

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«طرح دوفوریتی الحاق یک تبصره به ماده (۶۳) قانون تشکیلات،
وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»**

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۹۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۸۵۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۸/۲۲



مقدمه

طرح دوفوریتی «الحاق یک تبصره به ماده (۶۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» که در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۹ به شماره ثبت ۶۹۰ اعلام وصول شد. این طرح پس از بررسی در کمیسیون امور داخلی و شوراها با اعمال تغییراتی به تصویب آن کمیسیون رسیده است که در ادامه به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

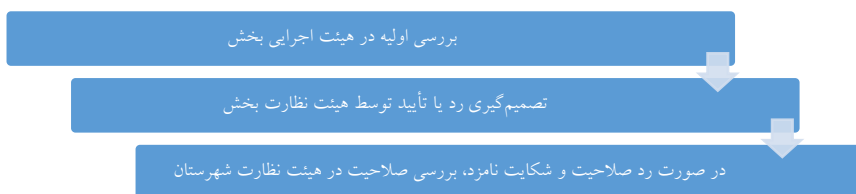
اظهار نظر کارشناسی

طبق اصل نودونهم قانون اساسی^۱ و بند «۱۱» سیاست‌های کلی انتخابات^۲ شورای نگهبان به‌عنوان ناظر بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی تعیین شده است. هیئت‌های اجرایی نیز عهده‌دار امر اجرای انتخابات می‌باشند.^۳ امر نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشور نیز برعهده هیئت‌های نظارت گذاشته شده است که در چهار سطح هیئت مرکزی انتخابات، هیئت عالی نظارت استان،^۴ هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت بخش تشکیل می‌شود که هیئت مرکزی نظارت و هیئت عالی نظارت استان متشکل از نمایندگان مجلس شورای اسلامی است.

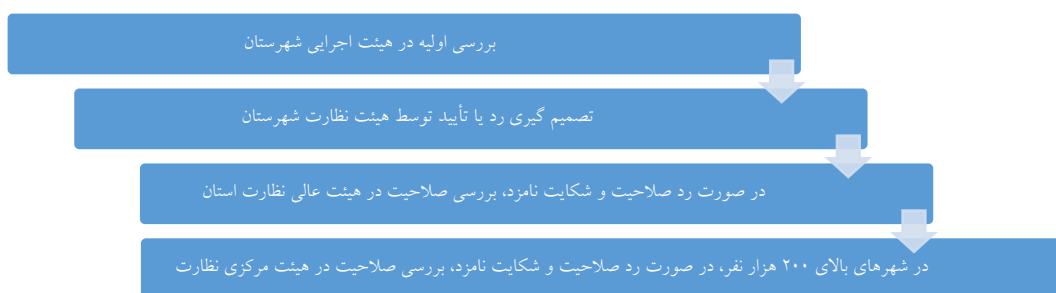
۱. اصل نودونهم: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد.»
۲. بند «۱۱» - «نظارت شورای نگهبان بر فرایندها، ابعاد و مراحل انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری از جمله تأیید نهایی صلاحیت داوطلبان، رسیدگی به شکایات و تأیید یا ابطال انتخابات به‌منظور تأمین سلامت انتخابات، جلب مشارکت حداکثری و تأمین حقوق داوطلبان و رأی‌دهندگان ...»
۳. بند «۱۷» سیاست‌های کلی انتخابات «اجرای انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری و شوراهای اسلامی شهر و روستا توسط وزارت کشور و زیرنظر هیئت اجرایی مرکزی انتخابات به ریاست وزیر کشور، که ترکیب این هیئت و وظایف آن و همچنین ترکیب و وظایف هیئت‌های اجرایی استانی و شهرستانی را قانون مشخص می‌کند.»
۴. ماده (۵۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵: «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.»
* ماده (۷۳) - به‌منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای هیئت مرکزی نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور متشکل از سه نفر از اعضا کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر از اعضا کمیسیون اصل (۹۰)، به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد.
تبصره - در صورتی که به تعداد لازم کمیسیون‌های مذکور داوطلب نباشد مجلس از میان سایر نمایندگان داوطلب ۵ نفر را انتخاب می‌نماید.
ماده (۷۴) - به‌منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور 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.
تبصره - در هر استانی که تعداد نمایندگان آن از سه نفر کمتر باشد و یا به حد نصاب از آن استان داوطلب نباشد تعیین بقیه اعضا از بین نمایندگان استان‌های مجاور با هیئت مرکزی نظارت می‌باشد.

سه امر مهم «تأیید و رد صلاحیت نامزدهای انتخابات»، «تأیید صحت انتخابات» و «توقف و یا ابطال انتخابات» برعهده هیئت‌های نظارت قرار داده شده است که به‌صورت سلسله‌مراتب در هیئت‌های مختلف به شکل زیر انجام می‌شود:

فرایند بررسی صلاحیت نامزدهای عضویت در شوراهای اسلامی روستا:



فرایند بررسی صلاحیت نامزدهای عضویت در شوراهای اسلامی شهر:



فرایند تأیید صحت انتخابات		
انتخابات	مرجع تصمیم‌گیر	مرجع بررسی شکایت
شورای روستا و بخش	هیئت نظارت بخش	هیئت نظارت شهرستان
شورای شهر	هیئت نظارت شهرستان	هیئت عالی نظارت استان

ابطال یا توقف انتخابات		
انتخابات	مرجع پیشنهاددهنده	مرجع تأییدکننده پیشنهاد
شورای روستا	هیئت نظارت شهرستان	هیئت عالی نظارت استان
شورا شهر	هیئت عالی نظارت استان	هیئت مرکزی نظارت

در ماده (۶۳)^۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نیز هیئت مرکزی نظارت به‌عنوان مرجع عالی نظارت بر انتخابات شورای اسلامی کشور در نظر گرفته شده است که از جمله وظایف آن «رسیدگی نهایی شکایات و پرونده‌ها و مدارک انتخابات» است. در واقع قانونگذار قصد داشته است که هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات را به‌عنوان مرجع نهایی قلمداد کند. در پنجمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا دو پرونده و در ششمین دوره، بالغ بر یکصد پرونده شکایت از هیئت‌های نظارت

۱. ماده (۶۳) - هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی، به طرق زیر نظارت خود را اعمال می‌نماید:

الف - گزارش‌های وزارت کشور و بازرسی‌های آن.

ب - اعزام بازرسان مستقل در صورت لزوم برای رسیدگی به شکایات مربوط به هیئت‌های اجرایی و مباشرین وزارت کشور.

ج - رسیدگی نهایی شکایات و پرونده‌ها و مدارک انتخابات.

د - تعیین ناظر در تمام هیئت‌های مربوط به انتخابات.

در خصوص صلاحیت نامزدها و تأیید و ابطال انتخابات) در دیوان عدالت اداری تشکیل شده است. شعب دیوان عدالت اداری نیز در برخی پرونده‌ها خود را صالح به رسیدگی ندانسته و قرار عدم صلاحیت صادر کرده و در برخی موارد با صالح دانستن خود به استناد اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی^۱ و ماده (۱۰)^۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، به پرونده رسیدگی کرده که در پنج مورد منجر به صدور رأی بدوی و در برخی موارد به صدور دستور موقت منجر شده است.

به عقیده نمایندگان محترم طراح، دیوان عدالت اداری و دیگر مراجع قضایی، صلاحیت رسیدگی و ورود به امر نظارت را ندارند و این موضوع در تبصره‌های «۳»، «۴» و «۵» ماده (۶۳)^۳ تحت عنوان تصمیم و رأی هیئت مرکزی نظارت قطعی و لازم‌الاجرا برداشت می‌شود. بنابراین به جهت حفظ جایگاه هیئت‌های نظارت و جلوگیری از ورود دیگر نهادها به موضوع نظارت بر انتخابات، طرح حاضر را با قید دوفوریت تقدیم مجلس کرده‌اند. در این طرح یک تبصره به‌عنوان تبصره «۶» به ماده (۶۳) الحاق می‌شود:

«هیئت مرکزی نظارت در خصوص تأیید یا رد صلاحیت نامزدها و تأیید یا ابطال انتخابات در چارچوب این قانون، رأی نهایی و قطعی را صادر نموده و این رأی قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.»

در خصوص امکان شکایت در مراجع قضایی سابقاً در «طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ مجلس مقرر کرده بود که «رسیدگی به شکوائیه داوطلبان مربوط به سیر انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا توسط مراجع قضایی تأثیری در نتیجه بررسی صلاحیت‌ها و نتیجه انتخابات توسط هیئت مرکزی نظارت ندارد». شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۰/۵۴۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۳ اعلام کرد: «اتلاق تبصره «۳» نسبت به عدم تأثیر رسیدگی مراجع قضایی در انتخابات، مغایر اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی شناخته شد».

مجلس شورای اسلامی این مصوبه را به این صورت اصلاح و بیان کرد: «تبصره «۳» - آرای صادره از مراجع صالح قضایی در اجرای اصل یکصد و پنجاه و ششم (۱۵۶) قانون اساسی در خصوص رسیدگی به شکوائیه داوطلبان بعد از تأیید صحت انتخابات و اعلام نتیجه منطبق بر مواد (۵۵) و (۵۶) این قانون، تأثیری در فرایند و نتیجه انتخابات ندارد». با توجه به اینکه شورای نگهبان این اصلاحیه را رافع ایراد تشخیص نداد، مجلس شورای اسلامی در مصوبه مرحله سوم خود این تبصره را حذف کرد. لذا با توجه به این سابقه به نظر می‌رسد محروم کردن افراد از حق شکایت و تظلم خواهی مغایر اصل سی و چهارم و یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی خواهد بود.

۱. اصل یکصد و هفتاد و سوم: به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. ماده (۱۰) - صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند «۱» و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تظلم حقوق استخدامی.

۳. تبصره «۳» (اصلاحی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) - اقدامات هیئت نظارت شهرستان و هیئت نظارت استان جز در مورد تأیید صلاحیت کاندیدها و تأیید صحت انتخابات نافذ اختیارات هیئت مرکزی نظارت نبوده و تصمیم هیئت مرکزی نظارت قطعی و لازم‌الاجرا است.

تبصره «۴» (اصلاحی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) - داوطلبان رد صلاحیت شده در حوزه‌های انتخابیه شهرهای با جمعیت بیش از دویست هزار نفر می‌توانند ظرف مدت چهار روز از زمان ابلاغ عدم صلاحیت آنها وفق نظر هیئت نظارت استان توسط فرمانداری‌ها اعتراض خود را به هیئت مرکزی نظارت تحویل نمایند و هیئت مرکزی نظارت ظرف مدت ده روز پس از دریافت اعتراض، نظر قطعی و لازم‌الاجرای خود را به ستاد انتخابات استان مربوطه اعلام خواهد کرد.

تبصره «۵» (الحاقی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴) - در صورت اعتراض داوطلبان به تصمیمات و آراء هیئت‌های نظارت استان، مراتب در هیئت مرکزی با حضور رئیس هیئت نظارت استان رسیدگی و ظرف مدت پنج روز از اعلام رد صلاحیت اعلام نظر می‌گردد. این رأی قطعی و لازم‌الاجراست.

در خصوص ماهیت فعالیت هیئت‌های نظارت در زمینه تأیید و رد صلاحیت نامزدهای انتخاباتی توجه به این امر حائز اهمیت است که ماهیت کار هیئت مرکزی نظارت تطبیق حکم بر موضوع و دارای جنبه قضایی است، لذا براساس اصول سی و چهارم، شصت و یکم، یکصد و پنجاه و ششم و یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی اشخاص باید بتوانند در نزد مراجع قضایی اقامه حق نمایند، بر این اساس طرح حاضر نافی صلاحیت مراجع قضایی بوده و مغایر اصول فوق‌الذکر است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به نکات پیش‌گفته، پیشنهاد عدم امکان شکایت از تصمیم هیئت مرکزی انتخابات در دیوان عدالت اداری، مغایر حق دادخواهی مردم در مراجع قضایی و در نتیجه مغایر با اصول سی و چهارم، شصت و یکم، یکصد و پنجاه و ششم و یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی ارزیابی می‌شود. با این وجود، جهت جلوگیری از مشکلاتی که در مقام اجرا پیش می‌آید مانند صدور رأی دیوان عدالت اداری پس از اتمام فرایند اجرایی انتخابات، پیشنهاد می‌شود سازوکاری پیش‌بینی شود تا شکایات موضوع طرح، در بازه زمانی مشخصی قابل شکایت باشد و دیوان هم در مدت زمان مشخصی نتیجه رسیدگی را اعلام کند. با این بیان پیشنهاد می‌شود متن تبصره با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی به شرح زیر اصلاح شود:

«تبصره ۶»- آراء هیئت مرکزی نظارت در خصوص تأیید یا رد صلاحیت نامزدها و تأیید یا ابطال انتخابات در چارچوب این قانون حداکثر ظرف مدت یک هفته قابل شکایت در دیوان عدالت اداری بوده و دیوان عدالت اداری نیز موظف است حداکثر ظرف مدت دو هفته کاری، موضوع را بدون نوبت رسیدگی نماید.»

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد		✓		

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد			✓		پیشنهاد عدم امکان شکایت از تصمیم هیئت مرکزی انتخابات در دیوان عدالت اداری، مغایر حق دادخواهی مردم در مراجع قضایی و در نتیجه مغایر با اصول سی و چهارم، شصت و یکم، یکصد و پنجاه و ششم و یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی ارزیابی می‌گردد. با این وجود، جهت جلوگیری از مشکلاتی که در مقام اجرا پیش می‌آید مانند صدور رأی دیوان عدالت اداری پس از اتمام فرایند اجرایی انتخابات، پیشنهاد می‌شود، سازوکاری پیش‌بینی شود تا شکایات موضوع طرح، در بازه زمانی مشخصی قابل شکایت باشد و دیوان هم در مدت زمان مشخصی نتیجه رسیدگی را اعلام نماید.	پیشنهاد می‌شود متن زیر، با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی جایگزین شود: «تبصره ۶»- آراء هیئت مرکزی نظارت در خصوص تأیید یا رد صلاحیت نامزدها و تأیید یا ابطال انتخابات در چارچوب این قانون حداکثر ظرف مدت یک هفته قابل شکایت در دیوان عدالت اداری بوده و دیوان عدالت اداری نیز موظف است حداکثر ظرف مدت دو هفته کاری، موضوع را بدون نوبت رسیدگی نماید.»