



اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و
انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران
مصوب ۱۳۷۵

کد گزارش: ۹۴۱۰۰۴۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۱۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

**طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات
شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵**

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۱۰۰۴۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۱۰/۱۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵

مقدمه

«طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» که در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۸ اعلام وصول گردیده بود در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در این گزارش به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

تبیین و بررسی

ماده ۲ - نکته و ابهام

۱) قبول استعفای شهردار به تصویب شورای شهر در بند «الف» تبصره «۴» اصلاحی و نیز برکناری شهردار توسط شورای شهر به موجب بند «ب» تبصره مذکور مطابق نظر اخیر شورای نگهبان به شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ مغایر اصل یکصدم قانون اساسی شناخته شده است. البته این موارد هم‌اکنون در قانون فعلی وجود دارد.

۲) مطابق بند «ب» این ماده «برکناری توسط شورای شهر در صورت از دست دادن یکی از شرایط قانونی با رعایت مقررات ذی‌ربط» از جمله موارد

خاتمه خدمت شهرا می‌باشد. در این خصوص نکات ذیل قابل توجه است:

اول اینکه عبارت «شرایط قانونی» دلالت بر تعیین شرایطی دارد که در قانون مصوب مجلس ذکر شده است؛ در حالی که در هیچ‌یک از قوانین، شرایطی برای احراز سمت شهردار پیش‌بینی نشده است و تعیین این شرایط، براساس تبصره «۳» بند «۱» ماده (۷۱)^(۱) به آئین‌نامه واگذار شده است. بنابراین با توجه به عدم تعیین شرایط تصدی سمت شهردار در قوانین و واگذاری تعیین آن به آئین‌نامه، عبارت «شرایط قانونی» ابهام دارد. مضاف بر اینکه واگذاری تعیین «ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران» به آئین‌نامه، نیز محل تأمل به نظر می‌رسد.

دوم اینکه در این بند به برکناری شهردار صرفاً در صورت از دست دادن «شرایط قانونی» اشاره شده است. این شرایط همانگونه که گفته شد در آئین‌نامه (ماده ۱ «آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار» - مصوب ۱۳۷۷/۶/۱۱)^(۲) پیش‌بینی شده است. اما مسئله‌ای که در این خصوص وجود

۱. تبصره «۳» بند «۱» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران: «شورای شهر براساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آئین‌نامه مصوب این قانون، شهردار مورد نظر خود را انتخاب می‌کند.»

۲. «کسانی را می‌توان به سمت شهردار انتخاب نمود که دارای شرایط زیر باشند:

الف - تابعیت جمهوری اسلامی ایران.

ب - حتی المقدور متأهل و دارای حداقل (۲۵) سال سن و (۵) سال سابقه اجرایی در موقع انتخاب شدن.

پ - انجام خدمت وظیفه عمومی (دوره ضرورت) یا داشتن معافیت دائم در زمان صلح.

ت - اعتقاد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی.

ث - دارا بودن حسن شهرت.

ج - داشتن توانایی جسمی و روحی برای انجام کار.

چ - نداشتن محکومیت کیفری که مستلزم محرومیت از حقوق اجتماعی باشد.

دارد این است که ماده (۳) مصوبه حاضر موضوع اصلاح ماده (۷۳) قانون که به بیان شرایط و نحوه برکناری شهردار پرداخته، هیچ اشاره‌ای به «از دست دادن یکی از شرایط قانونی» نداشته است. به عبارت دیگر ماده مذکور بدون اینکه برکناری شهردار را منوط به از دست دادن شرایط بداند، به شورا اختیار داده صرفاً «به دلیل عدم انجام وظایف قانونی و یا ضعف مدیریت» و با ترتیب خاصی نسبت به برکناری و عزل شهردار اقدام نمایند. درحالیکه در شرایط تصدی شهردار چنین موضوعاتی ذکر نشده است. لذا با توجه به ماده (۳) مصوبه، بند «ب» ماده (۲) که برکناری شهردار را صرفاً در صورت از دست داد شرایط قانونی دانسته، واجد ابهام است.

لازم به ذکر است در قانون فعلی در دو بند (بندهای «ب» و «د»)، «فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر» و «برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی» به صورت مجزا از جمله موارد خاتمه خدمت شهردار محسوب شده است که در مصوبه حاضر این دو بند تجمیع و موجد ابهام گردیده است.

ماده ۳ - نکته و ابهام

۱) پیش‌بینی صلاحیت استیضاح شهردار و امکان برکناری وی در نتیجه

→

ح - دارا بودن تحصیلات و تجربه به شرح زیر:

۱ - حداقل تحصیلات کارشناسی (لیسانس) برای شهرداریهای درجه (۱ تا ۶).

۲ - حداقل تحصیلات کارشناسی (لیسانس) با گرایشهای مشخص شده توسط وزارت کشور برای شهرداریهای درجه (۷ تا ۱۰).

۳ - برای شهرداریهای درجه (۱۱ و ۱۲) حداقل تحصیلات کارشناسی ارشد (فوق لیسانس) با گرایشهای مشخص شده توسط وزارت کشور.

استیضاح و همچنین تعیین جانشین تا زمان انتصاب شهردار جدید که در ماده (۷۳) اصلاحی و تبصره‌های «۱» و «۲» آن پیش‌بینی شده است مطابق نظر اخیر شورای نگهبان به شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵، مورد ایراد قرار گرفته است. مطابق این اظهارنظر فارغ از ایراد به صلاحیت‌های متعدد شناخته شده برای این شوراها، برکناری شهردار و نیز انتخاب سرپرست شهرداری توسط شورای شهر، زائد بر وظایف نظارتی شورای شهر موضوع اصل یکصدم قانون اساسی دانسته شده است.^(۱) البته این موارد نیز هم‌اکنون در قانون فعلی وجود دارد.

ماده ۷- ابهام و مغایرت با اصول ۱۰۵، ۵۷ و ۱۵۸

۱) مطابق ماده (۸۰) مصوبه حاضر، مصوبات کلیه شوراها به صورت خودکار بدون نیاز به ارجاع و یا اعتراض مقام دیگر، می‌تواند توسط هیأت تطبیق موضوع این ماده مورد اعتراض قرار گیرد و شورا موظف به بررسی مجدد و اعلام نظر است. مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که تبصره «۱» فعلی ماده (۸۰)^(۲) به مقامات و مراجعی اشاره نموده است که صلاحیت

۱. نظریه شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ شورای نگهبان: «۱۳- در ماده (۷۳) مکرر موضوع ماده (۴۷) مصوبه برکناری شهردار و همچنین انتخاب سرپرست شهرداری توسط شورای شهر زائد بر وظایف نظارتی اصل یکصدم قانون اساسی است لذا ماده مذکور از این جهت خلاف این اصل تشخیص داده شد.»

۲. تبصره ۱- (اصلاحی ۱۳۹۲/۰۱/۲۷) اعتراض در مورد مصوبات شوراهای اسلامی روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای اسلامی شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای اسلامی استان، در مورد مصوبات شورای اسلامی استان توسط استاندار، مسؤولان دستگاههای اجرائی ذی ربط یا شورای عالی استانها و در مورد مصوبات شورای عالی استانها توسط وزیر کشور یا عالی ترین مقام دستگاههای ذی ربط صورت می‌گیرد. شوراهای موضوع این تبصره مکلفند یک نسخه از مصوبات خود را ظرف یک هفته برای شورای واجد ←

اعتراض به مصوبات شوراها دارند و در این تبصره محلی برای ارائه این اعتراض و تکلیف مرجع معترض عنه مشخص نشده است. چراکه در ماده (۸۰) قانون فعلی^(۱) این تکلیف مشخص و مقرر شده بود اگر نسبت به مصوبات شوراها اعتراضی صورت بگیرد، شوراها موظف به بررسی مجدد و اعلام نظر هستند و تبصره «۱» نیز در مقام بیان مراجعی بود که صلاحیت چنین اعتراضی داشتند. لذا تبصره «۱» با وجود ماده (۸۰) به صورت فعلی واجد معنا خواهد بود ولیکن با اصلاح این ماده با توجه به اینکه هیأت تطبیق در واقع جایگزین مقامات صالح برای اعتراض (که در تبصره «۱» ماده (۸۰) ذکر گردیده)، شده است، مشخص نیست اعتراض مقامات و مراجع موضوع این تبصره چگونه خواهد بود.

به ویژه با توجه به اینکه فرماندار و بخشدار که به عنوان مقامات صالح برای

→

صلاحیت اعتراض به مصوبات آنها و دستگاههای اجرائی ذی ربط که مصوبه مربوط به آنها می باشد، ارسال کنند. رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیتدار نیست.

۱. ماده ۸۰ - (اصلاحی ۱۳۹۲/۰۱/۲۷) مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مورد اعتراض قرار نگیرد، لازم الاجراء است و چنانچه مسؤولان ذی ربط، آن را مغایر با موازین اسلام یا قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند، حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه می توانند با ذکر مورد و به طور مستدل اعتراض خود را به شورای اسلامی اعلام و درخواست تجدیدنظر کنند. شورا موظف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر کند. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول نکند با درخواست رسمی مقام صلاحیتدار معترض که حداکثر باید ظرف دو هفته پس از اعلام کتبی شورا صادر شود موضوع توسط آن مقام صلاحیتدار به هیأت حل اختلاف ذی ربط ارجاع می شود. هیأت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع، رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورت عدم اعلام نظر هیأت در مدت مذکور، مصوبه شورا لازم الاجراء می شود.

اعتراض به مصوبات شوراها در تبصره «۱» مزبور ذکر شده‌اند، عضو هیأت تطبیق موضوع این ماده از مصوبه نیز هستند.

۲) مطابق ماده (۸۰) فعلی به عدم ضرورت مخالفت مصوبات شوراها با «موازین اسلام» نیز درکنار قوانین و مقررات اشاره و مقرر شده است «... چنانچه مسؤولان ذی‌ربط، آن را (مصوبات کلیه شوراها) مغایر با موازین اسلام یا قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند، حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه می‌توانند با ذکر مورد و به‌طور مستدل اعتراض خود را به شورای اسلامی اعلام و درخواست تجدیدنظر کنند. ...». لیکن در مصوبه اخیر حکم مذکور حذف گردیده است که به نظر می‌رسد به دلیل عدم صلاحیت مقامات مذکور در تبصره «۱» این ماده، جهت تشخیص مغایرت با موازین اسلام بوده است. ولیکن باتوجه به اینکه مطابق نص اصل ۱۰۵ قانون اساسی و اطلاق اصل ۴ این قانون تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام نیز باشد، لازم است حکم مزبور و همچنین مرجع صالح جهت تشخیص این امر تصریح گردد.

۳) انتخاب قاضی توسط رییس دادگستری استان و یا شهرستان مذکور در تبصره «۴» و «۵» این ماده جهت عضویت در هیأت تطبیق شهرستان و هیأت تطبیق بخش و روستا و شهر تهران باتوجه به رویه شورای نگهبان^(۱) مغایر با

۱. نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۹/۵ شورای نگهبان: «اطلاق تبصره «۳» ماده (۴)*، نسبت به مواردی که سلب اختیار از رییس قوه قضائیه می‌نماید، مغایر اصل ۱۵۸ قانون اساسی است.»

* «تبصره ۳- تعیین یک قاضی برای چند شورا با تشخیص رییس کل دادگستری استان بلامانع است.»

وظایف و اختیارات رییس قوه قضائیه موضوع اصل ۱۵۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۴) انتخاب یک نفر توسط نماینده یا نمایندگان شهرستان مربوطه در مجلس شورای اسلامی در هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی، خارج از وظایف نمایندگی مقرر در قانون اساسی محسوب می‌شود و همچنین نوعی دخالت در امور اجرایی است. لذا حکم مزبور مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی و سایر اصولی که وظایف نمایندگان را مشخص نموده است می‌باشد. لازم به ذکر است که پیشتر شورای نگهبان در نظر شماره ۸۵/۲۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸، عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در هیأت مرکزی حل اختلاف (مرجع رسیدگی به تصمیمات شوراهای اسلامی) را مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته است.

ماده الحاقی ۲ - مغایرت با اصول ۵۷ و ۵۸

مطابق این ماده «نمایندگان مجلس شورای اسلامی» نیز در کنار فرماندار و شورای اسلامی استان، صلاحیت اعتراض نسبت به مصوبات شورای اسلامی شهر و شهرستان یافته‌اند. در این خصوص دو مسئله وجود دارد؛ اول اینکه همانگونه که در ذیل ماده (۷) مصوبه مطرح گردید باتوجه به پیش بینی هیأت تطبیق و رسیدگی ابتدائی این هیأت نسبت به مصوبات شوراها

→

نظریه شماره ۹۳/۱۰۲/۱۲۹۴ مورخ ۱۳۹۳/۴/۷ شورای نگهبان: «۳-در ماده ۱۵، تعیین و اعزام مشاور از میان قضات دادگاه ها از سوی رئیس سازمان قضایی، بدون ابلاغ رئیس قوه قضائیه، مغایر بند ۳ اصل ۱۵۸ قانون اساسی شناخته شد؛ همچنین تبصره این ماده نسبت به موردی که بدون اخذ نظر مشاور، برای قاضی صدور رأی امکان پذیر نباشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.»

بدون نیاز به شکایت مقام و مرجعی دیگر، تبصره «۱» این ماده که مقامات صالح برای اعتراض به مصوبات شوراها را پیش‌بینی نموده است فاقد معنی خواهد بود.

دوم اینکه صلاحیت اعتراض به مصوبات شوراها به صورت خاص توسط نمایندگان مجلس (فارغ از سازوکاری که برای شکایت هر شخص عادی نسبت به مصوبات مراجع عمومی وجود دارد) زائد بر وظایف نمایندگی بوده و لذا مغایر اصولی همچون ۵۷، ۵۸ و ... قانون اساسی که وظایف نمایندگی را مشخص نموده است می‌باشد.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایگان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir