

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«طرح تغییر رویه تخریب منازل مسکونی غیرمجاز محرومین
و سامان‌دهی تأمین مسکن آنها»**

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

مقدمه

طرح «تغییر رویه تخریب منازل مسکونی غیرمجاز محرومین و سامان‌دهی تأمین مسکن آنها» مستند بر اصل سی‌ویکم (۳۱) قانون اساسی^۱ و با هدف تأمین مسکن مناسب و رسمی برای محرومان و نیازمندان ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی و جلوگیری از تخریب بدون جایگزین برای منازل غیرمجاز اقشار کم‌درآمد مشتمل بر یک ماده‌واحد در تاریخ ۱۳۹۹/۹/۲ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. در این گزارش، مفاد طرح مزبور مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

شماره ثبت:

۵۸۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی و فرهنگی

نام دفتر: مطالعات

اجتماعی

سایر دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

مطالعات بخش عمومی

متن طرح

«ماده‌واحد - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون فرایند تخریب منازل و سرپناه‌های غیرمجاز، تابع الزامات و طی مراحل زیر به ترتیب می‌باشد:

۱. ثبت مشخصات خانوار و یا افراد ساکن در منزل غیرمجاز توسط شهرداری و اعلام به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا درج آن در سامانه رفاه ایرانیان
۲. استحقاق سنجی با بررسی وضعیت معیشتی ساکنین در سامانه مذکور توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ارجاع به نهادهای حمایتی در صورت داشتن شرایط محرومیت و نیازمندی به تشخیص این وزارت
۳. بررسی میدانی وضعیت معیشتی خانوار توسط نهادهای حمایتی که از سوی وزارت مذکور به آنها ارجاع شده است و اعلام برنامه تأمین یا عدم تأمین مسکن برای ساکنین به شهرداری
۴. تأمین مسکن در صورت استحقاق ساکنین، به‌نحو مقتضی توسط نهادهای حمایتی و تحویل به خانوار و اقدام به جابه‌جایی به مسکن جدید و اعلام به شهرداری و ثبت آن در سامانه رفاه ایرانیان
۵. صدور حکم تخریب
۶. اجرای حکم تخریب با حضور نمایندگان ذی‌ربط از شهرداری، ناجا، کمیته امداد، بهزیستی، دادستان و گروه‌های مردم‌نهاد

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۰۰۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۰/۲۷



۱. اصل (۳۱) قانون اساسی: داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستائین و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

تبصره «۱» - در صورت استنکاف ساکنین از جابه‌جایی به منزل جدید صدور و اجرای حکم تخریب بلامانع است.

تبصره «۲» - در صورت تخلف مأمورین شهرداری از اجرای این قانون، علاوه بر آنها، مسئولیت تخریب صورت گرفته با بالاترین

مقام شهرداری در منطقه یا ناحیه شهری مربوطه می‌باشد

نقطه‌نظرات کارشناسی

الف) مواجهه درست و منطقی با معضل سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور نیازمند اخذ رویکرد حل مسئله و پرداختن به عوامل و ریشه‌های شکل‌گیری این پدیده است. لذا، صرف پرداختن به اقدامات ترمیمی و حمایتی از جنس طرح حاضر بدون توجه به عوامل و ریشه‌های آن از جمله عدم تعادل منطقه‌ای، فقر، بیکاری، خشکسالی، مهاجرت و غیره نه تنها کمکی به حل مسئله نمی‌کند؛ بلکه با خلق جاذبه و انگیزه جدید جهت جابه‌جایی و نقل مکان به سکونتگاه‌های غیررسمی، باعث تشدید و پیچیده شدن مسئله نیز می‌شود. در واقع، سیاست اعطای مسکن به‌نحو پیش‌بینی شده در این طرح موجب تقویت جریان‌های مهاجرتی و به تبع آن تشدید و گسترش پدیده حاشیه‌نشینی و افزایش تصرفات عدوانی و توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور ارزیابی می‌شود.

ب) ورود و درگیر شدن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی اصلی بحث حمایت اجتماعی در فرایند تخریب خانه‌های غیرمجاز و نیازمند به تخریب از وجوه بارز و مثبت طرح حاضر است. موضوعی که می‌تواند بسیاری از چالش‌ها و مشکلات در این زمینه از جمله بخشی‌نگری را کاهش دهد. لکن، ارائه خدمات حمایتی به افراد واجد شرایط توسط این وزارتخانه و سایر نهادهای حمایتی مشروط به استحقاق‌سنجی است؛ موضوعی که به‌دلیل مشکلات ثبت اسناد رسمی و عدم تکمیل اطلاعات املاک در پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان، حداقل در شرایط حاضر، امکان‌پذیر نیست. لذا، با عدم تحقق یا بروز اشکال در تحقق شرط مزبور عملاً شرایط جهت اجرای درست، کامل و هدفمند این طرح فراهم نمی‌شود.

ج) برحسب مؤلفه‌ها و مختصات اقتصادی، اجتماعی، اقلیمی و غیره با گونه‌های مختلفی از سکونتگاه غیررسمی در مناطق مختلف مواجه هستیم. به‌عنوان مثال، بسیاری از ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی در مناطق شرق و جنوب شرق کشور را اتباع و مهاجرانی تشکیل می‌دهند که اوراق هویتی مشخصی ندارند. یا در برخی از مناطق کشور سکونتگاه‌های غیررسمی به اقتضای شغل سرپرست خانوار یا شرایط محیطی به‌صورت فصلی مورد استفاده قرار می‌گیرند. لذا، نمی‌توان با یک سیاست و روش واحد و یکسان با مقوله سکونتگاه‌های غیررسمی برخورد کرد.

د) عدم تصریح نهادهای حمایتی و فقدان ضمانت اجرایی در این طرح مغایر با اصول شفافیت و عدم ابهام و قابل اجرا بودن مصرح در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری (ابلاغی ۱۳۹۸) است. این در حالی است که در کشور با تعدد نهادهای حمایتی فعال در امر ساخت مسکن محرومان از جمله بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی(ره)، سازمان بهزیستی، بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام، بنیاد ۱۵ خرداد و غیره مواجه هستیم. لذا، عدم تصریح نهادهای حمایتی در این طرح می‌تواند شرایط را برای اجرا و نظارت بر آن سخت و دشوار سازد. به‌عبارت دیگر، تعدد نهادهای حمایتی و عدم تعیین رابطه آنها نسبت به یکدیگر در مسئله طرح حاضر، منجر به عدم تعیین دقیق مسئول اجرای قانون می‌گردد که این امر با نظام اداری صحیح (موضوع بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی) مغایرت دارد.

ه) در بند «۱» طرح حاضر، «خانوار و افراد ساکن در منازل غیرمجاز» مشمول حمایت قانونگذار قرار گرفته‌اند؛ اما در بندهای «۳» و «۴» و تبصره «۱» و «۱» ساکنین» به‌کار برده شده و در بند «۳» تنها به واژه «خانوار» اشاره شده است. لذا، در راستای رعایت اصول

قانونگذاری مصرح در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از جمله «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» و «شفافیت و عدم ابهام» شایسته است قانونگذار از یک رویه واحد تبعیت کند.

ز) عبارت «داشتن محرومیت» در بند «۲» طرح حاضر، ضمن نادرست بودن به‌کارگیری (محرومیت غالباً ناظر به منطقه جغرافیایی است و نه افراد) دارای ابهام بوده و مشخص نشده است که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با چه ملاک و ضابطه‌ای افراد را محروم و نیازمند قلمداد می‌کند. همین ایراد درخصوص بند «۳» نیز وارد است؛ چراکه در بررسی میدانی وضعیت معیشتی خانوارها توسط نهادهای حمایتی، ملاک تأمین یا عدم تأمین مسکن توسط نهادهای مذکور مشخص نمی‌باشد.

ح) در تبصره «۲»، واژه «مسئولیت» اطلاق دارد و شامل مسئولیت‌های کیفری، مدنی و یا اداری می‌شود. از طرف دیگر اطلاق انتقال مسئولیت مأمورین شهرداری به بالاترین مقام شهرداری در منطقه یا ناحیه شهری مربوطه، با موازین شرعی و قواعد مسئولیت مغایرت دارد؛ چراکه ممکن است رفتار متخلفانه مأمور، منتسب به بالاترین مقام نباشد و یا بدون تقصیر ایشان صورت پذیرفته باشد که در این حالت مسئولیت متوجه بالاترین مقام نمی‌شود.

ط) طرح حاضر به دلیل افزایش هزینه‌های عمومی و عدم تعیین طریق جبران آن دارای بار مالی و مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. علاوه بر آن، در این راستا، لازم است تا در قوانین بودجه سنواتی در تبصره «۱۴» هر ساله منابعی برای آن در نظر گرفته شود و یا منابع اختصاصی به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تبصره «۱۴» برای اختصاص به این طرح افزایش یابد.

سابقه موضوع طرح در قوانین و اسناد اجرایی حوزه مسکن و شهرسازی

حق اقامت و امنیت در سکونت به همراه مسئولیت‌پذیری مدنی از جمله اصول هادی در سند «توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی» مصوب سال ۱۳۸۲ است که به‌طور شفاف بیان می‌دارد: «حق اقامت و امنیت در محل سکونت برای ساکنان اسکان غیررسمی موجود باید به رسمیت شناخته شود و از تخریب و تخلیه قهری و بدون مذاکره با ساکنان درباره چگونگی تأمین فضای جایگزین پرهیز شود. در برخورد با اسکان غیررسمی، سیاستگذاری نه بر مبنای بازدارندگی از حق مهاجرت و سکونت در شهر، بلکه بر مبنای تفهیم انجام تکالیف و وظایف شهروندی ساکنان در برخورداری از این حق است. این عمل به نحوی صورت می‌گیرد که متناسب با این تلاش و ادای دین مدنی، ارتقای تدریجی زندگی این اجتماعات تحقق یابد. امتیاز و کمک دولتی بدون ترویج مشارکت فعالانه و انگیزه و تعهد در ارتقای تدریجی جمعی اعطا نمی‌شود»^۱.

در همین زمینه در سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون «حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» بسترهای قانونی لازم جهت سامان‌دهی این مسئله را فراهم نموده است. ناظر به ماده (۱۶) این قانون وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) مکلف گردید با همکاری سایر دستگاه‌ها حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون نسبت به تهیه و تدوین سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با رویکرد ضوابط شهرسازی معماری ایرانی - اسلامی اقدام و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه نماید. با تصویب سند یاد شده در سال ۱۳۹۳ سند سابق که در سال ۱۳۸۲ تدوین شده بود منسوخ گردید. اما به دلیل عدم توجه لازم به سامان‌دهی اسکان‌های غیررسمی ذیل مجموعه قوانین و مقررات بازآفرینی شهری در سند سال ۱۳۹۳ با استناد به ماده (۱۲۰) قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ دولت مکلف گردید تا مجدد سند ویژه‌ای مرتبط با سکونتگاه‌های غیررسمی تهیه نماید که انجام این امر به سال آخر برنامه ششم (۱۴۰۰) کشیده شده است که پیش‌نویس نهایی آن تا زمان نگارش این گزارش هنوز به تأیید نهایی هیئت وزیران نرسیده است. در اصول راهنمای

۱. منسوخ شده در سال ۱۳۹۲.

این پیش‌نویس^۱ به‌مانند سند «توانمندسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی» مصوب سال ۱۳۸۲ مسئله «تضمین حق اقامت و امنیت سکونت» مورد توجه قرار گرفته و در بند «ث» آن آمده است؛ «این حق باید به رسمیت شناخته تا از تخریب قهری مسکن پرهیز شود؛ به رسمیت شناختن حق سکونت نه تنها از لحاظ حقوق شهروندی ضروری است، بلکه رسمیت یافتن دارایی‌های ساکنان موجب توانمندی اقتصادی و تقویت انگیزه و در نتیجه مشارکت فعال در فرایند توسعه این سکونتگاه‌ها می‌شود».

در همین چارچوب تبصره بند «۱۲» الحاقیه سال ۱۳۹۵ به «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» مصوب سال ۱۳۹۳ به موضوع اسکان مجدد پرداخته است. در این تبصره آمده است: وزارت راه و شهرسازی (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران) مکلف است ضمن به‌روزرسانی «سند اسکان مجدد»، برنامه عملیاتی مذکور را ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این تصویب‌نامه تهیه و با تعیین اولویت و از طریق تقسیم وظایف بین بخشی و با مشارکت دستگاه‌های ذی‌ربط پس از طرح و تصویب در ستاد ملی اجرایی نماید.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به سوابق این موضوع در سایر اسناد و قوانین بالادستی^۲ و آنچه در بخش دیگر این گزارش شرح داده شد باید گفت تخریب خانه‌های فاقد مجوز اقساط تهیدست و محروم جامعه بدون پیش‌بینی مسکن و سرپناه جایگزین به دلایل اخلاقی و قانونی مورد تأیید نیست و پذیرش حق سکونت (نه مالکیت) تا زمان برنامه‌ریزی و سامان‌دهی متناسب مفهومی رایج در ادبیات تخصصی این حوزه به‌شمار می‌آید. از این‌رو، در مواردی که ضرورت بر تخریب منازل غیرمجاز این قشر وجود دارد؛ نهادهای متولی می‌بایست پیش از تخریب تدابیر لازم جهت انتقال ساکنان به سرپناه مناسب را اندیشیده باشند که برای تحقق این امر تصویب قوانین و اسناد مربوط به سیاست‌های اسکان مجدد^۳ و جابه‌جایی ساکنان در اسکان‌های غیررسمی لازم است.

بر این اساس، کلیات طرح حاضر به‌دلیل ایجاد بسترهای قانونی لازم جهت تحقق این امر و جلوگیری از بخشی‌نگری دستگاه‌ها در این زمینه مورد تأیید است. لکن، جهت اصلاح جزئیات طرح و رفع ایرادات بیان شده با توجه به سابقه و انباشت تجارب قبلی سایر دستگاه‌ها همانند ستاد ملی بازآفرینی شهری و توجه به اسناد نگارش شده در حوزه سیاست‌های جابه‌جایی (غیرمصوب) و چالش‌هایی که اجمال آن در این گزارش بیان شد پیشنهاد می‌گردد بررسی ابعاد مختلف و اصلاح جزئیات این طرح ناظر به ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع گردد. در انتها باید گفت مسئله اصلی موضوع فقر است و تا زمانی که سیاست‌ها و برنامه‌های عملی به توانمندسازی و کاهش فقر ساکنان کمک نکند، این دور باطل همواره تکرار خواهد شد و نه تنها در ایران، بلکه تجربه جهانی نشان می‌دهد که تأمین مسکن برای کم‌درآمدان از محل منابع دولتی (به‌طور مستقیم) امکان‌پذیر نخواهد شد و چاره اساسی در حل چالش‌های حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی زنجیره‌ای از اقدامات به‌هم‌پیوسته را می‌طلبد که منجر به ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در سطح کشور از طریق توزیع عادلانه فرصت‌ها و ثروت‌های ملی باشد.

۱. پیش‌نویس سند سال ۱۴۰۰.

۲. اصل (۲۱) قانون اساسی: داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به‌خصوص روستانشینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.

سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن (بند «۲»): برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند و حمایت از ایجاد و تقویت مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقساط محروم

۳. سابقه تنظیم «سند چارچوب سیاست اسکان مجدد» توسط سازمان عمران و بهسازی شهری ذیل وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۸۳ وجود دارد.