

پژوهش نامه

پژوهش نامه آماری-تحلیلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سال اول | شماره ۱۰ | هفته سوم تیر ۱۴۰۰

طرح جهش تولید مسکن؛ خانگی که باقی مانده است

خلاءهای طرح تشکیل شورای عالی آب

ابهامات و ایرادات طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل



صفحاتی که پیش رو دارید تلاشی برای ارائه کلیدی‌ترین نکات گزارش‌های منتشر شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در هفته‌های گذشته است که به شما کمک خواهد کرد در صورتی که فرصت مطالعه متن کامل گزارش‌ها را ندارید، محورهای اصلی آن‌ها را بدست آورید. «پژوهش نامه» شنبه‌های هر هفته از سوی روابط عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر خواهد شد و از طریق سایت این مرکز به نشانی rc.majlis.ir در دسترس است.

ابهامات و ایرادات طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور

مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، تقویت انسجام سازمانی و توان بازدارندگی کشور در مقابله با تهدیدهای بالقوه و راهبردی مطرح شده است. به عبارتی بین مؤلفه های امنیت ملی و پدافند غیرعامل، رابطه ای مستقیم برقرار است.

مهم ترین رکن نهادینه سازی پدافند غیرعامل، ارتقای ضرایب حفاظتی و ایمنی (مراکز حیاتی، حساس و مهم) است. طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل نیز به منظور تحقق تدابیر و منویات

تأثیرات اقدامات دفاع غیرعامل	مؤلفه های امنیت ملی
کاهش تلفات انسانی در برابر وقوع تهدیدها و تهاجم نظامی دشمن	صیانت از جان مردم
تقویت توان آمادی، رزمی و دفاعی نیروهای مسلح و بالا بردن آستانه مقاومت کشور در دفاع از تمامیت ارضی کشور	دفاع از تمامیت ارضی
ارتقای ایمنی تأسیسات، تجهیزات، مراکز حیاتی، حساس و مهم اقتصادی، سیاسی، ارتباطی و تولیدی	استمرار فعالیت سامانه های اقتصادی و سیاسی
حفاظت از مراکز فرماندهی سیاسی، نظامی، اجتماعی و زیرساخت های حیاتی، حساس و مهم در برابر تهدیدهای آشکار و نهان	حفظ استقلال و حاکمیت کشور

شده اند، اما درکل، اعضای آن متناسب با اهداف آن در ماده واحده و موضوع پدافند غیرعامل، تعیین نشده اند. برای مثال وزارت اطلاعات به عنوان یکی از مهم ترین نهادهای مؤثر در حوزه پدافندی و پیشگیری از تهدیدهای مختلف، در این کمیته عضویت ندارد.

نکته: پیشنهادات به لحاظ کمیت و کیفیت به صورت مشروح در متن اصلی گزارش آمده است.

جمع بندی

برای تحقق اسناد بالادستی در خصوص پدافند غیرعامل، مصون سازی سرزمینی، حفظ و ارتقای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران و به ویژه ملاحظات و تأکیدات مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، تصویب قانونی جامع در خصوص پدافند غیرعامل ضروری است. با وجود این، طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور، ایرادها و ابهام هایی دارد که برای رفع آنها، می توان مینا را اساسنامه فعلی سازمان در نظر گرفت و هرگونه اصلاح یا الحاق مواد قانونی براساس آن انجام پذیرد. اما پیشنهاد می شود مفاد طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور با توجه به ارزیابی و پیشنهادهای ارائه شده در متن این گزارش اصلاح و ایرادها و ابهام های آن رفع شود.



ماخذ گزارش:

اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور»
شماره مسلسل: ۱۷۴۵

پیشنهادات

۱- با توجه به اهمیتی که پدافند غیرعامل در استحکام قلمرو ملی و حفظ و ارتقای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران در ابعاد مختلف دارد و با توجه به تأکید مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، تصویب قانونی جامع در حوزه پدافند غیرعامل کشور، ضروری است، زیرا براساس آن می توان نسبت به اجرایی شدن کامل سیاست های کلی و قوانین برنامه های توسعه در خصوص توسعه و مصون سازی پدافند غیرعامل اقدام کرد. با وجود این، تدوین و تقدیم آن در قالب لایحه، به دلیل برقراری هماهنگی بیشتر میان ستاد کل نیروهای مسلح و دولت و همچنین تدوین و تصویب قانونی جامع در این زمینه، رویکرد مناسب تری خواهد بود.

۲- با توجه به اهمیت موضوع پدافند غیرعامل، وجود ارکان مختلف آن در کشور و لزوم تصویب قانون جامعی در این زمینه، بهتر است عنوان آن به «طرح پدافند غیرعامل کشور» تغییر یابد و براساس آن اصلاحات لازم صورت گیرد.

۳- از آنجاکه در قوانین مرتبط با تشکیل سازمان باید چارچوب های اصلی اداره آن مشخص شود، ارائه طرح به صورت ماده واحده وافی مقصود نیست. اهداف تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور به صورت کلی و گسترده بیان شده است. در صورتی که باید وظایف و اهداف آن به طور دقیق و مشخص ذکر شود.

۵- در این طرح اعضای جدیدی شامل وزیر نفت، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، دادستان کل کشور و رئیس سازمان بسیج مستضعفین به اعضای کمیته مذکور در ماده (۸) اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل افزوده

۳ پیشنهاد مهم در مورد لایحه شوراهای حل اختلاف



۲- شورای حل اختلاف نباید به مثابه یک مرجع قضایی دارای صلاحیت ذاتی باشد و رسیدگی به برخی دعاوی منحصراً و الزاماً در صلاحیت این شوراها باشد.

نکته: برای مطالعه جزئیات بیشتر به گزارش اصلی مراجعه شود. با توجه به ایراداتی که بر این لایحه در کلیات و جزئیات آن مطرح است، بهتر است مهلت اجرای آزمایشی قانون کنونی به مدت یک سال دیگر تمدید شود و در این مدت لایحه واصله با توجه به تغییرات بزرگی که در نظام دادرسی کشور ایجاد می‌نماید با مذاقه و بررسی بیشتر، نهایی و تصویب شود. چرایی این پیشنهاد به این موضوع برمی‌گردد که بسترهای لازم برای اجرای لایحه واصله و در حقیقت تبدیل شوراهای حل اختلاف به محلی برای صلح و سازش و نه رسیدگی قضایی، آماده نشده است. بستر لازم برای این امر، ایجاد دادگاه‌هایی برای رسیدگی به دعاوی حقوقی خرد با آیین دادرسی سهل‌تر و سریع‌تر است که هم باعث مدیریت بهینه پرونده‌های ورودی به قوه می‌شود و هم موجب رغبت مردم به مراجعه اختیاری به شوراهای حل اختلاف برای صلح و سازش خواهد بود.

باتوجه مطالب بیان شده، موارد زیر پیشنهاد می‌گردد:

- الف) رد کلیات لایحه با توجه به موضوعات و ایرادات بیان شده و تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون کنونی؛
- ب) ارجاع لایحه به کمیسیون قضایی و حقوقی جهت بررسی و رفع ایرادات؛
- ج) حذف ماده (۵) مکرر مصوب کمیسیون قضایی و ماده (۱۱) لایحه، به دلیل ایرادات مهم این دو ماده از منظر قانون اساسی. ☹

☹ قانون شوراهای حل اختلاف ابتدا در سال ۱۳۹۴ با مهلت اجرای آزمایشی سه‌ساله به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در نهایت مهلت اجرای این قانون، پس از تمدید مهلت اجرای آن به وسیله قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۸، در بیست و دوم بهمن سال ۱۳۹۹ به پایان رسید.

لایحه شوراهای حل اختلاف کنونی توسط قوه قضائیه تهیه و تدوین و پس از تصویب در هیئت دولت به صورت دو فوریتی اعلام وصول شده است. دلیل تقدیم این لایحه به صورت دو فوریتی اتمام مهلت اجرای قانون شوراهای حل اختلاف ۱۳۹۴ بود.

همچنین کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس گزارش دو فوریتی خود در خصوص این لایحه را به صحن علنی تقدیم نموده است. این گزارش حاوی متن مصوب کمیسیون مذکور در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ می‌باشد که با اختلاف اندکی نسبت به متن لایحه تصویب شده است.

مقایسه کلی بین قانون کنونی با لایحه واصله و گزارش کمیسیون قضایی

- ۱- مهمترین تفاوت بین متن لایحه (و همچنین متن مصوب کمیسیون قضایی و حقوقی) با قانون فعلی، در این است که در لایحه واصله در صورت تصویب و تبدیل آن به قانون، شوراهای حل اختلاف بدون حضور قاضی تشکیل خواهند شد.
- ۲- تفاوت دیگر لایحه با قانون کنونی، در سقف ریالی ارجاع دعاوی به شوراهای حل اختلاف است.
- ۳- کمیسیون قضایی و حقوقی در ماده (۵) مکرر مصوب کمیسیون مذکور قوه قضائیه را مکلف به استخدام پیمانی یا قراردادی تمامی اعضای تمام وقت شوراهای حل اختلاف نموده است.

در خصوص کلیات لایحه و گزارش کمیسیون قضایی چند ایراد کلی وجود دارد که به دو ایراد اصلی اشاره خواهد شد:

- ۱- با حذف نهاد قاضی از شوراهای حل اختلاف حجم عظیم پرونده‌های این شوراها به سوی دادگاه‌ها سرازیر خواهد شد.



☹ ماخذ گزارش:

اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«لایحه دو فوریتی شوراهای حل اختلاف»
شماره مسلسل: ۲۴۰۱۷۳۶۵

پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها در خصوص اصلاح قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران



پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس، بازگرداندن طرح مورد بحث به کمیسیون اقتصادی جهت اعمال اصلاحات ذیل است:

۱. ایجاد سازوکار بررسی کیفیت گزارش‌های حسابداری
۲. ایجاد سازوکار نظارتی مستقل از حرفه
۳. در نظر گرفتن تنبیهات مؤثر برای حساب‌برسان متخلف

همچنین با توجه به اینکه «طرح نظام جامع حسابداری و حسابداری» با شماره ثبت ۲۵۹ در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس قرار دارد و این طرح موضوعات گسترده تری شامل مرجع تهیه و تدوین استانداردها، چگونگی تعیین صلاحیت‌ها، ساختار و فرایند نظارت و... را پیگیری می‌نماید، پیشنهاد می‌شود، کمیسیون اقتصادی مجلس گزارش هر دو طرح را به صورت یکجا به صحن علنی مجلس ارسال نماید. ❏

❏ براساس آنچه در گزارش کمیسیون اقتصادی در خصوص «طرح اصلاح قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران» آمده است، در صورت تصویب، رویه تعیین حساب‌برس و بازرسی قانونی برخی از دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی مثل شهرداری‌ها و دانشگاه‌های دولتی تغییر خواهد کرد.

این اشخاص می‌بایست حساب‌برس و بازرسی قانونی خود را از میان سازمان حسابداری و فهرستی که توسط کمیته‌ای (متشکل از رئیس هیئت عالی نظارت سازمان حسابداری به عنوان رئیس، مدیرعامل سازمان حسابداری، رئیس هیئت عالی نظارت جامعه حسابداران رسمی ایران، دبیرکل جامعه حسابداران رسمی ایران و نماینده دیوان محاسبات کشور) که براساس شاخص‌های بیان شده تهیه می‌شود، انتخاب کنند. این اشخاص در حال حاضر برای انتخاب حساب‌برس مختار هستند.

مشکلات ساختار فعلی نظارت بر حرفه حسابداری در کشور، صرف تغییر رویه انتخاب حساب‌برس شرکت‌ها، دستگاه‌ها و مؤسسات عمومی بدون ایجاد سازوکار نظارتی مستقل از حرفه و در نظر گرفتن تنبیهات و جرائم مؤثر برای متخلفان نمی‌تواند تغییرات مدنظر طراحان را ایجاد کند.



❏ **ماخذ گزارش:** اظهار نظر کارشناسی درباره: «گزارش کمیسیون اقتصادی در خصوص طرح اصلاح قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذی صلاح به عنوان حساب‌دار رسمی» / شماره مسلسل: ۲۲۰۱۷۵۳۴

خلا‌های «طرح تشکیل شورای عالی آب»

طرح عادی تشکیل

شورای عالی آب با امضای ۳۱ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

در این طرح، لزوم وجود سازوکار نظام مند و منسجم برای ایجاد تعهد قوی در همه طرف‌ها برای پایبندی و اجرای سیاست‌های بخش آب، از ضرورت‌های تصویب ساختار شورایی آب کشور ذکر شده است. در مقدمه توجیهی طرح حاضر، عدم شفافیت در اهداف، اختیارات، وظایف و ترکیب نامناسب اعضای شورای عالی آب فعلی به عنوان دلایلی برای مدیریت نامطلوب و سیاستگذاری چالشی در بخش آب برشمرد شده است. قانونی مستقل با هدف هماهنگی و یکپارچگی در امر سیاستگذاری و مدیریت بخش آب در سطح ملی، حوضه آبریز، استان و در صورت ضرورت در سطح شهرستان از اهداف اصلی این طرح بوده و برنامه ریزی و پشتیبانی از برنامه‌ها، نظارت قوی و تمرکز مسئولیت ارزیابی منابع آب تحت یک مرجع منسجم از کارکردهای این قانون عنوان شده است.

موارد پیشنهادی:

یکی از موارد مهمی که باید در پیشنهاد طرح تشکیل شورای عالی آب مد نظر قرار داد، بررسی عملکرد و آسیب شناسی شورای عالی آب فعلی است. ساختار شورای عالی آب فعلی با نقاط ضعف و کاستی‌هایی در عملکرد و نقش آفرینی در مسائل کلان بخش آب مواجه بوده است. در موارد متعددی مصوبات این شورا اجرایی نشده و به سرانجام مشخصی نرسیده است. به عبارت دیگر عدم اقتدار کافی و ضمانت اجرایی یکی از چالش‌های اساسی شورای عالی آب فعلی است. در هر صورت آسیب شناسی دقیق و اصولی شورای عالی آب فعلی از پیش نیازهای مهم طرح حاضر است.

اگرچه نقش شوراهای عالی در سیاستگذاری کلان و راهبری بخش، مهم و قابل توجه است، ولی باید عنایت داشت که محدوده وظایف و اختیارات این شوراهای نباید طوری تعریف شود که با امور تقنینی استاندارد، که معمولاً توسط سند بالادستی قانون تعیین می‌شود و همچنین وظایف تصدیگری دستگاهی تداخل داشته باشد. طرح تشکیل شورای عالی آب، ارائه شده به مجلس شورای اسلامی از منظر مختلفی دارای ملاحظات است. دامنه اختیارات و وظایف در سطوح مختلف شورای عالی و حوضه آبریز و تداخل آن با وظایف اجرایی و تصدیگری، عدم لحاظ تشکلی‌های مردم نهاد و آب بران در ترکیب اعضا، عدم پیش بینی سازوکار مناسب برای ضمانت اجرایی مصوبات، لحاظ نکردن سازوکار مؤثر برای میانجیگری در مناقشات آبی بین استانی و مشخص نبودن مکانیسم پاسخگویی و ارائه عملکرد شورا از مهم‌ترین خلا‌های طرح حاضر است. همچنین این طرح شامل تشکیل «شورای عالی آب» در سطح ملی، استانی و شهرستانی و «شورای آب حوضه آبریز» است و مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه بوده و نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

با توجه به خلا‌های جدی در طرح تشکیل شورای عالی آب، ابعاد بسیار گسترده آن و همچنین عنایت به این موضوع که لایحه اصلاح قانون توزیع عادلانه آب در دولت در حال بررسی است، تصویب این طرح مورد تأیید نیست. {



ماخذ گزارش:

اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل شورای عالی آب»
شماره مسلسل: ۲۵۰۱۷۵۶۸

۶ ایراد باقی مانده در «طرح جهش تولید مسکن»

🔗 طرح جهش تولید مسکن که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال و با ایراداتی (ابهام و مغایرت با شرع و اصل ۶۰ قانون اساسی) از سوی این شورا مواجه شد. بر این اساس، جهت رفع این ایرادات توسط مجلس شورای اسلامی، مصوبه مزبور به کمیسیون عمران ارجاع گردید. نظر به اصلاحات صورت گرفته در مصوبه کمیسیون عمران، به نظر می رسد اکثر ایرادات شورای نگهبان (۹ بند ایراد و ۳ بند تذکر) رفع شده است، لکن برخی ایرادات و ابهامات به قوت خود باقی است که پیشنهاد می شود، به شرح زیر اصلاح شود:

۱

در تبصره ۵ ماده ۴ مصوبه مجلس پس از عبارت «این مبلغ» عبارت «در قالب بودجه سنواتی» اضافه گردد.

۲

در تبصره ۱۵ عبارت «و سایر نهادهای ذریبیط از طریق وزارت راه و شهرسازی» در مصوبه کمیسیون به «و سایر نهادهای قانونی ذریبیط از طریق وزارت راه و شهرسازی» تغییر یابد.

۳

در ماده ۱۷ متن مصوبه کمیسیون به این شرح اصلاح شود که در انتهای ماده ۱۷ عبارت زیر ملحق شود:

۴

در ماده ۱۸ عبارت «حسب مورد به وسیله دفاتر اسناد رسمی یا دلالان معاملات املاکی که به سامانه الکترونیک ثبت اسناد دسترسی دارند» پس از عبارت «اخذ کد رهگیری» در انتهای ماده اضافه شود.

۵

در ماده ۲۱ عبارت «اجرای این ماده در خصوص دستگاه های نظامی و امنیتی منوط به عدم مخالفت مقام معظم رهبری است» به ذیل ماده ۲۱ مصوبه مجلس ملحق شود.

۶

در ماده ۲۳ عبارت زیر جایگزین عبارت حذف شده توسط کمیسیون گردد: «این مراحل با رعایت ضوابط و مقررات ارتقاء کیفی سیما و منظر شهری، مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران انجام می شود».



🔗 ماخذ گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح جهش تولید مسکن» (اعاده شده از شورای نگهبان ۱) / شماره مسلسل: ۲۴۰۱۷۵۷۵

ایرادات شورای نگهبان به لایحه معاهده معاضدت حقوقی تقابل در امور مدنی بین ایران و برزیل

در آن دادگاه‌ها و لو بر خلاف ضوابط اسلامی صادر می‌گردد. در ماده ۵، محصور شدن عدم اعمال این معاهده به موارد مذکور و همچنین تقیید به لزوم آشکارا بودن موارد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

نتیجه‌گیری

با توجه به ایرادات شورای نگهبان، پیشنهاد می‌شود در جهت رفع ایرادات مذکور، تبصره دیگری با محتوای زیر به ماده واحد اضافه شود:

تبصره ۲: اجرای معاهده حاضر در خصوص جمهوری اسلامی ایران در چارچوب مقررات شرع خواهد بود. ❗



❖ **ماخذ گزارش:** اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه معاهده معاضدت حقوقی تقابل در امور مدنی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال برزیل» شماره مسلسل: ۲۴۰۱۷۵۷۶

❗ لایحه معاهده معاضدت حقوقی تقابل در امور مدنی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال برزیل در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۱ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. شورای نگهبان در تاریخ ۱۴۰۰/۳/۱۸ طی نامه‌ای برخی از مواد لایحه را خلاف شرع شناخته است.

بررسی نظر شورای نگهبان

- این لایحه از این جهت خلاف موازین شرع شناخته شد که: اطلاق برخی مواد آن از جمله: ماده (۱)، اطلاق بند (۴) ماده (۳)، اطلاق ماده (۷)، اطلاق بند (۲) ماده (۱۴)، اطلاق ماده (۱۶)، ماده (۱۸)، ماده (۱۹)، اطلاق ماده (۲۰) و بند (۲) ماده (۲۴) اعمال مقررات و تصمیمات غیرمنطبق با موازین شرعی دولت طرف متعاهد را لازم الاجرا دانسته است و مستلزم تأیید صحت قوانین و صحت آیین دادرسی قوه قضائیه کشور مقابل و نیز ارجاع کارهای قضایی به دادگاه‌های کشور طرف متعاهد می‌باشد؛ که خود موجب اثر دادن بر احکامی است که



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها