

باز خوانی اصل ۳۱ قانون اساسی در سایه کالایی‌سازی مسکن

حق فراموش شده سکونت!

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس از کالایی‌سازی مسکن، تبعیض‌های ساختاری و روزمره و ناکارآمدی سیاست‌های حکمرانی که زمینه را برای افزایش فقر و نابرابری در بازار مسکن فراهم کرده است

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی که به تازگی منتشر کرده از بحران چند ضلعی و چند سطحی بازار مسکن نوشته و بر ضرورت بازنگری در رویکرد سیاستی نظام حکمرانی به موضوع مسکن تأکید کرده است. این مرکز پژوهشی در گزارش دیگری اضافه کرده هر سال خانوارهای مستأجر بیشتری درگیر فقر می‌شوند.

■ ■ ■

«داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینشان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.» این اصل ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که حق هر فرد و خانواده ایرانی را در خصوص داشتن مسکن مطرح می‌کند که براساس این اصل، دولت‌ها موظف به تأمین آن شده‌اند. در واقع از آنجا که حق مسکن هم یکی از حقوق اساسی هر فرد در جامعه محسوب می‌شود، اصل ۳۱ قانون اساسی بر این امر تصریح داشته و به خصوص در مورد افشار نیازمندتر بر اجرای آن تأکید کرده است. بازار مسکن در کشور همواره دچار نابسامانی‌های فراوانی در حوزه عرضه و تقاضا و مهم‌تر از آن افزایش قیمت بی‌رویه و بی‌برنامه شده است و سال به سال بدتر هم می‌شود، بی‌آنکه رویکرد مناسبی در کنترل این روند اتخاذ شود. بحران وضعیت مسکن باعث شده تا داشتن مسکن مناسب را برای بسیاری از خانواده‌های ایرانی تبدیل به رویایی دست نیافتنی کند.

ضعف در تبیین و اجرای واقعی اصل ۳۱ قانون اساسی همواره مطرح بوده است. به تازگی مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی ميسوط از بحران چند ضلعی و چند سطحی بازار مسکن نوشته و بر ضرورت بازنگری در رویکرد سیاستی نظام حکمرانی به موضوع مسکن تأکید کرده است. این گزارش قانون اساسی را اصل قرار داده و با استناد به اصل سی و یکم قانون اساسی اثبات می‌کند که زندگی‌اندیشی حاکم بر قانون اساسی در حوزه تأمین مسکن با کالازدایی از مسکن، بنیان سوداگری را از میان برمی‌دارد و به مالک‌نشین کردن خانواده‌ها تأکید کرد. رویکرد فراینده ساز که با تکیه بر گفت‌مان‌های ضدرفاهی (مانند گفت‌مان اقتصاد دستوری) وظیفه دولت در بخش مسکن را کالایی‌سازی بازنمایی می‌کند و هر نوع نقش‌آفرینی رفاهی دولت به نفع ناب‌خورداران را مداخله در بازار می‌نامد. این رویکرد نه تنها حساسیتی به اعطای یارانه‌های پنهان «تراکم» و «ساخت‌وساز» به مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران ندارد، بلکه بر استفاده روزافزون از این یارانه تأکید دارد که نتیجه آن تعمیق فراینده نابرابری در ثروت مسکن‌میان مالکان و نامالکان بوده است. دوم، رویکرد مالک‌نشین وظیفه‌مند می‌داند، اما به دلیل کُفره‌هی درخصوص یارانه‌های پنهان مذکور و نیز عرضه زمین به تمهید سیاست‌هایی ختم شده که طرد و جداسازی خانوارهای کم‌درآمد را به همراه داشته است. این گزارش نشان می‌دهد این دو رویکرد به نوعی از سیاستگذاری مسکن ختم شده‌اند که چهار نوع تبعیض مسکنی ناروا بر آن حاکم است: ساختاری، مضاعف، فضایی- مکانی و

روزمره. به استناد بند «۹ اصل سوم قانون اساسی، رفع تبعیض‌های ناروا ضرورت قانونی است.

این در حالی است که مطابق با مستندات ارائه شده در همین گزارش در بیانیه گام دوم انقلاب (ابلاغی سال ۱۳۹۷) اشاره شده است: «در جمهوری اسلامی ایران، دل‌های مسئولان به طور دائم باید برای رفع محرومیت‌ها بتد و از شکاف‌های عمیق طبقاتی به شدت بینماک باشد. در جمهوری اسلامی کسب ثروت نه تنها جرم نیست که مورد تشویق نیز هست، اما تبعیض در توزیع منابع عمومی و میدان دادن به ویژه‌خواری و مدارا با فربگران اقتصادی که همه به بی‌عدالتی می‌انجامد، به شدت ممنوع است. همچنین غفلت از قشرهای نیازمند

حمایت، به هیچ روی مورد قبول نیست.»

لازمه این نظرگاه اتخاذ رویکردی به تأمین مسکن است که فراگیر، همه شمول و عدالت‌گستر است و بر این سامان استوار باشد که با رفع همه‌جانبه اقدامات تبعیض‌آمیز، تأمین مسکن آحاد جامعه را تضمین و تمهید کند. اصلی‌ترین خلأ در این زمینه نبود «قانونی کل‌نگر» درباره عدالت مسکنی است. این قانون می‌تواند بنیان پیگره‌بندی مجدد نظام مسکن کشور و اصلاح تمامی قوانین موجود در حوزه مسکن باشد و با دیدی جامع برای رفع تبعیض‌های ناروا در تمام سطوح سیاستگذاری مسکن، موضع‌گیری‌های سیاستی تحول آفرین لازم را اتخاذ کند. بنیسان این قانون، کالازدایی از مسکن و زمین است.

مطابق گزارش فوق در قانون اساسی نوعی زندگی‌اندیشی سکونت محور وجود دارد که با اولویت بخشی به تأمین مسکن خانوارها در زمان حال، آینده‌شان را نیز تضمین می‌کند. (رویکرد «حال‌اندیشی آینده‌ساز») تأکید و تکیه این رویکرد بر این اصل سیاستگذاری مسکن است: تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن بر سیاست‌های معطوف به افزایش مالکیت اولویت دارد. هر چقدر که در سیاستگذاری‌های مسکن کشور، این اصل که متکی بر کالازدایی از مسکن و وظیفه‌مندی دولت در قبال تأمین است، کمتر مورد توجه قرار گرفته و سیاست‌های اجرایی ناکارآمدی بیشتری به خود دیده‌اند.

روزمره. به استناد بند «۹ اصل سوم قانون اساسی، رفع تبعیض‌های ناروا ضرورت قانونی است.

این در حالی که مطابق با مستندات ارائه شده در همین گزارش در بیانیه گام دوم انقلاب (ابلاغی سال ۱۳۹۷) اشاره شده است: «در جمهوری اسلامی ایران، دل‌های مسئولان به طور دائم باید برای رفع محرومیت‌ها بتد و از شکاف‌های عمیق طبقاتی به شدت بینماک باشد. در جمهوری اسلامی کسب ثروت نه تنها جرم نیست که مورد تشویق نیز هست، اما تبعیض در توزیع منابع عمومی و میدان دادن به ویژه‌خواری و مدارا با فربگران اقتصادی که همه به بی‌عدالتی می‌انجامد، به شدت ممنوع است. همچنین غفلت از قشرهای نیازمند

حمایت، به هیچ روی مورد قبول نیست.»

لازمه این نظرگاه اتخاذ رویکردی به تأمین مسکن است که فراگیر، همه شمول و عدالت‌گستر است و بر این سامان استوار باشد که با رفع همه‌جانبه اقدامات تبعیض‌آمیز، تأمین مسکن آحاد جامعه را تضمین و تمهید کند. اصلی‌ترین خلأ در این زمینه نبود «قانونی کل‌نگر» درباره عدالت مسکنی است. این قانون می‌تواند بنیان پیگره‌بندی مجدد نظام مسکن کشور و اصلاح تمامی قوانین موجود در حوزه مسکن باشد و با دیدی جامع برای رفع تبعیض‌های ناروا در تمام سطوح سیاستگذاری مسکن، موضع‌گیری‌های سیاستی تحول آفرین لازم را اتخاذ کند. بنیسان این قانون، کالازدایی از مسکن و زمین است.



علی پوردهقان | جوان

این گزارش با استناد به بند ۱۲ اصل سوم، اصل سی و یکم و بند یک اصل چهل و سوم قانون اساسی بنای زندگی را بر دسترسی به مسکن (به هر شکل ممکن از مسکن ملکی و استیجاری گرفته تا رایگان)، به عنوان رکن زندگی آفرین، استوار می‌سازد و معتقد است قانون اساسی درباره آن موضع‌گیری رفاهی می‌کند. طبق این موضع‌گیری، دسترسی به مسکن (به معنای سکونت داشتن در به معنای در اختیار داشتن مالکیت آن نیست) مسکن که لزوماً بر مالکیت مسکن اولویت دارد. بر این اساس، اولویت سیاستی بخش مسکن این است که در وهله اول سکونت همه خانوارها (دسترسی آنها به مسکن مناسب و با ثبات) تضمین شود، سپس به منزل اقدامی پیش‌رونده، دسترسی آنها به مسکن ملکی (مالک خانه خود بودن) تسهیل شود.

در این گزارش آمده قوانین و مصوبات سال های ۱۳۵۸ و ۱۳۵ مؤید اولویت داشتن سکونت نسبت به مالکیت است. توجه گزارش بر این نکته استوار شده است که در آن دوران قوانین تنوع سیاستی قابل توجه داشته و دربرگیرنده سکونت استیجاری، دسترسی به مسکن ملکی و حتی تأمین مسکن رایگان بوده‌است. دوره‌ای که اوج دوران کالازدایی از مسکن معرفی کرده‌است. لایحه قانونی ادغام سازمان زمین به سازمان مسکن، اساسنامه سازمان مسکن، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن، اساسنامه بنیاد مستضعفان، نحوه تبدیل واحدهای مسکنی ساخته شده از محل

اعتبارات عمرانی یا عمومی به خانه‌های سازمانی احداث خانه‌های مسکنی چهار اتاقه برای خانواده شه‌های قوای انتظامی و پاسداران، تصویب‌نامه درباره آیین‌نامه واگذاری واحدهای مسکنی به افراد، تقلیل اجاره بهای واحدهای مسکنی، اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه استفاده از خانه‌های سازمانی، مصوب سال‌های ۵۸ و لایحه قانونی راجع به توقف اجرای تمامی احکام و دستورهای اجرایی دادگاه‌های صالحه و مراجع ثبتی در مورد قانون موجر و مستأجر در سال ۵۹ از جمله قوانین مورد اشاره در این گزارش است.

مطابق با این گزارش یارانه پنهان ساخت‌وساز به مالکان موجود و ساخت‌وسازگران نمونه بارز هدایت سیاست‌ها به نفع بازیگران خاص، یعنی همان کسانی که مسکن را مسکن به مثابه کالای سرمایه‌ای دیدند.

در قوانین کشور هیچ قانونی درباره مبارزه با تبعیض مسکنی روزمره وجود ندارد (به جز تلاش برای کنترل قیمت اجاره در ماده ۷ قانون ساماندهی بازار زمین)، مسکن و اجاره‌بها مصوب ۱۴۰۳ که تا حدی معطوف به حفظ دسترسی خانوارها به مسکن استیجاری

استطاعت‌پذیر است و مالکان، موجران و مشاوران املاک برای افرادی که به عنوان خریدار یا مستأجر به آنها مراجعه می‌کنند، هیچ محدودیت قانونی در زمینه تبعیض‌ورزی ندارند؛ این تبعیض‌ورزی در بخش استیجاری نسبت به بخش فروش بسیار شایع‌تر و آسیب‌زاتر است.

تهیه و تدوین قانون جامعی در زمینه عدالت مسکنی با محوریت رفع تبعیض‌های ناروای رایج در نظام مسکن کشور در نهایت برای رفع این معضل پیشنهاد شده است.

■ **رفع تبعیض مسکنی ساختاری و مضاعف**

۱- بازبینی کامل فرایند اعطای حقوق توسعه شهری (تعریف و تغییر کاربری و تراکم مجاز) با هدف یکپارچگی توسعه شهری با تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد. ۲- بازتعریف سازوکارهای قانونی تهیه طرح‌های شهری در چارچوب نیازسنجی مسکنی خانوارهای نامالک با هدف کالازدایی از حقوق توسعه مسکنی. ۳- حذف معایبت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی چندلا به فائد توجه.

■ **رفع تبعیض مسکنی فضایی- مکانی**

۱- تأمین مسکن استیجاری اجتماعی درون شهرهای کشور بر مبنای مرغوبیت مسکنی (درون بافت‌های مسکنی واقعاً موجود). ۲- بازبینی مکانیابی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد بر مبنای مرغوبیت مسکنی با بازنگری قوانین موجود. ۳- ممنوع کردن سیاست‌هایی که منجر به جداسازی و طرد تبعیض خانوارهای کم‌درآمد می‌شوند.

۱- شناسایی و جرم‌انگاری مصادیق بر تکرار تبعیض مسکنی روزمره در بازار مسکن کشور برای حمایت قانونی با تأکید بر نهاد خانواده و خانوارهای آسیب‌پذیر. ۲- بازبینی جامع قانون روابط موجر و مستأجر مصوب سال ۱۳۷۶ و قانون تملک آپارتمان‌ها، مصوب سال ۱۳۴۲ از منظر تبعیض مسکنی روزمره.

۳- تسهیل قانونی و تشویق تشکیل اتحادیه‌های مستأجری (رای ملال، اتحادیه مستأجران محله‌هم جور) با هدف آگاهی رسانی و رسیدگی به امور مستأجران.

از آب‌های شور دریا با استفاده از آب شیرین‌کن هاست، اظهار کرد: استفاده از آب‌های شور دریا متأسفانه محقق نشده است.

وی به موضوع مهم عدم بارگذاری جدید صنعت، کشاورزی و شرب در مناطق مرکزی کشور اشاره کرد: ما همچنان طبق روال و براساس برنامه‌های سنتی بارگذاری صنعتی و بارگذاری جمعیتی را در مناطق مرکزی انجام می‌دهیم، این بارگذاری‌ها آب و زیرساخت می‌طلبد که باید این موضوع اصلاح شده و کشور را به سمت روش‌هایی سوق دهیم که بارگذاری به سمت مناطق ساحلی باشد.

گزارش‌ها نشان می‌دهد صنعت ساختمان‌سازی نیز بخش قابل توجهی از آب را مصرف می‌کند. میزان مصرف آب در ساختمان‌سازی به طور کلی برای هر مترمکعب بتن، حدود ۲۰ تا ۳۵۰ لیتر آب است. این وضعیت نشان می‌دهد که الگوی مصرف آب در کشور دچار مشکل بسیار جدی است و حتی بازچرخانی آب در ساختمان‌های بسیار بزرگ هم در دستور نیست. اگر چه، سازندگان دغدغه آب ندارند اما حوزه حکمرانی باید به این مسائل بپردازد و تمهیداتی برای آن ببیند.

■ **مهم خانگی از تنش آبی**

حدود ۹ درصد آب در بخش خانگی مصرف می‌شود که اگرچه نسبت به بخش کشاورزی و صنعت در رتبه‌های بعدی به لحاظ مصرف قرار دارد، اما در صورت سرانه مصرف خانگی نیز به خصوص در برخی شهرها بسیار بالاست. محمدعلی معلم، مدیر سد امیرکبیر کرج چندی پیش با انتقاد از سرانه بالای مصارف آب در شهر تهران گفت: به ۱۰۰ درصد مصرف آب سد امیرکبیر در بخش خانگی است.

اگرچه بیشترین میزان مصرف آب به بخش کشاورزی اختصاص دارد، اما این به معنای عدم تغییر الگوی مصرف و ایجاد راهکارهایی برای صرفه‌جویی در مصرف آب از سوی شهروندان نیست. کارشناسان تأکید دارند که بحران ناترازی آب، نیازمند مجموعه‌ای از سازوکارها و برنامه‌های مؤثر و تفاهم ملی است. آنچه ضرورت جدی دارد تغییر الگوی مصرف در حوزه‌های مختلف از کشاورزی تا صنایع و خانگی و همچنین سیاستگذاری جدید شهری در سطح کلان است.



۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت مربوط به تغییر نوع مصرف صنایع است، باید کلاً آب بخش صنعت از آب‌های برگشتی، پساب‌ها و فاضلاب‌ها تأمین شود و آب تازه و شرب که در اختیار صنایع است، به بخش شرب تخصیص داده شود.

نماینده مردم در مجلس دوازدهم با تأکید بر اینکه متأسفانه این تغییر در مصرف صنایع در کشور اتفاق نیفتاده و در این موضوع وزارت نیرو نیز به وظیفه‌اش عمل نکرده است، خاطر نشان کرد: اگر این اتفاق زودتر رقم بخورد، بخش عظیمی از آب‌های مورد نیاز بخش شرب، آزاد می‌شود و بخش صنعت آب مورد نیاز خود را از پساب‌ها و فاضلاب‌ها تأمین می‌کند. عضو کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس با بیان اینکه میحث مهم دیگر در موضوع تأمین آب، کمبود استفاده

سخنگوی کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس افزود: موضوع استفاده از فناوری و امکانات مدرن روز دنیا در حوزه آب مشخص است.

■ **کم توجهی به باز چرخانی آب ره‌اشده در بخش صنعت**

متهم دیگر کم آبی در کشور بخش صنعت است. کارشناسان معتقدند در صورت تغییر آب مصرفی صنایع، بخش عظیمی از آب‌های مورد نیاز بخش شرب، آزاد می‌شود و بخش صنعت، آب مورد نیاز خود را از پساب‌ها و فاضلاب‌ها تأمین می‌کند. کنترل آب‌های سطحی، ایجاد نادرقلی ابراهیمی، عضو کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست مجلس شورای اسلامی در این‌باره گفت: در موضوع آب مصرفی صنایع باید به آنچه در قانون برنامه هفتم آمده عمل کرد، فصل