر شماره ۲۴۰/۱۰۰/۹۶ شورای نگهبان مبنی بر خلاف موازین شرع شناخته شدن داوطلبی افراد غیرمسلمان در مناطقی که اکثریت مردم مسلمان هستند، این طرح با هدف پیش‌بینی حق نامزد شدن هموطنان اقلیت‌های دینی و پیروان ادیان الهی در انتخابات شوراهای اسلامی کشور ارائه گردیده و با عطف به‌ماسبق نمودن آن سعی کرده مشکل هموطنان اقلیت‌های دینی را در انتخابات دوره پنجم شوراهای اسلامی شهر و روستا برطرف نماید. البته طرح مزبور در مقام رفع برخی کاستی‌ها و ایرادات دیگر قانون مربوط به شوراها نیز می‌باشد که در این اظهار نظر به بررسی موضوعات مورد نظر پرداخته شده است.

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۱

شماره چاپ:

۷۴۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۹/۷

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۵۵۹۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۹/۱۸

اظهار نظر کارشناسی

همان‌گونه که در مقدمه گزارش اشاره شد شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۲۶ در اظهار نظری شرعی، اطلاق تبصره «۱» ماده (۲۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران [تبصره «۱» ماده (۳۰) قانون بعد از اصلاح شماره مواد] که براساس آن در خصوص شرایط نامزدهای انتخابات شوراها مقرر داشته بود «اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند» مورد ایراد قرار داد. با این توضیح که از تبصره مزبور مستفاد می‌گردید اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی به‌جای اسلام، با پایبندی به اصول دین خود می‌توانند به‌صورت مطلق در انتخابات شوراها داوطلب گردند و لذا چنین اطلاقی با ایراد فقهای شورای نگهبان مواجه شد. چراکه براساس اطلاق مزبور اقلیت‌های دینی می‌توانند در کلیه شهرها و روستاها فارغ از اینکه اکثریت آن شهر یا روستا را مسلمان یا غیرمسلمان تشکیل دهند، جهت عضویت در شوراهای اسلامی مناطق مزبور نامزد شوند و ازسوی دیگر از جهت تعداد اقلیت‌هایی که می‌توانند در این شوراها عضو شوند هیچ‌گونه محدودیتی قائل نشده و لذا شامل فروزی که براساس آن بیش از یک عضو تا همه اعضای شورای اسلامی شهر و روستا از اقلیت‌های دینی باشند نیز می‌شود. بنابراین پیش از ورود به بررسی مواد طرح پیشنهادی، ذکر این نکته حائز اهمیت است که تبصره «۱» ماده (۲۶) [تبصره «۱» ماده (۳۰)] ازسوی فقهای شورای نگهبان نسخ نگردیده و کماکان پابرجاست و صرفاً اطلاق آن به نحوی که ناظر به مواردی که اکثریت افراد یک منطقه از مسلمانان می‌باشد، مورد ایراد و مغایر شرع قلمداد و در نتیجه اطلاق مزبور ناظر به حالات مذکور غیرمعتبر شناخته شده

و اصل تبصره کماکان پابرجاست و براساس آن در مناطقی که اکثریت آن را غیرمسلمانان تشکیل می‌دهند، امکان داوطلبی اقلیت‌ها وجود داشته و در این حالت نامزدهای اقلیت‌ها به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند. بنابراین در هرگونه اصلاحی این مسئله باید مورد توجه قرار گیرد. حال با این مقدمه به بررسی مواد طرح پیشنهادی خواهیم پرداخت.

ماده (۱)

براساس تبصره «۱» ماده (۱) طرح، اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی ساکن در شهرها و روستاهای کشور می‌توانند نامزد انتخابات شوراهای اسلامی همان شهر و روستا شوند. در این خصوص بیان چند نکته ضروری می‌باشد:

اول اینکه محرومیت اقلیت‌های دینی و پیروان ادیان الهی از حق نامزدی در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا تبعات سیاسی برای ایران به همراه خواهد داشت. لذا تصویب این طرح در معرفی بهتر چهره مردم‌سالاری دینی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌المللی تأثیرگذار است و همچنین موجبات وحدت و همبستگی ملی را در داخل فراهم خواهد کرد. لازم به یادآوری است یکی از امتیازات برجسته قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی حق نماینده شدن برای اقلیت‌های دینی مطابق ماده (۶۴) قانون اساسی در انتخابات مجلس شورای اسلامی است.

دوم اینکه یکی از شیوه‌هایی که در کشورهای مختلف جهان برای حضور اقلیت‌ها و انعکاس آرای همه گروه‌های اجتماعی در مدیریت شهر پیش‌بینی شده است، حوزه‌بندی انتخابات براساس اشتراکات فرهنگی و اجتماعی است و مبنا برای حوزه‌بندی انتخابات بدین‌گونه است که محدوده مرزهای حوزه‌های انتخابیه به طریقی ترسیم می‌شود که ضمن حفظ تعادل‌های جمعیتی، منافع گروه‌های محلی نیز تا حد ممکن برآورده شود و اعضای شورا بهتر بتوانند تفاوت‌های یک شهر را نمایندگی کنند.

سوم اینکه ماده پیشنهادی فارغ از این موضوع صرفاً به پیش‌بینی امکان نامزدی اقلیت‌های دینی کشور در انتخابات شوراهای اسلامی همان شهر یا روستا پرداخته است. لذا در این خصوص باید گفت اولاً تبصره «۱» موضوع ماده (۱) پیشنهادی، باتوجه به اینکه به نحو مطلق امکان نامزدی اقلیت‌های دینی ساکن در شهرها و روستاها در شوراهای همان شهر و روستا را پیش‌بینی نموده است با همان ایراد شورای نگهبان درخصوص تبصره «۱» ماده (۲۶) مواجه خواهد شد. ثانیاً تبصره «۲» موضوع ماده (۱) نیز با عنایت به توضیحات مذکور و عدم نسخ تبصره «۱» ماده (۳۰) فاقد ضرورت می‌باشد.

بنابراین با عنایت به توضیحات و نکات فوق ماده پیشنهادی ازسوی شورای نگهبان با همان ایراد ناظر به تبصره «۱» ماده (۲۶) [تبصره «۱» ماده (۳۰)] مواجه خواهد شد و جهت رفع این ایراد پیشنهادهای ذیل قابل ارائه است:

اول اینکه با تقسیم حوزه‌های انتخابیه شهر و روستا به حوزه‌های جزئی، در حوزه‌هایی که اقلیت‌های دینی اکثریت را تشکیل می‌دهند، امکان نامزدی اقلیت‌های دینی پیش‌بینی گردد.

دوم اینکه امکان نامزدی اقلیت‌های دینی صرفاً در شهرها یا روستاهایی پیش‌بینی شود که اکثریت ساکنان آن را اقلیت‌های دینی تشکیل می‌دهند.

ماده (۲)

مطابق ماده (۵۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، کیفیت نظارت بر

انتخابات شوراهای اسلامی کشور براساس مواد (۷۳) و (۷۴) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور، مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ خواهد بود و به موجب مواد مذکور نظارت بر انتخابات شوراهای برعهده مجلس شورای اسلامی می‌باشد. از این رو در تبصره «۱» ماده (۲) طرح پیشنهادی ایجاد دبیرخانه دائمی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی در مجلس پیش‌بینی شده است. در این خصوص چند نکته حائز اهمیت وجود دارد:

اول - هر چند عدم وجود دبیرخانه دائمی برای نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا به دلیل عدم ثبت و ضبط سوابق نامزدها چالش‌هایی را برای نظارت بر انتخابات شوراهای فراهم نموده، اما تغییر نمایندگان مجلس در هر دوره و تجربه انتخابات دوره پنجم شوراهای ضرورت بازنگری مکانیسم نظارت را بیش از پیش ثابت کرد. از این رو تا زمانی که در مورد الگوی صحیح نظارت بر انتخابات شوراهای جمع‌بندی مشخصی حاصل نشود، نمی‌توان در خصوص ایجاد دبیرخانه دائمی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات پیشنهادی را مطرح کرد.

دوم - اینکه مطابق ذیل تبصره پیشنهادی آیین‌نامه نظارتی این تبصره توسط کمیسیون شوراهای امور داخلی کشور تهیه و به منظور تصویب در اختیار کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قرار دهد. مسئله حائز اهمیتی که در این ارتباط وجود دارد این است که اولاً ضوابط مربوط به نظارت و نحوه عملکرد نهادهای ناظر در انتخابات از جمله موضوعاتی است که مطابق قانون اساسی می‌بایست توسط قانون عادی تعیین گردد و لذا محول نمودن آن به آیین‌نامه مغایر قانون اساسی و اصل هشتمادوپنجم قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانونگذاری می‌باشد.

سوم - مطابق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی صلاحیت تدوین آیین‌نامه قوانین برعهده وزیر، هیئت وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر قرار داده شده است و لذا نمی‌توان مرجع دیگری نظیر مجلس شورای اسلامی را مسئول تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون قلمداد نمود و چنین امری مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی خواهد بود.

چهارم - بر فرضی که مقصود از آیین‌نامه موضوع این تبصره، در واقع قانون باشد، لازم است مراحل آن مطابق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی از طریق طرح نمایندگان و یا لایحه دولت باشد و در نتیجه نمی‌توان ابتکار آن را به کمیسیون یا نهاد خاص دیگری محول نمود.

پنجم - از جمله دلایلی که نحوه نظارت بر انتخابات شوراهای در قانون مؤخر، مصوب ۱۳۷۵ (قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵) به قانون سابق، مصوب ۱۳۶۵ (قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور، مصوب ۱۳۶۵) احاله گردیده، ایرادی بود که شورای نگهبان نسبت به صلاحیت مجلس بر نظارت بر انتخابات شوراهای به دلیل خروج از وظایف نمایندگی گرفته بود. به عبارت دیگر اگرچه در قانون مصوب سال ۱۳۶۵ به صراحت در رأس سازوکار نظارت بر انتخابات شوراهای، هیئتی متشکل از نمایندگان قرار داشتند و لکن در زمان تصویب قانون جدید (قانون مصوب ۱۳۷۵) همین سازوکار با ایراد شورای نگهبان مبنی بر خروج این امر از صلاحیت نمایندگان مواجه شد و لذا مجلس مجبور شد بدون اشاره به سازوکار مزبور، نظارت بر انتخابات شوراهای را به قانون سابق ارجاع دهد و از قانون سابق صرفاً همین مواد را حفظ نماید. لذا به نظر می‌رسد با عنایت به اینکه در ماده حاضر به تشکیل دبیرخانه مزبور در مجلس تصریح گردیده است، مجدداً با ایراد شورای نگهبان از جهت خروج این امر از صلاحیت نمایندگان مواجه گردد.

ماده (۳)

براساس تبصره «۱» ماده (۱۲) قانون شوراها در محدوده شهر تهران، ری و تجریش فقط یک شورای شهر تشکیل می‌شود. براساس تبصره «۵» ماده (۹۰) قانون شوراها نیز، هیئت تطبیق مصوبات تهران، ری، شمیرانات و پردیس به عضویت و ریاست فرماندار تهران و عضویت فرمانداران ری و شمیرانات و پردیس، یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا تشکیل می‌شود. تبصره پیشنهادی ماده (۳) طرح به‌دنبال اصلاح هیئت‌های تطبیق مصوبات تهران، ری، شمیرانات و پردیس می‌باشد که در این خصوص چند نکته لازم است مدنظر قرار گیرد:

اول - بند «الف» تبصره، هیئت تطبیق مصوبات را در محدوده شهری تهران، شهر ری و تجریش مطابق تبصره ماده (۱۲) قانون محدود کرده و شهر پردیس را از هیئت تطبیق مصوبات قانون فعلی حذف نموده است که امر مطلوبی می‌باشد؛ چرا که شهر پردیس براساس تبصره ماده (۱۲) جزء محدوده شهری تهران محسوب نمی‌شود. اما در این بند حضور فرمانداران ری و شمیرانات در هیئت تطبیق مصوبات را به در دستور کار بودن مصوبات مرتبط با آنها منوط کرده که با توجه به فراگیر بودن مصوبات شورای شهر تهران به همه محدوده شهر تهران، ری و تجریش چنین تفکیکی امکان‌پذیر نمی‌باشد.

دوم - هر چند محدوده شهری ری و تجریش جزء شورای شهر تهران محسوب می‌شوند، اما خود شهرستان ری و شمیرانات دارای شهرهایی هستند که برای انطباق مصوبات آنها لازم است هیئت‌های تطبیقی براساس تبصره «۴» ماده (۹۰) قانون شوراها در فرمانداری‌های مزبور تشکیل شود. بندهای «ب» و «ج» پیشنهادی این تبصره در جهت رفع این ابهام قانونی است. هر چند براساس تبصره «۴» ماده قانون می‌توان برای شهرهای مزبور هیئت‌های تطبیق تشکیل داد و ضرورتی برای تصویب بندهای فوق نیست.

سوم - بند «د» تبصره به‌دنبال تشکیل هیئت تطبیق مصوبات برای شهرهای بومهن و پردیس در فرمانداری شهرستان پردیس است که نیازی به تصویب این بند نیست؛ چرا که از ابتدا شهر پردیس جزء محدوده شهری تهران در قانون شورا نبوده است و حذف پردیس از تبصره «۵» ماده (۹۰) قانون کفایت می‌کند.

چهارم - به‌طور کلی به نظر می‌رسد در بندهای تبصره ماده (۳) پیشنهادی فوریتی برای تصویب وجود ندارد و لازم است جهت بررسی همه ابعاد آن، روند طبیعی قانونگذاری در کمیسیون شوراها طی شود. از این رو ضرورت دارد به کمیسیون ارجاع داده شود.

ماده (۴)

این ماده با هدف عطف به‌ماسبق نمودن طرح پیشنهادی نسبت به دوره کنونی شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده است. ولکن به نظر می‌رسد با عنایت به اینکه به‌موجب اظهارنظر شرعی شورای نگهبان نسبت به تبصره «۱» ماده (۲۶) قانون شوراها، اقلیت‌های دینی در حوزه‌هایی که اکثریت آن را مسلمانان تشکیل می‌دهند حق نامزدی در انتخابات را نداشته‌اند و لذا در واقع نامزدی آنها کان لم یکن تلقی می‌شده است، عطف به‌ماسبق شدن طرح حاضر نمی‌تواند وافی به مقصود باشد. چراکه در واقع اساساً نامزدی اقلیت‌های دینی محقق نشده تا انتخاب شوند.

همچنین در ماده پیشنهادی به‌صورت مطلق اصلاحات انجام شده در «قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» ناظر به دوره پنجم شوراهای اسلامی گردیده است. در حالی که مقصود اجرای اصلاحات مقرر

در طرح حاضر نسبت به انتخابات دوره پنجم شوراهای می‌باشد و لذا می‌بایست به اعمال «اصلاحات مقرر در مصوبه حاضر» در خصوص انتخابات دوره پنجم شوراهای تصریح می‌شد. در غیر این صورت این اصلاحات شامل کلیه اصلاحاتی می‌شود که نسبت به قانون مزبور پیش‌تر رخ داده و به تبع شامل انتخابات دوره پنجم شوراهای اسلامی نیز گردیده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با عنایت به توضیحات مذکور مسائل ذیل ناظر به طرح پیشنهادی وجود دارد:

در ماده (۱)، اگرچه اصلاح تبصره «۱» ماده (۳۰) زمینه ورود اقلیت‌های دینی را به صحنه شوراهای و عرصه مدیریت شهری فراهم می‌آورد ولیکن با همان ایراد فقهای شورای نگهبان مبنی بر مغایرت اطلاق این حکم با موازین شرع مواجه خواهد شد. در این خصوص دو راه حل قابل پیشنهاد است. اول تقسیم حوزه‌های انتخابیه به حوزه‌بندی‌های جزء براساس اشتراکات فرهنگی - اجتماعی است؛ در این صورت برای هر حوزه نیز افرادی نامزد می‌شوند که تناسب اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی بیشتری با مردم آن محل داشته باشند؛ چرا که شانس پیروزی آن افراد افزایش می‌یابد و همین قرابت و نزدیکی نیز موجب نمایندگی بهتر منافع و خواسته‌های مردم در شوراهای خواهد شد. در این صورت اقلیت‌ها می‌توانند در حوزه‌هایی که اکثریت دارند نامزد شوند. بر این اساس تعداد اعضای شورای اختصاص یافته به آن بر مبنای جمعیت و حوزه شهری و عوامل فرهنگی - اجتماعی به گونه‌ای که عدالت انتخاباتی را فراهم کند به چند حوزه انتخابیه شهری تقسیم می‌شود و هر حوزه انتخابیه شهری یک نماینده در شورای شهر خواهد داشت.

دوم پیش‌بینی امکان عضویت اقلیت‌ها در شوراهای روستاها و شهرهایی است که اکثریت ساکنان آن شهر یا روستا را اقلیت‌های دینی تشکیل می‌دهند. با این توضیح که اقلیت‌ها صرفاً در مناطقی امکان نامزدی خواهند داشت که در منطقه مزبور اکثریت را تشکیل می‌دهند.

در ماده (۲) طرح نیز اگرچه به یک ضرورت دیرینه پرداخته که لزوم تشکیل دبیرخانه دائمی هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی می‌باشد، اما تجربه ثابت کرده نظارت نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی بر انتخابات شوراهای کارآمدی مناسبی نداشته و لذا در حال حاضر اولویت تعیین الگوی نظارت کارآمد می‌باشد. همچنین ماده پیشنهادی از حیث مغایرت با اصول قانون اساسی با ایرادات متعددی از جمله مغایرت با اصول هشتاد و پنجم، یکصد و سی و هشتم و هفتاد و چهارم قانون اساسی مواجه می‌باشد.

بندهای تبصره موضوع ماده (۳) پیشنهادی نیز به دنبال اصلاح هیئت‌های تطبیق مصوبات تهران، ری، شمیرانات و پردیس می‌باشد. به نظر می‌رسد فوریتی برای تصویب ندارد و لازم است جهت بررسی ابعاد آن، روند طبیعی قانونگذاری در کمیسیون شوراهای و امور داخلی طی شود و به کمیسیون ارجاع داده شود.

ماده (۴) نیز اگرچه با هدف عطف به ماسبق نمودن طرح پیشنهادی نسبت به دوره کنونی شوراهای اسلامی پیش‌بینی شده است. ولیکن به نظر می‌رسد با توجه به توضیحات مذکور وافی به مقصود نباشد.