

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه شوراها و شهرداریها»
(اعاده شده از شورای نگهبان)



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۸

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۵۵۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۱۷



مقدمه

«طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه شوراها و شهرداریها» (به شماره ثبت ۴۸) که با هدف تنقیح قوانین مربوط در حوزه شوراها و شهرداریها تهیه شده است، در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. شورای نگهبان طی نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۱۸۳۶۴ مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۶ در یک بند ابهامی را نسبت به طرح مزبور اعلام کرد.

لازم به ذکر است پیش از بررسی ایراد شورای نگهبان، کماکان کاستی‌هایی از جمله انتخاب احکام مندرج در این فهرست، بر اساس کلمات کلیدی و نه محتوای قوانین و عدم جامعیت در طرح حاضر به قوت خود باقی است که در گزارش مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۱-۱۶۶۶۵-۲۶۰ و ۱۶۶۶۵ به تفصیل آمده است. به عنوان مثال در ردیف (۲۰۸) «قانون تسهیلات استخدامی ویژه فرزندان شاهد» مصوب ۱۳۸۰/۳/۲۲ دارای ماهیت استخدامی است و ارتباطی با حوزه شوراها و شهرداریها ندارد. برخی از قوانین نیز با وجود ارتباط با حوزه شهرداریها مورد بررسی قرار نگرفته اند؛ ایراد مشخص نشدن وضعیت قوانین مهم مرتبط با شوراها و شهرداریها از قبیل قانون تشکیلات شوراها و شهرداریهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ (بجز ماده (۱۴) این قانون)، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراها و شهرداریهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراها و شهرداریهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ و برخی مواد قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و ... در مصوبه کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و مصوبه مجلس شورای اسلامی و در واقع عدم منجر شدن تصویب این طرح به ایجاد یک قانون جامع در حوزه شوراها و شهرداریها همچنان به جای خود باقی ماند. برای مثال در ادامه به برخی از مواد قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن - که به موجب سایر قوانین نسخ ضمنی شده است و طرح حاضر و مصوبه مجلس شورای اسلامی اشاره‌ای به آنها نداشته است - پرداخته می‌شود:

۱. تبصره‌های «۲» و «۳» اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ بند «۲» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ طبق بند

«ع» ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۸ نسخ ضمنی شده است.

۲. مجازات‌های مقرر در تبصره «۴» الحاقی ۱۳۵۲/۰۵/۱۵ بند «۲» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ مربوط به ماده (۲۷۶) قانون کیفر (مجازات) عمومی مصوب ۱۳۰۴/۱۰/۲۳ طبق ماده (۷۸۳) الحاقی ۱۳۸۸/۰۳/۰۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱ و همچنین مواد (۱۶)، (۱۷)، (۱۸)، (۱۹) و (۲۰) قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰ نسخ ضمنی شده است.
۳. بند «۳» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ طبق مواد (۱) و (۳۲) قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ نسخ ضمنی شده است.
۴. بند «۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ طبق بند «۲» اصلاحی ۱۳۷۵/۱۰/۰۵ ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷/۰۳/۰۳ نسخ ضمنی شده است.
۵. قسمتی از بند «۶» اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ در مورد تأسیس مؤسسات فرهنگی و بهداشتی و تعاونی مانند بنگاه حمایت از مادران و نوانخانه و پرورشگاه و درمانگاه و بیمارستان و شیرخوارگاه و تیمارستان و کتابخانه و کلاس‌های مبارزه با بی‌سوادی و باغ کودکان ... طبق ماده‌واحد لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۲۴ و بند «۷» ماده (۱) و ماده (۶) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷/۰۳/۰۳، ماده (۱) قانون تأسیس و نحوه کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ و ماده (۱) اساسنامه نهضت سوادآموزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۳/۰۳/۰۳ نسخ ضمنی شده است.
۶. قسمت نخست بند «۱۵» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، طبق بند «۲» ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷/۰۳/۰۳ نسخ ضمنی شده است.
۷. بند «۱۶» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ طبق ماده (۱) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ نسخ ضمنی شده است.
۸. بند «۱۹» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ طبق ماده (۱) و بند «۱» ماده (۲) اساسنامه سازمان گوشت کشور مصوب ۱۳۴۷/۰۵/۰۶ و ماده (۱) لایحه قانونی تشکیل شورای آرد و نان مصوب ۱۳۵۹/۰۱/۱۶ نسخ ضمنی شده است.
۹. قسمتی از بند «۲۱» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ درخصوص تأسیس کشتارگاه طبق ماده (۵) اساسنامه شرکت سهامی گوشت کشور مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۲۳ و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ارزاقیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر به‌موجب مواد (۱) و (۳) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷ نسخ ضمنی شده است.
۱۰. بند «۲۳» ماده (۵۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ طبق بند «۲» ماده (۱) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷/۰۳/۰۳ و ماده (۳۹) قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ نسخ ضمنی شده است.
۱۱. بندهای «۱» و «۲» ماده (۹۹) الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ در مورد تعیین حریم شهر طبق جزء «الف» بند «۲» ماده (۳) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۳، مواد (۱)، (۲)، (۶)، (۱۰) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ و بند «۲» ماده (۴) و بند «۴» ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ نسخ ضمنی شده است.

۱۲. بخش آخر بند «۱۴» ماده (۴۵) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ در رابطه با نظارت در صحت اوزان و مقادیر و مقیاس‌ها طبق ماده (۶) قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد مصوب ۱۳۹۶/۰۹/۰۴ نسخ ضمنی شده است.

بررسی ایراد شورای نگهبان

در ماده واحده مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی آمده بود که احکام قانونی حوزه شوراها و شهرداریها، مذکور در پیوست، بی اعتبار است. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه، بیان کرد که مشخص نیست بی اعتباری قوانین، شامل زمانی که در گذشته این احکام اعتبار داشته‌اند نیز می‌شود یا خیر و مصوبه مذکور از این جهت دارای ابهام است. در واقع از وصف «بی اعتبار» دو مفهوم برداشت می‌شود. اول اینکه مترادف نسخ می‌باشد. یعنی از زمان تصویب این قانون، قوانینی که در پیوست آمده، فاقد اثر نسبت به آینده است ولی نسبت به گذشته اثر آن برقرار است. دوم اینکه این قوانین فاقد هرگونه اعتبار و ارزشی از زمان تصویب به بعد دارند و به نوعی این قوانین باطل می‌باشند.

به بیان دیگر حتی نسبت به زمان گذشته و برخی برهه‌های تاریخی فاقد هرگونه آثار می‌باشند. اثر این نوع برداشت این خواهد بود که کلیه اقدامات اداری و قضایی و دعاوی که مستند به این قوانین بوده است، به دلیل عدم اعتبار قوانین فاقد وجاهت تلقی خواهد شد.

با توجه به ابهام شورای نگهبان در مورد واژه «بی اعتبار» پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، متن ماده واحده به شرح زیر اصلاح شود:

«موارد مندرج در پیوست این قانون نسخ صریح یا ضمنی شده یا منتفی شده و یا مدت آنها منقضی شده است.»

نتیجه‌گیری

فارغ از اشکالاتی که در این طرح وجود دارد، در جهت تکمیل و اصلاح بهتر مصوبه پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، متن ماده واحده به شرح زیر اصلاح شود:

«موارد مندرج در پیوست این قانون نسخ صریح یا ضمنی شده یا منتفی شده و یا مدت آنها منقضی شده است.»