

به نام خدا

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



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:
۴۰۲

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

دفتر مطالعات سیاسی

سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۶۰۱۷۵۶۹

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۳/۲۹



مقدمه

در مقدمه (دلایل توجیهی) طرح «اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» عنوان شده که «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» اگرچه در مشارکت مردم و تصمیم‌گیری آنان در امور مختلف تأثیر زیادی داشته، اما نواقص موجود در قانون مذکور باعث می‌شود اثرگذاری مردم در این زمینه کم‌رنگ‌تر گردد». بنابراین پیشنهادهایی برای اصلاح موادی از این قانون ارائه شده است.

کلیات

در سال‌های اخیر «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵ بارها دچار اصلاح و تغییر شده، اما به دلیل اینکه نگاه جامع و دقیقی درباره فلسفه تمرکززدایی و محدوده وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا وجود نداشته به سرانجام خاصی منجر نشده و موجب تقویت مشارکت مردم در اداره امور، کوچک شدن اندازه دولت و حل مشکلات محلی نشده است. این در حالی است که اصل هفتم قانون اساسی بیان می‌دارد: «طبق دستور قرآن کریم: و امرهم شوری بینهم و شاورهم فی الامر شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». به عبارت دیگر اگرچه به لحاظ ساختاری، دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران، جزء دولت‌های تک‌ساخت شناخته می‌شود که یک مرکز عملکرد سیاسی دارد و قدرت سیاسی به‌طور کامل در اختیار دولت است، اما هم‌زمان به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شود. بر این اساس به نهادهای محلی وظایف و اختیار ویژه‌ای واگذار شده تا «با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی» بتوانند امور محلی را مدیریت و اداره نمایند.

با این توضیحات، تعیین تکلیف وضعیت شوراهای اسلامی مطابق با هدف و فلسفه وجودی آنها در قانون اساسی و تبدیل آنها به یک نهاد تصمیم‌گیرنده، پیش‌بینی ضمانت اجرای مؤثر برای مصوبات، بودجه مستقل، افزایش

شفافیت، حسابرسی دقیق و مداوم و تعیین چگونگی نظارت بر مصوبات و اعضا... از ارکان بهبود و تقویت شوراهای اسلامی است. یکی دیگر از الزامات تقویت شوراهای محلی، تسهیل مشارکت شهروندان در فرایندهای سیاستگذاری است که می‌تواند دانش محلی برای مقامات ایجاد کند تا بتوانند تصمیماتی اتخاذ کنند که بیشتر با ترجیحات مردم مطابقت داشته باشد. بدون شک ارتقاء سطح مشارکت عمومی در اداره امور محلی و همچنین اصلاح و بهینه‌سازی مستمر ساختارها و سازوکارهای موجود در نظام مدیریت محلی کشور به منظور ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، یکی از ضروریات غیرقابل انکار تحقق الگوی مطلوب مدیریت محلی محسوب می‌شود.

با توجه به این‌که در مقدمه طرح حاضر به تأثیر قانون در میزان مشارکت و تصمیم‌گیری مردم و همچنین نواقص قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اشاره شده، به نظر می‌رسد اصلاح این قانون تنها در قالب چهار ماده چندان صحیح نباشد؛ بویژه آن‌که مواد پیشنهادی ارتباط مستقیمی با میزان مشارکت مردم در انتخابات ندارد.

بررسی مواد طرح

ماده (۱) - در حال حاضر ماده (۱۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تأکید دارد اگر در شورای بخش و شهر از بخشدار، شورای شهر مرکز شهرستان یا شورای شهرستان از بخشدار یا فرماندار و شورای استان از استاندار یا سایر مسئولین اجرایی دعوت نمایند «مقامات مذکور در جلسات شورا شرکت خواهند نمود». ذکر عبارت در جلسات شرکت خواهند نمود همراه با نوعی الزام است و نوعی اجبار برای شرکت در جلسات را به ذهن متبادر می‌کند. با وجود این می‌توان برای شفافیت بیشتر عبارت «باید در جلسات شورا شرکت کنند» را جایگزین عبارت قبلی کرد. شایان ذکر است لزوم حضور مقامات یاده شده به منظور هم‌فکری، پاسخ‌گویی و احترام به منتخبان محلی مردم ضرورت داشته و از این رو، الزام حضور ایشان به شرکت در این جلسات امری پسندیده و منطقی است.

ماده (۲) - تبصره «۳» ماده (۱۴) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران درباره شرکت وزیران، رؤسای مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای غیردولتی در جلسات شورای عالی استان‌ها است که می‌باید با «تعیین وقت قبلی» و «ذکر دستور جلسه» باشد. طراحان محترم پیشنهاد داده‌اند عبارت «در جلسات آن شرکت می‌نمایند» به «موظف هستند در جلسات شورا شرکت نمایند» تغییر یابد. با وجود این به نظر می‌رسد عبارت فعلی «در جلسات آن شرکت می‌نمایند» نیز بیانگر نوعی الزام است که البته می‌توان جهت شفافیت بیشتر چنین تغییری را در قانون اعمال کرد.

ماده (۳) - ماده‌ای از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که به موضوع تحقیق و تفحص می‌پردازد ماده (۸۱) است که بالتبع اگر شهردار مانع از انجام تحقیق و تفحص شود اعضای شوراهای اسلامی می‌باید براساس ماده (۸۳) این قانون اقدام نمایند. در این ماده بیان شده «چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا توسط رئیس شورا موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سؤال مطرح می‌شود که در این صورت رئیس شورا سؤال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ۱۰ روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا و پاسخ به سؤال می‌باشد...».

بنابراین نیاز به قانونگذاری جدید در این باره نیست؛ چراکه در صورت جلوگیری از تحقیق و تفحص توسط شهردار، رفتار و عملکرد وی مشمول ماده (۸۳) قانون شوراها خواهد شد. همچنین در تبصره «۷» ماده (۸۱) قانون شوراها اشاره شده «مسئولان و

کارکنان شهرداری و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیئت می‌باشند و در صورت عدم همکاری مسئولان و کارکنان، مستنکفان، متخلف محسوب می‌گردند و با شکایت هیئت تحقیق و تفحص به هیئت‌های تخلفات اداری معرفی و یا حسب مورد تحت تعقیب قضایی قرار خواهند گرفت» بالطبع واژه مسئولان در این تبصره می‌تواند اشاره به شهردار داشته باشد. با وجود این می‌توان کلمه «شهردار» را به ابتدای این تبصره اضافه کرد. البته با توجه به اینکه تحقیق و تفحص توسط شخص شهردار انجام نمی‌شود، استفاده از عبارت «استنکاف شهردار از تحقیق و تفحص» صحیح نیست و به نظر می‌رسد منظور جلوگیری از تحقیق و تفحص باشد. عبارت «هیات تخلفات اداری» نیز صحیح نیست و «هیات رسیدگی به تخلفات اداری» صحیح می‌باشد.

ماده (۴) - این ماده ناظر به فرایند استیضاح شهردار است که بعضاً در برخی شهرها پیش آمده که اقلیت با آبستراکسیون مانع از فرایند رسیدگی به سؤال و استیضاح از شهردار می‌شوند. اما تغییر دو حدنصاب (اکثریت دوسوم به اکثریت مطلق و کل اعضا به اعضای حاضر) موجب می‌شود که بی‌ثباتی حاکم بر شهرها و مدیریت شهری افزایش یابد. به‌واقع تأکید بر ثبات مدیریتی از آن جهت حائز اهمیت است که طی زمان برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های متعدد و پراکنده‌ای برای مدیریت شهر به‌کار گرفته نشود. حاکم شدن بی‌ثباتی بر مدیریت شهری می‌تواند تبعات و پیامدهای منفی فراوانی به‌همراه داشته باشد که از آن جمله می‌توان به احتمال افزایش فساد، ناکارآمدی سیستم مدیریت شهری، چرخش دائمی افراد و برنامه‌ها، نادیده گرفتن رأی و نظر مردم در مسائل شهری، کاهش اعتماد عمومی به نهادهای محلی و... اشاره کرد.

برای جلوگیری از چنین پیامدهایی منطقی آن است که اذعان شود اگر در هفته‌های متناوب، جلسه برای سه بار تشکیل نشد اعضای علی‌البدل به جلسه دعوت می‌شوند که در این صورت نیازی به تغییر حدنصاب نیز وجود ندارد. یا اینکه در قانون عنوان شود بعد از سه بار عدم تشکیل جلسه در صورت موافقت اکثریت مطلق کل اعضای شورا، شهردار برکنار می‌شود.

ماده (۵) - ماده (۲۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به انتخاب نماینده توسط نامزدها برای حضور در شعب رأی‌گیری اختصاص دارد و احتمالاً منظور طراحان اضافه شدن یک تبصره به ماده (۳۲) قانون بوده است. مطابق دستورالعمل «مأموریت کارکنان دولت یا مؤسسات عمومی غیردولتی که به عضویت شوراهای اسلامی شهر، شهرک، بخش و روستا درآمده‌اند» «آن دسته از کارکنان دولت یا مؤسسات عمومی غیردولتی که به عضویت شوراهای اسلامی انتخاب می‌شوند و به وجود تمام‌وقت یا پاره‌وقت آنان نیاز می‌باشد می‌توانند به‌عنوان مأمور به خدمت در شورا انجام وظیفه نمایند». همچنین باید بیان داشت هر شهرداری، نهاد مستقلی است و شخصیت حقوقی مستقلی دارد و لذا کارمند یک شهرداری که به‌عنوان عضو شورای اسلامی همان شهر انتخاب شده نمی‌تواند به شهرداری دیگری مأمور شود. البته مأموریت کارمند شهرداری به یک شهرداری دیگر به‌معنای رفت‌وآمد از یک شهر به شهر دیگر است که طبیعتاً می‌تواند موجب عسرو حرج فرد شود؛ به‌ویژه آنکه ممکن است دو شهر از هم فاصله زیادی هم داشته باشند که طبیعتاً موجب کاهش کارآمدی می‌شود و بر انجام وظایف‌شان به‌عنوان عضو شورای شهر نیز محدودیت‌هایی را به‌وجود خواهد آورد. بنابراین پیشنهاد می‌شود امکان تصدی همزمان دو مسئولیت عضویت در شورای اسلامی شهر و کارمندی شهرداری همان شهر ممنوع گردد.

نتیجه‌گیری و توصیه‌ها

ارتقاء سطح مشارکت عمومی در اداره امور محلی و همچنین اصلاح و بهینه‌سازی مستمر ساختارها و سازوکارهای موجود در نظام مدیریت محلی کشور به منظور ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، یکی از ضروریات غیرقابل انکار تحقق الگوی مطلوب مدیریت محلی محسوب می‌شود. بر این اساس اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران صرفاً در قالب چهار ماده منتج به مشارکت مردم نخواهد شد؛ بویژه آن‌که مواد پیشنهادی نیز ارتباط مستقیمی با میزان مشارکت مردم در انتخابات ندارند. با وجود این مواد مطرح شده در این طرح ایرادات متعددی داشته و تصویب طرح حاضر در شرایطی پیشنهاد می‌شود که ایرادات مذکور به شکل مناسب و معناداری مرتفع گردند.

ماده (۱) - ذکر عبارت «در جلسات شورا شرکت خواهند نمود» در ماده (۱۳) قانون شوراها همراه با نوعی الزام است. با وجود این می‌توان برای شفافیت بیشتر عبارت «باید در جلسات شورا شرکت کنند» را جایگزین آن کرد.

ماده (۲) - عبارت «در جلسات آن شرکت می‌نمایند» در تبصره «۳» ماده (۱۴) قانون شوراها بیانگر نوعی الزام است که می‌توان جهت شفافیت بیشتر به عبارت «موظف هستند در جلسات شورا شرکت نمایند» تغییر یابد.

ماده (۳) - ماده‌ای از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که به موضوع تحقیق و تفحص می‌پردازد ماده (۸۱) است که بالتبع اگر شهردار مانع از انجام تحقیق و تفحص شود اعضای شوراهای اسلامی می‌باید براساس ماده (۸۳) آن قانون اقدام نمایند. با وجود این می‌توان کلمه «شهردار» را به ابتدای تبصره «۷» ماده (۸۱) قانون شوراهای اسلامی اضافه کرد.

ماده (۴) - برای جلوگیری از بی‌ثباتی در اداره شهرداری، منطقی آن است که اذعان شود اگر در هفته‌های متناوب برای سه بار جلسه شورا تشکیل نگردد اعضای علی‌البدل به جلسه دعوت می‌شوند تا درباره تغییر شهردار تصمیم‌گیری نمایند که در این صورت نیازی به تغییر حدنصاب نیز وجود ندارد. یا اینکه در قانون عنوان شود بعد از سه بار عدم تشکیل جلسه در صورت موافقت اکثریت مطلق کل اعضای شورا، شهردار برکنار می‌شود.

ماده (۵) - ماده (۲۸) قانون شوراها به انتخاب نماینده توسط نامزدها برای حضور در شعب رأی‌گیری اختصاص دارد و احتمالاً منظور طراحان محترم، اضافه شدن یک ماده به ماده (۳۲) قانون بوده است. مسئله اساسی آن است که مطابق دستورالعمل «مأموریت کارکنان دولت یا مؤسسات عمومی غیردولتی که به عضویت شوراهای اسلامی شهر، شهرک، بخش و روستا درآمده‌اند» «آن دسته از کارکنان دولت یا مؤسسات عمومی غیردولتی که به عضویت شوراهای اسلامی انتخاب می‌شوند و به وجود تمام‌وقت یا پاره‌وقت آنان نیاز می‌باشد می‌توانند به‌عنوان مأمور به خدمت در شورا انجام وظیفه نمایند». همچنین باید بیان داشت هر شهرداری، نهاد مستقلی است و شخصیت حقوقی مستقلی دارد و لذا کارمند یک شهرداری که به‌عنوان عضو شورای اسلامی همان شهر انتخاب شده نمی‌تواند به شهرداری دیگری مأمور شود.