

گزارش ملی پلاسکو



هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو

پیوست شماره ۴ - کمیته تخصصی حقوقی

۱۳۹۷

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

دانشجویان داد آوا
@lawsbu
موفق بهشتی

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

گزارش کمیته حقوقی از حادثه ساختمان پلاسکو

هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو

پیوست شماره ۴ - کمیته تخصصی حقوقی

۱۳۹۷

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

تقدیم به

ملت ایران که همواره شایسته صداقت، شفافیت و دقت علمی بوده اند،

و به یاد آتش نشانان شجاع و فداکاری که با ایثار جان خود پیام ایمنی را بر آوار پلاسکو محاشند

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

پلاسکو را فراموش نکنیم

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

۱۱	اعضا، همکاران و مشاورین کمیته حقوقی
۱۵	چکیده
۴۷	مقدمه
۶۹	بخش نخست - بررسی وظایف و اختیارات قانونی اشخاص و سازمان‌ها
۷۱	مالک (بنیاد مستضعفان) و شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران (بهره‌برداران)
۸۵	شهرداری تهران
۱۲۶	سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران
۱۵۶	سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران
۱۷۲	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۱۹۴	وزارت راه، مسکن و شهرسازی
۲۰۹	شورای شهر تهران
۲۲۸	وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور
۲۴۸	سازمان نظام مهندسی ساختمان
۲۵۸	نیروی انتظامی
۲۷۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و اورژانس
۲۸۷	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران
۲۹۵	نهادهای صنفی
۳۰۷	قوه قضائیه (دادستانی)
۳۲۲	شرکت ملی گاز ایران
۳۲۹	شرکت توزیع نیروی برق تهران بزرگ
۳۳۸	بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۳۴۴	شورای تامین استان تهران
۳۴۹	بخش دوم - بررسی نظام حقوقی ایمنی ساختمان در ایران: کاستی‌ها و اصلاحات پیشنهادی
۳۵۳	ایمنی ساختمان‌ها قبل از ساخت
۳۵۸	ایمنی ساختمان‌ها در زمان ساخت
۳۶۴	ایمنی ساختمان‌ها بعد از ساخت (نگهداری و بهره‌برداری)
۴۰۱	بخش سوم - بررسی نظام حقوقی مدیریت بحران در ایران

کاستی‌ها و اصلاحات پیشنهادی ----- ۴۰۱

بخش اول . نظام حقوقی مدیریت بحران در مرحله پیش از بحران:----- ۴۱۲

بخش دوم . نظام حقوقی مدیریت بحران در مرحله حین بحران:----- ۴۲۸

بخش سوم . نظام حقوقی مدیریت بحران در مرحله پس از وقوع بحران:----- ۴۳۳

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu



۱۳۸۳۳۷

۱۳۹۵ / ۱۱ / ۹

ر
ا
ی



جمهوری اسلامی ایران
رئیس جمهور

باسمه تعالی

جناب آقای دکتر محمد تقی احمدی
رئیس محترم دانشگاه تربیت مدرس

سلام علیکم

در پی حادثه آتش سوزی و فرو ریختن ساختمان پلاسکو در مرکز شهر تهران که صحنه ایشار و فداکاری آتش نشانان غیور شد و احساسات عمومی مردم ایران را در کمک به آسیب دیدگان و وحدت و انسجام ملی در برخورد با چالش‌ها نشان داد، از آن نظر که باید همه تدابیر لازم برای پیشگیری از وقوع حوادث مشابه اتخاذ شود و توان کشور در مدیریت بحران تقویت گردد، لازم می‌دانم، «هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو» به ریاست جناب عالی و عضویت شخصیت‌های علمی و خبره در تخصص‌های مختلف ذریبط به شرح ذیل تشکیل شود و طرف مدت دو ماه «گزارش ملی» این حادثه را با «بررسی علل و عوامل وقوع آتش‌سوزی و فرو ریختن ساختمان»، «نحوه مدیریت محیطی حادثه»، «کیفیت هماهنگی دستگاههای مسئول در مدیریت بحران»، «راههای پیشگیری از تکرار آن» و «اصلاحات ساختاری و مدیریتی لازم» ارایه و گزارش دقیقی جهت اطلاع مردم شریف ایران منتشر نماید. کلیه دستگاهها و مسئولان ذریبط موظفند، با این هیأت همکاری نموده و اطلاعات مربوط را در اختیار بگذارند.

- دکتر علی اکبر آقا کوچک
- دکتر سعید بختیاری
- مهندس فرج اله رجیبی
- مهندس شاپور طاحونی
- آقای نصرالله طهماسبی
- دکتر محمد فاضلی
- دکتر سید باقر مرتضوی
- دکتر رسول میرقادری
- دکتر مهدی هداوند

توفیق هیأت محترم را در انجام این وظیفه ملی از خداوند بزرگ خواستارم.

حسن روحانی

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

پیشگفتار رئیس هیأت

هو الغفور

حادثه آتش‌سوزی و فروریزی ساختمان پلاسکو یکی از غم‌انگیزترین حوادث ساختمان‌های شهری بود که در ۳۰ دی‌ماه ۱۳۹۵ رخ داد و با مرگ دلخراش آتش‌نشانان و شماری دیگر از هم‌وطنان به همراه خسارات مالی سنگین، رویدادی تلخ را در تاریخ کشور ثبت کرد. ساختمان ۵۴ ساله پلاسکو که نمادی از آغاز دورانی از مدرن شدن، شهرسازی و معماری، و حتی استواری سازه‌های مدرن در ایران بود، ناباورانه فروریخت تا پرسش‌هایی بزرگ مطرح شوند. نویسنده‌ای به ظرافت درباره پلاسکو نوشته بود «پلاسکو فرونیخت بلکه به پاخاست» و درست می‌گوید که پلاسکو به پاخاست تا ساختار و انسجام مدنی ایران را به پرسش بگیرد. پلاسکو به پاخاست تا بپرسد «شما ایرانیان چه کردید و چه نکردید که من در آتش سوختم و فرو ریختم؟»

چرا حادثه پلاسکو مهم است؟ زیرا این حادثه آزمونی از کارایی دانشی، فناوری و مدیریت شهری است که در ابعاد قبل و بعد حادثه در مرکز پایتخت و در نزدیکترین محل از نظر دسترسی به امکانات دولتمردان بود. بزرگ‌مردان حاکمیت شهری و ملی و دستگاه‌های عظیم بوروکراسی آنچه در توان داشتند سخاوتمندانه در میدان آوردند ولی فقط بعد از حادثه و حداکثر در حین حادثه. کاش قبل از حادثه هم بخشی از چنین توان، جنبش، تعصب، و پیگیری و هم‌افزایی صرف می‌شد. باید بدانیم که در مجموعه‌های پیچیده شهری این حوادث در ابعاد مختلف، حتمی است، همواره بوده و هست و خواهد بود. تلاش بزرگانی از مسئولین با حداکثر فداکاری و صرف منابع انجام شده و بسیاری از آنان در حین حادثه نظیر آتش‌نشانان جان برکف، در ایفای مسئولیت فردی خود سنگ تمام گذاشتند. لیکن فداکاری برای یک پدیده پیچیده کافی نیست و روش علمی منبث از دانش، تجربه، مهارت، مدیریت بهینه میدانی و بین‌سازمانی در تمام سه مرحله قبل، حین و بعد حادثه و از همه مهم‌تر پیش‌بینی و برنامه‌های از قبل تعیین شده لازم است. بعلاوه باید کارها به کاردانان سپرده شود و افراد آموزش‌دیده، مجهز به نرم‌افزار و سخت‌افزار پیشرفته و با اختیارات سازمانی کارها را بدست گیرند. هیأت امیدوار است حادثه پلاسکو هیچ‌گاه از یاد ما ایرانیان نرود و به نقطه عطفی در تاریخ اجتماعی این سرزمین بدل شود.

کشورهای مختلف جهان شاهد حوادثی از این دست، تلخ و دردناک بوده‌اند، اما شماری از آن‌ها موفق شده‌اند بر مبنای بررسی دقیق این حوادث و حتی انجام کارهای نمادین، چنین حوادثی را در حافظه تاریخی ملت‌های خود زنده نگه دارند و با تدوین قوانین و رویه‌های مناسب، راهکارهایی برای تأثیرگذاری مثبت این حوادث بر زندگی ملت‌های خود ارائه دهند. حادثه پلاسکو را باید هشدار با بدانییم تا حقیقت آسیب‌پذیری جدی شهرهای بزرگ و دارای تمرکز جمعیت و سرمایه‌های کشور، به باور همگان به‌ویژه مدیران دستگاه‌ها بنشیند. بلکه از این آزمون بیدار شویم و برای آزمون‌های بزرگتر بعدی آماده شویم. بیدار شویم و بفهمیم چه می‌کنیم و چگونه شرایط زندگی شهری را با سهل‌انگاری‌های فرهنگی، فنی و مدیریتی و انفعال در برابر مسائل حقیر روزمره با خطرات بزرگ بالقوه قرین کرده‌ایم.

انتخاب هیأت ویژه گزارش ملی حادثه ساختمان پلاسکو از جانب رئیس محترم جمهوری اسلامی ایران فرصتی فراهم آورد تا تلاشی گسترده برای بررسی حادثه، علل بروز آن و پیشنهاد راهکارهایی برای ممانعت از تکرار آن انجام شود. به نظر می‌رسد این اولین بار بود که بررسی حادثه‌ای در این مقیاس به هیأتی کاملاً غیردولتی و با ترکیبی از بالاترین متخصصان مستقل و استادان دانشگاه سپرده می‌شد. بررسی به گروهی سپرده شده بود که ذینفع به حساب نمی‌آمدند و با سازمان‌هایی که مرتبط با مسئله هستند، ارتباط ساختاری نداشتند. هیأت به گونه‌ای انتخاب شده بود

که می‌توانست داعیه بی‌طرفی داشته باشد و انتخاب اعضاء بر اساس تخصص‌ها، هیأت را توانمند می‌ساخت تا با نگاهی تخصصی و به دور از سوگیری‌های متداول سازمانی و سیاسی حادثه را بررسی نماید.

حکم رئیس‌جمهور در نهم بهمن ۱۳۹۵ صادر شد و هیأت دو روز بعد کار خود را آغاز کرد. پیچیدگی‌های کار از همان ابتدا بر اعضاء هیأت آشکار بود. چنین کاری در گذشته سابقه نداشت و بنابراین سازمان و روال کار مشخص نبود. بررسی‌های اولیه در جلسه نخست هیأت در یازدهم بهمن ۱۳۹۵ به عمل آمد و بر اساس ابعاد مهم حادثه، شش کمیته تخصصی برای بررسی حادثه مشخص شدند. کمیته‌ای نیز برای تعیین روش انجام مطالعه و در نهایت تدوین گزارش نهایی بر اساس تلفیق یافته‌های کمیته‌های مختلف تعیین شد. دبیرخانه اصلی هیأت همراه با زیرساخت‌های وسیع اداری، مالی و ارتباطی برای تعامل با سازمان‌ها، متخصصین و مردم از طریق عادی و مجازی در دانشگاه تربیت مدرس تشکیل شد. شعبه‌ای فرعی از آن نیز در دبیرخانه شورای تدوین مقررات ملی ساختمان، پشتیبانی تکمیلی را فراهم نمود. زمان کوتاهی، در حدود ۲ ماه، در اختیار هیأت قرار گرفته بود. بررسی موارد مشابه نظیر کمیته‌هایی که در خصوص حوادث یازده سپتامبر، طوفان کاترینا یا حادثه نیروگاه اتمی فوکوشیما تشکیل شده نشان می‌دهد که حداقل ۶ ماه صرف مطالعات شده است. کمیته‌ها موفق شدند با بکارگیری زیرکمیته‌های کارشناسی گسترده، گزارش‌های اولیه خود را در کمتر از ۴۰ روز آماده نمایند. اینک گزارش‌های هیأت در سه بخش آماده شده است:

۱. خلاصه مدیریتی؛
۲. گزارش نهایی هیأت با تلفیق از گزارش‌های کمیته‌های تخصصی و جمع‌بندی چند بعدی؛
۳. گزارش‌های تخصصی هر کمیته به صورت پیوست گزارش نهایی.

هیأت برای تدوین گزارش‌ها از انواع روش‌ها و همچنین برگزاری جلسات استماع استفاده کرده است. ده‌ها جلسه با اشخاص و سازمان‌های مرتبط با مسئله برگزار شده است. برخی جلسات نظیر استماع نظرات مالک ساختمان (بنیاد مستضعفان)، مدیران سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، شهرداری تهران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، شورای ساختمان و معاونان وزارت راه و شهرسازی با حضور همه اعضاء هیأت انجام شده و جلسات تخصصی با سایر سازمان‌ها و افراد ذی‌ربط با حضور مدیر و کارشناسان همکار کمیته‌های تخصصی برگزار شده است. هیأت برای تدوین گزارش حاضر سؤالات پرشمار و بعضاً مرحله‌بندی شده‌ای را برای سازمان‌های مرتبط ارسال کرده و پاسخ‌های ایشان در تدوین گزارش‌های تخصصی و گزارش نهایی هیأت لحاظ شده است. البته تا زمان تحویل گزارش نهایی علی‌رغم پیگیری دبیرخانه هیأت، چند مورد از سازمان‌ها پاسخ خود را نتوانستند به هیأت تحویل نمایند. فهرست مکاتبات و پاسخ‌های دریافتی از سازمان‌های مختلف در ارتباط با حادثه پلاسکو در کتابشناسی این گزارش ارائه شده است.

کمیته‌های تخصصی همه ابزارهای روش‌شناختی از قبیل نمونه‌برداری، آزمایش‌های پیشرفته فیزیکی، مدل‌سازی پیشرفته رایانه‌ای، تحلیل‌های چند بعدی فنی، مصاحبه، تحلیل اسناد و اطلاعات دریافتی، جلسات استماع، پیمایش، برگزاری جلسات بحث گروهی و مقایسه با استانداردهای فنی و بین‌المللی را به کار گرفته‌اند تا در نهایت گزارشی علمی و قانع‌کننده برای ملت ایران ارائه نمایند. زمان اندک و دو ماهه مانع از آن شده است که کمیته‌های تخصصی هیأت همه آن چیزی را که در نظر داشتند محقق سازند، اما همین مقدار نیز زوایای تاریک بسیاری درباره ایمنی، رفتار و مدیریت درون و بین‌سازمانی، فرهنگ ایمنی، قوانین مسئولیت مدنی و فنی مرتبط با ایمنی در کشور را آشکار کرده است. بی‌گمان زوایایی از حادثه پنهان مانده‌اند اما برآورد هیأت آن است که وجوه ناشناخته در مقابل آنچه آشکار شده و کاستی‌هایی که برملا شده، ناچیز باید باشد.

هیأت از ابتدا به دنبال مشخص کردن مقصران و ورود به مقوله تقصیرها و آنچه در حیطه بررسی قضایی ممکن است مطرح باشد، نبوده است. در این گزارش هرآنجا که به مسئولیت، وظائف و کوتاهی‌ها اشاره شده، نه به نیت انتساب تقصیر و سرزنش، بلکه به قصد شناخت فرصت‌هایی که می‌شد بهتر استفاده کرد، و با اندکی تلاش امکان پیش‌گیری را فراهم کرد، بوده است. ما بیش از هر چیز تلاش کردیم علل و عوامل بروز پدیده را به نحوی بررسی

و آشکار سازیم که سیاستگذاران و جامعه به‌طور کلی اگر عزمی برای اصلاح امور داشته باشند، بتوانند بر مبنای یافته‌های هیأت راهکارهای استقرار فرهنگ ایمنی و ممانعت از تکرار حوادث مشابه را تدوین و اجرایی نمایند. ما تلاش کردیم به این پرسش که پلاسکو چرا آتش گرفت و فروریخت چنان پاسخ دهیم که مردم و متخصصان به عینیت و بی‌طرفی بررسی‌های هیأت اعتماد کنند. در این راه هیأت کوشیده است ارائه‌دهنده یافته‌های کارشناسانه و توصیه‌های کاربردی باشد.

این هیأت هم‌چنین قدردان همه‌مدیران و کارشناسان سازمان‌هایی است که در طول مدت فعالیت هیأت و علی‌رغم تنگنای زمانی و مسئولیت‌های جاری خود کوشیدند به سؤالات هیأت پاسخ گویند و ابعاد ناشناخته مسئله را آشکار سازند. هیأت هم‌چنین قدردان رسانه‌هایی است که از لحظه اول بروز حادثه پلاسکو اطلاع‌رسانی درباره آن را در دستورکار خود قرار دادند و دو مصاحبه مطبوعاتی ریاست هیأت را برای امیدوارکردن مردم به شناخت واقعیت به خوبی پوشش داده و درباره آن اطلاع‌رسانی کردند. ما هم‌چنین قدردان همه مردمان دلسوز و هوشمندی هستیم که با ارسال عکس، فیلم، گزارش‌های علمی، تحلیل‌ها و سایر اطلاعات، و هم‌چنین مشارکت در مصاحبه‌ها برای آماده‌سازی گزارش حاضر کمک کردند. از آنجا که هر بررسی و پژوهش انسانی در معرض خطاست و این گزارش نیز از این قاعده مستثنی نیست؛ اما هیأت کوشیده است در نهایت صداقت و عینیت علمی بررسی‌های خود را انجام دهد. با این وصف ما صادقانه امیدواریم این آخرین بررسی درباره حادثه پلاسکو نباشد.

گزارش حاضر نشان می‌دهد که حادثه پلاسکو به لحاظ حقوقی، مهندسی و فنی، اجتماعی، فرهنگی و رسانه‌ای، مدیریت ریسک و بیمه و مدیریت بحران دارای چنان ابعاد پیچیده و درهم‌تنیده‌ای است که می‌تواند موضوع ده‌ها و صدها مطالعه قرار گیرد. فروریزی پلاسکو نمادی از همه ناکارآمدی‌ها، قصورها و کاستی‌هایی است که به مدت چندین دهه بر یکدیگر انباشته شده‌اند و در اصل پلاسکو در زیر بار سنگین انباشته‌ای از آن‌ها فروریخت. گزارش نشان می‌دهد که خلاء قوانین و رویه‌های حقوقی مناسب و در کنار آن سهل‌انگاری گسترده سنتی در تفسیر و اجرای قانون و رویه‌شدن آنها چگونه حادثه پلاسکو را تسهیل کرده است. خواننده تیزبین در این گزارش به ادراکی از سطح آگاهی اجتماعی و فرهنگی ایمنی در ایران دست خواهد یافت و غیبت نامناسب فرهنگ ایمنی در دنیای رسانه‌های ما را نیز آشکارا درخواهد یافت. ما به وضوح خواهیم دید که صنعت بیمه نقش پیشگیرانه خویش را به درستی تعریف و ایفا نکرده و سازماندهی مدیریت بحران بعد از سال‌ها تدارک و تجهیز و تمرین فرضی نتیجه غیرقابل قبولی گرفته است.

جا دارد درباره این حادثه و علل ایجاد آن پژوهش‌های بیشتری صورت گیرد، تاریخ حادثه بارها و بارها روایت شود، بازماندگان و مرتبطان با حادثه تا سالیان دراز می‌توانند درباره آن سخن بگویند و هر یک سهمی در خودآگاهی ملی ما درباره این حادثه داشته باشند. کودکان ما باید پلاسکو را هم‌چون نمادی برای خودآگاهی نسبت به ایمنی و ضرورت آن همواره به یاد داشته باشند و آگاهی نسبت به مخاطرات ایمنی و خطر آتش‌سوزی در وجود ایشان ملکه ذهنی شود. فیلمنامه‌نویسان، مستندسازان و فیلم‌سازان این سرزمین می‌توانند سهمی در ساختن آگاهی ملی ما نسبت به ایمنی داشته باشند و پلاسکو را اگرچه فروریخت، ولی جاودانه سازند.

ما صمیمانه امیدواریم تلاش‌های ما سبب شده باشد چرایی بروز حادثه پلاسکو آشکار شده و متخصصان و ملت ایران به یافته‌های ما اعتماد کنند. ما بر این باوریم که این شیوه مواجهه با مسائل و بررسی حوادث، رویه‌ای نوین در کشور است که اگرچه در اولین گام ممکن است کاستی‌هایی داشته باشد، اما این تجربه می‌تواند برای خروج از دور باطل گذشته، تکامل یابد و در آینده افق روشنی را در حل مشکلات کشور بگشاید. نفس اعتماد کردن به متخصصان مستقل از دولت و قدرت سیاسی، محرم دانستن مردم و خود را در برابر ایشان پاسخ‌گو دانستن، گامی استوار به سوی جلب اعتماد عمومی و هموار کردن راه به سوی خلق سرمایه اجتماعی و درس گرفتن از حوادث برای ساختن جامعه‌ای بهتر و زندگی باکیفیت‌تر است.

اعضای هیأت صمیمانه از رئیس محترم جمهوری اسلامی ایران جناب آقای دکتر حسن روحانی قدردانی می‌کنند

که اجازه دادند برای اولین بار مسئله‌ای در این مقیاس توسط هیأتی غیردولتی، مستقل تخصصی و دانشگاهی بررسی شود. لازم به ذکر است که در فرایند بررسی هیأت نهایت همراهی و همکاری از سوی نهاد ریاست جمهوری، و رئیس ارجمند آن صورت گرفت. هیأت برای هرگونه بررسی و اظهارنظری آزاد بود و گزارش نهایی خود را فقط بر اساس تحقیق مستقل و اخلاق علمی، با توکل به ایزد متعال به سرانجام رساند.

اعضای هیأت ویژه گزارش ملی حادثه ساختمان پلاسکو، ضمن ادای احترام عمیق به آتش‌نشانان شجاعی که جان خویش را بر سر انجام مسئولیت حرفه‌ای خود نهادند و تحسین صبر جمیل بازماندگان‌شان، گزارش خود را با شعار «پلاسکو را فراموش نکنیم» به پیشگاه ملت ایران تقدیم می‌کند. امید که این تلاش مقبول درگاه احدیت افتد.

محمدتقی احمدی

فروردین ۱۳۹۶

تذکر (سلب مسئولیت و ایجاد مصونیت)

بررسی‌ها، تحلیل‌ها، یافته‌ها، نظرات، گزارش‌ها، نقل قول‌ها، دیدگاه‌ها و جمع‌بندی‌های این گزارش صرفاً در اجرای حکم ریاست محترم جمهوری به هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو بوده و نتیجه یک پژوهش کارشناسی و تحقیق علمی، با همه کاستی‌ها و محدودیت‌های موجود، ارجاعی از سوی رئیس محترم جمهور بوده و صرفاً جهت ارائه به ایشان در اجرای مأموریت‌های پنج‌گانه محوله به هیأت، برای بررسی زمینه‌های پیچیده حادثه آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو از ابعاد مختلف مهندسی، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی موضوع و با هدف، قصد و نیت پیش‌گیری از حوادث موجود از طریق رفع کاستی‌ها و خلاءهای منجر به حادثه و ارائه پیشنهادهای اصلاحی می‌باشد و هرگونه بهره‌برداری حقوقی، اجرائی و غیره از آن و همچنین انتشار آن بصورت کلی یا جزئی منوط و نیازمند به تصمیم‌گیری از سوی ریاست محترم جمهوری می‌باشد و هیأت و اعضای آن در این خصوص دخالت یا مسئولیتی ندارند. بدیهی است بدین ترتیب هرگونه استفاده یا انتشار مفاد این گزارش کلاً یا جزئاً ارتباطی به هیأت و اعضای آن ندارد و همچنین طبعاً انتشار ناقص یا گزینشی آن و یا تأکید بر مسئولیت یا قصور یک یا چند سازمان یا شخص خاص نیز لزوماً منطبق بر دیدگاه هیأت نخواهد بود. گزارش حاضر صرفاً یک نظر کارشناسی در کنار سایر نظرات است و همواره قابل تعدیل، بازنگری و اصلاح می‌باشد و موجب حق و تکلیف برای هیچ شخصی یا ایجاد مسئولیت یا سلب مسئولیت برای هیچ شخصی نیست.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

گزارش اولیه در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۱۶ در حضور ریاست محترم جمهوری و اشخاص و نهادهای مخاطب این گزارش ارائه شده است. ریاست محترم جمهوری در همان جلسه تأکید کردند که گزارش در اختیار سازمان‌های مذکور قرار گیرد و یک ماه فرصت داشته باشند تا هرگونه توضیحات و نظرات خود درباره این نسخه را به هیأت ویژه بررسی حادثه ساختمان پلاسکو اعلام نمایند و پس از آن هیأت، گزارش نهائی خود را ارائه خواهد کرد.

گزارش حاضر با رعایت گردش کار فوق و جمع‌بندی هیأت بعنوان گزارش نهائی ۹۷ بدون تغییر در متن اصل گزارش تلفیق و البته با تکمیل و افزودن پیوست‌ها تقدیم ریاست محترم جمهور می‌شود. همزمان با انتشار محدود نسخه چاپی، نسخه الکترونیکی آن نیز در سایت‌های پیشنهادی هیأت در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

اعضا، همکاران و مشاورین

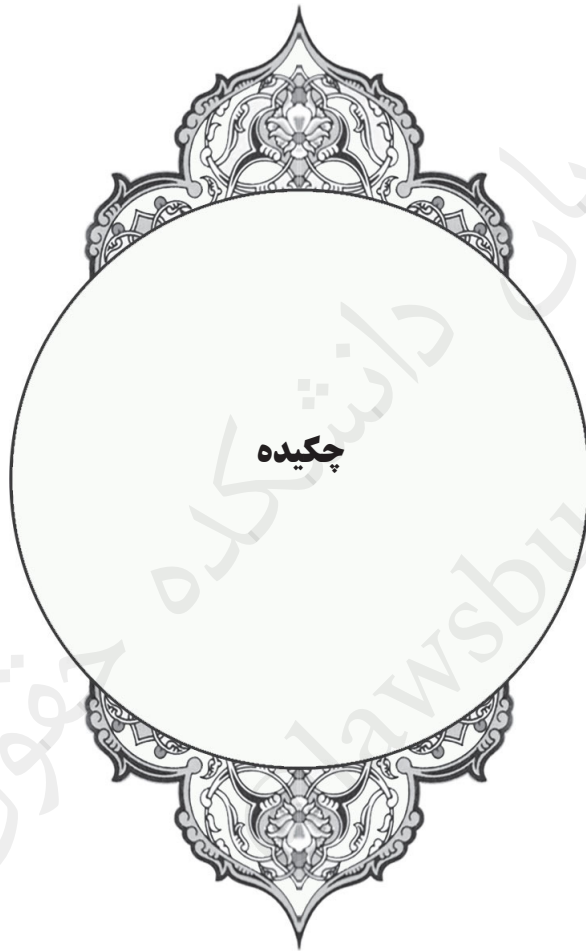
کمیته حقوقی

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

اعضا، همکاران و مشاورین کمیته حقوقی

۱. دکتر مهدی هداوند
۲. دکتر اسدا... یآوری
۳. دکتر وحید آگاه
۴. دکتر حمید قهوه چیان
۵. دکتر داود کاظمی
۶. دکتر جلیل امیدی
۷. دکتر تهمورث بشیریه
۸. دکتر محمدعلی رجب
۹. دکتر ندا کردونی
۱۰. دکتر سیدجواد میرقاسمی
۱۱. دکتر جواد محمودی
۱۲. دکتر فرهنگ فقیه لاریجانی
۱۳. دکتر غلامرضا کامیار
۱۴. دکتر حبیب ... رحیمی
۱۵. دکتر محمدجعفر حبیب زاده
۱۶. دکتر محمد مهدی حاجیان
۱۷. مهندس نادر نجیمی
۱۸. مهندس محسن بهرام غفاری
۱۹. فرهاد جم (دوره دکتری حقوق)
۲۰. فرشاد اسماعیلی (کارشناس ارشد حقوق)
۲۱. محمد علی رجب (دوره دکتری حقوق)
۲۲. احسان جعفرخانی (دوره دکتری حقوق)
۲۳. محمد احمدی (دوره دکتری حقوق)
۲۴. زهرا اثر (دوره دکتری حقوق)
۲۵. مائده عرفانی (دوره دکتری حقوق)
۲۶. سیدحسین وکیلی (دوره دکتری حقوق)
۲۷. مهدی مرادی برلیان (دوره دکتری حقوق)
۲۸. محمدقاسم تنگستانی (دوره دکتری حقوق)
۲۹. صادق سازگاری (دوره دکتری حقوق)
۳۰. هرمز یزدانی (کارشناس ارشد حقوق)
۳۱. ناهید نوروزی (دوره کارشناسی ارشد حقوق)
۳۲. محمد سلگی (دوره کارشناسی ارشد حقوق)
۳۳. سیامک کریمی (دوره دکتری حقوق)
۳۴. علی کردی اردکانی (کارشناس ارشد حقوق)
۳۵. امیرحسین ابراهیمی (دوره دکتری حقوق)
۳۶. اکبر براری (دوره دکتری حقوق)
۳۷. سیدعلیرضا شکوهیان (دوره دکتری حقوق)

۳۸. محمدصادق درویشی (کارشناس ارشد حقوق)
۳۹. نازنین حیدری (کارشناس ارشد حقوق)
۴۰. آرمان رشیدی نسب (دوره کارشناسی ارشد حقوق)
۴۱. مهدی مهدوی زاهد (دوره دکتری حقوق)
۴۲. حسین احمدی (کارشناس ارشد حقوق)
۴۳. فاطمه سرخیل (دوره کارشناسی ارشد حقوق)
۴۴. حسین تقی پور (دوره کارشناسی ارشد حقوق)
۴۵. منصوره میرنظامی (کارشناس ارشد حقوق)
۴۶. منصور کریمی تبریزی (کارشناس حقوق)
۴۷. سید عبدالرحیم ترابی (دوره دکتری حقوق)
۴۸. مریم کریم جوزانی (دوره دکتری حقوق)
۴۹. محمودرضا صفری (کارشناس ارشد حقوق)
۵۰. کیوان صداقتی (دوره دکتری حقوق)
۵۱. حسین فتحی (دوره دکتری حقوق)
۵۲. سیامک کریمی (دوره دکتری حقوق)
۵۳. آناهید طاهری (کارشناس ارشد حقوق)
۵۴. علی رفیعی زاده (کارشناس ارشد حقوق)
۵۵. میترا دودانگه (دوره کارشناسی ارشد حقوق)
۵۶. رضا بیاتریزی (کارشناس ارشد جامعه‌شناسی)



چکیده

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

چکیده

یک آتش‌سوزی سه ساعته به فروپاشی یک برج ۱۵ طبقه در قلب پایتخت منجر شد. تصاویر، روایات و گزارش‌های مردمی و رسانه‌ای از آتش‌سوزی، نشان از عمق فاجعه و گستردگی آن داشت. سه ساعت آتش‌سوزی، در برابر عمر بیش از ۵۰ ساله پلاسکو، تنها «کسری از ثانیه» بود. نابودی در کسری از ثانیه را شاید بتوان چکیده و میانبری برای توضیح آنچه بود و آنچه شد حادثه پلاسکو و همه حوادث از این نوع دانست. به جا ماندن خاک و خاکروبه و تن پاره آهن‌های غول‌آسا و داغ اجساد پاک بر روح و روان میلیون‌ها نفر، نشان داد که چگونه ویرانه‌های گسترده می‌توانند محصول شعله‌هایی کوچک باشند؛ شعله‌هایی که زبانه کشیدنشان و تمديد حیاتشان به خطاهایی بزرگ بستگی داشت. غروب ۳۰ دی ماه، بار دیگر، نمایش غمباری از این حقیقت بود که همان اندازه که دستاوردهای بشری عمیقاً شکوهمند و ستودنی‌اند، خطاهای ما، سخت مشقت‌آور و درس‌آموزند. به همین دلیل افکار عمومی با همان کیفیت و کمیتی به استقبال موفقیت‌ها و دستاوردها می‌رود که به شکست‌ها و فجایع واکنش نشان می‌دهد. پس بی‌دلیل نبود که از همان لحظات اولیه حادثه همه از خود می‌پرسیدند: چرا و چطور پلاسکو فرو ریخت؟

فاجعه پلاسکو یک رخداد حقوقی است و فروریختن پلاسکو، موجب برخاستن و آغاز پرسش‌های حقوقی بسیاری پیش‌روی ما است. بر این اساس باید گفت که مهمترین برخاسته پلاسکو، به درستی، در پرسش‌گری‌ها، تجلی یافت. پرسش‌هایی که در سطوح مختلف خرد و کلان، مردمی و حاکمیتی، محلی و ملی و حتی فراملی درباره علل و عوامل وقوع این حادثه مهیب به ویژه از منظر علل ساختاری، نهادی و حقوقی، مطرح شدند. دست کم از دو زاویه می‌توان به فاجعه پلاسکو، به مثابه یک رخداد حقوقی، نگریست:

در بعد اول نیازمند بررسی جزئیات حقوقی هستیم، یعنی تطبیق یک واقعه برقاعده‌های حقوقی. از این منظر جزئی‌نگرانه که ناظر بر بررسی وظایف و اختیارات اشخاص و دستگاه‌های مرتبط با حادثه پلاسکو است، می‌توان پرسید که چرا پلاسکو دچار حریق شد و چرا فروریخت؟ چه علل و عواملی موجب حریق شد؟ چه علل و عواملی موجب گسترش آن شد؟ و چه علل و عواملی ساختمان پلاسکو را چنان آسیب‌پذیر کرد که موجب شد حریق آن به فروریختنش بی‌انجامید؟ علل و عوامل زمینه‌ساز حادثه و همچنین علل و عوامل نزدیک‌تر که همچون رویدادی در متن شرایطی که پلاسکو را آسیب‌پذیر کرده بود و به مثابه یک علت نهایی عمل کرد، چه بود و چرا روی داد؟ به راستی، اشتعال مقداری پارچه و مواد اولیه یا آتش گرفتن تعدادی سیم برق باید منجر به چنین فاجعه‌ای می‌شد؟ آیا سازمان‌ها و اشخاصی که قانون برای آن‌ها وظایف و تکالیفی را در پیش‌گیری، نظارت، بازرسی، ایمن‌سازی، نگهداری، رفع خطر، مقررات‌گذاری و غیره مقرر داشته بود، به موقع و به درستی به وظایف خود عمل کردند؟ الگو، و مقررات مورد استفاده برای اطفای حریق و مواجهه با آتش‌سوزی و علت ناموفق بودن آن چه بود؟ مدیریت بحران قبل از حادثه و در زمان وقوع حادثه و روزهای بعد از حادثه، از نظر حقوقی، چه تکالیف و اختیاراتی داشت و نقایص و نقاط احتمالی قوت آن چه بوده است؟ و سوالاتی از این دست که مستلزم بررسی وظایف و اختیارات قانونی سازمان‌ها و اشخاص و چگونگی انجام وظایف و اعمال اختیارات توسط آن‌ها، پیش از وقوع حادثه، در جریان حادثه و پس از آن است.

اما در بعد دوم لازم است تا به دلایل بنیادین و عمیق‌تری که خود موجب تحقق موارد پیشین بوده‌اند توجه کنیم و به پرسش‌هایی در باب کاستی‌ها و ضعف‌های ساختاری پاسخ دهیم، پرسش‌هایی در زمینه کاستی‌ها و ضعف نظامات قانونگذاری و مقررات‌گذاری، کاستی‌ها و ضعف ساختار نظارت و پاسخگویی، کاستی‌ها و ضعف در شفافیت و گردش آزاد اطلاعات، کاستی‌ها و خلاءها در داشتن رسانه‌های آزاد، منتقد و مسئول، کاستی‌ها و ضعف در مشارکت‌پذیری عمومی، کاستی‌های ساختاری در حاکمیت قانون و حقوق شهروندی، وجود فساد در نهادهای دولتی و عمومی، اهمال یا تبعیض ناروا در اجرای قوانین مربوطه توسط مراجع مسئول، بهره‌مندی از رانت و نفعی که سازمان‌های ذی‌ربط در صورت اهتمام به وظایف خود، احیاناً از آن محروم می‌شدند، و اینکه در حقیقت این حادثه، ماحصل کدام نظامات، رویه‌ها، فرآیندها و روال‌های معمول در تأسیس، فعالیت، مدیریت و نظارت‌های ملی و محلی و شیوه‌های حکمرانی ما بوده است؟

با توجه به ضرورت بررسی حادثه پلاسکو در هر دو سطح پیش گفته، گزارش حقوقی حاضر نیز به این شیوه پایبند بوده و ابتدا به علل و عوامل بنیادین حادثه، البته به اختصار می‌پردازد، علل و عواملی که وقوع حوادث مشابه را موجب شده یا وقوع این حوادث را در آینده محتمل می‌کنند و سپس به بررسی جزئی‌تر قوانین و مقررات حاکم بر وظایف و اختیارات سازمان‌ها و اشخاص مرتبط با موضوع خواهد پرداخت و در نهایت به اختصار «نظام حقوقی حاکم برای منی ساختمان‌ها در ایران» و خلأها و کاستی‌های آن و همچنین «نظام حقوقی حاکم بر مدیریت بحران در ایران» و خلأها و کاستی‌های آن را همراه با پیشنهادها و راهکارهایی مورد بررسی قرار خواهد داد.

پیش از بیان تحلیل‌های مذکور لازم به یادآوری است که در نگارش گزارش حقوقی حاضر، پیش‌فرض‌ها، موانع و محدودیت‌هایی وجود داشته‌اند که از حیث روشی، باید مورد توجه قرار گیرند؛

اول: با توجه به حکم صادره از سوی ریاست محترم جمهور، قلمرو بررسی حاضر در حدود مأموریت‌های محوله است، و بر همین اساس در گزارش حاضر به پاسخ دادن به دو پرسش حقوقی اصلی زیر خواهیم پرداخت که، معطوف به مأموریت‌های پنج‌گانه هیات هستند:

پرسش نخست: چه اشخاص یا سازمان‌هایی در رابطه با حادثه پلاسکو (و موارد مشابه) دارای وظایف و اختیارات قانونی بودند و این وظایف و اختیارات را چگونه و تا چه حد انجام داده و اعمال کرده‌اند؟

این پرسش معطوف به سه مأموریت اول و اگذار شده به هیات یعنی «بررسی علل و عوامل وقوع آتش‌سوزی و فروریختن ساختمان»، «نحوه مدیریت محیطی حادثه»، و «کیفیت هماهنگی دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران» است. پرسش دوم: چه خلأها یا کاستی‌هایی در نظام حقوقی فعلی وجود دارد که منجر به وقوع حوادث این‌چنینی شده و چگونه می‌توان این خلأها و کاستی‌ها را با راه کارها و پیشنهاد‌های اصلاحی لازم در نظام حقوقی فعلی مرتفع کرد؟ این پرسش معطوف به دو مأموریت دیگر و اگذار شده به هیات یعنی «راهکارهای پیش‌گیری از تکرار آن» و «اصلاحات ساختاری و مدیریتی لازم» است.

دوم: بررسی هر رخداد حقوقی، نیازمند وجود داده‌های دقیق و دسترسی به وقایعی است که حول آن پدیده، وجود دارند. لذا، فقدان یا کاستی کمی و کیفی اطلاعات و آگاهی‌ها در خصوص حادثه پلاسکو، بدون تردید در ارائه گزارش پیش‌رو محدودیت‌هایی را رقم زده‌اند.

سوم: گزارش حاضر، از منظر تحلیل حقوقی ارائه می‌شود. آنچه که همواره مورد تصدیق و تأیید حقوقدانان و کارشناسان حقوقی قرار گرفته است، عدم دسترسی عمومی به بسیاری ضوابط و مقررات بویژه مقررات داخلی سازمان‌ها به دلیل عدم انتشار آن‌ها است؛ این واقعیت، ارائه گزارشی حقوقی درباره وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌ها در خصوص حادثه پلاسکو را، دو چندان دشوار می‌کند.

چهارم: آنچه که پس از رخداد پلاسکو، در بیان مقامات و نمایندگان دستگاه‌های عمومی و دولتی نمود اساسی داشت، ضعف‌ها و ناکارآمدی‌هایی بود که به قوانین نسبت می‌دادند و همین واقعیت را موجب عدم اثربخشی فعالیت‌های دستگاه متبوع خود قلمداد می‌کردند. اما نکته مهم این است که دستگاه‌های مزبور که متولی امور نهاد متبوع خود هستند، بیش از هر کسی نسبت به وجود این کاستی‌ها و معایب وقوف دارند و لذا اگر هم کاستی‌هایی وجود داشته، پیش از وقوع حوادث باید نسبت به اصلاح آن‌ها اقدام یا نسبت به آنها موضع اعتراضی و اصلاحی اتخاذ می‌کردند تا عندالاقضاء نسبت به اصلاح آن قوانین و مقررات، مبادرت شود، نه اینکه پس از وقوع حادثه این مقوله را دستاویزی قرار دهند برای گریز از پاسخگویی.

پنجم: با توجه به نکته فوق، رویکرد و یافته‌این گزارش این است که اگرچه برخی خلأها و کاستی‌ها در نظام حقوقی فعلی وجود دارد، اما اگر به همین قوانین و مقررات فعلی که بعضاً قدیمی و نامتناسب با اقتضائات روز هستند، به درستی عمل می‌شد، یا تلاش می‌شد با تفاسیر مسئولانه، روزآمد و فعالانه تا حدی نقص قدیمی بودن آن‌ها و ابهامات آن‌ها برطرف شود و یا به موقع نسبت به اصلاح و تکمیل آن‌ها اقدام می‌شد، به احتمال زیاد، حادثه‌ای با این ابعاد رخ نمی‌داد یا دست‌کم ضایعات و تبعات آن تا این حد نبود.

ششم: هدف این گزارش احراز وقوع جرائم یا تخلفات و تبعاً بیان مسئولیت‌های مدنی، کیفری، سیاسی و انضباطی اشخاص و مدیران نیست، زیرا این امر مستلزم امعان نظر قضایی یا بعضاً رسیدگی‌های غیرقضایی بوده و نیازمند مقدمات و رعایت آیین‌های قانونی و شاید بازپرسی لازم و استماع‌های متعارف قضایی و غیرقضایی است که طبعاً این امور در صلاحیت هیات نیست. گزارش حاضر بنا دارد، وظایف و اختیارات نهادها و سازمان‌های عمومی و دولتی و اشخاص ذیربط، بموجب قوانین و مقررات جاری را بررسی کند و در حد یافته‌های محدود در دسترس دریابد که تا چه حد به این وظایف عمل شده و نهایتاً با شناسایی ابهامات و خلاهای حقوقی برآن است تا روشن کند که چگونه میتوان این کاستی‌ها را مرتفع کرد.

هفتم: بدین ترتیب، گزارش حاضر، اصولاً معطوف به اشخاص حقوقی و سازمان‌هاست، و صرفنظر از متصدیان، مقامات و ماموران متصدی سازمان‌های مذکور، تلاش می‌کند ایرادات ساختاری و عوامل نهادی مسبب حادثه را شناسایی و مورد بررسی قرار دهد.

هشتم: نظر به مدت زمانی که به هیأت ملی ویژه بررسی حادثه ساختمان پلاسکو و مشخصاً کمیته حقوقی آن اختصاص دادند، ارائه گزارشی که حاوی مدل یا الگویی جامع برای جلوگیری از حوادث احتمالی مشابه باشد، غیر ممکن، یا دست‌کم بسیار دشوار است، بنابراین تمام سعی ما براین بوده که با در نظر گرفتن تمامی جوانب امر، پیشنهادات اصلاحی و ترمیمی اولیه درخوری تهیه گردد تا بویژه در بازسازی و بازتوانی‌های ساختاری و نهادی فعلی نظام حقوقی مؤثر افتد.

نهم: اگرچه در این گزارش فرض بر غیرعمدی بودن این حادثه است، اما عمدی یا غیرعمدی بودن حادثه اساساً در تحلیل حقوقی ارائه شده، تأثیری ندارد چون کمیته حقوقی تلاش دارد صرفاً وظایف و تکالیف قانونی سازمان‌ها را بررسی کند.

دهم: تنظیم گزارش از حوادث دارای سابقه طولانی در کشور است، اما شاید این نخستین بار باشد که تحلیل حقوقی از یک حادثه در سطح ملی و با این ابعاد انجام می‌شود و به همین دلیل باید به عنوان اولین تجربه در این خصوص به آن نگاه شود، لذا ممکن است کاستی‌هایی داشته باشد که امیدواریم در آینده رفع شود.

یازدهم: اگر در تحلیل‌های ارائه شده در این گزارش، عملکرد برخی سازمان‌ها نقد شده، هدف صرفاً شفاف‌سازی خلأها، ایرادات و ابهامات نظام حقوقی است تا از طریق اصلاح نظام حقوقی به ویژه در حوزه ایمنی تا حد امکان از تکرار چنین حوادثی پیشگیری شود یا ضایعات و تلفات چنین حوادثی کاهش پیدا کند.

دوازدهم: به هر حال در تحلیل‌های حقوقی اختلاف نظر امری بسیار شایع است و هیچگاه تحلیل حقوقی از قطعیتی همانند تحلیل در حوزه‌های فنی که از قطعیت بیشتری برخوردار هستند، برخوردار نیست و باب گفتگو و تحلیل‌های بیشتر همواره باز است و هیچگاه نمی‌توان براین نوع از تحلیل‌ها نقطه پایانی را متصور شد. بنابراین گزارش حاضر تنها یکی از تحلیل‌هایی است که در خصوص این حادثه از وظایف و اختیارات سازمان‌ها بدست داده شده و همواره تحلیل‌های دیگری می‌تواند وجود داشته باشد. بنابراین نظرات ارائه شده، تنها یک نظر کارشناسی حقوقی در کنار سایر نظریات کارشناسی و از جمله تحلیلی در کنار تحلیل‌هایی است که سازمان‌ها از وظایف و اختیارات خود دارند و علی‌القاعده برای هیچ کس الزام آور، مسئولیت‌زا یا موجد حق و تکلیف نخواهد بود.

سیزدهم: تحلیل حقوقی ارائه شده در این گزارش به دو حوزه «حقوق ایمنی» (و به طور مشخص تر حقوق ایمنی ساختمان) و «حقوق مدیریت بحران» (که در علم حقوق عمدتاً تحت عنوان وضعیت اضطراری یا استثنایی بحث‌هایی در مورد آن شده است) اختصاص دارد. جامعه حقوقدانان ایران بیش از هرکسی می‌داند که در ایران این دو مبحث از حقوق کمتر مورد توجه بوده و بنابراین می‌توان گفت که ادبیات حقوقی در این دو حوزه بسیار فقیر است. بنابراین در گزارش حاضر امکان استفاده از کتب یا مقالاتی که در این دو حوزه تدوین شده باشند به دلیل فقر منابع تقریباً ناممکن بوده است.

چهاردهم: در تهیه این گزارش، بیش از پنجاه نفر از متخصصین حقوق از رشته‌های مختلف حقوقی، مشارکت

داشته‌اند که تلاش و جدیت آن‌ها ستودنی و قابل تقدیر است. همچنین در گزارش حاضر، بیش از هر چیز به منابع حقوقی، یعنی قوانین و مقررات و سایر منابع حقوق ارجاع داده شده و البته مجموعه‌ای مشتعل بر بیش از هزار پرسش حقوقی، تدوین و برای قریب به بیست و پنج سازمان عمومی و همچنین اشخاص ذیربط ارسال گردیده است. برخی از این سازمان‌ها و اشخاص به طور دقیق و مشخص به پرسش‌ها پاسخ داده‌اند و برخی دیگر پاسخ مستقیم به پرسش‌ها نداده‌اند و نظرات خود را به‌ترتیبی که خود صلاح دانسته‌اند، ارائه داده‌اند. برخی دیگر نیز تا زمان تنظیم این گزارش پاسخی به پرسش‌ها نداده یا پاسخ‌ها را در روزهای پایانی فعالیت هیأت ارسال کرده‌اند که ممکن است به دلیل محدودیت زمانی امکان بهره‌برداری کامل از پاسخ‌های موصوف فراهم نشده باشد. به علاوه مصاحبه‌هایی نیز به صورت حضوری با مدیران و مسئولین سازمان‌ها انجام شده و از نتایج این مصاحبه‌ها تا حد امکان، در گزارش استفاده شده است.

واقعه پلاسکو بار دیگر به یادمان آورد که شهرهای ما، تا چه حد در برابر خطراتی همچون آتش‌سوزی بی‌دفاع هستند و تا چه اندازه در فراهم آوردن زندگی در شهری امن و تأمین حق بنیادین شهروندان بر زندگی‌ایمن در شهرها ناتوانند. بنابراین گذشته از بررسی جزئیات حقوقی، گزارش پیش‌رو در پی بررسی شرایط و زمینه‌های عمیق‌تر و اساسی‌تری است که حادثه پلاسکو را رقم زد و می‌کوشد به این پرسش بنیادین پاسخ دهد که چطور این حادثه و حوادث مشابه آن در ابعاد کوچک‌تر یا بزرگ‌تر اتفاق می‌افتد و تکرار می‌شود؟ این همه، می‌تواند به اقدامات پیشگیرانه و اصلاحی بنیادین و ارائه راهکارهایی جهت جلوگیری از تکرار چنین حوادثی که به نوبه خود به ایجاد «شهرایمن» می‌انجامد، کمک کند.

تحلیل نظام حقوقی حاکم برایمنی نشان می‌دهد که حادثه پلاسکو دست‌کم ریشه در سه عامل اساسی دارد: الف) عقب ماندگی نظام حقوقی از تحولات، ابهامات گسترده در قوانین و مقررات جاری و همچنین پراکندگی و ناهمگنی نظام حقوقی که منجر به ایجاد نهادها و دستگاه‌های اجرایی متعدد و موازی کاری و همپوشانی صلاحیت دستگاه‌های مجری قانون در موضوعات واحد است؛

ب) نبود یا ضعف نهاد یا دستگاه هماهنگ‌کننده و ناظر در کنار نبود همکاری متقابل بین دستگاه‌های اجرایی (پ) مشارکت ناپذیری در اداره امور عمومی، شکاف میان مردم و دستگاه‌های اجرایی، عدم اعتماد متقابل میان مردم و دستگاه‌های اجرایی و اداری و فقدان شفافیت و پاسخگوئی.

قوانین و مقررات، اولاً منشأ ایجاد و تشکیل دستگاه‌های اجرایی هستند و ثانیاً حدود صلاحیت‌ها و اختیارات این دستگاه‌های اجرایی را تعیین می‌کنند. بنابراین وجود دستگاه‌های هم‌عرض که دارای صلاحیت‌های موازی در تمثیت هر یک از امور اجرایی کشور، از جمله در تأمین‌ایمنی شهر هستند، ریشه در قوانین موجد این تشکیلات و صلاحیت‌ها و همچنین پراکندگی، و ناکارآمدی این شیوه «قانونگذاری وصله‌ای» دارد. بنابراین یکی از علل عمده ناتوانی دستگاه‌های اجرایی در تأمین‌ایمنی شهر و تحقق حق شهروندان بر زندگی ایمن در شهرها، نبود قوانین و مقررات منقح، دقیق و روزآمد است که ناتوان از ایجاد سازمان‌های مناسب و از آن مهم‌تر تعیین دقیق و کارآمد حدود صلاحیت‌ها، اختیارات و تکالیف سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی است. بدین ترتیب، در موضوع حاضر، قوانین بد و نامناسب هرگز قادر نخواهند بود به اهداف اصلی خود یعنی: الف) ایجاد سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کارآمد، و ب) تعیین دقیق، شفاف و کارآمد تکالیف و اختیارات این سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی؛ نائل شوند.

بی‌تردید زندگی مدرن و پیچیده و ساختار بورکراتیک اداره جامعه، این مهم را می‌طلبد که وظایف در نهادهای متعدد و متکثری تقسیم شود. این تقسیم وظایف سبب شده است که به نوعی با جزایر کوچک در ساختار حکومت‌داری روبرو شویم که هرکدام از این جزایر وظایف و مسئولیت‌های خاص خود را برعهده گرفته‌اند. بدیهی است که به منظور رسیدن به یک «حکمرانی مطلوب» بایستی این جزایر به شکل کارآمدی در ارتباط با یکدیگر قرار بگیرند؛ زیرا در بیشتر زمان‌ها برای اداره یک بخش خاص در جامعه، نهادهای متعددی درگیر می‌شوند. برای رسیدن به این هماهنگی نیاز است همه بخش‌های حوزه عمومی، با تمرکز بر وظایف خود، هدف را اداره بهتر و بهینه جامعه

تلقی کنند. به همین دلیل است که به نظر می‌رسد بهتر است ما از «عمومی‌سازی مجدد» حوزه عمومی برای ارکان حکومتی سخن بگوییم. امری که سبب می‌شود همه بخش‌ها در حوزه عمومی، با محور قرار دادن مسئولیت‌های خود، «مسئولیت مشترکی» نیز نسبت به «اداره خوب» جامعه بر عهده خود ببینند. در دنیای امروز دستگاه‌های اجرایی مانند نوازندگان ارکستری هستند که اگر با سایر نوازندگان هماهنگ نباشند، حاصل کار چیزی جز همهمه‌ای گوشخراش نیست که فرسنگ‌ها با آنچه فلسفه گردآمدن آنها دور هم، یعنی نواختن یک قطعه هنری گوشنواز است، فاصله دارد. این عدم هماهنگی سبب بی‌اعتمادی مردم به مجموعه دستگاه‌های مربوط می‌شود ولو آنکه برخی از این دستگاه‌ها وظیفه خود را به درستی انجام داده باشند.

نکته دیگر شکاف‌های ساختاری در بین نهادهای اجرایی و اداره‌کننده جامعه از یک سو و انفکاک محسوس بین مردم و نیروهای اجرایی از سوی دیگر است. آیا مردم هم می‌توانستند در پیش‌گیری از این فاجعه نقش داشته باشند؟ آیا در این فاجعه ما شاهد آنچه که «قانون‌گریزی» و یا «مسئولیت‌گریزی» شهروندان عنوان می‌شود، نبوده‌ایم؟ بنابراین، می‌توان از «خصوصی‌سازی حوزه عمومی برای شهروندان» سخن گفت که مشارکت همگانی در اداره امور عمومی جامعه است. این مهم که به چه میزان صاحبان فروشگاه‌ها و افرادی که به طرق مختلف در پلاسکو مشغول فعالیت بودند، می‌توانستند در تامین امنیت ساختمان پلاسکو نقش داشته باشند و از آن پیش‌گیری کنند، می‌تواند به فهم این نگاه کمک کند که شهروندان تا چه میزان خود را شریک اداره جامعه می‌بینند و اگر نمی‌بینند به چه دلیل و یا دلایلی است؟

صرف‌نظر از اینکه نظام حقوقی فعلی نقصان‌هایی دارد و تدوین و تکمیل قوانین و ضوابط موجود از جمله اقدامات اساسی در راستای ایمن‌سازی شهرها است، این پرسش مطرح می‌شود که با وجود ظرفیت ایجاد شده توسط قوانین موضوعه فعلی و تکالیف قانونی که بر عهده نهادهای مختلف درخصوص ایمن‌سازی شهر تهران و پیشگیری از بحران و مدیریت بحران قرار داده شده، چرا نهادهای قانونی ذیربط در انجام وظایف و تکالیف قانونی خود و اجرای قوانین موضوعه مذکور برای تحقق شهر امن و جلوگیری از بحران و کاهش سطح خسارات در زمان ایجاد بحران و مدیریت آن به نحو مطلوب و شایسته عمل نکردند و چرا مسئولیت‌پذیری آنها در قبال شهروندان و پاسخگویی و شفافیت اقدامات آنها تا این حد ضعیف است؟

بدین ترتیب شاید یکی از دلایل اصلی وقوع حادثه پلاسکو، عدم رعایت و اجرای همین قوانین و مقررات (ولو ناقص، مبهم یا قدیمی) است. همچنین به نظر می‌رسد یکی از علل اجرا نشدن قوانین یادشده را باید در نقض حقوق بنیادین شهروندان و زمینه‌ها و کاستی‌های نظام حقوقی حاکم تحلیل و جستجو کرد. به بیان بهتر، چگونگی اجرای قوانین موجود حاکی از میزان باور مقام‌های عمومی و دستگاه‌های اجرایی به حقوق بنیادین شهروندان و مفهوم حق شهروندان بر شهر و «شهرايمن» است. باور به حقوق شهروندی در اجرا نمایان می‌شود. در مواردی که قانون دقت، صراحت و شفافیت کافی داشته باشد، مقام عمومی با کمترین نیاز به تفسیر، کافی است به نص صریح قانون عمل کند؛ و اگر قانون فاقد شفافیت کافی باشد، مقام عمومی ناگزیر از تفسیر قانون در مقام اجراست. در اینجاست که مقام مجری می‌تواند قانون را در پرتو حقوق شهروندی تفسیر کند و از این منظر مقررات را به گونه‌ای اجرا کند که تا حد ممکن حقوق شهروندان و از جمله حق زندگی در شهری ایمن، تحقق یابد. پرواضح است که هرچه قوانین دقیقتر باشد، اجرای بهتر آن و گریز از اجرای ناقص یا دور زدن آن، دشوارتر می‌شود، اما در موضوع حاضر، جدای از خوب یا بد بودن قانون، یکی از بحث‌های اصلی، دست‌کم تا زمان اصلاح یا تصویب قوانین جدید، اجرای همین قوانین فعلی و جبران نقائص احتمالی آن با ارائه تفاسیر شهروندان مدار و مبتنی بر تأمین حق برایمنی شهروندان از قوانین موجود است.

بنا به مراتب پیش گفته، بررسی حادثه آتش‌سوزی پلاسکو مبتنی بر بازشناخت مفهوم حق شهروندان بر شهر ایمن و از منظری عام‌تر «حق بر شهر» به عنوان گفتمان رایج معاصر در نظام‌های حقوقی، به ویژه در کشورهای توسعه یافته، در توسعه و اداره شهر و لوازم آن یعنی «توزیع مکانی»، «حکمرانی شایسته» و «محورها و مولفه‌های اقتصادی و اجتماعی و تنوع فرهنگی» است.

زندگی ایمن در شهرها محقق نمی‌شود مگر با تحقق تمام و کمال حق شهروندان بر شهر؛ و تحقق «حق بر شهر» نیز به نوبه خود مستلزم تحقق موارد زیر است:

ا. «توزیع عادلانه مکانی» برای دسترسی به فضا و منابع؛

ب. حکمرانی شایسته و اداره شایسته، که شامل: ۱- «شفافیت»، ۲- «پاسخگویی»، ۳- «مسئولیت‌پذیری»، ۴- «مشارکت»، ۵- «حاکمیت قانون» و ۶- «عدالت‌جویی» می‌شود؛ و «اداره شایسته» که شامل: «بیطرفی و استقلال»، «اصل رعایت مهلت معقول»، «حق استماع»، «حق دسترسی به اطلاعات»، «اصل ارائه دلایل تصمیمات»، «اصل قانونی بودن»، «اصل انتظار موجه» و «اصل تناسب»

ج. «محورها و مولفه‌های اقتصادی و اجتماعی و تنوع فرهنگی» یا: پذیرش تنوع و تفاوت در جنسیت، هویت، قومیت، میراث فرهنگی، حافظه اجتماعی، عادت‌های فرهنگی و اقتصادی، و تجلی‌های فرهنگی و اجتماعی.

آن بخش از حق بر شهر که به این بحث مربوط می‌شود شامل اجزای زیر است:

- شهری که در آن مشارکت همگانی در اداره شهر، در تعریف، اجرا و نظارت افزایش یافته است.
- شهری که برای کمک به ساخت فضاهای عمومی برای دست یافتن به شهر امن‌تر و رفع نیازهای ساکنان ساخته شده است.

تحقق «حق بر شهر» مستلزم و منوط به: الف) توزیع مکانی عادلانه، ب) حکمرانی مطلوب و اداره خوب شهری، و پ) محورها و مولفه‌های اقتصادی و اجتماعی و تنوع فرهنگی است. حق بر شهر دارای یک ساختار وابسته و متقاطع مبتنی بر این سه رکن است، به طوری که هر رکن در پنج شاخص متقاطع تعریف می‌شود که شامل: فضای استراتژیک شهری، حکمرانی شهری، اقتصاد شهری، جنبه‌های اجتماعی و جنبه‌های محیط زیستی است.

در رکن اول یعنی «توزیع عادلانه مکانی»، حق بر شهر به دنبال توزیع عادلانه امکانات اجتماعی برای دسترسی به فضا و منابع است. این منابع در هر دو بخش رسمی و غیر رسمی با قبول استانداردهای کیفیت زندگی تعریف می‌شوند و عبارتند از: فضای عمومی و مشترک شهری، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و خدمات عمومی (مانند آب، برق، فاضلاب و بهداشت)، دستیابی به مکان‌های عمومی امن، گزینه‌های حمل و نقل مناسب و در دسترس و مقرون به صرفه، مسکن و زیستگاه مناسب و شایسته، معیشت منصفانه، فرصت‌های شغلی و کار مناسب است. چنانکه ملاحظه می‌شود، تأمین ایمنی به مثابه پیش فرض امنیت، از اجزای حق بر شهر است. بنابراین ایمنی فضاهای عمومی شهری، به مثابه حقوق شهروندان باید به طور کامل و جدی در نظام حقوقی کشور، از مرحله تقنین تا اجرا و تفسیر، مورد توجه تمامی اجزای حاکمیت قرار گیرد.

در رکن دوم یعنی «حکمرانی شایسته»، حق بر شهر و به تبع آن حق برایمنی فضاهای عمومی شهری، از طریق نفی سوء استفاده از اختیارات، نبود فسادهای سیاسی و اداری و با رعایت حاکمیت قانون محقق می‌شود. مهم‌ترین ویژگی‌های حکمرانی شایسته را می‌توان چنین برشمرد: ۱- شفافیت، ۲- پاسخگویی، ۳- مسئولیت‌پذیری، ۴- مشارکت، ۵- حاکمیت قانون و ۶- عدالت‌جویی.

در ادامه گزارش به بررسی وظایف و اختیارات قانونی اشخاص و سازمان‌های مرتبط با حادثه پلاسکو پرداخته شده که یافته‌های گزارش، بطور خلاصه بدین شرح است:

مالک (بنیاد مستضعفان) و شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران (بهره‌برداران)

آتش‌سوزی در ساختمان پلاسکو و فرو ریختن این ساختمان، خیلی زود این فکر را به ذهن شنوندگان این خبر متبادر ساخت که این ساختمان به درستی مورد نگهداری واقع نشده و موارد ایمنی ساختمان در آن رعایت نگردیده است. به این ترتیب فارغ از وظایف برخی نهادهای دولتی و عمومی در نظارت و بازرسی از ساختمان، این سؤال مطرح گردید که در نظام حقوقی ما حکم اولیه در خصوص نگهداری از ساختمان چیست. لذا باید حدود وظایف و اختیارات قانونی سه گروه از اشخاص مرتبط با ساختمان پلاسکو در حیطه‌ی نگهداری از ساختمان و ایمنی آن،

مورد بررسی قرار گیرد و این سه گروه عبارت از بنیاد مستضعفان، شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران (بهره‌برداران) می‌باشند. در همین راستا اصلی‌ترین سئوالاتی که در این قسمت مطرح می‌گردد این است که چه شخصی مسئولیت نگهداری عمده از ساختمان را بر عهده داشته است؟ و آیا شخصی که تکلیف به نگهداری ساختمان و تأمین ایمنی آن داشته است، تکلیف خود را انجام داده است؟

بنیاد مستضعفان با توجه به اساسنامه‌ی نخستین خود اساساً به این دلیل شکل گرفته است که برخی اموال مصادره‌ای را مالک گردیده و از این طریق انتقال این منافع آن‌ها به صاحبان اصلی، یعنی مستضعفان جامعه، تسهیل گردد. بنابراین مالکیت بنیاد مستضعفان نسبت به این دسته از اموال، ماهیتی امانی داشته و به نمایندگی از مردم، این اموال را مالک گردیده است. ساختمان پلاسکو یکی از این اموال مصادره‌ای است که در همین راستا به بنیاد مستضعفان تملیک شده است. در این تحلیل یقیناً وظیفه‌ی نگهداری از ساختمان پلاسکو بر عهده‌ی این نهاد بوده و باید در مقابل مردم حتی اگر مدعی باشد و بتواند اثبات کند که این وظیفه را به شخص یا اشخاص دیگر واگذار کرده، پاسخگو باشد. در تحلیل دیگر بنیاد مستضعفان به عنوان مالک ساختمان پلاسکو به موجب سایر قوانین و مقررات کشور از جمله ماده ۳۳۳ از قانون مدنی، ماده ۵۱۹ از قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، و بند ۲۲-۱-۳-۵ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، وظیفه‌ی اولیه نگهداری از ساختمان را بر عهده دارد. در این راستا با توجه به اینکه مدرک معتبری دال بر واگذاری این وظیفه از سوی بنیاد مستضعفان به شخص یا اشخاص دیگر وجود ندارد، باید بیان داشت تکلیف نگهداری عمده از ساختمان پلاسکو بر عهده‌ی بنیاد مستضعفان بوده است، و حتی به فرض وجود چنین مدرکی، واگذاری برخی اختیارات، نافی تکالیف قانونی وی در نگهداری و حفظ ایمنی ساختمان، حداقل به جهت ماهیت و فلسفه حقوقی تاسیس آن نیست. از سوی دیگر با توجه به مکاتبات متعدد که بین شهرداری و سازمان آتش‌نشانی از یک سو و بنیاد مستضعفان از سوی دیگر صورت گرفته است، این امر مفروض است که بنیاد مستضعفان از وضعیت نایمن بودن ساختمان مطلع بوده است.

در تعیین حدود وظایف و اختیارات شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو، با توجه به اینکه، به نظر می‌رسد ساختمان پلاسکو مشمول قانون تملک آپارتمان‌ها نبوده است و از سوی دیگر با توجه به اینکه بنیاد مستضعفان قرارداد مکتوبی در خصوص واگذاری نگهداری از ساختمان ارائه نداده است و علی‌الظاهر از سال ۱۳۸۲ این شورا مسئول اداره امور جاری ساختمان گردیده است و نگهداری عمده از ساختمان به هیچ وجه از مصادیق اداره امور جاری و متعارف ساختمان نمی‌باشد، باید بیان داشت وظیفه این شورا در نگهداری از ساختمان پلاسکو محدود به نظافت و حراست فیزیکی و مواردی از این قبیل بوده است و تعمیرات اساسی و نگهداری عمده مربوط به ساختمان در حیطه‌ی وظایف و اختیارات این شورا نبوده است.

در خصوص حدود وظایف و اختیارات مستأجران (بهره‌برداران) ساختمان پلاسکو باید بیان داشت، بر اساس قوانین و مقررات متعدد مربوط به روابط استیجاری (اعم از قانون مدنی و قوانین مربوط به روابط موجر و مستأجر)، مستأجر مسئول تعمیرات اساسی و نگهداری عمده از شاکله‌ی اصلی ساختمان نیست. بدیهی است در خصوص حادثه ساختمان پلاسکو اگر ایجاد آتش‌سوزی یا گسترش و طولانی شدن آن بر اساس مقررات عام مسئولیت مدنی و مقررات خاص مربوط به ایمنی کار و یا قانون کار و قراردادهای خاص احتمالی، مستند به استفاده ناصحیح مستأجر یا مستأجران یا دپو کردن غیر متعارف لباس و وسایل اشتعال‌زا در ساختمان و یا مواردی از این قبیل باشد، بر اساس قواعد عام حقوق مدنی و مسئولیت مدنی این اشخاص می‌توانند در جرگه‌ی مسببین یا مسئولین این حادثه قرار گیرند.

شهرداری تهران، آتش‌نشانی و سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران

شهرداری تهران یکی از موثرترین و البته پرتکلیف‌ترین دستگاه‌های اجرایی در تأمین ایمنی شهر است. این ارگان دارای اختیارات قانونی گسترده، منابع مالی فراوان و تجربه طولانی مدیریت شهری است، و با بهره‌گیری از سازمان‌ها و ارگان‌های تخصصی وابسته به خود، به ویژه سازمان آتش‌نشانی، و همچنین سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران

شهر تهران، می‌تواند نقش بسیار موثری در فراهم آوردن ایمنی ساختمان‌ها و دیگر اجزا و فضاهای شهری و مقابله با حریق و جلوگیری از تبعات و ضایعات آن ایفا کند.

بررسی قوانین و مقررات موجود نشان می‌دهد قوانین و مقررات متعددی در زمینه تأمین ایمنی شهر، به‌ویژه پیش‌گیری از آتش‌سوزی در وهله نخست، و کنترل آن در صورت وقوع، در نظام حقوقی ایران وجود دارد. در واقع، یافته‌های این گزارش حاکی از آن است که قانونگذار با وضع احکام متعدد، تا حد زیادی ابزارهای قانونی لازم را در اختیار شهرداری‌ها و از جمله شهرداری تهران قرار داده است تا بتواند تکالیف و وظایف پرشمار و حساسی را که قانونگذار بر عهده این ارگان نهاده است، انجام دهد.

تا جایی که به پیش از حادثه مربوط می‌شود، قانون شهرداری‌ها و به ویژه بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره ذیل آن، به مثابه مهمترین و محوری‌ترین قانون در میان تمامی قوانین و مقررات موجود، تکالیف بسیار مهم و اساسی را برای شهرداری در حفظ شهر از خطر حریق و رفع خطر از بناها مقرر کرده است و به شهرداری امکان می‌دهد رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام بر رفع خطر کند. در این خصوص، گزارش، به تفصیل حدود اختیارات و وظایف شهرداری را در حفظ شهر از خطر حریق و رفع خطر از بناها، به ویژه از طریق امکان اقدام این سازمان، بصورت «رأساً» برای انجام این مهم تحلیل می‌کند. در این قسمت از گزارش استدلال شده است که واژه «خطر» در عبارت «حفظ شهر از خطر سیل و حریق» معطوف به خطر سیل و حریق است و تصریح به این امر متضمن تکلیف شهرداری به حفظ شهر و از جمله ساختمان‌های آن از خطر سیل و حریق است، زیرا لفظ «شهر» ظهور در اجزای آن از جمله ساختمان‌های تشکیل دهنده شهر دارد. همچنین، لفظ «خطر» در عبارت «... رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی» نسبت به وصف «خطر» اطلاق دارد بدان معنا که اطلاق لفظ «خطر»، این واژه را شامل هرگونه خطر، از جمله خطر بالقوه یا بالفعل، خطر فوری یا غیرفوری، خطر آتش‌سوزی، خطر سیل، خطر تخریب و... می‌کند. ضمن آنکه با توجه به اطلاق واژه خطر، هیچ قرینه‌ای مبنی بر تقیید این واژه وجود ندارد. همچنین گزارش به این موضوع می‌پردازد که عبارت «... از بناها و غیره» در صدر تبصره ماده ۱۴ و سیاق بند ۱۴ به گونه‌ای است که قانونگذار «بناها» را مستقلاً مورد توجه قرار داده است و نتیجتاً عبارت «رفع خطر» به لفظ «بناها» باز می‌گردد. در نتیجه، در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، مطلق «بنا» بدون اتصاف به هیچ وصف یا قیدی مدنظر قانونگذار بوده است و بدین ترتیب «بنا» شامل هر نوع بنا با هر خصوصیتی می‌شود، اعم از اینکه در مالکیت عمومی باشد یا خصوصی، قدیمی باشد یا جدید، و نحو آن. بدیهی است که عبارت «رفع خطر از بناها» ناظر به بناهای خطرناک است. بدین ترتیب قانونگذار با وضع تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ تکلیف رفع خطر از بنا را برعهده شهرداری گذاشته، بنابراین اگر مالکان یا متصرفان واحدهای صنفی، تجاری و به طور کلی استفاده‌کنندگان و ساکنان ساختمان خطرناک (در اینجا ساختمان پلاسکو)، پس از دریافت اخطاریه اقدام به رفع خطر نکنند، مأموران شهرداری، می‌توانند اقدامی که مقدمه و لازمه رفع خطر است (حتی اگر تعطیلی و نحو آن باشد که البته همواره اینچنین نیست) را برای رفع خطر انجام دهند. لذا، به نظر می‌رسد تکلیف شهرداری به رفع خطر، از جمله خطر آتش‌سوزی، از بناها و اماکن عمومی محرز باشد، و از آنجا که ساختمان پلاسکو، مصداق بارز «بنا» و «مکان عمومی» است، مفاد این بند حاکی از تکلیف شهرداری به رفع خطر از ساختمان پلاسکو و ساختمان‌های مشابه با استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی شده در این بند و تبصره آن است که حاوی ضمانت اجرای اقدام مستقیم (رأساً) توسط مأموران خود به رفع خطر می‌باشد. یادآور می‌شود تکلیف شهرداری به حفظ ساختمان‌ها مقید به الفاظ «موثر» و «لازم» است. عبارت «اتخاذ تدابیر مؤثر» و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی... در صدر تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ «اتخاذ تدابیر» را به قید «موثر» و، «اقدام» را به قید «لازم» مقید کرده است. بدین ترتیب براساس نص صریح تبصره یادشده، اقدام شهرداری، بدون توجه به نتیجه و تأثیر آن مدنظر قانونگذار نبوده، بلکه عبارت فوق بروشنی ظهور در تکلیف شهرداری به تحقق نتیجه موثر، از طریق «...اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم...» دارد. بدین ترتیب، آشکار است که انجام اقداماتی از جمله دادن اخطاریه برای انجام وظیفه قانونی

کفایت نمی‌کند، بلکه حکایت از علم شهرداری به خطرناک بودن شرایط حاکم بر ساختمان پلاسکو، و عدم انجام وظیفه توسط این نهاد در ایفای وظایف قانونی خود به حفاظت موثر و اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره آن دارد. چنانکه آمد، گزارش پیش‌رو با استفاده از اسناد و مدارک ارائه شده از سوی ارگان‌های مختلف، بویژه شهرداری تهران، چگونگی عملکرد این سازمان را در اجرای بند ۱۴ موصوف و تبصره آن را بررسی کرده است و در مجموع عدم انجام وظیفه بطور کامل و بموقع را نتیجه می‌گیرد.

در خصوص سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری، گزارش حاضر، از دیدگاه حقوقی، وظایفی که سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران به موجب قوانین و مقررات موجود جهت پیش‌گیری و مقابله با حادثه پلاسکو برعهده دارد و نحوه ایفای تکالیف مربوطه را در سه مرحله: پیش، حین و بعد از حادثه بیان می‌کند. در این راستا، ابتدا وظایفی که سازمان به موجب مقررات برعهده دارد، ذکر، و بر اساس پاسخ‌های واصله از سازمان و با عنایت به سایر دلایل و شواهد موجود، بررسی می‌شود که آیا سازمان در ارتباط با حادثه پلاسکو به وظایف قانونی خود در قبل، حین و بعد از حادثه عمل کرده است یا خیر؟

اهم وظایف سازمان براساس مقررات فوق عبارتند از:

قبل از حادثه: بازرسی دوره‌ای، ارسال اخطار، صدور گواهی‌ایمنی، تهیه شناسنامه ایمنی، الزام به رعایت ایمنی و آموزش پرسنل؛

حین حادثه: امداد رسانی به موقع، مهار آتش و نجات جان و مال انسان‌ها

بعد از حادثه: تجزیه و تحلیل و ارائه گزارش در خصوص علت حادثه و ارائه گزارش به مراجع قانونی تجزیه و تحلیل حقوقی اقدامات سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران در سه مرحله قبل، حین و بعد از حادثه پلاسکو نشان می‌دهد:

۱. قبل از حادثه: ارزیابی کلی اقدامات سازمان در قبل از حادثه نشان می‌دهد که سازمان به نحو مؤثری نسبت به پیش‌گیری از طریق بازرسی‌های دوره‌ای و صدور شناسنامه ایمنی و الزام مالکین به رعایت استانداردهای ایمنی در ساختمان پلاسکو عمل نکرده است. اگرچه سازمان بازرسی‌هایی انجام و اخطارهایی داده است و اقدام به برگزاری مانور نیز نموده، لیکن این اقدامات مؤثر نبوده و تاثیری در امر پیش‌گیری نداشته است. عمل نکردن تجهیزات آتش‌نشانی موجود در ساختمان نشان می‌دهد که بازرسی‌ها، برگزاری مانور و غیره در پیش‌گیری از حادثه و آمادگی در قبال آن، که منظور نظر مقررات گذار بوده است، منشاء اثری نبوده است. در واقع سازمان تا حدودی به تکلیف خود، ظاهراً عمل کرده اما اقدامات سازمان مؤثر نبوده است. شایان ذکر است که در مجموع، سازمان، مستقلاً ابزارهای قانونی لازم برای الزام اشخاص را در اختیار ندارد، اما ظرفیت‌های قانونی موجود در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن قابل استفاده بوده است.

۲. حین حادثه: حین حادثه علی‌رغم حضور و تلاش سازمان، و جانفشانی آتش‌نشانان، که در جای خود شایسته احترام و تقدیر است، اما نتیجه مورد نظر مقنن حاصل نشده است. این عدم موفقیت تا حدود زیادی ناشی از مؤثر نبودن ایفای تکالیف قبل از حادثه است.

۳. بعد از حادثه: علل بروز حریق طی گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۸ به هیأت ویژه اعلام شده است. علل بروز حریق هنوز بطور قطعی از سوی سازمان اعلام نشده است.

در خصوص سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، علی‌رغم آنکه بند دال ماده ۹ قانون مدیریت بحران شرایطی استثنایی در مدیریت بحران را برای شهر تهران در نظر گرفته اما این مسئله بی سابقه نیست و این مسئولیت از سال ۱۳۸۰ و حتی پیش از آن بر عهده شهرداری تهران گذارده شده است. این گزارش با توجه به قوانین و مقررات موجود به بررسی عملکرد مدیریت بحران شهر تهران، با توجه به وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده می‌پردازد. در این راستا شورای هماهنگی مدیریت بحران (ستاد مدیریت بحران) و سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران (سازمان

مدیریت بحران) و عملکرد آنها در پیش، حین و پس از حادثه پلاسکو مطالعه شده است. پیش از حادثه، صدور اخطارهای متعدد از طرف شهرداری و آتش‌نشانی، نشان دهنده آن است که این ساختمان در وضعیت بحرانی قرار دارد اما علی‌رغم همه‌ی این مسائل پیش‌گیری‌های لازم همچون تهیه نقشه مناسب، و تجهیز ساختمان اتفاق نیافتاده است.

همچنین، گزارش بررسی کرده است که حین حادثه، شهرداری، به عنوان مدیر بحران چه اختیارات و تکالیف قانونی داشته و چگونه به‌ایفای وظایف خود در این خصوص، به ویژه امور اجرایی و عملیاتی مربوطه پرداخته است. در این خصوص به ویژه، بند دال ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور اهمیت فراوانی دارد زیرا به موجب این مقرر، شهردار تهران، رئیس شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران است. این گزارش در خصوص مراحل دیگر حادثه نیز، ضمن اشاره به قوانین و مقررات مربوط به این مرحله، به ویژه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و سایر مقررات، از جمله مصوبات شورای شهر و هیأت وزیران، تلاش داشته وظایف و تکالیف شهرداری را تا حد امکان احصاء، و با بررسی اسناد و مدارک موجود، چگونگی عملکرد شهرداری در این خصوص را تعیین کند. در این دو زمینه نیز به نظر می‌رسد که عدم انجام بموقع و صحیح در اقدامات پیشگیرانه و بی‌نتیجه ماندن اطفاء حریق و همچنین دیگر کاستی‌ها و خلأها در مدیریت بحران، عملکرد قابل قبولی در مجموع وجود نداشته است. این همه ناشی از آن است که اساساً این سازمان برای مدیریت چنین بحران‌هایی آماده نیست.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در خصوص ایمنی کارگاه‌ها، وظایف و اختیاراتی دارد که در سه مرحله پیش، حین و پس از حوادث از جمله حادثه ساختمان پلاسکو، قابل دسته‌بندی است. در مقطع قبل از حادثه، وظایف و اختیارات وزارت کار عبارتند از: ۱- تدوین و تصویب مقررات مربوط به حفاظت فنی، ۲- تأیید حفاظت فنی توسعه کارگاه‌های موجود و کارگاه‌های جدیدالاحداث، ۳- الزام به تأیید آزمایش ماشین‌ها، دستگاه‌ها و ابزار و لوازم توسط شورای عالی حفاظت فنی، ۴- تأیید ورود یا ساخت لوازم حفاظت فنی، ۵- الزام نمودن کارفرما به تشکیل کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار و از همه مهم‌تر ۶- بازرسی کار. در خصوص بازرسی نیز وزارت کار وظایف و اختیاراتی دارد که از میان آنها می‌توان ورود به کارگاه و بازرسی، رایحه گزارش که در حدود وظایف و اختیارات بازرسان، در حکم گزارش ضابطین دادگستری است، اطلاع فوری احتمال وقوع حادثه یا بروز خطر در کارگاه، تقاضای صدور قرار تعطیل کارگاه را برشمرد. در مورد اخیر، به موجب ماده ۱۰۵ قانون کار، هرگاه در حین بازرسی به تشخیص بازرس کار، احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار مکلف است مراتب را فوراً و کتبیاً به کارفرما اطلاع دهد. در تبصره ۱ این ماده نیز وزارت کار، حسب مورد گزارش بازرسان کار از دادسرای عمومی محل، تقاضا خواهد کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نماید. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار، اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراست و حتی دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناسان ذیربط دادگستری، رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند. اما در حین حادثه، وزارت کار، وظیفه خاصی در حین حادثه ندارد و این مهم می‌تواند در ارائه گزارش بازرسی، خلاصه می‌شود. در مرحله بعد از حادثه، وظایف و اختیارات وزارت از جمله شامل این موارد است: ۱- بازرسی، بررسی و تجزیه و تحلیل حوادث. ۲- رایحه گزارش حوادث به مراجع انتظامی و قضایی. ۳- بررسی صورتجلسات کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار کارگاه و اقدام مقتضی در این خصوص که این مهم، در خصوص قبل از حادثه نیز صدق می‌کند. ۴- رسیدگی به حوادث ناشی از کار و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری آنها به منظور پیشگیری. ۵- تذکر معایب و نواقص و تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح.

پس از حادثه ساختمان پلاسکو، به منظور بررسی وظایف و اختیارات وزارت کار در این خصوص، هیأت ویژه، سوالات مفصلی را در باب وظایف و اختیارات وزارت کار و بازرسی آن را از جمله در خصوص مواد ۸۵، ۸۷، ۸۹، بندهای ماده ۹۶، ماده ۹۸، تبصره ماده ۹۹ و تبصره ۲ ماده ۹۶ و ماده ۱۰۵ قانون کار و نیز اجراء و نظارت بر اجرای

آیین‌نامه‌های «حفاظت و بهداشت عمومی در کارگاه‌ها»، «چگونگی بازرسی کار»، «حفاظت فنی و بهداشت کار» و «ایمنی ساختمان کارگاه‌ها»، از وزارت پرسید که پاسخ‌ها، نشان داد که در خصوص وظیفه وزارت کار در باب حفاظت فنی، دو چالش عمده وجود دارد: یکی، در خصوص مفهوم و دامنه کارگاه و کارگاه‌های مشمول بازرسی حفاظت فنی و دیگری، در موضوع بازرسی حفاظت فنی از ساختمان کارگاه، که این دو مورد در خصوص ساختمان پلاسکو نیز قابل بررسی است:

۱. در خصوص مفهوم و دامنه کارگاه، وزارت کار بازرسی حفاظت فنی را نه در مورد همه کارگاه‌ها، که صرفاً به کارگاه‌های تولیدی، محدود نموده و بدین لحاظ با اظهاراینکه هیچ کارگاه تولیدی در پلاسکو نبوده، کارگاه‌های پلاسکو را از شمول حفاظت فنی خارج می‌داند. برداشتی که خلاف نص صریح ماده ۴ قانون کار است که «کارگاه» را «محلی» می‌داند که «کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند». ماده‌ای غیر حصری با ذکر مثال‌های متعدد که به صراحت شامل کارگاه‌های تجاری نیز می‌شود و از قضا کارگاه تولیدی، آخرین مثال آن است. همچنین برداشت وزارت با عبارت صریح ماده ۸۵ قانون کار که «کلیه کارگاه‌ها» را مشمول حفاظت فنی میدانند، مغایر است، زیرا ماده ۸۵ بدون هیچگونه حصر یا استثنایی، مقرر می‌دارد: «برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور»، رعایت مقررات شورای عالی حفاظت فنی برای کلیه کارگاه‌ها الزامی است. براین اساس در ارتباط با ساختمان پلاسکو، تمامی واحدهایی که در آنها کارگر مشغول به کار بوده و رابطه کار وجود داشته، صرفنظر از اینکه فعالیت این واحدها تولیدی یا غیرتولیدی بوده است اولاً کارگاه تلقی شده و ثانیاً مشمول بازرسی حفاظت فنی بوده‌اند. نیز از دیگر دلایل اشتباه بودن برداشت وزارت، عدم موضوعیت نوع فعالیت، حرفه یا شغل در احراز رابطه کار، صراحت بندهای ماده ۹۶ قانون کار و تاکید مجدد این ماده بر شمول کلیه کارگاه‌ها، مبانی نظری حقوق کار و فلسفه شکل‌گیری حقوق و قانون کار و بعد حمایتی آن است.

۲. وزارت علاوه بر اجتهاد مقابل نص در مورد مفهوم کارگاه، در مورد ساختمان کارگاه نیز برداشتی مغایر با قانون و مقررات کار دارد و ساختمان کارگاه و ساختمانی که کارگاه در آن واقع است را نیز، از دایره شمول بازرسی حفاظت فنی، خارج نموده است. حال آنکه در رداین برداشت، باید توجه داشت که دو فرض در اینجا متصور است. در فرض اول کارگاه و همه تجهیزات، تأسیسات و متعلقات آن در یک ساختمان واحد قرار گرفته است که در این صورت، ماده ۴ قانون کار به صراحت کارگاه اعم از محلی که در آن مستقیماً کار انجام می‌شود و سایر فضاهای متعلق به کارگاه را به طور مشخص جزئی از کارگاه تلقی نموده و به تبع آن مشمول بازرسی حفاظت فنی می‌گردد. در فرض دوم، کارگاه جزئی از یک ساختمان اصلی است که در آن ساختمان اصلی واحدها یا کارگاه‌های دیگری وجود دارد و بنا براین کارگران کارگاه‌های واقع در یک ساختمان به طور طبیعی از برخی از فضاهای مشترک ساختمان از قبیل راه پله‌ها، راهروها، نمازخانه، حمام، سرویس‌های بهداشتی و... استفاده می‌کنند که در این صورت به عنوان مثال، تمامی کارگران کارگاه‌های واقع در یک ساختمان بایستی از راه پله‌ها و درهای ورود و خروج و فضاهای مشترک دیگر تردد و استفاده نمایند و بنابراین، در حالت فوق‌این سؤال مطرح می‌شود که آیا این فضاها نیز که مشترک میان تعدادی از کارگاه‌ها و واحدهای غیرکارگاهی است براساس حکم ماده ۴ قانون کار، متعلق به کارگاه محسوب می‌شود تا آنها را مشمول بازرسی حفاظت فنی بدانیم؟ در پاسخ به این سؤال به دلایل زیراین تأسیسات نیز متعلق به کارگاه بوده و در نتیجه مشمول بازرسی حفاظت فنی محسوب می‌گردند: یکی اینکه، عبارت «متعلق به کارگاه» در ماده ۴ قانون کار باید در پرتو «به اقتضای کار» تفسیر شود و بیان تمثیلی و نه حصری قانونگذار و ذکر مثال‌هایی همچون «وسایل ایاب و ذهاب» نشان می‌دهد که هرآنچه «به اقتضای کار» متعلق به کارگاه است، ولو اینکه خارج از ساختمان خود کارگاه باشد، که مثال اعلامی آن وسیله ایاب و ذهاب تصریح شده در ماده ۴ قانون است، که مطلقاً خارج از ساختمان خود کارگاه است، بایستی جزء کارگاه تلقی شود، اعم از اینکه کارگران اختصاصاً از این تجهیزات استفاده می‌کنند و یا اینکه این تأسیسات و تجهیزات به صورت مشترک توسط اشخاص مختلف و از جمله کارگران کارگاه‌های دیگر مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

و این امر نه تنها منطبق بر نص صریح ماده ۴ و سایر مواد قانون کار است، بلکه با هدف مقنن که «صیانت از نیروی انسانی» است و با توجه به این واقعیت که حادثه می‌تواند هم در خود کارگاه و هم در فضاهای مشترک میان کارگاه‌های واقع در یک ساختمان که «به اقتضای کار» متعلق به کارگاه هستند اتفاق بیفتد، سازگار است. بنابراین ساختمان پلاسکو و کارگاه‌های آن را مشمول هریک از دو فرض بالا که بدانیم، در هر حال مشمول بازرسی حفاظت فنی می‌باشد. همچنین در این موضوع، از جمله مواد ۸۵ و ۸۷ قانون کار و مواد متعددی از آیین‌نامه ایمنی ساختمان کارگاه نیز رد برداشت وزارت کار را می‌نمایاند.

شایان ذکر است که پذیرش وظایف یک سازمان در بازرسی و نظارت بر ساختمان‌ها و از جمله وظایفی که شهرداری در این خصوص دارد، رافع وظیفه وزارت کار نیست. به عبارت دیگر در اینجا هرکدام از سازمان‌ها در قلمرو وظایف و اختیارات خود، باید تکالیف خود را انجام دهند، و انجام یا عدم انجام تکلیف یک سازمان رافع وظیفه سازمان دیگر نیست. امری که در ماده ۲۰۳ قانون کار نیز بیان شده است.

بنابراین در مجموع، تکلیف قانونی وزارت کار به بازرسی حفاظت فنی از کارگاه‌های واقع در ساختمان پلاسکو، مسلم بوده و عدم انجام وظیفه در این خصوص از سوی وزارت مذکور غیرقابل توجیه و برخلاف وظایف قانونی این وزارتخانه می‌باشد.

وزارت راه، مسکن و شهرسازی

همان‌طور که صیانت از تمامیت ارضی کشور جزئی از صلاحیت لاینفک حکومت محسوب می‌گردد، تمشیت و تنظیم اشغال اراضی کشور توسط اشخاص حقوقی و حقیقی نیز از وظایف حاکمیتی دولت قلمداد می‌شود که از طریق بازوان اجرایی خود که همان وزارتخانه‌ها و سایر دوایر و نهادهای ذی صلاح دیگر است به منصفه ظهور می‌رسد. در نظام حقوقی - سیاسی ایران وزارت راه و شهرسازی به عنوان مجری سیاست‌های تنظیمی مرتبط با زمین و ساختمان به منظور رسیدن به اهداف مذکور این مهم را بر عهده داشته است. اگر مثالی برای ساخت و ساز شهری ترسیم شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی (نهادی ملی)، شهرداری (نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان (نهادی صنفی) تجسم یافته است، وزارت راه و شهرسازی به عنوان نماینده دولت (حاکمیت) در این بخش، چه از منظر کلان سیاست‌گذاری و چه از بعد نظارت عالی بر اجرا، از نقش حائز اهمیتی بهره‌مند می‌باشد. اگر قوانین و مقررات موجود در زمینه ساخت و ساز، به خصوص مقررات ملی ساختمان، به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی به درستی تنظیم و اجرائی می‌شدند و به موقع و به خوبی رعایت می‌شد به احتمال زیاد نه تنها شاید چنین حادثه‌ای در ساختمان پلاسکو اتفاق نمی‌افتاد بلکه موجب ارتقای کیفیت و افزایش عمر مفید ساختمان نیز می‌گردید. وزارت راه و شهرسازی، دارای تکالیف قانونی مهمی در این زمینه است که در مجموع به نظر می‌رسد این وظایف و تکالیف به درستی انجام نشده‌اند و می‌توان به مصوبه اخیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، پس از حادثه پلاسکو و شروع به تدوین و ویرایش جدید از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها)، در جهت تایید و تصدیق مطلب فوق اشاره داشت.

۱. وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی پیش از وقوع حادثه: اساساً همواره سهم عظیمی از سرمایه‌های ملی کشور در قالب احداث واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و... صرف پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن می‌شود که برای بهره‌برداری مناسب از این حجم زیاد ثروت ملی رعایت اصول فنی و استانداردهای کیفیت در طراحی، اجرا و نظارت بر ساخت و انتخاب مصالح ساختمانی مرغوب و استفاده از نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده از اهمیت بالایی برخوردار است. برای نیل به این مهم، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴)، آیین‌نامه اجرایی این قانون (مصوب ۱۳۷۵) و مباحث بیست و دوگانه مقررات ملی ساختمان تدوین و تصویب می‌گردد. مسئول اجرای قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و ساز، با استناد به ماده ۳۵ قانون وزارت راه و شهرسازی است: «مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط

و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود.» از مهم‌ترین الزامات موجود در مقررات ساختمان، مقابله با هرگونه خطر ناشی از آتش‌سوزی و حریق در ساختمان‌ها است که مبحث سوم (حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق مصوب ۱۳۹۲) از مقررات مزبور تماماً و مستقیماً در بازه زمانی طراحی، ساخت و نظارت بر ساخت و ساز به آن اختصاص یافته است. بخش هفتم (تأسیسات برقی) و نهم (حفاظت در برابر حریق) مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مصوب ۱۳۹۲) در آیام پس از اتمام احداث ساختمان و بهره‌برداری از آن نیز به الزامات مرتبط به ساختمان می‌پردازد. آنچه محل نگرانی است بناها و ساختمان‌های بلندی است که پیش از تصویب مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ساخته شده‌اند، چرا که ضوابط ایمنی در آن‌ها، ممکن است رعایت نشده باشد. برای رفع این خلاء و کاستی شورای تدوین مقررات ملی ساختمان به تدوین مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان می‌پردازد. هدف از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها) ارائه حداقل ضوابط و مقرراتی است که با رعایت آن‌ها شرایط ایمنی، قابلیت بهره‌برداری مناسب، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و پایانی ساختمان‌های موضوع این مبحث فراهم می‌شود. ساختمان پلاسکو مطابق بند ۲۲-۱-۳-۲۳ مقررات ملی ساختمان، سازه‌ی ناامن محسوب می‌شده است که برای حفاظت در برابر حریق و آتش‌سوزی می‌بایستی در ذیل مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان قرار گرفته و مقرره‌های آن بر ساختمان پلاسکو اجرایی می‌گشت. اما چرا این امر تحقق نیافت و منجر به چنین فاجعه‌ای شد؟ برای پاسخ به این سوال باید به ۲ نکته اشاره داشت:

۱. ضوابط و الزامات این مقررات برای نگهداری تمامی ساختمان‌های مسکونی، غیر مسکونی و کلیه اجزای تشکیل دهنده آن کاربرد دارد اما در غالب مواقع افرادی مسئول اجرای مقرره‌های مزبور شده‌اند که یا فاقد حداقل تخصص و صلاحیت‌های فنی - علمی لازم در ساختمان و مراقبت و نگهداری از آن می‌باشند یا اگر دارای این معلومات هستند سطح آن بسیار کم و قلیل است. ۲. شماره ۲۲-۱-۳-۶ مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان به تعریف بازرس می‌پردازد، که تا حال حاضر، هیچ‌گونه ساختار اجرایی و عملی موفقی برای صلاحیت‌سنجی بازرسان مربوطه، و اجرای عملی این مقرره، توسط وزارت راه و شهرسازی تعبیه و فراهم نشده و هم‌چنان این الزام بسیار مهم قانونی که اساساً این مبحث را تشکیل می‌دهد، مغفول واقع شده است. در حالیکه در نظام حقوقی ایران نیاز به تدوین و تصویب قانون یکپارچه ایمنی برای ساختمان‌ها وجود دارد. وجود یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان‌ها در برابر حریق و آتش‌سوزی که دستگاه‌های متولی زیر مجموعه آن با در اختیار داشتن امکانات و منابع مالی وضعیت بهم ریخته فعلی را ساماندهی کند، مفید و موثر است. حل این ضعف قانونی بر عهده نهاد سیاست‌گذاری در امر ساخت و ساز (وزارت راه و شهرسازی) است که باید لوایح لازم را تهیه و به مجلس ارائه دهد. از موارد ماموریت وزارت راه و شهرسازی «راهبری تحقیقات ساختمانی به منظور ایمن‌سازی ساختمان‌ها در قبال حوادث طبیعی» احصاء گردیده است. تحدید تحقیقات ساختمانی صرفاً در برابر حوادث طبیعی و عدم اشاره به حوادثی که ناشی از بلایای طبیعی نیستند و انسان ساخته‌اند از مهم‌ترین خلاءهایی می‌باشد که بایستی رفع گردد. حادثه ساختمان پلاسکو نشان داد که بازرسی، سرویس و نگهداری ساختمان فقط منحصر به سیستم تأسیساتی مکانیکی و الکتریکی، سیستم‌های اعلام و اطفاء حریق و آسانسورها نباید محدود شود. بلکه، بررسی پایداری، استحکام سازه‌ای، نقش مصالح مقاوم در برابر حریق و... از جمله مواردی است که بایستی در سر فصل تدوینی قوانین و مقررات مرتبط گنجانده شود. در خصوص مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان) پیش‌بینی ساختار اجرایی مبحث مذکور توسط وزارت راه و شهرسازی به عنوان مسئول نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان از اهمیت برخوردار می‌باشد. واگذاری مسئولیت نگهداری و مراقبت از ساختمان به عهده بهره‌برداران، مالکان و مستاجران که در اکثر مواقع صلاحیت و تخصص لازم در این زمینه را ندارند به نوعی نشان از بی‌توجهی به اهمیت ایمنی ساختمان‌هاست. اجراء سریع، شفاف و کارآمد مصوبات اخیر شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران طی ۲ جلسه ۱۳۹۵/۱۱/۱۱ و ۱۳۹۵/۱۲/۲ که در ۱۱ بند تصمیماتی برای کاهش خطرات ناشی از سوانح مشابه حادثه ساختمان پلاسکو در سطح کلان شهرهای کشور و با تکیه بر اهمیت نقش ساختمان‌های بلند مرتبه در خطرپذیری

شهرها در هنگام وقوع این سوانح اتخاذ نمود، امری ضروری است. هم اکنون به دلیل عدم وجود دستورالعمل‌های فنی، بایستی اقدامات لازم و ضروری در جهت بررسی مجدد و در صورت نیاز، مقاوم سازی ساختمان‌های عمومی با قدمت بالا (مبحث ششم مقررات ملی ساختمان: بارهای وارد بر ساختمان) صورت پذیرد. سلامت عمومی با پایدارسازی ساختمان‌های شهر تضمین خواهد شد که مستلزم همکاری سازنده، ورای منافع سیاسی و اقتصادی کوتاه مدت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری در پایدارسازی ساختمان‌های قدیمی با اولویت بافت فرسوده می‌باشد. نمی‌توان از نظر دور داشت مسئولیت نوسازی بافت‌های فرسوده بر عهده وزارت راه و شهرسازی می‌باشد که بر اساس احکام برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور این وزارتخانه موظف بوده است در طی ده سال (سالی ده درصد) تمامی ۷۰ هزار هکتار بافت فرسوده سراسر کشور و زیرساخت‌هایشان را نوسازی کند. در جهت تهیه شناسنامه ایمنی مجموعه‌های مسکونی و تجاری پُرجمعیت تشکیل تیم‌های مشترک بازرسی و نظارت توسط اضلاع مثلث ساخت و ساز شهری، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری، گام مهمی به حساب می‌آید که مغفول مانده است.

شورای شهر تهران

اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از شوراهای اسلامی به عنوان یکی از «ارکان تصمیم‌گیری در کشور» یاد می‌کند. اصل یکصدم نیز هدف از تاسیس این شوراها را «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی...» می‌داند. همچنین وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های شوراها در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (قانون شوراها) مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ مورد توجه قرار گرفته است. با این حال بررسی اصول قانون اساسی و قوانین مربوط به شوراها ما را به این امر رهنمون می‌سازد که صلاحیت‌های شوراها در میان دوگانه «نظارت» و «تصمیم‌گیری» با حالتی مبهم و سرنوشتی نامعلوم قرار دارند، هرچند با در نظر گرفتن چنین شرایطی هم می‌توان وظایف، اختیارات و مسئولیت‌هایی را برای این شوراها به خصوص در رابطه با مدیریت شهری و مسائل مرتبط با آن متصور بود. البته روشن است که قانون اساسی به صراحت در اصل ۷ شورا را از ارکان تصمیم‌گیری می‌داند و قانون شوراها در ماده ۷۱ به روشنی وظایفی از جمله وظیفه تصمیم‌گیری در برخی موارد را بر عهده شورا واگذار می‌کند.

در این گزارش وظایف شوراهای شهر از نظر زمانی به سه دوره پیش، حین و پس از حادثه تقسیم می‌شود. از آن رو که بر اساس قانون مدیریت بحران بر اساس ماده ۹ با توجه به شرایط ویژه و اهمیت شهر تهران، به عنوان پایتخت جمهوری اسلامی ایران شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌گردد و از آن جهت که شورای شهر تهران به عنوان نهاد ناظر و در بسیاری موارد تصمیم‌گر نسبت به شهرداری است و این مسئله در بندهای متعدد از ماده ۷۱ و ۷۲ قانون شوراها ذکر شده است لذا نقش شوراها در مدیریت بحران و به خصوص نقش شورای شهر در تهران در بحران‌های مربوط به شهر تهران بسیار مهم و البته گسترده است. به عبارت دیگر همه ی اختیارات و وظایفی که در مدیریت بحران بر عهده شهرداری گذارده شده، در روی دیگر سکه وظایفی را برای شورای شهر ایجاد می‌کند.

اما علاوه بر این شورای شهر به طور خاص نیز در مدیریت بحران وظایفی بر عهده دارد. شورا موظف است بر اساس بند ۲ ماده ۷۱ کمبودها و نیازهای شهر را شناسایی کرده و لایحه‌هایی در این زمینه طراحی کند و طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی ارائه نماید. لذا با توجه به حادثه پلاسکو و عمق بحرانی که از آن ناشی شد، به نظر می‌رسد که شورا می‌بایست با بررسی کمبودهایی که چنین ساختمان‌هایی در شهر با آن مواجه‌اند و شناخت نیازها و البته نارسایی‌هایی که منجر به وقوع چنین حوادثی می‌گردد و تهیه طرح‌ها و پیشنهادات اصلاحی و راه حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مسئولین و نظارت موثر بر شهرداری، سعی در پیش‌گیری از وقوع این گونه حوادث داشته باشد. به علاوه بند ۹ ماده ۷۱ قانون شوراها، تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری‌ها را پس

از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور از جمله وظایف شوراهای بر می‌شمارد و همچنین نظارت بر مصوبات نیز بر عهده شورا گذارده شده که در مجموع، شورا نه تنها در رابطه با ساختمان‌های شهر و ایمنی آنها مصوبات موثر، مناسب و کاربردی به تصویب نرسانده، بلکه شهرداری را نیز مکلف به تهیه لوایحی در این خصوص و ارائه آن به شورا نموده است. پس می‌توان گفت چنانچه شهرداری وظایف مقرر در بند ۱۴ ماده ۵۵ که به صراحت تکالیفی را در رابطه با پیش‌گیری از حوادث بر عهده شهرداری می‌گذارد را به هر دلیل انجام ندهد، نه تنها وظایف خود را انجام نداده است، بلکه شورای شهر هم در این انجام عدم وظیفه شریک بوده است.

با توجه به هدف تاسیس شورا و همچنین امکانات و منابع انسانی، شورا به هیچ عنوان یک نهاد اجرایی نیست و لذا در زمان حادثه و پس از آن مهمترین وظایف شورا نظارت بر شهرداری و تهیه و وضع مصوباتی است که به حل بحران و همچنین کاهش آلام ناشی از آن و جلوگیری از تکرار چنین حوادثی منجر می‌شود. شایان توجه است که علی‌رغم آنکه در مواقع بحران، سازمان مدیریت بحران کشور بر مدیریت بحران و دستگاه‌های درگیر در آن نظارت می‌کند اما با توجه به استثنا نمودن شهر تهران و تعریف نقش کلیدی برای شهردار تهران و ارتباط سازمانی تعریف شده بین شورای شهر تهران و شهرداری، همچنان وظیفه ی اولیه نظارت بر شهردار بر عهده شورای شهر به عنوان منتخب مستقیم مردم باقی خواهد ماند و نظارت سازمان مدیریت بحران نظارتی مضاعف خواهد بود.

در مجموع هرگونه انجام وظیفه و یا به هر میزان عدم انجام وظایف قانونی توسط شهرداری تهران در حادثه پلاسکو، از آنجائی که شورای شهر، نهاد ناظر و مقررات گذار شهر محسوب می‌شود را می‌توان به شورای شهر نیز، تا حدی که ناظر و مقررات گذار وظیفه دارد، نسبت داد.

وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور

صلاحیت‌ها و تکالیف وزارت کشور در خصوص حوادث غیرمترقبه هم شامل مواردی می‌شود که مسئولیت مستقیم انجام امور مربوط به مراحل مختلف بروز حوادث و بحران بر عهده نهادهای دیگری است و وزارت کشور به موجب قانون باید بر آن‌ها نظارت داشته باشد و هم صلاحیت‌هایی را در بر می‌گیرد که مستقیماً برای وزارت کشور وظایفی فراتر از صرف نظارت بر نهادهای متولی پیش‌بینی کرده است. قسم اخیر به خصوص از طریق سازمان یا نهادهای وابسته به وزارت کشور اعمال می‌شود؛

وظایف و اختیارات وزارت کشور (که به جهت قرار گرفتن سازمان مدیریت بحران کشور ذیل این وزارتخانه، وظایف و اختیارات این سازمان را نیز شامل می‌شود) در سه مرحله پیش، حین و پس از وقوع حوادث غیرمترقبه قابل دسته‌بندی است؛

الف - وظایف و اختیارات وزارت کشور قبل از وقوع حوادث غیرمترقبه عبارتند از:

- نظارت بر انجام وظایف قانونی شوراهای اسلامی؛
- تشکیل شورای عالی مدیریت بحران با هدف فراهم کردن زمینه قانونی تصویب اسناد قانونی مربوط (به منظور تعیین نقش دقیق دستگاه‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و...)
- تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور زیر نظر وزارت کشور با هدف مدیریت یکپارچه مراحل چهارگانه مدیریت بحران؛
- تأمین تجهیزات و امکانات اداری موردنیاز سازمان مدیریت بحران کشور؛
- نظارت بر مصرف اعتبارات مربوط به مدیریت بحران در دستگاه‌های دولتی؛
- وظایف وزارت کشور در زمینه پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه بر اساس بسته اجرایی این وزارتخانه؛
- مسئولیت کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی.

وظایف و اختیارات وزارت کشور حین وقوع حوادث غیرمترقبه عبارتند از:

- تشخیص و اعلام وقوع بحران در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی؛
- وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله وقوع حوادث غیرمترقبه.
- وظایف و اختیارات وزارت کشور پس از وقوع حوادث غیرمترقبه عبارتند از:
 - وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله پس از وقوع حوادث غیرمترقبه؛
 - پیگیری تخلفات شهرداری و مؤسسات وابسته به آن در انجام وظایف قانونی مربوط؛
 - تمهید مقدمات مربوط به تعیین وظایف دقیق دستگاه‌های مربوط در مراحل مدیریت بحران؛
 - معرفی مدیران و کارکنان دستگاه‌های متخلف به مراجع صالح؛
 - استفاده از خدمات مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های خصوصی، تعاونی و اشخاص حقیقی در صورت ضرورت؛
- نظارت بر اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران؛
- جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی؛
- اعلام مراتب بروز مشکلات مربوط به تخصیص اعتبار و رسیدگی به امور آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه؛
- پیشنهاد اعتبارات لازم برای پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه.
- با توجه به پاسخ‌های دریافتی از وزارت کشور و استانداری و هم‌چنین استفاده از منابع معتبر مربوط، مهم‌ترین نکات مربوط به عملکرد وزارت کشور در ارتباط با حادثه پلاسکو به صورت زیر خلاصه می‌شوند:
 - پاسخ‌های ارائه شده بیشتر بر اقدامات وزارت کشور در حین حادثه متمرکز است نه اقدامات پیش از حادثه؛
 - تأکید بر حضور میدانی وزیر کشور و سایر مدیران ذی‌ربط وزارت کشور؛
 - تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور در روز حادثه؛
 - تشکیل شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور با حضور وزیر کشور برای ایجاد هماهنگی لازم میان دستگاه‌های مختلف؛
 - هماهنگی لازم میان نهادهای مختلف امنیتی، امدادی، بیمارستان‌ها و...
 - انجام اقدامات لازم از سوی سازمان مدیریت بحران کشور در راستای اجرای ماده ۶ قانون تشکیل این سازمان؛
 - اشاره به کمبود امکانات و تجهیزات اطفاء حریق؛
 - عدم آموزش و آگاهی‌بخشی به شهروندان درخصوص پیش‌گیری و مقابله با حوادث؛
 - عدم وجود بانک اطلاعات ساختمان‌های ناایمن؛
 - ارائه راهکارهای پیش‌گیری از حوادث؛
 - تأکید بر لزوم نهایی کردن لایحه مدیریت یکپارچه شهر و روستا در دولت (وزارت کشور این لایحه را به دولت ارسال کرده است) و تسریع در رسیدگی به «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» که دو سال است به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است؛
 - تسریع در تصویب و نهایی کردن لایحه بیمه اجباری ساختمان‌ها؛
 - بازنگری در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری جهت اعمال قانون مزبور در ساختمان‌ها با الگوی جدید و مخاطرات آن‌ها با توجه به قدمت قانون مذکور؛

- تأمل بیشتر درخصوص بند د ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت که شهردار تهران را به عنوان رییس شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران تعیین کرده است. حکم اخیر می تواند موجب عدم انسجام در سلسله مراتب اداری و عدم تمکین دستگاه های دولتی از نهاد شهرداری شده است؛
- توجه کافی به مدیریت پیش گیری از بحران در اسناد بالادستی.
- در ارزیابی نهایی اقدامات مزبور به نظر می رسد وزارت کشور در انجام هماهنگی های لازم حین و پس از وقوع حادثه پلاسکو به وظایف قانونی خود عمل کرده است. وزارت مذکور اما در مورد نظارت بر عملکرد شوراهای شهر و شهرداری ها، پاسخی مطرح نکرده است و به نظر می رسد که به وظیفه خود در این خصوص به درستی عمل نکرده است؛
- با توجه به پاسخ های دریافتی از سازمان مدیریت بحران کشور و همچنین استفاده از منابع معتبر مربوط، مهم ترین نکات مربوط به عملکرد این سازمان در ارتباط با حادثه پلاسکو به صورت زیر خلاصه می شوند:
- با عنایت به مسئولیت سازمان مذکور، انجام وظایفی که در قانون مذکور برای مدیریت بحران ذکر شده است، به علت وقوع حادثه پلاسکو در شهر تهران، برعهده سازمان پیش گیری و مدیریت بحران شهر تهران است؛
- به رغم وظایف سازمان پیش گیری و مدیریت بحران شهر تهران در حادثه پلاسکو، برای ارائه کمک های لازم توسط سازمان مدیریت بحران کشور به سازمان مذکور اعلام آمادگی شده که البته درخواستی برای عدم توانایی برای مدیریت بحران واصل نشده است. همچنین مسئولان وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور مستمراً در محل حادثه حضور داشته و نیروهای مربوط را به حالت آماده باش قرار داده بودند؛
- درخصوص اقدامات انجام شده برای تدوین سیاست ها و برنامه های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران در کشور و اقدام قانونی برای تصویب وظایف دقیق و نقش نهادهای مربوط در مدیریت بحران، وظایف چهارده کارگروه اصلی دخیل در مدیریت بحران در قالب کارگروه های چهارده گانه مدیریت بحران تدوین و به دستگاه های مزبور ابلاغ شده است، با این حال نواقص این مقررات بایستی مرتفع گردد؛
- پیش نویس آیین نامه خط مشی ها، سیاست ها و برنامه های اجرایی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران در شورای عالی مدیریت بحران به تصویب رسیده و هم اکنون در سیر مراحل تصویب در هیئت وزیران است؛
- سازمان مدیریت بحران کشور دستورات لازم را برای مستندسازی حادثه پلاسکو به سازمان پیش گیری و مدیریت بحران شهر تهران صادر کرده است؛
- هماهنگی های لازم برای در اختیار قرار دادن امکانات و تجهیزات مراجع دولتی و غیردولتی توسط سازمان مدیریت بحران کشور (با هماهنگی فرمانده عملیات) انجام شده است؛
- گزارش اقدامات دستگاه های اجرایی مربوط درخصوص حادثه پلاسکو، پس از اخذ و جمع بندی به رئیس جمهور ارائه خواهد شد؛
- سامانه مدیریت جامع اطلاعات حوادث ایجاد شده و ظاهراً در حال بهره برداری است اما نتایج محسوسی از اقدامات انجام شده در دسترس نیست؛
- مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان و آشوبگران و غارتگران، پس از تهیه و تصویب در شورای امنیت کشور به استان های ابلاغ شده است؛
- طرح جامع خطرپذیری کشور تهیه شده اما با مشکل منابع مالی مواجه است؛
- با توجه به این که علل حادثه در حال بررسی توسط شهرداری تهران، دادستانی تهران و هیئت ویژه است، در صورت مقصر بودن هر یک از دستگاه ها، مراتب متعاقباً توسط سازمان مدیریت بحران کشور پیگیری خواهد شد؛

- پس از دریافت گزارش اقدامات انجام شده توسط شهرداری تهران، موضوع مورد رسیدگی و ارزیابی نهایی می‌گیرد و در جلسه شورای عالی مدیریت بحران کشور مطرح خواهد شد؛

- عدم تخصیص اعتبار لازم برای اجرای برنامه‌های آمادگی و پیش‌گیری، امر مدیریت بحران را دچار مشکل کرده است. یکی دیگر از مشکلات، عدم تخصیص اعتبار لازم برای تجهیز دستگاه‌های مختلف برای مقابله با حوادث است؛

- جلسه شورای عالی مدیریت بحران کشور، در عصر روز حادثه برگزار شد و مقرر گردید کلیه تمهیدات و اقدامات لازم توسط دستگاه‌های اجرایی انجام و نیازهای شهرداری تهران برای انجام اقدامات لازم پس از وقوع حادثه پلاسکو مرتفع شود.

در ارزیابی نهایی اقدامات انجام شده توسط سازمان مدیریت بحران کشور در خصوص حادثه پلاسکو لازم به ذکر است به علت عدم مسئولیت این سازمان در مورد حادثه پلاسکو به جهت قرار گرفتن ساختمان مذکور در شهر تهران، وظایف این سازمان در خصوص حادثه فوق برعهده سازمان پیش‌گیری و مدیریت شهر تهران است. با وجود این، نباید از وظایفی که در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برای سازمان مدیریت بحران کشور و شورای عالی مدیریت بحران کشور وضع شده است، غافل بود. به رغم تلاش‌هایی که سازمان مذکور برای امداد رسانی و به طور کلی، اقدامات پس از وقوع حادثه پلاسکو انجام شده است، باید اذعان داشت: به نظر می‌رسد که برخی از وظایف قانونی مهم این سازمان و شورای عالی مدیریت بحران (به خصوص در زمینه تهیه اسناد قانونی موثر و کارآمد مربوط برای تعیین نقش و شرح دقیق وظایف دستگاه‌های دخیل در امر مدیریت بحران) انجام نشده است؛ برخی از اسناد قانونی مربوط نیز ارائه نشده است؛ برخی از اقدامات نیز باید پس از این و متعاقب ارائه گزارش‌های لازم توسط شهرداری تهران و سایر نهادهای مربوط انجام شود (در نتیجه، داوری در خصوص انجام وظایف اخیر در وضعیت فعلی ممکن نیست). در مجموع مدیریت بحران برای سازمان‌ها و مسئولان کماکان در درجه‌های نخست اولویت قرار ندارد. اگرچه در قانون، به ضرورت مدیریت جامع بحران اشاره شده، اما آنچه در عمل مشاهده می‌گردد، تنها انجام اقدامات موردی و منفرد بدون توجه به ضرورت یکپارچه‌سازی فعالیت‌هاست و «شورای عالی سازمان» عملاً در سطوح ملی و محلی، جهت ایجاد انسجام میان دستگاه‌ها، فلج بوده که این امر تنها سبب به هدر رفتن منابع محدود مالی شده و نتایج تحقیقات چندان مورد بهره‌برداری قرار نمی‌گیرد. در حال حاضر به دلایل مختلف از جمله فقدان ضمانت اجرا و ضعف ساختاری سازمان مدیریت بحران، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی به قانون و آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور وقعی نمی‌نهند. از این رو فقدان پشتوانه قوی و اراده‌ای جدی جهت اجرای قوانین مربوطه، سبب شده تا اهمیت مدیریت بحران به درستی درک نشده و اثربخشی قوانین و مقررات در این حوزه رو به افول گذارد. عدم تمدید مدت اجرای قانون آزمایشی و معضل همیشگی تصمیم‌گیری راجع به اجرا یا عدم اجرای چنین قوانینی پس از انقضای مهلت را نیز باید به کاستی‌های موجود در قانون مذکور افزود و در مجموع، ناموفق بودن وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور در انجام وظایف قانونی را نتیجه گرفت که این امر زنگ خطر بزرگی در پیش‌گیری و مقابله با بحران‌هایی همانند یا فجیع‌تر از حادثه پلاسکو می‌باشد.

سازمان نظام مهندسی ساختمان

همانگونه که بیان شد اگر مثالی برای ساخت و ساز شهری ترسیم شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی (نهادی ملی)، شهرداری (نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان (نهادی صنفی) تجسم یافته است باید به طور مجزأ دامنه وظایف و اختیارات این مجریان ذی صلاح در ابنیه و مستحدثات موجود در شهرها را به غور و بررسی نشست و معین ساخت که صلاحیت و تکالیف این نهادها ۳ گانه در حوادثی نظیر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو به چه صورت می‌باشد که در گزارش پیش‌رو سازمان نظام مهندسی ساختمان محل تدقیق قرار گرفته است.

۱. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پیش از وقوع حادثه: طبق ماده سوم قانون نظام مهندسی و کنترل

ساختمان (مصوب ۱۳۷۴)، سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک سازمان غیر انتفاعی برای تامین مشارکت هر چه وسیعتر مهندسان در انتظام امور حرفه‌ای خود و تحقق اهداف این قانون در سطح کشور و استان، طبق شرایط یاد شده در قانون مذکور و آئین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۷۵) تاسیس می‌شود. می‌توان برای سازمان نظام مهندسی ساختمان در تامین‌ایمنی ساختمان‌ها به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی وظایف و تکالیفی در تعیین صلاحیت‌های لازمه برای مهندسین در امر ساخت و ساز و همکاری با دیگر مراجع مسئول در نظارت و کنترل بر حسن اجرای خدمات مهندسی و مقررات ملی ساختمان برشمرد. از مهم‌ترین الزامات موجود در مقررات ساختمان، مقابله با هرگونه خطر ناشی از آتش‌سوزی و حریق در ساختمان‌ها است که مبحث سوم (حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق) و بخش هفتم (تأسیسات برقی) و نهم (حفاظت در برابر حریق) مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان درآیام پس از اتمام احداث ساختمان و بهره‌برداری از آن به امر فوق می‌پردازد. نگاهی به تاریخ چند صد ساله ساختمان‌های شهر تهران بیانگر این نکته است که نمی‌توان صرفاً باینه‌های احداثی ۲۱ سال اخیر، در صورت رعایت کامل و بدون خدشه الزامات قوانین و مقررات ساخت و ساز، رالیمن و مطمئن در برابر حریق و آتش‌سوزی به حساب آورد. برای رفع این نقصان قانونی شورای تدوین مقررات ملی ساختمان به تدوین مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان می‌پردازد. هدف از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها) ارائه حداقل ضوابط و مقرراتی است که با رعایت آن‌ها شرایط ایمنی، قابلیت بهره‌برداری مناسب، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و پایانی ساختمان‌های موضوع این مبحث فراهم می‌شود. ساختمان پلاسکو مطابق بند ۲۲-۱-۳-۲۳ مقررات ملی ساختمان، سازه‌ی ناامن محسوب می‌شده است که برای حفاظت در برابر حریق و آتش‌سوزی می‌بایستی در ذیل مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان قرار گرفته و مقرره‌های آن بر ساختمان پلاسکو اجرایی می‌گشت. اما چرا این امر تحقق نیافت؟ برای پاسخ به این سوال باید به ۲ نکته اشاره داشت. ۱. افرادی مسئول اجرای مقرره‌های مبحث بیست و دوم شده‌اند که یا فاقد حداقل تخصص و صلاحیت‌های فنی - علمی لازم در ساختمان و مراقبت و نگهداری از آن می‌باشند یا اگر دارای این معلومات هستند سطح آن بسیار خرد و قلیل است. در این راستا، نقش سازمان نظام مهندسی ساختمان و ظرفیت بالقوه اعضاء متخصص آن به بوته فراموشی و نسیان سپرده و صرفاً دامنه استفاده از توانایی‌های علمی و عملی آنان تا بهره‌برداری از ساختمان محدود شده و عملاً مسئولیت و صلاحیتی برای ورود به امر مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها برای سازمان نظام مهندسی ساختمان در نظر گرفته نمی‌شود. از طرف دیگر، سرپیچی و تخلف از اجرای الزامات مبحث مزبور برای هر شخص حقیقی یا حقوقی غیرقانونی بوده و تخلف محسوب می‌شود (شماره ۲۲-۲-۱۲). نه تنها مقرره‌های مزبور فاقد هرگونه تدابیر عملی، ضمانت اجراهای کاربردی و رویه‌های کارکردی می‌باشد بلکه نسبت به سطح معلومات فنی افراد جامعه در زمینه مراقبت و نگهداری از ساختمان دارای دید حداکثری می‌باشد و اصل را براین قرار داده است که تک تک بهره‌برداران، آگاه به الزامات قانونی هستند و این آگاهی، برای آنان مسئولیت آور می‌شود. ۲. شماره ۲۲-۱-۳-۶ مقررات ملی ساختمان به تعریف بازرس می‌پردازد اما تا حال حاضر هیچ‌گونه ساختار اجرایی برای اجراء و صلاحیت‌سنجی بازرسان مربوطه، تعبیه نشده و هم‌چنان این الزام بسیار مهم قانونی که اساساً این مبحث را تشکیل می‌دهد، مغفول واقع شده است. همکاری سازمان نظام مهندسی ساختمان در جهت رفع این نواقص بسیار مهم و موثر خواهد بود.

۲. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور حین وقوع حادثه: مقنن برای سازمان نظام مهندسی ساختمان به هنگام آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو هیچ مسئولیت و تکلیفی در ارائه نظرات فنی و تخصصی پیرامون سازه ساختمان در راستای اعلام و اطفاء هرچه بهتر حریق قلمداد نکرده است. صرفاً در بند دوازدهم ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و ماده ۷۳ آیین‌نامه اجرایی همین قانون «همکاری با مراجع استان در هنگام بروز سوانح و بلایای طبیعی» را از وظایف سازمان نظام مهندسی ساختمان می‌داند که بدیهی و روشن است که حریق و آتش‌سوزی در ساختمان‌های شهری مشمول سوانح و بلایای طبیعی نیست. از دیگر سو، بند ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در بیان اهم وظایف و اختیارات شورای مرکزی سازمان، مقرر می‌دارد: «جمع‌آوری کمک‌های داخلی

و بین‌المللی جهت کمک به دستگاه‌های مسئول در امر امداد و نجات در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه». جمع آوری کمک‌های داخلی و بین‌المللی در نوعیت آن، مفهوم مادی را متبادر به ذهن می‌سازد و تنها شاید بتوان با رویکردی موسع به معنای اطلاعات فنی و عملی کارشناسانه آن را خوانش کرد و ممری برای ایجاد صلاحیت نسبت به سازمان نظام مهندسی ساختمان و اعضاء آن با اشاره به «حوادث غیر مترقبه» مصرح در انتهای ماده که دامنه تفسیری آن حادثه آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو را نیز در بر می‌گیرد، دانست.

۳. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پس از وقوع حادثه: پس از حادثه حریق و آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو، آیا سازمان نظام مهندسی ساختمان صلاحیت و اختیاراتی در راستای روشن سازی ابعاد پنهانی حادثه از بعد فنی دارا می‌باشد؟ آیا سازمان موظف به انجام اقداماتی برای راستی آزمایی نظرات دیگر سازمان و نهادهای ذی صلاح در بحران بوجود آمده از جنبه‌های تخصصی است؟ برای پاسخ به این سوال با توجه به قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و ساز می‌توان اظهار داشت که تنها با ورود مراجع قضایی برای بررسی و مذاقه آتش‌سوزی و تخریب ساختمان پلاسکو و نیاز به استفاده از نظرات و خدمات فنی و تخصص لازم پیرامون استاندارد و مرغوبیت مصالح و دیگر مسائل مربوط به سازه می‌توان برای سازمان و اعضاء آن صلاحیت و اختیاراتی تخصیص داد.

نیروی انتظامی

نیروی انتظامی هم به عنوان عضوی از شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران و هم به عنوان زیر مجموعه‌ی شورای امنیت کشور و وزارت کشور و در واقع، بازوی اجرایی اصلی در حفظ و استقرار نظم و امنیت در کشور در ارتباط با مدیریت شرایط پیش، حین و پس از وقوع حوادث نقش کلیدی دارد.

علاوه بر وظایف ذاتی نیروی انتظامی از حیث انتظامی، آگاهی و راهنمایی و رانندگی، تکلیف «انجام امور امدادی و مردم یاری در مواقع ضروری ضمن هماهنگی با مراجع ذیربط» نیز به عنوان یکی از مأموریت‌های قانونی این دستگاه بر شمرده شده است.

پیش از وقوع حادثه اصولاً جز تکالیف آموزشی (نظیر ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات کشور)، تنها یک وظیفه‌ی نظارتی مشخص مطابق ماده ۲۹ آیین‌نامه‌ی نظارت بر اماکن عمومی از حیث مجهز بودن اماکن به «وسائل مقدماتی آتش‌نشانی طبق استاندارد سازمان آتش‌نشانی» برعهده‌ی نیروی انتظامی قرار داده شده است. هرچند ناجا در پاسخ خود به هیأت ویژه، تلویحاً، قایل به بلاموضوع شدن این مقرره شده، لیکن با توجه به رویه و عملکرد ناجا در خصوص موارد مشابه و سایر تخلفات اصناف، به نظر این تکلیف نظارتی کماکان به قوت خود باقی است که وضعیت اجرایی شدن آن در خصوص ساختمان پلاسکو کماکان مبهم است و به نظر می‌رسد ناجا اقدامی در این خصوص انجام نداده است.

با این حال، برای حین و پس از وقوع حادثه، اصولاً مقررات صریح ناظر بر شرایط بحران دیده نشد؛ بلکه، کلیات و عموماً قانونی نظیر ماده ۴ قانون ناجا، مستند اصلی مسؤولیت‌ها و تکالیف قانونی این دستگاه محسوب می‌شود. با این حال، ظاهراً تکالیف کارگروه امنیت و انتظامات که به ریاست و مسؤولیت معاون انتظامی وزیر کشور تشکیل می‌شود، تدوین و ابلاغ شده و مبنای اصلی برای سنجش عملکرد ناجا در شرایط بحران تلقی می‌شود. علاوه بر مقرره‌ی اخیرالذکر، باید از دستورالعمل شماره ۲۰۲ مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه یاد کرد که ظاهراً از مقررات داخلی و درون‌سازمانی ناجاست. البته هر دو مقرره‌ی مذکور در دسترس عموم نبوده و اظهار نظر در خصوص کارآمدی و اثرگذاری محتوای آن و نیز، انطباق عملکرد ناجا در حادثه‌ی پلاسکو با این دو مقرره در حال حاضر قابل اظهار نظر نیست.

به هر روی به نظر می‌رسد نحوه‌ی مشارکت در امداد رسانی و اثرگذاری در مدیریت شرایط بحران در چارچوبی که منطقیاً باید دستورالعمل‌ها و مقررات سازمان مدیریت بحران و شورای عالی مدیریت بحران پیش‌بینی کند، باید محقق شود که یکی از خلأهای اصلی نبود یا ابهام همین مقررات چه در سطح سازمان مدیریت بحران و چه در سطح خود ناجاست.

در حادثه‌ی پلاسکو، اظهار نظر دقیق و جامع در خصوص عملکرد نیروی انتظامی در حین وقوع حادثه، نیازمند دسترسی به اطلاعات جامع‌تر و دقیق‌تر است با این حال، در شرایط فعلی:

ظاهراً تا قبل از ریزش کامل ساختمان، نیروهای کلانتری محل در صحنه حاضر شده‌اند که تناسب آن از حیث عده و عده با شدت و شرایط حادثه محل تردید است. خصوصاً این که ریزش ساختمان دست کم از یک ساعت قبل برای نیروهای امدادی قابل پیش‌بینی بوده و باید زودتر از آن، تمهید لازم برای استقرار نیروهای مناسب و اقدامات انتظامی و راهنمایی و رانندگی پیش‌بینی می‌شد.

وانگهی، گزارش‌های میدانی و تصاویر موجود، نشان می‌دهد تا وقوع ریزش و حتی، کمی پس از آن، نیروهای انتظامی در ساماندهی ترافیکی محل حادثه و مسیرهای منتهی به آن - خصوصاً در متفرق کردن جمعیت - با مشکل جدی روبرو بوده و نتوانسته به نتیجه‌ی مطلوب برسد و موفق عمل نکرده است.

با این حال، ارزیابی وزیر کشور از حضور نیروی انتظامی و خصوصاً، مشارکت در تخلیه‌ی ساختمان در مجموع مثبت بوده است. هرچند، در نهایت، شش نفر شهروند عادی (احتمالاً از مالکان) زیر آوار مانده‌اند که نشان می‌دهد ساختمان یا به طور کامل تخلیه نشده یا پس از تخلیه، مجدداً افراد به ساختمان مراجعه کرده‌اند.

پس از وقوع حادثه، حسب مصاحبه‌ی فرماندهی فاتب، رئیس پلیس تهران به همراه دو یگان امداد در محل حادثه حاضر می‌شوند و در ساعات بعد، ساماندهی انتظامی و ترافیکی بهتر می‌شود. با این حال، ناجا در پاسخ به استعلام هیأت ویژه بررسی حادثه پلاسکو، اعلام داشته «رئیس کلانتری محل، سرکلانتری بهارستان، تیم واکنش سریع یگان ویژه فاتب، تیم واکنش سریع یگان امداد فاتب، راهور و سایر پلیس‌های تخصصی بلافاصله و قبل از فروپاشی ساختمان در محل حاضر بوده‌اند».

از صبح روز بعد از حادثه، کلانتری بهارستان به عنوان مسئول نگهداری اموال و پلیس آگاهی، مرجع تشخیص هویت پیگیری سرنوشت جان‌باختگان یا مفقودین معرفی شده که اقدامی مناسب و هم‌سو با وظایف نیروی انتظامی است.

حسب اعلام ناجا به هیأت ویژه بررسی حادثه‌ی پلاسکو، بیش از ۷۰ فقره اموال مکشوف و بیش از ۷۸ پرنده در خصوص شناسایی اشخاص (مفقودی یا فوت) تشکیل شده است.

هم‌چنین حراست از محل حادثه و تشدید تدابیر امنیتی در خصوص اماکن دیپلماتیک موجود در منطقه در دستور کار نیروی انتظامی قرار می‌گیرد. با این حال، علی‌رغم مشارکت در فرآیند امداد و کشف اجساد و حتی، استفاده از سگ‌های تعلیم‌دیده، گزارش‌های بعدی نشان داد نیمی از یک جسد قطعاتی از جسد دیگر، با نخاله‌ی ساختمان به دیوی هرندی انتقال داده شده بوده و بعداً کشف می‌شود؛ هرچند، با توجه به حجم نخاله‌ی ساختمانی در محل حادثه و ضرورت تخلیه‌ی هرچه سریع‌تر آن، تا حدی می‌تواند قابل درک باشد.

در جمع‌بندی، اشکالات زیر جدی به نظر می‌رسد:

مقررات ناظر به تکالیف ناجا، حتی‌الاحتمالاً و دستورالعمل‌ها، بیش‌تر به طور کلی پیش‌بینی کرده‌اند که ناجا در مواقع امداد و شرایط اضطرار مکلف به مشارکت است؛ با این حال، حدود، ساز کار، و جایگاه سازمانی ناجا در این فرآیند مشخص نیست. هرچند اظهار نظر قطعی در این خصوص منوط به بررسی شرح وظایف کارگروه امنیت و انتظامات و نیز دستورالعمل شماره ۲۰۲ مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه است.

تکلیف تدوین چنین مقرراتی در بندهای ۱۲ تا ۱۵ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران بدواً برعهده‌ی این سازمان نهاده شده لیکن، حسب اعلام این سازمان، فعلاً - و با گذشت نزدیک به ۸ سال از تصویب قانون - فقط پیش‌نویس اولیه‌ی «دستورالعمل نحوه‌ی اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع حوادث غیرمترقبه» تدوین شده و هنوز نهایی نشده است.

جدول قوانین و مقررات مرتبط با نقش ناجا در مواقع آتش سوزی		
عنوان قانون / مقررہ	موضوع و احکام مرتبط با بحران (آتش سوزی)	ابهام، اشکال یا ملاحظه
قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	وظایف ناجا: حفظ و استقرار نظم و امنیت؛ کشف و تعقیب جرایم؛ تکالیف راهنمایی و رانندگی، مشارکت در فرآیند امداد رسانی	متضمن احکام کلی ناظر به تکالیف ناجاست
آیین نامه نظارت بر اماکن عمومی (مصوب هیأت وزیران)	صرفاً تکلیف به نظارت بر نصب وسایل مقدماتی اطفای حریق	ابهام در اعتبار قانونی اجمال مقررہ کهنگی مقررہ و عدم ارتباط با حوزه‌ی وظایف تخصصی ناجا اجمال در ضمانت اجرا
سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه	تصریح به تجمیع امکانات تمام نهادها از جمله نیروهای مسلح در راستای مدیریت بحران	صرفاً خط مشی کلی است
طرح جامع امداد و نجات کشور (مصوب هیأت وزیران)	نحوه‌ی آموزش نیروها برای حفظ آمادگی نحوه‌ی هماهنگی و تجمیع نیروها و امکانات در زمان بحران پیش‌بینی کارگروه تخصصی انتظامی	ابهام در اعتبار قانونی اجمال و کلی‌گویی در برخی موارد
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین نامه اجرایی آن	تشکیلات سازمان مدیریت بحران و جایگاه ناجا در آن پیش‌بینی کارگروه تخصصی انتظامی	ابهام در اعتبار قانونی عدم انعکاس تمام ضوابط مورد نیاز بالتکلیف گذاشتن برخی ضوابط که در مقررات پیشین آمده بود (نظیر مقررات طرح جامع امداد و نجات)
شرح وظایف کارگروه تخصصی امنیت و انتظامات (موضوع نامه‌ی شماره ۱۲۰۴۹/۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۴ وزیر وقت کشور)	سند در دسترس نیست	مشخص نیست آیا این سند همان «دستورالعمل امنیت و انتظامات حوادث غیرمترقبه» است که از سوی ناجا مورد استناد قرار گرفته یا سند مستقل و جداگانه‌ای است.
دستورالعمل شماره ۲۰۲ مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه	سند در دسترس نیست	ظاهراً از مقررات درون سازمانی ناجاست.

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و اورژانس

در این گزارش علاوه بر بررسی وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تا حدودی وظایف و اختیارات قانونی «سازمان نظام پزشکی» و «مرکز خدمات و فوریت‌های پزشکی (اورژانس)» مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته. لازم به تذکر است که مرکز اورژانس، بنا به مصوبه مجلس شورای اسلامی در پانزدهم دی ماه سال ۱۳۹۵ تبدیل به سازمان دولتی وابسته به وزارتخانه بهداشت شد. اما نظر به اینکه هنوز اساسنامه‌ای در این زمینه تدوین نگشته است و مقررات سازمان از سال ۹۶ اجرایی می‌گردد، اورژانس را ذیل وزارت بهداشت متناسب با بحث مورد ارزیابی قرار داده‌ایم.

در بند اول وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین مرکز اورژانس و سازمان نظام پزشکی مورد ارزیابی قرار گرفت. شیوه‌این ارزیابی بدین صورت بود که در بخش اول وظایف این نهادها در پیش

از حادثه مورد تحلیل قرار گرفت که چهار وظیفه عمده تبیین شد. (۱) تهیه ضوابط و دستورالعمل‌های بهداشتی. (۲) بازرسی و نظارت کارشناسان بهداشت (۳) سیاست‌های آموزشی وزارت بهداشت. (۴) تجهیز خدمات و بروز رسانی امکانات.

در بخش دوم از بند اول وظایف این نهادها در حین حادثه مورد ارزیابی قرار گرفت که قانونگذار دو وظیفه را بر عهده این نهادها قرار داده است. (۱) انجام خدمات فوری و کمک‌های اولیه پزشک. (۲) ارتقای سطح بهداشت عمومی و در بخش سوم از بند اول قانونگذار سه وظیفه را تبیین نموده است که این وظایف عبارت‌اند از: (۱) اجرای مقررات زیست محیطی. (۲) بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان.

در مجموع توصیه‌هایی به شرح زیر ارائه می‌شوند: (۱) وضع و اجرای مقررات ایمنی و بهداشت در حوادث غیر مترقبه. (۲) برگزاری مانورهای درون دستگاهی و فرادستگاهی. (۳) تعیین ضوابط و دستورالعمل‌های فرماندهی عملیات، (۴) حضور متخصصان طب و اورژانس حین حادثه. (۵) سطح‌بندی تیم‌ها و اعلام‌ها. (۶) تجهیز و بروزرسانی امکانات (۷) تشکیل پایگاه‌های جامع اطلاعاتی. (۸) وضع مقررات خاص برای ساختمان‌های پر جمعیت. (۹) تشکیل کمیته‌های ملی به هنگام بروز حوادث غیر مترقبه. (۱۰) همکاری و هماهنگی با سایر نهادهای داخلی. (۱۱) استفاده از بالگردهای هوایی.

جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

هلال احمر در ایران سابقه‌ای نزدیک به یک قرن دارد. این جمعیت در سال ۱۳۰۱ برای اولین بار تاسیس شد. پس از پیروزی جمهوری اسلامی، با کمی تغییرات به کار خود ادامه داد و در هشتم اردیبهشت ماه ۱۳۶۷ اساسنامه این جمعیت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

در بند اول این گزارش وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر در مورد ایمنی ساختمان‌ها و سوانح غیر مترقبه از قبیل آتش‌سوزی پیش، حین و پس از حادثه را بررسی شد. هشت وظیفه عمده بر عهده این جمعیت وجود دارد: (۱) سیاست‌های آموزشی جمعیت هلال احمر. (۲) نوسازی، بازسازی و تجهیز امکانات و نیروی انسانی. (۳) ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور. (۴) ارائه خدمات امدادی. (۵) ارائه کمک‌های اولیه. (۶) همکاری متقابل با نهادهای دیگر. (۷) اولویت بندی و سطح‌بندی برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی. (۸) بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان حادثه

در بند دوم کاستی‌های و خلل‌های قانون را پیش‌رو کشانده‌ایم و پیرو آن پیشنهادات و راهکارهایی جهت بهبود قوانین و مقررات کنونی ارائه دادیم. که در پنج مورد قابل امان نظر است: (۱) تدوین پایگاه‌های جامع اطلاعاتی. (۲) اصلاح ضوابط و دستورالعمل‌های مدیریت عملیات. (۳) همکاری با صدا و سیما. (۴) تجهیز و بروز رسانی افراد و امکانات. (۵) وضع قوانین در خصوص سطح‌بندی اعزام‌ها و اعلام شرایط اضطراری.

تشکل‌ها و نهادهای صنفی

تشکل‌های صنفی، چه در طیف غیردولتی و خود-انتظام و چه در طیف دولتی و ناظر آن، در کیفیت انطباق فعالیت واحدهای صنفی با قانون و مقررات جاری کشور نقش دارند. این تشکل‌ها علاوه بر آنکه بستر اقتصادی مناسب جهت فعالیت واحدهای صنفی را فراهم می‌کنند، می‌توانند در حفظ ایمنی صاحبان کسب و کار و شهروندان و همچنین رعایت نظم و انضباط شهری نقش مؤثری را ایفاء کنند. این وظایف و کارویژه‌ها، گاهی مستقلاً از سوی تشکل‌های صنفی محقق می‌شود و گاهی نیازمند مشارکت سایر نهادهای مسئول و حتی اخطار و یا اثبات تخلف از سوی آنان است. شاید بتوان گفت که پیش از وقوع حادثه پلاسکو، آنچه از فعالیت تشکل‌های صنفی به ذهن متبادر می‌شد، تنها ناظر به جنبه صدور مجوز و انجام بازرسی‌های مربوط به رعایت الزامات صدور و بقای این مجوزها بود؛ اما اکنون ملاحظه می‌شود که علاوه بر موارد مذکور، این تشکل‌ها می‌توانند با استفاده از ظرفیت‌های قانونی، انجام وظایف سایر نهادها را تسهیل نموده و به دنبال خود-انتظامی پیش‌روند. البته گاهی قانون‌گذار یا واضعین آیین‌نامه‌های صنفی، مسئولیت‌هایی

را رأساً بر عهده این تشکل‌ها قرار داده و یا آنان را در عرض سایر نهادها مسئول دانسته‌اند. گاهی نیز گزارش این تشکل‌ها موجبات شروع رسیدگی در برخی مراجع قضایی یا شبه قضایی را به همراه دارند. علی‌ایحال، باید بررسی شود که در بروز حادثه پلاسکو، تشکل‌های صنفی مانند اتحادیه‌های ذیربط، اتاق اصناف شهرستان و کمیسیون نظارت و حتی اتاق اصناف ایران، چه وظیفه‌ای را بر عهده داشته‌اند و اینکه آیا وظایف خود را انجام داده‌اند یا خیر؟ در خصوص حادثه پلاسکو در دو سطح نهادهای غیر دولتی (اتحادیه و اتاق اصناف تهران و ایران) و نهادهای دولتی (کمیسیون نظارت تهران) وظایفی را می‌توان در نظر گرفت.

قانون نظام صنفی به عنوان قانون مادر در این حوزه در موارد متعددی از جمله مواد ۱۷ و ۳۷، به وظایف واحدهای صنفی و اتاق اصناف و همچنین در ماده ۱۱۱ این‌نامه اجرایی ماده ۱۲ قانون نظام صنفی به وظیفه کمیسیون نظارت در تنظیم و نظارت بر حسن اجرای مقررات ایمنی کشور اشاره نموده است.

به علاوه مکانیزم پیشنهاد ضوابط خاص داخلی توسط هر اتحادیه، اظهار نظر اتاق اصناف و تصویب کمیسیون نظارت (مواد ۳۰ و ۳۷ قانون و ماده ۱۱۱ این‌نامه اجرایی ماده ۱۲) دیگر موردی بود که در تحقیق پیش‌رو بر اهمیت آن تاکید شد؛ چرا که توجه اختصاصی هر صنف به مواردی که به پیش‌گیری از حوادثی چون حریق کمک می‌کنند قطعاً تاثیر بسزایی در کاهش حوادث این چنینی خواهد داشت اما در کمال تاسف در رویه شاهد تصویب ضوابط عمومی چون داشتن کپسول اطفای حریق به جای ضوابط اختصاصی هر صنف هستیم.

در خصوص بخش‌های غیر دولتی برای مثال مطابق پاسخ اتاق اصناف تهران علاوه بر اینکه پاسخ سعی بر معطوف نمودن مساله به کمیسیون بازرسی اتاق را دارد باید گفت واحدهای بازرسی اتاق صلاحیت بازرسی مستقیم از واحدهای صنفی را مانند بازرسی کمیسیون نظارت داراست و با این وجود، به جهت عدم اطلاع از این اقدامات، به نظر می‌رسد که عملاً اقدامی در راستای نظارت بر تخلفات مذکور و احیاناً ارجاع این تخلفات به سازمان تعزیرات حکومتی جهت اعمال تنبیهات ننموده است. هم چنین در خصوص عدم رعایت ماده ۱۷ نیز با توجه به اخطار شهرداری منطقه ۱۲ مبنی بر عدم ایمنی واحدهای صنفی مستقر در مجتمع پلاسکو و رونوشت به اتاق اصناف، ادعای اتاق اصناف مبنی بر عدم توانایی تشخیص تخلف از مقررات ایمنی ساختمان به دلیل عدم وجود تخصص مسموع به نظر نمی‌رسد و همچنین به دلیل وجود بند ۴ ماده ۲۸ این‌نامه ماده ۲۸ اتاق اصناف می‌بایست مراتب را جهت اطلاع اتحادیه و اقدام مطابق مقررات به دلیل عدم رعایت تکالیف قانونی توسط واحدهای صنفی به اتحادیه ذیربط ابلاغ می‌نمود که چنین اقداماتی در پاسخ اتاق دیده نمی‌شود. شایان ذکر است مواردی چون تعدد رسته‌ها و عدم توانایی در تعریف مواردی چون ضوابط ایمنی و بهداشت عذر پذیرفتنی جهت عدم انجام تکالیف قانونی نخواهد بود.

در قوانین صنفی همچنین شاهد طراحی چندین سطح بازرسی و نظارت بر واحدهای صنفی و اتحادیه‌ها هستیم. نظارت کمیسیون بازرسی اتحادیه و بازرسان اتاق اصناف تهران و بازرسان کمیسیون نظارت بر اجرای ضوابط قانونی از واحدهای صنفی و نظارت بازرسی اتحادیه و کمیسیون بازرسی اتاق اصناف تهران بر حسن اجرای وظایف اتحادیه‌ها و همچنین نظارت فائقه معاونت بازرسی اتاق اصناف ایران بر واحدهای بازرسی اتاق تهران نظام کاملی از نظارت را به نمایش می‌گذارد که قاعدتاً نباید تخلفی از قوانین را اجازه دهد.

با این وصف با توجه به پاسخ واصله از سوی سازمان صنعت، معدن و تجارت استان تهران مشخص گردید از میان اتحادیه‌های مستقر در ساختمان پلاسکو تنها یکی از اتحادیه‌ها (اتحادیه کشفاف) دارای ضوابط خاص داخلی بوده و در این مورد نیز توجه جدی و اختصاصی به معنای تام و تمام کلمه به ضوابط ایمنی نگردیده است و باقی اتحادیه‌ها نیز به طور کلی فاقد ضوابط خاص داخلی بوده‌اند. بدین لحاظ، به نظر می‌رسد که وظیفه مندرج بند (الف) ماده (۳۰) قانون نظام صنفی، توسط اتحادیه‌های مستقر در پلاسکو از جمله اتحادیه‌های پوشاک، پیراهن دوزان و خیاطان رعایت نگردیده است. در درجه دوم نیز کمیسیون بازرسی اتاق اصناف (شق اول ماده ۲۱ این‌نامه ماده ۳۶ قانون نظام صنفی) و بازرسی اتحادیه (ماده ۱۱ این‌نامه ماده ۲۳ قانون نظام صنفی) در انجام وظایف محوله کوتاهی کرده‌اند چرا که باید به عنوان ناظر بر عملکرد اتحادیه، متذکر لزوم تصویب ضوابط داخلی می‌شده‌اند و مدرکی دال بر این اقدام در

دسترس نیست. نکته مهم در این خصوص عدم توجه جدی به ضوابط ایمنی در ضوابط خاص است و مطابق پاسخ واصله از سازمان بیشتر مواردی مانند اسباب کار و مترائ واحد‌ها مطابق عرف مورد توجه قرار می‌گیرد. اهمیت این امر آن‌گاه بیشتر می‌گردد که بدانیم اختار عدم ایمنی ساختمان پلاسکو توسط شهرداری به رییس اتاق اصناف تهران ابلاغ شده بود.

علاوه بر این، آن‌گونه که در پاسخ سازمان صنعت، معدن و تجارت تهران نیز مشاهده می‌شود بازرسان کمیسیون علی‌الظاهر توجه جدی به ماده ۶۸ قانون نظام صنفی از فصل هشتم که تخلف از ماده ۱۷ و مقررات ایمنی ساختمان‌هاست نمی‌نمایند و بیشتر تمرکز آنها معطوف به مواردی چون گرانروشی، تقلب، قاچاق و از این قبیل موارد است. هر چند این کم توجهی قابل پذیرش نیست لیکن در نگاهی واقع بینانه لزوم وجود متخصص اموری چون حوزه ایمنی در این بازرسی‌ها به شدت احساس می‌شود که این امر عملاً در قوانین و مقررات نیز مغفول مانده است و پیش‌بینی کردن چنین امری در پیش‌گیری از حوادثی چون پلاسکو مفید خواهد بود.

قوه قضائیه (دادستانی)

در نظام حقوقی کشور وظایف و اختیارات دادستان در حوزه‌ی پیش‌گیری از وقوع جرم و حوادث منجر به وقوع وقایع مجرمانه را نمی‌توان به مستندات قانونی خاصی که از صراحت و شفافیت کافی برخوردار باشند، ارجاع داد. هرچه هست یا از نوع مقررات کلی مذکور در ضمن اسناد بالادستی مثل قانون اساسی، قوانین برنامه‌ی توسعه و سیاست‌های کلی قضایی است یا از سنخ قوانین عام ناظر به ساختارهای کلی و اصول راهبردی تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی پیش‌گیری و یا از قبیل مقررات جزئی دارای قابلیت تاویل‌ها و تفسیرهای متقابل. از آن جمله است:

۱- اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی در ضمن بیان وظایف قوه‌ی قضائیه که در بند پنجم « اقدام مناسب برای پیش‌گیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین » را از شمار وظایف مذکور اعلام کرده است.

۲- بند پنجم از ماده ۲ قانون پیش‌گیری از وقوع جرم مصوب شهریور ۱۳۹۴ مجمع تشخیص نظام که در ضمن معرفی تعداد و ترکیب اعضای شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم، دادستان کل کشور را به عنوان یکی از اعضای این شورا معرفی کرده است.

۳- ماده‌ی ۱۱۴ قانون‌آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ که به نحوی جزئی‌تر به موضوع پرداخته و در مواردی که حسب قرائن معقول و ادله مثبت، ادامه فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی یا تولیدی از قبیل امور تجارتي، کشاورزی، فعالیت کارگاه‌ها، کارخانه‌ها و شرکت‌های تجارتي و تعاونی‌ها متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه‌ای باشد که مضر به سلامت، مخل امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد، مقام تحقیق با اطلاع دادستان می‌تواند از آن بخش از فعالیت مذکور جلوگیری نماید.

۴- مقررات خاص ناظر به مداخله‌ی پیشگیرانه برای رفع وضعیت‌ها و قطع جریان برخی فعالیت‌های مجرمانه. مثل تبصره‌ی ماده‌ی ۱۰۵ قانون کار که بر اساس آن دادستان به استناد گزارش بازرسان وزات کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نسبت به صدور قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه‌های مستعد وقوع حادثه و بروز خطر، اقدام می‌کند.

در این میان از نقطه نظر حفظ منافع و مصالح ملی و طرح و تعقیب دعوا برای جبران زیان‌های وارد بر حقوق عمومی وظیفه‌ی دادستان کل کشور به شرح مقرر در ماده‌ی ۲۹۰ قانون‌آیین دادرسی کیفری از همه خطیرتر است. برابر ماده‌ی مورد اشاره: « دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذی‌صلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید ».

از سوی دیگر بر اساس مقررات قانون‌آیین دادرسی کیفری، در جریان وقوع یک واقعه‌ی مجرمانه و پس از وقوع آن، دادسرا در زمینه‌هایی مثل کشف جرم، جمع‌آوری و حفظ ادله و امارات وقوع جرم و توجه اتهام، تعقیب متهم،

انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه‌ی دعاوی لازم، عهده دار وظایف مهم و تعیین کننده‌ای است. با این حال آنگونه که از شواهد و موارد مشابه پیداست، دادستانی برای مدیریت بحران‌هایی مثل فروریختن ساختمان پلاسکو، هماهنگی نیروها و سازماندهی نحوه‌ی ایفای وظایف قانونی خود، دستورالعمل و یا رویه‌ی مشخص و منقحی ندارد و یا حداقل چنین دستورالعمل‌هایی در دسترس نیست و ظاهراً در این گونه بحران‌ها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی، انجام می‌دهد. در خصوص تدابیر پیشگیرانه‌ی ناظر به زمینه‌های مخاطره آمیزی مثل حادثه‌ی پلاسکو آنچه از شواهد بر می‌آید این است که تا کنون برنامه‌ی پیشگیرانه‌ی مشخصی از سوی دادستانی تدوین و اجرا نشده است. در زمینه‌ی اقدامات قانونی و قضایی صورت گرفته در جریان وقوع و پس از وقوع حادثه‌ی پلاسکو نیز بنا به دلالتی چون اولویت امداد و نجات و کاهش دامنه‌ی آسیب‌ها نسبت به بررسی جنبه‌های مجرمانه‌ی موضوع از نظر مقامات دادسرا، مجرمانه بودن تحقیقات مقدماتی و عدم اطلاع‌رسانی عمومی از سوی مقامات قضایی، اطلاعات زیادی در دست نیست. آنچه هست محدود به موارد زیر است:

- اقدامات اولیه‌ی ضابطین قضایی در زمینه‌ی حفاظت از محل حادثه؛
- جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی مثل سرقت؛
- جمع آوری اموال کشف شده از آوار و نگهداری آنها در محلی امن؛
- تهیه‌ی گزارش مقدماتی معاون دادستان؛
- شناسایی مدیران ساختمان؛
- تشکیل پرونده، احضار، تفهیم اتهام و صدور قرار بازداشت برای دو نفر

شرکت ملی گاز ایران

شرکت ملی گاز ایران در کنار سایر ارگان‌های ذی‌ربط در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان‌ها در سه بازه زمانی قبل، حین و بعد از وقوع حادثه‌ایفای نقش می‌کند. آن شرکت موظف به طراحی، اجرا، بهره‌برداری، حفظ و نگهداشت تأسیسات گازرسانی به منظور ارائه خدمات بهتر به مشترکین خانگی، تجاری اداری صنعتی، گلخانه‌ای و نیروگاهی می‌باشد و همانند سایر سازمان‌های خدماتی مسئولیت ارائه سرویس‌های امدادی تعمیراتی تا محل تحویل گاز یعنی محل استقرار ایستگاه تقلیل فشار و نقطه اندازه‌گیری و یا علمک می‌باشد البته تأمین فضای مناسب جهت استقرار تأسیسات گاز با مشترک بوده و در صورت عدم تأمین این فضا، امکان گازرسانی وجود ندارد و شرکت گاز در این زمینه با تکلیفی مواجه نیست. در نظامات قانونی ایران از جمله در ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به وظیفه شرکت گاز در مدیریت بحران در زمان وقوع حادثه و بعد آن به طور ضمنی اشاره شده است. در این گزارش نقش شرکت ملی گاز ایران در ایمن‌سازی ساختمان‌ها در زمان قبل، حین و بعد از وقوع حادثه بررسی شده و در عین حال به بیان کاستی‌های موجود و ارائه راهکارهایی که در این خصوص می‌تواند مثمر ثمر واقع شود پرداخته است.

شرکت توزیع نیروی برق تهران بزرگ

گسترش روزافزون صنعت برق و پیشرفت تکنولوژی و تأثیرات آن در ساخت‌وسازها چشمگیر بوده؛ به طوری که به تبع آن سیستم برق و ایمنی ساختمان‌ها تحت تأثیر آن قرار گرفته است. با توجه به اینکه یکی از موارد اساسی در ساختمان‌ها، شبکه برق است؛ نقش شرکت برق در ایمن‌سازی ساختمان بسیار حائز اهمیت می‌باشد. مسئولیت این شرکت ارائه سرویس‌های امدادی و نظارت تا محل تحویل برق به مشترک می‌باشد و نظارت بر حسن اجرا، حفظ و نگهداشت و اطمینان از سیم‌کشی برق داخلی کلیه مشترکین طبق مقررات ملی ساختمان به صورت بازرسی‌های ادواری توسط مهندسین ناظر تأسیسات از طریق نظام‌مهندسی باید صورت پذیرد. ضمناً در داخل هر ملک مسکونی و تجاری و اداری مسئولیت تعمیر، رفع ایراد و آسیب‌های مالی و جانی و بازسازی و نوسازی تأسیسات برق بر عهده مالک می‌باشد. در زمان وقوع حوادث ساختمانی شرکت برق به محض اطلاع وارد عمل شده و نسبت

به ایمن سازی محیط ناشی از خطرات برق تا نقطه تحویل اقدام می‌نماید. در گزارش حاضر تلاش شده نقش شرکت برق در ایمن سازی ساختمان‌ها در زمان قبل، حین و بعد از وقوع حادثه بیان شود و در عین حال به بیان کاستی‌های موجود و ارائه راهکارهایی بپردازد.

بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران

شاید حوادثی تاسف بار همچون حادثه ساختمان پلاسکو ما را بر آن دارد تا به بررسی مبانی هر یک از موضوعات مربوطه با این نوع حوادث برویم. در صنعت بیمه نیز این موضوع از موارد مشابه مستثنی نمی‌باشد. به طور کلی نقش ترسیمی و نگاه حاضر به صنعت بیمه با توجه به ماهیت این صنعت بیشتر دارای جنبه جبرانی خسارات وارده تبیین و تعریف شده است. لیکن می‌توان با توجه به شرایط و نحوه مدیریت ریسک به طور غیر مستقیم نقش بیمه را در جلوگیری از خسارات مشابه قابل اهمیت نمود.

با بررسی کامل مبانی قانونی فعلی لزوم رفع و اصلاح برخی ایرادات در قوانین و مقررات و نیز تهیه و تصویب مقررات جدید به شرح ذیل می‌توان موجبات جلوگیری از حوادث‌های مشابه به ساختمان پلاسکو را فراهم نمود:

الف: مطابق با بررسی‌های به عمل آمده موضوع بیمه نامه تضمین کیفیت ساختمان که در قوانین چهارم و پنجم توسعه به ترتیب در مرحله پایان کار و اخذ موافقت اصولی از شرکت بیمه در مرحله پروانه هرگونه ساخت بیان شده است که متأسفانه در قانون برنامه ششم توسعه موضوع بیمه نامه کیفیت ساختمان پیش‌بینی نشده است. در صورتی که همچنان فرصت برای پیش‌بینی آن وجود دارد اقدام عاجل به منظور پیش‌بینی این موضوع به عمل آید تا بتوان با یک بیمه نامه تضمین کیفیت ساختمان ضمن جبران هرگونه خسارت، با تبیین شرایط اخذ این پوشش بیمه‌ای و کنترل مراحل ساخت یک ساختمان در ابتدای ساخت موجب جلوگیری از بروز خسارت شد.

ب: اصلاح شرایط عمومی بیمه نامه عیوب اساسی و پنهان ساختمان با سه محور ذیل:

ب ۱: اصلاح شرایط عمومی و تصریح تمامی ساختمان‌ها از قبیل ساختمان‌های مسکونی و عمومی

ب ۲: افزایش حداقل مدت بیمه نامه از ۱۰ سال به ۱۵ تا ۲۰ سال

ب ۳: ایجاد راهکارهای مناسب برای تلفیق وظایف بازس فنی بیمه گر و مهندسان ناظر، به منظور تسریع در انجام کارشناسی ایمنی

پ: اصلاح قانون تملک آپارتمان‌ها و تبیین ضمانت اجرای لازم برای تمامی ساکنان آپارتمان‌ها برای خرید بیمه نامه آتش‌سوزی و انجام اقدامات ایمن‌سازی محیط ساختمان

ت: تسریع در روند تهیه آیین‌نامه حاکمیت شرکتی در بیمه مرکزی با محوریت ایجاد مدیریت ریسک و انتخاب مدیر ریسک در شرکت بیمه با شرح وظایفی از قبیل ارزیابی کلی و بررسی امکانات و تجهیزات ایمنی بیمه گذاران و موارد مورد بیمه به منظور بالا بردن ضریب ایمنی و جلوگیری از وقوع خسارات در واحدهای بزرگ صنعتی، تولیدی، خدماتی و ساختمان‌های مسکونی و عمومی.

شورای تامین استان تهران

برای تبیین حقوقی ابعاد امنیتی حادثه پلاسکو، باید به عواملی خارج از خود پلاسکو و حادثه آن نظر داشت. در این میان یک تقسیم کار کلی بین دو نهاد امنیتی وزارت اطلاعات و شورای تامین استان تهران اتفاق افتاده است. بدین ترتیب که وزارت اطلاعات مسائلی از امنیت که به گروه‌های سیاسی، نظامی و برانداز می‌پردازد و خصلت جاسوسی در دستور کار قرار می‌دهد و استناداری و شورای تامین به حوادثی که بدون یک قصد سیاسی و نظامی امنیت و نظم را به چالش می‌کشند نظر دارد.

در این میان با مرکز ثقل قرار دادن شورای تامین، این شورا در قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور موجودیت پیدا کرد و مواد ۴ تا ۶ این قانون به شورای تامین و وظایف آن از قبیل جمع‌بندی و گزارش

اخبار مربوط به اوضاع امنیتی، تبیین وظایف ارگان‌های مرتبط با امنیت استان، ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور و ارتباط با شورای تامین شهرستان‌ها می‌پردازد.

علاوه بر این؛ شورای تامین استان در سه بازه زمانی پیش، حین و پس از حادثه وظایف و تکالیف قانونی به شرح ذیل دارد:

پیش از حادثه: بر اساس ماده ۵ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور: جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی

حین حادثه: تشکیل جلسات اضطراری

پس از حادثه: گزارش امنیتی به شورای امنیت کشور و همچنین تجزیه و تحلیل رویداد و حادثه، از مهمترین وظایف در این زمان است.

شورای تامین نیز به عنوان یک بازوی مشورتی فاقد توان اجرایی است که صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌گردد و حق تصمیم‌گیری با نمایندگان وزارت کشور (استاندار، فرماندار، بخشدار) می‌باشد. این شورا پیش از حادثه، موظف به تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت استان می‌باشد. در حین حادثه نیز، جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی به عهده شورا است و پس از حادثه، برای تبیین ابعاد امنیتی رویداد و تهیه گزارش به مقامات اجرایی ارشد اختیار اخذ گزارش و اطلاعات از سازمان‌هایی که در مدیریت حادثه نقش داشتند را دارد.

آنچه باید مورد توجه ویژه قانونگذار قرار بگیرد، نظام مداوم گزارشی دهی حقوقی سازمان‌های مدیریت شهری به شورای تامین استان است. پیش از بروز حوادث، نیاز به سازوکار قانونی وجود دارد که سازمان‌هایی همچون شهرداری و یا نهادهایی مثل شورای شهر به شورای تامین استان گزارش نوبه‌ای بدهند. شورای تامین به عنوان نهادی فراقوه‌ای که برآمده از یک عقل جمعی برای تشخیص ضروریات امنیتی است، در هنگامه بحران‌ها با برگزاری جلسات اضطراری می‌تواند شیوه صحیح خبر رسانی و جلوگیری از رواج شایعات را اتخاذ کند؛ این مهم نیازمند وجود قوانین و مقررات است. پیشنهاد می‌شود تصمیمات شورای تامین در مواقعی که بحرانی تلقی می‌شود از حیث خبررسانی و اطلاع‌رسانی عمومی، برای سازمان‌هایی که در مدیریت حادثه و پیش‌آمد نقش دارند، لازم‌الاتباع باشد. در خصوص نهادهای امنیتی، لازم بود عملکرد وزارت اطلاعات و قرارگاه ثارالله نیز مورد ارزیابی قرار گیرد که به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات این امر امکان‌پذیر نگردد.

حادثه دلخراش پلاسکو، ضرورت ایجاد پیش‌بینی‌های امنیتی در مواقع بحران‌های غیرمترقبه را هویدا ساخت. با کثرت مواردی که احتمال بروز این گونه حوادث خصوصاً در شهرهایی که در کانون توجهات هم هستند همچون تهران وجود دارد، باید سازوکاری حقوقی برای تشخیص و کاربست مصالح امنیتی در ضمن حفظ حقوق شهروندی وجود داشته باشد. در واقع با ایجاد فهم حقوقی از امنیت، آن را در موضع و مقصود خود که نظم عمومی و ثبات در حکمرانی است حفظ می‌کنیم. نسبت میان امنیت و ایمنی، در نظام حقوقی فعلی، ناروشن و چگونگی تأثیرگذاری متقابل میان آن‌ها و تعیین اولویت‌ها و اجرای هماهنگ‌این دو امر حیاتی، با ابهامات جدی روبروست.

بطور خلاصه، بررسی نظام حقوقی ایمنی ساختمان در ایران، نشان می‌دهد که:

با مطالعه نظام حقوقی ایمنی ساختمان می‌توان براحتی پراکندگی و بی‌نظمی قوانین و مقررات را در این حوزه مشاهده کرد؛ این پراکندگی می‌تواند موجب ابهام در بسیاری از وظایف و مسئولیت‌ها، موازی کاری‌ها، فرار از مسئولیت و فرافکنی نهادهای مسئول گردد. ایمنی ساختمان در نظام حقوقی ایران در سه مرحله قبل از ساخت، حین ساخت و بعد از ساخت قابل تبیین است. در مقایسه با مرحله نخست و مرحله سوم، قوانین و مقررات ایمنی ساختمان در مرحله ساخت نسبتاً منظم‌تر از سایر مراحل است و با تدوین مقررات ملی ساختمان بخش قابل توجهی از ضوابط و استانداردهای ساخت و ساز مشخص شده است. در هر سه حوزه یاد شده خلاءها و کاستی‌هایی در حوزه استانداردهای ایمنی و ساخت و سازها، نظام مسئولیت‌ها و ضمانت اجراها، نظام اجرایی و ساختار موجود وجود

دارد.

درباره مقررات ملی ساختمان، کافی نبودن مقررات و عدم پیش‌بینی برخی مقررات مهم بویژه در خصوص ضوابط شهرسازی و طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی شهری، یکدست نبودن مقررات بویژه در حوزه نظامات اداری و عدم تفکیک دقیق و منسجم وظایف و مسئولیت‌ها، نبود ضمانت اجرای لازم برای مباحث بویژه برای مبحث بیست و دوم، نادیده گرفتن موضوع صدور "شناسنامه ایمنی ساختمان" برای کلیه ساختمان‌های موجود و ساختمان‌های تازه تأسیس، نبود چارچوب منطقی برای مسئولیت‌انگاری برخی از اشخاص مانند مسئول نگهداری ساختمان از جمله مهمترین کاستی‌ها و خلاءهای موجود است. این موارد را می‌توان در چند محور به شرح ذیل بیان کرد.

نخست- درباره ایمنی ساختمان‌ها در زمان قبل از ساخت و مرحله صدور پروانه ساختمان، عدم تمکین به ضوابط و معیارهای از پیش تعیین شده (مانند عدم رعایت تراکم ساختمانی)، پراکندگی و به روز نبودن قوانین و مقررات (بویژه دستورالعمل‌های شورای عالی شهرسازی و معماری)، ناکارآمدی مقررات ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و ایجاد فرصت سوداگری برای مدیریت شهری و تجویز ساخت و سازهای مغایر با ضوابط شهرسازی از جمله مهم‌ترین کاستی‌ها محسوب می‌شود.

دوم- در حوزه بهره‌برداری و نگهداری از ساختمان همانطور که گفته شد نبود ضمانت اجرای کافی در مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان در کنار سایر خلأها مانند ناکارآمدی نظام محلی مدیریت شهری در این باره، مشکلات بودجه‌ای و ساختاری، وجود نظام ناکارآمد مدیریت بحران از جمله مهم‌ترین چالش‌های این حوزه محسوب می‌شود. همچنین از نظر ساختاری جمع‌مجموعه‌ای مفصل از تکالیف و صلاحیت‌ها در دو حوزه راه و مسکن و شهرسازی ذیل یک وزارتخانه قابل انتقاد است و به نظر می‌رسد ادغام دو وزارتخانه با توجه به وضعیت کنونی مسکن و شهرسازی بدلیل تراکم مسئولیت‌ها، منطقی نیست.

سوم- در قلمرو مسئولیت‌ها و ضمانت اجرای ایمنی ساختمان قوانین و مقررات موجود هم پراکنده و نامنظم و هم فاقد ضمانت اجرای لازم است. این مسئولیت‌ها در قوانین مختلف از جمله قانون شهرداری‌ها، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، قانون کار، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، قانون وظایف و اختیارات شوراهای، قانون نظام صنفی، مقررات ملی ساختمان، آیین‌نامه‌های مختلف و .. پراکنده شده است و این امر تشخیص مسئولین را دشوار کرده است. در قوانین یاد شده ضمانت اجرای ایمنی ساختمان یا بسیار ضعیف و ناکافی است و یا اصلاً ضمانت اجرایی پیش‌بینی نشده است.

چهارم- جرم انگاری در حوزه نظام ایمنی ساختمان‌ها بسیار ضعیف است و نظام حقوقی موجود از بازدارندگی لازم برخوردار نیست. نه در قوانین خاص (مانند قوانین یاد شده) و نه در قوانین عام (مانند قانون مجازات اسلامی) مقررات کیفری در خصوص ایمنی ساختمان‌ها وجود ندارد و این موضوع با توجه به ارتباط موضوع با حق حیات شهروندان از اهمیت بسزایی برخوردار است.

پنجم- در حوزه قانون‌گذاری وجود قانون جامعی که دربرگیرنده نظام جامع ایمنی ساختمان باشد، ضروری است. قانونی که بتواند بصورت جامع و دقیق اولاً استانداردها و معیارهای ایمنی ساختمان را در سه مرحله یاد شده تنظیم کند. ثانیاً حوزه وظایف و مسئولیت‌های نهادهای مختلف را تبیین کند و در نهایت ضمانت اجرای کافی برای تخلفات و جرایم ناشی از ساختمان‌ها پیش‌بینی نماید.

در مجموع با توجه به کاستی‌ها و مشکلات موجود باید یک بازنگری اساسی نسبت به ایمنی ساختمان در نظام حقوقی اتخاذ شود. این بازنگری باید با رویکرد «حفظ حیات شهروندان» به مثابه نخستین حق بشری مورد توجه مسئولین امر قرار گیرد. در حال حاضر با توجه به وضعیت نابسامان ایمنی ساختمان‌ها در کشور و نبود ایمنی لازم در ساختمان‌های کشور در کنار مسائل مهمی مانند زلزله خیز بودن کشور، وجود بحران‌های متعدد مانند حوادث طبیعی، آتش‌سوزی و ... نیاز به اتخاذ تصمیماتی فوری و دارای پشتوانه قانونی و اجرایی کافی امری حیاتی است.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu



مقدمه

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

۱- فروریختن پلاسکو و برخاستن پرسش‌های حقوقی

فقط سه ساعت طول کشید تا نخستین آسمانخراش خاورمیانه در لهیب آتش غفلت بسوزد و در برابر دیدگان حیرت‌زده‌مان، فروریزد. بدین ترتیب، یک آتش‌سوزی سه ساعته به فروپاشی یک برج ۱۵ طبقه در قلب پایتخت منجر شد. تصاویر، روایات و گزارش‌های مردمی و رسانه‌ای از آتش‌سوزی، نشان از عمق فاجعه و گستردگی آن داشت. سه ساعت آتش‌سوزی، در برابر عمر بیش از ۵۰ ساله پلاسکو، تنها «کسری از ثانیه» بود. نابودی در کسری از ثانیه را شاید بتوان چکیده و میانبری برای توضیح آنچه بود و آنچه شد حادثه پلاسکو و همه حوادث از این نوع دانست. به جا ماندن خاک و خاکروبه و تن پاره آهن‌های غول‌آسا و داغ اجساد پاک بر پیکر روح و روان میلیون‌ها نفر، نشان داد که چگونه ویرانه‌های گسترده می‌توانند محصول شعله‌هایی کوچک باشند؛ شعله‌هایی که زبانه کشیدنشان و تمدید حیاتشان به خط‌هایی بزرگ بستگی داشت. غروب ۳۰ دی ماه، بار دیگر، نمایش غمباری از این حقیقت بود که همان‌اندازه که دستاوردهای بشری عمیقاً شکوهمند و ستودنی‌اند، خطاهای ما، سخت مشقت‌آور و درس‌آموزند. به همین دلیل افکار عمومی با همان کیفیت و کمیتی به استقبال موفقیت‌ها و دستاوردها می‌رود که به شکست‌ها و فجایع واکنش نشان می‌دهد. پس بی دلیل نبود که از همان لحظات اولیه حادثه همه از خود می‌پرسیدند: چرا و چطور پلاسکو فرو ریخت؟

در چنین فضایی که هر رویدادی دقیقاً در منظر مردم روی می‌دهد، توفیق تحلیل و پاسخ به چرایی هر حادثه‌ای با سراغ گرفتن از علت‌های دقیق همان رویداد حاصل می‌شود. پس، وقتی جامعه‌این چنین به رسانه و متخصصان رسانه‌ای، شبکه‌های اجتماعی و دنیای مجازی دسترسی دارد و از این امکان برای مشارکت در پیامدهای یک حادثه و تبیین آن بهره می‌برد باید آن را نشانه رشد ذهنیت تحلیلی مردم در اثر و در معرض رسانه‌های اجتماعی دانست. از قضا، نقد چنین فاجعه بزرگی، یکی از شیوه‌های پیش‌گیری از آن است. تنها با نقد سازمان‌ها در لحظات اهمال آن‌ها، می‌توان نسبت به تداوم و تکرار این کم‌کاری‌ها هشدار داد و با راهکارهای حقوقی جلوی تکرار این شیوه‌های جانکاه را گرفت.

با اینکه سیل عظیم مردم، به ویژه در کار امداد رسانی اخلاص ایجاد کرده بود اما پنهان شدنی نیست که کاوش حقیقت و نقاط تاریک چنین حوادثی غالباً در سال‌های اخیر با حضور شهروندان شدنی بوده است. تصاویر و فیلم‌های مستند آن‌ها، تکه‌های یک پازل گسترده را برای درک واقعیت و حقیقت تشکیل می‌دهند؛ حقیقت ستیزانه است اگر از مردم بخواهیم که پای خود را از واقعیت کنار بکشند.

از همان ساعات نخست، به سرعت «افکار عمومی» نسبت به این حادثه شکل همدردی و عزاداری به خویش گرفت. همدردی حضوری زنان و کودکان؛ مردان و جوانان و پیران؛ توزیع غذا و البسه و... از سوی خیرین در نقطه فاجعه در روزها و شب‌هایی که آتش‌نشانی و دستگاه‌های دیگر مشغول امداد رسانی و آواربرداری بودند و از آن مهم‌تر شیوه مسئولانه و ملی واکنش مردم و کاربران و رسانه‌های مجازی و شبکه‌های اجتماعی بود. همدردی مردمی همراه بود با جدا کردن بخش غمبار و تاثیرانگیز حادثه برای مالباختگان و جان باختگان و آتش‌نشانان، از ابعاد مدیریتی و احتمالاً سیاسی ماجرا. همین که گروه‌های بسیاری از مردم در سراسر کشور با این و مناسک مختلف و مشابه یا متفاوت، به ابزار همدردی و قدردانی از ایثار و جان‌فشانی آتش‌نشانان و امدادگران حادثه مشغول بودند، نشان می‌دهد انسجام ملی، حالا با کمک همفکری و هم‌نشینی عمومی مردم در رسانه‌ها و شبکه‌های مجازی و اجتماعی حیات دوباره پیدا کرده است. از این منظر باید به فرصت گفت‌وگو و ابراز نظر متقابل ملی، به چشم یک فرصت برای افزایش ضریب همبستگی و همراهی ملی نگریست. هر تحلیل و تبیینی از ماجرای پلاسکو وظیفه دارد تا این نمایش انسجام و حس وحدت ملی را مورد توجه قرار داده و در کنار آسیب‌شناسی ماجرا، این وجه از موضوع را که می‌تواند در قالب مکانیسم‌های سیاسی، اجتماعی و حقوقی تقویت شود، به عنوان نسخه، راهکار و البته ظرفیت و فرصتی عظیم برای کمک به ترمیم زخم‌های به جا مانده از چنین حادثه دلخراشی در نظر گرفته شود.

به همه این دلایل، به دست دادن تحلیلی جامع و سره از علل و ضعف‌های منجر به حادثه پلاسکو با یک احتیاط و

تامل به غایت فزون همراه است. همان چشم‌ها، همان نظرها و همان افکار عمومی که حادثه پلاسکو را ثبت و ضبط کرد و انسجام پسا حادثه را پدید آورد، نظاره‌گر کار ما و تحلیل ما هستند. اندکی مصلحت و کژاندیشی به نارضایتی و بی اعتمادی عمومی و مردمی نسبت به ما منتهی می‌شود. خطا را نباید با خطای دیگر پاسخ داد و لاپوشانی کرد. فاجعه پلاسکو یک رخداد حقوقی است و فروریختن پلاسکو، موجب برخاستن و آغاز پرسش‌های حقوقی بسیاری پیش روی ما است. فروریختن که این بار با تبدیل ضرر و زیان‌ها به فرصت‌ها و همچنین موقع‌شناسی، می‌تواند محمل برخاستن‌های بسیاری باشد و برای مان تحفه‌هایی از جنس پیش‌گیری به ارمغان آورد؛ ارمغانی از جنس رهایی و گسست از هر آنچه که دگر بار کاشانه جمعی مان را بلرزاند. چه، حادثه پلاسکو قطعاً امری نادر و کم‌شمار نخواهد بود، وقتی بدانیم در همین کلان‌شهر تهران و بسیاری کلان‌شهرهای دیگر کشور، ساختمان‌ها و مخاطرات بالقوه زیادی با مختصات شبیه پلاسکو، وای بسا ویران‌کننده‌تر از آن، وجود دارند.

براین اساس باید گفت که مهمترین برخاسته پلاسکو، به درستی، در پرسش‌گری‌ها، تجلی یافت. پرسش‌هایی که در سطوح مختلف خرد و کلان، مردمی و حاکمیتی، محلی و ملی و حتی فراملی درباره علل و عوامل وقوع این حادثه مهیب به ویژه از منظر علل ساختاری، نهادی و حقوقی، مطرح شدند.

دست کم از دو زاویه می‌توان به فاجعه پلاسکو، به مثابه یک رخداد حقوقی، نگریست:

در بعد اول نیازمند بررسی جزئیات حقوقی هستیم، یعنی تطبیق یک واقعه بر قاعده‌های حقوقی. از این منظر جزئی‌نگرانه که ناظر بر بررسی وظایف و اختیارات اشخاص و دستگاه‌های مرتبط با حادثه پلاسکو است، می‌توان پرسید که چرا پلاسکو دچار حریق شد و چرا فروریخت؟ چه علل و عواملی موجب حریق شد؟ چه علل و عواملی موجب گسترش آن شد؟ و چه علل و عواملی ساختمان پلاسکو را چنان آسیب‌پذیر کرد که موجب شد حریق آن به فروریختن بیانجامد؟ علل و عوامل زمینه‌ساز حادثه و همچنین علل و عوامل نزدیک‌تر که همچون رویدادی در متن شرایطی که پلاسکو را آسیب‌پذیر کرده بود و به مثابه یک علت نهایی عمل کرد، چه بود و چرا روی داد؟ به راستی، اشتعال مقداری پارچه و مواد اولیه یا آتش گرفتن تعدادی سیم برق باید منجر به چنین فاجعه‌ای می‌شد؟ آیا سازمان‌ها و اشخاصی که قانون برای آن‌ها وظایف و تکالیفی را در پیش‌گیری، نظارت، بازرسی، ایمن‌سازی، نگهداری، رفع خطر، مقررات‌گذاری و غیره مقرر داشته بود، به موقع و به درستی به وظایف خود عمل کردند؟ آیا اطفاء به موقع آتش در همان آغاز می‌توانست مانع وقوع فاجعه شود؟ آیا فقدان یا کاستی تجهیزاتی یا فرایندی که لازمه اطفاء حریق بوده‌اند، موجب شد تا آتش به موقع خاموش نشود؟ الگو، و مقررات مورد استفاده برای اطفای حریق و مواجهه با آتش‌سوزی و علت ناموفق بودن آن چه بود؟ مدیریت بحران قبل از حادثه و در زمان وقوع حادثه و روزهای بعد از حادثه، از نظر حقوقی، چه تکالیف و اختیاراتی داشت و نقایص و نقاط احتمالی قوت آن چه بوده است؟ و سوالاتی از این دست که مستلزم بررسی وظایف و اختیارات قانونی سازمان‌ها و اشخاص و چگونگی انجام وظایف و اعمال اختیارات توسط آن‌ها، پیش از وقوع حادثه، در جریان حادثه و پس از آن است. پاسخ دادن به این سوالات از آن رو اهمیت دارد که سایر ساختمان‌ها و بناهای بزرگ تجاری و اداری و... در تهران و شهرهای بزرگ نیز محصول همین شرایط و قواعد هستند و حتی ممکن است از پلاسکو هم آسیب‌پذیر باشند. باید از خود پرسیم که برای پیش‌گیری از وقوع چنین فجایعی در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت چه باید کرد؟ و چه اصلاحاتی باید در نظام حقوقی انجام داد؟ لازم است ارزیابی همه جانبه‌ای کرد که کدام سیاست‌های غلط، کدام بی‌توجهی‌ها به رویه‌های ایمنی و فقدان پیگیری اجرایی و قضایی موضوع، کدام ناکارآمدی‌ها در مدیریت، کدام بی‌تدبیری‌ها در اطلاع‌رسانی و شفافیت و... به آتش‌سوزی انجامید و آن را به فاجعه‌ای چنین اسفبار بدل کرد؟

این گزارش بر آن است به پرسش‌های پیش‌گفته، صرفاً از منظر نظام حقوقی پاسخ دهد و بنا دارد خلاءها، کاستی‌ها و ابهامات پیش‌رو را آشکار کند تا به یاری آن، راه کارهایی برای برون رفت از وضعیت «غفلت بحران‌ساز» کنونی را -البته در حد توان و امکان و با عطف نظر به محدودیت‌هایی همچون محدودیت زمان بررسی و موارد دیگر که در ادامه بیان خواهد شد- ارائه دهد.

اما در بعد دوم لازم است تا به دلایل بنیادین و عمیق‌تری که خود موجب تحقق موارد پیشین بوده‌اند توجه کنیم و به پرسش‌هایی در باب کاستی‌ها و ضعف‌های ساختاری پاسخ دهیم، پرسش‌هایی در زمینه کاستی‌ها و ضعف نظامات قانونگذاری و مقررات‌گذاری، کاستی‌ها و ضعف ساختار نظارت و پاسخگویی، کاستی‌ها و ضعف در شفافیت و گردش آزاد اطلاعات، کاستی‌ها و خلاءها در داشتن رسانه‌های آزاد، منتقد و مسئول، کاستی‌ها و ضعف در مشارکت‌پذیری عمومی، کاستی‌های ساختاری در حاکمیت قانون و حقوق شهروندی، وجود فساد در نهادهای دولتی و عمومی، اهمال یا تبعیض ناروا در اجرای قوانین مربوطه توسط مراجع مسئول، بهره‌مندی از رانت و نفعی که سازمان‌های ذی‌ربط در صورت اهتمام به وظایف خود، احیاناً از آن محروم می‌شدند، و اینکه در حقیقت این حادثه، ماحصل کدام نظامات، رویه‌ها، فرآیندها و روال‌های معمول در تأسیس، فعالیت، مدیریت و نظارت‌های ملی و محلی و شیوه‌های حکمرانی ما بوده است؟

تحلیل حقوقی در سطح دوم می‌خواهد نشان دهد، چطور واقعه‌ای که امروز اتفاق افتاد می‌تواند در تصمیمات فردا تاثیرگذار باشد و اینکه نظام حقوقی حال حاضر ما در چه مرتبه و وضعیتی قرار دارد و از چه خلاها و کاستی‌های بنیادین رنج می‌برد. بنابراین ضروری است تا رخداد پلاسکو را از موضع کلان نیز ارزیابی کنیم تا علل و عوامل ساختاری وقوع فاجعه نمایان شود. زیرا، صرف بررسی جزئی‌نگرانه وظایف و اختیارات قانونی اشخاص و نهادهای عمومی و دولتی به هنگام وقوع حوادثی همچون پلاسکو و قبل از آن، هرچند ضروری است، اما تقلیل‌گرایانه است و نباید موجب غفلت و کفایت از این امر کلی باشد که ناکارآمدی کلان و به هم پیوسته‌ای لازم بوده تا چنین فاجعه‌ای رخ دهد. لذا به زعم ما، توجه به این ابعاد کلان و کلی‌تر است که می‌تواند بهبود سازوکارهای جزئی‌تر را میسر ساخته و زمینه‌ساز نظام‌سازی‌های حقوقی کلان و نوینی در اداره امور عمومی باشد. عجیب است که ملت و کشور، بیشترین صدمات و لطمات را نه از بلایای طبیعی (به دلیل آنکه در یکی از بلاخیزترین نقاط دنیا واقع شده) بلکه از سوء مدیریت‌ها و نواقص ساختاری تحمل می‌کند. کاستی‌ها و نقصان‌های ساختاری و حقوقی ما در سطح کلان چه هستند که زمینه‌ساز وقوع چنین حوادثی می‌توانند باشند؟ تا چه میزان الگوهای حاکم بر حکمرانی و مدیریت ما در سطح ملی و محلی ایران، در تطابق با رویه‌ها و استانداردهای پذیرفته‌شده هستند؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، فرآیندی بسیار شفاف و روشن لازم است که فارغ از منافع سازمانی، سیاسی‌کاری‌ها و گریز از مسئولیت به سیاق معمول، پاسخ‌های درخوری به پیشگاه ملت ارائه گردد تا این بار سهم اصیل و حقیقی مردم به راستی اداء گردد و ایشان خود به قضاوت پردازند. چه‌اینکه، وفق یکی از اصول اساسی اداره خوب، شهروندان نسبت به حوادث اجتماعی پیش‌آمده، در مقابل حکومت حق بر استماع دارند و ضروری است تا شنیده شوند.

لذا می‌توان فروریختن پلاسکو را فروریختنی نمادین تحلیل کرد و آن را سمبلی برای بسیاری دیگر از حوادث و آسیب‌هایی دانست که پیش‌تر به دلیل ضعف‌های ساختاری و همچنین اهمال‌کاری‌ها و اجرا نکردن قانون رخ داده و آواری از خسارت‌های اجتماعی، اقتصادی و انسانی را بر سرمان خراب کرده است؛ خساراتی که البته با عدم بررسی جهات ساختاری و نهادی علل وقوع‌شان و پس از چندی با فروکش احساس و عواطف افکار عمومی، به ورطه فراموشی خزیده‌اند. اکنون می‌توان برخلاف گذشته، این حادثه را فرصت مغتنمی دانست و به تحلیل و بررسی صریح، شفاف و کارشناسانه تمامی ابعاد آن همت گماشت تا بدین طریق بتوان به آینده بی‌تکرار یا کم‌تکرار حوادث انسانی این چنینی، چشم امید داشت.

با توجه به ضرورت بررسی حادثه پلاسکو در هر دو سطح پیش گفته، گزارش حقوقی حاضر نیز به این شیوه پایبند بوده و ابتدا به علل و عوامل بنیادین حادثه، البته به اختصار می‌پردازد، علل و عواملی که وقوع حوادث مشابه را موجب شده یا وقوع این حوادث را در آینده محتمل می‌کنند و سپس به بررسی جزئی‌تر قوانین و مقررات حاکم بر وظایف و اختیارات سازمان‌ها و اشخاص مرتبط با موضوع خواهد پرداخت و در نهایت اختصار «نظام حقوقی حاکم برای منی ساختمان‌ها در ایران» و خلاها و کاستی‌های آن و همچنین «نظام حقوقی حاکم بر مدیریت بحران در ایران» و خلاها و کاستی‌های آن را همراه با پیشنهادها و راهکارهایی مورد بررسی قرار خواهد داد.

۲- پیش فرض‌ها و محدودیت‌ها

پیش از بیان تحلیل‌های مذکور لازم به یادآوری است که در نگارش گزارش حقوقی حاضر، پیش‌فرض‌ها، موانع و محدودیت‌هایی وجود داشته‌اند که از حیث روشی، باید مورد توجه قرار گیرند؛

اول: با توجه به حکم صادره از سوی ریاست محترم جمهور، قلمرو بررسی حاضر در حدود مأموریت‌های محوله است، و بر همین اساس در گزارش حاضر به پاسخ دادن به دو پرسش حقوقی اصلی زیر خواهیم پرداخت که، معطوف به مأموریت‌های پنج‌گانه هیات هستند:

پرسش نخست: چه اشخاص یا سازمان‌هایی در رابطه با حادثه پلاسکو (و موارد مشابه) دارای وظایف و اختیارات قانونی بودند و این وظایف و اختیارات را چگونه و تا چه حد انجام داده و اعمال کرده‌اند؟

این پرسش معطوف به سه مأموریت اول واکذار شده به هیات یعنی «بررسی علل و عوامل وقوع آتش‌سوزی و فروریختن ساختمان»، «نحوه مدیریت محیطی حادثه» و «کیفیت هماهنگ دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران» است. **پرسش دوم:** چه خلأها یا کاستی‌هایی در نظام حقوقی فعلی وجود دارد که منجر به وقوع حوادث اینچنینی شده و چگونه می‌توان این خلأها و کاستی‌ها را با راه کارها و پیشنهادهای اصلاحی لازم در نظام حقوقی فعلی مرتفع کرد؟ این پرسش معطوف به دو مأموریت دیگر واکذار شده به هیات یعنی «راهکارهای پیش‌گیری از تکرار آن» و «اصلاحات ساختاری و مدیریتی لازم» است.

دوم: بررسی هر رخداد حقوقی، نیازمند وجود داده‌های دقیق و دسترسی به وقایعی است که حول آن پدیده، وجود دارند؛ اهمیت این قضیه به ویژه در خصوص حوادثی که متصف به خصیصه «بحرانی» همچون پلاسکو هستند، دوچندان می‌شود. لذا، فقدان و کاستی کمی و کیفی اطلاعات و آگاهی‌ها در خصوص حادثه پلاسکو، بدون تردید در ارائه گزارش پیش‌رو محدودیت‌هایی را رقم زده‌اند که ضروری است این مهم مورد توجه خوانندگان قرار گیرد. سوم: گزارش حاضر، از منظر تحلیل حقوقی ارائه می‌شود. آنچه که همواره مورد تصدیق و تأیید تمامی حقوقدانان و کارشناسان حقوقی قرار گرفته است، عدم دسترسی عمومی به بسیاری ضوابط و مقررات بویژه مقررات داخلی سازمان به دلیل عدم انتشار آن‌ها است. این واقعیت، ارائه گزارشی حقوقی درباره وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌ها در خصوص حادثه پلاسکو را، دوچندان دشوار می‌کند؛ به گونه‌ای که، در مواردی، بیش از ۵۰ آئین‌نامه وجود داشته است که دسترسی به آنها ناممکن یا بسیار دشوار یا بررسی نسبت میان آنها در این مهلت کوتاه ناممکن یا متعذر بوده است.

چهارم: آنچه که پس از رخداد پلاسکو، در بیان مقامات و نمایندگان دستگاه‌های عمومی و دولتی نمود اساسی داشت، ضعف‌ها و ناکارآمدی‌هایی بود که به قوانین نسبت می‌دادند و همین واقعیت را موجب عدم اثربخشی فعالیت‌های دستگاه متبوع خود قلمداد می‌کردند. اما نکته مهم این است که دستگاه‌های مزبور که متولی امور نهاد متبوع خود هستند، بیش از هر کسی نسبت به وجود این کاستی‌ها و معایب وقوف دارند و لذا اگر هم کاستی‌هایی وجود داشته، پیش از وقوع حوادث باید نسبت به اصلاح آن‌ها اقدام یا نسبت به آنها موضع اعتراضی و اصلاحی اتخاذ می‌کردند تا عندالافتضاء نسبت به اصلاح آن قوانین و مقررات، مبادرت شود، نه اینکه پس از وقوع حادثه این مقوله را دستاویزی قرار دهند برای گریز از پاسخگویی.

پنجم: با توجه به نکته فوق، رویکرد و یافته این گزارش این است که اگرچه برخی خلأها و کاستی‌ها در نظام حقوقی فعلی وجود دارد، اما اگر به همین قوانین و مقررات فعلی که بعضاً قدیمی و نامتناسب با اقتضائات روز هستند، به درستی عمل می‌شد، یا تلاش می‌شد با تفاسیر مسیولانه، روزآمد و فعالانه تا حدی نقص قدمتشان و ابهامات آن‌ها برطرف شود و یا به موقع نسبت اصلاح و تکمیل آن‌ها اقدام می‌شد، به احتمال زیاد، حادثه‌ای با این ابعاد رخ نمی‌داد یا دست‌کم ضایعات و تبعات آن تا این حد نبود.

ششم: هدف این گزارش احراز وقوع جرائم یا تخلفات و تبعاً بیان مسئولیت‌های مدنی، کیفری، سیاسی و انضباطی اشخاص و مدیران نیست، زیرا این امر مستلزم امعان نظر قضایی یا بعضاً غیرقضایی بوده و نیازمند مقدمات و

رعایت آیین‌های قانونی و ایجاد فرصت دفاع، و شاید بازجویی و بازپرسی لازم و استماع‌های متعارف قضایی و غیرقضایی است که طبعاً این امور در صلاحیت هیات نیست. گزارش حاضر بنا دارد، وظایف و اختیارات نهادها و سازمان‌های عمومی و دولتی و اشخاص ذیربط، بموجب قوانین و مقررات جاری را بررسی کند، و در حد یافته‌های محدود در دسترس دریابد که تا چه حد به این وظایف عمل شده و نهایتاً با شناسایی ابهامات و خلاهای حقوقی بر آن است تا روشن کند که چگونه میتوان این کاستی‌ها را مرتفع کرد.

هفتم: بدین ترتیب، گزارش حاضر اصولاً معطوف به اشخاص حقوقی و سازمان‌هاست، و صرفنظر از متصدیان، مقامات و ماموران متصدی سازمان‌های مذکور، تلاش می‌کند ایرادات ساختاری و عوامل نهادی مسبب حادثه را شناسایی و مورد بررسی قرار دهد. بنابراین در اینجا به عنوان مثال: وظایف و اختیارات قانونی شخصیت حقوقی شهرداری و نه شخص حقیقی شهردار و مدیران یا کارکنان شهرداری و همچنین وظایف و اختیارات قانونی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نه شخص حقیقی وزیر یا مدیران یا کارکنان وزارت در مرکز بررسی هستند؛ زیرا که این مقامات در طول زمان تغییر کرده و می‌کنند ولی شخصیت حقوقی آن‌ها به عنوان مثال: از زمانی که بلدیة (شهرداری فعلی) یا اطفاییه (آتش‌نشانی) یا وزارت آبادانی (وزارت مسکن و شهرسازی فعلی) در ایران تاسیس شده است، وجود داشته است و قانون، وظایفی را برای آن‌ها مقرر داشته که در گزارش حاضر صرفنظر از متصدیان فعلی این مناصب مورد بررسی قرار می‌گیرند.

هشتم: نظر به مدت زمانی که به هیأت ملی ویژه بررسی حادثه ساختمان پلاسکو و مشخصاً کمیته حقوقی آن اختصاص دادند، ارائه گزارشی که حاوی مدل یا الگویی جامع برای جلوگیری از حوادث احتمالی مشابه باشد، غیر ممکن، یا دست‌کم بسیار دشوار است، بنابراین تمام سعی ما بر این بوده که با در نظر گرفتن تمامی جوانب امر، پیشنهادات اصلاحی و ترمیمی اولیه درخوری تهیه گردد تا بویژه در بازسازی و بازتوانی‌های ساختاری و نهادی فعلی نظام حقوقی مؤثر افتند. از این رو، گزارش پیش‌رو تلاش می‌کند بیشترین موضوعات ممکن را مورد توجه قرار دهد تا از این رهگذر به فرایند اصلاح نظام حقوقی و اجرایی یاری رساند.

نهم: اگرچه در این گزارش فرض بر غیرعمدی بودن این حادثه است، اما عمدی یا غیرعمدی بودن حادثه و مثلاً اینکه انفجاری از قبل طراحی شده موجب فروریختن ساختمان شده یا نه، نه تنها بررسی صحت و سقم آن در تخصص و توان عضو حقوقی هیات و کمیته حقوقی نبوده است، بلکه اساساً در تحلیل حقوقی ارائه شده، تأثیری ندارد چون کمیته حقوقی تلاش دارد صرفاً وظایف و تکالیف قانونی سازمان‌ها را بررسی کند.

دهم: تنظیم گزارش از حوادث دارای سابقه طولانی در کشور است، اما شاید این نخستین بار باشد که تحلیل حقوقی از یک حادثه در سطح ملی و با این ابعاد انجام می‌شود و به همین دلیل باید به عنوان اولین تجربه در این خصوص به آن نگاه شود، لذا ممکن است کاستی‌هایی داشته باشد که امیدواریم در آینده رفع شود.

یازدهم: اگر در تحلیل‌های ارائه شده در این گزارش، عملکرد برخی سازمان‌ها نقد شده، هدف صرفاً شفاف‌سازی خلأها، ایرادات و ابهامات نظام حقوقی است تا از طریق اصلاح نظام حقوقی به ویژه در حوزه ایمنی تا حد امکان از تکرار چنین حوادثی پیش‌گیری شود یا ضایعات و تلفات چنین حوادثی کاهش پیدا کند.

دوازدهم: به هر حال در تحلیل‌های حقوقی اختلاف نظر امری بسیار شایع است و هیچگاه تحلیل حقوقی از قطعیتی همانند تحلیل در حوزه‌های فنی که از قطعیت بیشتری برخوردار هستند، برخوردار نیست و باب گفتگو و تحلیل‌های بیشتر همواره باز است و هیچگاه نمی‌توان بر این نوع از تحلیل‌ها نقطه پایانی را متصور شد. بنابراین گزارش حاضر تنها یکی از تحلیل‌هایی است که در خصوص این حادثه از وظایف و اختیارات سازمان‌ها بدست داده شده و همواره تحلیل‌های دیگری می‌تواند وجود داشته باشد. بنابراین نظرات ارائه شده، تنها یک نظر کارشناسی حقوقی در کنار سایر نظریات کارشناسی و از جمله نظری در کنار تحلیل‌هایی است که سازمان‌ها از وظایف و اختیارات خود دارند و علی‌القاعده برای هیچ کس الزام آور، مسئولیت‌زا یا موجد حق و تکلیف نخواهد بود.

سیزدهم: تحلیل حقوقی ارائه شده در این گزارش به دو حوزه «حقوق ایمنی» (و به طور مشخص تر حقوق ایمنی

ساختمان) و «حقوق مدیریت بحران» (که در علم حقوق عمدتاً تحت عنوان وضعیت اضطراری یا استثنایی بحث‌هایی در مورد آن شده است) اختصاص دارد. جامعه حقوقدانان ایران بیش از هرکسی می‌داند که در ایران این دو مبحث از حقوق کمتر مورد توجه بوده و بنابراین می‌توان گفت که ادبیات حقوقی در این دو حوزه بسیار فقیر است. بنابراین در گزارش حاضر امکان استفاده از کتب یا مقالاتی که در این دو حوزه تدوین شده باشند به دلیل فقر منابع تقریباً ناممکن بوده است و برخی از مواد و مقرراتی که در این گزارش مورد تحلیل قرار گرفته، برای اولین بار مورد توجه و در معرض تحلیل‌های حقوقی قرار گرفته است. ضروری است با تأسیس رشته حقوق ایمنی و حقوق بحران و همچنین حقوق شهری و شهرسازی حداقل در مقطع کارشناسی ارشد این سه شاخه از حقوق مورد توجه مراکز دانشگاهی و پژوهشی قرار گیرد.

چهاردهم: در تهیه این گزارش، بیش از چهل و پنج نفر از متخصصین حقوق از رشته‌های مختلف حقوقی، مشارکت داشته‌اند که تلاش و جدیت آن‌ها ستودنی و قابل تقدیر است. همچنین در گزارش حاضر، بیش از هر چیز به منابع حقوقی، یعنی قوانین و مقررات و سایر منابع حقوق ارجاع داده شده و البته مجموعه‌ای مشتمل بر بیش از هزار پرسش حقوقی، تدوین و برای قریب به بیست و پنج سازمان عمومی و همچنین اشخاص ذریبط ارسال گردیده است. برخی از این سازمان‌ها و اشخاص به طور دقیق و مشخص به پرسش‌ها پاسخ داده‌اند و برخی دیگر پاسخ مستقیم به پرسش‌ها نداده‌اند و نظرات خود را به ترتیبی که خود صلاح دانسته‌اند، داده‌اند. برخی دیگر نیز تا زمان تنظیم این گزارش پاسخی به پرسش‌ها نداده یا پاسخ‌ها را در روزهای پایانی فعالیت هیأت ارسال کرده‌اند که ممکن است به دلیل محدودیت زمانی امکان بهره‌برداری کامل از پاسخ‌های موصوف فراهم نشده باشد. به علاوه مصاحبه‌هایی نیز به صورت حضوری با مدیران و مسئولین سازمان‌ها انجام شده و از نتایج این مصاحبه‌ها تا حد امکان، در گزارش استفاده شده است.

۳- درآمدی به علل و عوامل ساختاری و نگاهی به الگوهای پیشنهادی

واقعه پلاسکو بار دیگر به یادمان آورد که شهرهای ما، تا چه حد در برابر خطراتی همچون آتش‌سوزی بی‌دفاع هستند و تا چه اندازه در فراهم آوردن زندگی در شهری امن و تأمین حق بنیادین شهروندان بر زندگی ایمن در شهرها ناتوانند.

گذشته از بررسی جزئیات حقوقی، گزارش پیش‌رو در پی بررسی شرایط و زمینه‌های عمیق‌تر و اساسی‌تری است که حادثه پلاسکو را رقم زد و می‌کوشد به این پرسش بنیادین پاسخ دهد که چطور این حادثه و حوادث مشابه آن در ابعاد کوچک‌تر یا بزرگ‌تر اتفاق می‌افتد و تکرار می‌شود؟ این همه، می‌تواند به اقدامات پیشگیرانه و اصلاحی بنیادین و ارائه راهکارهایی جهت جلوگیری از تکرار چنین حوادثی که به نوبه خود به ایجاد «شهر ایمن» می‌انجامد، کمک کند. ، بنابراین گزارش زیر قصد دارد شرایط و زمینه‌های عمیق‌تر و اساسی‌تری که این حادثه و حوادث مشابه آن را رقم زده و در صورت عدم پیشگیری و عدم انجام اصلاحات بنیادین رقم خواهد زد، بررسی کند و راهکارهایی را جهت جلوگیری از تکرار حوادث اینچنینی و در نهایت ایجاد "شهر ایمن" ارائه دهد.

۳-۱- کاستی‌های نظام حقوقی

تحلیل نظام حقوقی حاکم برایمنی نشان می‌دهد که حادثه پلاسکو دست‌کم ریشه در سه عامل اساسی دارد: الف) عقب ماندگی نظام حقوقی از تحولات، ابهامات گسترده در قوانین و مقررات جاری و همچنین پراکندگی و ناهمگنی نظام حقوقی که منجر به ایجاد نهادها و دستگاه‌های اجرایی متعدد و موازی کاری و همپوشانی صلاحیت دستگاه‌های مجری قانون در موضوعات واحد است؛

ب) نبود یا ضعف نهاد یا دستگاه هماهنگ‌کننده و ناظر در کنار نبود همکاری متقابل بین دستگاه‌های اجرایی
پ) مشارکت‌ناپذیری در اداره امور عمومی و شکاف میان مردم و دستگاه‌های اجرایی و عدم اعتماد متقابل میان مردم و دستگاه‌های اجرایی و اداری و فقدان شفافیت و پاسخگوئی.

۳-۱-۱- وجود دستگاه‌های اجرایی موازی و همپوشانی در صلاحیت تشکیلات اداری در مرحله تأسیس

قوانین و مقررات، اولاً منشأ ایجاد و تشکیل دستگاه‌های اجرایی هستند و ثانیاً حدود صلاحیت‌ها و اختیارات این دستگاه‌های اجرایی را تعیین می‌کنند. بنابراین وجود دستگاه‌های همعرض که دارای صلاحیت‌های موازی در تمشیت هر یک از امور اجرایی کشور، از جمله در تأمین ایمنی شهر هستند، ریشه در قوانین موجود این تشکیلات و صلاحیت‌ها دارد و پراکندگی، تورم و ناکارآمدی این شیوه «قانونگذاری وصله‌ای» دارد. بنابراین یکی از علل عمده ناتوانی دستگاه‌های اجرایی در تأمین ایمنی شهر و تحقق حق شهروندان بر زندگی ایمن در شهرها، نبود قوانین و مقررات منقح، دقیق و روزآمد است که ناتوان از ایجاد سازمان‌های مناسب و از آن مهمتر تعیین دقیق و کارآمد حدود صلاحیت‌ها، اختیارات و تکالیف سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی است. بدین ترتیب، در موضوع حاضر، قوانین بدنامناسب هرگز قادر نخواهند بود به اهداف اصلی خود یعنی: الف) ایجاد سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کارآمد، و ب) تعیین دقیق، شفاف و کارآمد تکالیف و اختیارات این سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی؛ نائل شوند. و البته در نبود این دو، وقوع حوادثی از قبیل فاجعه پلاسکو، نامتظره نیست. این پراکندگی، به نوبه خود موجب سردرگمی مجریان قانون می‌شود. تصور کنید یک مجری قانون، ولو با حسن نیت و باورمند به تحقق حقوق شهروندی، که باید با هزاران مشکل ریز و درشت ساختاری، فساد و... دست و پنجه نرم کند، ابزار قانونی مناسبی هم در اختیار نداشته باشد! دستگاه اجرایی متبوعش نیز به دلیل ضعف اساسنامه‌ای و قانونی، از مشکلات ساختاری رنج می‌برد. در چنین شرایطی دشوار بتوان تصور کرد اشخاص و مدیران بتوانند در نبردی نابرابر با نظام حقوقی و ساختار اداری ناکارآمد، همراه با صلاحیت‌ها و اختیارات موازی، کار چندانی از پیش ببرند. در چنین شرایطی البته می‌توان انتظار داشت که پس از وقوع حادثه، مسئولان دستگاه‌های اجرایی تقصیر را به گردن دیگری بیاندازند و هر یک با ارجاع به آن بخش از قانون که تکلیف را برای دیگری مقرر کرده، خود را مکلف ندانند و بالعکس.

۳-۱-۲- نبود یا ضعف نهاد هماهنگ‌کننده در کنار نبود هماهنگی و همکاری متقابل بین دستگاه‌های اجرایی در مرحله اجرا

بی‌تردید زندگی مدرن و پیچیده و ساختار بوروکراتیک اداره جامعه، این مهم را می‌طلبد که وظایف در نهادهای متعدد و متکثری تقسیم شود. این تقسیم وظایف سبب شده است که به نوعی با جزایر کوچک در ساختار حکومت‌داری روبرو شویم که هرکدام از این جزایر وظایف و مسئولیت‌های خاص خود را برعهده گرفته‌اند. بدیهی است که به منظور رسیدن به یک «حکمرانی مطلوب» بایستی این جزایر به شکل کارآمدی در ارتباط با یکدیگر قرار بگیرند؛ زیرا در بیشتر زمان‌ها برای اداره یک بخش خاص در جامعه، نهادهای متعددی درگیر می‌شوند. برای رسیدن به این هماهنگی نیاز است همه بخش‌های حوزه عمومی، با تمرکز بر وظایف خود، هدف را اداره بهتر و بهینه جامعه تلقی کنند. به همین دلیل است که به نظر می‌رسد بهتر است ما از «عمومی‌سازی مجدد» حوزه عمومی برای ارکان حکومتی سخن بگوییم. امری که سبب می‌شود همه بخش‌ها در حوزه عمومی، با محور قرار دادن مسئولیت‌های خود، «مسئولیت مشترکی» نیز نسبت به «اداره خوب» جامعه بر عهده خود ببینند. با این نگاه انجام تعهدات قانونی خاص هر رکن، تنها غایت و هدف موجود تلقی نخواهد نشد؛ بلکه هدف نهایی همه بخش‌ها تأمین حقوق و امنیت شهروندان و به بالاترین سطح کارایی سیستم اداره کننده کشور خواهد بود. این نگاه به ظاهر آرمانی، اما دست‌یافتنی، نیاز به تعریف و بازتعریف بسیاری از مفاهیم چه در نظام حقوقی و چه در کلیت جامعه دارد. با این نگاه جامعه کمتر شاهد آن خواهد بود که در یک فاجعه مانند پلاسکو، اکثر ارکان مرتبط با حادثه با چنین گفتمانی سخن بگویند: در حوزه مسئولیت ما نبوده است، مرتبط با نهادهای دیگر است. با این رویکرد مسئول بودن دیگری به معنای رفع مسئولیت‌های «من در مقام مسئولیت» نخواهد بود.

کوتاه سخن آنکه، در دنیای مدرن و پیچیده امروز، تصور کارآمدی دستگاه‌های اجرایی بدون وجود دو عنصر بسیار مهم هماهنگی و همکاری ناممکن است. حتی اگر تمامی دستگاه‌های اجرایی بدرستی ایجاد شده باشند و صلاحیت و اختیارات آنها با دقت و وضوح کافی تعیین شده باشد، باز هم نمی‌توان انتظار نتیجه مطلوب را در نبود هماهنگی

و همکاری میان آنها داشت. در دنیای امروز دستگاه‌های اجرایی مانند نوازندگان ارکستری هستند که اگر با سایر نوازندگان هماهنگ نباشند، حاصل کار چیزی جز مهمه‌ای گوشخراش نیست که فرسنگ‌ها با آنچه فلسفه گردآمدن آنها دور هم، یعنی نواختن یک قطعه هنری گوشنواز است، فاصله دارد. در چنین شرایطی چگونه می‌توان انتظار داشت مردم به چنین گروهی اعتماد کنند و بار دیگر برای کنسرت چنین ارکستر ناکوکی، بلیت بخرند!

۳-۱-۳- شکاف میان دستگاه‌های اجرایی و مردم

نکته دیگر شکاف‌های ساختاری در بین نهادهای اجرایی و اداره‌کننده جامعه از یک سو و انفکاک محسوس بین مردم و نیروهای اجرایی از سوی دیگر است. آیا مردم هم می‌توانستند در پیش‌گیری از این فاجعه نقش داشته باشند؟ آیا در این فاجعه ما شاهد آنچه که «قانون‌گریزی» و یا «مسئولیت‌گریزی» شهروندان عنوان می‌شود، نبوده‌ایم؟

این، امر ریشه در دو مفهوم و انگاره بنیادین حقوقی دارد. تفکیک جامعه به دو حوزه عمومی و خصوصی و مفهوم اساسی و متداول شهروند و دولت که دو راهکار سنتی و البته ناگزیر از سوی نظام حقوقی در جامعه به منظور جامعه و سازماندهی بهینه ساختارهای حکومتی هستند. مرزگذاری بین بخش‌ها، نهادها و افراد در جامعه به منظور تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها، آسان کردن اداره امور و گاه به منظور حمایت لازم از افراد در برابر نهاد قدرت صورت می‌گرفته و می‌گیرد. این مرزبندی‌های انتزاعی همانگونه که تأثیرات و کارکردهای قانونی و فراتر از قانون راهگشایی دارد، گاه به شکل غیرمستقیم می‌تواند زمینه‌ساز ناکارآمدی‌های سیستم‌های اداره‌کننده یک جامعه، که اعم است از دولت و مردم، نیز باشد. هرچند برای مدت‌های مدیدی تفکیک و مرزبندی بین حوزه عمومی و خصوصی روشن و دقیق می‌نمود و حوزه خصوصی فضایی تلقی می‌شد که بایستی از دخالت نهاد قدرت عاری باشد. اما بسیاری از مباحث به خصوص در حوزه حقوق شهروندی باعث شد از «عمومی‌سازی» برخی مسایل مندرج در حوزه خصوصی سخن گفته شود. چنانکه رفتار والدین با کودکان یک امر کاملاً خصوصی از سوی دولت‌ها تلقی نمی‌شود. امری که سبب شده از سیال بودن مرز حوزه عمومی و خصوصی سخن گفته شود.

همچنین می‌توان از «خصوصی‌سازی حوزه عمومی برای شهروندان» سخن گفت که مشارکت همگانی در اداره امور عمومی جامعه است. این مهم که به چه میزان صاحبان فروشگاه‌ها و افرادی که به طرق مختلف در پلاسکو مشغول فعالیت بودند، می‌توانستند در تامین امنیت ساختمان پلاسکو نقش داشته باشند و از آن پیش‌گیری کنند، می‌تواند به فهم این نگاه کمک کند که شهروندان تا چه میزان خود را شریک اداره جامعه می‌بینند و اگر نمی‌بینند به چه دلیل و یا دلایلی است؟ به چه میزان افراد شاغل و صاحبان تجارت بر «ناایمن» بودن ساختمان آگاه بودند و خود را در قبال آن مسئول می‌دانستند و برای رفع آن چه تلاش‌هایی می‌بایستی صورت می‌دادند؟ برای نمونه، براساس اسناد منتشر شده، آتش‌نشانی تهران طی سال‌های ۹۳، ۹۲ و ۹۴ نسبت به عدم ایمنی ساختمان پلاسکو هشدار داده است ولی مالکان و بهره‌برداران واقعی به این هشدارها نپرداختند تا امروز که به دلیل آتش‌سوزی فرو ریخت. این واقعیت که مالکان و بهره‌داران و حتی کارگران و کارکنان شاغل در ساختمان پلاسکو (و در یک کلام، شهروندانی که به طریقی به ساختمان پلاسکو ارتباط داشتند) از ناایمن بودن ساختمان آگاه بودند اما واکنش مناسبی صورت نداده‌اند، می‌تواند به چه میزان در ارزیابی و واکاوی این فاجعه تأثیر گذار باشد؟ بسیاری از چراها و پرسش‌هایی هم که در جریان بحران، در خصوص عدم همراهی مردم با «مسئولین در صحنه» مطرح شد، می‌تواند در این چارچوب قرار گیرد. چرا شهروندان حوزه عمومی را از خود نمی‌دانند؟ برای رسیدن به این هدف که شهروندان همه بخش‌های جامعه و قوانین مرتبط با آن را از خود بدانند، چه قدم‌هایی می‌توان برداشت؟ بی‌تردید اصلی‌ترین گام برای رسیدن به این هدف، حل مشکلات ساختاری در خود حوزه عمومی است. برداشت عمومی مردم نسبت به سرعت عمل، کارآمدی و هنر پیش‌بینی مشکلات و پیش‌گیری از آنها در مقبولیت اجتماعی مدیران و تعلق خاطر و دلبستگی مردم به نظام حکومتی حاکم بر آنها تأثیر مستقیم خواهد داشت و ما موظفیم به سمت جلب رضایت عامه مردم حرکت کنیم. مبرهن است که حل این دو آسیب نیازمند یک حرکت فراگیر و یک سلسله برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های بلند مدت است. اما ضروری است در کنار اقدامات کوتاه مدت و میان مدت که در واکنش به چنین فجایعی شکل

می‌گیرد، نگاهی بلند مدت نیز به منظور شناخت ریشه‌ها و مبارزه با چنین آسیب‌هایی داشت. باید اذعان کنیم که، زندگی مدنی و اجتماعی انسان‌ها هیچ‌گاه نمی‌تواند خالی از این چالش‌ها باشد. انسان به طور غریزی در پی منافع شخصی و ارضای نیازهای فردی خود است، بنابراین طبیعی است که تضاد منافع، زاینده زندگی جمعی انسان‌ها باشد؛ تضادی که گاه در سطوح کلان به صورت ساختاری نیز جریان می‌یابد و تحقق «خیر عمومی» را ممتنع یا سخت می‌سازد. اما یکی از تفاوت‌های جوامع مدنی با زندگی بدوی در همین درک محدودیت‌های زندگی جمعی و مسئولیت‌پذیری فرد، در قبال جامعه است که نهایتاً موجب تحقق «خیر عمومی» برای فرد انسان‌های جامعه خواهد شد. همین احساس تعهد و مسئولیت اجتماعی افراد است که در کنار سایر عوامل می‌تواند از بروز فاجعه‌هایی مانند پلاسکو پیش‌گیری کند.

۳-۲- اجرای قوانین و مقررات موجود در پرتو حق بر زندگی ایمن در شهرها

۳-۲-۱- اجرای قوانین موجود

صرف نظر از اینکه نظام حقوقی فعلی نقصان‌هایی دارد و تدوین و تکمیل قوانین و ضوابط موجود از جمله اقدامات اساسی در راستای ایمن‌سازی شهرها است، این پرسش مطرح می‌شود که با وجود ظرفیت ایجاد شده توسط قوانین موضوعه فعلی و تکالیف قانونی که بر عهده نهادهای مختلف درخصوص ایمن‌سازی شهر تهران و پیشگیری از بحران و مدیریت بحران قرارداد شده، چرا نهادهای قانونی ذیربط در انجام وظایف و تکالیف قانونی خود و اجرای قوانین موضوعه مذکور برای تحقق شهر امن و جلوگیری از بحران و کاهش سطح خسارات در زمان ایجاد بحران و مدیریت آن به نحو مطلوب و شایسته عمل نکردند و چرا مسئولیت‌پذیری آنها در قبال شهروندان و پاسخگویی و شفافیت اقدامات آنها تا این حد ضعیف است؟

بدین ترتیب شاید یکی از دلایل اصلی وقوع حادثه پلاسکو، عدم رعایت و اجرای همین قوانین و مقررات (ولو ناقص، مبهم یا قدیمی) است. همچنین به نظر می‌رسد یکی از علل اجرا نشدن قوانین یادشده را باید در نقض حقوق بنیادین شهروندان و زمینه‌ها و کاستی‌های نظام حقوقی حاکم تحلیل و جستجو کرد. به بیان بهتر، چگونگی اجرای قوانین موجود حاکی از میزان باور مقام‌های عمومی و دستگاه‌های اجرایی به حقوق بنیادین شهروندان و مفهوم حق شهروندان بر شهر و «شهرایمن» است. باور به حقوق شهروندی در اجرا نمایان می‌شود. در مواردی که قانون دقت، صراحت و شفافیت کافی داشته باشد، مقام عمومی با کمترین نیاز به تفسیر، کافی است به نص صریح قانون عمل کند؛ و اگر قانون فاقد شفافیت کافی باشد، مقام عمومی ناگزیر از تفسیر قانون در مقام اجراست. در اینجا است که مقام مجری می‌تواند قانون را در پرتو حقوق شهروندی تفسیر کند و از این منظر مقررات را به گونه‌ای اجرا کند که تا حد ممکن حقوق شهروندان و از جمله حق زندگی در شهری ایمن، تحقق یابد. پرواضح است که هرچه قوانین دقیقتر باشد، اجرای بهتر آن و گریز از اجرای ناقص یا دور زدن آن، دشوارتر می‌شود، اما در موضوع حاضر، جدای از خوب یا بد بودن قانون، یکی از بحث‌های اصلی، دست‌کم تا زمان اصلاح یا تصویب قوانین جدید، اجرای همین قوانین فعلی و جبران نقائص احتمالی آن با ارائه تفاسیر شهروندان مدار و مبتنی بر تأمین حق برایمندی شهروندان از قوانین موجود است.

۳-۲-۲- حق بر زندگی ایمن در شهرها و لوازم آن

بنا به مراتب پیش گفته، بررسی حادثه آتش‌سوزی پلاسکو مبتنی بر بازشناخت مفهوم حق شهروندان بر شهرایمن و از منظری عام‌تر «حق بر شهر» به عنوان گفتمان رایج معاصر در نظام‌های حقوقی، به ویژه در کشورهای توسعه یافته، در توسعه و اداره شهر و لوازم آن یعنی «توزیع مکانی»، «حکمرانی شایسته» و «محورها و مولفه‌های اقتصادی و اجتماعی و تنوع فرهنگی» است.

حفظ جان و مال شهروندان از ابتدائی‌ترین و بنیادی‌ترین حقوق شهروندان و از مهم‌ترین وظایف حکومتها در تمامی جوامع بشری است که در گرو حق بر شهر و زندگی ایمن در شهرها و محصول بازنگری در مفاهیم شهر،

شهروندی و شهرنشینی است. این حق در اسناد مختلف بین‌المللی و منطقه‌ای شناسایی شده است که از جمله آنها، منشور شهرهای آموزنده (۱۹۹۴)، منشور اروپایی حفاظت از حقوق بشر در شهر (۲۰۰۰)، قانون شهری برزیل (۲۰۰۱)، منشور حقوق و مسئولیت‌های مونترال (۲۰۰۲)، منشور جهانی حق بر شهر (۲۰۰۴)، منشور اروپایی برابری زنان و مردان در سطوح محلی (۲۰۰۶)، منشور حق بر شهر مکزیکوسیتی (۲۰۱۰) و منشور جهانی حق بر شهر (۲۰۰۴). علاوه بر اسناد بین‌المللی، این حق در قانون اساسی برخی کشورها به عنوان حق بنیادین لحاظ و تضمین شده است.

۳-۲-۱- حق بر شهر

زندگی ایمن در شهرها محقق نمی‌شود مگر با تحقق تمام و کمال حق شهروندان بر شهر؛ و تحقق «حق بر شهر» نیز به نوبه خود مستلزم تحقق موارد زیر است:

- ا. «توزیع عادلانه مکانی» برای دسترسی به فضا و منابع؛
 - ب. حکمرانی شایسته، که شامل: «شفافیت»، «پاسخگویی»، «مسئولیت‌پذیری»، «مشارکت»، «حاکمیت قانون» و «عدالت‌جویی» می‌شود؛ و «اداره شایسته» که شامل: «بیطرفی و استقلال»، «اصل رعایت مهلت معقول»، «حق استماع»، «حق دسترسی به اطلاعات»، «اصل ارائه دلایل تصمیمات»، «اصل قانونی بودن»، «اصل انتظار موجه» و «اصل تناسب»
 - ج. «محورها و مولفه‌های اقتصادی و اجتماعی و تنوع فرهنگی» یا: پذیرش تنوع و تفاوت در جنسیت، هویت، قومیت، میراث فرهنگی، حافظه اجتماعی، عادت‌های فرهنگی و اقتصادی، و تجلی فرهنگی و اجتماعی می‌توان حق بر شهر را در یک تعریف جامع و مانع‌اینگونه تعریف کرد: حق بر شهر حق همه ساکنین حال و آینده، به اشتغال، تولید و استفاده فراگیر و پایدار شهرها، برای رفع نیازهای مشترک و ضروری برای داشتن زندگی با کیفیت است. لازمه تحقق این حق، تأمین ایمنی و امنیت شهرهاست که به نوبه خود مستلزم مطالبه مردم، مسئولیت‌پذیری دولت‌ها و نهادهای محلی و مدیریت شهری و مطالبه، دفاع و ترویج این حق توسط مردم و جامعه مدنی است. البته در نگاه کلان، تحقق حق بر شهر به طور کلی در گرو تحقق حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و محیط زیستی شهروندان است.
- آن بخش از حق بر شهر که به این بحث مربوط می‌شود شامل اجزای زیر است:
- شهری که در آن مشارکت همگانی در اداره شهر، در تعریف، اجرا و نظارت افزایش یافته است.
 - شهری که برای کمک به ساخت فضاهای عمومی برای دست یافتن به شهر امن‌تر و رفع نیازهای ساکنان ساخته شده است.

۳-۲-۲- لوازم «حق بر شهر»

تحقق «حق بر شهر» مستلزم و منوط به: الف) توزیع مکانی، ب) حکمرانی مطلوب و اداره خوب شهری، و پ) محورها و مولفه‌های اقتصادی و اجتماعی و تنوع فرهنگی است. حق بر شهر دارای یک ساختار وابسته و متقاطع مبتنی بر این سه رکن است، به طوری‌که هر رکن در پنج شاخص متقاطع تعریف می‌شود که شامل: فضای استراتژیک شهری، حکمرانی شهری، اقتصاد شهری، جنبه‌های اجتماعی و جنبه‌های محیط زیستی است.

۳-۲-۲-۱- «توزیع عادلانه مکانی» یا توزیع عادلانه اجتماعی برای دسترسی به فضا و منابع؛

در رکن اول یعنی «توزیع مکانی»، حق بر شهر به دنبال توزیع عادلانه امکانات اجتماعی برای دسترسی به فضا و منابع است. این منابع در هر دو بخش رسمی و غیر رسمی با قبول استانداردهای کیفیت زندگی تعریف می‌شوند و عبارتند از: فضای عمومی و مشترک شهری، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و خدمات عمومی (مانند آب، برق، فاضلاب و بهداشت)، دستیابی به مکان‌های عمومی امن، گزینه‌های حمل و نقل مناسب و در دسترس و مقرون به صرفه، مسکن و زیستگاه مناسب و شایسته، معیشت منصفانه، فرصت‌های شغلی و کار مناسب است. چنانکه ملاحظه

می‌شود، تأمین ایمنی به مثابه پیش فرض امنیت، از اجزاء حق بر شهر است. بنابراین ایمنی فضاهای عمومی شهری، به مثابه حقوق شهروندان باید به طور کامل و جدی در نظام حقوقی کشور، از مرحله تقنین تا اجرا و تفسیر، مورد توجه تمامی اجزای حاکمیت قرار گیرد.

۳-۲-۲-۲-۲-۲ حکمرانی شایسته و اداره شایسته؛

در رکن دوم یعنی «حکمرانی شایسته»، حق بر شهر و به تبع آن حق برایمنی فضاهای عمومی شهری، از طریق نفی سوء استفاده از اختیارات، نبود فسادهای سیاسی و اداری و با رعایت حاکمیت قانون محقق می‌شود. مهم‌ترین ویژگی‌های حکمرانی شایسته را می‌توان چنین برشمرد: ۱- شفافیت، ۲- پاسخگویی، ۳- مسئولیت‌پذیری، ۴- مشارکت، ۵- حاکمیت قانون و ۶- عدالت‌جویی.

الف- وفاق محوری یا اجماع

در هر جامعه‌ای، بازیگران متعدد و دیدگاه‌های متنوعی وجود دارند که در پی تضمین و ازدیاد منافع خود هستند و البته با نظارتی عام و با کنش‌گری نهادهای مسئول، منافع عمومی را بر ساخت می‌کنند. حکمرانی مطلوب مستلزم میانجی‌گری این علایق، منافع مختلف و نامشابه در جامعه برای رسیدن به وفاقی عام و چگونگی دستیابی به آن در موردی است که بهترین منفعت را برای کل اجتماع دربر دارد. حکمرانی مطلوب همچنین مستلزم سعه نظر و روشن‌بینی گسترده و طولانی‌مدت در مورد آن چیزی است که برای توسعه انسانی پایدار و چگونگی نیل به اهداف چنین توسعه‌ای مورد نیاز است و این امر صرفاً نتیجه درک بسترهای تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه یا گروه معین است.

در این راستا، نوع واکنش‌ها و بازخوردهای شهروندان، به ویژه نسبت به جریان حادثه پلاسکو، به خوبی نشان داد که جامعه ما و علی‌الخصوص نخبگان جامعه، بیش از هر زمان دیگری سیاست‌زده‌اند و به گونه‌ای که همه حوادث و پدیده‌ها با عینک سیاسی و صرفاً بر مبنای منافع فردی-سازمانی، نظاره و تحلیل می‌شود که این مهم جدی‌ترین عامل افتراق و عدم مصالحه شهروندان و نخبگان در تعریف و اجماع حول «مصالح و منافع ملی» است. برون‌داد این رفتار غیرمسئولانه، اختلافات و شکاف‌های موجود را عمق بخشیده و راه وفاق بر منافع مشترک را با چالش‌ها و دشواری‌های خاص خود مواجه خواهد ساخت.

ب- انصاف و فراگیری

سعادت و بهروزی یک جامعه وابسته به اطمینان از این موضوع است که همه اعضاء آن احساس کنند سهمی در جامعه دارند و همچنین احساس نکنند که از جریان و روند کلی جامعه کنار گذاشته شده‌اند. این امر باعث می‌شود که همه گروه‌ها و به ویژه اغلب آسیب‌پذیران، فرصت بهبود و تأمین سعادت خود را داشته باشند. آنچه که باید رخ دهد این است که مردم، فضا، محیط و جامعه را از آن خود بدانند و در اداره کردن جامعه خود را سهیم بدانند. در حقیقت برای درک صحیح مفهوم شهروندی و حقوق و تکالیف آن و سنجش اینکه اساساً مردم یک جامعه چقدر خود را شهروند فرض می‌کنند، باید دقت کنیم که مردم چقدر خود را مسئول، مکلف، محق و ذی‌نفع می‌دانند و نسبت به کشور چقدر احساس می‌کنند که صاحب‌خانه‌اند و تبعاً در مواقع بروز بحران، به چه میزان خود را مورد حمایت می‌بینند و نیز به حمایت از دیگری می‌پردازند.

برخی از کسبه و اهالی جامعه پلاسکو، نیروهای امدادی و خانواده‌هایشان؛ پس از این بحران، خود را غریبه می‌یافتند گوئی ایشان به حال خود رها شده‌اند و دیده نمی‌شوند. این مسأله اما فقط ناظر به پس از حادثه نبود؛ زیرا اگر آنها مورد توجه بودند و امنیت جانی و مالی‌شان با الگوهای مدیریتی پیش‌گیرانه مورد مواظبت و صیانت قرار می‌گرفت، اکنون این چنین و درمانده نبودند. آسیب‌های جانی و روحی بسیاری که ایشان و همچنین آتش‌نشانان جان‌فشان و خانواده‌های ایشان متحمل شدند، به زودی از تارک ذهن‌شان به زیر نمی‌آید؛ موضوع مهمی که قطعاً به حلقه کوچک‌اینان محدود نشده و نمی‌شود و با همذات‌پنداری شهروندان به ویژه با بازماندگان و خانواده‌های کشته‌شدگان، انصاف و فراگیری نظر و عمل حکمرانان را بی‌معنا می‌کند.

هرچند برخی از اقدامات در راستای ترمیم این زخم عمیق صورت گرفته است اما این اقدامات باید هرچه بیشتر و سریع‌تر از رویه فعلی و معمول صورت پذیرند تا کمی به بهبود اوضاع بازماندگان و خانواده‌های ایشان منجر شود.

پ- پاسخگوئی

پاسخگوئی را شاید بتوان رکن اصلی حکمرانی شایسته دانست. نه تنها نهادهای حکومتی بلکه حتی بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی نیز بایستی به عموم مردم و ذی‌نفعان خود پاسخگو باشند. بسته به اینکه تصمیمات متخذه یا اقدامات انجام شده در یک سازمان یا مؤسسه، درونی یا بیرونی هستند، مشخص می‌شود که این نهادها در مقابل چه کسانی پاسخگو هستند. به طور کلی یک سازمان یا مؤسسه به کسانی پاسخگو خواهد بود که تصمیمات یا اقدامات وی بر آنها تأثیر می‌گذارد. پاسخگویی اما نمی‌تواند بدون شفافیت و حاکمیت قانون معنا یابد.

تبرئه خویشتن با دلیل‌سازی یا دلیل‌تراشی و تبعاً احاله مسئولیت از خود به دیگری، تبدیل به یکی از رایج‌ترین شیوه‌های مسئولیت‌گریزی در نظام اداری کشور شده است که با کمترین تردید، اکنون می‌توان آن را «عرف»ی جاری دانست که حتی شهروندان نیز، ناگزیر، بدان گرفتار شده‌اند؛ به گونه‌ای که این مسئله متأسفانه «نظام‌مند» شده است و به نحوی نهادی، در جریان است؛ اگر چه ضعف ساختاری و سیستماتیک ما در این حوزه تنها به عدم پاسخگوئی مأموران و مقامات مسئول باز نمی‌گردد و بخشی از آن را می‌توان ناشی از محدودیت‌های موجود بر پیکره جامعه مدنی و رسانه‌های مستقل، در پرسشگری و پیگیری مطالبات دانست. در حادثه پلاسکو نیز قطعاً دستگاه‌های زیادی مسئولیت داشتند و دارند اما شاهد بودیم که از همان ساعات اولیه پس از حادثه، ارکان کارشناسی و رسانه‌ای هر یک از نهادهای پیش‌گفته، اقدام به مسئولیت‌زدایی از ساحت نهاد متبوع خود می‌کردند و با تمام قوا در پی این بودند که، اعلان برائت کنند.

ث- کارائی و اثربخشی

ما در مواجهه با حوادث احتمالی و بالقوه، همیشه احتمالی رفتار کرده و می‌کنیم و آینده‌نگری نداشته و نداریم و هزینه یا در حقیقت سرمایه‌گذاری مترتب بر آموزش، پیش‌گیری، مراقبت‌های عمومی و اختصاصی، توانمندسازی اداره و اثربخشی کمی و کیفی آن را که می‌تواند مانع بروز حوادثی نظیر پلاسکو شود، در سبد کم اهمیت یا بی‌اهمیت قرار می‌دهیم؛ به طوری که پس از بروز رخدادی همچون پلاسکو، صدها و هزاران برابر از هزینه‌ای که صرف امور پیش‌گفته نکرده‌ایم را صرف مقابله با بحران پیش‌آمده می‌کنیم و النهایه، در کنار خسارت‌های اصلی جانی، معنوی و غیرقابل جبران به خانواده‌های آسیب‌دیدگان، متحمل ضرر و زیان‌های تبعی مالی، زیست‌محیطی، بهداشتی و درمانی نیز می‌شویم؛ فرآیند ضرری کلان و زنجیرواری که علت‌العلل آن، فقدان اداره‌ای کارآمد، توانمند و اثربخش است. در واقع، کارائی و اثربخشی بیانگر کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله، همچون کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی و نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی است.

۵. شفافیت

شفافیت به این معناست که تصمیم‌گیری و اجرای آن به شیوه‌ای انجام شود که تابع قواعد، قوانین و مقررات باشد. شفافیت همچنین به این مفهوم است که اطلاعات برای کسانی که این تصمیمات و اجرای آنها بر آنان تأثیر می‌گذارد، آزادانه در دسترس و مستقیماً قابل دستیابی باشد؛ به نحوی که اطلاعات به میزان کافی ارائه و تأمین گردد و این که این اطلاعات به اشکال قابل فهم و از طریق رسانه‌های همگانی، عرضه شوند. شفافیت که امروزه از اصول حکمرانی مطلوب محسوب شده و در برخی منابع حقوق اداری نیز از لوازم تحقق اداره خوب تلقی می‌گردد، به طور چشمگیری فراگیر شده و در ضرورت اجرای آن، تردیدی به نظر نمی‌رسد. چرا که بدون آن، بستر پاسخگویی مقامات دولتی فراهم نشده و امکان نظارت‌های مردمی و قضایی بر اعمال مقامات و نهادهای اداری نیز میسر نخواهد شد. اما تحقق این اصل بنیادین، لوازمی دارد که بدون آنها نمی‌توان انتظار تحقق کامل و موثر آن را داشت. از جمله این موارد که در راستای تحقق شفافیت باید رعایت گردد، ارائه دلایل و مستندات اعمال و تصمیمات اداری، به طور روشن و واضح است؛ به طوری که این ادله و مبانی، مبین و گویای زوایای مختلف اعمال اداری باشد و جوانب مختلف آن

را برای همگان روشن سازد به شکلی که به خوبی نقاط ضعف، غفلت‌ها و اشتباهات مقامات تصمیم‌گیرنده هویدا گردد. به عنوان مثال در صورتی که در متن اخطارها، دلایل و مبنای تصمیمات و ریسک‌های احتمالی به درستی تشریح می‌گردید و برای مالک، مستأجران و بهره‌برداران به قدر کافی شفاف و علنی می‌شد و به علاوه مطبوعات آزاد و مستقل به این دلایل دسترسی داشتند و در جامعه ایجاد حساسیت می‌کردند، احتمال پیش‌گیری از این فاجعه به شدت کاهش می‌یافت.

به علاوه، فاجعه پلاسکو و فروریختن نیز دلایل بسیاری داشته است که لازم است در فضایی بسیار شفاف تمامی آن دلایل و عوامل به صورت آزادانه در دسترس عموم مردم و همچنین مقامات قضایی و ناظران قرار گیرد تا ایشان برای قضاوت، داوری و تصمیم‌گیری با دشواری مواجه نشوند. این اطلاعات باید در سه مقطع پیش، حین و پس از حادثه در دسترس قرار گیرد؛ به ویژه در مقطع پیش از وقوع حادثه، زیرا تصمیمات و دلایل بسیاری وجود داشته که موجب فروریختن پلاسکو شده‌اند و حق مقامات قضایی و ناظر و همچنین مردم است تا نسبت به آنها، به صورت کاملاً شفاف، کسب آگاهی کنند.

مفهوم اداره شایسته (خوب) که از مفاهیم متنوع شده از حکمرانی شایسته است، تحت اصولی، معنا پیدا می‌کند که در اینجا به شرح ذیل با رویکرد به حادثه پلاسکو بررسی می‌شود:

الف - اصل بیطرفی و استقلال؛

یکی از اصول و ویژگی‌های اداره خوب، استقلال و بیطرفی مقامات اداری هنگام اتخاذ تصمیمات دولتی است. بی‌طرفی، اقتضا می‌کند که مدیران و کارمندان اداری، به صورت جانبدارانه تصمیم‌گیری نکنند و به عبارت دیگر بدون پیش‌داوری و ذهنیت قبلی به بررسی موضوع پرداخته و طبق اسناد و مدارک و مقررات قانونی مبادرت به اتخاذ تصمیم نمایند. فلذا مجاز به ترجیح شخصی بر دیگری و یا تاثیر عاملی غیر از عوامل قانونی در فرآیند تصمیم‌گیری نخواهند بود. اصل بی‌طرفی دلالت بر این امر دارد که تصمیمات اداری صرفاً بایستی بر مبنای قوانین لحاظ گردد و بر این اساس اتخاذ هرگونه تصمیم خودسرانه ممنوع است. بدین ترتیب رفتارهای تبعیض‌آمیز نیز بدلیل عدم ابتناء بر قانون مجاز نیست.

برای نمونه، پس از حادثه پلاسکو، بسیاری اذعان داشتند که نظر به خطرات بالقوه زیادی که متوجه بنای فیزیکی پلاسکو بوده است، سازمان‌های مسئول باید از ادامه فعالیت این مجتمع ممانعت می‌کردند و آن ساختمان را پلمپ می‌کردند. این مهم اما موجب چالش‌های بسیاری شد؛ به طوری که هر یک از نهادهای مزبور این امر را وظیفه دیگری می‌دانست.

ب - اصل رعایت مدت معقول؛

این اصل بیانگر آن است که سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی باید از تأخیر و تنبلی در فرآیندهای اداری و پاسخگویی به شهروندان اجتناب ورزند و امور تحت رسیدگی آنها به سرعت و بدون تأخیر صورت پذیرد و بدین ترتیب می‌توان گفت این امور در وقت معقول انجام شده است. بدین لحاظ هر شهروند حق خواهد داشت تقاضایش در فرآیند رسیدگی اداری به گونه‌ای مناسب و در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان ممکن رسیدگی شود و بر این اساس این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی بار می‌نماید که پاسخگویی در مدت زمان معقول از لوازم آن است. فلذا مقامات دولتی بایستی در فرآیندهای اداری مهلت و قلمرو زمانی مشخص شده در قوانین را رعایت کرده و اگر در مقررات جاری محدوده و مهلت خاصی مشخص نشده باشد، بایستی از تأخیر بی‌جهت در انجام تکالیف قانونی خودداری کنند و با سرعت و بدون کندی وظایف خویش را به انجام برسانند. بدین جهت، در مجموع اداره‌کننده یک اداره بد محسوب می‌گردد. در حادثه پلاسکو لازم بود که اقدامات پیشگیرانه در مهلت معقول انجام می‌گرفت و همچنین در جریان حادثه سازمان‌های ذیربط نیز، به رعایت عملیاتی اصل رعایت مهلت معقول و سرعت عمل لازم تن می‌دادند تا از تشدید بحران جلوگیری شود.

پ - حق استماع؛

حق بر استماع و به عبارت دیگر اصل شنیده شدن یکی از حقوق و اصول‌آیینی است که امروزه در غالب نظام‌های حقوقی دموکراتیک دنیا در حوزه مسایل قضایی و اداری پذیرفته شده و اعمال می‌گردد.

حق استماع را می‌توان وسیع‌تر تفسیر کرد و در نتیجه آن را حقی برای هر ذینفع یا به طور کلی برای «شهروندان» و «جامعه» تلقی نمود که حقوق و منافع‌ایشان نیز به نحوی عام تحت تاثیر تصمیم یا اقدامات اداری قرار می‌گیرد. براین اساس، سازمان‌های اداری به هنگام اتخاذ تصمیماتی که بر حقوق یک فرد یا جامعه و شهروندان اثر می‌گذارد باید از اصول عدالت و انصاف از جمله اصل استماع تبعیت کنند. به هر حال حق استماع که امروزه از حقوق بنیادین شهروندان در مقابل اداره محسوب شده و می‌تواند در حقوق مردم و ارتقاء رضایتمندی آنها از خدمات اداری بسیار موثر باشد، مبتنی بر آن است که هیچ اقدام اداری در خصوص فرد یا شهروندان معمول نگردد مگر آنکه قبل از آن اقدام، به‌ایشان فرصت بیان نظریات داده شود. به عبارت دیگر قبل از اتخاذ یک تصمیم اداری برای مخاطب تصمیم یا ذینفع باید فرصت اظهارنظر در مورد همه عوامل و موضوعات مرتبط با آن تصمیم فراهم گردد. شاید در صورتی که چنین فرصت‌هایی برای ذینفعان جامعه پلاسکو فراهم می‌گردید و مشارکت آنان درایمن‌سازی ساختمان جلب می‌شد، چنین حادثه‌ای با چنین ابعادی رخ نمی‌داد.

ت - حق دسترسی به اطلاعات؛

حق دسترسی به اسناد یا آزادی اطلاعات، یکی از حقوقی است که در منابع مربوط به اداره خوب، به عنوان یکی از ویژگی‌های این مفهوم مطرح گردیده است. مفهوم این حق آن است که هر یک از اعضای جامعه بتواند تقاضای دسترسی به اسناد و اطلاعاتی را داشته باشد که در یکی از موسسات عمومی و برخی موسسات غیرعمومی نگهداری می‌شود و آن موسسه جز در موارد استثنایی و مشخص، اطلاعات درخواستی را در اختیار متقاضی قرار دهد. بنابراین اصل بر دسترسی مردم (از جمله شهروندانی که به نوعی از واقعه پلاسکو یا حوادث مشابه متأثر می‌شوند) به هرگونه اطلاعات راجع به تمامی ابعاد فاجعه پلاسکو است؛ مگر آنکه به موجب قانون دسترسی به آن منع شده باشد. این اطلاعات می‌تواند به گونه‌ای گسترده و کارآمد مورد استفاده قرار گیرد، از کنترل و نظارت مردم بر تصمیمات و اقدامات مقام‌های دولتی و عمومی گرفته تا ارتقای شفافیت و امکان نظارت بر سوءمدیریت‌های احتمالی درخصوص واقعه پلاسکو از طریق دسترسی مردم به اطلاعات مربوطه.

ث - اصل ارائه دلایل تصمیم اداری؛

اصل مستند و مستدل بودن اقدامات و تصمیمات اداری و یا تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم یکی از الزاماتی است که نقش مهمی در تحدید اقدامات و تصمیمات دولتی در چارچوب قوانین و جلوگیری از خودسری‌ها و اعمال سلیقه‌های شخصی مقامات اداری و در نتیجه بهبود روابط مردم با ادارات دولتی ایفا می‌کند. براین اساس از جایگاه مهمی نیز در مفهوم اداره خوب برخوردار است. مفهوم این اصل آن است که مقامات دولتی باید مبنا و مستندات قانونی تصمیمات خویش را به روشنی بیان نمایند؛ به گونه‌ای که به وضوح، مشخص شود تصمیم اداری متخذه با چه توجیهی و بر اساس چه قوانینی اتخاذ گردیده است. مطابق این اصل، هر شخصی محق است تا از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند. در حقیقت، این اصل بیانگر آن است که در تصمیمات اداری نباید کلی‌گویی شود بلکه باید مبانی قانونی و توجیهات آن دقیقاً ذکر گردد. بدین جهت برخی از نویسندگان، تصمیمات اداری را به جعبه سیاه هواپیما تشبیه کرده‌اند که باید گویای تمامی جوانب امر و زوایای موضوع باشد.

ج - اصل قانونی بودن

اصل حاکمیت قانون یکی از بنیادی‌ترین و مهم‌ترین اصول حاکم در حقوق عمومی است که زیر بنای نظام‌های حقوقی و سیاسی دنیای امروز تلقی می‌گردد. مطابق این اصل، کلیه اقدامات و تصمیمات مقامات عمومی و حکومتی بایستی در چارچوب قانون بوده و از هر گونه خود سری و اعمال سلیقه مبرا باشد. این اصل اقتضا می‌کند که کلیه زمامداران و شهروندان در مقابل قانون برابر بوده و تمام آحاد ملت و دولت در مقابل اعمال خود پاسخگو و مسئول

باشند. در این راستا اصل قانونی بودن، از اصول اساسی حقوق اداری نیز محسوب می‌شود بطوریکه سایر اصول حقوق اداری را نیز می‌توان در پرتو همین اصل تحلیل نمود. مطابق این اصل، مقامات اداری در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات آزاد نبوده و مکلف به احترام و رعایت کلیه قواعدی هستند که به آنها حکومت دارد. این اصل، اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وا می‌دارد و بیانگر آن است که غیر از اطاعت مردم از قانون، بایستی تمام تصمیمات و اقدامات مأموران دولتی نیز منطبق با قانون باشد. چنانچه مهم‌ترین وجه تمایز دولتهای پلیسی و قانونمدار نیز در همین نکته است؛ چرا که در دولتهای پلیسی، قانون صرفاً بر شهروندان حکومت می‌کند اما در دولت قانون مدار، اقدامات مأموران و واحدهای دولتی نیز در چارچوب قوانین و مقررات خواهد بود. اصل قانونی بودن، مبنای تشکیل اقدام و فعالیت اداره است به گونه‌ای که کلیه فعالیت‌ها و اقدامات اداری در چارچوب قانون اعمال گردیده و باید مبنای قانونی داشته باشد. بنابراین اولین انتظار همگانی از سازمان‌های ذیربط در حادثه پلاسکو، اجرای وظایف قانونی توسط آنهاست که در صورت اجراء، می‌توانست از حادثه پیش‌گیری یا ضایعات آن را کاهش دهد.

چ - اصل انتظار موجه

انتظارات موجه به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد و کارگزاران عمومی، در اثر تصمیمات، اقدامات، سیاستها و رویه‌های اداری ایجاد شده است به نحوی که انصراف و یا عدم توجه به آنها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منقض شهروندان می‌شود و به این جهت انتظارات یاد شده مستلزم نوعی حمایت حقوقی خواهند بود. مقامات اداری در جامعه با مجوز قانون، باید در مواردی به اقتضای منافع عمومی، حق تغییر عملکرد و رویه خود را داشته باشند و مسلم است که عدم اعمال این حق ممکن است به منافع عموم لطمه وارد آورد. اما از طرف دیگر، عدالت و انصاف ایجاب می‌کند که شهروندان بتوانند به تصمیمات و رویه‌ای موجود مقام اداری اعتماد کنند و به عبارت بهتر تصمیمات نهادهای عمومی برای مردم، قابل پیش‌بینی باشد تا بتوانند بر طبق آن، برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری نمایند. بر این اساس، این اصل بایجاد یک نقطه تعادل و توازن در روابط میان افراد و دولت و همچنین منافع خصوصی و عمومی، مبین آن است که به چه میزان، باید انتظارات فرد در مقابل تغییر سیاست‌های دولتی حمایت شود و در حقیقت کدام یک از انتظارات شهروندان موجه و معقول خواهد بود؟

اصل انتظار مشروع از اصول بنیادین حقوق اداری است که احترام به آن در اقدامات اداری بسیار حائز اهمیت می‌باشد. چرا که اگر قدرت مقام اداری به گونه‌ای اعمال شود که متضمن احترام به انتظارات مشروع باشد، مقام مذکور در منظر افکار عمومی، مرجعی مشروع تلقی خواهد شد. این امر زمینه ارتقای سطح کارآمدی اداری را فراهم می‌کند زیرا مطابق آن، انگیزه شهروندان برای مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، همراهی با تصمیمات مقامات عمومی و تبعیت از قواعد و اقدامات دولتی افزایش می‌یابد. آنچه مسلم است نیل به این اهداف همگی منوط به وجود اعتماد میان مردم و نهادهای عمومی می‌باشد، شهروندان نیاز دارند در امور مرتبط با مقامات دولتی، بدانند آیا می‌توانند به اظهارات و تصمیمات این مقامات اعتماد کنند یا خیر. در روابط میان اشخاص خصوصی، افراد قادر خواهند بود، طرف خود را با کلمات مقررین خود در قالب یک قرارداد ملزم کنند. بطوریکه بایجاد شفافیت، اقدامات متقابل آنها مشخص و قابل پیش‌بینی بوده و بدین ترتیب بین طرفین قرارداد یک نوع اعتماد سازی صورت می‌گیرد. اما از آنجا که اعمال اداری، غالباً نه به شکل توافق و قرارداد بلکه در قالب اعمال یکجانبه اداری اعمال می‌گردد. فلذا اقدامات اداری قابل پیش‌بینی نبوده و در صورت عدم تحدید و تقیید توسط اصولی همچون انتظار مشروع، ممکن است با اتخاذ تصمیمات متنوع و متلون اداری به اخلال در برنامه‌ریزی‌های شهروندان و عدم امکان اتکا و اعتماد به نهادهای عمومی منجر گردد. علی‌هذا انتظار مشروع نیاز به امنیت، اطمینان و ثبات در یک دنیای پر از تغییر و نا امنی که در روابط بین فرد و تعهدات، تصمیمات و مقررات دولتی وجود دارد، باز می‌گردد.

ح - اصل تناسب

توجیه وجود هر اداره، تحقق بخشیدن به اهداف مورد نظر قانونگذار از طریق اجرای برنامه‌های دولت است. در این

راستا اداره یا به عبارت بهتر مقامات اداری بایستی ابزاری را به کار گیرند که کمترین آسیب را بر منافع افراد وارد آورد. اصل تناسب به ارتباط میان اهداف عمل عمومی و ابزار مورد استفاده برای دستیابی به آن اهداف مربوط است. در حقیقت، اصل تناسب در موزترین و قابل فهم‌ترین برداشت، مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف مورد نظر سازگار و متناسب باشد. در واقع نمی‌توان از مقامات عمومی و اداری این توقع را داشت که بصورت کامل و شایسته اهداف عمومی را محقق سازند و در عین حال نیز هیچ نوع مداخله‌ای در حقوق و منافع افراد نداشته باشند. اما باید میزان این مداخله متناسب با اهداف مقنن و تأمین منافع عمومی باشد. در این راستا مقامات عمومی و اداری بایستی یک تعادل منطقی میان اهداف عمومی و منافع خصوصی برقرار سازند؛ بدین جهت برای اقدامات خویش باید بهترین وسیله را برگزینند، به طوری که در عین وصول به اهداف قانونی حقوق و منافع اشخاص نیز کمترین آسیب را ببینند. بدین ترتیب در مورد پلاسکو، رفع خطر از بنای پلاسکو می‌توانست با کمترین زحمت و هزینه برای بهره‌برداران از پلاسکو انجام شود و لزوماً تعطیل و پلمب ساختمان تنها گزینه ممکن برای رفع خطر نبود. در مجموع، رخداد حادثه تلخ آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو و بررسی علل و عوامل آن چالش‌هایی را در مواجهه با ارکان مذکور، در خصوص مدل‌های ناکارآمد توسعه شهری، حکمرانی نامطلوب شهر، عدم ایمنی مکان‌های شهری، کالایی شدن فضاهای شهری و... متبادر می‌کند.

روز ۳۰ دی ماه ۱۳۹۵ ساختمان پلاسکو نماد تجارت و مدرنیته تهران در کمتر از سه ساعت و نیم به تاریخ پیوست؛ ساختمانی که اگر طبق استانداردهای روز جهان با آن رفتار می‌کردیم باید ۱۰۰ سال دوام می‌آورد و تازه بعد از ۱۰۰ سال مرمت می‌شد. تنها نقطه افتخارآمیز این رویداد، فداکاری ۱۶ شهید واقعه پلاسکو بود که متاع جان را خالصانه اهدا کردند.

داده‌های ساختمانی شهر تهران نشان می‌دهد از نظر تعداد کل ساختمان و تیپ‌های ساختمانی حدود یک میلیون و دویست هزار دستگاه است، که حدود نصف این تعداد ساختمان‌های اسکلت دار (فولادی یا بتنی) و نصف دیگر ساختمان‌های بنائی، نیمه اسکلتی و مواردی از این قبیل است که در برابر زلزله مقاومت لازم را نخواهند داشت. بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که در صورت وقوع زلزله با بزرگای ۷ ریشتر در شهر تهران و یا حاشیه‌های آن (که گسل‌های عدیده‌ای وجود دارد) بیش از ۶۰ درصد ساختمان‌های بدون اسکلت و یا نیمه اسکلتی آسیب جدی خواهند دید و این امر یعنی تخریب بیش از سیصد هزار ساختمان و یا تخریب حدود یک میلیون واحد مسکونی، اداری، تجاری، که معرف عمق بحران زلزله تهران است.

از دیگر سو باید در نظر داشت که اگر در اداره شهرها و شهرسازی، مشارکت موثر و برابر تمام ذینفعان، بویژه جامعه مدنی تضمین شود، تضمین اینکه ساخت یک شهر برای همه منصفانه و عادلانه باشد، محقق‌تر است. «مشارکت جویی و توافق گرا بودن و مسئول بودن» از جمله ویژگی‌های حکمرانی خوب شهری است. در این مدل، مسئولیت اداره شهر میان حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوص تقسیم و به تمرکز زدایی از دولت منجر می‌گردد. در حکمرانی شهری نیازمند کاهش موانع ساختاری برای فعال کردن و تضمین حق شهروندان بر شهر هستیم. بنابراین ضروری است که تمامی گروه‌ها اعم از اقشار فقیر و محروم در تمام برنامه‌هایی که ممکن است بر کیفیت زندگی شان تأثیر داشته باشد، شرکت کنند.

با سقوط جامعه پلاسکو این درک حاصل شد که حفظ امنیت فضاها و اماکن شهر و مدیریت بحران در هر چهار مرحله آن اعم از پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی از چالش‌های اصلی در این شهر برای تضمین امنیت، حفاظت از دارایی‌های شهروندان و دارایی‌های مشترک شهر و در برداری اقتصادی است. سکونتگاه‌ها و مکان شهر تحت تأثیر نیروهای قدرتمند از جمله محدودیت منابع، فشار رشد جمعیت و تغییرات، حوادث غیر مترقبه و سوانح، تغییرات آب و هوایی و بی ثباتی اقتصادی قرار دارند. بنابراین دستیابی به توسعه متوازن، حفظ یکپارچگی اجتماعی، تضمین اینکه نوسازی‌ها، شهر را تکه تکه و جامعه را در شهر تفکیک نمی‌کند و جامعه را دچار رکود و سکون نمی‌کند، مقابله با آلودگی آب و هوا و زمین، ترویج زیرساخت‌های سبز، ترویج انعطاف‌پذیری شهر برای مقابله

با حوادث و حصول اطمینان از امنیت فیزیکی شهر و اماکن و سازه‌های تهران جزو راه حل‌های جایگزین است. چالش‌های اصلی شهر تهران و بسیاری از دیگر شهرها، در این خصوص عبارت از: عدم شفافیت در فرآیندهای مالی؛ عدم برنامه‌ریزی استراتژیک فراگیر و مشارکتی شهری؛ نبود یک دیدگاه یکپارچه در میان بخش‌ها و عوامل دولتی؛ ایجاد سیاست جانبدارانه؛ عدم حمایت موثر از ساکنان شهری، به ویژه گروه‌های آسیب پذیر و به حاشیه رانده شده است.

مدل‌های شهرنشینی رایج تهران که امتیاز رشد اقتصادی را بیش از رفاه انسان می‌پندارند، حق بر شهر را تضعیف میکند. از جمله عواقب منفی رشد حاصل از این مدل‌ها، جابجایی و تخریب محیط زیست، ایجاد حوادث و سوانح غیر مترقبه و درگیری‌ها و محرومیت‌های اجتماعی است.

۴- سخن پایانی

حادثه آتش‌سوزی و فروریزی ساختمان پلاسکو یکی از غمبارترین حوادث سال ۱۳۹۵ بود و مرگ دلخراش آتش‌نشانان و شماری دیگر از هم‌وطنان به همراه خسارات مالی سنگین، رویدادی تلخ در تاریخ کشور را ثبت کرد. ساختمان ۵۴ ساله پلاسکو که نمادی از آغاز دورانی از مدرن شدن، شهرسازی و معماری، و حتی استواری سازه‌های مدرن در ایران بود، ناباورانه فروریخت تا پرسش‌هایی بزرگ مطرح شوند. نویسنده‌ای به ظرافت درباره پلاسکو نوشته بود «پلاسکو فروریخت بلکه به پا خاست» و درست می‌گوید که پلاسکو به پا خاست تا جامعه، اقتصاد، سیاست و فرهنگ ایران را به پرسش بگیرد. پلاسکو به پا خاست تا پرسد «شما ایرانیان چه کردید و چه نکردید که من در آتش سوختم و فرو ریختم؟»

حادثه پلاسکو تلخ و بی حاصل باقی می‌ماند اگر به این پرسش پاسخ ندهیم، و بگذاریم به زنجیره رخدادهایی در گذشته بی‌بوند که خسارت وارد کردند ولی از آن‌ها درسی نیاموختیم و راه بر تکرار آن‌ها نیستیم. انتخاب هیئت ویژه گزارش ملی حادثه ساختمان پلاسکو توسط رئیس جمهوری اسلامی ایران فرصتی فراهم آورد تا تلاش گسترده‌ای برای بررسی حادثه، علل بروز آن و پیشنهاد راهکارهایی برای ممانعت از تکرار آن انجام شود.

به هر روی، رخداد حادثه پلاسکو که در پوشش‌های خبری مختلف، حادثه ناگهانی، آتش‌سوزی غیر مترقبه و از این دست عنوان شد با بررسی الگوی حق شهروندان بر شهر و حکمرانی خوب شهری و توضیح و توصیف چالش‌های موجود شهر تهران در پرتو آن، از جهتی نتیجه فرآیندهای رایج نامطلوب توزیع فضا و منابع و حکمرانی و مدیریت در این شهر است.

در خوشبینانه‌ترین حالت فرض را بر این قرار می‌دهیم که مامورین پلیس ساختمان شهرداری کارشان را درست انجام می‌دهند و نظارت ۲۴ ساعته وجود دارد. در این فرض شخصی که تخلف ساختمانی می‌کند و بنا را مطابق مقررات نمی‌سازد مرتباً در معرض احتمال حضور مامورین پلیس ساختمان است به همین دلیل بخشی از موارد ایمنی را زیر پا می‌گذارد و ساختمان پر خطر ایجاد می‌کند؛ یعنی ساختمان‌های پرخطر محدود به ساختمان‌های قدیمی نیست. درست است که یکی از معانی متبادر به ذهن از عبارت ساختمان‌های پرخطر، ساختمان‌های مشرف به ویرانی و قاعدتاً بناهای فرسوده است اما در حال حاضر فرسوده سازی در زمان حال انجام می‌شود.

ساختمان پلاسکو قبل از حادثه دچار شیوه‌های اداره با هدف سودآوری اقتصادی صرف بوده است. بنابراین نقض گسترده حق بر شهر از جمله در مورد کیفیت نامطلوب و عدم ایمنی و انعطاف‌پذیری ساختمان و عدم انطباق با تهدیدات حوادث، مدیریت شهری و سوء مدیریت به ویژه در خصوص ایجاد موانع ساختاری بسیار، تغییرات به شیوه سودانگاران، و عدم حصول اطمینان از امنیت فیزیکی پاساژ صورت پذیرفته است.

النهایه با در نظر گرفتن حادثه ساختمان پلاسکو پیشنهادهاتی به شرح ذیل را مبنی بر الگوی حق بر شهر و برای دستور کار شهری و احقاق حق مذکور به شرح ذیل مطرح می‌کنیم:


- حق بر شهر ارزش کارکرد اجتماعی زمین است تا ساکنان زمین بتوانند در حین استفاده و لذت بردن از آن به انجام تمام فعالیت‌هایی که برای یک زندگی کامل و مناسب و معقول در نتیجه اولویت دادن به تجربه انسان از

زمین و مسکن لازم است بپردازند و طبعاً این امر ملازمه با ایمنی شهر و اجزای آن، از جمله ساختمان‌ها دارد. بنابراین به رسمیت شناختن کارکرد اجتماعی اموال (فضا، مسکن و محل کار و معیشت و اماکن عمومی)، تولید و یا بهبود فضای کار و زندگی مناسب، مسکن و سایر دارایی‌های فیزیکی شهری و حفظ شهر از خطر حریق و تأمین امنیت جان و مال شهروندان و رفع خطر از ساختمان‌های گوناگون، اعم از اینکه در مالکیت عمومی باشد یا خصوصی، مکان عمومی باشد یا نه، قدیمی باشد یا جدید، کارگاه باشد یا غیر کارگاه و نحو آن، در سیاست‌های شهری از اقدامات اساسی در تحقق این حق است.

- تحقق شایسته حق مسکن (به عنوان محل کار و سکونت) و تأمین ساختمان‌های ایمن و درخور شأن انسان در مرحله ساخت و حفظ و نگهداری آن براساس استانداردهای ایمنی روز دنیا به هر طریق ممکن، از جمله از طریق سیاست‌گذاری و قانونگذاری مناسب، با رعایت اصل انطباق خدمات عمومی به منظور روزآمد کردن استانداردهای ایمنی متناسب با آخرین تحولات روز دنیا در حوزه ایمنی. در این زمینه لازم است به جنبه‌های مشارکت، عدم تبعیض، امنیت تصدی، شفافیت، و پاسخگویی نیز پرداخته شود.
- به رسمیت شناختن اصول آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی اراضی به عنوان ضرورتی موثر و پایدار در بهره‌برداری و مدیریت زمین در سیاست‌های استفاده از زمین.
- تشویق و تعبیه سیستم‌های مالی نوآورانه و جامع‌تر برای ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها.
- پیاده‌سازی سیستم موثر برنامه‌ریزی با هماهنگی خوب و یکپارچه که روش‌های برنامه‌ریزی جدید و فن‌آوری پیشرفته را در حمایت از کاهش هزینه‌ها و ارائه زیرساخت‌ها، بهبود بهره‌وری و کیفیت تضمین کند و حصول اطمینان از ارایه خدمات در قالب برنامه‌ریزی‌های شهری، از جمله گسترش بهینه زیرساخت‌های هم‌تراز.
- برنامه‌ریزی شهری و زیرساخت‌های شهر باید با رویکرد محیط زیست و مدیریت ریسک صورت پذیرد و وضع قوانین سخت‌گیرانه جهت کاهش حوادث و بحران‌ها و نحوه بهره‌وری منابع در راستای توسعه پایدار.
- رعایت طرح‌های جامع و تفصیلی و برنامه‌ریزی شهری به منظور کاهش خطرات موجود و جلوگیری از ایجاد خطرات جدید در عین حال آمادگی برای مقابله با خطرات آب و هوا و فجایع زیست محیطی و حوادث غیر مترقبه از قبیل آتش‌سوزی ضروریست. ضمناً لازم است اقداماتی صورت پذیرد که بعضی از این اقدامات عبارتند از: تقویت ظرفیت فنی و علمی و سرمایه‌گذاری در تحکیم دانش موجود؛ آموزش و ارتقاء دانش درباره مقامات دولتی در تمام سطوح، جامعه مدنی، جوامع، و داوطلبان، و همچنین بخش خصوصی، به اشتراک گذاری تجارب، درس‌های آموخته شده، عادت‌های خوب، تعلیم و آموزش و پرورش؛ توسعه مکانیزم برای اجرای نظارت، ارزیابی، و گزارش پیشرفت به سوی ایجاد انعطاف‌پذیری و ایمن‌سازی اماکن شهری.
- در سیستم‌های حقوقی کشور، حق بر شهر و به ویژه حق برایمنی در زندگی شهری می‌بایست در قالب یک قانون ارگانیک و اصلی که پایه و اساس حاکمیت شهری، قانونگذاری، سیاست‌گذاری و اجرا را تشکیل می‌دهد، تدوین گردد و برای اینکه حق شهروندان بر شهر به عنوان یک پارادایم جدید شهری قرار گیرد، مکانیسم اصلی برای دولت‌های محلی اتخاذ سیاست‌هایی در راستای تحقق حق بر شهر است که عناصر آن عبارتند از: تدوین و تصویب قانون، منشور شهری و پیمان سیاسی و شهروندی.
- برای تقویت ظرفیت‌ها و مکانیسم‌های پاسخگویی شهرها، ایجاد ساختار سازمانی و نهادی کافی، سیستم‌های تأمین مالی موثر و افزایش منابع عمومی داخلی، ترویج برنامه‌ریزی استراتژیک مشارکتی شهری و مدیریت توسعه پایدار شهری لازم است.
- ضروریست دولت مرکزی به ترویج چارچوب اداره غیر متمرکز با توزیع واضح از قدرت، مسئولیت‌ها، منابع، در چند سطح قوی‌تر و روابط مشترک بین سطوح مختلف دولت بپردازد.
- به منظور افزایش سیاست‌های گسترده‌تر در حمایت از مشارکت، در دولت‌های محلی، از جمله مشارکت در تولید خدمات و کالاهای عمومی، همکاری بخش خصوصی و جوامع محلی، یکپارچه‌سازی بخش غیررسمی

- در بافت شهری لازم است.
- ضروریست ترتیبات نظارتی در کلیه اراضی و اماکن و مناطق، توسعه استراتژی‌ها و برنامه‌ها، و هماهنگی مکانیزم بین دولت‌های محلی انجام شود.
 - ضروریست استفاده از فن‌آوری برای مدیریت نوآورانه عمومی، مشارکت، و پاسخگویی به منظور کاهش اثرات زیست محیطی شهری، تضمین ایمنی اماکن شهری، بهبود جداسازی داده‌ها در سطح محلی برای حمایت از برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه شهری و تشویق شهروندان به مشارکت و مسئولیت‌پذیری ترویج شود.
 - لازم است در راه حل‌های برنامه‌ریزی نوآورانه شهری برای چالش‌های موجود، بدون تعدی به حقوق ساکنان سرمایه‌گذاری شود.
 - لازم است پیاده‌سازی حق دسترسی به خدمات بر اساس کیفیت، ترقی پیدا کند.
 - تاسیس و اجرای مقررات و قوانینی برای احیاء و حفظ فضای عمومی و مدیریت آن جهت تعریف فرآیندهای مشارکتی و دسترسی همگان به این فضاها از اقدامات ضروری است.
 - باید ظرفیت شهرها و دولت‌های محلی برای طراحی شبکه فضای عمومی به عنوان بخشی از طرح‌های توسعه و به عنوان یک کل ارائه شود و همچنین می‌بایست طراحی شهری به منظور پرورش فعالیت‌ها و جنبش‌های اجتماعی، حفظ تنوع فرهنگی، و فعال کردن معیشت شهری که در نتیجه باعث ایجاد غنای فضاها و پر جنب و جوش در بین مردم عادی شهری و در سطوح محله می‌شود، صورت پذیرد. بنابراین می‌بایست خصوصی سازی فضای عمومی کاهش یافته و از اینکه همه ساکنان می‌توانند به امکانات و زیرساخت‌ها در محل اقامت خود دسترسی داشته باشند اطمینان حاصل شود.
 - ضروریست ارتباط روشنی میان در دسترس بودن، دستیابی پذیر بودن، قیمت، و کفایت خدمات اساسی برای تحقق حقوق بشر درک شود. خدمات اساسی به طیف گسترده‌ای از حقوق بشر، از جمله حق برایمندی، آب، بهداشت، مسکن، آموزش و پرورش مربوط می‌شود. بنابراین حصول اطمینان از اینکه این خدمات بدون اعمال هرگونه تبعیض در دسترس همگان بوده و از نظر فیزیکی برای همه در دسترس یا مقرون به صرفه باشد بسیار مهم است.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu



**بخش نخست - بررسی وظایف و
اختیارات قانونی اشخاص و سازمان‌ها**

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

مالک (بنیاد مستضعفان) و شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران (بهره‌برداران)

چکیده

آتش‌سوزی در ساختمان پلاسکو و فرو ریختن این ساختمان، خیلی زود این فکر را به ذهن شنوندگان این خبر متبادر ساخت که این ساختمان به درستی مورد نگهداری واقع نشده و موارد ایمنی ساختمان در آن رعایت نگردیده است. به این ترتیب فارغ از وظایف برخی نهادهای دولتی و عمومی در نظارت و بازرسی از ساختمان، این سؤال مطرح گردید که در نظام حقوقی ما حکم اولیه در خصوص نگهداری از ساختمان چیست. لذا باید حدود وظایف و اختیارات قانونی سه گروه از اشخاص مرتبط با ساختمان پلاسکو در حیطه‌ی نگهداری از ساختمان و ایمنی آن، مورد بررسی قرار گیرد و این سه گروه عبارت از بنیاد مستضعفان، شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران (بهره‌برداران) می‌باشند. در همین راستا اصلی‌ترین سئوالاتی که در این قسمت مطرح می‌گردد این است که چه شخصی مسئولیت نگهداری عمده از ساختمان را بر عهده داشته است؟ و آیا شخصی که تکلیف به نگهداری ساختمان و تامین ایمنی آن داشته است، تکلیف خود را انجام داده است؟

بنیاد مستضعفان با توجه به اساسنامه‌ی نخستین خود اساساً به این دلیل شکل گرفته است که برخی اموال مصادره‌ای را مالک گردیده و از این طریق انتقال این منافع به صاحبان اصلی، یعنی مستضعفان جامعه، تسهیل گردد. بنابراین مالکیت بنیاد مستضعفان نسبت به این دسته از اموال، ماهیتی امانی داشته و به نمایندگی از مردم، این اموال را مالک گردیده است. ساختمان پلاسکو یکی از این اموال مصادره‌ای است که در همین راستا به بنیاد مستضعفان تملیک شده است. در این تحلیل یقیناً وظیفه‌ی نگهداری از ساختمان پلاسکو بر عهده‌ی این نهاد بوده و باید در مقابل مردم حتی اگر مدعی باشد و بتواند اثبات کند که این وظیفه را به شخص یا اشخاص دیگر واگذار کرده، پاسخگو باشد. در تحلیل دیگر بنیاد مستضعفان به عنوان مالک ساختمان پلاسکو به موجب سایر قوانین و مقررات کشور از جمله ماده ۳۳۳ از قانون مدنی، ماده ۵۱۹ از قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، و بند ۲۲-۱-۳-۵ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، وظیفه‌ی اولیه نگهداری از ساختمان را بر عهده دارد. در این راستا با توجه به اینکه مدرک معتبری دال بر واگذاری این وظیفه از سوی بنیاد مستضعفان به شخص یا اشخاص دیگر وجود ندارد، باید بیان داشت تکلیف نگهداری عمده از ساختمان پلاسکو بر عهده‌ی بنیاد مستضعفان بوده است، و حتی به فرض وجود چنین مدرکی، واگذاری برخی اختیارات، نافی تکالیف قانونی وی در نگهداری و حفظ ایمنی ساختمان، حداقل به جهت ماهیت و فلسفه حقوقی تاسیس آن نیست.

از سوی دیگر با توجه به مکاتبات متعدد که بین شهرداری و سازمان آتش‌نشانی از یک سو و بنیاد مستضعفان از سوی دیگر صورت گرفته است، این امر مفروض است که بنیاد مستضعفان از وضعیت ناایمن بودن ساختمان مطلع بوده است. برای نمونه در بخشی از مکاتبه شماره ۵۰۲-۱۱-۹-۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۷ مدیرعامل سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی وقت تهران خطاب به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در باب خطر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو چنین آورده است: «... با توجه به بررسی‌های به عمل آمده بسیاری از ساختمان‌های تحت تملک آن بنیاد محترم از لحاظ پتانسیل‌های ایمنی در وضعیتی بسیار نابسامان و بس خطرناک می‌باشند که در صورت عدم اقدامی عاجل در رفع ناایمنی‌های آنها این نگرانی وجود دارد که خدانا کرده فاجعه‌ای تأسف بار به وقوع بپیوندد. نمونه بارز آن ساختمان‌های پلاسکو و آلومینیوم می‌باشند که با توجه به شرایط بسیار حساس آنها با توجه به قدمت ساختمان، تعداد طبقات، تعداد واحدها، متصرفین و مراجعین، عدم رعایت مسایل ایمنی و فقدان تجهیزات تدافعی هر آن در معرض خطر آتش‌سوزی قرار دارند.»

در تعیین حدود وظایف و اختیارات شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو، با توجه به اینکه ساختمان پلاسکو مشمول قانون تملک آپارتمان‌ها نبوده است و از سوی دیگر با توجه به اینکه بنیاد مستضعفان قرارداد مکتوبی در ۱. برای توضیحات بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۱۲.

خصوص واگذاری نگهداری از ساختمان ارائه نداده است و علی الظاهر از سال ۱۳۸۲ این شورا مسئول اداره امور جاری ساختمان گردیده است و نگهداری عمده از ساختمان از مصادیق اداره امور جاری و متعارف ساختمان نمی‌باشد، باید بیان داشت وظیفه این شورا در نگهداری از ساختمان پلاسکو محدود به نظافت و حراست فیزیکی و مواردی از این قبیل بوده است و تعمیرات اساسی و نگهداری عمده مربوط به ساختمان در حیطه وظایف و اختیارات این شورا نبوده است.

در خصوص حدود وظایف و اختیارات مستأجران (بهره‌برداران) ساختمان پلاسکو باید بیان داشت، بر اساس قوانین و مقررات متعدد مربوط به روابط استیجاری (اعم از قانون مدنی و قوانین مربوط به روابط موجر و مستأجر)، مستأجر مسئول تعمیرات اساسی و نگهداری عمده از شاکله اصلی ساختمان نیست. بدیهی است در خصوص حادثه ساختمان پلاسکو اگر ایجاد آتش‌سوزی یا گسترش و طولانی شدن آن بر اساس مقررات عام مسئولیت مدنی و مقررات خاص مربوط به ایمنی کار و یا قانون کار و قراردادهای خاص احتمالی، مستند به استفاده ناصحیح مستأجر یا مستأجران یا دپو کردن غیر متعارف لباس و وسایل اشتعال‌زا در ساختمان و یا مواردی از این قبیل باشد، بر اساس قواعد عام حقوق مدنی و مسئولیت مدنی این اشخاص می‌توانند در جرگه‌ی مسببین یا مسئولین این حادثه قرار گیرند.

مالک (بنیاد مستضعفان) و شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران (بهره‌برداران)

وقتی در خصوص حدود وظایف و اختیارات نهادی مانند بنیاد مستضعفان نسبت به املاک سپرده شده به آن صحبت به میان می‌آید، قوانین و مقررات کشور را از دو جهت باید مورد ارزیابی قرار داد تا جایگاه بحث به درستی روشن گردد. به عبارت دیگر ارتباطی که بین بنیاد مستضعفان، شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران شکل می‌گیرد، با توجه به جایگاه بنیاد مستضعفان در نظام حقوقی کشور در دو رویکرد مجزا قابل بررسی است که ذیلاً به آن پرداخته می‌شود:

نخست: بنیاد مستضعفان به عنوان امین در نگهداری از املاک صادره‌ای

جهت نخست به فلسفه وجودی این نهاد برمی‌گردد. تشکیل این موسسه به موجب لایحه قانونی اساسنامه بنیاد مستضعفان مورخ ۵۹/۴/۲۱ به عمل می‌آید، در مقدمه‌ی این اساسنامه بیان می‌شود: «به منظور تمرکز اموال خاندان پهلوی و همه کسانی که با وابستگی به این خاندان ثروت‌های نامشروع به دست آورده‌اند و دادگاه انقلاب حکم استرداد اموال مذکور را صادر کرده و می‌کند و تملک آن‌ها از طرف مستضعفان و به مصرف رساندن همه‌ی درآمدهای آن اموال، در راه بهبود وضع زندگی و به خصوص مسکن آنان، به امر حضرت‌ایت‌الله العظمی امام خمینی و با تصویب شورای انقلاب موسسه‌ای به نام بنیاد مستضعفان تشکیل و طبق مواد این اساسنامه و مقررات آیین‌نامه‌های مربوطه، که بر مبنای این اساسنامه تهیه می‌شود، اداره می‌گردد.» به این ترتیب فلسفه وجودی این نهاد آشکار و واضح است. این امر را می‌توان با رویکرد فقه امامیه نسبت به برخی اموال عمومی یا مشترکات عمومی یا ثروت‌های عمومی مشابه دانست که چنین اموالی به تملک شخصی در نمی‌آیند و اختیار آنان متعلق به «منصب امامت» است و حتی شخص امام در فقه امامیه مالک این اموال نخواهند بود. در روزهای نخست انقلاب، دستور تشکیل این نهاد صادر شد تا این اموال از طریق یک نهاد حاکمیتی و در چارچوب قانون و شرع اداره شود و فرآیند انتقال این اموال یا منافع متعلقه به صاحبان اصلی آنها یعنی مستضعفان جامعه به درستی امکان‌پذیر گردد. بر اساس امر صادره، شورای انقلاب که وظیفه‌ی قانونگذاری در آن زمان را داشته اساسنامه‌ی این نهاد را با حدود وظایف و اختیارات آن تصویب و تبیین می‌نماید. تصویب این اساسنامه از این جهت قابل توجه است که، به قانون‌مداری این نهاد توجه شده و بنا بر این نبوده است که به صرف دستور صادره، موسسه‌ای عمومی تأسیس شود. از این رو به نظر می‌رسد این نهاد، یک موسسه‌ی عمومی غیردولتی است که حدود وظایف و اختیارات و همچنین ساختار آن را مجلس شورای اسلامی باید تبیین نماید. در واقع تأسیس اولیه‌ی این نهاد نیز بر همین اساس بوده است چرا که در روزهای نخستین پس از انقلاب در نبود مجلس شورای اسلامی، شورای انقلاب این وظیفه را برعهده داشته است. اساسنامه بنیاد مستضعفان، نهایتاً بدون دخالت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۹ تغییر کرده و دامنه‌ای وسیع از فعالیت‌های اقتصادی در آن تعریف شده است.

نکات فوق‌الذکر یقیناً بنیاد را در انجام وظیفه‌ی اصلی خود که همانا نگهداری از اموال سپرده شده و منتفع گردانیدن مستضعفان از آن‌ها می‌باشد، با دشواری و ضیق وقت مواجه می‌گرداند. شاهد این مدعا نیز آن است که بر اساس اسناد موجود و اظهارات مسئولین فعلی بنیاد مستضعفان هیچگونه سازوکار یا دستورالعملی تاکنون در خصوص نگهداری از اموال تحت اختیار بنیاد تدوین و ایجاد نگردیده است و در خصوص اداره و نگهداری از این اموال باید به عموماً حقوقی تمسک جست. با این وجود هیچگونه تردیدی را نمی‌توان داشت که بنیاد مستضعفان در مقابل مردم امین بوده‌اند و امین و وظیفه نگهداری از اموال را به صورت متعارف دارا می‌باشد و از آنجا که وظیفه اصلی بنیاد مستضعفان، نگهداری و اداره‌ی اموال موضوع اساسنامه‌ی نخستین شورای انقلاب می‌باشد و در این راستا اصلی‌ترین اقدام ممکن را که همانا تهیه‌ی یک دستورالعمل نگهداری و بازرسی‌های دقیق و فنی از این اموال است (این نکته را باید مورد توجه قرار داد که اگر بنا بود اموال تملیک شده به بنیاد همانند اموال شخصی و بدون هیچگونه دستورالعمل خاص اداره شوند، دیگر نیازی به تشکیل نهادی با این وسعت نبود!)، در طی این سال‌ها انجام نداده است. به این ترتیب حتی اگر آنگونه که مسئولین بنیاد مدعی هستند، کلیه اختیارات ساختمان پلاسکو به شورای ساختمان واگذار شده

باشد، بازهم این امر نافی مسئولیت بنیاد در مقابل مردم ایران به ویژه مستضعفان جامعه نمی‌باشد و ذکر این نکته نیز خالی از لطف نمی‌باشد که اساساً بنیاد که خود ماهیتاً امین اموال می‌باشد این حق قانونی را نخواهد داشت که برای رفع مسئولیت از خود وظیفه‌ی نگهداری را به شخصی دیگر واگذار نماید. این تحلیل در صورتی که تمام یا برخی از مستأجران (بهره‌برداران) نیز در وقوع حادثه ساختمان پلاسکو نقش داشته باشند، نیز صادق است و در هر حال بنیاد مستضعفان که به صورت امانی اموال متعلق به تمامی مردم را در اختیار گرفته است، باید در مقابل تمامی جامعه پاسخگو باشد.

دوم: بنیاد مستضعفان به عنوان مالک ساختمان پلاسکو

برای آن که بتوانیم تحلیلی جامع از حدود وظایف و اختیارات بنیاد مستضعفان در خصوص حادثه‌ی پلاسکو ارائه دهیم، ابتدا باید دید ساختمان پلاسکو در قلمروی کدام یک از قوانین موضوعه‌ی کشور قرار می‌گیرد. در این راستا اولین قانونی که به ذهن متبادر می‌گردد، قانون تملک آپارتمان‌ها و آیین‌نامه‌ی آن می‌باشد. حال سؤال این است که آیا قانون مذکور در خصوص ساختمان پلاسکو حاکم می‌باشد؟

همانطور که می‌دانیم ساختمان پلاسکو، دارای مالک واحد و مستأجرین متعدد است و اگرچه در جلسه‌ی استماع مسئولین بنیاد مستضعفان، این بزرگواران مدام تأکید بر این قضیه دارند که به عنوان مالک ساختمان با «مالکان سرقفلی» مواجه هستند نه مستأجران، اما لازم به ذکر است که از منظر قواعد حقوقی این امر تفاوت ماهوی نداشته و مالکان سرقفلی در هر صورت مستأجر محسوب می‌شوند و حق سرقفلی آن‌ها بر اساس قانون موجر و مستأجر سال ۵۶ به تبع مستأجر بودن به آن‌ها اعطا گردیده است. (قانون تملک آپارتمان‌ها در سال ۱۳۴۳ یعنی ۴ سال بعد از قانون روابط موجر و مستأجر سال ۱۳۳۹ به تصویب رسیده است. از آنجا که در قانون اخیرالذکر در ماده ۱۷ «حق کسب یا پیشه و یا تجارت» به رسمیت شناخته شده است، قانون تملک آپارتمان‌ها اگر می‌خواست بین مالکیت سرقفلی و مالکیت عین تفکیک قائل شود باید صراحتاً این امر را انجام می‌داد، بنابراین به نظر می‌رسد هر جا که در قانون تملک آپارتمان‌ها سخن از مالکیت به میان می‌آید، مالکیت عین مدنظر است.) با این مقدمه پس سؤال اصلی مابین است که آیا شمول قانون تملک آپارتمان‌ها در ساختمانی که دارای مالک واحد است نیز متصور است؟

مطالعه‌ی سابقه‌ی تاریخی وضع قانون تملک آپارتمان‌ها و آیین‌نامه‌ی آن این نتیجه را در بر دارد که قانون مذکور به دنبال سر و سامان دادن به مالکیت‌های مشاع خاص ساختمان‌های چندطبقه و مشترک و با مالکین متعدد بوده است چرا که تا قبل از تصویب این قانون نظام حقوقی کشور، که در زمینه‌ی مالکیت تابع فقه امامیه و اسلامی بود، دو نوع مالکیت (مالکیت اختصاصی و مالکیت مشاعی) را به طور مجزا به رسمیت می‌شناخته است و برای هر کدام از آن‌ها احکام خاص خود را داشته است، اما افزایش جمعیت و به تبع آن ناگزیر شدن از ساخت و زندگی در ساختمان‌های چند طبقه موضوعی تازه را به نظام حقوقی ارائه می‌دهد که در عین واحد هم مالکیت اختصاصی و هم مالکیت مشاعی را دربر دارد و علاوه بر آن زندگی در این قبیل ساختمان‌ها نیاز به مقررات و فرهنگ خاص خود را دارد برای مثال از آنجا که در این اموال دو نوع مالکیت مطرح بود دیگر استفاده از احکام خاص حق شفعه و مواردی از این دست منتفی است. لزوم وجود این مقررات خاص ناشی از این امر است که مباحث مالکیت مشاع به تنهایی پاسخگو نبود و نمی‌توانست قانونگذار را به سرمنزل مقصود رساند. این زمینه‌ی تاریخی در کنار اهمیتی که همواره فقه امامیه و نظام حقوقی ما برای مالکیت قائل بوده‌اند سبب گردیده است تمامی مواد این قانون نظر به مالکیت متعدد داشته باشد چرا که اگر مالکیت متعدد نبود اساساً مسأله‌ی فوق‌الذکر منتفی می‌گردید و دیگر مالکیت مشاعی وجود نداشت که بخواهد در کنار مالکیت اختصاصی موضوعی خاص را تشکیل دهد. علاوه بر اینکه لزوم تعدد مالکان برای شمول قانون تملک آپارتمان‌ها را از روح این قانون که تماماً به دنبال تنظیم امور مربوط به مالکیت قسمت‌های مشترک می‌باشد، به آسانی می‌توان دریافت، این امر از برخی مواد و نهادهای پیش‌بینی شده در قانون نیز آشکارا می‌باشد، برای مثال ماده ۱ از قانون مقرر می‌دارد: «مالکیت در آپارتمان‌های مختلف و محل‌های پیشه و سکنا‌ی یک ساختمان شامل دو قسمت است. مالکیت قسمت‌های اختصاصی و مالکیت قسمت‌های مشترک.» بر اساس این ماده برای اینکه یک

ساختمان مشمول قانون تملک آپارتمان‌ها قرار گیرد باید مالکیت‌های اختصاصی و مالکیت قسمت‌های مشترک در آن مطرح باشد. همچنین ماده ۶ از قانون مذکور مقرر می‌دارد: «چنانچه قراردادی بین مالکین یک ساختمان وجود نداشته باشد کلیه تصمیمات مربوط به اداره و امور مربوط به قسمت‌های مشترک به اکثریت آراء مالکینی است که بیش از نصف مساحت تمام قسمت‌های اختصاصی را مالک باشند.» از این ماده به خوبی برمی‌آید که تصمیمات مربوط به امور ساختمان بر عهده‌ی مالکان می‌باشد و اگر قراردادی در این خصوص نداشته باشند، نظر اکثریت مالکان ملاک خواهد بود به این ترتیب در جایی که مالک کل ساختمان یک نفر باشد این ماده دیگر مفهومی نخواهد داشت! ملاحظه کردن سایر مواد قانون نیز همین نتیجه را می‌تواند در بر داشته باشد چرا که در تمامی موارد فرض قانونگذار مالکان متعدد یا مالکیت‌های مشترک است. بنابراین از نظر نگارنده قانون تملک آپارتمان‌ها بر ساختمان‌هایی که دارای مالک واحد هستند، حاکم نمی‌باشد و در این نوع ساختمان‌ها مالک اگر برای مثال بخواهد برخی تکلیف‌های قانونی مربوط به نگهداری ساختمان را به شخص یا اشخاصی واگذار کند باید متوسل به قرارداد شده و مواردی را که تفویض می‌کند صراحتاً بیان دارد. البته در صورت وجود چنین قراردادی برای تفسیر رابطه‌ی طرفین می‌توان از مفاهیم مندرج در قانون تملک آپارتمان‌ها و آیین‌نامه‌ی آن استفاده کرد و از این طریق ابهامات را زدود و همچنین از برخی احکام قانون تملک آپارتمان‌ها که در قلمروی قواعد عرفی و انصاف درآمده‌اند می‌توان استفاده کرد. (برای مثال الزام استفاده کنندگان به پرداخت هزینه‌های مشترک موضوع ماده ۲۵ از آیین‌نامه قانون تملک آپارتمان‌ها).

اکنون شمول یا عدم شمول قانون تملک آپارتمان‌ها و آیین‌نامه‌ی آن را بر اساس اسناد و مدارک موجود، نسبت به ساختمان پلاسکو مورد ارزیابی قرار می‌دهیم.

۱- در جلسه‌ی هیئت ویژه گزارش ملی حادثه پلاسکو با مسئولان بنیاد مستضعفان و همچنین در برخی از دیگر مصاحبه‌ها و همچنین در پاسخ سئوالات ارسالی از سوی هیئت ویژه برای روشن شدن ابعاد حادثه، مسئولان بنیاد بارها تأکید نموده‌اند که بنیاد مستضعفان تا سال ۱۳۸۲ خود رأساً مسئولیت نگهداری ساختمان را بر عهده داشته است و پس از آن به شورای ساختمان واگذار کرده‌اند، به این ترتیب با توجه به اینکه قانون تملک آپارتمان‌ها مصوب سال ۱۳۴۳ می‌باشد، به نظر می‌رسد حتی خود بنیاد مستضعفان که دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد، قائل به شمول دامنه‌ی قانون تملک آپارتمان‌ها به ساختمان پلاسکو نبوده است در غیراین صورت از همان روزی که ساختمان از طریق مصادره به بنیاد واگذار گردیده است، می‌بایست هیئت مدیره شکل می‌گرفت و حقوق و تکالیف این هیأت بر اساس قانون تملک تعیین می‌گردید، که در این خصوص مدرکی در دست نیست و بنابراین بنیاد مستضعفان به عنوان مالک ساختمان پلاسکو معتقد بوده است که این ساختمان مشمول قانون تملک آپارتمان‌ها قرار ندارد. اکنون نیز که مدعی شده است که از طریق قرارداد مجزا و منعقد در سال ۸۲، نگهداری ساختمان واگذار گردیده است، همین امر مورد تأیید قرار می‌گیرد.

۲- اعضای «شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو» که حتی از نام آن به خوبی برمی‌آید مستقیماً مربوط به «ساختمان» پلاسکو نمی‌باشد، توسط کسبه و مستأجران ساختمان پلاسکو انتخاب می‌شده‌اند که این امر تطابقی با قانون تملک آپارتمان‌ها که تعیین مدیران را از وظایف و اختیارات مجمع عمومی مالکان می‌داند، ندارد و این شورا را باید نهادی متفاوت از هیأت مدیره ساختمان مقرر در قانون تملک آپارتمان‌ها در نظر گرفت.

۳- در جلسه‌ی استماع هیأت ویژه گزارش ملی حادثه پلاسکو با مسئولان بنیاد مستضعفان، از طرف یکی از بزرگواران مطرح می‌گردد که «... بنیاد نسبت به مشاعات و عرصه مالکیت دارد، داخل خود فضاها مالکیت ندارد.» این استدلال اگرچه در این راستا به کار می‌رود تا اهمیت ویژه به مالکیت سرفعلی بخشد و کامل نبودن مالکیت بنیاد نسبت به واحدهای ساختمان را مطرح سازد اما می‌توان به خوبی از آن استنباط کرد که تمامی قسمت‌های مشاعات (عرفی) از قبیل راه پله‌ها، راهروها، اسکلت ساختمان و غیره تحت مالکیت تمام و کمال بنیاد مستضعفان قرار دارد، لذا از این جهت نیز شمول قانون تملک آپارتمان‌ها که یکی از اصلی‌ترین اهدافش تنظیم روابط مالکان در قسمت‌های مشاع می‌باشد، منتفی می‌گردد.

۴- بسیاری از اختیارات مصرح در قانون تملک آپارتمان‌ها از قبیل ابلاغ اظهارنامه و طرف دعوا واقع شدن این نهاد به عنوان نماینده ساختمان (موضوع ماده ۱۰ مکرر قانون) در عرف شکل گرفته در ساختمان پلاسکو برای شورای کسبه پلاسکو منتفی بوده است.

۵- دفاتر اسناد رسمی در خصوص انتقال‌های مربوط به واحدهای ساختمان پلاسکو که همگی به استحضار بنیاد مستضعفان می‌رسیده‌اند و بنیاد سهم خود را از این انتقالات دریافت می‌داشته است، اخذ تسویه صورت‌حساب‌های هزینه مشترک از شورای کسبه پلاسکو (موضوع ماده ۱۲ قانون) را الزامی ندانسته‌اند.

بر اساس موارد فوق‌الذکر شمول قانون تملک آپارتمان‌ها بر ساختمان پلاسکو را باید منتفی دانست. با این وجود به طور خلاصه این امر را مورد سنجش قرار می‌دهیم که آیا بر فرض شمول قانون تملک آپارتمان‌ها بر ساختمان پلاسکو (به این معنا که موارد مذکور در قانون را که نظر به مالکان متعدد دارد، ناظر بر مورد غالب بدانیم و بیان داریم این قانون در جایی که مالک واحد باشد نیز حاکم است)، تکلیف بنیاد مستضعفان به نگهداری از پلاسکو به عنوان مالک این ساختمان منتفی می‌گردد؟

بر اساس فرض سؤال مذکور و ادبیات مورد استفاده در قانون تملک آپارتمان‌ها بنیاد مستضعفان وظایف و اختیارات مالک یا مالکان را برعهده خواهد داشت و شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو و مستأجران هرکدام به ترتیب وظایف و اختیارات مدیران و استفاده کنندگان را برعهده خواهند داشت. با این مقدمه اینگونه باید به سؤال فوق پاسخ داد که بر اساس ماده ۶ از قانون تملک آپارتمان‌ها کلیه تصمیمات مربوط به اداره و امور مربوط به قسمت‌های مشترک بر عهده مالک (بنیاد مستضعفان) می‌باشد. در همین راستا بند «پ» از ماده ۱۱ آیین‌نامه‌ی قانون تملک آپارتمان‌ها «اتخاذ تصمیم نسبت به امور ساختمان» را بر عهده مجمع عمومی مالکان (بنیاد مستضعفان به عنوان مالک واحد) قرار داده است. از سوی دیگر ماده ۱۴ از آیین‌نامه‌ی مذکور مقرر می‌دارد: «مدیر یا مدیران مسئول حفظ و اداره ساختمان و اجرای تصمیمات مجمع عمومی می‌باشند». به نظر می‌رسد مهمترین ماده‌ای که بنیاد مستضعفان در شمول قانون تملک آپارتمان‌ها نسبت به ساختمان پلاسکو، قصد استفاده از آن را دارد همین ماده است. با این وجود در تفسیر این ماده باید هم ماده ۶ از قانون و هم ماده ۱۱ از آیین‌نامه را مدنظر قرار داد به این معنا که مدیر یا مدیران مسئولان اجرایی در ساختمان هستند و ابتدا باید برخی تصمیمات از سوی مالک یا مالکان صادر گردد و پس از آن اجرا از مدیر یا مدیران مطالبه شود این در حالی است که در خصوص ساختمان پلاسکو، بنیاد مستضعفان در خصوص نگهداری و اداره امور ساختمان پلاسکو هیچگونه اقدامی را انجام نمی‌داده و تصمیمی را نمی‌گرفته است. این عدم تصمیم‌گیری در خصوص امور ساختمان پلاسکو از جانب بنیاد مستضعفان زمانی بیشتر منجر به مسئولیت برای این نهاد خواهد شد که می‌دانیم مالکیت بنیاد نسبت به ساختمان پلاسکو یا ساختمان‌های مشابه، یک مالکیت ذاتی و اصلی نیست و در واقع بنیاد امین مردم می‌باشد. در هر حال هزینه‌های نگهداری ساختمان بر اساس ماده ۲۶ از آیین‌نامه به عهده مالک است و از سوی دیگر از آنجا که مدیران نماینده‌ی مالک می‌باشند (ماده ۱۹ از آیین‌نامه)، اگر در انجام تکالیف قانونی خود غفلت ورزند و این امر منجر به خسارت به ثالث گردد باز هم مالک در مقابل ثالث مسئول است. به این ترتیب از این لحاظ باز هم مسئولیت بنیاد مستضعفان در خصوص عدم انجام تعمیرات اساسی در ساختمان پلاسکو و عدم نظارت و عدم تصمیم‌گیری صحیح و به موقع در خصوص امور این ساختمان، پابرجاست. البته تعیین دامنه‌ی این مسئولیت خارج از بحث این مقال بوده و نیازمند یک رسیدگی قضایی شفاف و دقیق می‌باشد.

بر اساس قانون تملک آپارتمان‌ها مسئولیت بنیاد مستضعفان به عنوان مالک از منظری دیگر نیز قابل بررسی می‌باشد و آن هم ارتباطی است که این مالک با مستأجران (استفاده کنندگان) دارد. ماده ۴ از قانون تملک آپارتمان‌ها مقرر می‌دارد: «حقوق و تعهدات و همچنین سهم هریک از مالکان از مخارج مربوط به قسمت‌های مشترک متناسب است با نسبت مساحت قسمت اختصاصی به مجموع مساحت قسمت‌های اختصاصی تمام ساختمان به جز هزینه‌هایی که به دلیل عدم ارتباط با مساحت زیربنا به نحو مساوی تقسیم خواهد شد و یا اینکه مالکان ترتیب دیگری را برای تقسیم

حقوق و تعهدات و مخارج پیش‌بینی کرده باشند. پرداخت هزینه‌های مشترک اعم از اینکه ملک مورد استفاده قرار گیرد یا نگیرد الزامی است.

تبصره ۱- مدیران مجموعه با رعایت مفاد این قانون، میزان سهم هریک از مالکان یا استفاده‌کنندگان را تعیین می‌کند. در همین راستا ماده ۲۳ از آیین‌نامه قانون تملک آپارتمان‌ها پرداخت «هزینه‌های مشترک» را بر عهده مالکان یا استفاده‌کنندگان گذاشته است.

مواد مذکور از این جهت اهمیت دارند که هرگاه مسئول پرداخت هزینه‌های یک مال شخصی خاص باشد یا به عبارت دیگر هرگاه ریسک ناشی از زیان یک مال به عهده‌ی شخصی باشد، همان شخص مسئول اولیه‌ی مراقبت و نگهداری از آن مال می‌باشد. به این ترتیب و بر اساس تبصره ماده ۴ قانون «مخارج مربوط به قسمت‌های مشترک» و بر اساس ماده ۲۳ از آیین‌نامه «هزینه‌های مشترک» بر عهده مالک (بنیاد مستضعفان) یا استفاده‌کنندگان (مستأجران) می‌باشد. در تعیین مصادیق مخارج مربوط به قسمت‌های مشترک ساختمان باید از ماده ۴ آیین‌نامه یاری جست که به طور دقیق تمامی مصادیق قسمت‌های مشترک را برشمرده است. بند «پ» از ماده اخیرالذکر «اسکلت ساختمان» و بند «ث» «تأسیسات مربوط به راه پله از قبیل وسایل تأمین‌کننده روشنایی، تلفن و وسایل اخبار و همچنین تأسیسات مربوط به آنها به استثنای تلفن‌های اختصاصی، شیرهای آتش‌نشانی، آسانسور و محل آن، محل اختتام پله و ورود به بام و پله‌های ایمنی.» را از مصادیق قسمت‌های مشترک دانسته است. به این ترتیب مالک (بنیاد مستضعفان) شاید همین امر را دستاویز قرار دهد که هزینه‌های تعمیرات اساسی بر عهده‌ی مستأجران نیز هست و آن‌ها باید اقدام به چنین امری می‌کردند. با این حال چنین امری کاملاً بر خلاف نظام حقوقی ما در خصوص قرارداد اجاره املاک می‌باشد چرا که بر اساس ماده ۴۸۶ از قانون مدنی، ماده ۲۰ از قانون روابط موجر و مستأجر ۱۳۵۶ و ماده ۱۰ از قانون موجر و مستأجر ۱۳۶۲ مسئول پرداخت این هزینه‌های مهم مالک می‌باشد. از سوی دیگر حتی اگر قائل باشیم که صرفاً باید به قانون تملک آپارتمان‌ها و فارغ از روح کلی قوانین مربوط به روابط استیجاری مراجعه کنیم، باز هم نتیجه‌ای مشابه خواهیم گرفت. چرا که نباید شتابزده و نسنجیده عمل کرد و به اراده‌ی قانونگذار نتیجه‌ای ناعادلانه و غیرمعارف نسبت داد به این ترتیب که مستأجران مسئول پرداخت هزینه‌های گزافی مثل تعمیر اسکلت کل بنا یا بازسازی و تجدید بنای کل ساختمان می‌باشند. زیرا ماده ۲۵ از آیین‌نامه مقرر می‌دارد: «هزینه‌های مشترک عبارتست از:

الف - هزینه‌های لازم برای استفاده، حفظ و نگاهداری عادی ساختمان و تأسیسات و تجهیزات مربوطه.

ب - هزینه‌های اداری و حق‌الزحمه مدیر یا مدیران.»

همانطور که مشخص است در اینجا هزینه‌های کلانی مثل تعمیر اسکلت و نگهداری از کل بنا جزء هزینه‌های مشترک نمی‌باشد اگرچه که این هزینه‌ها مربوط به قسمت‌های مشترک ساختمان می‌باشند.

در نهایت از جمع تمامی مواد قانون و آیین‌نامه باید اینگونه نتیجه گرفت که در خصوص قسمت‌های مشترک ساختمان با دو نوع هزینه مواجه هستیم: ۱- هزینه‌های مربوط به قسمت‌های مشترک (اشاره شده در ماده ۴ قانون) و ۲- هزینه‌های مشترک (موضوع ماده ۲۵ آیین‌نامه). رابطه‌ی بین این دو، عموم و خصوص مطلق می‌باشد به عبارت دیگر هر هزینه‌ی مشترکی، هزینه‌ی مربوط به قسمت‌های مشترک محسوب می‌شود اما عکس آن صادق نمی‌باشد. با این تفسیر «استفاده‌کنندگان» - در مانحن فیه مستأجران- فقط در خصوص هزینه‌های مشترک موضوع ماده ۲۵ از آیین‌نامه مسئول می‌باشند و هزینه‌های اساسی مربوط به قسمت‌های مشترک بر عهده‌ی مالک می‌باشد. به این ترتیب حتی از این منظر نیز نمی‌توان از وظایف و تکالیف قانونی بنیاد مستضعفان در خصوص حادثه پلاسکو چشم پوشید. بدیهی است که تصمیم قطعی برای تعیین حدود مسئولیت نیازمند رسیدگی قضایی شفاف و با طی‌آیین‌های ذیربط می‌باشد.

پیش از این بیان داشتیم که قانون تملک آپارتمان‌ها حاکم بر ساختمان پلاسکو که دارای مالک واحد است نمی‌باشد، از این رو این سؤال مطرح می‌گردد که در تعیین حدود وظایف و اختیارات مالک، مستأجر یا هیأت مدیره در خصوص نگهداری از ساختمان‌های مشابه از کدام یک از قوانین و مقررات جاری کشور باید استفاده کرد؟

در پاسخ به سؤال فوق می‌توان از موارد ذیل استفاده نمود:

۱- ماده ۳۳۳ از قانون مدنی: «صاحب دیوار یا عمارت یا کارخانه مسئول خساراتی است که از خراب شدن آن وارد می‌شود، مشروط بر اینکه خرابی در نتیجه عیبی حاصل گردد که مالک مطلع بر آن بوده و یا از عدم مواظبت او تولید شده است.»

۲- ماده ۵۱۹ از قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲: «هرگاه دیوار یا بنایی که بر پایه استوار و غیرمتماثل احداث شده است در معرض ریزش قرار گیرد یا متمایل به سقوط به سمت ملک دیگری با معبر گردد اگر قبل از آنکه مالک تمکن اصلاح یا خراب کردن آن را پیدا کند ساقط شود و موجب آسیب گردد، ضمان منتفی است مشروط به آنکه به نحو مقتضی افراد در معرض آسیب را از وجود خطر آگاه کرده باشد. چنانچه مالک با وجود تمکن از اصلاح با رفع یا آگاه‌سازی و جلوگیری از وقوع آسیب، سهل‌انگاری نماید، ضامن است.»

تبصره- هرگاه دیوار یا بنایی که ساقط شده متعلق به صغیر یا مجنون باشد ولی او ضامن است و اگر بنای مذکور از بناهای عمومی و دولتی باشد، متولی و مسئول آن ضامن است.»

۳- ماده ۶۰۹ از قانون مدنی: «کسی می‌تواند مالی را به ودیعه گذارد که مالک یا قائم مقام مالک باشد یا از طرف مالک صراحتاً یا ضمناً مجاز باشد.» که ناظر است بر ماده ۶۰۷ از قانون مدنی: «ودیعه عقدی است که به موجب آن یک نفر مال خود را به دیگر می‌سپارد برای آنکه آن را مجاناً نگاهدارد...»

۴- از مبحث مقررات ملی ساختمان:
 ۱-۳-۵ مسئول نگهداری ساختمان: شخص حقیقی یا حقوقی است که دارای حق قانونی از طرف مالک (یا مالکین) یا نماینده قانونی او (یا آنها) برای نگهداری ساختمان بوده و نگهداری ساختمان را مطابق الزامات این مبحث بر عهده دارد.

۵- ماده ۴۸۶ از قانون مدنی: «تعمیرات و کلیه مخارجی که در عین مستأجره برای امکان انتفاع از آن لازم است بعهد مالک است مگر آنکه شرط خلاف شده و یا عرف بلد بر خلاف آن جاری باشد و همچنین است آلات و ادواتی که برای انتفاع از عین مستأجره لازم می‌باشد.»

۶- ماده ۲۰ از قانون روابط موجر و مستأجر سال ۱۳۵۶: «تعمیرات کلی و اساسی مورد اجاره که مربوط به اصل بنا یا تأسیسات عمده منصوبه در آن از قبیل دستگاه‌های حرارت مرکزی و تهویه و آسانسور باشد به عهده موجر است و تعمیرات جزئی و همچنین تزیین و تعمیری که مربوط به استفاده بهتر از مورد اجاره باشد با مستأجر خواهد بود.»
 ۷- ماده ۱۰ از قانون روابط موجر و مستأجر سال ۱۳۶۲ نیز دقیقاً حکم ماده ۲۰ قانون سال ۵۶ را تکرار می‌کند با این تفاوت که در انتهای ماده عبارت: «مگر آنکه در قرارداد به صورت دیگری شرط شده باشد.» را اضافه می‌کند.
 موارد فوق‌الذکر را در یک دسته‌بندی اولیه می‌توان به دو قسمت تقسیم کرد:

الف- عدم فرض رابطه‌ی استیجاری (موارد ۱ تا ۳)

اگرچه فرض مواد ۳۳۳ از قانون مدنی و ۵۱۹ از قانون مجازات اسلامی به طور مستقیم ارتباطی با حادثه‌ی آتش‌سوزی نظیر حادثه پلاسکو ندارد اما از آنجا که این مواد حاوی قاعده هستند در تحلیل‌های حقوقی می‌توان از آنها استفاده کرد و حکمی کلی را از آنها استخراج کرد. بر اساس این دو ماده «مالک» مسئول خساراتی است که از تخریب ملک او به اشخاص ثالث وارد می‌گردد، این امر که سابقه در فقه اسلامی دارد و مبتنی بر قواعد بنیادی مالکیت در فقه امامیه می‌باشد، زمانی معنا پیدا می‌کند که شخص «مالک» مسئول حفاظت و نگهداری از مال باشد. با این حال از آنجا که بر اساس قاعده تسلیط مالک حق هرگونه دخل و تصرف در اموال خود را دارد (مگر در تعارض با قاعده لاضرر) این امر به صورت مستقیم مورد اشاره قرار نمی‌گیرد و در دو ماده مذکور موردی ملاک حکم قرار گرفته است که خسارتی به شخص ثالث وارد می‌گردد. از سوی دیگر بر اساس قاعده‌ی تسلیط و ماده ۶۰۹ از قانون مدنی و ماده ۱-۳-۵ از مقررات ملی ساختمان نیز می‌توان این نتیجه را گرفت که امور مربوط به حفاظت و نگهداری از مال در درجه‌ی نخست به مالک مرتبط است و اوست که حق هرگونه تصمیم در این خصوص را دارا می‌باشد. لذا از آنجا که آزادانه

می‌تواند در خصوص مال خود رفتار کند پس مسئول انتخاب‌های خود نسبت به آن مال نیز می‌باشد. اکنون که این امر مشخص گردید که در صورت خراب شدن یک مال و آسیب آن به اشخاص ثالث مسئول اولیه مالک می‌باشد، باید این امر مورد توجه قرار گیرد که مبنای این مسئولیت چیست. دقت در مواد ۳۳۳ از قانون مدنی و ۵۱۹ از قانون مجازات اسلامی به سادگی این امر را هویدا می‌سازد که این مسئولیت، «مسئولیت ناشی از تقصیر» می‌باشد. به این ترتیب، در مانحن فیه که به دنبال تعیین حدود وظایف و اختیارات بنیاد مستضعفان به عنوان مالک ساختمان در حادثه پلاسکو می‌باشیم، باید این امر را روشن سازیم که آیا بنیاد مستضعفان در انجام اقدامات پیشگیرانه مرتکب تقصیر گردیده است یا خیر؟ پیش از این، این امر را مورد اشاره قرار دادیم که از سال ۱۳۸۲ بنیاد مستضعفان اقدامی در راستای مراقبت از ساختمان پلاسکو انجام نداده است و صرفاً بر اساس اظهارات مسئولین این نهاد منتظر بوده است که شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو اگر اقدامی را نیاز می‌داند به انجام رساند و بنیاد مستضعفان در بخشی از تأمین هزینه‌ها مساعدت کند (در همین راستا در برخی از هزینه‌ها از قبیل خرید دستگاه ژنراتور، تعمیر آسانسور، تعمیرات سرویس بهداشتی، تعمیرات ساختمان، تخلیه فاضلاب و... مشارکت نموده است). بنابراین بنیاد مستضعفان در خصوص تعمیرات ساختمان رأساً در خصوص بازرسی و تصمیم‌گیری نسبت به تعمیرات اساسی ساختمان اقدامی را انجام نداده است. اکنون مسأله‌ی دیگری مطرح می‌گردد بدین مضمون که آیا عیوب ایمنی ساختمان پلاسکو ظاهر بوده است؟ اگرچه از برخی اظهارات و مصاحبه‌های اشخاص حاضر در ساختمان پلاسکو این امر بر می‌آید که عیوب ایمنی ساختمان ظاهر بوده و با توجه به حضور کارمند رسمی بنیاد مستضعفان در این ساختمان بنیاد می‌بایست علی‌القاعده از این موارد مطلع می‌بود اما نمی‌توان صرفاً به این نوع اظهارات اکتفا کرد. از این رو این امر مورد بررسی قرار گرفت که آیا در خصوص عیوب پنهان ساختمان نهادی عمومی از قبیل سازمان آتش‌نشانی یا شهرداری در این باره به بنیاد مستضعفان هشدار داده است یا خیر؟ در پاسخ به این سؤال مکاتبات متعددی یافت گردید که از طرف سازمان آتش‌نشانی یا شهرداری منطقه ۱۲ برای بنیاد مستضعفان به عنوان مالک ساختمان ارسال گردیده است. برخی از این مکاتبات مربوط به سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۸۱ می‌باشد (از جمله نامه‌ی شماره ۵/۹۱۵۰ و نامه شماره ۱/۱۲۴۴۹ و نامه شماره ۵/۲۶۶۲ از سازمان آتش‌نشانی)، یعنی سال‌هایی که بر اساس ادعای مسئولان بنیاد مستضعفان، بنیاد رأساً اداره امور ساختمان را بر عهده داشته است. برخی از این هشدارها مستقیماً مربوط به مستأجران و نحوه‌ی استفاده‌ی آن‌ها از ساختمان می‌باشد یا درخواست تعیین نماینده‌ی تام‌الاختیار بنیاد برای بازدید از ساختمان است و برخی دیگر مستقیماً مرتبط با ایمنی ساختمان می‌باشد. در پاسخ به این هشدارها بنیاد مستضعفان در ۲ نامه‌ی مجزا به شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو اقدام این شورا را در خصوص هشدارها خواستار شده است. بدیهی است که در خصوص عدم انجام اقدامات ایمنی توسط مستأجران، این مکاتبه‌ی بنیاد با شورای کسبه ساختمان امری صحیح و منطقی تلقی می‌شود و همچنین در خصوص تعیین نماینده تام‌الاختیار بنیاد همکاری لازم را با سازمان آتش‌نشانی انجام می‌دهد. اما در خصوص مواردی که مربوط به ایمنی اصل ساختمان می‌باشد و بر اساس اظهارات مسئولان بنیاد، در آن سال‌ها بنیاد رأساً اداره‌ی ساختمان را بر عهده داشته است، اقدام کافی و مقتضی از سوی بنیاد صورت نگرفته است. در هر حال آنچه از مکاتبات آن سال‌ها برای ما از درجه اهمیت برخوردار است، این نکته می‌باشد که برای بنیاد مستضعفان این «علم» حاصل گردیده است که این ساختمان با استانداردهای ایمنی فاصله دارد. علاوه بر مکاتبات مذکور، از سال ۹۲ به بعد نیز شهرداری منطقه ۱۲ و سازمان آتش‌نشانی مکاتباتی را برای بنیاد مستضعفان ارسال نموده‌اند. برای مثال در نامه‌های شماره ۵۱۲/۵/۷۱۳۶۷ و ۵۱۲/۵/۵۰۷۰۴ از شهرداری منطقه ۱۲ به مالک جهت رفع نواقص ایمنی ساختمان و اینکه مسئولیت عواقب و جبران خسارات وارده ناشی از حادثه احتمالی بر عهده مالک است، به مالک (بنیاد مستضعفان) هشدار داده می‌شود یا در نامه‌های شماره ۶۱۰/۱۲۹۲۳۴۴ و ۶۱۰/۸۵۸۶۶۷ که رونوشت آن به بنیاد ابلاغ گردیده است نسبت به اجرای دستورالعمل ایمنی و اخذ تأییدیه هشدار داده شده است. مجموع مکاتبات صورت گرفته این امر را تسهیل می‌سازد که می‌توان «علم» بنیاد مستضعفان نسبت به نایمن بودن ساختمان پلاسکو را مفروض دانست. برای نمونه در بخشی از مکاتبه شماره ۵۰۲-۱۱-۹-۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۷ مدیرعامل

سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی وقت تهران خطاب به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در باب خطر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو چنین آورده است: «... با توجه به بررسی‌های به عمل آمده بسیاری از ساختمان‌های تحت تملک آن بنیاد محترم از لحاظ پتانسیل‌های ایمنی در وضعیتی بسیار نابسامان و بس خطرناک می‌باشند که در صورت عدم اقدامی عاجل در رفع نایمنی‌های آنها این نگرانی وجود دارد که خداناکرده فاجعه‌ای تأسّف بار به وقوع بپیوندد. نمونه بارز آن ساختمان‌های پلاسکو و آلمینیوم می‌باشند که با توجه به شرایط بسیار حساس آنها با توجه به قدمت ساختمان، تعداد طبقات، تعداد واحدها، متصرفین و مراجعین، عدم رعایت مسایل ایمنی و فقدان تجهیزات تدافعی هر آن در معرض خطر آتش‌سوزی قرار دارند.»

به این ترتیب همانطور که پیش از این مورد اشاره قرار گرفت، مسئولیت اولیه در حفاظت و نگهداری از ساختمان بر عهده مالک می‌باشد و اگر مالک در انجام این امر دچار تقصیر گردد، مسئول خسارات ناشی شده از این تقصیر می‌باشد. با این مقدمه، محرز است که مالک ساختمان پلاسکو، بنیاد مستضعفان بوده است، همچنین مفروض است که بنیاد نسبت به نایمن بودن ساختمان پلاسکو علم داشته است و همچنین محرز است که رأساً در خصوص ایمن‌سازی اساسی ساختمان اقدامی را صورت نداده است، بنابراین اگر بین حادثه‌ی پلاسکو (چه در شروع آتش‌سوزی و چه در ادامه‌ی آن یعنی طولانی شدن و تخریب کامل ساختمان) با این تقصیر مفروض بنیاد رابطه‌ی سببیت وجود داشته باشد (تشخیص این امر یک امر فنی و کارشناسی می‌باشد به عبارت دیگر کارشناس باید ارزیابی کند که اگر بنیاد اقدامات اساسی ایمنی را انجام می‌داد و اسکلت را مقاوم می‌ساخت و سایر دستورات اساسی ایمنی را لحاظ می‌کرد، آیا اساساً حادثه آتش‌سوزی اتفاق می‌افتاد؟ و اگر با تمام مراقبت‌ها بازهم حادثه اتفاق می‌افتاد، آیا در همین سطح واقع می‌شد؟)، بنیاد مستضعفان را از نظر حقوقی باید در جرگه‌ی مسئولان این حادثه قرار داد مضافاً آنکه اشخاص متعددی به لحاظ مادی و تقریباً تمامی افراد کشور از نظر روحی در این حادثه آسیب دیده‌اند.

در خصوص مسئولیت مالک ساختمان، پیش از این بیان داشتیم، مسئولیت اولیه بر عهده‌ی مالک می‌باشد، این امر بدین معناست که اگر مالک از طریق قرارداد، مسئولیت نگهداری از اموال خود را به شخص دیگری واگذار کرده باشد، در یک رسیدگی قضایی و حقوقی مسئولیت نهایی را می‌توان باید بر نگهدارنده‌ی اموال بار نمود. به عبارت دیگر در مقابل اشخاص ثالث این مالک است که مسئول می‌باشد اما در مقابل مالک به خاطر وجود رابطه‌ی قراردادی، اگر فرد نگهداری کننده مرتکب تقصیر گردد مسئول می‌باشد. این امر را از این جهت مورد اشاره قرار می‌دهیم که مسئولان بنیاد بارها و بارها در پاسخ به سئوالات مطروحه بیان داشته‌اند که از سال ۱۳۸۲ نگهداری ساختمان پلاسکو به شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو واگذار گردیده است و لذا تمامی اقدامات ایمنی مقرر در مبحث ۲۲ از مقررات ملی ساختمان را این شورا می‌بایست انجام می‌داد.

بنابراین برای اینکه الزامات مقررات ملی ساختمان بر شورای کسبه پلاسکو بار گردد این امر باید اثبات گردد که بر اساس توافق صورت گرفته بین بنیاد مستضعفان و این شورا قراردادی در این خصوص منعقد گردیده است یا خیر. همانطور که می‌دانیم در دو جلسه‌ی مجزا اظهارات اعضای شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو از یک سو و مسئولان بنیاد مستضعفان از سوی دیگر استماع گردیده است. گروه نخست تماماً منکر وجود قرارداد نگهداری و گروه دوم مدعی وجود چنین قراردادی هستند. بنیاد مستضعفان برای اثبات اظهارات خود به دو دلیل تمسک جسته است، دلیل نخست به حفاظت عملی صورت گرفته در این سال‌ها توسط شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو می‌باشد و دلیل دوم مربوط به رویه‌ی شکل گرفته‌ی بنیاد در این سال‌ها می‌باشد در این خصوص بنیاد برای هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو دو توافق صورت گرفته‌ی خود با شورای پاساژ خواجه نوری و شورای پاساژ کاشانی را ارسال نموده است. در مقدمه‌ی دو توافق ارسال شده برای معرفی هر دو شورای اخیرالذکر از عبارت «به عنوان مسئول حفظ و نگهداری پاساژ» استفاده شده است. این امر شاید می‌توانست به نوعی حاکی از رویه‌ی بنیاد در واگذاری مسئولیت نگهداری ساختمان‌های تحت نظرش باشد اما رجوع به تاریخ دو توافق مذکور نکته‌ای را به ذهن متبادر می‌سازد مبنی بر این که این دو توافق مربوط به بعد از حادثه پلاسکو هستند، چرا که تاریخ

مندرج در یکی از قراردادها ۹۵/۱۱/۲۴ و دیگری ۹۵/۱۱/۲۶ می‌باشد. همانطور که ملاحظه می‌شود این دو قرارداد با فاصله‌ی بسیار کمی از یکدیگر و همچنین با فاصله‌ی کمی «بعد از حادثه پلاسکو» منعقد گردیده‌اند لذا ارسال این موارد از سوی بنیاد با تحلیلی جامع، دقیق و بی طرف، نمی‌تواند هدفی را که بنیاد دنبال می‌کرده است در پی داشته باشد. از سوی دیگر همانطور که می‌دانیم هر قراردادی نیاز به اراده‌ی طرفین دارد و بنیاد مستضعفان بدون اعلام رضایت شورای نمایندگان کسبه پلاسکو نمی‌توانسته است که وظایف نگهداری را واگذار کند به ویژه آنکه اعضای شورا این تفویض اختیار را منکر گردیده‌اند و حتی در همان سال ۸۲ از طریق نامه‌نگاری اعتراض خود را نشان داده‌اند و مواردی را نیز که در این سال‌ها انجام داده‌اند از باب انتفاع بهتر مستأجران و همچنین انجام امور عادی ساختمان از قبیل نظافت و حراست فیزیکی بوده است و هیچگونه اختیاری در خصوص مشاعات و تعمیرات اساسی نداشته‌اند و از آنجا که بنیاد مدرکی دال بر انعقاد قرارداد واگذاری نگهداری از ساختمان را ارائه نداده است به استناد اصل عدم و با توجه به انکار اعضای شورا و همچنین مدارکی که این شورا ارائه داده است، راهی جز انکار وجود چنین قراردادی باقی نمی‌ماند. در نهایت باید اعلام داشت که مسئولیت اولیه نگهداری از ساختمان با مالک ساختمان است که در این باره بنیاد مستضعفان به عنوان مالک تا قبل از سال ۸۲ را به آن اقرار دارد اما بعد از ۸۲ مدعی وجود قرارداد واگذاری می‌باشد که این قرارداد را تاکنون ارائه نداده است لذا انتقالی صورت نگرفته و تا آخرین لحظه‌ی قبل از حادثه نیز مسئول اصلی نگهداری و حفاظت از ساختمان در امور اساسی بنیاد مستضعفان بوده است. اگرچه در رویه عملی و پذیرش ضمنی شورای نمایندگان کسبه ساختمان پلاسکو، اداره امور عادی ساختمان پلاسکو به این شورا منتقل گردیده است اما در موضوع بحث ما چنین امری هیچ تأثیری نداشته و از تکلیف بنیاد مستضعفان به نگهداری از ساختمان نمی‌کاهد. در خصوص قرارداد موصوف حتی اگر بنیاد به توافق ضمنی شکل گرفته از سوی تمامی شوراهای مشابه استناد کند نیز در پاسخ باید گفت این توافق ضمنی به چیزی بیشتر از امور جاری و عادی ساختمان تعلق نمی‌گیرد و عرف نیز بیش از این مقدار را نیازمند تصریح می‌داند.

مسئولیت بنیاد از جهت دیگر نیز در خصوص واگذاری وظیفه نگهداری مورد مجادله می‌باشد، چرا که همانطور که پیش از این اشاره کردیم بنیاد اموالی همانند پاساژ پلاسکو را در واقع به نمایندگی از ملت ایران (به ویژه مستضعفان) تصاحب نموده است. اکنون این سؤال مطرح می‌گردد که آیا امین اموال عمومی از این حق برخوردار است که وظیفه‌ی نگهداری از اموال تحت تصرف خود را بدون هیچگونه نظارت به شخص یا اشخاصی که حتی خودش آن‌ها را انتخاب نمی‌کند، بسپارد؟ یقیناً پاسخ به این سؤال منفی است و باید بیان داشت حتی اگر بنیاد به عنوان امین اموال عمومی، نگهداری از ساختمان پلاسکو را به شورای نمایندگان کسبه واگذار کرده بود، باز هم در مقابل ملت تماماً مسئول بود چرا که ۱- نظارتی را در این خصوص بر اعضای شورا نداشته است، ۲- خود بنیاد، اعضای این شورا را انتخاب نمی‌کرده است و ۳- هیچیک از این اعضا متخصص در امور نگهداری اساسی از ساختمان نبوده‌اند. با این اوصاف به نظر می‌رسد این نوع واگذاری -اگر بر فرض هم وجود می‌داشت- چیزی جز شانه خالی کردن بنیاد از بار مسئولیت نبوده و نه تنها سبب کاهش تکلیف این نهاد نمی‌گردد که حتی آن را تشدید نیز خواهد کرد، اگرچه این امر مستلزم رسیدگی قضایی است.

ب- فرض رابطه‌ی استیجاری (موارد ۵ تا ۷)

در خصوص تعمیرات اساسی مورد نیاز املاک در تمامی قوانین نظام حقوقی ما که در راستای تنظیم روابط موجر و مستأجر وضع گردیده‌اند (از قبیل قانون مدنی، قانون موجر و مستأجر ۱۳۳۹، قانون موجر و مستأجر ۵۶، قانون موجر و مستأجر ۶۲) حکمی مشابه آمده است و آن هم این است که این تعمیرات بر عهده‌ی موجر می‌باشد. تکرار این حکم در قوانین مختلف که مبتنی بر فقه امامیه نیز می‌باشد بیانگر آن است که سایر قوانین و مقررات پراکنده را نیز در همین راستا باید تفسیر نمود مگر آنکه صراحتاً حکمی متفاوت داشته باشند که در حال حاضر چنین حکمی وجود ندارد و بنابراین در ارتباط بین موجر (بنیاد مستضعفان) و مستأجران (کسبه) این حکم را با قاطعیت می‌توان مطرح کرد که وقتی تعمیرات اساسی در قسمت‌های مورد اجاره (هرکدام از واحدها به طور مجزا) بر عهده‌ی مالک می‌باشد، بنابراین به

طریق اولی مخارج مربوط به قسمت‌های مشاعات یک ساختمان که تعمیرات اساسی مربوط به اسکلت ساختمان از آن جمله می‌باشد، بر عهده‌ی مالک است لذا از این منظر نیز باید اینگونه حکم کرد که به تبع این مسئولیت، وظیفه‌ی نگهداری از ساختمان در امور اساسی بر عهده‌ی مالک می‌باشد.

البته در این خصوصاً نکته را باید یادآور شد که مستأجران ساختمان پلاسکو اگرچه وظیفه‌ای در نگهداری اساسی از ساختمان پلاسکو نداشته‌اند اما اگر هرکدام از آن‌ها دارای واحدی تولیدی بوده است و موارد مربوط به حفاظت‌های ایمنی در واحد خود را انجام نداده باشد یا به طور غیر متعارف دپوی لباس‌های قابل اشتعال در واحد خود انجام داده باشد و یا به هر طریق دیگر بر اساس قواعد عام مسئولیت مدنی یا قوانین و مقررات مربوط به ایمنی و حفاظت فنی از کارگاه‌های تولیدی یا تجاری یا فروشگاه‌های تجاری سببیتی در ایجاد حادثه داشته باشد و همین امور سبب شکل‌گیری آتش‌سوزی یا تشدید آتش و تخریب ساختمان شده باشد، به نسبت اثر مستأجر مزبور در مقابل سایر کسبه، ثالث، مالک و تمامی نهادهای درگیر مسئولیت خواهد داشت. (بدیهی است تشخیص این امر نیازمند رسیدگی‌های فنی دقیق و قضایی می‌باشد که خارج از بحث این گزارش بوده و به همین دلیل در مبحثی مجزا به آن پرداخته نشده است.) همانطور که اخیراً دادستانی محترم تهران در گزارشی تفصیر دو نفر از افراد بازداشت شده را محرز اعلام کرده است و شروع حادثه را مستند به آن‌ها دانسته است. در هر حال با فرض این امر نیز نمی‌توان عدم انجام تکالیف قانونی از سوی بنیاد مستضعفان را توجیه و تأثیر آن در ادامه و تشدید این حادثه را منکر گردید.

توضیحات تکمیلی

پیرو نامه شماره ۲۵۷۱/۱۰۰/۴/۲۰ مورخ ۹۶/۱/۲۰ بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (معاونت امور حقوقی، توسعه، مدیریت و منابع) در پاسخ به گزارش اولیه هیأت ویژه رسیدگی به حادثه پلاسکو، نکات ذیل در پاسخ به شبهات مطرح شده به ترتیب شمارگان در این نامه به گزارش هیأت اضافه می‌گردد:

۱. تفکیک مالکیت به مالکیت عین و منفعت یا مالک سرقفلی اگرچه در جای خود امری صحیح تلقی می‌شود و می‌تواند منشأ آثار حقوقی متعدد باشد، اما منظر قانون تملک آپارتمان‌ها، مستأجر (مالک منفعت و یا مالک سرقفلی)، استفاده‌کننده محسوب می‌گردد و فرد اخیرالذکر هیچگونه مالکیتی نسبت به قسمت‌های اختصاصی یا قسمت‌های مشترک که در مواد ۱ تا ۴ آیین‌نامه قانون تملک آپارتمان‌ها تعریف و تعیین گردیده‌اند، ندارد و در مواد مذکور مالکیت منفعت و سرقفلی هیچ جایی ندارد. از منظر این قانون تنها کسانی مالک محسوب می‌گردند که نسبت به عرصه یا اعیان مالکیت داشته باشند. به این ترتیب در مانحن فیه صرفاً یک شخص به عنوان مالک عرصه و اعیان قابل شناسایی است و آن هم بنیاد محترم مستضعفان انقلاب اسلامی می‌باشد.

۲. براساس قانون تملک آپارتمان‌ها در جایی که مالکان بیش از ۳ نفر باشند؛ مجمع عمومی مالکان باید مدیر یا مدیرانی انتخاب کنند در حالی که در ساختمان پلاسکو صرفاً یک مالک وجود داشته است (ارجاع به بند ۱ از همین متن) و آن حدود ۶۰۲ نفر از مالکان سرقفلی صرفاً استفاده‌کننده محسوب می‌شوند. از سوی دیگر اگرچه ساختمان پلاسکو دارای شورای ساختمان بوده است اما این شورا تطبیقی با مدیران مذکور در قانون تملک آپارتمان‌ها ندارد بلکه یک نهاد خاص است که به نمایندگی از مالک واحد (بنیاد مستضعفان) اقدام می‌کند و در رابطه بین شهروندان و بنیاد که به نمایندگی از عموم برخی اموال را در اختیار دارد، تأثیری نداشته و تعهدات مالک واحد بر قوت خود باقی می‌ماند حتی اگر بنیاد به طور کامل اختیارات خود را به شورا واگذار کرده باشد باز هم از نظارت بنیاد و این تعهد که در مقابل ثالث اصیل متعهد است، چیزی کاسته نمی‌شود.

۳. اولاً در ماده ۱۰ از قانون تملک آپارتمان‌ها، محافظت از ملک و جلوگیری از انهدام و اداره و استفاده از اموال و قسمت‌های مشترک برعهده مالک یا مالکان می‌باشد و در این ماده هیچ نامی از «ساکنان و بهره‌برداران و مستأجران» به میان نیامده است. ثانیاً در ماده ۱۰ مکرر از قانون مزبور پرداخت هزینه‌های مشترک برعهده مالکان و استفاده‌کنندگان می‌باشد و عدم پرداخت این هزینه‌های مشترک می‌تواند ضمانت اجرای مندرج در آن ماده را به دنبال داشته باشد در حالیکه براساس ماده ۲۵ از آیین‌نامه قانون تملک آپارتمان‌ها «هزینه‌های مشترک عبارت است از: الف) هزینه‌های لازم برای استفاده، حفظ و نگاهداری عادی ساختمان و تأسیسات و تجهیزات مربوطه. ب) هزینه‌های اداری و حق الزحمه مدیر یا مدیران» و به روشنی واضح است که در خصوص حادثه پلاسکو هزینه‌های مربوط به حفظ و نگاهداری عادی ساختمان از قبیل نظافت مورد بحث نمی‌باشد بلکه سخن از اقدامات اساسی مربوط به جلوگیری از انهدام ساختمان است که جزء قسمت‌های اختصاصی یا مشترک ساختمان می‌باشد که همگی براساس ماده ۱۰ قانون تملک آپارتمان‌ها و مواد ۱ تا ۴ آیین‌نامه اجرایی این قانون، برعهده مالک ساختمان (در مانحن فیه بنیاد مستضعفان) می‌باشد. از سوی دیگر براساس ماده ۲۰ از قانون موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶، «تعمیرات کلی و اساسی مورد اجاره که مربوط به اصل بنا یا تأسیسات عمده منصوبه در آن از قبیل دستگاه‌های حرارت مرکزی تهویه و آسانسور باشد به عهده موجر است و تعمیرات جزئی و همچنین تزیین و تعمیری که مربوط به استفاده بهتر از مورد اجاره باشد با مستأجر خواهد بود.» پرواضح است منظور از تعمیرات مذکور در گزارش، تعمیرات اساسی و مربوط به اصل بنا می‌باشد که برعهده مالک عین است نه مالک منفعت یا مالک سرقفلی! و در حادثه پلاسکو اگر این تعمیرات اساسی صورت می‌پذیرفت حادثه آتش‌سوزی در این سطح به وقوع نمی‌پیوست و منجر به فروریختن ساختمان نمی‌گردید.

۴. پیش از این اشاره گردید که شورای ساختمان پلاسکو تطبیقی با مدیران مذکور در قانون تملک آپارتمان‌ها ندارد بلکه این شورا به نمایندگی از مالک اقدام می‌کرده است. مضافاً آن که با توجه به اینکه بنیاد مستضعفان اموال عمومی را در اختیار دارد باید نظارت کافی را در خصوص بیمه این ساختمان انجام می‌داد.

۵. در قسمت مربوط به شهرداری به تکالیف و تعهدات این نهاد به صورت کامل پرداخته شده است.

۶. در گزارش هیأت ویژه و در قسمت مربوط به تعهدات سایر نهادها از قبیل شهرداری و وزارت کار پرداخته شده است اما در این جا صرفاً تکالیف بنیاد مستضعفان مورد بحث می‌باشد که براساس ماده ۱۰ از قانون تملک آپارتمان‌ها، مواد ۱ تا ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تملک آپارتمان‌ها و ماده ۲۰ از قانون موجر و مستأجر سال ۵۶، وظیفه نگهداری و حفاظت اساسی و تعمیرات اساسی ساختمان برعهده مالک ساختمان می‌باشد و با توجه به اینکه «اتصالات برق»، «ارتباط کاملین فضاها از طریق سقف های کاذب»، «پلکان و شیفت تأسیسات»، «نبودن هرگونه فضاپندی و جداسازی مقاوم در بین طبقات ساختمان»، «نبودن پلکان اضطراری»، «عدم انطباق راه خروج با طراحی صحیح» و «نبودن یک سیستم گرمایشی استاندارد»، همگی از مسائل اساسی ساختمان می‌باشند و تعمیرات مربوط به آن‌ها تعمیرات اساسی تلقی می‌گردد و طبیعتاً از تعهدات مالکان ساختمان می‌باشند و در مانحن فیه با مالک واحد (اعم از عرصه و اعیان) یعنی بنیاد محترم مستضعفان مواجه می‌باشیم، باید اینگونه نتیجه گرفت که انجام این تعهدات موثر در جلوگیری از حادثه پلاسکو یا جلوگیری از گستردگی حادثه، برعهده بنیاد مستضعفان بوده است.

از سوی دیگر لازم به ذکر است که هیأت ویژه وظیفه داشته است «علل و عوامل» مربوط به حادثه پلاسکو را مورد بررسی قرار دهد. بدیهی است منظور از «علل»، مواردی است که در یک رابطه علی و معلولی فارغ از اشخاص سبب گردیده‌اند، حادثه ایجاد شود و منظور از «عوامل» مواردی است که اشخاص یا نهادهای ذی‌ربط اگر انجام می‌دادند و یا انجام نمی‌دادند، این حادثه واقع نمی‌شد و یا اینکه آثار مخرب کمتری می‌داشت. به این ترتیب هیأت به هیچ وجه به دنبال این امر نبوده و نیست که مسئول حادثه و مسئول جبران خسارت را در حادثه پلاسکو شناسایی کند و معتقد است این امر در صلاحیت دادگاه‌های کشور می‌باشد که با توجه به نظریه‌های مختلف از بین اسباب متعدد سبب مسئول را شناسایی کنند. با این حال از آن جا که بررسی «عوامل» حادثه را برعهده خود می‌داند، معتقد است بنیاد محترم مستضعفان انقلاب اسلامی درکنار سایر نهادهای اشاره شده در گزارش براساس قوانین و مقررات موضوعه که فوقاً مذکور افتاده برخی از تعهدات را به عنوان مالک ساختمان پلاسکو (دراختیار دارنده اموال عمومی) برعهده داشته است.

شهرداری تهران

چکیده

شهرداری تهران یکی از موثرترین و البته پرتکلیف‌ترین دستگاه‌های اجرایی در تأمین ایمنی شهر است. این ارگان دارای اختیارات قانونی گسترده، منابع مالی فراوان و تجربه طولانی مدیریت شهری است، و با بهره‌گیری از سازمان‌ها و ارگان‌های تخصصی وابسته به خود، به ویژه سازمان آتش‌نشانی و سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، می‌تواند نقش بسیار موثری در فراهم آوردن ایمنی ساختمان‌ها و دیگر اجزا و فضاهای شهری و مقابله با حریق و جلوگیری از تبعات و ضایعات آن، ایفا کند.

بررسی قوانین و مقررات موجود نشان می‌دهد قوانین و مقررات متعددی در زمینه تأمین ایمنی شهر، به ویژه پیش‌گیری از آتش‌سوزی در وهله نخست، و کنترل آن در صورت وقوع، در نظام حقوقی ایران وجود دارد. در واقع، یافته‌های این گزارش حاکی از آن است که قانونگذار با وضع احکام متعدد، تا حد زیادی ابزارهای قانونی لازم را در اختیار شهرداری‌ها و از جمله شهرداری تهران قرار داده است تا بتواند تکالیف و وظایف پرشمار و حساسی را که قانونگذار بر عهده این ارگان نهاده است، انجام دهد.

تا جایی که به پیش از حادثه مربوط می‌شود، قانون شهرداری‌ها و به ویژه بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره ذیل آن، به مثابه مهم‌ترین و محوری‌ترین قانون در میان تمامی قوانین و مقررات موجود، تکالیف بسیار مهم و اساسی را برای شهرداری در حفظ شهر از خطر حریق و رفع خطر از بناها مقرر کرده است و به شهرداری امکان می‌دهد رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر کند. در این خصوص، گزارش، به تفصیل حدود اختیارات و وظایف شهرداری را در حفظ شهر از خطر حریق و رفع خطر از بناها، به ویژه از طریق امکان اقدام این سازمان، بصورت «رأساً» برای انجام این مهم تحلیل می‌کند. در این قسمت از گزارش استدلال شده است که واژه «خطر» در عبارت «حفظ شهر از خطر سیل و حریق» معطوف به خطر سیل و حریق است و تصریح به این امر متضمن تکلیف شهرداری به حفظ شهر و از جمله ساختمان‌های آن از خطر سیل و حریق است، زیرا لفظ «شهر» ظهور در اجزای آن از جمله ساختمان‌های تشکیل دهنده شهر دارد. همچنین، لفظ «خطر» در عبارت «... رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی» نسبت به وصف «خطر» اطلاق دارد بدان معنا که اطلاق لفظ «خطر»، این واژه را شامل هرگونه خطر، از جمله خطر بالقوه یا بالفعل، خطر فوری یا غیرفوری، خطر آتش‌سوزی، خطر سیل، خطر تخریب و... می‌کند. ضمن آنکه با توجه به اطلاق واژه خطر، هیچ قرینه‌ای مبنی بر تقیید این واژه وجود ندارد.

همچنین گزارش به این موضوع می‌پردازد که عبارت «... از بناها و غیره» در صدر تبصره ماده ۱۴ و سیاق بند ۱۴ به گونه‌ای است که قانونگذار «بناها» را مستقلاً مورد توجه قرار داده است و نتیجتاً عبارت «رفع خطر» به لفظ «بناها» باز می‌گردد. در نتیجه، در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، مطلقاً «بنا» بدون اتصاف به هیچ وصف یا قیدی مدنظر قانونگذار بوده است و بدین ترتیب «بنا» شامل هر نوع بنا با هر خصوصیتی می‌شود، اعم از اینکه در مالکیت عمومی باشد یا خصوصی، مکان عمومی باشد یا نه، قدیمی باشد یا جدید، و نحو آن. بدیهی است که عبارت «رفع خطر از بناها» ناظر به بناهای خطرناک است. بدین ترتیب قانونگذار با وضع تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ تکلیف رفع خطر از بنا را برعهده شهرداری گذاشته، بنابراین اگر مالکان یا متصرفان واحدهای صنفی، تجاری و به طور کلی استفاده‌کنندگان و ساکنان ساختمان خطرناک (در اینجا ساختمان پلاسکو)، پس از دریافت اخطاریه اقدام به رفع خطر نکنند، مأموران شهرداری، می‌توانند اقدامی که مقدمه و لازمه رفع خطر است (حتی اگر تعطیلی و نحو آن باشد که البته همواره اینچنین نیست) را برای رفع خطر انجام دهند. لذا، به نظر می‌رسد تکلیف شهرداری به رفع خطر، از جمله خطر آتش‌سوزی، از بناها و اماکن عمومی محرز باشد، و از آنجا که ساختمان پلاسکو، مصداق بارز «بنا» و «مکان عمومی» است، مفاد این بند حاکی از تکلیف شهرداری به رفع خطر از ساختمان پلاسکو و ساختمان‌های مشابه با استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی شده در این بند و تبصره آن است که حاوی ضمانت اجرای اقدام مستقیم (راساً) توسط مأموران خود به

رفع خطر می‌باشد. یادآور می‌شود تکلیف شهرداری به حفظ ساختمان‌ها مقید به الفاظ «موثر» و «لازم» است. عبارت «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی...» در صدر تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ «اتخاذ تدابیر» را به قید «موثر» و «اقدام» را به قید «لازم» مقید کرده است. بدین ترتیب براساس نص صریح تبصره یادشده، اقدام شهرداری، بدون توجه به نتیجه و تأثیر آن مدنظر قانونگذار نبوده، بلکه عبارت فوق بروشنی ظهور در تکلیف شهرداری به تحقق نتیجه موثر، از طریق «...اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم...» دارد. بدین ترتیب، آشکار است که انجام اقداماتی از جمله دادن اختطاریه برای انجام وظیفه قانونی کفایت نمی‌کند، بلکه حکایت از علم شهرداری به خطرناک بودن شرایط حاکم بر ساختمان پلاسکو، و عدم انجام وظیفه توسط این نهاد در ایفای وظایف قانونی خود به حفاظت موثر و اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره آن دارد.

چنانکه آمد، گزارش پیش‌رو با استفاده از اسناد و مدارک ارائه شده از سوی ارگان‌های مختلف، بویژه شهرداری تهران، چگونگی عملکرد این سازمان را در اجرای بند ۱۴ موصوف و تبصره آن و همچنین سایر مقررات و مصوبات معطوف به وظایف شهرداری در این خصوص را بررسی کرده است و در مجموع عدم انجام وظیفه از سوی شهرداری تهران بطور کامل و بموقع را نتیجه می‌گیرد.

در نهایت، پیشنهادهایی جهت رفع کاستی‌ها و معایب قوانین و مقررات جاری ارائه شده است. شایان ذکر است که پذیرش وظایف یک سازمان در بازرسی و نظارت بر ساختمان‌ها و از جمله وظایفی که شهرداری در این خصوص دارد، رافع وظیفه وزارت کار نیست. به عبارت دیگر در اینجا هرکدام از سازمان‌ها در قلمرو وظایف و اختیارات خود، باید تکالیف خود را انجام دهند، و انجام یا عدم انجام تکلیف یک سازمان رافع وظیفه سازمان دیگر نیست. امری که در ماده ۲۰۳ قانون کار نیز بیان شده است.

شهرداری تهران

۱- بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره ذیل آن:

بند ۱۴ ماده ۵۵ این قانون و تبصره آن در حوزه تأمین‌ایمنی شهر و ساختمان‌های آن تکالیف بسیار مهمی را برای شهرداری‌ها مقرر کرده است:

«اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکشهای ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.

تبصره - در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود بمالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت دار متناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین بموقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را باضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد. مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها - گرمابه‌ها - مهمانخانه‌ها - دکاکین - قهوه‌خانه‌ها - کافه رستوران‌ها - پاساژها و امثال آن که محل رفت و آمد مراجعه عمومی است نیز میباشد.»

در صدر تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری چنین آمده است: «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی...».

ابتدا باید ملاحظه شود منظور قانون‌گذار از بکاربردن لفظ «خطر» در عبارت «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی» چیست؟ روشن است که خطر در عبارت «حفظ شهر از خطر سیل و حریق» معطوف به خطر سیل و حریق است و تصریح به این امر متضمن تکلیف شهرداری به حفظ شهر و ساختمان‌های آن از خطر سیل و حریق است، زیرا لفظ «شهر» ظهور در اجزای آن از جمله ساختمان‌های تشکیل دهنده شهر دارد. زبان بکارگرفته شده در قوانین و مقررات نیز موید این مدعاست. برای نمونه ماده ۳۴ این قانون که به ویژه راجع به حفاظت از ساختمان‌هاست چنین آمده است: «شهرداری‌ها ... مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود». نظر به استفاده از لفظ «شهرسازی» و رعایت مقررات ملی ساختمان، ظاهراً «ساختمان» را باید از اجزای شهر دانست که از طریق آن «شهرسازی» می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد که «ساختمان»ها به عنوان اجزاء اصلی «شهر» مشمول حکم قانونگذار مبنی حفاظت در برابر خطر سیل و آتش هستند، و عبارت «... حفظ شهر از خطر سیل و حریق...» شامل شهر و مآلاً هر یک از ساختمان‌های شهر شده، ظهور در حفاظت از تک تک ساختمان‌ها به مثابه واحدهای تشکیل دهنده شهر دارد. بدین ترتیب حکم مندرج در قسمت نخست بند ۱۴ ماده ۵۵ یعنی «...حفظ شهر از خطر ... حریق...» متضمن تکلیف شهرداری به حفظ شهر و ساختمان‌های آن از جمله ساختمان پلاسکو از خطر آتش‌سوزی است.

همچنین، لفظ «خطر» در عبارت «... رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی» نسبت به وصف «خطر» اطلاق دارد بدان معنا که اطلاق لفظ «خطر»، این واژه را شامل هرگونه خطر، از جمله خطر بالقوه یا بالفعل، خطر فوری یا غیرفوری، خطر آتش‌سوزی، خطر سیل، خطر تخریب و... می‌کند. ضمن آنکه با توجه به اطلاق واژه خطر، هیچ قرینه‌ای مبنی بر تقیید این واژه وجود ندارد. مسئولان محترم شهرداری در مواردی اظهاراتی در خصوص اینکه شهرداری صرفاً مکلف به رفع خطرات بالفعل است انجام داده‌اند که

با توجه به مراتب پیش گفته، این مدعا فاقد پشتوانه حقوقی است.^۲

اما مصادیق «... بناها و غیره...» عبارتند از: الف) بناها؛ ب) دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها؛ ج) اماکن عمومی؛ و د) دالانهای عمومی و خصوصی، و سایر موارد مذکور در ادامه ماده. به بیان بهتر، عبارت «... از بناها و غیره» در صدر تبصره ماه ۱۴ و سیاق بند ۱۴ به گونه‌ای است که نحوه خوانش عبارت فوق را به این شکل ایجاب می‌کند: «رفع خطر از بناها، و دیوارهای شکسته و خطرناک»^۳؛ یعنی بناها، از دیوارهای شکسته و خطرناک جدا می‌شود بدان معنا که قانونگذار بناها را مستقلاً مورد توجه قرار داده است. نکته دیگر آنکه «بنا» در استعمال عرفی هیچگاه متصرف به وصف «شکسته» نمی‌شود (به بیان دیگر عبارت «بنای شکسته» ترکیبی نامأنوس بوده و به کار نمی‌رود، در صورتیکه دیوار شکسته ترکیبی مانوس است و به کار می‌رود). در نتیجه، در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، مطلقاً «بنا» بدون اتصاف به هیچ وصف یا قیدی مدنظر قانونگذار بوده است و از همین رو «بنا» را از «و غیره» جدا کرده و بدین ترتیب «بنا» شامل هر نوع بنا با هر خصوصیتی می‌شود، اعم از اینکه در مالکیت عمومی باشد یا خصوصی، مکان عمومی باشد یا نه، قدیمی باشد یا جدید، و نحو آن. بدیهی است که عبارت «رفع خطر از بناها» ناظر به بناهای خطرناک است، و گرنه اگر بنا خطرناک نباشد، رفع خطر از آن بی معنی و تحصیل حاصل است. همچنین با توجه به تعریف «اماکن عمومی» در آیین‌نامه اماکن عمومی، مجتمع تجاری با مصادیق تمثیلی ذکر شده، تناسب دارد و مکان عمومی محسوب می‌شود. در نتیجه شهرداری نسبت به رفع خطر از مجتمع‌های تجاری نیز تکلیف قانونی دارد. گفته شده است^۴:

«تعریف خطر: شرایطی است که دارای پتانسیل صدمه به افراد، آسیب‌رسانی به تجهیزات، از بین بردن مواد یا کاهش کارایی در انجام یک عمل از پیش تعیین شده باشد.

تعریف حادثه: عبارت است از رویداد ناخواسته، اتفاق پیش‌بینی نشده و ناگهانی که بدون خواست شخصی ایجاد می‌شود و زیان آفرین و خسارت رسان است.

موضوع حائز اهمیت در بند مذکور ناظر بر خطرات واقع در معابر و کوچه و اماکن عمومی می‌باشد که موجب خطر برای عابرین و زحمت و خسارت برای ساکنین شهرها می‌گردد. هر چند دامنه خطر و مصادیق آن بسیار گسترده و متعدد است لیکن در بند ۱۴ ماده ۵۵ شهرداری مکلف است خطراتی را رفع نماید که در متن قانون

۲. شهردار محترم تهران در جلسه شورای شهر در خصوص اجرای این بند اعلام نموده‌اند:

«آیا می‌توان برداشت کرد اگر ساختمانی در شهر دارای مشکلات بالقوه بود و سازه ساختمان دارای اشکالاتی بود، شهرداری تهران برود مرکز تجاری را تعطیل کند و بگوید ما می‌خواهیم برای شما پله فرار ایجاد کنیم با هزینه خودمان بعد هم پول از شما بگیریم؟ واقعا در سال ۹۵ امروز در جامعه اجرای این قانون به این شکل است که بگوییم اگر ساختمان دارای اشکال ماهوی بود، شهرداری به‌عنوان رفع خطر باید این کار را انجام دهد؟ من چنین برداشتی از این قانون برای شهرداری ندارم»
ظاهراً ایشان معتقدند شهرداری بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ صرفاً ملزم به رفع برخی خطرات بالفعل در شهر است. وی در همین خصوص اعلام کرده است:

«ما باید رفع خطر در اماکن عمومی را انجام دهیم. البته خطر ممکن است بالقوه و بالفعل باشد و رفع خطر از سوی ما باید در مواقعی انجام شود که خطر بالفعل است، در مورد ساختمان پلاسکو، ما اخطارهایی دادیم، آموزش‌هایی را ارائه کردیم و برای پیش‌گیری کلاس آموزش گذاشتیم که در آن ۱۷ نفر بیشتر شرکت نکردند. همچنین در شهریور ماه بخشنامه‌ای را به آن‌ها ارائه کردیم...»
همچنین به نقل از رئیس کمیسیون شهرسازی و معماری شورای شهر:

«یکی از مسوولان قوه قضائیه در شهر تهران در جلسه‌ای اعلام کردند که شهرداری تهران حدود ۳۶۰ مورد درخواست در خصوص اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ داشته است و برخی از این درخواست‌ها مربوط به تخریب مدارس بوده در حالی که خطری که آن مدارس را تهدید می‌کرده بالفعل نبوده است.»

۳. به نظر می‌رسد وصف «واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها» ناظر به «دیوارهای شکسته و خطرناک» باشد و ظاهراً منظور قانونگذار، دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در سر گذرها و فضاها عمومی (مثلاً دیوارهای نیمه خرابه و شکسته‌ای که بعضاً در پیاده روها به خصوص در گذشته دیده می‌شد) بوده است.

۴. شایان ذکر است که کمیته حقوقی هیأت ویژه، مجموعه‌ای از پنجاه پرسش حقوقی ارسال نمود که تا زمان تنظیم نهائی این گزارش (۱۳۹۶/۱/۶) واصل نشده است. با این حال شهرداری تهران پیش از این، مجموعه‌ای از تحلیل‌ها و نظرات حقوقی شامل چند مجلد را برای هیأت ارسال نموده است که از مطالب این مجلدات تحت عنوان «گفته شده است» یا عبارات مشابه در تحلیل حاضر استفاده کرده‌ایم.

تصریح و احصاء شده است (بنای خطرناک - دیوار شکسته و خطرناک).^۵ شهرداری به عنوان دستگاه اجرایی و نهاد عمومی تابع قوانین و مقررات حقوق عمومی می‌باشد. بنابر اصول مسلم حقوقی، اصل بر عدم صلاحیت و عدم مسئولیت دستگاه عمومی بوده جز در مواردی که قانونگذار صراحتاً به آن اختیاری داده است. به عبارت دیگر نمی‌توان غیر از موارد مصرحه قانونی فوق (بند ۱۴ ماده ۵۵) به اختیارات شهرداری اضافه نمود.

با توجه به اصل عدم صلاحیت اشخاص حقوقی وابسته به حقوق عمومی و مطابق اصل تسلیط موضوع ماده ۳۰ قانون مدنی، اختیارات موضوع بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، استثنایی و محدود به مصادیق مصرح می‌باشد و تفسیر موسع و مطلق عبارت قانون مزبور و توسعه اختیارات و تکالیف شهرداری تهران فاقد محمل قانونی است. لهذا و با عنایت به منطوق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، نصب وسایل اطفا‌ی حریق در ساختمان پلاسکو یا ایجاد تعمیرات اساسی یا تخریب ساختمان پلاسکو که مستلزم خلع ید و تخلیه مستأجرین می‌باشد، جزء وظایف و اختیارات شهرداری تهران موضوع مقررات فوق الذکر نمی‌باشد.»

این استدلال به دلایل زیر صحیح به نظر نمی‌رسد:

اولاً قانونگذار لفظ «خطر» را به شکل مطلق به کار برده، و این اطلاق حتی در مضیق‌ترین تفسیر از آن، بی‌تردید ظهور در «خطر آتش‌سوزی»، به مثابه یکی از مصادیق بارز خطر، دارد؛ به ویژه که صدر بند ۱۴ ماده ۵۵ نیز صراحتاً شهرداری را مکلف به حفظ شهر از خطر حریق کرده است. این تکلیف به درستی انجام نخواهد شد مگر آنکه ساختمان‌های شهر، که از قضا مهم‌ترین و آسیب‌پذیرترین اجزاء شهر در برابر خطر حریق هستند، در برابر آتش‌سوزی محافظت شوند. مفهوم خطر آتش‌سوزی در قوانین و مقررات دیگر نیز به کار رفته است. برای نمونه در مبحث سوم مقررات ملی ساختمان با موضوع حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق به کرات از لفظ خطر استفاده شده و مثلاً در مواد ۳-۱-۱-۲۰ تا ۳-۱-۱-۲۳ به ترتیب از «تصرف بسیار پرخطر»، «تصرف پرخطر»، «تصرف کم خطر» و «تصرف میان خطر» استفاده شده است و یا در مواد ۳-۱-۱-۳۱ تا ۳-۱-۱-۳۳ به ترتیب از اصطلاحات «خطر شدید»، «خطر معمولی» و «خطر ضعیف» استفاده شده است.^۶ شاید به دلیل گریز از این موضوع بوده که، بیان‌کننده‌ی استدلال فوق با جدا کردن معنای «خطر» از «حادثه» چنین استدلال کرده است که آتش‌سوزی خطر نیست بلکه حادثه بوده و بنابراین مشمول حکم «...رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک...» مندرج در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری نمی‌شود. این استدلال صحیح به نظر نمی‌رسد، زیرا نه تنها هیچ‌کجای بند ۱۴ و تبصره آن اشاره‌ای به الفاظ «حادثه» یا «حوادث» نکرده است که به استناد آن بتوان چنین تفکیکی از «خطر» و «حادثه» را توجیه کرد، بلکه تفکیک «خطر» از «حادثه» (صرف نظر از صحت یا سقم چنین تفکیکی) مغالطه‌آمیز است، زیرا هم بر اساس قسمت نخست از بند

۵. همچنین اظهار نظر مشابهی در خصوص مصادیق رفع خطر در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری شده با این مضمون که: «آنچه مسلم است قانونگذار چهار مصداق را آنهم بصورت حصری در این ماده بر شمرده است. این چهار مصداق عبارتند از ۱- رفع خطر از بنا و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی، کوچه‌ها، اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی، ۲- پوشاندن و پر کردن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر، ۳- جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوانهای مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن در آنها موجب خطر برای عابرین است و ۴- جلوگیری از ناودانها و دودکشهای ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد. وی با تکیه بر این چهار نکته عنوان کرد: با دقت کافی در متن و نص قانون ملاحظه می‌شود که در قسمت ذیل بند ۱۴ ماده ۵۵ و نیز تبصره آن مشخص می‌گردد که موارد چهارگانه را قانونگذار بصورت حصری قید کرده است. بنابراین چنانچه مصادیق دیگری مدنظر قانونگذار می‌بود باید علی‌القاعده بصورت جداگانه و به دنبال موارد چهارگانه در متن قانون درج می‌شد. چنین ادعایی در مکاتبات دیگر شهرداری نیز ادعا شده است.» چنین ادعایی در پاسخ به هیات ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو (نامه شماره ۱۰۵۰/پ) نیز تکرار شده و با استفاده از اصل عدم صلاحیت اشخاص حقوقی عمومی، اختیارات موضوع بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری استثنایی و محدود به مصادیق مصرح دانسته شده است. همچنین گفته شده است: «قانونگذار رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک را مورد تصریح قرار داده است و اصولاً ساختمان‌های فرسوده که در حال ریزش یا نشست یا هر حالت دیگری در این خصوص باشند و احتمال ریزش ساختمان و خطر آفرین بودن آن برای ساکنین یا مجاورین و عابرین باشد مشمول این قسمت می‌شود. صرف نظر از اینکه وضعیت ساختمان پلاسکو مشمول موارد فوق نبوده، مع الوصف اقدامات پیشگیرانه‌ای از سوی شهرداری صورت پذیرفته، از آنجایی که علی‌الظاهر هیچ‌گونه خطر مشهودی (مانند نشست ساختمان، ترک دیوار و ...) در ساختمان پلاسکو وجود نداشت لذا ساختمان مذکور از مشمول قسمت دوم بند ۱۴ ماده ۵۵ خروج موضوعی داشته است.»

۶. دفتر مقررات ملی ساختمان، «مقررات ملی ساختمان ایران - مبحث سوم - حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق»، ویرایش دوم، نشر توسعه ایران، ۱۳۹۲، ص ۳ تا ۶.

مورد بحث و هم بنا بر بند دوم آن، شهرداری مکلف به حفاظت از ساختمان پلاسکو از خطر حریق و خطر فروریزی است. ثانیاً چنانکه پیشتر آمد، لفظ «خطر» در اینجا اطلاق دارد و شامل خطر آتش‌سوزی هم می‌شود. ثالثاً با پذیرش آتش‌سوزی به عنوان یکی از مصادیق بارز خطر، آشکار است که قانونگذار در بند ۱۴ موصوف حفظ شهر از خطر حریق و رفع خطر از بنا را به مثابه یک تکلیف برای شهرداری تعیین کرده است؛ اگرچه در مانحن فیه اصولاً نوبت به اینکه صلاحیت شهرداری توسعه یابد نمی‌رسد (زیرا چنانکه استدلال شد اصولاً تفکیک بین حادثه و خطر صحیح نیست، لذا تکلیف شهرداری به «رفع خطر» در حادثه پلاسکو محرز است و نیازی به تفسیر موسع ندارد). بنابراین، از آنجا که قانونگذار در بند ۱۴ موصوف ابتدائاً در مقام وضع تکلیف بر شهرداری بوده، نه تعیین صلاحیت (اختیار)، اتفاقاً تفسیر موسع از این تکلیف شهرداری در این بند مطابق با اصول حقوقی است و نه برعکس. به عبارت بهتر، اصل عدم صلاحیت (اختیار) و عدم تفسیر موسع از صلاحیت، ناظر به صلاحیت (اختیار) است و نه تکلیف و به هر حال در این بند موضوعیت ندارد زیرا که بطور خلاصه، بر خلاف آنچه ادعا شده، اصل عدم صلاحیت و تفسیر موسع از صلاحیت‌ها، صرفاً ناظر به صلاحیت‌ها یا اختیارات است، نه تکالیف و وظایف مقام‌های اداری، خاصه وقتی ناظر به حفظ ایمنی شهروندان و حق حیات آنهاست.

ثانیاً: قانونگذار با وضع تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ تکلیف رفع خطر از بنا را برعهده شهرداری گذاشته، بنابراین اگر مالکان یا متصرفان واحدهای صنفی، تجاری و به طور کلی استفاده‌کنندگان و ساکنان ساختمان خطرناک (در اینجا ساختمان پلاسکو)، پس از دریافت اخطاریه اقدام به رفع خطر نکنند، مأموران شهرداری به حکم قاعده «ملازمه اذن در شیء با اذن در لوازم آن» (به مثابه قاعده‌ای فقهی و حقوقی که در منابع مختلف فقهی از جمله در جلد یک تحریرالوسیله ص ۶۲۳ ذیل مسأله ۲ چنین تبیین شده است: «نعم الاذن فی الشیء اذن فی لوازمه عند الاطلاق، والموارد المختلفه لابد من لحاظها») هر امری (اعم از پلمب، تعطیلی یا نحو آن) که لازمه اجرای حکم «رفع خطر» از «بناها» باشد، و تا حدی که برای رفع خطر ضرورت داشته باشد و متناسب باخطر باشد (اصل تناسب) مباح و مجاز است. این قاعده در موارد مختلف در قوانین و مقررات گوناگون مورد توجه مقنن بوده. برای نمونه طبق ماده ۵۷۷ قانون مدنی: «شریکی که در ضمن عقد به اداره کردن اموال مشترک ماذون شده است می‌تواند هر عملی را که لازمه اداره کردن است انجام دهد...». همچنین است ماده ۱۰۴ همین قانون که آورده است: «حق الارتفاق مستلزم وسایل انتفاع از آن حق نیز خواهد بود، مثل این که اگر کسی حق شرب از چشمه یا حوض یا آب انبار غیر دارد، حق عبور تا آن چشمه یا حوض و آب انبار هم برای برداشتن آب دارد؛ یا ماده ۶۷۱ قانون یادشده که مقرر می‌دارد: «وکالت در هر امر مستلزم وکالت در لوازم و مقدمات آن نیز هست».

البته رفع خطر همیشه مستلزم تعطیل کردن، پلمب یا تخریب بنا نیست اما در هر صورت شهرداری مسئول ایفای وظایف قانونی خود است و انجام این وظیفه، به شرط رعایت سایر ضوابط قانونی، هیچ مسئولیت مدنی یا کیفری را متوجه شهرداری نخواهد کرد و با توجه به صراحت حکم مندرج در تبصره بند ۱۴ (مشعر براینکه «شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر ... خواهد نمود ...») که با توجه به قاعده ملازمه انشاء شده است^۷، مأموران شهرداری‌ها می‌توانند رأساً اقدام به «رفع خطر» نمایند. اداره حقوقی قوه قضائیه نیز همین عقیده را دارد. براساس نظریه مشورتی مورخ ۷۶/۱۱/۲۷ به شماره ۷/۸۲۱۲:

بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن به نحوی صریح و خالی از ابهام شهرداری را رأساً موظف به رفع خطر یا مزاحمت نموده است بنابراین در پاسخ به سئوالات موضوع استعلام می‌توان گفت: تشخیص و رفع هرگونه خطر و یا مزاحمت موضوع بند ماده یادشده منجمله تخریب دیوار شکسته رأساً با شهرداری است و نیازی به مراجعه به مراجع قضایی و حضور نماینده قضایی نیست.

با وجود اینها، ممکن است به دلایل عملی ورود بدون حکم مرجع قضایی به املاک خصوصی مردم به آسانی میسر

۷. در قوانین، موارد گوناگونی وجود دارد که قانونگذار احکامی را بر مبنای قاعده ملازمه انشاء کرده است. از جمله مواد ۵۷۷، ۶۷۱ و ۱۰۴ قانون مدنی. برای توضیح بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۱۶.

نشود، در این صورت شهرداری می‌تواند و مکلف است براساس اصل تقدم خدمات عمومی (که از اصول حاکم بر حقوق عمومی است و به موجب آن هرگاه منافع عمومی در تعارض یا تراحم با منافع خصوصی قرار گیرد، اولویت با اعمال حقوق و منافع عمومی است) مجوزهای قانونی لازم را از مراجع ذیصلاح اخذ و با رفع مانع، به تکلیف قانونی خود که همان رفع خطر باشد، عمل کند. چنین رویکردی در رویه عملی شهرداری ملاحظه می‌شود و سوابق موجود نشان می‌دهد که هرجا شهرداری اراده به انجام تعهدات به رفع خطر از بناهای خطرناک داشته با مراجعه به دادسرای ناحیه ۷ (ویژه امور شهرداری‌ها) و اخذ مجوزهای لازم به وظیفه قانونی خود عمل کرده است.^۸ بدین ترتیب، تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها اقتضاء دارد که شهرداری‌ها در ایفای وظیفه خطیر رفع خطر و تأمین ایمنی، نیاز به رجوع به دادگاه‌ها نداشته باشند.^۹

همچنین در خصوص بند ۱۴ ماده ۵۵ گفته شده است که:

«اجازه قانونی که قانونگذار در این بند به شهرداری داده است در خصوص موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت مندرج در بند یادشده آن هم برای قسمت‌های مشرف به معابر و اماکن و فضاهای عمومی شهر در صورت وجود خطر برای عابرین می‌باشد و قانونگذار موارد مربوط به رفع خطر را صراحتاً در بند ۱۴ ماده ۵۵ ذکر کرده است لذا موضوع حریق موضوع این بند مشمول تجویز قانونی مندرج در تبصره فوق الذکر نبوده و شهرداری قانوناً در صورت عدم رعایت موارد ایمنی اختیار و مجوزی مبنی بر پلمپ یا تعطیلی واحدهای صنفی، اداری و تجاری ندارند.»

در پاسخ باید گفت اولاً: چنانکه بیان شد، قانونگذار به صراحت از عبارت «... رفع خطر از بناها...» استفاده کرده، و قرائن لفظی گوناگونی وجود دارد که نشان می‌دهد مطلق «بناها» مدنظر قانونگذار و مشمول حکم «رفع خطر» است و بر همین اساس، تفاوتی ندارد که خطر متوجه بنای عمومی باشد یا خصوصی، بنای خطرناک واقع در اماکن عمومی باشد یا نه، خطر متوجه جزئی از بنا باشد (مثلاً قسمت اختصاصی بنای عمومی یا خصوصی) یا کل آن و...^{۱۰}. به عبارت دیگر، وصف «واقع در معابر عمومی»، ناظر به «دیوارهای شکسته و خطرناک» است. لذا این ادعا که «اجازه قانونگذار ناظر به قسمت‌های مشرف به معابر و اماکن و فضاهای عمومی شهر در صورت وجود خطر برای عابرین می‌باشد»، غیرمنطقی، خلاف اصول تفسیر متن و مخالف با هدف مقنن یعنی صیانت از مردم، جامعه و شهر از خطر است. همچنین این ادعا که «قانونگذار موارد مربوط به رفع خطر را صراحتاً در بند ۴۱ ماده ۵۵ ذکر کرده است لذا موضوع حریق موضوع این بند مشمول تجویز قانونی مندرج در تبصره فوق الذکر نبوده» صحیح نیست زیرا در این بند قانونگذار هیچ فهرستی (چه حصری و چه تمثیلی) از خطر ارائه نداده است که بگوییم خطر حریق جزء آنها نبوده است. به عبارت بهتر، «رفع خطر» حکم است و لفظ «خطر» نیز اطلاق دارد، و شامل هر نوع خطر از جمله خطر آتش‌سوزی است. این حکم بر موضوعاتی بار می‌شود و آنچه قانونگذار احصاء کرده فهرست این موضوعات است، نه فهرست انواع خطرات. موضوعات اخیرالذکر که مشمول حکم «رفع خطر» قرار گرفته‌اند عبارتند از: «بناها، دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و...». این بدان معناست که اگر هر نوع خطری (از جمله خطر آتش‌سوزی) هر یک از موضوعات (مثلاً بناها) را تهدید کند، شهرداری مکلف به رفع آن خطر است. همچنین این عبارت که «و شهرداری قانوناً در صورت عدم رعایت موارد ایمنی اختیار و مجوزی مبنی بر پلمپ یا تعطیلی واحدهای صنفی، اداری و تجاری ندارند» به نظر صحیح نمی‌رسد، زیرا بدیهی است که براساس قاعده ملازمه و نیز تصریح لفظ «راساً» در تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ شهرداری هر اقدامی از جمله «پلمپ یا تعطیل کردن واحدهای

۸. برای توضیحات بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۳۱.

۹. قانونگذار حتی در تنظیم روابط خصوصی میان افراد که از حساسیت بسیار کمتری در قیاس با موضوعاتی چون تأمین امنیت و صیانت از جان مردم و کبان جامعه در کلیت آن برخوردار است، قواعد روشنی در الزام متعهد به ایفای تعهداتش وضع کرده است که از جمله می‌توان به مفاد ماده ۲۲۲ قانون مدنی، اشاره کرد. این ماده مقرر می‌دارد: «در صورت عدم ایفاء تعهد با رعایت ماده فوق حاکم می‌تواند به کسی که تعهد به نفع او شده است اجازه دهد که خود او عمل را انجام دهد و متخلف را به تادیه مخارج آن محکوم نماید».

۱۰. برای توضیحات بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۱۰.

صنفي، اداري و تجاري» نيز نه تنها مجاز بلکه (تا حدی که برای رفع خطر ضرورت داشته باشد، متناسب باخطر و در صورت لزوم اخذ مجوز از مراجع ذيصلاح) تکليف شهرداری است.

از سوی ديگر حتی با فرض اينکه خطر حريق مربوط به جزء نخست تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ شود و تبصره ي ذيل بند حاکم بر اين قسمت نباشد، باز هم وقوع حريق در ساختمان پلاسکو نشان دهنده عدم انجام تکليف شهرداری در رفع خطر از بنای پلاسکو و ايمن سازی ساختمان مذکور است. به عبارت ديگر اگر بپذيريم که ابزار مندرج در تبصره معطوف به قسمت دوم بند ۱۴ می باشد، اختاريه های شهرداری نشان می دهد که در اين قسمت نيز از اين ابزار استفاده نشده است. (بعد از صدور اختاريه های مکرر از سوی شهرداری تهران راجع به پلاسکو، که به معنی قبول خطرناک بودن بنای پلاسکو از سوی شهرداری است، دليلی که حاکی از رفع خطر از بنای مذکور بصورت راساً از سوی شهرداری باشد، که مستلزم دريافت هزینه رفع خطر به علاوه پانزده درصد از مالک است، دیده نشده است). به علاوه، شهرداری از تدابير و اقدامات موثر برای انجام وظيفه خود در جزء اول بند ۱۴ نيز استفاده نکرده است. از سوی ديگر با توجه به قديمی بودن قانون و اينکه ابزار اقدام از طريق شهرداری به صورت راساً استثنایی بر اصل و یک امتياز ویژه است، منحصر کردن اين اختيار مهم به چهار مصداق رفع خطر از: «بنا و ديوارهای شکسته و خطرناک پر کردن و پوشاندن چاه ها و چاله ها و جلوگيري از گذاشتن اشیاء در بالکن های مشرف به معابر عمومی و جلوگيري از ناودانها و دودکشهای موجب زحمت و خسارت برای ساکنين»، صحيح نيست و بی گمان زمانه حاضر اقتضا می کند که با وحدت ملاک از اين چهار مصداق يعنی خطرناک بودن، نسبت به مصاديق متعدد ديگر نيز رفع خطر انجام شود (مثلاً در مورد تير برقی که شکسته، يا کولری که روی ديوار ساختمان نصب شده و در بالکن ساختمان قرارنگرفته و احتمال افتادن آن وجود دارد، در صورتی که تفسير نادرست ارايه شده از اين ماده را بپذيريم، از آنجا يک تير برقی، ديوار يا بنا محسوب نمی شود و کولر هم در بالکن نيست، شهرداری وظيفه ای به رفع خطر از آن ها ندارد! زيرا قانون فقط شهرداری را به رفع خطر از بنا و ديوار، آن هم از نوع شکسته آن و همچنين رفع خطر از اشیاء در بالکن مکلف کرده است!). بنا به مراتب پيش گفته، نحوه نگارش بند ۱۴ موصوف افاده حصر نمی کند و ظهور در تمثیلی بودن مصاديق مندرج در آن دارد.

نکنه بسيار مهم اين است که حتی اگر تکليف شهرداری به رفع خطر را، منحصر در چهار مورد پيش گفته بدانيم، و شامل سيل و حريق ندانيم، با توجه به تاييد خطرناک بودن بنای پلاسکو از سوی شهرداری بموجب اختاريه های مکرر و ضرورت رفع خطر از بنای مذکور، و عدم اقدام به رفع خطر از بنای مذکور توسط شهرداری تهران، چه بسا اگر شهرداری به استناد و با استفاده از اختيارات قانونی مندرج در بند دوم تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، راساً اقدام به رفع خطر از بنای پلاسکو می کرد، حريقی کوچک و قابل مهار در یکی از واحدهای ساختمان پلاسکو، هرگز به فاجعه آتش سوزی و تخریب ساختمان پلاسکو نمی انجاميد. به عبارت ديگر حتی اگر به فرض غلط، تکليف شهرداری به رفع خطر از بناهای خطرناک را، شامل رفع خطر حريق ندانيم، در صورتی که شهرداری تهران، حداقل نسبت به رفع خطر از بنای پلاسکو در غير موارد حريق نيز اقدامی انجام میداد، حريق، محتملاً با چنين گستردگی ادامه نمی يافت و يا منجر به فروريختن ساختمان نمی شد. بنا بر اين از آنجا يک شهرداری تهران، خطرناک بودن بنای مذکور و ناایمنی مشهود در پلاسکو را تشخيص داده است و اختاريه های مکرری را با استناد به بند ۱۴ ماده ۵۵ در مورد اين ساختمان صادر کرده، شهرداری تهران حداقل بايستی در رفع خطری که خود تشخيص داده بود (آن خطر هرچه که باشد و از هر نوعی که باشد)، ولو اينکه شامل خطر حريق نبوده باشد، " راساً" اقدام به رفع خطر می کرد و هزینه آن را به علاوه پانزده درصد از مالک دريافت می نمود، در حالیکه چنين اقدامی را صورت نداده است. گفته شده است که:

«حادثه ساختمان پلاسکو ناشی از استفاده غلط و غيرايمن واحدهای تجاری از مايملک خویش بوده است، وضعیت سازه و ساختمان پلاسکو نقشی در تحقق حادثه نداشته است. کلیه اختاريه های صادره از سوی سازمان آتش نشانی و شهرداری نيز در چهارچوب وظايف اجتماعی و ايمنی بوده و ارتباطی به بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون

شهرداری‌ها ندارد. توضیح اینکه ساختمان پلاسکو جزو بناهای خطرناک و مشرف به خرابی محسوب نمی‌شده تا شهرداری تهران با توجه به تکالیف و اختیارات قانونی خود نسبت به تخریب آن اقدام کند بلکه علت حادثه قصور و اشتباه فاحش متصرفین و مالکین بوده که از فضاها و بناهای ساختمان به صورت غلط و نامتعارف و غیرایمن استفاده نموده‌اند. مضافاً اینکه بکارگیری نادرست وسایل خطرناک و انبار کردن غیراصولی محصولات و کالاها، موجب آتش‌سوزی و توسعه آن شده‌اند. لذا ساختمان پلاسکو علی‌القاعده از ساختمان‌های موضوع بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها نبوده و شهرداری‌ها نیز امکان قانونی تخریب و رفع خطر از آن را نداشته است.^{۱۱} این استدلال به دلایل زیر صحیح به نظر نمی‌رسد:

اولاً، موضوع اصلی، خطرناک بودن یا خطرناک نبودن بنا (در اینجا ساختمان پلاسکو) است که اعم از وضعیت سازه و ساختمان بنا بوده و به نظر می‌رسد بیان‌کننده استدلال فوق‌تلاش داشته با طرح این ادعا که «وضعیت سازه و ساختمان پلاسکو نقشی در تحقق حادثه نداشته است»، تقسیم‌بندی خود از «خطر» و «حادثه» (که پیشتر مطرح کرده بود و در جای خود پاسخ آن داده شد) و نتیجه‌گیری غلط خود از این تقسیم‌بندی، مبنی بر عدم شمول حکم بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره مربوطه بر حادثه آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو، را بیان کند. در حالی که همانگونه که پیشتر به تفصیل آمد، اساساً چنین تفکیک و استدلالی صحیح به نظر نمی‌رسد. لذا با توجه به اینکه به شرح پیش گفته در همین نوشتار،^{۱۲} خطرناک بودن شامل خطر آتش‌سوزی هم می‌شود، بنابراین ساختمان پلاسکو مشمول حکم تبصره بند ۱۴ یعنی: «... رفع خطر از بناها ...، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام بر رفع خطر ... خواهد نمود ...» می‌شود. ثانیاً: چنانکه در ادامه گزارش نیز خواهد آمد، مسئولان شهرداری با خطرناک قلمداد کردن ساختمان پلاسکو و واحدهای صنفی و تجاری آن در موارد متعدد اختطاریه‌هایی مبنی بر خطرناک بودن^{۱۳} این ساختمان به استناد بند ۱۴

۱۱. درباره عدم مسئولیت کیفری مأموران شهرداری با اقدام به رفع خطر نگاه کنید به ص ۳۷.
 ۱۲. برای توضیحات بیشتر در خصوص مفهوم خطر نگاه کنید به ص ۱۳.
 ۱۳. برخی از اختطاریه‌ها و مکاتبات مربوط به خطرناک بودن ساختمان پلاسکو از این قرار است:
 مکاتبه شماره ۵۰۲-۱۱-۹-۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۷ مدیرعامل سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی وقت تهران خطاب به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در باب قریب اولوقوع بودن خطر آتش‌سوزی ساختمان؛
 مکاتبه شماره ف-۱ / ۸۱/۱/۹/۲۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۳/۱۳ معاون پیش‌گیری و حفاظت از حریق سازمان آتش‌نشانی با سرپرست معاونت املاک تجاری سازمان اموال و املاک بنیاد مستضعفان (مالک)؛
 اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۳۹۴۸۲ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ به ساختمان پلاسکو متعلق به بنیاد مستضعفان؛

اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۸۱۷۲۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ به مالکان پاساژ پلاسکو مکاتبه شماره ۶۱۰/۱۵۸۴۲۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» که در آن تصریح شده: «براساس گزارش بازدید کارشناسان اعزامی این سازمان از واحد یادشده، ملک مذکور به لحاظ مسائل ایمنی و اطفائی نایمن بوده و به منظور افزایش ضریب ایمنی جهت پیش‌گیری از خطرات آتش‌سوزیهای احتمالی، اجرای دستورالعمل ایمنی پیوست ضروری می‌باشد. لذا خواهشمند است به لحاظ احتمال خطر آتش‌سوزی و پیامدهای زیانبار ناشی از آن و با استناد به بندهای ۱۴ و ۲۰ ماده ۵۵ قوانین شهرداری و حسب بخشنامه‌های شماره ۸۴۶۰/۸۴۶۰ مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۶ و شماره ۸۵۴۷۳۰/۸۵۵۰-۲ مورخ ۱۳۸۵/۷/۲۶ دستور فرمائید به متصدی مربوطه ابلاغ گردد به منظور پرقراری ایمنی نسبی در اسرع وقت کلیه مفاد دستورالعمل ایمنی پیشنهادی را به مرحله اجرا درآورده و پس از اتمام کار سازمان را کتباً مطلع تا در خصوص بازبینی و صدور گواهی ایمنی اقدام مقتضی معمول شود»

اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۷۲۳۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک و مالکین پاساژ پلاسکو؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۱۳۹۹۸۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و تأکید بر ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو؛
 اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۲۵۵۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۴ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک و مالکین پاساژ پلاسکو در خصوص اجرای دستورالعمل ایمنی؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۵۱۶۲۰۰ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۴ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و تأکید بر ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو؛
 اختطاریه ایمنی شماره ۵۱۲/۵/۵۰۷۰۴ مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۰ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالکین پاساژ پلاسکو در خصوص اجرای دستورالعمل ایمنی؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۸۵۸۶۶۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۰۸ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی

ماده ۵۵ قانون شهرداری به مالکان و مغازه داران داده‌اند، و بدین ترتیب این ساختمان را از مصادیق «بناها»ی مشمول حکم «... رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی...» تبصره موصوف دانسته‌اند. به این ترتیب، چه به لحاظ اصول تفسیر متن و چه از نظر تشخیص و اقدام عملی مسئولان شهرداری، تردیدی در اینکه بنای خطرناک پلاسکو مشمول حکم تبصره ذیل بند ۱۴ ماده ۵۵ می‌شود وجود نداشته‌اند.^{۱۴}

برای نمونه معاون امور شهری شهرداری منطقه ۱۲ در مورخه ۱۳۹۳/۸/۱۰ طی مکاتبه شماره ۵۱۲/۵/۵۰۷۰۴ با موضوع اخطار ایمنی خطاب به مالکان پاساژ پلاسکو چنین آورده است:

«با عنایت به مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن مبنی بر تکلیف شهرداری برای اقدام لازم در جهت رفع خطر و جلوگیری از بروز حوادث احتمالی، به منظور ساماندهی وضعیت ایمنی مشاغل و صنوف برابر اعلام سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی مبنی بر خطرناک بودن محل مزبور بدینوسیله به شما ابلاغ می‌گردد در جهت رفع نواقص ایمنی مشهود به محض رویت این ابلاغیه با در دست داشتن مدارک (سند مالکیت، پایان کار ساختمان، آخرین برگ عوارض نوسازی ملک یا واحد تجاری) به واحد پیش‌گیری منطقه پنج واقع در میدان حسن آباد، ایستگاه یک آتش‌نشانی (واحد پیش‌گیری و حفاظت از حریق) مراجعه و برابر دستورالعمل ایمنی نسبت به ایمن‌سازی واحد خود و اخذ تأییدیه اقدام نمایند.»

مفاد این نامه کلیه استدلال‌ها و تفسیرهای اشتباه پیش گفته از مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره ذیل آن را نفی می‌کند، و نشان می‌دهد که شهرداری نیز حداقل در عمل، چنین برداشتی از این بند و تبصره ذیل آن نداشته است؛ زیرا بر اساس مفاد این اخطاریه: اولاً شهرداری تهران به صراحت نامه خود را با استناد به «بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن» شروع کرده است که به معنی قبول تسری بند مذکور و بویژه «تبصره ذیل آن» نسبت به ساختمان پلاسکو می‌باشد که بر «رفع خطر» بصورت «راساً» دلالت دارد. ثانیاً به صراحت از

پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و درخواست مدیر منطقه ۵ معاونت عملیات آتش‌نشانی از شهردار منطقه ۱۲ مبنی بر اینکه: «... به نامبرده ابلاغ فرمائید حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز پس از رویت ابلاغ جهت پیگیری مسائل ایمنی ملک خود به واحد پیش‌گیری منطقه ۵ این سازمان واقع در میدان حسن آباد، ایستگاه یک آتش‌نشانی، واحد آموزش و پیش‌گیری مراجعه و برابر دستورالعمل ایمنی نسبت به ایمن‌سازی ملک خود و اخذ تأییدیه اقدام نمایند.»

اخطاریه شماره ۵۱۲/۵/۷۷۰۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۰ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک پاساژ پلاسکو در خصوص ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۱۲۹۲۳۴۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۷ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار دوم اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و تأکید بر ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو؛ اخطاریه ایمنی شماره ۵۱۲/۵/۷۱۳۶۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۴ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک پاساژ پلاسکو در خصوص ایمن‌سازی واحد مربوطه و اجرای دستورالعمل ایمنی؛

از جمله اخطاریه‌های ایمنی در خصوص ساختمان پلاسکو می‌توان به اخطاریه‌های شماره ۵۱۲/۵/۷۱۲۶۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۴، شماره ۵۱۲/۵/۷۷۰۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۰، شماره ۵۱۲/۵/۵۰۷۰۴ مورخ ۱۳۹۳/۸/۱۰، شماره ۵۱۲/۵/۲۵۵۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۵/۴، شماره ۵۱۲/۵/۷۲۳۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۲، شماره ۵۱۲/۵/۸۱۷۲۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ و شماره ۵۱۲/۵/۳۹۴۸۲ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲ اشاره کرد. این اخطاریه‌ها توسط معاون امور شهری و فضای سبز منطقه ۱۲ شهرداری تهران خطاب به مالکین پاساژ پلاسکو صادر شده است. در تمامی این اخطاریه‌ها با اشاره به خطرناک بودن محل مزبور ابلاغ شده است تا در جهت رفع نواقص ایمنی با در دست داشتن مدارک (سند مالکیت، پایان کار ساختمان، آخرین برگ عوارض نوسازی ملک یا واحد تجاری) اقدامات لازم را مطابق دستورالعمل ایمنی انجام دهد. نکته اساسی اینجاست که در نامه‌های یادشده و در مقام بیان ضمانت اجرای تکلیف مذکور اعلام شده است "بدیهی است در صورت عدم مراجعه و پیگیری موضوع و بروز هرگونه حادثه و ایجاد پیامدها و تبعات ناگوار ناشی از آن برای اهالی و ساکنین و بافت‌های پیرامون، مسئولیت عواقب و جبران خسارات وارده مستقیماً متوجه شخص جنابعالی خواهد بود."

شمار زیادی اخطاریه‌های شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالکان و متصرفان واحدهای صنفی (اعم از پوشاک، تولیدی پیراهن، تجاری، فروش تریکو، پخش پیراهن، فروشگاه صنایع دستی)

۱۴. ۶- سابقه خطر در پلاسکو در گزارش‌های متعددی منعکس شده است. برای مثال نهبان پلاسکو در این خصوص گفته بود: «به ماجرای آتش‌سوزی ساختمان در سال‌های گذشته اشاره کرده و ماجرا را این‌گونه توضیح می‌دهد: حوادث دیگری در سال‌های قبل در همین ساختمان اتفاق افتاده بود. در سال ۸۳ در طبقه اول یک آتش‌سوزی رخ داد که من علاوه بر اینکه همکارانم مانع می‌شدند اما توانستم با یک میلگرد؛ شیشه را بشکنم و با کپسول اطفای حریق؛ آتش را خاموش کنم.»

عبارت «رفع خطر» و «جلوگیری از بروز حوادث احتمالی» استفاده کرده است که به این معنی است که پلاسکو به تشخیص شهرداری بنای خطرناک محسوب می‌شده است؛ و همچنین به «مشهود بودن» نواقص ایمنی در ساختمان پلاسکو، اذعان کرده است و از مالکین خواسته تا نسبت به «ایمن‌سازی واحد خود» اقدام نمایند که در مجموع به معنی قبول ضرورت رفع خطر از ساختمان مذکور است، که طبقاً شهرداری، با توجه به اینکه خود صریحاً به «مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن مبنی بر تکلیف شهرداری برای اقدام لازم در جهت رفع خطر و جلوگیری از بروز حوادث احتمالی» در صدر نامه ارسالی استناد کرده است، بایستی به جهت عدم اقدام به رفع خطر از ساختمان مذکور توسط مالک، خود «راساً» اقدام به رفع خطر می‌نمود و هزینه آن را به علاوه پانزده درصد، از مالک دریافت می‌کرد در حالیکه هیچ مدرکی دال بر این اقدام از سوی شهرداری تهران ارایه نشده است.

ثالثاً: معلوم نیست «استفاده غلط و غیرایمن از واحدهای تجاری» علت حادثه باشد، بلکه علت حادثه، میتواند خطرناک و نایمن بودن بنا و تجهیزات منصوبه داخل آنها باشد و به همین دلیل نیز، چنانکه آمد، شهرداری اختطاریه‌های مکرر در این خصوص صادر کرده است. بنابراین آگاهی مسئولان محترم شهرداری از این امر نه تنها رافع تکلیف شهرداری در ایمن‌سازی ساختمان نیست بلکه اتفاقاً بر وظیفه این سازمان دلالت می‌کند، زیرا پس از محرز شدن بی توجهی مالکان به اختطاریه‌های یادشده، شهرداری مکلف بوده به استناد ذیل تبصره بند ۱۴ که اشعار می‌دارد: «... و اگر دستور شهرداری در مهلت معین بموقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را باضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد...» رأساً اقدام به رفع خطر کرده و با مجوز قانونگذار هزینه‌ها را به اضافه ۱۵ درصد از مالک موصوف دریافت کند. البته همچنان که در بندهای قبل مفصلاً بیان شد، مساله پلمب یا توقیف موقت واحدهای صنفی (در صورت لزوم) نیز نمی‌تواند مانع ایفای تکلیف شهرداری به رفع مانع باشد، چرا که اولاً به حکم قاعده ملازمه^{۱۵} مأموران شهرداری می‌توانند ایبه وظیفه قانونی خود عمل کنند، و به علاوه رفع خطر ضرورتاً ملازمه‌ای با تعطیل یا پلمب کردن ساختمان یا واحدهای آن نیز ندارد و ثانیاً بنابر اصل تقدم در حقوق عمومی مبنی بر اینکه «اگر منفعت خصوصی در تعارض با منافع عمومی قرار گیرد، منافع عمومی ارجح است»، مأموران شهرداری می‌توانستند پس از کسب مجوزهای لازم از مراجع مربوطه، به تکلیف قانونی خود عمل کنند.

از سوی دیگر بیان شده است:

«توسعه وظایف و اختیارات شهرداری تهران به ایمن‌سازی و رفع نواقص و تعمیرات ساختمان پلاسکو به دلیل فقدان اختیارات قانونی فاقد محمل حقوقی است. توضیح اینک هرگونه بازسازی یا رفع نواقص و تعمیر ساختمان پلاسکو در چهارچوب مقررات موضوع بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، نیازمند بودجه و اعتبارات قانونی است که در مصوبات بودجه شهرداری تهران برای آن ردیف اعتباری پیش‌بینی نشده است، به علاوه شهرداری تهران اقتدار و اختیار قانونی جهت خلع ید و تخلیه مستأجرین متعدد و مالک از مایملک خویش را نداشته و هرگونه اقدام در این خصوص منجر به تحمیل هزینه‌ها و خسارات هنگفت به مالک و اشخاص حقیقی و حقوقی و حتی بیت‌المال بوده که شهرداری چنین اختیاری ندارد. لذا شهرداری تهران در رفع خطر یا تخریب ساختمان پلاسکو مرتکب تقصیر مستوجب مسئولیت نشده است. مضافاً اینکه رفع خطر موضوع مقررات فوق‌الاشاره در ساختمان‌ها و مکانهای اختصاصی مانند پاساژ پلاسکو محدود به ابلاغ موارد غیرایمن به مالک می‌باشد و وظیفه تأمین حفاظت و ایمنی ساختمان برعهده مالک است. در این رابطه نیز سازمان آتش‌نشانی اختطاریه لازم را به مالک ابلاغ نموده است.»

این استدلال نیز به دلایل زیر صحیح نیست:

اولاً: ساختمان پلاسکو بنا به استدلالات پیش گفته، در معرض خطر بوده و بنای خطرناک محسوب می‌شده، لذا رفع

۱۵. برای توضیحات راجع به قاعده ملازمه نگاه کنید به ص ۱۷.

خطر از بنای خطرناک پلاسکو در صورت عدم توجه مالکان به اختطاریه، به شرحی که پیشتر آمد، وظیفه و تکلیف قانونی حداقلی شهرداری است و به هیچ وجه به معنای توسعه وظایف او نیست.

ثانیاً: براساس بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، برآورد و تنظیم بودجه و متمم، اصلاح و تفریغ بودجه شهرداری، برعهده شهرداری است، لذا استناد به این که در بودجه ردیفی برای ایفای این وظیفه حیاتی شهرداری پیش‌بینی نشده است، عذر بدتر از گناه است، زیرا این امر حاکی از قصور شهرداری در ایفای وظیفه خود به تهیه لایحه بودجه مناسب دارد و پیش‌بینی نشدن اعتبارات لازم برای اجرای مفاد تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ برای رفع خطر از بناهای خطرناک، متناسب به فعل خود شهرداری است. در عین حال به نظر نمی‌رسد رفع این خطر که وظیفه قانونی شهرداری است، به منابع مالی شهرداری هزینه‌ای تحمیل کند، زیرا به تصریح تبصره بند ۱۴ «شهرداری ... هزینه مصروف را باضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد». گذشته از اینها در پاسخ به پرسشی راجع به تأمین بودجه «هزینه‌های رفع خطر از بناها» که در بیست و سومین نشست مدیران حقوقی شهرداری‌های کلانشهرهای کشور مطرح شده، چنین پاسخ داده شده است: «با توجه به اینکه شهرداری‌ها در بودجه دارای ردیف‌های جاری و ایمنی شهری می‌باشند بنابراین هزینه اجرا از آن محل قابل تأمین می‌باشد و در صورت عدم پیش‌بینی یا کافی نبودن اعتبار می‌توان در قالب متمم یا اصلاحیه بودجه و با اخذ مجوز از شورای اسلامی شهر نسبت به تأمین هزینه‌های رفع خطر اقدام نماید و به لحاظ قانونی شهرداری هیچ مشکلی در تأمین هزینه‌های مذکور ندارد»^{۱۶}؛

۱۶. صورتجلسه بیست و سومین نشست مدیران حقوقی کلانشهرهای کشور - کرمانشاه ۴ و ۵ تیر ماه ۱۳۹۳. در بخشی از این سند چنین آمده است: «موضوع اول: مشکلات اجرایی و قانونی اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن و جلوگیری از بروز مشکلات و تعیین روشها و راهکارهای اجرایی. سئوالاتی مطرح گردید که به شرح ذیل پاسخ داده شده است:

۱- آیا تشخیص شهرداری در خطرناک بودن بناها و اقدامات لازم برای رفع خطر برای اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ کافی بوده و به صرف اعلام شهرداری مالکین و صاحبان اماکن تکلیف به اجرای نظر شهرداری در رفع خطر دارند یا این تشخیص نیاز به تأیید مراجع قضایی و انتظامی و کارشناسان منتخب آنان دارد؟

نظر اول: به استناد نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه به شماره ۷/۸۲۱۲ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۷ که اعلام داشته «بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن به نحوی صریح و خالی از ابهام شهرداری را رأساً موظف به رفع خطر یا مزاحمت نموده است. بنابراین تشخیص رفع هرگونه خطر و یا مزاحمت موضوع یاد شده من جمله تخریب دیوار شکسته رأساً با شهرداری است و نیازی به مراجعه به مراجع قضایی و حضور نماینده قضایی نیست». بنابراین رفع خطر از اماکن از وظایف شهرداری می‌باشد و مرجع تشخیص آن نیز شهرداری است و نیازی به تأیید مراجع قضایی نیست.

نظر دوم (اکثریت): در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری هیچ وظیفه‌ای را قانونگذار برای شهرداری در اخذ مجوز از دستگاه قضایی تعیین ننموده و می‌بایست دو موضوع از یکدیگر تفکیک گردد: ۱- در خصوص ورود به املاک و تخریب بناهای خطرناک که امکان بروز مسئولیت قضایی برای شهرداری از باب تعرض به حقوق خصوصی اشخاص وجود دارد لذا دریافت مجوزهای قانونی از مراجع قضایی الزامی می‌باشد. ۲- با توجه به اینکه در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری تشخیص خطرناک بودن بنا از وظایف شهرداری محسوب شده است بنابراین نظر کارشناس فنی شهرداری برای کلیه مراجع قضایی ملاک عمل می‌باشد.

۲- در صورت اعتراض مالکین به تشخیص شهرداری مرجع قانونی صالح برای رسیدگی به اعتراض کدام است و تا زمان اعلام نظر مرجع ذیصلاح به اعتراض مالکین، تکلیف شهرداری چیست؟

نظر اکثریت: مرجع اعتراض مالکین به تشخیص شهرداری مبنی بر خطرناک بودن بنا، دیوان عدالت اداری است و مرجع اعتراض به نحوه اجرا توسط شهرداری در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و انقلاب می‌باشد.

در مورد قسمت دوم سوال، اعتراض به تشخیص شهرداری توسط مالک مانع اجرای وظیفه شهرداری نبوده مگر در صورتی که دیوان با صدور دستور موقت مانع اجرای اقدام شهرداری گردد.

۳- در مواردی که رفع خطر از بناها نیازمند تخلیه ملک و یا مستلزم تخریب کامل بنا می‌باشد آیا اختیارات ناشی از بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن برای تخلیه و تخریب بنا توسط شهرداری کفایت می‌نماید؟ در صورت مقاومت و ممانعت مالک تکلیف چیست و شهرداری لزوماً چه اقداماتی را باید انجام دهد؟

نظر اکثریت: شهرداری در اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره ذیل آن برای تخلیه و تخریب بنا می‌بایست با اعلام به مراجع قضایی مبنی بر خطرناک بودن بنا نسبت به اخذ دستور و مجوز قانونی از مقام قضایی و با همکاری مأمورین انتظامی جهت تخریب ملک اقدام نماید.

۴- در موارد تخلیه و تخریب بنا خصوصاً در بناهای بزرگ مانند مجموعه‌های آپارتمانی یا پاساژها و امثال آن که نیازمند هزینه‌های سنگینی برای شهرداری می‌باشد و مطالبه و وصول آن از مالکین به صرف وقت طولانی و طرح دعاوی متعدد و مختلف نیاز دارد، هزینه‌های رفع خطر چگونه و از چه محلی تأمین می‌گردد؟

نظر اول: با توجه به اینکه شهرداری‌ها در بودجه دارای ردیف‌های جاری و ایمنی شهری می‌باشند بنابراین هزینه اجرا از آن محل قابل تأمین می‌باشد و در صورت عدم پیش‌بینی یا کافی نبودن اعتبار می‌توان در قالب متمم یا اصلاحیه بودجه و با اخذ مجوز از شورای اسلامی شهر نسبت به تأمین هزینه‌های رفع خطر اقدام نماید و به لحاظ قانونی شهرداری هیچ مشکلی در تأمین هزینه‌های مذکور ندارد.

ثالثاً: قانونگذار با تصریح به عبارت «شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود» اقتدار قانونی لازم را به مأموران شهرداری داده تا بدون هیچگونه مانع اقدام به رفع خطر از بنای خطرناک کنند. بنابراین گذشته از آنکه رفع خطر همیشه مستلزم تعطیل کردن یا پلمب بنا نیست،^{۱۷} نهایتاً اگر مانعی (مانند عدم امکان انجام عملیات رفع خطر بدون توقف سایر فعالیتها در بنا یا محدودیت ورود مأموران شهرداری به ورود به اماکن خصوصی) وجود داشته باشد، شهرداری می‌تواند و مکلف است براساس اصل تقدم خدمات عمومی (که از اصول حاکم بر حقوق عمومی است و به موجب آن هرگاه منافع عمومی در تعارض یا تراحم با منافع خصوصی قرار گیرد، اولویت با اعمال حقوق و منافع عمومی است) مجوزهای قانونی لازم را از مرجع ذیصلاح اخذ و با رفع مانع، به تکلیف قانونی خود که همان رفع خطر باشد، عمل کند. بنا به دلایل پیش گفته، شهرداری مکلف به ایفای این وظیفه قانونی خود به رفع خطر از بنا است، چه اینکار مستلزم تعطیلی، یا حتی تخریب باشد، و چه نباشد و ایفای این تکلیف به شرط رعایت سایر ضوابط قانونی، هیچ مسئولیت مدنی یا کیفری را متوجه شهرداری نمی‌کند.^{۱۸}

رابعاً: معلوم نیست به چه دلیل انجام وظیفه قانونی شهرداری به رفع خطر مستلزم «تحمیل هزینه‌ها و خسارات هنگفت به مالک و اشخاص حقیقی و حقوقی و حتی بیت المال!» شده است و اظهار گردیده است که «شهرداری تهران چنین اختیاری ندارد». واضح است که مالکان و بهره‌برداران از واحدهای واقع در ساختمان پلاسکو مانند هر شهروند دیگری مکلف به رعایت قوانین و مقررات آمره هستند، و هریک از مالکان و متصرفان واحدهای واقع در ساختمان پلاسکو نیز به استناد همین قوانین باید نسبت به ایمن‌سازی واحدهای خود اقدام و طبقاً هزینه‌های آن را نیز بپردازد. حال اگر به اخطار شهرداری وقعی نهد، و شهرداری رأساً اقدام به ایمن‌سازی نماید، باید همان مبالغی را که عرفاً می‌بایست برای ایمن‌سازی به هر شخص دیگری پرداخت می‌کرده، به شهرداری بپردازد. اگر این کار مستلزم تعطیلی موقت باشد نیز، از آن‌گزیری نیست، چرا که نهایتاً، چه شهرداری و چه هر شخص دیگری، این کار را انجام می‌داد، در صورت لزوم (و نه همیشه) ممکن بود فعالیت‌های واحد صنفی یا تجاری برای مدتی مختل شود یا منجر به پلمب یا تعطیلی یا حتی تخریب گردد و از این بابت هزینه‌هایی به مالک، مستأجر یا بهره‌بردار وارد می‌شد که به دلیل قصور مالکان یا بهره‌برداران به آنها تحمیل شده (قاعده اقدام) و نه تنها منطقی و طبیعی است، بلکه لازم است زیرا در غیراینصورت با وقوع حادثه ناشی از خطرناک بودن ساختمان نایمن (چنانکه در حادثه پلاسکو پیش آمد) هزینه‌های به مراتب سنگین‌تر مالی و جانی که گاه غیرقابل جبران است به خود مالکان یا اشخاص ثالث و کلیت جامعه وارد می‌شود. همچنین به تصریح تبصره بند ۱۴ شهرداری «هزینه مصروف را باضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد» و معلوم نیست چگونه از بابت رفع خطر به بیت المال هزینه تحمیل می‌شود. برعکس اگر خطر بناهای خطرناک رفع و کنترل نشود، هزینه‌های گزاف و غیرقابل جبران مالی و جانی به افراد و جامعه تحمیل می‌شود، چنانکه در فاجعه پلاسکو رخ داد. در عین حال، اگرچه مستنداً به تبصره بند ۱۴ موصوف «مالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب» بدو وظیفه دارند نسبت به رفع خطر اقدام کنند، اما به تصریح همین بند «اگر دستور شهرداری در مهلت معین بموقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود»؛ قصور مالکان و صاحبان موصوف، رافع تکالیف شهرداری در انجام وظیفه رفع خطر از بناهای خطرناک نیست و آشکار است که صرف صدور اخطاریه در خصوص بنای خطرناک به هیچ وجه به منزله ادای وظیفه و رفع تکلیف مسئولان مربوطه نیست.

همچنین اظهار شده است که:

«اگر در قسمت اختصاصی یک ساختمانی خصوصی که پایان کار گرفته است به لحاظ اقدامات بعدی مالک‌ایمی

نظر دوم (اکثریت): در خصوص سوالات مطروحه در بند ۴ و ۵ مقرر گردید که مدیریت حقوقی کلانشهر کرمانشاه با همکاری دبیرخانه حقوقی کلانشهرهای کشور نسبت به تهیه و تنظیم پیش‌نویس دستورالعمل جهت رفع ابهامات موجود در دو بند مذکور اقدام و در جلسه آتی کلانشهرها جهت بررسی ارائه گردد.»

۱۷. برای توضیحات بیشتر نگاه کنید به ص ۱۲.

۱۸. همچنین نگاه کنید به ص ۳۷.

کلی ساختمان به خطر می‌افتد دیگر از مصادیق بند ۱۴ به نظر نمی‌رسد. بر همین اساس وظایف شهرداری در خصوص پاساژها ناظر به قسمت عمومی و مشاعات پاساژ که محل تردد عموم است بوده و بدین ترتیب صورت می‌پذیرد که چنانچه هریک از مصادیق فوق‌الذکر در ساختمان‌های مشرف به معبر عمومی برای شهروندان خطرایجاد نماید شهرداری اختارهای لازم را جهت رفع ایراد به مالک یا صاحبان ادوات یا مالکین اماکن می‌دهد.» در پاسخ به این ادعا باید گفت، قانونگذار در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری به صراحت از عبارت «... رفع خطر از بناها... و اماکن عمومی» استفاده کرده، و قرائن لفظی گوناگونی وجود دارد که نشان می‌دهد مطلقاً «بناها» مدنظر قانونگذار و مشمول حکم «رفع خطر» است و بر همین اساس، تفاوتی ندارد که خطر متوجه بنای عمومی باشد یا خصوصی، بنای خطرناک واقع در اماکن عمومی باشد یا نه، خطر متوجه جزئی از بنا باشد (مثلاً قسمت اختصاصی بنای عمومی یا خصوصی) یا کل آن و...^{۱۹}. لذا این ادعا که «ساختمان پلاسکو دیوار یا بنای واقع در معابر عمومی نبوده بلکه واقع در ملک خصوصی اشخاص بوده است» غیرمنطقی و خلاف اصول تفسیر متن و مخالف با هدف مقنن است، زیرا اولاً: تردیدی وجود ندارد که ساختمان پلاسکو در معبر عمومی بوده است (واقع در ضلع شمالی خیابان جمهوری) زیرا که عبارت واقع در معابر عمومی را در فهم عرفی باید، از جمله، به معنی مشرف به معبر عمومی بودن نیز دانست و در غیراینصورت دیوار یا بنای در حال فروریختن بر سر مردم و عابرین، اگر واقع در ملک خصوصی اما مشرف به معبر عمومی باشد، شهرداری تهران خود را مکلف به رفع خطر از آن نمی‌داند که این امر برخلاف هدف مقنن و تفسیری عجیب از قانون است؛ ثانیاً: اساساً همانگونه که توضیح داده شد *واقع بودن در معبر عمومی ناظر به «دیوارهای شکسته و خطرناک» است، نه بناها.*^{۲۰} ثالثاً: هدف مقنن حفاظت از جان افراد است و بنابراین خصوصیتی در عابرنی که در معبر عمومی تردد می‌کنند و ممکن است خطرناک بودن بنا یا دیوار شکسته به آنان صدمه‌ای وارد کند وجود ندارد که مقنن از جان این عابران حمایت کند اما خریداران داخل پاساژ را به امان خدا رها کند! چنین برداشتی از قانون به این معناست که اگر به عنوان مثال دیواری به سمت معبر عمومی مایل شده باشد، شهرداری وظیفه خود می‌داند که از آن رفع خطر کند، اما اگر همان دیوار به سمت داخل یک ساختمان عمومی مایل شده باشد وظیفه‌ای برای رفع خطر از چنین دیواری برای خود قائل نیست! اگر منظور از این استدلال این باشد که شهرداری در معابر عمومی می‌تواند حضور داشته باشد ولی در اماکن عمومی همچون پلاسکو نمی‌تواند حضور داشته باشد تا خطر را مشاهده کند یا رفع خطر کند، این استدلال نیز وارد نیست زیرا که همانگونه که مردم عادی برای خرید می‌توانند وارد مکان عمومی همچون ساختمان پلاسکو شوند و خرید کنند، به طریقه اولی مأموران شهرداری نیز می‌توانند وارد اماکن عمومی همچون ساختمان پلاسکو شوند. مضاف بر اینکه خصوصی بودن یا اختصاصی بودن تمام یا قسمتی از بنای خطرناک ارتباطی به خطرناک بودن یا نبودن آن ندارد و چنانکه ذکر شد، لفظ «بنا» به شکل مطلق به کار رفته و در نتیجه حکم «رفع خطر» شامل بناهای خصوصی یا قسمتهای اختصاصی بنا نیز می‌شود و رویه عملی مسئولان شهرداری در دادن اختارهای مکرر به مالکان و بهره‌برداران ساختمان پلاسکو نیز موید همین تفسیر است. در عین حال صرفنظر از اینکه مالکیت ساختمان پلاسکو خصوصی است یا عمومی، به هر حال تردیدی نیست که این ساختمان جزء «... اماکن عمومی...» است و به تصریح بند ۱۴ و تبصره آن: «مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها - گرمابه‌ها - مهمانخانه‌ها - دکاکین - قهوه‌خانه‌ها - کافه رستوران‌ها - پاساژها و امثال آن که محل رفت و آمد مراجعه عمومی است نیز می‌باشد». هیچکس در اینکه ساختمان پلاسکو شامل اوصاف اماکن عمومی، دکاکین، یا پاساژها و امثال آن است تردید نمی‌کند. بنابراین حتی اگر قائل به این تفسیر باشیم که هر مکانی مشمول حکم این بند نیست، اما صرفنظر از مالکیت عمومی یا خصوصی، قدرمتیقن آن است که اماکن عمومی و دکاکین و پاساژها که ساختمان پلاسکو هم در شمار آنها بوده، مشمول حکم تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری است. حتی اگر بر فرض بعید استدلال مطرح شده را بپذیریم، از آنجا که نایمن بودن ساختمان، حداقل از یک جهت مربوط به

۱۹. برای توضیح بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۸.

۲۰. برای توضیح بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۱۱.

اسکلت آن بوده است، باید بیان داشت که بر اساس قوانین و مقررات جاری کشور از جمله ماده ۲۵ از آیین‌نامه قانون تملک آپارتمان‌ها، این امر از مصادیق مشاعات ملک است نه قسمت‌های اختصاصی. همچنین بیان شده است که:

«مطابق قاعده تسلیط و ماده ۳۱ قانون مدنی، هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد. همچنین براساس ماده ۳۱ قانون مدنی هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون. با توجه به اینکه به موجب قاعده لاضرر و لاضرار فی الاسلام و اصل ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هیچکس نمی‌تواند، اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد، قانونگذار، مواردی که تجاوز به منافع عمومی و نیز ضرر به غیر در اثر اصل تسلیط و رعایت حق مالکیت، حاصل شده است را معین کرده است که از جمله مصادیق این موضوع، بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری است. در قانون فوق به دلیل اینکه عدم اقدام مالک در رفع خطر موجب تجاوز به منافع عمومی و اضرار به غیر است، قانون‌گذار به موجب قاعده لاضرر به شهرداری این اختیار را می‌دهد که بر خلاف اصل اقدام نماید. آنچه که مسلم می‌باشد، این است که در موارد حاکمیت قاعده لاضرر نسبت به قاعده تسلیط، به دلیل احترام به حقوق خصوصی و نیز اهمیتی که در حقوق اسلام به حقوق اشخاص نسبت به اموال داده شده است (مانند حرمة مال المؤمن کحرمة دمه) می‌بایست قاعده لاضرر به نحو مضیق تفسیر شود. از دقت نظر در مصادیق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و نیز اختیار قانونگذار به شهرداری که رفع خطر را به نحو رأساً انجام دهد، فوری بودن خطر معلوم و مبین می‌شود و اساساً به دلیل اینکه خطرات موضوع بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری فوری می‌باشند و عدم رفع آن‌ها، بلافاصله موجب تجاوز به منافع عمومی و اضرار به غیر خواهد شد، به شهرداری اجازه داده شده است در راستای همین فوری بودن دفع خطر، رأساً و توسط مأمورین خود اقدام به رفع خطر نماید. در مانحن فیه، احتمال وقوع حریق در ساختمان پلاسکو، خطر فوری نبوده بلکه خطر بالقوه است زیرا خطر فوری امری است که اگر امروز رفع نشود، در مدت بسیار کمی موجب ورود خسارت می‌شود در حالی که بالقوه بودن خطر حریق در ساختمان از سالیان قبل بوده است و جنبه فوری نداشته است. لذا شهرداری هیچ وظیفه‌ای برای ورود و رفع آن در ساختمان نداشته و اساساً باید گفت این نوع خطر به دلیل عدم فوریت آن مشمول بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری نمی‌باشد و رفع این نوع خطر وظیفه مالک و مستأجرین و سایر دستگاه‌های متولی بوده است.»

در پاسخ باید گفت:

اولاً: به هیچ وجه براساس سیاق عبارات مندرج در بند ۱۴ و تبصره موصوف، رأساً خطر را رفع کردن، ملازمه‌ای با فوریت خطر ندارد و معلوم نیست نویسنده چگونه به این نتیجه رسیده است که فوریت، پیش شرط و مقدمه اقدام مأموران شهرداری بصورت «رأساً» در رفع خطر است. برعکس، لفظ «خطر» در عبارت «... رفع خطر از بناها و ...» نسبت به وصف «خطر» اطلاق دارد بدان معنا که اطلاق لفظ «خطر»، این واژه را شامل هرگونه خطر، از جمله خطر فوری یا غیرفوری می‌گرداند، اگر اساساً بتوانیم به چنین تفکیکی قائل باشیم.

ثانیاً: قواعد حاکم برایمنی، در شمار قواعد آمره و لازم الاجرا برای کلیه اتباع کشور از جمله اشخاص حقیقی و حقوقی عمومی و خصوصی است، و چنانکه پیشتر آمد براساس اصل تقدم خدمات عمومی، هرگاه منافع عمومی در تعارض یا تراحم با منافع خصوصی قرار گیرد، اولویت با اعمال حقوق و منافع عمومی است و در مانحن فیه حفظ منافع عمومی و ایمن داشتن شهر و مردم آن از خطر حریق، منفعت عمومی و ارجح بر منافع خصوصی افراد است. لذا صرف نظر از اینکه خطر فوری باشد یا نه، تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ موصوف، مأموران شهرداری را مکلف به رفع خطر در صورت عدم توجه مالکان به اخطارهای مربوطه نموده است.

با توجه به موارد پیش گفته، به نظر می‌رسد تکلیف شهرداری به رفع خطر، از جمله خطر آتش‌سوزی، از بناها و اماکن عمومی محرز باشد، و از آنجا که ساختمان پلاسکو، مصداق بارز «بنا» و «مکان عمومی» است، مفاد این بند

حاکی از تکلیف شهرداری به رفع خطر از ساختمان پلاسکو با استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی شده در این بند و تبصره آن است که حاوی ضمانت اجرای اقدام مستقیم توسط مأموران خود به رفع خطر می‌باشد.

همانگونه که گفتیم، رویه عملی شهرداری نیز بروشنی حکایت از آن دارد که مسئولان مربوطه با خطرناک قلمداد کردن ساختمان پلاسکو و واحدهای صنفی و تجاری آن در موارد متعدد اختطاریه‌هایی مبنی بر خطرناک بودن^{۲۱} این ساختمان به استناد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری به مالکان و مغازه داران داده‌اند، و بدین ترتیب ساختمان پلاسکو را از مصادیق «بناها»ی مشمول حکم «... رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی...» تبصره موصوف دانسته‌اند. حتی اگر منظور از «خطر» را «خطر فوری» بدانیم، اختطاریه‌های متعدد شهرداری و استناد به بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره آن، حاکی از آن است که شهرداری، حداقل نسبت به ساختمان پلاسکو، خطر آن را فوری تشخیص داده است. برای نمونه مسئولان شهرداری

۲۱. برخی از اختطاریه‌ها و مکاتبات مربوط به خطرناک بودن ساختمان پلاسکو از این قرار است:
مکاتبه شماره ۵۰۲-۱۱-۹-۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۷ مدیرعامل سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی وقت تهران خطاب به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در باب قریب اولوقوع بودن خطر آتش‌سوزی ساختمان؛
مکاتبه شماره ف-۱ / ۸۱/۱/۹/۲۰ مورخ ۱۳۸۲/۳/۱۳ معاون پیش‌گیری و حفاظت از حریق سازمان آتش‌نشانی با سرپرست معاونت املاک تجاری سازمان اموال و املاک بنیاد مستضعفان (مالک)؛

اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۳۹۴۸۲ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ به ساختمان پلاسکو متعلق به بنیاد مستضعفان مبنی بر اجرای دستورالعمل ایمنی؛

اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۸۱۷۲۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ به مالکان پاساژ پلاسکو در خصوص اجرای دستورالعمل ایمنی

مکاتبه شماره ۶۱۰/۱۵۸۴۲۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» که در آن تصریح شده: «براساس گزارش بازدید کارشناسان اعزامی این سازمان از واحد یادشده، ملک مذکور به لحاظ مسائل ایمنی و اطفائی نایمن بوده و به منظور افزایش ضریب ایمنی جهت پیش‌گیری از خطرات آتش‌سوزیهای احتمالی، اجرای دستورالعمل ایمنی پیوست ضروری می‌باشد. لذا خواهشمند است به لحاظ احتمال خطر آتش‌سوزی و پیامدهای زیانبار ناشی از آن و با استناد به بندهای ۱۴ و ۲۰ ماده ۵۵ قوانین شهرداری و حسب بخشنامه‌های شماره ۸۴۶۰/۸۴۶۰ مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۶ و شماره ۸۵۴۷۳۰/۸۵۵۰-۲ مورخ ۱۳۸۵/۷/۲۶ دستور فرمائید به متصدی مربوطه ابلاغ گردد به منظور برقراری ایمنی نسبی در اسرع وقت کلیه مفاد دستورالعمل ایمنی پیشنهادی را به مرحله اجرا درآورده و پس از اتمام کار سازمان را کتبا مطلع تا در خصوص بازبینی و صدور گواهی ایمنی اقدام مقتضی معمول شود»

اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۷۲۳۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک و مالکین پاساژ پلاسکو در خصوص اجرای دستورالعمل ایمنی؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۱۳۹۹۸۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و تأکید بر ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو؛

اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۲۵۵۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۴ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک و مالکین پاساژ پلاسکو در خصوص اجرای دستورالعمل ایمنی؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۵۱۶۲۰۰ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۴ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و تأکید بر ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو؛

اختطاریه ایمنی شماره ۵۱۲/۵/۵۰۷۰۴ مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۰ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالکین پاساژ پلاسکو در خصوص اجرای دستورالعمل ایمنی؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۸۵۸۶۶۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۰۸ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و درخواست مدیر منطقه ۵ معاونت عملیات آتش‌نشانی از شهردار منطقه ۱۲ مبنی بر اینکه: «... به نامبرده ابلاغ فرمائید حداکثر ظرف مدت ۰۱ روز پس از رویت ابلاغ جهت پیگیری مسائلی ایمنی ملک خود به واحد

پیش‌گیری منطقه ۵ این سازمان واقع در میدان حسن آباد، ایستگاه یک آتش‌نشانی، واحد آموزش و پیش‌گیری مراجعه و برابر دستورالعمل ایمنی نسبت به ایمن‌سازی ملک خود و اخذ تأییدیه اقدام نمایند.»

اختطاریه شماره ۵۱۲/۵/۷۷۰۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۰ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک پاساژ پلاسکو در خصوص ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی؛

مکاتبه شماره ۶۱۰/۱۲۹۲۳۴۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۷ سازمان آتش‌نشانی با شهردار منطقه ۱۲ با موضوع «اخطار دوم اجرای دستورالعمل ایمنی پاساژ پلاسکو» مبنی بر خطرناک بودن ساختمان پلاسکو و تأکید بر ضرورت اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو؛

اختطاریه ایمنی شماره ۵۱۲/۵/۷۱۳۶۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۴ معاون امور شهری و فضای سبز شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالک پاساژ پلاسکو در خصوص ایمن‌سازی واحد مربوطه و اجرای دستورالعمل ایمنی؛

شمار زیادی اختطاریه‌های شهرداری منطقه ۱۲ خطاب به مالکان و متصرفان واحدهای صنفی (اعم از پوشاک، تولیدی پیراهن، تجاری، فروش تریکو، پخش پیراهن، فروشگاه صنایع دستی)

و سازمان آتش‌نشانی طی مکاتباتی، عملاً به وظیفه شهرداری به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری استناد کرده‌اند، که آشکارا نشان می‌دهد برداشت خود مسئولان شهرداری نیز، پیش از وقوع آتش‌سوزی و ویران شدن ساختمان پلاسکو از بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره آن موافق ظهور ماده یادشده است. برای نمونه معاون امور شهری شهرداری منطقه ۱۲ در مورخه ۱۳۹۳/۸/۱۰ طی مکاتبه شماره ۵۱۲/۵/۵۰۷۰۴ با موضوع خطاریه‌ایمینی خطاب به مالکان پاساژ پلاسکو چنین آورده است:

«با عنایت به مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن مبنی بر تکلیف شهرداری برای اقدام لازم در جهت رفع خطر و جلوگیری از بروز حوادث احتمالی، به منظور ساماندهی وضعیت ایمنی مشاغل و صنوف برابر اعلام سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمینی مبنی بر خطرناک بودن محل مزبور بدینوسیله به شما ابلاغ می‌گردد در جهت رفع نواقص ایمنی مشهود به محض رویت این ابلاغیه با در دست داشتن مدارک (سند مالکیت، پایان کار ساختمان، آخرین برگ عوارض نوسازی ملک یا واحد تجاری) به واحد پیش‌گیری منطقه پنج واقع در میدان حسن آباد، ایستگاه یک آتش‌نشانی (واحد پیش‌گیری و حفاظت از حریق) مراجعه و برابر دستورالعمل ایمنی نسبت به ایمن‌سازی واحد خود و اخذ تأییدیه اقدام نمایید.»

همچنین مدیر منطقه معاونت عملیات سازمان آتش‌نشانی تهران در مکاتبه مورخ ۱۳۹۵/۵/۳۱ به شماره ۶۱۰/۶۷۴۵۷۶ به شهردار منطقه ۱۲ با موضوع اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو چنین آورده است:

«احتراماً در خصوص مسائل ایمنی در ساختمان پلاسکو متعلق به بنیاد مستضعفان با کاربری تجاری واقع در خیابان جمهوری، چهارراه استانبول، پلاک ۳۵۱ به آگاهی می‌رساند: براساس گزارش بازدید کارشناسان اعزامی این سازمان از واحد یادشده، ملک مذکور به لحاظ مسائل ایمنی و اطفائی نایمن بوده و به منظور افزایش ضریب ایمنی جهت پیش‌گیری از خطرات آتش‌سوزی‌های احتمالی، اجرای دستورالعمل ایمنی پیوست ضروری می‌باشد. لذا خواهشمند است به لحاظ احتمال آتش‌سوزی و پیامدهای زیانبار ناشی از آن و با استناد به بندهای ۱۴ و ۲۰ ماده ۵۵ قوانین شهرداری و حسب بخشنامه‌های شماره ۸۴۱۷۳۰۶/۸۴۶۰ مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۶ و شماره ۸۴۵۷۳۰۸/۸۵۵۰-۲ مورخ ۱۳۸۵/۰۷/۲۶ دستور فرمائید به متصدی مربوطه ابلاغ گردد...»^{۲۲ و ۲۳}

ضمانت اجرای بی‌توجهی مالکان بناهای خطرناک به اخطاریه مبنی بر رفع خطر نیز به موجب تبصره بند ۱۴ موصوف عبارت است از: «...و اگر دستور شهرداری در مهلت معین بموقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را باضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد...» که در جای خود بیشتر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

تکلیف شهرداری به حفظ ساختمان‌ها مقید به الفاظ «موثر» و «لازم» است. عبارت «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی...» در صدر تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ «اتخاذ تدابیر» را به قید «موثر» و، «اقدام» را به قید «لازم» مقید کرده است. بدین ترتیب براساس نص صریح تبصره یادشده، اقدام شهرداری، بدون توجه به نتیجه و تأثیر آن مدنظر قانونگذار نبوده، بلکه عبارت فوق بروشنی ظهور در تکلیف شهرداری به تحقق نتیجه مؤثر، از طریق «...اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم...» دارد.^{۲۴}

۲۲. اخطاریه‌هایی با همین مضمون در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ و ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ و ۱۳۹۲/۱۱/۲۷ و ۱۳۹۲/۱۱/۱۲ به ترتیب به شماره‌های ۶۱۰/۱۵۸۴۲۶۳ و ۶۱۰/۱۳۹۹۸۶۳ و ۶۱۰/۱۲۹۲۳۴۴ و ۶۱۰/۱۲۲۸۷۲۵/۶۱۰ از همین مقام به شهردار منطقه ۱۲ ارسال شده است.

۲۳. همچنین، مصوبه شماره ۲۲۲۳ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۳ دویست و نود و یکمین جلسه شورای اسلامی شهر تهران تحت عنوان «مصوبه توسعه و بهبود خدمات ایمنی و آتش‌نشانی» با استناد به بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، شهرداری را مکلف به الزام مالکان رفع نواقص و مشکلات ایمنی کرده است. در صدر ماده یکم این مصوبه آمده است: «... شهرداری‌های مناطق بیست و دوگانه نیز مکلفند اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی ابلاغی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند...»

۲۴. همین معنا در بند ۵-۹-۲ از طرح جامع طرح راهبردی - ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع تهران - ۱۳۸۶) چنین آمده است: «ایمن‌سازی شهر در مقابل آتش‌سوزی و سایر حوادث غیرمترقبه با توسعه و توزیع مناسب و سلسله مراتبی مراکز آتش‌نشانی و پایگاههای امداد در محدوده شهر.» که به نظر می‌رسد در اینجا نیز تحقق نتیجه «موثر» مد نظر قانونگذار بوده است.

در عین حال به نظر می‌رسد با توجه به واژه «تدبیر»، تکلیف شهرداری جنبه برنامه‌ای دارد و ناظر بر اقدام جهت یک ساختمان یا بنای مشخص نمی‌باشد. در همین ارتباط ماده ۶۹ برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران مقرر کرده است: «شهرداری موظف است نسبت به تهیه طرح پیش‌گیری از وقوع آتش‌سوزی و برنامه عملیاتی ایمنی شهر در چارچوب اسناد بالادست و قوانین کشور تا پایان سال برنامه اقدام و به شورا تحویل دهد. یکی از خروجی‌های این اقدام تهیه اطلس آسیب پذیری شهر از آتش‌سوزی خواهد بود که بعد از تایید شورا مبنای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد.»

در مجموع استدلال‌های فوق نشان می‌دهد که انجام اقداماتی از جمله دادن اختاریه نه تنها کافی نبوده، بلکه حکایت از علم شهرداری به خطرناک بودن شرایط حاکم بر ساختمان پلاسکو دارد. اختاریه شماره ۵۱۲/۷۱۳۶۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۴ شهرداری به روشنی دلالت بر علم شهرداری به «خطرناک بودن محل» و «ناایمنی مشهود» و آگاهی این نهاد به تکلیف قانونی خود در رفع خطر دارد.^{۲۵} در این اختاریه که خطاب به مدیریت و مالکان پاساژ پلاسکو صادر شده چنین آمده است:

«با توجه به اعلام سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی مبنی بر خطرناک بودن محل در جهت کاهش ناایمنی مشهود مقتضی است در اسرع وقت با در دست داشتن سند مالکیت و آخرین برگ عوارض نوسازی شهردار و پروانه اشتغال به سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی واقع در میدان حسن آباد، ایستگاه یک (واحد پیش‌گیری و حفاظت از حریق) مراجعه و برابر دستورالعمل ایمنی نسبت به ایمن‌سازی واحد خود و اخذ تأییدیه اقدام نمایید.»

در واقع دادن اختاریه، نه تنها رافع تکالیف شهرداری به رفع خطر نیست بلکه تایید شهرداری نسبت به تکالیف خود نسبت به ساختمان پلاسکو می‌باشد. این اختاریه (و موارد متعدد اختاریه‌های دیگر)^{۲۶} نشان می‌دهد که شهرداری تهران به عدم رعایت ضوابط ایمنی و خطرات آن کاملاً آگاه بوده است. برای نمونه رئیس سازمان آتش‌نشانی تهران که سازمان متبوعش وابسته به شهرداری تهران است، در بخشی از مکاتبه شماره ۵۰۲-۱۱-۹-۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۷ مدیرعامل سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی وقت تهران خطاب به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در باب خطر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو چنین آورده است:

«... با توجه به بررسی‌های به عمل آمده بسیاری از ساختمان‌های تحت تملک آن بنیاد محترم از لحاظ پتانسیل‌های ایمنی در وضعیتی بسیار نابسامان و بس خطرناک می‌باشند که در صورت عدم اقدامی عاجل در رفع ناایمنی‌های آنها این نگرانی وجود دارد که خدانا کرده فاجعه‌ای تأسف بار به وقوع بپیوندد. نمونه بارز آن ساختمان‌های پلاسکو و آلومینیوم می‌باشند که با توجه به شرایط بسیار حساس آنها با توجه به قدمت ساختمان، تعداد طبقات، تعداد واحدها، متصرفین و مراجعین، عدم رعایت مسایل^{۲۷} ایمنی و فقدان تجهیزات تدافعی هر آن در معرض خطر آتش‌سوزی قرار دارند.»

بنا به مراتب پیش گفته و با وقوع حادثه آتش‌سوزی و تخریب ساختمان پلاسکو، آشکار است که صرف دادن اختار، برای پیش‌گیری از وقوع خطرات احتمالی از جمله حریق، کافی نبوده است.

به تصریح تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ اگر مالکان داکین و پاساژها توجهی به اختاریه شهرداری نکنند، شهرداری خود رأساً مکلف به انجام اقدامات اجرایی، یعنی اصلاح و رفع خطر، است. در این تبصره چنین آمده است: «... شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده

۲۵. در قسمتی از بند ۲ گزارش شهرداری به معاون قضایی دادستان کل کشور نیز چنین آمده است: «شهرداری تهران با توجه به اهمیت حفظ ایمنی ساختمان از هرگونه خطرات احتمالی در بررسی و بازدیدهای دوره‌ای خود و بنا به وظایف اداری و اجرایی در سازمان آتش‌نشانی از سنوات گذشته به دلیل وجود مشکلات ناایمنی در ساختمان مبادرت به صدور ابلاغیه و اختاریه به منظور افزایش ضریب ایمنی و پیش‌گیری از خطرات آتش‌سوزی احتمالی و اجرای دستورالعمل ایمنی تدوین شده، نموده است...» این بند به خوبی موید علم شهرداری به خطرناک بودن و پذیرش وظیفه اداری و اجرایی این نهاد به رفع خطر است.

۲۶. همچنین نگاه کنید به ص ۱۸.

۲۷. برای توضیحات بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۱۲.

خسارت از طرف دریافت خواهد کرد...». گذشته از قاعده ملازمه^{۲۸} که پیشتر شرح آن به تفصیل آمد، لفظ «رأساً» به صراحت ظهور در تکلیف شهرداری به انجام اقدام لازم، دارد، که «با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود»^{۲۹}. رویه عملی نیز موید همین تفسیر است. برای نمونه در دستور دادسرای ناحیه ۷ (ویژه امور شهرداری‌ها) به رئیس کلانتری^{۳۰} مربوطه مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۱ به شماره ۹۰۰۱/۴۳۸۹/۴۷۰۰ بدون آنکه مقام یادشده اشاره‌ای به الزام به وجود مجوز یا مقدمات خاصی برای تکلیف شهرداری در اعمال مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ کرده باشد، صرفاً به مقام انتظامی دستور مساعدت در اجرای وظایف قانونی شهرداری را داده است:

«به پیوست تصویری از نامه شماره مورخ شهرداری منطقه ... تهران در خصوص رفع خطر از ملک پلاک ثبتی واقع در ارسال می‌گردد. با توجه به اینکه انجام رفع خطر از املاک موجود در شهر پس از طی مراحل قانونی و عدم اقدام مالکین از وظایف شهرداری است و تعیین نوع اقدام در جهت رفع خطر نیز حسب مورد به تشخیص شهرداری می‌باشد، لذا در این رابطه با توجه به اینکه طبق گزارش شهرداری صدور مجوز ورود به محل و حمایت قضایی و انتظامی لازم و ضروری می‌باشد، ضمن اعطاء مجوز ورود به محل مورد نظر در طول روز با حضور مأمورین شهرداری و انجام بازدید، ترتیبی اتخاذ گردد که ضمن حفظ نظم و امنیت کامل مأمورین شهرداری به تکلیف قانونی خود در این باره عمل نمایند. لازم به ذکر است کلیه عواقب و مسئولیت‌های ناشی از نحوه رفع خطر به عهده شهرداری می‌باشد. ضمناً از کلیه مراحل عملیات فی‌المبرداری کامل انجام و نتیجه به همراه یک حلقه CD توسط شهرداری و کلانتری حداکثر ظرف مدت یک ماه آینده گزارش گردد.»

رویه عملی مسئولان شهرداری نیز، چنانکه آمد، در اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، صدور اخطاریه و استناد به این تکلیف قانونی خود به موجب ماده موصوف در متن اخطاریه‌های صادره و در صورت عدم توجه مالک، اقدام علی‌الرأس توسط مأموران شهرداری است. برای نمونه معاون امور شهری شهرداری منطقه ۱۲ در مورخه ۱۳۹۳/۸/۱۰ طی مکاتبه شماره ۵/۵۰۷۰۴ با موضوع اخطاریه‌ایمینی خطاب به مالکان پاساژ پلاسکو چنین آورده است: «با عنایت به مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن مبنی بر تکلیف شهرداری برای اقدام لازم در جهت رفع خطر و جلوگیری از بروز حوادث احتمالی...»

همچنین مدیر منطقه معاونت عملیات سازمان آتش‌نشانی تهران در مکاتبه مورخ ۱۳۹۵/۵/۳۱ به شماره ۶۱۰/۶۷۴۵۷۶ به شهردار منطقه ۱۲ با موضوع اخطار و اجرای دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو چنین آورده است: «احتراماً در خصوص مسائل ایمنی در ساختمان پلاسکو ... ملک مذکور به لحاظ مسائل ایمنی و اطفائی نایمن بوده ... لذا خواهشمند است به لحاظ احتمال آتش‌سوزی و پیامدهای زیانبار ناشی از آن و با استناد به بندهای ۱۴ و ۲۰ ماده ۵۵ قوانین شهرداری ... دستور فرمائید به متصدی مربوطه ابلاغ گردد...»^{۳۱}

همچنین گفته شده است:

"تشخیص خطر و مفهوم آن از حیث خطر قریب الوقوع یا احتمالی در اختیار شهرداری و پس از کسب نظر مأمور فنی شهرداری می‌باشد. در رویه معمول، شهرداری‌های مناطق، ضمن استناد به مصادیق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تلقی «تمثیلی» بودن موارد مندرج در ماده مذکور، طی تنظیم صورت جلسه‌ای موسوم به «کمیسیون رفع خطر»، نسبت به تشخیص خطر اقدام می‌کنند. بنابراین مرجع تشخیص خطر مأمور فنی شهرداری می‌باشد، و شهرداری در تشخیص خطر بی‌نیاز از اظهار نظر اشخاص ثالث از قبیل مراجع قضایی و انتظامی و کارشناسان رسمی دادگستری می‌باشد. به عبارت دیگر به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره آن، تشخیص خطر به عهده شهرداری به عنوان نهاد مسئول رفع خطر برابر بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری می‌باشد.

۲۸. برای توضیح راجع به قاعده ملازمه نگاه کنید به ص ۱۷.

۲۹. همچنین نگاه کنید به: روزنامه شرق، شماره ...

۳۰. سوابق موجود نشان می‌دهد که دستورات مشابهی در ده‌ها مورد دیگر توسط این دادسرا و به همین منظور صادر شده است.

۳۱. اخطاریه‌هایی با همین مضمون در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ و ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ و ۱۳۹۲/۱۱/۲۷ و ۱۳۹۲/۱۱/۱۲ به ترتیب به شماره‌های ۶۱۰/۱۵۸۴۲۶۳ و ۶۱۰/۱۳۹۹۸۶۳ و ۶۱۰/۱۲۹۲۳۴۴ و ۶۱۰/۱۲۲۸۷۲۵/۶۱۰ از همین مقام به شهردار منطقه ۱۲ ارسال شده است.

مرجع تشخیص مهلت متناسب بین اخطار و رفع خطر توسط عامل خطر (مالک یا صاحب)، شهرداری می‌باشد. همچنین پس از سیر مراحل قانونی مذکور، «چگونگی رفع» به صورت علی‌الرأس به «تشخیص» شهرداری اعلام گردیده است. با تحلیل مذکور و توجهاً به مفاد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری در اقدام به رفع خطر، نیازی به مراجعه به دادسرا نداشته و از اذن قانون‌گذار و اختیارات مصرح قانونی برخوردار می‌باشد. همچنین در مواردی که شهرداری برای ایفای تکالیف خود به موجب ماده قانونی اخیرالذکر به دلایل گوناگون مراتب را به دادسرا اعلام می‌کند (دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۷)، دادسرای عمومی و انقلاب با تلقی وظیفه علی‌الرأس و مبتنی بر قانون مأمورین شهرداری در رفع خطر، صرفاً به مرجع انتظامی دستور همکاری با مأمورین شهرداری را صادر می‌نماید."

آشکار است که تفویض چنین اختیاراتی به شهرداری متناسب با درجه و میزان خطری است که در نبود اختیارات قانونی یادشده می‌توانست موجب تضییع منافع عمومی و تحمیل خطر به کلیت جامعه شود. در واقع براساس اصل تقدم خدمات عمومی، که از اصول حاکم بر حقوق عمومی است، هرگاه منافع عمومی در تعارض یا تزاخم با منافع خصوصی قرار گیرد، اولویت با اعمال حقوق و منافع عمومی است؛ حکم تبصره بند ۱۴ پیش گفته و ضمانت اجرای آن مبنی بر رأساً اقدام کردن شهرداری، نیز یکی از مصادیق اعمال این اصل است. ترجیح منافع عمومی بر منافع خصوصی، به خصوص هنگامی که خطراتی همچون آتش‌سوزی در ساختمان‌های بلندمرتبه واقع در مناطق پرجمعیت را تهدید می‌کند امری آشکار است و در چنین شرایطی، اصولاً نوبت به قوانین و مقررات حاکم بر روابط و مناسبات اشخاص خصوصی در حوزه حقوق خصوصی نمی‌رسد. بنابراین هرگونه ایراد از این دست، از جمله نداشتن سمت، حکومت قانون روابط موجر و مستأجر، قانون تملک آپارتمان‌ها و به طور کلی قاعده تسلیط و مقررات عام قانون مدنی در خصوص مالکیت خصوصی اشخاص، در مانحن فیه، بی‌مبناست.

راجع به قلمرو اختیارات شهرداری مطابق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری گفته شده است:

«۱-۱- قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ بوده و به وسیله مقررات بعدی دچار نسخ‌های صریح و ضمنی عدیده شده است. به عنوان نمونه بسیاری از مواردی که به موجب ماده ۵۵ جزء وظایف و اختیارات شهرداری برشمرده شده به موجب قوانین آتی جزئاً یا کلاً به ادارات و سازمان‌های دیگر محول گردیده است؛ به عنوان مثال در بندهای ۳ و ۱۱ ماده ۵۵ نظارت و مراقبت در صحت اوزان و مقیاس‌ها بر عهده شهرداری گذاشته شده است، حال آنکه در حال حاضر این وظیفه بر عهده سازمان تعزیرات و بازرگانی دولتی قرار گرفته است. همچنین تکالیف مقرر در مورد ایجاد معابر آب (بند ۱ ماده ۵۵) و فاضلاب (تبصره دوم ذیل بند ۳ ماده ۵۵) در صلاحیت و جزء وظایف سازمان آب و فاضلاب قرار داده شده است. بنابراین استناد به ماده ۵۵ قانون شهرداری بدون در نظر گرفتن قوانین محدود کننده و ناسخ بعدی، صحیح نیست.»

در اینکه قوانین بعدی با وضع مقررات جدید، در مواردی برخی از مفاد قانون شهرداری از جمله مفاد بندهای ۳ و ۱۱ ماده ۵۵ و ... را نسخ کرده‌اند، ممکن است مناقشه‌ای نباشد، اما این موضوع ارتباطی با قصور شهرداری در ایفای وظیفه خود به رفع خطر از بناها و ... موضوع بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون یادشده و تبصره آن، ندارد. همچنین آورده شده است:

«منظور از قسمت اول بند ۱۴ "اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق"، احداث مجاری آب مناسب و ایجاد سازمانی مجهز به نام آتش‌نشانی است که بتواند در مواقع سیل و حریق و به طور کلی حوادث به یاری عمومی بشتابد. زیرا مطابق این بند حفظ شهر از خطر حریق، جزء وظایف شهرداری اعلام شده است، نه حفظ ساختمان‌های خصوصی شهروندان و نظارت شهرداری در مورد ایمنی داخلی ساختمان‌ها، به موجب قانون در هنگام احداث و اخذ پایان کار اعمال می‌شود و نظارت مستمر بر وضعیت ایمنی ساختمان‌های خصوصی اشخاص در هیچ قانونی از اختیارات شهرداری اعلام نشده است.»

در پاسخ بایستی گفت: همچنانکه پیشتر ذکر شد^{۳۲}، شهر متشکل از اجزائی است که یکی از مهمترین آنها، بنا یا ساختمان‌های تشکیل دهنده آن است، بنابراین حفظ شهر در معنای عمومی و کلی آن ملازمه با حفظ هر یک از اجزای شهر از جمله بناها و ساختمان‌های آن دارد. از سوی دیگر حتی اگر ایمن‌سازی شهر از حریق را تکلیفی جدای از ایمن‌سازی ساختمان‌های شهر هم بدانیم، باز هم تکلیف به ایمن‌سازی شهر شامل ساختمان‌های آن هم می‌شود، زیرا اگر ایمن بودن ساختمان به مثابه یکی از مهمترین اجزای شهر اطمینان حاصل نشود، وظیفه ایمن‌سازی شهر به نحو مطلوب و کامل ایفا نشده است. به این ترتیب، اطلاق قسمت اول بند ۱۴، یعنی عبارت «... حفظ شهر از خطر سیل و حریق» ناظر بر حفظ مطلق شهر و بناهای آن است. از سوی دیگر اطلاق لفظ «شهر» تمام مصادیق بناها، از جمله بناهای خصوصی و اماکن عمومی را صرف‌نظر از وصف عمومی یا خصوصی بودن مالکیت آن، دربر می‌گیرد و هیچ قید یا قرینه‌ای دال بر تقیید الفاظ یادشده وجود ندارد.

از سوی دیگر اگر گفته شود که شهرداری با تأسیس آتش‌نشانی به وظیفه خود عمل کرده است. در پاسخ باید گفت اولاً: آتش‌نشانی (اطفائیه) پیش از تصویب قانون شهرداری وجود داشته است لذا مقنن با فرض وجود آتش‌نشانی، با تصویب قانون شهرداری، به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ تکلیف رفع خطر را برعهده شهرداری گذاشته است؛ این بدان معناست که قانونگذار صرف وجود آتش‌نشانی را برای حفظ شهر از خطر کافی نمی‌دانسته، و یا حداقل وجود آتش‌نشانی را تنها یکی از ابزارهای رفع خطر تلقی می‌کرده است. ثانیاً: اگر مقنن وجود آتش‌نشانی را تنها روش یا ابزار رفع خطر از شهری دانست با علم به وجود آتش‌نشانی در زمان تصویب قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ رفع خطر موضوع بند ۱۴ را از طریق آتش‌نشانی مورد تصریح قرار می‌داد. بنابراین تکلیف مقرر شده برای شهرداری به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵، تکلیفی فراتر و عام از تأسیس و تجهیز آتش‌نشانی است ثالثاً: صدور اخطارهای مستقیم توسط شهرداری با تصریح و به استناد بند ۱۴ ماده ۵۵ نشان می‌دهد که شهرداری تکلیف مستقیم مستقلی را برای خود شهرداری (جدای از آتش‌نشانی) قائل بوده که اقدام به صدور چنین اخطارهایی کرده است. رابعاً: حتی اگر بپذیریم که شهرداری تکلیف خود را از طریق آتش‌نشانی انجام می‌دهد، در مورد خاص پلاسکو علیرغم اینکه اخطارهایی از طرف شهرداری به مالکان اعلام شده و در آن اخطارها نایمنی مشهود ساختمان و خطرناک بودن آن بارها مورد تأکید قرار گرفته مع الوصف شهرداری به صرف صدور اخطار اکتفا نموده و تکلیف خود را به رفع خطر از ساختمان پلاسکو ایفا نکرده است و علی‌رغم اینکه مالکین اقدامی در خصوص رفع خطر انجام نداده‌اند شهرداری به تکلیف قانونی خود به موجب تبصره ذیل بند ۱۴ موصوف که بایستی رأساً به رفع خطر اقدام می‌نمود عمل نکرده است. همچنین آورده شده است:

«در بند ۱۴ "رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی" به عنوان وظیفه شهرداری شناخته شده است در حالی که اولاً: ساختمان پلاسکو دیوار یا بنای واقع در معابر عمومی نبوده بلکه واقع در ملک خصوصی اشخاص بوده است.»
پاسخ این بند نیز در همین نوشتار به تفصیل بیان شده است (نک: ص ۱۳۰).
همچنین آورده شده است:

ثانیاً: به دلالت تبصره ذیل بند ۱۴ ماده ۵۵، اقدام شهرداری به رفع خطر به نحو علی‌الراس آنگونه که در این تبصره آمده است عملاً تا جایی ممکن است که از خارج از ساختمان و از معابر عمومی میسر باشد ولی اقداماتی که نیازمند ورود به ساختمان که ملک خصوصی افراد محسوب می‌شود از قلمرو بند ۱۴ خارج است، زیرا در بخش‌های خصوصی ساختمان متعلق به اشخاص، شهرداری نمی‌تواند رأساً مبادرت به اقدام نماید؛
پاسخ: مأموران شهرداری، چنانکه دربند پیش آمد تکلیف در ایفای وظیفه خود به رفع خطر از بنا دارند. این امر بوضوح از صراحت تبصره بند ۱۴ بر می‌آید. قانونگذار با تصریح به عبارت «شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام بر رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود» اقتدار قانونی لازم را به مأموران شهرداری داده تا بدون هیچگونه مانع

۳۲. برای توضیحات بیشتر رجوع کنید به ص ۲۰.

اقدام به رفع خطر از بنای خطرناک کنند. نهایتاً اگر *ماعمی* (مانند عدم امکان انجام عملیات رفع خطر بدون توقف سایر فعالیتها در بنا یا ممنوعیت ورود مأموران شهرداری به اماکن خصوصی) وجود داشته باشد، شهرداری می تواند و مکلف است مجوزهای قانونی لازم را اخذ و با رفع مانع، به تکلیف قانونی خود که همان رفع خطر باشد، عمل کند. افزوده شده است:

... چرا که اگر فرض کنیم ساختمان پلاسکو از مصادیق بنای خطرناک بوده (که در فراز بعدی خواهیم گفت که چنین نبوده است) این بنا باید با رعایت تشریفات مقرر در قانون روابط موجر و مستاجر سال ۱۳۵۶ و پرداخت حق کسب و پیشه یا تشریفات مقرر در قانون روابط موجر و مستاجر سال ۱۳۷۶ و پرداخت سرقفلی در صورت تعلق، تخلیه می شد و پس از تخلیه، تخریب می شد در حالی که اقدام به تخلیه فقط در شأن و اختیار مالک (موجر) است و محاکم قضایی به موجب قوانین پیش گفته نمی توانند دعوی تخلیه مطرح شده از سوی شهرداری را به طرفیت مستاجرین محل بپذیرند؛ چرا که شهرداری سمتی در این رابطه ندارد. ضمن اینکه حق کسب و پیشه یا سرقفلی از جمله حقوقی است که منحصراً بر عهده مالک ملک است و تا زمانی که تأدیه نشود تخلیه ید از مستاجر به عمل نمی آید. بنابراین ملاحظه می شود که مفاد قوانین مصوب بعدی نظیر قوانین روابط موجر و مستاجر سالهای ۵۶ و ۷۶ به شدت قلمرو اجرایی بند ۱۴ ماده ۵۵ را محدود کرده و از نظر قوانین اگر در بنایی، حقوقی نظیر کسب و پیشه و سرقفلی وجود داشته و متصرفین متعددی داشته باشد، شهرداری عملاً بدون حل و فصل روابط حقوقی که قادر به ورود در آنها نیست نمی تواند بنا را تخریب کند. لذا قلمرو ماده ۵۵ و بند ۱۴ آن صرفاً محدود به دادن اخطار به مالک یا اقدامات عملی ممکن در خارج از ساختمان، جهت ایمنی عابرین خواهد بود و موانع قانونی بر سر راه شهرداری در راستای تخریب ساختمان پلاسکو (بر فرض ضرورت تخریب)، وجود داشته است.

در پاسخ به استدلال فوق می توان گفت: بیان شده است که ساختمان پلاسکو بنای خطرناک نیست. اما با توجه به اینکه آتش سوزی از مصادیق بارز خطر است و حتی در مضیق ترین تفسیر از لفظ «خطر» یقیناً آتش سوزی جای خواهد گرفت، بنابراین عبارت «رفع خطر از بناها...» پلاسکو را که ساختمانی خطرناک است، در گستره حکم بند ۱۴ موصوف قرار می دهد.^{۳۳} همچنین نویسنده در ادامه استدلال خود فرض کرده است که «... اقدام به رفع خطر...» مستلزم خلع ید از مستأجران یا مالکان سرقفلی و تخریب ملک است، و بر پایه همین مقدمه، نتیجه می گیرد که چون شهرداری در این گونه دعاوی فاقد سمت است، لذا محاکم قضایی نمی توانند دعوی تخلیه مطرح شده از شهرداری را به طرفیت مستأجرین محل بپذیرند. این ادعا صحیح به نظر نمی رسد، زیرا در مانحن فیه اساساً ایفای وظیفه شهرداری به رفع خطر ملازمه ای با تخلیه ید از مستأجران یا پرداخت سرقفلی به صاحبان آن ندارد. طبیعی است اگر ساختمانی آنچنان قواعد اولیه ایمنی را رعایت نکرده باشد که هیچ چاره ای جز تخریب آن باقی نمانده باشد، قاعدتاً می بایست با توجه به حکم قانونی مندرج در تبصره بند ۱۴ مبنی بر اقدام علی الرأس مأموران شهرداری در رفع خطر، حتی اگر تخریب ملک نیز برای رفع خطر از بنا لازم باشد، مشروط به رعایت قوانین و مقررات، مسئولیت کیفری یا مدنی برای شهرداری و مأموران آن ندارد و از نظر قانونی مجاز است.^{۳۴} بدین ترتیب، اساساً ارجاع امر به قانون روابط موجر و مستأجر منصرف از موضوع است و ارتباطی با بحث ندارد. البته واضح است که مالکان، صاحبان سرقفلی، مستأجران و بهره برداران از واحدهای واقع در ساختمان پلاسکو مانند هر شهروند دیگری مکلف به رعایت قوانین و مقررات آمره هستند، و هریک از مالکان و متصرفان واحدهای واقع در ساختمان پلاسکو نیز به استناد همین قوانین باید نسبت به ایمن سازی واحدهای خود اقدام نمایند. حال اگر به اخطار شهرداری که به موجب تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری به آنها داده شده واقعی نهد به حکم «قاعده اقدام» به ضرر خود عمل کرده و متحمل خسارات مندرج در تبصره بند ۱۴ (صدی پانزده) شوند. شهرداری هم مکلف است به حکم «قاعده ملازمه»^{۳۵} و براساس همین تبصره

۳۳. برای توضیحات بیشتر در این مورد نگاه کنید به ص ۱۳.

۳۴. برای توضیح بیشتر خصوص اباحه قانونی نگاه کنید به ص ۴۳.

۳۵. برای توضیحات بیشتر در ارتباط با قاعده ملازمه نگاه کنید به توضیحات ص ۱۷.

رأساً اقدام به «رفع خطر» و ایمن‌سازی نماید و در صورت لزوم مجوزهای قانونی لازم را از مراجع قانونی اخذ و با رفع مانع احتمالی، به وظیفه قانونی خود در «رفع خطر» عمل کند.^{۳۶} افزوده شده است:

ثالثاً: در قانون تملک آپارتمان‌ها نیز تشریفات برای بازسازی آپارتمان‌های فرسوده پیش‌بینی شده است که رعایت این تشریفات صرفاً بر عهده مالکین و اشخاص ذینفع است و متوجه شهرداری نیست. پاسخ: هر بنایی که به هر دلیل از جمله عدم رعایت اصول ایمنی، خطرناک شناخته شود مشمول قواعد و مقررات خاص و متناسب با حالت خطرناک آن است، بنابراین حتی اگر رفع حالت خطرناک مستلزم بازسازی ساختمان باشد (که البته همواره اینگونه نیست)، قواعد عمومی حاکم بر بازسازی (از جمله قواعد مندرج در قانون تملک آپارتمان‌ها^{۳۷})، ایمنی شهر و بناهای آن را تأمین نمی‌کند. به همین دلیل قواعد و مقررات خاص، از جمله مقررات تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، بر موضوع حاکم است و در همین ارتباط، قانونگذار با تصریح به عبارت «شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود» اقتدار قانونی لازم را به مأموران شهرداری داده تا بدون هیچگونه مانع اقدام به رفع خطر از بنای خطرناک کنند.^{۳۸} گذشته از اینها، قبول تکالیف مالک، رافع وظایف قانونی شهرداری نیست. در ادامه آورده شده است:

رابعاً: گذشته از قوانین محدود کننده قلمرو بند ۱۴ ماده ۵۵ و حتی اگر قوانین محدودکننده بعدی نیز وجود نداشته فقط بند مذکور به هیچ وجه شهرداری را در جایگاه مالک قرار نداده است تا بتواند نسبت به تخریب ساختمان فرسوده اقدام کند و مقررات بند ۱۴ در مقابل قاعده تسلیط و مقررات عام قانون مدنی در خصوص مالکیت خصوصی اشخاص، جنبه کاملاً استثنایی داشته و تفسیر مضیق و محدود می‌شود.

پاسخ: به تصریح تبصره بند ۱۴ موصوف: «در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود بمالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت دار متناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین بموقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام برفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود.» بنابراین ملاحظه می‌شود که اساساً «... رفع خطر...» ملازمه‌ای با مالکیت ندارد، و اگر مالکان به اخطار مأموران شهرداری بی توجهی کنند قانونگذار صراحتاً به مأموران شهرداری اختیار داده تا رأساً اقدام به رفع خطر کنند. همچنین آنگونه که در بند پیش آمد، رفع خطر ملازمه‌ای با تخریب ندارد.^{۳۹}

وی در ادامه یادداشت خود چنین می‌گوید:

«هیچ دلیلی مبنی بر اینکه ساختمان پلاسکو جزء ساختمان‌های مشمول و مصداق بند ۱۴ ماده ۵۵ بوده است وجود ندارد تا اساساً موضوع تکلیف شهرداری در قبال آن مطرح شود. بنابراین اثبات اینکه ساختمان پلاسکو از مصداق بند ۱۴ و مصداقی از دیوار شکسته یا بنای خطرناک محسوب می‌شود، نیازمند دلیل علی حده است.» پاسخ: این استدلال نادرست است زیرا یقیناً ساختمان پلاسکو مصداق «اماکن عمومی، دکاکن، پاساژها و امثال» مندرج در بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره آن است. این گفته نویسنده محترم با الفاظی متفاوت تکرار همان ادعایی است که نامبرده در بند ۳-۱ بیان کرده است و برای پرهیز از اطاله کلام خواننده محترم را به توضیحات مندرج در صفحه ۱۴۲ همین گزارش ارجاع می‌دهد.

۳۶. عملاً نیز مأموران شهرداری در صورت لزوم مجوزهای لازم را برای ورود به املاک خصوصی از دادسرای ناحیه ۷ بدون هیچ مانعی دریافت می‌کنند. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به ص ۲۹.

۳۷. یادآور می‌شود که شمول قانون تملک آپارتمان‌ها با موضوع محل تردید است، زیرا کل ساختمان پلاسکو در مالکیت بنیاد مستضعفان است و اصولاً بحث تعدد مالکیت مطرح نیست تا بتوان قانون تملک آپارتمان‌ها را حاکم بر موضوع دانست.

۳۸. همچنین، رجوع شود به توضیحات مندرج در ص ۱۷ راجع به «قاعده ملازمه» و کسب مجوز از مقامات قانونی در ص ۳۱ همین نوشتار.

۳۹. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به ص ۱۰.

در بند دیگری از این یادداشت آمده است:

«۲-۲- ملاک مداخله شهرداری در چارچوب بند ۱۴ وجود مظنه خطر در معابر عمومی و لزوم دفع خطر احتمالی "برای عابرین" و عموم مردم است، نه برای ساکنین و متصرفین ملک خصوصی خطرناک که با در نظر داشتن فرسوده بودن بنا، در آن به کسب و کار ادامه داده‌اند. چرا که در تبصره بند ۱۴ پیش‌بینی شده است که شهرداری پس از رفع خطر، هزینه‌های مصروف را به علاوه ۱۵ درصد خسارت از اشخاص یاد شده دریافت خواهد کرد و این بدان معناست که شهرداری هزینه‌های رفع خطر که البته منصرف از تخریب کامل بناست را به نیابت قانونی از طرف مالک یا متصرف انجام می‌دهد نه مستقلاً و براساس مسئولیت شخصی. بنابراین غرض از بند ۱۴، صیانت از عابران معابر عمومی است، نه ایجاد مسئولیت در برابر صاحب ساختمان یا صاحبان حقوق کسب و پیشه و سرقفلی در ساختمان فرسوده و اقدامات نیز از نظر موضوعی محدود به رفع خطر است نه تخریب کامل بنا. در پاسخ باید گفت: نویسنده محترم در تفسیری از بند ۱۴ با تزییق حکم بند ۱۴ موصوف، ملاک مداخله شهرداری را «وجود مظنه خطر در معابر عمومی و دفع خطر احتمالی برای عابرین و عموم مردم» دانسته است «نه برای ساکنین و متصرفین خصوصی خطرناک» که به نظر نمی‌رسد صحیح باشد، زیرا چنانکه پیشتر به تفصیل بیان شد، لفظ «بنا» اطلاق دارد و بر همین اساس، تفاوتی ندارد که خطر متوجه بنای عمومی باشد یا خصوصی، بنای خطرناک واقع در اماکن عمومی باشد یا نه، خطر متوجه جزئی از بنا باشد (مثلاً قسمت اختصاصی بنای عمومی یا خصوصی) یا کل آن و...^{۴۰} همین که بنا خطرناک باشد کافی است تا مشمول حکم بند ۱۴ و تبصره آن قرار گیرد و البته در مانحن فیه، ساختمان پلاسکو نه تنها بنای خطرناک بوده است بلکه مصداق اماکن عمومی، دکاکین، یا پاساژها و امثال آن نیز بوده و همین ویژگی پلاسکو را از جهت مکان عمومی بودن نیز مشمول حکم قانونگذار به «رفع خطر» قرار می‌دهد. اینکه خود متصرفین خطرناک هستند یا نه، و یا ملک فرسوده است یا نیست، یا آنکه کسبه در آن به کسب و کار مشغولند یا نیستند، هیچ خللی به این واقعیت که ساختمان پلاسکو و واحدهای آن مصداق بنای خطرناک، مکان عمومی، دکان یا پاساژ است وارد نمی‌کند. بنابراین جای هیچگونه تردیدی در شمول حکم مندرج در بند ۱۴ و تبصره آن بر ساختمان پلاسکو باقی نمی‌ماند. همچنین ارتباط میان موضوع دریافت ۱۵ درصد خسارت ناشی از عملیات رفع خطر توسط مأموران شهرداری با «دفع خطر احتمالی برای عابرین و عموم مردم» و «صیانت از عابران معابر عمومی» روشن نیست. بدیهی است که اگر مالکان و صاحبان به اختطاریه شهرداری توجه نکنند و مأموران شهرداری رأساً اقدام به دفع خطر کنند، چه این رفع خطر برای «صیانت از عابران» باشد و چه نباشد، در هر صورت مالک موصوف باید هزینه‌های انجام شده را به اضافه ۱۵ درصد خسارت (به حکم «قاعده اقدام») پرداخت کند. بدیهی است که شهرداری بنا به تکلیف قانونی خود به رفع خطر از بنا و نهایتاً در ایفای وظیفه ذاتی خود یعنی حفاظت از شهر و ساختمان‌های آن در برابر خطرات گوناگون از جمله خطر حریق مکلف به ایفای تعهدات خود است و مسئولیت شخصی در برابر صاحبان ساختمان یا صاحبان حقوق کسب و پیشه و سرقفلی در ساختمان فرسوده و مانند اینها ندارد. در واقع حق و تکلیف در این بند ناظر به حقوق عمومی است و تکالیف شهرداری به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره آن، ارتباطی به حقوق خصوصی و روابط خصوصی افراد و قوانین و مقررات حاکم بر آن از جمله حق کسب و پیشه و سرقفلی و... ندارد. از سوی دیگر، پیشتر بیان شد که رفع خطر ملازمه‌ای با تخریب ملک ندارد.^{۴۱} اظهار شده است:

«ساختمان پلاسکو فی‌نفسه خطری برای عابرین و عموم نداشته است تا مداخله شهرداری بر اساس بند ۱۴ را ایجاب کند، بلکه بر اثر آتش‌سوزی وسیع و مهیب که شدت و درجه حرارت آنی را ۵ روز بعد از حادثه تا ۵۰۰ درجه اعلام کرده‌اند و همچنین انفجارهای پی در پی که بر اثر حریق حادث شده، ساختمان ریزش داشته است. چراکه بواسطه فلزی بودن اسکلت ساختمان و دمای بسیار بالا، آهن آلات نرم شده و مقاومت خود را از

۴۰. برای توضیح بیشتر در این خصوص نگاه کنید به ص ۸.

۴۱. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به ص ۱۱.

دست داده است و متخصصین امر باید بگویند که آیا هر ساختمان دیگری با اسکلت فلزی در مقابل چنین آتشی مقاومت دارد یا خیر؟»

پاسخ: کارشناسان سازمان آتش‌نشانی و مسئولان شهرداری ضمن خطرناک قلمداد کردن ساختمان پلاسکو و واحدهای صنفی و تجاری آن در موارد متعدد اختطاریه‌هایی مبنی بر خطرناک بودن این ساختمان به استناد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری به مالکان و مغازه داران داده‌اند، و بدین ترتیب این ساختمان را از مصادیق «بناها»^{۴۲} مشمول حکم «... رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی...» تبصره موصوف دانسته‌اند. برای نمونه رئیس سازمان آتش‌نشانی تهران در بخشی از مکاتبه شماره ۵۰۲-۱۱-۹-۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۷ خطاب به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در باب خطر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو می‌نویسد: «... با توجه به بررسی‌های به عمل آمده بسیاری از ساختمان‌های تحت تملک آن بنیاد محترم از لحاظ پتانسیل‌های ایمنی در وضعیتی بسیار نابسامان و بس خطرناک می‌باشند که در صورت عدم اقدامی عاجل در رفع نایمنی‌های آنها این نگرانی وجود دارد که خدانا کرده فاجعه‌ای تأسف بار به وقوع بپیوندد. نمونه بارز آن ساختمان‌های پلاسکو و آلومینیوم می‌باشند که با توجه به شرایط بسیار حساس آنها با توجه به قدمت ساختمان، تعداد طبقات، تعداد واحدها، متصرفین و مراجعین، عدم رعایت مسایل ایمنی و فقدان تجهیزات تدافعی هر آن در معرض خطر آتش‌سوزی قرار دارند.»^{۴۳}

همچنین آورده شده است:

« تبصره ذیل بند ۱۴ مقرر می‌دارد که اگر مالک یا متصرفین به اختطاریه رفع خطر توجه نکردند، شهرداری رسماً با مامورین خود مبادرت به رفع خطر می‌کند و کلمات «راساً و مأمور خود» ظهور در این امر دارد که شهرداری فقط می‌تواند خطراتی نظیر کج شدن یک دیوار مشرف به خرابی در معبر عمومی و مهار یک تابلوی مشرف بر معبر را رسماً و با مامورین خود رفع کند و مواردی مثل تخلیه یک مجموعه تجاری و تخریب و تصرف آن، با انجام و ارتکاب جرائم تصرف عدوانی و تخریب ملازمه دارد و واضح است که بند ۱۴ نمی‌تواند تکلیفی را برای شهرداری در نظر بگیرد که ملازمه با ارتکاب جرم داشته باشد.

بنا بر آنچه گفته شد، معلوم می‌شود که اقدام شهرداری در راستای بند ۱۴ و تبصره آن صرفاً می‌تواند در حد تذکر به مالکین و متصرفین باشد^{۴۴} یا اگر واقعاً خطری وجود دارد با محصور کردن سقف معبر، عابری را از خطر مصون دارد، ولی نمی‌تواند مبادرت به تخلیه و تخریب ملک کند. حال، باید دید ترک فعل شهرداری در خصوص دادن اختطاریه به مالک (برفرض اینکه اختطاریه نشده باشد) می‌تواند به عنوان سبب وقوع خسارات مطرح شود یا خیر. ماده ۵۰۶ قانون مجازات اسلامی سال ۹۲ در تعریف می‌گوید «تسبیب در جنایت آن است که کسی مسبب تلف شدن یا مصدومیت دیگری را فراهم کند و خود مستقیماً مرتکب جنایت نشود به طوری که با فقدان رفتار او جنایت حاصل نمی‌شد.»

ملاحظه می‌شود که سبب، در مفهوم قانونی معادل «شرط» در مفهوم فلسفی بوده و چیزی است که از عدم معلوم حاصل می‌آید ولی وجودش مستلزم وجود معلوم، نیست. حال سوال این است که آیا واقعاً اگر شهرداری به مالکین اختطاریه می‌داد که نسبت به تخلیه و تخریب ملک اقدام کنند، صرف انجام این تکلیف از حدوث واقعه جلوگیری می‌کرد و خسارت واقع نمی‌شد. حتی اگر ترک فعل شهرداری به شرح فوق به عنوان یک سبب در

۴۲. برای توضیحات بیشتر نگاه کنید به ص ۱۹.

۴۳. ۸- در اظهاراتی مشابه، مدیر کل تدوین قوانین و مقررات شهرداری نیز در اعلام نظری نسبت به تحلیل بند ۱۴ ماده ۵۵ به موارد زیر اشاره کرده است: «در خصوص اختیار شهرداری الزامی برای پلمپ ساختمان‌های نایمن: به استناد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری در خصوص رفع خطر از بناهای مشرف به معابر عمومی، وظیفه شهرداری را صرفاً اعلام و اختطاریه به مالکین و صاحبان اماکن جهت انجام اقدامات لازم می‌دانند. همچنین ذکر عبارت «رفع خطر توسط مأمورین خود» مقرر در تبصره بند مذکور صرفاً در باب رفع خطر از دیواره‌های شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و غیره می‌باشد و شهرداری هیچ اختیار قانونی جهت پلمپ و تعطیلی اماکن ندارد.»

ردیف سایر اسباب به حساب‌اید غیر از این است که مطابق ماده ۵۲۶ قانون مجازات اسلامی سال ۹۲ در تعدد و تداخل اسباب، سببی که خسارت مستند به اوست مسئول است و در اسباب طولی نظیر آنچه در اینجا اتفاق افتاده است بر فرض اینکه عدم اخطار شهرداری را به عنوان یک سبب فرض کنیم (البته قبلاً گفته شده خصوصیات سبب را ندارد) آیا سبب مذکور در مقابل مسببین آتش‌سوزی، سبب مقدم در تاثیر محسوب می‌شود؟ چرا که عملاً آتش‌سوزی در ایجاد خسارات به عنوان علت حادثه، مقدم بر اخطاریه فرسودگی بنا تاثیر کرده است و عرفاً نیز خسارات و تلف متناسب و منسوب به آتش‌سوزی و مسبب آن است (ماده ۵۳۵ قانون مجازات اسلامی سال ۹۲ و نظر به فقهی سبب مقدم در تاثیر)»

پاسخ: این بند نیز با الفاظی دیگر در واقع تکرار مدعاهای قبلی است که در جای خود به آن پاسخ لازم داده شده است. در این اجمالاً به این توضیح بسنده می‌شود که ساختمان پلاسکو مصداق «بنا خطرناک، اماکن عمومی، دکاکین، پاساژ و امثال آن» است و شهرداری در صورت بی‌توجهی مالکان و صاحبان مربوطه، به حکم تبصره بند ۱۴ موصوف تکلیف و الزام قانونی دارد که به وظیفه قانونی خود عمل کند و نهایتاً اگر موانعی از جمله نیاز به مجوز برای ورود به ملک خصوصی وجود داشته باشد، از دادسرای مربوطه مجوزهای لازم را اخذ و نسبت به تکلیف قانونی خود مبنی بر رفع خطر اقدام کند.^{۴۴} هر چند آنگونه که پیشتر توضیح داده شد رفع خطر هیچ ملازمه‌ای با تخریب ندارد.^{۴۵} بنا به مراتب پیش گفته، اجرای تکلیف قانونی شهرداری به رفع خطر اولاً ملازمه‌ای با تخریب ندارد و ثانیاً حتی اگر اینگونه بود به حکم قاعده «ملازمه اذن در شیء با اذن در لوازم آن»^{۴۶}، هر امری (اعم از تخریب، پلمب، تعطیلی یا نحو آن) که لازمه اجرای حکم «رفع خطر» از «بناها» باشد، مباح است حتی اگر در نبود اباحه قانونی و در شرایط عادی آن عمل (در اینجا تخریب) جرم محسوب شود. لذا، به دلیل وجود اباحه و حکم قانونی، به استناد ماده ۱۵۸ قانون مجازات اسلامی و بند الف آن که مقرر می‌دارد: «علاوه بر موارد مذکور در مواد قبل، ارتکاب رفتاری که طبق قانون جرم محسوب می‌شود، در موارد زیر قابل مجازات نیست: الف- در صورتی که ارتکاب رفتار به حکم یا اجازه قانون باشد» انجام این تکلیف به هیچ وجه جرم تلقی نمی‌شود، زیرا حکم قانون (در اینجا تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها) از علل موجهه جرم است که اساساً با زائل کردن عنصر قانونی جرم باعث مباح شدن رفتار می‌گردند. با این اوصاف اساساً نوبت به بحث شرط، سبب و مباشر و تعیین قواعد حاکم بر آن از جمله مواد ۵۰۶، ۵۲۶ و ۵۳۵ قانون مجازات اسلامی مورد استناد نویسنده محترم در تسبیب، تداخل اسباب، و نظریات مختلف مربوطه از جمله نظریه اسباب طولی یا نظریه فقهی سبب مقدم نمی‌رسد. به عبارت بهتر، با تفویض اختیار و اقتدار قانونی، شهرداری قانوناً هیچ مانعی برای ادای وظیفه قانونی خود ندارد و نهایتاً حتی اگر در مواردی نیاز به کسب مجوز از دادسرا داشته باشد میتواند با کسب مجوزهای قانونی یادشده به ایفای کامل تعهدات قانونی خود بپردازد، و موضوع نیاز احتمالی به مجوز به هیچ وجه رافع تکلیف شهرداری به ایفای وظایف خود به موجب قانون نیست و شهرداری نمی‌تواند به این بهانه صرفاً به دادن تذکر یا اخطاریه بسنده کرده یا اقدامات خود را محدود به محصور کردن سقف گذرگاه‌ها نماید. همچنین با توجه به توضیحات قبلی اولاً رفع خطر اصولاً ملازمه‌ای با تخریب یا حتی تخلیه ملک ندارد، ثانیاً، حتی اگر چنین باشد، با توجه به دستور قانونگذار و حکم قانون، به سادگی می‌تواند مجوزهای لازم را کسب کند و به هر حال انجام هر فعلی در اجرای اوامر قانونگذار، حتی اگر در حالت عادی جرم تلقی شود، با توجه به اسباب اباحه قانونی به سبب وجود اسباب عینی عدم مسئولیت، مانع تشکیل جرم و همچنین مانع ایجاد مسئولیت مدنی ناشی از انجام وظیفه و ایفای وظایفی است که در این خصوص قانونگذار برای تأمین امنیت برعهده شهرداری گذاشته است. یادآور می‌شود که در حقوق ایران نظریه غالب در باب مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن نظریه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر است که صرفاً در اعمال تصدی دولت پذیرفته شده است. به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ «کارمندان و شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی،

۴۴. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به ص ۳۳.

۴۵. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به ص ۱۱.

۴۶. برای توضیح بیشتر در خصوص قاعده ملازمه اذن در شیء با لوازم آن، نگاه کنید به ص ۱۶.

خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط نقص وسایل ادارات و موسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا موسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.» شایان ذکر است که ماهیت گزارش ملی در خصوص پلاسکو بیشتر از جنس گزارش‌های حقیقت‌یابانه بوده و بدیهی است برای انجام چنین امری تکالیف سازمان‌های حکومتی مربوط باید با رویکرد مثبت یا و با در نظر گرفتن قوانین و مقررات مربوط تفسیر شود و نه با تأکید بر صلاحیت‌های منفی که آن هم از تفاسیر مختلف سازمان‌ها از نصوص قانونی و لحاظ نمودن منافع سازمان‌ها در مقابل منافع عمومی نشأت می‌گیرد. بنابراین، قبول وظیفه قانونی برای یک سازمان، به معنی سلب وظیفه قانونی از سازمان‌های دیگر نیست. توضیح آنکه در صلاحیت منفی تلاش بر آن است تا تکلیفی از تکالیف نهاد خاصی خارج گردد و از این رو وظیفه‌ای بر عهده آن سازمان نباشد. در صورت عمومیت یافتن این تحلیل، نهادهای حکومتی با استناد به خلاها و ابهام در عبارات قانونی و نیز حسب مورد لحاظ نمودن منافع سازمانی، تکالیف قانونی را از خود سلب نموده و نتیجه چنین وضعیتی شکست نظام حقوقی خواهد بود چرا که در نتیجه آن نظام حقوقی از ایجاد مدیریت شهری مطلوب و موثر ناتوان خواهد شد. براین اساس تعیین مقامات متعدد از جمله شهرداری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر نهادهای مرتبط در امن سازی شهر و ساختمان‌های شهری و وضع بازرسی‌های متعدد به منظور اطمینان از تحقق آن بوده و به هیچ وجه نباید وجود مراجع نظارتی متعدد برای یک امر مشخص را در راستای نفی مسئولیت در انجام وظیفه مقرر از سوی سازمان‌های دیگر در نظر گرفت. چنین رویکردی در گزارش‌های شهرداری دیده می‌شود که در آن با ارایه تعریف ساختمان پلاسکو به‌عنوان کارگاه، مسئولیت برخورد با عدم ایمنی و خطرات موجود در کارگاه‌ها را با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی دانسته و با چنین تحلیلی از شهرداری برای نظارت و انجام اقدامات ایمنی در این زمینه سلب اقتدار شده است. این در حالی است که با عنایت به به تفسیر فوق، اثبات اینکه پلاسکو کارگاه می‌باشد و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تکالیفی را در این خصوص بر عهده داشته، نافی مسئولیت‌های نظارتی و اجرایی شهرداری از بابت حفظ ایمنی و رفع خطر از آن نخواهد بود.

در گزارش‌هایی که برای تعیین و روشن ساختن عوامل و اسباب یک حادثه مهم تهیه می‌شود و اصولاً رویکرد حقیقت‌یابانه دارند زاویه دید متوجه وظایف حقوقی اشخاص حقوق عمومی بوده و از اینرو ملاحظات اجرایی، مدیریتی و سیاستگذاری نباید بر آن غلبه کند چراکه اعمال چنین ملاحظاتی در صلاحیت نهادهای قانونگذاری و قرار گرفته است. براین اساس ادعاهای ارایه شده مربوط به اینکه "شهرداری توانایی انجام فلان تکلیف قانونی را به دلایل مالی یا اجرایی ندارد" پذیرفته شده نیست، اگر چه شاید مقامات اجرایی و سیاسی ادعای ناممکن بودن وظایف شهرداری را در عمل برای دفاع از خود و براءت از مسئولیت حقوقی در مراجع صالح مطرح نمایند.

ادعای کم بودن منابع شهرداری‌ها برای انجام وظایف قانونی از جمله مواردی است که نمی‌توان وزن زیادی در تحلیل حقوقی بدان اختصاص داد. از سوی دیگر ضوابط مهمی به منظور کیفیت انجام هزینه‌های شهرداری‌ها در قانون پیش‌بینی شده و از جمله آنها می‌توان به ماده ۷۳ قانون شهرداری اشاره کرد که اذعان می‌دارد کلیه عوارض و درآمد هر شهرداری منحصرأ باید به مصرف همان شهر برسد و براین اساس انجام هزینه توسط شهرداری تهران در خارج از تهران و به طریق اولی در خارج از کشور قابل پذیرش نیست و در همین راستاست که ادعای ناکافی بودن بودجه شهر تهران برای برقراری مدیریت مطلوب شهری نمی‌تواند مورد پذیرش باشد و براین اساس نیازمند رسیدگی، حسابرسی و تحلیل هزینه و درآمدهای شهرداری توسط مراجع تخصصی بی طرف همچون سازمان حسابرسی یا دیوان محاسبات کشور برای رسیدگی به ادعای ناکافی بودن بودجه تهران برای انجام هزینه‌های مربوط به ایمن‌سازی شهر تهران می‌باشیم.

شهرداری تهران برای حفظ شهر از خطرات سیل و حریق و نیز رفع خطر از بناهای خطرناک مکلف به اتخاذ

تدابیر موثر و اقدام لازم شده بود. مصادیق تدابیر و اقدام لازم دربردارنده تمامی مصادیق اجرایی، مدیریتی، مالی، سیاستگذاری، قانونگذاری، تشکیلاتی، استخدامی و ... با رعایت قوانین و مقررات قانونی مربوط می‌باشد. براین اساس شهرداری تهران برای پیش‌گیری از آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو موظف به انجام انواع اقدامات یادشده بوده و این در حالی است که شهرداری تهران جز چند اخطار برای حفظ ایمنی ساختمان پلاسکو که به موجب این بند نیز انجام شده است، راسا هیچ اقدامی انجام نداده است.

توجه به این نکته ضروری است که شهرداری بر اساس این تکلیف، باید تدابیر و اقدامات لازم را برای حفظ شهر از حریق انجام می‌داد و در این خصوص باید اثبات نماید چه اقدامات خاص و مشخصی برای ایمن‌سازی شهر انجام شده و اقدامات دیگری که انجام آنها به دلایل بودجه‌ای یا سازوکارهای اداری یا حقوقی محقق نشده، شامل چه مواردی بودند. بدیهی است اگر اقدامات لازم برای ایمنی سازی انجام نشده و برنامه‌ریزی برای اقدامات دیگر به دلایل موجهی کافی نبوده و یا موثر ارزیابی نگردد، موضوع می‌تواند به عنوان تقصیر شهرداری در انجام تکالیف قانونی محسوب شود. با این وجود اینکه آیا اقدامات فعلی شهرداری که معمولاً به صورت کلی نیز در گزارش‌های مربوطه ذکر می‌شود تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از حریق محسوب می‌شود یا خیر، در اختیار و صلاحیت تشخیص مقام قضایی است اما توجه به مقرراتی چون مصوبه ۱۳۸۹/۲/۴ هیات وزیران که در آن آتش‌نشانی موظف به کسب آمادگی برای اطفای پنجاه هزار واحد تجاری و مسکونی شده است نشان دهنده غیر موثر بودن و غیرکارآمد بودن اقدامات فعلی در انجام تکالیف یادشده را دارد چرا که آتش‌نشانی حتی موفق به اطفای یک ساختمان مهم نیز نشد و پلاسکو فروریخت.

از جمله پرتکرارترین ادعاهای مربوط به نقص بند یادشده که توسط شهرداری مطرح شده آن است که اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری نیازمند ورود به بخش اختصاصی پلاسکو بوده و برای چنین امری، مجوز قانونی داده نشده است لذا تکلیف مقرر در این بخش قابل انجام نیست. سوالی که در این خصوص پیش می‌آید این است که اگر امکان پلمپ ساختمان پلاسکو به صورت مستقیم وجود نداشت آیا شهرداری نباید به عنوان مدیر امور شهری و حافظ منفعت عمومی در حوزه شهری در قالب "اقدامات لازم" و با مراجعه به مراجع قضایی خواستار اقدام قانونی برای رفع خطر و پلمپ ساختمان می‌شد؟ از سوی دیگر اشاره به این قاعده خالی از لطف نیست که "اذن در شی اذن در لوازم آن است" و از این رو وقتی قانونگذار اجازه داده تا در صورت عدم رفع خطر، شهرداری "راسا" به این کار اقدام کند، اذن در ورود نیز داده است و اگر با امتناع بهره‌بردار یا مالک در ورود نیروهای شهرداری مواجه شد این امکان وجود داشت که مراتب برای اعمال تکلیف قانونی به مراجع قضایی گزارش و کسب تکلیف شود و به استناد این بند حکم قضایی درخواست شود. بر اساس نظریه مورخ ۷۶/۱۱/۲۷ اداره حقوقی قوه قضائیه بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن به نحوی صریح و خالی از ابهام شهرداری را موظف به رفع خطر... موضوع بند یاد شده نموده است... تشخیص و رفع خطر... راسا با شهرداری است و نیازی به مراجعه به نماینده قضائی و حضور نماینده قضایی نیست و رفع خطر ممکن است به طرق مختلف انجام پذیرد. براین اساس سیاق عبارات بند ۱۴ ماده ۵۵ و تبصره آن به معنای آن است که تشخیص شیوه جلوگیری از خطر بر عهده شهرداری است که این امر می‌تواند حسب مورد شامل جلوگیری از فعالیت یا تخریب یا اقدامات ترمیمی یا هر اقدام مناسب دیگر باشد. همچنین در نظریه مورخ ۸۲/۶/۱۱ اداره حقوقی قوه قضائیه آمده است: «در صورتی که به تشخیص (شهرداری) بنایی... خطرناک باشد شهرداری موظف است به طرق مقتضی نسبت به رفع خطر اقدام نموده و از بروز حوادث ناگوار جلوگیری نماید». نظریه شماره ۷/۲۳۱ مورخ ۸۹/۱/۲۱ نیز بر همین امر تاکید می‌نماید.

از سوی دیگر اشاره به این نکته ضروری است که یک مکان ممکن است در مالکیت خصوصی اشخاص بوده اما محل رفت و آمد و مراجعه عمومی و در نتیجه در شمار اماکن عمومی باشد و مالکیت خصوصی یا عمومی آن مکان یا محل منصرف از «مکان عمومی بودن یا نبودن» آن است. بنابراین حتی اگر قائل به این تفسیر باشیم که هر مکانی مشمول حکم این بند نیست، اما صرف نظر از مالکیت عمومی یا خصوصی، آنچه موجب شمول این حکم بر اماکن

می‌شود، ویژگی «محل رفت و آمد و مراجعه عمومی» بودن آن است. طبیعی است که چنانچه وظایف شهرداری درایمن‌سازی، رفع خطر و نظارت بر شهر شهرداری شامل ساختمان‌های دارای مالک خصوصی که ضمناً مکان عمومی تلقی می‌شوند، نشود، هیچ توجیه قانونی یا عقلانی ندارد و اصولاً بی اثر کردن وظایف شهرداری است.

مصوبه جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۲۲۳/۱۷۷۱۱ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۸ بر اساس مقدمه‌ای که در زمان نگارش و تصویب آن آمده است در راستای اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌های وضع شده است. نگاهی ساده به کل مواد و تبصره‌های این مصوبه نشان می‌دهد که بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مورد یک مسئولیت واضح و مبرهن برای شهرداری در نظارت عملی به‌ایمنی ساختمان‌ها و بناها قبل از وقوع حوادثی از قبیل آتش‌سوزی است در نتیجه اظهارنظرهایی که از سوی شهرداری تهران مبنی بر اینکه بندهای ۱۴ و ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری تکلیفی برای شهرداری در برخورد با ساختمان‌های فاقدایمنی اولیه موجود در سطح شهر ایجاد نمی‌کند در تعارض با مصوبه یادشده می‌باشد.

در صورت صحت اظهارات رئیس کمیسیون شهرسازی و معماری شورای شهر مبنی بر اینکه ۳۶۰ مورد درخواست درخصوص اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ شهرداری تهران از قوه قضاییه برای رفع خطرات وجود دارد به نظر می‌رسد رویه‌ای برای استفاده از این بند در شهرداری نیز وجود دارد اما از قابلیت‌های این ماده در خصوص پلاسکو استفاده نشده است.

مطابق بند ۵ تصویب‌نامه شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۲۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیات وزیران، چنانچه سازمان و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی در بازدیدهای موردی تشخیص دهند که در زمان بهره‌برداری از این تجهیزات و تاسیسات دولتی، خطری جان و یا مال مردم را تهدید می‌کند، موضوع را به نهاد متولی اعلام می‌نماید. کلیه دستگاه‌های مورد اشاره موظفند در حدود اختیارات اجرایی و نظارتی خود نسبت به رفع خطر اقدام نمایند. بر اساس قوانین و مقررات مربوط، نظارت بر فعالیت‌های آتش‌نشانی مطابق مقررات قانونی بر عهده شهرداری است. چنین تکلیفی برای شهرداری در مصوبه جلسه ۲۹۱ شورای شهر تهران نیز مجدداً در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۳ تاکید شد. علاوه بر موارد پیشین در این مصوبه پیش‌بینی شده است که شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه نیز مکلفند اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند.

مطابق ماده ۵ مصوبه جلسه ۲۸۴ شورای اسلامی شهر تهران، شهرداری تهران (سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی) مکلف بوده است در راستای بند «ب» ذیل ماده ۵۵ برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران درخصوص ایجاد نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی با اولویت مجتمع‌های مسکونی و ساختمان‌های با اهمیت عمومی و سایر فضاهای شهری پرخطر اقدام نماید و مالکین آنها را ملزم به رعایت استانداردهای ایمنی و آتش‌نشانی نموده، در صورت اجرای موارد استاندارد نسبت به صدور گواهی ایمنی مدت دار اقدام نماید.

از سوی دیگر اگرچه شهرداری در موارد متعدد به ضرورت بازنگری و به روزرسانی قوانین مرتبط اشاره کرده است اما تاکنون به عنوان دستگاه اصلی مدیریت شهری، تلاشی برای اصلاح و بازنگری در این خصوص نکرده است. براین اساس به نظر می‌رسد شهرداری موظف بوده تا با شناسایی خلاها و ابهامات قانونی و با توجه به نیازها و الزامات اجرایی در این خصوص اقدام نماید. دو نمونه از مواردی که در خصوص حادثه ساختمان پلاسکو نیز اثرگذار بود، بازنگری در وظایف شهرداری (ماده ۵۵ قانون شهرداری) و نظارت مستمر بر فعالیت عمرانی در ساختمان‌هایی که به حکم تبصره ۹ ماده ۱۰۰ شهرداری از ذیل نظارت آن کمیسیون خارج می‌باشد.

از جمله اقدامات موثر در خصوص نحوه اجرای قوانین، «رویه سازی» در خصوص آن می‌باشد و بدیهی است که نقطه آغاز این روند توسط سازمان اجرایی مرتبط کلید می‌خورد. براین اساس برای داشتن رویه‌های قضایی شهری که مکمل قوانین نیز به شمار می‌روند از شهرداری‌ها انتظار کنشگری می‌توان داشت تا با شناسایی قوانین و تطبیق آن با حوزه اجرایی، در مورد ابهام در اجرای قوانین در مراجع قضایی اقدام قضایی مقتضی را انجام داده و در این خصوص رویه سازی کنند. متأسفانه در این زمینه اقدام موثری از سوی شهرداری‌ها مشاهده نمی‌شود و بسیاری از

ابهامات قانونی در این خصوص از جمله در خصوص بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری موجب تعطیلی اجرای بند یادشده گردیده است.

توضیحات شهرداری تهران در خصوص بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تحلیلی که این نهاد در خصوص بند مذکور ارائه داده، گویای آن است که این نهاد، اعتبار خاصی برای این بند قائل نبوده لذا باعث خنثی کردن قابلیت‌های این بند مهم شده است و پس از این شهرداری تهران اگر بخواهد به تفسیر خود از بند ۱۴ ماده ۵۵ پایبند بماند، نمی‌تواند برخلاف استدلالات خود، راسا اقدامی در جهت رفع خطرات شهری در موارد مشابه ساختمان پلاسکو نماید، در نتیجه اختیارات استناد به این بند بسیار محدود و ناچیز شمرده شده که در بسیاری از موارد منجر به ناکارآمدی‌های مشهود در حوزه شهری خواهد شد.

۲- بند ۹ ماده ۲ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان - مصوب ۱۳۷۴

به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و اجراء و کنترل آن در جهت حمایت از مردم بعنوان بهره‌برداران از ساختمان‌ها و فضاهای شهری و ابنیه و مستحذات عمومی و حفظ و افزایش بهره‌وری منابع مواد و انرژی و سرمایه‌های ملی وضع مقررات ملی ساختمان پیش‌بینی شد و شهرداری‌ها نیز مطابق بند ۹ ماده ۲ قانون یادشده موظف به الزام به رعایت آنها شده‌اند:

الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی از سوی تمام دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازندگان، مهندسين، بهره‌برداران و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان به عنوان اصل حاکم بر کلیه روابط و فعالیت‌های آنها و فراهم ساختن زمینه همکاری کامل میان وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری‌ها و تشکل‌های مهندسی و حرفه‌ای و صنوف ساختمان. بنابراین شهرداری‌ها، در کلیه ساختمان‌های جدید در کنار سایر دستگاه‌های اجرایی ملزم به رعایت مقررات ملی ساختمان هستند.^{۴۷}

در ماده ۳۴ قانون یادشده چنین آمده است:

«شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود.»

۱- تعریف قانونی مقررات ملی ساختمان در ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، بدین شرح است: «اصول و قواعد فنی که رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی ضروری است.» این مقررات توسط وزارت راه و شهرسازی و کشور تهیه و تدوین شده و به تصویب هیات وزیران رسیده است. شهرداری‌ها، در ۱- صدور پروانه ۲- نظارت و کنترل بر احداث ساختمان، موظف به رعایت مقررات ملی ساختمان می‌باشد. مجریان ساختمان‌ها، مهندسان ساختمان (اعم از ناظر و مجری) و مالکان و کارفرمایان نیز موظف به رعایت این مقررات هستند. اشخاص

۴۷. مطابق ماده ۳۰ همین قانون: «شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه ساختمان، پروانه شهرک‌سازی و شهرسازی و سایر مجوزهای شروع عملیات ساختمان و کنترل و نظارت بر این گونه طرح‌ها در مناطق و شهرهای مشمول ماده (۴) این قانون برای صدور پروانه و سایر مجوزها تنها نقشه‌هایی را خواهند پذیرفت که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی دارنده پروانه اشتغال به کار و در حدود صلاحیت مربوط امضاء شده باشد و برای انجام فعالیت‌های کنترل و نظارت از خدمات این اشخاص در حدود صلاحیت مربوط استفاده نمایند.» همچنین مطابق ماده ۳۱ قانون مذکور: «در مواردی که نقشه‌های تسلیمی به شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمانی و تفکیک اراضی توسط اشخاص حقوقی امضاء و یا تعهد نظارت می‌شود مسوولیت صحت طراحی و محاسبه و نظارت به عهده مدیرعامل یا رئیس مؤسسه تهیه‌کننده نقشه است و امضای وی رافع مسوولیت طراح، محاسب و ناظر نخواهد بود، مگر اینکه نقشه‌ها توسط اشخاص حقیقی دیگر در رشته مربوطه امضاء و یا تعهد نظارت شده باشد.»

مذکور، در تکلیف به رعایت این مقررات، هم عرض شهرداری‌ها می‌باشند و وزارت راه و شهرسازی وظیفه دارد بر اجرای آن نظارت عالیّه داشته باشد. ضمناً با توجه به ماده ۳۴، ۲۱ مبحث از مقررات ملی ساختمان ناظر بر احداث ساختمان است و همانطور که در ذیل خواهد آمد، صرفاً مبحث بیست و دوم آن ناظر بر «نگهداری ساختمان» و بخشی از آن «حفاظت در برابر حریق» می‌باشد.

۲- مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان اختصاص در مورد «مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها» می‌باشد که در سال ۱۳۹۲ به این مقررات الحاق شده است؛ در مبحث ۲۲ در قسمت نظامات اداری در بند ۲-۳، مالک یا مالکین یا نماینده قانونی آنها را در برابر نگهداری تجهیزات، دستگاه‌ها، سیستم‌ها و لوازم ایمنی، مسوول شناخته شده‌اند. در بند ۲-۶ مسوولیت اجرای الزامات این مبحث (یعنی مراقبت و نگهداری) بر عهده مسوول نگهداری ساختمان گذاشته شده است. در بند ۱-۳-۵ مسوول نگهداری ساختمان بدین شرح تعریف شده است: «شخص حقیقی یا حقوقی است که دارای حق قانونی از طرف مالک (مالکین) یا نماینده قانونی او (یا آن‌ها) برای نگهداری ساختمان بوده و نگهداری ساختمان را مطابق الزامات این مبحث بر عهده دارد. در قسمت ۹ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان با عنوان «حفاظت در برابر حریق» اقسام متنوعی از الزامات ایمنی مانند بازدید مسوول نگهداری ساختمان، محوطه پلکان و راه‌های ارتباطی، سیستم‌های اعلام حریق و خاموش کننده‌های دستی می‌باشد که همگی بر عهده مالک و مسوول نگهداری ساختمان است.

نکته ای که باید یادآور شد، مربوط به الزام شهرداری‌ها به اجرای مفاد مقررات ملی ساختمان به خصوص مبحث بیست و دوم این مقررات که راجع به مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها و مبحث سوم که به آتش‌سوزی و ایمنی در برابر حریق مربوط می‌باشد، است. در رابطه با رعایت این مباحث در ساختمان پلاسکو، بدیهی است با توجه به اینکه این ساختمان سال‌ها پیش از تدوین این مقررات طراحی و ساخته شده است، این مبحث در هنگام احداث این ساختمان قدیمی رعایت نشده است. در عین حال با نگاهی بر ویرایش دوم مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ملاحظه می‌شود که طبق بند ۱-۳-۱۲ این مقررات، ضوابط این مبحث مشمول ساختمان‌هایی است که پس از تدوین آن ساخته یا پرداخته شوند و برای بناهای موجود که پیش از ابلاغ این مقررات احداث شده‌اند و امکان تطبیق با این ضوابط را ندارند، در صورت بروز ضرورت‌های خاص (از جمله استعلام سازمان‌های عمومی) بایستی نحوه تأمین ایمنی توسط مقام قانونی مسئول (بنا بر تعریف موجود در ویرایش دوم) مشخص شود.

ضوابط و الزامات مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان برای نگهداری تمامی ساختمان‌های مسکونی، غیر مسکونی و کلیه اجزای تشکیل‌دهنده آن کاربرد داشته و به تعریفی از مالکان (۱-۳-۱-۲۲)، مستأجران (۲-۳-۱-۲۲)، بهره‌برداران (۳-۳-۱-۲۲)، ساکنان (۴-۳-۱-۲۲) و مسئول نگهداری ساختمان (۵-۳-۱-۲۲) ساختمان‌های موجود و ضوابط اداره کردن (۲-۲۲) و نحوه اجرای مقررات (۳-۲۲ تا ۱۰-۲۲) می‌پردازد. الزامات این مبحث تا آنجایی که برای تأمین سلامت عمومی، ایمنی، رفاه و سکونت مردم و نگهداری ساختمان‌ها لازم است باید اجرا شود.

در همین راستا و به موجب بند ۱-۱-۲۲ مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، تأمین ایمنی در طول عمر مفید ساختمان هدف این مبحث تلقی شده است. با اینکه در مبحث ۲۲، وظیفه نگهداری ساختمان با مالک است، اما به نظر می‌رسد که شهرداری به موجب تکلیف مقرر در ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی، مبنی بر رعایت مقررات ملی ساختمان، و از آنجائیکه بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، شهرداری‌ها را مکلف به حفظ شهر از خطر حریق و سیل و همچنین رفع خطر از بناهای خطرناک کرده است، و نظر به اینکه مبحث ۲۲ ساختمان، ضابطه‌های نگهداری و مراقبت از ساختمان‌های موجود را مقرر و مشخص کرده، به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها از باب تکلیف به ایمن‌سازی ساختمان به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ بایستی ضابطه‌های نگهداری و مراقبت مقرر شده در مبحث ۲۲ را به عنوان آخرین اراده مقررات گذار در ایمنی ساختمان‌ها اعمال و اجرا نماید. به عبارت دیگر ضوابط ایمن‌سازی در مبحث ۲۲ و دیگر مباحث مرتبط و از جمله در برخی از بندهای مبحث سوم در رابطه با آتش‌سوزی و ایمنی در برابر حریق آمده است و تکلیف به ایمن‌سازی در بند ۱۴ ماده ۵۵ مقرر شده است و براین اساس شهرداری بایستی در اجرای تکلیف خود

مبنی بر ایمن‌سازی ساختمان‌ها به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ ضابطه‌های مقرر شده در مبحث ۲۲ و سایر مباحث مرتبط را ملاک عمل قرار دهد.

در بند ۲۲-۱-۱ مبحث ۲۲ چنین آمده است: «هدف این مبحث تعیین حداقل الزاماتی است که در طول عمر مفید ساختمان برای نگهداری از آن جهت تأمین ایمنی، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و جلوگیری از به‌در رفتن سرمایه، باید رعایت شوند. برای این منظور باید بازدیدهای ادواری مورد نیاز در کلیه بخش‌های معماری، سازه، تأسیسات برقی و تأسیسات مکانیکی ساختمان به عمل آید.»
در ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی نیز چنین آمده است:

«شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود.»

بنابراین، مقررات مبحث ۲۲ به تصریح بند ۲۲-۱-۱ حداقل الزاماتی است که می‌بایست برای نگهداری از آن جهت تأمین ایمنی ساختمان‌ها، معمول گردد. علاوه بر تکالیفی که در قانون نظام مهندسی ساختمان برعهده شهرداری قرار گرفته، مواد ۷، ۲۶، ۲۷ و ۲۸ آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز تکالیفی را برعهده شهرداری گذاشته است. ماده ۲۸ آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ضمانت اجرای عدم رعایت مقررات ملی ساختمان، از جمله مبحث ۲۲ با موضوع نگهداری و حفظ ایمنی ساختمان است:

«ماده ۲۸ - شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمان برای ساختمان‌هایی که طبق تشخیص ناظران و تایید سازمان نظام مهندسی ساختمان استان، مقررات ملی ساختمان در آنها رعایت نشده باشد، تا زمان رفع نقص، پایان کار صادر نخواهند نمود.»

بنابراین شهرداری موظف است در صدور مجوزهای مربوطه از جمله پروانه ساختمان مقررات ملی ساختمان را به منظور ایمن نمودن شهر لحاظ نماید و یکی از ابزارهایی که برای ایفای این تعهد قانونی خود در اختیار دارد، عدم صدور پایان کار در مواردی است که مقررات مبحث ۲۲ ساختمان رعایت نشده باشد. البته با توجه به اینکه ساختمان پلاسکو پیش از تصویب این قوانین ساخته شده، به نظر نمی‌رسد این ضمانت اجرا در خصوص موضوع حاضر مصداق داشته باشد.

همچنین در مواد ۷، ۲۶، ۲۷ آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان اختیارات و تکالیف دیگری برای اجرای مفاد این قانون برعهده شهرداری گذاشته شده است؛ بدان معنا که اگر ناظران مرتکب تخلفی شوند، شهرداری مکلف است مراتب را به سازمان نظام مهندسی ساختمان استان اعلام کند، یا در صورت اعلام کتبی وزارت مسکن و شهرسازی یا سازمان نظام مهندسی ساختمان استان یا ناظران در خصوص وقوع تخلف ساختمانی دستور اصلاح صادر کنند و تا زمان رفع تخلف از ادامه کار جلوگیری نمایند.^{۴۸}

۱-۳- به موجب تصویب‌نامه شماره ۵۷۳۲۱/ت/۲۲۲۰۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۷ شهرداری‌ها ملزم به رعایت آیین‌نامه طراحی ساختمان در برابر زلزله هستند.

۴۸. ماده ۷ - شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمانی مکلفند تنها نقشه‌هایی را بپذیرند که توسط اشخاص حقوقی، یا مسئولین دفاتر مهندسی طراحی ساختمان و طراح آن در حدود صلاحیت و ظرفیت مربوط امضا و مهر شده است.

ماده ۲۶ - شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمان در صورت برخورد با تخلف ناظران باید موارد را جهت بررسی و اقدام به سازمان نظام مهندسی ساختمان استان اعلام نمایند.

ماده ۲۷ - شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمان موظفند با اعلام کتبی وزارت مسکن و شهرسازی یا سازمان نظام مهندسی ساختمان استان یا ناظران، در خصوص وقوع تخلف ساختمانی، در اسرع وقت با اطلاع ناظر، دستور اصلاح را صادر نمایند و تا زمان رفع تخلف از ادامه کار جلوگیری نمایند.»

۳- بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری

این بند بیشتر ناظر بر رفع مزاحمت و سر و صدا و به طور کلی تمامی مشاغل و کسب‌هایی است که ایجاد مزاحمت و سر و صدا کنند یا باعث تولید دود یا عفونت شوند یا موجب تجمع حشرات و جانوران گردند.

۴- ماده ۸۵ قانون شهرداری‌ها

«شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که محل صحت عمومی تشخیص می‌دهد پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر اقدام کند.»

۵- ماده ۱۱۰ قانون شهرداری‌ها

«نسبت به زمین یا بناهای مخروبه و غیر مناسب با وضع محل و یا نیمه تمام واقع در محدوده شهر که در خیابان یا کوچه و یا میدان قرار گرفته و منافی با پاکي و پاکیزگی و زیبایی شهر یا موازین شهرسازی باشد شهرداری با تصویب انجمن شهر می‌تواند بمالک اخطار کند متنها ظرف دو ماه به ایجاد نرده یا دیوار و یا مرمت آن که منطبق با نقشه انجمن شهر باشد اقدام کند اگر مالک مسامحه و یا امتناع کرد شهرداری می‌تواند بمنظور تأمین نظر و اجرای طرح مصوب انجمن در زمینه زیبایی و پاکیزگی و شهرسازی هر گونه اقدامی را که لازم بداند معمول و هزینه آنرا به اضافه صدی ده از مالک یا متولی و یا متصدی موقوفه دریافت نماید در این مورد صورت حساب شهرداری بدو بمالک ابلاغ میشود در صورتیکه مالک ظرف پانزده روز از تاریخ ابلاغ صورت حساب شهرداری اعتراض نکرد صورت حساب قطعی تلقی میشود و هرگاه مالک ظرف مهلت مقرر اعتراض کرد موضوع به کمیسیون مذکور در ماده ۷۷ ارجاع خواهد شد. صورت حساب‌هایی که مورد اعتراض واقع نشده و همچنین آراء کمیسیون رفع اختلاف مذکور در ماده ۷۷ در حکم سند قطعی و لازم‌الاجراء بوده و اجراء ثبت مکلف است بر طبق مقررات اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجرا نسبت بوصول طلب شهرداری اجرائیه صادر و به مورد اجراء بگذارد.»

۶- ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های آن‌ها

«مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه بوسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نماید.»

تبصره ۱- در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع باحداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور بان‌تخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری بان‌تخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر بان‌تخاب انجمن مطرح میشود کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد پس از انقضاء مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت میکند ظرف مدت یکماه تصمیم مقتضی برحسب مورد اتخاذ کند در مواردیکه شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری میکند مکلف است حداکثر ظرف یک‌هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید در غیر اینصورت کمیسیون بتقاضای ذینفع بموضوع رسیدگی خواهد کرد.»

تبصره ۹ - ساختمان‌هایی که پروانه ساختمان آنها قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر صادر شده است از شمول تبصره ۱ ماده صد قانون شهرداری معاف می‌باشند.

در توضیح می‌توان به نکات زیر اشاره نمود:

۱- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۲۲/ ۹/ ۱۳۹۵، پیرو صورتجلسه مورخ ۱۲/ ۸/ ۱۳۹۲ کمیته فنی و ارائه گزارش درباره کمیسیون ماده ۱۰۰ و ضوابط ملاک عمل این کمیسیون در خصوص بررسی اصول شهرسازی موضوع تبصره ۱ ذیل ماده فوق‌الذکر، با عنوان «اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی» و همچنین سایر موارد آن مصوب نمود:

- منظور از اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی، اصول و ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مقررات ملی ساختمان می‌باشد.

- شهرداری‌ها مکلف هستند، از ساخت و سازهای بدون پروانه و یا تخلفات ساختمانی جلوگیری نمایند.

- دبیرخانه‌های کمیسیون ماده ۱۰۰ ملزم به ارائه گزارش‌های دوره‌ای از نتایج تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰۰ به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌باشند.

۲- عملکرد شهرداری‌ها در خصوص ماده ۱۰۰ همواره به انتقادهایی همراه بوده است و دریافت وجوه ناشی از این ماده از سوی شهرداری تا آن‌جا گسترش یافته گاهی از آن به «شهرفروشی» تعبیر می‌کنند. از طرف دیگر، معضل اجرائی که در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها وجود دارد «تراکم فروشی» می‌باشد. براین اساس نهاد نظارتی بجای تخریب تخلف، اقدام به فروش تخلف مینماید و در قبال دریافت جریمه از شخص متخلف، به وی اجازه داده می‌شود که مرتکب تخلفات ساختمانی گردد و سپس با پرداخت پول به شهرداری، از تخلفات صورت گرفته چشم‌پوشی می‌شود.

۳- شهردار تهران در دفاع از عملکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری و عدم صلاحیت این کمیسیون در خصوص پلاسکو اعلام کرده است:

"بعضا دوستان می‌گویند چطور شهرداری در ماده ۱۰۰ اقدام می‌کند؟ موضوع ماده ۱۰۰ تخلف ساختمانی است و ایمنی نیست؛ آن را هم شهرداری تصمیم نمی‌گیرد بلکه حکم قضایی دارد. کمیسیون ماده ۱۰۰ بر اساس قانون یک قاضی، عضو شورای شهر و نماینده وزارت کشور است که حکم صادر می‌کنند. اگر شهرداری مغازه‌ای را به خاطر ماده ۱۰۰ پلمب می‌کند تخلف ساختمانی است اما در افکار عمومی مطرح می‌شود شهرداری جایی که می‌خواهد پول بگیرد و جایی که در آن پول ندارد و برای ایمنی است، نمی‌بندد که این کم‌لطفی است."

۴- شهرداری خود را صالح به رسیدگی به تخلف تغییر کاربرد غیرقانونی صورت گرفته در ساختمان پلاسکو می‌داند. مدیرکل تدوین قوانین و مقررات شهرداری تهران در این خصوص اعلام کرده است که شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه بوسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید. شهرداری براساس تکالیف قانونی خود اقدامات لازم را انجام داده و موارد تخلف را به کمیسیون ماده ۱۰۰ اعلام و کمیسیون نیز رای لازم را صادر کرده. اما رأی مراجع قضایی منجر به ابطال رأی کمیسیون ماده صد شد. بنابراین شهرداری تهران تکالیف قانونی خود را در این خصوص انجام داده و با توجه به اینکه مرجع ذیصلاح قضایی رأی کمیسیون ماده صد را نقض و به نفع ذینفعان (تغییر دهندگان کاربری) رأی داده است، عملاً اقدام دیگری نمی‌توانسته انجام دهد.

۵- در محدودیت‌های عملکرد مربوط به شهرداری در این خصوص اعلام شده است که وظیفه شهرداری در نظارت و کنترل ساخت و ساز به لحاظ رعایت اصول و استانداردهای مربوطه از قبیل مصوبات طرح‌های جامع و تفصیلی و مقررات ملی ساختمان در طول دوره ساخت (از زمان صدور پروانه تا زمان صدور گواهی پایان ساختمان) می‌باشد و مأمورین شهرداری به غیر از ساخت و سازهای پس از صدور پروانه ساختمان که از طرف

شهرداری تحت نظارت قرار گرفته و در صورت تخلف (بدون پروانه یا برخلاف مندرجات پروانه) مجاز به برخورد و جلوگیری از ساخت و اعلام تخلف به کمیسیون ماده ۱۰۰ می‌باشد در هیچ مورد دیگری تکلیف یا اجازه ورود به ساختمان را ندارد.

۶- ساختمان‌هایی که احداث آنها مربوط به قبل از تصویب طرح جامع شهر تهران (۱۳۴۹) و زمان بهره‌برداری قبل از سال ۱۳۵۲ (زمان الحاق تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری) احداث گردیده‌اند مستند به تبصره ۹ ماده ۱۰۰ شهرداری اساساً از شمول تبصره ۱ ماده ۱۰۰ خارج هستند.

۷- همانگونه که گفته شد، وفق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری "مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آن که ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد جلوگیری نماید".

در تبصره یک این ماده آمده است: "در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از اعضای انجمن شهر، به انتخاب انجمن مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می‌کند که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد پس از انقضای مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یکماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح کند در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذینفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه، تجاوز کند تعیین می‌کند.

شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا نکند شهردار رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد کرد".

در تبصره ۱۷ این ماده هم آمده است: مهندسان ناظر ساختمانی موکل‌فند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسوولیت آنان احداث می‌گردد، از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی کنند. هر گاه مهندس ناظر بر خلاف واقع گواهی کند و یا تخلف را بموقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی بطرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد، شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس کند. شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت ثبوت تقصیر برابر قانون نظام معماری و ساختمانی حسب مورد با توجه به اهمیت موضوع به ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلف شود که منجر به صدور رأی تخریب به وسیله کمیسیون ماده ۱۰۰ گردد به حداکثر مجازات محکوم کند. مراتب محکومیت از طرف شورای انتظامی نظام معماری و ساختمانی در پروانه اشتغال درج و در یک یا چند مورد از جرایم کثیرالانتشار اعلام می‌گردد. شهرداری مکلف است تا صدور رأی محکومیت به محض وقوف از تخلف مهندس ناظر و ارسال پرونده کمیسیون ماده ۱۰۰ بمدت حداکثر ۶ ماه از اخذ گواهی امضا مهندس ناظر مربوطه برای ساختمان جهت پروانه ساختمان شهرداری خودداری کند. مأمورین شهرداری نیز موکل‌فند در مورد ساختمان‌ها نظارت کند و هر گاه از موارد تخلف در پروانه بموقع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان با پروانه مرتکب تقصیری شوند، طبق مقررات قانونی به تخلف آنان رسیدگی می‌شود و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأمورین شهرداری واجد

جنبه‌های هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود. در مواردی که شهرداری مکلف به جلوگیری از عملیات ساختمان است و دستور شهرداری اجرا نشود می‌تواند با استفاده از مأمورین اجرائیات خود و در صورت لزوم مأمورین انتظامی برای متوقف ساختن عملیات ساختمانی اقدام کند.

همانگونه که ملاحظه می‌گردد وفق مقررات فوق اشخاص حقیقی یا حقوقی برای اینکه بخواهند بنایی اعم از تجاری، مسکونی یا اداری بسازند بایستی قبل از ساخت و ساز به شهرداری مراجعه کنند و پروانه احداث ساختمان دریافت نمایند.

این پروانه بعد از اینکه مالک نقشه ساخت خود را در نظام مهندسی تأیید کرد و مهندس یا مهندسین ناظر مالک معین شدند توسط شهرداری بعد از بررسی‌های مختلف صادر می‌گردد.

آنچه که بدیهی است اگر ساخت و سازها واقعا بر اساس آنچه که در پروانه و محاسباتی که توسط مهندس یا مهندسانی که ترسیم نقشه و محاسبه توسط ایشان انجام شده بنا گردد، ساختار شهری نسبتاً منظم و ساختمان‌های ایمنی خواهیم داشت. ولی مسئله اینجاست که در اکثر قریب به اتفاق ساخت و سازها، اشخاص از حدود و مقررات و شرایط مندرج در پروانه اولیه اخذ شده تخطی مینمایند و در این لحظه است که بایستی دید شهرداری بعنوان اولین و موثرترین نهاد ناظر بر ساخت و سازهای شهری به چه صورتی از اعتبار و الزامات مندرج در پروانه‌ای که خود صادر نموده است صیانت مینماید.

در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری همانگونه که در فوق اشاره شد بطور بسیار کلی آمده است اگر ساختمانی بدون پروانه احداث گردد و یا تخلف از موارد مندرج در پروانه داشته باشد و اگر از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد نهایتاً حکم به تخریب تمام یا قسمتی از ساختمان داده می‌شود.

هر سه مصداق بیان شده فوق (اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی) دقیقاً با مسئله ایمنی ساختمان گره خورده است و لزوم این امر وجود دارد که قانونگذار از طریق الزام نهادی ذی صلاح برای تدوین آئین نامه‌ای برای تعریف دقیق و با ذکر جزئیات مفاهیم فوق اقدام نماید.

۸- مهمترین نکته وقتی به باقی تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها نگاه میکنیم، قانونگذار نوع و اوصاف تخلفات را بیان نموده و در هر مورد گفته است که اگر اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی رعایت نشده باشد ساختمان تخریب می‌گردد و اگر این موارد رعایت شده باشد از مالک جریمه اخذ می‌گردد.

وفق مصوبه شماره ۴۹۶۱۱/۳۰۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۲، پیرو صورت جلسه مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۲ کمیته فنی و ارائه گزارش درباره کمیسیون ماده ۱۰۰ و ضوابط ملاک عمل این کمیسیون در خصوص بررسی اصول شهرسازی موضوع تبصره ۱ ذیل ماده فوق‌الذکر با عنوان «اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی» و همچنین سایر موارد آن مصوب نمود:

- منظور از اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی، اصول و ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مقررات ملی ساختمان می‌باشد.
- شهرداری‌ها مکلف هستند از ساخت و سازهای بدون پروانه و یا تخلفات ساختمانی جلوگیری نمایند.
- دبیرخانه‌های کمیسیون ماده ۱۰۰ ملزم به ارائه گزارش‌های دوره‌ای از نتایج تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰۰ به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌باشند.

ملاحظه می‌گردد که قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ می‌باشد و دارای اصلاحات در سال‌های بعد می‌باشد که در تاریخ ۱۳۵۲/۵/۱۷ و ۱۳۵۷/۶/۲۷ اصلاحاتی بر تبصره‌های ماده ۱۰۰ این قانون انجام شده است. در حالیکه مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص تعریف اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۲ بیان شده است که این تاخیر در ارائه تعریف جای تعجب بسیار دارد.

از طرفی چند خطی که در مصوبه فوق‌الاشعار وجود دارد بیشتر از اینکه تلاشی برای ارائه تعریف درست و

فنی باشد، یک رفع تکلیف می‌باشد. چرا که در ساده‌ترین شکل ممکن، تعریف یک عبارت مجمل را به مصوبات و مستندات دیگر معطوف نموده‌اند و در واقع بدون ارائه تعریف خاص، فقط بیان شده است که برای یافتن اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی به اصول و ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی و مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و مقررات ملی ساختمان مراجعه شود!

این در حالی است که مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و طرح جامع و تفصیلی و همچنین مقررات ملی ساختمان از قبل وجود داشت و رعایت این مقررات هم ذاتا الزامی بوده است. در نتیجه مصوبه شماره ۴۹۶۱۱/۳۰۰ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۲ دردی را دوا ننموده و چیز جدیدی بیان نکرده است.

۹- در جمع بندی مطالب فوق میتوان گفت که ماده ۱۰۰ قانون شهرداری که ناظر بر ساخت و ساز بنا می‌باشد دارای یک رکن اساسی است که تعیین ضمانت اجرای تخلف از مقررات این ماده حول محور این رکن می‌گردد. این رکن عبارت است از رعایت کردن یا رعایت نکردن اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی در ساخت و ساز است. محوریت رکن فوق الذکر در حالی است که تعریف مستقیم و دقیقی که با ذکر جزئیات اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی را تعریف نماید وجود ندارد.

از طرفی وفق ماده یک مصوبه جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۲۲۳/۱۷۷۱۱ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۸ "شهرداری تهران (سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران که اختصاراً در این مصوبه سازمان نامیده می‌شود) مکلف است در راستای ارتقای سطح کیفی ایمنی شهر و پایداری آن در طول دوره بهره‌برداری تصرفات، با استفاده از ظرفیت درون و برون‌سازمانی، اقدام به نظارت و بازرسی‌های دوره‌ای ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی در کلیه ساختمان‌ها، فضاهای شهری، معابر، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات شهری نموده و موارد نقص و مشکلات ایمنی را به مالک (ذینفع) و شهرداری منطقه ذی‌ربط ابلاغ نماید. شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه نیز مکلف‌اند اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی ابلاغی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند. هزینه‌های کارشناسی و صدور دستورالعمل ابلاغی برای هر یک از بناهای نوساز متقاضی کسب گواهی پایان کار از محل عوارض ایمنی پرداختی در هنگام صدور پروانه ساختمان تأمین و هزینه‌های بازرسی دوره‌ای سایر اماکن مطابق با دستورالعملی که حداقل ظرف مدت سه (۳) ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این مصوبه توسط شهرداری تهران تهیه و به تصویب شورای اسلامی شهر تهران می‌رسد، از مالک دریافت می‌گردد."

وفق تبصره ۳ ماده ۱ از همین مصوبه "به منظور نظارت بر حسن اجرای بازرسی ایمنی و اطمینان از رعایت ضوابط و مقررات مربوط، سازمان (آتش‌نشانی) مکلف است نسبت به انجام نظارت فنی عالی اقدام نماید.

وفق ماده ۵ از مصوبه فوق الذکر: سازمان آتش‌نشانی موظف است حداکثر ظرف مدت شش (۶) ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این مصوبه نسبت به تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های فنی در حوزه‌های تخصصی ذیل اقدام و پس از تصویب هیأت مدیره سازمان و تأیید شهردار تهران اقدام نماید.

۱ - نحوه اعزام نیروهای عملیاتی اولیه و تکمیلی متناسب با نوع خطر

۲ - نحوه جانمایی ایستگاه‌های آتش‌نشانی متناسب با حجم ترافیک، دسترسی‌ها، شرایط ژئومورفولوژیکی و تراکم جمعیتی

۳ - برآورد تعداد، نوع و شرایط نگهداری تجهیزات مورد نیاز در انواع حوادث و حریق متناسب با استانداردهای معتبر

۴ - نحوه انجام عملیات امدادی آتش‌نشانی و شرایط استاندارد آن

۵ - شرایط استاندارد خرید و نحوه نگهداری خودروهای آتش‌نشانی در طول دوره بهره‌برداری

۶ - شرایط استاندارد تجهیزات ارتباطی، مخابراتی و فناوری اطلاعات ستاد هماهنگی و ایستگاه‌های آتش‌نشانی

وفق ماده ۸ از این مصوبه شهرداری تهران (معاونت حمل و نقل و ترافیک) مکلف است در کلیه طرح‌های تغییر و توسعه معابر و خطوط حمل و نقل شهری، موضوع حداقل زمان جهت دسترسی خودروها و نیروهای امدادی آتش‌نشانی را در تمام مناطق شهری مدنظر قرار داده و در صورت تأمین شرایط استاندارد نسبت به اجرای طرح‌های مورد نظر اقدام نماید. هم‌چنین در خصوص معابر و خطوط حمل و نقل موجود مکلف است ظرف مدت دو (۲) سال نسبت به اصلاح دسترسی‌ها و تأمین شرایط مورد نیاز سازمان اقدام نماید. سازمان نیز مکلف است ظرف مدت شش (۶) ماه نسبت به شناسایی و معرفی معابری که می‌بایست مورد اصلاح قرار گیرند و پیشنهاد دسترسی‌های جایگزین به معاونت حمل و نقل و ترافیک اقدام نماید.

مصوبه جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۲۲۳/۱۷۷۱۱ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۸ " بر اساس مقدمه‌ای که در زمان نگارش و تصویب آن آمده است در راستای اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری وضع شده است. نگاهی ساده به کل مواد و تبصره‌های این مصوبه، نشان می‌دهد که بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، موجب یک مسئولیت واضح و مبرهن برای شهرداری در نظارت عملی به‌ایمنی ساختمان‌ها و بناها قبل از وقوع حوادثی از قبیل آتش‌سوزی است. در نتیجه اظهارنظرهایی که از سوی شهرداری محترم تهران و برخی از اعضای شورای شهر تهران مبنی بر اینکه بندهای ۱۴ و ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری تکلیفی برای شهرداری در برخورد با ساختمان‌های فاقد ایمنی‌های اولیه موجود در سطح شهر ایجاد نمی‌کند با مصوبه خود شهرداری که تازه تصویب می‌باشد در تعارض آشکار است.

علی‌رغم گذشت حدود چهار دهه از شکل‌گیری مباحث شهرسازی و توسعه شهری معاصر در ایران، هنوز جهت‌گیری سیاست‌های شهرسازی و توسعه شهری از کاستی‌های فراوان رنج برده و اصول و معیارهای آن مورد غفلت قرار گرفته است. برداشت و بکارگیری نادرست اصول، معیارها، شاخصها و ابزار توسعه شهری منجر به مسائل پیچیده فضایی و کالبدی شده است.

تراکم ساختمانی از جمله مباحث مهم شهرسازی و توسعه شهری است که جامعه شهری ایران را در سال‌های اخیر به شدت تحت تأثیر قرار داده است. در حالی که تراکم ساختمانی صرفاً به عنوان یک ابزار در سیاست‌های شهرسازی و طرح‌های توسعه شهری مطرح است، بعضاً به عنوان یک هدف و موضوع اقتصادی به آن نگرسته شده است. برخورد انتزاعی با این ابزار، تبعات منفی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، کالبدی، زیست محیطی و حتی سیاسی مدیریتی را همراه داشته است.

آثار و تبعات ناشی از تصمیم در خصوص تراکم ساختمانی در دو مقیاس ملی و محلی قابل بررسی است. در مقیاس ملی، چنانچه هرگونه تصمیم در رابطه با تراکم ساختمانی بصورت کلان اتخاذ شود، اثرات عمیق نظیر موارد فوق‌الذکر برجای می‌گذارد. در مقیاس محلی نیز اثرات تصمیم در مورد تراکم ساختمانی قابل تأمل است. هرگونه تغییر در وضعیت تراکم ساختمانی اثرات محسوس و کوتاه مدت بر جامعه و کالبد محیط مسکونی برجای می‌گذارد. عوارض اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی تصمیمات تراکم در مقیاس محلی، کیفیت زندگی ساکنین را تحت الشعاع قرار می‌دهد که ایمنی ساختمان‌ها، دسترسی، اشراف، سایه‌اندازی، سد معبرها و سایر مزاحمتها از آن جمله‌اند. پدیده "فروش تراکم" یا فروش تراکم مازاد ساختمانی از بعد نظری می‌تواند دارای نقاط مثبت و منفی باشد. نکات مثبت این پدیده را می‌توان در تحقق نظریه شهر عمودی، شهر فشرده، توجیه اقتصادی در تأمین زیرساختها و تجهیزات شهری، حفظ اراضی کشاورزی، افزایش تولید مسکن و کسب درآمد برای شهرداری دانست. در مقابل، عوارض چنین پدیده‌ای نیز قابل تأمل هستند که از آن جمله می‌توان برهم زدن نظام تراکم جمعیتی شهر، برهم زدن سازمان فضایی و استخوانبندی شهر، نابودی باغات و فضاهای سبز به عنوان منابع تنفسی شهر در نتیجه بورس بازی و سوداگری زمین و مسکن و نیز تشدید مسائل اجتماعی و فرهنگی ساکنین محلات و واحدهای همسایگی را برشمرد. مسائل و چالشهای ناشی از تصمیمات انتزاعی در خصوص تراکم ساختمانی در سال‌های اخیر، نشان از اهمیت و جایگاه ویژه مسائل شهرها و سیاست‌های توسعه شهری است. تراکم ساختمانی یک ابزار شهرسازی برای مشارکت در خلق محیط

مطلوب شهری است که می باید در راستای اصول و معیارهای فوق الذکر به آن پرداخته شود. ضروریست تمام عوامل موثر بر آن همراه با پیش‌بینی تبعات حاصل از تصمیمات در مقیاس ملی و محلی مورد توجه قرارگیرد. در غیراینصورت، هریک از سایر مسائل شهری نیز می تواند درآینده بحران، تنش و چالش تراکم را تجربه کنند، همانند حادثه پلاسکو که یک نمود عینی و ملموس از آثار بحرانی چشم پوشی بر تخلفات ساختمانی می باشد.

۷- مصوبات هیأت وزیران^{۴۹}

۷-۱- مصوبه شماره ۱۲۳۲۷۲ هیأت وزیران

هیأت وزیران طی تصویبنامه شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۲۴هـ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی تصویب کرد که دستگاه‌های مذکور در این تصویبنامه موظف به اجرای اقدامات مربوط در حدود اعتبارات مصوب طی زمان بندی تعیین شده هستند.

بند ۵- کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ملزم به رعایت ضوابط ایمنی در بهره‌برداری از کلیه تجهیزات و تاسیسات تحت مالکیت خود هستند. چنانچه سازمان و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی در بازدیدهای موردی تشخیص دهند که در زمان بهره‌برداری از این تجهیزات و تاسیسات دولتی، خطری جان و یا مال مردم را تهدید می‌کند، موضوع را به نهاد متولی اعلام می‌نماید. کلیه دستگاه‌های مورد اشاره موظفند در حدود اختیارات اجرایی و نظارتی خود نسبت به رفع خطر اقدام نمایند.

۷-۲- مصوبه شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۳۴هـ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیأت وزیران

تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امورایمنی مصوب مصوبه ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۳۴هـ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیأت وزیران بر اساس بند ۳ ماده ۲ "مقابله" ارایه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تامین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارت. مقابله شامل امداد و نجات، بهداشت، درمان، تامین امنیت، ترابری، ارتباطات، تدفین، دفع مواد زاید جامد، دفع فاضلاب، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت رسانی، اطلاع رسانی و هشدار است.

۷-۳- تصویبنامه ۱۳۸۹/۲/۴ هیأت وزیران

هیأت وزیران طی تصویبنامه مورخ ۱۳۸۹/۲/۴ وظایف و تکالیف برخی دستگاه‌های اجرایی را به منظور آمادگی و مقابله با حوادث غیرمترقبه در تهران را مشخص نموده است. در این میان وظایف سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی شهرداری به شرح زیر اعلام شده است:

وظایف آتش‌نشانی:

آمادگی اطفای حریق حدود ۵۰,۰۰۰ واحد مسکومی و تجاری

آمادگی عملیات امداد و نجات ۵۰,۰۰۰ نفر زیر آوار مانده

آموزش نیروهای امداد و نجات به صورت ویژه جهت عملیات در شرایط قبل و حین بحران

آمادگی جهت عملیات خنثی سازی سموم و مواد شیمیایی و گازهای خطرناک

امکان سنجی مدیریت بهره‌برداری از توانمندی‌های سایر دستگاه‌ها در امور مربوط

وظایف شهرداری:

آمادگی جهت اعمال مدیریت بحران شهر تهران با اعلام وزیر کشور

آمادگی جهت کفن و دفن اموات به تعداد ۵۰۰,۰۰۰ کشته

۴۹. متأسفانه به دلیل عدم وصول پاسخ‌های شهرداری تهران نسبت به پرسش‌های حقوقی ۵۰گانه، امکان تحلیل دقیق این موارد فراهم نگردید.

تهیه زمین در اطراف تهران و به منظور ایجاد گورستان
 آمادگی جهت تامین ۵۰۰,۰۰۰ قطعه کاور جسد و پارچه کفنی
 تامین آهک مورد نیاز جهت ضد عفونی اجساد
 آمادگی جهت آواربرداری حدود ۱,۰۰۰,۰۰۰ واحد مسکونی تخریب شده
 تامین محل تخلیه نخاله‌های ساختمانی به مقدار ۲۰ میلیون متر مکعب
 آمادگی جهت راهاندازی میادین میوه و تره بار بسیار در محل اردوگاه‌های اسکان اضطراری و محلات شهر
 آمادگی جهت بازگشایی معابر شهری با مشارکت کارگروه حمل و نقل
 آمادگی جهت مشارکت در امر تخلیه شهر تهران با کمک راهور ناجا
 آماده سازی ناوگان مناسب جهت تخلیه و دفن مناسب زباله‌ها
 گندزدایی و سمپاشی سطح شهر با همکاری دانشگاه‌های علوم پزشکی به منظور جلوگیری از شیوع بیماری‌های
 واگیردار
 بررسی وضعیت پایانه‌های مسافربری از حیث مقاوم بودن و نیز مبادی ورودی و خروجی پایانه‌ها و برداشتن موانع

کاستی‌ها، و راهکارها

الف - خلاصه و نواقص قانونی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که از بدو قانونگذاری تا امروز در کشور، امرایمی و بویژه آتش‌نشانی چندان مورد توجه قانون‌گذار نبوده است. اولین مقرر در این خصوص در قانون بلدییه مصوب ۲۰ - ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری پیش‌بینی شده است، با این عبارت که بلدییه می‌تواند قواعد لازمه را در خصوص اقدامات ضد حریق ترتیب نماید. با یک فاصله زمانی طولانی در قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴، قانونگذار بطور مختصر اطفای حریق را تکلیف شهرداری دانسته است. و جالب است که نه در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و نه در طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۸۲/۱/۲۳ هیأت وزیران و نه در لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور، اثری از آتش‌نشانی به چشم نمی‌خورد. بندهای ماده ۵۵ قانون شهرداری نیز از جهات مختلف، دارای ایرادات و نواقص جدی هستند. در فقدان مقررات قانونی همراه با ضمانت اجرا، مصوبات شورای شهر تکالیفی را بر سازمان تحمیل کرده است که نحوه انجام آن مشخص نیست و سازمان آتش‌نشانی مستقلاً ابزار قانونی و کافی لازم را در ایفای تکالیف ناشی از مصوبات شورای شهر در اختیار ندارد.

دو مقرر ای که سازمان می‌تواند به آنها تمسک جوید (ماده ۱۰۵ قانون کار و بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری) به منظور ایفای تکالیف سازمان ابزار قانونی لازم و کافی را فراهم نمی‌کنند، اگر چه قابلیت استناد را دارند. گزارش‌های سازمان آتش‌نشانی به وزارت کار و شهرداری، حاصل عملی نداشته است.

بر اساس «تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امرایمی» مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۸/۱۰/۱۳۹۳، گزارش‌های سازمان‌ها و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات‌ایمی شهرداری‌های کشور در خصوص کارگاه‌های نایمن شهری باید در اولویت کاری بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار گیرد. این مقرر در مورد کارگاه‌ها موثر است اما تکلیف سایر اماکن را مشخص نمی‌کند از طرفی اختلاف در تعیین مصداق و حدود بازرسی از کارگاه‌ها، می‌تواند اجرای موثر این مقررات را عقیم گذارد؛ همانگونه که در عمل عقیم مانده است.

بر اساس بند ۳۷ ماده ۳۷ قانون امور صنفی کشور تکالیفی نیز بر عهده مجامع امور صنفی گذاشته شده است که عبارت است از: « نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه‌گزاری، زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی که از طرف مراجع ذی‌ربط وضع می‌شود. همچنین همکاری با مأموران انتظامی در اجرای

مقررات.»

این مقررہ نیز کمک عملی چندانی در ارتباط با رعایت استانداردهای ایمنی و پیش‌گیری از حریق نمی‌نماید و اقدام عملی در این ارتباط از سوی امور صنفی به عمل نمی‌آید و صرفاً موجب ابهام در مسئولیتها را فراهم می‌کند تا هر نهادی در صورت وقوع حادثه مسئولیت را متوجه دیگری نماید.

از طرف دیگر شهرداری اعتقاد دارد که ضمانت اجرای مشخصی نسبت به پلاسکو از تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری استنباط نمی‌شود و با ارسال گزارش از سوی سازمان آتش‌نشانی به وزارت کار، این تکلیف وزارت کار بوده است که تبصره ۱ ماده ۱۰۵ قانون کار را اعمال نماید.

البته در اینکه وزارت کار باید وظیفه خود را در ارتباط با گزارش‌های سازمان آتش‌نشانی نسبت به کارگاه‌ها اعمال کند، شکی وجود ندارد، لیکن در صورت استناد شهرداری به تفسیر خود از بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، حداقل، تکلیف سایر اماکن (غیر کارگاه) مشخص نیست.

به هر حال، مقررات مذکور بستر لازم برای ایفای تکالیف شهرداری در حفظ شهری نظیر تهران از خطر حریق را فراهم نکرده و در مواقعی نیز موجبات سردرگمی شده است. به نحوی که متولی نظارت و اعمال ضمانت اجرا بر بهره‌برداران و مالک ساختمان مشخص نیست و اختلاف مابین شهرداری و وزارت کار بروز کرده است.

ب - راهکارها:

۱- تهیه و تصویب قانون جامع شهرداری و همچنین قانون جامع برای دهیاری در روستا که شامل مراجع و اختیارات قانونی متناسب با شرایط روز شهری و روستایی باشد.

۲- گفتگو بر سرآمده‌های مدیریت شهری یکپارچه یا مدیریت واحد شهری و تعیین معیارها و قلمرو امور شهری و ارتباط آن با شورا و شهرداری؛ و نهایتاً اعطاء بسیاری از اختیارات قانونی که به موجب قوانین لاحق دیگر بر عهده نهادهای دیگر گذاشته شده‌اند و یا محل مناقشه‌اند.

۳- با توجه به اینکه شهرداری‌ها عمدتاً دارای کمبود منابع درآمدی می‌باشند و عناوین عوارض محلی که وصول آن دارای ثبات باشد، محدود و عناوین دیگر، یا توسط وزارت کشور تایید نمی‌شوند و یا در هیات عمومی دیوان عدالت اداری ابطال می‌شوند، ایجاد منابع درآمدی پایدار در نحوه اجرای وظایف موثر خواهد بود.

۴- همانطور که توضیح داده شد مقررات ملی ساختمان، در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان پیش‌بینی شده است و کلیه مراجع صدور پروانه، در مجوزهای صادره موظف به رعایت آن می‌باشند. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۲ است و ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آن در سال ۱۳۴۵ الحاق شده است. مشخص است که مفاد ماده و تبصره‌ها با الزامات مقررات ملی ساختمان تناسب ندارد. در نتیجه حتی در خصوص رعایت اصول شهرسازی و الزامات ایمنی پیش از احداث بنا نیز کاستی‌های اجرایی متعدد وجود دارد که نیازمند بحث مستقل است.

۵- شهرداری‌ها در حوزه‌های متنوعی از قبیل نظارت بر ساخت و ساز، پسماند، رفع سد معبر، ایمنی اماکن عمومی، مشاغل مزاحم، نیازمند پیش‌بینی ضابط قضایی یا نیروی انسانی با اختیارات متناسب با گستره وظایف می‌باشند. در تمامی این موارد وضعیت شهرها از حیث اجرای موثر قانون یا وحدت رویه اداری، مشکلات جدی روبرو هستند.

سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی شهرداری تهران

چکیده

گزارش حاضر، از دیدگاه حقوقی، وظایفی که سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی شهرداری تهران (سازمان) به موجب قوانین و مقررات موجود جهت پیش‌گیری و مقابله با حادثه پلاسکو برعهده دارد و نحوه‌ایفای تکالیف مربوطه را در سه مرحله: پیش، حین و بعد از حادثه بیان می‌کند. در این راستا، ابتدا وظایفی که سازمان به موجب مقررات برعهده دارد، ذکر، و بر اساس پاسخ‌های واصله از سازمان و با عنایت به سایر دلایل و شواهد موجود، بررسی می‌شود که آیا سازمان در ارتباط با حادثه پلاسکو به وظایف قانونی خود در قبل، حین و بعد از حادثه عمل کرده است یا خیر؟ نهایتاً، نواقص و خلاهای قانونی نیز بررسی و پیشنهادهای ارائه شده است. لازم به ذکر است که صرفاً تکالیف قانونی سازمان در ارتباط با پلاسکو و ساختمان‌هایی نظیر آن (که مراحل ساخت آنها پایان یافته و موجود هستند یا بودند) مورد بررسی قرار گرفته است. وظایف سازمان از مقررات چندین ناشی می‌شوند که این مقررات عبارتند از:

۱. تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امورایمنی مصوب مصوبه ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۳۴ هـ/مورخ ۱۸/۱۰/۱۳۹۳ هیأت وزیران
۲. مصوبه «تأمین منابع مالی پایدار سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی و راهکارهای ارتقاء کمی و کیفی تجهیزات و آموزش شهروندان شهر تهران» مصوب جلسه ۲۸۴ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم) ابلاغی به شماره ۱۷۸۶۶/۲۲۲۹/۱۶۰ مورخ ۱۵۱۲۹/۲۲۱۹/۱۶۰ مورخ ۲۰/۶/۱۳۹۵ و اصلاحات بعدی آن مطابق مصوبه ابلاغی به شماره: ۱۷۸۶۶/۲۲۲۹/۱۶۰ مورخ ۱۹/۷/۱۳۹۵
۳. مصوبه «توسعه و بهبود خدمات‌ایمنی و آتش‌نشانی» مصوب جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم) ابلاغی به شماره ۱۷۷۱۱/۲۲۲۳/۱۶۰ مورخ ۱۸/۷/۱۳۹۵
۴. اساسنامه سازمان آتش‌نشانی تهران مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ شورای اسلامی شهر تهران
اهم وظایف سازمان براساس مقررات فوق عبارتند از:
قبل از حادثه: بازرسی دوره‌ای، ارسال اخطار، صدور گواهی‌ایمنی، تهیه شناسنامه ایمنی، الزام به رعایت ایمنی و آموزش پرسنل
حین حادثه: امدادسانی به موقع، مهار آتش و نجات جان و مال انسان‌ها
بعد از حادثه: تجزیه و تحلیل و ارائه گزارش در خصوص علت حادثه و ارائه گزارش به مراجع قانونی
تجزیه و تحلیل حقوقی کفایت اقدامات سازمان در سه مرحله قبل، حین و بعد از حادثه پلاسکو نشان می‌دهد:

قبل از حادثه

ارزیابی کلی اقدامات سازمان در قبل از حادثه نشان می‌دهد که سازمان به نحو مؤثری نسبت به پیش‌گیری از طریق بازرسی‌های دوره‌ای و صدور شناسنامه ایمنی و الزام مالکین به رعایت استانداردهای ایمنی در ساختمان پلاسکو عمل نکرده است. اگرچه سازمان بازرسی‌هایی انجام و اخطارهایی داده است و اقدام به برگزاری مانور نیز نموده، لیکن این اقدامات مؤثر نبوده و تاثیری در امر پیش‌گیری نداشته است. عمل نکردن تجهیزات آتش‌نشانی موجود در ساختمان نشان می‌دهد که بازرسی‌ها، برگزاری مانور و صدور شناسنامه در پیش‌گیری از حادثه و آمادگی در قبال آن، که منظور نظر مقررات گذار بوده است، منشاء اثری نبوده است. در واقع سازمان تاحدودی به تکلیف خود، ظاهراً عمل کرده اما اقدامات سازمان مؤثر نبوده است. سازمان مستقلاً ابزارهای قانونی لازم برای الزام اشخاص را در اختیار ندارد، اما ظرفیت‌های قانونی موجود در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن قابل استفاده بوده است.

حین حادثه

حین حادثه علی‌رغم حضور و تلاش سازمان، و جانفشانی آتش‌نشان‌ها که در جای خود قابل تقدیر و ستایش است،

اما نتیجه مورد نظر مقنن حاصل نشده است. این عدم موفقیت تا حدود زیادی ناشی از مؤثر نبودن ایفای تکالیف قبل از حادثه است.

بعد از حادثه

علل بروز حریق طی گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۸ به هیأت ویژه اعلام شده است. علل بروز حریق هنوز بطور قطعی از سوی سازمان اعلام نشده است.

خلاءها و نواقص قانونی

فقدان ضمانت اجرای مؤثر جهت الزام مالکین و بهره‌برداران به رعایت استانداردهای ایمنی

پیشنهادات

۱. مواردی از قبیل ضمانت اجرا جهت الزام اشخاص به رعایت ایمنی؛ تصرف در حقوق اشخاص و اجبار در صورت لزوم و ...، از طریق قانون‌گذاری در مجلس تعیین تکلیف شوند.
۲. تشخیص رعایت استانداردهای ایمنی در خصوص آتش‌نشانی در ارتباط با تمامی اماکن بر عهده سازمان آتش‌نشانی گذاشته شود و نظر آن قاطع باشد. تشخیص سایر موارد ایمنی می‌تواند در صلاحیت نهادهای دیگر یا آتش‌نشانی باشد.
۳. سازو کاری برای الزام متخلفین به رعایت الزامات تحمیل شده از سوی سازمان به موجب قانون پیش‌بینی شود.
۴. اجرای الزام و اجبار نباید بر عهده سازمان آتش‌نشانی باشد چرا که سازمان را از کار تخصصی خود دور می‌کند. اجرا باید از طریق شهرداری یا مقامات قضایی صورت گیرد.
۵. تشخیص و نظر سازمان باید بلافاصله یا با مهلت معقول، قابل اجراء بوده و اجرا شود و در عین حال حق اعتراض برای طرف مقابل فراهم باشد.
۶. از مقررات‌گذاری بدون ضمانت اجرا و کلی‌گویی از سوی مقررات‌گذاران و بویژه شورای شهر خوداری شود. مصوبات شورای شهر صرفاً باید در ارتباط با امور محلی بوده و در راستای تقویت سازمان و اجرای بهتر تکالیف قانونی آن باشد.
۷. استانداردهایی برای اعمال از سوی فرمانده میدان در حین حادثه تدوین گردد.
۸. تدوین قوانین ایمنی در قالب طرح‌های جامع پیش‌گیری از وقوع حریق و لحاظ نمودن فصلی مجزا با موضوع مذکور در طرح جامع شهر به منظور تحقق و حفظ ایمنی شهرها.
۹. نظارت مستمر بر ساخت و سازها و همچنین ساختمان‌های موجود و اجرای دقیق قوانین و مقررات مربوطه.

سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی شهرداری تهران

امر اطفای حریق در شهرها و روستاها و بویژه در شهرهای بزرگ با جمعیت متراکم و آسمان‌خراشها، امری تخصصی و نیازمند برنامه‌ریزی قبلی و آمادگی کامل با در اختیار داشتن تجهیزات به روز و استفاده از تکنولوژی‌های مدرن است. بنابراین، سازماندهی یک نهاد تخصصی برای برعهده گرفتن چنین وظیفه‌ای خطیر، نیازمند ورود قانون‌گذار به موضوع و الزام مجریه به تشکیل و تجهیز چنین نهادی، به موجب قانون است.

تامین‌ایمنی و پیش‌گیری از حریق و کاهش خسارات آن در صورت وقوع، جزئی جدایی‌ناپذیر از فرایند توسعه پایدار است. بنابراین، قوانین و مقررات باید در چند سطح از این مهم پشتیبانی کرده و آن را تضمین کنند. دسته اول قوانینی است که با طراحی، ارتقاء و بهبود برنامه‌های ایمنی به پیش‌گیری از وقوع حریق در شهرها و سکونتگاه‌ها می‌پردازند. این قوانین، در صددا ایجاد ساختمان‌ها و سازه‌های مناسب و ایمن در برابر حریق و ایمن‌سازی ساختمان‌های در معرض آسیب و خطر آتش‌سوزی است و از ضروریات تحقق این مهم، تدارک تیم‌های عملیاتی ماهر و ارایه اختیارات قانونی لازم به آنهاست.

دسته دوم، مقررات و نظاماتی را شامل می‌شود که موضوع آنها ارایه خدمات اورژانسی در راستای اطفاء حریق و خروج از بحران است. این نظامات، حاوی ارایه خدمات در سطوح مختلف است و در آن جنبه‌های اطفاء حریق، امداد و نجات، فرماندهی عملیات در کلاس‌های مختلف، نحوه همکاری سازمان آتش‌نشانی با دیگر ارگان‌های مربوطه در زمان بحران، جنبه‌ها و تنظیم نظامات درجه اهمیت حفظ ایمنی جان و مال شهروندان و آتش‌نشان‌ها، تعیین تجهیزات و استانداردها و نحوه تجهیز آتش‌نشان‌ها و فرماندهان، تهیه نقشه‌های عملیات، تکالیف و وظایف فرمانده عملیات، اقدامات مربوط به پس از بحران از قبیل اقدامات زیست محیطی پس از حادثه و سایر موارد مربوطه را شامل می‌شود. بنابراین، از روش‌های مهم و مؤثر جهت کاهش سوانح آتش‌سوزی و کاهش تلفات و خسارات ناشی از آن در مناطق شهری، برنامه‌ریزی شهری از طریق تدوین استانداردها و ضوابط در قالب قوانین و مقررات مربوطه است. با توجه به اینکه حفظ و برقراری ایمنی شهر از خطر حریق و سایر مخاطرات، اساسی‌ترین اقداماتی است که لازم است توسط دولت و شهرداری‌ها ارائه شود، تصویب قوانین هماهنگ و کارآمد، ضروری است.

از آنجایی که سازمان آتش‌نشانی (سازمان) معمولاً در یک وضعیت اضطراری وارد عمل می‌شود و وظیفه خطیر نجات جان و مال انسان‌ها در شرایط خاص و اضطراری برعهده دارد، این وظیفه لازم است به موجب قوانین و مقررات مشخص و انجام آن به نحو احسن توسط مقررات حمایت گردد.

در مواردی ممکن است انجام وظیفه مقابله با یک حادثه، مستلزم اجبار افراد یا ورود زیان به اشخاص ثالث باشد که در متن حادثه بوده یا خارج از آن قراردارند. بدون تعیین صلاحیت‌ها و حمایت‌های قانونی، این گونه اقدامات می‌تواند مسوولیت‌هایی را متوجه سازمان و مامورین آن نماید. وجود چنین مسوولیت‌هایی خود می‌تواند انگیزه مؤثر مقابله با حادثه را کاهش دهد. از طرفی نمی‌توان دست سازمان را در اقدام به هر نحو کاملاً باز گذاشت. همچنین پیش‌گیری و نظارت کارآمد، الزام و اجبار اشخاص به رعایت استانداردهای ایمنی را ضروری می‌نماید که مستلزم ابزارهای قانونی است. آنچه ذکر شد نمونه کوچکی از پیچیدگی‌های حقوقی است که در سازماندهی چنین نهاد مهمی می‌تواند وجود داشته باشد و باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد.

گزارش حاضر، وظایفی که سازمان به موجب قوانین و مقررات موجود جهت پیش‌گیری و مقابله با حادثه پلاسکو برعهده دارد و نحوه‌ایفای تکالیف مربوطه را از نظر حقوقی، بیان می‌کند. به منظور ایجاد یک تصویر روشن از وظایف قانونی سازمان، این وظایف در سه مرحله: پیش، حین و بعد از حادثه بررسی شده است.

جهت نیل به هدف مذکور، ابتدا وظایفی که سازمان به موجب مقررات برعهده دارد، ذکر، و بر اساس پاسخ‌های واصله از سازمان و با عنایت به سایر دلایل و شواهد موجود، بررسی می‌شود که آیا سازمان در ارتباط با حادثه پلاسکو به وظایف قانونی خود در قبل، حین و بعد از حادثه عمل کرده است یا خیر؟ نهایتاً، نواقص و خلاهای قانونی نیز بررسی و پیشنهادهای ارایه شده است.

لازم به ذکر است که در این گزارش، به تکالیف قانونی سازمان در ارتباط با قبل از ساخت، ساختمان‌های در حال ساخت، اخذ پروانه ساختمان^{۵۰}، پایانکار یا سایر حوادث نظیر تصادفات رانندگی نمی‌پردازیم بلکه صرفاً تکالیف قانونی سازمان در ارتباط با پلاسکو و ساختمان‌هایی نظیر آن (که مراحل ساخت آنها پایان یافته و موجود هستند یا بودند) مورد بررسی قرار گرفته است.

بخش اول- سوال مطرحه و روش پاسخ دهی

الف- سوالات مطرحه

این گزارش درصدد پاسخ به سوالات زیر است:

آیا سازمان آتش به وظایف قانونی خود نسبت به حادثه پلاسکو در قبل، حین و بعد از حادثه عمل کرده است؟
آیا قوانین و مقررات موجود برای مقابله با چنین حادثه‌ای در قبل، حین و بعد از حادثه کفایت می‌کنند؟

ب- روش پاسخ دهی

به منظور پاسخ به سوال اول، ابتدا تکالیف قانونی سازمان براساس قوانین و مقررات موجود ذکر می‌گردد، سپس با بررسی اخبار و گزارشات موجود از توصیف حادثه و اقدامات سازمان در مقابله با آن و براساس مصاحبه‌های انجام شده با آتش‌نشانان و مدیران سازمان آتش‌نشانی و پاسخ‌های واصله از آنان، ارزیابی می‌شود که اقدامات سازمان تا چه حد با تکالیف قانونی آن مطابقت دارد و آیا نتیجه مورد نظر مقنن حاصل شده است یا خیر.
بعد از پاسخ به سوال اول، چنانچه سازمان در مواردی به تکالیف خود بطور کامل عمل نکرده یا اقدامات سازمان به نتیجه مورد نظر ختم نشده باشد، بررسی و تحلیل می‌شود که آیا موانع اقدام سازمان یا موانع نیل به نتیجه مطلوب، ناشی از عدم تناسب تکالیف با اختیارات و ناشی از نقص قوانین و مقررات است یا خیر؟ چنانچه پاسخ مثبت باشد، پیشنهاد لازم ارایه شده است.

بخش دوم- وظایف سازمان نسبت به ساختمان پلاسکو و نحوه عمل سازمان نسبت به آنها قبل از حادثه

وظایف سازمان نسبت به ساختمان پلاسکو ناظر به قبل از حادثه، از مقررات چندی ناشی می‌شود که وظایف ناشی از هر مصوبه در ذیل آن قید شده و عبارتند از:

۱) تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و

امورایمنی مصوب مصوبه ۱۳۳۲۷۲/ت/۵۱۰۳۴ هـ مورخ ۱۸/۱۰/۱۳۹۳ هیأت هیأت وزیران

الف- ارایه گزارش در خصوص کارگاه‌های نا ایمن به وزارت کار؛

به گزارش خبرگزاری فارس نیوز، رئیس کارگروه ایمنی و آتش‌نشانی شورای شهر تهران گفت: از آنجا که ساختمان پلاسکو کارگاهی بوده است، امکان پلمپش در اختیار وزارت کار بوده و این موضوع چندین بار از طریق آتش‌نشانی به بازرسی این وزارتخانه گزارش شده اقدامی صورت نگرفت.^{۵۱}

حسب اظهارات شورای ساختمان پلاسکو به نمایندگان «هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه ساختمان پلاسکو» (هیأت ویژه)، کارگاهی در ساختمان پلاسکو وجود نداشته و همه واحدها تجاری بوده‌اند و هیچ بازرسی از سوی وزارت کار از این ساختمان به عمل نیامده است.^{۵۲}

۵۰. نظیر تکالیف ناشی از بخشنامه شماره ۷۴۰۱۸۷۴۰/۸۱۱ مورخ ۷۴/۱۱/۲۴ اداره کل شهرسازی و معماری شهرداری تهران با عنوان: «استعلام از سازمان آتش‌نشانی قبل از صدور جواز جهت ساختمان‌های شش طبقه روی همکف».

51. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13951030000078>

۵۲. گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو، صفحات ۳ الی ۶.

با توجه به اینکه حسب اظهارات برخی از مسئولین مربوطه^{۵۳} و از جمله اظهارات مسئولین آتش‌نشانی^{۵۴}، و با توجه به تعریف قانون کار از کارگاه که شامل کارگاه‌های تجاری نیز می‌شود (که بطور مفصل در بخش مربوط به وزارت کار در همین گزارش به آن پرداخته شده است) و با توجه به صدور نزدیک ۳۰۰ کد کارگاهی از سوی سازمان تأمین اجتماعی در ساختمان پلاسکو، تعدادی از واحدهای پلاسکو کارگاه محسوب می‌شوند و نواقص ایمنی نیز در ساختمان وجود داشته است، سازمان باید نسبت به بازدید از کارگاه‌ها و ارایه گزارش به وزارت کار اقدام می‌کرده است.

وفق اظهارات معاون پیش‌گیری سازمان، حداقل ۱۰ اخطار در سال‌های اخیر در ارتباط با پلاسکو صادر کرده است که رونوشت آن به وزارت کار و بازرسی فنی وزارت کار ارسال شده است. همچنین پاسخ واصله از سازمان آتش‌نشانی به سوالات هیأت ویژه حکایت از ارسال رونوشت گزارش درخصوص کارگاه‌های ناایمن به بازرسی وزارت کار دارد.^{۵۵}

بنا بر اظهار معاون منطقه ۵ عملیات آتش‌نشانی، ایشان در فاصله حدود ۷ دقیقه از اعلام، شخصاً در طبقه ۱۰ در محل حادثه حاضر بوده است، اما در این لحظات دود غلیظی کل طبقه را فرا گرفته، به گونه‌ای که مشاهده حادثه و تشخیص دقیق محل شعله بسیار دشوار بوده است. ظاهراً در این لحظه حداقل سه یا چهار مغازه در آتش شعله‌ور بوده است. مأموران برای استفاده از جعبه آتش‌نشانی در طبقه ۱۰ تلاش کرده‌اند که میسر نبوده است. همچنین استفاده از جعبه آتش‌نشانی طبقات ۹ و ۸ هم ظاهراً به علت خرابی کولپینگ و پاره بودن شلنگ میسر نشده است.^{۵۶} این اظهارات نشان می‌دهند که بازرسی از ساختمان پلاسکو جهت رفع نواقص ایمنی به عمل آمده، لیکن مؤثر نبوده است. بررسی‌ها حاکی از وجود نواقص ذیل در پلاسکو بوده است:^{۵۷}

- ✓ در ساختمان پلاسکو تجهیزات شناسایی دود و سامانه اعلام حریق اتوماتیک طراحی و نصب نشده است.
- ✓ تجهیزات اطفاء حریق موجود شامل ۳۲ دستگاه خاموش کننده (۱۲ عدد ۶ کیلوگرمی پودر، ۱۲ عدد ۲۵ و ۵۰ کیلوگرمی آب و ۸ عدد ۱۲ کیلوگرمی دی اکسیدکربن) می‌باشد که علاوه بر کمبود در مطابقت با استاندارد، از کارایی لازم برخوردار نبوده‌اند.
- ✓ شبکه آب آتش‌نشانی با مخزن آب (سیستم تر آتش‌نشانی) که از طریق هوزریل عملیاتی می‌گردد، این سیستم بدلائل مختلف اعم از عدم تامین فشار لازم آب و کمبود اتصالات مناسب و سالم در جعبه‌های فایر باکس موجود در ساختمان، امکان استفاده عملیاتی از این شبکه را محقق نساخته است.
- ✓ ساختمان به سیستم خشک آتش‌نشانی که با اتصال خودروهای اطفاء حریق به این سیستم عملیات آبرسانی به طبقات را تسهیل نماید، مجهز نبود.
- ✓ سیستم اتوماتیک آبی (اسپرینکلر) در ساختمان طراحی و نصب نشده بود.
- ✓ هیچگونه سیستم کشف حریق و حتی دوربین امنیتی در نگهبانی مجهز نبوده است.
- ✓ آسانسور مناسب برای عملیات و دسترسی نیروهای آتش‌نشانی وجود نداشته است.
- ✓ وجود تنها یک راه خروج در این ساختمان باعث مشکلات عدیده‌ای در هنگام هر حریق می‌شده است.

۵۳. معاون فرماندار تهران در واکنش به توضیحات شهردار تهران درباره حادثه پلاسکو با تاکید بر اینکه این ساختمان محیط کارگاهی نبود، گفت: کارگاه‌های دفاتر تجاری پلاسکو خارج از ساختمان قرار دارد و تنها ۲ الی ۳ دفتر کارگاهی در آنجا بوده است. خبرگزاری تسنیم ۱۹ بهمن ۹۵ شناسه خبر: ۱۳۲۰۵۷۹

شهردار تهران گفت: تعریف کارگاه سال ۱۳۶۹ در قانون به صراحت مشخص و بیان شده و بر همین اساس ساختمان پلاسکو یک کارگاه بوده است. عصرایران، ۱۷ بهمن ۹۵، کد خبر: ۵۲۱۸۶۱

۵۴. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی، ص ۵.

۵۵. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۲ و پیوست‌های ۱ و ۲.

۵۶. مصاحبه با مدیران آتش‌نشانی نقل از گزارش کمیته تخصصی مهندسی آتش، ص ۲۶.

۵۷. گزارش کمیته تخصصی مدیریت بحران، ص ۴۱.

تحلیل:

با توجه به اینکه سازمان حداقل تعدادی از واحدهای پلاسکو را کارگاه می‌داند، می‌بایست نسبت به ارسال گزارش در خصوص کارگاه‌های نایمن به وزارت کار اقدام می‌کرده است. اگرچه سازمان با ارسال رونوشت به وزارت کار این وظیفه را انجام شده تلقی می‌کند و تاحدودی قابل پذیرش است که تکلیف خود را انجام داده، چرا که تکلیف سازمان در این خصوص صرفاً ارسال گزارش است و بیش از آن تکلیفی ندارد، لیکن گزارش در خصوص کارگاه‌های نایمن به وزارت کار، باید نه در قالب رونوشت، بلکه مستقیماً با عنوان وزارت کار و با یاد آوری «در اجرای بند ۳ تصویبنامه...» و با اعلام جزئیات نقص‌های موجود، ارسال گردد. در صورتی که سازمان به ارسال رونوشت اخطار که محتوای آن نیز شامل جزئیات نواقص نبوده، اکتفا کرده است. لذا نمی‌توان قایل به این امر شد که سازمان تکلیف قانونی خود را به صورت تمام و کمال انجام نداده است.

وزارت کار باید در خصوص گزارش‌های ارسالی سازمان، نفی یا اثباتاً عکس‌العمل نشان می‌داده است که مسکوت گذاشته است.^{۵۸}

ممکن است وزارت کار، محل مذکور در گزارش سازمان را کارگاه تلقی نکند. این اختلاف باید رفع گردد. به نحوی که یک نهاد متولی تشخیص و اعلام کارگاه‌ها به سازمان باشد یا نظر سازمان در تشخیص قاطع تلقی شود تا بر آن اساس نسبت به بازرسی دوره‌ای و ارسال گزارش اقدام نماید. این امر، مستلزم مقررات گذاری است.

ب- اعلام موارد نقص ساختمان‌های تحت مالکیت دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به نهاد متولی

وفق ردیف ۵ جدول ضمیمه مصوبه «در خصوص الزام کلیه دستگاه‌ها...»: چنانچه سازمان و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی در بازدیدهای موردی تشخیص دهند که در زمان بهره‌برداری از این تجهیزات و تأسیسات دولتی، خطری جان و یا مال مردم را تهدید می‌کند، موضوع را به نهاد متولی اعلام می‌نماید. کلیه دستگاه‌های مورد اشاره موظفند در حدود اختیارات اجرایی و نظارتی خود نسبت به رفع خطر اقدام نمایند.

وفق پاسخ واصله از سازمان طی نامه شماره ۱۱۱۴/پ، سازمان از تاریخ ۹۵/۷/۱۹ (تاریخ تصویب مصوبه) ۱۳۸۹ دستگاه ساختمان را مورد بازدید قرار داده است که منجر به صدور دستورالعمل ایمنی و ابلاغ به مالک جهت ایمن‌سازی محل شده لیکن به دلیل عدم توجه مدیران و یا محدودیت منابع مالی اقدام قابل توجهی صورت نگرفته است.^{۵۹}

از آنجایی که مالک ساختمان پلاسکو، بنیاد مستضعفان می‌باشد که یک موسسه عمومی غیر دولتی است^{۶۰} سازمان وظیفه داشته ضمن بازدید از پلاسکو، نواقص ایمنی و موارد خطر را به بنیاد مستضعفان و جانبازان اعلام نماید. بنیاد نیز مکلف بوده نسبت به رفع خطر اقدام نماید.

وفق پاسخ واصله از سازمان در ارتباط با اجرای این تکلیف: «این سازمان صرفاً وظیفه شناسایی نقاط آسیب پذیر را داشته و رفع خطر با مالکین و سایر ارگان‌های متولی می‌باشد لذا این سازمان به منظور کاهش و جلوگیری از بروز هرگونه حادثه، در صورت شناسایی نقاط آسیب پذیر مراتب را سریعاً به ارگان‌های ذیربط نظیر وزارت کار و امور اجتماعی و شهرداری‌های مناطق جهت اقدام مقتضی و ابلاغ به مالکین ارجاع می‌دهد.»^{۶۱} این پاسخ، حاکی از ارسال صرفاً گزارش است و درمورد الزام ساکت می‌باشد.

ساختمان‌های بلند باید دارای امکاناتی چون سیستم اسپرینکلر خودکار باشند تا اندازه آتش و میزان و انرژی دودی

۵۸. همان، ص. ۹.

۵۹. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۴.

۶۰. به موجب قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳، بنیاد مستضعفان به عنوان موسسه عمومی غیر دولتی احصاء شده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی وحدت رویه شماره ۱۴۵/۷۳ مورخ ۷۴/۱۱/۲۹ بنیاد مستضعفان و جانبازان را، مصداق واحد دولتی شناخته است، که البته به نظر می‌رسد از جهت تعیین حدود صلاحیت خود می‌باشد.

۶۱. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۲ و پیوست ۲.

که در ساختمان گسترش می‌یابد را محدود نگه دارند. همچنین باید دارای وسایل کنترل دود و سیستم‌های مکانیکی برای تهویه یا تخلیه و یا محدود کردن گسترش دود در ساختمان باشند.

آب مورد نیاز در ساختمان‌های بلند فراتر از قابلیت تأمین آب توسط لوله‌های آبرسانی شهری و یا پمپ‌های آتش‌نشانی است. فشار آب شهری به منظور آبرسانی به طبقات بالای یک ساختمان باید توسط پمپ‌های تعبیه شده در ساختمان تقویت گردد. اتصالات آتش‌نشانی این امکان را به آتش‌نشانان می‌دهد تا در صورت نامناسب بودن و یا اتمام منابع آب ساختمان، آب را به سیستم اسپرینکلر و یا لوله‌ایستاده‌های ساختمان وارد کنند. در صورت مرتفع‌تر بودن ساختمان از ارتفاع قابل دسترس توسط پمپ‌های آتش‌نشانی، ساختمان باید قابلیت تأمین آب موردنیاز خود را مستقل از تجهیزات آتش‌نشانی داشته باشد. بنابراین باید در ترازهای مختلف، پمپ و مخازن آب فراهم شود. همچنین به دلیل وجود پتانسیل عدم تأمین آب از خارج از ساختمان، ممکن است در نظر گرفتن سایر تمهیدات محافظت در برابر آتش برای چنین ساختمان‌هایی ضرورت داشته باشد.^{۶۲}

حسب گزارش‌های واصله^{۶۳}، ساختمان پلاسکو دارای نواقص ایمنی جهت مقابله با آتش‌سوزی به شرح زیر بوده است:

- ✓ آسانسور مناسب برای عملیات و دسترسی نیروهای آتش‌نشانی وجود نداشته است.
- ✓ وجود تنها یک راه خروج در این ساختمان باعث مشکلات عدیده‌ای در هنگام هر حریق می‌شده است
- ✓ سقف‌های کاذب، شفت‌ها و داکت تأسیساتی
- ✓ هیچگونه سیستم کشف حریق و حتی دوربین امنیتی در نگهبانی مجهز نبوده است
- ✓ فقدان شبکه بارنده خودکار یا اسپرینکلر
- ✓ اگرچه جعبه‌های آتش‌نشانی وجود داشته، اما این سیستم فاقد لوله‌های خشک بوده و امکان اتصال به تجهیزات آتش‌نشانی از خیابان و ورودی ساختمان وجود نداشته است.
- ✓ تعمیر و نگهداری مناسب برای جعبه‌ها و شلنگ‌ها وجود نداشته و طبق گزارش آتش‌نشانی، برخی اتصالات لوله‌ها شکسته بود. شلنگ‌های موجود در جعبه در برخی طبقات پاره بوده است
- ✓ مخزن آب آتش‌نشانی که در بام ساختمان نصب بوده است، فاقد الکترو پمپ بوده، آب به صورت ثقلی به شیرها جریان داشته است.

نظر به موارد فوق الذکر و باتوجه به اینکه ساختمان پلاسکو یک ساختمان بلند بوده است، سازمان باید در بازرسی‌ها نواقص مذکور را مورد توجه قرار داده و با ذکر تمامی جزئیات به مالک (بنیاد مستضعفان و جانبازان) اخطار می‌کرده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد، سازمان نسبت به بازدید و اعلام خطر به بنیاد مستضعفان و جانبازان اقدام نموده است^{۶۴}، لیکن این اخطارها مشروح و شامل جزئیات امر نبوده و منتج به نتیجه‌ای نشده است.

بنا بر اظهارات مسئولین سازمان: « جهت ایمن‌سازی مجتمع تجاری پلاسکو در مجموع ۳۲ جلد پرونده در سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران تشکیل شده است. پرونده‌ها شامل دو بخش کلی و جزئی که پرونده‌های کلی مربوط به ساختمان پلاسکو با مالکیت بنیاد مستضعفان و پرونده‌های جزئی شامل ۳۱ باب تجاری (به صورت کل از جزء) با مالکیت‌های مختلف است. در خصوص اخطاریه‌های صادره از سال ۷۶ تا کنون، تعداد ۱۷ اخطاریه و دستورالعمل ایمنی صادر شده که آخرین اخطاریه در تاریخ ۹۵/۵/۳۱ صادر شده است. همچنین مکاتبات لازم در زمینه ممانعت از ادامه فعالیت با نهادهای قانونی مسئول صورت پذیرفته است. علی‌هذا مستنکفین ساختمان پلاسکو به هیچ کدام از دستورالعمل‌ها و اخطاریه‌های سازمان آتش‌نشانی توجه نکرده و سازمان آتش‌نشانی بارها به

۶۲. گزارش کمیته تخصصی مهندسی آتش، ویرایش دوم، صفحات ۱۰۳ و ۱۰۴.

۶۳. همان، صفحات ۱۰۴ الی ۱۰۶.

۶۴. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۲ و پیوست ۲.

فرمانداری شهر تهران این موضوع را منعکس و پی‌گیری نموده است.^{۶۵} همچنین: حسب اظهارات اعضای شورای ساختمان، اظهارهایی از سوی سازمان ارسال و بدست آنان رسیده است که به مالک تحویل داده‌اند.^{۶۶} لذا، علیرغم اعلام خطر از سوی سازمان، بنیاد نسبت به رفع خطر اقدامی نکرده است. تحلیل:

ماهیت و جایگاه حقوقی بنیاد مستضعفان و جانبازان واضح و شفاف نیست و ابزارهای نظارتی لازم برای نظارت بر بنیاد، وجود ندارد. مشخص نیست که آیا مصوبه هیأت دولت شامل بنیاد مستضعفان و جانبازان می‌شود یا خیر و آیا بنیاد خود را ملزم به اجرای مصوبات هیأت دولت می‌داند یا خیر؟ سازوکار قانونی برای الزام بنیاد از سوی سازمان آتش‌نشانی وجود ندارد و بدون وجود چنین سازوکاری، بازدید و اعلام خطر از سوی سازمان، منشاء اثری نخواهد بود. به علاوه روش فعلی سازمان در ارسال اخطار و دستورالعمل، بسیار ناکارآمد و به‌گونه‌ای در حد رفع مسئولیت از خود می‌باشد. دستورالعمل‌های یک شکل و فاقد جزئیات و موارد مشخص، به هیچ وجه قادر نیست این وظیفه مهم سازمان را محقق کند.

ج- همکاری در پخش رایگان برنامه‌هایی که در راستای ارتقا و ترویج فرهنگ ایمنی.

اگرچه این تکلیف سازمان ارتباط مستقیم به ساختمان پلاسکو ندارد، لیکن به عنوان یک تدبیر کلی می‌توانسته در پیش‌گیری از حادثه پلاسکو نیز موثر باشد. کسب آمادگی لازم برای مقابله با آتش‌سوزی و حادثه و آشنایی با اصول مشارکت و خودیاری جهت نجات جان خود، خانواده و هم‌نوع، یکی از مهمترین وظایف یک شهروند مسئول تلقی می‌شود. از آنجاییکه انجام اقدامات مناسب در فاصله زمانی بین ایجاد حریق و گسترش آن بسیار اهمیت دارد و از این جهت اصطلاحاً این زمان به «زمان طلایی» نیز اطلاق می‌شود، لذا آموزش شهروندان با هدف خود امدادی، در امر اطفاء حریق از اهمیت به‌سزایی برخوردار است.

بررسی‌ها حاکی از اقداماتی در این زمینه است.^{۶۷} با توجه به اینکه تبلیغات چه از طریق رسانه ملی و چه از راه‌های دیگر مستلزم صرف هزینه است، سازمان باید منابع تعریف شده برای این امر در اختیار داشته باشد. حسب اظهارات مسئولین سازمان آتش‌نشانی^{۶۸}، «سازمان از عهده هزینه‌های این کار بر نمی‌آید. صدا و سیما گاهی کمک می‌کند و برنامه‌هایی در ساعاتی با کمترین بیننده پخش می‌کند ولی صدا و سیما هم که می‌رویم پول می‌خواهد و... [تقلات کودکان] را بیشتر از سازمان دوست دارد چون پول نقد می‌دهد».^{۶۹}

اقدامات زیر از سوی سازمان در راستای ایفای این تکلیف به عمل آمده است:^{۷۰}

- ساخت و تولید ۲۰ قسمت انیمیشن آموزشی.
- تهیه و توزیع کتاب و کتابچه‌های آموزشی - فرهنگی.
- تکثیر و پخش بروشورهای آموزشی و هشدارهای ایمنی.
- تهیه و توزیع نوشت افزارها و اقلام فرهنگی همراه پیام‌های ایمنی.
- برگزاری کلاسهای آموزش عمومی ایمنی.
- بازدید از ایستگاه (بوئیه کودکان).

۶۵. مأخوذ از پاسخ سازمان آتش‌نشانی به سؤالات مطرح شده از سوی هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو، مورخ ۹۵/۱۱/۲۳

۶۶. گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو، ص ۵.

۶۷. مدیرعامل سازمان آتش‌نشانی تهران به نقش رسانه‌ها در پیش‌گیری از حوادث اشاره کرد و گفت: از رسانه‌ها به خصوص رسانه ملی برای آموزش به شهروندان کمک خواهیم گرفت همچنین فیلم و انیمیشن‌های آموزشی در مرحله تولید است که پس از تهیه این فیلم‌ها در رسانه ملی پخش می‌شود تا شهروندان با وظایف خود در زمان وقوع حوادث آشنا شوند. خبرگزاری مهر. شناسه خبر: ۲۳۰۹۱۲۶ - چهارشنبه ۲۱ خرداد ۱۳۹۳

<http://www.mehrnews.com/news/2309126>

۶۸. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی، صفحه ۴۳.

۶۹. همان ص ۴۸ نقل به مضمون

۷۰. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سؤالات هیأت ویژه، ص ۳ و پیوست ۷.

شواهد مذکور، حاکی از انجام این تکلیف از سوی سازمان است، لیکن منابع لازم برای اجرای این تکلیف باید از طرف شورای شهر در هر سال پیش‌بینی و پرداخت گردد. و اساساً رسانه‌ای همچون صدا و سیما، نباید همانند یک بنگاه اقتصادی با موضوعات حیاتی همچون ایمنی برخورد کند و علی‌القاعده باید این آموزش را به صورت رایگان و در سطحی گسترده و موثر ارائه کند.

۲) مصوبه «تأمین منابع مالی پایدار سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و راهکارهای ارتقاء کمی و کیفی تجهیزات و آموزش شهروندان شهر تهران» مصوب جلسه ۲۸۴ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم) ابلاغی به شماره ۱۵۱۲۹/۲۲۱۹/۱۶۰ مورخ ۲۰/۶/۱۳۹۵ و اصلاحات بعدی آن مطابق مصوبه ابلاغی به شماره: ۱۷۸۶۶/۲۲۲۹/۱۶۰ مورخ ۱۹/۷/۱۳۹۵

الف- صدور گواهی ایمنی ساختمان؛

سازمان مکلف بوده از ساختمان پلاسکو بازدید و در صورت تطبیق وضعیت ایمنی ساختمان با استانداردها، نسبت به صدور گواهی ایمنی اقدام نماید. وفق پاسخ واصله از سازمان در این خصوص: «سازمان برای تمام پرونده‌هایی که دستورالعمل ایمنی سازمان را اجرا می‌کنند پس از بازدید و تایید اجرای دستورالعمل ایمنی، گواهی اجرای این دستورالعمل را صادر می‌نمایند که عمده این گواهی‌ها مربوط به ساختمان‌های جدید که در فاز یک از سازمان آتش‌نشانی از طریق سامانه شهرسازی استعلام می‌کردند و همچنین تعدادی از ساختمان‌های موجود که در مراحل مختلف و با کاربری مختلف عمده‌تاً صنعتی، کارگاهی، انبار و... که در مرحله ساخت جهت کاهش ضریب ناایمنی به آنها دستورالعمل ایمنی داده می‌شود، است.»^{۷۱}

در مصاحبه از مسئولین سازمان در این خصوص، اظهار داشتند که شناسنامه‌های ایمنی چک لیست دارند و پلاسکو هم شناسنامه ایمنی داشته است و در دوره‌های مختلف تهیه شده است. از جمله در سال ۷۶ تهیه شده و تا سال ۹۲ هم بروز شده است.^{۷۲}

براساس نامه شماره ۱۱۱۴/پ سازمان در پاسخ به این سوال که آیا برای پلاسکو گواهی ایمنی صادر شده بود یا نه؟ سازمان پاسخ داده است: «خیر- ساختمان پلاسکو مطابق پیوست ۲ از سال ۷۶ چندین مرتبه بازدید شده و ۱۶ اخطار جهت اخذ ایمن‌سازی از سازمان دریافت نموده که نهایتاً در سال ۹۵ دستورالعمل ایمنی جهت ساختمان پلاسکو صادر شده است. همچنین ۳۱ باب واحد تجاری نیز به صورت جزء از کل به سازمان مراجعه و تشکیل پرونده نموده و دستورالعمل ایمنی برای آنها نیز صادر شده است ولیکن بدلیل عدم تمکین مالک و مستاجرین متأسفانه هیچ یک از واحدها و شورای کسبه اقدام به اجرای دستورالعمل ایمنی ننموده و موفق به اخذ تاییدیه ایمنی نگردیده‌اند.»
ظاهراً این پاسخ‌ها با اظهار قبلی مغایرت دارد و براین اساس، به نظر می‌رسد که ساختمان پلاسکو فاقد شناسنامه ایمنی بوده است.

تحلیل:

تهیه شناسنامه ایمنی چنانچه همراه با الزام مالک یا بهره‌بردار به رعایت استانداردهای ایمنی باشد، بسیار سودمند و دارای اثر عملی در مقابله با حوادث خواهد بود. در غیراین صورت، تهیه آن ارزشی نخواهد داشت. پیش‌بینی صدور گواهی ایمنی در مصوبه حاضر، نمی‌تواند چندان در مورد ساختمان‌های موجود منشأ اثر باشد. چراکه، اولاً، علی‌الظاهر امری اختیاری است^{۷۳} و مالکان به اختیار خود باید جهت اخذ آن به سازمان رجوع کنند. درثانی، ضمانت اجرای آن صرفاً پرداخت عوارض ایمنی است به نحوی که هر مالکی موفق به اخذ گواهی شود، از عوارض مقرر در این مصوبه معاف است. تصویب چنین مقرراتی فاقد ضمانت اجرای مؤثر، موجب می‌شود که با تعدادی از مقررات مربوط به ایمنی مواجه

۷۱. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۴.

۷۲. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی. ص ۱۷.

۷۳. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۴.

شویم که هیچکدام کارایی لازم را نداشته و مجریان نیز در میان مقررات سردرگم بمانند. سامان دادن به بحث‌ایمی ساختمان در مقابل آتش سوزی، مستلزم بازنگری در تمامی مقررات حاضر و وضع مقررات جامعی است که تمامی شقوق آن با یکدیگر در هماهنگی کامل بوده و از جزئی نگری و موازی کاری بدور باشد.

ب- بازدید دوره‌ای از اماکن؛

سازمان وظیفه داشته از ساختمان پلاسکو بازدید دوره‌ای به عمل آورد. بازرسی تجهیزات اطفای حریق موجود در ساختمان وظیفه سازمان بوده است. با توجه به زمان تصویب مصوبه (ابلاغی ۹۵/۷/۱۹) شواهدی مبنی بر بازدید دوره‌ای از اماکن و پلاسکو بر اساس این مصوبه، در دست نیست. لیکن، سازمان، از قبل بازدیدهایی از اماکن و پلاسکو داشته است که چندان منشأ اثر نبوده است. وفق پاسخ واصله از سازمان در این خصوص:

«بازرسی‌های دوره‌ای اماکن هر ساله به صورت پیوسته انجام می‌پذیرد که در خصوص ساختمان پلاسکو در چهار سال اخیر به طور متوسط هر ۶ ماه یکبار بازدیدایمی انجام شده است.»^{۷۴}

وفق بخشنامه شماره ۹۴۸۶/م مورخ ۷۴/۵/۱۰ معاونت خدمات شهری شهرداری تهران، با عنوان: «هماهنگی شهرداری با سازمان آتش‌نشانی در ابلاغ اختاریه‌های ایمی به ساختمان‌های بلند مرتبه در جهت اجرای طرح جامع ایمی شهر تهران»:

«... شهردار محترم تهران برای اجرای طرح جامع ایمی شهر تهران اختیارات قانونی را به سازمان آتش‌نشانی تفویض نموده‌اند، با توجه به گزارش سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمی در خصوص اجرای این طرح مواردی مشاهده شده است که اختاریه‌های صادره و ارسالی از سوی سازمان آتش‌نشانی به مناطق بیستگانه که می‌باید به واحدهای تولیدی، صنعتی، تجاری و ساختمان‌های بلند مرتبه در قبل، حین و پس از مساحت ابلاغ گردد، انجام نشده است. ...» همچنین سازمان طی نامه شماره ۶۱۰/۱/۱۱۵۹۷ مورخ ۱۳۸۱/۸/۲۵ خود به شهرداری، اعلام داشته: «احتراماً به استحضار می‌رساند حسب الامر حضرتعالی کارشناسان پیشگیری و حفاظت از حریق سازمان آتش‌نشانی از کلیه اماکن فرهنگی - تفریحی ورزشی و... متعلق به شهرداری که از سوی مراجع مربوطه به این سازمان معرفی گردیدند بازدید کارشناسی به عمل آورده و دستورالعمل ایمی آنها را تهیه نموده که در دو مجلد تقدیم می‌گردد. آنچه که قابل عرض است وضع بسیار نابسامان ایمی شهر تهران می‌باشد و همانطور که حضرتعالی خود بخوبی واقفید توان بالفعل و بالقوه این سازمان با توجه به شرایط حاکم بر امور شهروندان سازوکارها، ابزارها و اهرمهای لازم تکافی مقابل با نابسامانی ایمی را نمی‌نماید ...»

بخشنامه فوق‌الذکر و نامه سازمان خطاب به شهرداری نشان می‌دهد شهرداری و شهرداری‌های مناطق تهران به گزارش‌های سازمان آنچنان که شایسته است، ترتیب اثر نداده‌اند.

رئیس شورای شهر تهران، در برنامه گفتگوی ویره خبری شبکه دو سیما: شهرداری از طریق آتش‌نشانی بر ساختمان‌ها نظارت می‌کند و مسایل ایمی و فقدان آن را تذکر می‌دهد.^{۷۵}

به گزارش خبرگزاری فارس نیوز، رئیس اتحادیه پیراهن دوزان و پیراهن فروشان تهران، گفت: افرادی که در مراسم زیارت عاشورا این ساختمان حضور داشته‌اند متوجه وقوع حریق در طبقه دهم ساختمان می‌شوند که بلافاصله برای خاموش کردن آن از طریق کپسول‌های اطفای حریق اقدام می‌کنند که متوجه می‌شوند کپسول‌های موجود در آن محل شارژ نداشته و خالی هستند.^{۷۶}

به گزارش ایسنا، معاون عملیات سازمان آتش‌نشانی شهرداری تهران در نوبت عصر سیصد و بیست و ششمین جلسه علنی شورای اسلامی شهر تهران در پاسخ به سوالات اعضای این شورا گفت: اظهاراتی وجود دارد که آتش‌نشانان پس از ۵ دقیقه به محل حادثه آمدند و برگشتند و ۱۵ دقیقه بعد دوباره به محل حادثه آمدند. در این حادثه سه گروه

۷۴. همان ص ۶ و پیوست ۸.

75 . <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13951030000078>

76 . <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13951030000078>

به محل حادثه اعزام شد، اولین گروه با تکیه بر امکانات ساختمان وارد عمل می‌شوند تا زمان را از دست ندهند اما تجهیزات ساختمان عمل نکرده است.^{۷۷}

شواهد مذکور نشان می‌دهند، اگرچه سازمان بازدیدهایی از پلاسکو داشته است، لیکن این بازدیدها منشاء اثری نبوده‌اند. نظر به خالی بودن کپسولهای موجود در محل و عمل نکردن تجهیزات موجود در ساختمان، به نظر می‌رسد بازرسی و نظارت موثری از سوی سازمان به عمل نیامده است.

ج- صدور اخطاریه به مالکین و بهره‌برداران؛

سازمان وظیفه داشته بعد از بازدید از ساختمان پلاسکو، در صورت مواجهه با نواقص ایمنی به مالکین و بهره‌برداران اخطار نماید. با توجه به جدید بودن مصوبه، مشخص نیست سازمان تا چه اندازه نسبت به اجرای آن اقدام نموده، لیکن بررسی‌ها نشان می‌دهد، چند مورد اخطار از طریق معاونت امور شهری شهرداری به مالک ساختمان پلاسکو، ارسال است (۱۷ مورد اخطار از سال ۱۳۷۶ که آخرین اخطار در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۳۱ صادر شده) مستنکفین به هیچ یک از اخطارها توجهی نکرده‌اند.^{۷۸}

گزارشی از اخطار به بهره‌برداران در دست نیست. مواردی مشاهده شده است که اخطاریه‌های صادره و ارسالی از سوی سازمان آتش‌نشانی به مناطق بیستگانه شهرداری که می‌باید به واحدهای تولیدی، صنعتی، تجاری و ساختمان‌های بلند مرتبه در قبل، حین و پس از مساحت ابلاغ گردد، انجام نشده است.^{۷۹}

حسب اظهارات اعضای شورای ساختمان، اخطارهایی از سوی سازمان ارسال و بدست آنان رسیده است که به مالک تحویل داده‌اند.^{۸۰}

با توجه به شواهد موجود سازمان نسبت به اجرای تکلیف خود در ارتباط با مالک اقدام ولی شواهدی دال بر اجرای این تکلیف در ارتباط با بهره‌برداران در دست نیست.

تحلیل:

حتی در صورت ایفای تکالیف از سوی سازمان به نحو احسن، صرف ارسال اخطار بدون ضمانت اجرا کفایت نمی‌کند و ارسال اخطار و عدم توجه مالک یا بهره‌بردار باید با ضمانت اجرا حمایت شود. چرا که، در چنین اماکنی، مالک یا بهره‌بردار با عدم رعایت ایمنی، صرفاً به خود خسارت نمی‌زند بلکه اشخاص زیادی در معرض خسارات مالی و جانی قرار می‌گیرند.

البته این ضمانت اجرا نباید به نحوی باشد که موجب خلط صلاحیت‌ها و مسئولیتها و موازی کاری بین سازمان، وزارت کار، اتحادیه‌های صنفی و غیره گردد. این امر مستلزم مقررات گذاری و یکپارچه‌سازی یا تقسیم مسئولیتها از طریق مقررات به نحو غیر موازی است.

برای مثال بازرسی و صدور اخطار با مهلت، و بازرسی مجدد بعد از پایان مهلت، برعهده سازمان گذاشته شود و در صورت عدم توجه مالک یا بهره‌بردار، گزارش از سوی سازمان به شهرداری و اقدام وفق تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و در صورت لزوم یا ارجاع به مراجع قضایی تا رفع کامل خطر، از طریق شهرداری صورت گیرد.

د- ایجاد نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی و الزام مالکین به رعایت استانداردهای ایمنی و آتش‌نشانی؛

سازمان باید با ایجاد نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی، نسبت به بازدید از ساختمان پلاسکو اقدام و مالک (بنیاد مستضعفان و جانبازان) را الزام به رعایت استانداردهای ایمنی و آتش‌نشانی می‌کرده است.

ایجاد نظام بازرسی، مستلزم تهیه دستورالعملی برای بازدید دوره‌ای مرتب و نظام مند از تمامی اماکن شهر است. با توجه به جدید بودن مصوبه، شواهدی از ایجاد چنین نظامی بدست نیامده است. لیکن سازمان، بازرسی‌هایی از اماکن

77 . <http://www.isna.ir/news/95111712007/>

۷۸. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰/ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۶.

۷۹. بخشنامه شماره ۹۴۸۶/م مورخ ۷۴/۵/۱۰ معاونت خدمات شهری شهرداری تهران

۸۰. گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو، ص ۵.

داشته است.^{۸۱} در سوال از سازمان در این خصوص پاسخ داده است:

«ایجاد نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی پیشتر در لایحه توسعه و بهبود خدمات ایمنی و آتش‌نشانی مورخ ۹۵/۷/۱۸ مطرح شده که تاریخ ابلاغ آن ۹۵/۹/۲۰ بوده و پیرو آن در روزنامه رسمی فراخوان مقتضی جهت بکارگیری توان بخش خصوصی به انتشار رسیده که به شرط تامین و تخصیص منابع مالی وفق ماده یازده همان لایحه اجرایی خواهد شد. لازم به ذکر است سازمان آتش‌نشانی از سه سال گذشته علاوه بر روال قبلی بازدید از اماکن پرخطر، طرح توسعه یافته‌ای به نام پایش مولفه‌های ایمنی شهری با همکاری معاونت خدمات شهری مناطق و مرکز به صورت جدی پیگیری نموده که در این طرح علاوه بر ساختمان‌های معابر، رودخانه‌ها، تاسیسات الکتریکی، شهربازی‌ها، نقاط آبگیر شهری در زمان بارندگی و ... مورد بازدید قرار گرفته و تاکنون هزاران مورد شناسایی و تعداد زیادی از آنها نیز مرتفع گردیده است.»^{۸۲}

اگرچه سازمان نسبت به بازرسی و صدور اخطار به مالک پلاسکو اقدام کرده است، لیکن الزامی به عمل نیامده است. مسئولین سازمان اظهار کرده‌اند که ابزار قانونی برای الزام در اختیار ندارند.^{۸۳} دلیل هرچه که باشد، سازمان در الزام مالک به رعایت استانداردهای ایمنی، به تکلیف خود عمل نکرده است.

تحلیل:

باتوجه به اینکه سازمان، زیرمجموعه شهرداری و شهرداری تحت نظارت شورای شهر است، تکالیف آن، بخشی از تکالیف قانونی شورای شهر و شهرداری محسوب و در ادامه ایفای تکالیف قانونی شورای شهر و شهرداری قرار می‌گیرد. وفق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری،^{۸۴} «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر و حریق ...» تکلیف قانونی شهرداری است. بنابراین اتخاذ تدابیر مؤثر، صرفاً در اتخاذ یک تدبیر در ایجاد ایستگاه آتش‌نشانی خلاصه نمی‌شود و «تدابیر»، هر تدبیری را شامل می‌شود.

وفق بند ۱۹ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران^{۸۵}، شورای شهر اختیار دارد تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش سوزی و مانند آن را اتخاذ نماید و وفق بند ۹ همان ماده، تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور، از اختیارات شورای شهر است. براساس ماده ۱ همان قانون، تدابیر باید وفق مقتضیات محلی اتخاذ شود.

نظر به مقررات مذکور، شهرداری می‌تواند تدابیر لازم در پیش‌گیری از حریق را اتخاذ و در قالب مصوبه جهت تصویب به شورای شهر ارایه نماید. البته تدابیر اتخاذ شده نمی‌تواند حقوق قانونی اشخاص را تضییع نماید و نظارت وزارت کشور بر مصوبات و اقدامات شوراها باید مانع از تضییع حقوق قانونی اشخاص به موجب مصوبات شورا گردد. بنابراین، اتخاذ تدابیری که مستلزم اعمال زور، اجبار و الزام اشخاص باشد، امری محلی محسوب نشده و از اختیارات شورای شهر و شهرداری نیست و الزاما باید به موجب قانون پیش‌بینی شود.

لیکن شهرداری می‌تواند با توسل به تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ راساً اقدام نماید چرا که تبصره در مقام بیان نحوه اجرای تکالیف بند ۱۴ است. به عبارتی شهرداری می‌توانسته است بعد از اخطار سازمان، در اجرای تکالیف قانونی خود مبنی بر حفظ شهر از خطر حریق، از پلاسکو بازدید و نواقص ایمنی را «راساً» رفع و به حساب مالک منظور و به اضافه ۱۵٪ از وی وصول نماید.

۸۱. «... در این ۵ سال اگر اشتباه نکنم آماری که ما داریم حدود ۴۸۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰ بازدید داشتیم از ساختمان‌ها ...»، ص ۴ گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی.

۸۲. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۵.

۸۳. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی، ص ۶. - گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰/مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۷.

۸۴. بند ۱۴ - اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته ...

۸۵. نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل موسسات برطبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش سوزی و مانند آن.

به نظر می‌رسد شهرداری و شورای شهر از اختیارات فوق‌الذکر بیشتر در جهت وضع و وصول عوارض استفاده می‌کنند تا سایر امور. به نحوی که ظاهراً، شهرداری در مواردی حتی از ابلاغ اخطار صادره از سازمان آتش‌نشانی نیز خودداری کرده است تا چه رسد به اینکه نسبت به ایجاد پله اضطراری در پلاسکو اقدام و هزینه را از مالک وصول نماید.^{۸۶}

به هر حال، با توجه به گذشت مدت زمان نسبتاً زیاد از تصویب قانون شهرداری و عدم توجه کافی قانونگذار به امر پیش‌گیری و مبارزه با حریق در شهرها، به منظور خروج از بلا تکلیفی، مقررات گذاری جدید در این زمینه و شفافیت مسئولیتها و ضمانت اجراها، ضروری است.

۵ - انجام مطالعات لازم در خصوص استقرار سیستم هوشمند اعلام حریق (مانیتورینگ) در کلیه ساختمان‌های با اهمیت، مراکز مهم و حساس؛

سازمان باید نسبت به انجام مطالعات در خصوص استقرار سیستم هوشمند اعلام حریق اقدام نماید. وفق پاسخ واصله از سازمان:

«در خصوص راه‌اندازی سیستم مانیتورینگ فراخوان در روزنامه همشهری به تاریخ ۹۵/۱۰/۱۱ برای مشارکت بخش خصوصی انجام پذیرفته و قریب به ۲۰ شرکت اعلام آمادگی نموده‌اند که از اوایل سال ۹۶ به شرط تامین و تخصیص منابع مالی قابل اجرا خواهد بود.»

«اجرای سیستم مانیتورینگ به صورت اختیاری بوده و امری داوطلبانه محسوب می‌شود. لذا ساختمان پلاسکو نسبت به راه‌اندازی سیستم مانیتورینگ همانند سایر سیستم‌های ایمنی و آتش‌نشانی اقدام ننموده است.»^{۸۷}

بررسی‌ها نشان می‌دهد اگرچه اقداماتی در اجرای این تکلیف انجام شده لیکن شواهدی از انجام چنین اقداماتی بدست نیامد.

و- تهیه و تدوین آیین‌نامه‌های مورد نیاز جهت استقرار سیستم هوشمند اعلام حریق در مراکز مهم و حساس و رساندن آنها به تصویب مراجع ذیربط.

تدوین آیین‌نامه‌ها ارتباط مستقیمی به ساختمان پلاسکو ندارد لیکن، در پیش‌گیری از حادثه می‌توانسته موثر باشد. بررسی‌ها حاکی از تلاش سازمان در این زمینه می‌باشد. برای مثال، بنا به اظهارات مدیران سازمان، سازمان در تهیه لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهری مشارکت داشته است.^{۸۸}

وفق پاسخ سازمان: «آیین‌نامه سیستم مانیتورینگ تهیه شده که به تأیید هیئت مدیره سازمان نیز رسیده و در مرحله ارسال به شورای اسلامی شهر تهران به منظور طی روال قانونی تصویب می‌باشد.»^{۸۹} آیین‌نامه مورد اشاره ضمیمه نشده است.

شورای شهر در مصوبه خود ایجاد تکلیف برای سازمان، باید مهلتی جهت انجام مطالعه و تدوین آیین‌نامه مقرر می‌کرد که نکرده است. همچنین سازمان از صلاحیت قانونی برای به تصویب رساندن آیین‌نامه‌ها در مراجع ذیربط، برخوردار نیست و مشخص نیست مراجع ذیربط چه مراجعی هستند و اینگونه وضع مقررات نمی‌تواند کمکی برای حل مسائل نماید.

۸۶. یخ‌شنامه شماره ۹۴۸۶/م مورخ ۷۴/۵/۱۰ معاونت خدمات شهری شهرداری تهران.

۸۷. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۵.

۸۸. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی، ص ۱۷.

۸۹. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۵.

۳) مصوبه «توسعه و بهبود خدمات ایمنی و آتش‌نشانی» مصوب جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم) ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۲۲۳/۱۷۷۱۱ مورخ ۱۸/۷/۱۳۹۵

الف- اقدام به نظارت و بازرسی‌های دوره‌ای ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی در کلیه ساختمان‌ها، فضاهای شهری، معابر، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات شهری؛

سازمان می‌بایست نسبت به نظارت و بازرسی دوره‌ای از ساختمان پلاسکو جهت اطمینان از رعایت ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی اقدام می‌نمود. این تکلیف در واقع ادامه تکلیف مقرر در مصوبه «تأمین منابع مالی پایدار سازمان آتش‌نشانی ... مصوب ۹۵/۶/۲۰» است که سازمان را مکلف به ایجاد نظام بازرسی و بازرسی‌های دوره‌ای نموده است. مشخص نیست منظور شورای شهر تهران از این تکرار مکررات بدون ضمانت اجرا چیست؟ تکرار مقررات فاقد ضمانت اجراء، کمکی برای حل هیچ مشکلی نخواهد کرد و بیشتر موجب سردرگمی مجریان خواهد شد.

به گزارش خبرگزاری فارس نیوز، رئیس اتحادیه پیراهن دوزان و پیراهن فروشان تهران، گفت: افرادی که در مراسم زیارت عاشور این ساختمان حضور داشته‌اند متوجه وقوع حریق در طبقه دهم ساختمان می‌شوند که بلافاصله برای خاموش کردن آن از طریق کپسول‌های اطفای حریق اقدام می‌کنند که متوجه می‌شوند کپسول‌های موجود در آن محل شارژ نداشته و خالی هستند.^{۹۰}

به گزارش ایسنا، معاون عملیات سازمان آتش‌نشانی شهرداری تهران در نوبت عصر سیصد و بیست و ششمین جلسه علنی شورای اسلامی شهر تهران در پاسخ به سوالات اعضای این شورا گفت: اظهاراتی وجود دارد که آتش‌نشانان پس از ۵ دقیقه به محل حادثه آمدند و برگشتند و ۱۵ دقیقه بعد دوباره به محل حادثه آمدند. در این حادثه سه گروه به محل حادثه اعزام شد، اولین گروه با تکیه بر امکانات ساختمان وارد عمل می‌شوند تا زمان را از دست ندهند اما تجهیزات ساختمان عمل نکرده است.^{۹۱}

وفق پاسخ واصله از سازمان در سوال از اجرای این تکلیف: «بازرسی دوره‌ای ضوابط ایمنی در ساختمان‌ها با اولویت خطرپذیری بالا از سال‌های گذشته توسط نیروهای خود سازمان انجام شده ولی به دلیل خلا قانونی اختیار برخورد و رفع خطر ممکن نبود. همچنین وفق لایحه توسعه و بهبود خدمات ایمنی و آتش‌نشانی به شرط تأمین و تخصیص منابع مالی در سال مالی جدید اجرایی خواهد شد. البته اجرای این مصوبه نیز ضمانتی برایمن‌سازی اماکن در بر ندارد.»^{۹۲}

باتوجه به جدید بودن مصوبه شواهدی از اجرای این بند از مصوبه در خصوص پلاسکو بدست نیامد. لیکن بررسی‌ها نشان می‌دهند، بازدیدهایی از ساختمان پلاسکو از سوی سازمان به عمل آمده است^{۹۳}، این بازدیدها را نمی‌توان بازدید دوره‌ای نامید و از طرفی بازدید باید منشأ اثری باشد تا بتوان آن را بازدید نامید. گزارشات مذکور نشان می‌دهند نظارت و بازرسی دوره‌ای موثری از ساختمان پلاسکو به عمل نیامده است در غیراین صورت تجهیزات ساختمان بایستی عمل می‌کرده‌اند در حالی که حسب گزارشات موثق، تجهیزات منصوبه در ساختمان عمل نکرده‌اند. لذا نمی‌توان قایل به این شد که سازمان به تکلیف فوق به نحو مؤثر عمل کرده است. البته، بازرسی سازمان، باید متکی به ضمانت اجرا باشد و صرف بازرسی کفایت نمی‌کند. سازمان، ابزاری برای الزام مالکین و بهره‌برداران در اختیار ندارد ولی بعد از گزارش سازمان به شهرداری و وزارت کار همانگونه که فوقاً اشاره شد، شهرداری و وزارت کار می‌توانند متوسل به ضمانت اجرای مقرر قانونی شوند.

ب- ابلاغ موارد نقص و مشکلات ایمنی به مالک (ذینفع) و شهرداری منطقه ذیربط؛

سازمان باید بعد از بازرسی از ساختمان پلاسکو، موارد نقص و مشکلات ایمنی را به مالک، ذینفعان و شهرداری منطقه

90 . <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13951030000078>

91 . <http://www.isna.ir/news/95111712007/>

۹۲. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۶ و پیوستهای ۴ و ۸.

۹۳. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی ص ۴ و گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو ص ۱.

گزارش می‌کرده است. با توجه به تاریخ مصوبه، شواهدی از اجرای این تکلیف درخصوص پلاسکو بدست نیامد. بررسی‌ها در این خصوص نشان می‌دهند که سازمان از قبل تا حدودی به این تکلیف خود عمل کرده است.^{۹۴} صرف ابلاغ موارد نقص و مشکلات ایمنی کمکی به رفع نقص و مشکلات نکرده است.

۴) اساسنامه سازمان آتش‌نشانی تهران مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ شورای اسلامی شهر تهران

وظایف سازمان به موجب اساسنامه در قبل از حادثه نسبت به ساختمان پلاسکو و ساختمان‌های مشابه عبارتند از:

الف- ایمن‌سازی و پیشگیری از وقوع حریق و کمک به آمادگی مقابله با بحران‌ها و سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه و کاهش آثار آنها؛

وظیفه مذکور یک وظیفه کلی برای سازمان است که در ماده پنجم اساسنامه به عنوان اهداف سازمان پیش‌بینی شده است. سازمان می‌بایست در ارتباط با ساختمان پلاسکو نیز تدابیر فوق را اعمال می‌کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد:

- نسبت به ایمن‌سازی در پلاسکو اقدامی نشده است.
- پیش‌گیری از وقوع حریق، مستلزم رفع نواقص ایمنی واحدهای موجود و ساختمان بوده است که علیرغم اخطار، رفع نواقص صورت نگرفته است.
- آمادگی مقابله با بحران و حادثه تا حدودی وجود داشته لیکن اقدامات به عمل آمده منجر به کاهش آثار حادثه در حد مطلوب نشده است.

این مقرر یک مقرر کلی است که جزئیات، نحوه و ابزارهای قانونی انجام آن مشخص نیست فلذا نمی‌توان دقیقا مشخص کرد که سازمان چه کاری باید انجام می‌داده است و انجام داده یا خیر. پاسخ واصله از سازمان در این خصوص حاکی است اقدامات زیر صورت گرفته است:^{۹۵}

- ساخت و توسعه ایستگاه‌های آتش‌نشانی در شهر با در نظر گرفتن استاندارد کد ۱۷۱۰ NFPA در حوزه کاهش زمان پاسخ‌گویی و افزایش توان عملیاتی سازمان.
- جذب و آموزش نیروی انسانی حرفه‌ای در زمینه اطفای حریق و رفع حوادث با توجه به سطوح بکارگیری نیرو و مفاد آموزشی - مهارتی و سلسله مراتب ساختار پرسنلی سازمان در زمان رشد.
- پیش‌بینی و خرید تجهیزات مورد نیاز در امر مقابله سوانح با عنایت به الزامات و مخاطرات شهری.
- توسعه ناوگان خودرویی شامل: خودروهای اطفایی در کلاس سبک و سنگین، خودروهای امداد و نجات سبک و سنگین، خودروهای استراتژیک شامل بالابر، نردبان‌های هیدرولیک و فوماتیک، خودروهای پشتیبانی ویژه شامل جرثقیل‌ها، بیل‌های مکانیکی، لودر و تانکر آب.
- طرح توسعه شیرهای هیدرانت براساس نیازسنجی اعلامی ایستگاه‌ها به منظور پشتیبانی و تامین آب مورد نیاز اطفای حریق‌ها.
- توسعه ساختارهای ارتباطات بیسیم ایستگاه‌ها و نیروها در سطح کلانشهر تهران به منظور برقراری با کیفیت مناسب و موثر در سوانح و ماموریت‌ها.
- ایجاد سامانه نرم افزاری اطلاعات و عملیات به منظور ثبت گزارشات سوانح، تحلیل و ارزیابی موقعیت وقوع سوانح که محصول آن در برنامه‌ریزی‌های پیشگیرانه سازمان مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- برگزاری تمرینات حرفه‌ای عملیاتی روزانه و مانورهای عملیاتی در سطح ایستگاه‌های آتش‌نشانی با توجه به برنامه‌های ابلاغی به ایستگاه‌ها (طرح سین) به منظور حفظ و ارتقا سطح آمادگی تیم‌های عملیاتی.
- ابلاغ برنامه جامع تکالیف نیروها در شیفت‌های عملیاتی ایستگاه‌ها شامل موارد مطرح در برنامه.
- استقرار تیم‌های سیار عملیاتی در نقاط مختلف شهر بر اساس وضعیت ترافیکی محل به منظور دسترسی سریع با شاخص کاهش زمان پاسخ‌گویی.

۹۴. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی صفحات ۴ و ۵ و گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو ص ۵.
۹۵. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۱۳.

- اجرای آموزش‌های ایمنی شهروندی به منظور ارتقا فرهنگ‌ایمنی و سطح آمادگی شهروندان در مواجهه با حوادث.
- آموزش آتش‌نشانان داوطلب به منظور جلب مشارکت عمومی و ارتقا سطح فرهنگ‌ایمنی در مناطق و نواحی شهری.

ب- برنامه‌ریزی لازم جهت اطفاء و مهار کلیه آتش‌سوزی‌ها، حوادث و حریق‌ها با استفاده از تمامی ظرفیت‌های نیروی انسانی و تجهیزاتی سازمان به منظور انجام عملیات امداد و نجات در جهت نجات جان و مال انسان‌ها و حفاظت از منابع شهر و میراث ملی بالحفاظ شاخصه‌های بین‌المللی؛

برنامه‌ریزی برای مهار آتش‌سوزی و حوادث، امری پیشگیرانه است که اگر انجام شده باشد، تاثیر آن در تمامی موارد و از جمله در حادثه پلاسکو باید ملموس و نمایان گردد. هدف برنامه‌ریزی، ایجاد شهرایمن در برابر حوادث، از جمله خطر حریق است. برای نیل به این مقصود طرح برنامه‌هایی در قالب بلند مدت و میان مدت و کوتاه مدت ضروری است. از دیگر سو، ایجاد الزامات قانونی علاوه بر آگاهی بخشی و فرهنگ سازی برای شهروندان و نظارت بر اجرای دقیق آن، امری ضروری است.

برنامه‌ریزی در امر اطفاء حریق در شهر تهران نیازمند تدوین طرح جامع‌ایمنی شهر تهران است که حسب اظهارات (عضو شورای شهر تهران دوره چهارم)، متولی خاصی ندارد.^{۹۶} برنامه‌ریزی جهت مهار کلیه آتش‌سوزی‌ها از سوی سازمان، مستلزم استخدام نیروهای کارآمد، آموزش، تجهیزات، اشراف به محل ماموریت، انجام مانور و ... است.

✓ استخدام نیروها: بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهند: سازمان در استخدام نیروها، آزمون به عمل می‌آورد کیفیت آزمون و کارایی آن نیاز به بررسی دارد.

✓ آموزش پرسنل: سرفصل جامع حریق ساختمان‌های بلند در دوره‌های آموزشی رئیس‌ایستگاهی و فرماندهی و کلیات آن در دوره‌های آتش‌نشانی و کاردانی، آموزش داده می‌شود.^{۹۷} سازمان نسبت به آموزش پرسنل اقدام می‌کند کیفیت و کارایی آن نیاز به بررسی دارد.^{۹۸}

✓ برگزاری مانور: سازمان نسبت به برگزاری مانور اقدام می‌کند، کیفیت و کارایی آن باید بررسی شود. حسب گزارش‌های واصله، سازمان در ساختمان پلاسکو در دی ماه ۹۴ اقدام به مانور کرده است^{۹۹} لیکن این مانور نتوانسته کمک چندانی در آمادگی برای مقابله با حادثه داشته باشد.

تجهیزات: درخصوص کفایت تجهیزات اختلاف نظر وجود دارد. سازمان اعتقاد دارد تجهیزات موجود در صحنه حادثه پلاسکو کافی بوده و هیچگونه کمبودی نداشته‌اند.^{۱۰۰} در عین حال، سازمان طی نامه شماره ۶۱۰/۱/۱۱۵۹۷ مورخ ۱۳۸۱/۸/۲۵ خود به شهرداری، اعلام داشته: «... و همانطور که حضرتعالی خود بخوبی واقفید توان بالفعل و بالقوه این سازمان با توجه به شرایط حاکم بر امور شهروندان سازوکارها، ابزارها و اهرم‌های لازم تکافوی مقابله با نابسامانی‌ایمنی را نمی‌نماید. ...»

۹۶. معصومه‌آباد نیز در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان‌ها در گفتگو با «بهار» گفت: در حال حاضر باید طرح جامع‌ایمنی شهر تهران توسط یک متولی واحد از صفر تا صد انجام پذیرد. در حال حاضر سازمان‌ایمنی بحث پیش‌گیری و ایمن‌سازی را انجام می‌دهد و علاوه بر آن شناسایی کرده و گزارش ارزیابی خطر ارائه می‌دهد و بعد به مرجع دیگری تحویل می‌دهد. برای مثال برای همین ساختمان پلاسکو در ذیل اعلام خطر رونوشت ۷ سازمان دیگر نیز وجود دارد یعنی ۷ سازمان دیگر نیز درگیر این موضوع بوده‌اند. ولی در واقع هیچ اقدامی صورت نگرفته است. یعنی به نوعی می‌توان گفت باید ضابط قضایی برای این موضوع وجود داشته باشد که بلافاصله بعد از شناسایی خطر، قدرت اجرایی برای پلمب کردن ساختمان وجود داشته باشد تا مانع ادامه فعالیت شود. ۳ بهمن ۹۵ بهار نیوز کد مطلب: ۱۲۴۰۵۲ <http://baharnews.ir/news/124052/>

۹۷. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۵.

۹۸. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی، ص ۱۹.

۹۹. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی صفحات ۱۳ و ۱۴ - گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو ص ۱ - نامه شماره ۱۱۱۴/پ/ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۱۴.

۱۰۰. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی، صفحات ۱۸ الی ۲۰.

اعضای شورای ساختمان پلاسکو اظهار کرده‌اند که اگر آتش‌نشانان ابزار لازم را داشتند این اتفاق خسارات کمتری برجای می‌گذاشت.^{۱۰۱} همچنین در رسانه‌ها منعکس شده است که نردبان‌های موجود از ارتفاع لازم برخوردار نبوده‌اند. سازمان این ادعاها را رد می‌کند.^{۱۰۲} «گزارش اقدامات اولیه شهرداری در حادثه پلاسکو» حاکی است یکی از نقاط ضعف، «کمبود امکانات و تجهیزات تخصصی مدرن اطفاء و آواربرداری ساختمان‌ها متناسب با شرایط شهر تهران برای استفاده در زمان طلایی مدیریت حادثه» می‌باشد.^{۱۰۳}

تایید صحت مراتب فوق‌الذکر مستلزم ارزیابی کارشناسی است و اینکه چه برنامه‌ریزی‌هایی در راستای اجرای این تکلیف قانونی شده است، برعهده سازمان است.

ج- برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری به منظور شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و نقاط ناامن شهر تهران و انجام اقدامات لازم در جهت کاهش آثار سوء ناشی از آتش‌سوزی‌ها و خطرات ذریبط؛

پاسخ واصله از سازمان در این خصوص حاکی است:

«سازمان در راستای شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و ناایمن شهر تهران علاوه بر شناسایی ساختمان‌های پرخطر نسبت به اجرای طرح‌های پیشگیرانه ذیل نیز اقدام نموده است:

- طرح پایش مولفه‌های ایمنی شهر.
- طرح بازدید از نقاط حادثه‌خیز.
- طرح بازدید از داربست‌های ناایمن.
- طرح بازدید از محل اسکان کارگران.
- طرح بازدید ایمنی از پل‌های عابر پیاده.
- گزارش ناایمنی بوستان‌های شهری و جنگلی.
- طرح نگهداشت شهر.
- گزارش معابری که در زمان بارندگی احتمال آبگرفتگی دارند.
- ایمنی کانال‌ها، مسیل‌ها و رودخانه‌ها.^{۱۰۴}

بر اساساً این تکلیف، ساختمان پلاسکو باید به عنوان یکی از نقاط آسیب‌پذیر شناسایی و اقداماتی جهت کاهش آثار سوء ناشی از آتش‌سوزی به عمل می‌آمد. پاسخ واصله از سازمان در سوال از تکلیف مذکور، حاکی است که سازمان اقدام به شناسایی نقاط پرخطر می‌نماید پلاسکو نیز جزو نقاط پرخطر شناسایی^{۱۰۵} و اخطارهای ارسالی از سوی سازمان درخصوص پلاسکو دال بر انجام این تکلیف است. در ارتباط با «... اقدامات لازم جهت کاهش آثار سوء...» آنچه که مربوط به خود سازمان باشد، سازمان قادر به انجام آن خواهد بود، اما سازمان ابزار قانونی لازم جهت الزام دیگر اشخاص را در اختیار ندارد.^{۱۰۶}

سازمان برای شناسایی نقاط پرخطر، با چالش جدی مواجه نیست و می‌تواند به شناسایی نقاط پرخطر اقدام کند. انجام اقدامات لازم جهت کاهش آثار سوء خطرات تا جایی که مربوط به خود سازمان باشد نیز قابل انجام است اما درخصوص سایر اشخاص، مستلزم تصرف در حقوق و الزام آنان می‌باشد و محتاج مجوز قانونی است تا سازمان

۱۰۱. گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو، ص ۱.

۱۰۲. به گزارش مهر جلال ملکی در نشست خبری با جمعی از اهالی رسانه با اعلام این که طی ده سال اخیر مدیریت شهری، تجهیزات آتش‌نشانی تهران متحول شده است گفت: این گمانه زنی‌ها که تجهیزات سازمان آتش‌نشانی در حال حاضر برای پلاسکو کافی نیست صحیح نیست و عده‌ای مطرح کردند که به طور مثال نردبان آتش‌نشانی برای ۱۰ طبقه کافی بوده است اما همینجا مطرح می‌کنم که بلندترین نردبان‌های دنیا ۵۴ متری است که ما در تهران در حال حاضر ۷ دستگاه از این نردبان‌ها داریم و در زمان حادثه ۴ عدد از این نردبان‌ها در محل حادثه وجود داشت که تا آخرین طبقات را پوشش می‌داد.

<http://alef.ir/vdcbzba9rhbfap.uiur.html?437479>

۱۰۳. «گزارش اقدامات اولیه شهرداری در حادثه پلاسکو»، ص ۳.

۱۰۴. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۱۴ و پیوست ۴.

۱۰۵. همان.

۱۰۶. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی، ص ۶.

بتواند اشخاص را الزام نماید. با توجه به مقررات حاضر، سازمان چنین مجوزی در اختیار ندارد و باید از طریق شهرداری اقدام نماید.

قسمت دوم این مقرر در ارتباط با «... انجام اقدامات لازم در جهت کاهش آثار سوء...» یک کلی گویی است چرا که در تحمیل یک تکلیف بر سازمان، ابزار لازم نیز باید پیش بینی شود و گرنه تکلیف قابل انجام نخواهد بود. سازمان در پاسخ به سوال مطروحه در این زمینه، اقدامات به عمل آمده در جهت کاهش آثار سو ناشی از آتش سوزی‌ها و خطرات ذیربط را چنین عنوان کرده است:^{۱۰۷}

۱. ارتقا سطح دانش پرسنل سازمان جهت بهبود کیفیت پاسخ گویی به عملیات امداد و اطفای حریق.
۲. توسعه و ارتقا کیفیت تجهیزات امداد و اطفای حریق بر اساس استانداردهای بین‌المللی.
۳. توسعه و بهبود تجهیزات حفاظت فردی جهت محافظت از سلامت و جان آتش نشانان.
۴. اجرای برنامه‌های حفظ آمادگی جسمانی.
۵. اجرای برنامه‌های ایمنی شهروندی.

با وجود مبهم بودن مقرر مورد بحث، شواهد حاکی از عدم تاثیر ایمنی این تکلیف بویژه قسمت اخیر آن (انجام اقدامات لازم در جهت کاهش آثار سوء ناشی از آتش سوزی‌ها و خطرات ذیربط) در حادثه پلاسکو می‌باشد.

د- انجام پژوهش و مطالعات کاربردی به منظور ارتقاء سطح ایمنی، دانش و توانمندسازی کارکنان؛

نتیجه انجام تکلیف فوق می‌تواند منجر به توانمند سازی آتش نشانان شده و در مقابله با حوادثی نظیر پلاسکو مؤثر واقع شود. پاسخ واصله از سازمان در خصوص ایمنی تکلیف فوق نشان می‌دهد که توانمندسازی کارکنان با انجام آموزش صورت می‌گیرد.^{۱۰۸}

در ارتباط با انجام پژوهش و مطالعات، با توجه به اینکه حسب اظهارات مسئولین سازمان، در حال حاضر یک دانشکده علمی کاربردی با دو رشته تحصیلی در سازمان دایر است^{۱۰۹}، این امر می‌تواند قرینه‌ای بر انجام پژوهش و مطالعات کاربردی باشد. پاسخ واصله از سازمان در این خصوص حاکی از انجام اقداماتی در این زمینه است.^{۱۱۰}

ه- تهیه شناسنامه ایمنی و صدور مجوز ایمنی بمنظور نظارت و کنترل بر تحقق شرایط ایمنی در ساختمان‌ها؛ به منظور عدم تکرار مراجعه شود به صفحات قبلی گزارش حاضر

و- کنترل و نظارت بر ایمنی فعالیت‌های صنوف مختلف و تعامل با مجامع صنفی به منظور افزایش ایمنی صنوف پرخطر و صدور دستورالعمل و مجوز ایمنی در مراحل صدور و تمدید پروانه‌های کسب؛

حسب بررسی‌ها، صنوف فعال در پلاسکو عبارت از اعضای اتحادیه پیراهن دوزان و خیاطان بوده‌اند.^{۱۱۱} سازمان وفق تکلیف قانونی فوق می‌بایست برای صنوف مذکور کنترل و نظارت داشته و به منظور افزایش ایمنی تعامل می‌نمود. سازمان در پاسخ به این سوال اظهار داشته است: «با اتاق اصناف تعاملات بسیاری در زمینه‌های مختلف به منظور ارتقای سطح ایمنی انجام پذیرفته ولی اتاق اصناف صرفاً در زمینه آموزش اعلام آمادگی کرده و به لحاظ قانونی خود را ملزم به استعلام شرایط ایمنی صنوف از سازمان آتش نشانی نمی‌داند.» اقدام مثبتی در ارتباط با پلاسکو از این حیث انجام نشده است.^{۱۱۲}

با توجه به خالی بودن کپسول‌های آتش نشانی موجود در محل آغاز آتش سوزی و عمل نکردن تجهیزات آتش نشانی

۱۰۷. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۲۳.

۱۰۸. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش نشانی ص ۱۹.

۱۰۹. همان

۱۱۰. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، صفحات ۱۴ الی ۱۸.

۱۱۱. به گزارش خبرگزاری فارس، مجتبی درودیان رئیس اتحادیه پیراهن دوزان و پیراهن فروشان تهران تصریح کرد: در این ساختمان قدیمی ۱۷ طبقه که امروز بر اثر آتش سوزی فروریخت، ۶۰۰ واحد صنفی فعال وجود داشت که بیش از ۴۰۰ واحد آن عضو اتحادیه پیراهن‌دوزان و پیراهن فروشان بودند و بقیه واحدها هم جزء اتحادیه خیاطان بوده‌اند.

<http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13951030000078>

۱۱۲. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۲۰.

ساختمان^{۱۱۳}، به نظر می‌رسد سازمان کنترل و نظارت و تعامل چندانی به منظور افزایش ایمنی با صنوف مذکور نداشته است.

رئیس پژوهشکده ساختمان و ابنیه فنی مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی گفت: تراکم بالای مواد قابل اشتعال و نبود سیستم اطفاء حریق استاندارد، مهمترین عوامل وقوع حادثه آتش‌سوزی و ریزش ساختمان پلاسکو بود.^{۱۱۴} صنوف مذکور، با توجه به سروکار داشتن با پارچه، در ارتباط با آتش‌سوزی، صنوف پرخطر به شمار می‌آیند. اجرای این تکلیف، می‌تواند بسیار کارساز باشد که مستلزم تعامل اتحادیه‌های صنفی با سازمان در صدور و تمدید پروانه‌های کسب است و اتحادیه‌های صنفی باید قانوناً ملزم به این تعامل باشند تا تعامل محقق گردد. شواهدی از چنین تعاملی در حال حاضر در دست نیست.

و- تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به تمامی امور عملیاتی.

تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به امور عملیاتی می‌تواند در آمادگی و تجهیز آتش‌نشانان برای مقابله با حوادث از جمله حادثه پلاسکو موثر باشد. ضوابطی که در خصوص اطفاء حریق با هدف کاهش سطح آسیب‌ها و خسارات باید موجود باشد، این ضوابط به عنوان مثال شامل محورهایی به شرح ذیل است:

- ۱- خدمات آتش‌نشانی ارتقاء سطح ایمنی و کاهش آسیب دیدگی از آتش را بر عهده دارد.
 - ۲- آتش‌نشان‌ها باید در اولین اقدام، حداکثر وسعتی که منطقه تاکتیکی تحت عملیات امداد رسانی را درگیر می‌کند تخمین بزنند.
 - ۳- تسکین دادن خطرات احتمالی، حفاظت از اموال و اقدامات انجام گرفته برای حفظ جان و مال باید با خطر و حادثه تناسب داشته باشد.
 - ۴- آتش‌نشان‌ها باید شرایط چگونگی نجات ساکنان در منطقه حادثه دیده را مشخص کنند.
 - ۵- جان خود را برای نجات افراد یا اموالی که شانس نجات آنها وجود ندارد به خطر نیندازند.
 - ۶- خطر کردن را به حفاظت و نجات افرادی اختصاص دهند که شانس زنده ماندن آنها وجود دارد.
 - ۷- آتش‌نشان‌ها باید با همدیگر وارد عملیات شوند، در طول عملیات با هم بمانند و همه با هم نیز از محل حادثه خارج شوند.
 - ۸- پیوسته در حین عملیات وضعیت کپسول هوا، موقعیت و شرایط و همچنین وضعیت حریق را کنترل کنند و به صورت منظم از شرایط فوق مطلع شوند.
 - ۹- پیوسته لوازم و تجهیزات ارتباطی خود را برای مخابره گزارش‌های رادیویی حیاتی کنترل و بازرسی کنند.
 - ۱۰- آتش‌نشانان باید اقدامات امدادی و شرایط نا امن و خطرناکی را که ممکن است به خودشان آسیب بزند گزارش دهند، عملیات را در این مواقع متوقف کنند و شرایط را ارزیابی نموده و در فرصت‌اندکی که دارند ایمن‌ترین و مناسب‌ترین تصمیم را اتخاذ نمایند.
 - ۱۱- ماموران آتش‌نشانی حتماً باید پیش از آنکه وخیم‌تر شدن اوضاع بتواند به آنها آسیب بزند عقب نشینی کنند و به محض آنکه احساس کردند جانشان در خطر است سیگنال اضطراری را از طریق ارتباطات رادیویی پخش کنند. در خصوص فرمانده عملیات:
- ۱- فرمانده عملیات (حادثه) باید کارآموزی بیشتری را نسبت به باقی افراد دیده باشد. وی مسئول کنترل منابع با قدرت قانونی و نهادی و تفویض شده است و مسئولیت نظارت و مدیریت همه ابعاد حادثه بر عهده اوست و نسبت به تمامی این ابعاد پاسخگوست.

^{۱۱۳} مصاحبه با مدیران آتش‌نشانی نقل از گزارش کمیته تخصصی مهندسی آتش، ص ۲۶.

^{۱۱۴} <http://www.isna.ir/news> . کد خبر: ۹۵۱۰۳۰۱۹۶۳۰ ۳۰ دی ۹۵

۲- تثبیت حادثه، فراهم کردن ایمنی جان، حفاظت از اموال و محیط زیست، دور کردن ساکنین در معرض خطر و مجروحین، تضمین ایمنی و رفاه پرسنل، ارزیابی شرایط، ایجاد نقشه و تقسیم کار، درخواست واحدهای اضافی و پایان فرماندهی عملیات از جمله وظایف فرمانده حادثه است.

۳- به سرعت نقشه‌ای از وسعت ۳۶۰ درجه‌ای محل حادثه تهیه و مشخصات و شرایط نجات ساکنان محل حادثه را تعیین و بلافاصله یک گزارش ارزیابی خطر اولیه تهیه کرده و یک طرح عملی ایمنی را به کار گیرد.

۴- اگر فاقد منابع کافی برای حمایت و حفاظت از ماموران آتش‌نشانی هستند به طور جدی یک استراتژی دفاعی را در این شرایط دنبال کنند.

۵- حفظ و نجات جان انسان‌ها بیشترین اهمیت را در عملیات دارد. هرگز جان ماموران خود را برای نجات افراد یا اموالی که شانس نجات ندارند به خطر نیندازند و به طور جدی یک استراتژی دفاعی را در این شرایط دنبال کنند.

۶- فرمانده عملیات باید بر پرسنل خود در حادثه نظارت داشته باشد و پاسخگویی عملکرد آنها باشد. ارتباط دو سویه با ماموران در حین عملیات را دایماً برقرار نگه دارند و آتش‌نشان‌های درگیر امداد رسانی را از تغییرات شرایط بیرونی مطلع کنند.

۷- فرمانده باید مطمئن شود که از موقعیت و شرایط تک تک آتش‌نشان‌ها در حین عملیات اطلاعات صحیح در دست دارد.

۸- اگر پس از تکمیل بازرسی اولیه هیچ پیشرفتی برای کنترل حریق حاصل نشد یا امکان پیشرفت خیلی ناچیز بود حتماً استراتژی دفاعی در پیش گیرد.

۹- همیشه و در تمام عملیات امداد و نجات خدمات درمانی و توان بخشی برای آتش‌نشان‌ها از قبل آماده کند.

۱۰- مقامات آتش‌نشانی در مواقعی که ریسک زندگی وجود دارد آزادی عمل بیشتری در عملیات دارند. این بنادین اختیار را به مقامات آتش‌نشانی می‌دهد که با استفاده از پرسنل و تجهیزات برای هر عملی که تشخیص می‌دهند اقدام مقتضی صورت دهند.

سازمان چک لیست‌هایی برای ارزیابی ساختمان‌ها تهیه کرده است. پاسخ واصله از سازمان در این زمینه حاکی است: «پیش‌نویس دستورالعمل فرماندهی عملیات در حوادث مترو تدوین و جهت طی روند نهایی سازی آن در مورخه ۹۵/۱۱/۲۵ به کلیه فرماندهان و مسئولین ابلاغ گردیده که پس از اطمینان از کارائی آن و تصویب توسط بالاترین رده سازمانی، ابلاغ خواهد گردید». همچنین:

«نحوه اعزام نیروهای عملیاتی اولیه و تکمیلی متناسب با نوع خطر است و ستاد فرماندهی با اخذ اطلاعات از سوی اطلاع دهنده بر حسب نوع (حریق - حادثه) و تصرف، در کمترین زمان ممکن و طبق دستورالعمل اعزام نیرو (برابر پیوست) نزدیکترین ایستگاه یا ایستگاه‌ها را به محل حادثه اعزام می‌نماید و در مرحله بعد پس از رسیدن اولین نیرو و گزارش فرمانده اول امکان تقلیل و یا افزایش نیرو وجود دارد که در هر دو حالت ستاد با توجه به وظایف ذاتی خود در این خصوص اقدامات لازم را انجام می‌دهد.

نحوه جانمایی ایستگاه‌های آتش‌نشانی صرفاً بر اساس استاندارد NFPA ۱۷۱۰ متناسب با حجم ترافیک، دسترسی‌ها، شرایط ژئومورفولوژیکی و تراکم جمعیتی علاوه بر مطالعات انجام شده در سال‌های گذشته (مطالعه و پژوهش سال ۱۳۸۶) و تدوین سیاست‌های کلی سازمان در خصوص نحوه جانمایی ایستگاه‌ها طبق پیوست، هر ساله با پایش و رصد آماری زمان رسیدن در نقاط مختلف شهر با توجه به شرایط متغیر ترافیکی معابر در دوره‌های مختلف نسبت به پر نمودن خلاهای موجود با تاسیس ایستگاه و یا استقرارهای موقت در معابر اقدام می‌نماید.»

اگر چه سازمان در مواردی از استانداردهایی پیروی می‌کند، در خصوص تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل از جمله در خصوص موارد فوق‌الذکر، دلیلی که حاکی از انجام این تکلیف باشد، تاکنون از سوی سازمان واصل نشده است.

بخش سوم - وظایف سازمان نسبت به ساختمان پلاسکو و نحوه عمل سازمان به آنها حین حادثه

وظایف سازمان نسبت به ساختمان پلاسکو ناظر به حین حادثه، از اساسنامه سازمان ناشی می‌شود که وظایف ناشی از آن عبارتند از:

اساسنامه سازمان ماده ۵ و بند الف ماده ۶

نجات جان و مال انسان‌ها و حفاظت از منابع شهری و ثروت‌های ملی و میراث جهانی در تهران از طریق امداد رسانی به موقع و مهار و اطفاء حریق با همکاری و مشارکت آگاهانه شهروندان و کلیه نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی

اقدامات لازم جهت اطفاء و مهار کلیه آتش‌سوزی‌ها، حوادث و حریق‌ها با استفاده از تمامی ظرفیت‌های نیروی انسانی و تجهیزاتی سازمان به منظور انجام عملیات امداد و نجات در جهت نجات جان و مال انسان‌ها و حفاظت از منابع شهر و میراث ملی بالحفاظ شاخصه‌های بین‌المللی.

الف) امداد رسانی به موقع (برای مهار آتش)

عامل اصلی در واکنش اضطراری «زمان واکنش» است اگر واکنش به موقع باشد، عملیات نیز با موفقیت همراه خواهد بود. دلیل این امر، تأثیر بسیار زیاد زمان، بر پیشروی عوارض آتش‌سوزی است. آتش تا زمانی که تمام مواد سوختنی موجود در محیط را بسوزاند، بسیار سریع گسترش می‌یابد و بعد از آن به نقطه بحرانی فرا اشتعال می‌رسد. با تحت حرارت قرار گرفتن همه محتویات محیط، بخارهای قابل اشتعال متصاعد شده و در مجاورت آنها همه چیز در آن واحد می‌سوزد. این خاصیت فرا اشتعالی نام دارد. در نقطه فرا اشتعال، آتش محیط را احاطه کرده و دما می‌تواند به بالاتر از ۲۰۰۰ درجه فارنهایت برسد. فرا اشتعالی معمولاً ۶ تا ۹ دقیقه بعد از شروع آتش‌سوزی رخ می‌دهد. چنانچه عملیات واکنش، قبل از رسیدن آتش به نقطه فرا اشتعال رخ بدهد، نیرو و آب کمی برای اطفاء نیاز است، در غیراینصورت بعد از مرحله فرا اشتعالی، سیستم‌های معمولی اطفاء تأثیر زیادی بر کاهش خسارت نخواهند داشت و به دلیل تجمع دودها و گاز حاصل از آتش، شانس تخلیه کاهش خواهد یافت. علاوه بر این، مواجهه با نقطه فرا اشتعالی، سلامت آتش‌نشان‌ها را نیز به مخاطره می‌اندازد. بنابراین، تمام هدف واکنش در مقابل اطفاء حداکثر زمان ۶ تا ۹ دقیقه می‌باشد.

در ساعت ۷:۵۸ روز پنجشنبه مورخه ۹۵/۱۰/۳۰ طی تماس تلفنی یکی از شهروندان با مرکز ۱۲۵ آتش‌نشانی شهر تهران، وقوع حریق در ساختمان پلاسکو طبقه دهم مغازه پوشاک اعلام می‌گردد.

حسب گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ۲ دقیقه بعد از تماس شهروند (ساعت ۳۵:۰۰) نیروی ایستگاه ۱۱۵ با یک دستگاه خودروی منبع دار در محل حاضر می‌شود و در ادامه ایستگاه ۴۶ در ساعت ۲۲:۰۳:۰۸ با دو دستگاه خودروی منبع دار و یک دستگاه خودروی سبک و ایستگاه ۱ در ساعت ۴۰:۰۳:۰۸ با دو دستگاه خودروی منبع دار و یک دستگاه خودروی سبک به همراه تیم نجات با یک دستگاه خودروی سنگین نجات و دو دستگاه خودروی سبک نجات و خودروی بالابر در محل حاضر شده‌اند.^{۱۱۵}

معاون عملیات سازمان آتش‌نشانی شهرداری تهران، در نوبت عصر سیصد و بیست و ششمین جلسه علنی شورای اسلامی شهر تهران در پاسخ به سوالات اعضای این شورا گفت: اظهاراتی وجود دارد که آتش‌نشانان پس از ۵ دقیقه به محل حادثه آمدند و برگشتند و ۱۵ دقیقه بعد دوباره به محل حادثه آمدند. در این حادثه سه گروه به محل حادثه اعزام شد، اولین گروه با تکیه بر امکانات ساختمان وارد عمل می‌شوند تا زمان را از دست ندهند اما تجهیزات ساختمان عمل نکرده است.^{۱۱۶}

معاون برنامه‌ریزی سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران در گفت و گو با خبرنگار «تهران سما» با بیان این مطلب افزود: در چند سال اخیر با توجه به پیشرفت و تجهیز سازمان آتش‌نشانی به جدیدترین امکانات

۱۱۵. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۳.
116 . <http://www.isna.ir/news/95/11/17/95111712007>

روز دنیا، آتش‌نشانان توانسته‌اند مدت زمان حضور خود در صحنه‌ها را به ۴ دقیقه و ۲۴ ثانیه برسانند که این رقم از استانداردهای جهانی هم کمتر است. وی تصریح کرد: براساس استانداردهای بین‌المللی، زمان رسیدن آتش‌نشانان به حادثه ۶ دقیقه اعلام شده است.^{۱۱۷}

اظهارات دیگری نیز در خصوص زمان حضور آتش‌نشانان وجود دارد. به گفته مستاجرینی که آنجا حضور داشته‌اند، اولین گروه بعد از دو و نیم دقیقه حاضر شده‌اند لیکن تجهیزاتی نداشته‌اند و نتوانسته‌اند اقدامی بکنند. گروه‌های بعدی با تاخیر حاضر شده‌اند و نیم ساعت تا سه ربع طول کشیده است تا نردبانی بیاورند.^{۱۱۸}

وفق بررسی‌های به عمل آمده و حسب اظهارات معاون عملیات سازمان آتش‌نشانی شهرداری تهران، اگرچه آتش‌نشانان در مرحله اول به موقع در محل حادثه حاضر شده‌اند، لیکن هدف از حضور که امداد رسانی است، تحقق نیافته است. حضور بعدی نیز حدود ۲۰ دقیقه بعد از اطلاع از آتش‌سوزی صورت گرفته است، فاقد وصف «به موقع» و با توجه به اینکه در مدت مذکور آتش از نقطه فرا اشتعال گذشته بوده^{۱۱۹} و نظر به عملیاتی نشدن تجهیزات موجود در ساختمان، حضور آتش‌نشانی منجر به امداد رسانی مؤثر نشده است. در واقع اولین اقدام مؤثر در ساعت ۸:۲۲ صورت گرفته و آب در رشته لوله (HOSE) که از مسیر راه پله به بالا کشیده شده است، برقرار شده و خط آب از طریق لوله آتش‌نشانی (HOSE) به طبقه حریق (طبقه دهم) برقرار می‌گردد^{۱۲۰} و در این موقع حدود ۲۳ دقیقه از اعلام وقوع آتش‌سوزی گذشته است. با اضافه کردن ۸ - ۱۰ دقیقه (زمان شروع آتش‌سوزی تا اعلام به ستاد فرماندهی آتش‌نشانی)، اولین اقدام مؤثر، حداقل نیم ساعت بعد از آغاز آتش‌سوزی صورت گرفته است.^{۱۲۱}

حسب گزارش کمیته مهندسی آتش: «اولین اکیپ از مأموران سازمان آتش‌نشانی حدود ۵ دقیقه (یا کمی کمتر) از زمان اعلام حریق به‌ایشان، به محل حادثه رسیده است. به علت عدم وجود امکانات لازم در ساختمان، مأموران مجبور بوده‌اند که با اتصال شلنگ‌ها به یکدیگر و طی کردن طبقات از طریق پلکان، عملیات اطفای حریق به وسیله آب را انجام دهند. ... لازم به ذکر است که از طبقه پنجم به بالا، پلکان در برج به صورت چرخش دور آسانسور موجود بوده و به همین علت مأموران آتش‌نشانی مجبور بوده‌اند شلنگ‌های نواری را در مسافت بیشتری منتقل نمایند. با توجه به اینکه طول هر شلنگ نواری ۲۰ متر بوده است، نیاز به اتصال تعداد بیشتری از شلنگ‌ها بوده، به علاوه افت فشار بیشتری در آنها به وجود می‌آمده است. بنابراین، به علت مشکلات بیان شده، از زمان رسیدن ماشین آلات آتش‌نشانی به محل حادثه تا رسیدن اولین شلنگ ۱۱/۵ اینچی به طبقه حریق و شروع اطفاء، حدود ۱۱ دقیقه طول کشیده است که زمان‌های قبلی را نیز باید به آن اضافه کرد.»^{۱۲۲} □ با توجه به موقعیت و عدم تجهیز ساختمان به لوله کشی آماده خشک (STANDBY DRY RISER) و همچنین نوع راه پله‌ها زمان حمله مستقیم نخستین تیم عملیات اطفاء مناسب ارزیابی می‌گردد.^{۱۲۳} لیکن با استاندارد مربوطه فاصله زیادی دارد.

این فاصله زمانی نسبتاً طولانی در آغاز مقابله مؤثر، در واقع ناشی از عدم انجام تکالیف مربوط به قبل از حادثه در برنامه‌ریزی برای مقابله و رفع نواقص ایمنی بوده است.

ب) مدیریت حادثه

بررسی‌ها حاکی است که مدیریت حادثه دارای اشکالاتی به شرح زیر بوده است:^{۱۲۴}

۱. ساختار فرماندهی حادثه به خوبی شکل نگرفته است (عدم انسجام در سازماندهی و فرماندهی)

117 . <http://sama.tehran.ir/1394/3/17>

۱۱۸. گزارش جلسه استماع شورای ساختمان پلاسکو ص ۱۰.

۱۱۹. در هنگام رسیدن نیرو و مشاهدات فرمانده اول در طبقه دهم، ۴ واحد کاملاً درگیر حریق بوده و دود متراکم وجود داشته به نظر می‌رسد مدت زمان زیادی از آغاز حریق گذشته است. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۵.

۱۲۰. گزارش کمیته تخصصی مدیریت بحران ص ۹.

۱۲۱. گزارش کمیته تخصصی مهندسی آتش، ویرایش دوم، ص ۲۵.

۱۲۲. گزارش کمیته تخصصی مهندسی آتش، ویرایش دوم، صفحات ۲۵ و ۲۶.

۱۲۳. همان، ص ۱۸.

۱۲۴. همان، ص ۵۴.

۲. بر اساس ساختار فرماندهی، شخصی به عنوان افسرایمنی که ارزیابی ریسکی از صحنه انجام داده و منطقه خطر و منطقه با احتمال ریزش را تعیین نموده و به اطلاع فرمانده حادثه برساند در کنار تیم فرماندهی وجود نداشته است.
۳. فرماندهان بخش‌ها و گروه‌ها درگیر حریق که در طبقات مشغول اطفاء بوده‌اند به جای ارتباط با فرمانده اطفاء، همگی مستقیماً با فرمانده عملیات در ارتباط بوده‌اند.
۴. سیستم شمارش کارکنان جهت ورود و خروج آتش‌نشانان وجود نداشته است.
۵. طرح استراتژیک برای اطفاء حریق می‌بایست با استقرار گروه‌های تهاجمی (حمله مستقیم به آتش)، همزمان یک گروه آتش‌نشان، اطفاء دفاعی در داخل در طبقه بالاتر به منظور پیش‌گیری از گسترش حریق انجام می‌دادند، همچنین گروه‌های جستجو و نجات اقدام به تخلیه نفرات در طبقات بالاتر می‌نمودند.
۶. اقدام موثر و عملی در خصوص تخلیه طبقات ساختمان از ساکنین صورت پذیرفته است.
۷. صادر نکردن فرمان خروج آتش‌نشانان از ساختمان (باید علاوه بر پیام رادیویی ترافیک اضطراری، از سیگنال اضافه، مانند بوق یا سوت برای تخلیه پرسنل استفاده نماید. معمولاً از به صدا در آوردن متوالی بوق یا سوت در سه مرحله به مدت ۱۰ ثانیه با وقفه ۱۰ ثانیه‌ای بین آن‌ها استفاده می‌نماید)

پ) مهار آتش

امداد رسانی و حضور به موقع باید منجر به مهار آتش در کمترین زمان ممکن گردد. بررسی‌ها نشان می‌دهد مهار آتش با موفقیت همراه نبوده است.^{۱۲۵} با توجه به اینکه اظهارات معاون عملیات سازمان آتش‌نشانی شهرداری تهران مبنی بر «... به موضوع به روزرسانی تجهیزات در آتش‌نشانی تهران اشاره کرد و افزود: شهر لندن با دو برابر وسعت تنها ۱۰۲ ایستگاه آتش‌نشانی دارد که موجودی نردبان‌های آن ۱۱ نردبان است.»، حاکی از کیفیت و به روز بودن تجهیزات آتش‌نشانی است، دلیل عدم موفقیت در مهار آتش مشخص نیست.

مدیرعامل سازمان آتش‌نشانی اظهار نمودند «... اولین ایستگاهی که به منطقه رسیده است بعد از تماس شهروند، دو دقیقه و چند ثانیه است ... ولی اینکه آنجا آیا عملیات درست انجام شده، آیا تصمیم‌گیری‌های فرماندهی میدان درست بوده و چرا به نتیجه نرسیده است اینها همه جای بحث و بررسی دارد ...»^{۱۲۶}

بر اساس گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، ساختمان دارای خاموش کننده‌های دستی چرخدار اطفاء حریق بوده که از آنها فقط یک دستگاه ۲۵ کیلو گرمی عملیاتی شده است و جعبه‌های فایر باکس به علت فقدان اتصالات، عملیاتی نشده‌اند.^{۱۲۷}

در هنگام رسیدن نیرو و مشاهدات فرمانده اول در طبقه دهم، ۴ واحد کاملاً درگیر حریق بوده و دود متراکم وجود

۱۲۵. به گزارش ایسنا، معاون عملیات سازمان آتش‌نشانی شهرداری تهران، در نوبت عصر سیصد و بیست و ششمین جلسه علنی شورای اسلامی شهر تهران در پاسخ به سوالات اعضای این شورا گفت: اظهاراتی وجود دارد که آتش‌نشانان پس از ۵ دقیقه به محل حادثه آمدند و برگشتند و ۱۵ دقیقه بعد دوباره به محل حادثه آمدند. در این حادثه سه گروه به محل حادثه اعزام شد، اولین گروه با تکیه بر امکانات ساختمان وارد عمل می‌شوند تا زمان را از دست ندهند اما تجهیزات ساختمان عمل نکرده است.

وی افزود: خاموش کننده‌ای را از طبقه پایین به بالا می‌برند اما حجم آتش بسیار گسترده بوده و تلاش می‌کنند از فایر وال استفاده کنند اما متأسفانه ساختمان پلاسکو فاقد سیستم خشک بوده و سیستم‌تر نیز به دلیل نقص کار نکرده، نهایتاً گروه اول اعزام شده به محل حادثه نتوانستند از سیستم‌های داخلی ساختمان برای تسریع در عملیات استفاده کنند.

ادامه داد: همزمان دستور لوله کشی برای رساندن آب از طریق پله‌های ساختمان داده می‌شود که همین موضوع باعث می‌شود زمان بیشتری برای بردن لوله‌ها به طبقه پنجم به بالا صرف شود. پس از رسیدن لوله‌ها به طبقات بالایی عملیات اطفای حریق آغاز می‌شود و در همین حین نخستین گروه‌هایی که به محل حادثه رسیده بودند در مسیر اعلام می‌کنند که دود و شعله زیادی از ساختمان دیده می‌شود. این جملات برای ستاد فرماندهی نشانه‌ای از گستردگی آتش است و به تبع آن گروه‌های بیشتری به محل حادثه اعزام شدند.

داوری دسترسی به ساختمان پلاسکو از ضلع جنوب را کاری پیچیده خواند و افزود: با این وجود سه نردبان و بالای ۵۰ متری در ضلع شمال در حال فعالیت بود و از سمت شرق به دلیل اینکه نما اجازه استفاده از نردبان ۵۴ متری را نمی‌داد ناچار شدیم از نردبان ۳۴ متری استفاده کنیم. همچنین از سمت شمال و کوچه سمسام نردبان ۵۵ متری اعزام شد اما از این محل نیز به دلیل فاصله‌ای که با محل حادثه داشت توان پرتاب آب وجود نداشت. ایسنا ۱۷ بهمن ۹۵

<http://www.isna.ir/news/95111712007/>

۱۲۶. گزارش جلسه استماع مدیرعامل و مسئولین سازمان آتش‌نشانی. ص ۲.
 ۱۲۷. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰/ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۳.

داشته به نظر می‌رسد مدت زمان زیادی از آغاز حریق گذشته است.^{۱۲۸} به علت عملیاتی نشدن سیستم آب ساختمان، نیروها مجبور به لوله کشی تا طبقه دهم شدند که پس از ۱/۵ ساعت تلاش حریق در طبقه دهم کنترل شده است اما در طبقه ۱۱ با موفقیت همراه نبوده است.^{۱۲۹}

حسب اظهارات آتش‌نشانان حاضر در طبقه دهم و یازدهم، مهار آتش تاحدودی در طبقه دهم صورت گرفته است اما مهار کامل آتش به تحقق نپیوسته و آتش به طبقات دیگر سرایت کرده است.

جمعیت شواهد نشان می‌دهند که مهار آتش با موفقیت همراه نبوده است. علل عدم موفقیت، در ارتباط با عدم ایفای تکالیف سازمان در قبل و تا حدودی حین حادثه است:

(۱) اقدامات سازمان در عمل به وظایف قانونی خود در قبل از وقوع حادثه، منشاء اثر عملی نبوده و منجر به رفع نواقص ایمنی ساختمان نشده است؛

(۲) عدم انجام مراحل ذیل که از اصول مبارزه با حریق در ساختمان‌های بلند مرتبه می‌باشد، نیز از عوامل گسترش آتش‌سوزی در پلاسکو می‌باشد:^{۱۳۰}

✓ تعیین محل آتش و میزان پیشروی حریق

✓ استقرار خط پشتیبان

✓ پیشروی نیروهای حمله به آتش و ارزیابی عملکردشان (اطفاء تهاجمی در طبقه ۱۰)

✓ استقرار خط دفاعی در یک طبقه بالاتر از محل آتش‌سوزی (اطفاء تدافعی ۱ در طبقه ۱۱)

✓ اقدام به تخلیه کامل

✓ آغاز جستجوی طبقه به طبقه

✓ جایگزین کردن نفرات در خطوط حمله

✓ چک کردن تمامی طبقات بالایی از نظر دود و حریق

ت) نجات جان انسان‌ها

الف- قبل از ریزش ساختمان

گزارش‌ها حاکی از تخلیه شهروندان از ساختمان پلاسکو و جستجو برای تخلیه می‌باشد.^{۱۳۱} دستور تخلیه کلی، ۳۱ دقیقه قبل از تخریب کلی ساختمان اعلام شد و کلیه نیروهای عملیات‌کننده داخل ساختمان وظیفه خروج و همزمان تخلیه شهروندان و کسبه را عهده دار شدند. تعداد ۴۵ نفر از آتش‌نشانان و ۱۵۰ نفر از شهروندان با دستور خروج قبل از ریزش کل ساختمان محل راترک و از ساختمان خارج شدند.^{۱۳۲} با این حال، در حادثه، تعدادی از آتش‌نشانان و سایر شهروندان (۲۲ نفر) جان خود را در اثر ریزش ساختمان از دست دادند.

از آنجایی که حتی برای سازه ساختمان‌های بلند که مطابق با مقررات ساختمانی ساخته شده باشند، ۳ ساعت مقاومت در برابر آتش خواسته شده است،^{۱۳۳} این سوال مطرح است که آیا پس از رسیدن زمان حریق به ۳ ساعت، نباید دستور خروج از ساختمان صادر می‌شد؟

بررسی وقایع حین حادثه، به منظور پاسخ به سوال فوق، ضروری است:

آتش‌سوزی در ساعت ۷:۵۸ به اطلاع آتش‌نشانی رسیده است، مسئولین بعد از حضور در طبقه دهم متوجه گسترش

۱۲۸. همان، ص ۵.

۱۲۹. همان ص ۳.

۱۳۰. گزارش کمیته تخصصی مدیریت بحران ص ۳۹.

۱۳۱. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰/ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، صفحات ۶ و ۷.

۱۳۲. مأخوذ از پاسخ سازمان آتش‌نشانی به سؤالات مطرح شده از سوی هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو، مورخ ۹۵/۱۱/۲۳

۱۳۳. گزارش کمیته تخصصی مهندسی آتش، ویرایش دوم، ص ۱۳۷.

آتش شده و به این نتیجه رسیده‌اند که از زمان وقوع آتش‌سوزی تا زمان اعلام آن حدود ۸ دقیقه گذشته بوده لذا زمان آغاز آتش‌سوزی را می‌توان ساعت ۷:۵۰ دقیقه دانست. دستور خروج از ساختمان در ساعت ۱۱:۰۲ صادر گردیده است که بر اساس استاندارد فوق‌الذکر می‌بایست ساعت ۱۰:۵۰ دستور خروج صادر می‌شده است که با ۱۲ دقیقه تاخیر صادر شده است. با توجه به اینکه آوار اول در ساعت ۱۰:۵۳ رخ داده در واقع سه دقیقه با استاندارد فوق‌الذکر اختلاف دارد و چنانچه ۱۲ دقیقه تاخیر نسبت به استاندارد صورت نمی‌گرفت، ای بسا جان اشخاص در معرض خطر قرار نمی‌گرفت.

اگرچه استاندارد سه ساعت مقاومت ساختمان یک استاندارد پذیرفته شده است، لیکن این موضوع به قوت خود باقی است که تخلیه ساختمان تا حدود بسیار زیاد متکی به تشخیص فرماندهی عملیات می‌باشد که این خود تابعی از تجربیات و آموزش‌های نیروها خواهد بود. استاندارد NFPA ۱۵۰۰ به الزامات ایمنی برای افراد آتش‌نشان یا افرادی که برای امداد و نجات، اطفای حریق و مشابه آنها می‌پردازد. در این استاندارد سه الویت مهم زیر برای آتش‌نشانان ارائه شده است:

- عدم خطر انداختن خود برای افراد یا اموالی که از دست رفته‌اند،
 - خطر انداختن خود تنها در حد معقول و به گونه حساب‌شده برای نجات اموال قابل نجات دادن،
 - خطر انداختن جدی خود، اما به گونه حساب‌شده برای نجات جان افرادی که قابل نجات دادن هستند.^{۱۳۴}
- برخی شواهد حاکی از این است که ریزش‌های جزئی‌تر در حدود ساعت ۹ در ساختمان رخ داده است و به تدریج احتمال ریزش آوار بیان می‌شده است.^{۱۳۵}

آوار اول در ساعت ۱۰:۵۳ بین طبقات ۱۰ و ۱۱ رخ داده است که براساس گزارش فرمانده مستقر در ساختمان تعداد ۳ نفر در اثر آوار محبوس شده‌اند که به کمک همکارانشان از زیر آوار خارج شده‌اند. مالکین، کسبه ساختمان، خبرنگاران و برخی افراد عادی که پس از اطفاء اولیه حریق در طبقات دهم و یازدهم در داخل ساختمان حضور داشتند با شنیدن صدای مهیب ریزش اول از ساختمان خارج می‌شوند.

۹ دقیقه بعد، آوار دوم رخ داده (۳۱ دقیقه قبل از تخریب کلی ساختمان)، با دومین آوار در ساختمان، ضلع شمالی ساختمان تا طبقه ۴ ریزش کرده است که مقارن با صدور دستور تخلیه بوده^{۱۳۶} و براساس گزارشات واصله از آتش‌نشانان حاضر در صحنه، تعدادی از آتش‌نشانان در همان ریزش زیر آوار مانده‌اند.^{۱۳۷}

بعد از آوار اول در داخل ساختمان و ورود آسیب به آتش‌نشانان و تجهیزات اطفاء و لوله‌های آب آتش‌نشانی، عملیات اطفاء متوقف می‌شود. بنابراین، با توجه به ریزش و توقف عملیات اطفاء از داخل ساختمان، فرمانده عملیات باید به این نتیجه می‌رسیده که احتمال ریزش ساختمان وجود دارد و دستور تخلیه آتش‌نشانان از ساختمان را صادر می‌کرد که متأسفانه این اقدام به عمل نیامده و منجر به آوار دوم و شهادت آتش‌نشانان گردیده است. آوار اول در ساعت ۱۰:۵۳ اتفاق افتاده در حالی که در ساعت ۱۱:۰۲ و بعد از آوار دوم، فرمانده عملیات دستور تخلیه کلیه نیروها از ساختمان را صادر می‌نماید. لذا نجات جان انسان‌ها با موفقیت کامل همراه نبوده است.

ب- بعد از ریزش ساختمان

بعد از فرو ریختن ساختمان، گزارشات حاکی از زنده بودن برخی از آتش‌نشانان و کارگران گرفتار در زیر آوار بوده است، لیکن امداد رسانی جهت نجات جان آنان کافی و موفقیت آمیز نبوده و صرفاً آوار برداری صورت گرفته است.^{۱۳۸} حسب گزارش «شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران»، اقداماتی از طریق حفر تونل و شمع زنی

۱۳۴. همان، ص ۱۳۸.

۱۳۵. همان، ص ۲۸.

۱۳۶. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۰.

۱۳۷. پلاسکو سه مرحله آوار داشت. آوار اول ضلع شمال غربی پلاسکو بود؛ همان‌جایی که بیشتر آتش‌نشان‌ها پیدا شدند. کانون حریق همان‌جا بود. آتش‌سوزی پلاسکو از همان بخش شمال غربی شروع شده بود، دقیقاً پشت راه‌پله‌ها، بیشتر بچه‌ها آنجا بودند. خود من هم همان‌جا مشغول عملیات بودم که آوار آمد. این آوار یکدفعه و بدون هشدار بود. بچه‌ها هم مشغول عملیات بودند، به همین خاطر خیلی از بچه‌ها همان‌جا زیر آوار گیر افتادند. «روایت تلخ پلاسکو از زبان آتش‌نشان بازمانده»، <http://www.asriran.com/fa/news/۵۲۶۶۱۳>

۱۳۸. نمی‌خواست اسمش جایی مطرح شود و دودل بود برای گفتن ناگفته‌ها. اما وقتی قول دادم نامش فاش نشود شروع به صحبت کرد.

برای نجات محبوسین صورت گرفته که با موفقیت همراه نبوده است.^{۱۳۹} بعد از رسیدن به این تصمیم که ساختمان ممکن است تخریب شود و تخلیه ساختمان از شهروندان، حضور آتش‌نشانان در ساختمان نیز غیر منطقی به نظر می‌رسد.^{۱۴۰} تلاش‌های سازمان اگرچه جان تعدادی از شهروندان که ممکن بود در معرض خطر قرار گیرند، نجات داده است، لیکن متأسفانه این تلاش با موفقیت کامل همراه نبوده ۱۶ نفر از آتش‌نشانان و ۶ نفر شهروند جان خود را از دست داده‌اند. لذا علیرغم تلاش، نتیجه مورد نظر مقنن بطور کامل محقق نشده است. گزارش‌ها حاکی است در ساعت ۱۰/۲۷ هنوز عده‌ای از مردم در ساختمان تردد داشته‌اند و متأسفانه همکاری مناسب با آتش‌نشانی از طرف کسبه از این نظر حتی در دقایق بحرانی به عمل نیامده است.^{۱۴۱} سازمان آتش‌نشانی باید دارای مجوز قانونی برای اعمال اجبار علیه افراد و اخراج آنها از محل حادثه باشد. ظاهراً در قوانین و مقررات موجود چنین مجوزی برای سازمان پیش‌بینی نشده است.

ث) نجات مال انسان‌ها

در حادثه پلاسکو با توجه به عدم مهار موفقیت آمیز آتش و نهایتاً ریزش ساختمان، سازمان موفق به ایفای وظیفه خود در نجات مال انسان‌ها نبوده است و خسارات زیادی به شهروندان وارد شده است.

بخش چهارم- وظایف سازمان نسبت به ساختمان پلاسکو و نحوه عمل سازمان به آنها بعد از حادثه

وظایف سازمان نسبت به ساختمان پلاسکو ناظر به بعد از حادثه، از اساسنامه سازمان ناشی می‌شود که وظایف ناشی از آن عبارتند از:

اساسنامه سازمان، بندهای (ی)، (ل) و (م) ماده ۶

الف- بررسی علل بروز حریق و حوادث و اعلام نظر کارشناسی در خصوص چگونگی وقوع حریق و حوادث به مراجع قضایی و شرکتهای بیمه

علل بروز حریق طی گزارش «شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران»، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ

۴ کارگر در موتورخانه زنده بودند این آتش‌نشان که هنوز هم از این فاجعه در شوک است با صدایی لرزان گفت: «پنجشنبه شیفت کاری‌ام نبود و در خانه در حال استراحت بودم. وقتی خبر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو را از تلویزیون شنیدم به ایستگاه آتش‌نشانی رفتم و خیلی سریع برای امداد رسانی راهی خیابان جمهوری شدیم. در همان ساعت‌های اولیه که خبر پیدا شدن ۴ نفر در موتورخانه ساختمان پلاسکو اعلام شد در آنجا حضور داشتم. این ۴ کارگر توانسته بودند از طریق پیامک زنده بودن و گرفتار شدنشان را در آنجا به ما اعلام کنند. بعد از در جریان قرار گرفتن این موضوع همه ما به کندن تونل مشغول شدیم ولی به دلیل آواربرداری و سنگینی خاک موفق نشدیم و تونل دوم را حفر کردیم. آن زمان هم به آنها نرسیدیم و شروع به حفر تونل سوم کردیم، در این تونل به آنها رسیدیم. دستگاه پیچر آوردیم و دیوار را سوراخ کردیم تا با تونل زدن به ۴ نفر برسیم و گرنه ما از کجا می‌دانستیم که باید آنجا تونل بزیم و به آنها برسیم. خودشان به ما آمار داده بودند و ما تلاش می‌کردیم تا نجاتشان دهیم. نزدیک موتورخانه هم شدیم که آنها گفته بودند برای پناه گرفتن خودشان را به بوفه که در همان نزدیک موتورخانه بود رسانند. آنها وقتی به بوفه رسیده بودند حتی اگر فقط آب با کیک هم می‌خوردند شاید زنده می‌ماندند اما به خاطر اینکه یکی از مسئولان دستور داد سریع آواربرداری کنید و این شرایط را جمع کنید اجازه کار دیگری نداشتیم از طرفی تیغه دیواری که روی پلاسکو خم شده بود را برداشتند و بیل مکانیکی که بالا رفت بالای ساختمان بیشتر ریزش کرد و طبقه منفی یک که موتورخانه بود ویران شد. ایران جوان تاریخ انتشار: سه شنبه، ۰۵ بهمن ۱۳۹۵ کد خبر ۶۹۳۲۲۵ <http://www.javaneirani.com>

۱۳۹. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۱.
۱۴۰. یکی دیگر از آتش‌نشانان گفت: ای کاش مسئولان مربوطه به شنود بی‌سیم‌ها پرداخته و مکالمه‌های ۴۰ دقیقه قبل از ریزش را به دقت گوش کنند. زمانی که افرادی مدیریت برنامه‌ای به این عظیمی را در دست می‌گیرند ولی سر رشته‌ای از آن ندارند. کار دچار مشکل می‌شود. اگر فردی رفتارشناسی حریق و سازه‌ها را بداند قطعاً این اتفاق نمی‌افتاد و عده زیادی بی‌گناه زیر خروارها خاک نبودند. در همان لحظات ابتدایی که آتش در طبقه بالای ساختمان پلاسکو شروع شد پس از مهار کردن آتش دیگر نباید اجازه ورود به آتش‌نشان‌ها داده می‌شد اگر کسی اطلاعاتی در مورد حریق و سازه‌ها داشته باشد باید بداند که پس از گذشت یک ساعت از حریق احتمال شرایط بحرانی تری هم هست چه برسد به ساختمانی که ۴ ساعت در آتش بوده. به نظر در آن شرایط نباید اجازه ورود می‌دادند اما با این حال آتش‌نشانان دل به آتش زدند. اما امیدواریم با تمام آتش‌نشانی که از همان ابتدای آتش‌سوزی و ریزش در ساختمان حضور داشتند به صورت محرمانه و بدون انتشار مشخصات صحبت کنند تا واقعیت و ناگفته‌ها بیان شود. ایران جوان تاریخ انتشار: سه شنبه، ۰۵ بهمن ۱۳۹۵ کد خبر ۶۹۳۲۲۵ <http://www.javaneirani.com>

۱۴۱. گزارش کمیته تخصصی مهندسی آتش، ویرایش دوم، ص ۲۸.

۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۸ به هیأت ویژه اعلام شده است.

متعاقباً علت حریق توسط سرپرست دادرسی امور جنایی تهران بزرگ اعلام شد که براساس آن: «سرانجام این افراد در یکی دو روز گذشته اعتراف کردند که از مهتابی داخل سقف یک سیم روکار با مترائ حدود ۱۰ تا ۱۵ متر کشیده و آن را ابتدا به یک یخچال وصل کرده و برخی روزها هم با اتصال به یک هیتر برقی خود را گرم می‌کردند. در نتیجه این اقدام، سیم‌ها به دلیل بار الکتریکی زیاد آتش می‌گیرد و به دلیل وجود حجم زیادی از پارچه و لباس، آتش‌سوزی شروع می‌شود.»^{۱۴۲}

روز چهارشنبه مورخ ۹۵/۱۲/۲۵ رییس دانشگاه تربیت مدرس و رییس هیات ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو در مصاحبه با خبرگزاری ایسنا به ابهامات انفجار پلاسکو پاسخ داد. احمدی اظهار کرد: بررسی‌های ما نشان می‌دهد که این صداها در فروریزش دوم و سوم که همراه با پرتاب اشیاء بوده به احتمال قریب به یقین به دلیل سقوط ناگهانی سقف‌ها و رها شدن بخش‌هایی از آنها به روی یکدیگر بوده و چون ساختمان از نظر بار قائم در شرایط عادی نبوده و اضافه بار داشته، با وقوع آتش و نرم شدن فولاد و کاهش تحمل اسکلت فولادی این سقف‌ها به صورت قطعات بزرگ سقوط می‌کردند و صدای برخورد شدید و فشار سنگین ناشی از تراکم هوای بین طبقات به صورت موج انفجار قطعات را از پنجره به بیرون پرتاب می‌کرد. این موضوع امر جدیدی نیست و در بسیاری از فروریزش‌ها دیده شده است، حتی حباب آتشی که از پنجره به بیرون آمد هم قابل توجه است. ضمن اینکه آثار انفجاری هم در این ساختمان یافت نشد.^{۱۴۳}

سازمان در پاسخ سوال مطروحه در این خصوص عنوان کرده است: «بررسی علت حریق ساختمان پلاسکو در حال پیگیری است و طولانی شدن بررسی علت حریق این ساختمان دلایل متعددی دارد که از اهم آنها می‌توان به از بین رفتن صحنه حریق و مهمتر از آن نبود شدن کانون حریق اشاره نمود. فرضیه‌هایی در این خصوص در دست بررسی است که تأیید یا رد آنها مستلزم بررسی‌های علمی بوده و روند آن زمانبر خواهد بود. همچنین در این راستا مکاتباتی با دادرسی امور جنایی و دادرسی ویژه شهرداری‌ها انجام گردیده است. براساس آخرین اطلاعیه دادرسی امور جنایی و دادرسی ویژه شهرداری‌ها دو نفر کارگر حاضر در محل شروع حریق به اتصال سیم کشی برق نایمن از روشنایی و شروع حریق به این علت اعتراف کرده‌اند.»^{۱۴۴}

ب- ارتباط و همکاری و مشورت با مراکز علمی، نظامی، انتظامی، مراجع قضایی، پزشکی و پزشکی قانونی و سایر سازمان‌ها و اشخاص ذربط در خصوص موضوع فعالیت سازمان.

سازمان در پاسخ سوال مطروحه در این زمینه، عنوان کرده است: «سازمان با مراکز مختلف از جمله دانشگاه صنعتی خواجه نصیر به منظور راه‌اندازی رشته مهندسی حریق، دانشگاه صنعتی شریف به منظور ساخت نردبان آتش‌نشانی و پزشکی قانونی به منظور احصاء آمار مرگ و میر ناشی از حوادث‌های مختلف و آنالیز داده‌ها به تعامل و همکاری مثبت پرداخته است.»^{۱۴۵}

ج- تجزیه و تحلیل حریق و حوادث و انعکاس نتایج آن در رسانه‌های جمعی و عمومی از قبیل جراید، صدا و سیما به منظور ارتقاء سطح فرهنگ و اصلاح الگوهای رفتاری عموم مردم در اصلاح روش‌ها و اجرای ضوابط ملاک عمل در راستای ارتقاء مستمر ایمنی و پیشگیری از حریق و حوادث.

در ارتباط با ساختمان پلاسکو شواهدی از تجزیه و تحلیل و انعکاس نتایج آن در رسانه‌های جمعی بدست نرسیده است. در حین حادثه و بعد از آن تاحدودی اطلاع‌رسانی از سوی روابط عمومی و سخنگوی سازمان به عمل آمده است.^{۱۴۶}

سازمان در پاسخ به سوال مطروحه، اعلام کرده است: «تجزیه و تحلیل حادثه در دست اقدام می‌باشد ولی به دلیل

۱۴۲. خبرگزاری فارس ۱۳۹۵/۱۲/۲۴: <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13951223001445>

۱۴۳. خبرگزاری ایسنا، ۹۵/۱۲/۲۵ کد خبر ۹۵۱۲۲۵۱۶۴۵۶ <http://www.isna.ir/news/95122516456>

۱۴۴. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۲۶.

۱۴۵. همان، ص ۲۱.

۱۴۶. گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۶.

پپچیدگی موضوع و تخصص بودن آن نیازمند انجام مصاحبات و انجام مطالعات تخصصی می‌باشد و طبق برنامه‌ریزی تا اردیبهشت سال آینده انجام خواهد شد.^{۱۴۷}

بخش پنجم - تجزیه و تحلیل حقوقی کفایت اقدامات سازمان در سه مرحله قبل، حین و بعد از حادثه پلاسکو

قبل از حادثه

ارزیابی کلی اقدامات سازمان در قبل از حادثه نشان می‌دهد که سازمان به نحو مؤثری نسبت به پیش‌گیری از طریق بازرسی‌های دوره‌ای و صدور شناسنامه ایمنی و الزام مالکین به رعایت استانداردهای ایمنی در ساختمان پلاسکو عمل نکرده است. اگرچه سازمان بازرسی‌هایی انجام و اخطارهایی داده است، لیکن این اقدامات مؤثر نبوده و تاثیری در امر پیش‌گیری نداشته است. عمل نکردن تجهیزات آتش‌نشانی موجود در ساختمان نشان می‌دهد که بازرسی‌ها، و برگزاری مانور در پیش‌گیری از حادثه و آمادگی در قبال آن، که منظور نظر مقررات گذار بوده است، منشاء اثری نبوده است. در واقع سازمان تا حدودی به تکلیف خود، ظاهراً عمل کرده اما اقدامات سازمان مؤثر نبوده است. سازمان مستقلاً ابزار قانونی لازم برای الزام اشخاص را در اختیار ندارد، اگرچه امکان استفاده از ظرفیت قانونی بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن، وجود داشته است.

حین حادثه

حین حادثه علیرغم حضور و تلاش سازمان، و جانفشانی آتش‌نشانان که در جای خود قابل احترام، تقدیر و تحسین است، نتیجه مورد نظر از تکالیف قانونی حاصل نشده است. این عدم موفقیت تا حدود زیادی ناشی از مؤثر نبودن ایفای تکالیف قبل از حادثه است.

بعد از حادثه

علل بروز حریق طی گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، ص ۱۸ به هیأت ویژه اعلام شده است. علل بروز حریق هنوز از سوی سازمان اعلام نشده است. همچنین ظاهراً علت انفجار شدیدی که گفته می‌شود در طبقه ششم رخ داده که درگیر آتش‌سوزی نبوده، معلوم نیست با این حال، روز چهارشنبه ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ رییس دانشگاه تربیت مدرس و رییس هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو به ابهامات انفجار پلاسکو پاسخ داد و آن را ناشی از سقوط ناگهانی سقفها و رها شدن آن روی یکدیگر عنوان نمود.

علت بروز حریق از سوی دادستان تهران اینگونه عنوان شده است: عامل آتش چند کارگر بودند که صبح زود روز حادثه با استفاده از هیتر غیراستاندارد که با سیم طولانی و چند شاخه روشن شده بود، موجب آتش‌سوزی شدند.^{۱۴۸}

بخش ششم - خلاءها و نواقص قانونی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که از بدو قانونگذاری تا امروز در کشور، امر آتش‌نشانی چندان مورد توجه قانون‌گذار نبوده است. اولین مقرر در این خصوص در قانون بلدیة مصوب ۲۰ - ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری پیش‌بینی شده است با این عبارت که بلدیة می‌تواند قواعد لازمه را در خصوص اقدامات ضد حریق ترتیب نماید.

با یک فاصله زمانی طولانی در قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴، قانونگذار بطور مختصر اطفای حریق را تکلیف شهرداری دانسته است. و جالب است که نه در «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» و نه در «طرح جامع امداد و نجات کشور» مصوب ۸۲/۱/۲۳ هیأت وزیران و نه در «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور»، اثری از آتش‌نشانی به چشم نمی‌خورد.

۱۴۷. نامه شماره ۱۱۱۴/پ واصله از سازمان آتش‌نشانی در پاسخ به سوالات هیأت ویژه، ص ۲۶.

۱۴۸. خبرگزاری ایرنا: کد خبر کد خبر: ۸۲۴۶۴۱۶۸ (۵۸۸۵۲۲۴) | تاریخ خبر: ۱۳۹۵/۱۲/۲۴

در فقدان مقررات قانونی همراه با ضمانت اجرا، مصوبات شورای شهر تکالیفی را بر سازمان تحمیل کرده است که نحوه انجام آن مشخص نیست و سازمان، مستقلاً ابزار قانونی کافی و لازم را در ایفای تکالیف ناشی از مصوبات شورای شهر در اختیار ندارد.

دو مقرره‌ای که سازمان جهت الزام اشخاص می‌تواند به آنها تمسک جوید (ماده ۱۰۵ قانون کار و بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری)، ابزار قانونی لازم را برای سازمان بنحو مؤثر فراهم نمی‌کنند. گزارش‌های سازمان به وزارت کار، بنیاد مستضعفان و شهر داری، نتیجه عملی نداشته است.

بر اساس «تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی» مصوب هیأت وزیران مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸، گزارش‌های سازمان‌ها و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری‌های کشور در خصوص کارگاه‌های نایمن شهری باید در اولویت کاری بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار گیرد.

این مقرره در مورد کارگاه‌ها مؤثر است اما تکلیف سایر اماکن را مشخص نمی‌کند از طرفی اختلاف نظر سازمان‌های ذیربط در تعیین مصداق کارگاه و کارگاه مشمول بازرسی حفاظت فنی می‌تواند اجرای موثرترین مقررات را عقیم گذارد؛ همانگونه که در عمل عقیم مانده است.

بر اساس بند ۳۷ ماده ۳۷ قانون امور صنفی کشور، تکلیفی نیز بر عهده مجامع امور صنفی گذاشته شده است که عبارت است از: « نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه‌گذاری، زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی که از طرف مراجع ذی‌ربط وضع می‌شود. همچنین همکاری با مأموران انتظامی در اجرای مقررات.»

علیرغم اینکه در آیین‌نامه ماده ۲۸ قانون مذکور ضمانت اجرایی پیش‌بینی شده است اما این قانون نیز کمک عملی چندانی در ارتباط با رعایت استانداردهای ایمنی و پیش‌گیری از حریق نمی‌نماید و اقدام عملی در این ارتباط از سوی امور صنفی به عمل نمی‌آید و صرفاً موجب ابهام در مسئولیتها را فراهم می‌کند تا هر نهادی در صورت وقوع حادثه مسئولیت را متوجه دیگری نماید. ماده ۲۷ آیین‌نامه اماکن عمومی الحاقی ۶۴/۱۱/۹، مصوب ۶۳/۳/۲۲ هیأت وزیران نیز تمامی موارد را پوشش نمی‌دهد.

از طرف دیگر شهرداری اعتقاد دارد که ضمانت اجرای مشخصی، نسبت به پلاسکو از تبصره بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری استنباط نمی‌شود و با ارسال گزارش از سوی سازمان آتش‌نشانی به وزارت کار، این تکلیف وزارت کار بوده است که تبصره ۱ ماده ۱۰۵ قانون کار را اعمال نماید.

البته در اینکه وزارت کار باید وظیفه خود را در ارتباط با گزارش‌های سازمان آتش‌نشانی نسبت به کارگاه‌ها اعمال کند، شکی وجود ندارد، لیکن در صورت استناد شهرداری به تفسیر خاص خود از بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، حداقل، تکلیف سایر اماکن (غیر کارگاه) مشخص نیست.

به هر حال، مقررات مذکور بستر لازم برای ایفای تکالیف سازمان آتش‌نشانی در حفظ شهری نظیر تهران از خطر حریق را فراهم نکرده و در مواقعی نیز موجبات سردرگمی و لوژ مسئولیتها شده است. به نحوی که متولی نظارت و اعمال ضمانت اجرا بر بهره‌برداران و مالک ساختمان مشخص نیست و اختلاف مابین شهرداری و وزارت کار بروز کرده است و امور صنفی نیز از زیر بار مسئولیت شانه خالی می‌کند.

بخش هفتم - پیشنهادها

۱. مواردی از قبیل ضمانت اجرا جهت الزام اشخاص به رعایت ایمنی؛ تصرف در حقوق اشخاص و اجبار در صورت لزوم و ...، از طریق قانون‌گذاری در مجلس تعیین تکلیف شوند.

۲. تشخیص رعایت استانداردهای ایمنی در خصوص آتش‌نشانی در ارتباط با تمامی اماکن بر عهده سازمان آتش‌نشانی گذاشته شود و نظر آن قاطع باشد. تشخیص سایر موارد ایمنی می‌تواند در صلاحیت نهادهای دیگر یا آتش‌نشانی

باشد.

۳. سازو کاری برای الزام متخلفین بویژه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، جهت رعایت الزامات تحمیل شده از سوی سازمان به موجب قانون پیش‌بینی شود.

۴. اجرای الزام و اجبار نباید برعهده سازمان آتش‌نشانی باشد چرا که سازمان را از کار تخصصی خود دور می‌کند. اجرا باید از طریق شهرداری یا مقامات قضایی صورت گیرد.

۵. تشخیص و نظر سازمان باید بلافاصله یا با مهلت معقول، قابل اجراء بوده و اجرا شود و در عین حال حق اعتراض برای طرف مقابل فراهم باشد.

۶. از مقررات‌گذاری بدون ضمانت اجرا و کلی‌گویی از سوی مقررات‌گذاران و بویژه از سوی شورای شهر خوداری شود. مصوبات شورای شهر صرفاً باید در ارتباط با امور محلی بوده و در راستای تقویت سازمان و اجرای بهتر تکالیف قانونی آن باشد.

۷. استانداردهایی برای اعمال از سوی فرمانده میدان در حین حادثه تدوین گردد.

۸. تدوین قوانین ایمنی در قالب طرح‌های جامع پیش‌گیری از وقوع حریق و لحاظ نمودن فصلی مجزا با موضوع مذکور در طرح جامع شهر به منظور تحقق و حفظ ایمنی شهرها.

۹. نظارت مستمر بر ساخت و سازها و همچنین ساختمان‌های موجود و اجرای دقیق قوانین و مقررات مربوطه در آنها.

۱۰. در نهایت، ضروریست قانون جامع آتش‌نشانی، تدوین و به تصویب برسد.

سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران

چکیده

علی‌رغم آنکه بند دال ماده ۹ قانون مدیریت بحران شرایطی استثنایی در مدیریت بحران را برای شهر تهران در نظر گرفته اما این مسئله بی‌سابقه نیست و این مسئولیت از سال ۱۳۸۰ و حتی پیش از آن بر عهده شهرداری تهران گذارده شده است. این گزارش با توجه به قوانین و مقررات موجود به بررسی عملکرد مدیریت بحران شهر تهران به فرماندهی شهردار تهران، با توجه به وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده می‌پردازد. در این راستا شورای هماهنگی مدیریت بحران (ستاد مدیریت بحران) و سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران (سازمان مدیریت بحران) و عملکرد آنها در پیش، حین و پس از حادثه پلاسکو مطالعه شده است.

پیش از حادثه اخطارهای متعدد از طرف شهرداری و آتش‌نشانی نشان‌دهنده آن است که این ساختمان در وضعیت بحرانی قرار داشته اما علی‌رغم همه‌ی این مسائل پیش‌بینی‌ها و پیش‌گیری‌های لازم چون تهیه نقشه مناسب، و تجهیز ساختمان اتفاق نیفتاده است.

همچنین در حین حادثه نیز بررسی اتفاقات رخ داده و عدم هماهنگی‌های موجود در بحث امداد، آتش‌نشانی، اطلاع‌رسانی و ... نشان می‌دهد که مدیریت بحران در این حادثه در مجموع عملکرد قابل قبولی نداشته است. این همه ناشی از آن است که اساساً این سازمان برای مدیریت چنین بحران‌هایی آماده نیست و از سوی دیگر به نظر می‌رسد که این نهادها وظایف خود را فقط به حوزه زلزله تقلیل داده در حالی که آمادگی برای زلزله، مستلزم آمادگی برای حوادث دیگر از جمله آتش‌سوزی، و .. است. از آنجا که این نهادها برای حوادثی در چنین مقیاس کوچک آماده نیستند به طریق اولی آمادگی آنها برای زلزله نیز قابل تصور نخواهد بود و محل تردید است.

سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران

مقدمه

همه ما هر ساله گزارش‌هایی را درباره بحران‌ها اعم از بلایای طبیعی و حوادث غیر مترقبه در سراسر کشور می‌شنویم. بدیهی است برای افرادی که در معرض این بحران‌ها قرار می‌گیرند، شرایط بسیار ناگوار است و آثار مخرب و دردناک آن تا سال‌ها بعد در خانواده‌ها باقی می‌ماند.

طبق تعریفی که در « بند الف » ماده ۱ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی از عبارت بحران شده است، « بحران: شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و بر طرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد. »

امروزه برای مقابله با بحران‌های حاصل حوادث غیر مترقبه نیازمند برنامه‌ریزی استراتژیک و رفتار سازمان یافته هستیم. این مهم به شهرها امکان می‌دهد تا اولویت‌ها و مسایل اساسی کاهش خطرپذیری بلایا و مخاطرات را شناسایی کرده و بر روی آنها تمرکز کنند.

وفق « بند ب » ماده ۱ قانون فوق‌الذکر، مدیریت جامع بحران: « فرآیند برنامه‌ریزی، عملکرد و اقدامات اجرائی است که توسط دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش سطح مخاطرات (مدیریت خطرپذیری) و مدیریت عملیات مقابله و بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب‌دیده (مدیریت بحران) صورت می‌پذیرد. در این فرآیند با مشاهده پیش‌نشانگرها و تجزیه و تحلیل آنها و منابع اطلاعاتی در دسترس تلاش می‌شود به صورت یکپارچه، جامع و هماهنگ با استفاده از ابزارهای موجود از بحران‌ها پیشگیری نموده یا در صورت بروز آنها با آمادگی لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به مقابله سریع پرداخته تا شرایط به وضعیت عادی بازگردد. »

بنابراین مدیریت بحران فرایندی پویا است که با مشاهده سیستماتیک بحران‌ها و تجزیه و تحلیل آن‌ها اقدامات سنجدیده را به منظور پیش‌گیری، کاهش اثرات زیانبار و امداد رسانی سریع و بهبود اوضاع در پیش از وقوع بحران، زمان وقوع بحران و بعد از آن انجام می‌دهد.

مدیریت بحران به مفهوم مدرن آن یک سیکل (چرخه) و یک فرایند است. چرخه‌ای که مسئله کمک رسانی و امداد و نجات تنها یک مرحله از مراحل چندگانه آن محسوب می‌شود. این فرایند براین باور استوار است که نباید به شکل منفعلانه به انتظار وقوع بحران ماند، بلکه لازم است به یاری علم و دانش و تکنولوژی و با افزایش آگاهی همگانی و تجهیز جامعه به وسایل و امکانات و ابزار لازم، به پیش‌گیری از وقوع بحران و کاهش صدمات انسانی و خسارات مادی ناشی از وقوع آن پرداخت. تقسیم‌بندی‌هایی در خصوص مراحل چرخه بحران وجود دارد، برخی آن را تحت عناوین تشخیص، آمادگی، فرو نشانیدن، بازیابی و یادگیری تقسیم کرده‌اند و عده‌ای دیگر چرخه بحران را متشکل از پنج مرحله شامل، انتخاب، اعلام خطر، نجات، عادی سازی و توان بخشی دانسته‌اند.

وفق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، این چرخه شامل ۴ مرحله است:

« الف - پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد. ب - آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد که شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است.

ج - مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست و جو، نجات و امداد بهداشتی، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های

پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهارآتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی‌ربط است.

د - بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.^{۱۴۹} بنابراین فرایند مدیریت بحران، از مرحله پیش‌گیری و پیش‌بینی آغاز و با عادی سازی محیط دچار بحران و بازسازی آن به اتمام می‌رسد. شایان ذکر است مرحله پیش‌بینی و پیش‌گیری، مهمترین مرحله از مراحل چهارگانه مدیریت بحران است. این مرحله شامل شناخت، برنامه‌ریزی و پیش‌گیری است و از این رو مهمترین مرحله محسوب می‌شود. در این مرحله تهیه نقشه خطر (بحران) به همراه محدوده مکانی آن و تعیین شدت و ضعف آن، تعیین ویژگی‌های منطقه بحران از نقطه نظرهای مختلف و مرتبط همچون جمعیت، اماکن، امکانات و ... از اقدامات ضروری و مهم است. در این مرحله لازم است دستورالعمل‌هایی به منظور برنامه‌ریزی تدوین گردد و جامعه به ابزار و امکانات مناسب برای مقابله با بحران تجهیز شود.

مع الوصف برابر اعلام شورای هماهنگی و مدیریت بحران شهر تهران «مدارک و نقشه‌هایی از ساختمان پلاسکو در دسترس نبوده و بر اساس اطلاعات مالکین، کسبه و هیأت مدیره ساختمان مذکور، نسبت به جمع بندی و تجزیه و تحلیل اطلاعات حاصله و اتخاذ تاکتیک‌های مربوطه اعم از امداد و نجات، جستجوی محبوسین، اجساد و آواربرداری اقدام شده است.»^{۱۵۰}

«طبق بند ۱۷ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، ایجاد نظام جامع اطلاعات، در حیطه وظایف سازمان مدیریت بحران کشور است که تا کنون اجرایی نشده است. با این وجود سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران و هر یک از سازمان‌های تخصصی عضو شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به شکل جداگانه، دارای بانک اطلاعاتی از منابع و تجهیزات خود هستند. ولی به دلیل عدم وجود سامانه جامع هنوز یکپارچه نشده‌اند.»^{۱۵۱}

مفهوم مهم مستتر دیگر در این مرحله، پیش‌گیری است. بنابراین پس از اینکه به وسیله شناخت و برنامه‌ریزی ضرورت انجام اقدامات طرح و توجیه و دستورالعمل‌های متناسب با آن تدوین شد، به منظور پیش‌گیری، عملی کردن تمام یا بخشی از این برنامه‌ها حسب مورد در دستور کار قرار می‌گیرد، مانند اجرای دستورالعمل‌های احداث سازه‌های شهری منطبق با مبحث سوم ساختمان، تعبیه سیستم‌های حفاظتی، نصب دستگاه‌های کنترل و اعلام خطر هوشمند درایمن‌سازی ساختمان‌های قدیمی و فرسوده، تجهیز اماکن عمومی و ساختمان‌های بلند به تجهیزات اطفاء حریق و اعلام‌کننده‌های خطر هوشمند و ...

مقوله وضعیت ایمنی در شهرها یکی از شاخص‌های مهم در ارزیابی کیفیت زندگی شهری است. وفق بند «ب» ماده ۲ پیش‌نویس لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا، «ایمنی عبارت است از: میزان درجه دور بودن از خطر و فرار از موقعیت‌هایی که می‌تواند باعث مرگ، جراحت حوادث شغلی، صدمه و یا خسارت به اموال و تجهیزات گردد. و به عبارت دیگر شرایطی است که منابع انسانی را از عوامل مضر که می‌تواند سلامت آن را به خطراندازد مصون می‌دارد.» یکی از مواردی که ایمنی شهر و شهروندان را تهدید می‌کند مقوله آتش‌سوزی یا حریق است. با توجه به اینکه هر ساله تعداد قابل ملاحظه‌ای از ساکنان کلان شهر تهران متحمل خسارات جانی و مالی ناشی از آتش‌سوزی‌ها هستند، اما متأسفانه در حال حاضر از باب دارا بودن قوانین و مقررات و ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی در وضعیت نامطلوبی قرار داریم به گونه‌ای که علاوه بر اینکه تأمین ایمنی شهرهای کشور به نحو شایسته‌ای در اسناد

۱۴۹ گزارش مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ شورای هماهنگی و مدیریت بحران شهر تهران به هیأت منتخب گزارش بررسی حادثه پلاسکو.

۱۵۰ همان.

۱۵۱ همان.

قانونی بالا دستی از جمله طرح جامع شهر تهران پیش‌بینی و لحاظ نشده است در عین حال تحلیل وضعیت موجود نظام‌ایمی، آتش‌نشانی و مدیریت بحران در شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نشان از فقدان قوانین، ضوابط، مقررات و نظام‌های حقوقی جامع در زمینه آتش‌نشانی و ایمنی و همچنین نبود ساختار سازمانی یکپارچه در مدیریت ایمنی و آتش‌نشانی دارد.

«جهت‌ایمن‌سازی مجتمع تجاری پلاسکو در مجموع ۳۲ جلد پرونده در سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی شهرداری تهران تشکیل شده است. پرونده‌ها شامل دو بخش کلی و جزئی که پرونده‌های کلی مربوط به ساختمان پلاسکو با مالکیت بنیاد مستضعفان و پرونده‌های جزئی شامل ۳۱ باب تجاری (به صورت کل از جزء) با مالکیت‌های مختلف است. در خصوص اختاریه‌های صادره از سال ۷۶ تا کنون، تعدا ۱۷ اختاریه و دستورالعمل ایمنی صادر شده که آخرین اختاریه در تاریخ ۹۵/۵/۳۱ صادر شده است. همچنین مکاتبات لازم در زمینه ممانعت از ادامه فعالیت با نهادهای قانونی مسئول صورت پذیرفته است. علی‌هذا مستنکفین ساختمان پلاسکو به هیچ کدام از دستورالعمل‌ها و اختاریه‌های سازمان آتش‌نشانی توجه نکرده و سازمان آتش‌نشانی بارها به فرمانداری شهر تهران این موضوع را منعکس و پی‌گیری نموده است.»^{۱۵۲}

بررسی قوانین و نظامات و برنامه‌های کشورهای توسعه یافته به ویژه در سال‌های اخیر حاکی از آن است که تامین‌ایمنی و پیش‌گیری از حریق و کاهش خسارات آن در صورت وقوع، در این کشورها جزئی جدایی‌ناپذیر از فرایند توسعه پایدار است. بنابراین قوانین و مقررات در چند سطح از این مهم پشتیبانی کرده و آن را تضمین می‌کنند. دسته اول قوانینی است که با طراحی، ارتقاء و بهبود برنامه‌های ایمنی به پیش‌گیری از وقوع حریق در شهرها و سکونتگاه‌ها می‌پردازند و طی آنها پیش‌بینی‌هایی از قبیل ایجاد بانک اطلاعات ایمنی سراسر شهر و حاوی چک لیست‌های مربوطه در خصوص ساختمان‌های در معرض آسیب، لیست و کلاس مواد و مصالح خطرناک موجود و به کار گرفته شده در آنها، مدل‌های طراحی سازه‌ها و عملکرد آنها در هنگام حریق و... ظرفیت و استانداردهای دستگاه‌ها و سیستم‌های اطفاء حریق و هشدار دهنده‌ها نشان داده می‌شوند و برنامه نیازمندی‌های آموزشی برای متخصصین و مسئولین و افراد شاغل در آتش‌نشانی و شهروندان در آن لحاظ می‌شود. این قوانین در صدد ایجاد ساختمان‌ها و سازه‌های مناسب و ایمن در برابر حریق و ایمن‌سازی ساختمان‌های در معرض آسیب و خطر آتش‌سوزی است و از ضروریات تحقیق این مهم، تدارک تیم‌های عملیاتی ماهر و ارایه اختیارات قانونی لازم به آنهاست.

دسته دوم مقررات و نظاماتی را شامل می‌شود که موضوع آنها ارایه خدمات اورژانسی در راستای اطفاء حریق و خروج از بحران است. این نظامات حاوی ارایه خدمات در سطوح مختلف است و در آن جنبه‌های اطفاء حریق، امداد و نجات، فرماندهی عملیات در کلاس‌های مختلف، نحوه همکاری سازمان آتش‌نشانی با دیگر ارگان‌های مربوطه در زمان بحران، جنبه‌ها و تنظیم نظامات درجه اهمیت حفظ ایمنی جان و مال شهروندان و آتش‌نشانی‌ها، تعیین تجهیزات و استانداردها و نحوه تجهیز آتش‌نشانی‌ها و فرمانده‌ها، تهیه نقشه‌های عملیات، تکالیف و وظایف فرمانده عملیات، اقدامات مربوط به پس از بحران از قبیل اقدامات زیست محیطی پس از حادثه و سایر موارد مربوطه را شامل می‌شود. بنابراین از روش‌های مهم و مؤثر جهت کاهش سوانح آتش‌سوزی و کاهش تلفات و خسارات ناشی از آن در مناطق شهری، برنامه‌ریزی شهری از طریق تدوین استانداردها و ضوابط در قالب قوانین و مقررات مربوطه است. با توجه به اینکه حفظ و برقراری ایمنی شهر از خطر حریق و سایر مخاطرات، بنیادی‌تری و اساسی‌ترین اقداماتی است که لازم است توسط دولت و شهرداری‌ها ارائه شود، اما متأسفانه در کشور ما و به صورت خاص در شهر تهران قوانین و مقررات محدودی برای تضمین این مهم پیش‌بینی و مصوب شده است.

«ایمن‌سازی ابنیه و سازه‌های شهری شامل دو بخش ساختمان‌های موجود و جدید است. در حال حاضر با توجه به خلأهای قانونی در حوزه ایمنی آتش‌نشانی، شهرداری‌ها تنها می‌توانند با تکیه بر اختیارات قانونی شهرداری‌ها، در زمان صدور پایان کار برای ساختمان‌های جدید، اجرای ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی را اعمال نمایند. لکن در مورد

۱۵۲ برگرفته از پاسخ سازمان آتش‌نشانی به سؤالات مطرح شده از سوی هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو، مورخ ۹۵/۱۱/۲۳.

ساختمان‌های موجود نظیر پلاسکو، سازمان آتش‌نشانی تنها می‌تواند از طریق بازرسی‌های ایستگاه محوری خود اقدام به بازدید از اماکن (در صورت اجازه مالک) و تهیه دستورالعمل‌های ایمنی برای ساختمان، مطابق با استانداردها و در راستای تحقق ضوابط و مقررات ملی ساختمان نماید و در صورت عدم توجه مالکین ساختمان، نهایتاً می‌تواند اقدام به صدور اختاریه برای آن و اطلاع رسانی عدم ایمنی ملک به نهادهای قانونی مسئول نماید و به دلیل عدم اختیار قانونی، امکان برخورد با مالکین یا نمایندگان آنها در نتیجه عدم رعایت اصول ایمنی، وجود ندارد.^{۱۵۳}

مرحله دوم، آمادگی یا رسیدن به دوران آمادگی است که در آن بالا بردن سطح آگاهی مردم یا سطح آگاهی عمومی و آشنایی همگان با بحران‌ها و آثار آنها از ارزشمندترین مفاهیم آن محسوب می‌شود. در این مرحله به شناسایی خطرات احتمالی و انجام اقدامات متناسب با خطر پرداخته می‌شود و تعلیم نیروهای امداد و نجات و احداث پایگاه‌های امداد و نجات به تعداد مکفی و تهیه و وسایل و امکانات مناسب و متناسب با وضعیت شهر و بر اساس تکنولوژی روز کشورهای توسعه یافته، تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها و ... از دیگر اقدامات ضروری است و هدف از آن کاهش تلفات و صدمات انسانی و جلوگیری از آثار سوء پس از وقوع بحران همانند صدمات بهداشتی یا زیست محیطی است. بنابراین بدیهی است تحقق این مرحله مستلزم تدوین دستورالعمل‌های دقیق و مناسب و متناسب با بحران‌ها، فراهم آوردن امکانات و تمهیدات لازم و پرداختن به بحث آموزش همگانی به صورت مداوم است.

«بر اساس ماده ۳۳ مجوز تقویت و عملیاتی نمودن مدیریت بحران شهر تهران، صاحبان یا مسئولان کلیه مجتمع‌ها و اماکن حائز شرایط می‌بایست گروه مدیریت بحران آن محل را تشکیل دهند. بر این اساس ستاد مدیریت بحران منطقه ۱۲، این طرح را در سال ۹۱ در مجتمع پلاسکو اجرا کرد که متأسفانه تنها ۱۷ نفر از فروشندگان و پرسنل آن مجتمع در آموزش‌های مرتبط با تشکیل گروه مدیریت بحران اماکن شرکت نمودند که با توجه به عدم تمایل شرکت در دوره‌های آموزشی از سوی کسبه، طرح منتج به خروجی مناسب نشد.»^{۱۵۴}

«اگر چه مطالعاتی در زمینه ریسک ساختمان‌های مختلف (شناسایی ساختمان‌های پر ریسک) در برابر آتش‌سوزی توسط سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهر تهران بانجام رسیده است، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران نیز اقداماتی را به شرح ذیل انجام داده است:

۱- در سال ۱۳۹۰ با همکاری دانشگاه‌های علوم پزشکی تهران مشخصات و ویژگی‌های ۵۸۳ ساختمان مربوط به ۱۲۶ بیمارستان شهر تهران بررسی و آسیب‌پذیری آنها مورد ارزیابی قرار گرفته است.

۲- در سال جاری بازدید میدانی جهت ارزیابی سریع چشمی حدود ۱۳۰۰ ساختمان شهرداری تهران در سطح مناطق ۲۲ گانه انجام شده است و متعاقب آن فهرست ساختمان‌های نیازمند مقاوم‌سازی، بهسازی و یا نوسازی ارائه خواهد شد، تا نحوه مداخله و اقدام مشخص و برنامه‌ریزی اجرایی و عملیاتی مهیا گردد.

۳- در خصوص مساجد شهر تهران و به منظور شناسایی اماکن مناسب در پروژه تخلیه امن اضطراری، ۸۶ مسجد با روش ارزیابی سریع چشمی، ارزیابی لرزه‌ای شدند. همچنین در سال ۱۳۸۶ اطلاعات بیش از ۱۳۰۰ مسجد شهر تهران گردآوری شده است.

۴- در راستای الزام شهرداری تهران به تدوین برنامه عملیاتی مدیریت بحران و برنامه واکنش اضطراری در مترو و فضاهای زیرسطحی و با هدف ایجاد نظام سازمانی و تشکیلاتی جهت تامین زیرساخت‌های لازم برای مقابله با حوادث احتمالی در فضای ایستگاه‌ها و تونل‌های مترو و سایر فضاهای زیرسطحی شهر تهران، این سازمان لایحه برنامه‌های عملیاتی مرتبط را تهیه و پیشنهاد نموده است.

۵- سند مخاطرات غیرسازه‌ای مدرسه با هدف ارتقاء ایمنی مدارس شهر تهران مدارس شهر تهران و با همکاری سازمان آتش‌نشانی در قالب طرح مدرسه آماده طراحی شده است. این سند شامل چک لیست کاملی از مباحث ایمنی غیر سازه‌ای بخش‌های مختلف مدرسه است. در حال حاضر سند مخاطرات ۱۰۰۰ مدرسه شهر تهران تکمیل و

^{۱۵۳} برگرفته از پاسخ سازمان آتش‌نشانی به سؤالات مطرح شده از سوی هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو، مورخ ۹۵/۱۱/۲۳.
^{۱۵۴} گزارش مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ شورای هماهنگی و مدیریت بحران شهر تهران به هیأت منتخب گزارش بررسی حادثه پلاسکو.

برنامه عملیاتی کاهش مخاطرات مدارس تدوین و در اختیار اداره کل آموزش و پرورش شهر تهران قرار گرفته است. ^{۱۵۵}

نکته آنکه فرایند مدیریت بحران به مراجع محلی امکان می‌دهد تا اولویت‌های اساسی کاهش خطرپذیری بلایا و حوادث را شناسایی کرده و بر روی آنها متمرکز شوند و ببینند چه منابع انسانی، اقتصادی، تکنولوژیک و طبیعی در دسترس است.

« دوره‌های آموزشی مختلف و متنوعی در راستای توانمند سازی مدیران و مردم در برابر بحران توسط این سازمان به انجام رسیده است که از جمله مهمترین آنها می‌توان به کارگاه تخصصی عملیاتی نمودن سامانه فرماندهی حادثه، کارگاه مدیریت بحران و ترازیبی امکانات منطقه‌ای و تبادل اطلاعات و طرح کوثر اشاره کرد.

در کارگاه تخصصی عملیاتی نمودن سامانه فرماندهی حادثه، مخاطبین اصلی، شهرداران نواحی و اعضاء ستادهای مدیریت بحران مناطق بودند که پس از ۵۸ دوره برگزاری تعداد ۱۹۰۰ نفر تحت آموزش قرار گرفتند.

در کارگاه مدیریت بحران و ترازیبی امکانات منطقه‌ای و تبادل اطلاعات، مخاطبین اصلی شهرداران نواحی و اعضاء ستادهای مدیریت بحران نواحی بودند که طی ۳۴ دوره برگزاری ۱۳۵۰ نفر تحت آموزش قرار گرفتند.

در طرح کوثر ستادهای مدیریت بحران مناطق ۲۲ گانه در قالب اردوهای آموزشی ۲۴ ساعته ۳ روزه تحت آموزش‌های تخصصی مدیریت بحران قرار گرفتند. در این دوره‌ها که علاوه بر آموزش، هدف آشنا نمودن و هماهنگی اعضاء ستادهای مدیریت بحران را بر عهده داشته و در راستای هماهنگی بیشتر بین اعضاء تخصصی، مانورهای متعدد برگزار می‌گردید. ^{۱۵۶}

کسب آمادگی لازم برای مقابله با آتش‌سوزی و حادثه و آشنایی با اصول مشارکت و خودیاری جهت نجات جان خود، خانواده و هم‌نوع، یکی از مهمترین وظایف یک شهروند مسئول تلقی می‌شود. از آنجاییکه انجام اقدامات مناسب در فاصله زمانی بین ایجاد حریق و گسترش آن بسیار اهمیت دارد و از این جهت اصطلاحاً این زمان به « زمان طلایی » نیز اطلاق می‌شود، لذا آموزش شهروندان با هدف خود امدادی، در امر اطفاء حریق از اهمیت به سزایی برخوردار است.

مرحله سوم، اعلام خطر و مقابله است که مرحله وقوع بحران است و در این مرحله اقدامات، برنامه‌ریزی‌ها و تمهیدات زمان پیش‌گیری و آثار آنها در کاهش ابعاد بحران و خسارات، مشخص و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در مرحله وقوع بحران، مهمترین بحث نجات جان و مال شهروندان است. اقدامات این مرحله مبتنی بر ملحوظ نظر قرار دادن اولویت‌هاست. در این خصوص مبحث امداد و نجات، تخلیه و خارج کردن زندگان، چگونگی نجات جان مصدومان از طریق جستجو و یافتن آنها و ارایه کمک‌های بالینی و پزشکی و اعزام به مراکز درمانی مطرح می‌شود. اولویت دیگر دور کردن ساکنان در معرض آسیب، مددکاری وسیع اجتماعی، روانی و رفتاری، بیرون آوردن اجساد و اموال، اعمال کنترل‌های اجتماعی و قانونی، تفکیک اموال و دارایی‌ها، ایجاد اردوگاه‌ها و بیمارستان‌های صحرائی، ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، زیست محیطی و در نهایت آوار برداری و دفع پسماندها و عادی سازی و رفع بحران قرار دارد.

مرحله آخر، بازسازی و بازتوانی را شامل می‌شود. در این مرحله رفع مشکل افرادی که دچار بحران شدند از ضروری‌ترین اقدامات است و به این منظور، ارائه خدمات مناسب با در نظر گرفتن وضعیت افراد آسیب دیده و دچار بحران نقش اساسی دارد. بدیهی است در مواقع بحران خانواده‌های بسیاری آسیب می‌بینند، وسایل معیشت و امرار معاش آنها از بین می‌رود. بنابراین ارایه خدماتی همچون کمک‌های مالی بلاعوض و یا مدت دار و سایر خدمات مناسب برای عادی سازی وضعیت ضروری است. در ضمن ارایه خدمات درمانی و روان بخشی میان مدت و بلند مدت نیز از ضروریات این مرحله است. بازسازی ایمن و اصولی سازه‌ها، یعنی تشکیل مجدد جامعه دچار بحران

۱۵۵ گزارش مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ شورای هماهنگی و مدیریت بحران شهر تهران به هیات منتخب گزارش بررسی حادثه پلاسکو.

۱۵۶ گزارش مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ شورای هماهنگی و مدیریت بحران شهر تهران به هیات منتخب گزارش بررسی حادثه پلاسکو.

شده، از اقدامات این مرحله است که حسب مورد و براساس شرایط موجود شهر می‌بایست مبتنی بر ایمن‌سازی محیط در برابر بحران و محدودیت‌هایی چون محدودیت فضاهای شهری صورت پذیرد.

بر اساس بند ۱ مصوبه طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران، شهرداری تهران ملزم به تشکیل ستاد مدیریت بحران شهر تهران با هدف هماهنگی امور مربوط به مراحل مدیریت بحران (پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی) شد و تمامی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مستقر در شهر تهران موظف شدند با این ستاد همکاری نمایند. به این ترتیب ساختار دبیرخانه طرح، به ستاد و مرکز مدیریت بحران شهر تهران گسترش یافت.

همچنین براساس مصوبه کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی، شهردار تهران از سوی وزیر کشور به عنوان رئیس ستاد مدیریت بحران شهر تهران منصوب شد. از سوی دیگر با توجه به این که مرکز مطالعات زلزله و محیط زیست شهرداری تهران با همکاری آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن (جایکا) طرح ریز پهنه‌بندی لرزه‌ای شهر تهران را در دست انجام داشت، به تدریج زمینه همکاری، تعامل و ادغام دو مجموعه دبیرخانه طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران و مرکز مطالعات زلزله و محیط زیست شهر تهران، فراهم شد. که شاید این مسئله یکی از اشتباهات در مدیریت بحران بود چرا که این امر را به ذهن مسئولین متبادر ساخت که تنها کار آنها در امر مدیریت بحران استحکام سازی ست و تنها بحران ممکن زلزله؛

حرکت بعدی، ایجاد مرکز مدیریت بحران شهر تهران به عنوان ساختاری جدید در تشکیلات شهرداری تهران و به عنوان بازوی اجرایی ستاد مدیریت بحران شهر تهران بود. نمودار سازمانی مرکز مدیریت بحران شهر تهران اواخر سال ۱۳۸۰ در شهرداری تهران به تصویب رسید.

در پنجم خردادماه سال ۱۳۸۰ برای اولین بار، وزیر کشور وقت طی حکمی شهردار وقت تهران را به سمت رئیس ستاد مدیریت بحران شهر تهران منصوب کرد. مراحل قانونی شکل‌گیری، تجهیز و جذب نیروی متخصص در مرکز پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران ادامه یافت و در سال ۱۳۸۲ ساختار مرکز پیشگیری و مدیریت بحران در شهرداری تهران تثبیت شد، اما گویا همچنان گام‌های دیگری برای قوام این ساختار مورد نیاز بود.

در خردادماه سال ۱۳۸۳ شورای اسلامی شهر تهران اصلاح این ساختار را در دستور کار خود قرار داد و در ماده ۱۷ مصوبه «مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران» مصوب ۱۲ خرداد ۱۳۸۳ مرکز پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران به سازمان مدیریت بحران شهر تهران تغییر نام یافت، اگرچه شورای اسلامی شهر تهران در نهایت، علی‌رغم استناد به ماده ۱۷ مصوبه «مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران» این سازمان را با اساسنامه‌ای مشتمل بر ۲۴ ماده و ۱۸ تبصره (مصوب یکصد و شصت و یکمین جلسه از دومین دوره شورای اسلامی شهر تهران مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۸) به «سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران» تغییر داد. بند «د» ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور نیز همچنان بر رویه‌های پیشین صحنه گذارد و بر خلاف دیگر کلانشهرها، شهردار تهران را به عنوان رییس شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران معرفی کرد. علی‌رغم همه ابهامات و کمبودهای موجود در این زمینه همانند به پایان رسیدن زمان قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و خلا قانونی در این زمینه رویه‌ها حاکی از آن است که دستگاه‌های مختلف و فعال در کشور در این زمینه، به این قانون استناد می‌کنند و شهرداری نیز در نامه‌های خود به هیأت‌های ملی، بارها به این قانون استناد داشته است.

علی‌رغم آنکه شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران در مقدمه نامه تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ بیان میدارد با توجه به قانون مدیریت بحران دیگر استناد به «مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران» بلاوجه است اما دلایلی وجود دارد که نشان می‌دهد همچنان این مصوبه قابل اجرا و به عبارت بهتر در حال اجراست. اولاً قانون مدیریت بحران هیچ‌گونه سخنی مبنی بر نسخ این مصوبه نداشته است. ثانیاً، این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن علی‌رغم منصوب کردن شهردار تهران به عنوان رییس شورای هماهنگی مدیریت بحران به توضیح و تشریح وظایف نپرداخته و به نظر می‌رسد که این از آن روست که مصوبه شورا به خوبی این امر را مشخص کرده و قانون‌گذار نیز با استناد کردن شهردار تهران می‌خواسته بر رویه‌های پیشین صحنه گذارد. ثالثاً، همچنان تنها پورتابل قابل دسترس و در

حال فعالیت، پورتال «ستاد پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران» است که توسط مصوبه شورایی ایجاد شده و اگر از نظر شهرداری مصوبه بلاوجه است پس چرا این ستاد همچنان در حال فعالیت است و به نظر می‌رسد تنها سربرگ‌ها در نامه نگاری تغییر کرده بدون آنکه توجه‌ای به دیگر امور شود. رابعاً، شهرداری خود در پاسخ به سوالات در موارد متعدد به این مصوبه استناد کرده برای مثال می‌توان به پاسخ سوال ۷ نامه مورخه ۹۵/۱۲/۲۱ اشاره کرد. همچنین شهرداری بر اساس سازمان بندی که این مصوبه ایجاد کرده فعالیت می‌کند برای مثال شهرداری از ستاد مدیریت بحران منطقه و ناحیه سخن می‌گوید که بر اساس مصوبه «مجوز عملیات...» ایجاد شده است.

بنابراین به نظر می‌رسد تنها تفاوتی که قانون مدیریت بحران ایجاد کرده یک تفاوت شکلی و تفاوت در نام گذاری است و از نظر ماهوی تغییری ایجاد نکرده و همچنان مصوبه «مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران» به قوت خود باقی است. از طرفی قانون مدیریت بحران نیز با توجه به رویه ارگان‌ها و نهادهای متعدد در استناد به آنان علی‌رغم اتمام زمان آزمایشی و دوره تمدید از اعتبار برخوردار است.

نکته قابل توجه دیگر آن است که شهرداری تهران با مسئله مدیریت بحران بیگانه نیست، زیرا اگر استان‌های دیگر پس از قانون مدیریت بحران با این امر آشنا شدند شهردار تهران از سال ۱۳۸۰ به عنوان مدیر بحران معرفی شده و بنابراین در صورتی که در این سال‌ها شهرداری به وظایف خود درست عمل کرده باشد تجربه‌ای ارزشمند در دست خواهد داشت که بسیار مفید خواهد بود. با این نگاه و با توجه به توضیحات قبلی، این گزارش بر آن است که با توجه به محلی بودن حادثه پلاسکو عملکرد مدیریت بحران شهر تهران در این حادثه را بررسی نماید. این امر بدیهی است که هنگامی که مسئله مدیریت بحران بررسی می‌شود، هر چهار مرحله مدیریت بحران شامل پیش‌گیری، آمادگی، مقابله و اقدام قابل مطالعه است.

گفتار اول: اختیارات و وظایف نهادهای درگیر در مدیریت بحران شهر تهران

بند اول: ستاد مدیریت بحران شهر تهران (شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران)

یکی از نهادهایی که بر اساس مصوبه شورایی ایجاد شده است، ستاد مدیریت بحران شهر تهران است که بر اساس ماده ۵ به منظور سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران ایجاد شده است. نهادی که به نظر می‌رسد با توجه به قانون مدیریت بحران باید به شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران تغییر نام دهد. (این مسئله در نامه مورخ ۹۵/۱۲/۲۱ شورای هماهنگی مدیریت بحران در پاسخ به سوال اول نیز اشاره شده است.) اما فراتر از این تغییر نام که از اثر زیادی برخوردار نیست وظایف این ستاد قابل بررسی است. بر اساس مصوبه، ریاست شورا با شهردار تهران خواهد بود و دیگر اعضا نیز در ماده ۵ مشخص گردیده‌اند^{۱۵۷} که رییس سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، دبیر ستاد خواهد بود.

از آنجایی که قانون مدیریت بحران و آیین‌نامه آن وظایف جدیدی را مشخص نکرده و از طرفی نسخ هم نکرده است، وظایف و اختیارات ستاد بر اساس ماده ۶ این مصوبه عبارتند از:

الف: سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای جامع در زمینه مدیریت بحران شهر تهران

۱۵۷ ماده ۵: به منظور سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران شهر تهران «ستاد مدیریت بحران شهر تهران» که در این مصوبه، «ستاد» نامیده می‌شود با اعضای زیر تشکیل می‌گردد:

۱. شهردار تهران (رئیس)
۲. رئیس شورای اسلامی شهر تهران
۳. رئیس سازمان مدیریت بحران شهر تهران (دبیر ستاد)
۴. دبیر ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور
۵. نماینده تام‌الاختیار استاندار تهران
۶. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران
۷. روسای سازمان‌های مسئول فعالیت‌های تخصصی مدیریت بحران شهر تهران
۸. مدیر کل آموزش و پرورش شهر تهران
۹. رئیس سازمان صدا و سیما

- ب: مشارکت در برنامه‌ریزی توسعه شهری جهت اجرای نظام مدیریت بحران شهر تهران
- پ: تهیه طرح جامع (مادر) برای وضعیت بحرانی و احصا مسئولیت‌های هریک از ارگان‌ها و نهادهای ذیربط و نظارت و پیگیری جهت انجام اقدامات لازم بعدی توسط آنها برای احراز آمادگی‌های لازم
- ت: ایجاد هماهنگی بین «ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور، «استان‌ها و ستادهای معین مدیریت شهر تهران»، سازمان‌های مسئول فعالیت‌های تخصصی مدیریت بحران شهر تهران»، وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های کلیه واحدهای تابعه شهرداری تهران» و ارزیابی و نظارت بر فعالیت‌های آنها
- ث: سازماندهی و برنامه‌ریزی جهت استفاده از مشارکت‌های مردمی در خصوص مدیریت بحران شهر تهران
- ج: تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی، مقررات، مصوبات در ارتباط با مدیریت بحران و ارایه به مراجع ذی صلاح جهت سیر مراحل تصویب
- چ: مشارکت در تهیه برنامه‌های توسعه پایدار شهر تهران بر اساس ملاحظات مدیریت بحران
- ح: نظارت و ارزشیابی برنامه‌های مدیریت بحران در سازمان‌ها و نهادهای مسئول مدیریت بحران شهر تهران و ارائه راهکارهای مناسب جهت رفع نواقص و کاستی‌ها
- خ: بررسی و تصویب و نظارت بر طرح‌های پیشنهادی (آمادگی، پژوهشی، آموزشی و ...) فعالیت‌های تخصصی زیر مجموعه ستاد
- د: برآورد و درخواست کمک‌های دولتی از طریق ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور اجرای بهینه طرح‌های آمادگی مدیریت بحران و پیگیری تا حصول نتیجه
- ذ: ابلاغ تصمیمات، دستورالعمل‌ها و صورت جلسات ستاد مدیریت بحران به کلیه دستگاه‌ها و نهادهای مسئول و عضو ستاد و پیگیری تا حصول نتیجه
- ر: اعلام وضعیت بحران در شهر تهران و درخواست اعلام وضعیت بحران ملی در صورت لزوم از ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور
- ز: پیش‌بینی و پیگیری تامین اعتبارات و امکانات مالی مورد نیاز مدیریت بحران شهر تهران
- همچنین در تبصره ماده ۶ نیز ذکر شده که در هنگام وقوع بحران، کلیه سازمان‌های مدیریت شهری تهران و نیروهای نظامی و انتظامی موظفند با رعایت سلسله مراتب فرماندهی بنا به اعلام رئیس یا دبیر ستاد با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند.
- همچنین در ماده ۹ ستاد مدیریت بحران منطقه با وظایفی خاص منطقه پیش‌بینی شده است:
- الف: عملیاتی نمودن سیاست‌های ستاد و سازمان مدیریت بحران شهر تهران
- ب: تهیه طرح‌های منطقه‌ای برای مدیریت بحران در چارچوب طرح کلی مدیریت بحران شهر تهران و ارسال یک نسخه از آن به ستاد جهت بررسی و تصویب
- پ: احراز آمادگی و انجام اقدامات لازم با بحران در سطح منطقه به ترتیب قبل و بعد از وقوع بحران برابر طرح‌های مصوب و دستورالعمل‌های مربوط.
- ت: هماهنگی و نظارت بر فعالیت ستاد مدیریت بحران نواحی
- ث: اعمال جنبه‌های پیش‌گیری (پیش، هنگام و پس از بروز بحران) مقابله و آمادگی در سطح منطقه شهرداری با همکاری ستاد نواحی شهرداری و واحدهای منطقه‌ای سازمان‌های مسئول مدیریت بحران شهر تهران
- ج: اعلام وضعیت بحران در منطقه به ستاد و هماهنگی در امور مربوط به ستاد
- چ: هماهنگی تیم‌های عملیاتی نجات منطقه و ناحیه در راستای اجرای عملیات جستجو، نجات، امداد، اسکان اضطراری و پاکسازی معابر

در ماده ۱۴ و ۱۵ نیز ستاد مدیریت بحران ناحیه مشخص شده است.

بند دوم: سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران

ماده ۱۷ مصوبه «مجوز عملیاتی شدن...» بیان می‌دارد:

به منظور ایجاد هماهنگی، پشتیبانی، تصمیم‌سازی، پیگیری عملیات اجرایی ستاد و ایجاد واحدهای تخصصی و اداری وابسته و تقویت مرکز پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، مرکز مذکور به سازمان مدیریت بحران شهر تهران تبدیل می‌شود. و نکته مهم آنکه رئیس سازمان مدیریت بحران شهر تهران توسط شهردار تهران منصوب می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد سازمان مدیریت بحران که پس از سال ۸۴ به سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران تغییر نام داده است بازوی اجرایی شورای هماهنگی مدیریت بحران باشد.

ماده ۱۸ وظایف سازمان مدیریت بحران شهر تهران را عبارت می‌داند از:

الف: اجرای برنامه‌ها، تصمیمات و مصوبات ستاد

ب: انجام یا سفارش امور مطالعاتی، تحقیقاتی و پژوهشی کاربردی به منظور پشتیبانی کارشناسی از طریق مجامع و مراکز ذیربط

پ: برقراری ارتباط با مراکز علمی، تحقیقاتی و اجرایی ذیربط در داخل و خارج از کشور جهت ارتقا و به روز رسانی سیستم مدیریت بحران شهر تهران

ت: مدیریت شبکه اطلاعات در راستای انجام بهینه وظایف سازمانی مربوطه

ث: طراحی و راه‌اندازی شبکه اطلاع‌رسانی مناسب به منظور ایجاد ارتباط میان سازمانی و اطلاع‌رسانی به عموم مردم، پیش و هنگام وقوع حادثه با هماهنگی سازمان آمار، اطلاعات و خدمات کامپیوتری و اداره کل روابط همومی و بین‌الملل شهرداری تهران

ج: مدیریت امور مالی سازمان در چهارچوب اعتبارات و برنامه‌های مصوب شهرداری تهران

چ: برنامه‌ریزی، سازماندهی و هماهنگی و هدایت تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای امدادی داوطلب به منظور به کارگیری در عملیات جست و جو، نجات و امداد بر حسب نیاز از طریق سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی هلال احمر و سایر دستگاه‌های ذیربط

ح: هماهنگی امور آموزش همگانی و تخصصی مورد نیاز مدیریت بحران شهر تهران شامل گروه‌های هدف در اقشار گوناگون مردم، آموزش اعضای ستاد مدیریت بحران مناطق و نواحی شهرداری تهران و سازمان‌های مسئول امور مدیریت بحران شهر تهران

خ: ایجاد هماهنگی بین ستادهای مدیریت بحران مناطق و ارزیابی و نظارت بر فعالیت آنها زیر نظر ستاد

د: پشتیبانی تشکیل جلسات ستاد و کمیته‌های تخصصی آمادگی و هماهنگی در تدوین برنامه‌های آمادگی در برابر حوادث غیر مترقبه

ذ: برقراری ارتباط و هماهنگی با وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات مرتبط با امر مدیریت بحران و هماهنگی بین اعضای ستاد و سازمان‌های مسئول مدیریت بحران به منظور تبادل اطلاعات و هماهنگی بین سازمانی

ر: هماهنگی و برگزاری سیمینارها و بازدیدهای علمی، آموزشی و پژوهشی مرتبط با مدیریت بحران شهر تهران با توجه به اعتبارات مصوب

ز: اقدام در زمینه تهیه و انتشار پوستر، بروشور، نشریه، جزوه و کتاب به منظور افزایش آگاهی‌های عمومی و گسترش فرهنگ‌ایمنی و دانش مدیریت بحران پس از اخذ مجوزهای لازم از مراجع ذیربط

ژ: نظارت بر برنامه‌های پیش‌گیری و کاهش اثرات، آمادگی، مقابله و بازسازی سازمان‌های مسئول مدیریت بحران شهر تهران و نهادهای مدیریت شهری شهرداری تهران.

س: تهیه و تدوین پیش‌نویس مقررات، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به ایمن‌سازی ساختمان‌ها، پل‌ها، تاسیسات و به طور کلی محیط شهری جهت کاهش آسیب پذیری و پیگیری تا تصویب موارد فوق و بازرسی، کنترل و نظارت بر اجرای هر گونه قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های ایمنی

ش: ایجاد بانک اطلاعاتی مکانیزه و به روز از ساختمان‌ها، تاسیسات، پل‌ها، معابر، مراکز گاز، برق، آب، مخابرات و کلیه مراکز صنعتی، شیمیایی و غیر شیمیایی خطرناک و یا جابه جایی اینگونه موارد در سطح شهر و اعمال روش‌های کنترل، نظارت و بازرسی نسبت به پیمانکاران، مشاوران و کلیه افرادی که به هر طریقی خدمات فوق را در شهر تهران انجام می‌دهند.

در ماده ۲۵ نیز وظایف کلی سازمان‌های مسئول فعالیت‌های تخصصی مشخص شده است. در نهایت در فصل پنجم نیز گروه‌های مدیریت بحران اماکن مهم شهر تهران پیش‌بینی شده است که مجموعه این نهادها، وظایف و اختیارات آنها مدیریت بحران شهر تهران را تشکیل می‌دهد.

علی‌رغم آنکه مصوبه «مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران» سازمان مدیریت بحران را در ماده ۱۷ تاسیس کرده و در ماده ۱۸ وظایف آن را شرح می‌دهد، شورا یک سال پس از آن اساسنامه ی «سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران» را تصویب می‌کند در حالی که در ماده ۱ آن به ماده ۱۷ مصوبه «مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران» استناد می‌کند که در آن سازمان مدیریت بحران تاسیس شده است نه سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران. به هر رو، از آنجا که مرجع تصویب کننده یکی است، لذا مصوبه ی موخر که از سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران نام می‌برد و ارکان و وظایف جدیدی برای آن ایجاد می‌کند، در حال حاضر قابل اجرا است.

ماده ۱ اساسنامه بیان می‌دارد: نام سازمان: سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران در اجرای مفاد ماده هفدهم (۱۷) فصل سوم مصوبه مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران، مصوب هفتمین جلسه رسمی - علنی - فوق‌العاده به تاریخ ۸۳/۳/۱۲ شورای اسلامی شهر تهران - ابلاغی به شماره ۱۶۳/۱۰۱۶۳/۵۷۷/۱۶۰ به تاریخ ۸۳/۵/۲۱ و به منظور رسیدن به اهداف تعیین شده در مصوبات هشتمین اجلاس کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی به تاریخ ۸۰/۳/۸ و مصوبات به تاریخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ هیأت وزیران پیرامون طرح جامع امداد و نجات کشور، در جهت نیل به ایجاد هماهنگی، پشتیبانی، تصمیم‌سازی، پی‌گیری عملیات اجرایی ستاد مدیریت بحران شهر تهران و ایجاد واحدهای تخصصی و اداری وابسته در چارچوب این اساسنامه تشکیل می‌شود. منظور از ستاد در این اساسنامه " ستاد مدیریت بحران شهر تهران " می‌باشد و بحران کلیه وضعیت‌های غیر عادی است که در اثر رخدادهای طبیعی یا عملکردهای انسانی به طور ناگهانی در جامعه به وجود می‌آید و مشقت، سختی و خسارت عمده‌ای را به یک مجموعه یا جامعه انسانی تحمیل می‌کند و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات و عملیات اضطراری، فوق‌العاده و سریع دارد. ماده دوم این سازمان را یک سازمان «غیر انتفاعی وابسته به شهرداری تهران و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی» معرفی می‌کند.

بند الف ماده ۳ در بیان اهداف این سازمان عنوان می‌دارد: ۱- افزایش سطح ایمنی و کاهش خطرپذیری شهر تهران، با انجام هماهنگی‌ها، بررسی‌ها، مطالعات، پژوهش‌ها، آموزش‌ها و اقدامات اجرایی ذیربط قبل از وقوع به منظور پیش‌گیری و آمادگی مقابله با بحران. ۲- انجام اقدامات و هماهنگی‌های لازم جهت افزایش کارایی سیستم مدیریت بحران شهر تهران و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، هنگام وقوع بحران به منظور امداد رسانی و کاهش خسارات و تلفات جانی و مالی. ۳- انجام اقدامات و هماهنگی‌های لازم جهت افزایش کارایی سیستم مدیریت بحران شهر تهران و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، بعد از وقوع بحران به منظور جلوگیری از خسارات و تلفات جانی و مالی. ۴- نظارت و مدیریت بر بازسازی بعد از بحران در چارچوب مقررات کشوری و کمک‌های دولتی و مردمی.

بند ب از همین ماده به بیان موضوع فعالیت این سازمان می‌پردازد: ۱- ایجاد بانک اطلاعاتی مکانیزه و به روز از ساختمان‌ها، تاسیسات، پل‌ها، معابر، مراکز گاز، برق، آب، مخابرات و کلیه مراکز صنعتی، شیمیایی و غیر شیمیایی

خطرناک و یا جابجایی این‌گونه مواد در سطح شهر و اعمال روش‌های کنترل، نظارت و بازرسی به پیمانکاران، مشاوران و کلیه افرادی که به هر طریقی خدمات فوق را در شهر تهران انجام می‌دهند، ارتباط با مراکز اطلاعاتی و مدیریت شبکه اطلاعات . ۲-انجام یا سفارش انجام مطالعات، تحقیقات و پژوهش‌های کاربردی به منظور پشتیبانی کارشناسی در زمینه مهندسی زلزله، زلزله‌شناسی مهندسی، زمین‌شناسی مهندسی و ژئوتکنیک، ایمنی و استاندارد شهری، ژئوفیزیک مهندسی و مدیریت بحران در گستره تهران بزرگ . ۳-انجام یا سفارش انجام پروژه‌های مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای بافت شهری، ساختمان‌ها، پل‌ها، شریان‌های حیاتی و مستحذات شهری در راستای کاهش خطرپذیری شهر . ۴-انجام یا سفارش انجام مطالعات ریز پهنه‌بندی لرزه‌ای شهری . ۵-هماهنگی و نظارت بر فعالیت‌های سازمان‌های مرتبط با مدیریت بحران حوادث جوی شامل سیل، آب‌گرفتگی و طوفان . ۶-هماهنگی و نظارت بر فعالیت‌های سازمان‌های مرتبط با حوادث انسان‌ساز شامل آتش‌سوزی، ایمنی نمایشگاه‌ها و ورزشگاه‌ها و هر گونه مراکز تجمع جمعیت . ۷-تهیه و تدوین مقررات و دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های مربوط به تقویت توان مدیریت بحران شهر تهران، ایمن‌سازی و کنترل ایمنی و مقاومت لرزه‌ای ساختمان‌ها، پل‌ها، تأسیسات و به طور کلی محیط شهری جهت کاهش خطرپذیری . ۸-برقراری ارتباط، همکاری همه‌جانبه و بهره‌گیری از تجربیات: الف - مراکز علمی، تحقیقاتی و اجرایی ذیصلاح در داخل و خارج از کشور جهت ارتقاء و به روز رسانی سیستم مدیریت بحران . ب - ستاد عالی پیش‌گیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه کشور، ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه (وزارت) کشور، استان‌ها و ستادهای معین مدیریت بحران شهر تهران . ج - وزارت‌خانه‌ها، نهادها و دستگاه‌های کشور و لشکری مرتبط با امر مدیریت بحران . تبصره یکم (۱) مشارکت و سرمایه‌گذاری موسسات دولتی و عمومی خارجی در طرح‌های مورد نیاز سازمان منوط به تصویب هیأت امنای سازمان می‌باشد . تبصره دوم (۲) سازمان می‌تواند برای تسهیل در انجام وظایف خود به موسسات علمی، آموزشی کشور و گروه‌های مدیریت بحران اماکن مهم شهر تهران به صورت نقدی و یا جنسی کمک نماید . ۹-پشتیبانی و اجرای برنامه‌ها، تصمیمات و مصوبات ستاد . ۱۰-نظارت بر اجرای دقیق قوانین، مقررات، دستورالعمل‌های مصوب و برنامه‌های پیش‌گیری و کاهش اثرات، آمادگی، مقابله و بازسازی . ۱۱-آگاهی‌رسانی عمومی و آموزش عموم شهروندان، اعضای ستاد مدیریت بحران و سازمان‌های مسئول امور مدیریت بحران شهر تهران . ۱۲-هماهنگ نمودن سازمان‌های مسئول فعالیت‌های تخصصی مدیریت بحران با سازمان . ۱۳-تهیه طرح‌های جامع در زمینه: حفاظت و ایمنی در مقابل حوادث غیر مترقبه، آموزش همگانی و تخصصی، تخلیه مناطق شهر، جابجائی، ساماندهی شهروندان و اسکان موقت . ۱۴-اعلام وضعیت‌های اضطراری و آماده‌باش به سازمان‌های مسئول مدیریت بحران شهر تهران، مناطق بیست و دوگانه و سازمان‌های ذیربط وابسته به شهرداری تهران . ۱۵-تهیه و تنظیم و اجرای برنامه‌های تمرین و مانور با همکاری دستگاه‌های ذیربط . ۱۶-تربیت نیروی انسانی فنی و تخصصی مورد نیاز سازمان در داخل و یا خارج از کشور . ۱۷-ایجاد مجتمع‌های آموزشی - تفریحی و موزه‌های سوانح به منظور ارتقای آگاهی عمومی شهروندان، مسئولین و دست‌اندرکاران امر . ۱۸-تأمین ماشین‌آلات، وسایل و تجهیزات جستجو، امداد و نجات و هم‌چنین وسایل و تجهیزات ارزیابی آسیب‌پذیری سازه‌ها، جهت حصول به اهداف سازمان . ۱۹-اخذ اعتبارات ملی یا بین‌المللی اختصاص یافته از سوی مدیریت بحران کشور یا سازمان‌های بین‌المللی و هزینه نمودن آن بر اساس برنامه‌های تعیین شده . ۲۰-سایر فعالیت‌ها و عملیاتی که مستقیم یا غیر مستقیم در تحقق اهداف سازمان در زمینه مدیریت بحران شهر تهران موثر باشد.

براساس ماده شش ارکان سازمان عبارتند از: الف - هیأت امنای سازمان . ب - رئیس سازمان . ج - بازرس (حسابرس) . مطابق با ماده هفت هیأت امنای سازمان مرکب خواهد بود از: ۱-شهردار تهران به عنوان رئیس هیأت امناء . ۲-یکی از اعضای شورای اسلامی شهر تهران به انتخاب شورا . ۳-رئیس سازمان به عنوان دبیر هیأت امناء . ۴-دو نفر کارشناس متخصص به پیشنهاد شهردار تهران و تأیید شورای اسلامی شهر تهران .

ماده نه به تشریح وظایف هیات امنای می‌پردازد که از این قرار خواهد بود: ۱-تعیین، بررسی و تصویب برنامه‌های

راهبردی بلند مدت سازمان ۲-رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به امور و موضوعات پیشنهادی که در قالب اهداف و برنامه‌های سازمان در این اساسنامه می‌بایست در هیأت امنای سازمان مطرح و تصویب گردد. ۳-اعمال نظارت بر کلیه فعالیت‌های سازمان. ۴-تصویب آئین‌نامه‌های مالی، اداری و معاملاتی سازمان. ۵-نظارت و مراقبت در تطبیق عملیات سازمان با قوانین و آئین‌نامه‌ها و اهداف و اعتبارات سازمان. ۶-بررسی و تصویب پیشنهاد بودجه و متمم بودجه، اصلاح و تفریح بودجه سازمان جهت تقدیم به شورای اسلامی شهر تهران برای تصویب نهایی. تبصره برنامه و بودجه سال آینده سازمان حداکثر تا پایان اسفندماه و عملکرد سال گذشته سازمان حداکثر تا پایان تیرماه می‌بایست پس از تصویب هیأت امناء به تصویب شورای اسلامی شهر تهران نیز برسد. ۸- اتخاذ تصمیم در مورد ذخیره‌های مالی سازمان به منظور استفاده فعال از ذخیره مذکور. ۹- اتخاذ تصمیم نسبت به افزایش یا کاهش سرمایه سازمان. ۱۰- اجازه مشارکت و سرمایه‌گذاری با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مجاز و معاملات خارجی با رعایت کلیه قوانین و مقررات مربوطه. ۱۱- پیشنهاد استفاده از تسهیلات بانکی و اوراق مشارکت بانکی به شورای اسلامی شهر تهران. ۱۲- پیشنهاد تغییر یا اصلاح اساسنامه و ادغام و انحلال سازمان به شورای اسلامی شهر تهران با رعایت مقررات. ۱۳- تصویب پاداش کارکنان سازمان. تبصره هیأت امناء می‌تواند تصویب برخی از آیین‌نامه‌های داخلی را به رئیس سازمان واگذار کند که در این صورت رئیس سازمان می‌بایست کلیه آیین‌نامه‌های تصویبی خود را به اطلاع هیأت امناء برساند. ماده دهم (۱۰) دعوت برای جلسات هیأت امناء با ذکر تاریخ و محل تشکیل و اعلام دستور جلسه حداقل سه (۳) روز قبل از تشکیل جلسه به وسیله دعوتنامه کتبی با امضای رئیس یا دبیر هیأت امناء بعمل می‌آید. تبصره در صورت ضرورت در هنگام وضعیت‌های اضطراری و فوق العاده، رئیس سازمان (دبیر هیأت امناء) می‌تواند از اعضاء هیأت امناء جهت تشکیل جلسه اضطراری و فوق العاده به هر نحو ممکن دعوت بعمل آورد.

در دیگر مواد به تشریح نحوه ی تشکیل جلسات و دیگر مقررات مربوط به وظایف رئیس (ماده ۱۵) بازرس (ماده ۱۷) می‌پردازد.

بنابر موارد پیش گفته چارت سازمانی نهادهای فعال در مدیریت بحران شهر تهران در یک نگاه کلی به شرح زیر خواهد بود:



گفتار دوم: بررسی عملکرد نهادهای درگیر در مدیریت بحران در حادثه پلاسکو (پیش، حین و پس از حادثه)

بند اول: پیش از حادثه

بر اساس نامه مورخه ۹۵/۱۲/۲۱ شورای هماهنگی مدیریت بحران فرماندهی میدان در حادثه پلاسکو برعهده شهردار تهران بوده و به یقیناً امر با توجه به سطح تشخیص داده حادثه (محلی) رخ داده است. بنابراین علاوه بر قانون مدیریت بحران، مصوبه شورا «مجوز عملیاتی...» در این حادثه قابل اعمال است.

طبق اعلام شهرداری و اظهارات شهردار در موارد متعدد و همچنین آتش‌نشانی اخطارهای متعددی به ساختمان پلاسکو داده شده بود. بنابراین با توجه به بالا بودن تعداد این اخطارها به نظر می‌رسد سازمان مدیریت بحران تهران می‌بایست این ساختمان را در دسته‌بندی ساختمان‌های خطرناک خود قرار داده باشد چرا که بر مبنای مصوبه شورا «ایجاد بانک اطلاعاتی مکانیزه و به روز از ساختمان‌ها، تاسیسات، پل‌ها، معابر و...» بر عهده ی آن سازمان قرار داده شده است. با توجه به هدف این مقرر که مدیریت بحران بوده است این اطلاعات شامل اطلاعات دقیقی در خصوص اسکلت، سازه، استقامت و استحکام بنا و هرآنچه برای انجام موثر عملیات امداد و نجات لازم است می‌باشد. همچنین احراز آمادگی و انجام اقدامات لازم با توجه به بحران در سطح منطقه به ترتیب قبل و بعد از وقوع بحران برابر طرح‌های مصوب و دستورالعمل‌های مربوط و اعمال جنبه‌های پیش‌گیری (پیش، هنگام و پس از بروز بحران) (مقابله و آمادگی در سطح منطقه شهرداری با همکاری ستاد نواحی شهرداری و واحدهای منطقه‌ای سازمان‌های مسئول مدیریت بحران شهر تهران بر عهده ستاد منطقه قرار داده شده است. با توجه به اخطارهای متعدد و با توجه به اهمیت امر پیش‌گیری و تعریف آن در قانون مدیریت بحران به نظر می‌رسد هر دو نهاد در این خصوص وظیفه خود را انجام نداده‌اند. چنانچه با توجه به اخطارهای متعدد قائل به خطرناک بودن این ساختمان باشیم می‌بایست علاوه بر انجام مانور آتش‌نشانی و همچنین یک کارگاه توسط شهرداری برای کسبه به موارد مهم‌تری توجه می‌شده است. یکی از این موارد تهیه نقشه مناسب بحران از این ساختمان و دیگر ساختمان‌های مشابه است. با توجه به اخطارهای متعدد به نظر می‌رسد پیش‌بینی چنین حادثه‌ای برای نهادها اصلاً دشوار نبوده و حتی چنین پیش‌بینی انجام شده اما علی‌رغم این مسئله ساده‌ترین کار ممکن تهیه یک نقشه مناسب از ساختمان است که در آن جزئیات ساختمان به خوبی قابل مشاهده باشد. شورای هماهنگی مدیریت بحران در پاسخ به پرسش‌های کمیته ملی اذعان داشته که اساساً هیچ نقشه‌ای از پلاسکو در دسترس نبوده و همه اطلاعات از کسبه و افراد مطلع به دست آورده می‌شده و به دلیل همین بی‌اطلاعی بالاجبار به همه ی این اطلاعات اعتماد می‌شده است. علاوه بر نقشه ساختمان پلاسکو، تهیه نقشه ساختمان‌های مجاور نیز ضروری به نظر می‌رسیده است. که اساساً به چنین امری توجه نشده و هرگاه بحث از پیش‌گیری به میان می‌آید شهرداری اذعان می‌دارد آیا من می‌توانستم کل پاساژ را تعطیل کنم در حالی که اساساً و با توجه به اصل تناسب چنین امری، ضرورتاً نیاز نبوده است. نکته ی دیگر در این زمینه شناسایی کمبودهای ایمنی ساختمان پلاسکو بوده است علی‌رغم تعداد زیاد اخطارها، چه تلاشی در راستای شناسایی و رفع این کمبودها انجام شده است؟ برای مثال چرا هیچ تلاشی جهت نصب سیستم‌های خودکار شناسایی دود انجام نشده است؟ اهمیت این امر زمانی پررنگ می‌شود که براساس گزارش کمیته بحران، بر اساس برخی استانداردها و از جمله استاندارد NFPA و با توجه به نمودار روند شکل‌گیری، توسعه و محصولات حریق حداقل زمان لازم برای رسیدن به شعله وری کامل ۸ دقیقه می‌باشد. در نتیجه تخمین زده می‌شود زمان شروع حریق درمنشا اولیه حداقل ۸ تا ۱۰ دقیقه قبل از اعلام آن به ستاد فرماندهی آتش‌نشانی بوده است. بنابراین سازمان مدیریت بحران و منطقه با توجه به خطرناک بودن این ساختمان و اشاره به آن متوجه خطرناک بودن این ساختمان بوده‌اند و در راستای انجام وظیفه خود در پیش‌گیری و همچنین مقابله می‌توانستند با استفاده از ظرفیت‌های قانونی همچون بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره ذیل آن، اقدام به نصب سیستم خودکار و یا یک سیستم خودکار بین آتش‌نشانی و ساختمان، کنند تا آتش‌نشانی خود از این حادثه مطلع می‌شده است. این امر نه تنها در مورد اماکن عمومی خطرناک بلکه در مورد دیگر اماکن عمومی

نیز ضروری ست. این امر موجب می‌شود که آتش‌نشانی از همان لحظه ابتدایی از وقوع آتش‌سوزی مطلع شود که متأسفانه چنین مسئله‌آیاندیشیده نشده است.

علاوه بر آنکه در ساختمان پلاسکو تجهیزات شناسایی دود و سامانه اعلام حریق اتوماتیک طراحی و نصب نشده است، تجهیزات اطفاء حریق موجود، علاوه بر کمبود در مطابقت با استاندارد، از کارایی لازم برخوردار نبوده‌اند. همچنین شبکه آب آتش‌نشانی با مخزن آب (سیستم تر آتش‌نشانی) که از طریق هوزریل عملیاتی می‌گردد، بدلیل مختلف امکان استفاده عملیاتی از این شبکه را محقق نساخته است. ساختمان به سیستم خشک آتش‌نشانی که با اتصال خودروهای اطفاء حریق به این سیستم عملیات آبرسانی به طبقات را تسهیل نماید، مجهز نبود. همچنین سیستم اتوماتیک آبی (اسپرینکلر) در ساختمان طراحی و نصب نشده بود.

مورد دیگری که از اهمیت بسیار زیادی در مدیریت بحران برخوردار و در بحث پیش‌گیری قابل توجه است ایجاد مانورهای مشترک برای همکاری بیشتر بین نهادهاست که این امر در مصوبه شورا نیز ذکر شده است. این گونه مانورهای مشترک به خصوص میان نیروهای انتظامی و امدادی (آتش‌نشانی و اورژانس) سبب می‌شود که این نیروها با هماهنگی بیشتر با یکدیگر فعالیت کنند و وظایف و اختیارات آنها در آن زمان نیز روشن‌تر گردد. با توجه به بافت قدیمی منطقه ۱۲ و علی‌رغم قابل پیش‌بینی بودن چنین حوادثی در این منطقه، با توجه به تجربیات مشابه در مناطق دیگر (همچون حادثه جمهوری) چنین اقدامی صورت نگرفته و هیچ‌گونه مانور مشترکی انجام نشده است و همین امر در تمام مدت حادثه پلاسکو و ناهماهنگی‌ها روشن است. به علاوه با توجه به اذعان آتش‌نشانی بر انجام مانور در پلاسکو به نظر می‌رسیده چنین مانوری اساساً از جمله مانورهای موثر نبوده چرا که کمبودهای این ساختمان به خوبی شناسایی نشده و اساساً آتش‌نشانی در موارد بسیاری در این حادثه غافلگیر شده است.

همان‌طور که در گذشته نیز توضیح داده شد، مدیریت بحران، علاوه بر پیش‌گیری و آمادگی به بحث مقابله و بازسازی و بازتوانی نیز می‌پردازد بنابراین علاوه بر بحث‌های مربوط به پیش از حادثه، بحث‌های حین و پس از آن نیز قابل توجه است.

بند دوم. حین و پس از حادثه

همان‌طور که گفته شد فرماندهی عملیات با توجه به محلی بودن حادثه، شهردار تهران تعیین شده است البته به نظر نمی‌رسد این مسئله در دقایق ابتدایی بحران مشخص بوده باشد. در هر حال بررسی عملکرد سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران و شورای هماهنگی مدیریت بحران به ریاست شهردار تهران، موضوع قابل توجه است.

یکی از مهمترین وظایف طبق قوانین موجود در این زمان بحث هماهنگی میان نهادهای مسئول در این زمینه است. بدیهی ست که امر هماهنگی مسئله‌ای نیست که یک شبه رخ دهد بلکه امری ست که می‌بایست طی فرآیند زمانی مشخص اتفاق افتاده باشد. با توجه به اینکه شهرداری تهران از سال ۱۳۸۰ تا کنون به عنوان فرمانده اصلی مدیریت بحران شناسایی شده است، انتظار هماهنگی بین نهادها و پیش‌بینی مسائل لازم و معقول در مواجهه با بحران در تهران، در این حادثه امری معقول و قابل انتظار به نظر می‌رسد.

اولویت فعالیت‌ها در آتش‌سوزی ساختمان ابتدا با حفظ جان افراد بعد کنترل حریق می‌باشد که در کنترل حریق نیز اولویت با جلوگیری از گسترش حریق و نهایتاً اولویت سوم با حفظ اموال می‌باشد. یعنی بعد از اطمینان از حفظ جان افراد و محصور کردن حریق باید اموال حفظ شوند.

البته عدم وجود تجهیزات اعلام و اطفاء حریق در ساختمان و عدم اطلاع کافی آتش‌نشانی از این موضوع علی‌رغم برگزاری مانور و عدم برگزاری مانورهای مشترک ضروری توسط سازمان مدیریت بحران نیز از عواملی ست که بر بدتر شدن وضع می‌افزوده، همچنین آتش‌نشانی نقشه‌ای از این ساختمان در دست نداشته است.

گفتار سوم: خلاصه‌ها

۱. یکی از دلایل ریشه‌ای که منجر به عدم کارآمدی حداکثری و بهینه سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران در حین

پاسخ به حادثه‌ای چون ساختمان پلاسکو - در امر هماهنگی‌ها - می‌شود، ساختار و تاریخچه شکل‌گیری این سازمان است. نظر به تمرکز شرح وظایف و اهداف ساختاری این سازمان که بدواً متمرکز بر زلزله (و توسعاً حوادث طبیعی) بوده است، ساختار سازی، آمادگی و مطالعات انجام شده نیز برای گونه حوادث تمرکز دارد. اما از سویی این سازمان متولی مقابله و مدیریت بحران‌های متنوعی در سطح شهر تهران است. به طور خاص و در زمینه رسالت "پیش‌گیری" این سازمان، فعالیت‌های گسترده‌ای در زمینه انجام مطالعات آسیب‌پذیری در برابر زلزله انجام شده که ضروری است ساختار و منابع مالی و انسانی متناسب برای گسترش حیطه مطالعات و آمادگی این سازمان جهت پوشش سناریوهای بحران‌زا با ریشه‌ای غیر از حوادث طبیعی اختصاص یابد.

۲- اجرایی شدن برخی لایحه‌های پیشنهادی چون "پیش‌گیری از وقوع آتش‌سوزی و برنامه‌ریزی عملیاتی ایمنی شهر تهران" که اکنون در شورای شهر تهران در حال بررسی است می‌تواند گامی موثر در این راستا باشد.

۳. پیش‌بینی وظایف متعدد در قوانین بدون توجه به اختیارات و ابزار لازم برای انجام آنها در مدیریت بحران

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

سازمان مدیریت بحران در صورتی که بخواهد به راستی عملکرد موفقی در مدیریت تمامی بحران‌های شهری داشته باشد، می‌بایست دچار یک دگرگونی ساختاری شود. دو موضوع مانع عملکرد بهینه و فراخور نام تعریف شده برای این سازمان است. مورد اول تمرکز بیش از حد بر سناریوی زلزله و مخاطرات ناشی از حوادث طبیعی است. در صورتیکه چه در فاز پیش‌گیری و چه در فاز آمادگی باید سرمایه‌گذاری بیشتری بر سناریوهای دیگر نیز داشت. در حال حاضر عمده فعالیت معاونت پیش‌گیری این سازمان بر بحران‌های طبیعی متمرکز است. ضروری است این سازمان در ذیل یکی از وظایف تعریف شده اش که "شناسایی، ارزیابی و تحلیل خطر ریسک شهر تهران" است، مبادرت به شناسایی و ارزیابی طیف متنوع‌تری از سناریوهای بحران‌زا و اقدام برای پیش‌گیری و آمادگی از آنها بنماید.

در پاسخ به سوال کارگروه ملی بررسی حادثه پلاسکو از سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران مبتنی بر انجام یا عدم انجام مطالعات خاص شناسایی خطر ساختمان‌های پر ریسک شهر تهران، در نامه به شماره به ۱۵۷۹۶۳۳ مورخ ۹۵/۱۲/۱۱ به دبیرخانه این کارگروه، در صفحه ۱۲، مواردی ذکر شده که موثر نبوده و روش ارزیابی چشمی به عنوان روش مورد استفاده ذکر شده که به هیچ وجه روشی سیستماتیک و قابل اتکا به نظر نمی‌رسد. مطالعات "ارزیابی آسیب‌پذیری بیمارستان‌های شهر تهران" که نیز به عنوان یکی از مستندات ارائه شده تمرکز بر سناریو پیش فرض زلزله دارد.

از سوی دیگر نقش فعلی این سازمان که محدود به هماهنگی بین کمیته‌های گوناگون بوده و عمدتاً عاری از نقش اجرایی پر رنگ است نیاز به بازنگری دارد.

لزوم تهیه و تکمیل بانک اطلاعاتی منابع و تجهیزات مورد نیاز در حین واکنش به حوادث و بحران‌ها آشکار است و ایجاد چنین سیستمی ضروری به نظر می‌رسد. با استفاده از این سامانه در کمترین زمان و با حداقل خطا می‌توان منابع و تجهیزات ضروری فراخور هر سناریو بحران را شناسایی و فراخوانی کرد. روش بنیادی‌تر تعریف و ایجاد چنین سامانه‌ای در سطح سازمان مدیریت بحران کشور (مطابق با بند ۱۷ ماده ۸ قانون مدیریت بحران کشور مبنی بر ایجاد نظام جامع اطلاعات) و با پوشش ملی و سپس در اختیار دادن بانک اطلاعاتی به زیرمجموعه‌هاست.

سطح‌بندی حوادث در دستورالعمل‌های سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران تهران باید مورد بازنگری قرار گیرد. در حال حاضر فعال شدن کمیته‌ها در سطح منطقه و یا شهر معیار دقیق و روشن ندارد. این نقیصه منجر به فراخوانی نیرو بیشتر یا کمتر از نیاز می‌شود. البته این نقصان حتی در مقیاس کلان‌تر در سطح کشور نیز وجود دارد و تعریف روشن و شفافی از سطوح شرایط اضطراری و بحران در سازمان مدیریت بحران کشور نیز موجود نیست. این در حالیست که بند یازدهم ماده هشتم قانون مدیریت بحران کشور لزوم انجام سطح‌بندی و ابلاغ آن را ذکر نموده است.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

چکیده

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در خصوص ایمنی کارگاه‌ها، وظایف و اختیاراتی دارد که در سه مرحله پیش، حین و پس از حوادث از جمله حادثه ساختمان پلاسکو، قابل دسته‌بندی است. در مقطع قبل از حادثه، وظایف و اختیارات وزارت کار عبارتند از: ۱- تدوین و تصویب مقررات مربوط به حفاظت فنی، ۲- تأیید حفاظت فنی توسعه کارگاه‌های موجود و کارگاه‌های جدیدالاحداث، ۳- الزام به تأیید آزمایش ماشین‌ها، دستگاه‌ها و ابزار و لوازم توسط شورای عالی حفاظت فنی، ۴- تأیید ورود یا ساخت لوازم حفاظت فنی، ۵- الزام نمودن کارفرما به تشکیل کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار و از همه مهم‌تر ۶- بازرسی کار. در خصوص بازرسی نیز وزارت کار وظایف و اختیاراتی دارد که از میان آنها می‌توان ورود به کارگاه و بازرسی، رایحه گزارش که در حدود وظایف و اختیارات بازرسان، در حکم گزارش ضابطین دادگستری است، اطلاع فوری احتمال وقوع حادثه یا بروز خطر در کارگاه، تقاضای صدور قرار تعطیل کارگاه را برشمرد. در مورد اخیر، به موجب ماده ۱۰۵، هرگاه در حین بازرسی به تشخیص بازرس کار، احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار مکلف است مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما اطلاع دهد. در تبصره ۱ این ماده نیز وزارت کار، حسب مورد گزارش بازرسان کار از دادسرای عمومی محل، تقاضا خواهد کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نماید. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار، اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراء است و حتی دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناسان ذیربط دادگستری، رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند.

اما در حین حادثه، وزارت کار، وظیفه خاصی در حین حادثه ندارد و این مهم می‌تواند در ارائه گزارش بازرسی، خلاصه می‌شود. در مرحله بعد از حادثه، وظایف و اختیارات وزارت از جمله شامل این موارد است: ۱- بازرسی، بررسی و تجزیه و تحلیل حوادث. ۲- رایحه گزارش حوادث به مراجع انتظامی و قضایی. ۳- بررسی صورتجلسات کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار کارگاه و اقدام مقتضی در این خصوص که این مهم، در خصوص قبل از حادثه نیز صدق می‌کند. ۴- رسیدگی به حوادث ناشی از کار و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری آنها به منظور پیشگیری. ۵- تذکر معایب و نواقص و تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح.

پس از حادثه ساختمان پلاسکو، به منظور بررسی وظایف و اختیارات وزارت کار در این خصوص، کمیته حقوقی هیات ویژه، سوالات مفصلی را در باب وظایف و اختیارات وزارت کار و بازرسی آن را از جمله در خصوص مواد ۸۵، ۸۷، ۸۹، بندهای ماده ۹۶، ماده ۹۸، تبصره ماده ۹۹ و تبصره ۲ ماده ۹۶ و ماده ۱۰۵ قانون کار و نیز اجرا و نظارت بر اجرای آیین‌نامه‌های «حفاظت و بهداشت عمومی در کارگاه‌ها»، «چگونگی بازرسی کار»، «حفاظت فنی و بهداشت کار» و «ایمنی ساختمان کارگاه‌ها»، از وزارت پرسید که پاسخ‌ها، نشان داد که در خصوص وظیفه وزارت کار در باب حفاظت فنی، دو چالش عمده وجود دارد: یکی، در خصوص مفهوم و دامنه کارگاه و کارگاه‌های مشمول بازرسی حفاظت فنی و دیگری، در موضوع بازرسی حفاظت فنی از ساختمان کارگاه، که این دو مورد در خصوص ساختمان پلاسکو نیز قابل بررسی است:

۱- در خصوص مفهوم و دامنه کارگاه، وزارت کار بازرسی حفاظت فنی را نه در مورد همه کارگاه‌ها، که صرفاً به کارگاه‌های تولیدی، محدود نموده و بدین لحاظ با اظهاراینکه هیچ کارگاه تولیدی در پلاسکو نبوده، کارگاه‌های پلاسکو را از مشمول حفاظت فنی خارج می‌داند. برداشتی که خلاف نص صریح ماده ۴ قانون کار است که «کارگاه» را «محلی» می‌داند که «کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند». ماده‌ای غیر حصری با ذکر مثال‌های متعدد که به صراحت شامل کارگاه‌های تجاری نیز می‌شود و از قضا کارگاه تولیدی، آخرین مثال آن است. همچنین برداشت وزارت با عبارت صریح ماده ۸۵ قانون کار که «کلیه کارگاه‌ها» را مشمول حفاظت فنی میداند، مغایر است، زیرا ماده ۸۵ بدون هیچگونه حصر یا استثنایی، مقرر می‌دارد: «برای صیانت نیروی انسانی

و منابع مادی کشور»، رعایت مقررات شورای عالی حفاظت فنی برای کلیه کارگاه‌ها الزامی است. براین اساس در ارتباط با ساختمان پلاسکو، تمامی واحدهایی که در آنها کارگر مشغول به کار بوده و رابطه کار وجود داشته، صرف‌نظر از اینکه فعالیت این واحدها تولیدی یا غیرتولیدی بوده است اولاً کارگاه تلقی شده و ثانیاً مشمول بازرسی حفاظت فنی بوده‌اند. نیز از دیگر دلایل اشتباه بودن برداشت وزارت، عدم موضوعیت نوع فعالیت، حرفه یا شغل در احراز رابطه کار، صراحت بندهای ماده ۹۶ قانون کار و تاکید مجدد این ماده بر شمول کلیه کارگاه‌ها، مبانی نظری حقوق کار و فلسفه شکل‌گیری حقوق و قانون کار و بعد حمایتی آن است.

۲- وزارت علاوه بر اجتهاد مقابل نص در مورد مفهوم کارگاه، در مورد ساختمان کارگاه نیز برداشتی مغایر با قانون و مقررات کار دارد و ساختمان کارگاه و ساختمانی که کارگاه در آن واقع است را نیز، از دایره شمول بازرسی حفاظت فنی، خارج نموده است. حال آنکه در رد این برداشت، باید توجه داشت که دو فرض در اینجا متصور است. در فرض اول کارگاه و همه تجهیزات، تأسیسات و متعلقات آن در یک ساختمان واحد قرار گرفته است که در این صورت، ماده ۴ قانون کار به صراحت کارگاه اعم از محلی که در آن مستقیماً کار انجام می‌شود و سایر فضاهای متعلق به کارگاه را به طور مشخص جزئی از کارگاه تلقی نموده و به تبع آن مشمول بازرسی حفاظت فنی می‌گردد. در فرض دوم، کارگاه جزئی از یک ساختمان اصلی است که در آن ساختمان اصلی واحدها یا کارگاه‌های دیگری وجود دارد و بنا بر این کارگران کارگاه‌های واقع در یک ساختمان به طور طبیعی از برخی از فضاهای مشترک ساختمان از قبیل راه پله‌ها، راهروها، نمازخانه، حمام، سرویس‌های بهداشتی و... استفاده می‌کنند که در این صورت به عنوان مثال، تمامی کارگران کارگاه‌های واقع در یک ساختمان بایستی از راه پله‌ها و درهای ورود و خروج و فضاهای مشترک دیگر تردد و استفاده نمایند و بنابراین، در حالت فوق‌الذکر سؤال مطرح می‌شود که آیا این فضاها نیز که مشترک میان تعدادی از کارگاه‌ها و واحدهای غیرکارگاهی است براساس حکم ماده ۴ قانون کار، متعلق به کارگاه محسوب می‌شود تا آنها را مشمول بازرسی حفاظت فنی بدانیم؟ در پاسخ به این سؤال به دلایل زیر این تأسیسات نیز متعلق به کارگاه بوده و در نتیجه مشمول بازرسی حفاظت فنی محسوب می‌گردند: یکی اینکه، عبارت «متعلق به کارگاه» در ماده ۴ قانون کار باید در پرتو «به اقتضای کار» تفسیر شود و بیان تمثیلی و نه حصری قانونگذار و ذکر مثال‌هایی همچون «وسایل ایاب و ذهاب» نشان می‌دهد که هرآنچه «به اقتضای کار» متعلق به کارگاه است، ولو اینکه خارج از ساختمان خود کارگاه باشد، که مثال اعلامی آن وسیله‌ایاب و ذهاب تصریح شده در ماده ۴ قانون است، که مطلقاً خارج از ساختمان خود کارگاه است بایستی جزء کارگاه تلقی شود، اعم از اینکه کارگران اختصاصاً از این تجهیزات استفاده می‌کنند و یا اینکه این تأسیسات و تجهیزات به صورت مشترک توسط اشخاص مختلف و از جمله کارگران کارگاه‌های دیگر مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. و این امر نه تنها منطبق بر نص صریح ماده ۴ و سایر مواد قانون کار است، بلکه با هدف مقنن که «صیانت از نیروی انسانی» است و با توجه به این واقعیت که حادثه می‌تواند هم در خود کارگاه و هم در فضاهای مشترک میان کارگاه‌های واقع در یک ساختمان که «به اقتضای کار» متعلق به کارگاه هستند اتفاق بیفتد، سازگار است. بنابراین ساختمان پلاسکو و کارگاه‌های آن را مشمول هر یک از دو فرض بالا که بدانیم، در هر حال مشمول بازرسی حفاظت فنی می‌باشد. همچنین در این موضوع، از جمله مواد ۸۵ و ۸۷ قانون کار و مواد متعددی از آیین‌نامه ایمنی ساختمان کارگاه نیز رد برداشت وزارت کار را می‌نمایاند.

البته شایان ذکر است که پذیرش وظایف یک سازمان در بازرسی و نظارت بر ساختمان‌ها و از جمله وظایفی که شهرداری در این خصوص دارد، رافع وظیفه وزارت کار نیست. به عبارت دیگر در اینجا هر کدام از سازمان‌ها در قلمرو وظایف و اختیارات خود، باید تکالیف خود را انجام دهند، و انجام یا عدم انجام تکلیف یک سازمان رافع وظیفه سازمان دیگر نیست. امری که در ماده ۲۰۳ قانون کار نیز بیان شده است.

اما سوای استدلال و تفسیر حقوقی اشتباه و خلاف صریح قانون از جانب وزارت کار، این وزارت، نهایتاً علت محدود کردن بازرسی حفاظت فنی کارگاه به صرف کارگاه‌های تولیدی را چنین بیان داشته: «بر اساس رویه جاری

سال‌های متمادی فعالیت این وزارت و با عنایت به محدودیت‌های موجود در تعداد بازرسین کار سراسر کشور و عدم امکان عملی بازرسی کلیه کارگاه‌ها در معنای موسع کلمه، مراد قانونگذار به قرینه عقلی و با نگاه واقع بینانه به امکانات موجود، بر کارگاه‌های تولیدی تقييد زده و در عمل سال‌هاست که بازدید از کارگاه‌های تولیدی و تصدی نظارت برایمندی این دسته از کارگاه‌ها در صدر وظایف وزارت قرار گرفته است. وزارت کار در عبارت اخیر به وضوح، علت واقعی عدم بازرسی حفاظت فنی از کارگاه‌هایی را که قانوناً مشمول بازرسی هستند را به دلیل فقدان امکانات و محدودیت تعداد بازرسان بیان کرده است.

بنابراین در مجموع، تکلیف قانونی وزارت کار به بازرسی حفاظت فنی از کارگاه‌های واقع در ساختمان پلاسکو، مسلم بوده و عدم انجام وظیفه در این خصوص از سوی وزارت مذکور غیرقابل توجیه و برخلاف وظایف قانونی این وزارتخانه می‌باشد.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

الف- نظام حقوقی ایمنی و بازرسی کارگاه‌ها و نقش وزارت کار

۱- مقدمه

۱-۱- وزارت کار، کار و رفاه اجتماعی

با ادغام سه وزارتخانه «تعاون»، «کار و امور اجتماعی» و «رفاه و تأمین اجتماعی» و به موجب قانون ماده واحده «تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت»، مصوب ۱۳۹۰/۴/۸، وزارتخانه جدید «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» - زین پس، وزارت کار- تشکیل شد که یکی از حوزه‌های اصلی آن، حوزه کار و به بیان بهتر، روابط کار یا روابط میان کارگر و کارفرماست. رابطه‌ای که قانون حاکم بر آن، «قانون کار» مصوب ۱۳۶۸/۷/۲ مجلس و ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام و تعداد زیادی مقررات مرتبط است.

درمبحث اول از فصل چهارم این قانون به حفاظت فنی و بهداشت کار و در مبحث دوم همین فصل به بازرسی کار پرداخته شده است. اداره کل بازرسی کار در کنار ادارات کل اجرایی استان‌ها به منظور نظارت بر اجرای صحیح قانون کار و آیین‌نامه‌های حفاظت فنی و بهداشت کار از طریق مراجعه به کارگاه‌های مشمول این قانون و بازرسی از آن‌ها برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور انجام وظیفه می نمایند.

۱-۲- کارفرما، کارگر و کارگاه

وفق ماده ۲ قانون کار، «کارگر کسی است که به هر عنوان در مقابل دریافت حق السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار می‌کند». طبق ماده ۳ نیز «کارفرما شخصی است حقیقی یا حقوقی که کارگر به درخواست و به حساب او در مقابل دریافت حق السعی کار می‌کند. مدیران و مسئولان و به طور عموم کلیه کسانی که عهده دار اداره کارگاه هستند، نماینده کارفرما محسوب می شوند...».

بر اساس ماده ۴ قانون کار نیز، «کارگاه محلی است که کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند، از قبیل مؤسسات صنعتی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، ترابری، مسافری، خدماتی، تجاری، تولیدی، اماکن عمومی و امثال آنها. کلیه تأسیساتی که به اقتضای کار متعلق به کارگاهند، از قبیل نمازخانه، ناهارخوری، تعاونیها، شیرخوارگاه، مهدکودک، درمانگاه، حمام، آموزشگاه حرفه‌ای، قرائت‌خانه، کلاسهای سوادآموزی و سایر مراکز آموزشی و اماکن مربوط به شورا و انجمن اسلامی و بسیج کارگران، ورزشگاه و وسایل ایاب و ذهاب و نظایر آنها جزء کارگاه می باشند».

همانطور که از مواد یادشده برمی‌آید، کارگاه، محل است و نوع کار در تعریف کارگاه، موثر نیست. کمالینکه ماده ۴ قانون کار به صورتی غیر حصری، از فعالیت‌های مختلف «صنعتی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، ترابری، مسافری، خدماتی، تجاری و تولیدی» نام برده و حتی تأسیساتی چون «نمازخانه، ناهارخوری، تعاونیها، شیرخوارگاه، مهدکودک، درمانگاه، حمام، آموزشگاه حرفه‌ای، قرائت‌خانه و کلاسهای سوادآموزی» را به فراخور و اقتضای کار، متعلق و درواقع، جزء کارگاه، تلقی نموده، ولو آنکه کارگر در آنجا کار نمی‌کند. نکته‌ای که از ماده ۶۰ قانون تأمین اجتماعی مستفاد می‌شود: «حوادث ناشی از کار، در حین انجام وظیفه و به سبب آن برای بیمه شده اتفاق می افتد. مقصود از حین انجام وظیفه، تمام اوقاتی است که بیمه شده در کارگاه یا مؤسسات وابسته یا ساختمان‌ها و محوطه آن مشغول کار باشد و یا به دستور کارفرما در خارج از محوطه کارگاه عهده دار انجام مأموریتی باشد. اوقات مراجعه به درمانگاه و یا بیمارستان و یا برای معالجات درمانی و توان بخشی و اوقات رفت و برگشت بیمه شده از منزل به کارگاه جزء اوقات انجام وظیفه محسوب می گردد، مشروط بر اینکه حادثه در زمان عادی رفت و برگشت به کارگاه اتفاق افتاده باشد...». لذا ضرورتی به تولیدی بودن فعالیت کارگر در کارگاه نیست و دایره شمول تعریف کارگاه، تمامی مشاغل را دربرمی‌گیرد.

براین اساس، احراز عنوان کارگر، منوط به انجام فعالیت خاصی نیست. امری که درخصوص کارفرما هم صدق

می‌کند و تشخیص کارفرما در رابطه کار که نقش استخدام کننده دارد نیز، هر شخص حقیقی یا حقوقی است که فارغ از داشتن یا نداشتن شرایط خاص از قبیل صلاحیت‌های فنی، یا علمی خاص، از منظر حقوق کار، کارفرما محسوب می‌گردد.

۲- وظایف و اختیارات وزارت کار در خصوص ایمنی کارگاه‌ها

حادثه وفق بند ۸ ماده ۲ قانون تامین اجتماعی، «اتفاقی پیش بینی نشده است که تحت تأثیر عامل یا عوامل خارجی در اثر عمل یا اتفاق ناگهانی رخ می‌دهد و موجب صدماتی بر جسم یا روان بیمه شده می‌گردد». نیز طبق فصل اول آیین‌نامه آموزشی ایمنی کارفرمایان، کارگران و کارآموزان، «واقعه برنامه‌ریزی نشده و بعضاً صدمه آفرین یا خسارت رسان است که انجام، پیشرفت یا ادامه طبیعی یک فعالیت یا کار را مختل می‌سازد و همواره در اثر یک عمل یا کار نایمن یا شرایط نایمن و یا ترکیبی از آن دو به وقوع می‌پیوندد».

به موجب قانون کار و مقررات مربوطه، وظایفی درموضوع ایمنی کارگاه‌ها برعهده کارفرما، کارگر و وزارت کار، گذاشته شده که در ادامه با تأکید بر وظایف وزارت کار، این مهم در سه مرحله قبل، حین و بعد از حوادث، بررسی می‌شود.

۱-۲ - پیش از حادثه

۱-۱-۲- تدوین و تصویب مقررات مربوط به حفاظت فنی

مسئولیت اصلی اجرای قانون کار وفق ماده ۲۰۳ این قانون، برعهده وزارت کار است که ازجمله آن، وظایف در حوزه ایمنی است. فصل ۴ قانون کار به «حفاظت فنی و بهداشت کار» اختصاص داده شده که طی مواد ۸۵ تا ۱۰۶ در دو مبحث «کلیات» و «بازرسی کار» به آن پرداخته شده است.

از حیث ساختاری، وفق ماده ۸۵ و تبصره آن و ماده ۸۶ «برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور»، شورای عالی حفاظت فنی جهت تأمین حفاظت فنی، وظیفه تدوین و تهیه مقررات در قالب دستورالعمل و آیین‌نامه را داراست. مقرراتی که رعایت آنها برای کلیه کارگاه‌ها، کارفرمایان، کارگران و کارآموزان الزامی است و حتی کارگاه‌های خانوادگی که طبق ماده ۱۸۸ مشمول قانون کار نیستند، مشمول موازین حفاظت فنی و مفاد فصل ۴ بوده و مکلف به رعایت اصول فنی می‌باشند.

شورای مذکور، مرکب از جمعی دولتی از قوه مجریه (معاون وزارت صنعت، معدن و تجارت- معاون وزارت جهاد کشاورزی- معاون وزارت نفت- رییس سازمان حفاظت محیط زیست)، ۴ نفر از نمایندگان طرفین رابطه کار (دو نفر از مدیران صنایع و دو نفر از نمایندگان کارگران) و دو نفر از استادان با تجربه دانشگاه در رشته‌های فنی است که فارغ از وزیر تعاون که رییس آن است، مدیرکل بازرسی کاراین وزارتخانه، دبیر شورا است و مطابق تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۸۶، اولاً- آیین‌نامه داخلی شورا. ثانیاً- انتخاب اساتید دانشگاه، نمایندگان کارگران و نمایندگان مدیران صنایع در شورا، با پیشنهاد شورا به تصویب وزیر تعاون خواهد رسید.

از وظایف این شورا، تهیه و تدوین مقررات اعم از موازین، دستورالعمل و آیین‌نامه و تصویب آن با وزیر تعاون است. مقرراتی که به دلیل قرارگرفتن ذیل قانون، در هیات عمومی دیوان عدالت اداری قابل ابطال است.

درخصوص رعایت موازین ایمنی و حفاظت فنی، مقررات متعددی درخصوص انواع کارگاه‌ها حسب مورد، توسط شورای عالی حفاظت فنی یا وزارت کار، به تصویب رسیده است که از جمله می‌توان به آیین‌نامه ایمنی ساختمان کارگاه‌ها، آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کارگاه‌ها، آیین‌نامه حفاظتی مواد خطرناک و مواد قابل اشتعال و مواد قابل انفجار و آیین‌نامه به کارگیری مسئول ایمنی در کارگاه‌ها اشاره کرد.

به عنوان مثال، آیین‌نامه پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه مصوب ۱۳۹۱/۷/۱۶ وزیر تعاون، ۴۰۱ ماده بوده و طبق ماده یک از فصل ۲ آن، کلیه کارگاه‌ها باید دارای تجهیزات کافی پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در محیط کار باشند. همچنین است فصل ۴ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی در کارگاه‌ها با عنوان «جلوگیری از آتش‌سوزی

و مبارزه با حریق» که در مواد ۱۷ الی ۲۴، درخصوص پلکان و پاگرد و درهای خروجی، آژیر و برق گیر، الزاماتی دارد.

۲-۱-۲- تأیید حفاظت فنی توسعه کارگاه‌های موجود و کارگاه‌های جدید الاحداث

مستند به ماده ۸۷، مالکان یا کارفرمایان برای «توسعه کارگاه‌های موجود و کارگاه‌های جدید الاحداث» مکلفند بدو برنامه کار و نقشه‌های ساختمانی و طرح‌های مورد نظر را از لحاظ پیش‌بینی در امر حفاظت فنی، برای اظهار نظر و تأیید به وزارت کار ارسال دارند و وزارت موظف است نظرات خود را ظرف مدت یک ماه اعلام نماید. لذا مجوز آغاز به کار در کارگاه، تأییدیه وزارت کار است. چه‌اینکه مطابق قسمت اخیر ماده، «بهره‌برداری از کارگاه‌های مزبور، منوط به رعایت مقررات حفاظتی خواهد بود». در ماده ۲ دستورالعمل اجرایی ماده ۸۷ قانون کار، وظایف گسترده‌ای برای بازرس کار در نظر گرفته شده: «مطابقت نقشه‌های ساختمانی با مقررات حفاظتی به ویژه رعایت عوامل فیزیکی مثل نور، تهویه، طراحی پله‌های اضطراری مطابق استانداردها، طراحی سیستم اعلام و اطفای حریق...»، تکالیفی که به موجب ماده ۵، مستلزم پرداخت هزینه به وزارت کار است. ضمناً این امر، ضمانت اجرای کیفری داشته و ماده ۱۷۷ برای تخلف از این مهم، حسب مورد علاوه بر رفع تخلف یا تأدیه حقوق کارگر و یا هر دو در مهلتی که دادگاه با کسب نظر نماینده وزارت، تعیین خواهد کرد، حبس از ۹۱ تا ۱۲۰ روز و یا جریمه نقدی، مقرر نموده که مستند به مواد ۱۷۱ و ۱۸۵، صدور حکم به آن با دادگاه‌های کیفری است.

۲-۱-۳- الزام به تأیید آزمایش ماشین‌ها، دستگاه‌ها و ابزار و لوازم توسط شورای عالی حفاظت فنی

به موجب ماده ۸۹، کارفرمایان مکلفند پیش از بهره‌برداری از ماشین‌ها، دستگاه‌ها، ابزار و لوازمی که آزمایش آنها مطابق آیین‌نامه‌های مصوب شورای عالی حفاظت فنی، ضروری شناخته شده، آزمایش‌های لازم را توسط آزمایشگاه‌ها و مراکز مورد تأیید شورای عالی حفاظت فنی انجام داده و مدارک مربوطه را حفظ و یک نسخه از آنها را برای اطلاع به وزارت کار ارسال نمایند. وظیفه‌ای که وفق ماده ۱۷۷، با ضمانت اجرای کیفری حبس، جزای نقدی یا هر دو مواجه شده است.

۲-۱-۴- تأیید ورود یا ساخت لوازم حفاظت فنی

طبق ماده ۹۰، «کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی که بخواهند لوازم حفاظت فنی را وارد یا تولید کنند، باید مشخصات و سائل را حسب مورد همراه با نمونه‌های آن به وزارت کار ارسال دارند و پس از تأیید، به ساخت یا وارد کردن این و سائل اقدام نمایند». اقدامی که به موجب ماده ۱۷۷، ضمانت اجرای کیفری هم دارد.

۲-۱-۵- الزام نمودن کارفرما به تشکیل کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار

ماده ۹۳ اشعار می‌دارد: «به منظور جلب مشارکت کارگران و نظارت بر حسن اجرای مقررات حفاظتی و بهداشتی در محیط کار، در کارگاه‌هایی که وزارتین تعاون و بهداشت، ضروری تشخیص دهند، کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار تشکیل خواهد شد». کمیته‌ای متشکل «از افراد متخصص در زمینه حفاظت فنی و بهداشت حرفه‌ای و امور فنی کارگاه» که دو نفر از اشخاص واجد شرایط و مورد تأیید وزارتخانه‌های مزبور تعیین می‌گردند که وظیفه‌شان، برقراری ارتباط میان کمیته با کارفرما و وزارتین است (تبصره ۱) و نحوه تشکیل و ترکیب اعضا نیز براساس دستورالعمل‌های ابلاغی وزارتین خواهد بود (تبصره ۲). آیین‌نامه‌ای با عنوان «کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار» مصوب ۸۳/۵/۱۲ شورای عالی حفاظت فنی که نظر به ماده ۲ آن، در کارگاه‌هایی که دارای ۲۵ نفر کارگر باشند، کارفرما مکلف به تشکیل کمیته در کارگاه با اعضای ذیل است:

۱- کارفرما یا نماینده تام‌الاختیار او

۲- نماینده شورای اسلامی کار یا نماینده کارگران کارگاه

۳- مدیر فنی و در صورت نبودن او یکی از سراسناده کاران کارگاه

۴- مسئول حفاظت فنی

۵- مسئول بهداشت حرفه‌ای

در کارگاه‌هایی که کمتر از ۲۵ نفر کارگر دارند و نوع کار آنها ایجاب نماید با نظر مشترک و هماهنگ بازرس کار و کارشناس بهداشت حرفه‌ای محل، کارفرما مکلف به تشکیل کمیته مذکور خواهد بود (ماده ۳). جلسات کمیته باید لااقل هر ماه یکبار تشکیل گردد و کارفرما باید یک نسخه از تصمیمات و صورتجلسات را به اداره تعاون ارسال دارند (ماده ۴ و تبصره ۲ آن). وفق ماده ۵، وظایف کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار به صورت مشروح بیان گردیده است.

کارگران در صورتی که «امکان وقوع حادثه ناشی از کار را در کارگاه پیش بینی نمایند، می‌توانند مراتب را به کمیته یا مسئول حفاظت فنی اطلاع دهند و این امر بایستی توسط فرد مطلع شده در دفتری که به همین منظور نگهداری می‌شود، ثبت گردد» و «چنانچه کارفرما یا مسئول واحد، وقوع حادثه ناشی از کار را محقق نداند، موظف است در اسرع وقت، موضوع را همراه با دلایل و نظرات خود به نزدیکترین اداره تعاون محل اعلام نماید. اداره مذکور موظف است در اسرع وقت توسط بازرسین کار به موضوع، رسیدگی و اقدام لازم را معمول نماید» (ماده ۹۴ و تبصره آن).

۲-۱-۶- بازرسی کار

نظر به ماده ۹۶ قانون کار، هدف از تشکیل اداره کل بازرسی وزارت کار، «اجرای صحیح قانون کار و ضوابط حفاظت فنی» است که نشان می‌دهد علیرغم آنکه اجرای ضوابط حفاظت فنی، جزئی از مفاد قانون کار است، مقنن به آن توجه ویژه‌ای داشته و آن را مستقل از قانون کار ملحوظ داشته است. عنایت خاصی که در وظایف اداره بازرسی هم انعکاس یافته و در تمامی بندهای ماده ۹۶، به مقوله حفاظت فنی پرداخته است:

«الف- نظارت بر اجرای مقررات ناظر به شرایط کاربه ویژه مقررات حمایتی مربوط به کارهای سخت و زیان‌آور و خطرناک، مدت کار، مزد، رفاه کارگر، اشتغال زنان و کارگران نوجوان.

ب- نظارت بر اجرای صحیح مقررات قانونکار واین نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به حفاظت فنی.

ج- آموزش مسائل مربوط به حفاظت فنی و راهنمایی کارگران، کارفرمایان و کلیه افرادی که در معرض صدمات و ضایعات ناشی از حوادث و خطرات ناشی از کار قرار دارند.

د- بررسی و تحقیق پیرامون اشکالات ناشی از اجرای مقررات حفاظت فنی و تهیه پیشنهاد لازم جهت اصلاح میزان‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به موارد مذکور، مناسب با تحولات و پیشرفت‌های تکنولوژی.

ه- رسیدگی به حوادث ناشی از کار در کارگاه‌های مشمول و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری اینگونه موارد به منظور پیشگیری حوادث».

تکالیفی که «به صورت مستمر، همراه با تذکر اشکالات و معایب و نواقص و در صورت لزوم تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح انجام می‌گیرد» (تبصره ۲).

وظایف اداره کل بازرسی توسط بازرسان انجام می‌شود. افرادی نیازمند گذراندن دوره‌های آموزش نظری و علمی در بدو استخدام (ماده ۹۷) که این نامه شرایط استخدامشان با پیشنهاد مشترک وزارتین تعاون و بهداشت و سازمان مدیریت و مصوب هیأت وزیران است. شرایطی که «ثبات و استقلال شغلی بازرسان را تامین کند و آنها را از هر نوع تعرض مصون بدارد» (تبصره).

اما اختیارات بازرسان به قرار ذیل است:

۱- ورود به کارگاه و بازرسی

بازرسان در هر موقع از شبانه روز می‌توانند با ارایه کارت مخصوص ممضی به امضای وزیر تعاون (ماده ۱۰۰) از کارگاه‌ها بازرسی کنند با اختیار رجوع به دفاتر و مدارک مربوطه و اخذ رونوشت از آنها که درخصوص کارگاه‌های خانوادگی منوط به اجازه کتبی دادستان محل خواهد بود (ماده ۹۸ و تبصره آن). اختیاری با ضمانت اجرای کیفری. وفق ماده ۱۰۴ «کارفرمایان و دیگر کسانی که مانع ورود بازرسان کار به کارگاه‌های مشمول این قانون گردند و یا مانع انجام وظیفه ایشان شوند یا از دادن اطلاعات و مدارک لازم به آنان خودداری نمایند، حسب مورد به مجازات‌های

مقرر در قانون کار محکوم خواهند شد» که نظر به ماده ۱۷۹، جریمه نقدی و در صورت تکرار، حبس است.

۲- ارایه گزارش

گزارش بازرسان کار در حدود وظایف و اختیاراتشان، در حکم گزارش ضابطین دادگستری است (ماده ۱۰۱) که نشان می‌دهد قانونگذار جایگاه رفیعی را برای بازرسان و انجام وظایف آنها در نظر گرفته است. بدین لحاظ، بی‌طرفی بازرسان هم مدنظر بوده و سوای تبصره ماده ۹۷ قانون کار، شرایط رد دادرس برای آنها هم تکرار شده و مطابق تبصره ۲ ماده ۱۰۱ و ماده ۱۰۲، بازرسان کار نمی‌توانند اولاً- در تصمیم‌گیری مراجع حل اختلاف نسبت به پرونده‌هایی که قبلاً به عنوان بازرس در مورد آنها اظهار نظر کرده‌اند، شرکت کنند. ثانیاً- در کارگاهی اقدام به بازرسی نمایند که خود یا یکی از بستگان نسبی آنها تا طبقه سوم و یا یکی از اقربای سببی درجه اول ایشان به طور مستقیم در آن ذینفع باشند. کمالینکه عدم رعایت این مهم، وفق بند ۵ آیین‌نامه شرایط استخدام یادشده، از تخلفات بازرسان است. گفتنی است اولاً- وفق مواد ۳ و ۴ آیین‌نامه سابق الذکر، امکان اعتراض به اظهار نظر کارشناسی بازرسان کار وجود دارد. ثانیاً- نظر به بند ۳ جدول پیوست «تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی» مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ هیات وزیران، گزارش‌های سازمان‌ها و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری‌های کشور در خصوص کارگاه‌های نایمن شهری باید در اولویت کاری بازرسی وزارت کار باشد و طبق بند ۴ جدول یادشده، تدوین ضوابط و مقررات ایمنی و آتش‌نشانی کارگاه‌ها و واحدهای صنفی، تولیدی و تجاری و فرایند کنترل و نظارت بر آن و ارائه آن به شورای عالی حفاظت فنی برای طی مراحل تصویب، مد نظر قرار گرفته است.

۳- شرکت در جلسات مراجع حل اختلاف به عنوان مطلع و کارشناس (تبصره ۱ ماده ۱۰۱).

۴- اطلاع فوری احتمال وقوع حادثه یا بروز خطر در کارگاه

«هرگاه در حین بازرسی، به تشخیص بازرس کار، احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار مکلف است مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهد (ماده ۱۰۵).

۵- تقاضای صدور قرار تعطیل کارگاه

به موجب ماده ۱۰۵، هرگاه در حین بازرسی به تشخیص بازرس کار، احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار مکلف است مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما اطلاع دهد. در تبصره ۱ این ماده نیز وزارت کار، حسب مورد گزارش بازرسان کار از دادرسای عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادرس از دادگاه عمومی محل، تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نماید. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار، اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراست. دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناسان ذیربط دادگستری، رفع نواقص و معایب موجود را تایید نموده باشند. همانطور که مشاهده می‌شود دادرس با دریافت گزارش بازرس کار موظف به صدور قرار تعطیل محل است.

۶- ابلاغ خطر ادامه کار دستگاه به کارفرما

بازرسان کار در مواردی که کارگاه یا قسمتی از کارگاه را خطرناک تشخیص می‌دهند، موظفند مراتب را کتباً و از طریق اداره متبوع خود جهت توقف کار و رفع خطر ابلاغ کنند. نیز بازرسان موظفند در صورت مشاهده تولید ماشین‌آلات غیرایمن و خطرناک با توجه به ماده ۸۸ و ۸۹ قانون کار، تذکرات و راهنمایی‌های لازم را کتباً به کارفرمایان مربوطه ابلاغ نمایند (مواد ۵ و ۷ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار موضوع تبصره ماده ۹۹ قانون کار). در صورت عدم اجرای موارد ابلاغ شده و عدم رفع تمام یا برخی از نواقص و ایرادات نیز، بازرسان کار موظف به درخواست تعقیب متخلفان از مراجع قضایی از طریق اداره متبوع خود می‌باشند (ماده ۱۰ همان آیین‌نامه).

۲-۲- حین حادثه

وزارت کار، وظیفه خاصی در حین حادثه ندارد و این مهم در ارائه گزارش بازرسی، خلاصه می‌شود. هرچند که نظر به تبصره ماده ۹۵ قانون کار مبنی بر اعلام سریع کتبی حوادث از جانب کارفرما به اداره تعاون محل، می‌توان نقش

وزارت کار در حین حادثه را در "آگاهی از حادثه" برای اقدامات بعدی، عنوان نمود.

۲-۳- بعد از حادثه

بخش عمده‌ای از وظایف وزارت کار، بعد از حوادث، در فهرست تکالیف سازمان تامین اجتماعی، قرار گرفته که مواردی از قبیل: پرداخت غرامت به کارگران حادثه دیده، برقراری مستمری برای آسیب‌دیدگان، بیمه بیکاری و ارائه خدمات درمانی است که به دلیل استقلال حقوقی سازمان مذکور، در اینجا نیامده و گزارش، محدود به بررسی وظایف و اختیارات وزارت می‌باشد.

۲-۳-۱- بازرسی، بررسی و تجزیه و تحلیل حوادث

بر اساس ماده ۱۱ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار موضوع تبصره ماده ۹۹ قانون کار، "بازرسان کار موظفند کلیه حوادث ناشی از کار را براساس مقررات و دستورالعمل‌های مربوطه که از طرف اداره کل بازرسی کار صادر می‌شود، مورد بازرسی، بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داده و نسبت به تهیه و تنظیم گزارشات و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم به کارفرما به منظور جلوگیری از وقوع حوادث مشابه اقدام نمایند".

۲-۳-۲- ارایه گزارش حوادث به مراجع انتظامی و قضایی

بر اساس ماده ۱۲ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار موضوع تبصره ماده ۹۹ قانون کار، "بازرسان کار موظفند رونوشت گزارش حوادث را به مراجع درخواست‌کننده (انتظامی و قضایی) از طریق اداره متبوع خود ارسال دارند".

۲-۳-۳- بررسی صورتجلسات کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار کارگاه و اقدام مقتضی در این خصوص

کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار کارگاه وفق مطلب پیش گفته، وظایف متعددی دارد که تمامی آنها، پس از حادثه نیز، مجری است.

۲-۳-۴- رسیدگی به حوادث ناشی از کار و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری آنها به منظور پیشگیری

وفق بند (ه) ماده ۹۶ قانون کار، "رسیدگی به حوادث ناشی از کار در کارگاه‌های مشمول و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری اینگونه موارد به منظور پیشگیری حوادث"، از جمله وظایف اداره کل بازرسی وزارت کار است که پس از حادثه، معنا می‌یابد.

۲-۳-۵- تذکر معایب و نواقص و تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح

طبق تبصره ۲ ماده ۹۶ قانون کار، اداره کل بازرسی وزارت کار موظف است "به صورت مستمر"، اشکالات و معایب و نواقص را "تذکر" دهد و «در صورت لزوم»، تعقیب متخلفان را از مراجع صالح، درخواست نماید.

۲-۳-۶- تقاضای صدور قرار تعطیل کارگاه

تقاضای صدور قرار تعطیل کارگاه می‌تواند بعد از حادثه باشد به همان شرحی که قبل از حادثه، گفته شد.

۳- وظایف کارفرما در خصوص ایمنی کارگاه‌ها

۳-۱- تهیه، آموزش و نظارت بر وسایل و امکانات حفاظت فنی

بر اساس ماده ۹۱، «کارفرمایان مکلفند براساس مصوبات شورای عالی حفاظت فنی برای تأمین حفاظت کارگران در محیط کار، وسایل و امکانات لازم را تهیه و در اختیار آنان قرارداده و چگونگی کاربرد وسایل را به آنان بیاموزند و در خصوص رعایت مقررات حفاظتی نظارت نمایند». در مقابل کارگران نیز ملزم به استفاده و نگهداری از وسایل حفاظتی و اجرای دستورالعمل‌های مربوطه کارگاه می‌باشند. تکلیفی با ضمانت اجرا برای هر دو طرفین رابطه کار: از یک طرف، مطابق ماده ۱۷۶، کارفرما برای هر مورد تخلف، حسب مورد علاوه بر رفع تخلف، در مهلتی که دادگاه با کسب نظر نماینده وزارت تعیین خواهد کرد، به ازای هر کارگر، به جزای نقدی به صورت پلکانی و در صورت تکرار، به حبس محکوم می‌شود و از طرف دیگر، وفق تبصره ماده ۹۵: «چنانچه کارفرما برای حفاظت فنی، وسایل و امکانات لازم را در اختیار کارگر قرارداده باشند و کارگر با وجود آموزش‌های لازم و تذکرات قبلی، بدون توجه به

دستورالعمل و مقررات موجود از آنها استفاده ننماید، کارفرما مسئولیتی نخواهد داشت و در صورت بروز اختلاف، رأی هیأت حل اختلاف نافذ خواهد بود».

۳-۲- مسئولیت اجرای مقررات و ضوابط فنی

مستند به ماده ۹۵، «مسئولیت اجرای مقررات و ضوابط فنی برعهده کارفرما» است و «هرگاه بر اثر عدم رعایت مقررات مذکور از سوی کارفرما، حادثه‌ای رخ دهد، شخص کارفرما از نظر کیفری و حقوقی و نیز مجازات‌های مندرج در قانون کار، مسئول است».

تبصره ۱۱ این ماده هم، کارفرما را موظف نموده که کلیه حوادث ناشی از کار را در دفتر ویژه‌ای با فرم اعلامی وزارت کار، ثبت و مراتب را سریعاً به صورت کتبی به اطلاع اداره تعاون محل برساند.

ب-وظایف و اختیارات وزارت کار درخصوص ساختمان پلاسکو

در این بند، سوالات کمیته حقوقی هیأت ویژه، پاسخ‌های مکتوب وزارت کار و بررسی آنها آمده است. کمیته حقوقی هیأت ویژه سوالات مفصلی را از وزارت کار پرسیده که خلاصه آن به شرح ذیل است:

۱- در اجرای تبصره ۲ ماده ۹۶ قانون کار، آیا بازرسی به صورت مستمر، همراه با تذکر اشکالات و معایب و نواقص درخصوص ساختمان پلاسکو صورت گرفته؟ و آیا برای تعقیب متخلفان درخصوص ساختمان پلاسکو در مراجع صالح، اقدامی انجام پذیرفته است؟

۲- در اجرای ماده ۱۰۵ قانون کار، آیا پس از بازرسی ساختمان پلاسکو، احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و به واحد بازرسی گزارش شده است؟ در اجرای تبصره ۱ ماده ۱۰۵ قانون کار، آیا بر اساس گزارش بازرسان کار مبنی بر ضعف ایمنی ساختمان پلاسکو و کارگاه‌های آن، احتمال وقوع حادثه و بروز خطر، از دادسرای عمومی محل، تقاضای صدور قرار تعطیل و لاک و مهر کارگاه‌های ساختمان پلاسکو شده است؟

۳- در اجرای آیین‌نامه پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه مصوب ۱۳۹۱/۷/۱۶ وزیر تعاون:

۱-۳- وفق ماده یک از فصل ۱۲ آیین‌نامه مبنی بر الزام کلیه کارگاه‌ها در برخورداری از تجهیزات کافی و پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در محیط کار، وزارتخانه از طریق بازرسی و دیگر اختیارات، چه تدابیر و اقداماتی، انجام داده است؟ تدابیر، اقدامات و بازرسی‌های وزارتخانه در این خصوص در ساختمان پلاسکو، چه بوده است؟

۲-۳- آیا مطابق ماده ۳۹۴ آیین‌نامه، آتش‌سوزی و حوادث مربوط به وقوع حریق به اطلاع اداره تعاون محل رسیده و در کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار، مورد بررسی و اقدامات کنترلی لازم، قرار گرفته است؟

۴- با عنایت به فصل ۴ از آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی در کارگاه‌ها با عنوان «جلوگیری از آتش‌سوزی و مبارزه با حریق» که در مواد ۱۷ الی ۲۴، درخصوص پلکان و پاگرد و درهای خروجی، آژیر و برق گیر، الزاماتی دارد، چه اقدامات و بازرسی‌هایی در این خصوص در ساختمان پلاسکو، انجام شده است؟

۵- مستند به ماده ۸۷ قانون کار، موضوع تکلیف مالکان یا کارفرمایان در اخذ تاییدیه وزارت کار درخصوص برنامه کار و نقشه‌های ساختمانی و طرح‌های «توسعه کارگاه‌های موجود و کارگاه‌های جدید الاحداث» و دستورالعمل اجرایی آن، وزارت کار، چه اقدامات و تدابیری انجام داده است؟

۱-۵- آیا این مهم (اخذ تاییدیه) صرفاً درخصوص احداث کارگاه‌ها و توسعه کارگاه‌های موجود است یا درخصوص راه‌اندازی کارگاه‌ها (استفاده از یک واحد ساخته شده به عنوان کارگاه) هم، اجرا می‌شود؟ چرا؟

۲-۵- آیا این ماده درخصوص کارگاه‌های ساختمان پلاسکو، انجام شده است؟ در صورت پاسخ مثبت، توضیح دهید.

۶- نظر به ماده ۸۹ قانون کار (کارفرمایان مکلفند پیش از بهره‌برداری از ماشین‌ها، دستگاه‌ها، ابزار و لوازمی که

آزمایش آنها مطابق این نامه‌های مصوب شورایی عالی حفاظت فنی، ضروری شناخته شده، آزمایش‌های لازم را توسط آزمایشگاه‌ها و مراکز مورد تأیید شورایی عالی حفاظت فنی انجام داده و مدارک مربوطه را حفظ و یک نسخه از آنها را برای اطلاع به وزارت کار ارسال نمایند)، وزارتخانه در این خصوص، چه اقدامات و تدابیری انجام داده و آیا این ماده در خصوص کارگاه‌های ساختمان پلاسکو، انجام شده است؟

۷- در اجرای بند (ب) ماده ۹۶ قانون کار مبنی بر «نظارت بر اجرای صحیح مقررات قانون کار و این نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به حفاظت فنی»، چه تعداد گزارش و اقداماتی در خصوص ساختمان پلاسکو، انجام شده است؟

۸- با توجه به مواد ۸۵ و ۹۸ قانون کار، ماده ۱۱ این نامه حفاظت فنی و بهداشت کار، ماده ۲ این نامه چگونگی بازرسی کار موضوع تبصره ماده ۹۹ قانون کار و مقدمه این نامه ایمنی ساختمان کارگاه‌ها، تمامی کارگاه‌های مشمول قانون کار (حتی کارگاه‌های خانوادگی)، کارگاه تجاری یا فروشگاه‌های لباس، مشمول بازرسی حفاظت فنی و ایمنی می‌شوند؟

۹- با توجه به مفاد قانونی، از نظر آن وزارت، علاوه بر بازرسی از کارگاه، ساختمان کارگاه‌ها نیز باید بازرسی شوند؟ به عنوان مثال در مورد یک لباس فروشی واقع در یک برج، آیا بازرسی کار علاوه بر بازرسی از کارگاه مشخص، باید ساختمان برج را هم از نظر حفاظت فنی و ایمنی بازرسی کند؟

وزارت کار، در پاسخ به پرسش‌های مفصل مطروحه، با استدلال ذیل بدین شرح، پاسخ گفته است:

«طبق تعریف ماده ۴ قانون کار برای اینکه یک مکان به عنوان کارگاه تلقی گردد، حضور سه رکن ۱. کارگر ۲. کارفرما (به عنوان دستور دهنده و تامین کننده ابزار و مواد مورد نیاز برای انجام کار) و ۳. یک مکانی که در اختیار کارگر و ابزار مورد نیاز برای انجام کار را در آنجا مستقر نماید؛ ضروری است. «لیکن توجه به مکان کارگاه از این حیث ضروری است که چنانچه کلیه مکان‌هایی را که کارگر در آن مشغول به کار است، بدون محدودیت در نظر بگیریم، در حقیقت کل پهنه کشور را دربر می‌گیرد. در صورتی که کلیه اماکن عمومی، فروشگاه‌ها و واحدهای تجاری را نمیتوان به دلیل حضور کارگر در آن، جزء کارگاه دانست، زیرا با این تعریف بازرسان کار بایستی بر کل امورات کشور نظارت داشته باشند که عملاً امکانپذیر نمی‌باشد»، و در ادامه بیان داشته است: «بنا بر اعلام رییس اتاق اصناف کشور و رییس هیات مدیره ساختمان پلاسکو، در تاریخ وقوع حادثه، هیچ واحد تولیدی در آنجا مستقر نبوده، بنابراین نمی‌توان به واحدهای تجاری این مجموعه پس از تغییر کاربری و فعالیت در زمینه پخش و بندکداری، عنوان کارگاه اطلاق نمود... و در نهایت بیان داشته: «در ساختمان پلاسکو، تعداد معدودی به واسطه حضور کارگر در آنها، کارگاه محسوب گردیده».

وزارت کار با این تفسیر، بازرسی حفاظت فنی از کارگاه‌ها را اولاً- محدود به کارگاه‌های تولیدی؛ ثانیاً- محدود به فضای خود کارگاه و نه کل ساختمانی که کارگاه در آن واقع است، می‌داند.

لذا در پاسخ به همه سوالات فوق با استناد به اینکه ساختمان پلاسکو، در تاریخ وقوع حادثه، هیچ واحد تولیدی نداشته و به واحدهای تجاری این مجموعه پس از تغییر کاربری و فعالیت در زمینه پخش و بندکداری، نمی‌توان عنوان کارگاه اطلاق نمود ضمن اذعان به اینکه در ساختمان پلاسکو، تعداد معدودی به واسطه حضور کارگر در آنها، کارگاه محسوب گردیده، الباقی واحدها و فضاهای ساختمان پلاسکو را اساساً مشمول قانون کار نمی‌داند (به دلیل نبود کارگر و نبود رابطه کارگری در آن واحدها) یا اینکه به دلیل تولیدی نبودن، مشمول قانون کار و بازرسی شرایط کار (از قبیل مدت کار، مزد، رفاه کارگر، اشتغال زنان و کارگران نوجوان، غیر از حفاظت فنی) می‌داند، اما مشمول بازرسی حفاظت فنی نمی‌داند. بنابراین، وزارت کار، واحدهای موجود در ساختمان پلاسکو را بدین صورت دسته‌بندی نموده:

۱- واحدهایی که اساساً در آنها رابطه کارگری و کارفرمایی وجود ندارد و بنابراین مشمول قانون کار نیستند و به تبع آن مشمول هیچ نوعی از بازرسی اعم از بازرسی‌های ناشی از شرایط کار (از قبیل مدت کار، مزد، رفاه کارگر، اشتغال زنان و کارگران نوجوان) و یا بازرسی‌های حفاظت فنی نیستند؛

۲- سایر واحدهای پلاسکو که به دلیل وجود کارگر و رابطه کارگری و کارفرمایی در آنها مشمول قانون کار هستند اما به سبب نوع فعالیت آنها که غیرتولیدی (اعم از تجاری، خدماتی و...) است صرفاً مشمول بازرسی‌های ناشی از شرایط کار (از قبیل مدت کار، مزد، رفاه کارگر، اشتغال زنان و کارگران نوجوان) بوده ولی به دلیل تولیدی نبودن مشمول بازرسی‌های حفاظت فنی نیستند.

براین اساس صرفاً آن گروه از واحدهای تولیدی، مشمول مقررات بازرسی حفاظت فنی میگردند که اولاً رابطه کارگری در آنها موجود است، ثانیاً نوع فعالیت آنها نیز تولیدی باشد، و حتی بازرسی این نوع از واحدها (کارگاه‌های تولیدی) محدود به خود ساختمان کارگاه است، نه ساختمانی که کارگاه در آن واقع است. لذا با توجه به اینکه در ساختمان پلاسکو چنین واحدهایی به زعم وزارت کار وجود نداشته اساساً وزارت کار وظیفه‌ای برای انجام بازرسی حفاظت فنی از واحدهای پلاسکو و به طریق اولی از فضاهای ساختمان نداشته است.

لذا از نظر وزارت کار، واحدهای ساختمان پلاسکو به دلیل اینکه کالایی را تولید نمی‌کردند و جملگی، پخش و فروش بوده‌اند، در صورت وجود رابطه کار، کارگاه بوده‌اند؛ اما مشمول بازرسی حفاظت فنی نبوده‌اند و بدین لحاظ، وزارت کار در پاسخ به تمامی سوالات، با این استدلال، کلیه واحدها و مآلا ساختمان پلاسکو را از حوزه بازرسی حفاظت فنی، خارج نموده است. استدلال وزارت کار به دلایل زیر برخلاف نص صریح مواد قانون کار و مقررات ناشی از آن بوده، و مصداق اجتهاد درمقابل نص است:

۱- بررسی نظرات وزارت کار درخصوص مفهوم و دامنه کارگاه

برداشت وزارت کار درخصوص مفهوم و دامنه کارگاه، به دلایل زیر برخلاف قانون و مقررات کار است:

اول- وزارت کار، تفسیری خاص از مفهوم کارگاه ارائه داده که با صراحت قانون، سازگاری ندارد. وفق ماده ۴ قانون کار، «کارگاه، محلی است که کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند». مقنن در این ماده، تاکید خاصی بر ارائه مفهوم و تعریف غیر حصری از کارگاه داشته. چنانکه ضمن دو بار استفاده از کلمات بیانگر تمثیل یعنی: «از قبیل» و «امثال آنها» و برای بستن راه هرگونه تفسیری که منجر به خروج برخی از فعالیتها از شمول تعریف کارگاه گردد به بیان تمثیلی اکتفا نکرده و تجاری بودن را در کنار سایر انواع کارگاه‌ها به صراحت در متن ماده آورده است و حتی کارگاه تجاری را مقدم بر کارگاه تولیدی ذکر کرده است: «مؤسسات صنعتی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، ترابری، مسافربری، خدماتی، تجاری، تولیدی». لذا خروج کارگاه‌های غیر تولیدی از تعریف کارگاه و به تبع آن خروج آنها از بازرسی حفاظت فنی، با نص صریح ماده ۴ قانون کار، و همچنین عبارت صریح ماده ۸۵ قانون کار که «کلیه کارگاه‌ها» را مشمول حفاظت فنی می‌داند، مغایر است. عموم و اطلاق ماده ۸۵ بدون هیچگونه حصر یا استثناء، مقرر می‌دارد: «برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور رعایت دستورالعمل‌هایی که از طریق شورای عالی حفاظت فنی (جهت تأمین حفاظت فنی) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (جهت جلوگیری از بیماریهای حرفه‌ای و تأمین بهداشت کار و کارگر و محیط کار) تدوین می‌شود، برای کلیه کارگاه‌ها، کارفرمایان، کارگران و کارآموزان الزامی است.» همچنین به موجب ماده آیین‌نامه حفاظت فنی از کار: «کلیه کارگاه‌های موجود و کارگاه‌هایی که در آتیه تأسیس می‌شوند، باید مقررات عمومی مربوط به حفاظت و بهداشت کار را که در این آیین‌نامه مقرر می‌شود طبق ماده ۴۸ قانون رعایت شود».

براین اساس در ارتباط با ساختمان پلاسکو، تمامی واحدهایی که در آنها کارگر مشغول به کار بوده و رابطه کار وجود داشته، صرفنظر از اینکه فعالیت این واحدها تولیدی یا غیرتولیدی بوده است اولاً کارگاه تلقی شده و ثانیاً مشمول بازرسی حفاظت فنی بوده‌اند. شایان ذکر است، صرفنظر از اینکه وزارت کار در پاسخ به سئوالات، به کارگاه بودن تعدادی از واحدهای ساختمان پلاسکو اذعان نموده است، براساس استعلام به عمل آمده از سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۳۰۰ واحد دارای کد کارگاهی در ساختمان پلاسکو مورد تأیید قرار گرفته است. به عبارت دیگر در خصوص وجود تعداد قابل توجهی کارگاه مشمول قانون کار در ساختمان پلاسکو تردیدی وجود نداشته و بنابراین کارگاه‌های تجاری از قبیل فروشگاه‌های لباس در این ساختمان مصداق تعریف کارگاه در قانون کار بوده و در

شمول قانون کار قرار داشته و در نتیجه مشمول بازرسی حفاظت فنی بوده‌اند. در خصوص شمول بازرسی حفاظت فنی نسبت به خود کارگاه و فضاهای متعلق به کارگاه و همچنین ساختمانی که کارگاه در آن واقع است، در ادامه توضیحات لازم و همچنین دلایل رد استدلال وزارت کار ارائه خواهد شد.

دوم- پیرو بند قبل، نوع فعالیت، حرفه یا شغل در قانون کار ایران، موضوعیت ندارد و هیچ فعالیتی به دلیل نوع آن از دایره شمول قانون کار، خارج نشده است؛ لذا جدا کردن مشاغل تولیدی از غیر آن به عنوان ضابطه تعریف کارگاه یا شمول یا عدم شمول بازرسی حفاظت فنی نسبت به کارگاه‌ها، اجتهاد مقابل نص صریح قانون کار است.

سوم- از ۵ بند ماده ۹۶ قانون کار که وظایف بازرسی کار را شرح داده، دست کم و به صراحت ۴ بند آن به طور کامل (بندهای ب، ج، د، ه و)، به بازرسی حفاظت فنی اشاره کرده است و حتی با تفسیر موسع از عبارت شرایط کار در بند الف این ماده و تعبیر «کارهای ... خطرناک» در این بند می‌توان حتی بازرسی حفاظت فنی را از این بند نیز استنباط نمود. بنابراین با پذیرش تفسیر وزارت کار، وضع ماده ۹۶ بلاوجه و اجرای آن معطل می‌ماند.

چهارم- در ماده ۹۶، مقنن بار دیگر بر باز شدن چتر بازرسی حفاظت فنی بر همه مشاغل و کارگاه‌ها تاکید نموده و بیان می‌دارد: «برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور، رعایت دستورالعمل‌هایی که از طریق شورای عالی حفاظت فنی... تدوین می‌شود، برای کلیه کارگاه‌ها... الزامی است» و حتی در تبصره کارگاه‌های خانوادگی را که مشمول مباحث قانون کار نیستند را مشمول بازرسی مذکور می‌داند، زیرا اینجا دیگر بحث مزد، عیدی و بیمه و درکل، حق السعی نیست و پای سلامت و جان نیروی انسانی در میان است و باید از آن، حمایت نمود.

پنجم- ماده ۸۷ قانون کار مشعر بر لزوم تأییدیه وزارت کار در خصوص احداث کارگاه یا توسعه آنها نیز رافع وظایف وزارت کار نیست زیرا که اولاً- اگر برای این مهم به وزارت رجوع نشد، با عنایت به مستمر بودن بازرسی، باید با تخلف مالک و کارفرما برخورد نمود. ثانیاً- در تبدیل ساختمان‌های احداث شده و توسعه یافته به کارگاه نیز، این امر صادق است و به دلیل استمرار بازرسی تا زمان پایان حیات کارگاه، ماده ۸۷ نمی‌تواند مستمسکی برای تقسیم‌بندی خلاف قانون، کارگاه‌ها و خروج آنها از شمول بازرسی حفاظت فنی باشد. دریافت یا عدم دریافت تأییدیه از وزارت کار نه تنها کارگاه را از کارگاه بودن و شمول مقررات حفاظت فنی خارج نمی‌کند بلکه مسئولیت وزارت کار را برای بازرسی از کارگاه‌هایی که از وزارت کار تأییدیه دریافت نمی‌کنند افزایش هم می‌دهد، زیرا احتمال بروز خطر در چنین کارگاه‌هایی به مراتب بیشتر از کارگاه‌هایی است که پیش از این از وزارت کار تأییدیه گرفته‌اند.

ششم- ممکن است به برداشت عموم از کارگاه مبنی بر اینکه کارگاه محلی برای تولید است و نه مشاغل دیگر، استناد شود. این برداشت بی‌تردید نادرست است، زیرا قانون کار با عباراتی فنی و دقیق بدون توجه به برداشت عمومی از اصطلاحاتی همچون کارگر، یا کارگاه، تعریف قانونی مشخصی از این اصطلاحات ارائه داده است که شامل تمامی کسانی که با احراز رابطه کار مشغول به کارند می‌گردد، به گونه‌ای که برخلاف برداشت عمومی، حتی یک پزشک، مهندس یا مشاور حقوقی نیز می‌تواند کارگر محسوب شود و هر محلی از جمله بیمارستان‌ها، موسسات آموزشی، فروشگاه‌ها و دفاتر شرکت‌ها می‌تواند کارگاه تلقی شود و همانطور که کارگر، صرفاً کارگر ساختمانی یا تولیدی و نحو آن نیست و مدیر مالی یا مدیر حقوقی یک شرکت هم، می‌تواند کارگر باشد، انحصار کارگاه به کارگاه تولیدی، خلاف قانون کار است.

هفتم- فارغ از مفاد قانون، تفسیر شاذ وزارت کار، با مبانی نظری حقوق کار هم مابینت دارد. توضیح اینکه قبل از ایجاد حقوق کار، روابط استخدام کننده و استخدام شونده از طریق روابط مدنی و طبعاً با حقوق و قانون مدنی، تنظیم می‌شد و سپس، حقوق کار برای تنظیم روابط در میان مردم یا بخش خصوصی دولت ایجاد شد و در واقع، حقوق کار از دل حقوق مدنی، بیرون آمده و در حوزه حقوق عمومی قرار گرفت تا از طریق حمایت‌های حکومتی، عدم تعادل و توازن میان کارفرما و کارگر به نفع کارگر، تغییر کند. لذا مباحث حفاظت فنی و ایمنی از جمله الزامات حکومت به کارفرما برای حمایت از سلامت کارگر است و با تفسیر وزارت کار، چتر این حمایت حداکثری مقنن، به طور سلیقه‌ای، کوتاه و کم شده و متولی حمایت از روابط کار یعنی وزارت کار، خلاف فلسفه تشکیل خود، عمل

می‌کند که پذیرفتنی نیست.

هشتم-مهمترین فلسفه شکل‌گیری حقوق کار بعد حمایتی آن است تا همه روابط کار را به ویژه در بخش خصوصی پوشش دهد و بدین لحاظ در قانون کار؛ مفاهیم کارگر، کارفرما و کارگاه، حداکثری دیده شده و موارد استثنا نیاز به نص قانونی دارند. لذا در موارد تردید، اصل بر شمول قانون کار است و خروج جزئی یا کلی از آن، نیاز به تصریح قانونی دارد. بنابراین تفسیر وزرات کار از کارگاه مشمول بازرسی حفاظت فنی، با اصل و اساس حقوق کار در تضاد کامل است.

۲- بررسی نظرات وزارت کار مبنی بر عدم وظیفه درخصوص بازرسی حفاظت فنی از «ساختمان کارگاه»

وزارت کار در پاسخ به سئوالات فوق‌الذکر، از جمله این پرسش: «با توجه به آیین‌نامه‌ایمنی ساختمان کارگاه‌ها مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۱۳ وزیر تعاون، تاکنون چه اقدامات و تدابیری برای اجرای این آیین‌نامه، انجام شده و آیا این آیین‌نامه درخصوص کارگاه‌های ساختمان پلاسکو، انجام شده است؟»، برداشت خود را بدین شرح بیان کرده است:

- «اماکن عمومی نظیر معابر عمومی شهر، خیابان‌ها، مشاعات ساختمان‌های تجاری و غیره، به عنوان کارگاه تلقی نگردیده و مشمول مقررات آیین‌نامه‌های ایمنی شورای عالی حفاظت فنی نبوده و مشمول قانون عام دیگری به نام قانون شهرداری‌ها می‌باشند و رفع خطر این گونه اماکن به استناد بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها برعهده شهرداری می‌باشد که امکانات و اختیارات لازم را برای تغییر در شهر در اختیار دارد»؛

- «قانون نیز نظارت بر فضاها، معابر عمومی مجتمع‌های تجاری و اداری بر عهده مالکین، هیات مدیره، مدیریت شهری و شهرداری می‌داند»؛

- «ایمنی کل ساختمان امری مستقل از ایمنی واحدهای کسبی مستقر در ساختمان است. در چنین وضعیتی حتی اگر کلیه واحدهای کاری مستقر در پلاسکو منطبق با ضوابط ایمنی بودند، اگر چه احتمال ضریب خطر کاهش می‌یافت اما عدم ایمنی بنا مطلقاً منتفی نمی‌شد».

- «ساختمان پلاسکو را باید به عنوان یک کل متشکل از اجزا (واحدهای تجاری) تلقی نمود. اما تعداد زیادی نیز مشمول قانون کار نبوده‌اند (نظیر بانک‌های مستقر در مجموعه، طلا فروشی‌ها و غیره). این کل، هم چنین مشتمل بر فضاهای عمومی محل تردد (نظیر راه پله‌ها، پاگرد، و درهای خروجی) هم بوده که امکان اعمال آیین‌نامه‌های ایمنی (مواد ۱۷ تا ۲۱ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی) بر موارد فوق‌الشاره نبوده است. این بخش‌ها تابع قانون عام‌تر مانند قانون شهرداری و مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان می‌باشند».

در رد نظرات وزارت کار موارد زیر قابل ذکر است:

برای تحلیل دقیق نظرات وزارت کار به شرح فوق‌الذکر بایستی میان دو حالت مختلف قائل به تفکیک شد.

۱- در فرض اول کارگاه و همه تجهیزات، تأسیسات و متعلقات آن در یک ساختمان واحد قرار گرفته است که در این صورت ماده ۴ قانون کار به صراحت ساختمان کارگاه اعم از محلی که در آن مستقیماً کار انجام می‌شود و سایر فضاهای متعلق به کارگاه را به طور مشخص جزئی از کارگاه تلقی نموده و به تبع آن مشمول بازرسی حفاظت فنی می‌گردد.

۲- در فرض دوم کارگاه جزئی از یک ساختمان اصلی است که در آن ساختمان اصلی، واحدها یا کارگاه‌های دیگری نیز وجود دارند و بنا براین کارگران کارگاه‌های واقع در یک ساختمان به طور طبیعی از برخی از فضاهای مشترک ساختمان از قبیل راه پله‌ها، راهروها، ناهارخوری، نمازخانه، حمام، سرویس‌های بهداشتی و... استفاده می‌کنند که در این صورت به عنوان مثال تمامی کارگران کارگاه‌های واقع در یک ساختمان بایستی از راه پله‌ها و درهای ورود و خروج و فضاهای مشترک دیگر تردد و استفاده نمایند و بنابراین، در حالت فوق‌الاین سؤال مطرح می‌شود که آیا این فضاها نیز که مشترک میان تعدادی از کارگاه‌ها و واحدهای غیرکارگاهی است براساس حکم ماده ۴ قانون کار، متعلق به کارگاه محسوب می‌شود تا آنها را مشمول بازرسی حفاظت فنی بدانیم؟

در پاسخ به این سؤال به دلایل زیر این تأسیسات نیز متعلق به کارگاه بوده و در نتیجه مشمول بازرسی حفاظت

فنی محسوب می‌گردند:

۱-۲- صرفنظر از اینکه استدلالهای وزارت کار هم نشان می‌دهد که بازرسی از خود کارگاه و ساختمان کارگاه پذیرفته شده است، به علاوه، عبارت «متعلق به کارگاه» در ماده ۴ قانون کار باید در پرتو «به اقتضای کار» تفسیر شود و بیان تمثیلی و نه حصری قانونگذار و ذکر مثال‌هایی همچون «وسایل ایاب و ذهاب» نشان می‌دهد که هرآنچه «به اقتضای کار» متعلق به کارگاه است، ولو اینکه خارج از ساختمان خود کارگاه باشد، که مثال اعلاای آن وسیله‌آیاب و ذهاب تصریح شده در ماده ۴ قانون است، که مطلقاً خارج از ساختمان خود کارگاه است، بایستی جزء کارگاه تلقی شود، اعم از اینکه کارگران اختصاصاً از این تجهیزات استفاده می‌کنند و یا اینکه این تأسیسات و تجهیزات به صورت مشترک توسط اشخاص مختلف و از جمله کارگران کارگاه‌های دیگر مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. و این امر نه تنها منطبق بر نص صریح ماده ۴ و سایر مواد قانون کار است، بلکه با هدف مقنن که «صیانت از نیروی انسانی» است و با توجه به این واقعیت که حادثه می‌تواند هم در خود کارگاه و هم در فضاهای مشترک میان کارگاه‌های واقع در یک ساختمان که «به اقتضای کار» متعلق به کارگاه هستند اتفاق بیفتد، سازگار است.

بنابراین ساختمان پلاسکو و کارگاه‌های آن را مشمول هریک از دو فرض بالا که بدانیم، در هر حال مشمول بازرسی حفاظت فنی می‌باشد.

۲-۲- پذیرش وظایف یک سازمان در بازرسی و نظارت بر ساختمان‌ها و از جمله وظایفی که شهرداری در این خصوص دارد، رافع وظیفه وزارت کار نیست. به عبارت دیگر در اینجا هرکدام از سازمان‌ها در قلمرو وظایف و اختیارات خود، باید تکالیف خود را انجام دهند، و انجام یا عدم انجام تکلیف یک سازمان رافع وظیفه سازمان دیگر نیست. چنانچه بر همین اساس ماده ۲۰۳ قانون کار پس از آنکه اعلام می‌نماید: «وزارت کار و امور اجتماعی و دادگستری مأمور اجرای این قانون می‌باشند» بلافاصله در تبصره ذیل همین ماده تصریح می‌نماید که: «مفاد این ماده رافع تکالیف و مسئولیت‌هایی نخواهد بود که در این قانون و یا سایر قوانین به عهده وزارتخانه‌های ذیربط و موسسات و کارگاه‌های دولتی مشمول این قانون نهاده شده است.» کماینکه این امر در خصوص وظایف کارفرما نیز قابل ذکر است و قانون کار وظایف مشخصی را برای کارفرما در تأمین ایمنی کارگاه‌ها مقرر کرده است. چنانکه وفق ماده ۹۵ قانون کار: «مسئولیت اجرای مقررات و ضوابط فنی ... بر عهده کارفرما ... خواهد بود.» و در واقع بازرسی حفاظت فنی که بر عهده وزارت کار قرار گرفته است به منظور حصول اطمینان از انجام وظایف قانونی توسط کارفرماست. و به همین دلیل ماده ۹۶ ذیل مبحث دوم تحت عنوان «بازرسی کار» مقرر داشته: «به منظور اجرای صحیح این قانون و ضوابط حفاظت فنی، اداره کل بازرسی وزارت کار ... با وظایف ذیل تشکیل می‌شود...»

۲-۳- در خصوص استدلال وزارت کار مبنی بر اینکه: «ایمنی کل ساختمان امری مستقل از ایمنی واحدهای کسبی مستقر در ساختمان است. در چنین وضعیتی حتی اگر کلیه واحدهای کاری مستقر در پلاسکو منطبق با ضوابط ایمنی بودند، اگر چه احتمال ضریب خطر کاهش می‌یافت اما عدم ایمنی بنا مطلقاً منتفی نمی‌شد»، اولاً که وزارت کار باید وظیفه قانونی خود را در بازرسی از کارگاه‌ها انجام دهد، صرف نظر از اینکه این بازرسی در ایمنی کل ساختمان تأثیر داشته یا نداشته باشد یا در کاهش ضریب خطر تأثیر داشته یا نداشته باشد، به عبارت بهتر تکلیف وزارت کار، تعهد به وسیله است و نه تعهد به نتیجه. ثانیاً: باید توجه داشت که وزارت کار با ذکر عبارت «اگر چه احتمال ضریب خطر کاهش می‌یافت» در واقع خود اذعان به این امر دارد که حتی اگر بازرسی حفاظت فنی نسبت به برخی از واحدهای ساختمان پلاسکو که مصداق کارگاه بودند انجام می‌شد، ضریب خطر در کل ساختمان کاهش می‌یافت، کماینکه در مانحن فیه نیز آتش از یکی از کارگاه‌های موجود در ساختمان پلاسکو با پلاک ۱۰۱۲ آغاز شد، گسترش یافت و موجب بروز فاجعه گردید.

۲-۴- به موجب ماده ۸۷ قانون کار: «اشخاص حقیقی و حقوقی که بخواهند کارگاه جدیدی تأسیس نمایند یا کارگاه موجود را توسعه دهند، مکلفند بدواً برنامه کار و نقشه‌های ساختمانی و طرح‌های مورد نظر را از لحاظ پیش‌بینی در امر حفاظت فنی و بهداشت کار برای اظهار نظر و تایید به وزارت کار ارسال نمایند». قانونگذار در ماده

فوق، صحبت از ارائه نقشه‌های ساختمانی جهت تایید به وزارت نموده و صراحتاً بیان داشته به لحاظ «پیش‌بینی در امر حفاظت فنی»، چنین الزامی بر عهده کارفرمایان خواهد بود. بنابراین، هنگامی که مقنن صحبت از ارائه نقشه ساختمانی، می‌کند، این امر به معنی آن است که خود ساختمان موضوع بازرسی حفاظت فنی است، و با توجه به اهمیت حفاظت فنی و ایمنی کارگاه و توجه به صیانت از نیروی انسانی و منابع مادی کشور، تایید موارد فوق را نزد وزرات کار، ضروری دانسته است. همچنین بر اساس ماده ۵۵ آیین‌نامه پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه‌ها: «کارفرما برای تامین و توسعه برنامه حفاظت ساختمان‌ها در برابر آتش مسئول می‌باشد و باید به منظور پیش‌گیری از بروز حریق تمهیدات لازم در طراحی و اجرای ساختمان را مطابق مقررات این آیین‌نامه، سایر آیین‌نامه‌های مرتبط مصوب شورای عالی حفاظت فنی و مقررات ملی ساختمان برآورده نماید، به طوری که همه ساختمان‌ها و عملیات احداث و تعمیرات و کارهای مربوط به تخریب از ایمنی کافی برخوردار گردد، همانطور که در این فصل مشخص شده است کارفرما باید تجهیزات مبارزه با آتش را در همه ساختمان‌ها فراهم نماید به طوری که به هنگام بروز حریق نباید در تامین تجهیزات ضروری برای اطفاء تاخیری پیش بیاید».

۲-۵- وفق ماده ۱۴ از فصل سوم آیین‌نامه ایمنی ساختمان کارگاه: «ساختمان کارگاه اعم از دائم و موقت باید مقاوم و مستحکم بوده و در برابر نیروهای وارده با احتساب موارد ذیل طراحی و ایمن گردد: الف - بار مرده باید متناسب با نوع ساختمان باشد. ب - نوع ساختمان، تجهیزات، دستگاه‌ها و نظایر آن باید در محاسبه بار زنده ساختمان در نظر گرفته شود...»

با توجه به اشاره مقدمه آیین‌نامه به ماده ۸۵ قانون کار و اهمیت صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور، قانونگذار با نگاه به محتوای ماده ۸۵، مفاد فوق را در این آیین‌نامه، وضع و به مقاومت و استحکام ساختمان توجه نموده و لحاظ اهمیت تجهیزات و دستگاه‌ها و نظایر آن در محاسبه بار زنده ساختمان، نشان از ضرورت بازرسی از کل بنای ساختمان کارگاه از منظر واضح مقرر است.

۲-۶- مستند به ماده ۱ فصل دوم آیین‌نامه ایمنی ساختمان کارگاه‌ها: «رعایت آخرین مقررات ملی ساختمان (مبحث ۳) و استانداردهای معتبر بین‌المللی یا ملی و آیین‌نامه‌های مصوب شورای عالی حفاظت فنی به منظور مبارزه و پیشگیری از آتش‌سوزی و حریق در ساختمان کارگاه الزامی است».

همانطور که از عنوان آیین‌نامه یعنی «ایمنی ساختمان کارگاه» برمی‌آید و در مواد مختلف این مقرر نیز از ساختمان کارگاه و تاسیسات عمومی آن صحبت شده، منظور مرجع تصویب مقرر، بازرسی از کل ساختمان کارگاه است. لهذا، با عنایت به مطالب معنونه، بازرس کار علاوه بر بازرسی از کارگاه مشخص، باید ساختمان کارگاه را هم از نظر حفاظت فنی و ایمنی بازرسی کند و دایره شمول موضوع بازرسی، محدود به حدود اربعه یک کارگاه مشخص نبوده و بنای ساختمان را هم مشمول می‌گردد.

شایان ذکر است، همانطور که وزارت کار نیز در نامه‌های خود به این هیات اشاره کرده، بازرسان کار مطابق تبصره ۳ ماده ۱۰۵ قانون کار در خصوص تعطیلی کارگاه و در بحث ما پلاسکو، اختیار قانونی مبنی بر اینکه راساً اقدام به لاک و مهر مجتمع پلاسکو کنند را نداشته و تنها مکلف به ارائه گزارش و اعلام به مراجع قضایی به طریق مشخص تشریح شده در قانون کار هستند. اما در خصوص اعلام به مرجع قضایی از سوی آن وزارت، مدرک و مستندی هم، دال بر این اعلامات به مرجع قضایی مطابق قانون کار ارائه نگردید، چرا که اساساً وزارت کار با تفسیر اشتباه خود، واحدهای پلاسکو را کارگاه مشمول بازرسی حفاظت فنی نمی‌دانست.

۳- تشکیل کمیته حفاظت فنی

در خصوص تشکیل کمیته فنی سئوالات زیر از وزارت کار پرسیده شده است:

- «با توجه به ماده ۹۳ قانون کار، موضوع تشکیل کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار، و آیین‌نامه کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار (مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۲ شورای عالی حفاظت فنی)، آیا کمیته مزبور در کارگاه‌های ساختمان پلاسکو، تشکیل شده؟ در صورت تشکیل، وفق ماده ۴ و تبصره ۲ آن آیین‌نامه، اقدامات و پیگیری وزارتخانه

در اخذ صورتجلسات کمیته سابق الذکر، چه بوده است؟
 - در صورت عدم تشکیل کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار در کارگاه‌های ساختمان پلاسکو، آیا مسائل و مشکلات حفاظتی و بهداشتی کارگاه‌های مزبور از سوی بازرسان کار وزارتخانه، بررسی و پی گیری شده و در موارد نقص و نایمندی، ضمن ارائه پیشنهادهای لازم به کارفرما جهت رفع آنها، مراتب به مبادی ذی ربط گزارش شده است؟

وزارت کار در پاسخ به این سئوالات با استناد به ماده ۲۰ این نامه اجرایی کمیته حفاظت فنی که تشکیل کمیته حفاظت فنی را در کارگاه‌های بالای ۲۵ نفر الزامی دانسته است و کمتر از آن را مقید به ایجاب نمودن نوع کار نموده، و عنوان داشته که واحدهای ساختمان پلاسکو مشمول تشکیل کمیته حفاظت فنی نبوده‌اند. در صورتی که منظور وزارت کار از این عبارت، کارگاه نبودن واحدهای مستقر در پلاسکو یا عدم شمول بازرسی حفاظت فنی نسبت به آنهاست با توجه به دلایل پیش گفته این استدلال مردود است. اما در صورتی که منظور از این استدلال عدم حدنصاب تعداد ۲۵ نفر در کارگاه‌های پلاسکو است، این استدلال صرفاً از منظر اجرای مفاد این نامه قابل قبول است، اما مفاد این نامه از این جهت قابل انتقاد است که معیار عددی کارگاه‌های بالا و پایین تر، از ۲۵ نفر را برای تشکیل کمیته حفاظت فنی در نظر گرفته، در حالی که قانونگذار «ضروری تشخیص دادن» کارگاه‌هایی را که باید کمیته مذکور در آنها تشکیل شود را برعهده وزارت کار قرار داده که معیار آن علی القاعده با توجه به هدف قانونگذار در حفظ و صیانت از نیروی کار بایستی مرتبط با خطراتی که نوعاً نیروی انسانی را تهدید می کند در نظر گرفته می شد.

۴- در اولویت قراردادن گزارش‌های بازرسی

در خصوص سوال مربوط به «اجرای بند ۳ مصوبه الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش نشانی و امور ایمنی مصوب ۹۳/۱۰/۱۴ هیات وزیران»، و اینکه «آیا گزارش سازمان‌ها و واحدهای آتش نشانی و خدمات ایمنی شهرداری‌های کشور در خصوص ساختمان پلاسکو به وزارتخانه، داده شده و در اولویت بازرسی وزارتخانه قرار گرفته است؟»، وزارت کار ضمن اذعان به اینکه رونوشت گزارش‌های مذکور را دریافت نموده اعلام داشته که خطاب نامه‌های سازمان آتش نشانی به شهرداری منطقه ۱۲ بوده و صرفاً رونوشت آن به این وزارت کار منعکس شده است. و اینکه جلساتی در اجرای مصوبه تشکیل شده که براساس آن بایستی مدیرکل دفتر هماهنگی عمرانی و خدمات شهری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و آتش نشانی نسبت به معرفی کارگاه‌های پرخطر و اطلاعات آنها اقدام می نمودند که چنین اطلاعاتی به وزارت ارسال نشده است. همچنین در ادامه وزارت کار بازم بر استدلالات پیشین خود اصرار نموده و اولاً- واحدهای ساختمان پلاسکو، و ثانیاً- کل ساختمان را از شمول بازرسی حفاظت فنی خارج نموده که دلایل رد این ادعا، پیشتر گفته شد.

صرف نظر از اینکه اصل تنظیم چنین صورتجلسه‌ای به منزله قبول شمول بازرسی حفاظت فنی بر کارگاه‌های موضوع صورتجلسه است، مع الوصف نشان می دهد که مصوبه هیأت وزیران به هر دلیل اجرا نشده است، و اینکه عدم اجرای آن به دلیل عدم وصول اطلاعات مربوط به کارگاه‌های مشمول مصوبه از سوی وزارت کار بوده یا خیر، قطعاً نشان دهنده عدم پیگیری موضوع از سوی وزارت کار به مثابه دستگاه مجری مصوبه، می باشد. به علاوه با فرض اینکه وزارت کار اساساً کارگاه‌های پلاسکو را مشمول بازرسی حفاظت فنی نمی داند، حتی به فرض وصول این اطلاعات نیز ظاهراً تکلیف قانونی برای خود قائل نبوده است، و اگر چنین تکلیفی را برای خود قائل بود با دریافت همان رونوشت‌های مربوط به ساختمان پلاسکو (که در پاسخ وزارت کار به وصول آنها اشاره شده) بایستی نسبت به بازرسی حفاظت فنی از کارگاه‌های پلاسکو اقدام می نمود.

۵- تدوین ضوابط و مقررات ایمنی و آتش نشانی کارگاه‌ها

در خصوص سوال مربوط به «اجرای بند ۴ مصوبه الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش نشانی و امور ایمنی مصوب ۹۳/۱۰/۱۴ هیئت وزیران و اینکه آیا ضوابط و مقررات ایمنی و آتش نشانی کارگاه‌ها و

واحدهای صنفی، تولیدی و تجاری و فرآیند کنترل و نظارت بر آن، تدوین و جهت سیر مراحل تصویب به شورای عالی حفاظت فنی ارائه شده است؟» وزارت در عین اشاره به بالغ بر ۱۲ مکاتبه وزارت کار و اینکه من جمله مدیرکل دفتر هماهنگی عمرانی و خدمات شهری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، از رایبه مستندات و پاسخ، خودداری نموده‌اند؛ بازهم با اشاره به «بازار و مراکز تجاری و فروشگاه‌ها»، تدوین مقررات ایمنی برای این موارد را خارج از وظیفه شورای عالی حفاظت فنی، تلقی نموده است که دلایل رد این برداشت، پیش‌تر گفته شد.

اما سوی استدلال و تفسیر حقوقی اشتباه و خلاف صریح قانون از جانب وزارت کار، هم در جلسه حضوری و هم در پاسخ مکتوب، این وزارت بیان داشته است:

اولاً- در پاسخ به سوال کمیته حقوقی درخصوص در اولویت قراردادن گزارش‌های آتش‌نشانی، عنوان نموده: «... با توجه به امکانات بازرسی وزرات کار که در خصوص صیانت از منابع انسانی، کارگاه‌های تولیدی و پرخطر، در اولویت بازرسی قرار دارند...»

ثانیاً- در جای دیگر از پاسخ مکتوب هم عنوان داشته‌اند: «بر اساس رویه جاری سال‌های متمادی فعالیت این وزارت و با عنایت به محدودیت‌های موجود در تعداد بازرسین کار سراسر کشور و عدم امکان عملی بازرسی کلیه کارگاه‌ها در معنای موسع کلمه، مراد قانونگذار به قرینه عقلی و با نگاه واقع بینانه به امکانات موجود، بر کارگاه‌های تولیدی تقیید زده و در عمل سال‌هاست که بازدید از کارگاه‌های تولیدی و تصدی نظارت بر ایمنی این دسته از کارگاه‌ها در صدر وظایف وزارت قرار گرفته است.»

ج- نتایج و پیشنهادات در امر بازرسی وزارت کار

۱- خلاصه و کاستی‌ها

کارفرمایان معمولاً به دلایل اقتصادی تمایلی به سرمایه‌گذاری در حوزه سلامت کارگاه و کارگران و پیش‌گیری از حوادث نشان نمی‌دهند و نوعاً اعتقادی به سودآوری سرمایه‌گذاری در تجهیزات فنی و ایمنی و متعاقباً، کاهش بلند مدت هزینه‌های تولید از این طریق ندارند. اما قانونگذار، مسئولان ذیربط را مکلف به آموزش، سرمایه‌گذاری و نظارت در حوزه حفاظت فنی و ایمنی در کارگاه نموده و بنابراین، توقع از مسئولان نهادهای حکومتی در امر توجه به سرمایه‌گذاری در موضوع صیانت از نیروی انسانی و منابع مادی کشور صرف نظر از انتظاری قانونی، توقعی ملی از حقوق اجتماعی کارگران محسوب می‌شود.

ذیلاً به مواردی از کاستی‌ها و ضعف ساختارهای حقوقی در موضوع بازرسی در حوزه وظایف وزارت کار، اشاره شده است:

۱-۱- جایگاه بازرسی در وزارت کار

بازرسی کار یکی از ادارات کل زیرمجموعه‌های معاونت روابط کار است و مطابق ماده ۹۶ قانون کار به منظور اجرای صحیح قانون کار و ضوابط حفاظت فنی، اداره کل بازرسی وزارت کار با همه وظایف متعدد نظارت، آموزش، تحقیق، ارائه آمار، یا به عبارت دیگر تمام بندهای ماده ۹۶ مسئولیت حوزه بازرسی کارگاه‌ها را نیز به عهده دارد. این درحالیست که آمار حوادث ناشی از کار اعلامی از سوی مراجع رسمی در طی این سال‌ها به قدری نگران‌کننده است که هیات محترم دولت در سال ۱۳۹۳ ناچار به تصویب نامه‌ای در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر و به ویژه وزارت کار به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی گردید و این جلسه نشان از اهمیت و ضرورت امر بازرسی در کشور در سال‌های اخیر دارد.

وزارت کار از ادغام سه وزارت تشکیل شده که عملاً موجب ترافیک وظایف رفاهی، کاری و اشتغال در این وزارت گردیده است. بخش رفاه این وزارتخانه مسئولیت‌های سنگین اجتماعی مانند هدفمندی یارانه‌ها را به عهده گرفته که بیشتر توان این وزارت را معطوف به این امر کرده و عملاً همین امر، توازن معاونت‌ها را در وزارت، مختل نموده است. با ادغام مذکور و تعدد نقشها، این وزارت از مهم‌ترین و ظریف خود که «صیانت از نیروی کار و منابع مادی کشور» یا

به عبارت دیگر، افزایش استانداردهای روابط کار و ارتقای بهره‌وری نیروی کار است، باز مانده و عملاً چالاکي خود را از دست داده است.

۱-۲- تداخل وظایف نهادهای متعدد مسئول در امر بازرسی

در روزهای پس از حادثه پلاسکو رسانه‌ها و کارشناسان درباب وظایف و اختیارات سازمان‌ها اظهار نظرهای متفاوتی داشته و پیرو آن رسانه‌ها و افکار عمومی نیز پس از مدت کوتاهی تاحدودی متوجه چند ضلعی بودن موضوع گردیده‌اند. اما این تداخل وظایف نهادهای متعدد نشان دهنده این است که تعدد سبب در حوادثی از ایندست، شکل هندسی چند ضلعی آتش‌نشانی، شهرداری، وزارت کار، شورای شهر، مالک ساختمان، نظام صنفی، کارفرما، و... را از باب وظایف و اختیارات در ذهن افکار عمومی ترسیم می‌کند و نشان می‌دهد قانونگذار نتوانسته طرح چندلایه واحدی از نهادهای مسئول ارائه کند و نهادهای فوق‌الذکر در میادین مختلف در حوزه مسئولیت با یکدیگر تصادف و تداخل وظیفه دارد.

لذا متأسفانه، این پراکندگی وظایف و اختیارات نهادهای متعدد و موازی، منجر به مسئولیت‌ناپذیری در بین نهادهای مسئول گردیده است. کمالینکه مسئولان شهرداری با سلب مسئولیت از خود، وزارت کار را مسئول می‌دانند و از سوی دیگر، وزارت کار نیز با استناد به قانون شهرداری‌ها، شهرداری تهران را مسئول می‌داند.

۱-۳- ناکارآمدی کمیته‌های حفاظت فنی

به رغم تصریح قانون و مقررات کار، پیش‌بینی کمیته حفاظت فنی عملاً کمکی به امر بازرسی و نظارت کارگاه‌ها و صیانت از سرمایه انسانی نکرده و بیشتر کمیته‌های حفاظت فنی در حوزه‌ایمنی، ناکارآمد هستند و بیشتر از اینکه واقعی باشند، ویترونی بوده و هدف غایی مقنن از تعبیه این کمیته، بدست نیامده است. امری که ریشه در نگاه غیر واقعی و آرمانی دیدن موضوع بوده. چنانکه کمیته‌ای با ترکیب ۵ نفره پیش گفته (ماده ۲ آیین‌نامه کمیته حفاظت فنی شامل کارفرما، نماینده شورای اسلامی کار یا نمایندگان کارگران کارگاه، مدیر فنی و در صورت نبودن او یکی از سراسر استادکاران کارگاه، مسئول حفاظت فنی و مسئول بهداشت حرفه‌ای) با وظایفی مستند به ماده ۵ آیین‌نامه کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار، از جمله به شرح زیر برای کمیته در نظر گرفته که اجرای این وظایف از سوی کمیته‌ها تکلیف مالایطاق است:

- ۱- طرح مسائل و مشکلات حفاظتی در جلسات کمیته و ارائه پیشنهادات لازم به کارفرما جهت رفع نواقص و سالم سازی محیط کار.
- ۲- انعکاس کلیه ایرادات و نواقص حفاظتی و پیشنهادات لازم جهت رفع آنها به کارفرمای کارگاه.
- ۳- همکاری و تشریک مساعی با بازرسان کار جهت اجرای مقررات حفاظتی.
- ۴- توجیه و آشنا سازی کارگران نسبت به رعایت مقررات و موازین حفاظتی در محیط کار.
- ۵- همکاری با کارفرما در تهیه دستورالعمل‌های لازم برای انجام کار مطمئن، سالم و بدون خطر و همچنین استفاده صحیح از لوازم و تجهیزات حفاظتی در محیط کار.
- ۶- پیشنهاد به کارفرما جهت تشویق کارگرانیکه در امر حفاظت فنی علاقه و جدیت دارند.
- ۷- پیگیری لازم به منظور تهیه و ارسال صورتجلسات کمیته و همچنین فرم‌های مربوط به حوادث ناشی از کار و بیماری‌های ناشی از کار به ارگان‌های ذیربط.
- ۸- پیگیری لازم در انجام معاینات قبل از استخدام و معاینات ادواری به منظور پیش‌گیری از ابتلای کارگران به بیماری‌های ناشی از کار و ارائه نتایج حاصله به مراکز بهداشت مربوطه.
- ۹- اعلام موارد مشکوک به بیماری‌های حرفه‌ای از طریق کارفرما به مراکز بهداشت مربوطه و همکاری در تعیین شغل مناسب برای کارگرانی که به تشخیص شورای پزشکی به بیماری‌های حرفه‌ای مبتلا شده و یا در معرض ابتلای آنها قرار دارد.

- ۱۰- جمع آوری آمار و اطلاعات مربوطه از نقطه نظر مسائل حفاظتی و تنظیم و تکمیل فرم صورت نواقص موجودکارگاه
- ۱۱- بازدید و معاینه ابزار کار و مسائل حفاظتی در محیط کار و نظارت بر حسن استفاده از آنها.
- ۱۲- ثبت آمار حوادث و بیماریهای ناشی از کار کارگران و تعیین ضریب تکرار و ضریب شدت سالانه حوادث.
- ۱۳- نظارت بر ترسیم نمودار میزان حوادث و همچنین نصب پوستره‌های آموزشی حفاظتی در محیط کار.
- ۱۴- اعلام کانونهای ایجاد خطرات حفاظتی در کارگاه.
- ۱۵- نظارت بر نظم و ترتیب و آرایش مواد اولیه و محصولات و استقرار ماشین آلات و ابزار کار به نحو صحیح و ایمن و همچنین تطابق صحیح کار و کارگر در محیط کار.
- ۱۶- تعیین خط مشی روشن و منطبق با موازین حفاظتی و بهداشتی برحسب شرایط اختصاصی هر کارگاه جهت حفظ و ارتقاء سطح بهداشت و ایمنی محیط کار و پیشگیری از ایجاد حوادث احتمالی و بیماریهای شغلی.
- ۱۷- تهیه و تصویب و صدور دستورالعمل‌های اجرایی حفاظتی جهت اعمال در داخل کارگاه در مورد پیشگیری از ایجاد عوارض و بیماری‌های ناشی از عوامل فیزیکی، شیمیایی، ارگونومیک، بیولوژیکی و روانی محیط کار؛ در صورت اهتمام وزارت کار نیز عملاً امکان تشکیل نداشته و تعداد اعضا، بافت عضوی و حجم تکالیف کمیته، کاملاً فرا واقع گرایانه است و کارفرما را به سوی عدم اجرا سوق می‌دهد.

۴-۱- کمبود بازرسی در اداره کل بازرسی

مطابق گزارش وزارت کار، تعداد بازرسان وزارت با توجه به تعداد کارگاه‌ها، متناسب نبوده و یکی از مشکلات وزارت کار، تعداد کم بازرسان و تعداد زیاد کارگاه‌های مشمول قانون کار می‌باشد.

همین کمبود نیروی انسانی سبب شده که بازرسان کار عملاً توان و نیروی و سازماندهی لازم برای بازرسی از تمام کارگاه‌های مشمول قانون کار و ساختمان‌ها و بناهای آن را نداشته و حجم زیاد بازرسی، دقت نظر یا بررسی‌های دقیق فنی را کاهش دهد و نتیجتاً کیفیت بازرسی و رعایت تمامی استانداردهای فنی تامین نگردد.

امری که وزارت کار نیز بدان اشاره داشته:

«مطابق با ابزارهای بین‌المللی تعداد بازرسان باید برای انجام موثر وظایف بازرسی کار، کافی باشند. لذا با توجه به مفاد ماده ۱۰ مقاوله نامه شماره ۸۱ بالخصوص بند «ب» (توجه به امکانات مادی در اختیار بازرسان کار که در حداقل ممکن در مقایسه با کشورهای مشابه قرار دارد)، استاندارد این تعداد برای کشور ما حدود هر بازرس کار برای تعداد ۷۵۰۰ کارگر است که این استاندارد برای یک سوم از کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار در نظر گرفته شده. لذا با توجه به تعداد کارگران مشمول قانون کار در کشور (۱۶۰۰۰۰۰۰ کارگر) و با در نظر گرفتن تعداد بازرسان کار فعال (۷۳۰ نفر)، نیاز به استخدام قابل ملاحظه بازرس کار است... در استان تهران نیز با عنایت به تعداد بازرسان کار و استاندارد مذکور، معضل جدی وجود دارد. ضمناً در حال حاضر، بیش از ۲۵۰۰۰۰ کارگاه در سراسر کشور وجود دارد که قابل بازرسی در شرایط کار می‌باشند. سالانه حدود ۴۰۰۰۰۰ بازرسی توسط بازرسان کار سراسر کشور صورت می‌گیرد (به ازای هر بازرس کار، ۵۰۰ بازرسی) که هر شش سال، امکان یک بازرسی وجود دارد که متناسب کردن امکانات و شرح وظایف و ساختار از ضروریات می‌باشد».

البته لازم به توضیح است که این آمار با توجه به برداشت «مضیق، ناصحیح و معطوف به امکانات» وزارت کار از مفهوم کارگاه است و با توجه به مفهوم قانون کار، فاصله نسبت استاندارد یادشده، بسیار بیشتر از رقم گفته شده وزارت کار است.

۳- راهکارها

۳-۱- ارتقای جایگاه بازرسی در وزارت کار

با توجه به ضعف ساختاری و نیروی انسانی بازرسی وزارت کار، ارتقای جایگاه بازرسی در این وزارت، ضروری است، اما ترمیم این جایگاه، ملازمه‌ای با استخدام نیروی جدید نداشته و به عنوان نمونه می‌توان از طریق انتقال بخشی از نیروهای دیگر شاغل در بخش‌های دیگر وزارت کار، این نیاز را تا حدی مرتفع نمود. اساساً صرف تغییر ساختار در داخل وزارت یا افزایش تعداد نیروی انسانی، چندان تعیین کننده نیست.

۲-۳- شفاف‌سازی حقوقی و تبیین وظایف و اختیارات نهادهای متعدد بازرسی

با توجه به تعدد نهادهای مسئول ایمنی از جمله شهرداری، وزارت کار، نظامات صنفی، مالکان و... تبیین مجدد رابطه این سازمان‌ها و شفاف‌سازی رابطه آنها با یکدیگر، ضروری است. امری که به صورت موردی توسط وزارت کار و نظام مهندسی، صورت گرفته و «تفاهم نامه‌های همکاری بین وزارت (مدیر کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان تهران) و سازمان نظام مهندسی استان تهران» مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۶ و ۱۳۹۴/۳/۶ از آن جمله‌اند. هر چند که شفاف‌سازی حقوقی و تبیین وظایف و اختیارات مستلزم قانونگذاری است و با تنظیم چنین تفاهمنامه‌هایی که البته اقدامی قابل تقدیر است حاصل نخواهد شد.

۳-۳- تغییر نگاه کمی به کمیته‌های حفاظت فنی

آئین نامه موجود در خصوص کمیته‌های فنی، کمی محور است و صرفاً به تعداد کارگران به عنوان عامل اصلی در تأسیس کمیته حفاظت یا شرایط مسئول ایمنی اشاره دارد. در حالی که الفبای روابط کار در کارگاه، شاخص‌های مهم دیگری مانند نوع صنعت، میزان حوادث ناشی از کار موجود در کارگاه، موقعیت جغرافیایی کارگاه، نوع ماهیت کار از نظر سخت و زیان آوری و عادی بودن، تعداد کارگران در معرض ریسک‌های شدید در کارگاه و... باید جز ملاک‌های تشکیل کمیته فنی بوده و در اصلاح آیین‌نامه و مقررات مرتبط با موضوع، لحاظ گردد.

۴-۳- پیش‌بینی رشته «حقوق ایمنی» در دانشگاه

در حوزه بازرسی با عنایت به میزان بالای حوادث ناشی از کار و خسارات مادی و معنوی وارده به سرمایه انسانی و مادی کشور، با پیش‌بینی رشته «حقوق ایمنی» که می‌تواند در حوزه‌های مختلف حقوقی از قبیل ایمنی جاده، ایمنی خودرو و ایمنی کارگاه باشد، می‌توان ضعف آموزش و پژوهش در حوزه حقوق ایمنی را برطرف نمود.

۵-۳- تشکیل شعبه ویژه جرایم قانون کار در دادگستری / تأسیس دادگاه اختصاصی اداری

۱-۵-۳- با توجه به جرم انگاری روابط کار در فصل یازدهم قانون کار، تخصصی بودن تخلفات در بحث حفاظت فنی کارگاه، تشکیل شعبه اختصاصی یا ویژه رسیدگی به جرایم قانون کار در زمینه تقویت ضمانت اجرای بازدارنده و کاهش تکرار جرم و کاهش حوادث ناشی از کار موثر بوده و موجب تقلیل هزینه‌های مادی و اجتماعی بر مجموعه دستگاه‌های اجرایی و مردم گردیده و صیانت از نیروی انسانی کار را نیز تأمین نماید. همچنین، نظر به خطر و هزینه‌های بالای این جرایم، اولویت بخشی به رسیدگی قضایی در جرایم قانون کار و افزایش سرعت اقدامات قضایی، نقش کلیدی در بازدارنده بودن حوادث ایفا خواهد کرد.

۲-۵-۳- نیز می‌توان تأسیس دادگاه اداری در زمینه تخلفات حفاظت فنی را مورد بررسی قرار داد و البته تا آن زمان قانونی شدن این مهم، شعب ویژه قضایی در خصوص جرایم کار را پی گرفت.

۶-۳- الزام دستگاه‌های اجرایی به اخذ تاییدیه وزارت کار در خصوصاً ایمنی کارگاه‌ها (پیشنهاد وزارت کار)

دستگاه‌هایی اجرایی مطابق با ماده ۸۷ قانون کار، استعلامات لازم را جهت رعایت الزامات ایمنی بر اساس مصوبات شورای عالی حفاظت فنی از وزارت کار، اخذ نموده و پس از اعلام نظر وزارت، پروانه بهره‌برداری را صادر یا دریافت نمایند.

۳-۷- تهیه بانک اطلاعاتی از کارگاه‌ها شامل دسته‌بندی آنها بر اساس نوع فعالیت، موقعیت جغرافیایی و ریسک مربوط به ایمنی و حفاظت فنی (پیشنهاد وزارت کار).

۳-۸- الزام صدا و سیما به تولید و پخش برنامه‌های مرتبط با فرهنگ و حقوق ایمنی به صورت رایگان (پیشنهاد وزارت کار).

پیشنهاد نهایی و جامع:

تدوین و تنظیم سند ملی ایمنی در باب وظیفه حفاظت فنی در ساختمان‌ها، اماکن و کارگاه‌ها به طوری که موضوع به صورت چند بعدی و جمعی دیده شده و برای مجموعه‌ای دست کم، شامل: شهرداری، نظام مهندسی، وزارت کار و نظام صنفی، وظایف و اختیارات به صورت هماهنگ دیده شود. و یا به صورت متمرکز توسط یک سازمان مشخص اعمال شود.

وزارت راه، مسکن و شهرسازی

چکیده

همان طور که صیانت از تمامیت ارضی کشور جزئی از صلاحیت لاینفک حکومت محسوب می‌گردد، تمشیت و تنظیم اشغال اراضی کشور توسط اشخاص حقوقی و حقیقی نیز از وظایف حاکمیتی دولت قلمداد می‌شود که از طریق بازوان اجرایی خود که همان وزارتخانه‌ها و سایر دوایر و نهادهای ذی صلاح دیگر است به منصف ظهور می‌رسد. در نظام حقوقی - سیاسی ایران وزارت راه و شهرسازی به عنوان مجری سیاست‌های تنظیمی مرتبط با زمین و ساختمان به منظور رسیدن به اهداف مذکور این مهم را بر عهده داشته است. اگر مثلی برای ساخت و ساز شهری ترسیم شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی (نهادی ملی)، شهرداری (نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان (نهادی صنفی) تجسم یافته است، وزارت راه و شهرسازی به عنوان نماینده دولت (حاکمیت) در این بخش، چه از منظر کلان سیاست‌گذاری و چه از بعد نظارت عالی بر اجرا، از نقش حائز اهمیتی بهره‌مند می‌باشد. اگر قوانین و مقررات موجود در زمینه ساخت و ساز، به خصوص مقررات ملی ساختمان، به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی به درستی تنظیم و اجرائی می‌شد و به موقع و به خوبی رعایت می‌شد نه تنها شاید چنین حادثه‌ی در ساختمان پلاسکو اتفاق نمی‌افتاد بلکه موجب ارتقای کیفیت و افزایش عمر مفید ساختمان نیز می‌گردید. وزارت راه و شهرسازی، دارای تکالیف قانونی مهمی در این زمینه است که در مجموع به نظر می‌رسد این وظایف و تکالیف به درستی انجام نشده‌اند و می‌توان به مصوبه اخیر شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، پس از حادثه پلاسکو و شروع به تدوین و ویرایش جدید از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها)، در جهت تایید و تصدیق مطلب فوق اشاره داشت.

۱. وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی پیش از وقوع حادثه: اساساً همواره سهم عظیمی از سرمایه‌های ملی کشور در قالب احداث واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و.. صرف پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن می‌شود که برای بهره‌برداری مناسب از این حجم زیاد ثروت ملی رعایت اصول فنی و استانداردهای کیفیت در طراحی، اجرا و نظارت بر ساخت و انتخاب مصالح ساختمانی مرغوب و استفاده از نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده از اهمیت بالایی برخوردار است. برای نیل به این مهم، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴)، آیین‌نامه اجرایی این قانون (مصوب ۱۳۷۵) و مباحث بیست و دوگانه مقررات ملی ساختمان تدوین و تصویب می‌گردد. مسئول اجرای قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و ساز، با استناد به ماده ۳۵ قانون وزارت راه و شهرسازی است: «مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود.» از مهم‌ترین الزامات موجود در مقررات ساختمان، مقابله با هرگونه خطر ناشی از آتش‌سوزی و حریق در ساختمان‌ها است که مبحث سوم (حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق مصوب ۱۳۹۲) از مقررات مزبور تماماً و مستقیماً در بازه زمانی طراحی، ساخت و نظارت بر ساخت و ساز به آن اختصاص یافته است. بخش هفتم (تأسیسات برقی) و نهم (حفاظت در برابر حریق) مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مصوب ۱۳۹۲) درآیام پس از اتمام احداث ساختمان و بهره‌برداری از آن نیز به الزامات مرتبط به ساختمان می‌پردازد. آنچه محل نگرانی است بناها و ساختمان‌های بلندی است که پیش از تصویب مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ساخته شده‌اند، چرا که ضوابط ایمنی در آنها، ممکن است رعایت نشده باشد. برای رفع این خلاء و کاستی شورای تدوین مقررات ملی ساختمان به تدوین مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان می‌پردازد. هدف از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها) ارائه حداقل ضوابط و مقرراتی است که با رعایت آنها شرایط ایمنی، قابلیت بهره‌برداری مناسب، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و پایانی ساختمان‌های موضوع این مبحث فراهم می‌شود. ساختمان پلاسکو مطابق بند ۲۲-۱-۳-۲۳ مقررات ملی ساختمان، سازه‌ی ناامن محسوب می‌شده است که برای حفاظت در برابر حریق و آتش‌سوزی

می‌بایستی در ذیل مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان قرار گرفته و مقرره‌های آن بر ساختمان پلاسکو اجرایی می‌گشت. اما چرا این امر تحقق نیافت و منجر به چنین فاجعه‌ای شد؟ برای پاسخ به این سوال باید به ۲ نکته اشاره داشت: ۱. ضوابط و الزامات این مقررات برای نگهداری تمامی ساختمان‌های مسکونی، غیر مسکونی و کلیه اجزای تشکیل دهنده آن کاربرد دارد اما در غالب مواقع افرادی مسئول اجرای مقرره‌های مزبور شده‌اند که یا فاقد حداقل تخصص و صلاحیت‌های فنی - علمی لازم در ساختمان و مراقبت و نگهداری از آن می‌باشند یا اگر دارای این معلومات هستند سطح آن بسیار کم و قلیل است. ۲. شماره ۲۲-۱-۳-۶ مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان به تعریف بازرسی می‌پردازد، که تا حال حاضر، هیچ‌گونه ساختار اجرایی و عملی برای صلاحیت‌سنجی بازرسان مربوطه، و اجرای عملی این مقرره، توسط وزارت راه و شهرسازی تعبیه و فراهم نشده و هم چنان این الزام بسیار مهم قانونی که اساساً این مبحث را تشکیل می‌دهد، مغفول واقع شده است. در حالیکه در نظام حقوقی ایران نیاز به تدوین و تصویب قانون یکپارچه ایمنی برای ساختمان‌ها وجود دارد. وجود یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان‌ها در برابر حریق و آتش‌سوزی که دستگاه‌های متولی زیر مجموعه آن با در اختیار داشتن امکانات و منابع مالی وضعیت بهم ریخته فعلی را ساماندهی کند، مفید و موثر است. در حال حاضر از نظر قانون، پایان کار یک امتیاز برای ساختمان‌ها است و نه یک الزام قانونی. امتیازی که از طریق آن مالک می‌تواند اسناد تفکیکی بگیرد و به تعهداتش، به طور کامل، نسبت به خریداران عمل کند. حل این ضعف قانونی بر عهده نهاد سیاست‌گذاری در امر ساخت و ساز (وزارت راه و شهرسازی) است که باید لوایح لازم را تهیه و به مجلس ارائه دهد از موارد ماموریت وزارت راه و شهرسازی « راهبری تحقیقات ساختمانی به منظور ایمن‌سازی ساختمان‌ها در قبال حوادث طبیعی» احصاء گردیده است. تحدید تحقیقات ساختمانی صرفاً در برابر حوادث طبیعی و عدم اشاره به حوادثی که ناشی از بلایای طبیعی نیستند و انسان ساخته‌اند از مهم‌ترین خلاءهایی می‌باشد که بایستی رفع گردد. حادثه ساختمان پلاسکو نشان داد که بازرسی، سرویس و نگهداری ساختمان فقط منحصر به سیستم تأسیساتی مکانیکی و الکتریکی، سیستم‌های اعلام و اطفاء حریق و آسانسورها نباید محدود شود. بلکه، بررسی پایداری، استحکام سازه‌ی، نقش مصالح مقاوم در برابر حریق و... از جمله مواردی است که بایستی در سر فصل تدوینی قوانین و مقررات مرتبط گنجانده شود. در خصوص مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان) پیش‌بینی ساختار اجرایی مبحث مذکور توسط وزارت راه و شهرسازی به عنوان مسئول نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری و واگذاری آن به سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک شکل فنی تخصصی و یک نهاد برخاسته از توانمندی مهندسان فرهیخته، از اهمیت برخوردار می‌باشد. واگذاری مسئولیت نگهداری و مراقبت از ساختمان به عهده بهره‌برداران، مالکان و مستأجران که در اکثر مواقع صلاحیت و تخصص لازم در این زمینه را ندارند به نوعی نشان از بی‌توجهی به اهمیت ایمنی ساختمان‌هاست. اجراء سریع، شفاف و کارآمد مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طی ۲ جلسه ۱۳۹۵/۱۱/۱۱ و ۱۳۹۵/۱۲/۲ که در ۱۱ بند تصمیماتی برای کاهش خطرات ناشی از سوانح مشابه حادثه ساختمان پلاسکو در سطح کلان شهرهای کشور و با تکیه بر اهمیت نقش ساختمان‌های بلند مرتبه در خطرپذیری شهرها در هنگام وقوع این سوانح اتخاذ نمود، امری ضروری است. هم اکنون به دلیل عدم وجود دستورالعمل‌های فنی در زمان ساخت، بایستی اقدامات لازم و ضروری در جهت بررسی مجدد و در صورت نیاز، مقاوم سازی ساختمان‌های عمومی با قدمت بالا در برابر بارهای حدی (مبحث ششم مقررات ملی ساختمان: بارهای وارد بر ساختمان) صورت پذیرد. سلامت عمومی با پایداری سازی ساختمان‌های شهر تضمین خواهد شد که مستلزم همکاری سازنده، و رای منافع سیاسی و اقتصادی کوتاه مدت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری در پایداری سازی ساختمان‌های قدیمی با اولویت بافت فرسوده می‌باشد. نمی‌توان از نظر دور داشت مسئولیت نوسازی بافت‌های فرسوده بر عهده وزارت راه و شهرسازی می‌باشد که بر اساس احکام برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور این وزارتخانه موظف بوده است در طی ده سال (سالی ده درصد) تمامی ۷۰ هزار هکتار بافت فرسوده سراسر کشور و

زیرساخت‌هایشان را نوسازی کند. در جهت تهیه شناسنامه ایمنی مجموعه‌های مسکونی و تجاری پُرجمعیت تشکیل تیم‌های مشترک بازرسی و نظارت توسط اضلاع مثلث ساخت و ساز شهری، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری، گام مهمی به حساب می‌آید که مغفول مانده است.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

وزارت راه، مسکن و شهرسازی

مقدمه

همان‌طور که صیانت از تمامیت ارضی کشور جزئی از صلاحیت لاینفک حکومت محسوب می‌گردد، تمشیت و تنظیم اشغال اراضی کشور توسط اشخاص حقوقی و حقیقی نیز از وظایف حاکمیتی دولت قلمداد می‌شود که از طریق بازوان اجرایی خود که همان وزارتخانه‌ها و سایر دوائر و نهادهای ذی صلاح دیگر است به منصفه ظهور می‌رسد. در نظام حقوقی - سیاسی ایران وزارت راه و شهرسازی به عنوان مجری سیاست‌های تنظیمی مرتبط با زمین و ساختمان به منظور رسیدن به اهداف عالی نظام این مهم را بر عهده دارد. اگر مثلی برای ساخت و ساز شهری ترسیم شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی (نهادی ملی)، شهرداری (نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان (نهادی صنفی) تجسم یافته است، وزارت راه و شهرسازی به عنوان نماینده دولت (حاکمیت) در این بخش، چه از منظر کلان سیاست‌گذاری و چه از بعد نظارت عالی بر اجراء، از نقش حائز اهمیتی بهره‌مند می‌باشد. البته نبایستی از این نکته غافل شد که وزارت راه و شهرسازی در جهت پیاده‌سازی مقررها و مصوبات تدوینی در نهادهای کلان کشور، با اشکالاتی معظم دست به گریبان است که منجر به عدم کارآمدی و اثربخشی اقدامات مدیران و کارگزاران اجرایی این وزارت خانه شده است که می‌توان با هماهنگی و تعامل سازنده با دولت و دیگران نهادهای قدرت برای رفع این اشکالات تلاشی مستمر انجام دهد. بعضی از این مشکلات به شرح ذیل برشمرد:

الف. نظامات عملیاتی، ضابطه محور شده است. در این معنا، ساختار اداری و عوامل انسانی و فنی آن، در حکومت «مقررات» تنظیمی توسط نهادهای دولتی می‌باشند و سیطره «قانون» (مقرره تصویبی مجلس شورای اسلامی) محدود و مضیق تفسیر و اعمال می‌گردد. در صورتی که ضوابط (مقررات) در برابر تصمیمات قضایی و دیگر مصوبات قوه مجریه نسبت به قوانین متزلزل و ناپایدارتر بوده و غالباً تدوین کنندگان آن با مساله عدم آشنایی و تخصص کافی در مسائل حقوقی مواجه هستند.

ب: دومین عامل را بایستی تعامل و همکاری ابتر و ناقص نهاد ملی (وزارت راه و شهرسازی) با نهاد محلی (شهرداری) دانست که در سالیان متمادی اخیر ایمنی و سلامت عمومی آحاد شهروندان ساکن در کلان شهرها، به ویژه تهران را در مسلخ گاه اختلافات سیاسی و منافع اقتصادی کوتاه مدت خود قربانی نموده است.

ج: از دیگر مشکلات موجود، سکوت تایید آمیز وزارت راه و شهرسازی در قبال عملکرد شهرداری در تغییر گسترده کاربری اراضی که در طرح‌های جامع و تفصیلی به طور دقیق کارویژه‌های آنها مشخص شده است. در حالی که مطابق ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱)، شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌باشند. در شورایی که اکثریت اعضاء آن منصوبین و منتسبین به دولت می‌باشند داشتن نگاه ملی و دراز مدت به منفعت و مصلحت عمومی از بدیهیات محسوب می‌گردد» (بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود، اصلاحیه ماده ۵ مصوب ۱۳۸۵)».

د: تخصیص اصلاحیه ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طبق تبصره ۳ آن ماده، صرفاً به کلان شهر تهران موجد بستر مساعدی برای وقوع تخلفات گسترده و خطرناک در نظام شهرسازی این مادرشهر شده است. «(معاونین ذی‌ربط وزراء مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو، جهاد کشاورزی و معاونین رؤسای سازمان‌های حفاظت محیط زیست و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و شهردار تهران و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر تهران بدون حق رأی، اعضاء کمیسیون می‌باشند که ریاست این کمیسیون بر عهده شهردار تهران است)».

در راستای ممانعت از درآمدزایی از فروش تراکم مازاد و تغییر کاربری اراضی توسط شهرداری‌ها، دولت طبق قانون

بودجه سال ۱۳۶۲ مکلف به تعبیه سازو کاری برای درآمدسازی پایدار برای نهادهای محلی (شهرداری‌ها) می‌شود که تا هم اکنون انجام تکلیف مزبور به سرانجام نرسیده است.

مشکلات مذکور، افزون بر عدم رعایت ضوابط شهرسازی و مقررات ملی ساختمان باعث کالایی شدن این ضوابط و مقررات و مبادله‌ی مالی آنها شده است تا جایی که در وضع موجود، توسعه شهری در کشور از وضعیت مناسبی برخوردار نباشد. وضعیت ناپایدار کنونی شهرها محصول قصور و اهمال در برنامه‌ریزی‌های شفاف، کارآمد و موثر در ساخت و سازه‌های شهری و نظارت بر اجراء آنها توسط حاکمیت (وزارت راه و شهرسازی) و توافق سوداگران با مدیریت شهری (شهرداری‌ها) در تصاحب حقوق عمومی شهروندان است. در این وضعیت کسب درآمد در شهرها اهمیت یافته و موضوع‌ایمنی یا فراموش شده و یا در درجه اهمیت کمتری قرار می‌گیرد. نتیجه این نوع از عملکرد در ایران که منافع خاص و شخصی عده‌ی را به جامعه تحمیل کرده و با حراج منابع زیستی شهر، امکان دسترسی افرادی خاص به منافع را فراهم و در مقابل هزینه آن را به مردم تحمیل نموده و با تغییر در نقش و کارکرد اصلی شهر، تغییر یا حذف مراکز و هسته‌های عملکرد شهری، تغییر در کاربری‌های و معابری که در سازمان فضایی شهر نقش اصلی دارند و هم چنین تغییر سرانه کاربری‌های خدمات طرح‌ها، فروش تراکم، بلند مرتبه سازی در معابر کم عرض و از دست رفتن فضای باز شهری عملاً قابلیت زندگی‌ایمن و با کیفیت شهرها را برای عامه مردم با مشکل جدی مواجه ساخته است. در واقع با عدم اجراء قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و سازه‌های شهری که منتج به ایجاد نوعی «شهروحشی» می‌شود، ابنیه و مستحذات شهرهای ایران به ویژه در کلان شهرها در برابر بحران‌های پیش‌رو آسیب پذیرتر خواهند شد، که نمونه عینی و ملموس آن در حادثه حریق ساختمان پلاسکو مشاهده گشت.

در تجربه ایران به سوی مدرنیزاسیون، در معماری معاصر، ساختمان پلاسکو (۱۳۹۵-۱۳۴۱) جایگاهی تعیین کننده و تعیین بخش دارد. چرا که در زمان ساخت خود هم توان علمی - تکنولوژیکی ساخت را با آورده‌هایی نظیر اسکلت فلزی رفیع و آسانسور ارتقاء و مدیریت بر نظام ساخت و پیمان را رشد بخشید و هم امکان جدیدی به گونه شناسی معماری معاصر ایران اضافه کرد که پس از آن به کرات به کار گرفته شد. ساختمان پلاسکو که از آن به عنوان اولین ساختمان بلندمرتبه و مدرن خاورمیانه یاد می‌شد دارای ۱۷ طبقه (یک طبقه زیرزمین، یک طبقه همکف و ۱۵ طبقه روی پیلوت) بود و سازه آن از نوع اسکلت فلزی بود. متراژ تقریبی زیربنای ساختمان پلاسکو ۲۹ هزار متر مربع بود و طبقات اول تا چهارم مساحت بیشتری نسبت به سایر طبقات داشتند. سازه ساختمان پلاسکو تمام فولادی بود و حتی نمای بیرونی آن کلاف کشی و با فولاد بسته شده بود. ساختمان پلاسکو در روز پنج‌شنبه ۳۰ دی ۱۳۹۵ پس از ۵۴ سال از زمان ساخت بر اثر آتش‌سوزی فرو ریخت و ۵۶۰ واحد تجاری در آن نابود شد. اگر قوانین و مقررات موجود به خصوص مقررات ملی ساختمان، به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی به خوبی تدوین و به خوبی رعایت می‌شد نه تنها شاید چنین حادثه‌ی در ساختمان پلاسکو اتفاق نمی‌افتاد بلکه موجب ارتقای کیفیت و افزایش عمر مفید ساختمان نیز می‌گردید. بایستی به این مهم توجه کرد که ایمن‌سازی و حفاظت از ساختمان‌ها در برابر خطرات موجود از جمله حریق و آتش‌سوزی، فرآیندی مستمر و مداوم است که نقطه شروع آن از مکان‌یابی و طراحی ساختمان آغاز و در ادامه نحوه ساخت و نظارت بر اجرای مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی و پس از اتمام ساختمان نیز با بازرسی‌های ادواری تداوم می‌یابد. به همین لحاظ باید نگاه نقادانه و آسیب شناسانه به کارکرد اضلاع مثلث ساخت و ساز شهری، به خصوص نقش و عملکرد وزارت راه و شهرسازی در حادثه حریق ساختمان پلاسکو ملحوظ نظر قرار گیرد. اساساً، وقوع هر حادثه ناگواری در مرحله اول، موجی از تالم و تاثر را در شهروندان ایجاد می‌کند و پس از فروکش کردن این شور و طوفان عاطفی، در مراحل بعدی، بررسی و مطالبه‌گری از چرایی رویه‌های قانونی و اجرایی ساختارهای مسئول و ذی صلاح از جنبه‌های گوناگون حقوقی، فنی، اجتماعی، اقتصادی و... آغاز می‌شود. می‌توان به مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و تدوین ویرایش جدید از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان و در جهت تایید و تصدیق مطلب فوق اشاره داشت. پس از حادثه حریق ساختمان پلاسکو شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۱ ضمن استماع گزارش مرکز تحقیقات راه،

مسکن و شهرسازی پیرامون حادثه ساختمان پلاسکو، با به رسمیت شناختن کاستی‌های قانونی درایمی سازه‌ها به این شرح اتخاذ تصمیم نمود: « دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری (کمیته تخصصی شماره ۴) و مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی ضمن بررسی تفصیلی و همه جانبه آتش سوزی و فرو ریزش ساختمان پلاسکو و سایر موارد مشابه در کشور نسبت به تدوین چارچوبی جهت ارتقاء ایمنی ساختمان‌ها، تاب‌آوری شهرها، ملاحظات و الزامات زیست محیطی و پتانسیل‌های بالقوه آلاینده‌گی، خصوصاً ضوابط ساختمان‌های بلند مرتبه (۶ طبقه به بالا) و همچنین ساز و کارهای پیشنهادی لازم برای تحقق پذیری مصوبات شورای عالی و ایمنی ساختمان‌ها و ارائه آن در شورای عالی حداکثر ظرف مدت دو هفته آینده اقدام نمایند. » که به علت اهمیت نتایج بررسی فوق الذکر و به استناد بند ۲ ماده ۲ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای هیات وزیران و سایر مراجع ذیربط گزارش خواهد شد، که در این راستا شورای عالی شهرسازی و معماری در جلسه مورخ ۹۵/۱۲/۰۲ و پیرو تکلیف مصوبه مورخ ۹۵/۱۱/۱۱ خود در خصوص گزارش تکمیلی حادثه پلاسکو توسط مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی و دبیرخانه شورای عالی، پس از استماع گزارش مذکور و بحث و بررسی، موارد یازده گانه ی را در جهت کاهش خطرات ناشی از وقوع سوانح مشابه در سطح کلانشهرهای کشور مصوب نمود. از سویی دیگر، اهم خلاءهای موجود در ویرایش نخست مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان عدم تعبیه سازو کار اجرایی برای نهاد بازرسی است که در پیش‌نویس تهیه شده به تبیین چگونگی ایجاد شرکت‌های بازرسی فنی و کنترل ساختمان و تشریح ساختمان‌های فرسوده و غیرایمن و احصاء وظایفی برای وزارت راه و شهرسازی در راستای مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها اشاره می‌شود. هم چنین ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نظارت عالی بر طراحی و اجرای ساختمان‌ها را جزء تکالیف وزارت راه و شهرسازی قرار داده است که طی نامه ۱۵۶۹۸-۱۳۷۵/۱/۹- ریاست جمهوری، وزارت مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی) مجری مقرره‌های قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان می‌شود که با عنایت به ماده ۲ قانون مذکور، در بیان اهداف و خط مشی‌های قانون، مسئولیت وضع مقررات ملی ساختمان به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و اجراء و کنترل آن در جهت حمایت از مردم و الزام به رعایت این مقررات و دیگر ضوابط و مقررات شهرسازی بر عهده وزارت راه و شهرسازی می‌باشد. به همین دلیل است که باید به طور مجزاء دامنه وظایف و اختیارات این نهاد ملی ذی صلاح در ابنیه و مستحدثات موجود در شهرها را به غور و بررسی نشست و معین ساخت که صلاحیت و تکالیف وزارت راه و شهرسازی در حوادثی نظیر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو به چه صورت می‌باشد.

۱. وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی پیش از وقوع حادثه

اساساً همواره سهم عظیمی از سرمایه‌های ملی کشور در قالب احداث واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و.. صرف پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن می‌شود که برای بهره‌برداری مناسب از این حجم زیاد ثروت ملی رعایت اصول فنی و استانداردهای کیفیت در طراحی، اجرا و نظارت بر ساخت و انتخاب مصالح ساختمانی مرغوب و استفاده از نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده از اهمیت بالایی برخوردار است. برای نیل به این مهم، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴)، آیین‌نامه اجرایی این قانون (مصوب ۱۳۷۵) و مباحث بیست و دوگانه مقررات ملی ساختمان تدوین و تصویب می‌گردد. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در حقیقت بیان‌کننده انتظارات گسترده نظام قانونگذاری کشور به نمایندگی آحاد جامعه، از تک تک افراد و نهادهایی است که به نحوی در این امر خطیر دخالت دارند. این قانون علاوه بر تبیین یک تشکیلات منسجم و دارای مسئولیت برای متخصصان مرتبط با رشته ساختمان و پیش‌بینی استفاده بهینه از توان کارگران ساختمانی دارای مهارت فنی، در ماده ۳۳ خود، لزوم تدوین، آموزش و کنترل مقررات ملی ساختمان را به عنوان مجموعه اصول و قواعد فنی که با رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها موجب اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی خواهد شد، یادآور شده و حوزه شمول این اصول و قواعد و ترتیب کنترل اجرای آنها و حدود اختیارات و وظایف سازمان‌های عهده دار کنترل و ترویج این اصول و قواعد در هر مبحث را به موجب

آئین نامه‌هایی دانسته که به وسیله وزارت خانه‌های مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی) و کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید که مجموعه این اصول و قواعد فنی و آئین نامه کنترل و اجرای آنها مقررات ملی ساختمان را تشکیل می‌دهند. مسئول اجرای قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و ساز، با استناد به ماده ۳۵ قانون وزارت راه و شهرسازی است: «مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود.» در راستای اعمال این نظارت است که اولاً، شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط مقررات شهرسازی موظفند در صورت درخواست، حسب مورد اطلاعات و نقشه‌های فنی لازم را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی) قرار دهند و در صورتی که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نماید با ذکر دلایل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذیربط ابلاغ نماید و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است (ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و ثانیاً، وزارت مذکور با انتشار اعلامیه و اطلاعیه‌ها، آگاهی‌های لازم را به افراد جامعه خواهد داد (ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان). به همین جهت مقنن مقرر می‌دارد: «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی می‌توانند در هر موردی که با تخلف مواجه شده یا احتمال تخلف از ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان می‌دهند، شکایت یا اطلاعات خود را به وزارت مسکن و شهرسازی در تهران و سازمان مسکن و شهرسازی در استان ارسال یا تسلیم نمایند» (ماده ۳۶ آیین‌نامه اجرایی مزبور) و وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی) یا سازمان مسکن و شهرسازی استان، ساختمان‌ها را رأساً به صورت کنترل نمونه‌ای، سرزده و موردی یا پس از دریافت شکایت مورد رسیدگی و بازرسی قرار می‌دهد، که در صورت احراز تخلف از مقررات مذکور در مواد (۳۴) و (۳۵) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و دیگر مواد مرتبط، با ذکر دلایل و مستندات، دستور اصلاحی یا جلوگیری از ادامه کار را به شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه ساختمانی و مهندس مسئول نظارت ذیربط ابلاغ می‌نماید (ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و به دلیل اهمیت و تاثیرگذاری وزارت راه و شهرسازی در برابر تخلفات ساختمانی است که ماده ۱۸۹ آیین‌نامه اجرایی بیان می‌دارد: «شورای انتظامی استان مکلف است به شکایات و اعلانات وزارت مسکن و شهرسازی در مورد تخلفاتی که از اجرای مواد (۳۴) و (۳۵) و سایر مواد قانون و آیین‌نامه اجرایی آن روی داده، خارج از نوبت و حداکثر ظرف یک ماه رسیدگی و اعلام رأی نماید». از سویی دیگر، مقررات ملی ساختمان مجموعه ضوابطی است که به عنوان یک مبنای حداقلی باید در طراحی، اجرا و نگهداری ساختمان توسط طراحان، اجراکنندگان و بهره‌برداران رعایت شود. این ضوابط بر هر گونه عملیات ساختمانی نظیر تخریب، نوسازی، تغییر کاربری، توسعه‌بنا، افزایش یا کاهش طبقات، جابجایی، تعمیر اساسی، بهره‌برداری و نظایر آن حاکم است و دارای اصول مشترک و متحدالشکل در سطح کشور است که به این اعتبار به آن مقررات ملی اطلاق می‌شود. از مهم‌ترین الزامات موجود در مقررات ساختمان، مقابله با هرگونه خطر ناشی از آتش‌سوزی و حریق در ساختمان‌ها است که مبحث سوم (حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق، ویرایش دوم، مصوب ۱۳۹۲) از مقررات مزبور تماماً و مستقیماً در بازه زمانی طراحی، ساخت و نظارت بر ساخت و ساز به آن اختصاص یافته است، که در حال حاضر کمیته تخصصی مبحث سوم مقررات ملی ساختمان (محافظت ساختمان‌ها در برابر حریق) پس از برگزاری جلسات متعدد کارشناسی و با در نظر گرفتن نظرات و بازخوردهای جامعه حرفه‌ای در خصوص ویرایش فعلی مبحث سوم، پیش‌نویس ویرایش سوم (۱۳۹۵) این مبحث را تهیه و از کلیه اساتید، مهندسان و سایر متخصصان و دست‌اندرکاران این رشته دعوت نموده تا نظرات و پیشنهادات خود را در خصوص پیش‌نویس مذکور اعلام نمایند. همچنین با نگاهی به ساختمان پلاسکو، می‌توان به شماره ۴-۱-۴

(بهره‌برداری و نگهداری) فصل اول مبحث چهارم (الزامات عمومی ساختمان) و شماره ۱۳-۲-۱ (حفاظت برای حصول ایمنی) و شماره ۱۳-۹-۵ (تأمین ایمنی در ساختمان‌های بلندمرتبه (برجها)، تالارهای اجتماعات، سینماها، تئاترها) مبحث سیزدهم (طرح و اجرای تأسیسات برقی ساختمان‌ها) در خصوص حفاظت از تأسیسات برقی در ساختمان‌ها و شماره ۱۷-۹ (ضوابط بهره‌برداری و نگهداری از سیستم لوله‌کشی گاز داخل ساختمان‌ها) و پیوست ۱۳ ایمنی و ضوابط بهره‌برداری و نگهداری مبحث هفدهم مقررات ملی ساختمان (تأسیسات لوله‌کشی و تجهیزات گاز طبیعی ساختمان‌ها) و تفاهم نامه و شیوه نامه‌های اجرایی بین وزارت راه و شهرسازی و شرکت ملی گاز ایران در راستای مبحث هفدهم اشاره داشت، که آخرین اصلاحیه آن، شیوه نامه شماره ۴۰۰/۸۲۰۵ مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۴ است که از تاریخ ابلاغ برای کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی شاغل و عوامل مرتبط در بخش لوله‌کشی گاز ساختمان‌ها حوزه شمول مبحث مذکور لازم الاجرا می‌باشد و به وزارت راه و شهرسازی به عنوان یکی از ارکان اصلی این شیوه نامه اشاره دارد و در بند الف-۸ ماده ۲ اصلاحیه ی فوق، نظارت عالی بر عملکرد سازمان استان (سازمان نظام مهندسی استان) و اشخاص حقیقی و حقوقی شاغل در بخش نظارت، طراحی و اجرای لوله‌کشی گاز را از وظایف و تعهدات وزارت راه و شهرسازی برشمرده شده است. بخش هفتم (تأسیسات برقی) و نهم (حفاظت در برابر حریق) مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها مصوب ۱۳۹۲) در آیین‌نامه پس از اتمام احداث ساختمان و بهره‌برداری از آن نیز به الزامات فوق می‌پردازد. بنابراین با توجه به این امر که اساساً در محیط‌های شهری امروزی، یکی از جلوه‌های صیانت از حق حیات، به عنوان بدیهی‌ترین و اساسی‌ترین حق فطری بشری، حمایت از امنیت جسمی و ایمنی و سلامت عمومی است و بناها و ساختمان‌های موجود بایستی محلی امن در برابر خطرات و حوادث احتمالی از قبیل حریق و آتش‌سوزی بوده تا تک تک افراد جامعه با آسایش خاطر و فارغ از هرگونه نگرانی نسبت به حیات جسمانی، بتوانند پیگیر حقوق شهروندی و انجام تکالیف قانونی خود باشند. می‌توان اظهار داشت، اهم وظیفه و صلاحیت متولیان و مجریان امور عمومی در بخش ساختمان و شهرسازی، در راستای عینی سازی اهداف فوق با کارویژه‌های مقرر گذاری، اجراء و نظارت‌های پیشینی و پسینی بر آن معنا می‌یابد.

حال بایستی این موضوع مورد تدقیق و بررسی قرار گیرد که با توجه به احداث ساختمان پلاسکو در سال ۱۳۴۱ و عدم شمول دامنه اجرایی قوانین و مقررات فوق‌الذکر در زمان ساخت آن، آیا بایستی مسئولیتی برای وزارت راه و شهرسازی برای ایمنی ساختمان پلاسکو در برابر حریق و آتش‌سوزی در نظر گرفت؟ یا این که، صرفاً بهره‌برداران، مالکان، مستأجران و هیات مدیره ساختمان پلاسکو را دارای وظایف و تکالیف دانست؟ آیا نمی‌توان با عنایت به مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان تعامل و همکاری وزارت راه و شهرسازی با بهره‌برداران را در ایمنی ساختمان‌هایی نظیر پلاسکو در برابر حریق و آتش‌سوزی لازم و ضروری محسوب نمود؟

هر تحلیل و نگاه نقادانه ی بر روی اصول و پایه‌های بنیادینی استوار و قوام پیدا می‌کند. در تحلیل حقوقی نیز اصول اساسی وجود دارد که رعایت آنها پایایی و پویایی نظام حقوقی را در پی خواهد داشت. نظام حقوقی که غایت القصواء آن بایستی صیانت از حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان، نظیر حق بر داشتن امنیت خاطر از حیاتی‌ایمن و بی‌خطر، در راستای حمایت از منفعت و خدمت عمومی و آسایش و سلامت عامه افراد ملت باشد. یکی از بدیهی‌ترین اصول بنیادی کاربردی در تحلیل حقوقی «اصل عدم تاثیر قوانین و مقررات بر حقوق و تکالیف اشخاص تا پیش از اجرای آن یا عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات» است. اهم اثر این اصل، حفاظت از حقوق مکتسبه افراد و ایجاد مانع و رادع در تضییق و تحدید حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان است. محمل قانونی اصل عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را بایستی در قانون اساسی (اصل ۱۶۹)، قانون مدنی (ماده ۴)، قانون مجازات اسلامی (ماده ۱۰) و دیگر قوانین و مقررات دانست. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین‌نامه اجرایی آن و مقررات ملی ساختمان و دیگر مقرره‌های مرتبط با آن در پیرایه بند اصل فوق تحلیل می‌شود. تحلیلی که مبرهن این امر است که با توجه به فاصله زمانی چندین دهه‌ی بین احداث ساختمان پلاسکو با تدوین و تصویب و اجرا قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و مقررات ملی ساختمان نمی‌توان الزامات

قانونی مقرر در قانون و مقررات مزبور را، البته از منظر ساخت و ساز، بر ساختمان پلاسکو بار نمود و دامنه اجرایی آنها را با تفسیر موسع به ساختمان‌های پیش از وضع و اجرا سرایت داد و آن ابنیه و مستحقات قدیمی همچون پلاسکو را شامل مقرره‌های مربوط به ایمنی ساختمان به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی قرار داد. بنابراین قوانین ناظر بر وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی را بایستی مرعی و مجری به ساختمان‌های پس از این قوانین و مقررات دانسته و نوعی نظارت پیشینی و نه پسینی، برای این وزارتخانه در نظر گرفت (البته این امر رافع مسئولیت نظارت عالی وزارت مسکن نسبت به اجرای مقررات ملی ساختمان در زمینه نگهداری از ساختمان‌های موجود و از جمله مبحث ۲۲ نمی‌باشد).

از سویی دیگر، برخی از سازه‌های تهران، تاریخی چند صد ساله دارد که با لحاظ مطالب فوق تنها در ۲۱ سال اخیر ابنیه‌های احداث شده را می‌توان در صورت رعایت کامل و بدون خدشه الزامات قوانین و مقررات ساخت و ساز، ایمن و مطمئن در برابر حریق و آتش‌سوزی دانست. با تصویب مبحث سوم مقررات ملی ساختمان، راهکارهای مختلفی در بحث حفاظت از ساختمان‌های بلند در مقابل حریق مورد توجه قرار گرفته است. از جمله اینکه برای بالا بردن مقاومت ساختمان و اسکلت آن در مقابل حریق، سه سانت لایه سیمانی روی اسکلت فلزی به کار برده می‌شود یا اسکلت ساختمان با مواد متاخرکننده آتش پوشانده می‌شود و در مورد مصالح ساختمانی دیگر نیز اقداماتی انجام می‌شود تا مقاومت آن‌ها در مقابل آتش افزایش پیدا کند. پس کلیه ساختمان‌های بلند بایستی ضوابط حریق را رعایت کنند. در مورد ساختمان‌هایی که پس از تصویب مبحث مذکور احداث شده‌اند، دغدغه کمتری وجود دارد و آنچه محل نگرانی است بناها و ساختمان‌های بلندی است که پیش از تصویب مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ساخته شده‌اند، چرا که احتمالاً ضوابط ایمنی در آن‌ها کمتر رعایت شده است. برای رفع این خلاء و کاستی و در راستای بند ۱-۲-۳ مبحث سوم مقررات ملی ساختمان که وزارت راه و شهرسازی را مکلف نموده است، برای بناهایی که پیش از ابلاغ این مقررات احداث شده و امکان تطبیق با ضوابط را ندارند مقررات لازم را تدوین نماید، شورای تدوین مقررات ملی ساختمان به تدوین مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان می‌پردازد. هدف از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها) ارائه حداقل ضوابط و مقرراتی است که با رعایت آن‌ها شرایط ایمنی، قابلیت بهره‌برداری مناسب، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و پایانی ساختمان‌های موضوع این مبحث فراهم می‌شود. در واقع، ساختمان یک سرمایه ملی است و عدم کنترل‌های لازم پس از ساخت آن، خسارت‌های جبران ناپذیری بر اقتصاد هر کشور برجای می‌گذارد. اجزای ساختمان شامل بخش‌های مختلف معماری، سازه، تاسیسات برقی و تاسیسات مکانیکی در طول عمر مفید خود، بر اثر عوامل ناشی از شرایط جوی و خطرات طبیعی مانند زلزله، سیل و طوفان، قصور در نگهداری، بهره‌برداری نامناسب، عدم کنترل و بازرسی‌های ادواری از شرایط بهره‌برداری تاسیسات برقی و مکانیکی و پایداری قطعات نما و سایر اجزای الحاقی ساختمان، عدم کنترل شرایط پی، خاک زیر شالوده و دیوارهای بناهایی که در مجاورت ساختمان‌های در حال ساخت یا تجدید بنا هستند، ممکن است دچار فرسودگی زودرس و از دست دادن عملکرد صحیح خود از نظر ایمنی و بهداشت شوند. از این رو برای نگهداری از ساختمان و اجزای آن نیاز به تدوین و ترویج ضوابط و مقرراتی است تا بر اساس آن، اشخاص ذیصلاحی که در این مبحث تعیین شده‌اند، بتوانند عملکرد صحیح ساختمان را در طول عمر مفید آن کنترل نموده و در صورت نیاز اقدام به تعمیر یا تقویت اجزای آسیب دیده نمایند. مبحث بیست و دوم که شامل بخش‌های ده گانه: کلیات / نظامات اداری / معماری و سازه / نور، تهویه و شرایط سکونت / تاسیسات مکانیکی / تاسیسات بهداشتی / تاسیسات برقی / تاسیسات گازرسانی ساختمان‌ها / حفاظت در برابر حریق / آسانسورها و پلکان برقی می‌باشد بخش نهم خود را به طور خاص با سر فصل‌های: کلیات / الزامات عمومی / بازدید توسط مسئول نگهداری ساختمان / دوره تناوب بازرسی به حفاظت در برابر حریق اختصاص داده است. در بخش ۲۲-۹ حداقل الزاماتی که به منظور نگهداری و بهره‌برداری مناسب از تاسیسات و تجهیزات حفاظت در مقابل حریق در ساختمان‌ها نصب یا پیش‌بینی شده، تعیین شده است. از آن جایی که این فصل (و اصولاً بیشتر قسمت‌های این مبحث) به بحث نگهداری

سیستم‌های نصب شده می‌پردازد، بالطبع خیلی از نواقص (یعنی مواردی که اصولاً نصب و اجرا نشده است) را در بر نمی‌گیرد، اما در بند ۲۲-۹-۳-۵ ضوابط مربوط به شبکه آب آتش‌نشانی ارائه شده است.

ساختمان پلاسکو مطابق بند ۲۲-۱-۳-۲۳ مقررات ملی ساختمان، سازه‌ی ناامن محسوب می‌شده است (ساختمان ناامن، ساختمانی است که زندگی، سلامتی، اموال و امنیت عمومی ساکنین را با خطر مواجه می‌کند که از جمله دلایل آن، عدم حفاظت مناسب در برابر آتش‌سوزی است) که برای حفاظت در برابر حریق و آتش‌سوزی می‌بایستی در ذیل مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان قرار گرفته و مقرره‌های آن بر ساختمان پلاسکو اجرایی می‌گشت.

اما چرا این امر تحقق نیافت و منجر به فاجعه‌ی ملی در بعد مادی و معنوی شد؟ برای پاسخ به این سوال باید به ۲ نکته اشاره داشت. ۱. ضوابط و الزامات این مقررات برای نگهداری تمامی ساختمان‌های مسکونی، غیر مسکونی و کلیه اجزای تشکیل دهنده آن کاربرد داشته و به تعریفی از مالکان (۲۲-۱-۳-۱)، مستاجران (۲۲-۱-۳-۲)، بهره‌برداران (۲۲-۱-۳-۳)، ساکنان (۲۲-۱-۳-۴) و مسئول نگهداری ساختمان (۲۲-۱-۳-۵) ساختمان‌های موجود و ضوابط اداره کردن (۲۲-۲) و نحوه اجرای مقررات (۲۲-۳ تا ۲۲-۱۰) می‌پردازد. الزامات این مبحث تا آنجایی که برای تامین سلامت عمومی، ایمنی، رفاه و سکونت مردم و نگهداری ساختمان‌ها لازم است باید اجرا شود. ساختمان‌ها و املاک موجود که مطابق با الزامات این مبحث نیست باید به گونه‌ای تغییر یا اصلاح شوند که حداقل سطح بهداشت و ایمنی مورد نظر این مبحث را تامین کند. حتی در حالت‌های خاص که بخش‌های مختلف این مقررات، الزامات متفاوتی را ایجاد کند، بایستی محدود کننده‌ترین آن‌ها ملاک عمل قرار گیرد که این امر، بیانگر اهمیت و تاثیر گذاری الزامات فوق می‌باشد (شماره ۲۲-۲-۱، کلیات). در غالب مواقع افرادی مسئول اجرای مقرره‌های مزبور شده‌اند که یا فاقد حداقل تخصص و صلاحیت‌های فنی - علمی لازم در ساختمان و مراقبت و نگهداری از آن می‌باشند یا اگر دارای این معلومات هستند سطح آن بسیار کم و قلیل است و هم چنین نمی‌توان از ذی نفع بودن مالکان، مستاجران، بهره‌برداران و ساکنان ساختمان در حفظ وضعیت موجود و عدم تغییر در سازه‌ها چشم پوشی کرد.

از طرف دیگر، سرپیچی و تخلف از اجرای الزامات مبحث مزبور برای هر شخص حقیقی یا حقوقی غیرقانونی بوده و تخلف محسوب می‌شود (شماره ۲۲-۲-۱۲) و هر شخصی که ابلاغیه و یا حکم تخلفی که صادر شده است را نادیده بگیرد به عنوان متخلف از قانون شناخته شده و مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت (شماره ۲۲-۲-۱۲-۳). نه تنها مقرره‌های مزبور فاقد هرگونه تدابیر عملی، ضمانت اجراهای کاربردی و رویه‌های کارکردی می‌باشد بلکه نسبت به سطح معلومات فنی افراد جامعه در زمینه مراقبت و نگهداری از ساختمان دارای دید حداکثری می‌باشد و اصل را بر این قرار داده است که تک تک بهره‌برداران عالم به الزامات قانونی هستند و این آگاهی، مسئولیت ساز برای آنان می‌شود. درست است « جهل به قانون رافع مسئولیت نیست » و ماده ۲ قانون مدنی بر همین اساس مقرر می‌دارد: « قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجرا است مگر آن که در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد. » اما حضور پر رنگ ذهنیتی تاریخی که ریشه در سنن قدمایی این مرز و بوم دارد و دال بر مالکیت مطلق افراد بر عرصه و اعیانی خود است، که البته در سده اخیر تلطیف و واقع‌گراتر شده، و عدم آموزش و ترویج قوانین و مقررات ساختمانی به عامه شهروندان و صرفاً مکلف دانستن مهندسی ساختمان، آن هم تا زمان بهره‌برداری از ابنیه و مستحدثات، از علل عدم تاثیر و نتیجه بخش نبودن این گونه مقرره‌ها است.

۲. شماره ۲۲-۱-۳-۶ مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان بازرس را شخص حقیقی و حقوقی دانسته است که دارای پروانه اشتغال به کار و صلاحیت لازم از وزارت راه و شهرسازی بوده و بر مبنای قرارداد منعقد با مسئول نگهداری ساختمان مسئولیت بازرسی از ساختمان مطابق الزامات این مبحث را دارد که براساس نوع کاربری ساختمان در ۷ گروه انتخاب می‌گردند (جدول ۲۲-۱-۱). تا حال حاضر هیچ‌گونه ساختار اجرایی برای صلاحیت‌سنجی بازرسان مربوطه، توسط وزارت راه و شهرسازی تعیین نشده و هم چنان این الزام بسیار مهم قانونی که اساساً این مبحث را تشکیل می‌دهد، مغفول واقع شده است. اساساً ورود هر شخص صلاحیت‌داری نظیر سازمان مهندسی ساختمان و کارشناسان آن به پایش‌های متناوب و ادواری در امر مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها نیاز به هنجارگذاری قانونی از سوی وزارت راه و شهرسازی دارد که این امر تحقق نیافته است.

۲. وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی حین و پس از وقوع حادثه

کارویژه وزارت راه و شهرسازی در حین و پس از حادثه حریق ساختمان پلاسکو را می‌توان در بستر بحران ایجاد شده و مدیریت آن توسط نهادهای ذیربط مورد مذاقه قرار داد. در این خصوص قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) در ماده ۲ خود به تشریح مراحل ۴ گانه مدیریت بحران پرداخته و بند ج را به مقابله (انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها؛ تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع رسانی، هشدارجست و جوی، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل موارد خطرناک، سوخت رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذیربط است.) و بند د را به بازسازی و بازتوانی (بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد) اختصاص داده است. از سویی دیگر، ماده ۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، به احصاء اعضاء شورای عالی مدیریت بحران کشور می‌پردازد که وزارت راه و شهرسازی از جمله آنها می‌باشد که در این راستا، چهارده کارگروه تخصصی و عملیاتی مرتبط با مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور در سازمان مدیریت بحران کشور تشکیل و مسئولیت ۳ کارگروه به استناد ماده ۱۵ این‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۸) به وزارت راه و شهرسازی سپرده می‌شود که شامل: «کارگروه حمل و نقل، شریان‌های حیاتی، بلایای جوی و طوفان» (بند ۴)، «کارگروه مخاطرات زلزله، لغزش لایه‌های زمین، ابنیه، ساختمان و شهر سازی» (بند ۱۰) و «کارگروه تأمین مسکن» (بند ۱۱) است. هم چنین از دیگر تکالیف قانونی وزارت راه و شهرسازی، پیشنهاد نقش و وظایف دقیق خود در هر کدام از مراحل مدیریت بحران می‌باشد تا با تایید شورای هماهنگی و تصویب شورای عالی مدیریت بحران کشور توسط وزیر کشور (قائم مقام رئیس شورای عالی) برای سیر مراحل قانونی تصویب ارائه شود (ماده ۳ این‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور). در حادثه ساختمان پلاسکو بنا به گزارش شماره ۹۵/۱۲/۷-۶۱۷۶۳/۴۰۰ معاونت امور مسکن و ساختمان وزارت راه و شهرسازی بلافاصله پس از وقوع حادثه تیمی از کارشناسان ستاد وزارتخانه، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی و اعضای کمیته‌های تخصصی مباحث مقررات ملی ساختمان به محل اعزام و گزارش مقدماتی لازم را تهیه می‌کند، که تا لحظه تنظیم این گزارش، گزارش نهایی وزارت راه و شهرسازی به دست کمیته ملی بررسی حادثه پلاسکو نرسیده است.

۳. راهکارها و پیشنهادات

مسکن و ساختمان سهم زیادی از سرمایه‌های ملی و توان اقتصادی جامعه را به خود اختصاص می‌دهد و بی‌توجهی به مباحث ایمنی و عدم کنترل‌های لازم پیش و پس از ساخت، خسارت‌های جبران‌ناپذیر اقتصادی و اجتماعی را دربر خواهد داشت. اماکن تجاری یکی از مهم‌ترین مراکز شهری محسوب می‌گردند که به دلیل ویژگی‌های خاص نظیر: تراکم جمعیتی، وجود انبارها و انباشت سرمایه‌های اقتصادی و نیز تاثیرگذاری آن بر اقتصاد شهری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که در صورت بروز مخاطرات طبیعی و انسان ساز آسیب پذیری بسیار زیادی داشته و از مراکز بسیار خطر پذیر نسبت به سایر مراکز محسوب می‌گردند. به همین خاطر، تدقیق و توجه به راهکارها و پیشنهاداتی که در راستای اصلاح و رفع نواقص و کاستی‌های قانونی و ساختاری ارائه می‌گردد، حائز اهمیت می‌باشد.

۱. در نظام حقوقی ایران نیاز به تدوین و تصویب قانون یکپارچه ایمنی برای ساختمان‌ها وجود دارد. قوانینی چون قانون نظام مهندسی، نظام صنفی، شهرداری‌ها و تملک آپارتمان وجود دارد که برای مدیریت بحران در امر تأمین ایمنی ساختمان‌ها به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی می‌توان به آنها استناد کرد اما وجود یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان‌ها در برابر حریق و آتش‌سوزی که دستگاه‌های متولی زیر مجموعه آن با

- در اختیار داشتن امکانات و منابع مالی وضعیت بهم ریخته فعلی را ساماندهی کند، مفید و موثر است.
۲. پس از گذشت سالیان متمادی، هنوز به موادی از قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین‌نامه اجرایی آن به‌طور اثربخش پرداخته نشده است. برای نمونه در ماده ۴۰ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان «شورای توسعه نظام مهندسی و کنترل ساختمان» باید در وزارت راه و شهرسازی تشکیل شود که مطالعه و تحقیق برای اصلاح سیستم کنترل در مهندسی ساختمان و گسترش آن در سطح کشور متناسب با امکانات و مقتضیات محلی و ارتقای کیفیت خدمات مهندسی از طریق پیشنهاد اصلاح قوانین و تدوین آیین‌نامه‌ها و... از وظایف این شورا است و می‌توانست و می‌تواند بسیاری از نارسایی‌های قانونی و آیین‌نامه‌ای را بررسی و رفع نماید. البته شورای مذکور در تیرماه سال ۱۳۸۵ با چهار کارگروه تشکیل شد اما به نظر می‌رسد تا به امروز احیای کارویژه‌های اصلی آن به دست فراموشی سپرده شده است، یا در بند و ماده ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان همکاری با مراکز تحقیقاتی و علمی و آموزشی و ارائه مشورت‌های لازم در زمینه تهیه مواد درسی و محتوای آموزش علوم و فنون مهندسی در سطوح مختلف به وزارت خانه‌های آموزش و پرورش و علوم، تحقیقات و فناوری از اهم وظایف شورای مرکزی دیده شده که پیگیری و اجرا نشده است.
۳. در بازار املاک و مستغلات ایران، تفاوت آشکار و واقعی بین سازه‌های با کیفیت گوناگون مشهود نمی‌باشد. در این جهت نیاز به ایجاد فرهنگ مطالبه‌گری نسبت به عمر مفید ساختمان از سوی عموم شهروندان وجود دارد.
۴. امروزه، از نظر قانون، پایان کار یک امتیاز برای ساختمان‌ها است و نه یک الزام قانونی. امتیازی که از طریق آن مالک می‌تواند اسناد تفکیکی بگیرد و به تعهداتش، به طور کامل، نسبت به خریداران عمل کند. حل این ضعف قانونی بر عهده نهاد سیاست‌گذاری در امر ساخت و ساز (وزارت راه و شهرسازی) است که باید لوایح لازم تهیه و به مجلس ارائه دهد. هم‌چنین در مورد ساختمان‌های موجود، لازم است تا قبل از صدور پروانه تغییر کاربری، تأیید شود که کاربری جدید از نظر آتش‌سوزی و ایمنی، خطرات کمتری نسبت به کاربری کنونی خواهد داشت و یا تطبیق لازم با الزامات کاربری جدید صورت گیرد.
۵. طبق تصویب نامه ۱۲۳۲۷۲/ت ۵۱۰۲۴ هـ - ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیات وزیران، الزاماتی برای دستگاه‌های دخیل در امر ایمنی اماکن مقرر شده است، که در این راستا براساس ماده ۳ مصوبه ۱۵۱۲۹/۲۲۱۹/۱۶۰-۲۰-۶-۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر تهران و بند و ماده ۶ اساس نامه سازمان آتش‌نشانی شهر تهران صدور گواهی و شناسنامه‌های ایمنی برای ساختمان‌ها تکلیف شده است. می‌توان از مقرره‌های فوق استنتاج کرد که برای فروش ملک و انتقال سند رسمی آن فروشنده باید به مالک نوعی گواهی سلامت و ایمنی ارائه کند. براین اساس بایستی اذعان داشت که در دفاتر اسناد رسمی برای پرداخت پول، عوارض و مالیات سخت‌گیری می‌شود اما الزامی به ارائه گواهی ایمنی سلامت ساختمان وجود ندارد. دفاتر اسناد رسمی بایستی موظف به دریافت گواهی سلامت ساختمان از فروشندگان گردند.
- ۱-۵. در ساختمان‌های مسکونی، برای اتحادیه املاک و مستغلات این مقرره باید وجود داشته باشد هنگامی که مستاجر خواستار جابه‌جایی است تا زمانی که گواهی سلامت ساختمان را ارائه ندهد حق انعقاد قرارداد جدید ندارد.
- ۲-۵. در ساختمان‌های غیرمسکونی، اشخاصی که خواهان پروانه کسب در هر شغلی می‌باشند باید به اتاق صنف مربوطه گواهی ایمنی محلی که قصد انجام کسب و کار در آنجا را دارد ارائه دهند.
۶. با تفکیک حوادث ساختمانی به حین ساخت و پس از آن و نقش مهم حریق و آتش‌سوزی در این گونه از حوادث، تشکیل کمیته بررسی سوانح ساختمانی در مورد پاسخگویی به حوادث ساختمانی از جمله مواردی است که در وزارت راه و شهرسازی بایستی مورد لحاظ قرار گیرد. همان طوری که در حوادث مربوط به حوزه‌های راه از جمله هوایی، ریلی و جاده‌ای کمیته‌های تخصصی وجود دارد که در این گونه موارد پاسخگو هستند در قبال حوادث ساختمانی نیز یک کمیته پاسخگو در وزارت راه و شهرسازی باید وجود داشته باشد.

۷. از موارد مأموریت وزارت راه و شهرسازی « راهبری تحقیقات ساختمانی به منظور ایمن سازی ساختمان‌ها در قبال حوادث طبیعی " احصاء گردیده است. تحدید تحقیقات ساختمانی صرفاً در برابر حوادث طبیعی و عدم اشاره به حوادثی که ناشی از بلایای طبیعی نیستند و انسان ساخته‌اند از مهم‌ترین خلاءهایی می‌باشد که بایستی رفع گردد.

۸. حادثه ساختمان پلاسکو نشان داد که بازرسی، سرویس و نگهداری ساختمان فقط منحصر به سیستم تأسیساتی مکانیکی و الکتریکی، سیستم‌های اعلام و اطفاء حریق و آسانسورها نباید محدود شود. بلکه، بررسی پایداری، استحکام سازه‌ی، نقش مصالح مقاوم در برابر حریق و... از جمله مواردی است که بایستی در سر فصل تدوینی قوانین و مقررات مرتبط گنجانده شود.

۹. در چند سال اخیر سیستم‌های جدید ساختمانی از نوع قابل سوختن به صورت افزاینده به کشور وارد یا بومی شد که متأسفانه برای بسیاری از آنها به موضوع قابلیت سوختن توجه نشده بود. استفاده از چنین فناوری‌هایی، در صورت آتش‌سوزی می‌تواند منجر به خسارات جانی و مالی سنگین شود و به این موضوع باید در کنترل‌های مهندسی به دقت توجه شده، مدارک و گواهی‌های فنی برای آنها اخذ و کنترل شود. همچنین کنترل جزئیات اجرایی برای این نوع مصالح از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین با توجه به این که مصالح ساختمانی کشور واجد شرایط ایمنی در برابر آتش‌سوزی نیستند و این مسئله می‌تواند آتش‌سوزی کوچک را به آتش‌سوزی‌های بزرگ تبدیل کند، نظارت بر استفاده از فرآورده‌های ساختمانی به کار رفته در نمای ساختمان‌ها که استفاده از آنها مشروط بر اخذ تاییده از مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی است، بایستی مد نظر قرار گیرد، که محمل قانونی آن را می‌توان در پیش‌نویس جدید مبحث سوم مقررات ملی ساختمان، ویرایش سوم، مباحث مربوط به آتش‌سوزی و ایجاد آزمایشگاه تحقیقات آتش دانست.

۱۰. کنترل طراحی و محاسبات، هم از جنبه‌ی رعایت مقررات ملی ساختمان و ضوابط فنی و هم از جنبه‌ی مقررات و ضوابط معماری و شهرسازی (ضوابط طرح‌های جامع و هادی و تفصیلی)، که در مباحث مقررات ملی مغفول مانده است، باید مورد نظر قرار گیرد.

۱۱. در خصوص مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان) پیش‌بینی ساختار اجرایی مبحث مذکور توسط وزارت راه و شهرسازی به عنوان مسئول نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری و واگذاری آن به سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک تشکل فنی تخصصی و یک نهاد برخاسته از توانمندی مهندسان فرهیخته، از اهمیت برخوردار می‌باشد.

۱۱-۱. از دیگر راهکارهای بحث مراقبت‌های بعد از ساخت تکلیف انگاری قانونی برای مهندسین است. به این معنا که در قانون وظایفی برای مهندسان تعریف شود تا آنان طبق قانون مسئولیت نگهداشت و بازرسی‌های دوره‌ای از بناهای بلند ساخته شده را برای یک دوره زمانی مشخص و معین بر عهده بگیرند و صرفاً مسئولیت نگهداری و مراقبت از ساختمان بر عهده بهره‌برداران، مالکان و مستأجران نباشد که در اکثر مواقع صلاحیت و تخصص لازم در این زمینه را ندارند.

۱۱-۲. الزام به آموزش و ترویج دقیق و موثرتر انواع قوانین و مقررات مربوط به ساخت و ساز به مهندسین و آحاد شهروندان صورت گیرد. از دیگر سو، از آنجایی که عموم مردم و حتی فرهیختگان جامعه رعایت ضوابط فنی را نوعی هزینه اضافی و تحمیلی می‌انگارند و به انواع دست‌آویزها برای فرار از آن متوسل می‌شوند بایستی برای برخورد با مالکین متخلف از رعایت مقررات ملی ساختمان ضمانت اجراء قانونی وجود داشته باشد.

۱۱-۳. مبحث دوم تحت عنوان نظامات اداری کنترل مقررات ملی ساختمان، برای موضوع کنترل ساختمان از اهمیت خاصی برخوردار است. در بازنگری این مبحث تشکیل شرکت‌های کنترل طراحی و بازرسی ساخت که

توسط وزارت راه و شهرسازی تعیین صلاحیت خواهند شد، پیش‌بینی شده است. تصویب این مبحث، می‌تواند زمینه مناسبی برای کنترل مقررات ملی ساختمان توسط سیستم‌های صلاحیت‌دار بازرسی ایجاد نماید. به علاوه از آن جایی که شرکت‌ها به صورت تخصصی، بررسی و احراز صلاحیت خواهند شد، از همین ظرفیت می‌توان برای بازرسی‌ها و کنترل‌های ادواری دوره نگهداری (که در مبحث بیست و دوم عنوان شده است)، استفاده نمود. ۱۱-۴. شایسته است به منظور حسن اجرای الزامات مباحث مختلف مقررات ملی ساختمان، در صورت عدم توجه کافی به دستورات بازرس، پیش‌بینی شده در مبحث بیست و دوم، ساز و کار تنظیم گزارش برای اقدامات لازمه توسط مقام قضایی مدنظر قرار گیرد.

۱۲. وزارت راه و شهرسازی نقش پررنگی در صنعت ساخت و ساز کشور دارد و به نوعی متولی اصلی ساخت و ساز در کشور، وزارت راه و شهرسازی است. گرچه مرجع صدور پروانه ساخت، شهرداری است؛ اما قوانین و ضوابطی که براساس آن مجوز ساخت صادر می‌شود از سوی وزارت راه و شهرسازی تعیین می‌شود. در حال حاضر بسیاری از ساختمان‌های کشور توسط سازنده‌های فاقد صلاحیت بدون رعایت نکات ایمنی ساخته می‌شوند.

۱۲-۱. تعیین مکانیسم‌های اجرایی در جهت تخصصی سازی ساخت و ساز و ایجاد محدودیت‌ها و تضيیقات بیشتر برای سازندگان فاقد صلاحیت بایستی مطمح نظر مخصوص قرار گیرد.

۱۲-۲. در میان متخصصین ساخت و ساز (مهندسين ساختمان) نیز بایستی تفکیک میان مسئولیت مهندسين طراح، محاسب، مجری و ناظر و قراردادن مسئولیت به میزان سهم مهندسين در ساخت و ساز و میزان نظارت آنها در طول پروژه صورت پذیرد. ایجاد صلاحیت خاصی با عنوان «مراقبت و نگهداری» از ساختمان برای مهندسان (مهندس مراقب یا مهندس نگهدار) نیز بسیار مهم و تاثیر گذار می‌باشد و هم چنین وجود مهندسينی با تخصص «آتش» (مهندس آتش) نیز می‌تواند ملحوظ نظر قرار گیرد.

۱۳. سلامت عمومی با پایدارسازی ساختمان‌های شهر تضمین خواهد شد که مستلزم همکاری سازنده، و رای منافع سیاسی و اقتصادی کوتاه مدت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری در پایدارسازی ساختمان‌های قدیمی با اولویت بافت فرسوده می‌باشد. نمی‌توان از نظر دور داشت مسئولیت نوسازی بافت‌های فرسوده بر عهده وزارت راه و شهرسازی می‌باشد که بر اساس احکام برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور این وزارتخانه موظف بوده است در طی ده سال (سالی ده درصد) تمامی ۷۰ هزار هکتار بافت فرسوده سراسر کشور و زیرساخت‌هایشان را نوسازی کند.

۱۳-۱. به همین جهت، بایستی کمیته‌ای برای بررسی و پایش ساختمان‌های قدیمی به ویژه با کاربری تجاری و اداری در تهران و دیگر کلان شهرها تشکیل شود.

۱۳-۲. در جهت تهیه شناسنامه ایمنی مجموعه‌های مسکونی و تجاری پُرجمعیت تشکیل تیم‌های مشترک بازرسی و نظارت توسط اضلاع مثلث ساخت و ساز شهری، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری، گام مهمی به حساب می‌آید.

۱۴. بایستی اجراء سریع، شفاف و کارآمد مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طی ۲ جلسه ۱۳۹۵/۱۱/۱۱ و ۱۳۹۵/۱۲/۲ که در ۱۱ بند تصمیماتی برای کاهش خطرات ناشی از سوانح مشابه حادثه ساختمان پلاسکو در سطح کلان شهرهای کشور و با تکیه بر اهمیت نقش ساختمان‌های بلند مرتبه در خطرپذیری شهرها در هنگام وقوع این سوانح اتخاذ نمود، در دستور کار قرار گیرد.

۱۵. باید تعیین سازوکار اجرایی برای شماره ۴-۶ سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری در خصوص پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، استانداردسازی مصالح پایه و اصلی سازه‌های و الزامی کردن استفاده از مصالح استاندارد، با کیفیت و مقاوم و ترویج و تشویق فناوریهای نوین و پایدار و ساخت

سازه‌های سبک، مورد توجه ویژه قرار گیرد.

۱۶. به دلیل عدم وجود دستورالعمل‌های فنی در زمان ساخت بایستی اقدامات لازم و ضروری در جهت بررسی مجدد و در صورت نیاز، مقاوم سازی ساختمان‌های عمومی با قدمت بالا در برابر بارهای حدی (مبحث ششم مقررات ملی ساختمان: بارهای وارد بر ساختمان) صورت پذیرد.

۱۷. پیشنهاد می‌گردد الزاماتی برای بهسازی ساختمان‌های موجود در برابر آتش ارائه گردد. در این الزامات می‌توان نحوه بازدید و ارزیابی کیفی ساختمان‌ها برای آتش، با ارائه فهرست‌های بازبینی مناسب، مشخص گردد. سپس موارد نحوه ارزیابی کمی و در نهایت روش‌ها و دستورالعمل‌های بهسازی حریق (از قبیل پوشش‌های ضد حریق و پودرهای مخصوص و ...) آن‌ها در زمینه‌های معماری، تأسیساتی (اعلام حریق، اطفاء حریق)، عناصر غیرسازه‌ای و عناصر سازه‌ای ارائه گردد.

شورای شهر تهران

چکیده

اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از شوراهای اسلامی به عنوان یکی از «ارکان تصمیم‌گیری در کشور» یاد می‌کند. اصل یکصد و نهم نیز هدف از تاسیس این شوراهای را «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی...» می‌داند. همچنین وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (قانون شوراهای) مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ مورد توجه قرار گرفته است.

با این حال بررسی اصول قانون اساسی و قوانین مربوط به شوراهای ما را به این امر رهنمون می‌سازد که صلاحیت‌های شوراهای در میان دوگانه «نظارت» و «تصمیم‌گیری» با حالتی مبهم و سرنوشتی نامعلوم قرار دارند، هرچند با در نظر گرفتن چنین شرایطی هم می‌توان وظایف، اختیارات و مسئولیت‌هایی را برای این شوراهای به خصوص در رابطه با مدیریت شهری و مسائل مرتبط با آن متصور بود. البته روشن است که قانون اساسی به صراحت در اصل ۷ شورای را از ارکان تصمیم‌گیری می‌داند و قانون شوراهای در ماده ۷۱ به روشنی وظایفی از جمله وظیفه تصمیم‌گیری در برخی موارد را بر عهده شورا واگذار می‌کند.

در این گزارش وظایف شوراهای شهر از نظر زمانی به سه دوره پیش، حین و پس از حادثه تقسیم می‌شود. از آن رو که بر اساس قانون مدیریت بحران بر اساس ماده ۹ با توجه به شرایط ویژه و اهمیت شهر تهران، شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌گردد و از آن جهت که شورای شهر تهران به عنوان نهاد ناظر و در بسیاری موارد تصمیم‌گیر نسبت به شهرداری است و این مسئله در بندهای متعدد از ماده ۷۱ و ۷۲ قانون شوراهای ذکر شده است لذا نقش شوراهای در مدیریت بحران و به خصوص نقش شورای شهر در تهران در بحران‌های مربوط به شهر تهران بسیار مهم و البته گسترده است. به عبارت دیگر همه‌ی اختیارات و وظایفی که در مدیریت بحران بر عهده شهرداری گذارده شده در روی دیگر سکه وظایفی را برای شورای شهر ایجاد می‌کند.

اما علاوه بر این شورای شهر به طور خاص نیز در مدیریت بحران وظایفی بر عهده دارد. شورا موظف است بر اساس بند ۲ ماده ۷۱ کمبودها و نیازهای شهر را شناسایی کرده و لایحه‌هایی در این زمینه طراحی کند و طرح‌ها و پیشنهادها را اصلاحی ارائه نماید. لذا با توجه به حادثه پلاسکو و عمق بحرانی که از آن ناشی شد، به نظر می‌رسد که شورا می‌بایست با بررسی کمبودهایی که چنین ساختمان‌هایی در شهر با آن مواجه‌اند و شناخت نیازها و البته نارسایی‌هایی که منجر به وقوع چنین حوادثی می‌گردد و تهیه طرح‌ها و پیشنهادها را در راه حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مسئولین، سعی در پیش‌گیری از وقوع این گونه حوادث داشته باشد. به علاوه بند ۹ ماده ۷۱ قانون شوراهای، تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری‌ها را پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور از جمله وظایف شوراهای بر می‌شمارد و همچنین نظارت بر مصوبات نیز بر عهده شورا گذارده شده که شورا نه تنها در رابطه با ساختمان‌های شهر و ایمنی آنها مصوبات مناسب و کاربردی به تصویب نرسانده، بلکه شهرداری را نیز مکلف به تهیه لوایحی در این خصوص و ارائه آن به شورا نموده است. پس می‌توان گفت چنانچه شهرداری وظایف مقرر در بند ۱۴ ماده ۵۵ که به صراحت تکالیفی را در رابطه با پیش‌گیری از بحران‌ها بر عهده شهرداری می‌گذارد را به هر دلیل انجام ندهد، نه تنها مسئول است، بلکه شورای شهر هم در این مسئولیت شریک است.

با توجه به هدف تاسیس شورا و همچنین امکانات و منابع انسانی، شورا به هیچ عنوان یک نهاد اجرایی نیست و لذا در زمان حادثه و پس از آن مهمترین وظایف شورا نظارت بر شهرداری و تهیه و وضع مصوباتی است که به حل بحران و همچنین کاهش آلام ناشی از آن و جلوگیری از تکرار چنین حوادثی منجر می‌شود. شایان توجه است که علی‌رغم آنکه در مواقع بحران، سازمان مدیریت بحران کشور بر مدیریت بحران و دستگاه‌های درگیر در آن نظارت

می‌کند اما با توجه به استثنا نمودن شهر تهران و تعریف نقش کلیدی برای شهردار تهران و ارتباط سازمانی تعریف شده بین شورای شهر تهران و شهرداری، همچنان وظیفه‌ی اولیه نظارت بر شهردار بر عهده شورای شهر به عنوان منتخب مستقیم مردم باقی خواهد ماند و نظارت سازمان مدیریت بحران نظارتی مضاعف خواهد بود. در مجموع هرگونه انجام وظیفه و یا به هر میزان عدم انجام وظایف قانونی توسط شهرداری تهران در حادثه پلاسکو، از آنجائی که شورای شهر، نهاد ناظر و مقررات گذار شهر محسوب می‌شود را می‌توان به شورای شهر نیز، تا حدی که ناظر و مقررات گذار وظیفه دارد، نسبت داد.

شورای شهر تهران

دخالل دولت مرکزی در امور مرتبط با اقتضائات محلی، ضرورتی ندارد بلکه دولت مرکزی می‌تواند با فراهم کردن شرایط لازم و به وجود آوردن شخصیت‌های حقوقی عمومی مستقل، رسیدگی به برخی از نیازهای همگانی محلی را به مردم همان محل واگذار نماید. امروزه ثابت شده است که برای رسیدن به سطح مطلوبی از دموکراسی و پیشرفت، باید امور محلی را به مردم همان محل واگذار کرد و این هدف جز با طراحی سازوکاری خاص محقق نمی‌شود. در حقوق از این سازوکار به عدم تمرکز یا تمرکز زدایی یاد می‌شود که شوراهای محلی به عنوان مهمترین تبلور آن جلوه می‌نمایند.

در این راستا اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از شوراهای اسلامی به عنوان یکی از «ارکان تصمیم‌گیری در کشور» یاد می‌کند. اصل یکصدم نیز هدف از تاسیس این شوراهای را «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی...» می‌داند. همچنین وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (قانون شوراهای) مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶ مورد توجه قرار گرفته است.

با این حال بررسی اصول قانون اساسی و قوانین مربوط به شوراهای ما را به این امر رهنمون می‌سازد که صلاحیت‌های شوراهای در میان دوگانه «نظارت» و «تصمیم‌گیری» با حالتی مبهم و سرنوشتی نامعلوم قرار یافته‌اند، هرچند با در نظر گرفتن چنین شرایطی هم می‌توان وظایف، اختیارات و مسئولیت‌هایی را برای این شوراهای به خصوص در رابطه با مدیریت شهری و مسائل مرتبط با آن متصور بود. به عبارت دیگر شاید جمع میان این دو اصل به سادگی ممکن نباشد، اما نتیجه‌ایی که با توجه به اصول حقوقی به نظر می‌رسد آن است که اصل هفتم مربوط به فصل کلیات قانون اساسی است، لذا به نظر می‌رسد آن چه در اصل یکصدم مقرر شده معیار نهایی در بررسی حدود صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی است و این شوراهای تنها وظیفه نظارت بر اداره امور نواحی گوناگون را عهده دار می‌باشند. هرچند این برداشت نیز به راحتی راهگشا نخواهد بود؛ از آن جهت که ۱- اصل یکصدم سوم مقرر می‌دارد: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند» که بعید است منظور این اصل تنها رعایت بحث‌های نظارتی و مثلا پیشنهادهای اعضای شورا باشد و ۲- اصل یکصدم پنجم که مقرر می‌دارد: «تصمیمات شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». از تجمیع این اصول بر می‌آید که اختیارات شوراهای اسلامی تنها منحصر به بحث نظارت نمی‌تواند باشد زیرا از یک طرف مقامات کشور در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند و از طرف دیگر تصمیمات این شوراهای نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. این همه تأکیدی که در این دو اصل در خصوص تصمیمات شوراهای صورت گرفته است جملگی نشان از آن دارد که این شوراهای قادر به اخذ تصمیمات و در حقیقت انجام اعمال حقوقی می‌باشند. با این حال شورای نگهبان و قوانین و مقررات عادی، چندان با این تفسیر از صلاحیت‌های شوراهای همراه نبوده و این امر، بحث در خصوص شوراهای، کارکردهایشان، تکالیف، وظایف و همچنین مسئولیت‌هایی که می‌توانند عهده دار گردند را با ابهام مواجه می‌سازد. این ابهام هنگامی که در رابطه با مسائل شهر و چارچوب‌های دوگانه مدیریت شهری و ارتباط این شوراهای با مسئولیت‌ها و تکالیفی که از مدیریت شهرها ناشی می‌شود، بحث می‌کنیم به نحو بارزتری رخ می‌نماید.

با این حال ماده ۷۱ قانون شوراهای به طور خاص وظایف شوراهای اسلامی شهر را مورد اشاره قرار داده و مواد پس از آن، از اختیاراتی سخن می‌گوید که در راستای انجام این وظایف بر عهده شورای شهر نهاده شده است که این وظایف هر دو وظیفه تصمیم‌گیری و نظارت را در می‌گیرد.

گزارش پیش‌رو بر آن است از میان صلاحیت‌های یاد شده، آن دسته از وظایف و اختیاراتی را مورد بررسی قرار دهد که به طور مستقیم یا غیر مستقیم با ایمنی شهری در ارتباط است؛ این وظایف و اختیارات می‌تواند دوره زمانی

پیش از وقوع حادثه (پیشگیرانه)، در حین حادثه و یا پس از آن را شامل شود و اساساً هدف از ارائه این گزارش بررسی این مساله است که قانون‌گذار چه وظایف، اختیارات و صلاحیت‌هایی را برای شوراهای به خصوص شورای شهر، در مواجهه با حوادث منظور داشته است. با این حال باید توجه داشت که عنصر اساسی گزارش حاضر، حادثه پلاسکو بوده و محوریت آن بر مبنای وظایف و اختیارات شوراهای در رابطه با این حادثه خاص می‌باشد.

مبحث اول: وظایف شورای شهر در حادثه پلاسکو

از منظر جامعه‌شناسی شهری، شهر مرکز فرصت و محیطی برای ارائه توانایی‌های بالقوه انسانی است. این در حالی است که تمرکز روزافزون افراد در نواحی شهری و رشد سریع شهرنشینی ناشی از مهاجرت و همچنین افزایش طبیعی جمعیت شهر، مشکلاتی را در ارائه خدمات متناسب با میزان افزایش جمعیت شهری به وجود می‌آورد و مانع از ارائه خدمات شهری کافی به شهروندان می‌گردد. از این رو تعریف شهر با جمعیت، مهاجرت، شهرنشینی و سایر مسائل انسانی آمیخته است. با این حال شهر را از منظر دیگری نیز می‌توان مورد مطالعه قرار داد و آن ساختار فیزیکی شهر است. به عبارت دیگر، شهر از بافت ساختمانی به خصوصی که متفاوت از بافت ساختمانی روستاست تشکیل می‌شود؛ از این رو همان‌طور که مدیریت شهری معطوف به امور انسانی و مسائل پیرامون این مقوله است، به همان میزان نیز درگیر ساختار فیزیکی، بافت ساختمان‌ها و مسائل نشأت گرفته از سخت افزار شهر خواهد بود. به همین دلیل است که قانون‌گذار در ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط کشوری، شهر را محدوده‌ای معرفی کرده است که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود است.

با این اوصاف ساختمان‌ها در شهر از چنان جایگاهی برخوردارند که مدیریت شهری را گریزی از اداره و رسیدگی به امور مربوط به آنها نخواهد بود. از این رو قانون‌گذار که ساختار مدیریت شهری را به صورت «شورا - شهردار» منظور داشته است (بر اساس این ساختار اعضای شورا با رای مستقیم مردم و شهردار توسط این شورا انتخاب می‌شود و از این طریق اداره امور شهر بر پایه نوعی تفکیک قوا صورت می‌گیرد که وظیفه خط مشی گذاری، وضع قواعد و سیاست گذاری برعهده شورا و اجرا، وظیفه شهرداری است)، ناگزیر از تعیین وظایف و مسئولیت‌های هر یک از این دو نهاد در رابطه با ساختمان‌ها و علی‌الخصوصاً ایمنی آنها که به صورت مستقیم بر حیات شهروندان و سلامت آنها تاثیرگذار است، خواهد بود.

پس می‌توان گفت که ایمنی شهر همچون امانتی در دستان مدیریت شهری است که تحت مدیریت شورا - شهرداری، باید تامین شود. از این رو زمانی که حادثه‌ای همچون آتش‌سوزی و فروریختن ساختمان پلاسکو اتفاق می‌افتد، چندان دور از انتظار نخواهد بود که نگاه‌ها به مدیریت شهری معطوف شده و صلاحیت‌های نهادهای مرتبط با آن مورد کنکاش قرار گیرد. لذا بررسی صلاحیت‌های شوراهای شهر و به خصوص شورای شهر تهران در رابطه با وقوع چنین حادثه‌ای اهمیت خواهد یافت. زیرا شهروندان هستند که اعضای این شورا را انتخاب می‌نمایند و منجر به مشروعیت آن می‌شوند؛ در نتیجه دانستن این که این نهاد مردمی که تجسم بخش دموکراسی و مدیریت غیرمتمرکز است چه نقشی در بروز حادثه مزبور داشته و یا چه اقداماتی را در این راستا صورت داده است، حق مردم است.

گفتار اول: وظایف شورای شهر پیش از بروز حادثه پلاسکو

پیش‌تر اشاره شد که شوراهای دارای دو صلاحیت تصمیم‌گیری و نظارت هستند. با این حال هرچند شوراهای فاقد صلاحیت اجرایی هستند اما شهرداری‌ها به عنوان بازوی اجرایی آنها عمل کرده و این دو در کنار هم (شورا - شهرداری، به مثابه پارلمان - دولت) عهده دار اداره شهر می‌باشند. از این رو شوراهای هم صلاحیت وضع مصوباتی را برای شهرداری‌ها دارند و هم فعالیت‌های شهرداری با نظارت آنها صورت می‌گیرد.

از این رو با توجه به اینکه بند الف ماده ۲ «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» پیش‌گیری را مجموعه اقداماتی می‌داند که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی

نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد؛ یکی از مواردی که می‌توان از آن به عنوان وظایف پیش‌گیرانه شورای شهر در حادثه پلاسکو یاد کرد، بند ۲ ماده ۷۱ قانون شوراهاست که بیان می‌دارد: «بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مقامات مسوول ذیربط» از وظایف شوراهاست. با توجه به این ماده می‌توان چنین استدلال نمود که یکی از این موارد پیشنهادی، با توجه به هدف تاسیس شورا، تهیه طرح‌هایی است که برای مقابله با حوادث غیر مترقبه شهری همچون بروز آتش‌سوزی و یا سایر حادثه‌های ساختمانی ضروری هستند. علاوه بر این با توجه به اشاره ماده مزبور به بحث کمبودها، نیازها و نارسایی‌ها، یکی از این موارد می‌تواند شناسایی کمبودها و نیازهایی باشد که برای مقابله با این حوادث از ضرورت برخوردارند. با توجه به اینکه شورا نهادی است که علی‌القاعده به مقتضیات محلی آشناتر است انجام این امر برای شورا ساده‌تر از سایر دستگاه‌های اجرایی خواهد بود و البته به دلیل شناخت شوراها از مناسبات محلی، طرح‌های شورا در این زمینه به یقین مفیدتر نیز می‌باشد. لذا با توجه به حادثه پلاسکو و عمق بحرانی که از آن ناشی شد، به نظر می‌رسد که شورا می‌بایست با بررسی کمبودهایی که چنین ساختمان‌هایی در شهر با آن مواجه‌اند و شناخت نیازها و البته نارسایی‌هایی که منجر به وقوع چنین حوادثی می‌گردد و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه ریزی و ارائه آن به مسئولین، سعی در پیش‌گیری از وقوع این گونه حوادث داشته باشد. در این خصوص باید توجه داشت که حتی اگر کمبودها و یا نارسایی‌های فرهنگی و آموزشی نیز در رابطه با وقوع بحران و یا هر حادثه غیر مترقبه‌ای هم وجود داشته باشد که در رابطه با ساختمان پلاسکو به نظر می‌رسد حداقل این آموزش‌ها به صورت صحیح و کامل صورت نگرفته و فرهنگ‌ایمنی چندان نهادینه نگردیده بود و نگاه صحیح و اصولی به بیمه نیز وجود نداشته است، این وظیفه شورا است که با بررسی و شناخت چنین مسائلی، درصدد رفع آنها برآمده و طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی خود را به همراه راه‌حل‌هایی در این زمینه در جهت برنامه‌ریزی، به منظور ارائه آن به مسئولان تهیه نماید.

به علاوه بند ۹ ماده ۷۱ قانون شوراهای، تصویب آئین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری‌ها را پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور از جمله وظایف شوراهای بر می‌شمارد؛ بند ۳ از ماده ۷۱ نیز می‌تواند از مواردی باشد که در قالب اقدامات پیش‌گیرانه تعریف می‌شود. این صلاحیت از آن روست که شورای شهر همچون پارلمان یا قوه مقننه برای شهرداری است، لذا حق اظهار نظر راجع به تصویب و یا احیاناً عدم موافقت با تصویب پیشنهادهای شهرداری و حتی لغو، با رعایت شرایطی، تصمیمات شهرداری را داراست. در نتیجه تصویب مصوبه‌ای که طی آن شهرداری مکلف شود تا اقداماتی را در زمینه حفاظت از ساختمان‌ها و تامین امنیت آنها در مقابل خطراتی که این ساختمان‌ها را تهدید می‌کند، صورت دهد، نخستین اقدامی است که در حیطه صلاحیتی شوراها بوده و مورد انتظار می‌باشد. با این حال به نظر می‌رسد که شورای شهر تهران نه تنها در رابطه با ساختمان‌های شهر و ایمنی آنها مصوبات مناسب و کاربردی به تصویب نرسانده، بلکه شهرداری را نیز مکلف به تهیه لوایحی در این خصوص و ارائه آن به شورا ننموده است؛ پس می‌توان گفت نه تنها چنانچه شهرداری وظایف مقرر در بند ۱۴ ماده ۵۵ که به صراحت تکالیفی را در رابطه با پیش‌گیری از بحران‌ها بر عهده شهرداری می‌گذارد را به هر دلیل انجام ندهد، مسئول است، بلکه شورای شهر هم در این مسئولیت شریک است.

بند ۳ ماده ۷۱ نیز «نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت محل جریان عادی این امور نگردد» را از وظایف شوراهای بر شمرده است. بنابراین چنانچه این مصوبات و طرح‌ها از مصوباتی باشد که در راستای پیش‌گیری از حوادث غیر مترقبه و یا حفظ ایمنی ساختمان‌های شهر از حوادث وضع شده است با توجه به آنکه وظیفه تصویب و همچنین نظارت بر حسن اجرای این مصوبات و طرح‌ها بر عهده شورای شهر است، لذا می‌توان این چنین نتیجه گرفت که از وظایف مهم شورا در پیش‌گیری از حوادثی همانند پلاسکو، همین وضع مصوبات و نظارت بر حسن اجرای آنها خواهد بود. البته باید به

این نکته نیز توجه داشت که نظارت و ابلاغ مصوبات شورا در بند ۵ از ماده ۶ آیین‌نامه داخلی شورای اسلامی شهر مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ از وظایف خاص رییس شورا برشمرده شده است.

یکی دیگر از مواردی که می‌تواند از جمله اقدامات پیش‌گیرانه محسوب گردد که در صورت انجام صحیح و به موقع آن می‌توانست از وقوع حادثه پلاسکو جلوگیری نماید، بند ۷ ماده ۷۱ است که بیان می‌دارد: «اقدام درخصوص تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف و نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذیربط» از وظایف شوراهاست. به یقین اقدام در تشکیل چنین انجمن‌هایی، شهر را برای مقابله با حوادث غیر مترقبه آماده‌تر ساخته و شهروندان را در رابطه با ایمنی ساختمان‌ها حساس‌تر می‌نماید که این امر خود در نهایت منجر به جدی‌تر گرفته شدن مسائل ایمنی و پیش‌گیری از چنین حوادثی خواهد شد. همچنین این انجمن‌ها علاوه بر آنکه می‌توانند در زمان‌های عادی خدمت رسانی داشته باشند، از ابزارهای بسیار مناسب در زمان حادثه نیز محسوب می‌گردند. به عبارت دیگر هنگامی که از مشکلات فرهنگی در رابطه با بحث خدمات رسانی و تجمع عظیم مردم در محل حادثه که مانع از ارائه امداد به موقع می‌گردد، صحبت به میان می‌آید بدون شک تشکیل انجمن‌ها، تشکل‌ها و سمن‌هایی که در رابطه با چنین حوادثی آموزش دیده باشند و بخشی از مسئولیت امداد و یا حداقل ارشاد مردم را عهده دار گردند، می‌تواند راهگشا باشد. در نتیجه شورای شهر تهران می‌توانست با تأسیس، تشکیل و ساماندهی چنین انجمن‌ها و یا نهادهای اجتماعی به آموزش و ارشاد شهروندان و با توجه به حادثه پلاسکو، کسبه این ساختمان پرداخته و حداقل آمادگی را در رابطه با ایمنی این ساختمان و به خصوص بحث حریق در آنها ایجاد می‌نمود و یا حتی با یادآوری کمبودها و اشاره به حوادثی که امکان وقوع دارد (که البته به وقوع نیز پیوست)، آنها را به مطالبه امنیت و حداقل‌های ایمنی از نهادهای مرتبط و یا حتی مالک و می‌داشت.

از طرف دیگر بند ۱۹ ماده ۷۱ نیز بیان می‌دارد: «نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل موسسات برطبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن» از وظایف شوراهاست. اصطلاح «تدابیر احتیاطی» و همچنین «خطر آتش‌سوزی» در این ماده به یقین بر این امر اشاره دارد که یکی از مواردی که شورای شهر می‌بایست در مورد اماکن عمومی بر آن نظارت داشته باشد، نظارت بر اتخاذ تدابیر احتیاطی لازم برای مقابله با حوادث غیر مترقبه‌ای است که ممکن است در اماکن عمومی رخ دهد که از جمله شایع‌ترین این حوادث، آتش‌سوزی است. بنابراین قانون‌گذار در مورد اماکن عمومی همچون ساختمان پلاسکو که می‌توان تعریف و سایر مصادیق این اماکن را در قوانین و مقررات متعدد از جمله تبصره ۱۱ آیین‌نامه «ممنوعیت استعمال و عرضه سیگار و سایر مواد دخانی در اماکن عمومی» مصوب ۷ آبان ۱۳۷۶، آیین‌نامه «اماکن عمومی» مصوب ۲۳ خرداد ۱۳۶۳ و غیره یافت، وظیفه‌ای خاص بر عهده شورای شهر نهاده است؛ چرا که اماکنی همچون پلاسکو از جمله اماکنی هستند که محل استفاده و مراجعه عموم مردم بوده و بروز حوادث غیر مترقبه در این اماکن، خسارات جبران‌ناپذیری در پی خواهد داشت.

همه این موارد در کنار وظیفه نظارتی شورای شهر بر عملکرد شهرداری، جایگاه نظارتی شوراها را در پیش‌گیری از حوادث پررنگ‌تر می‌سازد. اگرچه نظارت بر حسن انجام وظایف شهرداری به عنوان یک بند جداگانه از وظایف شوراها در قانون شوراها عنوان نشده اما اماره‌هایی وجود دارد که اثبات می‌کند شوراها وظیفه نظارت بر تمامی وظایف شهرداری، بیان شده در ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴/۰۴/۱ را دارا هستند. از جمله این اماره‌ها بندهای ۱۸، ۱۹، ۲۱، و بسیاری دیگر از بندهای ماده ۷۱ قانون شوراهاست که نظارت بر وظایف شهرداری را برعهده شوراها گذاشته است. همچنین در این رابطه ماده ۷۳ قانون شوراها بیان می‌دارد: «چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند...» که مطلق بودن کلمه عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری در این ماده بیانگر این امر است که شوراها وظیفه نظارت بر شهرداری را عهده دار بوده و می‌توانند

به عنوان یک نهاد ناظر بر تمامی عملکردهای آن نظارت نمایند. بنابراین چنانچه بپذیریم نظارت بر شهرداری‌ها یکی از وظایف شوراها محسوب می‌شود وظایف عنوان شده در بندهای ۴، ۱۴ و ۱۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری از جمله وظایفی است که به طور مستقیم در پیش‌گیری از حادثه پلاسکو موثر بوده و نظارت بر حسن انجام این وظایف نیز بر عهده شورای شهر قرار داشته است.

مصوبه شماره ۲۲۲۳ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۳ دویست و نود و یکمین جلسه شورای اسلامی شهر تهران تحت عنوان «مصوبه توسعه و بهبود خدمات ایمنی و آتش‌نشانی» هم با استناد به بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، شهرداری را مکلف به الزام مالکان برای رفع نواقص و مشکلات ایمنی کرده است. در صدر ماده یکم این مصوبه آمده است: «... شهرداری‌های مناطق بیست و دوگانه نیز مکلفند اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی ابلاغی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند...» همچنین در بخشی از ماده ۶۹ برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران چنین آمده است: «شهرداری موظف است، نسبت به تهیه طرح پیش‌گیری از وقوع آتش‌سوزی و برنامه عملیاتی ایمنی شهر در چارچوب اسناد بالادست و قوانین کشور تا پایان سال اول برنامه اقدام و به شورا ارائه دهد.» و قاعدتاً نظارت بر چنین تکلیفی بر عهده شورای شهر خواهد بود.

همچنین مصوبه جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۲۲۳/۱۷۷۱۱ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۸ بر اساس مقدمه‌ای که در زمان نگارش و تصویب آن آمده است در راستای اجرای بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری وضع شده است. نگاهی ساده به کل مواد و تبصره‌های این مصوبه، نشان می‌دهد که بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، موجب یک مسئولیت واضح و مبرهن برای شهرداری در نظارت عملی به ایمنی ساختمان‌ها و بناها قبل از وقوع حوادثی از قبیل آتش‌سوزی است. در نتیجه اظهارنظرهایی که از سوی شهرداری محترم تهران و برخی از اعضای محترم شورای شهر تهران مبنی بر اینکه بندهای ۱۴ و ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری تکلیفی برای شهرداری در برخورد با ساختمان‌های فاقد ایمنی‌های اولیه موجود در سطح شهر و به طریق اولی تکلیفی بر نظارت شورای شهر بر این امر ایجاد نمی‌کند با مصوبه خود خود شورا که به تازگی نیز تصویب شده است، در تعارض آشکار است.

به عبارت دیگر هنگامی که اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها به عنوان یکی از وظایف شهرداری‌ها بر شمرده می‌شود، شورای شهر نیز مکلف به نظارت بر نحوه انجام این وظیفه توسط شهرداری می‌باشد و نمی‌تواند به بهانه عدم صلاحیت و یا نبود اختیارات، از مشترک بودن مسئولیت با شهرداری شانه خالی کند. زیرا در صورت عدم انجام وظایف قانونی توسط شهرداری، شورای شهر دارای ابزارهای نظارتی موثری است که باید مورد استفاده قرار دهد. این ابزارها که عبارتند از تذکر و سوال و استیضاح، می‌تواند شهرداری را ملزم به انجام مسئولیت‌هایش نماید. از طرف دیگر شورای شهر همچون پارلمان یا قوه مقننه برای شهرداری است، از این رو حق اظهار نظر راجع به تصویب و یا احیاناً عدم موافقت با تصویب پیشنهادهای شهرداری و حتی، با رعایت شرایط لغو تصمیمات شهرداری را داراست. لذا تصویب مصوبه‌ای که طی آن شهرداری مکلف شود تا اقداماتی را در زمینه حفاظت از ساختمان‌ها و تامین امنیت آنها در مقابل خطراتی که این ساختمان‌ها را تهدید می‌کند، صورت دهد، نخستین اقدامی است که در حیطه صلاحیتی شوراها بوده و مورد انتظار می‌باشد. در نتیجه چنانچه شهرداری وظایف مقرر در بند ۱۴ ماده ۵۵ که به صراحت تکالیفی را بر عهده شهرداری می‌گذارد را به هر دلیل انجام ندهد، نه تنها مسئول است، بلکه شورای شهر هم در این مسئولیت است.

یکی دیگر از وظایف شهرداری‌ها که در پیش‌گیری از حوادث موثر است، مسئولیت‌هایی است که شهرداری‌ها در رابطه با ایمنی ساختمان‌ها بر عهده دارند و یکی از موارد مهم آن مباحث طرح شده در ماده ۱۰۰ و تخلفات ساختمانی است. بر مبنای این ماده: «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند.» بر مبنای این ماده و تبصره‌هایش، شهرداری، از باب تقریب به ذهن، نقش مدعی العموم را در پروژه‌های ساختمانی عهده دار است. از این رو به هر نحو با تخلفی مواجه شود باید فرم تخلف را که با کمی مسامحه به منزله کیفرخواست علیه مالک است، تنظیم کرده و به کمیسیون ماده

۱۰۰ ارسال نماید. این تخلفات ساختمانی از دو حال خارج نیست:

الف- تخلفات ناظر بر نحوه ساخت و ساز است یعنی یا احداث بنا بدون پروانه است، یا احداث بنا مازاد بر پروانه است، یا تخلف راجع به کسری پارکینگ و بره‌ای اصلاحی است و یا ساخت و ساز مخالف مفاد پروانه صورت گرفته است. هر یک از حالات فوق امکان به مخاطره انداختن ساختمان را دارد. برای مثال احداث بدون پروانه ممکن است بدون توجه به معیارهای مهندسی صورت گرفته و در نتیجه حادثه ساز گردد و یا اگر برای مثال سازنده، پروانه احداث بنای ۳ طبقه را داشته باشد و بدون رعایت حریم فرودگاهی که در همان نزدیکی است اقدام به ساخت طبقات اضافی نماید، مسلماً ایمنی ساختمان به خطر خواهد افتاد. همچنین می‌توان به مواردی اشاره کرد که پروانه ساختمانی شرایط به خصوصی را در رابطه با وقوع حوادث از جمله آتش‌سوزی در نظر گرفته است (برای مثال در پروانه ساخت، تعبیه پله‌های اضطراری الزام شده باشد و یا سازنده از شیشه‌ای کردن نمای ساختمان نهی شده باشد و یا در مجتمع‌های تجاری تعبیه سیستم اعلام کننده و یا خاموش کننده اتوماتیک حریق الزام شده باشد) و سازنده بدون رعایت مفاد پروانه اقدام به ساختمان کرده باشد، بدون شک زمینه حادثه فراهم خواهد بود.

ب- تخلفات ناظر بر نحوه استفاده از بناست؛ این حالت به خصوص در رابطه با تغییر کاربری موضوعیت می‌یابد. برای مثال یک واحد مسکونی که دارای پایان کار مسکونی است، مورد استفاده تجاری، اداری و یا صنعتی قرار می‌گیرد. در چنین حالتی مسلماً به دلیل عدم رعایت ضوابط و چارچوب‌های امنیت ساختمان به خصوص وقتی که برای مثال یک واحد مسکونی تبدیل به کارگاه صنعتی می‌شود، امکان وقوع حوادث افزایش خواهد یافت. حال پرسشی که در رابطه با ساختمان پلاسکو وجود دارد (هر چند تبصره ماده ۱۰۰ ساختمان‌هایی که پیش از تصویب این ماده احداث شده‌اند را از شمول آن مستثنی نموده است)، این است که آیا این ساختمان، بر مبنای پروانه ساخت مورد استفاده قرار گرفته است یا خیر؟ به عبارت دیگر این ساختمان دارای پروانه کاربری به صورت کارگاه و یا انبار لباس و سایر موارد بوده است؟ و اگر بوده است، آیا وجود چنین کارگاهی با این وسعت در یکی از خیابان‌های اصلی شهر از نظر مقررات شهری و حفظ ایمنی صحیح است؟ و حال که شهرداری، احیاناً از طریق ماده ۱۰۰ قادر به دخالت نیست، آیا ساز و کار دیگری نباید تعریف شود که ساختمانی همچون پلاسکو دچار چنین وضعیتی نگردد؟

به نظر می‌رسد در صورتی که شهرداری به هر نحو با تخلفات حادثه ساز برخورد ننماید و یا آن گونه که در رویه برخی شهرداری‌ها مرسوم است در کمیسیون‌هایی تحت عنوان «کمیسیون توافقات» اقدام به خرید و فروش تخلفات نموده و بدون ارجاع به مراجع قضائی (در اینجا ماده ۱۰۰ و یا کمیسیون ماده ۵ شورای عالی معماری و شهرسازی برای تغییر کاربری) اقدام به حل و فصل تخلفات نماید، نه تنها شهرداری و در راس آن شهردار مسئول است، بلکه شورای شهری که در شهرداری زیرمجموعه آن، چنین تخلفاتی سر زده و شورا با خبر نشده یا تلاشی برای تغییر رویه شهرداری انجام نداده است هم مقصر خواهد بود. در حقیقت شورای شهر که یکی از علت‌های وجودی آن نظارت بر اعمال شهرداری است، اگر قرار بر این باشد که از این تکلیف سربلند بیرون نیاید، بدون شک نقض غرض خواهد بود. هر چند ساختمان پلاسکو پیش از تصویب ماده ۱۰۰ و تبصره‌های آن ساخته شده است اما قانونگذار با تصویب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری در صدد الزام شهرداری به نظارت مستمر بر کلیه ابنیه و ساختمان‌هایی که مستعد ایجاد خطر برای شهر و شهروندان هستند (مانند پلاسکو) بوده و این نظارت به خصوص برای زمان بعد از صدور پایان کار می‌باشد. چراکه همان طور که پیشتر آوردیم، نظارت شهرداری در حین احداث بنا و تمام شدن ساخت بنا قبل از صدور پایان کار در کمیسیون ماده ۱۰۰ قابل اعمال است در نتیجه الزامات مندرج در بند ۱۴ و ۲۰ قانون شهرداری ناظر بر بعد از صدور پایان کار می‌باشد. در این راستا علاوه بر منطوق بندهای فوق‌الاشعار می‌توان به قانون‌نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ نیز اشاره نمود. در حقیقت بر مبنای مواد ۱۵ به بعد این قانون، شهرداری‌های مشمول ماده ۲ این قانون مکلفند با راهنمایی وزارت کشور برنامه عملیات‌نوسازی و عمران و اصلاحات شهر را برای مدت پنج سال بر اساس نقشه جامع شهر و در صورتی که فاقد نقشه جامع باشند بر اساس احتیاجات ضروری شهر و با رعایت اولویت آنها در حدود منابع مالی مقرر در این قانون و سایر امکانات مالی شهرداری تنظیم کرده و پس

از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور طرح‌های مربوط رابر اساس آن اجرا کنند. و از آنجا که شورای شهر جایگزین انجمن شهر شده است، تصویب این برنامه با شورای شهر خواهد بود.

آشکار است که تفویض چنین صلاحیتی به شورای شهر و شهرداری متناسب با درجه و میزان خطری است که در نبود اختیارات قانونی یادشده می‌توانست موجب تضییع منافع عمومی و تحمیل خطر به کلیت جامعه شود. در واقع براساس اصل تقدم خدمات عمومی، که از اصول حاکم بر حقوق عمومی است، هرگاه منافع عمومی در تعارض یا تراحم با منافع خصوصی قرار گیرد، اولویت با اعمال حقوق و منافع عمومی است؛ حکم تبصره بند ۱۴ پیش گفته و ضمانت اجرای آن مبنی بر رأساً اقدام کردن شهرداری، نیز یکی از مصادیق اعمال این اصل است. ترجیح منافع عمومی بر منافع خصوصی، به خصوص هنگامی که خطراتی همچون آتش‌سوزی در ساختمان‌های بلندمرتبه واقع در مناطق پرجمعیت را تهدید می‌کند امری آشکار است و در چنین شرایطی، اصولاً نوبت به قوانین و مقررات حاکم بر روابط و مناسبات اشخاص خصوصی در حوزه حقوق خصوصی نمی‌رسد. بنابراین هرگونه ایراد از این دست، از جمله نداشتن سمت، حکومت قانون روابط موجر و مستأجر، قانون تملک آپارتمان‌ها و به طور کلی قاعده تسلیط و مقررات عام قانون مدنی در خصوص مالکیت خصوصی اشخاص، در مانحن فیه، بی‌مناست.

نکته دیگر در این خصوص مربوط به الزام شهرداری‌ها به اجرای مفاد مقررات ملی ساختمان به خصوص مبحث بیست و دوم این مقررات که راجع به مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها و مبحث سوم که به آتش‌سوزی و ایمنی در برابر حریق مربوط می‌باشد. در رابطه با رعایت این مباحث در ساختمان پلاسکو، بدیهی است با توجه به اینکه این ساختمان سال‌ها پیش از تدوین این مقررات طراحی و ساخته شده است، این مبحث در هنگام احداث این ساختمان قدیمی رعایت نشده است. در عین حال با نگاهی بر ویرایش دوم مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ملاحظه می‌شود که طبق بند ۱-۳-۱ این مقررات، ضوابط این مبحث مشمول ساختمان‌هایی است که پس از تدوین آن ساخته یا پرداخته شوند و برای بناهای موجود که پیش از ابلاغ این مقررات احداث شده‌اند و امکان تطبیق با این ضوابط را ندارند، در صورت بروز ضرورت‌های خاص (از جمله استعلام سازمان‌های عمومی) بایستی نحوه تامین ایمنی توسط مقام قانونی مسئول (بنا بر تعریف موجود در ویرایش دوم) مشخص شود.

ضوابط و الزامات مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان برای نگهداری تمامی ساختمان‌های مسکونی، غیر مسکونی و کلیه اجزای تشکیل دهنده آن کاربرد داشته و به تعریفی از مالکان (۱-۳-۱-۲۲)، مستأجران (۲-۳-۱-۲۲)، بهره‌برداران (۳-۳-۱-۲۲)، ساکنان (۴-۳-۱-۲۲) و مسئول نگهداری ساختمان (۵-۳-۱-۲۲) ساختمان‌های موجود و ضوابط اداره کردن (۲-۲۲) و نحوه اجرای مقررات (۳-۲۲ تا ۱۰-۲۲) می‌پردازد. الزامات این مبحث تا آنجایی که برای تامین سلامت عمومی، ایمنی، رفاه و سکونت مردم و نگهداری ساختمان‌ها لازم است باید اجرا شود.

در همین راستا و به موجب بند ۱-۱-۲۲ مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، تأمین ایمنی در طول عمر مفید ساختمان هدف این مبحث تلقی شده است. یا اینکه در مبحث ۲۲، وظیفه نگهداری ساختمان با مالک است، اما به نظر می‌رسد که شهرداری به موجب تکلیف مقرر در ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی، مبنی بر رعایت مقررات ملی ساختمان، و از آنجائیکه بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، شهرداری‌ها را مکلف به حفظ شهر از خطر حریق و سیل و همچنین رفع خطر از بناهای خطرناک کرده است، و نظر به اینکه مبحث ۲۲ ساختمان، ضابطه‌های نگهداری و مراقبت از ساختمان‌های موجود را مقرر و مشخص کرده، شهرداری‌ها از باب تکلیف به ایمن‌سازی ساختمان به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ بایستی ضابطه‌های نگهداری و مراقبت مقرر شده در مبحث ۲۲ را به عنوان آخرین اراده مقررات گذار در ایمنی ساختمان‌ها اعمال و اجرا نماید. به عبارت دیگر ضوابط ایمن‌سازی در مبحث ۲۲ و دیگر مباحث مرتبط و از جمله در برخی از بندهای مبحث سوم در رابطه با آتش‌سوزی و ایمنی در برابر حریق آمده است و تکلیف به ایمن‌سازی در بند ۱۴ ماده ۵۵ مقرر شده است و براین اساس شهرداری بایستی در اجرای تکلیف خود مبنی بر ایمن‌سازی ساختمان‌ها به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ ضابطه‌های مقرر شده در مبحث ۲۲ و سایر مباحث مرتبط را ملاک عمل قرار دهد.

در بند ۲۲-۱-۱ چنین آمده است: «هدف این مبحث تعیین حداقل الزاماتی است که در طول عمر مفید ساختمان برای نگهداری از آن جهت تأمین ایمنی، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره دهی مناسب و جلوگیری از به هدر رفتن سرمایه، باید رعایت شوند. برای این منظور باید بازدیدهای ادواری مورد نیاز در کلیه بخش‌های معماری، سازه، تأسیسات برقی و تأسیسات مکانیکی ساختمان به عمل آید.»

در ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی نیز چنین آمده است:

«شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود.»

مقررات مبحث ۲۲ به تصریح بند ۲۲-۱-۱ حداقل الزاماتی است که می‌بایست برای نگهداری از آن جهت تأمین ایمنی ساختمان‌ها و جلوگیری از به هدر رفتن سرمایه، معمول دارد. اما با وقوع آتش‌سوزی و فروریختن ساختمان پلاسکو، مشخص می‌شود که تکلیف و تعهد قانونی شهرداری به حفظ موثر شهر از خطر حریق موضوع بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و مواد ۳۴ قانون نظام مهندسی و ۲۲-۱-۱ مبحث ۲۲ ساختمان، حتی به شکل حداقلی نیز اجرا نشده و این امر خود بیانگر آن است که شورای شهر در نظارت بر اعمال و افعال شهرداری قصور کرده است. به عبارت دیگر، آشکار است که انجام اقداماتی از جمله دادن اخطاریه نه تنها ناکافی بوده و موجب سلب مسئولیت شهرداری و به طریق اولی شورای شهر نیست، بلکه حکایت از علم شهرداری به خطرناک بودن شرایط حاکم بر ساختمان پلاسکو، و قصور این نهاد در ایفای وظایف قانونی خود به حفاظت موثر و اعمال بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و تبصره آن دارد. اخطاریه شماره ۵۱۲/۷۱۳۶۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۴ شهرداری به روشنی دلالت بر علم شهرداری به «خطرناک بودن محل» و آگاهی این نهاد به تکلیف قانونی خود در رفع خطر دارد. در این اخطاریه که خطاب به مدیریت و مالکان پاساژ پلاسکو صادر شده چنین آمده است: «با توجه به اعلام سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی مبنی بر خطرناک بودن محل در جهت کاهش نایمنی مشهود مقتضی است در اسرع وقت با در دست داشتن سند مالکیت و آخرین برگ عوارض نوسازی شهردار و پروانه اشتغال به سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی واقع در میدان حسن آباد، ایستگاه یک (واحد پیش‌گیری و حفاظت از حریق) مراجعه و برابر دستورالعمل ایمنی نسبت به ایمن‌سازی واحد خود و اخذ تأییدیه اقدام نمایید.» بنا به مراتب پیش گفته و با وقوع حادثه آتش‌سوزی و تخریب ساختمان پلاسکو، آشکار است که صرف دادن اخطار و عدم انجام اقدام عملی موثر برای پیش‌گیری از وقوع خطرات احتمالی از جمله حریق، به هیچ وجه کافی نبوده است و در این میان شورای شهر نیز اقدام موثری در جهت مطالبه گری، نظارت و طلب پاسخ از شهرداری ننموده است.

بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون شوراها نیز، تصویب اساسنامه موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری را از صلاحیت‌های شورا دانسته است. آتش‌نشانی هم سازمانی تحت مدیریت شهرداری است. از این رو تصویب اساسنامه این سازمان برعهده شورای شهر خواهد بود. در همین راستا اساسنامه سازمان آتش‌نشانی تهران در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسیده است. بر مبنای این اساسنامه، وظایفی از قبیل ایمن‌سازی و پیش‌گیری از وقوع حریق و کمک به آمادگی مقابله با بحران‌ها و سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه و کاهش آثار آنها، برنامه‌ریزی لازم جهت اطفاء و مهار کلیه آتش‌سوزی‌ها، حوادث و حریق‌ها با استفاده از تمامی ظرفیت‌های نیروی انسانی و تجهیزاتی سازمان به منظور انجام عملیات امداد و نجات در جهت نجات جان و مال انسان‌ها و حفاظت از منابع شهر و میراث ملی بالحفاظ شاخصه‌های بین‌المللی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری به منظور شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و نقاط ناامن شهر تهران و انجام اقدامات لازم در جهت کاهش آثار سوء ناشی از آتش‌سوزی‌ها و خطرات ذیربط، انجام پژوهش و مطالعات کاربردی به منظور ارتقاء سطح ایمنی، دانش و توانمندسازی کارکنان، تهیه شناسنامه ایمنی و صدور

مجوز ایمنی بمنظور نظارت و کنترل بر تحقق شرایط ایمنی در ساختمان‌ها، کنترل و نظارت بر ایمنی فعالیت‌های صنوف مختلف و تعامل با مجامع صنفی به منظور افزایش ایمنی صنوف پرخطر و صدور دستورالعمل و مجوز ایمنی در مراحل صدور و تمدید پروانه‌های کسب و تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به تمامی امور عملیاتی به صورت کلی برعهده سازمان آتش‌نشانی شهر تهران نهاده شده است. لذا قاعدتاً سازمان می‌بایست در ارتباط با ساختمان پلاسکو نیز تدابیر فوق را اعمال می‌نمود.

نکته قابل توجه این است که غالب صلاحیت‌هایی که در این اساسنامه برشمرده شده است دارای ماهیت پیشگیرانه می‌باشد در نتیجه در صورتی که به شکل مناسبی صورت می‌گرفت، تاثیر آن در تمامی موارد ملموس بوده و به خصوص در حادثه پلاسکو باید نمایان می‌گردد. درحالی که وقوع این حادثه خود گواه آن است که این اقدامات پیشگیرانه سازمان آتش‌نشانی به هر دلیلی به درستی انجام نیافته است. حال پرسش این است که آیا شورای شهر از عدم انجام این فعالیت‌ها آگاه بوده است و این ناکارآمدی پیشگیرانه (حداقل در رابطه با ساختمان پلاسکو) چگونه مورد ارزیابی و نظارت شورای شهر قرار نگرفته است؟ به عبارت دیگر چنانچه این قبیل تکالیف سازمان آتش‌نشانی مورد توجه قرار می‌گرفت، ساختمان پلاسکو باید به عنوان یکی از نقاط آسیب پذیر شناسایی و اقداماتی جهت کاهش آثار سوء ناشی از آتش‌سوزی به عمل می‌آمد.

همچنین سازمان آتش‌نشانی براساس تکلیف قانونی مندرج در اساسنامه می‌بایست نسبت به تهیه شناسنامه ایمنی و صدور مجوز ایمنی برای ساختمان پلاسکو اقدام می‌کرده است که مستلزم بازرسی از ساختمان و بررسی وضعیت شرایط ایمنی ساختمان بوده است. به علاوه این سازمان وفق اساسنامه می‌بایست برای ایمنی صنوف کنترل و نظارت داشته و به منظور افزایش ایمنی تعامل می‌نمود. این درحالی است که تمامی این وظایف و مسئولیت‌ها بایستی تحت نظارت شورای شهر جامه تحقق ببوشد، با این حال به نظر می‌رسد با توجه به خالی بودن کپسول‌های آتش‌نشانی موجود در محل آغاز آتش‌سوزی و عمل نکردن تجهیزات آتش‌نشانی ساختمان، سازمان کنترل و نظارت و تعامل چندانی به منظور افزایش ایمنی با صنوف مذکور نداشته و ساز و کار نظارتی خاصی نیز از طرف شورای شهر در این رابطه منظور نگردیده است.

از طرف دیگر مصوبه «تأمین منابع مالی پایدار سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و راهکارهای ارتقاء کمی و کیفی تجهیزات و آموزش شهروندان شهر تهران» مصوب جلسه ۲۸۴ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم) ابلاغی به شماره ۱۵۱۲۹/۲۲۱۹/۱۶۰ مورخ ۲۰/۶/۱۳۹۵ و اصلاحات بعدی آن مطابق مصوبه ابلاغی به شماره: ۱۷۸۶۶/۲۲۲۹/۱۶۰ مورخ ۱۹/۷/۱۳۹۵ نیز صلاحیت‌هایی از جمله صدور گواهی ایمنی ساختمان؛ بازدید دوره‌ای از اماکن؛ ایجاد نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی و الزام مالکین به رعایت استانداردهای ایمنی و آتش‌نشانی؛ انجام مطالعات لازم در خصوص استقرار سیستم هوشمند اعلام حریق (مانیتورینگ)؛ تهیه و تدوین آیین‌نامه‌های مورد نیاز و رساندن آنها به تصویب مراجع زیربط را برعهده سازمان آتش‌نشانی نهاده است که مسلماً تمامی این مسئولیت‌ها می‌بایست تحت نظارت مرجع نظارتی که در این جا شورای شهر است، صورت گیرد. در نتیجه چنانچه هر یک از این وظایف به شکل قابل قبولی صورت نگیرد، این شورای شهر است که باید با پیگیری در صدد اصلاح امر برآید. با این حال شاهدیم که گرچه مطابق این مصوبه سازمان مکلف بوده از ساختمان پلاسکو بازدید و در صورت تطبیق وضعیت ایمنی ساختمان با استانداردها نسبت به صدور گواهی ایمنی اقدام نماید اما چنین اقدامی صورت نگرفته است و شورا نیز در این رابطه سازمان را مورد سوال قرار نداده است. به علاوه بر مبنای مصوبه مزبور سازمان وظیفه داشته از ساختمان پلاسکو بازدید دوره‌ای به عمل آورده و تجهیزات اطفای حریق موجود در ساختمان را مورد بازرسی قرار دهد، در صورتی که وقوع حادثه بیانگر آن است که چنین اقدامی بصورت موثر صورت نگرفته یا نتیجه بخش نبوده است و شورای شهر نیز در این راستا در مقام پرسشگری و نظارت بر سازمان بر نیامده است؛ (در همین راستا به گزارش ایسنا، معاون عملیات سازمان آتش‌نشانی شهرداری تهران در نوبت عصر سیصد و بیست و ششمین جلسه علنی شورای اسلامی شهر تهران در پاسخ به سوالات اعضای این شورا گفت: اظهاراتی وجود دارد که آتش‌نشانیان

پس از ۵ دقیقه به محل حادثه آمدند و برگشتند و ۱۵ دقیقه بعد دوباره به محل حادثه آمدند. در این حادثه سه گروه به محل حادثه اعزام شد، اولین گروه با تکیه بر امکانات ساختمان وارد عمل می‌شوند تا زمان را از دست ندهند اما تجهیزات ساختمان عمل نکرده است. این درحالی است که رئیس شورای شهر در برنامه گفتگوی ویره خبری شبکه دو سیما خود اذعان دارد که شهرداری از طریق آتش‌نشانی بر ساختمان‌ها نظارت می‌کند و مسایل ایمنی و فقدان آن را تذکر می‌دهد.

از طرف دیگر مشخص است که هرچند سازمان بر مبنای مصوبه فوق می‌بایست با ایجاد نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی، نسبت به بازدید از ساختمان پلاسکو اقدام و مالک (بنیاد مستضعفان و جانبازان) را الزام به رعایت استانداردهای ایمنی و آتش‌نشانی می‌کرده است، اما در عمل چنین اتفاقی رخ نداده و مالک به رعایت استانداردها ملزم نگردیده است، سیستم هوشمند اعلام حریق ایجاد نشده و شورا نیز در این رابطه اقدامی برای نظارت ننموده است.

با این حال شورای شهر تهران که به نظر نسبت به عدم کارایی نهادهای اجرایی مدیریت شهری آگاهی داشته و اقدامات نظارتی خود را چندان کارا و کارآمد نمی‌دانسته است در مصوبه‌ای جدید (مصوبه جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۲۲۳/۱۷۷۱۱ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۸) شهرداری تهران (سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران که اختصاراً در این مصوبه سازمان نامیده می‌شود) را مکلف کرده است تا در راستای ارتقای سطح کیفی ایمنی شهر و پایداری آن در طول دوره بهره‌برداری تصرفات، با استفاده از ظرفیت درون و برون‌سازمانی، اقدام به نظارت و بازرسی‌های دوره‌ای ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی در کلیه ساختمان‌ها، فضاهای شهری، معابر، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات شهری نموده و موارد نقص و مشکلات ایمنی را به مالک (ذینفع) و شهرداری منطقه ذی‌ربط ابلاغ نماید. شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه نیز مکلف شده‌اند اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی ابلاغی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند. هزینه‌های کارشناسی و صدور دستورالعمل ابلاغی برای هر یک از بناهای نوساز متقاضی کسب گواهی پایان کار از محل عوارض ایمنی پرداختی در هنگام صدور پروانه ساختمان تأمین و هزینه‌های بازرسی دوره‌ای سایر اماکن مطابق با دستورالعملی که حداقل ظرف مدت سه (۳) ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این مصوبه توسط شهرداری تهران تهیه و به تصویب شورای اسلامی شهر تهران می‌رسد، از مالک دریافت می‌گردد.

وفق تبصره ۳ ماده ۱ از همین مصوبه نیز مقرر شده است که به‌منظور نظارت بر حسن اجرای بازرسی ایمنی و اطمینان از رعایت ضوابط و مقررات مربوط، سازمان (آتش‌نشانی) مکلف است نسبت به انجام نظارت فنی عالی اقدام نماید. همچنین ماده ۵ از مصوبه فوق الذکر بیان می‌دارد که سازمان آتش‌نشانی موظف است حداکثر ظرف مدت شش (۶) ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این مصوبه نسبت به تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های فنی در حوزه‌های تخصصی ذیل اقدام و پس از تصویب هیأت مدیره سازمان و تأیید شهردار تهران اقدام نماید.

- ۱ - نحوه اعزام نیروهای عملیاتی اولیه و تکمیلی متناسب با نوع خطر
 - ۲ - نحوه جانمایی ایستگاه‌های آتش‌نشانی متناسب با حجم ترافیک، دسترسی‌ها، شرایط ژئومورفولوژیکی و تراکم جمعیتی
 - ۳ - برآورد تعداد، نوع و شرایط نگهداری تجهیزات مورد نیاز در انواع حوادث و حریق متناسب با استانداردهای معتبر
 - ۴ - نحوه انجام عملیات امدادی آتش‌نشانی و شرایط استاندارد آن
 - ۵ - شرایط استاندارد خرید و نحوه نگهداری خودروهای آتش‌نشانی در طول دوره بهره‌برداری
 - ۶ - شرایط استاندارد تجهیزات ارتباطی، مخابراتی و فناوری اطلاعات ستاد هماهنگی و ایستگاه‌های آتش‌نشانی
- وفق ماده ۸ از این مصوبه شهرداری تهران (معاونت حمل و نقل و ترافیک) مکلف است در کلیه طرح‌های تغییر

و توسعه معابر و خطوط حمل‌ونقل شهری، موضوع حداقل زمان جهت دسترسی خودروها و نیروهای امدادی آتش‌نشانی را در تمام مناطق شهری مدنظر قرار داده و در صورت تأمین شرایط استاندارد نسبت به اجرای طرح‌های مورد نظر اقدام نماید. هم‌چنین در خصوص معابر و خطوط حمل‌ونقل موجود مکلف است ظرف مدت دو (۲) سال نسبت به اصلاح دسترسی‌ها و تأمین شرایط موردنیاز سازمان اقدام نماید. سازمان نیز مکلف است ظرف مدت شش (۶) ماه نسبت به شناسایی و معرفی معابری که می‌بایست مورد اصلاح قرار گیرند و پیشنهاد دسترسی‌های جایگزین به معاونت حمل‌ونقل و ترافیک اقدام نماید.

هرچند از زمان تصویب مصوبه مزبور تا وقوع حادثه پلاسکو مدت زمان چندی نمی‌گذارد اما در همین فاصله هم سازمان آتش‌نشانی باید نسبت به نظارت و بازرسی دوره‌ای از ساختمان پلاسکو جهت اطمینان از رعایت ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی اقدام می‌کرده است و سازمان باید بعد از بازرسی از این ساختمان، موارد نقص و مشکلات ایمنی را به مالک، ذینفعان و شهرداری منطقه گزارش می‌کرده است. شورای شهر نیز حداقل راجع به ساختمان معرفی نظیر پلاسکو که امکان بروز سانحه در آن زیاد بود، و به خوبی به آن آگاهی داشته‌اند، می‌بایست نظارت می‌کرد که سازمان این وظیفه را انجام داده باشد.

نکته آخر در رابطه با نظارت شورای شهر بر اقدامات آتش‌نشانی این است که بدون شک تجهیزات اطفای حریق و سایر وسایل مورد نیاز آتش‌نشانی از حیاتی‌ترین ابزارهای تأمین امنیت ساختمان‌هاست که باید از طریق بودجه مناسبی که برای این نهاد در نظر گرفته می‌شود تأمین گردد. از این رو همانند بند ۱۲ ماده ۷۶ قانون مزبور که تصویب بودجه شهرداری، اصلاح و متمم آن را با شورای شهر می‌داند، بودجه سازمان‌های وابسته به شهرداری نظیر آتش‌نشانی هم باید به تصویب شورای شهر برسد و همان‌گونه که نحوه هزینه‌کرد بودجه شهرداری باید توسط شورا مورد نظارت قرار گیرد، نحوه هزینه‌کرد بودجه سازمان‌های وابسته نظیر آتش‌نشانی هم باید تحت نظارت شورا صورت گیرد. از این رو چنانچه بودجه آتش‌نشانی به خوبی هزینه نشده باشد و یا تجهیزات کافی و استاندارد مورد نیاز سازمان تهیه نشده باشد، نخستین نهادی که باید مطلع شده و پیگیری نماید، بدون شک شورا به عنوان نهاد ناظر است. از این رو در صورت هر نوع عدم کارایی، شورا نمی‌تواند فارغ از نقش نظارتی خود، از بار مسئولیت شانه خالی نماید.

از دیگر مواردی که می‌توان آن را جز وظایف شوراها در پیش‌گیری از حوادث غیر مترقبه دانست بند ۶ مصوبه «الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی» مصوب ۹۳/۱۰/۱۴ است. در این بند از «پیش‌بینی خرید خودروهای نردبان دار و بالابر هیدرولیکی آتش‌نشانی و تجهیزات مربوط در بودجه سنوای شهرهای دارای ساختمان‌های بلند مرتبه» به عنوان یکی از مواردی نام می‌برد که مجری آن شهرداری و شوراهای اسلامی شهر هستند. هرچند به نظر نمی‌رسد که بتوان شورای شهر را با توجه به سازوکارهایی که در اختیار دارد و با درنظر گرفتن ترکیب آن نهادی مجری محسوب نمود؛ به علاوه اینکه سپردن وظایف اجرایی به شورا در تزامن با اختیارات و عملکرد شهرداری قرار خواهد داشت. با این حال به نظر می‌رسد که شورا در رابطه با این مصوبه و اقداماتی که پیرامون آن صورت داده است، باید پاسخگو باشد.

یکی دیگر از مواردی که در این مصوبه از وظایف پیش‌گیرانه شوراها برشمرده شده است بند ۶ آن است. مطابق بند مزبور رییس شورای شهر به نمایندگی از شورای شهر در کمیسیون عالی کمیسیون خاص امور کلانشهر تهران و سایر کلانشهرها عضویت دارد که ناظر عالی بندهای ۲، ۴ و ۶ این مصوبه نیز می‌باشد. به علاوه برای این کمیسیون که رییس شورای شهر نیز از اعضای آن محسوب می‌شود وظایف پیش‌گیرانه‌ای در رابطه با حوادث غیر مترقبه برشمرده شده است که از جمله آنها «تدوین و به‌روزرسانی منظم سند آسیب‌شناسی، طبقه‌بندی، اولویت‌بندی و رفع برنامه‌ریزی شده مسایل و مشکلات کلانشهرها و مجموعه‌های شهری مربوط به آنها و بررسی و اتخاذ تصمیمات لازم برای رفع مسایل و مشکلات مذکور» است.

گفتار دوم: وظایف شورا در حین حادثه پلاسکو

بر اساس بند الف ماده ۱ قانون مدیریت بحران، بحران شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و بر طرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.

در جریان وقوع حادثه در ساختمان‌های شهر، به خصوص وقوع آتش‌سوزی همچون حادثه‌ای که برای ساختمان پلاسکو اتفاق افتاد، مسلماً بیشترین مسئولیت بر عهده مقامات اجرایی و نهادهای عملیاتی است. برای مثال چنانچه حادثه کوچک باشد، سازمان آتش‌نشانی با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد و با توجه به مسئولیتی که عهده دارست، وظیفه اطفاء حریق و پیگیری سایر امور را داراست. اما هنگامی که حادثه مانند پلاسکو چه از نظر وسعت فیزیکی و چه از نظر بار روانی، حالت بحرانی بیابد، مسئولیت بر عهده ستاد مدیریت بحران شهر است. با این حال در شهر تهران، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران تشکیل شد که از جمله مسئولیت‌هایش، هماهنگی و نظارت بر فعالیت‌های سازمان‌های مرتبط با مدیریت بحران حوادث جوی نظیر سیل و طوفان و همچنین هماهنگی و نظارت بر فعالیت‌های سازمان‌های مرتبط با حوادث انسان ساز شامل آتش‌سوزی و... است. بر اساس اساسنامه سازمان مزبور، رئیس سازمان توسط شهردار تهران منصوب می‌شود و با توجه به اهمیت وحدت فرماندهی در زمان بروز حادثه و اتخاذ تدابیر لازم در راستای ایجاد هماهنگی بین حوزه‌ها، رئیس سازمان جانشین رئیس ستاد بحران شهر تهران (شهردار) خواهد بود.

پس می‌توان این گونه نتیجه گرفت که در جریان بحران پلاسکو، دو سازمان وابسته به شهرداری وظیفه مدیریت شرایط و عملیات میدانی را عهده دار بودند. لذا گرچه در حین انجام عملیات برای شورای شهر به عنوان مجری صلاحیتی متصور نیست، اما شورا همچنان نقش نظارتی خود را داراست. به عبارت دیگر هرچند در هیچ قانونی، برای شورای شهر در جریان وقوع حادثه اعم از عادی و یا بحرانی صلاحیتی در نظر گرفته نشده است، اما چنانچه شهردار به معنای واقعی، خود را در مقابل شورا پاسخگو و مسئول بداند، ناگزیر از اجرای منویات شورا خواهد بود. از طرف دیگر ماده ۳ قانون مدیریت بحران یکی از مهم‌ترین نهادهای موجود در زمان بحران را شورای عالی مدیریت بحران معرفی کرده است. این شورا به منظور هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری (با عنایت به تفویض اختیار معظم‌له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه تشکیل می‌گردد. شورای عالی به ریاست رئیس جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، کشور، اموراتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهادکشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد. سازمان مدیریت بحران نیز بازوی اجرایی شورای عالی است. بر اساس ماده ۹ قانون مدیریت بحران با توجه به شرایط ویژه و اهمیت شهر تهران به عنوان پایتخت جمهوری اسلامی ایران شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌گردد. این امتیاز تنها در مورد شهردار تهران وجود دارد اما از مبنایی روشن برخوردار نیست. آیا اعطای این امتیاز به دلیل اهمیت شهر تهران است؟ به نظر می‌رسد دیگر کلان‌های شهرها همچون اصفهان، تبریز یا مشهد نیز می‌تواند دارای مقرره‌ای مشابه باشند.

با این مقدمات به نظر نمی‌رسد که با توجه به اختیارات و منابع در دسترس بتوان شورا را به عنوان یک نهاد مجری

در این زمان در نظر گرفت. این مساله وقتی جدی‌تر می‌شود که بر اساس بند ۳ از ماده ۴ قانون مدیریت بحران یکی از وظایف شورای عالی مدیریت بحران - اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکل‌های مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی است. اما فرض نظارت شورا با توجه به عضویت شهردار تهران در شورای عالی و همچنین ریاست شهردار در شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران می‌تواند قابل توجیه باشد.

ممکن است با فرض آنکه شورا را نهاد نظارتی بر شهرداری بدانیم، معتقد باشیم حداقل در مورد شورای شهر تهران در زمانی که شهرداری وظایفی را برعهده دارد، شورای شهر وظیفه نظارت بر شهرداری تهران در این زمان را نیز داراست. اما پاسخی که می‌توان در این مورد داشت آن است که با توجه به شرایط بحران و ایجاد شرایط خاص، نظارت بر نهادهایی که در مدیریت بحران نقش‌ایفا می‌کنند نیز با نهادی خاص خواهد بود و شورا فقط در زمان‌های عادی امکان نظارت دارد. این نظر با استناد به ماده ۶ قانون مدیریت بحران تقویت می‌شود که یکی از وظایف سازمان مدیریت بحران را «نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده» می‌داند. البته در ادامه ماده بیان می‌کند که سازمان می‌تواند برای انجام وظایف خود «از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانکها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، و...» استفاده کند؛ بنابراین در صورتی که سازمان مدیریت بحران بخواهد، می‌توان در مدیریت بحران که شامل پیش، حین و پس از بحران می‌شود از امکانات شوراهای اسلامی استفاده نماید.

اگر چه تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری در اجراء دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجراء آن‌ها، نظارت و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران، نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به‌ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی بر عهده سازمان مدیریت بحران است اما با توجه به آنکه به اذعان وزرات کشور حادثه پلاسکو یک بحران محلی بوده، لذا نظارت شورای شهر به عنوان یک نهاد محلی در کنار سازمان مدیریت بحران مورد قبول است و به خصوص با توجه به شرایط خاص شهر تهران و نقش ویژه شهردار در این زمینه فرض این نظارت قوی‌تر خواهد شد. همچنین بر اساس بند (ج) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰) موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها، توسط سازمان بازرسی کل کشور به وزیر کشور اعلام می‌شود. همه‌ی این موارد نشان‌دهنده آن است که سیستم نظارتی مضاعف در ایران امری بیگانه نیست و با توجه به محلی بودن بحران به یقین نظارت شهرداری بر شورا کاملاً قابل قبول است.

به علاوه به‌موجب تبصره ۲ ماده ۸۲ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵) رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران، طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۹/۷/۱۳۷۲ هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور انجام می‌شود. با توجه به نقش نظارتی شورا، شورا می‌تواند در کنار دیگر نهادها، این نقش نظارتی خود را ایفا کند.

با این حال بند ۲۱ ماده ۷۱ قانون شوراها نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشتی و توسعه شهر را از آنجا که ممکن است در برخی از وضعیت‌های بحرانی یا حوادث غیر مترقبه تعداد جان باختگان و قربانیان فراوان باشد و لذا لازم است تا تدابیری اندیشیده شود تا این مساله خود به واسطه شیوع

بیماری یا بروز مشکلات بهداشتی به یک بحران جداگانه تبدیل نگردد، برعهده شورا نهاد است که به نظر می‌رسد، شهرداری وظیفه تخلیه نخاله‌ها و حمل موات را در این حادثه عهده دار بوده است.

گفتار سوم: وظایف شورا پس از حادثه پلاسکو

یکی از وظایفی که پس از وقوع حوادث غیر مترقبه برعهده شورای شهر قرار دارد، بررسی چرایی وقوع حادثه، شناسایی عوامل تاثیرگذار بر وقوع چنین رویدادی، جست و جو برای یافتن خلاءهای قانونی و در یک کلام، صلاحیت نظارتی است که شورا پس از وقوع حادثه از آن برخوردار خواهد بود. به عبارت دیگر، جایگاه نظارتی شورای شهر به پیش از وقوع حوادث و نقش پیشگیرانه منتهی نشده و پس از وقوع حوادث نیز این تکلیف محفوظ بوده و چه بسا پررنگ‌تر باشد. از این رو پیگیری تخلفات صورت گرفته احتمالی، نظارت بر نقص و کمبودهای مقرراتی که اگر وجود می‌داشت می‌توانست از وقوع حادثه جلوگیری نماید و سایر مواردی که می‌تواند سبب ساز پیش‌گیری از رویدادهای بعدی شود، از تکالیف شورای شهر خواهد بود. از این رو سوال، تذکر و در صورت نیاز استیضاح شهردار و همچنین تصویب مقررات مورد نیاز شهرداری در رابطه با حادثه و یا حوادث احتمالی آینده و اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا در حدود وظایف شوراهای شهرداری و حتی برای سایر دستگاه‌های اجرایی، از صلاحیت‌های شورای شهر محسوب می‌گردد.

اجرای این تصمیمات باید توسط خود شورا مورد پیگیری قرار گیرد، لذا شورا می‌تواند در خصوص اجرای تصمیماتش از مقامات اجرایی توضیح بخواهد. این درخواست می‌تواند با حضور مقامات اجرایی در جلسات شورا و ارائه پاسخ لازم و قانع کننده و یا توضیحات کتبی و بدون حضور باشد. بدین لحاظ است که قانون‌گذار در ماده ۹۳ قانون شوراهای مصوب ۷۵، با توجه به اصل یکصد و سوم قانون اساسی که استانداران، فرمانداران و سایر مقامات کشوری را در حدود اختیارات شورا ملزم به رعایت و اجرای تصمیمات آنها دانسته است، به صراحت مقرر داشته است که: «استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند...». این اختیار و در عین حال اقتدار شوراهای ناشی از خصوصیت مردمی نهاد شورا و اعمال نظارت آنها بر دستگاه‌های اجرایی کشور است.

همچنین بند ۱۳ ماده ۷۱ قانون شوراهای تصویب و امه‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد را برعهده شورا نهاد است در صورت لزوم، اعطای تسهیلات به اشخاص و واحدهای آسیب دیده از صلاحیت‌های شورا خواهد بود. همچنین بر مبنای بند ۱۷، نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری برعهده شوراهای است، این درحالی است که احتمالاً دعاوی علیه شهرداری پس از این حادثه مطرح گردد. بند ۲۸، وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدانهای عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه را از آن رو که دسترسی به مایحتاج ضروری در وضعیت‌های بحران و حوادث غیر مترقبه می‌تواند از بروز مشکلات آتی پیش‌گیری کند به شورا واگذار کرده است؛ از این رو به نظر می‌رسد که شورای شهر می‌تواند شهرداری را مکلف به آماده سازی مکان‌هایی برای کسبه پلاسکو نموده تا هم از خسارت بیشتر آنها جلوگیری شود و هم به دلیل کمبود پوشاک، که به نظر از مایحتاج عمومی به خصوص در مقطع زمانی شب عید است، از افزایش قیمت‌ها جلوگیری شود.

مبحث دوم: نگاهی بر کاستی‌ها و ارائه پیشنهادها و راهکارهایی برای اصلاح امور

مطالبی که پیشتر آمد، خود گویای کمبودها و نقص‌هایی است که شوراهای با آن مواجه‌اند، با این حال به نظر می‌رسد در همین شرایط هم اختیاراتی برای شوراهای متصور خواهد بود. با این حال توجه به این کاستی‌ها و ارائه راهکارهایی در جهت رفع موانع موجود بر سر راه شوراهای می‌تواند، این نهادها را در مسیر واقعی و ذاتی کارکردی خود قرار دهد.

گفتار اول: کاستی‌های شوراهای شهرها در مقابله با بحران‌ها و حوادث

با توضیحاتی که پیرامون صلاحیت‌های شورای شهر در رابطه با ایمنی ساختمان‌ها آمد، حصول این نتیجه که وظایف، تکالیف و اختیارات شورا بسیار محدود بوده و در صورت وجود برخی صلاحیت‌های قانونی در این رابطه و البته در سایر موارد، این صلاحیت‌ها از صراحت و استحکام لازم برخوردار نیست، چندان عجیب نمی‌نماید. از این رو با بررسی قوانین مربوط به شوراهای شهر، می‌توان سر نخ این ضعف کارکردی و صلاحیتی را تا قانون اساسی و اصول مربوط به این نهاد دنبال کرده و ریشه چنین ابهامی را در این میثاق ملی ملاحظه نمود.

به عبارت دیگر با تدقیق در قانون اساسی هیچ گاه اصولی متناسب با رکن انگاشتن شوراهای شهر و نهاد تصمیم ساز پنداشتن آنها ملاحظه نمی‌شود. از همین روست که در نظام اداری کشور علاوه بر اینکه جایگاه مستحکمی برای شوراهای لحاظ نشده، بلکه ساز و کارهای فعالیت این نهاد و مجموعه صلاحیت‌های آن هم با ابهام مواجه است. لذا شوراهایی که بر اساس مذاکرات خبرگان قرار بود اداره و مدیریت شهرها، روستاها و سایر تقسیمات جغرافیایی را عهده دار گردند، در تلاش برای کسب حداقل اختیارات در رابطه با بدیهی‌ترین مسائل مدیریت شهری باناکامی مواجه‌اند.

این ابهام و نقصان اصولاً بدان خاطر است که به صلاحیت ذاتی شوراهای محلی و وضع مقررات محلی و حاکم بودن این مقررات بر نظام اداری محلی در قانون اساسی تصریح نشده است، زیرا تنها در این صورت است که جایگاه شوراهای به عنوان رکن مدیریتی منطقه جغرافیایی مربوطه تعیین گشته و نهادهای دولتی مستقر در محل، ملزم به تبعیت و اجرای مصوبات و مقررات آنها خواهند بود. حال در کنار این اصول مبهم فصل هفتم قانون اساسی، سیاق کلی بعضی دیگر از اصول من جمله اصل ۷۱ و ۸۵ نیز ابهام‌آمیز موضوع و غیر رکن بودن شوراهای را بیشتر مشخص می‌نماید.

اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد که مجلس صلاحیت عام قانون‌گذاری در حدود مقرر در قانون اساسی را داراست و این عملاً به معنای صلاحیت قانون‌گذاری در تمام امور ملی و محلی می‌باشد. اصل ۸۵ نیز اشعار می‌دارد که سمت نمایندگی قائم به شخص بوده و مجلس از تفویض اختیار قانون‌گذاری جز در موارد مصرح در همان اصل منع شده است. این بدان معناست که علاوه بر اینکه در قانون اساسی به صلاحیت ذاتی شوراهای محلی بر وضع مقررات محلی اشاره نشده، مجلس نیز حق واگذاری اختیار قانون‌گذاری محلی به شوراهای جهت قرار گرفتن این نهاد غیر متمرکز در جایگاه واقعی و مطابقت اختیارات آنها با شان تاسیسی شان را نیز ندارد. گواه این مدعا همان بس که دو دهه اداره امور کشور بدون تحقق شوراهای محلی، بدون وقفه دوام داشت و نیاز به خصوص حقوقی به وجود شوراهای محلی احساس نمی‌شد و به نظر تنها بر اساس یک فرایند سیاسی بود که پس از بیش از دو دهه تعطیلی شوراهای محلی، این نهاد همچون پرنده‌ای بی بال و پر آغاز به کار نمود^{۱۵۸} و حتی به نظر می‌رسد نبود این شوراهای نیز، هیچ دستگاه اجرایی را با اشکال مواجه نکرده و هیچ خلأیی به وجود نخواهد آورد.

از طرف دیگر اصل یکصدم قانون اساسی به عنوان پایه‌ای‌ترین اصل در بیان هدف تاسیس شوراهای محلی، امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان را با نظارت شوراهای منظور داشته است. این در حالی است که با وجود ساز و کارهای نظارتی موجود در ساختار حقوقی - اداری کشور مانند نظارت‌های درون سازمانی و همچنین نظارت‌های خارج سازمانی مثل نظارت قانونی سازمان بازرسی کل کشور، نظارت قضائی دیوان عدالت اداری و نظارت مالی - بودجه‌ای دیوان محاسبات عمومی بر تمامی سازمان‌ها و موسسات اداری، قائل شدن نظارتی موجود در اصل یکصدم برای شوراهای محلی به عنوان هدف اصلی تشکیل این نهادهای محلی علاوه بر این که اعراضی بر صلاحیت ذاتی شوراهای محلی در امر قانون‌گذاری محلی می‌باشد، امری مهم و ابهام برانگیز می‌نماید. به عبارت دیگر با وجود این همه دستگاه نظارتی متمرکز، چه کارکرد ویژه و به خصوص برای شوراهای محلی متصور است که سایر دستگاه‌های نظارتی امکان انجام آن را ندارند. لذا تشکیل شوراهای محلی هم با صرف هزینه‌ای سنگین، تنها اضافه کردن نهادی نظارتی به نهادهای متعدد موجود و یک موازی کاری بیش نیست. از این رو به نظر می‌رسد وجود چنین شانی برای شوراهای بدون اینکه

۱۵۸. امین زاده، پیشین، ص ۱۳۴.

در راستای اصول ۶ و ۷ قانون اساسی مبنی بر رکن بودن شوراهای در تصمیم‌گیری‌های محلی و نهادی بر آمده از آرای مردم جهت اداره امور باشد، بیشتر در راستای اصل ۸ (امر به معروف) است که بر اساس آن همه مردم وظیفه نظارتی در برابر دولت دارند و با نگاهی به اصل یکصداین وظیفه، چارچوبی حقوقی در قالب تشکیل شوراهای جهت نظارت مردم محل بر ارکان دولت مستقر در محل به خود گرفته است.^{۱۵۹}

البته بد نیست اشاره کنیم که مجلس در دو دوره قانونگذاری تا سال ۱۳۸۱، در پناه عدم مخالفت شورای نگهبان، وظایف و اختیاراتی را که جنبه تصویبی داشت مانند انتخاب شهردار و دهیار، تصویب بودجه شهرداری، تصویب اساسنامه شرکت‌ها و موسسات وابسته به شهرداری‌ها، تصویب معاملات شهرداری‌ها و چند مورد دیگر بر عهده شوراهای نهاده است. اما از سال ۱۳۸۱ به بعد و با رویکرد جدید شورای نگهبان مبنی بر شان نظارتی داشتن شوراهای محلی مستند به اصل یکصدم قانون اساسی، این شورا با اصلاح مواد مربوط به قانون شوراهای و وارد کردن مواد جدید با صلاحیت مقررات گذاری شوراهای مخالفت نمود. در همین راستا شورای نگهبان در دو اظهار نظر مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ و سپس در مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ این مخالفت خود را اعلام نموده است؛ در این اظهار نظرها شورای نگهبان استدلال خود را مبنی بر اینکه واژه نظارت مفهوم «تصویب، نصب و انتخاب» را در بر نمی‌گیرد و این موارد زائد بر وظیفه نظارتی شوراهای می‌باشد را اعلام داشته است.^{۱۶۰}

این کاستی‌ها تنها به قانون اساسی منحصر نمی‌شود بلکه قوانین عادی هم در بردارنده مواردی از محدودیت‌های صلاحیتی برای شوراهای می‌باشند. به عبارت دیگر با تدقیق در قسمت وظایف و اختیارات شوراهای محلی در قانون شوراهای با نکات جالب توجهی مواجه می‌شویم. برای مثال در ماده ۷۳ که به وظایف و اختیارات شوراهای روستا به عنوان یکی از دو شورای پایه در ایران اختصاص دارد، به وفور وظایف و اختیاراتی دال بر نظارت، همکاری، پیگیری، ارائه پیشنهاد، بررسی، مشارکت، تشویق و ترغیب و حتی توجیه سیاست‌های دولت را مشاهده می‌کنیم و از اختیارات مبتنی بر تصمیم‌گیری و مدیریت تنها به انتخاب دهیار اشاره شده که صدور حکم اجرایی شدن این اختیار شورای روستا هم به بخشدار واگذار شده است. یعنی به نهادی که منتخب اهل محل و آشناتر به محل به لحاظ اولویت سنجی و بررسی نیازهاست، صلاحیت‌های غیر مقررات گذاری اعطا شده و به هیچ رو از شورایی که بر مبنای قانون اساسی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور است و قرار بود اداره امور به اتکای آن‌ها باشد، خبری نیست.

با این حال در قسمت مربوط به وظایف و اختیارات شوراهای شهر^{۱۶۱}، علاوه بر اینکه همانند شوراهای روستا، اموری مانند نظارت، مشارکت، بررسی، همکاری، تشویق و ترغیب، اکثریت وظایف و اختیارات شوراهای شهر را تشکیل می‌دهد، اما در مقابل با یک توسعه صلاحیت تصمیم‌گیری در حیطه اختیارات این شوراهای مواجه هستیم. البته این صلاحیت‌های تصمیم‌گیری تنها محدود به امورات مربوط به شهرداری است و سایر امور محلی به لحاظ تصمیم‌گیری و مقررات گذاری از حیطه صلاحیت شورای شهر خارج است. هرچند قانون‌گذار اجازه مشاوره و ارائه طرح و پیشنهاد را به شورای مزبور داده است اما بدیهی است که ادارات دولتی در محل، تمایلی به پذیرش طرح‌ها و پیشنهادهاى مزبور در مقابل تصمیمات ناشی از بدنه کارشناسی خود و بوروکراسی سابقه دار به علاوه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از مرکز را نخواهد داشت.

شاید در مقابل این بحث اظهار شود که طبق قانون اساسی و بر مبنای ماده ۹۵ قانون شوراهای: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند...» اما شاید گفته شود که این الزام تنها شامل «رعایت» تصمیمات شورا می‌باشد و به هیچ رو این نهادهاى دولتی «ملزم» به اجرای تصمیمات مزبور نخواهند بود. هرچند که اگر هم به این تفسیر ملتزم نباشیم، باز هم ضمانت اجرای ضعیف، مبهم و ناقص این الزام، تحت عنوان اعلام تخلف مقامات اداری ذکر شده در ماده، در اجرای تصمیمات شوراهای چندان موثر نبوده و مسئولین را مکلف به اجرای چنین تصمیماتی نخواهد کرد.

۱۵۹. همان، ص ۱۳۵.

۱۶۰. مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد ۶، تهران، انتشارات کیهان، ۱۳۷۱، صص ۱۱۷-۱۲۴ و ۳۰۹.

۱۶۱. ماده ۷۶ قانون شوراهای.

این در حالی است که حتی شهرداری‌ها به عنوان بازوی اجرایی شوراها و مجری تصمیمات آنها که بایستی در محدوده اختیارات و وظایف خود دارای استقلال اداری _ سازمانی بوده و تنها تحت نظارت شورای مربوطه به فعالیت بپردازند هم عملاً و در پاره‌ای موارد به واحدهای تابعه قوه مجریه و خصوصاً زیرمجموعه‌های وزارت کشور تبدیل گشته‌اند و برای اینکه نفوذ دولت صورت هماهنگ و سازماندهی شده‌ای به خود گرفته باشد، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عنوان یک معاونت در ساختار وزارت کشور ایجاد گشته است، تا از طریق این سازمان، منویات دولت به صورت هماهنگ در شهرداری‌ها و دهیاری‌های سراسر کشور به اجرا درآید. از طرف دیگر و در جهت تسلط بر امور اداری و سازمانی شهرداری‌ها، دولت آئین نامه شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۷۷ را به تصویب رسانده است. در حالی که به نظر می‌رسد حداقل اختیار شورای شهر انتخاب شهردار بر اساس اولویت‌های مورد نظر خود می‌باشد. اما با این آئین نامه، انتخاب شهردار باید بر اساس مولفه‌ها و معیارهای مدنظر دولت صورت گیرد.

گفتار دوم: راه کارها و پیشنهادها برای اصلاح جایگاه شوراها

مهمترین راه کاری که برای برون رفت شوراها به خصوص شوراهای شهر از وضعیت مبهم و رخوت انگیز فعلی به نظر می‌رسد، تعیین جایگاه شوراها در ساختار قدرت و اعطای اختیارات و وظایف متناسب با شان تاسیسی نهادهای مزبور می‌باشد. در این راستا ابتدائاً بایستی برای سطوح شوراها در محدوده جغرافیایی مربوطه شان صلاحیت مدیریت امور اداری محلی قائل شد. به عبارت دیگر نهادها و ماموران دولت در محدوده جغرافیایی مربوط به هر یک از شوراها، باید تابع تصمیمات و اقدامات شوراهای مزبور در حدود صلاحیت‌های تعیین شده این شوراها باشند. همچنین بایستی امور عمومی ملی از امور عمومی محلی به صورت کلی تفکیک شوند. تفکیکی که منجر به ایجاد صلاحیت‌های دوگانه در اداره امور عمومی می‌شود. بدین نحو که پس از تفکیک مزبور، قانونگذار بتواند صلاحیت اداره تمام یا بخشی از خدمات و امور عمومی محلی را به شوراها واگذار و دولت نیز صلاحیت اداره امور ملی را عهده دار گردد. چنین راه کارهایی نه تنها جایگاه سطوح شوراهای محلی را در ساختار حقوقی _ سیاسی نمایان ساخته و منجر به رفع ابهام صلاحیتی شوراها نیز می‌گردد، بلکه منجر به تمرکز حکومت مرکزی بر امور عمومی ملی که قاعدتاً بسیار مهم‌تر هم می‌باشند و همچنین کوچک سازی اصولی تشکیلات دولت در سطح کشور، افزایش بهره‌وری در سطح ملی و محلی، مشارکت حقیقی و کارآمد مردم محل و اداره امور محلی و واگذاری حاکمیت اداری به نمایندگان منتخب محل می‌شود.

از طرف دیگر از آن رو که یکی از مهمترین مشکلات اداره شهرها در کشورما، تعدد و تشتت مراجع تصمیم‌گیری در مدیریت امور شهری می‌باشد به طوری که مدیریت بخش عمده‌ای از شهر در اختیار سازمان‌های دولتی و ماموران اداری دولت و بخشی از امور هم در حیطه اختیارات نهادهای انتخابی (شورای شهر و شهرداری) است لذا بنا به این موارد و جهت استقرار اداره امور شهری بر اساس الگوی علمی مدیریت و همچنین در راستای تمرکززدایی از امور اداری، پیشنهاد می‌شود اداره امور شهری در نهاد اجرایی شوراهای شهر یعنی شهرداری‌ها تجمیع شده و تمرکز یابد. این مدیریت جامع و واحد شهری در نهاد شهرداری باعث پیشبرد سریع و مطلوب امور و تعیین وظایف و اختیارات هر نهاد در زمان وقوع حوادث می‌گردد. البته در اینجا باید اشاره‌ای به ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم تنفیذی در بند ب ماده ۱۳۷ برنامه چهارم مبنی بر واگذاری برخی از تصدی‌های دولت همراه با منابع مالی و امکانات به شهرداری‌ها و همچنین اقدامات شورای عالی استان‌ها اشاره داشته باشیم.

وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور

چکیده:

صلاحیت‌ها و تکالیف وزارت کشور در خصوص حوادث غیرمترقبه هم شامل مواردی می‌شود که مسئولیت مستقیم انجام امور مربوط به مراحل مختلف بروز حوادث و بحران بر عهده نهادهای دیگری است و وزارت کشور به موجب قانون باید بر آن‌ها نظارت داشته باشد و هم صلاحیت‌هایی را در برمی‌گیرد که مستقیماً برای وزارت کشور وظایفی فراتر از صرف نظارت بر نهادهای متولی پیش‌بینی کرده است. قسم اخیر به‌خصوص از طریق سازمان یا نهادهای وابسته به وزارت کشور اعمال می‌شود؛

وظایف و اختیارات وزارت کشور (که به جهت قرار گرفتن سازمان مدیریت بحران کشور ذیل این وزارتخانه، وظایف و اختیارات این سازمان را نیز شامل می‌شود) در سه مرحله پیش، حین و پس از وقوع حوادث غیرمترقبه قابل دسته‌بندی است؛

الف - وظایف و اختیارات وزارت کشور قبل از وقوع حوادث غیرمترقبه عبارتند از:

- نظارت بر انجام وظایف قانونی شوراهای اسلامی؛
 - تشکیل شورای عالی مدیریت بحران با هدف فراهم کردن زمینه قانونی تصویب اسناد قانونی مربوط (به‌منظور تعیین نقش دقیق دستگاه‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و...)
 - تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور زیر نظر وزارت کشور با هدف مدیریت یکپارچه مراحل چهارگانه مدیریت بحران؛
 - تأمین تجهیزات و امکانات اداری موردنیاز سازمان مدیریت بحران کشور؛
 - نظارت بر مصرف اعتبارات مربوط به مدیریت بحران در دستگاه‌های دولتی؛
 - وظایف وزارت کشور در زمینه پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه بر اساس بسته اجرایی این وزارتخانه؛
 - مسئولیت کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی.
- وظایف و اختیارات وزارت کشور حین وقوع حوادث غیرمترقبه عبارتند از:
- تشخیص و اعلام وقوع بحران در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی؛
 - وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله وقوع حوادث غیرمترقبه.
- وظایف و اختیارات وزارت کشور پس از وقوع حوادث غیرمترقبه عبارتند از:
- وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله پس از وقوع حوادث غیرمترقبه؛
 - پیگیری تخلفات شهرداری و مؤسسات وابسته به آن در انجام وظایف قانونی مربوط؛
 - تمهید مقدمات مربوط به تعیین وظایف دقیق دستگاه‌های مربوط در مراحل مدیریت بحران؛
 - معرفی مدیران و کارکنان دستگاه‌های متخلف به مراجع صالح؛
 - استفاده از خدمات مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های خصوصی، تعاونی و اشخاص حقیقی در صورت ضرورت؛
 - نظارت بر اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران؛
 - جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی؛
 - اعلام مراتب بروز مشکلات مربوط به تخصیص اعتبار و رسیدگی به امور آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه؛

- پیشنهاد اعتبارات لازم برای پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه.
- با توجه به پاسخ‌های دریافتی از وزارت کشور و استانداری و همچنین استفاده از منابع معتبر مربوط، مهم‌ترین نکات مربوط به عملکرد وزارت کشور در ارتباط با حادثه پلاسکو به صورت زیر خلاصه می‌شوند:
- پاسخ‌های ارائه شده بیشتر بر اقدامات وزارت کشور در حین حادثه متمرکز است نه اقدامات پیش از حادثه؛
- تأکید بر حضور میدانی وزیر کشور و سایر مدیران ذی‌ربط وزارت کشور؛
- تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور در روز حادثه؛
- تشکیل شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور با حضور وزیر کشور برای ایجاد هماهنگی لازم میان دستگاه‌های مختلف؛
- هماهنگی لازم میان نهادهای مختلف امنیتی، امدادی، بیمارستان‌ها و...
- انجام اقدامات لازم از سوی سازمان مدیریت بحران کشور در راستای اجرای ماده ۶ قانون تشکیل این سازمان؛
- اشاره به کمبود امکانات و تجهیزات اطفاء حریق؛
- عدم آموزش و آگاهی‌بخشی به شهروندان در خصوص پیش‌گیری و مقابله با حوادث؛
- عدم وجود بانک اطلاعات ساختمان‌های ناایمن؛
- ارائه راهکارهای پیش‌گیری از حوادث؛
- تأکید بر لزوم نهایی کردن لایحه مدیریت یکپارچه شهر و روستا در دولت (وزارت کشور این لایحه را به دولت ارسال کرده است) و تسریع در رسیدگی به «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» که دو سال است به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است؛
- تسریع در تصویب و نهایی کردن لایحه بیمه اجباری ساختمان‌ها؛
- بازنگری در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری جهت اعمال قانون مزبور در ساختمان‌ها با الگوی جدید و مخاطرات آن‌ها با توجه به قدمت قانون مذکور؛
- تأمل بیشتر در خصوص بند ۹ ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت که شهردار تهران را به‌عنوان رییس شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران تعیین کرده است. حکم اخیر می‌تواند موجب عدم انسجام در سلسله‌مراتب اداری و عدم تمکین دستگاه‌های دولتی از نهاد شهرداری شده است؛
- توجه کافی به مدیریت پیش‌گیری از بحران در اسناد بالادستی.
- در ارزیابی نهایی اقدامات مزبور به نظر می‌رسد وزارت کشور در انجام هماهنگی‌های لازم حین و پس از وقوع حادثه پلاسکو به وظایف قانونی خود عمل کرده است. وزارت مذکور اما در مورد نظارت بر عملکرد شوراهای شهر و شهرداری‌ها، پاسخی مطرح نکرده است و به نظر می‌رسد که به وظیفه خود در این خصوص به درستی عمل نکرده است؛
- با توجه به پاسخ‌های دریافتی از سازمان مدیریت بحران کشور و همچنین استفاده از منابع معتبر مربوط، مهم‌ترین نکات مربوط به عملکرد این سازمان در ارتباط با حادثه پلاسکو به صورت زیر خلاصه می‌شوند:
- با عنایت به مسئولیت سازمان مذکور، انجام وظایفی که در قانون مذکور برای مدیریت بحران ذکر شده است، به علت وقوع حادثه پلاسکو در شهر تهران، برعهده سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران است؛
- به رغم وظایف سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران در حادثه پلاسکو، برای ارائه کمک‌های لازم توسط سازمان مدیریت بحران کشور به سازمان مذکور اعلام آمادگی شده که البته درخواستی برای عدم توانایی

برای مدیریت بحران واصل نشده است. هم‌چنین مسئولان وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور مستمراً در محل حادثه حضور داشته و نیروهای مربوط را به حالت آماده‌باش قرار داده بودند؛

- درخصوص اقدامات انجام‌شده برای تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران در کشور و اقدام قانونی برای تصویب وظایف دقیق و نقش نهادهای مربوط در مدیریت بحران، وظایف چهارده کارگروه اصلی دخیل در مدیریت بحران در قالب کارگروه‌های چهارده‌گانه مدیریت بحران تدوین و به دستگاه‌های مزبور ابلاغ شده است، با این حال نواقص این مقررات بایستی مرتفع گردد؛

- پیش‌نویس آیین‌نامه خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران در شورای عالی مدیریت بحران به تصویب رسیده و هم‌اکنون در سیر مراحل تصویب در هیئت وزیران است؛

- سازمان مدیریت بحران کشور دستورات لازم را برای مستندسازی حادثه پلاسکو به سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران صادر کرده است؛

- هماهنگی‌های لازم برای در اختیار قرار دادن امکانات و تجهیزات مراجع دولتی و غیردولتی توسط سازمان مدیریت بحران کشور (با هماهنگی فرمانده عملیات) انجام شده است؛

- گزارش اقدامات دستگاه‌های اجرایی مربوط درخصوص حادثه پلاسکو، پس از اخذ و جمع‌بندی به رئیس جمهور ارائه خواهد شد؛

- سامانه مدیریت جامع اطلاعات حوادث ایجاد شده و ظاهراً در حال بهره‌برداری است اما نتایج محسوسی از اقدامات انجام شده در دسترس نیست؛

- مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان و آشوبگران و غارتگران، پس از تهیه و تصویب در شورای امنیت کشور به استان‌های ابلاغ شده است؛

- طرح جامع خطرپذیری کشور تهیه شده اما با مشکل منابع مالی مواجه است؛

- با توجه به این‌که علل حادثه در حال بررسی توسط شهرداری تهران، دادستانی تهران و هیئت ویژه است، در صورت مقصر بودن هر یک از دستگاه‌ها، مراتب متعاقباً توسط سازمان مدیریت بحران کشور پیگیری خواهد شد؛

- پس از دریافت گزارش اقدامات انجام شده توسط شهرداری تهران، موضوع مورد رسیدگی و ارزیابی نهایی می‌گیرد و در جلسه شورای عالی مدیریت بحران کشور مطرح خواهد شد؛

- عدم تخصیص اعتبار لازم برای اجرای برنامه‌های آمادگی و پیش‌گیری، امر مدیریت بحران را دچار مشکل کرده است. یکی دیگر از مشکلات، عدم تخصیص اعتبار لازم برای تجهیز دستگاه‌های مختلف برای مقابله با حوادث است؛

- جلسه شورای عالی مدیریت بحران کشور، در عصر روز حادثه برگزار شد و مقرر گردید کلیه تمهیدات و اقدامات لازم توسط دستگاه‌های اجرایی انجام و نیازهای شهرداری تهران برای انجام اقدامات لازم پس از وقوع حادثه پلاسکو مرتفع شود.

در ارزیابی نهایی اقدامات انجام شده توسط سازمان مدیریت بحران کشور درخصوص حادثه پلاسکو لازم به ذکر است به علت عدم مسئولیت این سازمان در مورد حادثه پلاسکو به جهت قرار گرفتن ساختمان مذکور در شهر تهران، وظایف این سازمان درخصوص حادثه فوق برعهده سازمان پیش‌گیری و مدیریت شهر تهران است. با وجود این، نباید از وظایفی که در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برای سازمان مدیریت بحران کشور و شورای عالی مدیریت بحران کشور وضع شده است، غافل بود. به رغم تلاش‌هایی که سازمان مذکور برای امداد رسانی و به طور کلی، اقدامات پس از وقوع حادثه پلاسکو انجام شده است، باید اذعان داشت: به نظر می‌رسد که برخی از وظایف قانونی مهم این سازمان و شورای عالی مدیریت بحران (به خصوص در زمینه تهیه اسناد قانونی موثر و کارآمد مربوط

برای تعیین نقش و شرح دقیق وظایف دستگاه‌های دخیل در امر مدیریت بحران) انجام نشده است؛ برخی از اسناد قانونی مربوط نیز ارائه نشده است؛ برخی از اقدامات نیز باید پس از این و متعاقب ارائه گزارش‌های لازم توسط شهرداری تهران و سایر نهادهای مربوط انجام شود (در نتیجه، داوری درخصوص انجام وظایف اخیر در وضعیت فعلی ممکن نیست). در مجموع مدیریت بحران برای سازمان‌ها و مسئولان کماکان در درجه‌های نخست اولویت قرار ندارد. اگرچه در قانون، به ضرورت مدیریت جامع بحران اشاره شده، اما آنچه در عمل مشاهده می‌گردد، تنها انجام اقدامات موردی و منفرد بدون توجه به ضرورت یکپارچه‌سازی فعالیت‌هاست و «شورای عالی سازمان» عملاً در سطوح ملی و محلی، جهت‌ایجاد انسجام میان دستگاه‌ها، فلج بوده که این امر تنها سبب به هدر رفتن منابع محدود مالی شده و نتایج تحقیقات چندان مورد بهره‌برداری قرار نمی‌گیرد. در حال حاضر به دلایل مختلف از جمله فقدان ضمانت اجرا و ضعف ساختاری سازمان مدیریت بحران، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی به قانون و آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور وقعی نمی‌نهند. از این رو فقدان پشتوانه قوی و اراده‌ای جدی جهت اجرای قوانین مربوطه، سبب شده تا اهمیت مدیریت بحران به درستی درک نشده و اثربخشی قوانین و مقررات در این حوزه رو به افول گذارد. عدم تمدید مدت اجرای قانون آزمایشی و معضل همیشگی تصمیم‌گیری راجع به اجرا یا عدم اجرای چنین قوانینی پس از انقضای مهلت را نیز باید به کاستی‌های موجود در قانون مذکور افزود و در مجموع، ناموفق بودن وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور در انجام وظایف قانونی را نتیجه گرفت که این امر زنگ خطر بزرگی در پیش‌گیری و مقابله با بحران‌هایی همانند یا فجیع‌تر از حادثه پلاسکو می‌باشد.

وزارت کشور

مقدمه

همه کشورهای جهان در معرض حوادث، سوانح و رخدادهایی که به صورت ناگهانی و بر اثر عوامل طبیعی و یا غیرطبیعی بروز یافته و عمدتاً آثار زیان بار مادی و غیرمادی متعددی به همراه دارند، قرار گرفته و درآینده نیز قرار خواهند گرفت. برای آمادگی، پیش گیری، مهار، مقابله و کاهش آثار زیان بار حوادث و جبران پیامدهای گونه گون آن در کشورهای مختلف ترتیبات متنوع قانونی، نهادی و تشکیلاتی مورد پیش بینی قرار گرفته است که البته بحث در خصوص آن ها مجال دیگری را می طلبد. در ایران نیز علاوه بر آن که امکان بروز حوادث و سوانح غیرطبیعی و با مداخله عوامل انسانی (نظیر آتش سوزی) همواره وجود داشته است، به لحاظ ویژگی های جغرافیایی نیز این سرزمین مستعد بروز حوادث طبیعی بی شمار نظیر زلزله و سیل بوده و البته آن را در طول تاریخ نیز تجربه کرده است. پیش گیری از چنین حوادثی و در صورت بروز، مقابله با آن جهت مهار و کاهش صدمات و آسیب های مربوطه منجر به پیش بینی قواعد و مقررات و نهادهای متعددی از سوی قانون گذار و سایر مراجع تصمیم گیرنده شده است که سیر تحول مربوط به آن را باید در جای خود دنبال کرد.^{۱۶۲}

در چارچوب نظام حقوقی فعلی، وزارت کشور به عنوان متولی حفظ نظم و امنیت در امور داخلی، یکی از مهم ترین نهادهایی است که در ارتباط با رخداد بحران دارای وظایف و تکالیف متعدد و در عین حال اساسی است و به طور کلی امر مدیریت جامع بحران در کشور را بر عهده دارد. صلاحیت ها و تکالیف وزارت کشور در این خصوص هم شامل مواردی می شود که مسئولیت مستقیم انجام امور مربوط به مراحل مختلف بروز حوادث و به طور کلی بحران بر عهده نهادهای دیگری است و وزارت کشور به موجب قانون باید بر آن ها نظارت داشته باشد و هم صلاحیت هایی را در برمی گیرد که مستقیماً برای وزارت کشور وظایفی فراتر از صرف نظارت بر نهادهای متولی پیش بینی کرده است. قسم اخیر به خصوص از طریق سازمان یا نهادهای وابسته به وزارت کشور اعمال می شود.

گزارش پیش رو با هدف گردآوری صلاحیت ها، وظایف و تکالیف قانونی وزارت کشور و روشن شدن موقعیتی که برای این وزارتخانه در ارتباط با حوادث و سوانح غیرمترقبه پیش بینی شده است، به واکاوی قوانین و مقررات مختلف موجود در این زمینه پرداخته و سعی کرده است با احصای وظایف و تکالیف وزارت کشور در ارتباط با حوادث مذکور، امکان بررسی در خصوص عمل به این تکالیف قانونی یا بی توجهی بدان ها را در مراحل آتی فراهم کند؛ بدیهی است شناسایی کاستی ها و خلأهای قانونی و ارائه راهکارهای برطرف نمودن آن ها ضمن آن که مستلزم بررسی تفصیلی و فرصتی کافی است، نیازمند دقت هایی فراتر از بحث های صرف حقوقی و آشنایی تخصصی با حوزه مدیریت بحران است. در این کار به هر دو شکل صلاحیت های وزارت کشور که در بالا ذکر شد، توجه شده است. حسب بررسی انجام شده در نظام حقوقی کشور، قوانین و مقررات مرتبط در خصوص موضوع فوق عبارت اند از: قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب سال ۱۳۶۰، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۸۷، آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۸۸ وزیران عضو کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست، قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب دیده در اثر حوادث غیرمترقبه مصوب سال ۱۳۹۲، بسته اجرایی وزارت کشور موضوع ماده ۲۱۷ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۹۱ هیأت وزیران و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳.

در ارزیابی اولیه موضوع به نظر می رسد مسئله اصلی در خصوص موضوع مورد بحث، تعیین نقش، وظایف و اختیارات نهادهای ذی ربط در مقوله مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه و طراحی سازوکار هماهنگی میان آنها

^{۱۶۲} در این خصوص ر.ک:

است. بی‌تردید، صرف تشکیل شوراهای عالی (نظیر شورای عالی مدیریت بحران کشور) بدون اینکه حدود وظایف و اختیارات قوا و نهادهای مختلف در خصوص موضوع مربوط (در اینجا، مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه) از قبل در نظام حقوقی مشخص نشده باشد، کفایت نخواهد کرد. بر همین اساس، یکی از وظایف شورای عالی مدیریت بحران کشور، پیشنهاد تصویب اسناد قانونی لازم در زمینه تعیین جایگاه، نقش، وظایف و اختیارات هر از دستگاه‌های ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران بیان شده است. شورای یادشده صلاحیت وضع مقررات قانونی لازم در این زمینه را ندارد و مراتب باید از طریق پیشنهاد این شورا، با ارایه طرح یا لایحه قانونی (در صورت لزوم تصویب قانون) یا پیشنهاد مصوبه هیئت وزیران (با رعایت ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت) صورت پذیرد.

به نظر می‌رسد در صورتی که حدود دقیق وظایف و اختیارات دستگاه‌های مربوط در زمینه مدیریت بحران، در مقررات قانونی مربوط مشخص گردیده بود، در وضعیت فعلی حداقل امکان شناسایی مسئولان بروز حوادث غیرطبیعی فراهم می‌شد. براین اساس، ضمن تأکید بر لزوم توجه به وظایف و اختیارات سایر نهادها در مقوله مدیریت بحران در کشور براساس قوانین و مقررات مربوط، به نظر می‌رسد لازم باشد موضوع تعیین حدود دقیق وظایف و اختیارات قوا و نهادهای حکومتی در مدیریت بحران و نیز نظام حقوقی حاکم بر هماهنگی میان آنها، به صورت خاص مورد توجه مراجع دولتی ذی‌ربط قرار گیرد. همان‌طور که در ادامه بیان خواهد شد، موضوعات اخیر از طریق پیگیری ارایه پیشنهادهای دستگاه‌های ذی‌ربط در شورای عالی مدیریت بحران کشور و تقدیم پیشنهادهای قانونی لازم به مراجع مربوط، قابل اقدام به نظر می‌رسد.

ساختار این گزارش در قالب سه بند به بررسی وظایف و اختیارات وزارت کشور در مراحل قبل، حین و پس از وقوع حوادث غیرمترقبه می‌پردازد. ذکر این نکته ضروری است که برخی از موارد مذکور ذیل تقسیم‌بندی فوق، ماهیتاً قابل درج در سایر بندها نیز هست.

بند اول: تبیین وظایف و اختیارات وزارت کشور در ارتباط با حوادث غیرمترقبه

الف) وظایف و اختیارات وزارت کشور پیش از وقوع حوادث غیرمترقبه

نظارت بر انجام وظایف قانونی شوراهای اسلامی

بر اساس تبصره ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵) وزارت کشور بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرائی قانون شوراهای می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیأت حل اختلاف ارجاع نماید. در این زمینه لازم به ذکر است از جمله وظایف شوراهای اسلامی روستا «کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیرمترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی» بیان شده است (بند «ز» ماده ۶۸ قانون مذکور). همچنین بر اساس بند ۱۹ ماده ۷۱ قانون مزبور، «نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن» از وظایف شوراهای اسلامی شهر است. در خصوص مورد اخیر گفتنی است وظایفی برای شهرداری‌ها در این مورد به شرح زیر در قانون شهرداری پیش‌بینی شده است:

بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آن‌ها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد» از جمله وظایف شهرداری‌ها است. به‌موجب تبصره مزبور، در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و

رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت‌دار متناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به‌موقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به‌اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد. لازم به ذکر است مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها - گرمابه‌ها - مهمانخانه‌ها - دکاکین - قهوه‌خانه‌ها - کافه رستوران‌ها - پاساژها و امثال آن که محل رفت‌وآمد مراجعه عمومی است نیز می‌باشد.

در پایان گفتنی است شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که محل صحت عمومی تشخیص می‌دهد پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر^{۱۶۳} اقدام کند (ماده ۸۵ قانون شهرداری).

تشکیل شورای عالی مدیریت بحران با هدف فراهم کردن زمینه قانونی تصویب اسناد قانونی مربوط (به‌منظور تعیین نقش دقیق دستگاه‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و ...)

بر اساس ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷)^{۱۶۴} شورای عالی مدیریت بحران با وظایفی همچون تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب، اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکل‌های مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی، اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی و اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی، تشکیل می‌شود. لازم به ذکر است عمده موارد فوق جنبه هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف و تدارک مقدمات تقنینی و اجرایی لازم در زمینه مدیریت بحران دارد.

لازم به ذکر است جلسات شورای عالی مدیریت بحران کشور^{۱۶۵} در غیاب رئیس‌جمهور به ریاست وزیر کشور

۱۶۳ تبصره ۲ قانون اصلاح قانون توسعه معابر - مصوب ۱۳۲۰ - مالکین مشمول تبصره ۱ این ماده هرگاه با وجود اخطار کتبی یک ماهه شهرداری نخواهند یا نتوانند اقدام بکف سازی پیاده‌رو یا کوچه سهمی خود نمایند شهرداری اقدام بکف سازی نموده هزینه آن را با ده یک اضافه از مالکین دریافت خواهد داشت. اشخاص غیر متمکن از پرداخت ده یک اضافه معاف خواهند بود. برای پرداخت طلب شهرداری چنانچه از طرف مالکین غیر متمکن تقاضای قرار اقساط بشود شهرداری تقاضای آن‌ها را پذیرفته طلب خود را به اقساطی که حداکثر از یک سال تجاوز نمی‌کند دریافت خواهد داشت.

هرگاه نسبت به تشخیص تمکن و یا عدم تمکن و همچنین نسبت به مبلغ و مدت اقساط که در هر حال از یک سال بیشتر نخواهد بود بین شهرداری و مالک تراخی نشود هیئت رفع اختلاف مذکور در ماده ۱۴ این قانون به شکایت هر طرفیکه مراجعه کرده است رسیدگی نموده و رأی خواهد داد و رأی هیئت قطعی است.

۱۶۴ لازم به ذکر است در بند (الف) ماده ۱ قانون مزبور، بحران به ترتیب زیر تعریف شده است: «شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیر قابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد». براین اساس، آتش‌سوزی در حجم وسیع نیز به عنوان یک بحران قابل شناسایی است.

همچنین شایان ذکر است قانون مذکور در سال ۱۳۸۷ به مدت پنج سال به صورت آزمایشی به تصویب رسید، سپس تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید شد. از سال ۱۳۹۴ به بعد، در قوانین بودجه به ماده ۱۲ قانون مزبور استناد شده است.

۱۶۵ شورای مزبور به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد.

(به‌عنوان قائم‌مقام) تشکیل می‌گردد. ابلاغ مصوبات پس از تأیید رییس‌جمهور با قائم‌مقام رییس‌شورا (وزیر کشور) است.

همچنین لازم به ذکر است شورای هماهنگی مدیریت بحران استان‌ها همانند مرکز به ریاست استاندار و عضویت مقامات دستگاه‌های متناظر در استان تشکیل می‌گردد. اهم وظایف این شورا در مرحله قبل از وقوع حوادث غیرمترقبه به شرح زیر است: هماهنگی فعالیت‌های مرتبط با مراحل چهارگانه مدیریت بحران، بررسی و تأیید سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق رسانه‌ها و پیشنهاد آن به شورای عالی، نظارت بر عملکرد کارگروه‌های تخصصی، بررسی و تأیید پیشنهادهای در امور مدیریت بحران کشور و ارائه آن به شورای عالی، بررسی و تأیید پیشنهادهای تغییر در تعداد، موضوعات، شرح وظایف و امور مربوط به کارگروه‌های تخصصی مدیریت بحران و ارائه آن به شورای عالی، بررسی و تأیید طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی کارگروه‌ها، دستگاه‌های ذی‌ربط و استان‌ها و تأیید اعتبارات موردنیاز آن‌ها و پیشنهاد آن به شورای عالی، بررسی و تأیید وظایف دقیق و نقش دستگاه‌های ذی‌ربط در مدیریت بحران و ارائه آن به سازمان به‌منظور طرح در شورای عالی و سیر مراحل تصویب، بررسی و تأیید پیش‌نویس لوایح در زمینه مدیریت بحران در سطوح مختلف، تصویب مطالعات انجام شده در مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور و تصویب برنامه‌های مانور دستگاه‌های ذی‌ربط و هماهنگی اجرای آن‌ها.

تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور زیر نظر وزارت کشور با هدف مدیریت یکپارچه مراحل چهارگانه مدیریت بحران^{۱۶۶}

سازمان مدیریت بحران کشور به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم موردنیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکلهای مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل می‌گردد. سازمان مذکور وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌شود.

از جمله وظایف سازمان مزبور که ناظر بر مرحله آمادگی (قبل از وقوع حوادث غیرمترقبه) است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

تهیه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرائی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه‌ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های موردنیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن جهت تصویب هیأت وزیران، بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و

۱۶۶ مراحل یادشده به شرح زیر است:

الف - پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیان‌بار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.

ب - آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد که شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است.

ج - مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آن‌ها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست‌وجو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی‌ربط است.

د - بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.

برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی، برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکل‌های مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران، هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیشگیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه و شریان‌های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، روش‌های اتکائی و جبرانی خسارت‌ناظر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، کمک به توسعه و گسترش مؤسسات علمی و مشاوره‌ای فعال و استفاده از همکاری‌های آن‌ها به منظور استانداردسازی و بهبود کیفیت ارتقاء و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب، تدوین نظام تقسیم‌کار ملی برای ارتقاء فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب، تدوین دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری آن‌ها، تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجراء آن‌ها، ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - تحقیقاتی ذی‌ربط و سازمان‌های اجرائی مسؤول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان به منظور هشدار به موقع قبل از وقوع حادثه احتمالی و اطلاع‌رسانی دقیق و به‌هنگام در زمان وقوع حادثه به مسئولان و مردم و تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه اشاره کرد.

تأمین تجهیزات و امکانات اداری موردنیاز سازمان مدیریت بحران کشور

وزارت کشور موظف است علاوه بر اعتبارات ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰- که در اختیار سازمان مزبور می‌باشد، از محل سایر منابع مالی مربوط، نسبت به خرید یا ساخت ابنیه استاندارد و مستحکم و تأمین تجهیزات و امکانات اداری موردنیاز سازمان و واحدهای استانی آن اقدام نماید.

نظارت بر مصرف اعتبارات مربوط به مدیریت بحران در دستگاه‌های دولتی

دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران موظف‌اند برای تنظیم بودجه تفصیلی نظام جامع مدیریت بحران کشور شامل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی، برنامه‌ها و اعتبار موردنیاز خود را به سازمان مدیریت بحران پیشنهاد داده تا پس از بررسی و تأیید شورای هماهنگی و تصویب آن در شورای عالی برای درج در لایحه بودجه سالیانه به‌صورت ردیف‌های جداگانه مشخص به هیأت‌وزیران ارائه نماید. دستگاه‌های ذی‌ربط و استانداری‌ها موظف‌اند گزارش عملکرد اعتبار فوق را هر سه ماه یک‌بار به سازمان مدیریت بحران کشور (زیر نظر وزارت کشور) ارائه نمایند.

وظایف وزارت کشور در زمینه پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه بر اساس بسته اجرایی این وزارتخانه در بسته اجرایی وزارت کشور موضوع ماده ۲۱۷ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱/۰۷/۲۳ هیأت وزیران تکالیف این وزارتخانه از جمله به شرح زیر بیان شده است: پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی، افزایش ضریب‌ایمنی در امر بهسازی و بازسازی مناطق شهری و روستایی، افزایش سطح آگاهی آحاد جامعه در زمینه مدیریت بحران از طریق گسترش و تعمیق امور آموزش در کشور تدوین و اجرای برنامه‌های کاهش مخاطرات طبیعی در کشور، گسترش فرهنگ بیمه حوادث و افزایش ضریب نفوذ آن در جامعه، گسترش مقاوم‌سازی و توسعه‌ایمنی در صنعت ساخت‌وساز و ترویج صنعتی‌سازی و افزایش کمی کیفی تشکل‌های مردم‌نهاد در مرحله آمادگی و مقابله با بحران.

از جمله وظایف وزارت کشور در مرحله قبل از وقوع حوادث غیرمترقبه، ارتقاء سطح آمادگی کشور برای مقابله یا بحران است.

مسئولیت کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی (کارگروه تشکیل‌های مردم‌نهاد - کارگروه بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمان‌ها، آتش‌نشانی، مواد خطرناک و انتقال و تدفین متوفیان - کارگروه امنیت و انتظامات)

سازمان مدیریت بحران کشور دارای چهارده کارگروه تخصصی و عملیاتی است که مسئولیت برخی از آن‌ها بر عهده وزارت کشور است. این کارگروه‌ها عبارت‌اند از:

- کارگروه تشکیل‌های مردم‌نهاد با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امور اجتماعی، فرهنگی و شوراهای وزارت کشور.

- کارگروه بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمان‌ها، آتش‌نشانی، مواد خطرناک و انتقال و تدفین متوفیان با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی و رییس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

- کارگروه امنیت و انتظامات با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امنیتی و انتظامی وزارت کشور. تعیین اعضا و شرح وظایف کارگروه‌های تخصصی به پیشنهاد رئیس هر کارگروه و پس از بررسی سازمان و تأیید در شورای هماهنگی توسط وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) صورت می‌گیرد. کارگروه‌های تخصصی استانی مشابه کارگروه‌های تخصصی زیرمجموعه سازمان در صورت ضرورت و با توجه به حادثه‌خیز بودن هر استان بنا به پیشنهاد استاندار و تصویب شورای هماهنگی متناسب با نیاز تشکیل خواهد شد. مصوبات موضوع این تبصره با امضای وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) ابلاغ می‌گردد.

ب) وظایف و اختیارات وزارت کشور حین وقوع حوادث غیرمترقبه

تشخیص و اعلام وقوع بحران در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی تشخیص وقوع بحران (حادثه) ملی و منطقه‌ای و اعلام آن به دستگاه‌های ذی‌ربط بر عهده وزیر کشور (قائم‌مقام رئیس شورای عالی مدیریت بحران) می‌باشد و تشخیص وقوع بحران‌های استانی و محلی و اعلام آن به دستگاه‌های استان و شهرستان به ترتیب با استاندار و فرماندار می‌باشد.

وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله وقوع حوادث غیرمترقبه حین وقوع حوادث غیرمترقبه، وظایفی به شرح زیر بر عهده سازمان یادشده است: ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران، مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آن‌ها، پیگیری اجراء مصوبات و تصمیمات شورای عالی، ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذی‌ربط جهت اجراء. و انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های موردنیاز مدیریت بحران کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان مقابله با بحران.

در پایان لازم به ذکر است در طول مدت زمان مقابله با بحران، دستگاه‌های تخصصی ذی‌ربط موظفند با توجه به ابعاد حادثه و تحت امر فرمانده تعیین شده برای عملیات مقابله، وظایف محول شده را انجام دهند و مسئولیت تخصصی مدیریت بحران در هر دستگاه به عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی متناسب با بعد حادثه می‌باشد.

از جمله وظایف وزارت کشور در مرحله وقوع حوادث غیرمترقبه، افزایش تعامل بین دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط در مرحله مقابله با بحران است.

پ) وظایف و اختیارات وزارت کشور پس از وقوع حوادث غیرمترقبه

۱- وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله پس از وقوع حوادث غیرمترقبه پس از وقوع حوادث غیرمترقبه، وظایفی به شرح زیر بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور است: تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و مؤسسات

عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری در اجراء دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجراء آنها، نظارت و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران، نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به‌ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی. در بسته اجرایی وزارت کشور وظیفه بازتوانی اجتماعی و تأمین سلامت روحی، روانی و بهداشت در مناطق حادثه‌دیده، برعهده‌این وزارت قرار داده شده است.

۲- پیگیری تخلفات شهرداری و مؤسسات وابسته به آن در انجام وظایف قانونی مربوط بر اساس بند (ج) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰) موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌ات اداری و مالی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها، توسط سازمان بازرسی کل کشور به وزیر کشور اعلام می‌شود.

همچنین به‌موجب تبصره ۲ ماده ۸۲ مکرر ۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵) رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران، طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور انجام می‌شود.

تمهید مقدمات مربوط به تعیین وظایف دقیق دستگاه‌های مربوط در مراحل مدیریت بحران نقش و وظایف دقیق دستگاه‌های ذی‌ربط در هر کدام از مراحل مدیریت بحران به پیشنهاد آنها و تأیید شورای هماهنگی و تصویب شورای عالی حداکثر ظرف سه ماه توسط وزیر کشور (فائده‌مقام رئیس شورای عالی) بر اساس بند «۳» ماده (۴) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران برای سیر مراحل قانونی تصویب ارائه خواهد شد. دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند وظایف مربوط به مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی را طبق مصوبات شورای عالی مدیریت بحران انجام داده و در هنگام عملیات مقابله با بحران، امور محول شده را تحت امر سلسله‌مراتب فرماندهی مدیریت بحران کشور انجام دهند.

معرفی مدیران و کارکنان دستگاه‌های متخلف به مراجع صالح چنانچه در مرحله مقابله با بحران، هر یک از مسئولان و کارکنان مراجع مربوط^{۱۶۷}، با تشخیص رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، استاندار و یا فرماندار در انجام وظایف محوله تقصیر یا قصور داشته باشند، مدیر ارشد دستگاه دولتی ذی‌ربط موظف است با رعایت ضوابط مربوط بلافاصله فرد دیگری را مأمور انجام وظایف مربوط نماید. هر کدام از مدیران و کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط که در هر یک از مراحل مدیریت بحران سهل‌انگاری و کم‌کاری نمایند، توسط رئیس سازمان، استاندار و فرماندار و یا سایر مقامات مافوق به مراجع ذی‌صلاح برای برخورد قانونی معرفی خواهند شد.

استفاده از خدمات مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های خصوصی، تعاونی و اشخاص حقیقی در صورت ضرورت

در مرحله مقابله با بحران، در صورتی که استانداران و فرمانداران و دستگاه‌های ذی‌ربط استفاده از خدمات مؤسسات عمومی غیردولتی یا شرکت‌ها و واحدهای بخش خصوصی و تعاونی و حتی اشخاص را ضروری دانستند، می‌توانند به‌صورت کتبی خدمات موردنیاز را به آنان تکلیف نمایند. در صورت عدم انجام مأموریت محول شده

۱۶۷ ماده ۶ - سازمان و واحدهای استانی می‌توانند در مرحله مقابله با بحران در صورت نیاز به خدمت هر یک از کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط برحسب ضرورت تا خاتمه بحران از طریق سازمان مربوط به‌ترتیب زیر از کارکنان آنان استفاده نمایند.

تبصره ۱ - رؤسای سازمان‌ها، نهادها و ترجمان‌های مربوط موظف‌اند بلافاصله با درخواست کتبی و یا شفاهی سازمان و واحدهای تابع استان نسبت به اعزام فرد یا افراد موردنظر اقدام نمایند.

تبصره ۲ - دستگاه محل اشتغال کارکنان مشمول این ماده و سایر کارکنانی که به‌صورت مأمور یا پاره‌وقت در اختیار سازمان و یا واحدهای استانی قرار می‌گیرند، موظف‌اند برابر گزارش کارکرد و تأیید سازمان و یا واحدهای استانی نسبت به پرداخت حقوق و مزایای آنان اقدام نمایند.

توسط این مؤسسات و شرکت‌ها، موضوع در مراجع ذیصلاح قابل پیگیری خواهد بود. نظارت بر اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران سازمان مدیریت بحران کشور حسب بند (۱۸) ماده (۸) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، بر اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در مراحل چهارگانه مدیریت بحران نظارت عالی دارد و دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند برنامه‌ها و اقدامات انجام شده برای هر یک از مراحل چهارگانه مدیریت بحران را که در چهارچوب قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن انجام شده است، به صورت دوره‌ای در قالب برگه‌های ارزیابی و نظارت که توسط سازمان مذکور تهیه می‌گردد، به سازمان و واحدهای استانی برای ارائه به شورای عالی گزارش نمایند.

جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی مسئولیت جذب، هدایت و توزیع اعانات و کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی بر عهده جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران است که با همکاری کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور صورت می‌گیرد و مسئولیت جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی با رعایت اهداف اهداکننده بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور است. هرگونه دخل و تصرف، استفاده، توزیع و تصاحب کمک‌های یادشده توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع است.

اعلام مراتب بروز مشکلات مربوط به تخصیص اعتبار و رسیدگی به امور آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه کمیته تخصیص اعتبارات با توجه به ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۳۰) قانون برنامه‌بودجه اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه را به لحاظ ضرورت قانونی اقدام فوری و مصرف فوری این اعتبارات، به سرعت و در دوره‌های کوتاه‌مدت تخصیص دهد.

وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در صورت بروز مشکلاتی در امر تخصیص اعتبار و اختلال تسریع در رسیدگی به امور آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه، مراتب را به هیئت‌وزیران اعلام نماید.

پیشنهاد اعتبارات لازم برای پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله آتش‌سوزی از محل ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷^{۱۶۸}

به منظور پیشگیری، پیش‌آگاهی و ایجاد آمادگی در دستگاه‌های امدادسانی و عملیات امدادسانی به آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل و زلزله و مانند آن اعتبارات موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) و تصویب هیئت‌وزیران در اختیار دستگاه‌های مرتبط با امر مدیریت بحران و شورای هماهنگی مدیریت بحران استان‌ها قرار می‌گیرد تا نسبت به اجرای پروژه‌های مشخص و اولویت‌دار اقدام نمایند.

به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات‌وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت بحران کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

۱۶۸ البته این مورد در هر سه مرحله قبل، حین و پس از وقوع حوادث غیرمترقبه قابل استفاده است.

به منظور تأمین هزینه صدور پروانه ساختمانی واحدهای آسیب دیده، متناسب با ابعاد حادثه، تنخواهی به صورت علی الحساب ظرف/ حداکثر دو هفته در اختیار وزارت کشور قرار می گیرد. این اعتبار به نسبت پروانه های صادره مذکور در اختیار شهرداری های شهرهای آسیب دیده قرار می گیرد.

بند دوم: بررسی و تحلیل قوانین و مقررات مربوط در زمینه وظایف و اختیارات وزارت کشور در ارتباط با حوادث غیرمترقبه و عملکرد وزارتخانه مذکور در حادثه پلاسکو و ارائه پیشنهادها

با توجه به پاسخ رسمی ارائه شده به پرسش های کمیته حقوقی، مربوط به نحوه انجام وظایف و اعمال اختیارات وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور در حادثه پلاسکو^{۱۶۹} و همچنین پاسخ های دریافتی از معاونت عمرانی استانداری تهران در خصوص پرسش های مطروحه توسط هیئت ویژه^{۱۷۰}، ذیلاً ضمن اشاره به نحوه عملکرد وزارتخانه مزبور، برخی خلأها و کمبودهای قوانین و مقررات کشور در زمینه مدیریت بحران که مبادرت به رفع آنها می تواند مدیریت بحران را به خصوص با توجه به وظایف و اختیارات وزارت کشور به نحو بهتری سامان دهد، ذکر می گردد.

پیش از ذکر موارد فوق، لازم به ذکر است یکی از اولین منبع اطلاعاتی در خصوص عملکرد وزارت کشور در حادثه پلاسکو، گزارش وزیر کشور در صحن مجلس شورای اسلامی در ارتباط با حادثه مذکور است. وزیر کشور بخش اعظم این گزارش را به تبیین وظایف نهادهای مختلف در مورد حادثه پلاسکو اختصاص داده و در بخش پایانی با بیان عبارت ذیل به اقدامات وزارت کشور اشاره کرده است:

وزارت کشور در این مدت مجموعه اقداماتی را که در حوزه ایمن سازی و پیش گیری انجام داده است عبارت است از: تهیه و تصویب سند آسیب شناسی آتش نشانی و امور ایمنی در هیئت دولت، ابلاغ مصوبات سند آسیب شناسی به شهرداری های کلان شهر و دستگاه ها و پیگیری آن، تهیه و تدوین لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا که در کمیسیون کلان شهر در دست بررسی است. همچنین تهیه و تصویب سند آسیب شناسی مدیریت بحران شهرداری های کشور نیز توسط وزارت کشور صورت گرفته است. از سوی دیگر کمک به احداث و تجهیز ایستگاه های آتش نشانی نیز از دیگر موارد مورد پیگیری وزارت کشور در طول این مدت بوده است.

وزارت کشور برای تجهیز ایستگاه های آتش نشانی با اختصاص ۹۰۰ میلیارد ریال برای ساخت و تکمیل ۳۰۰ ایستگاه آتش نشانی در شهرهای زیر صد هزار نفر اقدام کرده و در سال ۹۳ و ۹۴ جمعاً ۴۰۰ دستگاه خودروی سنگین آتش نشانی و ۴۲۵ دستگاه تجهیزات امداد و نجات هیدرولیک برای آتش نشانی در نظر گرفته است. همچنین بازرسی هایی که وزارت کشور بر اساس سند آسیب شناسی و ابلاغ آن در کمتر از یک سال انجام شده است حدود ۷ هزار گزارش بازرسی از اماکن مختلف شهر تهران انجام داده است.^{۱۷۱}

از میان موارد مذکور در گزارش فوق، اقدام به تهیه لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا و نیز اختصاص اعتبارات قانونی مربوط جهت ساخت، تکمیل و تجهیز ایستگاه های آتش نشانی، حکایت از توجه وزارت مزبور به مقوله ایمنی شهر و الزامات حقوقی و مالی تأمین آن دارد.

همچنین در پاسخ به نامه هیئت ویژه در ارتباط با تبیین وظایف و اختیارات وزارت کشور قبل، حین و پس از حادثه پلاسکو، وزارت کشور پاسخی ارائه داده که حاوی نکات زیر است:

پاسخ های ارائه شده بیشتر بر اقدامات وزارت کشور در حین حادثه متمرکز است نه اقدامات پیش از حادثه؛ تأکید بر حضور میدانی وزیر کشور و سایر مدیران ذی ربط وزارت کشور (رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، فرماندار تهران و مدیرکل ذی ربط سازمان شهرداری ها و دهیاری ها؛ در نامه استانداری نیز بر این حضور میدانی تأکید شده است.

۱۶۹ نامه شماره ۱۰۴۴/پ هیئت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه پلاسکو و پاسخ وزیر کشور طی نامه شماره ۴۰۶۷۹/م

۱۷۰ نامه شماره ۱۲۲۸۶-۵۰۸م دریافتی از استانداری تهران

171. <http://www.mizanonline.ir/fa/news/274650/%DA%AF%D%8B%2D%8A%7D%8B%1D%8B4%D%88%9D%8B%2DB%8C%D%8B%-1DA%A%9D%8B%4D%88%9D%8B%-1D%8AF%D%8B%1D%8A%8D%8A%7D%8B%1D-87%9%D%8AD%D%8A%7D%8AF%D%8AB%D%-87%9D%9BE%D%84%9D%8A%7D%8B%3DA%A%9D88%9>

تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور در روز حادثه؛

تشکیل شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور با حضور وزیر کشور برای ایجاد هماهنگی لازم میان دستگاه‌های مختلف؛

هماهنگی لازم میان نهادهای مختلف امنیتی، امدادی، بیمارستان‌ها و...

انجام اقدامات لازم از سوی سازمان مدیریت بحران کشور در راستای اجرای ماده ۶ قانون تشکیل این سازمان

اشاره به وجود عدم هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های اجرایی دولتی و شهرداری

اشاره به کمبود امکانات و تجهیزات اطفاء حریق؛

عدم آموزش و آگاهی بخشی به شهروندان درخصوص پیش‌گیری و مقابله با حوادث

عدم وجود بانک اطلاعات ساختمان‌های ناایمن؛

ارائه راهکارهای پیش‌گیری از حوادث از جمله: آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی عمومی، توجه به مدیریت مشارکتی

مردم از طریق نهادهای مردمی، افزایش امکانات آتش‌نشانی، تقویت ساختاری و عملکرد مراکز و تأسیسات شهری،

پیش‌بینی جایگاه مناسب در برنامه‌های توسعه کشور برای مدیریت بحران، و....

تأکید بر لزوم نهایی کردن لایحه مدیریت یکپارچه شهر و روستا در دولت (وزارت کشور این لایحه را به دولت

ارسال کرده است).

تأکید بر تسریع در رسیدگی به «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» که دو سال است به مجلس شورای

اسلامی تقدیم شده است؛

تسریع در تصویب و نهایی کردن لایحه بیمه اجباری ساختمان‌ها

بازنگری در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری جهت اعمال قانون مزبور در ساختمان‌ها با الگوی جدید و مخاطرات

آن‌ها با توجه به قدمت قانون مذکور. استانداردی نیز در پاسخ ارائه شده به این نکته اشاره کرده است.

اصلاح بند ۹ ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت که شهردار تهران را به‌عنوان رییس شورای هماهنگی مدیریت

بحران شهر تهران تعیین کرده است. حکم اخیر می‌تواند موجب عدم انسجام در سلسله‌مراتب اداری و عدم تمکین

دستگاه‌های دولتی از نهاد شهرداری شده است؛ این مورد در پاسخ‌های دریافتی از سوی استانداری نیز مورد تأکید

قرار گرفته است. استانداری نیز در پاسخ‌های خود این امر را مورد توجه قرار داده است.

توجه کافی به مدیریت پیش‌گیری از بحران در اسناد بالادستی؛ این امر از سوی استانداری نیز مورد تأکید قرار گرفته

است؛ هم‌چنین استانداری بر ضرورت تقویت اعتبارات مربوط به پیش‌گیری تأکید کرده است.

واگذاری مدیریت توزیع و هزینه کرد اعتبارات موضوع ماده ۲۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به

وزارت کشور.

در ارزیابی نهایی اقدامات مزبور به نظر می‌رسد وزارت کشور در انجام هماهنگی‌های لازم حین و پس از وقوع

حادثه به وظایف قانونی خود عمل کرده است. عمده پاسخ‌های وزارت مزبور ناظر به مرحله حین و پس از وقوع

حادثه است. شایان‌ذکر در امر مدیریت بحران، وظایف متعددی در مرحله پیش از وقوع حادثه بر عهده سازمان

مدیریت بحران کشور نهاده شده است که در پاسخ ارسالی، در این مورد مطلبی بیان نشده است. به‌خصوص در مورد

نظارت بر عملکرد شوراهای شهر و شهرداری‌ها، پاسخی مطرح نگردیده است.

سازمان مدیریت بحران کشور نیز طی نامه شماره ۱۶۵۳۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷ به صورت مشخص به پاسخ‌های

مطرح‌شده توسط هیئت ویژه پاسخ داده است. با بررسی پاسخ‌های مذکور، نکات زیر درخصوص نحوه انجام وظایف

سازمان یادشده قابل ذکر به نظر می‌رسد:

مسئولیت مدیریت حوادث غیرمترقبه در شهر تهران، به استناد بند (د) ماده (۹) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران

کشور برعهده شهرداری تهران است. به این منظور، به موجب مصوبه شورای اسلامی شهر تهران، سازمان پیش‌گیری

و مدیریت بحران شهر تهران (زیر نظر شهرداری تهران) ایجاد شده است. لازم به ذکر است شورای هماهنگی مدیریت

بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌شود. با عنایت به مسئولیت سازمان مذکور در این زمینه، انجام وظایفی که در قانون مذکور برای مدیریت بحران ذکر شده است، به علت وقوع حادثه پلاسکو در شهر تهران، برعهده سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران است؛ از جمله در زمینه فرماندهی عملیات بحران، هماهنگی میان دستگاه‌ها، استفاده از امکانات دستگاه‌های مختلف دولتی و غیردولتی، ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی دخیل در امر مدیریت بحران و....

* سازمان مدیریت بحران کشور صرفاً به تبیین وضعیت موجود در خصوص مدیریت بحران در شهر تهران پرداخته و اشاره‌ای به مشکلات و ایرادات (احتمالی) مسئولیت شهرداری تهران در این زمینه نداشته است.

- به‌رغم وظایف سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران در حادثه پلاسکو، برای ارائه کمک‌های لازم توسط سازمان مدیریت بحران کشور به سازمان مذکور اعلام آمادگی شده که البته درخواستی برای عدم توانایی برای مدیریت بحران واصل نشده است. هم‌چنین مسئولان وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور مستمراً در محل حادثه حضور داشته و نیروهای مربوط را به حالت آماده‌باش قرار داده بودند.

- در خصوص اقدامات انجام‌شده برای تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران در کشور و اقدام قانونی برای تصویب وظایف دقیق و نقش نهادهای مربوط در مدیریت بحران، بیان شده است که در این زمینه وظایف چهارده دستگاه اصلی دخیل در مدیریت بحران در قالب کارگروه‌های چهارده‌گانه مدیریت بحران تدوین و به دستگاه‌های مزبور ابلاغ شده است.

* در مورد فوق لازم به ذکر است مورد سؤال مربوط به نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی دخیل در مدیریت بحران است و نه کارگروه‌های عملیاتی. حسب پاسخ ارائه شده، ظاهراً اسناد قانونی مربوط به تعیین نقش و وظایف دستگاه‌های اصلی تهیه نشده است. بررسی اسناد پیوست نامه سازمان نیز حاکی از آن است که وظایف مورد اشاره مربوط به کارگروه‌های عملیاتی بوده است و نه نقش و وظایف دقیق دستگاه‌های دخیل در امر مدیریت بحران. در این مورد لازم به ذکر است تعیین نقش و وظایف دقیق نهادهای مربوط در صلاحیت سازمان مدیریت بحران کشور یا شورای عالی مدیریت بحران کشور نیست؛ بلکه تهیه پیش‌نویس اسناد قانونی لازم برعهده مرجع مذکور است. با توجه به مشخص‌نشدن شرح وظایف و نقش دقیق دستگاه‌های مختلف، امکان ارزیابی اقدامات دستگاه‌ها در مرحله آمادگی وجود ندارد. البته سازمان مدیریت بحران کشور در این مورد بیان داشته است که دستگاه‌های مربوط به وظایف خود عمل کرده‌اند.

بنا به اظهار سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله پس از وقوع حادثه، میان دستگاه‌های مختلف تداخل در انجام وظیفه وجود نداشته است. هم‌چنین پیگیری‌های سازمان مذکور برای استفاده از امکانات مراجع مختلف با هماهنگی فرمانده حادثه بوده است.

اقدامات انجام شده توسط سازمان مدیریت بحران کشور در زمینه استفاده از امکانات نهادهای مردمی به شرح زیر است: ایجاد و ثبت اطلاعات تشکلهای مردمی در بانک اطلاعاتی مربوط، انعقاد تفاهم‌نامه همکاری با سازمان بسیج مستضعفین کشور برای بهره‌گیری از توان آن مرجع در امر مدیریت بحران، تشکیل شورای مدیران تشکلهای مردم نهاد و انعقاد تفاهم همکاری با شرکت عمران و بهسازی شهری ایران برای نوسازی بافت‌های فرسوده و توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی.

پیش‌نویس آیین‌نامه خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران در شورای عالی مدیریت بحران به تصویب رسیده و هم‌اکنون در سیر مراحل تصویب در هیئت وزیران است.

* اطلاعات و اسناد مربوط به پیش‌نویس آیین‌نامه مذکور ارائه نشده است.

- سازمان مدیریت بحران کشور دستورات لازم را برای مستندسازی حادثه پلاسکو به سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران صادر کرده است. (این امر در حال انجام است).

- مانورهای متعددی در طول سال در دستگاه‌های مختلف و در مدارس برگزار شده است.

*درخصوص مورد فوق به برگزاری مانورهای هماهنگ فرادستگاهی با مسئولیت سازمان مدیریت بحران کشور اشاره‌ای نشده است.

- به رغم پاسخ ارائه شده درخصوص تهیه دستورالعمل‌های مذکور در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، همچنان در این زمینه ابهام وجود دارد. عدم ثبت مقررات مذکور در سامانه اینترنتی مرجع مربوط و نیز سامانه قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس جمهور، از مشکلات اصلی برای دسترسی به اسناد یادشده است؛ امری که با توجه به بخشنامه‌هایی که در دولت قبل و نیز دولت فعلی مبنی بر لزوم ثبت مقررات دولتی مادون قانون در سامانه‌های مربوط صادر شده، تأکید بر اجرای آن ضروری است.

- هماهنگی‌های لازم برای در اختیار قرار دادن امکانات و تجهیزات مراجع دولتی و غیردولتی توسط سازمان مدیریت بحران کشور (با هماهنگی فرمانده عملیات) انجام شده است.

- گزارش اقدامات دستگاه‌های اجرایی مربوط درخصوص حادثه پلاسکو، پس از اخذ و جمع‌بندی به رئیس جمهور ارائه خواهد شد.

- سامانه مدیریت جامع اطلاعات حوادث ایجاد شده و ظاهراً در حال بهره‌برداری است.

- مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان و آشوبگران و غارتگران، پس از تهیه و تصویب در شورای امنیت کشور به استان‌های ابلاغ شده است. اسناد مربوط به این مقررات در شورای اخیر موجود است (متنی ارسال نشده است).

- طرح جامع خطرپذیری کشور تهیه شده اما با مشکل منابع مالی مواجه است.

- پیگیری اجرای آیین‌نامه الزام دستگاه‌های اجرایی به اخذ پوشش‌های بیمه‌ای و تهیه لایحه بیمه همگانی حوادث در راستای گسترش بیمه در مورد ساختمان‌ها صورت گرفته است.

- با توجه به این‌که علل حادثه در حال بررسی توسط شهرداری تهران، دادستانی تهران و هیئت ویژه است، در صورت مقصر بودن هر یک از دستگاه‌ها، مراتب متعاقباً توسط سازمان مدیریت بحران کشور پیگیری خواهد شد.

- پس از دریافت گزارش اقدامات انجام شده توسط شهرداری تهران، موضوع مورد رسیدگی و ارزیابی نهایی می‌گیرد و در جلسه شورای عالی مدیریت بحران کشور مطرح خواهد شد.

- به رغم درخواست اعتبارات لازم در اجرای ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، به دلیل مشکلات مالی بخشی از درخواست‌ها منتهی به اختصاص اعتبار نشده است. عدم تخصیص اعتبار لازم برای اجرای برنامه‌های آمادگی و پیش‌گیری، امر مدیریت بحران را دچار مشکل کرده است. یکی دیگر از مشکلات، عدم تخصیص اعتبار لازم برای تجهیز دستگاه‌های مختلف برای مقابله با حوادث است.

- جلسه شورای عالی مدیریت بحران کشور، در عصر روز حادثه برگزار شد و مقرر گردید کلیه تمهیدات و اقدامات لازم توسط دستگاه‌های اجرایی انجام و نیازهای شهرداری تهران برای انجام اقدامات لازم پس از وقوع حادثه پلاسکو مرتفع شود.

در ارزیابی نهایی اقدامات انجام‌شده توسط سازمان مدیریت بحران کشور درخصوص حادثه پلاسکو لازم به ذکر است به علت عدم مسئولیت این سازمان در مورد حادثه پلاسکو به جهت قرار گرفتن ساختمان مذکور در شهر تهران، وظایف این سازمان درخصوص حادثه فوق برعهده سازمان پیش‌گیری و مدیریت شهر تهران است. با وجود این، نباید از وظایفی که در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برای سازمان مدیریت بحران کشور و شورای عالی مدیریت بحران کشور وضع شده است، غافل بود. به رغم تلاش‌هایی که سازمان مذکور برای امدادسانی و به طور کلی، اقدامات پس از وقوع حادثه پلاسکو انجام شده است، باید اذعان داشت: برخی از وظایف قانونی مهم این

سازمان و شورای عالی مدیریت بحران (به خصوص در زمینه تهیه اسناد قانونی مربوط برای تعیین نقش و شرح دقیق وظایف دستگاه‌های دخیل در امر مدیریت بحران) انجام نشده است؛ برخی از اسناد قانونی مربوط که سازمان مذکور بیان نموده که تهیه و تدوین شده، ارائه نگردیده است؛ برخی از اقدامات نیز باید پس از این و متعاقب ارائه گزارش‌های لازم توسط شهرداری تهران و سایر نهادهای مربوط انجام شود (در نتیجه، داوری درخصوص انجام وظایف اخیر در وضعیت فعلی ممکن نیست).

با وقوع حوادث و سوانح تلخ متعدد در دهه‌های شصت و هفتاد، ناتوانی دستگاه‌های اجرایی در پیش‌بینی و کنترل وقایع غیرمترقبه بیش از پیش آشکار گردید تا جایی که در سال ۱۳۸۲، دستور تشکیل ستادی زیر نظر معاون اول ریاست جمهوری را داده شد تا با تمرکز کلیه اختیارات و صلاحیت‌ها در «ستاد پیش‌گیری و مدیریت بحران و حوادث غیر مترقبه» در نهاد ریاست جمهوری، از موازی کاری‌ها اجتناب و امکان بکارگیری توان نیروهای نظامی نیز میسر گردد. ستاد مذکور، سنگ اولیه وضع قانون آزمایشی پنج ساله «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» را در سال ۱۳۸۷ بنا نهاد. قانونی که درصدد بود تا با تأسیس «سازمان مدیریت بحران کشور» به تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های جامع پرداخته و بایجاد انسجام میان همه دستگاه‌های اجرایی در هر سه مرحله پیش‌گیری و آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی، اثربخش باشد.

مطابق قانون مزبور، این سازمان در مرحله پیش‌گیری و مقابله (پس از وقوع حادثه)، موظف است از یکسو بایجاد بانک اطلاعاتی، برنامه‌ریزی، سازماندهی، آموزش، مانور و تأمین منابع مالی و امکانات لازم، و از سوی دیگر با آموزش مردم، بهسازی بافت‌های فرسوده، تدوین سیاست‌ها و نظارت عالی بر دستگاه‌های اجرایی، سطح خطرپذیری جامعه را تا حد امکان کاهش دهد. استفاده از امکانات کلیه دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی، ابلاغ دستورالعمل‌های اضطراری و احتیاطی و هشدار به موقع در هنگام وقوع حادثه به مسئولان و مردم، و اخذ گزارش اقدامات از کلیه دستگاه‌های اجرایی، از مهمترین وظایف سازمان «در حین وقوع حادثه یا سانحه» است. همچنین مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آن‌ها و بهره‌گیری از روش‌های جبران خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی از مهمترین وظایف سازمان در مرحله بازسازی و بازتوانی (پس از وقوع حادثه) می‌باشد.

علیرغم اینکه پیش‌بینی مشارکت کلیه نهادها و دستگاه‌های اجرایی در قانون، گامی رو به جلو و مثبت ارزیابی می‌شود، اما مدیریت بحران برای سازمان‌ها و مسئولان کماکان در درجه‌های نخست اولویت قرار ندارد. اگرچه در قانون، به ضرورت مدیریت جامع بحران اشاره شده، اما آنچه در عمل مشاهده می‌گردد، تنها انجام اقدامات موردی و منفرد بدون توجه به ضرورت یکپارچه‌سازی فعالیت‌هاست و «شورای عالی سازمان» عملاً در سطوح ملی و محلی، جهت ایجاد انسجام میان دستگاه‌ها، فلج بوده که این امر تنها سبب به هدر رفتن منابع محدود مالی شده و نتایج تحقیقات چندان مورد بهره‌برداری قرار نمی‌گیرد. در حال حاضر به دلایل مختلف از جمله فقدان ضمانت اجرا و ضعف ساختاری سازمان مدیریت بحران، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی به قانون و آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور واقعی نمی‌نهند. از این رو فقدان پشتوانه قوی و اراده‌ای جدی جهت اجرای قوانین مربوطه، سبب شده تا اهمیت مدیریت بحران به درستی درک نشده و اثربخشی قوانین و مقررات در این حوزه رو به افول گذارد. وزارت کشور نیز به لحاظ جایگاه خود نتوانسته یا نمی‌تواند به خوبی دستگاه‌های مختلف را به اجرای قانون ملزم نماید.

عدم تمدید مدت اجرای قانون آزمایشی و معضل همیشگی تصمیم‌گیری راجع به اجرا یا عدم اجرای چنین قوانینی پس از انقضای مهلت را نیز باید به کاستی‌های موجود در قانون مذکور افزود و در مجموع، ناموفق بودن وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور در انجام وظایف قانونی را نتیجه گرفت که این امر زنگ خطر بزرگی در پیش‌گیری و مقابله با بحران‌هایی همانند یا فاجیع‌تر از حادثه پلاسکو می‌باشد.

با عنایت به نکات مذکور بندهای بالا در این قسمت به صورت مختصر به پیشنهاد‌های قابل اقدام در زمینه مدیریت

بحران با توجه به تجربه ناشی از وقوع حادثه پلاسکو اشاره می‌شود:

۱- لزوم تصویب قانونی جامع در ارتباط با وظایف و اختیارات وزارت کشور یکی از کاستی‌های نظام حقوقی فعلی در ارتباط با وزارت کشور که نقش مهمی در زمینه نوع عملکرد این وزارتخانه در مواقع بروز حوادث غیرمترقبه دارد، نبود قانونی جامع درخصوص تعیین شرح وظایف و اختیارات مرجع مزبور است. به نظر می‌رسد با تصویب چنین قانونی ضمن مشخص شدن شرح دقیق وظایف و نیز جایگاه وزارت کشور نسبت به سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها در ارتباط با پیش‌گیری و مقابله با بحران‌ها و حوادث غیرمترقبه، امکان ارزیابی عملکرد این وزارتخانه و سپس پاسخ‌گویی آن، به نحو مناسب‌تری فراهم خواهد شد. درخصوص مورد فوق، دو نکته قابل توجه است: اول آنکه بخشی از وظایف وزارت یادشده از طریق بررسی قوانین موجود و اساسنامه نهادهای وابسته به آن وزارتخانه قابل شناسایی است. بدیهی است انجام وظایف مذکور برعهده سازمان‌های وابسته به وزارت کشور است و النهایه، نظارت بر اعمال کامل، مؤثر و به موقع اختیارات آن‌ها برعهده وزارت مزبور خواهد بود و از این جهت، وزیر کشور مسئول عملکرد آن‌ها نیز خواهد بود. لازم به ذکر است در پاسخ‌های وزارت کشور به پرسش‌های هیئت ویژه چنین نقیصه‌ای مغفول مانده است.

۲- لزوم تعیین نقش، وظایف و اختیارات تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط در پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه. غیرقابل انکار است که اصل اساسی و اولیه در مقوله مدیریت پیش‌گیری و مقابله با بحران‌ها به دلیل درگیر شدن دستگاه‌ها و نهادهای مختلف در آن به لحاظ گستردگی ابعاد حوادث غیرمترقبه، هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط است. بر همین اساس، یکی از وظایف شورای عالی مدیریت بحران کشور، پیشنهاد تصویب اسناد قانونی لازم در زمینه تعیین جایگاه، نقش، وظایف و اختیارات هر از دستگاه‌های ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران بیان شده است. شایان ذکر است شورای یادشده صلاحیت وضع مقررات قانونی لازم در این زمینه را ندارد و مراتب باید از طریق پیشنهاد این شورا، با ارائه طرح یا لایحه قانونی (در صورت لزوم تصویب قانون) یا پیشنهاد مصوبه هیئت وزیران (با رعایت ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت) صورت پذیرد. به نظر می‌رسد یکی از اقداماتی که پس از تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) بایستی محقق می‌شد (و اطلاع دقیقی از تحقق آن در دست نیست) تهیه اسناد قانونی لازم به منظور تعیین شرح دقیق وظایف و اختیارات و به طور کلی، جایگاه دستگاه‌های ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران است؛ امری که لازمه عدم لوٹ شدن مسئولیت و شرط اساسی در پاسخ‌خواهی از مراجع یادشده است. افزون بر مورد فوق، لازم است در زمینه هماهنگی میان مراجع ذی‌ربط نیز قوانین مناسب به تصویب برسد و هم بر اجرای آن از طریق تشکیل جلسات شورای عالی مدیریت بحران کشور، اهتمام شود. در پاسخ‌های وزارت کشور به هیئت ویژه ضمن اشاره به اقدامات انجام گرفته برای ایجاد هماهنگی، به این ضرورت اشاره شده است. البته اقدامات مزبور ناظر بر هماهنگی در مقام اجرا است و آنچه در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مورد حکم قرار گرفته است، لزوم تعیین قبلی نقش و وظایف دقیق دستگاه‌های ذی‌ربط در امر مدیریت بحران پیش از وقوع حوادث غیرمترقبه است (هماهنگی در نظام حقوقی)؛ امری که تاکنون محقق نشده است. همچنین پیگیری تصویب سایر مقررات مذکور در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین‌نامه اجرایی آن و نظارت بر اجرای کامل، به موقع و مؤثر آن توسط سازمان مدیریت بحران کشور ضروری به نظر می‌رسد.

۳- تعیین متولی اصلی مدیریت بحران در شهر تهران از جمله از طریق مشخص کردن نسبت سازمان مدیریت بحران کشور با سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران

حسب بررسی انجام شده در نظام حقوقی کشور، سازمان مدیریت بحران کشور بر اساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) ایجاد شده است؛ قانونی که به صورت آزمایشی به تصویب رسیده و هم‌اکنون نیز فاقد اعتبار حقوقی است. یکی از اقداماتی که باید در زمان مناسب توسط وزارت کشور انجام می‌پذیرفت، تهیه لایحه تمدید یا دائمی کردن یا اصلاح قانون مذکور بود. ۱۷۲ لزوم تعیین تکلیف این قانون در پاسخ‌های دریافتی از

۱۷۲ البته ممکن است وزارت کشور به موقع در این زمینه اقدام کرده باشد، لکن سایر مراجع قانون مربوط اقدام به تصویب لایحه مذکور

سوی استانداری نیز مشاهده می‌شود. در خصوص مورد اخیر، با توجه به اینکه هم‌اکنون لایحه مدیریت حوادث مدیریت غیرمترقبه کشور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است، در صورت ارسال به‌موقع این لایحه، عمده‌ایراد ناظر بر عملکرد مجلس است و نه دولت.

در پاسخ‌های وزارت کشور به وجود ناهماهنگی میان دستگاه‌های دولتی و شهرداری در مدیریت حوادث غیرمترقبه اشاره شده و بر لزوم انجام اصلاحات قانونی در این زمینه تأکید شده است.

۴- لزوم برگزاری منظم مانورهای مقابله با بحران

یکی از اقدامات اجرایی مهمی که می‌تواند میزان توانایی مراجع مختلف و نیز هماهنگی آن‌ها را حداقل در سطح مقابله و بازسازی ارزیابی کند، برگزاری مانورهای مقابله با بحران است؛ امری که به نظر می‌رسد در عمل به آن توجه کافی نشده است و یابینکه معمولاً از طریق یک یا چند دستگاه خاص صورت پذیرفته است. با توجه به جایگاه سازمان مدیریت بحران کشور در امر مدیریت بحران، به نظر می‌رسد لازم است متولی اصلی برگزاری مانورهای مذکور (به‌صورت هماهنگ و با مشارکت تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط) سازمان یادشده باشد. برگزاری منظم مانورهای مقابله با بحران می‌تواند تکلیف قانونی سازمان مدیریت بحران کشور قرار گیرد. ارائه و بررسی و تحلیل نتایج برگزاری مانورهای مقابله با بحران، گام مهمی در ارزیابی اقدامات دستگاه‌های مختلف و تدارک تدابیر لازم به‌منظور رفع کمبودها است.

۵- مشخص شدن سازوکارهای نظارت وزارت کشور بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و پیگیری قانونی تخلفات آن‌ها

به‌رغم پیش‌بینی سازوکار نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ضروری است در زمینه نحوه نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی در مواردی که منتهی به صدور مصوبه نشده است نیز پیش‌بینی‌های قانونی صورت پذیرد. برای مثال، در صورتی که شوراهای اسلامی به وظایف قانونی خود در تصویب مقررات مربوط عمل نکنند، اساساً مصوبه‌ای وجود ندارد که بتوان بر آن نظارت کرد. فلذا لازم است به سازوکارهای نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی در موارد اخیر توجه شود. همچنین لازم است به صلاحیت وزارت کشور در مواردی که شهرداری‌ها به وظایف قانونی خود عمل نمی‌کنند، تصریح شود. اینک وزارت کشور بتواند رأساً یا از طریق دادستانی، اقدام مشخصی را در مواردی که عدم انجام اقدامات مربوط ممکن است به حقوق و منافع عمومی صدمه وارد کند، یکی از مسائل قابل توجه است.

لازم به ذکر است در پاسخ‌های وزارت کشور به هیئت ویژه، به لزوم تعیین سازوکار نظارت وزارت کشور بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها اشاره‌ای نشده است.

۶- پیش‌بینی طرح‌های جامع اما موردی برای هر یک از انواع حوادث (نظیر طرح جامع آتش‌سوزی):

با توجه به اینکه جنس هر حادثه یا سانحه با اقسام دیگر آن متفاوت بوده و نمی‌توان برای همه آنان نسخه‌ای واحد را تجویز نمود، لذا پیشنهاد می‌گردد به صورت موردی به تدوین طرح جامع برای حوادث و سوانح در کلیه مراحل مدیریت بحران (پیش، حین و پس از حادثه)، پردازیم تا از پیش از بروز آن‌ها، سناریوی کلیه وظایف سازمان‌ها، به تفکیک احصاء و تدوین شده باشد. در ادامه نمونه‌ای از طرح جامع برای حادثه آتش‌سوزی ارائه می‌گردد: ۱۷۳

طرح جامع حادثه آتش‌سوزی:

- برآورد خسارات و تلفات ناشی از سوانح آتش‌سوزی در سال (نظیر ایجاد بانک اطلاعاتی جامع در کلیه استان‌های کشور).
- برآورد پیامدهای اقتصادی آتش‌سوزی (مانند توقف تولید و سرمایه‌گذاری به جهت آتش‌سوزی واحدهای تجاری و صنعتی).

نکرده باشند.

۱۷۳. پیشتر نمونه‌ای از چنین طرح‌هایی برای حوزه خطر زلزله پیش‌بینی شده بود که تقدیم مجلس شد.

- مقاوم سازی بافت‌های شهری و ساختمان‌های مسکونی، تجاری، صنعتی و اداری (مانند تخریب و نوسازی، مقاوم سازی، نوسازی بافت‌های فرسوده، مرمت و تجهیز).
- ارزیابی شاخص‌های پیش‌گیری و مقابله با آتش‌سوزی (مانند ارزیابی توانایی واکنش‌های اضطراری، بهبود وضعیت شبکه معابر عمومی جهت کمک رسانی سریع، بررسی و مطالعه شریان‌های حیاتی چون خطوط تلفن، سیم‌های برق، لوله‌های گاز و...)
- پیش‌بینی بخش آمادگی جهت مقابله با آتش‌سوزی در طرح (مانند اطلاع رسانی و آموزش در سطح مدارس، محلی، محل کار، مراکز خرید و سایر اماکن عمومی)
- تدوین سناریوی نحوه واکنش اضطراری به حادثه آتش‌سوزی (مانند نحوه اطلاع رسانی - جلوگیری از اضطراب و وحشت میان شهروندان - عملیات جستجو و نجات - رایه خدمات بهداشتی و درمانی - رفتار با شهروندان منطقه آسیب دیده و خانواده قربانیان).
- تدوین سناریوی نحوه واکنش پس از حادثه آتش‌سوزی (مانند چگونگی بازسازی، بازتوانی و اعاده شرایط به حالت اولیه، نظارت عالی بر امر بازسازی و مرمت مناطق آسیب دیده)
- مستندسازی کلیه حوادث آتش‌سوزی در کلیه استان‌ها و شهرستان‌ها و آنالیز آن‌ها.
- ۷- پیش‌بینی ایجاد صندوق ملی کاهش آثار سوانح که منابع آن توسط دولت و مردم تأمین شود، می‌تواند به بهبود وضعیت تأمین اعتبارات مورد نیاز این قانون بینجامد. تجربه موفق چنین صندوقی در کشورهای آمریکا، ترکیه و هندوستان ملموس است.
- ۸- ایجاد کمیسیونی تخصصی از حوزه‌های مختلف، متشکل از متخصصین و تحصیلات مرتبط نظیر اساتید دانشگاهی، پژوهشگران مجرب و با سابقه مدیریت علمی و اجرایی که با تغییر وزارت کشور، تغییر نمی‌نمایند.
- ۹- تمدید مهلت آزمایشی ق.ت.م.ب.ک یا تصویب دائمی آن در مجلس.

سازمان نظام مهندسی ساختمان

چکیده:

همانگونه که بیان شد اگر مثلی برای ساخت و ساز شهری ترسیم شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی (نهادی ملی)، شهرداری (نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان (نهادی صنفی) تجسم یافته است باید به طور مجزاء دامنه وظایف و اختیارات این مجریان ذی صلاح در ابنیه و مستحدثات موجود در شهرها را به غور و بررسی نشست و معین ساخت که صلاحیت و تکالیف این نهادهای ۳ گانه در حوادثی نظیر آتش سوزی ساختمان پلاسکو به چه صورت می باشد که در گزارش پیش رو سازمان نظام مهندسی ساختمان محل تدقیق قرار گرفته است.

۱. **وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پیش از وقوع حادثه:** طبق ماده سوم قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴)، سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک سازمان غیر انتفاعی برای تامین مشارکت هر چه وسیعتر مهندسان در انتظام امور حرفه ای خود و تحقق اهداف این قانون در سطح کشور و استان، طبق شرایط یاد شده در قانون مذکور و آئین نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۷۵) تاسیس می شود. می توان برای سازمان نظام مهندسی ساختمان در تامین ایمنی ساختمان ها به ویژه در برابر حریق و آتش سوزی وظایف و تکالیفی در تعیین صلاحیت های لازمه برای مهندسین در امر ساخت و ساز و همکاری با دیگر مراجع مسئول در نظارت و کنترل بر حسن اجرای خدمات مهندسی و مقررات ملی ساختمان برشمرد. از مهم ترین الزامات موجود در مقررات ساختمان، مقابله با هرگونه خطر ناشی از آتش سوزی و حریق در ساختمان ها است که مبحث سوم (حفاظت ساختمان ها در مقابل حریق) و بخش هفتم (تأسیسات برقی) و نهم (حفاظت در برابر حریق) مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان در آیام پس از اتمام احداث ساختمان و بهره برداری از آن به امر فوق می پردازد. نگاهی به تاریخ چند صد ساله ساختمان های شهر تهران بیانگر این نکته است که نمی توان صرفاً ابنیه های احداثی ۲۱ سال اخیر، در صورت رعایت کامل و بدون خدشه الزامات قوانین و مقررات ساخت و ساز، رایمن و مطمئن در برابر حریق و آتش سوزی به حساب آورد. برای رفع این نقصان قانونی شورای تدوین مقررات ملی ساختمان به تدوین مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان می پردازد. هدف از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان ها) ارائه حداقل ضوابط و مقرراتی است که با رعایت آن ها شرایط ایمنی، قابلیت بهره برداری مناسب، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره دهی مناسب و پایانی ساختمان های موضوع این مبحث فراهم می شود. ساختمان پلاسکو مطابق بند ۲۲-۱-۳-۲۳ مقررات ملی ساختمان، سازه ی ناامن محسوب می شده است که برای حفاظت در برابر حریق و آتش سوزی می بایستی در ذیل مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان قرار گرفته و مقرره های آن بر ساختمان پلاسکو اجرایی می گشت. اما چرا این امر تحقق نیافت؟ برای پاسخ به این سوال باید به ۲ نکته اشاره داشت. ۱. افرادی مسئول اجرای مقرره های مبحث بیست و دوم شده اند که یا فاقد حداقل تخصص و صلاحیت های فنی - علمی لازم در ساختمان و مراقبت و نگهداری از آن می باشند یا اگر دارای این معلومات هستند سطح آن بسیار خرد و قلیل است. در این راستا، نقش سازمان نظام مهندسی ساختمان و ظرفیت بالقوه اعضای متخصص آن به بوته فراموشی و نسیان سپرده و صرفاً دامنه استفاده از توانایی های علمی و عملی آنان تا بهره برداری از ساختمان محدود شده و عملاً مسئولیت و صلاحیتی برای ورود به امر مراقبت و نگهداری از ساختمان ها برای سازمان نظام مهندسی ساختمان در نظر گرفته نمی شود. از طرف دیگر، سرپیچی و تخلف از اجرای الزامات مبحث مزبور برای هر شخص حقیقی یا حقوقی غیرقانونی بوده و تخلف محسوب می شود (شماره ۲۲-۲-۱۲). نه تنها مقرره های مزبور فاقد هرگونه تدابیر عملی، ضمانت اجراهای کاربردی و رویه های کارکردی می باشد بلکه نسبت به سطح معلومات فنی افراد جامعه در زمینه مراقبت و نگهداری از ساختمان دارای دید حداکثری می باشد و اصل را بر این قرار داده است که تک تک بهره برداران، آگاه به الزامات قانونی هستند و این آگاهی، برای آنان مسئولیت آور می شود. ۲. شماره ۲۲-۱-۳-۶ مقررات ملی ساختمان به تعریف بازرس می پردازد اما تا حال حاضر هیچ گونه ساختار اجرایی برای اجراء و صلاحیت سنجی بازرسان مربوطه، تعیین شده و هم چنان این الزام بسیار مهم قانونی که اساساً این مبحث را تشکیل می دهد، مغفول واقع شده است. همکاری

سازمان نظام مهندسی ساختمان در جهت رفع این نواقص بسیار مهم و موثر خواهد بود.

۲. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور حین وقوع حادثه: مقنن برای سازمان نظام مهندسی ساختمان به هنگام آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو هیچ مسئولیت و تکلیفی در ارائه نظرات فنی و تخصصی پیرامون سازه ساختمان در راستای اعلام و اطفاء هرچه بهتر حریق قلمداد نکرده است. صرفاً در بند دوازدهم ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و ماده ۱۳۳ این‌نامه اجرایی همین قانون «همکاری با مراجع استان در هنگام بروز سوانح و بلایای طبیعی» را از وظایف سازمان نظام مهندسی ساختمان می‌داند که بدیهی و روشن است که حریق و آتش‌سوزی در ساختمان‌های شهری مشمول سوانح و بلایای طبیعی نیست. از دیگر سو، بندی ماده ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در بیان اهم وظایف و اختیارات شورای مرکزی سازمان، مقرر می‌دارد: «جمع‌آوری کمک‌های داخلی و بین‌المللی جهت کمک به دستگاه‌های مسئول در امر امداد و نجات در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه». جمع‌آوری کمک‌های داخلی و بین‌المللی در نوعیت آن، مفهوم مادی را متبادر به ذهن می‌سازد و تنها شاید بتوان با رویکردی موسع به معنای اطلاعات فنی و عملی کارشناسانه آن را خوانش کرد و ممری برای ایجاد صلاحیت نسبت به سازمان نظام مهندسی ساختمان و اعضاء آن با اشاره به «حوادث غیر مترقبه» مصرح در انتهای ماده که دامنه تفسیری آن حادثه آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو را نیز در بر می‌گیرد، دانست.

۳. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پس از وقوع حادثه: پس از حادثه حریق و آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو، آیا سازمان نظام مهندسی ساختمان صلاحیت و اختیاراتی در راستای روشن سازی ابعاد پنهانی حادثه از بعد فنی دارا می‌باشد؟ آیا سازمان موظف به انجام اقداماتی برای راستی آزمایی نظرات دیگر سازمان و نهادهای ذی صلاح در بحران بوجود آمده از جنبه‌های تخصصی است؟ برای پاسخ به این سوال با توجه به قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و ساز می‌توان اظهار داشت که تنها با ورود مراجع قضایی برای بررسی و مذاقه آتش‌سوزی و تخریب ساختمان پلاسکو و نیاز به استفاده از نظرات و خدمات فنی و تخصص لازم پیرامون استاندارد و مرغوبیت مصالح و دیگر مسائل مربوط به سازه می‌توان برای سازمان و اعضاء آن صلاحیت و اختیاراتی تخصیص داد.

سازمان نظام مهندسی ساختمان

مقدمه

ساختمان پلاسکو که از آن به عنوان اولین ساختمان بلندمرتبه و مدرن خاورمیانه یاد می‌شد دارای ۱۷ طبقه (یک طبقه زیرزمین، یک طبقه همکف و ۱۵ طبقه روی پیلوت) بود و سازه آن از نوع اسکلت فلزی بود. مترائز تقریبی زیربنای ساختمان پلاسکو ۲۹ هزار متر مربع بود و طبقات اول تا چهارم مساحت بیشتری نسبت به سایر طبقات داشتند. سازه ساختمان پلاسکو تمام فولادی بود و حتی نمای بیرونی آن کلاف کشی و با فولاد بسته شده بود. ساختمان پلاسکو در روز پنج‌شنبه ۳۰ دی ۱۳۹۵ پس از ۵۴ سال از زمان ساخت بر اثر آتش‌سوزی فرو ریخت و ۵۶۰ واحد تجاری در آن نابود شد. اگر قوانین و مقررات موجود در زمینه ساخت و ساز، به خصوص مقررات ملی ساختمان، به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی رعایت می‌شد نه تنها شاید چنین حادثه‌ای در ساختمان پلاسکو اتفاق نمی‌افتاد بلکه موجب ارتقای کیفیت و افزایش عمر مفید ساختمان نیز می‌گردید. بایستی به این مهم توجه کرد که ایمن‌سازی و حفاظت از ساختمان‌ها در برابر خطرات موجود از جمله حریق و آتش‌سوزی، فرآیندی مستمر و مداوم است که نقطه شروع آن از مکان‌یابی و طراحی ساختمان آغاز و در ادامه نحوه ساخت و نظارت بر اجرای مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی و پس از اتمام ساختمان نیز با بازرسی‌های ادواری تداوم می‌یابد. اگر مثلی برای ساخت و ساز شهری ترسیم شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی (نهادی ملی)، شهرداری (نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان (نهادی صنفی) تجسم یافته است باید به طور مجزاء دامنه وظایف و اختیارات این مجریان ذی صلاح در این‌بینه و مستحدثات موجود در شهرها را به غور و بررسی نشست و معین ساخت که صلاحیت و تکالیف این نهادهای ۳ گانه در حوادثی نظیر آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو به چه صورت می‌باشد. در گزارش پیش‌رو سازمان نظام مهندسی ساختمان محل تدقیق قرار گرفته است.

۱. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پیش از وقوع حادثه

همواره سهم عظیمی از سرمایه‌های ملی کشور در قالب احداث واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و.. صرف پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن می‌شود که برای بهره‌برداری مناسب از این حجم زیاد ثروت ملی رعایت اصول فنی و استانداردهای کیفیت در طراحی، اجرا و نظارت بر ساخت و انتخاب مصالح ساختمانی مرغوب و استفاده از نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده از اهمیت بالایی برخوردار است. برای نیل به این مهم، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴) تدوین و تصویب می‌گردد و طبق ماده ۳ آن، سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک سازمان غیر انتفاعی برای تامین مشارکت هر چه وسیعتر مهندسان در انتظام امور حرفه‌ای خود و تحقق اهداف این قانون در سطح کشور و استان، طبق شرایط یاد شده در قانون مذکور و آئین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۷۵) تاسیس می‌شود. این سازمان از جمله موسسات خصوصی حرفه‌ای عهده دار مأموریت عمومی، موسسه غیر دولتی می‌باشد که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارد (بند ب ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰).

می‌توان برای سازمان نظام مهندسی ساختمان در تامین‌ایمنی ساختمان‌ها به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی وظایف و تکالیفی در تعیین صلاحیت‌های لازمه برای مهندسين در امر ساخت و ساز (مشارکت در امر ارزشیابی و تعیین صلاحیت و ظرفیت اشتغال به کار شاغلان در امور فنی مربوط به فعالیت‌های حوزه‌های مشمول این قانون، بند ۶ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و همکاری با دیگر مراجع مسئول در نظارت و کنترل بر حسن اجرای خدمات مهندسی (کمک به ترویج اصول صحیح مهندسی و معماری و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تدوین، اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها، بند ۹ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و بند ۲۱ قانون مزبور، همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و سایر دستگاه‌هایی اجرایی در زمینه تدوین مقررات ملی ساختمان و ترویج و کنترل اجرای آن و تهیه شناسنامه فنی و ملکی ساختمان‌ها و برگزاری

مسابقات حرفه‌ای و تخصصی) برشمرد.

در خصوص وظایف و تکالیف فوق‌نایستی از نظر دور داشت که اولاً: مقررات ملی ساختمان مجموعه ضوابطی است که به عنوان یک مبنای حداقل باید در طراحی، اجرا و نگهداری ساختمان توسط طراحان، اجراکنندگان و بهره‌برداران رعایت شود. این ضوابط بر هر گونه عملیات ساختمانی نظیر تخریب، نوسازی، تغییر کاربری، توسعه‌بنا، افزایش یا کاهش طبقات، جابجایی، تعمیر اساسی، بهره‌برداری و نظایر آن حاکم است و دارای اصول مشترک و متحدالشکل در سطح کشور است که به این اعتبار به آن مقررات ملی اطلاق می‌شود، که متناسب با تغییر شرایط، هر سه سال یکبار مورد بازنگری قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، اصول و قواعد فنی است که رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها، به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی الزامی می‌باشد و به عنوان تنها مرجع فنی و اصل حاکم در تشخیص صحت طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها اعم از مسکونی، اداری، تجاری، عمومی، آموزشی، بهداشتی و نظایر آن است. مقررات ملی ساختمان که با توجه به سطح فناوری کشور تدوین شده است، امروزه میثاق جامعه مهندسی کشور می‌باشد و توانسته است قابلیت‌های خود را در عرصه‌های مرتبط نشان دهد و با توجه به حجم بالای ساخت و سازها و نیاز روزافزون به روش‌های طرح و اجرای نوین و مصالح و فرآورده‌های ساختمانی، باید بیش از پیش مورد توجه جامعه مهندسی و صنایع مرتبط کشور قرار گیرد، به گونه‌ای که در تمام وجوه و ارکان ساخت و ساز حاکم باشد. از مهم‌ترین الزامات موجود در مقررات ساختمان، مقابله با هرگونه خطر ناشی از آتش‌سوزی و حریق در ساختمان‌ها است که مبحث سوم (حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق، ویرایش دوم، مصوب ۱۳۹۲) از مقررات مزبور تماماً و مستقیماً در بازه زمانی طراحی، ساخت و نظارت بر ساخت و ساز به آن اختصاص یافته است، که در حال حاضر کمیته تخصصی مبحث سوم مقررات ملی ساختمان (محافظت ساختمان‌ها در برابر حریق) پس از برگزاری جلسات متعدد کارشناسی و با در نظر گرفتن نظرات و بازخوردهای جامعه حرفه‌ای در خصوص ویرایش فعلی مبحث سوم، پیش‌نویس ویرایش سوم (۱۳۹۵) این مبحث را تهیه و از کلیه اساتید، مهندسان و سایر متخصصان و دست‌اندرکاران این رشته دعوت نموده تا نظرات و پیشنهادات خود را در خصوص پیش‌نویس مذکور اعلام نمایند. همچنین با نگاهی به ساختمان پلاسکو، می‌توان به شماره ۴-۱-۴ (بهره‌برداری و نگهداری) فصل اول مبحث چهارم (الزامات عمومی ساختمان) و شماره ۱۳-۲-۱ (حفاظت برای حصول ایمنی) و شماره ۱۳-۹-۵ (تأمین ایمنی در ساختمان‌های بلندمرتبه (برجها)، تالارهای اجتماعات، سینماها، تئاترها) مبحث سیزدهم (طرح و اجرای تأسیسات برقی ساختمان‌ها) اشاره داشت. بخش هفتم (تأسیسات برقی) و نهم (حفاظت در برابر حریق) مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها مصوب ۱۳۹۲) درآیام پس از اتمام احداث ساختمان و بهره‌برداری از آن نیز به الزامات فوق‌می‌پردازد. دوماً: طبق ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، «شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود» منظور از سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی در مرحله اول، وزارت راه و شهرسازی و در گام بعدی، سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک سازمان غیرانتفاعی است و طبق ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، «مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود». بنابراین می‌توان سازمان نظام مهندسی ساختمان را نهادی مشورتی و فاقد مکانیسم‌های الزام آور قانونی دانست که صرفاً به مثابه یک سازمان حرفه‌ی- تخصصی وظیفه «کمک به ترویج اصول صحیح مهندسی ساختمان و همکاری با وزارت مسکن و

شهرسازی در زمینه تدوین، اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها (وظایف و اختیارات هیات مدیره، بند ۹ ماده ۱۷۳ این نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) «را بر عهده دارد.

نگاهی به تاریخ چند صد ساله ساختمان‌های شهر تهران گویای این نکته است که نمی‌توان صرفاً ابنیه‌های احدائی ۲۱ سال اخیر، در صورت رعایت کامل و بدون خدشه الزامات قوانین و مقررات ساخت و ساز، رایمن و مطمئن در برابر حریق و آتش‌سوزی به حساب آورد. در واقع با تصویب مبحث سوم مقررات ملی ساختمان، راهکارهای مختلفی در بحث حفاظت از ساختمان‌های بلند در مقابل حریق مورد توجه قرار گرفته است. از جمله اینکه برای بالا بردن مقاومت ساختمان و اسکلت آن در مقابل حریق، سه سانت لایه سیمانی روی اسکلت فلزی به کار برده می‌شود یا اسکلت ساختمان با مواد متاخرکننده آتش پوشانده می‌شود و در مورد مصالح ساختمانی دیگر نیز اقداماتی انجام می‌شود تا مقاومت آن‌ها در مقابل آتش افزایش پیدا کند. پس کلیه ساختمان‌های بلند بایستی ضوابط حریق را رعایت کنند. در مورد ساختمان‌هایی که پس از تصویب مبحث مذکور احداث شده‌اند، دغدغه کمتری وجود دارد و آنچه محل نگرانی است بناها و ساختمان‌های بلندی است که پیش از تصویب مبحث سوم مقررات ملی ساختمان ساخته شده‌اند، چرا که ضوابط ایمنی در آن‌ها کمتر رعایت شده است. برای رفع این نقصان قانونی و طبق بند ۱-۲-۲-۳ مبحث سوم مقررات ملی ساختمان که وزارت راه و شهرسازی را مکلف نموده است، برای بناهایی که پیش از ابلاغ این مقررات احداث شده و امکان تطبیق با ضوابط را ندارند مقررات لازم را تدوین نماید، شورای تدوین مقررات ملی ساختمان به تدوین مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان می‌پردازد. هدف از تدوین این مبحث ارائه حداقل ضوابط و مقرراتی است که با رعایت آن‌ها شرایط ایمنی، قابلیت بهره‌برداری مناسب، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و پایانی ساختمان‌های موضوع این مبحث فراهم می‌شود. در واقع، ساختمان یک سرمایه ملی است و عدم کنترل‌های لازم پس از ساخت آن، خسارت‌های جبران ناپذیری بر اقتصاد هر کشور برجای می‌گذارد. از این رو برای نگهداری از ساختمان و اجزای آن نیاز به تدوین و ترویج ضوابط و مقرراتی است تا بر اساس آن، اشخاص ذیصلاحی که در این مبحث تعیین شده‌اند، بتوانند عملکرد صحیح ساختمان را در طول عمر مفید آن کنترل نموده و در صورت نیاز اقدام به تعمیر یا تقویت اجزای آسیب دیده نمایند. مبحث بیست و دوم که شامل بخش‌های ده گانه: کلیات/ نظامات اداری/ معماری و سازه/ نور، تهویه و شرایط سکونت/ تأسیسات مکانیکی/ تأسیسات بهداشتی/ تأسیسات برقی/ تأسیسات گازرسانی ساختمان‌ها/ حفاظت در برابر حریق/ آسانسورها و پلکان برقی می‌باشد بخش نهم خود را به طور خاص با سر فصل‌های: کلیات/ الزامات عمومی/ بازدید توسط مسئول نگهداری ساختمان/ دوره تناوب بازرسی به حفاظت در برابر حریق اختصاص داده است. در بخش ۲۲-۹ حداقل الزاماتی که به منظور نگهداری و بهره‌برداری مناسب از تأسیسات و تجهیزات حفاظت در مقابل حریق در ساختمان‌ها نصب یا پیش‌بینی شده، تعیین شده است. از آن جایی که این فصل (و اصولاً بیشتر قسمت‌های این مبحث) به بحث نگهداری سیستم‌های نصب شده می‌پردازد، بالطبع خیلی از نواقص (یعنی مواردی که اصولاً نصب و اجرا نشده است) را در بر نمی‌گیرد، اما در بند ۲۲-۹-۳-۵ ضوابط مربوط به شبکه آب آتش‌نشانی ارائه شده است.

ساختمان پلاسکو مطابق بند ۲۲-۱-۳-۲۳ مقررات ملی ساختمان، سازه‌ی ناامن محسوب می‌شده است (ساختمان ناامن، ساختمانی است که زندگی، سلامتی، اموال و امنیت عمومی ساکنین را با خطر مواجه می‌کند که از جمله دلایل آن، عدم حفاظت مناسب در برابر آتش‌سوزی است) که برای حفاظت در برابر حریق و آتش‌سوزی می‌بایستی در ذیل مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان قرار گرفته و مقرره‌های آن بر ساختمان پلاسکو اجرایی می‌گشت. اما چرا این امر تحقق نیافت و منجر به فاجعه‌ی ملی در بعد مادی و معنوی شد؟ برای پاسخ به این سوال باید به ۲ نکته اشاره داشت. ۱. ضوابط و الزامات این مقررات برای نگهداری تمامی ساختمان‌های مسکونی، غیر مسکونی و کلیه اجزای تشکیل دهنده آن کاربرد داشته و به تعریفی از مالکان (۲۲-۱-۳-۱)، مستاجران (۲۲-۱-۳-۲)، بهره‌برداران (۲۲-۱-۳-۳)، ساکنان (۲۲-۱-۳-۴) و مسئول نگهداری ساختمان (۲۲-۱-۳-۵) ساختمان‌های موجود و ضوابط اداره کردن (۲۲-۲) و نحوه اجرای مقررات (۲۲-۳ تا ۲۲-۱۰) می‌پردازد. الزامات این مبحث تا آنجایی که برای

تامین سلامت عمومی، ایمنی، رفاه و سکونت مردم و نگهداری ساختمان‌ها لازم است باید اجرا شود. ساختمان‌ها و املاک موجود که مطابق با الزامات این مبحث نیست باید به گونه‌ای تغییر یا اصلاح شوند که حداقل سطح بهداشت و ایمنی مورد نظر این مبحث را تامین کند. حتی در حالت‌های خاص که بخش‌های مختلف این مقررات، الزامات متفاوتی را ایجاد کند، بایستی محدود کننده‌ترین آن‌ها ملاک عمل قرار گیرد که این امر، مبرهن اهمیت و تاثیر گذاری الزامات فوق می‌باشد (۲۲-۲-۱ کلیات). در غالب مواقع افرادی مسئول اجرای مقرره‌های مزبور شده‌اند که یا فاقد حداقل تخصص و صلاحیت‌های فنی - علمی لازم در ساختمان و مراقبت و نگهداری از آن می‌باشند یا اگر دارای این معلومات هستند سطح آن بسیار خرد و قلیل است. سرپیچی و تخلف از اجرای الزامات مبحث مزبور برای هر شخص حقیقی یا حقوقی غیرقانونی بوده و تخلف محسوب می‌شود (شماره ۲۲-۲-۱۲) و هر شخصی که ابلاغیه و یا حکم تخلفی که صادر شده است را نادیده بگیرد به عنوان متخلف از قانون شناخته شده و مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت (شماره ۲۲-۲-۱۲-۳). نه تنها مقرره‌های مزبور فاقد هرگونه تدابیر عملی، ضمانت اجراهای کاربردی و رویه‌های کارکردی می‌باشد بلکه نسبت به سطح معلومات فنی افراد جامعه در زمینه مراقبت و نگهداری از ساختمان دارای دید حداکثری می‌باشد و اصل را بر این قرار داده است که تک تک بهره‌برداران عالم به الزامات قانونی هستند و این آگاهی، مسئولیت ساز برای آنان می‌شود. درست است «جهل به قانون رافع مسئولیت نیست» و ماده ۲ قانون مدنی بر همین اساس مقرر می‌دارد: «قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجرا است مگر آن که در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد». اما حضور پر رنگ ذهنیتی تاریخی که ریشه در سنن این مرز و بوم دارد و دال بر مالکیت مطلق افراد بر عرصه و اعیانی خود است، که البته در سده اخیر تلطیف و واقع گراتر شده، و عدم آموزش و ترویج قوانین و مقررات ساختمانی به عامه شهروندان و صرفاً مکلف دانستن مهندسين ساختمان، آن هم تا زمان بهره‌برداری از مستحذات، از علل عدم تاثیر و نتیجه بخش نبودن این گونه مقرره‌ها است.

۲. شماره ۲۲-۱-۳-۶ مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان بازرسی را شخص حقیقی و حقوقی دانسته است که دارای پروانه اشتغال به کار و صلاحیت لازم از وزارت راه و شهرسازی بوده و بر مبنای قرارداد منعقد با مسئول نگهداری ساختمان مسئولیت بازرسی از ساختمان مطابق الزامات این مبحث را دارد که براساس نوع کاربری ساختمان در ۷ گروه انتخاب می‌گردند (جدول ۲۲-۱-۱). تا حال حاضر ساختار اجرایی برای صلاحیت‌سنجی بازرسان مربوطه، توسط وزارت راه و شهرسازی تعبیه نشده و هم چنان این الزام بسیار مهم قانونی که اساساً این مبحث را تشکیل می‌دهد، مغفول واقع شده است. اساساً ورود سازمان نظام مهندسی ساختمان و کارشناسان آن به پایش‌های متناوب و ادواری در امر مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها نیاز به هنجارگذاری قانونی از سوی وزارت راه و شهرسازی دارد که این امر تحقق نیافته است.

۲. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور حین وقوع حادثه

قوانین و مقررات حاکم بر ساخت و ساز مبرهن این نکته است که مقنن برای سازمان نظام مهندسی ساختمان به هنگام آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو هیچ مسئولیت و تکلیفی در ارائه نظرات فنی و تخصصی پیرامون سازه ساختمان در راستای اعلام و اطفاء هرچه بهتر حریق قلمداد نکرده است. صرفاً در بند دوازدهم ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و ماده ۱۷۳ آیین‌نامه اجرایی همین قانون یکی از مهم‌ترین وظایف و اختیارات هیات مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان را «همکاری با مراجع استان در هنگام بروز سوانح و بلاای طبیعی» می‌داند که بدیهی و روشن است که حریق و آتش‌سوزی در ساختمان‌های شهری مشمول سوانح و بلاای طبیعی نیست. چرا که، ساختمان ماحصل فکر و فعل آدمی است که استعداد و توانایی‌های بالفعل شده بشری را در مقابل سازه‌های طبیعت ساخته نشان می‌دهد و ساختمان پلاسکو نیز به عنوان صنع انسان مدرن با سازه‌های عظیم فولادی مدلل مطلب مزبور است. از دیگر سو، بند ۲۱ ماده ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که اهم وظایف و اختیارات شورای مرکزی سازمان را احصاء می‌کند، مقرر می‌دارد: «جمع آوری کمک‌های داخلی و بین‌المللی جهت کمک به دستگاه‌های مسئول در امر امداد و نجات در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه». جمع آوری کمک‌های داخلی و بین‌المللی در نوعیت آن، مفهوم

مادی را متبادر به ذهن می‌سازد و تنها شاید بتوان با رویکردی موسع به معنای اطلاعات فنی و عملی کارشناسانه آن را خوانش کرد.

۳. وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پس از وقوع حادثه

پس از حادثه حریق و آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو، آیا سازمان نظام مهندسی ساختمان صلاحیت و اختیاراتی در راستای روشن سازی ابعاد پنهانی حادثه از بعد فنی دارا می‌باشد؟ آیا سازمان موظف به انجام اقداماتی برای راستی آزمایی نظرات دیگر سازمان و نهادهای ذی صلاح در بحران بوجود آمده از جنبه‌های تخصصی است؟ برای پاسخ به سوالات فوق بایستی به تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری (اصلاحیه ۱۳۵۸) و ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۸۳) و ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی ساختمان و کنترل ساختمان و ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور اشاره داشت.

تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مهندسان ناظر ساختمانی را مکلف می‌دارد نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آنها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند. هر گاه مهندس ناظر بر خلاف واقع گواهی نماید و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی به طرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده صد قانون شهرداری و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی، در حال حاضر سازمان نظام مهندسی ساختمان، منعکس نماید. شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت تقصیر برابر قانون نظام معماری و ساختمانی (قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) حسب مورد با توجه به اهمیت موضوع به ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلف شود که منجر به صدور رأی تخریب به وسیله کمیسیون ماده صد گردد به حداکثر مجازات محکوم کند. مراتب محکومیت از طرف شورای انتظامی نظام معماری و ساختمانی (سازمان نظام مهندسی ساختمان) در پروانه اشتغال درج و در یک از جرائد کثیرالانتشار اعلام می‌گردد. شهرداری مکلف است تا صدور رأی محکومیت به محض وقوف از تخلف مهندس ناظر و ارسال پرونده کمیسیون ماده صد به مدت حداکثر ۶ ماه از اخذ گواهی امضاء مهندس ناظر مربوطه برای ساختمان جهت پروانه ساختمان شهرداری خودداری نماید.... و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأموران شهرداری واجد جنبه جزایی هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود. بند ب ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز که به احصاء وظایف سازمان نظام مهندسی ساختمان استان در زمینه رعایت مقررات ملی ساختمان و حسن اجرای عملیات ساختمانی می‌پردازد (تعقیب اعضای متخلف از طریق شورای انتظامی و مراجع قانونی ذی صلاح) ناظر بر تخلف مهندسان طراح، محاسب، مجری و ناظری است که ماحصل فعل و ترک فعل آنان نقض قوانین و مقررات مرتبط به ایمنی ساختمان‌ها در برابر حریق و آتش‌سوزی نظیر مبحث سوم، سیزدهم و هفدهم مقررات ملی ساختمان می‌شود و بایستی در مراجع انتظامی به آن رسیدگی شود که عنایت به تحلیل حقوقی حادثه ساختمان پلاسکو پیش از وقوع آتش‌سوزی این موضوع را روشن می‌سازد که مقرره‌های مذکور را نمی‌توان نسبت به حریق ساختمان پلاسکو تعمیم داد. دومین الزام قانونی موجود، بند ۱۱ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (ارائه خدمات کارشناسی فنی به مراجع قضائی و قبول داوری در اختلافاتی که دارای ماهیت فنی است) و بند ۲۶ ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور است، که مشعر می‌دارد: «اعلام نظر کتبی به مراجع قضایی یا معرفی کارشناس یا هیأت کارشناسی خبره واجد شرایط به محاکم قضایی طرف مهلت‌های تعیین شده، موضوع ماده (۱۷) قانون». در این حالت با ورود مراجع قضایی برای بررسی و مذاقه آتش‌سوزی و تخریب ساختمان پلاسکو و نیاز به استفاده از نظرات و خدمات فنی و تخصص لازم پیرامون استاندارد و مرغوبیت مصالح و دیگر مسائل مربوط به سازه می‌توان برای سازمان و اعضاء آن صلاحیت و اختیاراتی تخصیص داد که در چهارچوب آن نظرات مستند و مستدل، در مرحله اول به بازگشایی گره‌های کور حرفه‌ی این حادثه و در مرحله بعد، به جلوگیری از حوادث مشابه در تهران

و دیگر کلان شهرها منتج می‌گردد.

۴. راهکارها و پیشنهادات

مسکن و ساختمان سهم زیادی از سرمایه‌های ملی و توان اقتصادی جامعه را به خود اختصاص می‌دهد و بی‌توجهی به مباحث ایمنی و عدم کنترل‌های لازم پیش و پس از ساخت، خسارت‌های جبران‌ناپذیر اقتصادی و اجتماعی را دربر خواهد داشت. اماکن تجاری از مهم‌ترین مراکز شهری محسوب می‌گردند که به دلیل ویژگی‌های خاص نظیر: تراکم جمعیتی، وجود انبارها و انباشت سرمایه‌های اقتصادی و نیز تاثیرگذاری آن بر اقتصاد شهری از اهمیت ویژه‌ی برخوردار است که در صورت بروز مخاطرات طبیعی و انسان‌ساز آسیب‌پذیری بسیار زیادی داشته و از مراکز بسیار خطرپذیر نسبت به سایر مراکز محسوب می‌گردند. به همین جهت تدقیق و توجه به راهکارهایی که در راستای اصلاح و رفع نواقص و کاستی‌های قانونی و ساختاری پیشنهاد می‌گردد، لازم و ضروری است.

۱. در نظام حقوقی ایران نیاز به تدوین و تصویب قانون یکپارچه ایمنی برای ساختمان‌ها وجود دارد. قوانینی چون قانون نظام مهندسی، نظام صنفی، شهرداری‌ها و تملک آپارتمان وجود دارد که برای مدیریت بحران در امر تامین ایمنی ساختمان‌ها به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی می‌توان به آنها استناد کرد اما وجود یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان‌ها در برابر حریق و آتش‌سوزی که دستگاه‌های متولی زیر مجموعه آن با در اختیار داشتن امکانات و منابع مالی وضعیت بهم ریخته فعلی را ساماندهی کند، مفید و موثر است.

۲. به نظر می‌رسد، در اصلاح و بازنگری پیرامون قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با آن و تاثیر آن بر مقررات ملی ساختمان که در مجلس شورای اسلامی در حال انجام است بایستی به طور شفاف، کارآمد و اثربخش صلاحیت و تکالیف سازمان نظام مهندسی ساختمان نسبت به تامین ایمنی ساختمان‌های شهر در سه مرحله ساخت، بهره‌برداری و نگهداری در بازه زمانی پیش، حین و پس از وقوع حوادث ساختمانی به ویژه در برابر حریق و آتش‌سوزی مشخص گردد تا به ارتقای کیفیت ساخت و ساز، بهبود جایگاه حقوقی و کارآمد سازی ارکان سازمان نظام مهندسی ساختمان، رعایت حقوق بهره‌برداران، ارتقای شفافیت در مسؤلیت‌پذیری‌ها، رفع ابهامات در تفاسیر سلیقه‌ای از قانون، پیاده‌سازی صحیح قانون مجریان ذیصلاح و جلوگیری از ورود اشخاص فاقد صلاحیت حرفه‌ای در اجرای ساختمان، ایجاد ساز و کارهای قانونی برای التزام نهادها و دستگاه‌های اجرایی به مفاد این قانون و نهادینه سازی اخلاق حرفه‌ای و مهندسی منتهی گردد.

۳. مشارکت در آموزش مقررات ملی ساختمان توسط به سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان که از توانایی‌ها و تجربیات کافی و لازم برخوردار می‌باشند، در ۳ زمینه شامل: آموزش‌های مردمی، آموزش‌های مهندسان و آموزش تکنیسین‌های فنی و کارگران، پیشنهاد می‌گردد.

۴. بایستی اجرا و نظارت بر اجراء مباحث سوم (حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق) و بیست و دوم (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها) مقررات ملی ساختمان به جد پیگیری شود. در این خصوص باید به اسناد بالادستی نظیر شماره ۵-۶ سیاست‌های کلی مصوب مقام رهبری در خصوص "پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه" اشاره داشت که مقرر می‌دارد: "تهیه و تصویب قوانین و مقررات لازم برای جرم و تخلف شناختن ساخت و سازهای غیرفنی".

۵. می‌توان به دریافت نشان ایمنی برای ساختمان‌هایی که مقرره‌های مبحث سوم مقررات ملی ساختمان را رعایت نموده‌اند اشاره داشت. در این راستا، نظام نامه‌ی از سوی شهرداری و سازمان نظام مهندسی ساختمان به منظور ارائه نشان ایمنی به ساختمان‌هایی که ضوابط فنی و مهندسی ایمنی را رعایت می‌کنند، بایستی ارائه شود که اخذ این نشان توسط مالکین شاخصی برای ایجاد ارزش افزوده‌ی ساختمان است.

۶. در چهار چوب مبحث سوم (حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق)، از جمله برنامه‌هایی که سازمان نظام مهندسی ساختمان بایستی پیگیری آن باشد آموزش مداوم و مستمر مسائل مربوط به حریق و آتش‌سوزی به مهندسان عضو نظام مهندسی ساختمان به عنوان بازوهای اجرایی بخش آتش‌نشانی چه در بخش طراحی و چه در بخش ساخت می‌باشد که

از اهمیت قابل توجهی برخوردار است تا از این طریق الزامات قانونی مرتبط به حریق و آتش‌سوزی با دقت بیشتری اجرایی شود. در این راستا می‌توان به بند د ماده واحده مصوب شورای شهر تهران (آیین‌نامه تعیین صلاحیت و رتبه بندی شرکت‌های ارائه دهنده خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۳) اشاره داشت که مقرر می‌دارد: «انجام هماهنگی با سازمان نظام فنی و مهندسی استان تهران به منظور ارائه آموزش‌ها و تدابیر لازم به منظور پیش‌گیری از وقوع حوادث و حریق در اماکن و تهیه و تدوین و برگزاری آموزش‌های لازم در این خصوص جهت مهندسیین ناظر». که البته لازمه اجرای مقرر فوق، مستلزم تعامل سازنده و موثر سازمان نظام مهندسی ساختمان (سازمان نظام مهندسی ساختمان استان تهران) با شهرداری تهران (سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران) می‌باشد.

۷. در خصوص مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان) پیش‌بینی ساختار اجرایی مبحث مذکور توسط وزارت راه و شهرسازی به عنوان مسئول نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری از اهمیت زیادی برخوردار است.

۷-۱. در مقدمه مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان آمده است: «شهرداری‌ها به عنوان دستگاه مسئول عهده دار کنترل ساخت و ساز در شهرها مهم‌ترین وظیفه را در رعایت مقررات ملی ساختمان بر عهده دارند که می‌بایست با همکاری سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان و سازمان ملی استاندارد ایران و هم‌چنین با استفاده از کمک تشکل‌های حرفه‌ای نسبت به ترغیب و تشویق استفاده از روش‌های نوین ساخت و حفاظت از طرح‌های بالادستی شهری در این خصوص اقدام کنند». این که شهرداری‌ها با ساختار فعلی بتوانند نقش مجریان تام و تمام قانون را ایفا نمایند امکان پذیر نمی‌باشد. برای اجرایی نمودن این مورد تشکیل شرکت‌های بازرسی در مورد نگهداری و ایمنی ساختمان‌ها ضروری است.

۷-۲. از دیگر راهکارهای بحث مراقبت‌های بعد از ساخت تکلیف‌انگاری قانونی برای مهندسیین است. به این معنا که در قانون وظایفی برای مهندسان تعریف شود تا آنان طبق قانون مسئولیت نگهداشت و بازرسی‌های دوره‌ای از بناهای بلند ساخته شده را برای یک دوره زمانی مشخص و معین بر عهده بگیرند و صرفاً مسئولیت نگهداری و مراقبت از ساختمان بر عهده بهره‌برداران، مالکان و مستأجران نباشد که در اکثر مواقع صلاحیت و تخصص لازم در این زمینه را ندارند.

۷-۳. طبق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، مدت بیمه کیفیت اجرای ساختمان از ابتدای شروع بهره‌برداری و پس از تحویل ساختمان توسط مجری به صاحب کار یا صاحب کاران در بخش‌های مختلف ساختمان به شرح زیر است: سازه‌های ساختمان شامل پی، اسکلت، سقف و سفت کاری حداقل ۱۰ سال / نمای ساختمان حداقل ۵ سال / عایق‌های رطوبتی ساختمان حداقل ۵ سال / تجهیزات و تاسیسات مکانیکی و تاسیسات برقی، آسانسورها حداقل ۳ سال اما با توجه به سکوت قوانین در دیگر مباحث مقررات ملی ساختمان و از جمله حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق می‌توان این برداشت را نمود که دوره ضمانت و تعهد مهندسیین طراح، محاسب و ناظرین سازمان نظام مهندسی در مقابل ساختمانی که تحت نظارتشان طراحی و اجرا گردیده است بصورت «مادام‌العمر» می‌باشد و دوره تعهد مهندسیین در قبال ارائه خدمات فنی مهندسی باز و زمان مشخصی برای آن تعریف نشده و نوعی تعهد مادام‌العمر برای مهندسان در قبال ارائه خدمات و مسئولیت فنی - حرفه‌ای تا پایان دوره بهره‌برداری از ساختمان در نظر گرفته شده است.

۷-۳-۱. بایستی تفکیک میان مسئولیت مهندسیین طراح، محاسب، مجری و ناظر و قراردادن مسئولیت به میزان سهم مهندسیین در ساخت و ساز و میزان نظارت آنها در طول پروژه صورت پذیرد. ایجاد صلاحیت علمی - عملی خاص با عنوان «مراقبت و نگهداری» از ساختمان برای مهندسان (مهندس مراقب یا مهندس نگهدار) و هم‌چنین وجود مهندسیینی با تخصص «آتش» (مهندس آتش) نیز می‌تواند ملحوظ نظر قرار گیرد.

۸. سلامت عمومی با پایدارسازی ساختمان‌های شهر تضمین خواهد شد که مستلزم همکاری سازنده، و رای

منافع سیاسی و اقتصادی کوتاه مدت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری در پایدارسازی ساختمان‌های قدیمی با اولویت بافت فرسوده می‌باشد. به همین خاطر، بایستی کمیته‌ای برای بررسی و پایش ساختمان‌های قدیمی به ویژه با کاربری تجاری و اداری در تهران و دیگر کلان شهرها تشکیل شود.

۹. در جهت تهیه شناسنامه ایمنی مجموعه‌های مسکونی و تجاری پُرجمعیت تشکیل تیم‌های مشترک بازرسی و نظارت توسط اضلاع مثلث ساخت و ساز شهری، سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری و وزارت راه و شهرسازی، گام مهمی به حساب می‌آید.

۱۰. درخصوص جلوگیری از وقوع حریق و آتش‌سوزی و کاهش صدمات ناشی از آن در ساختمان‌های تجاری و اداری می‌توان اشاره داشت که در بخش تمهیدات وسایل آتش‌نشانی با نظارت سازمان نظام مهندسی ساختمان و براساس مقررات ملی ساختمان ساختمان‌های موصوف به تجهیزات جدید و مدرن مجهز شوند تا اگر دچار آتش‌سوزی شدند، فوراً اعلام و اطفای حریق صورت گیرد. در ساخت پروژه‌های بزرگ تجاری و اداری و مراکز خرید و فروش، در بسیاری از نقاط دنیا یک سیستم آتش‌نشانی مختص همان ساختمان ایجاد می‌شود تا به محض وقوع آتش‌سوزی در آن، این تجهیزات آتش‌نشانی فرصت را از دست نداده و شروع به اعلام و اطفای حریق بکنند، تا عوامل آتش‌نشانی آن منطقه یا شهر بتوانند فوراً در آن محل حضور پیدا کنند.

نیروی انتظامی

چکیده:

نیروی انتظامی هم به عنوان عضوی از شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران و هم به عنوان زیر مجموعه‌ی شورای امنیت کشور و وزارت کشور و در واقع، بازوی اجرایی اصلی در حفظ و استقرار نظم و امنیت در کشور در ارتباط با مدیریت شرایط پیش، حین و پس از وقوع حوادث نقش کلیدی دارد. علاوه بر وظایف ذاتی نیروی انتظامی از حیث انتظامی، آگاهی و راهنمایی و رانندگی، تکلیف «انجام امور امدادی و مردم یاری در مواقع ضروری ضمن هماهنگی با مراجع ذیربط» نیز به عنوان یکی از مأموریت‌های قانونی این دستگاه بر شمرده شده است.

پیش از وقوع حادثه اصولاً جز تکالیف آموزشی (نظیر ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات کشور)، تنها یک وظیفه‌ی نظارتی مشخص مطابق ماده ۲۹ آیین‌نامه‌ی نظارت بر اماکن عمومی از حیث مجهز بودن اماکن به «وسایل مقدماتی آتش‌نشانی طبق استاندارد سازمان آتش‌نشانی» برعهده‌ی نیروی انتظامی قرار داده شده است. هرچند ناجا در پاسخ خود به هیأت ویژه، تلویحاً، قایل به بلاموضوع شدن این مقرر شده، لیکن با توجه به رویه و عملکرد ناجا در خصوص موارد مشابه و سایر تخلفات اصناف، به نظر این تکلیف نظارتی کماکان به قوت خود باقی است که وضعیت اجرایی شدن آن در خصوص ساختمان پلاسکو کماکان مبهم است و به نظر می‌رسد ناجا اقدامی در این خصوص انجام نداده است.

با این حال، برای حین و پس از وقوع حادثه، اصولاً مقررات صریح ناظر بر شرایط بحران دیده نشد؛ بلکه، کلیات و عموماً قانونی نظیر ماده ۴ قانون ناجا، مستند اصلی مسئولیت‌ها و تکالیف قانونی این دستگاه محسوب می‌شود. با این حال، ظاهراً تکالیف کارگروه امنیت و انتظامات که به ریاست و مسئولیت معاون انتظامی وزیر کشور تشکیل می‌شود، تدوین و ابلاغ شده و مبنای اصلی برای سنجش عملکرد ناجا در شرایط بحران تلقی می‌شود. علاوه بر مقررهی اخیرالذکر، باید از دستورالعمل شماره ۲۰۲ مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه یاد کرد که ظاهراً از مقررات داخلی و درون‌سازمانی ناجاست. البته هر دو مقررهی مذکور در دسترس عموم نبوده و اظهار نظر در خصوص کارآمدی و اثرگذاری محتوای آن و نیز، انطباق عملکرد ناجا در حادثه‌ی پلاسکو با این دو مقرر در حال حاضر قابل اظهار نظر نیست.

به هر روی به نظر می‌رسد نحوه‌ی مشارکت در امدادسانی و اثرگذاری در مدیریت شرایط بحران در چارچوبی که منطقیاً باید دستورالعمل‌ها و مقررات سازمان مدیریت بحران و شورای عالی مدیریت بحران پیش‌بینی کند، باید محقق شود که یکی از خلأهای اصلی نبود یا ابهام همین مقررات چه در سطح سازمان مدیریت بحران و چه در سطح خود ناجاست.

در حادثه‌ی پلاسکو، اظهار نظر دقیق و جامع در خصوص عملکرد نیروی انتظامی در حین وقوع حادثه، نیازمند دسترسی به اطلاعات جامع‌تر و دقیق‌تر است با این حال، در شرایط فعلی:

ظاهراً تا قبل از ریزش کامل ساختمان، نیروهای کلاتری محل در صحنه حاضر شده‌اند که تناسب آن از حیث عده و عُدّه با شدت و شرایط حادثه محل تردید است. خصوصاً این که ریزش ساختمان دست کم از یک ساعت قبل برای نیروهای امدادی قابل پیش‌بینی بوده و باید زودتر از آن، تمهید لازم برای استقرار نیروهای مناسب و اقدامات انتظامی و راهنمایی و رانندگی پیش‌بینی می‌شد.

وانگهی، گزارش‌های میدانی و تصاویر موجود، نشان می‌دهد تا وقوع ریزش و حتی، کمی پس از آن، نیروهای انتظامی در ساماندهی ترافیکی محل حادثه و مسیرهای منتهی به آن - خصوصاً در متفرق کردن جمعیت - با مشکل جدی روبرو بوده و نتوانسته به نتیجه‌ی مطلوب برسد و موفق عمل نکرده است.

با این حال، ارزیابی وزیر کشور از حضور نیروی انتظامی و خصوصاً، مشارکت در تخلیه‌ی ساختمان در مجموع

مثبت بوده است. هرچند، در نهایت، شش نفر شهروند عادی (احتمالاً از مالکان) زیر آوار مانده‌اند که نشان می‌دهد ساختمان یا به طور کامل تخلیه نشده یا پس از تخلیه، مجدداً افراد به ساختمان مراجعه کرده‌اند.

پس از وقوع حادثه، حسب مصاحبه‌ی فرماندهی فاتب، رئیس پلیس تهران به همراه دو یگان امداد در محل حادثه حاضر می‌شوند و در ساعات بعد، ساماندهی انتظامی و ترافیکی بهتر می‌شود. با این حال، ناجا در پاسخ به استعلام هیأت ویژه بررسی حادثه پلاسکو، اعلام داشته «رئیس کلانتری محل، سرکلانتری بهارستان، تیم واکنش سریع یگان ویژه فاتب، تیم واکنش سریع یگان امداد فاتب، راهور و سایر پلیس‌های تخصصی بلافاصله و قبل از فروپاشی ساختمان در محل حاضر بوده‌اند».

از صبح روز بعد از حادثه، کلانتری بهارستان به عنوان مسئول نگهداری اموال و پلیس آگاهی، مرجع تشخیص هویت پیگیری سرنوشت جان‌باختگان یا مفقودین معرفی شده که اقدامی مناسب و هم‌سو با وظایف نیروی انتظامی است.

حسب اعلام ناجا به هیأت ویژه بررسی حادثه‌ی پلاسکو، بیش از ۷۰ فقره اموال مکشوف و بیش از ۷۸ پرنده در خصوص شناسایی اشخاص (مفقودی یا فوت) تشکیل شده است.

هم‌چنین حراست از محل حادثه و تشدید تدابیر امنیتی در خصوص اماکن دیپلماتیک موجود در منطقه در دستور کار نیروی انتظامی قرار می‌گیرد. با این حال، علی‌رغم مشارکت در فرآیند امداد و کشف اجساد و حتی، استفاده از سگ‌های تعلیم‌دیده، گزارش‌های بعدی نشان داد نیمی از یک جسد قطعاتی از جسد دیگر، با نخاله‌ی ساختمان به دپوی هرنادی انتقال داده شده بوده و بعداً کشف می‌شود؛ هرچند، با توجه به حجم نخاله‌ی ساختمانی در محل حادثه و ضرورت تخلیه‌ی هرچه سریع‌تر آن، تا حدی می‌تواند قابل درک باشد.

در جمع‌بندی، اشکالات زیر جدی به نظر می‌رسد:

مقررات ناظر به تکالیف ناجا، حتی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، بیش‌تر به طور کلی پیش‌بینی کرده‌اند که ناجا در مواقع امداد و شرایط اضطرار مکلف به مشارکت است؛ با این حال، حدود، ساز کار، و جایگاه سازمانی ناجا در این فرآیند مشخص نیست. هرچند اظهار نظر قطعی در این خصوص منوط به بررسی شرح وظایف کارگروه امنیت و انتظامات و نیز دستورالعمل شماره ۲۰۲ مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه است.

تکلیف تدوین چنین مقرراتی در بندهای ۱۲ تا ۱۵ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران بدواً برعهده‌ی این سازمان نهاده شده لیکن، حسب اعلام این سازمان، فعلاً - و با گذشت نزدیک به ۸ سال از تصویب قانون - فقط پیش‌نویس اولیه‌ی «دستورالعمل نحوه‌ی اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع حوادث غیرمترقبه» تدوین شده و هنوز نهایی نشده است.

جدول قوانین و مقررات مرتبط با نقش ناجا در مواقع آتش‌سوزی		
عنوان قانون/ مقرر	موضوع و احکام مرتبط با بحران (آتش‌سوزی)	ابهام، اشکال یا ملاحظه
قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	وظایف ناجا: حفظ و استقرار نظم و امنیت؛ کشف و تعقیب جرایم؛ تکالیف راهنمایی و رانندگی، مشارکت در فرآیند امداد رسانی	متضمن احکام کلی ناظر به تکالیف ناجاست
آیین‌نامه نظارت بر اماکن عمومی (مصوب هیأت وزیران)	صرفاً تکلیف به نظارت بر نصب وسایل مقدماتی اطفای حریق	ابهام در اعتبار قانونی اجمال مقرر کهنگی مقرر و عدم ارتباط با حوزه‌ی وظایف تخصصی ناجا اجمال در ضمانت اجرا

صرفاً خط مشی کلی است	تصریح به تجمیع امکانات تمام نهادها از جمله نیروهای مسلح در راستای مدیریت بحران	سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه
ابهام در اعتبار قانونی اجمال و کلی‌گویی در برخی موارد	نحوهی آموزش نیروها برای حفظ آمادگی نحوهی هماهنگی و تجمیع نیروها و امکانات در زمان بحران پیش‌بینی کارگروه تخصصی انتظامی	طرح جامع امداد و نجات کشور (مصوب هیأت وزیران)
ابهام در اعتبار قانونی عدم انعکاس تمام ضوابط مورد نیاز بلا تکلیف گذاشتن برخی ضوابط که در مقررات پیشین آمده بود (نظیر مقررات طرح جامع امداد و نجات)	تشکیلات سازمان مدیریت بحران و جایگاه ناجا در آن پیش‌بینی کارگروه تخصصی انتظامی	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی آن
مشخص نیست آیا این سند همان «دستورالعمل امنیت و انتظامات حوادث غیرمترقبه» است که از سوی ناجا مورد استناد قرار گرفته یا سند مستقل و جداگانه‌ای است.	سند در دسترس نیست	شرح وظایف کارگروه تخصصی امنیت و انتظامات (موضوع نامه‌ی شماره ۱۳۹۱/۲/۴ مورخ ۱۳۹۱/۳/۳۱ وزیر وقت کشور)
ظاهراً از مقررات درون‌سازمانی ناجاست.	سند در دسترس نیست	دستورالعمل شماره ۲۰۲ مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه

نیروی انتظامی

مقدمه: جایگاه نیروی انتظامی در ساختار مدیریت بحران کشور

مطابق تعریفی که قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران^{۱۳۴} (مصوب ۱۳۸۷؛ از این پس «قانون مدیریت بحران») به دست داده است بحران عبارتست از: «شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه‌ی انسانی می‌گردد و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد»

همین قانون، سازمان مدیریت بحران را به ریاست وزیر کشور در سطح ملی و به ریاست شهردار تهران در سطح شهر تهران بزرگ، متشکل از نمایندگان سازمان‌های مختلف دانسته است که یکی از آن‌ها نیروی انتظامی است. از این حیث، یکی از ارگان‌های اصلی که در مواجهه با مواقع بروز سوانح و حوادث غیرمترقبه یا به تعبیری، بحران‌های عمومی، از جمله آتش‌سوزی، وظایف و تکالیف معینی دارد، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است.

اصولاً نیروی انتظامی در ارتباط با وقایعی که در سطح کشور رخ می‌دهد متکفل سه دسته وظایف انتظامی، راهنمایی و رانندگی و آگاهی (کشف و تعقیب جرایم) است. بندهای متعدد ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹) به صراحت متضمن این تکالیف است.

مطابق این ماده، «استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی» (بند ۱؛ به عنوان فرد اجلای وظایف انتظامی)^{۱۳۵} در کنار وظایف ضابط قضایی (بند ۸؛ به عنوان وظایفی که در مقام پلیس آگاهی عهده‌دار است) و «اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و امور توزیع و حفظ حریم راه‌های کشور» (بند ۱۲) بر عهده‌ی نیروی انتظامی نهاده شده است.

نیروی انتظامی هم به دلیل جایگاهی که در ارتباط با حفظ امنیت داخلی دارد و هم به سبب جایگاه آن در ارتباط با وزارت کشور (ماده ۲ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران) و نیز خصوصاً، به واسطه‌ی عضویت در شورای امنیت کشور (ماده ۳ قانون راجع به وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور) و شورای تأمین استان‌ها (ماده ۵ همان قانون) در مواجهه با آن دسته از حوادث و سوانحی که به هر نحو موجب خدشه در امنیت داخلی کشور می‌شود، به طور مستقیم و غیرمستقیم مسئولیت پیش‌گیری نیز دارد.

در واقع، به تعبیر ماده ۱ قانون اخیرالذکر، «بررسی جریانات و پیش‌آمدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیمات و تدابیر هماهنگ در جهت پیش‌گیری و مقابله با مسائل مربوط به آن» در صلاحیت شورای امنیت کشور است که یکی از اعضای نیز نیروی انتظامی است. در بند الف ماده ۱ همین قانون، این «جریانات و پیش‌آمدها» حمل بر «وقایع حساس امنیتی - سیاسی - اجتماعی کشور» که به نظر می‌رسد اطلاق آن، شامل مسایل مربوط به حوادث و سوانح غیرمترقبه نیز می‌شود. نکته‌ی مهم این‌که، در مقررات مذکور علاوه بر مقابله، به پیش‌گیری نیز تصریح شده است.

صریح‌تر از این تعبیر کلی، مقرراتی است که به طور خاص ناظر به حوادث غیرمترقبه به تصویب رسیده است.

در رأس این مقررات، «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» مصوب ۱۳۸۴ / ۶ / ۲۵ مقام رهبری است که ضمن تأکید بر ایجاد مدیریت واحد و متمرکز به ریاست رئیس جمهور

۱۳۴ وضعیت این قانون دست کم بر نگارنده روشن نیست. قانون در سال ۱۳۸۷ و برای مدت آزمایشی ۵ سال به تصویب رسیده که این مدت به موجب قانون تمدید اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران (مصوب ۱۳۹۳) تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید شده است. مشخص نیست در دو سال ۹۴ و ۹۵ وضعیت اعتبار این قانون و متعاقباً، سازمان مدیریت بحران را چه باید دانست. مگر این‌که، اشارات پراکنده در قوانین بعدی مثل قوانین بودجه‌ی سنواتی را دال بر تمدید ضمنی اعتبار این قانون و سازمان برآمده از آن بدانیم؛ تفسیری که پذیرش آن محل تردید است. این البته، رافع مسئولیت اشخاص، نهادها و مقاماتی که لاقلاً در عمل کماکان در قالب این سازمان به تکالیف خود ادامه داده و بعضاً، مخاطب مقررات بعدی بوده‌اند، نخواهد بود.

۱۷۵ سایر مصادیق این مأموریت را می‌توان در دیگر بندهای ماده ۴ از جمله ۳ تا ۷ و ۹ تا ۱۱ و نیز بندهای ۱۳ و ۱۴ همان ماده مشاهده نمود.

در خصوص حوادث و سوانح، به «در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران» (بند ۳-۳) تصریح می‌کند.

هرچند این مقرر سند بالادستی و حاوی سیاست‌های کلی (و نه احکام موجد تکلیف معین) است لیکن، از حیث ترسیم جهت‌گیری کلی نظام حقوقی و به دست دادن اصول کلی حاکم بر مقررات این حوزه حایز اهمیت است. در واقع، مقرره‌ی اخیرالذکر نشان از آن دارد که فارغ از تقسیم کار تخصصی، در زمان وقوع بحران کارکرد دستگاه‌ها - و تبعاً وظایف آن‌ها - صرفاً بر مبنای مأموریت تخصصی هر دستگاه نیست بلکه، با توجه به اقتضای شرایط غیرمترقبه و به تناسب توانمندی‌ها و امکانات از یک سو و نیازمندی‌ها و اقتضانات حادثه از سوی دیگر است که حوزه‌ی عملکرد و تکالیف دستگاه‌های ذیربط تعیین می‌شود. هرچند ساماندهی پیشینی این مهم در حوزه‌ی وظایف قوه‌ی مجریه قرار گرفته‌است.

گواين که، در تبصره‌ی ماده ۷ طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۷ هیأت وزیران^{۱۶} می‌خوانیم:

«در هنگام بروز بحران، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نیروهای نظامی و انتظامی موظفند با رعایت سلسله مراتب فرماندهی بنا به اعلام رییس یا جانشین رییس ستاد با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند» و مشابه همین مقرر در تبصره ماده ۱۳ و تبصره ۲ ماده ۱۹ همان طرح به ترتیب در خصوص حوادث در سطح استان و در سطح شهرستان تکرار شده‌است. (قرینه‌ی صریحی در خصوص این مقررات در قانون مدیریت بحران دیده نشد).

در ادامه‌ی نوشتار حاضر، نخست به بررسی نقش، تکالیف و مسؤولیت‌های نیروی انتظامی پیش، حین و پس از وقوع حادثه (با تمرکز بر آتش‌سوزی) می‌پردازیم و سپس، به پیشنهادهایی برای بهبود عملکرد این دستگاه به دست می‌دهیم.

گفتار اول - وظایف و اختیارات نیروی انتظامی در مواجهه با بحران: آتش‌سوزی

۱. پیش از وقوع حادثه

۱-۱. آموزش و آمادگی

مقررات مختلف اعم از سیاست‌های کلی و یا قانون مدیریت بحران مقررات عامی در خصوص آموزش در جهت پیش‌گیری و آمادگی (به عنوان دو مرحله‌ی اول از مراحل مدیریت بحران) دارد که شامل تمامی دستگاه‌ها می‌شود. با این حال، در برخی مقررات، تکالیف خاصی برای نیروی انتظامی پیش‌بینی شده‌است. از جمله، ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات کشور در خصوص ضرورت آموزش مسایل مربوط به حوادث و سوانح، مقرر داشته‌است:

«علاوه بر سازمان‌های مسؤول امور مدیریت بحران کشور- مندرج در ماده (۶) این طرح، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیر نیز موظفند در زمینه مسایل آموزشی مدیریت بحران با ستاد همکاری نمایند:

۱- [...]»

۶- نیروهای نظامی و انتظامی و بسیج از طریق:

الف - گنجانیدن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در آموزش نظامی سربازان و وظیفه .

ب - گنجانیدن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در آموزش نظامی درجه داران و افسران.

پ - گنجانیدن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در دوره‌های بازآموزی درجه داران و افسران.»

۱۷۶ علی‌رغم تصویب قانون مدیریت بحران و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن در سال ۱۳۸۷- که در بخش‌های مهمی، مقررات موضوع طرح مذکور را پوشش می‌دهد - به نظر نمی‌رسد این مصوبه نسخ شده باشد. دست کم، مقرره‌ی صریحی دال بر نسخ این طرح نداریم و با توجه به این که محتوای برخی از مقررات آن در قانون اخیرالذکر پیش‌بینی نشده، پذیرش نسخ ضمنی نیز دشوار است؛ مگر این که، استدلال شود از حیث اشتراک عنوان و حدت موضوع، مقرره‌ی قبلی با مقررات جدید به کلی جایگزین شده و فارغ از افتراق در جزئیات موضوع هریک، با توجه به ماده ۱۴ قانون مدیریت بحران، این طرح را نیز منسوخ شمرد؛ و یا استدلال شود چون تصویب طرح در چارچوب قانون برنامه‌ی چهارم بوده، با انقضای مدت آن برنامه‌ی مصوبه نیز بی‌اعتبار می‌شود.

مشابه این مقرر در قوانین بعدی از جمله قانون مدیریت بحران یا آیین‌نامه‌ی اجرایی آن به چشم نمی‌خورد و از این حیث، شاید مناسب باشد این مقرر را کماکان معتبر دانسته و تنها به جای ستاد مدیریت بحران، هماهنگی لازم مقرر در صدر ماده را منصرف به «سازمان مدیریت بحران» بدانیم.

به هر روی، مطابق اعلام ناجا در پاسخ به پرسش‌های هیأت ویژه بررسی حادثه‌ی پلاسکو^{۱۷۷}، در برنامه‌های آموزشی این سازمان، اعم از بدو خدمت یا حین خدمت (نیل به درجه‌های بالاتر) و در رده‌ها و رسته‌های مختلف، عناوین درسی و آموزشی مختلفی برای آموزش برخی اصول و مفاهیم مربوط به ایمنی، مدیریت بحران و تعامل با سازمان‌ها و نیروهای داوطلب در شرایط بحران پیش‌بینی شده است که شامل نیروهای وظیفه (کاردانی و بالاتر) و نیروهای رسمی و کادر - در مراحل مختلف (بدو خدمت وظیفه، بدو خدمت درجه‌داری، افسری، نیل به درجات ستوان یکمی، سرگردی، سرهنگ دومی و سرهنگی) - می‌شود. در مجموع، مطابق پاسخ اخیرالذکر، دست کم ۱۶ ردیف برنامه‌ی آموزشی در ارتباط با شرایط حوادث و سوانح و طرز عملکرد ناجا در این شرایط به تفصیل پیش‌بینی و در برنامه‌های آموزشی ناجا گنجانده شده است.

۲-۱. نظارت و اقدامات پیشگیرانه

در مرحله‌ی پیش از وقوع حادثه و بروز بحران، نیروی انتظامی علاوه بر وظیفه‌ی حفظ آمادگی و اقدامات آموزشی - که مانند دیگر نهادهای ذیربط - برعهده دارد، موظف به نظارت بر اماکن عمومی و اتخاذ اقدامات پیش‌گیرانه است. با این حال، جزئیات تکالیف پیشگیرانه‌ی ناجا در این ارتباط با ابهام جدی روبروست و مقررات روشن و صریحی در این خصوص دیده نمی‌شود.

عمده‌ی وظایف مربوط به نظارت بر اماکن عمومی که هیأت وزیران در چارچوب آیین‌نامه‌ی اماکن عمومی، برای نیروی انتظامی پیش‌بینی کرده، در حوزه‌ی وظایف انتظامی و بعضاً آگاهی است. آیین‌نامه‌ی اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی^{۱۷۸} مشخصاً وظایف مهمی را برای نیروی انتظامی در نظارت بر اماکن عمومی پیش‌بینی نموده است. با این حال، در واقع، تکلیف اصلی در این حوزه بر عهده‌ی سایر بخش‌ها (نظیر شهرداری‌ها؛ به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و اداره‌ی کار به موجب مواد ۹۶ به بعد قانون کار) است.

تنها در یک مورد نظارت بر تمهیدات ایمنی اماکن عمومی را تصریحاً برعهده‌ی نیروی انتظامی نهاده است. ماده ۲۹ این آیین‌نامه مقرر می‌دارد:

«در کلیه اماکن عمومی و وسائل مقدماتی آتش‌نشانی طبق استاندارد سازمان آتش‌نشانی باید مهیا باشد تا به موقع مورد بهره‌برداری قرار گیرد»^{۱۷۹}

۱۷۷ موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، س ۱
۱۷۸ می‌توان در اعتبار قانونی آیین‌نامه‌ی نظارت بر اماکن عمومی تشکیک کرد. در واقع، این آیین‌نامه با استناد به «بند ۱۶ ماده ۲۲۱ و ماده ۳۲۵ قانون تشکیل ایالات و ولایات مصوب سوم شعبان ۱۳۲۵ و تبصره ماده ۲۳ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳/۴/۵۹ شورای انقلاب» تصویب شده که اولی به موجب قوانین مختلف بعدی از جمله قانون تقسیمات کشوری (ماده ۲۶) و دومی به موجب قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ منسوخ اعلام شده است و منطقاً، با نسخ قانونی که مبنای تصویب آیین‌نامه است، آن مقرر نیز بی‌اعتبار می‌شود. با این حال، هیأت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری در پاسخ به شکایتی در خصوص ابطال آیین‌نامه‌ی مذکور که با همین استدلال‌ها بیان شده، طی پرونده کلاسه‌ی هع/۹/۶۳۷، به تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۸ ابراز داشته: «اعتنایت به اینکه مواد قانونی مورد استناد برای تدوین آیین‌نامه مورد شکایت در قوانین بعدی نسخ نشده بلکه قانون ناجا موید نیز می‌باشد آئین‌نامه قانونی و خارج از حدود اختیارات تشخیص نمی‌گردد» و لذا به موجب دادنامه شماره ۴۳ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۶ به شرح ذیل مبادرت به رد شکایت کرده است:

«نظر به این که ماده ۲۶ قانون تقسیمات کشوری وظایف فرمانداری و بخشداران مصوب ۱۳۱۶، نسخ ننموده است از آنجا که کلیت قانون مذکور نسخ نشده و کماکان مبنای قانونی وضع آیین‌نامه قانون تشکیلات ایالات و ولایات راکلاً بوده بنابراین مواد ۱۳ و ۲۱ آیین‌نامه مورد شکایت خلاف قانون و خارج از اختیار نبوده به استناد بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر و اعلام می‌کند» طرفه‌این که در فهرست قوانین منسوخ صریح در بازه ۱۲۸۵ تا ۱۳۳۵ که در شماره ۱۰۱۴۶ مورخ ۹۱/۳/۲ روزنامه‌ی رسمی و از سوی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی منتشر شده، و تصریح شده که این فهرست «تنها حاوی قوانین نسخ‌شده‌ی صریح که کل متن قانون نسخ گردیده» می‌شود؛ صریحاً به نسخ قانون تشکیل ایالات و ولایات ۱۲۸۶ اشاره شده است. به هر روی، به تازگی ماده ۲۰ آیین‌نامه (در خصوص مجوز مراسم و برنامه‌های فرهنگی) طی تصویب‌نامه‌ی به تاریخ ۹۵/۴/۱۳ از سوی هیأت دولت اصلاح و مجدداً ابلاغ شده که نشان می‌دهد علاوه بر دستگاه قضا، دولت نیز کماکان به اعتبار این مقرر باور دارد.

۱۷۹ ماده ۲۰ آیین‌نامه، اماکن عمومی را بدین ترتیب تعریف کرده است: «اماکن و مؤسسات موضوع این آیین‌نامه بشرح زیر می‌باشد. ۱-

با توجه به صدرآیین‌نامه که مسؤول اجرای آن را «شهربانی جمهوری اسلامی ایران» دانسته و با توجه به ماده ۲۷ آیین‌نامه، که مقرر می‌دارد «تخلف از مقررات این آیین‌نامه برای بار اول به موجب اخطار کتبی و در صورت تکرار طبق ماده ۳۹ قانون نظام صنفی [سابق؛ مصوب ۱۳۵۹] حسب مورد لغو موقت یا دائم پروانه کسب می‌گردد و این امر در صورت لزوم مانع از اجرای سایر مجازات‌های شرعی و قانونی نخواهد شد» باید گفت نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص تکلیف به نظارت و گزارش تخلفات صنفی جهت رسیدگی در مراجع ذیربط (اتحادیه‌ها و هیأت‌های تعزیرات رسیدگی به تخلفات صنفی؛ ماده ۷۲ قانون نظام صنفی) دارد. با این حال، با توجه به تغییر کامل قانون نظام صنفی در سال‌های ۱۳۸۲ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۲، مشخص نیست ضمانت اجرای این مقررده دقیقاً چه خواهد بود.

از سوی دیگر، در پاسخی که ناجا به استعلام هیأت ویژه بررسی حادثه‌ی پلاسکو بیان داشته^{۱۸}، مطابق برداشت این سازمان:

- نظارت بر مقررات ایمنی و بهداشتی و حفاظتی با عنایت به مفاد مواد ۱۷ و ۳۷ (بند ز) قانون نظام صنفی اخیرالتصویب، از وظایف اتاق اصناف است و در صورت تخلف، مطابق مقررات تبصره ۱ ماده ۲۸ قانون مذکور، مداخله‌ی نیروی انتظامی منوط به اتحادیه یا اتاق اصناف است.

- نظارت ناجا محدود به استعلام انتظامی است که در بدو اعطای پروانه‌ی کسب به عمل می‌آید که این نظارت هم در شرف تحدید و حذف قانونی است.

این بیان ناجا اگر چه نه صریحاً، دست کم تلویحاً دلالت بر بلاموضوع شدن بند ۲۹ مذکور دارد. با این حال، عملکرد ناجا در این خصوص منسجم به نظر نمی‌رسد. در واقع، باید پرسید آیا واقعاً و در عمل، نیروی انتظامی در سایر موارد مشابه و سایر مصادیق تخلفات واحدهای صنفی به استناد این آیین‌نامه، رأساً و بدون ارجاع اتاق اصناف یا اتحادیه‌های صنفی مداخله‌ای ندارد؟

به نظر می‌رسد اگر پاسخ پرسش اخیر مثبت باشد، وظیفه‌ی نظارتی نیروی انتظامی در این زمینه به قوت خود باقی است.

۲. حین وقوع حادثه

بند ۱۹ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی مشخصاً «انجام امور امدادی و مردم‌یاری در مواقع ضروری ضمن هماهنگی با مراجع ذیربط» را یکی از مأموریت‌های نیروی انتظامی بر شمرده است. بنابراین، نیروی انتظامی حسب وظیفه یکی از ارگان‌هایی است که حین حادثه وظیفه‌ی امدادرسانی دارد که البته در شرایط فعلی باید با هماهنگی سازمان مدیریت بحران در چارچوب ترتیباتی باشد که آن سازمان مقرر می‌کند.

هتل‌ها ۲- مسافرخانه‌ها ۳- رستوران‌ها ۴- پانسیون‌ها و مهدکودک‌ها ۵- سلف سرویس‌ها ۶- قهوه‌خانه‌ها ۷- اغذیه‌فروشیها ۸- چلوکبابی و چلوخورشتی‌ها و طبخ‌ها ۹- بوفه سینما و تئاتر ۱۰- کافه‌تریاها ۱۱- کافه قنادی‌ها ۲۱- آرایشگاه‌ها ۳۱- آموزشگاه‌های رانندگی ۴۱- فروشگاه‌های جراید و نشریات داخلی ۵۱- مؤسسات بارکش شهری ۶۱- تعمیرگاه‌های دوچرخه و موتورسیکلت ۷۱- عکاسی‌ها ۸۱- فروشگاه‌های جراید و نشریات خارجی ۹۱- سینماها و تماشاخانه‌ها ۱۰۲- فروشگاه‌های اتومبیل ۱۲- مؤسسات تبلیغاتی و تولیدکننده فیلم‌های تبلیغاتی ۲۲- تعمیرگاه‌ها، اتوسرویس‌ها و پارکینگ‌ها ۳۲- مؤسسات توریستی و کرایه دهی اتومبیل ۴۲- بنگاه‌های مسافری ۵۲- کتابفروشیها ۶۲- بنگاه‌های معاملات ۷۲- کارگاه‌های اوراق‌تومبیل ۸۲- کارگاه‌های تعویض روغن، پنچرگیری و لاستیک‌فروشی اتومبیل ۹۲- مؤسسات تاکسی بار ۱۰۳- کلشه و گراورسازی‌ها ۱۱۳- فروشگاه‌های لوازم‌یادکی اتومبیل ۲۳- کارگاه‌های نقاشی اتومبیل ۳۳- چاپخانه‌ها ۴۳- سمساری و امانت‌فروشیها ۵۳- مؤسسات باربری ۶۳- استودیوها ۷۳- طلا و جواهرفروشیها ۸۳- مؤسسات نشر و طبع ۹۳- آموزشگاه‌های خیاطی، ماشین‌نویسی و آرایشگری

تبصره - هر نوع امکان و مؤسسه مشابه دیگری در آینده بنا به تشخیص و اعلام شهربانی جمهوری اسلامی ایران مشمول مقررات این آیین‌نامه خواهد بود. با این حال، در مقررات مشابه، امکان دیگری صریحاً در زمره‌ی اماکن عمومی فهرست شده است. از جمله، ماده ۲ «آیین‌نامه چگونگی اداره اماکن عمومی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۳/۷/۹ هیأت وزیران، در خصوص اماکن عمومی این مناطق که به «بوتیک‌ها» اشاره دارد و یا، «آیین‌نامه ممنوعیت استعمال و عرضه سیگار و سایر مواد دخانی در اماکن عمومی» مصوب ۱۳۷۶/۸/۷ هیأت وزیران که در مقام فهرست اماکن، به فروشگاه‌های بزرگ (تبصره ۱ ماده ۱) نیز اشاره می‌کند.

۱۸۰ موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، س ۳

یکی از کارگروه‌های تخصصی عملیاتی که برای اقدام در حین حادثه در طرح جامع امداد و نجات کشور پیش‌بینی شده، «کارگروه تخصصی امنیت و انتظامات، با مسؤولیت وزارت کشور» (بند ۸ ماده ۳۴) که در آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مدیریت بحران، بدین شکل اصلاح شده و به عنوان یکی از ۱۴ کارگروه تخصصی عملیاتی سازمان مدیریت بحران تلقی شده است: «کارگروه امنیت و انتظامات با مسؤولیت وزارت کشور و ریاست معاون امنیتی و انتظامی وزارت کشور» (بند ۷ ماده ۱۵ آیین‌نامه). منطقاً، با توجه به تقسیم کار وزارت کشور و حدود صلاحیت و اختیارات معاونت مذکور، ایفای این مسؤولیت و اجرای وظایف کارگروه از طریق نیروی انتظامی صورت خواهد پذیرفت.

بنابراین، مشارکت در امداد رسانی در چارچوبی که منطقاً باید دستورالعمل‌ها و مقررات سازمان مدیریت بحران و شورای عالی مدیریت بحران پیش‌بینی شود، یکی از وظایف نیروی انتظامی است.

با این حال به نظر می‌رسد با توجه به وظایف کلی نیروی انتظامی از حیث حفظ نظم و امنیت و نیز مقابله با جرم (به شرحی که در مقدمه‌ی این نوشتار رفت)، تکالیف دیگری نیز در حین حادثه برای این نیرو برشمرد:

- استقرار نیرو و ساماندهی وضعیت به نحوی که نظم متناسب با شرایط سانحه و خصوصاً حضور نیروهای امدادی میسر گردد (بند ۱ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی).

- حفاظت از جان، مال و اعراض مردم و مقابله با جرم‌های احتمالی که ممکن است حین بروز سانحه رخ دهد (بندهای ۱ و ۸ همان ماده). این مهم خصوصاً از جهت حفاظت از اموال در مواقع بروز آتش‌سوزی مصداق دارد.

- ساماندهی ترافیکی منطقه‌ی بروز سانحه - خصوصاً در مورد آتش‌سوزی در شهر - به نحوی که تردد نیروهای امدادی از یک و فرار احتمالی شهروندان از محل حادثه از سوی دیگر، تسهیل شود. (بند ۱۲ همان ماده)

۳. پس از حادثه و خاتمه‌ی آتش‌سوزی

هرچند مقرره‌ی صریحی در خصوص وظایف نیروی انتظامی در حفاظت از صحنه‌ی حادثه پیش‌بینی نشده اما تکالیف کلی ناجا به شرحی که گذشت، اقتضای آن دارد که در چارچوب وظیفه‌ی حفظ و استقرار نظم و امنیت و جلوگیری از بروز جرم و نیز، کشف و نگه‌درای آثار جرم (در مواقعی که احتمال می‌رود آتش‌سوزی جنبه‌ی مجرمانه داشته باشد) معنا می‌دهد.

در مورد مشابه، برای نمونه، ماده ۱۹ آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی) مصوب ۱۳۹۰/۵/۳۰ هیأت وزیران، مقرر داشته است: «حراست از صحنه سانحه به منظور جلوگیری از جابجایی، آسیب‌دیدن، دستکاری، از بین رفتن و مفقود شدن قطعات و لاشه وسیله پرنده و اشیای به جای مانده با هماهنگی سازمان [هواپیمایی کشوری] به عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».

بنابراین، به قیاس و وحدت ملاک، می‌توان این وظیفه را در سایر سوانح از جمله آتش‌سوزی به ناجا محول کرد. علاوه بر این، موارد دیگری را در مقام تفسیر وظایف کلی ناجا می‌توان برشمرد که ذیلاً به آن اشاره می‌شود:

- اخذ و پیگیری شکایات و گزارش‌های انتظامی در خصوص حادثه و نیز، مفقودی اشخاص یا اموال در حین حادثه

- مشارکت در فرآیند مستندسازی وقایع حادثه در هماهنگی با سایر نهادهای ذیربط

- شناسایی قربانیان و آسیب‌دیدگان و اطلاع‌رسانی به بازماندگان

- تمهید شرایط پیگیری سرنوشت قربانیان و نیز اموال آسیب‌دیده از سوی حادثه‌دیدگان و یا بازماندگان آن‌ها

گفتار دوم - مروری بر اقدامات نیروی انتظامی در حادثه‌ی پلاسکو

هرچند هنوز گزارش‌های کامل و متقنی از روند وقایع در روز حادثه در دسترس عموم قرار نگرفته است لیکن، بر اساس گزارش‌های پراکنده موجود، برخی قراین و شواهد و مشاهدات پراکنده می‌توان تصویری - هرچند ناتمام - از عملکرد ناجا در این حادثه به دست داد. بدیهی است این تصویر، با تکمیل اطلاعات و داده‌ها می‌تواند کامل‌تر،

جامع تر و واقع‌بینانه‌تر باشد.^{۱۸۱}

در این خصوص، به ویژه توجه به این نکته ضروری است که مطابق اعلام ناجا در پاسخ به پرسش‌های هیأت ویژه‌ی بررسی حادثه‌ی پلاسکو،^{۱۸۲} طرز عملکرد نیروی انتظامی در مواقع بروز حوادث و سوانح، می‌بایست مطابق «دستورالعمل شماره (۲۰۲) مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه» محقق و طبعاً، سنجش شود.

الف) عملکرد انتظامی و راهنمایی و رانندگی حین حادثه

گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران از «اقدامات اولیه در حادثه‌ی پلاسکو»^{۱۸۳} نشان می‌دهد عوامل منطقه ۱۲ پلیس راهور از بدو وقوع حادثه در محل حاضر شده و در ادامه نیز، عوامل انتظامی ذیصلاح در ستاد بحران حاضر و در فرآیند امداد مشارکت داشته‌اند.

هم‌چنین لازم به ذکر است که حسب گزارش سازمان مدیریت بحران کشور، «کارگروه امنیت و انتظامات با هدف کنترل ترافیک و امنیت منطقه و حافظت از اموال کسبه، تشخیص هویت و صدور احکام ویژه» در حادثه‌ی پلاسکو تشکیل شده بوده است.^{۱۸۴}

ظاهراً شرح وظایف مربوط به این کارگروه، در اجرای تبصره ۳ ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، قبلاً توسط سازمان اخیرالذکر تصویب و ابلاغ شده بوده است.^{۱۸۵} با این حال، این شرح وظایف در دسترس عمومی قرار ندارد. منطقاً با در دسترس داشتن این سند، می‌توان ارزیابی دقیق‌تری از وضعیت عملکرد این کارگروه و در ذیل آن، نیروی انتظامی به دست داد.

به هر روی، حین وقوع حادثه می‌توان سه حوزه‌ی عملکرد را مشخصاً برای نیروی انتظامی در نظر گرفت:

ساماندهی ترافیکی و انتظامی

مطابق گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران^{۱۸۶}، ستاد مدیریت بحران شهر تهران در بدو اطلاع از وقوع آتش‌سوزی (به ترتیب ساعات ۸:۰۷ و ۸:۱۰ روز حادثه) از عوامل انتظامی درخواست مداخله برای ساماندهی ترافیکی و تسهیل خروج متصرفین می‌نماید.

پلیس راهنمایی و رانندگی تقریباً هم‌زمان با استقرار آتش‌نشانی در محل حاضر می‌شود ولی اقدامات تحدیدی برای ایجاد محدودیت ترافیکی با کمی تأخیر به عمل می‌آید. با این حال، پیش از فروریختن ساختمان خیابان‌های منتهی به محل حادثه کاملاً تحت نظارت و کنترل قرار می‌گیرد و محدودیت‌های ترافیکی لازم برقرار می‌شود. هم‌چنین مسیرهای جایگزین از طریق رسانه‌های جمعی به اطلاع شهروندان می‌رسد تا از بارترافیکی محل حادثه کم شود. با این حال، در مورد ساماندهی ترافیکی، به نظر می‌رسد بیش از آن‌که مشکل در مواجهه با وسایل نقلیه بوده باشد، اشکال در عدم ساماندهی جمعیت انبوهی است که در محل حادثه تجمع کرده و البته، باید در نظر داشت که همه‌ی آن‌ها لزوماً تماشاچی نبوده‌اند، ای بسا مال‌باختگان و مالکان و یا خویشان آن‌ها که با نگرانی در محل حادثه حاضر شده بودند و منتظر بودند که چه اتفاقی رخ می‌دهد.

تصاویری که در دسترس است و گزارش‌های میدانی، نشان می‌دهد عملاً نیروی انتظامی نتوانسته - خصوصاً در ساعات ابتدایی تا فروریختن ساختمان - جمعیت را ساماندهی کند. آن‌چنان‌که در لحظه‌ی فروریختن ساختمان، هنوز

۱۸۱ تذکرین نکته لازم است که این بخش از گزارش حاضر بر اساس ارزیابی اولیه از اطلاعات موجود در برخی گزارش‌های رسمی و خبرگزاری‌های تهیه شده و از این حیث، هم از جهت وثاقت و دقت اطلاعات و هم از جهت جامع و کامل بودن می‌تواند با داده‌های مکمل و حتی معارض مواجه باشد.

۱۸۲. موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، س ۲

۱۸۳. شماره ۱۵۴۸۱۲۷/ش/۱۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷، صص ۱۳ و ۱۴

۱۸۴. پاسخ‌های سازمان مدیریت بحران کشور به پرسش‌های هیأت ویژه، مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷، شماره ۱۶۵۳۱۵، ص ۴

۱۸۵. نامه‌ی شماره ۱۲۰۴۹/۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۴ وزیر وقت کشور به معاونت انتظامی وقت آن وزارت (که هم‌زمان ریاست کارگروه مذکور را نیز دارد).

۱۸۶. پاسخ‌های شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به پرسش‌های هیأت ویژه، مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰،

انبوهی از جمعیت اطراف منطقه‌ی وقوع حادثه دیده می‌شوند و ویدئوهای منتشره نشان می‌دهد خودروهای امدادی در مسیر پلاسکو در ترافیک جمعیت گرفتار شده‌اند.

با این حال، این مشاهدات، ادعای نقیض نیز دارد. فرمانده نیروی انتظامی تهران بزرگ معتقد است نیروی انتظامی عملکرد مناسب و به‌موقعی در پراکنده ساختن جمعیت داشته و «از ساعات نخستین حادثه پلاسکو به مدیریت ترافیک و پیش‌گیری از ازدحام مردم پرداخته است».

ایشان در مصاحبه‌ای که تقریباً یک هفته بعد با یکی از خبرنگاری‌ها داشته،^{۱۸۷} اظهار داشته است: «پیش از فروریزی، نیروهای کلانتری محل در صحنه پلاسکو بودند و محدودیت‌های ترافیکی را ایجاد کرده بودند پس از فروریزی ساختمان هم نیروهای یگان امداد بلافاصله در محل حاضر شدند»

اگر این گزارش را بپذیریم این بدین معناست که حد فاصل شروع آتش‌سوزی تا ریزش ساختمان (حدوداً از ساعت ۷:۵۹ تا ۱۱:۳۴ صبح روز ۹۵/۱۰/۳۰)^{۱۸۸} نیروهای انتظامی زیادی در محل حادثه حاضر نبوده‌اند.^{۱۸۹} در واقع، در این فاصله عمدتاً نیروهای یک کلانتری (که منطقی‌تاً تمام نیروهای مستقر در آن کلانتری نبوده‌اند) در محل حادثه حضور داشته‌اند. این گزارش با برخی مشاهدات میدانی نیز سازگاری دارد؛ حسب مشاهدات میدانی و اطلاعیه‌ی رسمی نیروی انتظامی در همان روز حادثه^{۱۹۰}، پس از فروریختن ساختمان، «رئیس پلیس پایتخت به همراه چندین یگان مجرب» به منطقه اعزام و خصوصاً در خیابان‌های اطراف مستقر می‌شوند که لااقل از هجوم بیش‌تر جمعیت به منطقه‌ی حادثه جلوگیری کنند.

به نظر می‌رسد نیروهای یک کلانتری محلی (که منطقی‌تاً شامل تمامی نیروهای در اختیار آن کلانتری هم نیست) برای کنترل و ساماندهی ترافیکی - انتظامی وضعیت ناشی از وقوع آتش‌سوزی چندساعته در یک ساختمان بلندمرتبه با نزدیک به ۸۰۰ واحد اداری، تجاری و کارگاهی، آن هم در روز کاری پایان هفته و در یکی از مناطق مرکزی و پرتردد شهر، نیروی کافی محسوب نمی‌شود.

وانگهی، اعلام تدابیر و محدودیت‌های ترافیکی، ظاهراً با ساعتی فاصله و حدود ساعت ۱۰ صبح به بعد صورت می‌گیرد.^{۱۹۱}

در واقع، انتظار می‌رفت با توجه به تداوم و تشدید حریق، پیش‌بینی لازم برای شرایط بدتر (نظیر فروریختن ساختمان) اتخاذ می‌شد و چه از حیث عده و عده‌ی حاضر در صحنه و چه از حیث تدابیر و اقدامات ترافیکی و انتظامی، آمادگی بیش‌تری برای کنترل وضعیت قبل از به اوج رسیدن بحران اتخاذ می‌شد. خصوصاً این که، حسب برخی گزارش‌ها از مدتی قبل از فروریختن ساختمان (مدتی که بین ۳۰ تا ۴۰ دقیقه در گزارش‌های مختلف عنوان شده)^{۱۹۲} آتش‌نشانی فروریختن ساختمان را پیش‌بینی و به نیروهای درگیر در صحنه اعلام نموده است. مطابق گزارش

187. <http://www.iqna.ir/fa/news/3567185>

۱۸۸ در لحظه‌ی فروریختن ساختمان که از شبکه‌ی خبر پخش می‌شود، ساعت این شبکه، تقریباً همین زمان را نشان می‌دهد.
۱۸۹ با این حال، اظهار نظر دقیق‌تر در این خصوص مستلزم کسب اطلاع دقیق‌تر از دو مورد ذیل است: اولاً، آیا جز نیروهای کلانتری محل (بهارستان؟) سایر نیروهای انتظامی در محل حاضر نشده‌اند؟ ثانیاً، عده و عده‌ی نیروهای حاضر در صحنه و فرماندهی آنان به چه ترتیب بوده است؟

190 <http://news.police.ir/News/fullStory.do?Id=263191>

۱۹۱. در واقع، جستجوی در خبرگزاری‌ها نشان از آن دارد که محدودیت‌های ترافیکی اصلی، پس از ریزش ساختمان و از حدود ساعت ۱۲ در رسانه‌های عمومی به اطلاع مردم رسیده است. محدودیت ترافیکی اولیه (که احتمالاً و حسب برآورد تقریبی از ساعات ارسال خبر در خبرگزاری‌ها، در حدود ساعت ۱۰ قابل استنباط است، شامل این موارد بوده: ۱- مسیر خیابان جمهوری از چهارراه استانبول به سمت میدان بهارستان مسدود است.

۲- مسیر خیابان فردوسی از میدان امام خمینی (ره) به سمت شمال مسدود است).
۱۹۲. برای نمونه یکی از خبرگزاری‌های معتبر (وابسته به قوه‌ی قضائیه) در ساعت ۱۱:۲۱ روز حادثه (۱۰ دقیقه پیش از فروریختن کامل ساختمان) خبری را مخابره کرده که نه تنها نشان از احتمال جدی ریختن ساختمان دارد بلکه، صحبت از احتمال تخریب عمدی ساختمان به صلاح‌دید نیروهای امدادی حاضر در صحنه می‌کند. بدیهی است برای این که این خبر مخابره شده باشد، باید پیش از آن زمانی برای اتخاذ تصمیم و اطلاع خبرنگار و در نهایت، درج آن روی پایگاه اینترنتی در نظر گرفت. پس روشن است که تخریب یا فروریختن ساختمان در هر حال مدت قابل توجهی قبل از وقوع فاجعه، مشخص بوده است. (<http://www.mizanonline.ir/fa/news/269283/>) گویان که، اخطار رسمی تخلیه‌ی نیروهای امدادی، ۳۲ دقیقه قبل از وقوع فاجعه اعلام شده بوده است. هر چند معلوم نیست این اخطار در زمان مناسب

وزیر کشور به مجلس شورای اسلامی^{۱۹۳} و شهردار تهران^{۱۹۴}، ساعت ۱۱:۰۲ یعنی ۳۲ دقیقه قبل از وقوع ریزش کامل ساختمان اخطار تخلیه‌ی کامل ساختمان (از تمام افراد؛ از جمله نیروهای امدادی) صادر شده است. با این حال، معلوم نیست اتخاذ تصمیم نهایی در خصوص حضور و میزان مشارکت نیروی انتظامی با فرماندهان این نهاد بوده یا، مدیر ستاد بحران شهر تهران.

با این حال، محدودیت‌های ترافیکی در ادامه اعلام و اعمال می‌شود که تصویر آن را در زیر می‌بینید^{۱۹۵}:



علی‌رغم این اظهارات و بررسی‌ها، ناجا در پاسخ به استعلام هیأت ویژه اعلام داشته^{۱۹۶}:
 «رئیس کلانتری محل، سرکلانتری بهارستان، تیم واکنش سریع یگان ویژه فاتب، تیم واکنش سریع یگان امداد فاتب، راهور و سایر پلیس‌های تخصصی بلافاصله و قبل از فروپاشی ساختمان در محل حاضر بوده‌اند که مستندات آن موجود است»

مشارکت در فرآیند امدادسانی

به نظر می‌رسد نیروی انتظامی در اجرای این بخش از مأموریت خود عملکرد به نسبت قابل قبول‌تری داشته است. هم در گزارش شهرداری و هم در گزارش وزیر کشور در مجلس شورای اسلامی و هم در اعلامات ناجا، بر نقش مؤثر این دستگاه در تخلیه‌ی ساختمان در همان ساعات اولیه‌ی آتش‌سوزی تأکید شده است. وزیر کشور^{۱۹۷} در این خصوص می‌گوید: «تخلیه ساکنان ساختمان به دلیل وجود کارگران شب‌خواب در ساختمان از مهمترین موضوعاتی بود که با هماهنگی نیروی انتظامی در همان ساعات اولیه انجام شد»

با این حال، مطابق آماری که منتشر شد افرادی به غیر از نیروهای آتش‌نشانی و امدادی، در میان کشته‌شدگانی که در زیر آوار مدفون شدند، قرار دارند که این دست کم نشان می‌دهد^{۱۹۸} به فرض که تخلیه‌ی کامل در ساعات ابتدایی صورت گرفته باشد، در ادامه احتمالاً چند نفری غیر از افراد ذیصلاح امدادی وارد ساختمان شده‌اند و نیروی انتظامی نتوانسته کنترل مؤثری در این خصوص اعمال کند.

وانگهی، تصاویر منتشر شده نشان می‌دهد در حین عملیات امدادی - و خصوصاً در ساعات قبل از فرو ریختن ساختمان - حجم تجمع و ازدحام در محل حادثه و نیز در خیابان‌های منتهی به آن (که منطقاً مسیر تردد نیروهای

به اطلاع ناجا رسیده یا نه؟ هماهنگی لازم میان نیروهای حاضر در صحنه برای گردش این اطلاعات وجود داشته یا خیر؟ هم‌چنین گزارش شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران نشان می‌دهد که ریزش ساختمان در سه مرحله (ساعت ۱۰:۵۳ اولین ریزش در طبقات فوقانی، ۱۱ دقیقه بعد ریزش بعدی و حدود ۳۱ دقیقه بعد ریزش کامل ساختمان) رخ می‌دهد: پاسخ‌های شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به پرسش‌های هیأت ویژه، مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، شماره ۱۵۷۹۶۲۳/ش/۱۹۰، ص ۱۰

193. <http://fararu.com/fa/news/304737>

۱۹۴. <http://www.jamaran.ir> -بخش-اجتماعی-۵۷۰۵۰۷/۱۱-متن-کامل-سخنان-قالیباف-وزیر-کشور-نمایندگان-درباره-پلاسکو-در-مجلس-تذکر-لاریجانی-به-قالیباف

195. <http://alef.ir/vdceYp^epjh^xvi.b^bj.html?436806>

۱۹۶. موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، س ۵

197. <http://www.icana.ir/Fa/News/321968>

۱۹۸. مطابق گزارش رسمی وزیر کشور به مجلس شورای اسلامی در خصوص حادثه (مورخ ۹۵/۱۱/۱۳)، در این حادثه ۲۲ نفر زیر آوار مدفون و کشته شده‌اند که از این تعداد ۱۶ نفر آتش‌نشان بوده و ۶ نفر دیگر، از شهروندان معمولی هستند.

امدادی به محل حادثه است) کماکان قابل توجه بوده و مانع عملکرد مناسب نیروهای امدادی می‌شده است. این روند در ادامه‌ی روز نیز تداوم یافته و فرآیند امداد رسانی را بعضاً با مشکلات جدی مواجه کرده است. علاوه بر تصاویر میدانی در دسترس، گزارش‌ها و بیانیه‌های مکرر صدا و سیما که از مردم می‌خواهد در محل حادثه یا مسیرهای منتهی به آن تجمع نکنند، گزینه‌ی دیگری است که احتمال عدم توفیق لازم در ساماندهی ترافیکی و انتظامی محل را قوت می‌بخشد.

ب) عملکرد انتظامی و آگاهی پس از وقوع حادثه

پس از وقوع حادثه، نیروی انتظامی، انسجام خود را بازیافته و به نظر عملکرد قابل قبول‌تر و هماهنگ‌تری نسبت به مرحله‌ی پیشین از خود نشان داده است. ذیلاً، اهم موارد این مرحله بررسی می‌شود.

وزیر کشور در ارزیابی این بخش معتقد است:^{۱۹۹} «تأمین امنیت منطقه و شرایط پایدار برای نیروهای عملیاتی و امدادی پس از بروز حادثه از طرف نیروی انتظامی انجام شد. واقعاً نیروی انتظامی در طول این مدت تلاش‌های بسیاری در تأمین امنیت و برقراری صحیح ترافیک و انجام فعالیت‌های ترافیکی انجام داد. همچنین هماهنگی‌های بسیار خوبی با پزشکی قانونی برای شناسایی اجساد جانباختگان صورت گرفت و همه این اقدامات در کنار رسیدگی به وضعیت آسیب‌دیدگان بسیار قابل قبول بود.»

ناجا به ویژه عملکرد خود را در این بخش منطبق با «دستورالعمل امنیت و انتظامات حوادث غیرمترقبه» مصوب شورای امنیت کشور می‌داند^{۲۰۰} که بر نگارندگان پوشیده است که آیا سند مستقلاً از شرح وظایف کارگروه امنیتی و انتظامی است یا خیر.

انتظار می‌رود نیروی انتظامی دست کم در سه حوزه اقدامات مؤثری به عمل آورده باشد:

حفظ نظم ترافیکی و انتظامی

اقدامات ناجا در روزهای پس از حادثه، یعنی از جمعه (۹۵/۱۱/۱) تا پایان عملیات آواربرداری (۹۵/۱۱/۵) از حیث کنترل نظم انتظامی صحنه، مشارکت در فرآیند آواربرداری و ساماندهی ترافیکی منطقه، قابل قبول است. از حیث اقدامات ترافیکی، از روز جمعه اعلام شد که: «از غرب به شرق خیابان جمهوری، خیابان ولیعصر تا جمهوری، شمال و جنوب خیابان فردوسی از میدان فردوسی تا میدان امام خمینی این محدودیت‌ها ادامه خواهند داشت. محدودیت تردد مردمی وجود ندارد و این محدودیت‌ها تنها در شعاع ۲۰۰ متری ساختمان پلاسکو برقرار است. این در حالی است که تمامی ایستگاه‌های مترو به فعالیت خود ادامه می‌دهند.»

کمک به بازماندگان و قربانیان در بازیابی اموال باقی‌مانده و شناسایی و تشخیص هویت اجساد

از فردای حادثه، فرمانده پلیس تهران اعلام می‌کند که^{۲۰۱}: «پلیس امنیت اقدامات لازم جهت شناسایی تمام کسانی که در این ساختمان اشتغال یا حضور داشته‌اند را آغاز کرده است و گزارش آن به صورت جداگانه به مردم اعلام می‌شود». هم‌چنین، شهروندانی که عضوی از خانواده‌شان مفقود شده، به پلیس آگاهی تهران راهنمایی می‌شوند و یا کسبه‌ای که احياناً اموال خود را از دست داده‌اند، خواسته می‌شود «نیز در خصوص اموال از بین رفته‌شان می‌توانند با مدارک لازم هویتی و همچنین اوراق مبنی بر آنکه در ساختمان پلاسکو دارای مغازه یا سرفق‌لی بوده‌اند به پلیس آگاهی واقع در خیابان وحدت اسلامی مراجعه کنند» و کلانتری ۱۰۹ بهارستان نیز مسؤول نگهداری و حفظ اموال شناسایی شده ساختمان پلاسکو معرفی می‌شود. در این خصوص ناجا از تخصیص «یک سوله و تعدادی کانتینر به منظور نگهداری گاو صندوق‌ها و فایل‌های رم‌زدار» و در مجموع، «کشف بیش از هفتاد فقره اموال مکشوفه در صحنه‌ی حادثه و تلاش برای شناسایی مالکان آن‌ها» خبر داده است.^{۲۰۲}

199. <http://www.icana.ir/Fa/News/321968>

۲۰۰ اعلام ناجا در پاسخ به استعلام هیأت ویژه، موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، س ۷

201. <http://www.isna.ir/news/95110100395>

۲۰۲. پاسخ‌های ناجا به استعلام هیأت ویژه بررسی حادثه پلاسکو، موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی

استفاده از سگ‌های زنده‌یاب برای کشف محل مدفون‌شدگان زیر آوار از دیگر اقدامات قابل توجه نیروی انتظامی است.^{۲۰۳}

با این حال، بخش‌هایی از اجساد به طور کامل کشف نشده و حتی، بخشی از آن همراه با نخاله‌های ساختمانی به دیوی نخاله‌ی هرندی منتقل شده‌بوده‌است^{۲۰۴} که با توجه به حجم نخاله‌ی ساختمانی در محل حادثه و ضرورت تخلیه‌ی هرچه سریع‌تر آن، تا حدی می‌تواند قابل درک باشد.

تحقیقات انتظامی و آگاهی در خصوص علل وقوع حادثه و احیاناً، ابعاد احتمالی کیفی موضوع

نیروی انتظامی در این بخش مستقل نبوده‌است. در واقع، تحقیقات این بخش، قانوناً باید به دستور دادستانی و تحت نظارت مقام قضایی ذیصلاح صورت پذیرفته باشد. با این حال، انتظار می‌رود اقدامات لازم از حیث مستندسازی و نیز نگهداری آثار و ادله از حیث کشف جرم انجام گرفته باشد. ناجا اساساً اعلام داشته که معتقد است موضوع فاقد ابعاد کیفری و مجرمانه است.^{۲۰۵}

با این حال، اظهارات سخنگوی قوه‌ی قضائیه در این خصوص قابل توجه است:^{۲۰۶} «این پرونده در دادسرای تهران مفتوح است و طبیعتاً بخشی از آن با نظر دادستان و مدعی‌العموم تشکیل شده است [...] فعلاً دو نفر در رابطه با این پرونده بازداشت هستند و این‌ها افرادی هستند که درباره آغاز آتش‌سوزی اتهاماتی متوجه‌شان بوده است [...] درباره سایر علل و عواملی که سبب شده این آتش‌سوزی ایجاد شود یک هیئت از کارشناسان مختلف تشکیل شده ولی هنوز هیئت یادشده نظر خود را ارائه نکردند [...] تاکنون مسئول یا مسئولانی در این پرونده احضار نشده‌اند.»

گفتار سوم - اشکالات و پیشنهادهای

نوشتار حاضر به بررسی منابع تقنینی و مقررات مربوط به نقش و تکالیف و وظایف نیروی انتظامی در ارتباط با مواقع بروز بحران اختصاص داشت. بر اساس تحلیلی که ارائه شد و تبعی که در منابع تقنینی موجود و در دسترس صورت پذیرفت، به نظر می‌رسد مشکلات زیر قابل احصا باشد:

- تکرر منابع تقنینی

منابع تقنینی و مقررات ناظر بر تکالیف نیروی انتظامی در شرایط اضطراری و مواقع بحران، متنوع و متکثر است. از قانون نیروی انتظامی تا آیین‌نامه‌ی اماکن عمومی و از قانون مدیریت بحران تا مصوبات مختلف در هیأت وزیران تکالیف مختلفی را برای نیروی انتظامی پیش‌بینی کرده‌اند، بدون این‌که انسجام و ارتباط این مجموعه‌ها با هم مشخص باشد.

- کلی‌گویی و ابهام در مقررات

مقررات ناظر به تکالیف ناجا، حتی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، بیش‌تر به طور کلی پیش‌بینی کرده‌اند که ناجا در مواقع امداد و شرایط اضطرار مکلف به مشارکت است؛ با این حال، حدود، ساز کار، و جایگاه سازمانی ناجا در این فرآیند مشخص نیست.

برای مثال؛ پرسش‌های زیر را در نظر بگیرید:

- عملکرد پلیس راهنمایی و رانندگی در شرایط بحران و خصوصاً آتش‌سوزی که زمان در آن حایز اهمیت دو چندان است، چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد؟
- نحوه‌ی عملکرد و حدود اختیارات ناجا در سازماندهی نظم موقعیت بروز حادثه چگونه خواهد بود؟ برخورد صحیح با اجتماع‌کنندگان در محل حادثه - که ای بسا خود از قربانیان جانی یا مالی حادثه باشند - چگونه است؟

انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سس ۶، ۷ و ۸

203. <http://www.fardanews.com/fa/news/617670> و <http://www.tabnak.ir/fa/news/659021>

204. <http://www.asriran.com/fa/news/520754/>

۲۰۵. پاسخ‌های ناجا به استعلام هیأت ویژه بررسی حادثه پلاسکو، موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی

انتظامی جمهوری اسلامی ایران، س ۷

206. <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1326285/24/11/1395>

• مشارکت ناجا در عملیات آواربرداری یا امداد رسانی یا پشتیبانی از نیروهای آتش نشانی به چه ترتیب خواهد بود؟ این فهرست را می‌توان ادامه داد. به نظر می‌رسد تصمیم‌گیری در خصوص عمده‌ی این موارد به لحظه‌ی بحران و تصمیمات مقامات درگیری در ستاد و سازمان مدیریت بحران محول شده‌است. البته تردیدی نیست بخشی از این موارد ناگزیر بنا به طبع کار باید به همین ترتیب باشد اما، دست کم چارچوب‌ها، اصول و دستورالعمل‌های اصلی باید به طور شفاف و مشخص از قبل پیش‌بینی شود.

اهمیت این موضوع، نه فقط در روشن شدن ترتیبات اقدام به نحو سنجیده و هماهنگ و افزایش امکان و سطح آمادگی نیروهاست بلکه، از حیث حقوقی، به شفاف شدن هرچه بیشتر حدود وظایف و مسئولیت‌ها می‌انجامد که در زمان خود، می‌تواند آثار حقوقی مهمی را از حیث توزیع مسئولیت احتمالی به دنبال داشته باشد.

البته لازم به یادآوری است که مقررات مربوط به عملکرد کارگروه امنیتی و انتظامات^{۲۰۷} و نیز «دستورالعمل شماره (۲۰۲) مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه» در این خصوص تدوین و ابلاغ شده است و در صورت بررسی، می‌توان در خصوص کارایی و اثرگذاری آن و نیز، میزان توفیق ناجا در عمل به آن در حادثه‌ی پلاسکو اظهار نظر نمود.

- تمرکز مقررات بر تشکیلات سازمانی ناکارآمد

مشخص نیست کارگروه‌های تخصصی عملیاتی پیش‌بینی شده در قوانین موجود - خصوصاً با توجه به در دسترس نبودن دستورالعمل‌های مشخص و متناسب - چقدر مؤثر باشد و بتواند نیازهای اجرایی حین وقوع حادثه را تأمین سازد.

تشکیل سازمان و ستاد منطقاً به منظور افزایش هماهنگی میان‌بخشی و تشکیل کارگروه به منظور ارتقای آمادگی و اثربخشی است. با این حال در عمل، به نظر نمی‌رسد این اهداف برآورده شده باشد. در واقع، انتظار می‌رفت مقررات و دستورالعمل‌های مشخصی برای شرایط خاص بحران تدوین شود تا نحوه‌ی عملکرد را در شرایط بحران روشن می‌کرد.^{۲۰۸} لاقلاً دسترسی عمومی به چنین مقرراتی - به فرض تدوین - فراهم نیست.

- ابهام در مقررات مشخص برای شرایط بحران

شرایط بحران بی‌گمان اقتضائات خاص خود را دارد. سیر در قوانین نشان می‌دهد حوزه‌های مختلف کاری از مراحل چهارگانه‌ی احصاشده در بحران (پیش‌گیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی) در ارتباط با نیروی انتظامی - و شاید سایر نهادها - با ابهامات جدی روبروست؛ به نحوی که مشخص نیست تکالیف و اختیارات و ترتیبات عمل نیروی انتظامی در ارتباط با بحران به تناسب هر یک از مراحل فوق، چگونه باید باشد. به موارد زیر توجه کنید:

- نحوه‌ی آماده‌سازی و آموزش نیروی انتظامی برای شرایط بحران
- عملکرد پلیس راهنمایی در مواقع بحران و آتش‌سوزی؛ مقررات خاص راهنمایی و رانندگی.
- نحوه‌ی مشارکت احتمالی ناجا در فرآیند امداد رسانی، اطفای حریق و آواربرداری (چه زمانی، با چه ترتیبی و با چه معیاری)
- وظایف ناجا در صحنه‌ی آتش‌سوزی: نحوه‌ی برخورد با جمعیت آسیب‌دیده، نحوه‌ی تعامل و برخورد با اجتماع‌کنندگان، نحوه‌ی مستندسازی روند وقایع، نحوه‌ی حفاظت از صحنه‌ی حادثه.
- نقش و نحوه‌ی مشارکت ناجا پس از حادثه: حفاظت از صحنه‌ی حادثه، شناسایی قربانیان، اقدامات مربوط به کاهش آسیب قربانیان (به ویژه از حیث کشف و شناسایی اجساد و مفقودین و نیز کشف و مستندسازی اموال باقی‌مانده و شناسایی مالکان)

۲۰۷. همان‌طور که اشاره شد (پانویس شماره ۹ بالا) شرح وظایف کارگروه امنیتی و انتظامی تدوین و ابلاغ شده ولی از محتوای آن مطلع نیستیم.

۲۰۸. مطابق اعلام ناجا در پاسخ به استعلام هیأت ویژه، موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، «دستورالعمل شماره (۲۰۲) مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه» ناظر به ترتیبات و چگونگی اقدام و عملکرد ناجا در شرایط بحران تدوین و به استان‌ها ابلاغ شده است.

تکلیف تدوین چنین مقرراتی در بندهای ۱۲ تا ۱۵ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران بدواً برعهده‌ی این سازمان نهاده شده لیکن، حسب اعلام این سازمان، فعلاً - و با گذشت نزدیک به ۸ سال از تصویب قانون - فقط پیش نویس اولیه‌ی دستورالعمل نحوه‌ی اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع حوادث غیرمترقبه» تدوین شده و هنوز نهایی نشده است.^{۲۰۹}

با این حال، همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، حسب اعلام ناجا،^{۲۱۰} دست کم از حیث داخلی و درون‌سازمانی، «دستورالعمل شماره (۲۰۲) مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه» تدوین و به استان‌ها ابلاغ شده است که منطقیاً انتظار می‌رود عملکرد ناجا در این حادثه بر اساساً این دستورالعمل بررسی شود.

– عدم اطمینان از آزمودگی و آموزش دیدگی نیروهای درگیر در صحنه برای شرایط وقوع بحران

هرچند مطابق اعلام ناجا - آن‌چنان که ذکر آن رفت - دروسی برای آموزش به رده‌ها و رسته‌های مختلف در خصوص شرایط بحران و طرز اقدام در مواقع بروز سوانح پیش‌بینی شده لیکن، کفایت و کارآمدی این مواد درسی و اثرگذاری واقعی آن نیاز به بررسی و تحلیل بیشتر دارد.

- در بخش قابل توجهی از حادثه از نیروهای عمومی کلانتری برای کنترل شرایط استفاده شده است که مشخص نیست برای برخورد با شرایط خاص بحران چقدر آموزش دیده باشند.
- احتمال زیاد - و همان‌طور که از تصاویر در دسترس مشخص است - بخشی از نیروهای انتظامی حاضر در صحنه، به خصوص در روز ۹۵/۱۰/۳۰، نیروهای وظیفه هستند که حداکثر، آموزشی جزئی و در قالب یک برنامه‌ی چندساعته با عنوان ایمنی و سوانح را پشت سر گذاشته‌اند و منطقیاً نباید انتظار داشت برای شرایط واقعی بروز بحرانی در ابعاد حادثه‌ی پلاسکو آمادگی لازم را داشته باشند.

جدول قوانین و مقررات مرتبط با نقش ناجا در مواقع آتش‌سوزی		
عنوان قانون/ مقرر	موضوع و احکام مرتبط با بحران (آتش‌سوزی)	ابهام، اشکال یا ملاحظه
قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	وظایف ناجا: حفظ و استقرار نظم و امنیت؛ کشف و تعقیب جرایم؛ تکالیف راهنمایی و رانندگی، مشارکت در فرآیند امدادسانی	متضمن احکام کلی ناظر به تکالیف ناجاست
آیین‌نامه نظارت بر اماکن عمومی (مصوب هیأت وزیران)	صرفاً تکلیف به نظارت بر نصب وسایل مقدماتی اطفای حریق	ابهام در اعتبار قانونی اجمال مقرر کهنگی مقرر و عدم ارتباط با حوزه‌ی وظایف تخصصی ناجا اجمال در ضمانت اجرا
سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه	تصریح به تجمیع امکانات تمام نهادها از جمله نیروهای مسلح در راستای مدیریت بحران	صرفاً خط مشی کلی است

۲۰۹. پاسخ‌های سازمان مدیریت بحران کشور به پرسش‌های هیأت ویژه، مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷، شماره ۱۶۵۳۱۵، ص ۱۰، سؤال ۱۳
 ۲۱۰. پاسخ به پرسشنامه هیأت ویژه بررسی حادثه‌ی پلاسکو، موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، س ۲

<p>ابهام در اعتبار قانونی اجمال و کلی‌گویی در برخی موارد</p>	<p>نحوه‌ی آموزش نیروها برای حفظ آمادگی نحوه‌ی هماهنگی و تجمیع نیروها و امکانات در زمان بحران پیش‌بینی کارگروه تخصصی انتظامی</p>	<p>طرح جامع امداد و نجات کشور (مصوب هیأت وزیران)</p>
<p>ابهام در اعتبار قانونی عدم انعکاس تمام ضوابط مورد نیاز بلا تکلیف گذاشتن برخی ضوابط که در مقررات پیشین آمده بود (نظیر مقررات طرح جامع امداد و نجات)</p>	<p>تشکیلات سازمان مدیریت بحران و جایگاه ناجا در آن پیش‌بینی کارگروه تخصصی انتظامی</p>	<p>قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرائی آن</p>
<p>مشخص نیست آیا این سند همان «دستورالعمل امنیت و انتظامات حوادث غیرمترقبه» است که از سوی ناجا مورد استناد قرار گرفته یا سند مستقل و جداگانه‌ای است.</p>	<p>سند در دسترس نیست</p>	<p>شرح وظایف کارگروه تخصصی امنیت و انتظامات (موضوع نامه‌ی شماره ۱۳۹۱/۲/۴ مورخ ۱۲۰۴۹/۳۱ وزیر وقت کشور)</p>
<p>ظاهراً از مقررات درون‌سازمانی ناجاست.</p>	<p>سند در دسترس نیست</p>	<p>دستورالعمل شماره ۲۰۲ مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه</p>

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و اورژانس

چکیده:

در این گزارش علاوه بر بررسی وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تا حدودی وظایف و اختیارات قانونی «سازمان نظام پزشکی» و «مرکز خدمات و فوریت‌های پزشکی (اورژانس)» مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته. لازم به تذکر است که مرکز اورژانس، بنا به مصوبه مجلس شورای اسلامی در پانزدهم دی ماه سال ۱۳۹۵ تبدیل به سازمان دولتی وابسته به وزارتخانه بهداشت شد. اما نظر به اینکه طبق مصاحبه‌های انجام شده هنوز اساسنامه‌ای در این زمینه تدوین نگشته است. و مقررات سازمان از سال ۹۶ اجرایی می‌گردد ما نیز اورژانس را ذیل وزارت بهداشت متناسب با بحث مورد ارزیابی قرار داده‌ایم.

در بند اول وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین مرکز اورژانس و سازمان نظام پزشکی مورد ارزیابی قرار گرفت. شیوه‌این ارزیابی بدین صورت بود که در بخش اول وظایف‌این نهادها در پیش از حادثه مورد تحلیل قرار گرفت که چهار وظیفه عمده تبیین شد. (۱) تهیه ضوابط و دستورالعمل‌های بهداشتی. (۲) بازرسی و نظارت کارشناسان بهداشت (۳) سیاست‌های آموزشی وزارت بهداشت. (۴) تجهیز خدمات و بروز رسانی امکانات.

در بخش دوم از بند اول وظایف‌این نهادها در حین حادثه مورد ارزیابی قرار گرفت که قانونگذار دو وظیفه را بر عهده‌این نهادها قرار داده است. (۱) انجام خدمات فوری و کمک‌های اولیه پزشکی. (۲) ارتقای سطح بهداشت عمومی و در بخش سوم از بند اول قانونگذار سه وظیفه را تبیین نموده است که این وظایف عبارت‌اند از: (۱) اجرای مقررات زیست محیطی. (۲) بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان.

در مجموع توصیه‌هایی به شرح زیر ارائه می‌شوند: (۱) وضع و اجرای مقررات ایمنی و بهداشت در حوادث غیر مترقبه. (۲) برگزاری مانورهای درون دستگاهی و فرادستگاهی. (۳) تعیین ضوابط و دستورالعمل‌های فرماندهی عملیات، (۴) حضور متخصصان طب و اورژانس حین حادثه. (۵) سطح‌بندی تیم‌ها و اعلام‌ها. (۶) تجهیز و بروز رسانی امکانات (۷) تشکیل پایگاه‌های جامع اطلاعاتی. (۸) وضع مقررات خاص برای ساختمان‌های پر جمعیت. (۹) تشکیل کمیته‌های ملی به هنگام بروز حوادث غیر مترقبه. (۱۰) همکاری و هماهنگی با سایر نهادهای داخلی. (۱۱) استفاده از بالگردهای هوایی.

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و اورژانس

مقدمه

در گزارش حاضر، کوشش شده با نگاهی ساختاری و با هدف درس گرفتن از حادثه پلاسکو، شرحی از وظایف و اختیارات حقوقی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی صورت گیرد. ذهنیت این گزارش به دور از منافع سازمانی یا نهادی خاص و در راستای هدفی والا تر، تقویت و گسترش امنیت عمومی می‌باشد. روشن است در این گزارش ضمن بررسی وظایف و اختیارات، برخی انتقادات ساختاری و قانونی نیز بر عملکرد این وزارتخانه وارد آمده است. در پی انتقادات و کاستی‌های مطروحه، پیشنهادات و راهکارهایی نیز پیش‌رو کشانده شده است.

نظر به تناسب وقت و امکانات، در این گزارش، قوانین و مقررات حاکم در خصوص حادثه پلاسکو جمع‌آوری، تحلیل و مورد ارزیابی قرار گرفت. اخبار، نظرها و آرای نظریه پردازان حقوق مطالعه شد. سه نشست به مدت بیست و چهار ساعت در کمیته‌های داخلی از آرا و نظرات اساتید حقوقی و وکلا استفاده شد. در این راستا، مصاحبه‌هایی با مدیران و مسئولین اورژانس، جمعیت هلال احمر و شاهدان حاضر در صحنه از قبیل آتش‌نشان‌ها صورت گرفت. اما با توجه به برخی محدودیت‌های زمانی، در این گزارش وضعیت عینی و عملی شهرستان‌ها مورد ارزیابی قرار نگرفت. هر چند کوشش این گزارش تا حد امکان کلی و در سطح کشوری بود اما تاکید بیشتر بر شهر تهران و خصوصاً حادثه پلاسکو بود. و همچنین در این گزارش امکان بازدید از بیمارستان‌ها و تجهیزات آن‌ها فراهم نشد.

وزارت بهداشت به عنوان یکی از وزارتخانه‌ها موظف به تدوین و ارایه سیاستها، تعیین خط مشی‌ها و نیز برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های مربوط به تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی پژوهش، درمانی، دارویی، بهزیستی و تامین اجتماعی، وفق بند ۲ قانون تشکیلات این وزارتخانه، مکلف به تامین بهداشت عمومی و ارتقاء سطح از طریق اجراء برنامه‌های بهداشتی مخصوصاً در زمینه بهداشت محیط... بهداشت کار و شاغلین، می‌باشد. همچنین وزارت بهداشت به عنوان یکی از اعضای شورای عالی مدیریت بحران می‌تواند به هنگام بروز سوانح، نقش آفرینی کند.

لازم به ذکر است که «سازمان نظم پزشکی» هر چند سازمانی مستقل و دارای شخصیت حقوقی است اما نظر به اهمیت و ارتباط نزدیک این سازمان با وزارت بهداشت و همچنین نظر به اینکه همکاری‌ها و روابط نزدیکی با وزارت بهداشت دارد، حسب مورد بخشی از این گزارش به وظایف و اختیارات این نهاد در خصوص ایمنی ساختمان و حوادث غیر مترقبه اختصاص داده شده است. و همچنین «مرکز خدمات و فوریت‌های پزشکی» (اورژانس) که صبح روز چهارشنبه، ۱۵ دی ماه توسط مجلس شورای اسلامی در جریان بررسی لایحه برنامه ششم توسعه با مواد (ب) و (ج) و تبصره‌های ماده ۱۸۷ این لایحه با ۱۳۰ رأی موافق، ۶۹ رأی مخالف و ۲ رأی ممتنع از مجموع ۲۳۴ نماینده حاضر در جلسه موافقت کردند که براساس آن سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی شبکه اورژانس کشور ایجاد می‌شود. و به عنوان سازمان دولتی وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از محل منابع، ساختار و نیروی انسانی موجود براساس وظایف قانونی خود ایجاد می‌گردد. اساسنامه سازمان مذکور قرار بود به پیشنهاد سازمان اموراداری و استخدامی کشور و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیأت وزیران برسد که طبق مصاحبه‌های انجام شده این اساسنامه هنوز مدون نگشته است و از سال ۹۶ اجرایی خواهد شد.

ما در این گزارش، در بند اول وظایف و اختیارات وزارت بهداشت و درمان در مورد ایمنی ساختمان‌ها و سوانح غیر مترقبه از قبیل آتش‌سوزی پیش، حین و پس از حادثه را بررسی خواهیم کرد. در بند دوم کاستی‌های و خلل‌های قانون را پیش‌رو کشانده‌ایم و پیرو آن پیشنهادات و راهکارهایی جهت بهبود قوانین و مقررات کنونی ارایه خواهیم داد.

بند اول. وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان، آموزش پزشکی

۱. پیش از حادثه

۱-۱. تهیه ضوابط و دستورالعمل‌های بهداشتی:

نخستین ماده از قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یکی از وظایف وزارت بهداشت را « تدوین و ارائه سیاست‌ها، تعیین خط مشی‌ها و نیز برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های مربوط به تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی پژوهش، خدمات بهداشتی، درمانی، دارویی، بهزیستی و تأمین اجتماعی. » دانسته است. نتیجه گزارش‌ها و تحقیقات نشان می‌دهد، مقررات جدی و دقیقی در حوزه فرماندهی عملیات که یکی از مهمترین نقاط تضعیف عملکرد نیروهای حاضر در صحنه پلاسکو هم بود، وجود ندارد. فرماندهی، آمادگی و توزیع نیروها بر معیار تجربه نقل شده از حوادث گذشته است. (ر.ک. پیشنهاد ۳)

در این راستا ماده ۸۵ قانون کار تهیه دستورالعمل‌هایی را به منظور این خط مشی‌ها بر عهده وزارت بهداشت گماشته است. این ماده بیان می‌دارد: « برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور رعایت دستورالعمل‌هایی که از طریق شورای عالی حفاظت فنی (جهت تأمین حفاظت فنی) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (جهت جلوگیری از بیماری‌های حرفه‌ای و تأمین بهداشت کار و کارگر و محیط کار) تدوین می‌شود، برای کلیه کارگاه‌ها، کارفرمایان، کارگران و کارآموزان الزامی است. »

در حوزه مقررات ایمنی از قبیل رعایت مناطق ایمن، داشتن کلاه ایمنی در حوادث غیر مترقبه، ماسک و ... با مشکل عدم اجرا حتی توسط خود مأمورین اورژانس گزارش شده است. هر چند در پی عدم رعایت این مقررات، حادثه، تلفات و حتی مصدومیتی گزارش نشده است. اما رعایت این مقررات با توجه به موقعیت و شرایط خطرناک حین حادثه پلاسکو پیش از فرو ریختن آن شایان توجه است. وفق گزارش‌های رسیده از جانب شاهدان حاضر در صحنه، شیشه‌های شکسته مدام در حال سقوط بوده‌اند، رعایت این گونه مقررات بسیار در این موقعیت‌ها به ویژه از سوی خود مدیران و مسؤولین از اهمیت درجه اولی برخوردار است. (ر.ک. پیشنهاد ۱)

بدین منظور «آیین‌نامه کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۱۶» مقررات مستحکمی به منظور ایمنی و بهداشت ساختمان‌ها و کارگاه‌ها پیش‌بینی نموده است. نکته‌ای که وجود دارد آن است که وظیفه تشکیل این کمیته و تمام هزینه‌های آن با کارفرما است. این کمیته وظایف بسیار موثر و مهمی در پیش‌گیری از حوادث و خصوصاً در مورد حادثه پلاسکو می‌توانست داشته باشد، هر چند هنوز گزارشی مبنی بر تشکیل این کمیته دریافت نشده است. اما تشکیل این کمیته کارفرما را با دشواری‌های متعددی بویژه از حیث مالی مواجه می‌کند. به نظر می‌رسد اینگونه قانونگذاری‌ها بدون در نظر گرفتن شرایط اجرا، قانون را با معطل عدم اجرا مواجه می‌کند.

در این زمینه از « شورای عالی بهداشت» نیز نباید غافل شد به موجب ماده ۱۳ آئین‌نامه این شورا مصوب ۱۳۲۹/۰۹/۲۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی، وظیفه شورای عالی بهداشت عبارتست از مطالعه و اظهار نظر در کلیه امور مهم مربوط به بهداشت عمومی از قبیل مطالعه در طرح قوانین و آئین‌نامه‌های بهداشتی مخصوصاً سه زمینه: (۱) قوانین و آئین‌نامه‌های مربوط به بهداشت کودکان - کارخانجات و کارگران و زندان و غیره (۲) قوانین و آئین‌نامه‌های راجع به بهداشت ساختمان‌ها اعم از منازل مسکونی [مسکونی] و اماکن عمومی. (۳) تصویب برنامه عملیات و تعلیمات مأمورین بهداشتی و کارمندان فنی آزمایشگاه‌ها.

۱-۲. بازرسی و نظارت کارشناسان بهداشت:

یکی از مهمترین علل حادثه پلاسکو را می‌توان به وضوح به عدم پیش‌گیری انتساب داد. درس مهمی که حادثه پلاسکو برای ما دارد، جلوگیری از حوادث دیگر در وضعیت‌های مشابهی است که مطابق با گفته کارشناسان و بازرسان آتش‌نشانی بسیار بیشتر از آن چیزی است که در اذهان عمومی وجود دارد. سراسر خیابان جمهوری، ساختمان‌هایی همچون بمب ساعتی هستند که هر لحظه امکان سانحه‌ای دیگر را گوشزد می‌کنند. در این میان وزارت

بهداشت مهمترین رسالتی که در این حوزه و به منظور پیش‌گیری بر عهده دارد، نظارت و بازرسی است. قانون کار به صراحت به این وظایف و اختیارات اشاره داشته است. قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی، اصول و ضوابط مهمی را در پیش‌بینی این گونه حوادث ذکر کرده که ذیلاً به آن می‌پردازیم. مطابق ماده ۹۶ قانون کار، « به منظور اجرای صحیح این قانون و ضوابط حفاظت فنی، اداره کل بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با وظایف ذیل تشکیل می‌شود:

د - بررسی و تحقیق پیرامون اشکالات ناشی از اجرای مقررات حفاظت فنی و تهیه پیشنهاد لازم جهت اصلاح میزان‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به موارد مذکور، مناسب با تحولات و پیشرفت‌های تکنولوژی .

ه - رسیدگی به حوادث ناشی از کار در کارگاه‌های مشمول و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری اینگونه موارد به منظور پیشگیری حوادث .

تبصره ۱۱ این ماده بیان می‌دارد «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مسئول برنامه‌ریزی، کنترل، ارزشیابی و بازرسی در زمینه بهداشت کار و درمان کارگری بوده و موظف است اقدامات لازم را در این زمینه بعمل آورد». بازرسی در زمینه بهداشت کار و تنظیم مقررات و دستورالعمل‌هایی در جلوگیری از نگهداری مواد دارویی و قابل اشتعال مانند الکل و... در مکان‌های پر مخاطره نقش مهمی در جلوگیری از احتراق می‌تواند ایفا کند. ذیلاً به بررسی جداگانه اختیارات و وظایف بازرسان و نکات مربوطه می‌پردازیم.

۱. انجام بازرسی

وفق تبصره ۲ ماده ۹۶ « بازرسی به صورت مستمر، همراه با تذکر اشکالات و معایب و نواقص و در صورت لزوم تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح انجام می‌گیرد. »

ماده ۹۸ - بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار در حدود وظایف خویش حق دارند بدون اطلاع قبلی در هر موقع از شبانه روز به مؤسسات مشمول ماده ۸۵ این قانون وارد شده و به بازرسی بپردازند و نیز می‌توانند به دفاتر و مدارک مربوطه در مؤسسه مراجعه و در صورت لزوم از تمام یا قسمتی از آنها رونوشت تحصیل نمایند .

در ماده ۱۰۵ قانون کار، تکالیفی نیز بر عهده کارفرما قرار می‌دهد که در طول وظایف کارشناسان بهداشت است. قانونگذار بیان می‌دارد: « هرگاه در حین بازرسی، به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند » مشاهده می‌گردد که در این ماده نیز قانونگذار بستر مناسبی در پیش‌گیری از سوانح پیش‌بینی نموده است.

اما نکته مهمی که در اینجا وجود دارد، « مسئولیت اجرای این ضوابط است که هم در ماده پیشگفته (۱۰۵) و هم در ماده ۹۵ تا حدودی بر عهده کارفرما قرار داده است. اما در ماده ۹۵ قانون کار بیان داشته: « مسئولیت اجرای مقررات و ضوابط فنی و بهداشت کار برعهده کارفرما یا مسئولین واحدهای موضوع ذکر شده در ماده ۸۵ این قانون خواهد بود . هرگاه بر اثر عدم رعایت مقررات مذکور از سوی کارفرما یا مسئولین واحد، حادثه‌ای رخ دهد، شخص کارفرما یا مسئول مذکور از نظر کیفری و حقوقی و نیز مجازات‌های مندرج در این قانون مسئول است. » مشاهده می‌گردد که بیان گشته « برعهده کارفرما یا مسئولین واحدهای موضوع ذکر شده در ماده ۸۵ این قانون» و در ماده ۸۵ می‌خوانیم: « برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور رعایت دستورالعمل‌هایی که از طریق شورای عالی حفاظت فنی (جهت تأمین حفاظت فنی) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (جهت جلوگیری از بیماری‌های حرفه‌ای و تأمین بهداشت کار و کارگر و محیط کار) تدوین می‌شود، برای کلیه کارگاه‌ها، کارفرمایان، کارگران و کارآموزان الزامی است. » لذا وزارت بهداشت نیز به نوعی مسئول تلقی می‌شود و ملزم به اجرای این ضوابط است و نمی‌تواند به یک اخطار ساده اکتفا نمود.

ماده ۹۹ - بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار حق دارند به منظور اطلاع از ترکیبات موادی که کارگران با آنها در تماس می‌باشند و یا در انجام کار مورد استفاده قرار می‌گیرند، به اندازه‌ای که برای آزمایش لازم است در مقابل

رسید، نمونه بگیرند و به رؤسای مستقیم خود تسلیم نمایند. تبصره - (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸) سایر مقررات مربوط به چگونگی بازرسی کار مطابق آئین نامه ای خواهد بود که با پیشنهاد شورای عالی حفاظت فنی و بهداشت کار حسب مورد به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی و وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خواهد رسید.

۲. **ارایه گزارش**

مطابق ماده ۱۰۱ قانون کار بیان شده: « گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار در موارد مربوط به حدود وظایف و اختیاراتشان در حکم گزارش ضابطین دادگستری خواهد بود. » مشاهده می‌شود برای این بازرسی و نظارت نیز در قانون تدابیر موثری در اجرای نظارت و بازرسی پیش‌بینی شده است و حتی قانون‌گذار ضوابط این گونه نظارت‌ها را نیز پیش‌بینی کرده است و بازرس می‌تواند بلافاصله پس از مشاهده تخلف به مراجع ذیربط گزارش دهد. در تبصره همین ماده ذکر شده:

« تبصره ۱ - بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار می‌توانند به عنوان مطلع و کارشناس در جلسات مراجع حل اختلاف شرکت نمایند. »

تبصره ۲ - بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار نمی‌توانند در تصمیم‌گیری مراجع حل اختلاف نسبت به پرونده‌هایی که قبلاً به عنوان بازرس در مورد آنها اظهار نظر کرده‌اند، شرکت کنند. »

۳. **ضوابط حاکم بر بازرسان**

به جهت عملکرد مناسب بازرسان، ضوابطی در قانون کار پیش‌بینی شده است که به خوبی می‌تواند، عملکرد شفاف و بدور از منافع شخصی را فراهم آورد.

به منظور فراگیری تخصص‌های لازم و عملکرد دقیق بازرسان ماده ۹۷ همان قانون، اشتغال در سمت بازرسی کار را منوط به گذراندن دوره‌های آموزش نظری و علمی در بدو استخدام نموده است.

در تبصره ۲ ماده ۱۰۱ مقرر شده: « بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار نمی‌توانند در تصمیم‌گیری مراجع حل اختلاف نسبت به پرونده‌هایی که قبلاً به عنوان بازرس در مورد آنها اظهار نظر کرده‌اند، شرکت کنند. »

تدبیر دیگری که قانون کار بمنظور کارایی و شفافیت بازرسان پیش‌بینی نموده است، دارا بودن کارت ویژه است که حسب مورد با امضاء وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هستند که هنگام بازرسی باید همراه آنها باشد و در صورت تقاضای مقامات رسمی یا مسئولین کارگاه ارائه شود. (ماده ۱۰۰)

نکته دیگری که قانون کار در ماده ۱۰۲ اشاره نموده است. در راستای استقلال بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کاری باشد که بیان می‌دارد این بازرسان و کارشناسان نمی‌توانند در کارگاهی اقدام به بازرسی نمایند که خود یا یکی از بستگان نسبی آنها تا طبقه سوم و یا یکی از اقربای سببی درجه اول ایشان به طور مستقیم در آن ذینفع باشند.

در راستای حفظ امنیت اطلاعات و منافع عمومی که ممکن است پس از برکناری این بازرسان در خطر بیافتد ماده ۱۰۳، بیان می‌دارد: « بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار حق ندارند در هیچ مورد حتی پس از برکناری از خدمت دولت اسرار و اطلاعات را که به مقتضای شغل خود به دست آورده‌اند و یا نام اشخاصی را که به آنان اطلاعاتی داده یا موارد تخلف را گوشزد کرده‌اند، فاش نمایند. » در تبصره این ماده، متخلفین از مقررات مذکور را مستحق مجازات دانسته است.

۴. **ضمانت اجرا**

بررسی مقررات و به خصوص قانون کار نشان می‌دهد، برای جلوگیری از حادثه پلاسکو تضمین‌های مناسبی در اختیار بازرسان و کارشناسان وجود داشته است. همواره از مهمترین دغدغه‌های موجود در نظام حقوقی وجود ضمانت‌هایی در اجرای مقررات است. چراکه بدون وجود چنین تضمین‌هایی، مقررات هر چند شفاف و دقیق با خطر عدم اجرا مواجه می‌شوند. اما در خصوص این حادثه به خصوص، گزارش‌ها حاکی از پیش‌بینی خطر و اعلام تذکرهای مکرر بوده است. حال سوال آنجاست که چرا به منظور رفع این خطرها به تذکر اکتفا شده است؟ بررسی مقررات زیر نشان می‌دهد که بازرسان اختیاراتی بسیار بیشتر از تذکر داشته‌اند. حتی در برخی مواد، مجازات‌های کیفی و پلمپ

و مهر و لاک کارگاه در زمره اختیارات این بازرسین قرار داده شده است.

شاید مهمترین ضمانت اجرایی که کارکرد عملی و اجرایی در پیش‌گیری از حوادث مشابه حادثه پلاسکو را می‌تواند داشته باشد، تبصره ۱ ماده ۱۰۵ قانون کار است که بیان می‌دارد: «هرگاه در حین بازرسی، به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند « مشاهده می‌گردد که در خود ماده نیز قانونگذار بستر مناسبی در پیش‌گیری از سوانح پیش‌بینی نموده است.

« تبصره ۱ - (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، حسب مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای از دادسرای عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادسرا از دادگاه عمومی محل تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نماید. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراست.

دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و یا کارشناسان ذیربط دادگستری رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند.

قانونگذار حتی در برخی مواد مجازات‌هایی نیز پیش‌بینی نموده است. مطابق ماده ۱۰۴ این قانون « کارفرمایان و دیگر کسانی که مانع ورود بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار به کارگاه‌های مشمول این قانون گردند و یا مانع انجام وظیفه ایشان شوند یا از دادن اطلاعات و مدارک لازم به آنان خودداری نمایند، حسب مورد به مجازات‌های مقرر در این قانون محکوم خواهند شد.

و طبق ماده ۱۷۹ مجازات‌هایی دیگری نیز موجود است: « کارفرمایان یا کسانی که مانع ورود و انجام وظیفه بازرسان کار و مأموران بهداشت کار به کارگاه‌های مشمول این قانون گردند یا از دادن اطلاعات و مدارک لازم به ایشان خودداری کنند، در هر مورد با توجه به شرایط و امکانات خطای به پرداخت جریمه نقدی از ۱۰۰ تا ۳۰۰ برابر حداقل مزد روزانه کارگر پس از قطعیت حکم و در صورت تکرار به حبس از ۹۱ روز تا ۱۲۰ روز محکوم خواهند شد.

باید یاد آور شد که به منظور احقاق حق متضرران ماده ۱۰۵ در تبصره ۳، احتمال اشتباه در تصمیم‌گیری بازرسان را نیز پیش‌بینی نموده است. در این تبصره تصریح گشته: « متضرران از قرارهای موضوع این ماده در صورت اعتراض به گزارش بازرس کار و یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و تعطیل کارگاه می‌توانند از مراجع مزبور، به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه مکلف است به فوریت و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی نماید. تصمیم دادگاه قطعی و قابل اجرا است.

لازم به ذکر است که در خصوص نظارت و بازرسی در حادثه پلاسکو هیچ‌گونه گزارش یا پاسخی از وزارت بهداشت، دریافت نشد.

۱-۳. سیاست‌های آموزشی وزارت بهداشت:

نباید از نقش سیاست‌های آموزشی و تبلیغاتی به انحاء مختلف نیز غافل شد. این وظیفه وزارت بهداشت در دو سطح قابل امعان نظر است. یک سطح آموزش تخصصی پرسنل و نیروها می‌باشد و در سطح دوم آموزش‌های عمومی وزارت بهداشت است که از طریق صدا و سیما و رسانه‌ها صورت می‌گیرد.

وفق بند ۶ از ماده ۴ قانون تشکیل مدیریت بحران، که یکی از اعضای شورای عالی سازمان مدیریت بحران وزیر بهداشت است این شورا وظیفه « اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی » را برعهده دارد.

همچنین وفق ماده ۱۱ آیین‌نامه نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است جهت ارتقاء سطح علمی و مهارت‌های پرسنل فوریت‌های پزشکی،

دوره‌های آموزشی لازم را از طریق دانشکده‌ها و دانشگاه علوم پزشکی در دستور کار خود قرار دهد. مسلماً وزارت بهداشت با آموزش‌های حضوری و مجازی می‌تواند در آموزش نحوه عملکرد موقعیت‌ها و اماکنی که احتمال بروز سوانح را دارد، نقش آفرینی کند.

قانون کار نیز مقرراتی در این زمینه پیش‌بینی نموده است ماده ۱۹۳ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸) « وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد به منظور تأمین کادر متخصص سرپرستی در صورت لزوم به افرادی که در واحدها بعنوان سرپرست تعیین شده‌اند، آموزش‌های لازم را در زمینه مسائل ناظر به روابط انسانی، روابط کار و ایمنی و بهداشت کار خواهند داد.

سازمان نظام پزشکی نیز در کمک به حوادث، ظرفیت‌های موثری دارد که قابل استفاده است. تبصره ماده ۳ قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۸/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی. بیان می‌دارد یکی از اهداف سازمان نظام پزشکی عبارت است از « ت - همکاری با مراجع ذی ربط در ارائه خدمات امدادی، بهداشتی و درمانی به هنگام بروز حوادث و سوانح غیرمترقبه از طریق تشویق و بسیج اعضاء سازمان.»

نوع دیگر آموزش، که این سازمان می‌تواند وزارت بهداشت را یاری رساند، آموزش جامعه پزشکی به منظور تقویت کادر داخلی است. مطابق قانون آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۱۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، « ماده ۱ - به منظور ارتقای سطح دانش و مهارت‌های شغلی جامعه پزشکی کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون نسبت به آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور (پزشک، دندانپزشک، دکتر داروساز، دکترای حرفه‌ای و متخصصان علوم آزمایشگاهی تشخیص طبی و دکترای علوم بهداشتی) با همکاری سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران و برگزاری و ارزشیابی آموزش مداوم جامعه پزشکی، در طول هر پنج سال اقدام نماید.»

در گزارش‌های واصله این نتیجه حاصل شد که وزارت بهداشت و اورژانس تهران در بدو ورود کارشناسان و متخصصین دوره‌های آموزشی لازم را می‌گذرانند و به نظر می‌رسد در این حوزه عملکرد مناسبی وجود داشته است. حتی در ادامه کار پزشکان و کارمندان کارگاه‌های مداوم با گواهی اعطا می‌شود و اعضا مدام بروز رسانی می‌شوند اما در حوزه آمادگی‌های جمعی و آموزش‌های میدانی، عملکرد اورژانس چندان مطلوب به نظر نمی‌رسد. در گزارش‌ها و مصاحبه‌های انجام شده، این نتیجه حاصل شد که بیشتر آمادگی‌های گروهی، تجربی و در خلال عملیات است. ظاهراً برنامه و دستور العمل مشخصی وجود ندارد. در این حوزه مانورهای مداوم داخلی و فرا دستگاہی از اهمیت درجه اولی برخوردار است. (ر.ک. پیشنهاد ۲).

اما در خصوص نوع دوم آموزش‌ها یعنی آموزش‌های عمومی که از طریق رسانه‌ها و صدا و سیما صورت می‌گیرد، گزارش دقیقی از این وزارتخانه ارسال نشد. به نظر می‌رسد در این حوزه آموزش‌های بیشتر و کاربردی‌تری نیاز است.

۴-۱. تجهیز خدمات و بروز رسانی امکانات

مجموع گزارش‌ها و مصاحبه‌ها، حاکی از کمبود امکانات و منابع در حوزه امداد و نجات و بروز رسانی وسایل است. در حادثه پلاسکو، وقت و هزینه زیادی صرف آواربرداری و امداد و نجات صورت گرفت. وجود دستبندهای ردیاب در کشف و نجات جان بازماندگان می‌توانست بسیار مفید باشد.

بسیم‌های ارتباطی آنالوگ بودند، که این سیستم با بروز رسانی و تجهیز آن مثل استفاده از بیسیم‌های دیجیتال می‌تواند در انتقال مطالب و تسریع و کیفیت کار بسیار موثر باشد.

مطابق گفته معاونت فرهنگی اورژانس تهران، اورژانس با کمبودهای فراوانی مواجه است. در حال حاضر متناسب با تعداد و گستردگی شهر نیاز به ۱۰۰ ایستگاه اورژانس دیگر وجود دارد. چنانچه این حادثه در ساعات بعد از ظهر اتفاق می‌افتاد، اورژانس و سایر سازمان‌ها با دشواری‌های پیچیده‌ای مواجه بودند و قطعاً حادثه ناگوارتری اتفاق می‌افتاد. (ر.ک. پیشنهاد ۶)

۲. حین حادثه

۲-۱. انجام خدمات فوری و کمک‌های اولیه پزشکی

در حین حادثه حداقلی‌ترین و مهمترین اقدام ممکن، امداد و نجات افراد است. در این زمینه مرکز مدیریت حوادث و فوریت‌های پزشکی نقش مبرز و مهمی را ایفا می‌کند. وفق بند الف از ماده ۱ آئین نامه اجرایی مرکز اورژانس تهران وابسته به سازمان تامین خدمات درمانی مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۱۷، انجام خدمات فوری و کمک‌های اولیه پزشکی به بیماران اورژانس در محل حادثه بر عهده اورژانس می‌باشد.

در حادثه پلاسکو مطابق با گزارش ارسالی از سوی مرکز مدیریت حوادث و فوریت‌های پزشکی (اورژانس)، آمار کل مصدومین ۲۳۵ نفر بوده است که از این بین، ۱۸۰ نفر به صورت سرپایی، درمان در محل صورت گرفته است و ۵۵ نفر هم پس از انتقال به مراکز درمانی مورد مداوا قرار گرفته‌اند. و از بین این ۵۵ نفر، ۱ نفر جان باخته به علت درصد سوختگی بالا و ۱ نفر بستری و ۵۳ نفر ترخیص شدند. و در خصوص جانباختگان مطابق گزارش وزارت کشور و مصاحبه صورت گرفته با معاون فرهنگی مرکز اورژانس تهران، در مجموع ۲۲ نفر جانباخته وجود داشته است که از این بین ۱۶ نفر آتش‌نشان بوده‌اند.

۲-۲. ارتقای سطح بهداشت عمومی:

تامین و تجهیز بیمارستان‌ها، هر چند پیش از حادثه باید صورت گیرد. اما پس از حادثه و بستری مصدومان آنچه از اهمیت دسته اولی برخوردار است، وجود بیمارستان‌های مجهز می‌باشد.

مطابق اظهارات وزیر بهداشت، ۶۴ درصد تخت‌های تهران فرسوده‌اند. به طوری که به ازای هر ۱۰۰۰ نفر، صرفاً ۷.۱ تخت موجود است. در پی این اظهارات، کمبود سهم این وزارتخانه در سهم هزینه کرد منابع عمومی از کل بودجه در مقایسه با سایر کشورها مورد نقد قرار گرفته است. اما به نظر می‌رسد وزارت بهداشت در این حوزه علی‌رغم دلایل مطروحه وفق بند ۱ ماده ۱ قانون تشکیلات وزارت بهداشت، موظف به تامین بهداشت عمومی و ارتقاء سطح آن از طریق اجرای برنامه‌های بهداشتی خصوصاً در زمینه بهداشت محیط و کنترل و نظارت بهداشتی بر سموم و مواد شیمیایی، مبارزه با بیماریها و ... از وظایف این وزارتخانه می‌باشد.

مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون تشکیلات وزارت بهداشت یکی از وظایف این وزارت، ایجاد نظام هماهنگ بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و گسترش شبکه تلفیقی بهداشت و درمان. و همچنین مطابق بند ۷ این قانون، فراهم نمودن تسهیلات لازم برای برخورداری همگان از خدمات درمانی در حدود امکانات از طریق ایجاد و گسترش مراکز درمانی دولتی و بهبود استاندارد آنها و استفاده از همکاری مؤسسات خیریه و بخش خصوصی و نیز انواع بیمه‌های درمانی. در حین سانحه به جز آموزش و مهارت که می‌بایست در مرحله پیش از سانحه پیش‌بینی گردد. امکانات و بروز رسانی امکانات و همواره از اهمیت برخوردار بوده است. از جمله وظایفی که ماده ۱۹۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی، بر عهده وزارت بهداشت قرار داده است. تهیه «سیستم تروما» است. استقرار سیستم تروما در کاهش سوانح از جمله سوختگی و آتش سوزی، حوادث ترافیکی، غرق شدگی، افتادن از ارتفاع، مسمومیت‌ها و بسیار موثر است. بدین منظور ماده ۱۹۳ بیان می‌دارد: «به منظور تامین و توزیع متعادل خدمات درمان بستری مناسب با نیاز در نقاط مختلف کشور، با در نظر گرفتن دو عامل مهم قابل دسترس بودن خدمات برای آحاد مردم و جلوگیری از سرمایه‌گذاریهای خارج از حد نیاز، سطح بندی خدمات درمان بستری با جبران هزینه نقل و انتقال بیماران و حفظ سهم بستری بیماران اعزامی از سطوح پایین‌تر توسط دولت، حسب تخصصهای مختلف و محل‌های استقرار آن، به تفکیک شهرستان صورت خواهد گرفت. هر گونه احداث، ایجاد، توسعه و تجهیز ظرفیت‌های درمان بستری کشور و هم چنین اختصاص نیروی انسانی جهت ارائه خدمات درمانی مطابق سطح بندی خدمات درمانی کشور خواهد بود. ضوابط و برنامه اجرایی سطح بندی خدمات درمان بستری کشور حداکثر طی مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون مشترکاً توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

الف - در راستای تحقق اهداف سطح بندی خدمات، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است در طی برنامه پنجساله سوم جهت تطبیق ظرفیت‌های موجود درمان بستری و ساماندهی خدمات فوری پزشکی (اورژانس) هماهنگ با سطح بندی خدمات نسبت به رفع کمبودها و تعدیل امکانات درمانی مازاد اعم از نیروی انسانی و تجهیزات، جایگزینی واحدهای درمانی فرسوده و غیر استاندارد اقدامات لازم را انجام دهد .

تبصره - دولت موظف است جهت ساماندهی رسیدگی به بیماران حادثه دیده و اورژانس سیستم رسیدگی به این نوع بیماران (سیستم تروما) را ایجاد کند و بخش‌هایی را در مراکز درمانی به مرکز حوادث و سوانح (تروما ستر) تبدیل کرده و یا در صورتی که لازم باشد مراکز حوادث و سوانح جدید احداث کند به طوری که تمام این بیماران بدون پرداخت هزینه در این مراکز بطور اورژانس تحت درمان قرار گیرند . «

یکی از ظرفیت‌های مورد استفاده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، استفاده از نهادهای بین‌المللی است. مطابق قانون اجازه الحاق دولت ایران بسازمان بهداشت جهانی، مصوب ۱۳۲۷/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی: ماده واحده - مجلس شورای ملی قبولی دولت ایران را نسبت بچهار سند ضمیمه تنظیم شده در کنفرانس بین‌المللی بهداشت که در ۲۹ تیر ماه ۱۳۲۵ در نیویورک تشکیل و در تاریخ ۳۱ مرداد ۱۳۲۶ خاتمه یافته و اسناد آن بامضاء نمایندگان دولت شاهنشاهی ایران رسیده بقرار ذیل: ۱. سند نهائی کنفرانس بین‌المللی بهداشت .

۱- اساسنامه سازمان بهداشت جهانی .

۲- آئین نامه تأسیس کمیسیون موقت سازمان بهداشت جهانی .

۳- پروتکل [پروتکل] مربوط به اداره بین‌المللی بهداشت عمومی . تأیید و تصویب می‌نماید .

این قانون که مشتمل بر یک ماده و متن اسناد ضمیمه است در جلسه اول خرداد ماه یکهزار و سیصد و بیست و هفت بتصویب مجلس شورای ملی رسید . رئیس مجلس شورای ملی - رضا حکمت

ب - برقراری و حفظ همکاری عملی با ملل متحد و مؤسسات وابسته و ادارات دولتی بهداشتی و گروه‌های فنی و سایر سازمان‌هایی که بنظر لازم بیاید .

ط - اخذ هر تصمیم فوری که هر پیش آمد فوری آنرا ایجاب نماید - در حدود وظائف و در حدود توانائی مالی سازمان و مخصوصاً می‌تواند مدیر کل را مجاز نماید که اقدامات لازم برای جلوگیری امراض ساریه بعمل آورد و یا دستگیری و کمک صحی به آسیب دیدگان سوانح بنماید و هر تحقیق و مطالعه فوری را که مدیر کل یا یکی از دول عضو تقاضا نماید بعمل آورد .

۳. پس از حادثه

۳-۱. اجرای مقررات زیست محیطی

پس از حوادث مشابه ساختمان پلاسکو یکی از نکاتی که کمترین توجه را به خود جلب می‌کند، مسأله محیط زیست است. معظلی که اگر برای حل آن چاره‌آیاندیشیده نشود، خطرات بلند مدتی را ممکن می‌سازد که امکان فجایع گسترده‌تری را نیز به فراهم می‌آورد. بدین منظور ماده ۱۸ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰ بیان می‌دارد. « در شرایطی که آلودگی، خطر فوری برای محیط و انسان دارد، با اخطار سازمان و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، متخلفین و عاملین آلودگی موظفند فوراً اقداماتی را که منجر به بروز آلودگی و تخریب محیط زیست می‌شود متوقف نموده و بلافاصله مبادرت به رفع آلودگی و پاکسازی محیط نمایند. در صورت استنکاف، مرجع قضایی خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و متخلفین و عاملین را علاوه بر پرداخت جریمه تعیین شده ملزم به رفع آلودگی و پاکسازی خواهد نمود.»

وفق ماده ۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، وزارت بهداشت مرجع تشخیص آلودگی هوا در مواقع خاص از جمله سوانح آتش‌سوزی و فروریختن دیوار است.

«در مواقع اضطراری که بعلت کیفیت خاص جوی، آلودگی هوای شهرها به حدی برسد که به تشخیص وزارت

بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سلامت انسان و محیط زیست را شدیداً به مخاطره بیندازد، سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور (شهرداری‌ها و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران) ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی را برای منابع آلوده کننده برقرار نموده و بلافاصله مراتب را از طریق رسانه‌های همگانی به اطلاع عموم خواهد رسانید.

با برطرف شدن وضعیت اضطراری و کاهش آلودگی هوا، سازمان نسبت به رفع ممنوعیت و محدودیت برقرار شده اقدام و مراتب را به نحو مقتضی به اطلاع عموم خواهد رسانید.»

در سوانح معمولاً به برخی بحران‌ها مثل آلودگی هوا نگاه حداقلی و ثانوی وجود دارد که بی توجهی به این امر، خود می‌تواند سوانحی از نوع زیستی و محیطی به وجود آورد. وزارت بهداشت به عنوان مرجع تشخیص نقشی راهبردی را در این زمینه می‌تواند ایفا کند.

اما در خصوص حادثه پلاسکو در این زمینه هنوز گزارشی دریافت نشده، و حتی در خصوص تهیه و توزیع ماسک که از حداقلی‌ترین امکانات در جلوگیری از بیماری‌های زیست محیطی است. مرکز مدیریت حوادث امداد و نجات در گزارش خویش خبر از تهیه و توزیع ۶۰۰۰ ماسک - ۹۵ می‌دهد. اما شاهدان محلی به مانند آقای محسن سرخو عضو شورای شهر و همچنین رییس کمیته حمل و نقل شورای شهر خبر از کمبود ماسک‌های استاندارد می‌دهند. طبق این دسته‌گزارشات، به کارمندان رسمی، ماسک استاندارد و به کارمندان قراردادی ماسک معمولی داده می‌شد.

طبق گزارش دادستان عمومی و انقلاب تهران، چهارشنبه ۱۱ اسفند ۱۳۹۵ در خبرگزاری ملت، دادسرای انفال و منابع طبیعی قبلاً فقط به پرونده‌های زمین‌خواری رسیدگی می‌کرده است. اما با گسترش جرایم شهری و اجتماعی و حوادث غیر مترقبه به مانند حادثه پلاسکو، رسیدگی به این جرایم و آلودگی‌های زیست محیطی در صلاحیت این دادگاه قرار خواهد گرفت. این‌گونه اقدامات را باید از جمله اقدامات شایسته در جهت جلوگیری از خطرات و صدمات بلند مدت مثل آلودگی‌های زیست محیطی، مقابله با استرس و ... دانست.

۲-۳. بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان:

پس از مصاحبه و دیدار با مصدومان و بویژه آتش‌نشانان حاضر در حادثه پلاسکو، مشاهده شد، وضعیت روحی و روانی افراد چندان مساعد به نظر نمی‌رسد. وزارت بهداشت وفق بند ۲ ماده از ماده ۱ وظیفه بهداشت عمومی را بر عهده دارد. گزارش‌های واصله از مرکز مدیریت حوادث و فوریت‌های پزشکی، حاکی از اعزام چهار تیم‌های تخصصی روانشناسی، تحت عنوان تیم سلامت روان وزارت بهداشت و درمان از ساعاتی پس از حادثه در محل است. مجموع مصاحبه‌ها با آتش‌نشانان از صحت اطلاعات واصله خبر می‌دهد و به نظر می‌رسد اورژانس و وزارت بهداشت در این حوزه عملکرد مناسبی داشته‌اند.

بند دوم - گفتاری در برخی کاستی‌ها و پیشنهادها

۱. وضع و اجرای مقررات ایمنی و بهداشت در حوادث غیر مترقبه

در حوزه ایمنی و بهداشت کار مقررات موجود یا بسیار کم و یا قواعد دقیقی در این حوزه وجود ندارد. به نظر می‌رسد برای عملکرد منطقی و اجرایی این قواعد رعایت نکات زیر الزامی است.

اول آنکه در قوانین موجود باید برخی اصلاحات ساختاری صورت گیرد، نیاز است که قوانین منطبق با استانداردهای جهانی، حداکثر سلامت و ایمنی را هم برای شهروندان و هم برای مسئولان و پزشکان حاضر در صحنه فراهم سازند. دوم آنکه بروزرسانی این گونه قوانین که خود مستلزم نظارت دائمی است، از اهمیت بسزایی در انطباق قوانین با معیارهای صحیح بین‌المللی دارد. لذا پس از وضع قواعد، نظارت و بروز رسانی آن‌ها بسیار ضروری است.

سوم آنکه در این قوانین نقش سازمان‌ها و نهادهای موجود به طور دقیق و مکملی، به وضوح روشن گردد. درس مهمی که حادثه پلاسکو برای ما به جا گذاشت، تداخل شدید وظایف و در عمل عدم انجام آن توسط نهادها بود. لذا تدوین وضعیت هر نهاد و وظیفه دقیق آن در این گونه حوادث بسیار مهم می‌باشد.

۲. برگزاری مانورهای درون دستگاهی و فرادستگاهی

از مهمترین راهکارهای مدیریت شرایط اضطراری در سطح کلان، « اجرای مانورهای جمعی در سطح کلان با تاکید بر آتش سوزی است.» که سه نهاد اورژانس، آتش نشانی و جمعیت هلال احمر می‌توانند در پیش‌گیری از وضعیت‌های مشابه حادثه پلاسکو در تقویت مدیریت بحران داشته باشند.

پس از بررسی حادثه پلاسکو و گزارش‌ها و تحقیقات بعدی حاصل از آن روشن گشت که نهادهای مربوطه در برگزاری این گونه مانورها، حتی در حوزه مانورهای داخلی نیز چندان برنامه دقیقی ندارند و عملاین مانورها در صحنه‌های واقعی تجربه می‌شود. حال آنکه شاید اگر تمامی نهادهای درگیر در حادثه پلاسکو، مانورهای نه تنها درون دستگاهی، بلکه فرادستگاهی را در ارتباط با آتش سوزی تجربه کرده بودند، بسیار دقیق و با پراکندگی کمتر عملیات انجام می‌شد.

۳. تعیین ضوابط و دستورالعمل‌های فرماندهی عملیات

گزارش‌ها و مصاحبه‌های صورت گرفته در ارتباط با حادثه پلاسکو و هر گونه حادثه غیر مترقبه، نشان می‌دهد عمده تصمیم‌گیری‌ها و فرماندهی‌های عملیاتی بیشتر از آنکه بر مقررات و دستورالعمل‌های پیش گفته و از پیش تعریف شده مبتنی باشد، بر تجارب و عملکرد فردی افراد با سابقه تعریف می‌شود.

جدا از آنکه این تصمیم‌های فردی و تجارب شخصی چقدر بر استانداردهای بین‌المللی و مقررات فنی استوار است، مستند سازی و مکتوب ساختن این گونه تجارب از حداقلی‌ترین اقدامات در راستی عملکرد بهتر مدیریت در حادثه است.

لازم به ذکر است در حادثه پلاسکو وفق مصاحبه‌های انجام شده، مهمترین چالش پیش‌روی نهادها، همین فرماندهی عملیات بوده است. که هم اکنون نیاز مبرمی به وضع قاعده به منظور جلوگیری از تشتت و پراکندگی نیروها دارد.

۴. حضور متخصصان طب و اورژانس حین حادثه

از جمله اقدامات شایسته در تسریع کار و بهبود عملکرد در این گونه حوادث استفاده از متخصصان طب و اورژانس در صحنه می‌باشد. در خلال مصاحبه‌های صورت گرفته با اورژانس تهران، این نتیجه حاصل گردید که اینگونه تدابیر تا حدود مطلوبی صورت گرفته است. اما همچنان تقویت این گونه اقدامات در حوادث غیر مترقبه خودنمایی می‌کند.

۵. سطح‌بندی تیم‌ها و اعلام‌ها

باید تیم‌های حاضر در صحنه، آمبولانس‌ها، اتوبوس‌ها، موتورها، سگ‌های زنده یاب، نیروهای انسانی و اجرایی و تمام امکانات موجود سطح‌بندی گردند. توضیح آنکه در حادثه پلاسکو غایب بزرگ مدیریت نیروها، سطح‌بندی آن‌ها و جلوگیری از کمبود و البته آنچه که در حادثه پلاسکو خودنمایی می‌کرد، کثرت نیروها بود. نیاز است تعداد نیروها متناسب با وضعیت حادثه سطح‌بندی گردد و به نسبت با بزرگی یا کوچکی حادثه، نیرو اعزام شود. تحقیقات صورت گرفته نشان می‌دهد این سطح‌بندی‌ها و مدیریت نیروها هنوز در اورژانس و نهادهای مشابه وجود ندارد. که خود در شلوغی صحنه و ممانعت در اجرای عملیات بسیار مشکل آفرین است.

۶. تجهیز و بروزرسانی امکانات

در حین حادثه گسترش و مجهز کردن خدمات و ابزار، کمک شایانی در برخورد با حوادث می‌تواند داشته باشد. که این علاوه بر لزوم پیش‌بینی تامین بودجه، نیازمند گسترش همکاری‌های بین‌المللی است. لذا تفاهم نامه‌ها بین‌المللی و استفاده از ظرفیت‌ها و تجارب کشورهای پیشرفته در عرصه مدیریت بحران می‌تواند راهگشا باشد. همکاری‌های بین‌المللی و استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های جهانی به منظور تقویت و گسترش برنامه‌های جامع بهبود مدیریت بحران از ضروری‌ترین اقدامات به حسب می‌آید. الحاق دولت ایران به سازمان بهداشت جهانی را در این راستا می‌توان از اقدامات زیربنایی و مبنایی دانست.

مجموع تحقیقات، نشان می‌دهد، کمبود امکانات، اورژانس و سایر نهادها را با دشواری‌های متعددی روبرو ساخته است.

دستبندهای ردیاب که می‌توانست، نقش بسزایی در عملیات نجات و جست و جو داشته باشد. و یا وجود بیسیم‌های بیشتر و با کیفیت‌تر به مانند استفاده از بیسیم‌های دیجیتال به جای بیسیم‌های آنالوگ قطعا در کاهش تلفات و سرعت عملیات ایفای نقش می‌کرد.

طبق مصاحبه‌های انجام شده، چنانچه این حادثه در ساعت بعد از ظهر اتفاق می‌افتاد باید منتظر اتفاقات ناگوارتری می‌شدیم. کمبود ایستگاه‌های اورژانس که وفق گفته‌های معاونت فرهنگی اورژانس تهران، به تعداد ۱۰۰ ایستگاه می‌رسد بسیار نگران کننده است. این کمبود در حوزه‌های دیگر مثل ماشین‌های آمبولانس و سایر امکانات هم دیده می‌شود.

۷. تشکیل پایگاه‌های جامع اطلاعاتی

از اقدامات بسیار کارآمد و مهم اورژانس، تهیه پایگاه‌های اطلاعاتی به مانند «سینا سا» است. تهیه و تدوین این گونه پایگاه‌ها ضمن امکان سنجی کمبود یا کثرت نیروها، شرایط مدیریت عملکرد بهتر در حوزه‌های دیگر مانند سطح‌بندی تیم‌ها را ساده‌تر می‌سازد. باید این پایگاه‌های اطلاعاتی در سایر ارگان‌های وزارت بهداشت نیز تهیه گردد.

۸. وضع مقررات خاص برای ساختمان‌های پر جمعیت

رویکرد منطقی قانونگذار همراه با اجرای این مقررات توسط نهادهای اجرایی می‌تواند بسیار راهگشا در عملکرد بهتر نهادهای خدمت رسان در حوزه بهداشت و امداد و نجات باشد.

لازم است مقرراتی ویژه برای ساختمان‌های پر جمعیت و بلند مرتبه وضع گردد. بدین منظور رعایت نکات زیر بسیار مهم تلقی می‌شود.

اول آنکه با توجه به حساسیت این گونه ساختمان‌ها، باید اورژانس‌های ثابت در این گونه ساختمان‌ها در نظر گرفته شود.

دوم آنکه در نظر گرفتن سکوه‌های بالگرد می‌تواند در بازه‌های زمانی پرتراфик شهر بسیار راهگشا باشد.

سوم، تجهیز و تعبیه امکانات پزشکی به مانند ابزار و جعبه‌های دیجیتال از اهمیت بسزایی برخوردار است.

چهارم، در نظر گرفتن برخی مقررات ساختمانی به مانند خودداری از دادن مجوز به ساخت و ساز در کوچه‌ها و یا در نظر گرفتن آسانسورهای بزرگ‌تر برای نقل و انتقال بیماران و با اقدامات از این قبیل می‌تواند در جلوگیری و همچنین پاسخ‌های مقطعی راهگشا باشد.

۹. تشکیل کمیته‌های ملی به هنگام بروز حوادث غیر مترقبه

پس از حادثه، به نظر می‌رسد موثرترین تدبیر ممکن، به جز درمان و بهبود اثرات باقی مانده از سانحه، پیش‌بینی راهکارهایی در جلوگیری از پیش آمد آن در آینده است. تشکیل کمیته‌های ملی به مانند قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹ می‌تواند مهمترین اتفاق ممکن باشد. در این قانون می‌خوانیم:

ماده واحده - بموجب این قانون « کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی » به منظور مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه کارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش‌های لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن، به ریاست وزیر کشور و عضویت وزراء و مسؤولین سازمان‌ها (در غیاب وزراء، معاونین ذیربط شرکت می‌نمایند) و عضویت سازمان هواشناسی کشور، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگلها و مراتع، وزارت بازرگانی و هر وزارتخانه، مؤسسه، نهاد و نیروهای انتظامی و یا نظامی که ریاست این کمیته حسب ضرورت مصلحت

بداند، تشکیل می گردد .

۱۰. همکاری و هماهنگی با سایر نهادهای داخلی

استفاده از ظرفیت‌های موجود در سایر ارگان‌ها و کمک دهی نهادها به یکدیگر در حین حادثه می‌تواند به بهبود و تسریع کار خدمت شایانی کند. قانون سازمان مدیریت بحران کشور توسط کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به موجب اصل هشتاد و پنج قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در جلسه بیست و پنج دی ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و شش تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۰ به تایید شورای نگهبان رسید. به موجب ماده پنج این قانون، شورای عالی مدیریت بحران به ریاست رئیس جمهور و عضویت برخی مقامات از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تشکیل می‌شود. ضمن آنکه در سازمان مدیریت بحران ۱۴ کارگروه وجود دارد که یک کارگروه اختصاصی بهداشت و درمان با عضویت نماینده وزارت بهداشت و نماینده اورژانس مشغول به فعالیت است. این شورا وظایفی از قبیل هماهنگی، تعیین خط مشی و البته وفق بند ۵ مستند سازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آن‌ها را بر عهده دارد.

۱۱. استفاده از بالگردهای هوایی

وفق بند ۶ ماده ۱ آیین‌نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور پایگاه هوایی در مسیرهای صعب العبور، محورهای حادثه خیز، محورهایی که میزان تردد در آنها بالا باشد و نیز در مناطقی که دسترسی زمینی به محل امکانپذیر نباشد با در نظر گرفتن امکان استفاده از بالگرد در طول روز استقرار می‌یابد. و در اجرای این بند، ماده ۱۹ بیان می‌دارد، «به منظور ارایه خدمات اورژانس از طریق بالگرد، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مکلف است با هماهنگی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نسبت به تنظیم توافقنامه جهت استفاده از امکانات آن نیروها در شرایط عادی و بحران اقدام نماید». توصیه می‌شود به منظور دسترسی سریع و کاهش صدمات و تلفات در اجرایی شدن این وظایف وزارت بهداشت حداکثر حمایت را در دسترسی به این امکان به عمل آورد.

جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

چکیده:

هلال احمر در ایران سابقه‌ای نزدیک به یک قرن دارد. این جمعیت در سال ۱۳۰۱ برای اولین بار تاسیس شد. پس از پیروزی جمهوری اسلامی، با کمی تغییرات به کار خود ادامه داد و در هشتم اردیبهشت ماه ۱۳۶۷ اساسنامه این جمعیت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

در بند اول این گزارش وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر در مورد ایمنی ساختمان‌ها و سوانح غیر مترقبه از قبیل آتش‌سوزی پیش، حین و پس از حادثه را بررسی شد. هشت وظیف عمده بر عهده این جمعیت وجود دارد: (۱) سیاست‌های آموزشی جمعیت هلال احمر. (۲) نوسازی، بازسازی و تجهیز امکانات و نیروی انسانی. (۳) ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور. (۴) ارائه خدمات امدادی. (۵) ارائه کمک‌های اولیه. (۶) همکاری متقابل با نهادهای دیگر. (۷) اولویت بندی و سطح‌بندی برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی. (۸) بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان حادثه

در بند دوم کاستی‌های و خلل‌های قانون را پیش‌رو کشانده‌ایم و پیرو آن پیشنهادات و راهکارهایی جهت بهبود قوانین و مقررات کنونی ارائه دادیم. که در پنج مورد قابل امعان نظر است: (۱) تدوین پایگاه‌های جامع اطلاعاتی. (۲) اصلاح ضوابط و دستورالعمل‌های مدیریت عملیات. (۳) همکاری با صدا و سیما. (۴) تجهیز و بروز رسانی افراد و امکانات. (۵) وضع قوانین در خصوص سطح‌بندی اعزام‌ها و اعلام شرایط اضطراری.

جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

در سال ۱۸۶۲ ژن هنری دونان کتاب خاطره‌ای از سولفرینو را شرح داد و خواستار تشکیل جمعیت‌های امدادی داوطلب برای تسکین آلام این‌گونه آسیب‌دیدگان از جنگ شد. وی پیشنهاد داد که خدمت به زخمی‌های نظامی، فعالیت بی‌طرف محسوب شود و انجمن ژنوی امور عام‌المنفعه با علاقه وافر از پیشنهاد وی استقبال کرد. در نتیجه، کنفرانسی بین‌المللی با شرکت نمایندگان ۱۶ کشور در ژنو تشکیل شد و موافقتنامه ۱۸۶۴ برای بهبود وضع مجروحان و رنجوران نظامی میدان جنگ تدوین شد و به امضای نمایندگان ۱۲ دولت از کشورهای شرکت‌کننده رسید. در آن بی‌طرف شمردن متصدیان خدمات پزشکی نیروهای مسلح، رفتار انسانی با زخمی‌ها و بی‌طرفی غیرنظامیانی که داوطلبانه به کمک مجروحان جنگ می‌شتابند و نیز علامتی بین‌المللی به منظور مشخص شدن اعضا و وسایلی که در این راه به کار می‌روند، پیش‌بینی شده بود. به خاطر ملیت دونان، صلیبی سرخ بر زمینه‌ای سفید به تقلید از پرچم سوئیس به عنوان نماد و علامت آن انتخاب شد.

هلال احمر در ایران سابقه‌ای نزدیک به یک قرن دارد. این جمعیت در سال ۱۳۰۱ برای اولین بار تاسیس شد. پس از پیروزی جمهوری اسلامی، با کمی تغییرات به کار خود ادامه داد و در هشتم اردیبهشت ماه ۱۳۶۷ اساسنامه این جمعیت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

در گزارش حاضر، کوشش شده با نگاهی ساختاری و با هدف درس گرفتن از حادثه پلاسکو، شرحی از وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر صورت گیرد. ذهنیت این گزارش به دور از منافع سازمانی یا نهادی خاص و در راستای هدفی والاتر، تقویت و گسترش امنیت عمومی می‌باشد. روشن است در این گزارش ضمن بررسی وظایف و اختیارات، برخی انتقادات ساختاری و قانونی نیز بر عملکرد این جمعیت وارد آمده است. در پی انتقادات و کاستی‌های مطروحه، پیشنهادات و راهکارهایی نیز پیش‌رو کشانده شده است.

قوانین استفاده شده در این گزارش به شرح زیر است. قانون وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۲۰، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸، اختصاص مبلغ دو هزار میلیارد ریال به منظور پیشگیری، آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۰۳/۰۵، قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ و قوانین بودجه و مصوبات هیئتی وزیران که مبلغی را به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها در اختیار هلال احمر قرار داده‌اند، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱، قانون اصلاح اختیارات سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۲، قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸/۰۱/۲۳ که رئیس هلال احمر یکی از اعضای آن می‌باشد، طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۱/۱۷، آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰.

نظر به تناسب وقت و امکانات، در این گزارش، قوانین و مقررات حاکم در خصوص حادثه پلاسکو جمع‌آوری، تحلیل و مورد ارزیابی قرار گرفت. اخبار، نظرها و آرای نظریه پردازان حقوق مطالعه شد. سه نشست به مدت بیست و چهار ساعت در کمیته‌های داخلی از آرا و نظرات اساتید حقوقی و وکلا استفاده شد. در این راستا، مصاحبه‌هایی با مدیران و مسئولین اورژانس، جمعیت هلال احمر و شاهدان حاضر در صحنه از قبیل آتش‌نشان‌ها صورت گرفت. اما با توجه به برخی محدودیت‌های زمانی، در این گزارش وضعیت عینی و عملی شهرستان‌ها مورد ارزیابی قرار نگرفت. هر چند کوشش این گزارش تا حد امکان کلی و در سطح کشوری بود اما تاکید بیشتر بر شهر تهران و خصوصاً حادثه پلاسکو بود.

در بند اول این گزارش وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر در مورد ایمنی ساختمان‌ها و سوانح غیر مترقبه از قبیل آتش‌سوزی پیش، حین و پس از حادثه را بررسی خواهیم کرد. در بند دوم کاستی‌های و خلل‌های قانون را پیش‌رو کشانده‌ایم و پیرو آن پیشنهادات و راهکارهایی جهت بهبود قوانین و مقررات کنونی ارائه خواهیم داد.

بند اول - وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر

۱. پیش از حادثه

۱-۱. سیاست‌های آموزشی جمعیت هلال احمر

وفق بند ۳ ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی یکی از وظایف جمعیت هلال احمر پیش از حوادث غیر مترقبه، برنامه‌ریزی و اقدام در جهت آمادگی مقابله با حوادث و سوانح و آموزش عمومی در این زمینه و تربیت کادر امدادی و نیروی انسانی مورد نیاز می‌باشد. باید وظیفه آموزشی جمعیت هلال احمر را در دو سطح متفاوت تفکیک کرد، توضیح آنکه گاه مقصود از آموزش، تربیت و تجهیز علمی کادر داخلی و نیروهای امدادی است. اما گاهی مراد، آموزش‌های همگانی است که مطابق بند ب از ماده ۴۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی «جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلف است به منظور ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور اقدامات زیر را با همکاری دستگاه‌های اجرائی مرتبط انجام دهد: ب - افزایش و گسترش آموزش‌های همگانی و عمومی امداد و نجات در سراسر کشور. سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده»

طبق مصاحبه‌های صورت گرفته، سیاست‌های در نظر گرفته شده در این خصوص از جانب جمعیت هلال احمر در دو حوزه قابل امان نظر است. جمعیت هلال احمر در یک حوزه تخصصی، علاوه بر تشکیل کارگاه‌ها و نشست‌های موردی، آموزش‌های مختلفی نیز در سه سطح به منظور تقویت کارایی و کارآمدی نیروها انجام داده است. و در حوزه دیگر به صورت عمومی به منظور افزایش آگاهی و تقویت علمی شهروندان پروژه‌هایی بدین منظور انجام می‌دهد، تحت عنوان «طرح خادم»، که البته به نظر می‌رسد در اجرای این طرح چندان گام‌های موثری برداشته نشده است. شهروندان همچنان نسبت به بسیاری از آموزش‌ها ناآگاه هستند. در نظر گرفتن سیستم‌ها و برنامه‌های عملیاتی تر و کاربردی تر در این حوزه بسیار خودنمایی می‌کند. (ر.ک. توصیه ۳)

۱-۲. نوسازی، بازسازی و تجهیز امکانات و نیروی انسانی

مطابق بند ۸ از ماده ۳ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی وظیفه دیگری که هلال احمر پیش از این گونه حوادث می‌تواند داشته باشد کمک به تهیه دارو و وسایل و تجهیزات پزشکی مورد نیاز مراکز بهداشتی، درمانی و آموزشی کشور با موافقت وزارت بهداشت و با همکاری هلال احمر و صلیب سرخ جهانی که عضو اتحادیه بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر جهانی هستند. همچنین مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ الف - در اجرای بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مبالغ زیر اختصاص می‌یابد: معادل پنج هزار میلیارد (۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و از محل منابع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران چهل درصد (۴۰٪) از اعتبارات مذکور برای خرید و تأمین بالگرد و تجهیزات امداد هوایی و باقیمانده به نسبت چهل درصد (۴۰٪) هزینه‌ای و شصت درصد (۶۰٪) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای نوسازی، بازسازی، خرید و احداث پایگاه‌های امداد و نجات و انبارهای اضطراری، ساختمان‌های ستادی و اجرائی، خودروهای امداد و نجات و سایر مأموریت‌ها و تکالیف مندرج در قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ و اصلاحات بعدی آن به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها در اختیار

جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد تا مطابق اساسنامه خود به مصرف برساند. همانطور که ملاحظه می‌شود جمعیت هلال احمر یکی از عمده وظایف در پیش از حادثه پلاسکو که می‌توانست بر عهده گیرد تجهیز امکانات و نیروی انسانی بود که وفق قانون بودجه سال ۱۳۹۵ ردیف بودجه خاصی جهت تهیه باگردها و تجهیز نیروی هوایی قرار داده شده بود که بسیار در حوادث غیر مترقبه بویژه در ساختمان‌های بلند، راهگشا می‌تواند باشد. مطابق گزارش رییس جمعیت هلال احمر با خبرگزاری ایسنا مورخ ۹ اسفند ۱۳۹۵، بالگردهای فعلی این جمعیت بزرگ و توانایی عملیات اطفاء در این سطح به مانند حادثه پلاسکو را ندارند.

۳-۱. ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور:

مطابق ماده ۴۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلف است به منظور ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور اقدامات زیر را با همکاری دستگاه‌های اجرائی مرتبط انجام دهد:

الف - تقویت، توسعه و آمادگی شبکه امداد و نجات کشور از طریق نیازسنجی، تهیه، تأمین و نگهداری اقلام امدادی مورد نیاز آسیب‌دیدگان، تجهیزات ارتباطی و مخابراتی و تجهیزات امداد و نجات اعم از زمینی، هوایی، دریایی به میزان استانداردهای تعیین شده توسط مراجع ذیصلاح کشور.

ب - افزایش و گسترش آموزش‌های همگانی و عمومی امداد و نجات در سراسر کشور. سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده

نباید از نظر دور داشت که فارغ از پیگیری دلایل اصلی وقوع این حادثه باید این موضع را هشدار جدی برای پیش‌گیری از یک فاجعه انسانی در موقعیت‌های مشابه حادثه پلاسکو تلقی کرد. تعریف و تنظیم مانورهای منظم داخل دستگاهی و خارج دستگاهی با همکاری نهادهای دیگر به مانند اورژانس و آتش‌نشانی و هلال احمر و ... و همچنین تشکیل پایگاه‌های اطلاعاتی امکانات و تجهیزات به منظور تقویت زیرساخت‌ها می‌تواند در حوزه تقویت زیر ساخت‌ها راهگشا باشد. (ر.ک. توصیه ۲)

۲. حین حادثه

۲-۱. ارائه خدمات امدادی

در اجرای بند ۱ از ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، ارائه خدمات امدادی در هنگام بروز حوادث و سوانح طبیعی مثل زلزله و سیل و غیره در داخل و خارج از کشور از وظایف جمعیت هلال احمر است.

لازم به ذکر است، هیئت و زیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ بنا به پیشنهاد شماره ۲۱۲ - ۱۷ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۷ جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و به استناد ماده (۴۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹ - طرح جامع امداد و نجات کشور را تصویب نمود. مطابق بند ۱۵ ماده ۱۶ این قانون، رییس جمعیت هلال احمر یکی از اعضای ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور و ستادهای تابع آن، مطابق این قانون است. پیرو آن می‌تواند در پیش‌گیری از سوانحی از قبیل ساختمان پلاسکو نقش آفرینی کند. وفق ماده ۴۴ این قانون وظایف و اختیارات کارگروه تخصصی امداد و نجات عبارت است از:

۱ - اجرای مصوبات ستاد.

۲ - تهیه شرح خدمات تمامی سازمان‌ها و بخش‌های ذی ربط در امر امداد و نجات.

۳ - برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی لازم به منظور جلوگیری از تداخل مسؤو لیتها و انجام کارهای موازی و تکراری در زمینه امداد و نجات.

۴ - تهیه دستورالعمل‌های لازم برای آمادگی در زمینه امداد و نجات براساس سیاست‌های مصوب ستاد.

- ۵- برنامه‌ریزی جهت تهیه و تأمین و سایل موردنیاز اسکان موقت، تغذیه و بهداشت آسیب دیدگان .
- ۶- برنامه‌ریزی در مورد برآورد و لیه تلفات و خسارات .
- ۷- برنامه‌ریزی جهت آموزش‌های ویژه موردنیاز سازمان‌های ذی ربط در امر امداد و نجات .
- ۸- برنامه‌ریزی جهت تهیه و تأمین و سایل و تجهیزات امداد و نجات .
- ۹- برنامه‌ریزی جهت شناسایی منابع کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی و جلب و جذب این کمک‌ها در بحران‌ها .
- ۱۰- پشتیبانی، هماهنگی و نظارت بر عملکرد کارگرو ههای تخصصی امداد و نجات استان .
- وفق گزارش دریافتی از جمعیت هلال احمر، حادثه پلاسکو در ساعت ۷:۵۹ صبح روز پنجشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۳۰، اتفاق افتاد. سپس با اعلام آتش‌نشانی در ساعت ۸:۴۰ جمعیت هلال احمر در ساعت ۹:۰۰ صبح در صحنه به عنوان پشتیبان اورژانس و آتش‌نشانی اعلام آمادگی نمود. (ر.ک. توصیه ۱)

۲-۲. ارزیابی کمک‌های اولیه

مطابق بند ۲ از ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، ارائه کمک‌های اولیه در حوادث غیر مترقبه به وسیله امدادگرادگران جزو وظایف جمعیت هلال احمر تعریف شده است. لازم به ذکر است این جمعیت در اجرای قانون مذکور قادر به استفاده از نیروهای داوطلب می‌باشد که ماده ۱۲۶ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی بیان می‌دارد: « به منظور به کارگیری جوانان در سازندگی و فعالیت‌های اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، جمعیت هلال احمر و سایر دستگاه‌های ذی ربط مجازند در اجرای طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و خدمات اجتماعی خود از ظرفیت جوانان کشور اعم از تشکل‌های غیردولتی جوانان و نیروی مقاومت بسیج استفاده نمایند.»

همچنین ماده ۲ از قانون اصلاح اختیارات سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی در توضیح این اختیار تصریح می‌دارد: « ماده ۲- (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و عمومی، شرکت‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، به ویژه وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، راه و شهرسازی، تعاون، نیرو، کار و امور اجتماعی، آموزش و پرورش، رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر مناطق محروم ریاست جمهوری، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، کمیته امداد امام خمینی (ره) شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مجازند متناسب با میزان آمادگی بسیج سازندگی، بخشی از فعالیت‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی زودبازده، کم هزینه و عام المنفعه، امدادی، فرهنگی و مردم یاری خود را با استفاده از نیروهای داوطلب بسیجی و مردمی، جوانان و متخصصین سازمان یافته، توسط سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج اجراء نمایند.»

مطابق مصاحبه‌ها صورت گرفته با مسؤولین و شاهدان محلی و همچنین گزارش‌های واصله از جمعیت هلال احمر، هنگام استقرار و پیش از فروپاشی ساختمان ۸۴ نفر در قالب ۱۰ تیم امدادی، ۶ دستگاه آمبولانس، ۳ دستگاه خودروی امدادی و ۲ قلاده سگ، به عنوان پشتیبان اورژانس و آتش‌نشانی فعالیت داشته‌اند. که پس از فروپاشی نیروهای پشتیبان جهت کمک بیشتر اعزام شده‌اند. اما فقدان برنامه دقیق و منظم جهت اعزام تیم‌ها در طول عملیات موجب کثرت افراد در جریان عملیات شده است و اجرای عملیات اطفاء و کمک رسانی و پس از آن جست و جو و نجات را با دشواری روبرو نموده است. (ر.ک. توصیه ۲)

۲-۳. همکاری متقابل با نهادهای دیگر

باید دانست که مطابق بند ۲۵ از ماده ۳ آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور، جمعیت هلال احمر به عنوان یکی

از اعضای شورای اجتماعی، مکلف به انجام وظایفی است که می‌تواند در حین حادثه بسیار حایز اهمیت باشد. وفق بند ۵ از ماده ۱۲ این شورا مکلف به تقویت همکاری‌های متقابل بین دستگاه‌های اجرایی و استفاده بهینه از امکانات آن‌ها می‌باشد.

همچنین مطابق ماده ۵ از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی بالخصوص هواپیمائی و کشتیرانی و شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران و گمرک ایران موظفند خصوصاً به هنگام بروز حوادث و یا در زمان جنگ در اجرای وظایف جمعیت همکاری و تشریک مساعی لازم را بنمایند.

عمده وظیفه جمعیت هلال احمر در حادثه پلاسکو پشتیبانی آتش‌نشان‌ها و در درجه دوم اورژانس بوده است. پس از فروپاشی ساختمان و هنگام آواربرداری جمعیت هلال احمر مطابق دستور ریاست کمیته مدیریت بحران که شهرداری تهران را نیز بر عهده دارد، نیروهای خود را عقب کشیده و از آنجا که عملیات آواربرداری سنگین بوده است. به صورت موردی و به فراخور نیاز و درخواست آتش‌نشانان ورود پیدا می‌کرده است. که پیرو درخواست‌های صورت گرفته استفاده از قلاده‌های سگ جست و جو که در فضای دودآلود چندان موفق به عملیات نشده است و دستگاه‌های زنده یاب که با وجود صدای زیاد در اطراف حادثه، کاری از پیش نبرده، عمده اقدامات انجام شده بوده است.

مدیریت شخص محور و فاقد سیستم منظم از اصلی‌ترین چالش‌های مطرح شده است. مانورهای منظم فرادستگاهی جهت هماهنگی و آمادگی قبلی به منظور پیش‌گیری از حوادث و سوانح غیر مترقبه آتش‌سوزی وجود نداشته است. جمعیت هلال احمر در راستای تقویت این گونه همکاری‌های میدانی عملکرد مناسبی از خود نشان نداده است. (ر.ک. توصیه ۳)

۲-۴. اولویت بندی و سطح بندی برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی

مدیریت همواره خلاء موجود در برنامه‌ها و عملیات اجرایی حین حوادث غیر مترقبه بوده است. بدین منظور بند ۱ از ماده ۲ آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور، بررسی و تعیین ضرورت‌ها و اولویت‌ها در برنامه‌ها و فعالیت‌های اجتماعی دستگاه‌های اجرایی ذی ربط از وظایف این شورا در نظر گرفته شده است. رییس جمعیت هلال احمر به عنوان یکی از اعضای این شورا می‌تواند اقدامات شایسته‌ای در اجرایی شدن این رسالت انجام دهد. بند ۳ از ماده ۳ قانون تشکیلات جمعیت نیز برنامه‌ریزی و اقدام در جهت آمادگی مقابله با حوادث و سوانح را بر عهده هلال احمر قرار داده است.

نتیجه مصاحبه‌ها با آتش‌نشانان و برخی مدیران حاضر در صحنه، حاکی از فقدان مدیریت و هماهنگی نظام مند بوده است. سطح بندی تیم‌ها و اعلام‌ها به طور دقیق و منظم وجود نداشته است. به نظر می‌رسد از دشواری‌ها و پیچیدگی‌های حادثه بر خلاف انتظار، کثرت نیروها بوده است و نه قلت آن که قدرت مانور را در عملیات تقلیل می‌داده است. (ر.ک. توصیه ۵)

۳. پس از حادثه

به نظر می‌رسد جمعیت هلال احمر مهمترین رسالتی که پس از این گونه حوادث بر عهده دارد حفظ سلامت و بهداشت روحی و روانی صدمه دیدگاه از حادثه است. مطابق بند ۵ از ماده ۳ قانون تشکیلات جمعیت هلال احمر کمک به امر توانبخشی و ارائه خدمات اجتماعی در جهت تسکین آلام آوارگان، پناهندگان، مرضی و معلولین و ایجاد حس تعاون و تفاهم و دوستی و نیکوکاری بین مردم از وظایف این جمعیت است.

مطابق گزارش‌های واصله، هرچند وزارت بهداشت و مرکز اورژانس تهران، تیم‌های سلامت روان و روانشناختی را ارسال و خدمات لازم را انجام داده‌اند. اما مطابق گزارش‌های دریافتی این خدمات در لیست فعالیت‌های جمعیت هلال احمر نبوده است. باید دانست این گونه بیماری‌ها تأثیرات بلند مدت بر بحث سلامت جامعه می‌گذارند. لذا جلوگیری از افزایش این بیماری‌ها از قبیل استرس، بیماری‌های روحی و روانی و... شایان توجه است.

بند دوم- گفتاری در برخی کاستی‌ها و پیشنهادات

۱. تدوین پایگاه‌های جامع اطلاعاتی

توصیه می‌شود پایگاه‌های جامع اطلاعاتی در دو حوزه تهیه شود. در یک حوزه به منظور در دست داشتن آمار و اطلاعات نیروها، امکانات، کمبودها و نیازهایی که متناسب با پیشرفت و گسترش شهر به وجود می‌آید. چنین پایگاه‌هایی ضمن اطلاع از داشته‌ها، امکان بررسی کاستی‌ها و اقدام برای زفع آنها را فراهم می‌سازد. اما این پایگاه‌ها در یک حوزه دیگر نیز می‌توانند عملیاتی شوند. طبق گزارش‌های واصله و نشست‌های صورت گرفته بدین منظور، بسیاری از مناطق دیگر تهران از قبیل سراسر خیابان جمهوری و بازار تهران هستند که در وضعیت بسیار نامطلوب‌تری نسبت به ساختمان پلاسکو قرار دارند. استفاده از پایگاه‌های مناطق ریسک پذیر، به منظور پیش‌گیری و آمادگی، می‌تواند در دسترسی سریع و اقدام بموقع مفید باشد.

۲. اصلاح ضوابط و دستورالعمل‌های مدیریت عملیات

گزارش‌ها و مصاحبه‌های صورت گرفته در ارتباط با حادثه پلاسکو، نشان می‌دهد عمده تصمیم‌گیری‌ها و فرماندهی‌های عملیاتی بیشتر از آنکه بر مقررات و دستورالعمل‌های پیش گفته و از پیش تعریف شده مبتنی باشد، بر تجارب و عملکرد فردی افراد با سابقه تعریف می‌شود.

جدا از آنکه این تصمیم‌های فردی و تجارب شخصی چقدر بر استانداردهای بین‌المللی و مقررات فنی استوار است، مستند سازی و مکتوب ساختن این گونه تجارب از حداقلی‌ترین اقدامات در راستی عملکرد بهتر مدیریت در حادثه است.

لازم به ذکر است در حادثه پلاسکو وفق مصاحبه‌های انجام شده، یکی از چالش‌های موجود فرماندهی عملیات است که هم اکنون نیاز مبرمی به وضع قاعده به منظور جلوگیری از تشتت و پراکندگی نیروها دارد.

۳. همکاری با صدا و سیما

در خصوص گسترش آموزش‌های عمومی، در دسترس‌ترین نهاد، صدا و سیما است. مطابق ماده ۴۵ طرح جامع امداد و نجات، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران موظف است کلیه مواد آموزشی و دستورالعمل‌های لازم در خصوص مدیریت بحران و سایر مواردی را که باعث ارتقای فرهنگ ایمنی در جامعه می‌شود و به تصویب کارگروه ملی آمادگی و کارگروه‌های آمادگی استانی رسیده است، پخش نماید.

جمعیت هلال احمر یکی از ظرفیت‌های مطلوبی که در دست دارد استفاده از همین نهاد است که وظیفه قانونی نیز بر دوشش قرار داده شده است. چنانکه در حادثه پلاسکو فرهنگ خدمت رسانی، که در بعضی موارد به صورت منفی بروز پیدا می‌کرد و در برخی موارد به صورت مثبت و با قصد کمک رسانی صورت می‌پذیرفت. توضیح آنکه در خصوص نوع مثبت، برخی شهروندان علی‌رغم اینکه قصد کمک به حادثه دیدگان را داشتند، اما فقدان درک این موضوع که حضور آنها و شلوغی در محل خود آسیب‌زا می‌باشد را درک نکرده بودند و بدین صورت در امر امداد رسانی برای نهادهای حاضر در صحنه بسیار مشکل‌زا شدند.

۴. تجهیز و بروز رسانی افراد و امکانات

یکی از مشکلات عمده مطرح شده در چنین بحران‌هایی فقدان تجهیزات مدرن است. فقدان بالگردهایی که می‌توانست در اطفاء حریق به آتش‌نشان‌ها کمک رساند، فقدان دستبندهای ردیاب که می‌توانست عملیات نجات و جست و جو را آسان‌تر و ممکن سازد، بیسیم‌های دیجیتال که کیفیت اطلاع رسانی را می‌توانست افزایش دهد، فقدان گوشی‌های اطلاع رسانی برای تمام نیروها که ضمن اطلاع سریع افراد حاضر در صحنه، خللی نیز در ارتباط فرمانده عملیات ایجاد نمی‌نمود و کمبودهایی از این قبیل.

۵. وضع قوانین در خصوص سطح‌بندی اعزام‌ها و اعلام شرایط اضطراری

لازم است تیم‌های اعزامی به منطقه عملیات، آمبولانس‌ها، اتوبوس‌ها، موتورها، سگ‌های زنده یاب، نیروهای انسانی و اجرایی و تمام امکانات موجود سطح‌بندی گردند.

مطابق گزارش‌های ارسالی و مصاحبه با شاهدان و مسئولین حاضر در صحنه سطح‌بندی‌ها و مدیریت نیروها هنوز در جمعیت هلال احمر و نهادهای مشابه وجود ندارد که خود در شلوغی صحنه و ممانعت در اجرای عملیات بسیار مشکل‌آفرین است. توضیح آنکه در حادثه پلاسکو غایب بزرگ مدیریت نیروها، سطح‌بندی آن‌ها و البته آنچه که در حادثه پلاسکو خودنمایی می‌کرد، کثرت نیروها بود. نیاز است تعداد نیروها متناسب با وضعیت حادثه سطح‌بندی گردد و به نسبت با بزرگی یا کوچکی حادثه، نیرو اعزام گردد. اعزام‌ها اساساً مبتنی بر تجارب افراد باسابقه‌تر می‌باشد. لازم است مقرراتی مشخص و مدون بدین منظور وضع گردد.

نهادهای صنفی

چکیده:

تشکل‌های صنفی، چه در طیف غیردولتی و خود-انتظام و چه در طیف دولتی و ناظر آن، در کیفیت انطباق فعالیت واحدهای صنفی با قانون و مقررات جاری کشور نقش دارند. این تشکل‌ها علاوه بر آنکه بستر اقتصادی مناسب جهت فعالیت واحدهای صنفی را فراهم می‌کنند، می‌توانند در حفاظت‌ایمنی صاحبان کسب و کار و شهروندان و همچنین رعایت نظم و انضباط شهری نقش مؤثری را ایفاء کنند. این وظایف و کارویژه‌ها، گاهی مستقلاً از سوی تشکل‌های صنفی محقق می‌شود و گاهی نیازمند مشارکت سایر نهادهای مسئول و حتی اخطار و یا اثبات تخلف از سوی آنان است.

شاید بتوان گفت که پیش از وقوع حادثه پلاسکو، آنچه از فعالیت تشکل‌های صنفی به ذهن متبادر می‌شد، تنها ناظر به جنبه صدور مجوز و انجام بازرسی‌های مربوط به رعایت الزامات صدور و بقای این مجوزها بود؛ اما اکنون ملاحظه می‌شود که علاوه بر موارد مذکور، این تشکل‌ها می‌توانند با استفاده از ظرفیت‌های قانونی، انجام وظایف سایر نهادها را تسهیل نموده و به دنبال خود-انتظامی پیش‌روند. البته گاهی قانون‌گذار یا واضعین آیین‌نامه‌های صنفی، مسئولیت‌هایی را رأساً بر عهده این تشکل‌ها قرار داده و یا آنان را در عرض سایر نهادها مسئول دانسته‌اند. گاهی نیز گزارش این تشکل‌ها موجبات شروع رسیدگی در برخی مراجع قضایی یا شبه قضایی را به همراه دارند. علی‌ایحال، باید بررسی شود که در بروز حادثه پلاسکو، تشکل‌های صنفی مانند اتحادیه‌های ذیربط، اتاق اصناف شهرستان و کمیسیون نظارت و حتی اتاق اصناف ایران، چه وظیفه‌ای را بر عهده داشته‌اند و اینکه آیا وظایف خود را انجام داده‌اند یا خیر؟ در خصوص حادثه پلاسکو در دو سطح نهادهای غیر دولتی (اتحادیه و اتاق اصناف تهران و ایران) و نهادهای دولتی (کمیسیون نظارت تهران) وظایفی را می‌توان در نظر گرفت.

قانون نظام صنفی به عنوان قانون مادر در این حوزه در موارد متعددی از جمله مواد ۱۷ و ۳۷، به وظایف واحدهای صنفی و اتاق اصناف و همچنین در ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ قانون نظام صنفی به وظیفه کمیسیون نظارت در تنظیم و نظارت بر حسن اجرای مقررات‌ایمنی کشور اشاره نموده است.

به علاوه مکانیزم پیشنهاد ضوابط خاص داخلی توسط هر اتحادیه، اظهار نظر اتاق اصناف و تصویب کمیسیون نظارت (مواد ۳۰ و ۳۷ قانون و ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲) دیگر موردی بود که در تحقیق پیش‌رو بر اهمیت آن تاکید شد؛ چرا که توجه اختصاصی هر صنف به مواردی که به پیش‌گیری از حوادثی چون حریق کمک می‌کنند قطعاً تاثیر بسزایی در کاهش حوادث این چنینی خواهد داشت اما در کمال تاسف در رویه شاهد تصویب ضوابط عمومی چون داشتن کپسول اطفای حریق به جای ضوابط اختصاصی هر صنف هستیم.

در خصوص بخش‌های غیر دولتی برای مثال مطابق پاسخ اتاق اصناف تهران علاوه بر اینکه پاسخ سعی بر معطوف نمودن مساله به کمیسیون بازرسی اتاق را دارد باید گفت واحدهای بازرسی اتاق صلاحیت بازرسی مستقیم از واحدهای صنفی را مانند بازرسی کمیسیون نظارت داراست و با این وجود، به جهت عدم اطلاع از این اقدامات، به نظر می‌رسد که عملاً اقدامی در راستای نظارت بر تخلفات مذکور و احیاناً ارجاع این تخلفات به سازمان تعزیرات حکومتی جهت اعمال تنبیهات ننموده است. هم چنین در خصوص عدم رعایت ماده ۱۷ نیز با توجه به اخطار شهرداری منطقه ۱۲ مبنی بر عدم‌ایمنی واحدهای صنفی مستقر در مجتمع پلاسکو و رونوشت به اتاق اصناف، ادعای اتاق اصناف مبنی بر عدم توانایی تشخیص تخلف از مقررات‌ایمنی ساختمان به دلیل عدم وجود تخصص مسموع به نظر نمی‌رسد و همچنین به دلیل وجود بند ۴ ماده ۲ آیین‌نامه ماده ۲۸ اتاق اصناف می‌بایست مراتب را جهت اطلاع اتحادیه و اقدام مطابق مقررات به دلیل عدم رعایت تکالیف قانونی توسط واحدهای صنفی به اتحادیه ذیربط ابلاغ می‌نمود که چنین اقداماتی در پاسخ اتاق دیده نمی‌شود. شایان ذکر است مواردی چون تعدد رشته‌ها و عدم توانایی در تعریف مواردی چون ضوابط ایمنی و بهداشت عذر پذیرفتنی جهت عدم انجام تکالیف قانونی نخواهد بود.

در قوانین صنفی همچنین شاهد طراحی چندین سطح بازرسی و نظارت بر واحدهای صنفی و اتحادیه‌ها هستیم.

نظارت کمیسیون بازرسی اتحادیه و بازرسان اتاق اصناف تهران و بازرسان کمیسیون نظارت بر اجرای ضوابط قانونی از واحدهای صنفی و نظارت بازرس اتحادیه و کمیسیون بازرسی اتاق اصناف تهران بر حسن اجرای وظایف اتحادیه‌ها و همچنین نظارت فائمه معاونت بازرسی اتاق اصناف ایران بر واحدهای بازرسی اتاق تهران نظام کاملی از نظارت را به نمایش می‌گذارد که قاعدتا نباید تخلفی از قوانین را اجازه دهد.

با این وصف با توجه به پاسخ واصله از سوی سازمان صنعت، معدن و تجارت استان تهران مشخص گردید از میان اتحادیه‌های مستقر در ساختمان پلاسکو تنها یکی از اتحادیه‌ها (اتحادیه کشفاف) دارای ضوابط خاص داخلی بوده و در این مورد نیز توجه جدی و اختصاصی به معنای تام و تمام کلمه به ضوابط ایمنی نگردیده است و باقی اتحادیه‌ها نیز به طور کلی فاقد ضوابط خاص داخلی بوده‌اند. بدین لحاظ، به نظر می‌رسد که وظیفه مندرج بند (الف) ماده (۳۰) قانون نظام صنفی، توسط اتحادیه‌های مستقر در پلاسکو از جمله اتحادیه‌های پوشاک، پیراهن دوزان و خیاطان رعایت نگردیده است. در درجه دوم نیز کمیسیون بازرسی اتاق اصناف (شق اول ماده ۲۱ آیین‌نامه ماده ۳۶ قانون نظام صنفی) و بازرس اتحادیه (ماده ۱۱ آیین‌نامه ماده ۲۳ قانون نظام صنفی) در انجام وظایف محوله کوتاهی کرده‌اند چرا که باید به عنوان ناظر بر عملکرد اتحادیه، متذکر لزوم تصویب ضوابط داخلی می‌شده‌اند و مدرکی دال بر این اقدام در دسترس نیست. نکته مهم در این خصوص عدم توجه جدی به ضوابط ایمنی در ضوابط خاص است و مطابق پاسخ واصله از سازمان بیشتر مواردی مانند اسباب کار و مترآژ واحدها مطابق عرف مورد توجه قرار می‌گیرد. اهمیت این امر آن‌گاه بیشتر می‌گردد که بدانیم اخطار عدم ایمنی ساختمان پلاسکو توسط شهرداری به رییس اتاق اصناف تهران ابلاغ شده بود.

علاوه بر این، آن گونه که در پاسخ سازمان صنعت، معدن و تجارت تهران نیز مشاهده می‌شود بازرسان کمیسیون علی‌الظاهر توجه جدی به ماده ۶۸ قانون نظام صنفی از فصل هشتم که تخلف از ماده ۱۷ و مقررات ایمنی ساختمان‌هاست نمی‌نمایند و بیشتر تمرکز آنها معطوف به مواردی چون گرانفروشی، تقلب، قاچاق و از این قبیل موارد است. هر چند این کم توجهی قابل پذیرش نیست لیکن در نگاهی واقع بینانه لزوم وجود متخصص امور ایمنی در این بازرسی‌ها به شدت احساس می‌شود که این امر عملاً در قوانین و مقررات نیز مغفول مانده است و پیش‌بینی کردن چنین امری در پیش‌گیری از حوادثی چون پلاسکو مفید خواهد بود.

مقدمه:

تشکل‌های صنفی، چه در طیف غیردولتی و خود-انتظام و چه در طیف دولتی و ناظر آن، در کیفیت انطباق فعالیت واحدهای صنفی با قانون و مقررات جاری کشور نقش دارند. این تشکل‌ها علاوه بر آنکه بستر اقتصادی مناسب جهت فعالیت واحدهای صنفی را فراهم می‌کنند، می‌توانند در حفاظت‌ایمنی صاحبان کسب و کار و شهروندان و همچنین رعایت نظم و انضباط شهری نقش مؤثری را ایفاء کنند. این وظایف و کارویژه‌ها، گاهی مستقلاً از سوی تشکل‌های صنفی محقق می‌شود و گاهی نیازمند مشارکت سایر نهادهای مسئول و حتی اخطار و یا اثبات تخلف از سوی آنان است.

شاید بتوان گفت که پیش از وقوع حادثه پلاسکو، آنچه از فعالیت تشکل‌های صنفی به ذهن متبادر می‌شد، تنها ناظر به جنبه صدور مجوز و انجام بازرسی‌های مربوط به رعایت الزامات صدور و بقای این مجوزها بود؛ اما اکنون ملاحظه می‌شود که علاوه بر موارد مذکور، این تشکل‌ها می‌توانند با استفاده از ظرفیت‌های قانونی، انجام وظایف سایر نهادها را تسهیل نموده و به دنبال خود-انتظامی پیش‌روند. البته گاهی قانون‌گذار یا واضعین آیین‌نامه‌های صنفی، مسئولیت‌هایی را رأساً بر عهده این تشکل‌ها قرار داده و یا آنان را در عرض سایر نهادها مسئول دانسته‌اند. گاهی نیز گزارش این تشکل‌ها موجبات شروع رسیدگی در برخی مراجع قضایی یا شبه قضایی را به همراه دارند. علی‌ایحال، باید بررسی شود که در بروز حادثه پلاسکو، تشکل‌های صنفی مانند اتحادیه‌های ذیربط، اتاق اصناف شهرستان و کمیسیون نظارت و حتی اتاق اصناف ایران، چه وظیفه‌ای را بر عهده داشته‌اند؟

با توجه به مقدمات فوق و با توجه به اینکه به موجب «قانون نظام صنفی»^{۱۱}، تشکل‌های صنفی طیفی از اشخاص حقوقی غیردولتی و خود-انتظام (اتحادیه‌های صنفی، اتاق اصناف شهرستان و اتاق اصناف ایران) و نهادهای دولتی و ناظر (کمیسیون نظارت) را در بر می‌گیرد، مباحث آتی تحت دو عنوان مجزا مورد بحث قرار خواهد گرفت. همچنین، با توجه به اینکه نظارت‌های تشکل‌های موصوف تنها ناظر به مرحله پیش از وقوع حادثه است و در زمان وقوع و پس از آن مسئولیتی متوجه آنان نیست، مباحث تنها ناظر بر مرحله نخست خواهد بود.

فصل اول: حدود وظایف و اختیارات تشکل‌های صنفی

در ابتدای امر لازم است حدود وظایف و اختیارات هر یک از تشکل‌های صنفی، به تفکیک دولتی یا غیر دولتی بودن آن مورد بحث قرار گیرند. سپس، با بررسی اقدامات صورت گرفته از سوی هر یک از این نهادها، می‌توان به نحوه عملکرد و قصور احتمالی آنان دست یافت. لذا با توجه به بلاواسطه بودن نقش نهادهای غیردولتی در بازرسی، و ارتباط تنگاتنگ آنان با واحدهای صنفی دارای پروانه، شروع مباحث از این نهادها خواهد بود.

مبحث اول: اشخاص حقوقی غیردولتی

اشخاص حقوقی غیردولتی که مسئولیت ساماندهی فعالیت‌های صنفی را بر عهده دارند، به سه دسته تقسیم می‌شوند: دسته اول اتحادیه‌های صنفی هستند که بصورت بخشی، امور مربوط به رسته تحت پوشش خود را ساماندهی می‌کنند و دسته دوم اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها هستند که ساماندهی امور مربوط به تمامی صنوف فعال در آن شهرستان را بر عهده خواهند داشت. البته این اشخاص، اشخاصی هستند که مسئولیت مستقیم دارند و در کنار آنها می‌توان به اتاق اصناف ایران نیز اشاره کرد که بیشتر بر کار بازرسان اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها نظارت دارد. علی‌ایحال، بحث بر دو نهاد اتحادیه و اتاق اصناف تمرکز خواهد داشت و با توجه به اینکه اتاق اصناف ایران، حلقه‌ی بعیده‌ی این اسباب است، چندان مورد توجه نخواهد بود.

۱۱ لازم به ذکر است این قانون در سال ۱۳۹۲ اصلاح شده و به‌طور کلی به عنوان قانون عام مربوط به ساماندهی فعالیت‌های صنفی شناخته می‌شود. سایر فعالیت‌هایی که به موجب قانون خاص از شمول این قانون مستثنی شده‌اند و ساماندهی آنان به موجب قانون دیگری است، از وضعیت استثنائی برخوردار بوده و طبیعی است که در این گزارش به مباحث عمومی مربوطه پرداخته خواهد شد.

گفتار اول: اتحادیه‌های صنفی

مطابق ماده (۲) قانون نظام صنفی، «هر شخص حقیقی یا حقوقی که در یکی از فعالیت‌های صنفی اعم از تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع، خدمات و خدمات فنی سرمایه‌گذاری کند و به عنوان پیشه‌ور یا صاحب حرفه و شغل آزاد، خواه به شخصه یا با مباشرت دیگران محل کسبی دایر یا وسیله کسبی فراهم آورد و تمام یا قسمتی از کالا، محصول یا خدمات خود را به طور مستقیم یا غیرمستقیم و بصورت کلی یا جزئی به مصرف‌کننده عرضه دارد، فرد صنفی شناخته می‌شود». البته به موجب تبصره ماده فوق، صنفی که قانون خاص دارند و نحوه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسيق امور واحدهای ذیربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش آن به صراحت در متن آن قانون آمده است، از شمول این قانون خارج بوده و طبیعتاً از حدود صلاحیت نظارتی نهادها و تشکل‌های مندرج در این گزارش خارج بوده و مسئولیتی متوجه آنان نخواهد بود.

اتحادیه‌های صنفی نیز دارای شخصیت حقوقی، غیرانتفاعی و غیرتجاری بوده و پس از ثبت در وزارت صنعت، معدن و تجارت رسمیت خواهند یافت (ماده ۲۱ ق.ن.ص و ماده ۲ اساسنامه الگوی اتحادیه‌های صنفی). این اتحادیه‌ها، از واحدهای صنفی با فعالیت‌های شغلی مشابه یا همگن تشکیل شده و امکان دارد در صورت عدم تحقق نصاب مقرر جهت تشکیل اتحادیه، با طی ترتیباتی، در سطح استان یا کشور تشکیل شوند که البته جهت جلوگیری از اطاله کلام، تنها به فرض معمول و رایج تشکیل اتحادیه در شهرستان اشاره خواهد شد. همچنین بحث صدور پروانه کسب جانبازان، آزادگان و خانواده معظم شهداء، نیز وضعیتی استثنائی دارد و صدور آن از سوی ادارات صنعت، معدن و تجارت شهرستان‌ها انجام می‌پذیرد که از کلیات بحث خارج است.

شروع نظارت اتحادیه‌ها بر واحدهای تحت شمول این قانون، از زمان صدور پروانه کسب بوده و قبل از اخذ پروانه کسب از سوی واحدهای فعال، تنها نظارت قابل اعمال از سوی اتحادیه، درخواست پلمب این واحدها است. بدین منظور، مطابق ماده (۲۷) ق.ن.ص، محل دایر شده به وسیله هر شخص که پروانه کسب برای آن صادر نشده است، با درخواست اتحادیه و تأیید اتاق اصناف شهرستان، توسط نیروی انتظامی پلمب خواهد شد که البته در این راستا، رعایت آیین‌نامه اجرایی نحوه همکاری نیروی انتظامی با اتحادیه‌ها، اتاق‌های اصناف و اتاق اصناف ایران (موضوع ماده ۸۱ ق.ن.ص) نیز ضروری است.

فارغ از بحث ساماندهی واحدهای بدون پروانه، اتحادیه‌ها می‌توانند از طریق اعمال نظارت‌های حین صدور پروانه (از طریق بررسی مدارک و شرایط قانونی اخذ پروانه) و پس از آن، نیز بر فعالیت این واحدها نظارت کنند.

بند اول: نظارت‌های حین صدور پروانه کسب

آیین‌نامه اجرایی نحوه صدور و تمدید پروانه کسب (موضوع ماده ۱۲ ق.ن.ص)، مقررده عام جهت صدور پروانه کسب واحدهای صنفی محسوب می‌شود. علاوه بر این، مقررات خاصی از جمله آیین‌نامه اجرایی صدور و تمدید پروانه کسب اماکن واجد شرایط استقرار چند واحد صنفی (موضوع تبصره ۲ ماده ۳ ق.ن.ص)، دستورالعمل نحوه صدور جواز تأسیس فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و زنجیره‌ای (موضوع تبصره ۱ ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ ق.ن.ص)، آیین‌نامه اجرایی نحوه صدور و تمدید پروانه کسب جانبازان، آزادگان و خانواده شهداء (موضوع ماده ۷۹ ق.ن.ص)، آیین‌نامه اجرایی چگونگی صدور و تمدید پروانه کسب و نحوه نظارت بر افراد صنفی در فضای مجازی (موضوع تبصره ماده ۸۷ ق.ن.ص) نیز به بحث صدور پروانه کسب برای اشخاص یا واحدهای خاص پرداخته است. البته با توجه به اینکه در آیین‌نامه‌های فوق، شرایط و مدارک لازم جهت صدور پروانه و نظارت‌های حین صدور آن تا حد زیادی مشابه‌اند، بحث بر آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ ق.ن.ص به عنوان آیین‌نامه مرجع جهت صدور پروانه متمرکز خواهد شد.

اتحادیه‌ها در زمان صدور پروانه وجود دو دسته از شرایط را مورد بررسی قرار می‌دهند. یکی شرایط عمومی و اختصاصی لازم برای صدور پروانه کسب (موضوع ماده ۳ آیین‌نامه ماده ۱۲ ق.ن.ص) بوده و دیگری، ضوابط خاص داخلی اتحادیه ذیربط (موضوع ماده ۱۱ آیین‌نامه ماده ۱۲ ق.ن.ص) است. شرایط عمومی شامل سند مالکیت عین و

منفعت یا منافع، گواهی صلاحیت از نیروی انتظامی، گواهی اداره امور مالیاتی، گواهی گذراندن دوره‌های آموزشی، شناسنامه و کارت ملی، کارت پایان خدمت است. شرایط اختصاصی نیز شامل کارت معاینه پزشکی و گواهی صلاحیت بهداشتی و پروانه تخصصی و فنی برای صنوف خاص مورد اشاره در آیین‌نامه مشاغل تخصصی و فنی است. لذا همان‌طور که مشاهده می‌شود، رعایت نکات ایمنی چه از حیث مکان فعالیت و چه ابزار و تجهیزات مورد استفاده در این شرایط لحاظ نشده است؛ تنها در شرایط عمومی، نیروی انتظامی می‌تواند علاوه بر صلاحیت فردی، صلاحیت ترافیکی را نیز مورد ارزیابی قرار دهد و این امر ممکن است از حیث نکات ترافیکی زمان وقوع حادثه و پس از آن قابل توجه باشد. اما آنچه که با این مقوله ارتباط مستقیم دارد، ضوابط خاص داخلی اتحادیه‌های صنفی است. برابر ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ ق.ن.ص، «کمیسیون نظارت هر شهرستان موظف است ضوابط خاص داخلی اتحادیه صنفی برای صدور پروانه کسب (شامل تعیین رسته‌های شغلی بر اساس کد ISIC، حداقل مساحت، نوع کالا و خدمات قابل عرضه، وسایل و ابزار کار، تجهیزات و تأسیسات ایمنی، بهداشتی و انتظامی رسته شغلی) را با کسب نظر از اتحادیه و اتاق اصناف، تعیین و به اتحادیه ابلاغ نماید ...». لذا در صورتی که کمیسیون نظارت شهرستان، تجهیزات و تأسیسات ایمنی رسته شغلی خاصی را تعیین کند، اتحادیه مکلف به رعایت این ضوابط در فرآیند صدور پروانه کسب خواهد بود. حال، اگر اتحادیه بدون توجه به این ضوابط اقدام به صدور پروانه کسب نماید، بدلیل ارتکاب تخلف مندرج در بند ۷ (صدور پروانه کسب برخلاف قانون و مقررات صنفی) ماده ۶ دستورالعمل موضوع بند (ه) ماده ۵۵ ق.ن.ص، مطابق بند ۲ ماده ۱۰ این دستورالعمل، حسب مورد به تذکر کتبی، توبیخ کتبی یا عزل محکوم خواهد شد. لذا اگر ضوابط ایمنی در ضوابط خاص داخلی اتحادیه پیش‌بینی شده باشد، عدم توجه به این امر مسئولیت شخص خاطی را در پی داشته و در صورت بروز خسارت در اثر عدم رعایت این موارد، تقصیر این شخص نیز محرز خواهد بود. لذا اولین پرسشی که می‌تواند در مسئولیت اتحادیه‌ها راهگشا باشد، آن است که آیا در ضوابط خاص داخلی اتحادیه‌های ذیربط، نکات ایمنی درج شده است یا خیر؟ با توجه به پاسخ واصله از سوی سازمان صنعت، معدن و تجارت استان تهران مشخص گردید از میان اتحادیه‌های مستقر در ساختمان پلاسکو تنها یکی از اتحادیه‌ها (اتحادیه کشفاب) دارای ضوابط خاص داخلی بوده و در این مورد نیز توجه جدی و اختصاصی به معنای تام و تمام کلمه به ضوابط ایمنی نگردیده است و باقی اتحادیه‌ها نیز به طور کلی فاقد ضوابط خاص داخلی بوده‌اند. بدین لحاظ وظیفه مندرج بند (الف) ماده (۳۰) قانون نظام صنفی، رعایت نگردیده است. در درجه دوم نیز کمیسیون بازرسی اتاق اصناف (شق اول ماده ۲۱ آیین‌نامه ماده ۳۶ قانون نظام صنفی) و بازرس اتحادیه (ماده ۱۱ آیین‌نامه ماده ۲۳ قانون نظام صنفی) باید به عنوان ناظر بر عملکرد اتحادیه متذکر لزوم تصویب ضوابط داخلی می‌شده‌اند. نکته مهم در این خصوص عدم توجه جدی به ضوابط ایمنی در ضوابط خاص است و مطابق پاسخ واصله از سازمان بیشتر مواردی مانند اسباب کار و متراژ واحدها مطابق عرف مورد توجه قرار می‌گیرد.

بند دوم: نظارت‌های پس از صدور پروانه کسب

به موجب ماده ۱۷ ق.ن.ص، «افراد صنفی مکلفند قوانین و مقررات جاری کشور، از جمله قوانین و مقررات صنفی، انتظامی، بهداشتی، ایمنی، حفاظت فنی و زیباسازی محیط کار و دستورالعمل‌های مربوط به نرخ‌گذاری کالاها و خدمات را که از سوی مراجع قانونی ذیربط ابلاغ می‌گردد، رعایت و اجرا کنند». لذا در صورتی که واحد صنفی تکالیف مقرر در سایر قوانین جاری کشور را رعایت نکند، به موجب بند ۴ ماده ۲ آیین‌نامه تعطیل موقت واحدهای صنفی (موضوع ماده ۲۸ ق.ن.ص)، اتحادیه می‌تواند واحد صنفی او را پس از اخطار ده روزه جهت الزام به انجام تکالیف مقرر، به طور موقت تعطیل کند. به موجب همین مقرر، این تعطیلی در مرتبه اول به مدت یک هفته و در مرتبه دوم به مدت شش ماه خواهد بود.

شایان ذکر است که بخشی از مقررات جاری کشور، مقررات مربوط به ایمنی بنا است که در قانون شهرداری و مقررات ملی ساختمان آمده است. هرچند این مقررات نیز از جمله مقررات جاری کشور محسوب می‌شوند، اما اجرای آن و تشخیص ضوابط مندرج در آن نیازمند دقت نظر کارشناسی از سوی کارشناسان ذیربط است. لذا در

صورتی که کارشناسان نهادهای ذیربط مانند شهرداری و ... ایمنی یک بنا را جهت فعالیت مناسب ندانند، مراتب باید به اتحادیه مربوطه اعلام شود. علی‌ایحال، در صورتی که مراجع ذیصلاح، عدم ایمنی را به اتحادیه اعلام نمایند اتحادیه باید نسبت به آن ترتیب اثر دهد. البته باید توجه شود که پلمب واحد صنفی و حتی تخریب آن محل، مستقیماً از زمره وظایف نهادهای مورد اشاره بوده و اتحادیه تنها می‌تواند با ابطال پروانه کسب واحد خاطی، نسبت به درخواست پلمب آن بر اساسین‌نامه ماده ۸۱ ق.ن.ص اقدام نماید. لذا میزان مسئولیت این نهاد از نهادهایی که مستقیماً امکان پلمب را داشته‌اند کمتر بوده و بیشتر نقش تسهیل کننده در جلوگیری از وقوع حادثه را بر عهده داشته است.

علاوه بر ترتیبات فوق، بر اساس ماده ۸ دستورالعمل نظارت بر چگونگی صدور پروانه کسب در سطح کشور (موضوع بند د ماده ۵۵ ق.ن.ص) در صورت اطلاع از وجود نقص مدارک و یا اسقاط شرایط پروانه کسب صادره، از جمله ضوابط خاص داخلی اتحادیه، مرجع صدور پروانه کسب مکلف است مراتب را با ذکر دلایل مستند به طور کتبی به دارنده پروانه کسب اعلام کند تا ظرف مدت یک ماه، نواقص را مرتفع و ضوابط خاص داخلی اتحادیه را رعایت کند. در صورت عدم رفع نواقص، مرجع صدور پروانه کسب موظف است پس از اخطار پانزده روزه به واحد صنفی، پروانه کسب او را باطل و مراتب را به کمیسیون نظارت اعلام دارد. لذا در صورت آگاهی اتحادیه از این امر و عدم انجام اقدامات قانونی مقرر، تخلف او در کمیسیون نظارت رسیدگی شده و در صورت اثبات تخلف، تقصیر و به تبع آن مسئولیت افراد خاطی محرز خواهد بود.

به عبارت دیگر می‌توان چنین گفت که برابر تعریف پروانه کسب در ماده ۵ ق.ن.ص، این پروانه بر سه رکن استوار است: فعالیت معین، شخص معین و مکان معین. حال، اگر بنا غیرقابل بهره‌برداری باشد، یکی از سه رکن اساسی جهت بقای پروانه کسب و استمرار آن مفقود شده است هر چند، آنگونه که ذکر شد، اثبات عدم ایمنی بنا نیازمند نظر کارشناسی شهرداری و دیگر نهادهای ذیربط است و باید به اتحادیه‌ها که صلاحیتی در تشخیص این امر نداشته و حتی اعطای چنین اختیاری می‌تواند موجبات سوء استفاده آنان جهت جلوگیری از صدور پروانه را فراهم آورد، ابلاغ شود. لازم به ذکر است برابر ماده ۷ اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تعیین هرگونه شرایط، مراحل و هزینه اضافی از سوی مراجع صادرکننده پروانه کسب، می‌تواند مسئولیت کیفری آنان را نیز به دنبال داشته باشد و همین امر اتحادیه‌ها را در انجام برخی کارشناسی‌های پیش از صدور پروانه محتاط‌تر کرده است.

در پایان اشاره به برخی مقررات مندرج در آیین‌نامه اجرایی تشکیل کمیسیون‌های اتحادیه صنفی (موضوع تبصره ۲ بند ط ماده ۳۰ ق.ن.ص) ضروری به نظر می‌رسد. یکی از کمیسیون‌های پنج‌گانه اتحادیه‌های صنفی، کمیسیون «بازرسی» است که وظایف محوله در ماده ۱۱ آیین‌نامه موصوف را بر عهده دارد و گزارشات خود را به واحدهای بازرسی اتاق‌های اصناف و یا سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت و ادارات تابعه آن ارائه خواهد داد. تصمیمات این کمیسیون نیز پس از تأیید هیأت مدیره اتحادیه لازم‌الاجرا خواهد بود. لذا از طریق این کمیسیون امکان نظارت بر واحدهای صنفی موجود و تعامل با سایر واحدهای بازرسی فراهم خواهد بود، برای مثال (بازدید از مکان‌های صنفی یا اجرای طرح‌های ویژه نظارتی (مثل بازرسی ویژه از تجهیزات ایمنی) و بازرسی‌های خاص فصلی) مذکور در آیین‌نامه می‌تواند در این قالب اعمال شود.

گفتار دوم: اتاق‌های اصناف شهرستان

به موجب ماده ۳۲ ق.ن.ص، اتاق اصناف هر شهرستان مرکب از رؤسای اتحادیه‌های صنوف تولیدی-خدمات فنی و توزیعی-خدماتی است. اتاق اصناف شهرستان نیز شخصیت حقوقی، غیرانتفاعی و غیرتجاری دارد و پس از ثبت در سازمان صنعت، معدن و تجارت استان رسمیت می‌یابد. وظایف اتاق، در ماده ۳۷ این قانون ذکر شده است که در بند (ز) به (نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه‌گزاری، زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی که از طرف مراجع ذیربط وضع می‌شود) اشاره می‌کند.

اتاق اصناف وظایف نظارتی خود را از دو طریق انجام می‌دهد: یکی از طریق کمیسیون بازرسی و رسیدگی به

شکایات، موضوع ماده ۲۱ آیین‌نامه ترتیب انتخاب هیأت ریسه اتاق اصناف شهرستان‌ها، وظایف هیأت ریسه، طرز تشکیل جلسات، تعداد کمیسیون‌ها و سایر مقررات مربوط به اداره اتاق و حق‌الزحمه خدمات آنها (موضوع ماده ۳۶ ق.ن.ص) که برای بازرسی و نظارت بر عملکرد اتحادیه‌ها در اجرای قانون خصوصاً نحوه صدور پروانه کسب و انجام وظایف محوله در ماده ۳۹ قانون تشکیل می‌شود. دیگر از طریق واحدهای بازرسی و نظارت اتاق‌های اصناف، موضوع دستورالعمل نحوه تشکیل و وظایف واحدهای بازرسی و نظارت اتاق‌های اصناف و چگونگی نظارت اتاق اصناف ایران بر عملکرد آنها (موضوع بندهای ش ماده ۳۷ و ۶ ماده ۴۵ ق.ن.ص).

با عنایت به ترتیبات فوق، اتاق‌های اصناف نیز به عنوان ناظر اتحادیه‌های صنفی و واحدهای تحت پوشش آنان به امر بازرسی پرداخته و در صورت مشاهده تخلف واحدهای صنفی، موضوع را به اتحادیه‌ها و شعب تعزیرات حکومتی جهت اقدام لازم ارجاع می‌دهد.

شایان ذکر است مطابق بند (۱) ماده (۴) دستورالعمل نحوه تشکیل و وظایف واحدهای بازرسی و نظارت اتاق‌های اصناف و چگونگی نظارت اتاق اصناف ایران بر عملکرد آنها، واحدهای بازرسی اتاق به منظور جلوگیری و بررسی تخلفات مربوط به فصل هشتم قانون نظام صنفی به بازرسی عملکرد واحدهای صنفی می‌پردازند. از جمله تخلفات مذکور در ماده (۶۸) از فصل هشتم تخلف از ماده (۱۷) قانون نظام صنفی است. پس همانگونه که ملاحظه می‌شود بازرسی اتاق اصناف این صلاحیت را داشت تا مطابق مقررات ملی عامی که به خصوص در موردایمنی ساختمان وجود دارد نواقص را مشخص و مورد را حتی جهت برخورد به عنوان گزینه نهایی به تعزیرات حکومتی ارسال دارد. مطابق ماده (۷) آیین‌نامه موصوف معاونت نظارت و بازرسی اتاق اصناف ایران نیز به عنوان ناظر بر عملکرد واحدهای شهرستانی و استانی عمل می‌کند.

در این خصوص مطابق پاسخ شماره ۵/۸۶۳۲۱/ح مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۸ باید گفت واحدهای بازرسی اتاق صلاحیت بازرسی مستقیم از واحدهای صنفی را مانند بازرسی کمیسیون نظارت دارا هستند. هم چنین در خصوص ماده ۱۷ نیز با توجه به اخطار شهرداری منطقه ۱۲ مبنی بر عدم ایمنی واحدهای صنفی مستقر در مجتمع پلاسکو و رونوشت به اتاق اصناف، ادعای اتاق اصناف مبنی بر عدم توانایی تشخیص تخلف از مقررات ایمنی ساختمان به دلیل عدم وجود تخصص محل تأمل است و همچنین به دلیل وجود بند ۴ ماده ۲ آیین‌نامه ماده ۲۸ اتاق اصناف می‌بایست مراتب را جهت اطلاع اتحادیه و اقدام مطابق مقررات به دلیل عدم رعایت تکالیف قانونی توسط واحدهای صنفی به اتحادیه ذیربط ابلاغ می‌نمود.

مبحث دوم: نهادهای دولتی و ناظر

اولین نهاد دولتی و ناظر در سلسله مراتب تشکل‌ها و سازمان‌های صنفی، کمیسیون‌های نظارت شهرستان‌ها هستند که البته این کمیسیون‌ها و مصوبات آنها از سوی کمیسیون‌های نظارت مراکز استان مورد پایش قرار خواهند گرفت. این دو کمیسیون، طی دو گفتار مجزا مورد بررسی و ارزیابی قرار خواهند گرفت.

گفتار اول: کمیسیون نظارت شهرستان

به موجب بند (ب) ماده ۴۸ قانون نظام صنفی، در شهرستان‌های هر استان (به غیر از مرکز استان)، کمیسیون نظارت از رؤسا یا معاونان ذیربط ادارات و نهادهای زیر تشکیل خواهد شد:

- ۱- صنعت، معدن و تجارت (رییس کمیسیون)
- ۲- امور مالیاتی
- ۳- بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
- ۴- تعزیرات حکومتی
- ۵- نیروی انتظامی

۶- انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان شهرستان

۷- اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی شهرستان

۸- اتاق تعاون شهرستان

۹- بسیج اصناف

۱۰- رییس و نائب رییس اتاق اصناف شهرستان

۱۱- نماینده مطلع و تام‌الاختیار فرماندار

۱۲- رییس شورای اسلامی شهرستان

جلسات کمیسیون نیز با حضور حداقل هفت نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق آراء معتبر است.

به موجب بند (ج) ماده ۴۹ ق.ن.ص، «رسیدگی و بازرسی عملکرد اتحادیه‌ها و اتاق‌های اصناف شهرستان و تطبیق دادن اقدامات انجام شده آنها با قوانین و مقررات» از جمله وظایف کمیسیون‌های نظارت است که بدین منظور، بر اساس ماده ۵۲ این قانون، کمیسیون نظارت، بازرسان و ناظرانی از بین معتمدان خود تعیین می‌کند و گزارش بازرسان و ناظران برای مراجع قانونی قابل پیگیری است. علاوه بر این کارکرد نظارتی، همان‌گونه که پیش‌تر ذکر شد، کمیسیون نظارت ضوابط خاص داخلی اتحادیه‌ها را نیز به تصویب می‌رساند. آن گونه که در پاسخ سازمان صنعت، معدن و تجارت تهران نیز مشاهده می‌شود بازرسان کمیسیون علی‌الظاهر توجه جدی به ماده ۶۸ قانون نظام صنفی از فصل هشتم که تخلف از ماده ۱۷ و مقررات ایمنی ساختمان‌هاست نمی‌نمایند و بیشتر تمرکز آنها معطوف به مواردی چون گرانفروشی، تقلب، قاچاق و از این قبیل موارد است. در نگاهی واقع بینانه لزوم وجود متخصص اموری چون حوزه ایمنی در این بازرسی‌ها به شدت احساس می‌شود که این امر عملاً در قوانین و مقررات نیز مغفول مانده است و پیش‌بینی کردن چنین امری در پیش‌گیری از حوادثی چون پلاسکو مفید خواهد بود.

به موجب بند ۱۹ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، یکی از وظایف شورای اسلامی شهر، «نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها، و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل موسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن» است. لذا با توجه به اینکه رییس شورای اسلامی یا معاون او، بصورت مستقیم مسئولیت فوق و سایر مسئولیت‌های مشابه مربوط به بهسازی بنا و امور عمرانی را برعهده دارند، می‌توانند موضوع را جهت تصویب به عنوان ضوابط خاص داخلی اتحادیه‌های صنفی ذیربط پیشنهاد دهند تا به تصویب کمیسیون رسد. در غیراینصورت، نمی‌توان کمیسیون را به جهت عدم تصویب چنین ضابطه‌ای مسئول شناخت، هر چند شاید بتوان به عنوان پیشنهاد اصلاحی در قوانین و مقررات الزام جدی‌تری در این خصوص نسبت به کمیسیون‌ها معین کرد، چنین ضوابط پیشنهادی می‌تواند از سوی نماینده مطلع و تام‌الاختیار فرماندار (به عنوان رییس شورای تأمین شهرستان، به موجب ماده ۷ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور) نیز ارائه گردد.

مشکل اساسی که در این بحث قابل توجه است و اساساً می‌تواند به عنوان خلاء قانونی در نظر گرفته شود آن است که به موجب ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ ق.ن.ص، ضوابط خاص داخلی باید مشتمل بر نکات ایمنی مربوط به آن رسته نیز باشد؛ غالباً نیز در ضوابط خاص داخلی چنین نکاتی درج می‌شود، اما مشکل اصلی آنجا است که بدلیل عدم وجود نهاد کارشناسی در کمیسیون نظارت، این ضوابط تنها به رعایت نکات سطحی و ابتدایی مانند داشتن کپسول اطفاء حریق محدود شده است. لذا ضروری است در تصویب ضوابط خاص داخلی، ضرورتاً از کارشناس مسائل ایمنی جهت درج صحیح ضوابط دعوت بعمل آید. که بیشتر در بخش اتحادیه‌ها نیز این موضوع مورد اشاره قرار گرفت.

گفتار دوم: کمیسیون نظارت مرکز استان

برابر بند (الف) ماده ۴۸ ق.ن.ص، در شهرستان‌های مراکز استان، کمیسیون نظارت از مدیران کل و رؤسای سازمان‌ها و نهادهای استانی یا معاونان آنان تشکیل خواهد شد:

۱-صنعت، معدن و تجارت (رییس کمیسیون)

۲-امور مالیاتی

۳-بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۴-تغذیرات حکومتی

۵-نیروی انتظامی

۶-استاندارد و تحقیقات صنعتی

۷-انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان

۸-بسیج اصناف

۹-اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی استان

۱۰-اتاق تعاون استان

۱۱-رییس شورای اسلامی استان

۱۲-رییس و نائب رییس اتاق اصناف مرکز استان

۱۳-نماینده مطلع و تام‌الاختیار استاندار

با توجه به اینکه کمیسیون نظارت مرکز استان در وقوع حادثه پلاسکو دخیل بوده است، لذا از تفکیک کمیسیون نظارت شهرستان و مرکز استان خودداری شده و در مباحث آتی، تنها از کمیسیون نظارت شهرستان تهران (مرکز استان) بحث می‌شود.

فصل دوم: چگونگی انجام وظایف و اختیارات

مبحث اول: اشخاص حقوقی غیردولتی

مطابق تقسیم‌بندی ارائه شده در فصل اول، جهت انسجام و وحدت شکلی گزارش، این فصل نیز بر عناوین مطالب ارائه شده در فصل پیشین منطبق خواهد بود و چگونگی انجام وظایف و اختیارات این تشکله‌ها به شرح ذیل ارائه خواهد شد.

گفتار اول: اتحادیه‌های صنفی

در خصوص ضوابط داخلی همانگونه که پیشتر نیز اشاره شد مطابق پاسخ‌های واصله عملاً اکثریت اتحادیه‌های مستقر در پلاسکو دارای ضوابط خاص داخلی نبوده‌اند که این مورد به سهم خود بعدایمی این ضوابط را که می‌تواند برای واحدها الزام آور گردد از اثر می‌اندازد. علاوه براین، اگر شهرداری یا آتش‌نشانی یا سایر مقامات صالح در تشخیص فرسودگی بنا به اتحادیه تذکر داده باشند که محل کسب واحدهای صنفی (ساختمان پلاسکو) ازایمی کافی برخوردار نبوده است. اتحادیه‌ها مکلفند برابر ماده (۱۷) تکلیف واحد صنفی را به او ابلاغ کرده و در صورت عدم انجام تکلیف، برابرآیین‌نامه اجرایی ماده (۲۸) قانون نظام صنفی با واحد متخلف برخورد و پس از اخطار به او در مرتبه اول، در دفعات بعدی، واحد صنفی به طور موقت پلمب شود.

گفتار دوم: اتاق اصناف شهرستان

اتاق اصناف باید بر رعایت قانون و مقررات صنفی، بر واحدهای صنفی و اتحادیه‌ها نظارت کنند. در صورتی که

اتاق اصناف در بازرسی‌های خود متوجه عدم رعایت ضوابط خاص داخلی از سوی واحدهای صنفی شود، می‌تواند وارد عمل شود. اتاق اصناف باید در خصوص عدم رعایت ضوابط خاص داخلی از سوی واحدهای مستقر در یک مجتمع تجاری که بیش از چند صد واحد در آن مستقر هستند، آگاهی داشته باشد.

در فرض فرسودگی ساختمان و ضرورت تخلیه ساختمان شهرداری یا سایر نهادهای مسئول، قاعدتاً بایستی فرسودگی ساختمان و ضرورت تخلیه آن را به اطلاع اتاق اصناف برسانند. از این زمان وظیفه اتاق اصناف جهت برخورد با واحد متخلف مطرح می‌شود.

مبحث دوم: کمیسیون نظارت شهرستان تهران

کمیسیون نظارت بر اساس بند (ج) ماده (۴۹) قانون نظام صنفی مکلف است تا از طریق واحدهای بازرسی، بر عملکرد اتحادیه‌ها و اتاق اصناف نظارت کند.

همان‌گونه که اشاره شد، برابر ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ ق.ن.ص، «کمیسیون نظارت هر شهرستان موظف است ضوابط خاص داخلی اتحادیه صنفی برای صدور پروانه کسب (شامل تعیین رشته‌های شغلی بر اساس کد ISIC، حداقل مساحت، نوع کالا و خدمات قابل عرضه، وسایل و ابزار کار، تجهیزات و تأسیسات ایمنی، بهداشتی و انتظامی رشته شغلی) را با کسب نظر از اتحادیه و اتاق اصناف، تعیین و به اتحادیه ابلاغ نماید ...». لذا کمیسیون نظارت مکلف است تجهیزات و تأسیسات ایمنی رشته شغلی را در نظر گیرد و اگر بنابه هر دلیلی، در ضوابط خاص داخلی به تجهیزات و تأسیسات ضروری اشاره نشود و تنها به ذکر برخی موارد و الزامات حداقلی بسنده شود، می‌توان تعیین چنین ضوابطی را در حکم عدم تعیین دانست؛ زیرا این ضوابط به عنوان ضوابط خاص محسوب نشده و از سوی تمامی واحدها - در آن رشته و در دیگر رشته‌ها - رعایت می‌شود.

فصل سوم: ارزیابی خلاءها، نواقص و کاستی‌های نظام حقوقی حاکم بر موضوع:

با ارزیابی قوانین و مقررات صنفی، ملاحظه می‌شود که برخی نواقص و خلاءهای موجود در نظام حقوقی حاکم بر امر ساماندهی واحدهای صنفی، در بروز حادثه پلاسکو بی‌تأثیر نبوده است. یکی از مهم‌ترین نواقص در نحوه عبارت‌پردازی ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۲) قانون نظام صنفی است؛ ظاهر مقرر شده نشان می‌دهد که صرف تصویب ضوابط ایمنی به عنوان ضوابط خاص داخلی کفایت می‌کند، در حالیکه با توجه به ضرورت خاص بودن این ضوابط داخلی، باید این ضوابط به نحوی تعیین شود که به الزامات ایمنی مربوط به این واحدها پاسخ گوید. لذا به نظر می‌رسد جهت شفافیت هرچه بیشتر، ضروری است عبارات مندرج در این ماده اصلاح شوند. الزام به کار کارشناسی و اختصاصی نمودن واقعی این ضوابط برای هر صنف نیز مسأله‌های است که شاید در رویه‌های جاری مغفول مانده است.

علاوه بر این، به موجب قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲، شهردار نیز در جلسات کمیسیون نظارت حضور داشت که در قانون جدید از ترکیب کمیسیون نظارت خارج شده است. با توجه به اینکه بسیاری از مسائل این‌چنینی نیازمند هماهنگی شهرداری و مسئولین ذیربط در امور صنفی است، ضروری است قانون نظام صنفی به نحوی اصلاح شود که امکان حضور شهردار یا نماینده وی در جلسات کمیسیون‌های نظارت تسهیل شود.

با توجه به اینکه تصمیم‌گیری در خصوص برخی مسائل نیازمند داشتن دانش تخصصی است، ضروری است امکان حضور برخی کارشناسان - مانند کارشناسان آتش‌نشانی - در برخی جلسات کمیسیون نظارت، ولو بدون داشتن حق رأی، میسر گردد و قانون نظام صنفی با در نظر داشتن این مهم اصلاح شود.

لزوم هماهنگی مراجع متولی صدور پروانه کسب با نهادهای دارای مسئولیت ایمنی شهروندان مانند سازمان آتش‌نشانی در هنگام صدور و تمدید پروانه کسب و طراحی قانونی لزوم اخذ تاییدیه از نهادهای متولی ایمنی نیز از دیگر راهکارهای افزایش سطح امنیت ساختمان‌ها خواهد بود. البته از بار مالی تحمیلی به صاحبان کسب و کارها بایجاد چنین مجوزی به آسانی نباید گذشت لذا دولت نیز باید بخشی از این بار مالی را برای بهبود آسایش شهروندان

بر عهده گیرد.

در قانون نظام صنفی، جهت تغییر مکان واحدهای دارای پروانه کسب، تسهیلاتی در نظر گرفته شود؛ خصوصاً برای واحدهایی که در اماکن فرسوده مستقر هستند و بصورت داوطلبانه اقدام به تغییر مکان خود می‌نمایند. پیش‌بینی ضوابط اجرایی در جهت عملی ساختن، مقررات موجود و هم چنین طراحی ضمانت اجرای دقیق در مورد تخلف از آنها نیز ضروری است. در مورد حادثه پلاسکو اختصار صادره به مسئولین امر در خصوص مشکلات ایمنی به اتاق اصناف نیز رونوشت شده بود. اگر برای مثال ظرفیت صحیحی در خصوص اجرایی کردن ماده (۱۷) قانون نظام صنفی طراحی می‌شد که اتاق‌ها پس از اطلاع یافتن این چنینی مکلف به بازرسی در جهت اطمینان یافتن از اجرای این ماده می‌شدند شاید وقوع خسارت این چنینی را به سرمایه‌های مملکت شاهد نبودیم.

فصل چهارم: تمهیدات فوری جهت پیش‌گیری از وقوع حوادث مشابه

در کلان‌شهر تهران و سایر شهرستان‌ها، تعداد زیادی از واحدهای صنفی در ساختمان‌هایی به مراتب فرسوده‌تر و نایمن‌تر از ساختمان پلاسکو در حال فعالیت هستند. لذا کمیسیون‌های نظارت می‌توانند با تصویب ضوابط خاص داخلی (به عنوان مثال، عدم امکان فعالیت در اماکن کسبی که بیش از ۳۰ سال از تاریخ ساخت آن می‌گذرد و ...) جهت انتقال واحدهای صنفی فعال در ساختمان‌های فرسوده اقدام کنند. البته با توجه به حجم بالای واحدهای فعال در اینگونه ساختمان‌ها ضروری است با اتخاذ تدابیر مناسب این جابجایی‌ها با کمترین هزینه و آیام بیکاری برای واحدهای صنفی همراه شود.

همچنین، بدلیل اینکه ضعف بازرسی‌های بعمل آمده از سوی اتحادیه‌ها به ضعف مالی و حقوقی آنها مربوط است، ضروری است تا با ادغام اتحادیه‌های کم‌توان، توان نظارتی آنان توسعه یابد. از سوی دیگر اتحادیه‌ها، نمایندگان کمیسیون نظارت، نمایندگان شهرداری و ... می‌توانند بصورت متمرکز و به دور از هرگونه بخشی‌نگری، از طریق برگزاری تیم‌های مشترک و با توجه به اولویت‌های موجود، نسبت به جابجایی واحدهای فعال در ساختمان‌های فرسوده اقدام کنند.

همچنین اتحادیه‌های صنفی و سپس اتاق اصناف شهرستان‌ها در خصوص ارائه و تنظیم و النهایه کمیسیون‌های نظارت شهرستان‌ها باید نسبت به تصویب تجهیزات ایمنی برای هر واحد مبادرت نمایند. در مورد حادثه‌ای مانند پلاسکو، که اکثریت قریب به اتفاق ۶۰۰ واحد صنفی مستقر در محل از اتحادیه‌های مربوط به پوشاک بوده‌اند باید در ضوابط داخلی صنف مربوطه علاوه بر موارد کلی مانند وجود کپسول اطفای حریق، تمهیدات ویژه مقابله با آتش‌سوزی در محلهایی که پارچه و الیاف و لباس وجود دارد مورد پیش‌بینی قرار گیرند تا شاهد وقوع حوادث اینچنینی نباشیم و اکتفا به موارد عمومی و کلی منجر به بیهوده شدن حکمت این تدوین ضوابط خاص خواهد بود. مثلاً استفاده از نوع وسیله گرمایشی خاص که خطر شعله وری کمتری دارد مانند شوفاژ و ممنوعیت استفاده از انواع خاص و کمک کننده به افزایش آتش هم چون بخاری‌های گازی یا استفاده از پوششی خاص برای انبار پارچه و پوشاک مثل بتن و کاشی و عدم استفاده از پرسیانا، کمپارس و پوششهای به ظاهر جذاب اما سریع‌الاشتهالی مانند آن می‌تواند ضوابط خاصی برای صنف پوشاک قرار گیرد. این موارد علاوه بر بهره‌مندی از ضوابط عامی چون داشتن کپسول اطفای حریق، (fire detector) و مانند آن است. به منظور نظارت اولیه بر اجرای این ضوابط بند (ط) ماده (۳۰) قانون نظام صنفی تشکیل کمیسیون بازرسی واحدهای صنفی در اتحادیه‌ها از وظایف اتحادیه است. ضوابط ایمنی از جمله موارد مربوط به آتش‌سوزی در بندهای (۱) و (۲) ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی تشکیل کمیسیون‌های اتحادیه‌های صنفی (بازدید از مکان‌های صنفی یا اجرای طرح‌های ویژه نظارتی (مثل بازرسی ویژه از تجهیزات ایمنی) و بازرسی‌های خاص فصلی) قابل بررسی خواهد بود. لزوم هماهنگی مراجع متولی صدور پروانه کسب با نهادهای دارای مسئولیت ایمنی شهروندان مانند سازمان آتش‌نشانی در هنگام صدور و تمدید پروانه کسب و طراحی قانونی لزوم اخذ تاییدیه از نهادهای متولی ایمنی نیز از دیگر راهکارهای افزایش سطح امنیت ساختمان‌ها خواهد بود. البته از بار مالی تحمیلی به صاحبان کسب و کارها با ایجاد چنین مجوزی به آسانی نباید گذشت لذا دولت نیز باید بخشی از این بار مالی را

برای بهبود آسایش شهروندان بر عهده گیرد.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

قوه قضائیه (دادستانی)

چکیده:

در نظام حقوقی کشور وظایف و اختیارات دادستان در حوزه‌ی پیش‌گیری از وقوع جرم و حوادث منجر به وقوع وقایع مجرمانه را نمی‌توان به مستندات قانونی خاصی که از صراحت و شفافیت کافی برخوردار باشند، ارجاع داد. هرچه هست یا از نوع مقررات کلی مذکور در ضمن اسناد بالادستی مثل قانون اساسی، قوانین برنامه‌ی توسعه و سیاست‌های کلی قضایی است یا از سنخ قوانین عام ناظر به ساختارهای کلی و اصول راهبردی تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی پیش‌گیری و یا از قبیل مقررات جزئی دارای قابلیت تاویل‌ها و تفسیرهای متقابل. از آن جمله است:

۱- اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی در ضمن بیان وظایف قوه‌ی قضائیه که در بند پنجم «اقدام مناسب برای پیش‌گیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» را از شمار وظایف مذکور اعلام کرده است.

۲- بند پنجم از ماده ۲ قانون پیش‌گیری از وقوع جرم مصوب شهریور ۱۳۹۴ مجمع تشخیص نظام که در ضمن معرفی تعداد و ترکیب اعضای شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم، دادستان کل کشور را به عنوان یکی از اعضای این شورا معرفی کرده است.

۳- ماده‌ی ۱۱۴ قانون‌این دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ که به نحوی جزئی‌تر به موضوع پرداخته و در مواردی که حسب قرائن معقول و ادله مثبت، ادامه فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی یا تولیدی از قبیل امور تجارتي، کشاورزی، فعالیت کارگاه‌ها، کارخانه‌ها و شرکت‌های تجارتي و تعاونی‌ها متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه‌ای باشد که مضر به سلامت، محل امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد، مقام تحقیق با اطلاع دادستان می‌تواند از آن بخش از فعالیت مذکور جلوگیری نماید.

۴- مقررات خاص ناظر به مداخله‌ی پیشگیرانه برای رفع وضعیت‌ها و قطع جریان برخی فعالیت‌های مجرمانه. مثل تبصره‌ی ماده‌ی ۱۰۵ قانون کار که بر اساس آن دادستان به استناد گزارش بازرسان وزات کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نسبت به صدور قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه‌های مستعد وقوع حادثه و بروز خطر، اقدام می‌کند.

در این میان از نقطه نظر حفظ منافع و مصالح ملی و طرح و تعقیب دعوا برای جبران زیان‌های وارد بر حقوق عمومی و وظیفه‌ی دادستان کل کشور به شرح مقرر در ماده‌ی ۲۹۰ قانون‌این دادرسی کیفری از همه خطیرتر است. برابر ماده‌ی مورد اشاره: «دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذی‌صلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید».

از سوی دیگر بر اساس مقررات قانون‌این دادرسی کیفری، در جریان وقوع یک واقعه‌ی مجرمانه و پس از وقوع آن، دادسرا در زمینه‌هایی مثل کشف جرم، جمع آوری و حفظ ادله و امارات وقوع جرم و توجه اتهام، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه‌ی دعاوی لازم، عهده دار وظایف مهم و تعیین کننده‌ای است. با این حال آنگونه که از شواهد و موارد مشابه پیداست، دادستانی برای مدیریت بحران‌هایی مثل فروریختن ساختمان پلاسکو، هماهنگی نیروها و سازماندهی نحوه‌ی ایفای وظایف قانونی خود، دستورالعمل و یا رویه‌ی مشخص و منقحی ندارد و یا حداقل چنین دستورالعمل‌هایی در دسترس نیست و ظاهراً در این گونه بحران‌ها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی، انجام می‌دهد. در خصوص تدابیر پیشگیرانه‌ی ناظر به زمینه‌های مخاطره آمیزی مثل حادثه‌ی پلاسکو آنچه از شواهد بر می‌آید این است که تا کنون برنامه‌ی پیشگیرانه‌ی مشخصی از سوی دادستانی تدوین و اجرا نشده است. در زمینه‌ی اقدامات قانونی و قضایی صورت گرفته در جریان وقوع و پس از وقوع حادثه‌ی پلاسکو نیز بنا به دلایلی چون اولویت امداد و نجات و کاهش دامنه‌ی آسیب‌ها نسبت به بررسی جنبه‌های مجرمانه‌ی موضوع از نظر مقامات دادسرا، مجرمانه بودن تحقیقات مقدماتی و عدم اطلاع‌رسانی عمومی از سوی مقامات قضایی،

- اطلاعات زیادی در دست نیست. آنچه هست محدود به موارد زیر است:
- اقدامات اولیهی ضابطین قضایی در زمینهی حفاظت از محل حادثه؛
 - جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی مثل سرقت؛
 - جمع آوری اموال کشف شده از آوار و نگهداری آنها در محلی امن؛
 - تهیهی گزارش مقدماتی معاون دادستان؛
 - شناسایی مدیران ساختمان؛
 - تشکیل پرونده، احضار، تفهیم اتهام و صدور قرار بازداشت برای دو نفر.

پیشروان دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

قوه قضائیه (دادستانی)

مقدمه:

در نظام حقوقی ما نهاد دادستانی و مقام دادستان یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین نهادها و مقامات اجرای عدالت کیفری هستند؛ عدالتی که هدف از اجرای آن پیش‌گیری از وقوع وقایع مجرمانه و ترمیم خرابی‌ها و جبران زیان‌های ناشی از چنین وقایعی است. دادستانی و دادستان نخستین و آخرین و مؤثرترین حلقه‌ی اجرای چنین عدالتی هستند. نخستین از آن جهت که پیش از سایر مراجع و مقامات قضایی در جریان اعمال و وقایع مجرمانه قرار می‌گیرند. آخرین از این حیث که اجرای احکام کیفری که در واقع ثمره‌ی فرایند پر از فراز و فرود اجرای عدالت کیفری است، بر عهده‌ی آنهاست و مؤثرترین به این معنی که مسایل مهم و سرنوشت‌ساز مثل کشف جرم، تعقیب متهم، تحقیقات مقدماتی، حفظ ادله و آثار جرم، ممانعت از فرار و اختفا و تبانی متهمان، اعتراض به آرای مضر به حال حقوق و منافع عمومی و اجرای احکام، در این نهاد و تحت نظارت و تعلیمات این مقام صورت می‌گیرد و معلوم است که کاردانی و وظیفه‌شناسی مقامات دادسرا در ایفای چنین وظایف خطیری چه‌اندازه می‌تواند کارساز باشد. بحث مهمی که در این میان قابل طرح و تحلیل است، وظایف و اختیارات دادستانی و دادستان در وضعیت‌های پیش‌جنایی و پیش‌گیری از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه است؛ بحثی که اهمیت آن با بروز حادثه‌ی آتش‌سوزی و فروریختن ساختمان پلاسکو در ۳۰ دی ماه ۱۳۹۵، بیش از پیش آشکار شده است. بعد از آن نوبت به بررسی وظایف و اختیارات چنین مقامی در دو مرحله‌ی وقوع و بعد از وقوع حوادث و وقایع مذکور می‌رسد. مبانی نظری و ظرفیت‌های قانونی ناظر به عملکرد دادستان در وضعیت‌های پیش‌جنایی و پیش‌گیری از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه، تا حدودی آمیخته با ابهام و کلی‌گویی است. بر عکس، قوانین و مقررات حاکم بر رفتار دادستان در دو مرحله‌ی وقوع و بعد از وقوع حوادث مجرمانه، به‌اندازه‌ی کافی روشن و تعیین‌کننده هستند. برای تحلیل و تبیین موضوع، لازم است مطالب در دو بخش مبانی نظری و اقدامات عملی مطرح گردد.

بخش اول: مبانی نظری و ظرفیت‌های قانونی اقدامات کنشی و واکنشی دادستان در برابر حوادث مجرمانه

الف. موقعیت دادستان در منظومه‌ی سیاست جنایی کشور

سیاست جنایی^{۲۱۲} یک رشته‌ی مطالعاتی است که می‌خواهد براساس یافته‌های نظری و نتایج پژوهش‌های عملی از جمله آمارهای جنایی و با لحاظ اوضاع و احوال تاریخی و فرهنگی هر جامعه، روش‌های مواجهه آن جامعه با بزهکاری و بزهکاران را ساماندهی کند.^{۲۱۳} این رشته‌ی مطالعاتی که نظریه پردازان آن غالباً دانشمندان آلمانی و فرانسوی هستند، از زمان طرح آن در سال‌های آغازین سده‌ی نوزدهم تا امروز که نظریه پرداز برجسته آن خانم مری دلماس مارتی فرانسوی است، دائماً در حال توسعه‌ی مفهومی بوده است. تا آنجا که امروزه همه اقدامات کنشی و واکنشی اعم از کیفری و غیر کیفری نهادهای رسمی و جامعه مدنی خواه مستقل از یکدیگر و خواه با مشارکت هم در برابر بزهکاری و انحراف را داخل در تعریف این رشته مطالعاتی می‌دانند. آنچه در اینجا قابل توجه و تمرکز است این است که امروزه مسأله‌ی پیش‌گیری یا اقدامات کنشی در برابر جرم^{۲۱۴} از اهم مباحث سیاست جنایی است و چنان‌که خانم کریستین لازرژ^{۲۱۵} نظریه پرداز فرانسوی تذکر داده امروز در کشور فرانسه که یکی از کانون‌های معتبر مطالعات نظری و عملی جرم‌شناسی است، مسأله پیش‌گیری به عنوان یکی از ابعاد سیاست جنایی مورد توجه و برنامه‌ریزی دست‌اندرکاران چنین سیاستی واقع شده است.^{۲۱۶}

212. Criminal policy

۲۱۳. علی حسین نجفی ابرندآبادی و حمیدهاشم بیگی، دانشنامه جرم‌شناسی، ص ۹۸.

214. Criminal Prevention

215. Christine Lazerges

۲۱۶. کریستین لازرژ، درآمدی به سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، ص ۱۴۱.

سیاست جنایی، خود بخشی از سیاست‌های کلان کشور و برنامه‌های ملی و عمومی است. از این رو همه بخش‌ها و نهادهای عمومی و حتی نهادهای مردمی و غیر دولتی در تدوین و اجرای آن کما بیش عهده دار نقشی هستند. قوه قضاییه به عنوان یکی از سه قوه اعمال کننده قدرت عمومی به واسطه وظایف ذاتی آن در حفظ و توسعه حقوق عمومی، در این زمینه نقشی بارزتر و برجسته‌تر بر عهده دارد. دادستانی اعم از دادستانی کل و دادستانی‌های عمومی و انقلاب به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای تشکیل دهنده قوه قضاییه، در سه مرحله پیش از وقوع، حین وقوع و بعد از وقوع وقایع مجرمانه و حوادث منتهی به جرم، منطقاً باید وظایف و اختیارات روشن‌تری بر عهده داشته باشد. از این رو تدوین کنندگان اصول راهبردی سیاست جنایی کشور هم در اسناد و قوانین بالا دستی و هم در قوانین و مقررات عادی به شرحی که خواهد آمد، در خصوص وظایف و اختیارات دادستان گاه به صراحت و گاه به طور ضمنی به معرفی اصول کلی و تدابیر جزئی پرداخته‌اند. با تامل در اصول کلی و مقررات جزئی مورد اشاره، در مجموع می‌توان گفت که نهاد دادستانی چه در وضعیت‌های پیش جنایی و به طور کلی در مرحله اتخاذ تدابیر کنشی و پیش‌گیری از وقوع وقایع و حوادث مجرمانه و چه در حین وقوع وقایع و حوادث مورد اشاره و چه در شرایط بعد از وقوع، موقعیت و وظایف و اختیارات مشخصی دارد. اگرچه موقعیت و وظایف و اختیارات این نهاد در مرحله اتخاذ تدابیر کنشی و پیش‌گیری از وقوع وقایع و حوادث مجرمانه به دلیل تمرکز و تراکم وظایف و اختیارات آن در مرحله حین و پس از وقوع وقایع و حوادث مذکور از سویی و کلی بودن و خام بودن قوانین و مقررات ناظر به وظایف مربوط به مرحله پیش‌گیری از سویی دیگر، از روشنی چندانی برخوردار نیست و دست‌کم در برخی از زمینه‌ها و موقعیت‌ها به راحتی نمی‌توان گفت که وظیفه دادستان چیست و نهاد مورد بحث چه اقداماتی می‌بایست به عمل آورد.

بر اساس اصول قانون اساسی قوه قضاییه هم خود ملزم به رعایت حقوق و آزادیهای مشروع مردم می‌باشد و هم وظیفه گسترش و تضمین عدم نقض آنها را بر عهده دارد. لازمه چنین وظیفه‌آیین است که قوه مورد اشاره از به خطر افتادن منافع عمومی و حقوق شهروندی نیز باید جلوگیری کند. مطابق اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی، قوه قضاییه نه تنها وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده دارد بلکه مکلف به انجام اقدامات مناسب برای پیش‌گیری از وقوع جرم نیز می‌باشد. یکی از ابعاد حقوق و منافع عمومی برخورداری جامعه از امنیت و سلامت است. افعال یا ترک افعالی هستند که منجر به بروز جرم در جامعه می‌شوند و به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بسترها و زمینه‌های بروز آسیب‌های اجتماعی را فراهم آورده و امنیت و سلامت جامعه را در معرض خطر قرار می‌دهند. در این راستا مقامات قضایی می‌توانند نقش مهمی در کنترل عوامل و ممانعت از شکل‌گیری زمینه‌های مذکور ایفا نمایند. به طور ویژه دادستان به عنوان مدعی العموم در این زمینه نقش بسیار جدی‌تری می‌تواند ایفا کند. در بیشتر نظام‌های قضایی دنیا دادستان نقش برجسته و با اهمیتی دارد؛ گاهی به عنوان مدافع حقوق دولت و زمانی به عنوان مدافع حقوق ملت و گاهی در جهت احقاق حقوق ملت و دولت، توأمان ایفای نقش می‌کند. از این رو ایفای چنین نقشی بسیار حساس و ظریف است و خروج از تعادل در آن می‌تواند آسیب‌های جدی به هر یک از حقوق مردم و حقوق دولت وارد سازد.

در هر حال در مقوله‌ی خاص پیش‌گیری از جرم و حوادث جرم‌زا، علاوه بر تکلیفی که دادسرا در ضمن وظیفه‌ی عام قوه‌ی قضاییه، موضوع بند پنجم از اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی بر عهده دارد، قانونگذار در قوانین مختلف برای نهاد دادستانی اعم از دادستان کل کشور و دادستان عمومی و انقلاب، موقعیت ویژه‌ای تعریف و تعیین کرده و بر اساس این موقعیت، وظایفی بر عهده این مقام گذاشته است. تعیین این جایگاه قانونی و وظایف ناشی از آن، مبنای مسئولیت دادستان را در قبال پیش‌گیری از وقوع هر گونه واقعه زیانبار و در نتیجه حفظ حقوق عامه‌ی مردم تشکیل می‌دهد. از مهمترین جلوه‌های موقعیت مورد بحث و مسئولیت‌های مترتب بر آن موارد زیر درخور ذکر است:

الف) عضویت دادستان کل کشور در شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم موضوع بند ۵ ماده ۲ قانون پیش‌گیری از وقوع جرم.

ب) عضویت در ستاد پیش‌گیری و حفاظت اجتماعی موضوع ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی آن.

پ) عضویت در ستاد پیش‌گیری از جرایم خاص.

ت) ریاست بر ضابطین قضایی موضوع ماده ۲۸ قانون این دادرسی کیفری.

وظایفی که دادستان از باب نظارت بر اشخاص و اماکن و بنگاه‌ها بر عهده دارد، در راستای نقش این مقام در پیش‌گیری اولیه از وقوع جرم است. با این همه باید گفت که در میراث مکتوب حقوقی ما اعم از کتابها، مقالات، رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها نقش یا وظیفه‌ی دادستان در برابر حوادث زیانبار به عنوان یکی از عوامل زمینه‌ساز وقوع جنایات غیر عمدی و یا جرایم ناشی از تقصیر مقامات و نهادهای دولتی و عمومی، چندان مورد توجه واقع نشده و در حقیقت باید گفت که مغفول مانده است.

ب. وظایف و اختیارات دادستان در پیش‌گیری از وقوع حوادث مجرمانه

برابر ماده‌ی ۱ مصوبه‌ی ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام «پیش‌گیری از وقوع جرم عبارت است از پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن».

این تعریف قانونی که با زحمت بسیار و با صرف زمان و هزینه‌هایی قابل ملاحظه توانست از طریق مجمع تشخیص نظام خود را به منظومه‌ی قوانین موضوعه‌ی کشور پیوند بزند، تفصیل مقررهی مجملی است که در بند پنجم از اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی آمده است. مطابق اصل مورد اشاره «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱ - رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می‌کند.

۲ - احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع.

۳ - نظارت بر حسن اجرای قوانین.

۴ - کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.

۵ - اقدام مناسب برای پیش‌گیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین».

در باره‌ی بند اخیر اصل مورد اشاره و کیفیت تفسیر و اجرای آن بحث‌های زیادی صورت گرفته است. از جمله این بحث‌ها این است پیش‌گیری دارای ابعاد و مدل‌های متعددی است؛ کدام یک از ابعاد و مدل‌های آن مورد نظر قانون اساسی است؟ آیا دادستان و حتی قوه‌ی قضاییه با همه‌ی وظایف سنگینی که بر عهده دارد، به تنهایی می‌تواند در همه‌ی سطوح و ابعاد و مدل‌های پیش‌گیری از جرم وارد شود و ادای وظیفه کند؟

یکی از ابعاد یا مدل‌های مورد اشاره، مدل **پیش‌گیری عمومی** است که در ارتباط با کل جامعه بوده و مسائل سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی را در بر می‌گیرد. با توجه به نقش حساس و پر اهمیت محیط در تشکیل و تکامل شخصیت و رفتارهای انسان، این جامعه است که باید در مرحله اول خود به رفع کمبودها و نیازها و ضعف‌های موجود اقدام و بعد، از اعضای تشکیل دهنده اش انتظار رفتار مناسب و هماهنگ با ضوابط از پیش تعیین شده داشته باشد. لذا پیش‌گیری از بزهکاری باید از اصلاح محیط آغاز گردد. در جامعه‌ای که مملو از کشش‌های مجرمانه و محرک‌های بزهکارانه باشد و از سویی شرایط محیطی برای دوری گزیدن از این اوضاع فراهم نگردد، نمی‌توان انتظاری غیر از بروز بزهکاری داشت. این شکل از پیش‌گیری بسیار مفید بوده و بهترین راه برای جلوگیری از جرم و نهایتاً حفظ حقوق شهروندی می‌باشد. زیرا با اعمال سیاستی که بتواند یک نظام عدالت اجتماعی و سلامت واقعی را در تمام ابعاد مختلف جامعه حاکم گرداند، تقریباً جایی برای بزهکاری و وقوع حوادث مجرمانه باقی نمی‌ماند. مدل دیگر **پیش‌گیری اجتماعی** ۲۱۷ است که در آن، نهادها و امکانات اجتماعی مؤثر در خنثی‌سازی عوامل زمینه‌ساز بزهکاری تقویت می‌شوند تا تمایلات فردی به بزهکاری با تعلیم و تربیت صحیح و عوامل جرم‌زای محیطی با ایجاد محیط سالم از میان بروند. مدل سوم، **پیش‌گیری وضعی** است که مبتنی بر تغییر وضعیت‌های پیش‌جنایی است و با

تحدید فرصتهای ارتکاب جرم از طریق تقویت آماج‌ها و مشکل‌تر کردن امکان استفاده از فرصت ارتکاب بزه از سوی بزه‌کاران بالقوه، سعی دارد شرایط را به گونه‌ای تغییر و ترتیب دهد که کنش شخص در آن موقعیت، ارتکاب رفتار مجرمانه نباشد یا دست کم نرخ چنین کنش‌هایی کاهش یابد. از حیث مراتب، پس از پیش‌گیری عمومی پیش‌گیری وضعی از بهترین مدل‌های پیش‌گیری است زیرا موقعیت‌های جرم‌زا را با اقداماتی کم‌هزینه‌تر و زودبازده‌تر، برای افرادی که از ظرفیت جنایی برخوردارند از بین می‌برد و راه‌های ارتکاب جرم و رسیدن به مقاصد مجرمانه را به روی آنان می‌بندد. هنگامی که حقی از حقوق شهروندی در معرض خطر قرار می‌گیرد، پیش‌گیری وضعی اقتضا دارد که یا با حذف خطراتی که آن حق را تهدید می‌کنند و یا از راه حفاظت و مراقبت بیش از پیش از آن حق، از تعرض به آن جلوگیری شود.

آنچه در این میان حائز اهمیت است رابطه‌ی پیش‌گیری از جرم و حفظ حقوق شهروندی است که خود دست‌کم دارای دو جنبه است: اول این که از راه پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع حوادث زیانبار مجرمانه و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم بتوان از وقوع حوادث مزبور جلوگیری کرد و در نهایت حقوق شهروندی را حفظ نمود. دوم این که با استناد به مقررات قانونی باید پای دادستانی را به عنوان یکی از نهادهای کارآمد، به موضوع باز کرد و زمینه‌های ایفای نقش این نهاد مهم در پیش‌گیری از وقوع جرم و حفظ حقوق شهروندی را فراهم آورد.

معدک از این نکته نباید غافل بود که انتظار ورود دادستانی به سطوح پیش‌گیری اجتماعی و عمومی و ایفای نقش در این دو سطح، در شرایط کنونی جامعه‌ی ایرانی‌اندکی خوش‌بینانه است. دلیل مسئله این است که این دو مدل از مدل‌های پیش‌گیری مستلزم هماهنگی و تعامل بخش‌ها و نهادهای متعدد و حتی می‌توان گفت مقتضی عزم ملی و بسیج امکانات عمومی است. نه دادستانی و نه هیچ‌یک از نهادهای دیگر به تنهایی از عهده‌ی چنین وظیفه‌ی سنگین و گسترده‌ای بر نمی‌آید.

ج. ظرفیت‌های قانونی تدابیر پیشگیرانه‌ی دادستان و مبانی تفسیری آنها

ج ۱. ظرفیت‌های قانونی

در کشور ما، دادستان، عهده دار کشف جرم، تعقیب اشخاص متهم به ارتکاب جرم، اقامه دعوی از جنبه حق الهی و حفظ حقوق عمومی و حدود اسلامی، اجرای حکم و همچنین رسیدگی به امور حسبه وفق ضوابط قانونی می‌باشد. در قوانین و مقررات موضوعه‌ی کشور وظایف بسیار متعددی برای دادستان بر شمرده شده است. همه این وظایف را می‌توان در دو بخش کلی تحت دو عنوان اقدامات و وظایف پیش از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه و اقدامات و وظایف پس از وقوع آنها دسته‌بندی کرد و نقش دادستان را در دو مرحله قبل و بعد از وقوع حوادثی که می‌توانند منشا وقوع جنایات متعددی علیه شهروندان باشند، نشان داد و نقد تحلیل کرد. حادثه‌ی زیانبار پلاسکو می‌تواند مثال عینی این بحث باشد.

با این همه چنانکه پیش‌تر گفته شد، در نظام حقوقی کنونی کشور وظایف و اختیارات دادستان در حوزه‌ی پیش‌گیری از وقوع جرم و حوادث منجر به وقوع وقایع مجرمانه را نمی‌توان به مستندات قانونی خاصی که از صراحت و شفافیت کافی برخوردار باشند، ارجاع داد. هرچه هست یا از نوع مقررات کلی مذکور در ضمن اسناد بالادستی مثل قانون اساسی، قوانین برنامه‌ی توسعه و سیاست‌های کلی قضایی است یا از سنخ قوانین عام ناظر به ساختارهای کلی و اصول راهبردی تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی پیش‌گیری و یا از قبیل مقررات جزئی کشار با قابلیت تاویل‌ها و تفسیرهای متقابل. ذیلاً به معرفی اصول مستندات مورد اشاره می‌پردازیم:

اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی در ضمن بیان وظایف قوه‌ی قضاییه، در بند پنجم « اقدام مناسب برای پیش‌گیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» را از شمار وظایف مذکور اعلام کرده است. دشواری ارجاع وظیفه یا اختیار دادستان در امر پیش‌گیری، به این مقررهی قانونی در این است که اولاً مقررهی مورد بحث ناظر به وظایف قوه‌ی قضاییه است و نه نهاد دادستانی به عنوان یکی از زیر مجموعه‌های این قوه. ثانیاً مقررهی مذکور از نوع قوانین

خامی ۲۱۸ است که بدون تدوین و تصویب قوانین عادی قابل اجرا و تفصیل جزئیات آن، قابلیت استناد و اجرا ندارند. در عین حال دیدیم که بعضی از دادستانها در غیاب قوانین عادی دارای قابلیت اجرا و حاوی تفصیل جزئیات، به بند مورد اشاره استناد و آن را به عنوان پشتوانه‌ی اتخاذ و اجرای تدابیر و اقدامات پیشگیرانه‌ی خود ذکر کرده‌اند.

بند پنجم از ماده ۲ قانون پیش‌گیری از وقوع جرم مصوب شهریور ۱۳۹۴ مجمع تشخیص نظام. ماده ۲ مورد اشاره در ضمن معرفی تعداد و ترکیب اعضای شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم، دادستان کل کشور را به عنوان یکی از اعضای این شورا معرفی کرده است. این ماده در واقع ناظر به وظایف شورای عالی پیش‌گیری، به شرح مقرر در ماده ۳ همان قانون است. در تبیین وظایف پیشگیرانه‌ی دادستان، استناد به این مقرر هم دشوار است. زیرا مقرره‌ای است مندرج در ضمن یک قانون شکلی؛ قانونی که هدف از تصویب آن تعریف و رسمیت بخشی به شورای عالی پیش‌گیری و بیان خطوط کلی و اصول راهبردی تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های پیش‌گیری از وقوع جرم است و دادستان کل صرفاً به عنوان یکی از اعضای شورای عالی پیش‌گیری معرفی شده است. این اندازه از عمل تقنینی، برای توجیه اقدامات ابتکاری و عملی دادستان در مساله‌ی مهم پیش‌گیری که ممکن است در عمل با حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان برخورد داشته باشد، کافی به نظر نمی‌رسد.

ماده‌ی ۱۱۴ قانون‌آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ که به نحوی جزئی‌تر به موضوع پرداخته است. بر اساساً این ماده «جلوگیری از فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی یا تولیدی از قبیل امور تجارتي، کشاورزی، فعالیت کارگاه‌ها، کارخانه‌ها و شرکت‌های تجارتي و تعاونی‌ها و مانند آن ممنوع است مگر در مواردی که حسب قرائن معقول و ادله مثبت، ادامه این فعالیت متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه‌ای باشد که مضر به سلامت، مخل امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد که در این صورت، بازپرس مکلف است با اطلاع دادستان، حسب مورد از آن بخش از فعالیت مذکور جلوگیری و ادله یادشده را در تصمیم خود قید کند. این تصمیم ظرف پنج روز پس از ابلاغ قابل اعتراض در دادگاه کیفری است». این مقرر قانونی متضمن یک اصل و یک استثناءست: اصل ممنوعیت متوقف کردن فعالیت‌های خدماتی و تولیدی به جهت اهمیت آنها از نظر اشتغال و رفع نیازهای روزمره‌ی مردم و استثنای مشتمل بودن فعالیت‌های مزبور بر ارتکاب اعمال مجرمانه‌ی مضر به سلامت و مخل به امنیت جامعه و یا نظم عمومی.

چنانکه پیداست تمسک به استثنای مقرر در ماده تنها در صورت تحقق دو شرط، قابل توجیه خواهد بود. اول اینکه به دلالت ادله مثبت و یا دست‌کم به حسب قرائن معقول، ادامه‌ی فعالیت‌های تولیدی یا خدماتی، متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه باشد. دوم اینکه اعمال مجرمانه توأم با آن فعالیت‌ها، مضر به سلامت و مخل به امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد.^{۲۲۰} نکته‌ی قابل ملاحظه این است که اقدام پیشگیرانه‌ی مستند به ذیل ماده‌ی مورد بحث، در قالب یک تصمیم قضایی متخذ از سوی یکی از مقامات دادرسی یعنی بازپرس اعمال می‌گردد؛ تصمیمی که واجد سه وصف قانونی و قضایی است. یکی اینکه تصمیم مزبور تکلیف دادرسی است و نه اختیار آن. دوم اینکه اتخاذ چنین تصمیمی

218. soft law

۲۱۹ در متن قانون اشتباهاً به ماده ۴ ارجاع شده است در حالی که وظایف شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم در ماده ۳ آمده است و نه در ماده ۴. به هر حال متن ماده‌ی ۳ و وظایف شورا چنین است: در اجرای وظایف زیر، شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم تشکیل می‌شود:

۱- تقسیم کار ملی در چهارچوب وظایف و مأموریت‌های قوای سه‌گانه کشور و اتخاذ تدابیر مناسب برای هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاه‌های مسؤول در امر پیش‌گیری.

۲- تعیین راهبردها، سیاست‌های اجرائی و برنامه‌های ملی پیش‌گیری از وقوع جرم در چهارچوب قوانین و سیاست‌های کلی نظام.

۳- بررسی و تصویب برنامه‌های کلان برای گسترش فرهنگ، ایجاد زمینه‌های مشارکت مردم و نهادهای دولتی و غیردولتی در امر پیش‌گیری از وقوع جرم و حمایت از آنها.

۴- بررسی و اتخاذ تصمیم جهت شناسایی زمینه‌ها و علل وقوع جرم، کاهش آسیب‌های اجتماعی و ارزیابی نتایج اجرای طرح‌ها و برنامه‌های ملی پیش‌گیری، سنجش و پیگیری عملکرد نهادهای مسؤول در این زمینه.

۵- اتخاذ سیاست‌های موردنیاز در جهت حمایت از بزه‌دیدگان و محکومان و خانواده آنان و اصلاح و جامعه‌پذیری محکومان و برخورداری آنان از زندگی شرافتمندانه.

تبصره - شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم حداقل در هر فصل یک بار تشکیل جلسه خواهد داد.

۲۲۰ علی‌خالقی، نکته‌ها در قانون‌آیین دادرسی کیفری، چاپ ششم، ص ۱۵۶.

مستلزم موافقت دادستان نیست. همین‌اندازه که وی از تصمیم مزبور و مبانی توجیهی آن مطلع باشد، کفایت می‌کند. سوم اینکه چنین تصمیمی قابل اعتراض است و مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض، بر اساس ماده ۲۷۱ همان قانون، دادگاهی است که از صلاحیت رسیدگی به اصل اتهام برخوردار است و در صورت عدم تشکیل دادگاه صالح، دادگاه کیفری دو محل صالح به رسیدگی خواهد بود.^{۲۱}

۴. مقررات خاص ناظر به مداخله‌ی پیشگیرانه برای رفع وضعیت‌ها و قطع جریان برخی فعالیت‌های مجرمانه: علاوه بر مستندات قانونی فوق، قوانین و مقررات موضوعه‌ی کشور در موارد خاصی مقامات قضایی اعم از مقامات دادرسی و دادگاه را موظف کرده و یا به آنها اجازه داده‌اند تا با مداخله‌ی به موقع، از ادامه‌ی بعضی از فعالیت‌های مجرمانه ممانعت کنند. بدیهی است که مبنای چنین تکالیف و تجویزاتی حفظ و حمایت از حقوق عمومی و یا حقوق اشخاص خاص است. از جمله مقررات خاص ناظر به این بحث موارد زیر قابل ذکر است:

۴-۱. ماده ۱۰۵ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام و تبصره‌ی ۱ آن که چنین مقرر داشته است:

« هر گاه در حین بازرسی، به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند.

تبصره ۱. وزات کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، حسب مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای از دادرسی عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادرسی از دادگاه عمومی محل تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نمایند. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار، اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجرا است.

دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و یا کارشناسان ذیربط دادگستری، رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند».

اقدام پیشگیرانه‌ی مقامات قضایی موضوع این ماده که منوط به وصول گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای است، از نوع تکالیف قانونی است و نه از سنخ اختیارات قضایی. به علاوه نظر به اهمیت موضوع، به محض وصول گزارش باید اتخاذ و بلافاصله بعد از ابلاغ اجرا شود. این تصمیم نیز در قالب قرار قابل اعتراض، اتخاذ می‌گردد. بر اساس تبصره ۳ ماده‌ی مورد بحث « متضرران از قرارهای موضوع این ماده در صورت اعتراض به گزارش بازرس کار و یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و تعطیل کارگاه می‌توانند از مراجع مزبور، به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه مکلف است به فوریت و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی نماید. تصمیم دادگاه قطعی و قابل اجراست».

نکته‌ی قابل ملاحظه در خصوص مفاد این ماده این است که وظیفه‌ی مراجع قضایی در صدور و اجرای دستور تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه، باید از موضع منافع عمومی درک و تحلیل شود و نه بر مبنای حقوق اشخاص ذیربط با کارگاه. به طور مثال در ساختمان غیرایمن پلاسکو، نزدیک به ششصد واحد وجود داشته که با فرض وجود میانگین دو نفر در هر واحد، مجموع جمعیت ثابت آن ۱۲۰۰ نفر و با احتساب مشتریان در ساعات تراکم تردد آنان جمع قابل ملاحظه‌ای از شهروندان در معرض خطر بوده‌اند. اگر بر جمعیت انبوه انسانی، ارزش واحدها و اموال و اسناد موجود در آنها و خسارات شرکت‌های بیمه را هم بیافزاییم، فهم مساله بر مبنای منافع عمومی چندان دشوار نخواهد بود.

۴-۲. ماده‌ی ۲۹ قانون حمایت حقوق مولفان و مصنفان و هنرمندان مصوب ۱۳۴۸: این قانون که در ماده ۲۳ مقرر داشته است « هر کس تمام یا قسمتی از اثر دیگری را که مورد حمایت این قانون است، به نام خود یا به نام

۲۲۱. ماده‌ی ۲۷۱- مرجع حل اختلاف بین دادستان و بازرس و رسیدگی به اعتراض شاکی یا متهم نسبت به قرارهای قابل اعتراض، با دادگاهی است که صلاحیت رسیدگی به آن اتهام را دارد. چنانچه دادگاه انقلاب یا دادگاه کیفری یک در حوزه قضایی دادرسی تشکیل نشده باشد، دادگاه کیفری دو محل، صالح به رسیدگی است.

پدیدآورنده بدون اجازه او و یا عالماً عامداً به نام شخص دیگری غیر از پدیدآورنده نشر یا پخش یا عرضه کند به حبس تأدیبی از شش ماه تا ۳ سال محکوم خواهد شد»، در ماده‌ی ۲۹ به مراجع قضایی ذی‌ربط اجازه داده است که نسبت به ممانعت از نشر، پخش، عرضه و ضبط آثار موضوع دعوی اقدام کنند: «مراجع قضایی میتواند ضمن رسیدگی به شکایت شاکی خصوصی نسبت به جلوگیری از نشر و پخش و عرضه آثار مورد شکایت و ضبط آن دستور لازم به ضابطین دادگستری بدهند».

ج ۲. مبانی تفسیری

با استمداد از روح کلی حاکم بر این گونه قوانین و مقررات و مقصود مقنن در تقریر آنها، می‌توان دست‌کم سه مبنای تفسیری برای آنها ارائه داد.

نخست اینکه قوانین مورد بحث، با هدف حفظ منافع عمومی و حقوق شهروندی تقریر یافته‌اند و در راستای همین هدف هم باید تفسیر گردند. یعنی نگاه مفسران و مجریان آنها باید از نوع نگاه وظیفه‌محور باشد؛ وظیفه‌ی صیانت از منافع عمومی و حمایت از حقوق شهروندی. راست است که حفظ حقوق و منافع عمومی بدون برخورداری از اختیار و اعمال اقتدار، ممکن نیست و این دو به نوعی لازم و ملزوم یکدیگرند، ولی نوع نگاه به موضوع و مبانی توجیهی استفاده از اختیارات قانونی، به نتایج مختلف و احتمالاً متقابل می‌انجامد. نتیجه‌ی توجیه و تبیین وظیفه‌محور، حمایت و توسعه‌ی منافع عمومی و حقوق شهروندی است که با استقبال عمومی هم مواجه می‌گردد.

مبنای دوم این است که قوانین مورد بحث با عنایت به حکمت و وضعشان^{۲۲۲} که عبارت است «از اعطای اختیار به اصحاب قدرت به نفع منافع عمومی و حقوق شهروندی»، باید به گونه‌ای موسع تفسیر شوند. این الزام تفسیری خود مبتنی بر دو پیش فرض حقوقی است. یکی اینکه حفظ منافع عمومی و حمایت از آزادی اعمال و استیفای آزادانه‌ی حقوق شهروندی، یک اصل و تفویت منافع و تضییق دایره‌ی حقوق و آزادی‌های اشخاص، استثناست. چنانکه می‌دانیم اصل، تابع تفسیر موسع و استثنا، تحت حکومت تفسیر مضیق است. پیش فرض دیگر اینکه کارگزاران حکومتی حامیان و خدمتگزاران منافع عمومی و حقوق و آزادی‌های شهروندی هستند. ایفای وظیفه‌ی خدمتگزاران مقتضی تفسیر موسع قانون به نفع اصحاب حقوق و منافع است که قانون برای حمایت از آنها وضع شده است. قاعده‌ی کلی در تفسیر قوانین و مقررات حمایتی که در آنها به منظور حفظ منافع عمومی و حقوق شهروندی، اختیاراتی به کارگزاران و اعمال کنندگان قدرت عمومی داده می‌شود، این است که قوانین مورد اشاره به نفع منافع عمومی و حقوق شهروندی و به زیان اختیارات کارگزاران تفسیر می‌شود. به بیان دیگر چنین قوانینی در جهت حمایت از منافع عمومی و حقوق شهروندی به طور موسع و در جهت توسعه‌ی اختیارات مقامات، به نحو محدود یا مضیق تفسیر می‌شوند. تفسیر قانون به نفع قدرت و به زیان حق و آزادی، وضعیت نا مطلوبی را پیش می‌آورد که از آن به وضعیت غیر قابل قبول «فرا تر از محدوده‌ی اختیارات»^{۲۲۳} تعبیر می‌شود.

مبنای سوم اینکه لازم است مفسران و مجریان قوانین حمایتی از راه تفسیرها و تبیین‌های روزآمد، چنین قوانینی را همیشه زنده، پویا و کارآمد نگه دارند. قاعده کلی تفسیری که در بعضی از مقررات قانونی نظیر قانون اساسی هم آمده این است که مرجع قضایی «نمی‌تواند به بهانه‌ی سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه، از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد». رسیدگی قضایی یک وظیفه‌ی عمومی است و مراجع قضایی نمی‌توانند به بهانه‌ی ناتوانی در فهم قانون از ایفای چنین وظیفه‌ای طفره برونند و در واقع عجز خود از فهم قانون را به محملی برای فرار از اجرای آن تبدیل کنند. بر همین قیاس و سیاق باید گفت مقامات عمومی نمی‌توانند با توسل به مدعیاتی چون کهنگی و نارسایی قوانین حمایتی و تغییر شرایط و اوضاع و احوال اجتماعی نسبت به زمان وضع قانون، از ارئه‌ی تبیین‌ها و تفسیرهای تازه اظهار ناتوانی کنند و ارزش‌های تحت حمایت قانون را بی‌دفاع بگذارند. مقامات مورد بحث همیشه باید قوانین ناظر به وظایف خود را کامل، روشن، منسجم و قابل اجرا فرض کنند. اثبات خلاف چنین فرضی هم نمی‌تواند تخلف آنان از ایفای وظیفه‌ی قانونی حمایت از منافع عمومی و حقوق و آزادی‌های شهروندی را توجیه

222. Ratio legis

223. Ultra Vires: Beyond the powers

کند. به بیان دیگر دفاع نارسایی قانون را هیچگاه نباید از مقامات عمومی پذیرفت. چراکه مقامات مورد اشاره هم از توانایی تفسیر روزآمد قانون برخوردار هستند و هم از امکان تقاضای اصلاح قوانین از مجاری و مراجع ذی ربط. دستورات قانونی وظایف و اختیارات قانونی دادستان در دو مرحله وقوع و پس از وقوع حوادث مجرمانه مطابق ماده ۲۲ قانون این دادرسی کیفری، وظایف دادستان اجمالاً عبارت است از کشف جرم، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم و اجرای احکام کیفری. این وظایف اجمالی از لحظه حدوث یکی از جهات قانونی شروع به تعقیب به نحو مقرر در ماده ۶۴ قانون مورد اشاره آغاز و تا صدور قرارهای نهایی منع یا موقوفی تعقیب و یا صدور کیفرخواست و اتمام اجرای احکام کیفری در موارد محکومیت مرتکبان جرایم، ادامه خواهد داشت. در تمام مراحل فرایند اجرای عدالت کیفری دادستان درگیر انجام وظایف متعدد قانونی و قضایی خود خواهد بود. شرح و بسط وظایف مذکور در مواد متعددی از قانون این دادرسی کیفری خصوصاً در مواد ۲۲ تا ۸۸ قانون موصوف آمده است. ایفای وظایف دادستان تحت حاکمیت اصل الزامی بودن تعقیب است که در موادی مثل دو ماده ۱۳ و ۷۴ بر لزوم اعمال آن تاکید شده است.

در این دادرسی کیفری، جرایم در حال وقوع که در همان حال دادستان یا ضابطان تحت نظارت و تعلیمات او به نحوی از انحا از جریان وقوع آن مطلع می گردند و نیز جرایمی که دلایل و امارات ارتکاب آنها بلافاصله بعد از وقوع به دست می آید، اصطلاحاً جرایم مشهود نامیده می شوند. نحوه تعامل با جرایم مشهود تابع نظام مخصوصی است. مقررات ناظر بر این نظام در مواد ۴۴، ۴۵ و ۴۶ قانون این دادرسی کیفری آمده است و اجمالاً آن این است که ضابطان دادگستری که به حکم ماده ۲۸ قانون، تحت نظارت و تعلیمات دادستان عمل می کنند، درباره جرایم مشهود تمام اقدامات لازم را به منظور حفظ آلات، ادوات، آثار، علائم و ادله وقوع جرم و جلوگیری از فرار یا مخفی شدن متهم و یا تبانی، به عمل می آورند، تحقیقات لازم را انجام می دهند و بلافاصله نتایج و مدارک به دست آمده را به اطلاع دادستان می رسانند. همچنین چنانچه شاهد یا مطلعی در صحنه وقوع جرم حضور داشته باشد؛ اسم، نشانی، شماره تلفن و سایر مشخصات ایشان را اخذ و در پرونده درج می کنند. بر اساس ماده ۴۶ ضابطان دادگستری در هر حال مکلفند نتیجه اقدامات خود را فوری به دادستان اطلاع دهند. چنانچه دادستان اقدامات انجام شده را کافی نداند، می تواند تکمیل آن را بخواهد. در این صورت، ضابطان باید طبق دستور دادستان تحقیقات و اقدامات قانونی را برای کشف جرم و تکمیل تحقیقات به عمل آورند.

طبیعی است که در وقایعی با دامنه ای گسترده از ضرر و زیان مانند آنچه در حادثه فروریختن ساختمان پلاسکو رخ داد، اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم و فوری برای حفظ اموال و اسناد مردم، از وظایف دادستان به شمار می آید. این وظیفه از عبارت « حفظ حقوق عمومی » مذکور در ماده ۲۲ فوق الاشعار قابل استنباط است و دست کم از لوازم و دلالات اشاری آن محسوب می گردد.

انجام وظایف و اعمال اختیارات دادستانی بیشتر بعد از وقوع واقعه مجرمانه، موقعیت پیدا می کند. اصول این وظایف عمدتاً همان است که در ماده ۲۲ مطرح شده است: « کشف جرم، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی، اقامه دعوی لازم و اجرای احکام کیفری ». بر این فهرست اجمالی وظایفی همچون دفاع از کیفرخواست در برابر دادگاه و تقاضای تجدید نظر از احکام را هم باید افزود. تفصیل تشریفات ایفای وظایف دادستانی چنانکه اشاره شد در قانون این دادرسی کیفری و شروع آن به طور مستوفی آمده است. بنابراین در اینجا به همین اندازه اکتفا می کنیم و با بیان وظیفه دادستان کل کشور در دفاع از مصالح ملی و حقوق عمومی بحث را به پایان می بریم.

از نقطه نظر حفظ منافع و مصالح ملی و طرح و تعقیب دعوا برای جبران زیانهای وارد بر حقوق عمومی وظیفه دادستان کل کشور از همه خطیرتر و برجسته تر است. برابر ماده ۲۹۰ قانون این دادرسی کیفری « دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین المللی پیگیری و نظارت نماید ». جرایم و خسارات موضوع این ماده آنهایی هستند که به منافع و مصالح ملی و حقوق عمومی لطمه می زنند از قبیل فسادهای مالی و

اداری گسترده و اخلاص در نظام اقتصادی کشور. به حکم ماده‌ی اخیر الذکر دادستان کل مکلف است دعاوی لازم برای دفاع از ارزش‌های مزبور و جبران زیان‌های وارد بر آن‌ها را در مراجع صالح داخلی یا خارجی طرح و تا حصول نتایج نهایی پیگیری نماید. وظیفه موضوع این ماده ممکن است مقتضی طرح و تعقیب دعوا در مراجع بین‌المللی مانند دیوان کیفری بین‌المللی هم باشد^{۲۲۴}.

بخش دوم: اقدامات عملی دادستانی در حادثه‌ی پلاسکو

الف. اقدامات دادستانی پیش از وقوع حادثه

چنانکه پیش‌تر گفتیم، در مقوله‌ی پیش‌گیری از جرم و حوادث جرم‌زا، علاوه بر وظیفه‌ی عام قوه قضاییه مندرج در بند پنجم اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی، قانونگذار در قوانین مختلف برای نهاد دادستانی اعم از دادستان کل کشور و دادستان عمومی و انقلاب، موقعیت ویژه‌ای تعریف و تبیین نموده و بر اساساً این موقعیت وظایفی را بر عهده‌ی این مقام گذاشته است. تعیین این جایگاه قانونی و وظایف ناشی از آن، مبنای مسئولیت دادستان را در قبال پیش‌گیری از وقوع هر گونه واقعه‌ی زیانبار و در نتیجه حفظ حقوق عامه‌ی مردم تشکیل می‌دهد. همچنین گفتیم در مواردی که دلایل یا قرائن کافی دال بر احتمال وقوع یک حادثه‌ی منتهی به وقوع جرم وجود داشته باشد، دادستان می‌تواند نسبت به آن واقعه تدابیر پیشگیرانه اتخاذ کند.

مقامات دادسرا خود نیز چنین اعتقادی دارند و حتی باید گفت که در این زمینه رویکرد آنان مداخله‌ی حداکثری است. به عنوان مثال دادستان عمومی و انقلاب تهران در خصوص پیش‌گیری از جرایم پولی و بانکی در پرونده‌ی یکی از موسسات پولی و بانکی، بر اقدامات پیشگیرانه در حوزه‌ی بانکی تاکید کرده و لازم دانسته است دادستانی حضور خود را در این زمینه‌ها در جامعه پررنگ نماید. در این اظهار نظر با توجه به راهکارهای ارائه شده به بانکها توسط ایشان، ضرورت حفظ منافع ملی و حقوق عمومی به چشم می‌خورد. بدین ترتیب معلوم می‌شود که در بحث حفظ حقوق و آزادیهای مردم و مقابله با عوامل و زمینه‌های تهدید کننده‌ی این حقوق و آزادیها رویکرد دادستانی حداقلی نیست.

با وجود کلی بودن قوانین ناظر به بحث پیش‌گیری و عملیاتی نبودن آنها و علیرغم انتقاد از عدم همکاری سایر نهادها و فراهم نبودن بسترهای کافی برای اقدام و عمل، در گفتمان دادستانی دست‌کم در حوادث و زمینه‌هایی که به نحوی با حقوق و منافع عمومی سروکار دارند صریح و مکرر به وظیفه‌ی پیشگیرانه‌ی دادسرا اشاره شده است. در این زمینه به صورت موردی شاهد اظهار نظرهایی در مورد اقدامات پیشگیرانه از سوی مقامات برخی دادستانی‌ها هستیم. از جمله این که دادستان اردبیل از هماهنگی و همکاری اصناف و اتحادیه‌های اردبیل با دادستانی به منظور گسترش نقش نظارتی این اصناف خبر داده و تصریح کرده است که یکی از مهمترین الزامات صنفی که با همکاری اصناف و اتحادیه‌های استان به دنبال آن هستیم تشکیل هیأت امنای پاساژها و مجتمع‌های تجاری، خدماتی و مدیریت این اماکن از طریق هیأت امناست. به گفته دادستان عمومی و انقلاب اردبیل ارتباط هیأت امنای پاساژها و مجتمع‌های صنفی با دادستانی‌ها فرایند مناسبی به منظور نظارت بهتر بر اینگونه مراکز و جلوگیری از مشکلات و آسیب‌های احتمالی است. این دستور نمونه‌ای از همکاری دادستانی با نهادهای ذیربط جهت پیش‌گیری از جرم است. در موردی دیگر دادستان عمومی و انقلاب کرج از تعطیلی و توقف فعالیت سه واحد استخراج و تولید سنگ کوهی و شن و ماسه در مجاورت کلانشهر کرج خبر داد و گفت: این سه واحد تولیدی که در حریم شهر و در فاصله پانصد متری منازل مسکونی قرار داشتند به دلایل زیست محیطی تعطیل شدند. دادستان عمومی و انقلاب کرج تصریح کرد: در جلسه‌ای با حضور مدیران کل راه و شهرسازی، حفاظت محیط زیست و صنعت، معدن و تجارت و کارشناسان مرتبط، این تصمیم اتخاذ و اعلام شد.

در تهران در مورد برخی ساختمان‌ها مثل علاء الدین و فردوسی تذکراتی از سوی دادستانی به مالکین داده شده

۲۲۴. علی خالقی، پیشین، ذیل ماده‌ی ۲۹۰.

است. دادستان تهران در مورد حادثه‌ی پلاسکو به ماده ۱۱۴ اشاره کرده و بیان می‌دارد که حکم موضوع ماده ۱۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری که به مقامات دادرسی اجازه داده از فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی یا تولیدی از قبیل امور تجارتي، کشاورزی، فعالیت کارگاه‌ها، کارخانه‌ها و نظایر آن در صورتی که حسب قرائن معقول و مثبت که مضر به سلامت، مخل امنیت جامعه یا نظم عمومی باشد جلوگیری نماید، واجد جنبه پیشگیرانه است. قانونگذار به جرایم و تخلفات قابل تحقق در سطح جامعه و از جمله کارگاه‌ها توجه نموده است. اجرای این موارد، به تأمین ایمنی شهر منتج خواهد شد. تا جایی که اطلاع داریم، با وجود به این مقرر تکنون در تهران اقدام به پلمپ مؤسسه یا آپارتمانی نشده و مهمترین که اجرای چنین مقرره‌ای نیاز به تدوین مقررات و بخش نامه‌ی مستقلی داشته که تا کنون مهیا نشده است. مقرره‌ی دیگر ماده‌ی ۱۰۵ قانون کار و تبصره‌ی آن است که دادستانی حسب گزارش وزارت کار یا وزارت بهداشت مکلف به اقدام به تعطیلی مؤسسات مشرف به خطر است. بنا به اظهارات دادستانی تهران، در مقابله با ساختمان‌هایی که ایمنی را رعایت نمی‌کنند و موجب وقوع چنین حوادثی می‌شوند عزم جدی از قبل وجود داشته است.

در خصوص حادثه پلاسکو، دادستان کل کشور در پاسخ به این سوال که "با توجه به حادثه‌ی پلاسکو آیا شما به دادستان‌ها درباره ایمنی ساختمان‌ها دستوری داده‌اید؟" گفته است: «به دادستان‌ها ابلاغ کرده‌ایم که هر جا نیازمند اقدام قضایی است اقدام کنند. ایمن‌سازی ساختمان‌ها موضوعی است که باید مورد توجه قرار گیرد و از عهده‌ی یک دستگاه به تنهایی بر نمی‌آید گرچه عمده‌ی وظیفه آن برعهده‌ی شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و وزارت کشور و شهرسازی است. ما به دادستان‌ها گفتیم که هر جا نیازمند اقدام قضایی است اقدام کنند». چنین دیدگاهی علی‌رغم پذیرش نقش دادستان در حوادثی نظیر پلاسکو که به حقوق عامه مربوط می‌شود نقش دادستان را مکمل نهادهای ذیربط میداند و برای آن اهمیتی ثانوی قائل می‌شود و نهادهایی چون شهرسازی و شهرداری و شوراهای مکلف به اتخاذ تدابیر پیشگیرانه می‌کند.

در همین زمینه معاون شهردار می‌گوید به مالکین ساختمان پلاسکو تذکر داده بودیم و رونوشت تعدادی از این تذکرها را به نهادهای مختلف از جمله دادستانی ارسال کرده بودیم.

به نظر می‌رسد که دادستانی خود را ابتدائاً موظف به اقدام نمی‌بیند تا با الهام از اصل کلی پیش‌گیری یعنی اصل ۱۶۵ قانون اساسی وارد عمل شود. در واقع دادستانی که برای جلوگیری از جرایمی مثل جرایم مرتبط با حوزه‌های حجاب و عفاف و فرهنگ، دادرسی ارشاد، فرهنگ و رسانه و مواعد غذایی و نظایر آن را تاسیس کرده است، در حوزه‌های تهدیدکننده‌ی سلامت و امنیت شهروندان و در زمینه‌ی پیش‌گیری از حوادثی نظیر حادثه‌ی پلاسکو، تشکیلات یا لااقل رویه‌ی عملی ویژه‌ای ایجاد نکرده است و در زمینه‌های اخیر نهادهای دیگر را بیشتر از خود مسئول می‌داند.

در زمینه‌ی پیش‌گیری از چنین حوادثی ظرفیت ماده‌ی ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری هم مغفول و بلا استفاده مانده است؛ ماده‌ای که دادستان کل کشور را در دفاع از اموال، منافع و مصالح ملی و مقابله یا جبران خسارت وارده به حقوق عمومی، ملزم به اتخاذ تدابیر لازم کرده است. در خصوص حادثه‌ی پلاسکو نه تنها اقدام پیشگیرانه‌ای بر مبنای ماده‌ی ۲۹۰ صورت نگرفته بلکه پس از وقوع حادثه هم، مقامات دادستانی به مقررات دیگری و نه ماده مورد اشاره، ارجاع داده‌اند.

ب. اقدامات دادستانی در حین و پس از وقوع حادثه‌ی پلاسکو

بر اساس مقررات قانون آیین دادرسی کیفری، در جریان وقوع یک واقعه‌ی مجرمانه و نیز پس از وقوع آن، دادرسی در زمینه‌هایی مثل کشف جرم، جمع آوری و حفظ ادله و امارات وقوع جرم و توجه اتهام، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه‌ی دعاوی لازم، عهده دار وظایف مهم و تعیین کننده‌ای است. با این حال آن گونه که از شواهد و موارد مشابه پیداست، دادستانی برای مدیریت بحران‌هایی مثل فروریختن ساختمان پلاسکو، هماهنگی نیروها و سازماندهی نحوه‌ی ایفای وظایف قانونی خود، دستورالعمل و رویه‌ی مشخص و منقحی ندارد و یا حداقل چنین دستورالعمل یا رویه‌ای در دسترس نیست، و ظاهراً در این گونه بحران‌ها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی، انجام می‌دهد. در خصوص اقدامات عملی دادرسی عمومی و انقلاب تهران

و نیز دادستانی کل در پرونده‌ی پلاسکو، در جریان وقوع حادثه، به دلیل عدم اطلاع‌رسانی مراجع مذکور و محرمانه بودن تحقیقات مقدماتی، تا تاریخ تنظیم این گزارش، جز آنچه ذیلاً مطرح می‌شود، اطلاعات روشن و قابل اعتمادی به دست نیامده است.

پس از وقوع حادثه‌ی پلاسکو مأموران نیروی انتظامی به عنوان ضابط قضایی در محل حادثه مستقر شده و کار حفاظت از محل و جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی چون سرقت را انجام داده‌اند. آن گونه که رییس پلیس کل کشور اشاره داشته است مأموران پلیس اموال کشف شده از آوار پلاسکو را جمع‌آوری کرده و در محلی امن نگهداری کرده‌اند تا با پیدا شدن صاحبان و احراز هویت، به آنها تحویل داده شود.

حسب اظهارات مقامات دادسرا از نظر مقامات مذکور، در حین وقوع حادثه، کنترل و کاهش آثار سوء حادثه مهم‌تر از دستگیری و پیگیری مقصرین بوده است. چنانکه دادستان عمومی و انقلاب تهران می‌گوید: برخی مسئولان در مقابله با حوادث، بیش از آن که به دنبال کاهش آثار سوء حادثه و کمک باشند، در پی رفع تقصیر از خود و انتساب آن به دیگران هستند و به عبارتی، دنبال مقصر حادثه می‌گردند. همچنین در جایی دیگر گفته‌اند با توجه به اینکه امداد و نجات در اولویت اقدامات قرار دارد، از اعلام تشکیل پرونده برای این حادثه خودداری کردیم. اما از روز گذشته (ظاهراً روز بعد از اتمام عملیات امداد و نجات) این امر انجام شده و گزارش مقدماتی معاون دادستانی تهیه شده است. همچنین مدیران ساختمان شناسایی شده‌اند و قطعاً باید در خصوص مواردی که رعایت نشده است، پاسخگو باشند.

در همین راستا بنا به گفته‌ی مدیر بیمه‌های آتش‌سوزی بیمه‌ایران در گفتگو با خبرنگار اقتصادی ایلنا، تعداد سه واحد صنفی خارج از ساختمان پلاسکو به منظور تسهیل عملیات امداد و نجات به دستور دادستانی تخریب شده که قرار است خسارات وارده بر آنها توسط شرکت بیمه پرداخت گردد.

در رابطه با اقدامات قضایی انجام شده توسط دادستانی بعد از وقوع حادثه نیز اطلاعات زیادی در دست نیست. آنچه هست در حد اظهارات و اطلاع‌رسانی‌های کلی مقامات قضایی در خطابه‌های عمومی است. از جمله اینکه پس از وقوع حادثه، سخنگوی قوه قضاییه در این زمینه اظهار داشته است که دو نفر در این خصوص بازداشت شده‌اند. یعنی اینکه اتهام متوجه آنها بوده است. در خصوص سایر علل که سبب شده این حادثه گسترش یابد و منجر به فرو ریختن ساختمان شود هیاتی مرکب از کارشناسان تشکیل شده تا ابعاد آن را بررسی کنند. سخنگوی قوه قضاییه در پاسخ به این سؤال که در جریان پرونده‌ی پلاسکو مسئولی احضار شده است یا خیر؟ گفته است: کسی به عنوان متهم احضار نشده اما ممکن است در خصوص تحقیق پیرامون مسائل، از افراد سؤالاتی پرسیده شده باشد.

به گفته‌ی دادستان کل کشور قرار است شعبه‌ی خاصی زیر نظر دادستان عمومی و انقلاب تهران در محل وقوع حادثه‌ی پلاسکو مستقر شود تا کارهای حقوقی مراجعه‌کنندگان از جمله کسبه، همانجا بررسی و پیگیری شود. اطلاعات بیشتری از تحقیقات دادستانی و نتایج احتمالی آن در دست نیست.

در مورد وقایعی چون پلاسکو اگرچه به نظر می‌رسد که قوانین مشخص و منقحی وجود ندارد؛ لکن ابهام و اجمال قوانین نیز به حدی نیست که چهارچوبهای کلی وظایف نهادی مثل دادستانی را مشخص نکرده باشد. وجود مقرراتی چون مواد ۱۱۴ و ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری، ماده ۱۰۵ قانون کار، قانون پیش‌گیری از وقوع جرم و مقررات عمومی دیگر، تکلیف کلی را تا حدود زیادی مشخص کرده‌اند. لکن به نظر می‌رسد تدوین آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌هایی، هم برای انجام تکالیف پیش‌گیری از وقوع حادثه و هم برای مدیریت بحران پس از وقوع حوادثی چون پلاسکو مورد نیاز باشد. معلوم است که برای پیش‌گیری از بروز حوادثی چون حادثه‌ی پلاسکو دادستانی به تنهایی نمی‌تواند از عهده برآید. همکاری نهادهای اجرایی چون شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی شهر و روستا، وزارت کار، وزارت بهداشت از ضروریات است. چرا که دست‌کم در مواردی، تشخیص و ارجاع مسائل به مقامات قضایی، بر عهده‌ی آنهاست و در مواردی مثل خطرات بالقوه در محیط‌های کارگاهی، دادستانی صرفاً بر اساس نظر کارشناسی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند مداخله کند و با تعطیل و توقیف کارگاه‌ها، از بروز حوادث جلوگیری نماید.

نتیجه:

در نظام حقوقی ما نقش دادستان و وظایف و اختیارات او در مواجهه با اعمال و وقایع مجرمانه و اقدام برای کشف جرم، تعقیب متهم، تحقیقات مقدماتی، حفظ ادله و آثار جرم، ممانعت از فرار و اختفا و تبانی متهمان، طرح و تعقیب دعوا از جهت حیثیت عمومی جرایم، اعتراض به آرای مضر به حال حقوق و منافع عمومی و اجرای احکام کیفری، کاملاً روشن است. نزدیک به یک سده است که انبوهی از قوانین و مقررات به تبیین و تکمیل هرچه بیشتر نقش این مقام مهم قضایی و وظایف و اختیارات او پرداخته‌اند. خصوصاً قانون این دادرسی کیفری ۱۳۹۲ جنبه‌های مختلف موضوع را مورد حکم قرار داده است. در حدی که می‌توان گفت در مواجهه با جرایم در حال وقوع و جرایم واقع شده، نقص یا خلأ قابل اعتنایی که اخلاقی در ایفای نقش دادستانی ایجاد کند، وجود ندارد.

مشکلی که هست، حضور فعال، به موقع و مؤثر دادستان در وضعیت‌های پیش‌جنایی و پیش‌گیری از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه و حفاظت و حمایت از منافع و مصالح ملی و حقوق عمومی در برابر چنین وقایع زیانباری است. قوانین و مقرراتی که در این زمینه وجود دارند یا از نوع توصیه‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلی و ساختاری مندرج در ضمن قوانین و اسناد بالادستی فاقد سازوکارها و ضمانت‌اجراهی لازم هستند و یا ظهور در اتخاذ تدابیر و اقدامات واکنشی در برابر وقایع رخ داده و زیانهای به بار آمده دارند. بند پنجم از اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی و کلی‌گویی‌های قانون پیش‌گیری از وقوع جرم، مثال‌هایی روشن برای نوع اول و مقررات قانون این دادرسی کیفری ۱۳۹۲، خصوصاً ماده ۲۹۰ آن ناظر به وظیفه‌ی دادستان کل کشور در حمایت از منافع و مصالح ملی و حقوق عمومی، مثالی برای نوع دوم از قوانین حاکم بر موضوع هستند. بعضی از قوانین جزئی‌تر هم که به نوعی زمینه‌ی ورود دادستان به مقوله‌ی پیش‌گیری و اقدام به موقع برای جلوگیری از بروز حوادث زیانبار خاصی را فراهم کرده‌اند، جواز چنین ورودی را قانوناً و عملاً به وصول گزارش کارشناسی نهادهای اجرایی دیگری موکول کرده‌اند. طبیعی است که هر نوع کوتاهی نهادهای مذکور به معنای بی‌اطلاع ماندن دادستان از خطرات و تهدیدات موجود و در نهایت بی‌دفاع ماندن منافع عمومی و امنیت و سلامت شهروندان خواهد بود. ماده ۱۰۵ قانون کار و تبصره‌ی آن مثالی برای اینگونه قوانین هستند.

اگر به این نوع نقص و خلأهای قانونی، کاستی‌ها و نارسایی‌های مربوط به امکانات اجرایی و نیروی انسانی در اختیار دادستانی را هم بیافزاییم، نگرانی‌های موجود در این حوزه بیش از پیش خود را نشان خواهند داد. در شرایطی که مقامات و مسئولان و کارشناسان کشور نسبت به وجود مخاطرات بالقوه و تهدیدات کمین کرده در حوزه‌های مختلف تذکر می‌دهند، حضور دادستان در حوزه‌ی پیش‌گیری را باید بسیار بیشتر و به نحوی عملیاتی‌تر تقویت نمود و پشتوانه‌های قانونی و سازوکارهای اجرایی آن را فراهم آورد.

در خصوص تدابیر پیشگیرانه‌ی ناظر به زمینه‌های مخاطره آمیزی مثل حادثه‌ی پلاسکو آنچه از شواهد بر می‌آید این است که تا کنون هیچ برنامه‌ی پیشگیرانه‌ی مشخصی از سوی دادستانی تدوین و اجرا نشده است و یا حداقل چنین برنامه‌ای در دسترس نیست. در زمینه‌ی اقدامات قانونی و قضایی صورت گرفته در جریان وقوع و پس از وقوع حادثه‌ی پلاسکو نیز بنا به دلالتی چون اولویت امداد و نجات و کاهش دامنه‌ی آسیب‌ها نسبت به بررسی جنبه‌های مجرمانه‌ی موضوع از نظر مقامات دادرسی، مجرمانه بودن تحقیقات مقدماتی و عدم اطلاع‌رسانی عمومی از سوی مقامات قضایی، اطلاعات زیادی در دست نیست. آنچه هست محدود به موارد زیر است:

- اقدامات اولیه‌ی ضابطین قضایی در زمینه‌ی حفاظت از محل حادثه؛
- جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی مثل سرقت؛
- جمع‌آوری اموال کشف شده از آوار و نگهداری آنها در محلی امن؛
- تهیه‌ی گزارش مقدماتی معاون دادستان؛
- شناسایی مدیران ساختمان؛

- تشکیل پرونده، احضار، تفهیم اتهام و صدور قرار بازداشت برای دو نفر.

منابع

- علی حسین نجفی ابرندآبادی و حمیدهاشم بیگی، *دانشنامه جرم‌شناسی*، تهران، گنج دانش، ۱۳۹۰
کریستین لازرژ، *درآمدی به سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۲
علی خالقی، *نکته‌ها در قانون‌ایین دادرسی کیفری*، چاپ ششم، ۱۳۹۵
قانون اساسی، ۱۳۶۸ - ۱۳۵۸
قانون‌ایین دادرسی کیفری، ۱۳۹۲
قانون پیش‌گیری از وقوع جرم، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۴
سایت تحلیلی خبری عصرایران

شرکت ملی گازایران

چکیده:

حوادث ساختمانی یکی از مهم‌ترین مشکلات موجود در کشور محسوب می‌شود. مهم‌ترین تأثیرات این حوادث، هزینه‌های جانی، مالی آن‌ها می‌باشد. مرگ‌های ناشی از این حوادث از جمله آتش‌سوزی باعث ایجاد خسارات جبران‌ناپذیری برای حادثه‌دیده و سازمان‌های درگیر و جامعه می‌شود. شرکت ملی گازایران در کنار سایر ارگان‌های ذی‌ربط در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان‌ها در سه بازه زمانی قبل، حین و بعد از وقوع حادثه‌ایفای نقش می‌کند. آن شرکت موظف به طراحی، اجرا، بهره‌برداری، حفظ و نگهداشت تأسیسات گازرسانی به منظور ارائه خدمات بهتر به مشترکین خانگی، تجاری اداری صنعتی، گلخانه‌ای و نیروگاهی می‌باشد و همانند سایر سازمان‌های خدماتی مسئولیت ارائه سرویس‌های امدادی تعمیراتی تا محل تحویل گاز یعنی محل استقرار ایستگاه تقلیل فشار و نقطه‌اندازه‌گیری و یا علمک می‌باشد البته تأمین فضای مناسب جهت استقرار تأسیسات گاز با مشترک بوده و در صورت عدم تأمین این فضا، امکان گازرسانی وجود ندارد و شرکت گاز در این زمینه با تکلیفی مواجه نیست. در نظامات قانونی ایران از جمله در ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به وظیفه شرکت گاز در مدیریت بحران در زمان وقوع حادثه و بعد آن به طور ضمنی اشاره شده است. این گزارش کوشش دارد نقش شرکت ملی گازایران در ایمن‌سازی ساختمان‌ها در زمان قبل، حین و بعد از وقوع حادثه بیان نماید و در عین حال به بیان کاستی‌های موجود و ارائه راهکارهایی که در این خصوص می‌تواند مثمر‌تر واقع شود پردازد.

شرکت ملی گاز ایران

مقدمه

در سال‌های اخیر آمار حوادث گاز شهری همچون آتش‌سوزی و انفجار ناشی از نشت گاز شهری در حال افزایش است. در این خصوص باید گفت انتقال و توزیع و استفاده گاز شهری از مهم‌ترین کانون‌های خطر در ساختمان‌های شهر است و حادثه انفجار گاز شهری، آتش‌سوزی و... نمونه‌های این دست حوادث می‌باشد. متأسفانه حوادث ناشی از این موضوع با خسارت‌های جانی و مالی جبران‌ناپذیر همراه است و وقوع حوادث مکرر حکایت از آن دارد که این مهم مورد توجه جدی نبوده است. بدون تردید تازمانیکه علت اصلی و مسئولین پیش‌گیری از این حوادث مشخص نشود و به ضوابط و مقررات ایمنی توجهی نشود شاهد ابعاد گسترده‌تری از چنین حوادث دردناکی خواهیم بود؛ بنابراین بررسی وظایف و مسئولیت مراجع در قوانین و مقررات حاکم عامل مؤثری در جهت حل این مسئله می‌باشد. در این گزارش به بررسی وظایف حقوقی شرکت گاز در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان قبل، حین و بعد از وقوع حادثه می‌پردازیم.

الف: وظایف و مسئولیت‌های شرکت گاز در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان قبل از حادثه

۱- وظایف شرکت گاز در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان قبل از حادثه

با توجه به نقش و جایگاه حقوقی شرکت گاز در پیش‌گیری از وقوع حادثه و ایمن‌سازی ساختمان در این قسمت به مسئولیت و وظایف این شرکت در زمان قبل از حادثه خواهیم پرداخت.

۱-۱ رعایت ضوابط مربوط به ایمنی در واگذاری اشتراک

در خصوص وظایف شرکت گاز به‌عنوان مسئول واگذاری انشعاب گاز ایمن‌سازی، مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی حاکم است. در این قسمت به مواردی از این مقرر اشاره می‌شود:

بند ۲-۱۱ این مجموعه در خصوص شرایط برقراری انشعاب اشاره کرده: متقاضی و یا مشترک باید تأییدیه سازمان نظام‌مهندسی و یا سایر مراجع ذیصلاح را به درخواست برقراری انشعاب و یا تغییر در مشخصات ضمیمه کند بنابراین تازمانی که مهندس ناظر رعایت اصول و ضوابط ایمنی را تأیید نکرده، شرکت گاز از پذیرش درخواست خودداری می‌کند.

هم‌چنین در بند ۲-۱-۵ در این مورد عنوان داشته: در شرایطی که برقراری انشعاب از نظر فنی، ایمنی و قانونی امکان‌پذیر باشد واگذاری انشعاب بلامانع است.

در بند ۲-۱-۳ در خصوص نصب انشعاب تصریح گردیده: نصب انشعاب گاز طبیعی یا تغییر ظرفیت در محدوده شهرها و روستاها منوط به آن است که شرکت امکانات لازم جهت برقراری انشعاب را داشته باشد و به تشخیص شرکت از لحاظ فنی، ایمنی و اقتصادی امکان‌پذیر باشد.

و در بند ۲-۲-۷ در خصوص استفاده از تجهیزات آمده است: استفاده چند واحد مستقل از یک ایستگاه تقلیل فشار با نصب دستگاه‌های اندازه‌گیری جداگانه در هر واحد با رعایت مقررات و شرایط اشتراک‌پذیری و اصول ایمنی مشروط بر آن‌که میزان مصرف هر واحد مشخص و صورت‌حساب جداگانه صادر گردد بلامانع می‌باشد.

تبصره: نصب دستگاه‌های اندازه‌گیری برای تفکیک اشتراک یک/چند واحد در محل ایستگاه تقلیل فشار با رعایت ضوابط فنی و ایمنی بلامانع است. ظرفیت‌ایستگاه هر اشتراک مجزا معادل ظرفیت کنتور مناسب مصرف واحد/واحدهای مربوطه خواهد بود.

۱-۲ تأیید محل نصب تأسیسات

با عنایت به مفاد بند ۲-۳-۳ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی: محل نصب رگولاتور و کنتور/ایستگاه اندازه‌گیری و تقلیل فشار باید در مکان مورد تأیید شرکت گاز باشد.

۳-۱ نصب کنتور و رگولاتور

مطابق دستورالعمل ایمنی مصرف‌کنندگان گاز طبیعی به شماره HSE-IN-S-۱۱۴(۰)-۸۹، کنتور و رگولاتور زیر نظر شرکت گاز و با رعایت تمامی نکات ایمنی و فنی در محل مناسب نصب می‌گردد و فقط شرکت گاز مجاز به تغییر محل آن می‌باشد.

۴-۱ تعیین صحت دستگاه اندازه‌گیری گاز

مطابق بند ۲-۸-۱ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی: در صورتی که مشترک در صحت کار دستگاه‌های اندازه‌گیری گاز تردید داشته باشد می‌تواند کتباً از شرکت تقاضای آزمایش صحت کار دستگاه یا دستگاه‌های مزبور را بنماید. در صورتی که نماینده شرکت معیبه در دستگاه‌ها اندازه‌گیری مشاهده نماید نسبت به تنظیم و تصحیح دستگاه اقدام می‌نماید.

۵-۱ انجام کارهای تعمیراتی

واحد بهره‌برداری و تعمیرات هریک از نواحی به منظور جابه‌جایی علمک، جمع‌آوری و نصب مجدد ادوات گاز (کنتور و رگولاتور) و همچنین جمع‌آوری و تعویض کنتورهای خراب بنا به درخواست واحد امور مشترکین به شرح زیر عمل می‌نماید:

۱-۵-۱ جابه‌جایی علمک

با توجه به بند ۷-۱ روش اجرائی نگهداری و تعمیرات امور برنامه‌ریزی مدیریت گازرسانی مسئول نگهداری و تعمیرات شبکه و انشعابات به همراه گروه تعمیرات در محل مورد نظر رفته بر اساس دستورالعمل نحوه جابه‌جایی علمک اقدام به جابه‌جایی علمک می‌نماید.

۲-۵-۱ تعویض کنتورهای خراب

مطابق بند ۷-۲-۳ شیوه‌نامه فوق‌الذکر مأمور شرکت گاز در زمان خرابی کنتور با توجه به ضوابط مقرر اقدام به تعویض کنتور می‌نماید.

۳-۵-۱ ترمیم سیستم لوله‌کشی گاز

به موجب بند ۲-۳-۵ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی: چنانچه به یکی از دستگاه‌های تقلیل فشار و یا اندازه‌گیری و یا سایر تجهیزات به تشخیص شرکت از سوی مشترک خسارت وارد گردد جبران خسارت وارده و ترمیم آن از سوی شرکت با دریافت کلیه هزینه‌های انجام شده خواهد بود اگرچه مشترک یا مصرف‌کننده تعدی یا تفریط نکرده باشد و نظر شرکت در تشخیص این‌گونه موارد قطعی می‌باشد. بدیهی است در صورت قطع گاز، پرداخت هزینه قطع و وصل هنگام برقراری مجدد جریان گاز از سوی مشترک الزامی است.

۶-۱ اعطاء مجوز توسعه سیستم لوله‌کشی گاز

به موجب بند ۱۷-۱۱-۲-۳ از مبحث هفدهم مقررات ملی ساختمان: چنانچه در نظر باشد سیستم لوله‌کشی موجود توسعه یابد، اخذ مجوز توسعه سیستم لوله‌کشی از شرکت گاز الزامی است.

۷-۱ انتقال رگولاتور، لوله رابط و کنتور

در بند ۲-۳-۴ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی مقرر شده: مشترک به هیچ‌عنوان حق جابه‌جایی انشعاب، رگولاتور، لوله رابط و کنتور/ایستگاه اندازه‌گیری را ندارد و چنانچه تغییری در وضعیت ساختمان ایجاد گردد که محل وسایل و تجهیزات مذکور مناسب نباشد بایستی قبل از هرگونه اقدام مراتب را به شرکت اطلاع دهد. شرکت وسایل و تجهیزات مزبور را با هزینه مشترک به محل مناسب که توسط مشترک می‌بایستی آماده گردد منتقل می‌نماید.

۸-۱ قطع گاز

مطابق بند ۲-۳-۲ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی: انشعاب هر واحد مصرف‌کننده منحصراً اختصاص به همان واحدی دارد که برای آن تقاضای انشعاب شده است. در صورتی که مشترک از انشعاب ملک خود

اقدام به لوله‌کشی به سایر املاک خارج از محدوده خود نماید گاز مشترک قطع می‌گردد. هم‌چنین مطابق بند ۲-۳-۸ مجموعه یاد شده: مشترک مکلف است قبل از تخریب ساختمان هماهنگی لازم با شرکت در جهت قطع گاز به عمل آورد و قبل از قطع گاز مجاز به تخریب نمی‌باشد در غیراین صورت جبران خسارت وارده و پاسخگویی به کلیه مراجع حقیقی و حقوقی به عهده مشترک و یا مالک فعلی می‌باشد. در بند ۲-۱۰ نیز بیان شده: شرکت گاز در صورت قصور مشترک از رعایت مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی و تعهدات خود، مصرف غیرمجاز جریان گاز مشترک را به‌طور موقت تا رفع علت قطع می‌نماید. در مبحث هفدهم از مقررات ملی ساختمان نیز تصریح گردیده است: شرکت گاز ناحیه در صورت اطلاع از هرگونه تغییرات غیرمجاز و یا توسعه سیستم لوله‌کشی گاز داخل ساختمان که بدون رعایت این مقررات انجام شده باشد، نسبت به قطع گاز مشترک اقدام می‌نماید.

۹-۱ بازرسی

۱-۹-۱ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی

مطابق بند ۲-۱-۲ مجموعه مقررات یادشده: زمانی که متقاضی یا مشترک درخواست برقراری اشتراک کند شرکت گاز در صورت لزوم می‌تواند از محل موضوع درخواست، بازدید نماید. هم‌چنین براساس بند ۲-۳-۶ مجموعه مذکور: مأمورین شرکت مجازند برای قرائت، کنترل و کسب اطلاع از وضعیت کنتور/ایستگاه اندازه‌گیری واقع در ملک مشترک با ارائه کارت شناسایی نسبت به بازدید اقدام نمایند و مشترک متعهد است برای انجام این بازدید تسهیلات لازم را فراهم نماید. با توجه به موارد فوق و مقررات موجود نظارت شرکت ملی گاز از تأسیسات و تجهیزات ساختمان‌ها صرفاً تا نقطه تحویل گاز به مشترک (ایستگاه یا علمک) می‌باشد و نسبت به تجهیزات داخلی نظارتی ندارد. هم‌چنین آن شرکت نسبت به ساختمان‌هایی که به گاز شهری متصل نبوده همانند ساختمان پلاسکو نظارتی ندارد.

۲-۹-۱ مقررات ملی ساختمان

به موجب بند ۱۷-۶-۳ از مبحث هفدهم مقررات ملی ساختمان: برقراری جریان گاز (تزریق گاز) باید با حضور مجری، مهندس ناظر و نماینده شرکت گاز ناحیه انجام گیرد. و بند ۱۷-۶-۵ همان مبحث: بررسی نشت گاز در سیستم لوله‌کشی بعد از باز کردن جریان گاز توسط مجری و با حضور مهندس ناظر و نماینده شرکت گاز ناحیه انجام می‌شود.

۲: مسئولیت شرکت گاز در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان قبل از حادثه

۱-۲ مسئولیت واگذاری اشتراک

معمولاً ضمن عقد خارج لازم که بین شرکت گاز و مشترک منعقد می‌شود متقاضی متعهد شده در خصوص واگذاری اشتراک چنانچه هرگونه دعوا و ادعایی اعم از کیفری، حقوقی و اداری در مراجع قضایی و انتظامی و اداری کشور از سوی هرکس اعم از مالک یا اشخاص حقیقی و حقوقی یا قائم مقام قانونی آن‌ها علیه شرکت ملی گاز طرح و اقامه گردد مسئولیت آن مستقیماً بر عهده مشترک بوده و خود شخصاً پاسخگو باشد و شرکت گاز در این زمینه هیچ‌گونه مسئولیت کیفری و حقوقی و اداری در قبال دعاوی احتمالی نخواهد داشت.

۲-۲ مسئولیت بازرسی تجهیزات داخلی ساختمان

مطابق بند ۲-۴ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی شرکت گاز هیچ‌گونه مسئولیتی برای بازرسی از تجهیزات اختصاصی و داخلی مشترک ندارد. مشترک موظف است در اجرای لوله‌کشی داخلی، نصب تجهیزات مربوطه، بهره‌برداری و استفاده از گاز طبیعی استانداردها و ضوابط ایمنی مربوطه را رعایت نماید. چنانچه در محدوده واحد مشترک حادثه‌ای منجر به خسارت مالی و جانی برای ملک یا املاک مجاور گردد شرکت هیچ‌گونه مسئولیتی نخواهد داشت.

۳-۲ مسئولیت کنترل کیفیت

وفق بند ۱۷-۶-۱-۲ مبحث هفدهم مقررات ملی ساختمان: مسئولیت کنترل کیفیت و صدور تأییدیه‌های مربوطه در همه مراحل طراحی، انتخاب مصالح، اجرا، آزمایش سیستم لوله‌کشی گاز و همچنین حصول اطمینان از مناسب بودن دودکش‌ها و مجاری تهویه لوازم گازسوز به عهده مهندس ناظر خواهد بود. لذا در خصوص کنترل کیفیت موارد مذکور مسئولیتی برای شرکت گاز متصور نیست.

۴-۲ مسئولیت در انشعاب موقت

مسئولیت کلیه دعاوی به لحاظ مسائل حقوقی، فنی‌ایمنی در انشعاب موقت به عهده متقاضی می‌باشد.

۵-۲ مسئولیت شرکت گاز در ساختمان پلاسکو

ساختمان پلاسکو از زمان بهره‌برداری تا قبل از وقوع حادثه فاقد لوله‌کشی گاز بوده است. همانطور که قبلاً اشاره شد طبق بند ۲-۳-۳ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی مشترک مسئول تأمین زمین و آماده سازی محل نصب تأسیسات گاز می‌باشد. بنابر مراتب فوق و با امعان نظر به اینکه مالکیت ساختمان پلاسکو متعلق بنیاد مستضعفان می‌باشد لذا مسئولیت قانونی مالک در جهت تهیه مکان مناسب برای نصب تجهیزات گاز ساختمان مذکور که واحدهای تجاری و تولیدی مستقر در آن را به افراد متعدد به صورت اجاره واگذار نموده است واضح و مبرهن است و تفاوتی ندارد که مالک، منافع ملک را براساس قانون روابط مؤجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶ و یا ۱۳۷۶ به دیگران اجاره داده است و یا آنکه خود مالک یا هر شخص دیگری در حال بهره‌برداری از منافع و استیفای بالمباشره از ملک باشد.

بنابر به گزارش مدیر گازرسانی شرکت ملی گاز طبق صورتجلسه محل استقرار ایستگاه گاز ساختمان پلاسکو سال ۱۳۸۶، محل پیشنهادی استقرار ایستگاه گاز به اتفاق نمایندگان شرکت گاز و نمایندگان ساختمان حاضر در محل مشخص گردید اما بنیاد مستضعفان اقداماتی در خصوص تخصیص مکان استقرار ایستگاه به عمل نیاورده است. با وجود اینکه شرایط صحت تنظیم صورتجلسه مزبور به علت عدم امضای نمایندگان حاضر در صورتجلسه محل بحث است با این حال بنیاد مستضعفان تحت هر شرایط موظف به تهیه فضای مناسب بوده است.

ب: وظایف و مسئولیت‌های شرکت گاز در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان حین حادثه

- ۱- در خصوص وظایف دستگاه‌های اجرایی در صورت وقوع بحران یا حوادث غیرمترقبه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور حاکم است. در این قانون مراجعی جهت اتخاذ تصمیم در شرایط بحرانی ایجاد شده است.
- ۲- شرکت ملی گاز ایران در شیوه‌نامه اجرایی نگهداری و تعمیرات، در خصوص ایجاد حادثه بر اثر نشت گاز گروه امداد را مکلف به انجام اقدامات لازم در رابطه با این امر کرده است.
- ۳- بر اساس بند ۲-۱۰ مجموعه مقررات و شرایط استفاده از گاز طبیعی شرکت مقرر شده که در صورت بروز حوادث غیرمترقبه شرکت گاز ملزم به قطع موقت جریان گاز مشترک می‌باشد.
- ۴- در خصوص وظیفه شرکت گاز در ایمن‌سازی ساختمان در حین وقوع حادثه این نکته را باید افزود: وظیفه این شرکت در مدیریت بحران در حین بروز حادثه منحصرأ به ساختمان‌هایی که به گاز شهری متصل هستند نبوده و ایمن‌سازی ساختمان‌های مجاور محل حادثه نیز حائز اهمیت می‌باشد لذا این شرکت در صورت بروز چنین حوادثی وارد عمل می‌شود برای نمونه در فاجعه پلاسکو علی‌رغم اینکه این ساختمان به گاز شهری متصل نبوده این شرکت در جلسه مدیریت بحران که با حضور شهرداری و استاندار و سایر مسئولین شهری تشکیل گردید حضور به هم رسانیده و اعلام آمادگی برای همکاری نموده، سپس حسب اعلام نماینده مدیریت بحران شهر تهران جریان گاز شبکه مجاور ساختمان برای اطمینان بیشتر قطع و با توجه به فراخوان گروه‌های برشکار اقدام به فراخوان گروه برشکار با استفاده از دستگاه پلاسما نمود و همچنین دو گروه برشکار نیز به محل فراخوانده که در برشکاری اسکلت ساختمان همکاری داشتند.

ب: وظایف و مسئولیت‌های شرکت گاز در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان بعد از وقوع حادثه

در نظامات قانونی کشور وظایف دستگاه‌های اجرایی جهت مدیریت بحران احصاء نشده است در تأیید این موضوع باید به ماده ۱۰ قانون سازمان تشکیل مدیریت بحران اشاره کرد که بیان می‌دارد: کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح، شهرداری و واحدهای سازمانی زیر نظر شهرداری‌ها و نیز سازمان‌ها، تشکل‌ها و بنگاه‌های فعال در بخش‌های خصوصی و تعاونی در مراحل مدیریت جامع بحران موظفند در چارچوب وظایف محوله عمل نموده و طبق دستورالعمل شورای عالی، گزارش عملکرد خود را از طریق مراجع دولتی ذی‌ربط در مقاطع زمانی که تعیین خواهد شد به سازمان ارائه دهند.

بنابراین شرکت گاز موظف است طبق وظائفی که توسط مراجع در این مرحله از بحران اقدام نماید و گزارش عملکرد خود را به مقام ارجاع‌کننده و ذی‌صلاح ارسال نماید.

کاستی‌ها و پیشنهادات

۱- اگرچه شرکت گاز در رعایت ضوابط ایمنی ساختمان در زمینه برقراری انشعاب گاز صلاحیت و نظارت‌هایی دارد اما این نظارت و کنترل مستمر نبوده و به صورت کلی و فاقد ضمانت اجرا می‌باشد، لذا با توجه به اینکه بیشتر حوادث ناشی از گاز مثل آتش‌سوزی، انفجار و حوادث جانی و مالی ناشی از آن‌ها بعد از برقراری انشعاب ایجاد شود درحالی‌که در این برهه نظارت ادواری وجود ندارد و می‌بایست از این جهت نظارت بازرسان به صورت مستمر و دوره‌ای و بر اساس نظر کارشناسان مربوطه صورت گیرد و از این طریق نقص و کاستی‌هایی که ممکن است در گذر زمان و ... ایجاد شود بدون نظارت و تعمیر و بازسازی باقی نخواهد ماند، لذا پیشنهاد می‌شود صلاحیت بازرسان این شرکت پس از برقراری انشعاب و به صورت دوره‌ای و مستمر برقرار گردد و دارای ضمانت اجرا گردد.

۲- با توجه به مقررات کنونی شرکت گاز ظاهراً وظیفه‌ای در خصوص تجهیزات داخلی و اختصاصی ساختمان ندارد و از طرفی بررسی ضوابط فنی و ایمنی در خصوص این تجهیزات که جنبه فنی و تخصصی داشته را بر عهده مشترک قرار داده‌اند لذا پیشنهاد می‌گردد که بازرسی تجهیزات داخلی و اختصاصی که جنبه فنی و تخصصی داشته بر عهده شرکت گاز و یا سایر مسئولین ذی‌ربط قرار گیرد و دارای ضمانت اجرا باشد و مورد تأیید بازرسان آن شرکت قرار گیرد.

۳- با توجه به اینکه در قوانین و مقررات موجود، برای برقراری انشعاب گاز باید فضای مناسبی برای نصب ایستگاه اختصاص داشته باشد و از طرفی مقررات مدونی به جهت پیش‌بینی این فضا در نقشه‌های ساختمان نشده است و ظاهراً در صدور پروانه ساختمانی از شهرداری نیز شرکت گاز نقشی ندارد، لذا لازم و ضروری است قوانین و مقرراتی مبنی بر الزام به ایجاد این فضا در نقشه‌های ساختمانی و همچنین با نظارت بازرسان آن شرکت از ابتدا تا مرحله صدور پروانه وجود داشته باشد.

۴- با توجه به مجموعه مقررات موجود و ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران که اشعار می‌دارد: «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام رهبری و نیروهای مسلح (با عنایت به اذن فرماندهی معظم کل قوا)، شهرداری و واحدهای سازمانی زیر نظر شهرداری‌ها و نیز سازمان‌ها، تشکل‌ها و بنگاه‌های فعال در بخش‌های خصوصی و تعاونی در مراحل مدیریت بحران (به ویژه در مرحله آمادگی) موظفند در چارچوب وظایف و ضوابط محوله عمل نموده و طبق دستورالعمل شورای عالی، گزارش عملکرد خود را از طریق مراجع دولتی ذی‌ربط در مقاطع زمانی که تعیین خواهد شد به سازمان ارائه دهند.» در زمینه وظایف و ضوابط محوله به سازمان‌ها از جمله شرکت گاز هیچ‌گونه صراحت قانونی وجود ندارد که این

امر به مثابه عدم قانون‌گذاری در این زمینه می‌باشد. این عدم تصریح نه تنها باعث سردرگمی در وظایف محوله و تشدید بحران در آن هنگام می‌شود بلکه اشخاص مسئول فرصتی جهت سلب مسئولیت از خود نیز پیدا می‌کنند لذا قانون‌گذاری به صورت حصری، دقیق و صریح در خصوص وظایف هر یک از ارگان‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌ها و ... و همچنین وضع ضمانت اجرا در این راستا لازم و ضروری می‌باشد.

۵- با توجه به اینکه امکان تردد خودروهای امداد گاز از خطوط ویژه میسر نبوده و این امر موجب کندشدن امر امداد توسط آن شرکت است پیشنهاد می‌گردد مجوز عبور و مرور به خودروهای امداد گاز از خطوط ویژه به منظور حضور آنی در محل حوادث صادر گردد.

شرکت توزیع نیروی برق تهران بزرگ

چکیده:

گسترش روزافزون صنعت برق و پیشرفت تکنولوژی و تأثیرات آن در ساخت‌وسازها چشمگیر بوده؛ به طوری که به تبع آن سیستم برق و ایمنی ساختمان‌ها تحت تأثیر آن قرار گرفته است. با توجه به اینکه یکی از موارد اساسی در ساختمان‌ها، شبکه برق است؛ نقش شرکت برق در ایمن‌سازی ساختمان بسیار حائز اهمیت می‌باشد. مسئولیت این شرکت ارائه سرویس‌های امدادی و نظارت تا محل تحویل برق به مشترک می‌باشد و نظارت بر حسن اجرا، حفظ و نگهداشت و اطمینان از سیم‌کشی برق داخلی کلیه مشترکین طبق مقررات ملی ساختمان به صورت بازرسی‌های ادواری توسط مهندسين ناظر تأسیسات از طریق نظام مهندسی باید صورت پذیرد. ضمناً در داخل هر ملک مسکونی و تجاری و اداری مسئولیت تعمیر، رفع ایراد و آسیب‌های مالی و جانی و بازسازی و نوسازی تأسیسات برق بر عهده مالک می‌باشد. در زمان وقوع حوادث ساختمانی شرکت برق به محض اطلاع وارد عمل شده و نسبت به ایمن‌سازی محیط ناشی از خطرات برق تا نقطه تحویل اقدام می‌نماید. این گزارش کوشش دارد نقش شرکت برق در ایمن‌سازی ساختمان‌ها در زمان قبل، حین و بعد از وقوع حادثه بیان نماید و در عین حال به بیان کاستی‌های موجود و ارائه راهکارهایی بپردازد.

مقدمه

جامعه بشری با سرعتی دور از انتظار در حال دگرگونی، تحول، بازسازی و نوسازی است و پذیرش این تحولات شرط اصلی حضور در جهان کنونی به شمار می‌آید و از این رو اثرات جانبی این تغییرات سریع را نیز باید پذیرفت. یکی از این تحولات، گسترش ساخت‌وسازهای بلند و به تبع آن ایمنی مربوط به آن‌ها است. بی‌توجهی به مسائل ایمنی می‌تواند به آتش‌سوزی‌های دلخراش و مشکلات اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن منجر شود. با توجه به رویدادهای مکرری که اتفاق می‌افتد می‌توان نتیجه گرفت که تا حادثه‌ای صورت ندهد و تا جان انسان بی‌گناهی تهدید نشود و سرمایه‌های کلان نابود نشوند، به رعایت اصول ایمنی توجهی نمی‌شود. حال با توجه به اینکه در کشور خود نیز شاهد بسیاری از حوادث ساختمانی بوده‌ایم، زمان آن رسیده به مسائل ایمنی در ساخت‌وسازها در جامعه توجه جدی‌تری شود و ایمنی فقط در مرحله ساخت‌وساز خلاصه نمی‌شود.

ایمنی یکی از ارکان اصلی در حفظ جان و سلامتی انسان‌ها نیروی کار و سرمایه ملی است. رعایت ایمنی در ساخت‌وسازها اکنون در مسیری قرار گرفته که به تدریج که جایگاه خود را پیدا کند و سازمان‌های اصلی و فرعی ایمنی در ارگان‌ها و سازمان آتش‌نشانی می‌تواند نقش مؤثری در کاهش تلفات انسانی و حوادث احتمالی داشته باشند. از جمله وجوهی که در این خصوص نیازمند بررسی است توجه به قوانین و مقررات حاکم در خصوص ضوابط و مقررات مربوط به ایمن‌سازی ساختمان و مسئولیت سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط در موضوع می‌باشد. در این گزارش به نقش و جایگاه حقوقی شرکت برق قبل، حین و بعد از وقوع حادثه، کاستی و ارائه راهکارهایی در جهت رفع موانع موجود پرداخته می‌شود.

الف: وظایف و مسئولیت شرکت برق در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان قبل از وقوع حادثه

- رعایت ضوابط مربوط به ایمنی در صدور مجوز

به موجب ماده ۵ قانون سازمان برق قانون از تاریخی که وزارت آب و برق برای هر منطقه اعلام می‌نماید هیچ شخصی اعم از حقوق یا حقیقی نمی‌تواند بدون موافقت و کسب پروانه از وزارت آب و برق در توسعه یا ایجاد و احداث و بهره‌برداری تأسیسات تولید و انتقال نیروی برق به منظور مصارف در امور کشاورزی و صنعتی و تجاری اقدام نماید در صورت تخلف وزارت آب و برق می‌تواند از شروع یا ادامه کار آن‌ها جلوگیری نماید مقامات انتظامی موظف هستند با درخواست مأمورین مجاز وزارت آب و برق از شروع یا ادامه کار آن‌ها جلوگیری نمایند.

- نظارت

بند ۱ ماده ۷ شیوه‌نامه اجرایی نظارت بر طراحی و اجرای استاندارد تأسیسات برق کلیه اماکن بر اساس مقررات ملی ساختمان و مقررات اجرائی وزارت نیرو مصوب تیر ۱۳۸۹:

بر اساس ماده ۷ شیوه‌نامه فوق‌الذکر مالک ساختمان پس از دریافت دستور تهیه نقشه اقدام به تهیه نقشه‌های معماری و سازه توسط مهندسین مربوطه می‌نماید. مهندس طراح برق با اخذ نقشه‌های معماری اقدام به برآورد قدرت مورد نیاز با اخذ نظر مهندس تأسیسات مکانیکی، بررسی وضعیت ساختمان از نظر حریم شبکه برق و طراحی نقشه‌های برق الزاماً مبتنی بر مباحث مقررات ملی ساختمان و مقررات اجرایی وزارت نیرو می‌نماید.

مالک به همراه نقشه طراحی برق و فرم‌های لازم به شرکت توزیع برق مراجعه و شرکت ظرف مدت مقرر وضعیت ساختمان را از نظر نحوه رفع حریم و تأمین برق «واگذاری پست توزیع، محل نصب کنتور و...» به مالک اعلام می‌نماید. در صورت عدم نیاز به تغییرات در طراحی معماری، توزیع مربوطه اقدام به صدور تأییدیه امکان واگذاری برق ساختمان به مالک جهت مراجعه به سازمان استان یا مراجعه به شهرداری جهت تهیه پروانه می‌نماید.

در صورت نیاز به تغییرات در طراحی معماری مالک، نامه موارد اصلاحی توزیع مربوطه را به طراح برق، معماری و سازه تسلیم و از آن‌ها درخواست تغییرات لازم می‌نماید. پس از اعمال تغییرات، طرح ویرایش شده به همراه قدرت درخواستی به توزیع مربوطه اعلام می‌گردد. در صورتی که تغییرات اعمال شده مطابق با شرایط اعلامی باشد توزیع

مربوطه با نامه‌ای امکان واگذاری برق را به مالک اعلام می‌کند.

بند ۸ ماده ۷ شیوه‌نامه یادشده مقرر می‌دارد:

در صورتی که ساختمان در حال ساخت باشد پس از اطلاع‌رسانی توزیع مربوطه/ شهرداری‌ها/ سازمان استان، مالک به اداره برق مراجعه و اداره برق وضعیت ساختمان را از نظر قدرت مورد نیاز و حریم شبکه الکتریکی بررسی می‌کند. در صورت نیاز به تغییر در ساختمان (به علت حریم شبکه و یا واگذاری پست) تغییرات به مالک ابلاغ می‌گردد. به موجب ماده ۱۵ قانون مزبور:

شرکت برق مجاز است هر موقع که لازم بداند تمام یا قسمتی از تأسیسات تولید و توزیع و انتقال نیروی بر متعلق به هریک از مؤسسات برق را مورد بازرسی قرار دهد مؤسسات مزبور موظف‌اند نظریاتی را که وزارت آب و برق از لحاظ بهبود وضع فنی و مالی و اداری اعلام می‌کند اجرا نماید.

و بر اساس دستورالعمل بازدید، آزمایش، سرویس و نگهداری انشعابات مشترکان دیماندی شرکت توانیر «تیرماه ۱۳۹۵»:

به منظور بهره‌وری مناسب و لزوم کنترل دائمی اندازه‌گیری دیماندی می‌بایست عوامل لوازم مذکور در این دستورالعمل حداقل دو بار در سال، مورد بازدید و آزمایش قرار گیرند.

تبصره: دوره بازدید لوازم اندازه‌گیری دیماندی می‌تواند بر اساس ضرورت از سالی دو بار هم تجاوز نماید. تعداد گروه‌های تست، توانایی آن، اکیپ و تجهیزات مورد نیاز در انجام فرآیند تست به شرح زیر می‌باشد: گروه‌های تست دیماندی حداقل از دو نفر تکنسین برق (و یا یک نفر کارشناس و یک نفر تکنسین) تشکیل می‌گردد. افراد فوق حداقل باید دارای ۲ سال کار در شبکه بوده و علاوه بر داشتن مدرک دانشگاهی در رشته برق قدرت دارای گواهینامه طی دوره‌ای عمومی و تخصصی باشد.

عوامل مورد بررسی لوازم اندازه‌گیری دیماندی:

در بازدید از لوازم اندازه‌گیری دیماندی می‌بایست موارد زیر مورد توجه بازدیدکننده قرار گرفته و پس از شناسایی و ثبت نواقص در صورت امکان، رفع نقص و یا تعویض و به منظور انجام برنامه‌ریزی لازم جهت تعمیرات گزارش گردد.

تبصره: موارد اصلاح‌شده و نیاز به اصلاح علاوه بر ثبت در مستندات و تهیه گزارش مصور از نظر مقدار و نوع تجهیز نیز به صورت کامل گزارش گردد.

۱- نحوه اتصال کابل انشعاب به تابلو اصلی یا جعبه انشعاب صحیح است؟

۲- کلید محدودکننده سالم است؟

۳- رله ثانویه در مدار قرار دارد؟

۴- مقطع کابل انشعاب متناسب با قدرت خریداری شده می‌باشد؟

۵- مقطع کابل انشعاب متناسب با قدرت خریداری شده می‌باشد؟

۶- کابل انشعاب در فاصله شبکه اصلی تا لوازم اندازه‌گیری قابل رؤیت می‌باشد؟

۷- دسترسی به ترانس جریان ولتاژ در سلول لوازم اندازه‌گیری به راحتی امکان‌پذیر می‌باشد؟

۸- ترانس‌های جریان در مقابل دست‌کاری محافظت شده است؟

۹- ضریب ترانس‌های جریان متناسب با قدرت قراردادی می‌باشد؟

۱۰- ضریب لوازم اندازه‌گیری در محل با ضریب پرونده مطابقت دارد؟

بنابراین نظر به اهمیت تشریح روش بازدید، آزمایش، نظارت و سرویس و نگهداری انشعاب مشترکین به منظور کنترل دائمی در جهت حصول کنترل اطمینان از عملکرد صحیح، اجرای دستورالعمل در ساختمان‌هایی که از انشعاب دیماندی استفاده می‌کنند در مواعید معین بازدید به عمل آید.

در بند ۳ ماده ۷ اساسنامه شرکت مدیریت شبکه برق ایران ۱۳۸۳:

شرکت مدیریت برق ایران بر حسن اجرای مقررات استانداردها و دستورالعمل‌های مرتبط با موضوع فعالیت شرکت و مراقبت در رعایت تنظیمات مربوط به تأسیسات و برنامه‌ها توسط مالکین و بهره‌برداران تأسیسات تولید و انتقال نیروی برق نظارت دارد.

تبصره: شرکت مجاز است به‌عنوان کارگزار وزارت نیرو، هر موقع که لازم بداند تمام یا قسمتی از تأسیسات تولید و انتقال نیروی برق متعلق به هریک از مؤسسات برق را که متصل به شبکه برق کشور است مورد بازرسی قرار دهد. مؤسسات مزبور موظف‌اند نظریاتی را که شرکت بر اساس مفاد بند (۲) اعلام می‌کند اجرا نماید. همچنین مطابق بند ۱۰ ماده مذکور:

شرکت به تنظیم و انتشار گزارش ادواری از وضعیت پایایی و امنیت شبکه تولید و انتقال برق کشور و چگونگی رقابت در بازار برق و همچنین تدوین پیشنهادهای لازم در خصوص نیازهای شبکه برق کشور به تأسیسات تولید و انتقال و دیگر ملزومات «از جمله سیستم‌های حفاظتی و مخابراتی، تأمین بهینه ذخیره گردان، قابلیت کنترل فرکانس و جبران توان راکتیو» برای تأمین پایایی و امنیت شبکه و جلوگیری از به وجود آمدن وضعیتی که دسترسی به شبکه و یا رقابت در بازار برق را محدود می‌نماید و ارائه آن به شرکت‌های برق منطقه‌ای، شرکت توانیر و وزارت نیرو اقدام می‌نماید.

و در تصویب‌نامه شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۲۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیات وزیران نیز آمده است: هیات وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۲۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی تصویب کرد که دستگاه‌های مذکور در این تصویب‌نامه موظف به اجرای اقدامات مربوط در حدود اعتبارات مصوب طی زمان‌بندی تعیین شده هستند.

بند ۵ - کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ملزم به رعایت ضوابط ایمنی در بهره‌برداری از کلیه تجهیزات و تأسیسات تحت مالکیت خود هستند. چنانچه سازمان و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات ایمنی در بازدیدهای موردی تشخیص دهند که در زمان بهره‌برداری از این تجهیزات و تأسیسات دولتی، خطری جان و یا مال مردم را تهدید می‌کند، موضوع را به نهاد متولی اعلام می‌نماید. کلیه دستگاه‌های مورد اشاره موظف‌اند در حدود اختیارات اجرایی و نظارتی خود نسبت به رفع خطر اقدام نمایند.

با توجه به موارد فوق و مقررات موجود نظارت شرکت برق از تأسیسات و تجهیزات ساختمان‌ها صرفاً تا نقطه تحویل برق به مشترک می‌باشد و نسبت به تجهیزات داخلی نظارتی ندارد.

وضع مقررات

شرکت برق حسب قوانین و مقررات موظف به انجام امور شبه تقنینی در قالب مقررات، دستورالعمل و لوائح مربوط به ایمنی شهر می‌باشد که این موضوع می‌تواند اجرایی یا مستقل باشد. اقدامات تقنینی اجرایی مواردی هستند که دستگاه مربوطه حین تکلیف قانون می‌بایست نسبت به تهیه مقررات، دستورالعمل و... اقدام نماید. از سوی دیگر مراجع مربوط بر اساس اختیار کلی اعطایی باید بر اساس نیازمندی‌های شهر نسبت به انجام اقدامات تقنینی در قالب مقررات و دستورالعمل اقدام نماید.

مسئولیت بازرسی تجهیزات برق تا نقطه تحویل

شرکت برق موظف به طراحی، اجرا، بهره‌برداری، حفظ و نگهداشت تأسیسات برق به منظور ارائه خدمات به مشترکین خانگی، تجاری، اداری، صنعتی می‌باشد ضمن اینکه مسئولیت ارائه سرویس‌های امدادی تعمیراتی تا محل تحویل برق می‌باشد

مسئولیت بازرسی تجهیزات داخلی ساختمان

مطابق مقررات موجود شرکت برق وظیفه‌ای برای بازرسی از تجهیزات اختصاصی و داخلی مشترک ندارد. مشترک موظف است در نصب تجهیزات مربوطه، بهره‌برداری و استفاده از برق استانداردها و ضوابط ایمنی مربوطه را رعایت

نماید. چنانچه در محدوده واحد مشترک حادثه‌ای منجر به خسارت مالی و جانی برای ملک یا املاک مجاور گردد شرکت هیچ‌گونه مسئولیتی نخواهد داشت. با توجه به مراتب فوق در صورتی که علت وقوع حادثه پلاسکوایراد در تأسیسات برق داخلی واحد یا واحدها باشد هریک از مقصران بر مبنای تسبیب به نسبت قصوری که مرتکب شده‌اند مسئول و شرکت برق مسئولیتی در این خصوص ندارد.

ب: وظایف و مسئولیت شرکت برق در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان در جریان وقوع حادثه

با عنایت به وقوع حوادث تلخ در ساختمان‌های شهر، به‌خصوص آتش‌سوزی، مسلماً بیشترین مسئولیت بر عهده مقامات اجرایی و نهادهای عملیاتی است. برای مثال چنانچه حادثه کوچک باشد، سازمان آتش‌نشانی با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد و با توجه به مسئولیتی که عهده‌دار است، وظیفه اطفای حریق و پیگیری سایر امور را داراست؛ اما هنگامی که شرایط بحرانی باشد؛ مثل حادثه پلاسکو ستاد مدیریت بحران تشکیل شده و محوریت اقدامات لازم را بر عهده می‌گیرد. در ذیل به برخی از مقررات حاکم بر مسئولیت شرکت برق و نیز اقدامات صورت گرفته توسط این شرکت در جریان وقوع حادثه پلاسکو می‌پردازیم:

– قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب اردیبهشت ۱۳۸۷

در این قانون اعضای سازمان مدیریت بحران و تیم‌های تشکیلاتی آن مشخص گردیده و از شرکت برق نامی به میان نیامده، با این حال وفق ماده ۱۰ قانون مذکور که مقرر می‌دارد: کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه موظف‌اند در چهارچوب وظایف و ضوابط محوله عمل نموده و گزارش عملکرد خود را در مقاطع زمانی معین به سازمان ارائه دهند. شرکت برق موظف به انجام تکالیف محوله و همکاری با واحدهای ذی‌ربط می‌باشد.

– آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

در ماده ۶ آئین‌نامه فوق بیان شده است که:

سازمان‌ها و واحدهای استانی می‌توانند در مرحله مقابله با بحران در صورت نیاز به خدمت هریک از کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط برحسب ضرورت تا خاتمه بحران به‌ترتیب زیر از کارکنان آنان استفاده نمایند:

تبصره ۱: رؤسای سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌های مربوط موظف‌اند بلافاصله با درخواست کتبی و یا شفاهی سازمان و واحدهای تابع استان نسبت به اعزام فرد یا افراد موردنظر اقدام نمایند.

همچنین مطابق ماده ۷ آئین‌نامه یادشده:

چنانچه در مرحله مقابله با بحران، هریک از مسئولان و کارکنان موضوع ماده «۶» آئین‌نامه، با تشخیص رئیس سازمان، استاندار و یا فرماندار در انجام وظایف محوله قصور یا تقصیر داشته باشند، مدیر ارشد دستگاه دولتی ذی‌ربط موظف است با رعایت ضوابط موضوع بند «۱۴» ماده ۸ قانون بلافاصله فرد دیگری را مأمور انجام وظایف نماید.

تبصره- هریک از مدیران و کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط که در هریک از مراحل مدیریت بحران سهل‌انگاری و کم‌کاری نماید، توسط رئیس سازمان، استاندار و فرماندار و یا سایر مقامات مافوق به مراجع ذی‌صلاح برای برخورد قانونی معرفی خواهند شد.

– نظام‌نامه مدیریت بحران و پدافند غیرعامل وزارت نیرو

طبق نظام‌نامه فوق کمیته‌های اجرایی در شرکت‌های مادر تخصصی، زیرمجموعه و مراکز آموزشی و پژوهشی به‌منظور انجام وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

وظایف:

– فرماندهی عملیات در بحران‌های استانی

– همکاری در مدیریت بحران‌های مناطق هم‌جوار

مسئولیت:

مسئولیت اجرا در شرکت‌های مادر تخصصی و زیرمجموعه آن‌ها بر عهده مدیرعامل می‌باشد.

– دستورالعمل تهیه و تصویب مطالعات توجیهی پدافند غیرعامل طرح‌های توسعه‌ای مشمول ماده ۲۱۵ قانون برنامه پنجم توسعه

طبق ردیف ۵ بند ۱ منظور ستاد وزارت نیرو، کلیه شرکت‌های زیرمجموعه، تابعه و وابسته وزارت نیرو اعم از شرکت‌های مادر تخصصی مدیریت منابع آب‌ایران، شرکت مدیریت شبکه برق‌ایران، سازمان توسعه برق‌ایران، شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت توزیع نیروی برق سراسر کشور می‌باشد.

بند ۵:

مسئولیت اجرا در کلیه شرکت‌های اجرایی «موضوع ردیف ۵ بند ۱ این دستورالعمل» بر عهده بالاترین مقام مسئول می‌باشد.

– نظام‌نامه مدیریت ریسک وزارت نیرو مصوب اردیبهشت ۱۳۹۵

ارکان

– شورای راهبری مدیریت ریسک

– دبیرخانه شورای راهبری

– معاونت‌های حوزه ستادی وزارت نیرو

– شرکت‌های مادر تخصصی

– شرکت‌های زیرمجموعه شرکت‌های مادر تخصصی و مراکز و مؤسسه‌های آموزشی و پژوهشی وظایف

– اجرای سیاست‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مدیریت ریسک

– اجرای سیاست‌های پاسخگویی به ریسک‌های مهم و سطح بالا و پاسخ‌دهی به ریسک‌های در سطح قابل قبول مسئولیت

مسئولیت اجرای نظام‌نامه در شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه بر عهده مدیرعامل می‌باشد.

– اقدامات شرکت برق حین حادثه پلاسکو

همانطور که در بالا اشاره شد وظیفه شرکت برق محدود به زمان قبل از وقوع حادثه نبوده است کمااینکه در گزارش ارائه شده از شرکت توانیر از حادثه پلاسکو و گزارش‌های دیگر از حوادث ساختمانی شاهد اعمال وظیفه آن شرکت هستیم گزارش ارائه شده از اقدامات آن شرکت در جریان حادثه پلاسکو چنین است: پیرو حادثه حریق ایجاد شده در ساختمان پلاسکو در مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۳۰ اکیپ‌های عملیاتی و مانور مناطق برق مولوی و خیام به سرپرستی مدیران مناطق برق فوق‌الذکر در ساعت ۸:۳۰ صبح در محل حادثه حاضر و حسب درخواست عوامل امدادی ابتدا در ساعت ۹ صبح شبکه فشار ضعیف پست منصوبه در طبقه منفی یک تغذیه‌کننده ساختمان پلاسکو بی‌برق و متعاقباً در ساعت ۹:۳۵ نسبت به قطع جریان برق فشار متوسط مزبور و همچنین پست‌های همجوار به دلیل رعایت هرچه بیشتر ایمنی محدوده حادثه، با توجه به احتمال نشی گاز اقدام گردید.

ج: وظایف و مسئولیت شرکت برق در رابطه با ایمن‌سازی ساختمان بعد وقوع حادثه

با توجه به وضعیت ایجاد شده در بروز حادثه اقداماتی برای بازگرداندن وضعیت عادی با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی و... صورت می‌گیرد. در ذیل به وظایف و مسئولیت‌های شرکت برق در این خصوص می‌پردازیم:

- وظایف

در قوانین و مقررات موجود عمده‌تاً مراجع ویژه جهت مدیریت بحران تعیین شده اما وظایف این مراجع در مرحله پس از بحران به طور صریح ذکر نشده است.

در ذیل به چند مورد از این قوانین و مقررات اشاره می‌کنیم:

- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران

طبق این قانون شرکت برق موظف است در چارچوب وظایف و ضوابطی که مراجع مقرر به آن محول کرده اقدام نماید و طبق دستور شورای عالی، گزارش عملکرد خود را در مقطع زمانی معین به سازمان ارائه دهد.

- نظام‌نامه مدیریت ریسک وزارت نیرو

در این نظام‌نامه قید گردیده شرکت برق موظف به اجرای نظام‌نامه می‌باشد اما تصریحی در خصوص وظایف مقرر صورت نگرفته با این حال در یک بند مقرر شده تعیین و برآورد سطح و میزان خطر ناشی از سوانح طبیعی مانند سیل و زلزله و یا حوادث غیرمترقبه مانند انفجار و آتش‌سوزی می‌باشد.

- اقدامات شرکت برق بعد از حادثه پلاسکو

مطابق گزارش ارائه شده توسط مسئولین شرکت توانیر و خبرگزاری‌ها آن شرکت پس از حادثه دلخراش آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو به منظور رعایت کلیه جوانب ایمنی به قطع برق کلیه پست‌های برق به شعاع تقریبی ۵۰۰ متری از محل حادثه اقدام نمود، همچنین براساس گزارش آن شرکت کمیته عالی مدیریت بحران با ریاست معاون اول محترم ریاست جمهوری و دیگر مسئولان و نمایندگان کلیه دستگاه‌های امداد رسان از جمله شرکت توزیع نیروی برق تهران بزرگ در محل حادثه تشکیل و ضمن اتخاذ تصمیمات لازم حسب پیشنهاد شرکت توزیع نیروی برق تهران بزرگ در محل حادثه تشکیل و ضمن اتخاذ تصمیمات لازم حسب پیشنهاد شرکت نیروی برق تهران بزرگ محدوده خاموشی تنها به ساختمان پلاسکو و واحدهای تجاری اطراف حادثه محدود که با توجه به اقدامات کنترلی قبلی تجهیزات از نظر الکتریکی و ساختمانی در ساعت ۱۵:۴۰ علی‌رغم مدفون شدن پست ساختمان پلاسکو و کابل‌های ارتباطی فشار متوسط و ضعیف موجود از طریق کابل‌های جایگزین و مانور کلیه مشترکین محدوده مذکور به غیر از مشترکین محل حادثه، رفع خاموشی شدند.

بر اساس گزارش شرکت توانیر پس از وقوع حادثه و ریزش ساختمان به موازات اقدامات فوق‌الذکر، کمیته عالی مدیریت بحران شرکت تشکیل و ضمن استقرار فرماندهی حادثه براساس دستورالعمل مربوطه تصمیمات ذیل تا پایان عملیات آواربرداری اجرایی گردید:

- ۱- اعلام آماده‌باش به کلیه مناطق و فراخوان بالغ بر تعداد ۵۰ دستگاه خودرو سبک و سنگین به منظور آمادگی لازم جهت انجام کمک‌های احتمالی و آواربرداری
- ۲- اعزام ۴ دستگاه دیزل ژنراتور، دو دستگاه پست برق سیار به محل حادثه به منظور تجهیزات امدادی و آسیب‌های احتمالی به پست‌های برق موجود
- ۳- آمین روشنایی محل حادثه با توجه به ضرورت روشنایی کافی در جهت تداوم عملیات آواربرداری در شب از طریق نصب پروژکتور، بالن‌های روشنایی سیار در محل‌های مختلف و تأمین روشنایی کامل خیابان‌ها و معابر اطراف قبل از تاریکی هوا
- ۴- احداث چادر مدیریت بحران در محل حادثه به منظور استقرار مدیریت ۲۰ گروه عملیاتی به صورت شبانه‌روزی با پتانسیل ۲۰۰ نفری نیروی عملیاتی و اجرایی
- ۵- استقرار بیش از ۱۰۰۰ متر کابل‌های خودنگهدار و انشعابات از ابتدای وقوع حادثه در محل، به منظور تأمین برق محل‌های استقرار گروه‌های امدادی و تجهیزات سیار اکیپ‌های امداد رسان

- ۶- تأمین برق بیش از ۶۰ مورد محل استقرار شامل کانکس، چادر و رسانه‌های خبری و... و همچنین تجهیزات سیار امدادی از طریق دیزل ژنراتور و کابل‌های سیار
- ۷- تشکیل جلسات متعدد کمیته عالی مدیریت بحران شرکت در محل حادثه و اتخاذ تصمیمات لازم در جهت کمک و تسهیل عملیات امدادی و برق‌رسانی
- ۸- ارتباط لحظه‌به‌لحظه و تنگاتنگ با ستاد مدیریت بحران ساختمان پلاسکو و اجرای کلیه درخواست‌های مورد نیاز
- ۹- کنترل پایداری شبکه برق‌رسانی در محل حادثه از تأمین برق پست فوق توزیع تا محل حادثه از طریق استقرار اکیپ‌های مانور در پست‌های موجود در مسیر جهت جلوگیری از هرگونه اختلال در عملیات امداد
- ۱۰- برنامه‌ریزی لازم جهت بازسازی شبکه‌های آسیب‌دیده و تهیه طرح‌های الکتریکیال مورد نیاز در جهت احیا تأسیسات آسیب‌دیده پس از اتمام عملیات آوار برداری و صدور مجوز توسط ستاد مدیریت بحران شهر تهران

– مسئولیت

مقررات راجع به مسئولیت در آخرین مرحله از مدیریت بحران نیز حکم‌فرما می‌باشد. در این زمینه می‌توان به عموماً از جمله قانون مسئولیت مدنی اشاره کرد. در این قانون هریک از عوامل تأثیرگذار بر مبنای میزان تقصیر باید پاسخگوی تقصیرات خود باشند. باین حال نکته‌ای که در این خصوص قابل ذکر می‌باشد این است که آیا شرکت برق هم مانند سایر ارگان‌ها می‌تواند در پی وقوع حادثه‌ای که در یکی از ساختمان‌های شهر از قبیل آتش‌سوزی، مقصر شناخته شده و مسئول پرداخت گردد؟

ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرای قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به صراحت بیان کرده مسئولیت تخصصی مدیریت بحران در هر دستگاه‌های ذی‌ربط با بالاترین مقام اجرایی ذی‌ربط می‌باشد.

همچنین بند ۳ نظام‌نامه مدیریت بحران:

مسئولیت اجرا در شرکت‌های مادر تخصصی و زیرمجموعه آن بر عهده مدیرعامل می‌باشد.

بنابراین با توجه مقررات و نظاماتی که برای ایمن‌سازی در قوانین کشور ما پیش‌بینی شده مدیرعامل شرکت برق از مسئولین اجرای این مقررات می‌باشد و در صورت تخلف از انجام وظایف مطابق مقررات حاکم مسئولیت حقوقی و کیفری خواهد داشت.

کاستی‌ها و پیشنهادات

۱- مطابق مقررات شرکت برق هیچ‌گونه نظارتی در خصوص تجهیزات داخلی و اختصاصی ساختمان ندارد، با این وجود بازرسی ادواری این‌گونه تجهیزات در مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان پیش‌بینی شده است که متأسفانه اجرای این مبحث در عمل مورد غفلت قرار گرفته است.

۲- با توجه به اینکه در خصوص نقشه‌های ساخت و مطابقت آن با نقشه پایان کار مقررات و قوانین تدوین شده‌ای وجود ندارد، لازم است قوانین و مقرراتی در مورد رعایت ایمنی الکتریکی و آتش‌سوزی و ارائه نقشه تأسیسات الکتریکی برای کلیه ساختمان‌ها (مانند نقشه‌های معماری و سازه) با امضای مجاز مهندسین برق و کنترل آن توسط افراد و سازمان‌های ذی‌صلاح در مرحله صدور پروانه، در طول اجرا و در هنگام صدور گواهی پایان کار وضع شود. لازم به توضیح است که در اغلب کشورهای توسعه‌یافته، مفهوم پایان کار فقط کنترل عدول از میزان زیربنای مجاز و غیره نیست بلکه ارگان‌های مسئول قبل از بررسی نکات ایمنی در ساختمان‌ها، اجازه سکونت را «نه فقط گواهی پایان کار» را صادر نمی‌نمایند.

۳- در نظامات موجود برای جلوگیری از وصل انشعابات در صورتی که از وجود شبکه اتصال زمین صحیح و آزمایش شده اطمینان حاصل نکنند مقرراتی وجود ندارد، بنابراین ضروری است مقرراتی وضع گردد تا شرکت‌ها

برق منطقه‌ای و سازمان‌های ذی‌ربط ایمنی، مسئول آزمایش سیستم اتصال زمین کلیه ساختمان‌ها قبل از وصل انشعابات گردند و تا قبل از دستیابی به شرایط مطلوب از اتصال انشعاب خودداری نمایند.

۴- مقررات خاصی توسط ارگان‌های ذی‌ربط برای تأسیسات الکتریکی و ایمنی ساختمان‌ها تدوین نشده لذا تشکیل کمیته‌ای متشکل از کارشناسان ارگان‌های مسئول ایمنی که رعایت آن از طرف کلیه سازمان‌ها مانند آتش‌نشانی، شهرداری، شرکت‌های برق منطقه‌ای و غیره الزامی به نظر می‌رسد. به عبارت دیگر مسئولین صدور گواهی پایان کار ملزم به بررسی مطابقت تأسیسات اجرا شده با مقررات فوق‌الذکر و صدور گواهی در صورت رعایت مقررات باشند

۵- وظایف شرکت برق در نظامات حاکم در مراحل مختلف مدیریت بحران مشخص نیست، لذا برای جلوگیری از ایجاد این مشکل تعیین وظایف و مسئولیت افراد ذی‌صلاح در نظامات حاکم ضروری به نظر می‌رسد.

۶- بررسی، بازنگری و تغییر در دستورالعمل‌ها و ساختار اجرایی مدیریت بحران شهر تهران، فرماندهی واحد و منسجم، برگزاری جلسات کارشناسی، انجام مانورهای تلفیقی مداوم و همچنین تأمین و به روزرسانی تجهیزات مقابله با بحران پیشنهاد می‌گردد.

۷- فقدان شعب تخصصی جهت رسیدگی به دعاوی مطروحه در خصوص شرکت برق و تخصصی بودن مباحث مربوطه از جمله خلأهای قانونی در این حوزه می‌باشد. لذا تخصیص شعبه یا شعب تخصصی در دادگاه یا دادسرا برای حل این مسئله ضروری به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

باید به استانداردها و موارد ایمنی به‌ویژه ایمنی برق اهمیت بیشتری داد و آن را کاملاً جدی گرفت. این عمل به مفهوم ارزش قائل شدن عملی و نه کلامی برای وجود انسان و زندگی و سرنوشت اوست. طبیعی است که با رواج استانداردهای ایمنی برق در سطح عمومی جامعه، فرهنگ استفاده صحیح از ابزار الکتریکی نیز افزایش می‌یابد. چنین حرکتی علاوه بر حفظ زندگی انسان‌ها، از نظر اقتصادی نیز به نفع بودجه عمومی کشور خواهد بود. زیرا از مصرف انرژی اضافی ناشی از نشت جریان و تلفات آن جلوگیری به عمل می‌آید. به علاوه آتش‌سوزی ساختمان‌ها و وسایل الکتریکی که عمدتاً از ضعف سیستم حفاظتی برق ناشی می‌شود به حداقل رسیده و در نتیجه هزینه‌های اضافی کمتری به خانواده‌ها و همین‌طور کشور تحمیل می‌شود. ضروری است که این امر توسط مسئولین ایمنی و ارگان‌های مرتبط با استانداردها جدی گرفته شود و پیگیری گردد. متأسفانه درصد بالایی از حریق‌ها و حوادث ناشی از سیستم برق غیراستاندارد می‌باشد. لذا دستیابی به استانداردهای ایمنی مناسب در سطح جامعه اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران

چکیده:

شاید حوادثی تاسف بار همچون حادثه ساختمان پلاسکو ما را بر آن دارد تا به بررسی مبانی هر یک از موضوعات مربوطه با این نوع حوادث برویم. در صنعت بیمه نیز این موضوع از موارد مشابه مستثنی نمی‌باشد. به طور کلی نقش ترسیمی و نگاه حاضر به صنعت بیمه با توجه به ماهیت این صنعت بیشتر دارای جنبه جبرانی خسارات وارده تبیین و تعریف شده است. لیکن می‌توان با توجه به شرایط و نحوه مدیریت ریسک به طور غیر مستقیم نقش بیمه را در جلوگیری از خسارات مشابه قابل اهمیت نمود.

با بررسی کامل مبانی قانونی فعلی لزوم رفع و اصلاح برخی ایرادات در قوانین و مقررات و نیز تهیه و تصویب مقررات جدید به شرح ذیل می‌توان موجبات جلوگیری از حوادث‌های مشابه به ساختمان پلاسکو را فراهم نمود:

الف: مطابق با بررسی‌های به عمل آمده موضوع بیمه نامه تضمین کیفیت ساختمان که در قوانین چهارم و پنجم توسعه به ترتیب در مرحله پایان کار و اخذ موافقت اصولی از شرکت بیمه در مرحله پروانه هرگونه ساخت بیان شده است که متأسفانه در قانون برنامه ششم توسعه موضوع بیمه نامه کیفیت ساختمان پیش‌بینی نشده است. در صورتی که همچنان فرصت برای پیش‌بینی آن وجود دارد اقدام عاجل به منظور پیش‌بینی این موضوع به عمل آید تا بتوان با یک بیمه نامه تضمین کیفیت ساختمان ضمن جبران هرگونه خسارت، با تبیین شرایط اخذ این پوشش بیمه‌ای و کنترل مراحل ساخت یک ساختمان در ابتدای ساخت موجب جلوگیری از بروز خسارت شد.

ب: اصلاح شرایط عمومی بیمه نامه عیوب اساسی و پنهان ساختمان با سه محور ذیل:

ب ۱: اصلاح شرایط عمومی و تصریح تمامی ساختمان‌ها از قبیل ساختمان‌های مسکونی و عمومی

ب ۲: افزایش حداقل مدت بیمه نامه از ۱۰ سال به ۱۵ تا ۲۰ سال

ب ۳: ایجاد راهکارهای مناسب برای تلفیق وظایف بازرسی فنی بیمه گر و مهندسین ناظر، به منظور تسریع در انجام کارشناسی ایمنی

پ: اصلاح قانون تملک آپارتمان‌ها و تبیین ضمانت اجرای لازم برای تمامی ساکنان آپارتمان‌ها برای خرید بیمه نامه آتش‌سوزی و انجام اقدامات ایمن‌سازی محیط ساختمان

ت: تسریع در روند تهیه آیین‌نامه حاکمیت شرکتی در بیمه مرکزی با محوریت ایجاد مدیریت ریسک و انتخاب مدیر ریسک در شرکت بیمه با شرح وظایفی از قبیل ارزیابی کلی و بررسی امکانات و تجهیزات ایمنی بیمه گذاران و موارد مورد بیمه به منظور بالا بردن ضریب ایمنی و جلوگیری از وقوع خسارات در واحدهای بزرگ صنعتی، تولیدی، خدماتی و ساختمان‌های مسکونی و عمومی.

بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

با نگاهی به تاریخ گذشته می‌توان دریافت که جوامع امروزی همواره با اشکال گوناگون نگرانی و بیم مواجه هستند که از آن به عنوان ریسک تعبیر می‌شود. صنعت ساختمان نیز از این موضوع مستثنی نمی‌باشد. صنعت ساخت اساساً یک جامعه ابداع گر است که برای ساخت راه حل‌های گوناگونی خلق می‌کند ولی همواره می‌تواند اشتباه کند. طراحی، اجراء یا مصالح معیوب می‌تواند به خسارت منجر شود لذا ریسک یک عامل مشترک است. هر پروژه هر قدر که با دقت طراحی شده باشد، دارای یک مجموعه ریسک متفاوت است که باید به طور مناسب مدیریت شود. جوامع و تمدن‌های مختلف برای حل این مسئله به شکل‌های مشخصی اقدام کرده‌اند که صرف نظر از نام و عنوان و روش اجرایی آن‌ها، عمدتاً کارکرد یکسانی داشته و به تعبیر امروز بیمه نموداند.

فلسفه وجودی و تاریخچه پیدایش بیمه با ریسک پیوند خورده و به جرأت می‌توان گفت بیمه شناخته شده‌ترین و متداول‌ترین ابزار اداره ریسک در جوامع است. لکن در حوادثی مشابه ساختمان پلاسکو با توجه به شرایط ایمنی موجود ساختمان، با توجه به این که شرایط یک ریسک قابل بیمه را نداشته و فاجعه آمیز است می‌باید به دنبال راه کار مناسب باشیم.

ریسک و گروه‌های عمده ریسک

۱. تعریف ریسک: ۲۲۵

به طور سنتی ریسک به عنوان عدم اطمینان ۲۲۶ تعریف شده است. هنگامی که ریسک به عنوان یک عدم اطمینان تعریف می‌شود، بین ریسک عینی و ذهنی تمایز وجود دارد. ریسک عینی تفاوت نسبی میان خسارت واقعی از خسارت پیش‌بینی شده، می‌باشد و ریسک ذهنی یک عدم اطمینان مبتنی بر شرایط فکری یا به عنوان یک وضعیت ذهنی تعریف شده است.

۲. گروه‌های عمده ریسک:

مهم‌ترین گروه‌های عمده ریسک عبارت‌اند از:

الف: ریسک خالص (محض) (۲۲۷) و ریسک ذهنی (سودا گرانه)

ب: ریسک بنیادی (عام) و ریسک خاص (ویژه)

پ: ریسک موسسات (شرکتی)

ریسک خالص (محض): شرایطی است که در آن فقط احتمال زیان یا عدم زیان وجود دارد، یعنی پیامدهای ممکن تنها زیان یا عدم زیان است.

ریسک ذهنی (سودا گرانه): بیانگر موقعیتی است که در آن احتمال سود یا زیان وجود دارد.

با توجه به تعریف فوق اصولاً بیمه گران ریسک‌های خالص را بیمه می‌کنند و به استثنای موارد محدودی، ریسک‌های ذهنی را بیمه نمی‌کنند و بایستی از ابزار دیگری برای پوشش این گونه ریسک‌ها استفاده کرد.

ریسک بنیادی (عام) و ریسک خاص: ریسک عام ریسکی است که کل اقتصاد یا تعداد زیادی از گروه‌های موجود در اقتصاد کشور را تحت تاثیر قرار می‌دهد مانند رشد تورم، بیکاری ادواری و بلایای طبیعی. اما ریسک خاص بر خلاف ریسک اساسی ریسکی است که فقط افراد محدودی را تحت تاثیر قرار می‌دهد و نه کل اجتماع را. مانند سوختن یک مسکن که فقط افرادی خاص چیزی را از دست می‌دهند. تمایز میان این دو ریسک مهم است زیرا ممکن است حمایت دولتی برای بیمه کردن ریسک‌های اساسی ضروری باشد.

225. risk

226. Uncertainty

227. Pure Risk

ریسک شرکت (سازمانی): ریسک شرکتی شامل همه ریسک‌هایی می‌شود که ناشی از فعالیت یک بنگاه یا موسسه تجاری است.

انواع ریسک خالص

۱. **ریسک اشخاص:** ریسک‌هایی که مستقیماً افراد را تحت تاثیر قرار می‌دهند.
۲. **ریسک اموال:** کسانی که صاحب اموال و دارای هستند، اموال و دارایی آن‌ها در معرض این ریسک قرار دارد.
۳. **ریسک مسئولیت:** ریسکی است که اکثر افراد با آن روبرو هستند. در چارچوب نظام قانونی حاکم، شما قانوناً در مقابل انجام کار که منجر به آسیب بدنی یا خسارت به اموال کسی می‌گردد، مسئول شناخته می‌شوید. روش‌های مدیریت ریسک: حجم ریسک نه تنها بر افراد بلکه بر کل جامعه نیز تحمیل می‌گردد. لذا یافتن تکنیک‌هایی برای حل مسائل ریسک بسیار اهمیت دارد. به طور کلی ۵ روش عمده برای مدیریت ریسک وجود دارد که عبارتند از: اجتناب، کنترل خسارت^{۲۸}، نگهداری، انتقال ریسک به روش غیر از بیمه کردن، بیمه کردن
- الف: **اجتناب:** می‌توانید در این روش از حضور در شرایط دارای ریسک خودداری نمایید. مثلاً موسسات می‌توانند از ریسک تولید محصولات ناقص با تولید نکردن آن‌ها اجتناب کنند.
- ب: **کنترل خسارت:** یکی دیگر از روش‌های مهم اداره ریسک، کنترل خسارت است. این موضوع دو هدف عمده را دنبال می‌کند. نخست جلوگیری از وقوع خسارت و بعد کاهش میزان خسارت. در روش اول جلوگیری از خسارت منجر به کاهش احتمال وقوع خسارت به گونه‌ای است که تواتر خسارت کاهش پیدا کند. از جمله مبنای برای جلوگیری از وقوع خسارت ایجاد استاندارد است. استانداردها ممکن است اگر با مقررات دولتی پذیرفته شوند، به صورت یک قانون درمی‌آیند یا اگر در مورد آن در یک قرارداد تجاری توافق گردد، رعایت و اجرای آن الزام آور و اجباری شود.
- پ: **نگهداری:** بدان معنی است که فرد یا بنگاه کل یا بخشی از ریسک‌های موجود را به عهده می‌گیرد.
- ت: **انتقال ریسک به روش غیر از بیمه:** در این روش ریسک به شخص دیگری غیر از شرکت بیمه منتقل می‌گردد. این انتقال می‌تواند از طریق قرارداد، معاملات تأمین و مشارکت با موسسات اقتصادی انجام شود.
- ث: **بیمه:** برای بیشتر افراد، بیمه بهترین روش اداره ریسک اساسی است. بیمه ترکیب خسارت‌های احتمالی به وسیله انتقال بعضی از ریسک‌ها به بیمه گرانی است که قبول می‌کنند برخی از خسارت‌ها را جبران یا مزایای نقدی دیگری را برای حادثه اتفاق افتاده پرداخت کنند.

وظایف و مسئولیت‌های نظام حقوق بیمه برای ایمنی ساختمان‌ها:

نظام حقوقی بیمه ایران بر اساس قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ هرگز تکلیف و تعهدی را برای بیمه گر قبل از انعقاد بیمه نامه مقرر نکرده است، بلکه تکالیف و وظایف بیمه گر همگی پس از انعقاد عقد بیمه با توجه به شرایط بیمه نامه بر قرار می‌شود. و همان گونه که تعهداتی داشته، حقوقی نیز در مقابل بیمه گذار دارد. به طور مثال در ماده ۱۵ قانون بیمه، بیمه گذار مکلف شده است برای جلوگیری از خسارت، مراقبتی را که عادتاً هر کس از مال خود می‌نماید نسبت به موضوع بیمه نیز بنماید و در صورت نزدیک شدن حادثه یا وقوع آن اقداماتی را که برای جلوگیری از سرایت و توسعه خسارت لازم است به عمل آورد.

بررسی دقیق قانون بیمه موبداین موضوع است که در این قانون، مسئولیت بیمه گذار به مراتب بیش از بیمه گر در مدیریت ریسک بوده به طوری که مکلف بوده موضوع بیمه را در محیطی قرار دهد که خطرات و وقوع حادثه را کاهش دهد، در غیراین صورت با سه اهرم توسط بیمه گر مواجه می‌گردد:

الف: افزایش حق بیمه براساس میزان احتمال وقوع خسارت

ب: اعمال فرانشیز بیشتر با توجه به تعداد دفعات ورود خسارت

پ: در صورت عدم رعایت بیمه گر تعهدی به جبران خسارت نخواهد داشت البته در انتهای این ماده مقرر شده که مخارجی که بیمه گذار برای جلوگیری از توسعه خسارت پرداخت می‌نماید، بر فرض که منتج به نتیجه نشود به عهده بیمه گر خواهد بود. این موضوع بیانگر این است که صنعت بیمه در امر پیش‌گیری و اقدامات موثر درایمنی به صورت کامل منفعل نبوده و به نوعی با شرایط تشویقی موجب پیش‌گیری خواهد شد.

با حاکمیت نظریه رفاه بر دولتی‌ها قانونگذار کمی خواهان حضور فعال‌تر بیمه‌گران به منظور جلوگیری از ورود خسارت گردید.

پس از تصویب قانون تملک آپارتمان‌ها در سال ۱۳۴۳ آئین نامه اجرایی قانون موصوف در اردیبهشت ماه ۱۳۴۷، برای نخستین بار مدیران ساختمان‌ها مکلف نمود تمام بنا را به عنوان یک واحد در مقابل آتش‌سوزی بیمه نماید. اگر چه این قانون مدیران ساختمان را مکلف به خرید این پوشش بیمه‌ای نموده است، لکن فاقد ساختار نظارتی لازم می‌باشد.

اهمیت ایجاد پوشش به منظور جلوگیری از بروز خسارات، موجب شد تا دولت طی بخشنامه شماره ۱۷۰۳۰ مورخ ۱۳۷۳/۲/۲۱، کلیه وزراء و استانداران را نسبت به بیمه نمودن نمایشگاه‌های آثار هنری و کتاب‌ها در خصوص آتش‌سوزی و حوادث مکلف نماید. این بخشنامه با توجه به این که از سوی یک مرجع اداری صادر شده است، تخطی از آن دارای ضمانت اجرای اداری و حقوقی خواهد بود. همان‌طور که بیان گردید، قانونگذار نهایت اقدامی که برای جبران و یا به نوعی پیش‌گیری پیش‌بینی نموده بود، الزام برخی اشخاص بر خرید بیمه آتش‌سوزی و حوادث در آپارتمان‌ها و نمایشگاه‌ها بوده است.

عدم قانونگذاری موثر در صنعت بیمه به منظور تعریف وظایف و مسئولیت صنعت بیمه برای ایمنی ساختمان‌ها موجب نگردید تا بیمه‌گذاران به صورت داوطلبانه و عرفی برای خرید بیمه نامه اقدام نمایند.

پس از طی یک دوره طولانی قانونگذار برای نخستین بار در بند ۳ و ۴ جزء ب ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه صدور پایان کار برای ساختمان‌های عمومی و مسکونی آپارتمانی را منوط به ارائه بیمه نامه کیفیت ساختمان نماید. در این قانون وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به اعمال نظارت عالی در مراحل مختلف طراحی و ساخت ساختمان‌ها در کلیه نقاط شهری و روستایی گردید.

بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز با استناد به این قانون در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۱۵ شرایط عمومی بیمه نامه عیوب اساسی و پنهان ساختمان‌های مسکونی را به صورت آزمایشی مصوب کرد. که این مصوبه شرکت‌های بیمه را در صدور بیمه نامه به منظور جلوگیری از بروز خسارت و کاهش ریسک موظف به انجام خدمات بازرسی نمود که این موضوع باعث می‌شود تا بیمه گر نقش فعال‌تری در مدیریت ریسک و جلوگیری از ورود خسارت ایفا کند.

در این مصوبه ملاک بازرسی فنی در گزارش و ارزیابی ریسک بر اساس مقررات ملی ساختمان و ضوابط شهرسازی و شهرداری‌ها می‌باشد و نقش نظارتی وی تا پایان مراحل احداث و اتمام ساخت به شرح ذیل باقی است:

- بررسی نقشه‌های اجرایی، مشخصات فنی و سایر مدارک که جهت ارزیابی ریسک قبل از آغاز عملیات لازم است.

- نظارت فنی بر محاسبات، مشخصات عمومی و مراحل چندگانه کنترل توسط نظام مهندسی و شهرداری‌ها

- گزارشات تحقیق از محل، طراحی سازه، مشخصات مربوط و نوع پوشش آن

- کنترل فرایند اجرایی عملیات ساخت و ساز

- پس از قانون چهارم توسعه و اجباری شدن بیمه نامه برای صدور پایان کار ساختمان‌های عمومی و مسکونی در سال ۱۳۸۴، سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری با عنوان پیش‌گیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و غیر مترقبه ابلاغ گردید.

در این سیاست‌ها راهکارهای جدیدی جهت توسعه جایگاه صنعت بیمه در راستای جلوگیری از بروز خسارت و حوادث به شرح ذیل بیان شد:

الف: گسترش نظامات موثر جبران خسارت نظیر بیمه نامه‌ها

ب: ممنوعیت و جلوگیری از ساخت و سازهای غیر فنی و ناامن و الزامی کردن بیمه

پ: تهیه و تصویب قوانین و مقررات لازم برای متخلف شناختن ساخت و سازهای غیر فنی در این ابلاغیه موضوع الزامی کردن بیمه در حوزه پیش‌گیری و کاهش خطرات غیر مترقبه از جمله ساخت و ساز بیان شده است. که موجب ایجاد بستر مناسب برای تصویب قوانین و مقررات در این خصوص خواهد شد. قانون برنامه پنجم توسعه در راستای تکمیل قوانین فوق‌الذکر در بند ب ماده ۱۶۸ صدور پروانه هرگونه ساختمان را منوط به ارائه موافقت اصولی بیمه کیفیت ساختمان احداثی نموده است. شرکت‌های بیمه نیز مکلف شده‌اند بر اساس بیمه نامه صادره در صورت ورود هرگونه خسارت به ساختمان در طی ده سال، خسارت‌های وارده را ظرف مدت سه ماه جبران نمایند.

با توجه به قوانین مذکور صنعت بیمه صرفاً نقش جبران خسارت ندارد، بلکه به عنوان ناظر قبل از ورود خسارت مکلف به بررسی و اظهار نظر در خصوص ایمنی و رعایت مسائل فنی ساختمان شده است

ابرازها و اختیارات صنعت بیمه در جلوگیری از ورود خسارت و ایمن‌سازی ساختمان‌ها

در گذشته منشا اطلاعات در خصوص صدور بیمه نامه‌ها صرفاً از طریق اظهارات بیمه گذار در قابل فرم پیشنهاد بوده است و قبل از ورود خسارت تحقیقی از سوی بیمه گر صورت نمی‌گرفته و ابزاری در جهت راستی آزمایی این اطلاعات پیش‌بینی نگردیده بود. و تنها ابزار بیمه گر در جهت کاهش خسارات در مواد ۱۴ و ۱۵ قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶ مقرر شده بود. به طور مثال قانونگذار در ماده ۱۴ اشعار میدارد: خسارات ناشی از تقصیر بیمه گذار یا نماینده او به عهده بیمه گر نمی‌باشد. این اثر بازدارنده باعث می‌شود که بیمه گذار سعی بر آن نماید تا از هرگونه تعدی و تفریط بر حذر شده و نسبت به رعایت مسائل ایمنی اقدام کند.

همچنین ماده ۱۵ قانون موصوف، بیمه گذار را مکلف نموده که هرگونه مراقبتی را که عادتاً هر کس از مال خود می‌نماید نسبت به موضوع بیمه بنماید و از سرایت و توسعه خسارت جلوگیری نماید و در صورتی که برای جلوگیری از توسعه خسارت مخارجی را انجام دهند، بر فرض منتج به نتیجه نشدن به عهده بیمه گر خواهد بود. دریافت فرانشیز از سوی بیمه گذار خود موجب می‌گردد که بیمه گذار صرفاً با بی‌مبالاتی موجب بروز خسارت بر خود نشده و در جهت جلوگیری از بروز خسارت موثر واقع شود.

با مرور زمان همانگونه که مسئولیت صنعت بیمه در کشور در کاهش بروز خسارات افزوده شد، ابزار نظارتی این سازمان نیز گسترش یافت. در قانون چهارم توسعه صدور پایان کار به اخذ بیمه نامه کیفیت ساختمان منوط شد. بیمه مرکزی با صدور شرایط عمومی بیمه نامه عیوب اساسی و پنهان ساختمان‌های مسکونی در این حوزه موجب شد تا بازرسی فنی به ابزاری برای کنترل کیفیت ساختمان تبدیل شود. در قانون برنامه پنجم توسعه این ابزار تقویت شده و صدور پروانه هرگونه ساختمان که ابتدای شروع احداث بنا است را منوط به موافقت اصولی بیمه کیفیت ساختمان کرده است.

خلاءها و کاستی‌های نظام حقوق بیمه در جلوگیری از ورود خسارات و ایمن‌سازی ساختمان‌ها و پیشنهادات رفع این کاستی‌ها

۱. با الزامی شدن نقش انفعالی صنعت در خصوص موضوع مربوطه تعدیل شده لکن همانند سایر قوانین بیمه اجباری نظیر قانون بیمه اجباری شخص ثالث، ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته نشده است. پیشنهاد می‌گردد به منظور رفع این ایراد با ارائه موافقت اصولی بیمه کیفیت از سوی شرکت بیمه شهرداری در مرحله صدور گواهی پایان کار مکلف به کنترل دقیق این بیمه نامه نماید. علاوه بر این سازمان‌هایی نظیر وزارت راه و

شهرسازی و سازمان مهندسی که دارای صلاحیت هستند، می‌توانند به عنوان مسئولین اجرایی این بخش باشند.

۲. همچنین در خصوص ساختمان‌های احداث شده فاقد بیمه نامه کیفیت در راستای سیاست‌های تشویقی و تنبیهی خرید بیمه نامه آتش‌سوزی و ایمن‌سازی ساختمان‌ها در میزان عوارض و مالیات سالانه املاک موثر واقع شود.

۳. علی‌رغم وجود سیاست‌های کلی در زمینه الزامی بودن بیمه‌ها، بیمه‌های ساختمان از جمله بیمه کیفیت ساختمان، قوانین خاص در راستای تعیین حدود صلاحیت هر یک از دستگاه‌های حاکمیتی و اجرایی وجود ندارد. به گونه‌ای که علی‌رغم وجود قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه مبنی بر لزوم اخذ بیمه کیفیت در مراحل ذکر شده تکلیف مشخصی در این قوانین و یا قوانین توصیفی بیان نگردیده و قوانین مذکور عملاً متروک مانده‌اند.

پیشنهاد می‌شود با الزام شهرداری به صدور تمامی مجوزها با ارائه بیمه نامه و در اتمام مراحل با کنترل بیمه نامه کیفیت موجب جلوگیری از بروز خسارت شوند.

۴. بیمه مرکزی در خصوص تبیین شرایط عمومی بیمه نامه عیوب اساسی و پنهان ساختمان‌های عمومی هیچ‌گونه راه کار و شرایطی را برای نظارت قبل از صدور بیمه نامه مصوب نکرده است و مصوبه سال ۱۳۸۷ در خصوص ساختمان‌های مسکونی تعیین تکلیف نموده است. که در حال حاضر همچنان این شرایط عمومی نزدیک به ۸ سال در مرحله آزمایشی است که پیشنهاد می‌گردد این نقیصه از سوی بیمه مرکزی به شرح ذیل مرتفع شود:

- در شرایط عمومی بیمه نامه به اعتبار ده ساله بیمه نامه اشاره شده است، منتها متن شرایط عمومی آزمایشی در خصوص تمدید بیمه نامه مسکوت است. لذا ارائه بیمه نامه برای مدت ۱۵ تا ۲۰ سال با توجه به عرف بازار این بیمه نامه می‌تواند به عنوان یک الزام قانونی باشد.

- در اصلاحیه جدید این شرایط عمومی سایر ساختمان‌ها از جمله ساختمان‌های عمومی نیز لحاظ شود.

۵. آخرین نقیصه موجود که باعث متروک شدن شرایط عمومی بیمه نامه عیوب اساسی و پنهان ساختمان‌های مسکونی شده است الزام بیمه‌ها به استفاده از بازرسی فنی است. چرا که جذب و به کارگیری تعداد کثیری از متخصصین ساختمانی برای بازرسی هم باعث اطاله در بررسی شده و هم موجب افزایش هزینه‌های بیمه نامه می‌شود. پیشنهاد می‌گردد با تهیه زیر ساخت‌های لازم جهت نظارت بر روند ساختمان سازی در مراجع تخصصی نظیر اتحادیه مهندسان ناظر و نظارت بر عملکرد مهندسان شرایط را برای جایگزین نمودن این افراد به جای بازرسان فنی فراهم نمود.

اداره کل ایمنی و پیش‌گیری از خسارت بیمه مرکزی:

اداره کل ایمنی و پیش‌گیری از خسارت در راستای ارزیابی ریسک‌های بزرگ صنعتی، تولیدی و خدماتی انجام وظیفه می‌کند. این واحد می‌تواند ضمن ارزیابی کلی و بررسی امکانات و تجهیزات ایمنی آن‌ها نسبت به تهیه گزارش کاملی از وضعیت آن‌ها اقدام کرده و توصیه‌هایی برای بالا بردن ضریب ایمنی و جلوگیری از وقوع خسارت به واحدهای بازدید شده ارائه نماید. جای بسی امیدواری است که چنین بخشی در بیمه مرکزی در حال فعالیت است. لکن این حضور می‌باید با ورود به ایمنی ساختمان‌های احداث شده در جهت کاهش ریسک انجام پذیرد. شایان ذکر است که می‌توان با بررسی علل بروز حادثه، نحوه توسعه حریق و عوامل موثر در کنترل آتش‌سوزی از سوی کارشناسان این واحد و کارشناسان شرکت‌های بیمه در زمان صدور بیمه نامه موجب جلوگیری از ورود خسارت شد. که تمامی این موارد بیانگر نقش پیشگیرانه بیمه در امر ورود خسارت دارد. به نظر می‌رسد بیمه مرکزی در حال تهیه و تصویب آئین نامه‌ای با عنوان حاکمیت شرکتی است که مباحثی از قبیل ایجاد مدیریت ریسک و انتخاب مدیر ریسک در شرکت‌های بیمه پیش‌بینی شده است. که ایجاد واحدهای ارزیابی ریسک و پیش‌گیری از خسارت برای بررسی دقیق ریسک و ارائه مشورت‌های فنی به بیمه گذاران می‌تواند در کاهش خسارات موثر باشد.

شورای تامین استان تهران

چکیده:

برای تبیین حقوقی ابعاد امنیتی حادثه پلاسکو، باید به عواملی خارج از خود پلاسکو و حادثه آن نظر داشت. در این میان یک تقسیم کار کلی بین دو نهاد امنیتی وزارت اطلاعات و شورای تامین استان تهران اتفاق افتاده است. بدین ترتیب که وزارت اطلاعات مسائلی از امنیت که به گروه‌های سیاسی، نظامی و برانداز می‌پردازد و خصلت جاسوسی در دستور کار قرار می‌دهد و استانداری و شورای تامین به حوادثی که بدون یک قصد سیاسی و نظامی امنیت و نظم را به چالش می‌کشند نظر دارد.

در این میان با مرکز ثقل قرار دادن شورای تامین، این شورا در قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور موجودیت پیدا کرد و مواد ۴ تا ۱۶ این قانون به شورای تامین و وظایف آن از قبیل جمع‌بندی و گزارش اخبار مربوط به اوضاع امنیتی، تبیین وظایف ارگان‌های مرتبط با امنیت استان، ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور و ارتباط با شورای تامین شهرستان‌ها می‌پردازد.

علاوه بر این؛ شورای تامین استان در سه بازه زمانی پیش، حین و پس از حادثه وظایف و تکالیف قانونی به شرح ذیل دارد:

پیش از حادثه: بر اساس ماده ۵ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور: جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی

حین حادثه: تشکیل جلسات اضطراری

پس از حادثه: گزارش امنیتی به شورای امنیت کشور و همچنین تجزیه و تحلیل رویداد و حادثه، از مهمترین وظایف در این زمان است.

شورای تامین نیز به عنوان یک بازوی مشورتی فاقد توان اجرایی است که صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌گردد و حق تصمیم‌گیری با نمایندگان وزارت کشور (استاندار، فرماندار، بخشدار) می‌باشد. این شورا پیش از حادثه، موظف به تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت استان می‌باشد. در حین حادثه نیز، جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی به عهده شورا است و پس از حادثه، برای تبیین ابعاد امنیتی رویداد و تهیه گزارش به مقامات اجرایی ارشد اختیار اخذ گزارش و اطلاعات از سازمان‌هایی که در مدیریت حادثه نقش داشتند را دارد.

آنچه باید مورد توجه ویژه قانونگذار قرار بگیرد، نظام مداوم گزارشی دهی حقوقی سازمان‌های مدیریت شهری به شورای تامین استان است. پیش از بروز حوادث، نیاز به سازوکار قانونی وجود دارد که سازمان‌هایی همچون شهرداری و یا نهادهایی مثل شورای شهر به شورای تامین استان گزارش نوبه‌ای بدهند. شورای تامین به عنوان نهادی فراقوه‌ای که برآمده از یک عقل جمعی برای تشخیص ضروریات امنیتی است، در هنگامه بحران‌ها با برگزاری جلسات اضطراری می‌تواند شیوه صحیح خبر رسانی و جلوگیری از رواج شایعات را اتخاذ کند؛ این مهم نیازمند وجود قوانین و مقررات است. پیشنهاد می‌شود تصمیمات شورای تامین در مواقعی که بحرانی تلقی می‌شود از حیث خبررسانی و اطلاع‌رسانی عمومی، برای سازمان‌هایی که در مدیریت حادثه و پیش‌آمد نقش دارند، لازم‌الاتباع باشد.

در خصوص نهادهای امنیتی، لازم بود عملکرد وزارت اطلاعات و قراردادگاه نارالله سپاه نیز مورد ارزیابی قرار گیرد که به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات این امر امکان‌پذیر نگردد.

حادثه دلخراش پلاسکو، ضرورت ایجاد پیش‌بینی‌های امنیتی در مواقع بحران‌های غیرمترقبه را هویدا ساخت. با کثرت مواردی که احتمال بروز این گونه حوادث خصوصاً در شهرهایی که در کانون توجهات هم هستند همچون تهران وجود دارد، باید سازوکاری حقوقی برای تشخیص و کاربست مصالح امنیتی در ضمن حفظ حقوق شهروندی وجود داشته باشد. در واقع با ایجاد فهم حقوقی از امنیت، آن را در موضع و مقصود خود که نظم عمومی و ثبات در حکمرانی است حفظ می‌کنیم. نسبت میان امنیت و ایمنی، در نظام حقوقی فعلی، ناروشن و چگونگی تأثیرگذاری متقابل میان آن‌ها و تعیین اولویت‌ها و اجرای هماهنگ این دو امر حیاتی، با ابهامات جدی روبروست.

شورای تامین استان تهران

حادثه حریق در ساختمان قدیمی پلاسکو و متعاقب آن ریزش این ساختمان که از نمادهای اولیه تهران جدید بوده است، بنا بر وجود یک سری از مولفه‌ها اهمیت و حساسیتی فراوان پیدا کرد. به نظر می‌رسد برای تبیین حقوقی ابعاد امنیتی این حادثه تأثیر برانگیز، باید به عواملی خارج از خود پلاسکو و حادثه آن نظر داشت.

شکل‌گیری شیوه‌های جدید اطلاع‌رسانی همراه با گسترش فضای مجازی، بی‌شک یکی از عوامل موثر در ایجاد حساسیتی ملی پیرامون حادثه پلاسکو است.

همچنین وقوع حادثه در قلب پایتخت کشور، خود مولفه دیگری در اهمیت و تأثیر گذاری این رخداد است. سومین مساله در تحلیل فرامتنی حادثه پلاسکو، توجه ویژه به مدیریت شهری است که خود متأثر از یک اهمیت شهر تهران و اداره آن است و دو شکاف یا تنش‌های بین مردم (ساکنین) با شهرداری در سال‌های اخیر.

مجموع این عوامل و بسیاری عوامل دیگر، موجب شد تا فاجعه آتش‌سوزی و ریزش ساختمان پلاسکو فضای غمبار و تکان‌دهنده‌ای را بر جامعه ایران حاکم کند. به همین دلیل؛ در کنار تحلیل و توصیف حقوقی حدود و وظایف دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌هایی که به نحوی با این حادثه ارتباطی داشته‌اند، در گزارشی مختصر، بر آن شدیم تا به تبیین اختیارات و تکالیف قانونی نهادهای امنیتی در این باره نیز پردازیم.

وزارت اطلاعات به عنوان سازمان اصلی امور امنیتی و اطلاعاتی کشور و شورای تامین استان تهران که بر رویدادهای امنیتی و انتظامی نظارت دارد در این گزارش مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. به نظر می‌رسد یک تقسیم کار کلی بین این دو نهاد امنیتی اتفاق افتاده است؛ بدین ترتیب که وزارت اطلاعات مسائلی از امنیت که به گروه‌های سیاسی، نظامی و برانداز می‌پردازد و خصلت جاسوسی در دستور کار قرار می‌دهد و استانداری و شورای تامین به حوادثی که بدون یک قصد سیاسی و نظامی امنیت و نظم را به چالش می‌کشند نظر دارد.

با این حال برای توصیف عمومی مساله امنیت در رخدادی که از طریق عدم ایمنی ساختمان حادث شده است، شورای تامین را به عنوان مرکز ثقل تحلیل قرار می‌دهیم. بدیهی است که نهادهایی همچون وزارت اطلاعات، سپاه پاسداران و نیروی انتظامی هم در این موضوع دخیل هستند. با این حال در مرحله دوم گزارش از طریق رهیافت‌های نهادهای مربوطه می‌توان ابعاد امنیتی فاجعه پلاسکو را به طور جامع تحلیل کرد.

شورای تامین؛ وظایف و تکالیف

اگرچه در قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹ نامی از شورای تامین استان برده نشده است، اما مسئولیت امور امنیتی طبق همین قانون به عهده استاندار گذاشته شد. در ماده ۸ این قانون که وظایف «مخصوص» استانداران بیان می‌شود در صدر آنها مفهوم ما به مسئولیت امنیتی استاندار اشاره شده است. ماده ۱۰ نیز شرحی بر همین مسئولیت است:

قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹:

(ماده ۸؛ استانداران در امور ذیل مسئولیت مخصوص دارند: یک: مراقبت در حفظ نظم عمومی و آرامش حوزه مأموریت...

ماده ۱۰: در کارهای مربوط به... حفظ انتظامات محل در موقع حوادث و سوانح طبیعی و غیرمنتظر که اقدامات سریع مأمورین دولت را ایجاد می‌کند کلیه مأمورین بدون استثناء مکلف هستند نظر استاندار را جلب نمایند و دستور کتبی استاندار را برای جلوگیری از پیشامدهای نامطلوب سریعاً به موقع اجرا بگذارند.)

شورای تامین استان در قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور موجودیت پیدا کرد. در این قانون که شورای امنیت کشور به دبیری وزیر کشور برای بررسی جریان‌ات و پیشامدهای امنیت داخلی شکل می‌گیرد، در سطح استان‌ها شورای تامین به ریاست استاندار با کارویژه‌ای مشابه پیش‌بینی می‌شود. مواد ۴ تا ۶ این قانون به شورای تامین و وظایف آن می‌پردازد:

ماده ۴ - مسؤول امنیت در استان استاندار است. استاندار موظف است شورای تأمین استان را هر ۱۵ روز یکبار تشکیل دهد.

تبصره - جلسات فوق‌العاده شورا در مواقع ضروری به تشخیص استاندار و یا به پیشنهاد دو نفر از اعضای شورا تشکیل می‌گردد.

ماده ۵ - وظایف شورای تأمین استان عبارت است از:

الف - جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان.

ب - گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان به شورای امنیت کشور.

ج - ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور.

د - تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت استان در چهارچوب وظایف قانونی هر یک از آنها.

هـ - برقراری ارتباط مستقیم با شورای تأمین شهرستان‌ها و بخش‌های تابعه.

ماده ۶ - شورای تأمین استان مرکب خواهد بود از:

استاندار (رئیس شورا)

فرمانده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی منطقه در مرکز منطقه و فرمانده سپاه پاسداران ناحیه مستقر در مرکز استان. رئیس شهربانی استان.

فرمانده ژاندارمری استان (فرمانده نیروی انتظامی فعلی)

فرمانده نظامی در استان (در صورت وجود)

تبصره - در صورتی که چند نیروی نظامی در استان وجود داشته باشد همه فرماندهان شرکت خواهند نمود.

سرپرست کمیته انقلاب اسلامی استان (در صورت وجود)

مسؤول کل اطلاعاتی در استان.

و نهایتاً در حوزه مقررات، ماده ۲ شرح وظایف استانداران و فرمانداران مصوب شورای عالی اداری ۱۳۷۷، به مسئولیت امنیت استان توسط استاندار، تشکیل شورای تأمین و پیش‌بینی و پیش‌گیری معضلات امنیتی استان اشاره دارد.

برآیند کلی قوانین و مقررات ذکر شده در ارتباط با شورای تأمین استان به عنوان نهاد نظارتی امنیت استان تهران مبین این است که وظیفه مراقبت مستمر بر رویدادهایی که خاصیت انتظامی و امنیتی دارند بر عهده این نهاد است بدین منظور که از تبدیل آنها به بحران و آشوب جلوگیری شود.

اگرچه به طور مشخص و مستقیم نمی‌توان شورای تأمین را به مسائلی نظیر حادثه پلاسکو مرتبط کرد اما در یک فهم کلی و عمومی از حقوق ابعاد امنیتی حوادثی مشابه و در رابطه با موضوع ایمنی ساختمان و حوادث پیش‌بینی نشده‌ای که از این طریق ممکن است به وجود بیایند، شورای تأمین استان در سه بازه زمانی پیش، حین و پس از حادثه وظایف و تکالیف قانونی به شرح ذیل دارد:

پیش از حادثه: بر اساس ماده ۵ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور: جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان از وظایف شورای تأمین استان است.

وجود تعداد بسیار زیادی از ساختمان‌های ناایم در کلانشهر تهران که از جهات متعدده مرکز توجهات و حساسیت‌ها است، ضرورت ورود پیشگیرانه این شورا در ارزیابی امنیتی مسائل مرتبط با مدیریت شهری را روشن می‌سازد. چنانچه گفته شد، با اهمیت یافتن مساله مدیریت شهری خصوصاً در تهران، بالتبع حساسیت‌ها در این موضوع فزونی گرفته و مسائل مرتبط با امنیت در این حوزه موضوعیت پیدا می‌کنند.

شهرداری و نهادهای مربوطه به کرات از وجود ساختمان‌های مشابه پلاسکو در تهران خبر می‌دهند و این یعنی ظرفیت وجود مسائل امنیتی مشابه.

حین حادثه: تشکیل جلسات اضطراری از جمله وظایفی است که شورای تامین استان در حین حوادث باید به آن عمل کند؛ حوادثی که می‌توانند ابعاد امنیتی و انتظامی داشته باشند و به نظم عمومی صدمه بزنند.

پس از حادثه: گزارش امنیتی به شورای امنیت کشور و همچنین تجزیه و تحلیل رویداد و حادثه، از مهمترین وظایف در این زمان است. مساله اصلی در اینجا، چگونگی ورود به موضوع امنیت در هنگامه حوادث است. فروکاستن امنیت به امور انتظامی احتمالاً موجب می‌شود تا حادثه ابعادی عمیق‌تر پیدا کند و به حساسیت‌های جامعه در لایه‌های مخفی‌تر افزوده شود: (شرح این اشاره در بخش‌های آتی)

شورای تامین؛ اختیارات

در باب اختیارات شورای تامین استان ابتدائاً باید به ماده ۹ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور اشاره داشت:

شورای تامین مانند شورای امنیت کشور صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌گردد و حق تصمیم‌گیری با نمایندگان وزارت کشور (استاندار، فرماندار، بخشدار) می‌باشد.

در واقع شورای تامین یک بازوی مشورتی است که توان اجرایی و عملیاتی ندارد. با این حال باید به این موضوع نیز اشاره کرد که در پیش، حین و پس از حوادثی که قابلیت تبدیل به بحران امنیتی را دارند، فهم عمیق امنیتی این شورا فراتر از مواد قانونی، بسیار اثر گذار است.

پیش از حادثه: شورای تامین بر اساس ماده ۴ موظف است که به تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت استان در چهارچوب وظایف قانونی‌شان بپردازد. بر این اساس به نظر می‌رسد شورای تامین استان تهران در باب ایمنی ساختمان‌ها اختیار ارتباط گیری با شهرداری تهران، سازمان آتش‌نشانی، سازمان مدیریت بحران و حتی شورای شهر به عنوان نهاد قانونگذار مدیریت شهری را برای توجه دادن آنها به درک مساله امنیتی ناشی از ایمنی ساختمان‌ها دارد.

درواقع رصد ایمنی ساختمان‌های پایتخت از طریق اسناد شهرداری و سازمان‌های مربوطه می‌تواند شمای کلی امنیت در این حوزه را به عنوان مولفه‌ای که به حدود اختیارات و وظایف این شورا بر می‌گردد برای سازمان‌های دیگر خصوصاً در حوزه مدیریت شهری آماده کند.

حین حادثه: در زمان وقوع حوادثی مشابه آنچه بر ساختمان قدیمی پلاسکو گذشت، مطابق ماده ۵ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی به عهده شورا است. بالتبع، از اختیارات این شورا ورود سریع و جدی به صحنه حادثه، جمع آوری مستندات و ارتباط با تمامی سازمان‌های مربوطه و درخواست گزارش فوری از آنهاست.

پس از حادثه: شورای تامین استان، با توجه به وظایفی که در قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور به عهده دارد، پس از حادثه برای تبیین ابعاد امنیتی رویداد و تهیه گزارش به مقامات اجرایی ارشد اختیار اخذ گزارش و اطلاعات از سازمان‌هایی که در مدیریت حادثه نقش داشتند را دارد. در واقع نیروی انتظامی، سازمان آتش‌نشانی، شهرداری و... باید برای مدیریت ابعاد امنیتی حوادث با شورای تامین همکاری کنند.

کاستی‌ها و نواقص قوانین و مقررات

در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان مسائل مرتبط با امنیت را به امور انتظامی و سیاسی تفکیک کرد. در امور انتظامی، هدف ممانعت از صدمه دیدن نظم عمومی از طریق حوادث پیش‌بینی نشده است. در امور سیاسی هدف حفظ موقعیت و ثبات نظام در مقابل تهدیدات سیاسی و جاسوسی و... است.

با این مقدمه به نظر می‌رسد کارویژه امنیت در وزارت کشور و شورای تامین استان خاصیتی انتظامی دارد.

این قبیل تهدیدات، اساساً قابل پیش‌بینی نیستند و هرآینه در امر حکمرانی، با امور غیرمترقبه‌ای روبرو خواهیم شد که می‌توانند نظم عمومی را دستخوش بحران کرده و آشوب و معضل امنیتی به وجود بیاورند.

در شهر بزرگ تهران که محل استقرار صدها ساختمان و بنای عظیم قدیمی و نایمن است، تمرکز بر وظایف امنیتی وزارت کشور و شورای تامین در هنگامه حوادث ناشی از ایمنی ضرورتی است که در قوانین و مقررات ما به چشم نمی‌خورد.

آیین‌نامه اجرایی فعالیت شورای تامین در مواقع بروز حوادث نه در سطح هیات وزرا و نه در سطح بخش‌نامه‌های وزارت کشور موجود نیست.

نکته مهم دیگر خلاء قانونی در تلقی امنیتی از حوادث است. این مساله نیاز به یک سنجه قانونی در تعریف امنیتی حوادث دارد. به بیان دیگر در چه صورتی باید یک حادثه را دارای ابعاد امنیتی و مستلزم ورود شورای تامین تلقی کنیم. این مساله نیاز به ورود قانونگذار (دست کم در حد آیین‌نامه هیات وزراء) دارد تا با حوادث مختلف به شیوه سلیقه‌ای برخورد نشود.

پیشنهادات و راهکارها

این بخش بی‌شک ادامه قسمت کاستی‌ها و خلاءهایی است که در نظام حقوقی امنیت در هنگامه حوادث ناشی از ایمنی ساختمان به چشم می‌خورد که فی‌الجمله به برخی از آنها اشاره شد.

در ادامه، آنچه باید مورد توجه ویژه قانونگذار قرار بگیرد، نظام مداوم گزارشی دهی حقوقی سازمان‌های مدیریت شهری به شورای تامین استان است. توضیح آنکه؛ با بروز حوادث ناشی از ایمنی ساختمان‌ها، به سرعت یک مساله شهری و عمرانی تبدیل به موضوعی امنیتی می‌شود که مدیریت آن طبعاً از ید سازمان‌های مدیریت شهری خارج است.

پیش از بروز حوادث، نیاز به سازوکار قانونی وجود دارد که سازمان‌هایی همچون شهرداری و یا نهادهایی مثل شورای شهر به شورای تامین استان گزارش نوبه‌ای بدهند. در واقع رصد مداوم امنیتی مسئولیت ویژه‌ای برای شورای تامین استان است که باید برای آن یک سازوکار حقوقی مشخصی تدارک دیده شود. این مهم می‌تواند با تدوین لایحه و پیشنهاد به مجلس برای فعالیت نظارتی شورای تامین در بحث پیش‌گیری حوادث باشد.

مولفه مهم دیگر در بحث وقوع حوادث ناشی از ایمنی ساختمان‌ها، به زمان حین و پس از رخ دادن حوادث باز می‌گردد: در بروز معضلات امنیتی خصوصاً در عصر رسانه‌های آزاد و اینترنت، یکی از مهمترین مسائل مدیریت اخبار و شایعات است. ضروری است که استراتژی خبررسانی صحیح و عقلانی راه را بر رواج شایعات و سواستفاده گروه‌ها و دست‌اندرکاران سیاسی به نفع مقاصد خود ببندد.

شورای تامین به عنوان نهادی فراقوه‌ای که برآمده از یک عقل جمعی برای تشخیص ضروریات امنیتی است، در هنگامه بحران‌ها با برگزاری جلسات اضطراری می‌تواند شیوه صحیح خبررسانی و جلوگیری از رواج شایعات را اتخاذ کند؛ این مهم نیازمند وجود قوانین و مقررات است. پیشنهاد می‌شود تصمیمات شورای تامین در مواقعی که بحرانی تلقی می‌شود از حیث خبررسانی و اطلاع‌رسانی عمومی، برای سازمان‌هایی که در مدیریت حادثه و پیش‌آمد نقش دارند، لازم‌التباع باشد.

جمع‌بندی

حادثه دلخراش پلاسکو، ضرورت ایجاد پیش‌بینی‌های امنیتی در مواقع بحران‌های غیرمترقبه را هویدا ساخت. با کثرت مواردی که احتمال بروز این گونه حوادث خصوصاً در شهرهایی که در کانون توجهات هم هستند همچون تهران وجود دارد، باید سازوکاری حقوقی برای تشخیص و کاربست مصالح امنیتی وجود داشته باشد. وگرنه دور از ذهن نیست که امنیت دست‌آویزی در موقعیت‌های مختلف برای پی‌گیری مقاصد و منافع گروه‌های سیاسی شود. در واقع بایجاد فهم حقوقی از امنیت، آن را در موضع و مقصود خود که نظم عمومی و ثبات در حکمرانی است حفظ می‌کنیم.



**بخش دوم - بررسی نظام حقوقی
ایمنی ساختمان در ایران: کاستی‌ها و
اصلاحات پیشنهادی**

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

چکیده

با مطالعه نظام حقوقی ایمنی ساختمان می‌توان براحتی پراکندگی و بی‌نظمی قوانین و مقررات را در این حوزه مشاهده کرد؛ این پراکندگی می‌تواند موجب ابهام در بسیاری از وظایف و مسئولیت‌ها، موازی کاری‌ها، فرار از مسئولیت و فرافکنی نهادهای مسئول گردد. ایمنی ساختمان در نظام حقوقی ایران در سه مرحله قبل از ساخت، حین ساخت و بعد از ساخت قابل تبیین است. در مقایسه با مرحله نخست و مرحله سوم، قوانین و مقررات ایمنی ساختمان در مرحله ساخت نسبتاً منظم‌تر از سایر مراحل است و با تدوین مقررات ملی ساختمان بخش قابل توجهی از ضوابط و استانداردهای ایمنی و ساخت و ساز مشخص شده است. در هر سه حوزه یاد شده خلاءها و کاستی‌هایی در حوزه استانداردهای ایمنی و ساخت و سازها، نظام مسئولیت‌ها و ضمانت اجراها، نظام اجرایی و ساختار موجود وجود دارد.

درباره مقررات ملی ساختمان، کافی نبودن مقررات و عدم پیش‌بینی برخی مقررات مهم بویژه در خصوص ضوابط شهرسازی و طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی شهری، یکدست نبودن مقررات بویژه در حوزه نظامات اداری و عدم تفکیک دقیق و منسجم وظایف و مسئولیت‌ها، نبود ضمانت اجرای لازم برای مباحث بویژه برای مبحث بیست و دوم، نادیده گرفتن موضوع صدور "شناسنامه ایمنی ساختمان" برای کلیه ساختمان‌های موجود و ساختمان‌های تازه تأسیس، نبود چارچوب منطقی برای مسئولیت‌انگاری برخی از اشخاص مانند مسئول نگهداری ساختمان از جمله مهمترین کاستی‌ها و خلاءهای موجود است. این موارد را می‌توان در چند محور به شرح ذیل بیان کرد.

نخست- درباره ایمنی ساختمان‌ها در زمان قبل از ساخت و مرحله صدور پروانه ساختمان، عدم تمکین به ضوابط و معیارهای از پیش تعیین شده (مانند عدم رعایت تراکم ساختمانی)، پراکندگی و به روز نبودن قوانین و مقررات (بویژه دستورالعمل‌های شورای عالی شهرسازی و معماری)، ناکارآمدی مقررات ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و ایجاد فرصت سوداگری در شهر و تجویز ساخت و سازهای مغایر با ضوابط شهرسازی از جمله مهم‌ترین کاستی‌ها محسوب می‌شود.

دوم- در حوزه بهره‌برداری و نگهداری از ساختمان همانطور که گفته شد نبود ضمانت اجرای کافی در مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان در کنار سایر خلاءها مانند ناکارآمدی نظام محلی مدیریت شهری در این باره، مشکلات بودجه‌ای و ساختاری، وجود نظام ناکارآمد مدیریت بحران از جمله مهمترین چالش‌های این حوزه محسوب می‌شود. همچنین از نظر ساختاری جمع‌آوری مفصل از تکالیف و صلاحیت‌ها در دو حوزه راه و مسکن و شهرسازی ذیل یک وزارتخانه قابل انتقاد است و به نظر می‌رسد ادغام دو وزارتخانه با توجه به وضعیت کنونی مسکن و شهرسازی بدلیل تراکم مسئولیت‌ها و منطقی نیست.

سوم- در قلمرو مسئولیت‌ها و ضمانت اجرای ایمنی ساختمان قوانین و مقررات موجود هم پراکنده و نامنظم و هم فاقد ضمانت اجرای لازم است. این مسئولیت‌ها در قوانین مختلف از جمله قانون شهرداری‌ها، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، قانون کار، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، قانون وظایف و اختیارات شوراها، قانون نظام صنفی، مقررات ملی ساختمان، آیین‌نامه‌های مختلف و .. پراکنده شده است و این امر تشخیص مسئولین را دشوار کرده است. در قوانین یاد شده ضمانت اجرای ایمنی ساختمان یا بسیار ضعیف و ناکافی است و یا اصلاً ضمانت اجرایی پیش‌بینی نشده است.

چهارم- جرم‌انگاری در حوزه نظام ایمنی ساختمان‌ها بسیار ضعیف است و نظام حقوقی موجود از بازدارندگی لازم برخوردار نیست. نه در قوانین خاص (مانند قوانین یاد شده) و نه در قوانین عام (مانند قانون مجازات اسلامی) مقررات کیفری در خصوص ایمنی ساختمان‌ها وجود ندارد و این موضوع با توجه به ارتباط موضوع با حق حیات شهروندان از اهمیت بسزایی برخوردار است.

پنجم- در حوزه قانون‌گذاری وجود قانون جامعی که دربرگیرنده نظام جامع ایمنی ساختمان باشد، ضروری است. قانونی که بتواند بصورت جامع و دقیق اولاً استانداردها و معیارهای ایمنی ساختمان را در سه مرحله یاد شده تنظیم

کند. ثانیاً حوزه وظایف و مسئولیت‌های نهادهای مختلف را تبیین کند و در نهایت ضمانت اجرای کافی برای تخلفات و جرایم ناشی از ساختمان‌ها پیش‌بینی نماید.

در مجموع با توجه به کاستی‌ها و مشکلات موجود باید یک بازنگری اساسی نسبت به ایمنی ساختمان در نظام حقوقی اتخاذ شود. این بازنگری باید با رویکرد «حفظ حیات شهروندان» به مثابه نخستین حق بشری مورد توجه مسئولین امر قرار گیرد. در حال حاضر با توجه به وضعیت نابسامان ایمنی ساختمان‌ها در کشور و نبود ایمنی لازم در ساختمان‌های کشور در کنار مسائل مهمی مانند زلزله خیز بودن کشور، وجود بحران‌های متعدد مانند حوادث طبیعی، آتش‌سوزی و ... نیاز به اتخاذ تصمیماتی فوری و دارای پشتوانه قانونی و اجرایی کافی امری حیاتی است.

مقدمه

فرو ریختن ساختمان پلاسکو زنگ خطر و بیدارباش مهمی برای نظام اجرایی و مدیریت شهری بود. چالش‌های مربوط به ایمنی ساختمان تنها مربوط به کلان شهرها نیست بلکه تمام شهرهای کشور و حتی روستاها نیز به نوعی با این چالش دست به گریبان هستند. از آنجا که این موضوع با نخستین حق بشری، یعنی حق حیات در ارتباط است، لازم است تا قوانین و مقررات مربوط به ایمنی ساختمان‌ها با دیدی وسیع و با در نظر گرفتن کلیت موضوع مورد بررسی قرار گیرد. این تحقیق به بررسی نظام حقوقی ایمنی ساختمان در ایران از زمان قبل از احداث ساختمان تا مرحله مربوط به بهره‌برداری و نگهداری ساختمان می‌پردازد. با مرور اجمالی نظام حقوقی در این زمینه می‌توان براحتی پراکندگی و بی‌نظمی قوانین و مقررات را در این حوزه مشاهده کرد؛ این پراکندگی خود موجب ابهام در بسیاری از وظایف و مسئولیت‌ها، موازی کاری، فرار از مسئولیت و فراقکنی نهادهای مسئول در حوادثی نظیر پلاسکو می‌شود. اما یک مطالعه دقیق و تحلیلی می‌تواند بخوبی نمایانگر حوزه مسئولیت و وظایف نهادها در این باره گردد. این تحقیق فرایند ایمنی ساختمان را در سه مرحله ارزیابی می‌کند، نخست مرحله قبل از احداث ساختمان است که به مواردی چون صدور پروانه ساخت، ساخت و ساز در محدوده‌های مجاز و رعایت الزامات مربوط به ایمنی ساختمان قبل از شروع به هر گونه اقدام ساختمانی است. مرحله دوم مربوط به رعایت معیارها و ضوابط ایمنی ساختمان در مرحله احداث است که شامل رعایت نکات ایمنی در مرحله احداث یک بناست و بیشتر ناظر به مقررات ملی ساختمان در حین طراحی و اجرای ساختمان است و مرحله سوم مربوط به نگهداری ساختمان و بهره‌برداری از آن است که علاوه بر مقررات ملی ساختمان، قوانین و مقررات موجود تکالیفی را برای برخی از نهادها مانند شهرداری‌ها، شوراها، سازمان مدیریت بحران، وزارت کار و ... در نظر گرفته‌اند.

با توجه به تقسیم‌بندی یاد شده، این تحقیق در سه مبحث به نظام قوانین و مقررات موجود می‌پردازد و در یک مبحث نیز به بیان مسئولیت‌ها و ضمانت اجرای ایمنی ساختمان در ایران خواهد پرداخت. در پایان نتیجه‌گیری و پیشنهادات برای بهبود عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای مسئول و پیش‌گیری از حوادث ناشی از نبود ایمنی در ساختمان‌ها ارائه خواهد شد.

ایمنی ساختمان‌ها قبل از ساخت

نخستین مرحله از ایمنی ساختمان‌ها مربوط به مرحله قبل از ساخت می‌باشد که در ارتباط با صدور مجوزهای لازم جهت ساخت یک بناست. در این مرحله نهاد صادر کننده مجوز باید معیارها و ضوابط مربوط به ایمنی را رعایت نماید. علاوه بر مواردی که در قوانین مانند قانون شهرداری‌ها ذکر شده در مقررات دیگری چون مقررات ملی ساختمان نیز ضوابط و الزاماتی در خصوص صدور پروانه ساخت برای نهاد صادرکننده پرونده و عوامل دخیل در آن پیش‌بینی شده است که در ضمن گفتارهای ذیل بررسی می‌شوند.

گفتار اول - صدور پروانه ساخت توسط شهرداری

ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ (با اصلاحیه‌های بعدی) و تبصره ۱ آن در این باره مقرر می‌کند: «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه بوسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد جلوگیری کند.

تبصره ۱- در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از اعضای انجمن شهر، به انتخاب انجمن مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می‌کند که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد پس از انقضای مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یکماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح کند در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذینفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه، تجاوز کند تعیین می‌کند.

شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بناء نکند شهردار رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد کرد...»
با توجه به این ماده قانونی مسئولیت صدور پروانه ساختمانی با شهرداری است که باید در ضمن صدور پروانه به ضوابط و معیارهای شهرسازی توجه شود. یکی از ضوابط مهم رعایت استانداردهای ایمنی است که بطور مستقیم یا غیرمستقیم در صدور پروانه دخیل هستند. با توجه به قوانین و مقررات موجود می‌توان ضوابط صدور پروانه را بشرح ذیل بیان کرد.

گفتار دوم - ضوابط صدور پروانه از منظر ایمنی ساختمان

در قوانین و مقررات متعدد، معیارهایی در نظر گرفته شده است که می‌بایست حتماً در زمان صدور پروانه مد نظر شهرداری قرار گیرد. آنچه مسلم است، این قوانین بصورت پراکنده بوده و در فواصل زمانی متعددی به تصویب رسیده یا توسط نهادهای تنظیم کننده برخی مقررات، مانند شورای عالی شهرسازی و معماری و ... تنظیم شده است و بنابراین به نظر می‌رسد لازم است تا در قالب مجموعه‌ای واحد گردآوری شده و یا به عنوان یک مطالعه در قالب الزامات صدور پروانه‌های ساختمانی بررسی و تحلیل شود. در این جا فقط به معرفی قوانین و مقررات موجود در این باره بسنده می‌شود.

بند نخست - صدور پروانه برای نقشه‌های مجاز

نخستین ضابطه‌ای که برای گرفتن پروانه ساخت از شهرداری باید مد نظر قرار گیرد، داشتن صلاحیت لازم برای این امر است. ماده ۳۰ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در این باره مقرر می‌کند: «شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه

ساختمان، پروانه شهرک‌سازی و شهرسازی و سایر مجوزهای شروع عملیات ساختمان و کنترل و نظارت بر این گونه طرح‌ها در مناطق و شهرهای مشمول ماده (۴) این قانون برای صدور پروانه و سایر مجوزها تنها نقشه‌هایی را خواهند پذیرفت که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی دارنده پروانه اشتغال به کار و در حدود صلاحیت مربوط امضاء شده باشد و برای انجام فعالیت‌های کنترل و نظارت از خدمات این اشخاص در حدود صلاحیت مربوط استفاده نمایند. این الزام در قسمت ۳-۲ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان نیز به این شرح مقرر شده است: «شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمانی مکلفند تنها نقشه‌هایی را بپذیرند که توسط اشخاص حقوقی، یا مسئولین دفاتر مهندسی طراحی ساختمان و طراح آن در حدود صلاحیت و ظرفیت مربوط امضاء و مهر شده است».

بنابراین چنانچه صدور پروانه برای نقشه‌هایی صادر گردد که طراحان آن فاقد مجوز و صلاحیت لازم باشند، یقیناً سایر ضوابط و معیارها نیز مورد تردید قرار خواهد گرفت. ماده ۳۱ قانون یاد شده در این باره مسئولیت صحت نقشه‌های تسلیمی به شهرداری از حیث رعایت نکات ایمنی ساختمان به عهده مدیرعامل و یا رئیس مؤسسه تهیه کننده نقشه است که البته این موضوع رافع مسئولیت طرح محاسب و یا ناظر نیست. بر اساس این ماده «در مواردی که نقشه‌های تسلیمی به شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمانی و تفکیک اراضی توسط اشخاص حقوقی امضا و یا تعهد نظارت می‌شود، مسئولیت صحت طراحی و محاسبه و نظارت به عهده مدیرعامل یا رئیس مؤسسه تهیه کننده نقشه است و امضای وی را رافع مسئولیت طراح، محاسب و ناظر نخواهد بود، مگر اینکه نقشه‌ها توسط اشخاص حقیقی دیگر در رشته مربوطه امضا و یا تعهد نظارت شده باشد» بنابراین مسئولیت صحت نقشه‌های تسلیمی به عهده مدیرعامل، رئیس مؤسسه تهیه کننده نقشه، مهندس محاسب و یا ناظر است.

بند دوم- جلوگیری از صدور پروانه جهت احداث ساختمان‌ها و اماکن مزاحم یا مخل بهداشت و امنیت

بر اساس بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها که ذیل عنوان «وظایف شهرداری» مواردی را بیان کرده، یکی از وظایف شهرداری در صدور پروانه ساختمان جلوگیری از ساخت و سازهایی است که به نحوی باعث بروز مزاحمت یا برخلاف اصول بهداشتی است که همانطور که از مفاد این بند استنباط می‌شود، موارد مربوط به ایمنی ساختمان نیز باید مد نظر قرار گیرد، طبق این بند از جمله وظایف شهرداری «جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشتی در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها- کارگاه‌ها- گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چارپایان و مراکز دامداری و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سرو صدا کنند یا تولید دود و یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نماید جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است اقدام نماید و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسائط نقلیه که کار کردن آنها دود ایجاد می‌کند از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد آنها را تعطیل کند و اگر لازم شود آنها را به خارج از شهر انتقال دهد....»

بند سوم- منع احداث و توسعه تأسیسات نظامی و ضرورت خروج تدریجی آنها از اماکن مسکونی

بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۳ (بند ۵) شورای عالی شهرسازی و معماری تأسیسات نظامی و اماکن مرتبط با آنها باید از محدوده شهرها خارج شوند این اماکن بدلیل ماهیت خطرناکشان می‌توانند ایمنی ساختمان‌های دیگر را به مخاطره بیندازند. بر اساس این مصوبه «احداث و توسعه تأسیسات نظامی از قبیل پادگانها و میادین آموزشی و تمام یا هر قسمت از هرگونه تأسیسات دیگر متعلق به واحدهای نظامی و انتظامی که عملکرد شهری ندارند در داخل محدوده و حریم استحفاظی شهرها ممنوع است، و تأسیسات مشابه موجود لازم است طی برنامه تدریجی از محدوده و حریم شهرها خارج شده و اراضی و ساختمان‌های باقیمانده با رعایت اولویت‌های شهری به مصارف عمومی تبدیل شود. تبصره (اضافه شده بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۶۳/۳/۱۱): در صورتی که در برخی از شهرها استثناً بنا به مصالحی که

شورای عالی دفاع تشخیص دهد که خروج تدریجی تاسیسات مذکور در بند ۵ مستلزم زمان بیشتری باشد، مراتب از طریق شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به دستگاه‌های ذیربط ابلاغ خواهد شد»

بند چهارم - رعایت تراکم ساختمانی و تعیین سطح اشغال در مناطق مسکونی

بر اساس دستورالعمل کنترل تراکم ساختمانی و تعیین سطح اشغال در مناطق مسکونی (براساس حفظ سرانه فضای باز، تشویق بلندمرتبه سازی، کاهش سطح زیربنای مسکونی و عدم تفکیک) از مصوبه مورخ ۷۱/۱۲/۱۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران دستورالعملی به شرح ذیل صادر شده است که باید در زمان صدور پروانه ساختمانی از سوی شهرداری‌ها مورد توجه قرار گیرد. بر اساس بند ۲ این تبصره شهرداری‌ها مکلفند در زمان صدور پروانه ساخت، سطح فضای باز را مطابق با مترائز واحدهای مسکونی کنترل نمایند.

«۱- به منظور تأمین فضای باز کافی در ساختمان‌ها یا مجتمع‌های مسکونی لازم است در تهیه ضوابط و مقررات اجرایی کلیه طرح‌های هادی، جامع و تفصیلی آتی یا در دست تهیه حداقل فضای باز، متناسب با تعداد طبقات یا واحدهای مسکونی به شرح زیر رعایت گردد: تعداد طبقات یا حداقل تعداد واحد مسکونی حداقل فضای باز به ازای هر واحد مسکونی ۲ طبقه - ۶۰ متر مربع. ۳ و ۴ طبقه - ۵۵ متر مربع. ۵ و ۶ طبقه یا حداقل ۲۴ واحد مسکونی - ۵۰ متر مربع. ۷ و ۸ طبقه یا حداقل ۳۲ واحد مسکونی - ۴۵ متر مربع. ۹ طبقه و بیشتر یا حداقل ۴۰ واحد مسکونی ۴۰ متر مربع.

تبصره ۱- پارکینگ و معابر ماشین رو جزء فضای باز محسوب نمی‌شوند.

تبصره ۲ - رعایت این دستورالعمل در طرح تهران نیز الزامی است لکن چنانچه رعایت حداقل فضای باز در سطوحی از طرح مقدور نباشد، حداقل فضای باز در سطوحی از طرح مقدور نباشد، حداقل فضای باز در سطوح مزبور با رعایت ضوابط طرح جامع به تصویب کمیسیون ماده ۵ برسد.

۲- از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل شهرداری‌ها موظفند هنگام صدور پروانه ساختمان، سطح فضای باز را مطابق جدول بند ۱ کنترل نمایند تا از حداقل‌های تعیین شده کمتر نباشد. در این صورت چنانچه رعایت حداقل فضای باز حتی با افزایش تعداد طبقات و کاهش سطح اشغال با تراکم ساختمانی طرح منافات داشته باشد، تراکم ساختمانی باید تا حد تطابق با حداقل فضای باز تقلیل پیدا کند.

تبصره- در مواردی که تقلیل تراکم در سطوح قابل توجهی از طرح مصوب قبلی ضرورت پیدا کند لازم است طرح‌های مربوطه پس از انجام مطالعات لازم و تجدید نظر در تراکم و ضوابط ساختمانی با تصویب کمیسیونهای ماده ۵ یا مرجع تصویب طرح‌های هادی حسب مورد اصلاح شوند»

بند پنجم - رعایت حفاظت فنی و ایمنی کارگاه

بر اساس ماده ۸۷ قانون کار «اشخاص حقیقی و حقوقی که بخواهند کارگاه جدیدی احداث نمایند و یا کارگاه‌های موجود را توسعه دهند، مکلفند بدو برنامه کار و نقشه‌های ساختمانی و طرح‌های مورد نظر را از لحاظ پیش‌بینی در امر حفاظت فنی و بهداشت کار، برای اظهار نظر و تأیید به وزارت کار و امور اجتماعی ارسال دارند. وزارت کار و امور اجتماعی موظف است نظرات خود را ظرف مدت یک ماه اعلام نماید. بهره‌برداری از کارگاه‌های مزبور منوط به رعایت مقررات حفاظتی و بهداشتی خواهد بود» با توجه به این ماده در تمام کارگاه‌های مشمول قوانین و مقررات کار، باید کارفرمایان و بطور کلی، همه اشخاص حقیقی و حقوقی در بررسی نقشه‌های ساختمانی و طرح‌های مورد نظر، اصول و قواعد ایمنی ساختمان را در مورد کارگاه‌ها دقیقاً بررسی نمایند. برخی از مقرراتی که باید در بررسی نقشه‌های ساختمانی و طرح‌های مورد نظر باید توجه قرار گیرد عبارت از آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کارگاه، آیین‌نامه حفاظت کارگاه‌های ساختمانی، آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری، آیین‌نامه حفاظتی مواد خطرناک و مواد قابل اشتعال و مواد قابل انفجار، آیین‌نامه پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه‌ها می‌باشد.

برابر ماده ۱۱ آیین‌نامه حفاظت کارگاه‌های ساختمانی مصوب ۱۳۸۱/۶/۹ «قبل از شروع عملیات ساختمانی باید

پروانه‌ها و مجوزهای لازم توسط مالکان و صاحبان کار از مراجع ذیربط قانونی اخذ گردد» ماده ۲ نیز مقرر می‌کند «قبل از شرع عملیات ساختمانی مربوط به تاسیس کارگاه‌های جدید یا توسعه کارگاه‌های موجود، باید طبق ماده ۸۷ قانون کار، نقشه‌های ساختمانی و طرح‌های مورد نظر از لحاظ پیش‌بینی در امر حفاظت فنی و بهداشت کار برای اظهار نظر و تایید به واحد کار و امور اجتماعی محل ارایه گردد» نهایتاً بر اساس ماده ۳۳ این‌نامه «مسئولیت اجرای مقررات این‌آیین‌نامه براساس مواد ۹۱ و ۹۵ قانون کار برعهده کارفرماست».

بند ششم - رعایت مقررات ملی ساختمان در صدور پروانه (بررسی نقشه‌ها، زمین و ...)

شهرداری‌ها در صدور پروانه ساخت باید مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. بر اساس قسمتی از ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان «شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی، مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود...» همچنین برابر ماده ۳۴ این‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۱۷ «شهرداری‌ها موظفند در متن تأییدیه نقشه‌های تفکیک زمین و متن پروانه‌های ساختمانی و متن پاسخ به هر گونه استعلام درباره کاربری و تراکم اراضی، مشخصات مصوبات طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی را که شامل نام مرجع تصویب‌کننده، تاریخ تصویب و شماره و تاریخ ابلاغیه قانونی است ذکر نمایند.»

مقررات ملی ساختمان که در ۲۲ مبحث تنظیم شده‌اند، اصول، معیارها و ضوابطی هستند که اکثراً ناظر به مرحله اجرای ساختمان (در حین ساخت) می‌باشند. البته بر اساس مواد ۳۴ و ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در خصوص مراحل پیش از احداث و صدور مجوزها و پروانه ساخت نیز مقرراتی وجود دارد؛ بر اساس ماده ۳۵ این قانون «مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. به منظور اعمال این نظارت مراجع و اشخاص یاد شده در ماده ۳۴ موظفند در صورت درخواست حسب مورد اطلاعات و نقشه‌های فنی لازم را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دهند و در صورتی که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نماید، با ذکر دلایل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذیربط ابلاغ نماید تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است. در اجرای این وظیفه کلیه مراجع ذیربط موظف به همکاری می‌باشند...» تقریباً تمام مباحث ۲۲ گانه مقررات ملی ساختمان به نوعی با امنیت ساختمان در ارتباط است و عموماً مربوط به مرحله اجرا و ساخت بنا می‌باشد. عدم رعایت مقررات هر کدام از مباحث می‌تواند ایمنی ساختمان را به مخاطره اندازد. با توجه به اینکه مباحث ۲۲ گانه عمدتاً مربوط به مرحله طراحی و اجرای ساختمان‌هاست در خصوص مرحله قبل از ساخت و مکان‌یابی و مواردی نظیر آن‌ها مقررات چندانی بجز در خصوص تأیید نقشه و گرفتن مجوزهای خاص و اقدامات قبل از اجرا مقرراتی دیده نمی‌شود که در اینجا به برخی از این مقررات اشاره می‌شود.

الف- بررسی نقشه توسط مجری قبل از اجرا

بر اساس قسمت ۲-۴-۶ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، «مجری موظف است قبل از اجرا، کلیه نقشه‌ها را بررسی و در صورت مشاهده اشکال، نظرات پیشنهادی خود را برای اصلاح به طور کتبی به طراح اعلام نماید. تبصره: مجری موظف است در حین اجرا، چنانچه تغییراتی در برنامه تفصیلی اجرایی ضروری تشخیص دهد، قبل از موعد انجام کار، مراتب را با ذکر دلیل به مالک اطلاع دهد، اعمال هر گونه تغییر، مستلزم کسب مجوز کتبی ناظر خواهد بود.»

مقررات مشابهی در دیگر مباحث مقررات ملی ساختمان وجود دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به مبحث شانزدهم ذیل قسمت ۱۶-۱-۱۸ اشاره کرد. براین اساس «صاحب ساختمان یا نماینده قانونی او باید پیش از صدور پروانه، مدارک فنی لازم، شامل نقشه‌ها و مشخصات فنی را که در آن نوع، چگونگی و حدود کار مورد نظر نشان داده شده است، به تعداد نسخ لازم، برای تأیید به مسئول امور ساختمان در شهرداری یا هر مقام قانونی ذیربط تحویل دهد. اگر در جریان طراحی یا اجرای کار تغییراتی در نقشه‌ها یا مشخصات فنی داده شود، باید پیش از اقدام به این تغییرات، نوع و علت آن به اطلاع مسئول امور ساختمان در شهرداری یا هر مقام قانونی ذیربط برسد و نقشه‌ها یا مشخصات تغییر یافته مورد تأیید قرار گیرد.

ب- تأیید نقشه و مدارک فنی ساختمان‌ها

در مبحث ۹ ذیل بند ۹-۲ «شرایط کلی ارائه و تأیید مدارک فنی و مستند سازی» مقرراتی به شرح ذیل بیان شده است که خاص ساختمان‌های بتنی است. بر اساس این مقررات ۹-۲-۱-۱-۱-۱ «نقشه‌های ساختمان‌های بتن آرمه باید بر مبنای نقشه‌های معماری، که در آن تمامی اندازه‌ها، ارتفاع‌ها و سایر ویژگی‌های اصلی ساختمان به وضوح تعیین شده است، تهیه شوند. یک نسخه از نقشه‌های معماری مزبور که مبنای محاسبات ساختمان بتنی قرار گرفته و به امضای مهندس محاسب رسیده باشد باید به نقشه‌های ساختمان بتنی ضمیمه و به مقامات رسیدگی کننده تحویل شود.» این قسمت در ادامه در خصوص مفاد نقشه‌های یاد شده، حاوی اطلاعاتی در خصوص مقاومت خاک، قطعات سازه‌ای، ویژگی‌های قطعات، و ... است. علاوه بر نقشه‌های ساختمان‌های بتن آرمه باید دفترچه «محاسبات فنی» نیز ضمیمه نقشه گردد. دفترچه محاسبات فنی بسیار حائز اهمیت است، چرا که مهم‌ترین موارد مربوط به ایمنی ساختمان در این دفترچه قید شده است. بر اساس قسمت ۹-۲-۱-۲ «همراه با نقشه‌های ساختمان بتن آرمه، که برای تصویب ارائه می‌شوند، باید دفترچه محاسبات فنی شامل نکات زیر ارائه شود: الف- ویژگی‌های اصلی به طور اختصار و معرفی ساختمان از نظر نوع بهره‌برداری، محل اجرا، تعداد طبقات و ارتفاع. ب- فرضیات و مطالعات انجام شده در مورد مقاومت خاک، سطح سفره آب زیرزمینی و سایر اطلاعات ژئوتکنیکی لازم. پ- مباحث و آیین‌نامه‌های مورد استفاده برای طراحی. ت- ویژگی‌های مصالح مورد استفاده در ساختمان از قبیل فولاد و سیمان مصرفی در بتن و مقاومت‌های مشخصه بتن در سنین استاندارد یا مراحل تعیین شده برای اجرا، که طراحی بر اساس آن‌ها انجام پذیرفته است. ث- فرضیات محاسباتی از نظر مشخصات بارهای دائمی، سربارهای بهره‌برداری، بارهای جوی (باد و برف و باران) و بارهای اتفاقی (زلزله و ...). ج- پلان‌ها و نقشه قاب‌های بارگذاری شده. چ- روش‌های مورد استفاده برای تحلیل و طراحی، نرم افزارهای مورد استفاده برای این امر و تنش‌ها و ضرایب ویژه‌ای که مبنای محاسبه قرار گرفته‌اند. ح- جزئیات عملیات محاسباتی با افزودن کروکی‌ها و توضیحات لازم و مشخص کردن نتایج اصلی محاسباتی به صورت واضح و روشن، بطوریکه رسیدگی به محاسبات تا حد امکان آسان باشد. در صورت به کار بردن روش‌های رایانه‌ای باید مشخصات و مبنای برنامه‌های مورد استفاده، فرض‌ها، داده‌های اولیه و نتایج به دست آمده ضمیمه دفترچه محاسبه شوند.» بنابراین چنانچه نقشه‌ای فاقد دفترچه محاسبات فنی باشد، از نظر اصول مهندسی و ایمنی ساختمان ناقص بوده و اعتباری نخواهد داشت.

ایمنی ساختمان‌ها در زمان ساخت

بعد از مرحله اخذ پروانه ساخت و تهیه نقشه‌ها و مراحل مقدماتی ساختمان، مهمترین مرحله مرحله اجرای پروژه‌های ساختمانی است. بی‌تردید رعایت معیارهای ایمنی ساختمان در این مرحله با جان و مال انسان‌ها در ارتباط بوده و در صورت نقص، تخلف، کم‌کاری و عدم رعایت نظامات امنیتی صدمات جبران‌ناپذیری به ساکنین ساختمان‌ها اعم از ساختمان‌های مسکونی، تجاری، صنعتی و ... وارد خواهد شد. بر همین اساس در نظام حقوقی ایران برای رعایت ضوابط و معیارهای ایمنی ساختمان‌ها در مرحله اجرا و ساخت، مقررات ملی ساختمان توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و تنظیم شده است. براساس ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان « اصول و قواعد فنی که رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی ضروری است، به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی تدوین خواهد شد. حوزه شمول این اصول و قواعد و ترتیب کنترل اجرای آنها و حدود اختیارات و وظایف سازمان‌ها عهده دار کنترل و ترویج این اصول و قواعد در هر مبحث به موجب آئین‌نامه‌ای خواهد بود که به وسیله وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. مجموعه اصول و قواعد فنی و آئین‌نامه کنترل و اجرای آنها مقررات ملی ساختمان را تشکیل می‌دهند. سازمان‌های استان می‌توانند متناسب با شرایط ویژه هر استان پیشنهاد تغییرات خاصی را در مقررات ملی ساختمان قابل اجرا در آن استان بدهند. این پیشنهادات پس از تأیید شورای فنی استان ذریعاً با تصویب وزارت مسکن و شهرسازی قابل اجرا خواهد بود.

تبصره - مقررات ملی ساختمان متناسب با تغییر شرایط، هر سه سال یکبار مورد بازنگری قرار می‌گیرد و عندالزوم با رعایت ترتیبات مندرج در این ماده قابل تجدید نظر است» در حال حاضر ۲۲ مبحث از مقررات ملی ساختمان در زمان‌های مختلف توسط وزارت مسکن و شهرسازی و مجموعه‌های تخصصی مربوط تنظیم شده و رعایت آن‌ها در تمام مراحل ساختمان و در تمام کشور الزامی است و به همین دلیل وصف ملی دارد.

با توجه به مباحث بیست و دوگانه مقررات ملی ساختمان می‌توان ضوابط و معیارهای ایمنی ساختمان‌ها را در حین ساخت، در ارتباط با چند موضوع تشریح کرد؛ نخست ایمنی ساختمان‌ها در برابر آتش‌سوزی است که در مبحث سوم بطور مستقل مورد بررسی قرار گرفته است. دومین ضابطه و معیار رعایت ایمنی ساختمان در حین ساخت، حفاظت از ساختمان و رعایت معیارهایی است که به زمین لرزه مربوط می‌شود و در مبحث ششم (بار زلزله)، هفتم (پی و پی‌سازی)، نهم (طرح و اجرای ساختمان‌های بتن آرمه)، دهم (طرح و اجرای ساختمان‌های بتن آرمه) مقرراتی بطور مستقیم و غیرمستقیم وضع شده است. سومین موضوع که در ارتباط با تأسیسات ساختمان بطور کلی است و شامل مباحث سیزده (طرح و اجرای تأسیسات برقی ساختمان‌ها، چهارده (تأسیسات گرمایی، تعویض هوا و تهویه مطبوع) شانزده (تأسیسات بهداشتی) و هفده (لوله کشی گاز طبیعی ساختمان‌ها) می‌شود و نهایتاً سایر موارد که عبارت از مباحث پانزده (آسانسورها و پلکان برقی)، بیست (علائم و تابلوها) و بیست و یک (پدافند غیرعامل) که در این سه مبحث مقرراتی بطور غیر مستقیم در ارتباط با ایمنی ساختمان در حین ساخت مطرح شده است. با توجه به این تقسیم‌بندی در این گفتار ایمنی ساختمان‌ها در حین ساخت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گفتار نخست - ایمنی ساختمان‌ها در برابر آتش‌سوزی

بخش مهمی از مقررات ملی ساختمان در خصوص ایمنی ساختمان‌ها در حین ساخت مربوط به حفاظت از حریق می‌باشد. این مقررات را می‌توان در چند حیطة تفکیک کرد. نخست مقرراتی که مستقیماً به بحث حفاظت ساختمان در برابر حریق مربوط می‌شود و مستقیماً در مبحث سوم مقررات ملی ساختمان با عنوان «حفاظت ساختمان‌ها در مقابل حریق» بیان شده است. دوم مقرراتی که بطور غیرمستقیم به موضوع می‌پردازد و عدم رعایت آن‌ها می‌تواند منجر به آتش‌سوزی در ساختمان شود و در قالب مقررات مربوط به سیم کشی برق و تأسیسات و ... قابل تبیین است؛ مقدمه مبحث سوم مقررات ملی ساختمان در این باره بیان می‌کند: «اجرای تأسیسات برقی و مکانیکی در ساختمان‌ها، استفاده از مصالح سوختنی، توسعه شبکه‌های انرژی، برق و گاز و به کارگیری تجهیزات گوناگون سبب افزایش

احتمال آتش‌سوزی در ساختمان‌ها شده است و به همین دلیل توجه بیشتر به موضوع حفاظت ساختمان‌ها در برابر حریق، امری الزامی و اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌شود. به منظور حفظ جان و مال انسان‌ها و فراهم ساختن ایمنی لازم در برابر آتش‌سوزی، رعایت اصول علمی و فنی در طراحی و اجرای ساختمان‌ها ضروری است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- تأمین تمهیدات لازم در طراحی و اجرای ساختمان‌ها به منظور پیش‌گیری از بروز حریق
- فراهم ساختن شبکه‌های علائمی محافظ (تشخیص، هشدار، اعلام) و امکانات مهار، کنترل و اطفاء حریق در ساختمان
- جلوگیری از گسترش آتش و دود در ساختمان و سرایت حریق از یک ساختمان به ساختمان دیگر یا از معابر به ساختمان
- پیش‌بینی راه‌های خروج برای خارج شدن به موقع و ایمن افراد از ساختمان و انتقال آنان به مکان‌های امن
- ساختارها، ارتفاعات و مساحت‌ها...»

بند نخست - قلمرو و ساختمان‌های مشمول مبحث سوم

قسمت ۱-۲-۳ از مبحث سوم مقررات ملی ساختمان در بیان مقررات کلی، دامنه و کاربرد این مبحث مقرر می‌کند: «بر اساس ضوابط این مبحث از مقررات ملی ساختمان، هر بنا، هر بخش از یک بنا و هر ساختمانی که از این پس ساخته یا پرداخته شود، باید به راه‌های خروجی اصولی، کافی و بدون مانع مجهز گردد، تا در صورت بروز حریق در آن، خروج به موقع یا فرار به هنگام همه‌متصرفان به راحتی میسر باشد. به این منظور باید نوع، تعداد، موقعیت و ظرفیت راه‌های خروج در هر بنا با توجه به وسعت و ارتفاع همان بنا، متناسب با ویژگی‌های ساختمان و تصرف، طرح شده و با رعایت تعداد و خصوصیات متصرفان (به ویژه خصوصیات آن‌هایی که پیش از دیگران در معرض خطر قرار می‌گیرند)، پیش‌بینی‌های لازم برای هدایت اشخاص به خارج از بنا و یا مکان‌های امن در داخل بنا صورت گیرد» در ادامه این قسمت وضعیت مشمول مقررات ملی ساختمان به بناهای موجود و بناهایی که در گذشته وجود داشته است بیان شده است. براساس قسمت ۱-۲-۳ «برای بناهای موجود که پیش از ابلاغ این مقررات احداث شده و امکان تطبیق با این ضوابط را ندارند، مقررات لازم در آینده تدوین خواهد گردید و تا آن زمان در صورت بروز ضرورت‌های خاص، از جمله استعمال سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی که ملزم به اجرای ضوابط ایمنی هستند، نحوه تأمین حداقل راه‌های خروج و حداقل تمهیدات ایمنی مورد نیاز برای بناهای موجود، با استفاده از کدهای بین‌المللی معتبر و با لحاظ نمودن شرایط اجرایی بنا، توسط مقام قانونی مسئول مشخص می‌شود» علاوه بر این قسمت ۱-۲-۳ مقرر می‌کند: «هیچ بنا یا ساختمانی نباید به گونه‌ای جرح و تعدیل شود یا به تصرفی جدید تغییر داده شود که تعداد، عرض، کارایی یا ایمنی خروج‌های آن به مقدار کمتر از آنچه که قبلاً بوده است، یا در این مقررات برای تصرف جدید تصریح شده است، کاهش یابد.»

بند دوم - محورهای اصلی مقررات مبحث سوم

بطور کلی می‌توان مقررات مبحث سوم را در محورهایی چون آزمایش یا آزمایش‌های استاندارد ویژه (برای شناسایی مقاومت و رفتار مصالح، فرآورده‌ها، اعضا و اجزای ساختمان) در مقابل آتش‌سوزی، پیش‌بینی راه‌های خروج از بنا در زمان آتش‌سوزی، مصالح و ... تقسیم‌بندی کرد. بر اساس این مبحث، تصرف که عبارت از «نوع بهره‌گیری از بنا یا بخشی از آن است که به مقاصد معلوم در دست بهره‌برداری بوده یا قرار است بر آن مقاصد استفاده شود» ۲۲۹؛ عبارت از تصرف بسیار پرخطر، تصرف پرخطر، تصرف کم‌خطر و تصرف میان‌خطر است.

تصرف بسیار پرخطر به بناهایی اشاره دارد که به مناسبت نوع تصرف، دارای مواد و مصالح بسیار آتش‌زا، سمی، سوزا، خورنده و انفجاری باشند و بناهایی که به دلیل نوع تصرف، بار محتویات قابل احتراق در آن‌ها ۱۵۰ کیلوگرم

در هر متر مربع زیربنا و بیشتر باشد، دارای تصرف بسیار پرخطر شناخته شده و شامل تمام بناهای با تصرف مخاطره آمیز و آن دسته از بناهای با تصرف صنعتی و انباری که دارای چنین باری هستند، می شود.^{۳۳۰}

تصرف پرخطر به بناهایی اشاره دارد که به دلیل نوع تصرف، بار محتویات قابل احتراق در آن‌ها بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ کیلوگرم در متر مربع زیربنا باشد، دارای تصرف پرخطر شناخته شده و شامل آن دسته بناهای با تصرف صنعتی و انباری که دارای چنین باری هستند می شوند.^{۳۳۱}

تصرف کم خطر بناهایی است که به دلیل نوع تصرف، بار محتویات قابل احتراق در آن‌ها تا ۵۰ کیلوگرم در مترمربع زیربنا باشد، دارای تصرف کم خطر شناخته شده و شامل بناهای با تصرف مسکونی، آموزشی-فرهنگی، درمانی-مراقبتی، تجمعی، اداری-حرفه‌ای و آن دسته بناهای با تصرف صنعتی و انباری که بار محتویات قابل احتراق در آن‌ها ۵۰ کیلوگرم در مترمربع کمتر است، می شوند.^{۳۳۲}

تصرف میان خطر بناهایی است که به دلیل نوع تصرف، بار محتویات قابل احتراق در آن‌ها بین ۵۰ تا ۱۰۰ کیلوگرم در متر مربع زیربنا باشد، دارای تصرف میان خطر شناخته شده و شامل بناهای با تصرف تجاری و آن دسته از بناهای با تصرف صنعتی و انباری که دارای چنین باری هستند، می شوند.^{۳۳۳}

علاوه بر این از نظر وجود محتویات خطرناک در داخل بنا نیز تقسیم‌بندی «خطر» صورت گرفته است. محتویات داخلی بناها که نوع خطر را مشخص می‌کند به سه گروه خطر شدید، خطر معمولی و خطر ضعیف دسته‌بندی می‌شوند.^{۳۳۴}

گفتار دوم- ایمنی ساختمان‌ها در برابر زلزله

مبحث ششم از مقررات ملی ساختمان مستقیماً در ارتباط با ایمنی ساختمان در برابر زلزله است. بر اساس قسمت ۱-۳-۱-۶ از این مبحث «ساختمان‌ها و سایر سازه‌ها و کلیه اعضای آن‌ها بایستی با سختی و مقاومت کافی برای تأمین پایداری سازه، حفظ عناصر غیرسازه‌ای و سیستم‌ها از آسیب غیرقابل قبول و همچنین تأمین الزامات سرویس دهی ذکر شده در بند ۱-۳-۱-۶ طراحی و اجرا گردند...» این مبحث مقررات مفصلی در خصوص انواع بارها مشتمل بر بار مرده، بارهای خاک و فشار هیدرواستاتیکی، بار زنده، بار سیل، بار برف، بار باران، بار یخ- یخ زدگی جوی و بار انفجار که بطور غیرمستقیم مربوط به ایمنی زلزله بوده و الزاماتی را در حین ساخت مقرر می‌کند و در قسمت ۱۱-۶ با عنوان «بار زلزله» به طور ویژه و اختصاصاً به طراحی ساختمان و ایمنی آن در برابر زلزله می‌پردازد.

مبحث نهم و دهم نیز مقرراتی در خصوصاً ایمنی ساختمان‌های بتن آرمه و ساختمان‌های فولادی مقرر می‌کند که در آن‌ها مستقیماً به ایمنی ساختمان‌ها در برابر زلزله پرداخته است. بر اساس قسمت ۱-۹-۴ از مبحث نهم «در این مبحث برای رفتار ساختمان‌های بتن آرمه در برابر آثار ناشی از زلزله سه سطح شکل پذیری کم، شکل پذیری متوسط و شکل پذیری زیاد(ویژه) در نظر گرفته شده است. ضوابط مندرج در متن این مبحث تأمین کننده حد شکل پذیری کم بوده و ضوابط ویژه تأمین حدود شکل پذیری متوسط و زیاد در فصل بیست و دوم گنجانده شده است» در ذیل قسمت ۱-۱۰-۱ با عنوان هدف و دامنه کاربرد مقررات مبحث دهم مقرر شده است؛ هدف این مبحث تعیین حداقل ضوابط و مقرراتی است که در تحلیل، طراحی و اجرای ساختمان‌های فولادی جهت تأمین ایمنی و بهره‌برداری مناسب، مورد استفاده قرار می‌گیرد. این مبحث شامل الزامات عمومی، الزامات طراحی، الزامات طرح لرزه‌ای، الزامات ساخت، نصب و کنترل و ... می‌باشد.

۳۳۰. ذیل قسمت ۳-۱-۱-۲۰ از مبحث سوم مقررات ملی ساختمان

۳۳۱. ذیل قسمت ۳-۱-۱-۲۱ از مبحث سوم مقررات ملی ساختمان

۳۳۲. ذیل قسمت ۳-۱-۱-۲۲ از مبحث سوم مقررات ملی ساختمان

۳۳۳. ذیل قسمت ۳-۱-۱-۲۳ از مبحث سوم مقررات ملی ساختمان

۳۳۴. ذیل قسمت ۳-۱-۱-۳۰ از مبحث سوم مقررات ملی ساختمان

گفتار سوم- ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با تأسیسات

همانطور که گفته شد، ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با تأسیسات شامل مقررات مربوط به مباحث (۱۳)، (۱۴)، (۱۶) و (۱۷) است.

بند نخست - ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با تأسیسات الکتریکی

در مبحث سیزدهم با عنوان طراحی و اجرای تأسیسات برقی ساختمان‌ها مقرر شده است که «اساساً این مقررات بر آیین‌نامه تأسیسات الکتریکی ساختمان‌ها- استاندارد شماره ۱۹۳۷ مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مبتنی است که پایه آن مدرک گروه ۳۶۴ کمیسیون بین‌المللی الکتروتکنیک IEC است...». بر اساس بند ۱۳-۱-۲ «هدف از تدوین این مقررات که طرح و نصب تأسیسات برقی را در بر می‌گیرد در حد امکان تضمین ایمنی افراد استفاده‌کننده از آن‌ها و نیز سلامت ساختمان، تأسیسات و محتویات آن است و در عین حال ایجاد شرایطی است که در آن تجهیزات و دستگاه‌های مورد استفاده به نحوی صحیح و رضایت‌بخش کار کند»

دامنه کاربرد مقررات مبحث سیزدهم مقررات ملی ساختمان شامل ساختمان‌های مسکونی، تجاری، اداری، درمانی، آموزشی، عمومی، صنعتی، نمایشگاه‌های دائمی و موقت، پارک‌های تفریحات، کارگاه‌های ساختمانی، ساختمان‌های کشاورزی و دامداری و هر گونه ساختمانی که مقررات مخصوصی برای تأسیسات الکتریکی آن وضع نشده باشد.^{۲۳۵}

بند دوم - ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با تأسیسات گرمایی

در مبحث چهاردهم با عنوان تأسیسات گرمایی، تعویض هوا و تهویه مطبوع نیز مقررات باید با هدف «ایمنی، بهداشت، آسایش، بهره‌دهی مناسب و صرفه اقتصادی» تفسیر شود. بر اساس قسمت ۱۴-۱-۷-۳ و ۱۴-۱-۸-۱ نباید تغییر در تأسیسات گرمایی و مکانیکی موجود، وضعیت را غیرایمن و زیان‌آور نماید. و بنابراین هر گونه تغییر در کاربری ساختمان، که بر تأسیسات مکانیکی آن اثر بگذارد باید قبلاً به تأیید برسد. نهایتاً قسمت ۱۴-۱-۸-۲ مقرر می‌کند که «این تغییرات نباید از نظرایمنی، بهداشت، آسایش، بهره‌دهی مناسب و صرفه اقتصادی اثر زیان‌بخشی داشته باشد». بنابراین هر گونه تغییراتی که در این تأسیسات صورت می‌گیرد باید با رعایت نکات ایمنی مقرر در مبحث ۱۴ باشد.

بند سوم - ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با تأسیسات بهداشتی

در مبحث شانزدهم با عنوان تأسیسات بهداشتی، قسمت ۱۶-۱-۱-۳ مقرر کرده است «الزامات مقرر شده در این مبحث، در چارچوب تأسیساتی که در (۱۶-۱-۱-۱) آمده باید با اهداف ایمنی، بهداشت، آسایش، صرفه اقتصادی و بهره‌دهی مناسب توسط مسئول امور ساختمان در شهرداری یا مقامات قانونی ذیربط، تعبیر و تفسیر شود»، همانند مبحث چهاردهم، «هر گونه تغییر در کاربری ساختمان، که بر الزامات مندرج در این مبحث از مقررات، در مورد تأسیسات بهداشتی ساختمان اثر بگذارد، باید مورد تأیید قرار گیرد. باید تأیید شود که این تغییر کاربری، از نظرایمنی و بهداشتی اثر زیان‌بخشی ندارد»^{۲۳۶}

بند چهارم - ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با لوله‌کشی گاز

در مبحث هفدهم با عنوان لوله‌کشی طبیعی ساختمان‌ها صراحتاً رعایت ایمنی در ذیل قسمت ۱۷-۱-۵-۲ مقرر شده است «الف- مقررات این مبحث با هدف طراحی، اجرای لوله‌کشی، نصب و نگهداری وسایل گازسوز ساختمان‌ها در جهت ایمنی اشخاص و اموال، بهداشت، رفاه ساکنین و کاربران، حفظ محیط زیست، مصرف بهینه گاز و مصالح لوله‌کشی و حفظ زیبایی ساختمان تدوین گردیده و باید در طرح، اجرا و بهره‌برداری رعایت گردد ب- در این مبحث علاوه بر رعایت موارد بند (۱۷-۱-۵-۲ الف)، ایمنی و روش جلوگیری از خطرات و شرایط اضطراری زیر هم باید

۲۳۵. ذیل قسمت ۱۳-۱-۱-۱ مبحث سیزدهم مقررات ملی ساختمان
۲۳۶. ذیل قسمت ۱۶-۱-۴-۵ از مبحث شانزدهم مقررات ملی ساختمان

مورد توجه قرار گیرد: ۱- گاززدگی ۲- آتش سوزی (اعم از اینکه ناشی از گاز یا غیر آن باشد) ۳- انفجار (اعم از اینکه ناشی از گاز یا غیر آن باشد) ۴- تخریب ساختمان (اعم از اینکه طبق برنامه یا اتفاقی باشد)»

گفتار چهارم - سایر موارد ایمنی ساختمان‌ها

علاوه بر موارد یاد شده می‌توان از سه مبحث دیگر مقررات ملی ساختمان نیز یاد کرد که بطور غیرمستقیم مربوط به ایمنی ساختمان‌ها در حین ساخت بوده و رعایت آن‌ها در طراحی و اجرای ساختمان‌ها الزامی است. این مباحث عبارت از (۱۵)، (۲۰) و (۲۱) است.

بند نخست - ایمنی ساختمان در ارتباط با نصب آسانسور و پلکان برقی

موضوع نصب آسانسور و تعبیه پلکان برقی اگرچه در ابتدای امر به ایمنی سازه و ساختمان مربوط نمی‌شود، اما نظر به حساسیت این وسایل در ساختمان، رعایت نکات ایمنی در خصوص آن‌ها انکارناپذیر است. تبصره قسمت ۱۵-۱ مبحث پانزدهم مقررات ملی ساختمان مقرر می‌کند «... جانمایی، طراحی، محاسبه، تأمین پیش نیازهای نصب، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری از آسانسورها، پلکان‌های برقی و پیاده روهای متحرک باید طبق مقررات این مبحث انجام گیرد و این امر نافی نوآوری، ابتکار و فن‌آوری جدید نخواهد بود مگر آنکه با اهداف مقررات شامل ایمنی، بهداشت، آسایش و صرفه اقتصادی مغایرت داشته باشد» بخش مهمی از دستگاه‌ها و بالابرها نظر به اهمیت بالایشان در ایمنی ساختمان تابع مقررات ملی ساختمان نبوده و طبق قسمت ۱۵-۱-۱-۳ باید طبق استانداردهای معتبر بین‌المللی به کار گرفته شوند. این دستگاه‌ها عبارت از «الف- بالابرها، ساختمانی نظیر وینچ‌های بالابر، جرثقیل برقی (تاور کرین) و غیره ب- بالابرهایی که در خارج ساختمان‌ها کاربرد دارند و کلیه دستگاه‌های بالابر که به عنوان معبر دائمی ساختمان تلقی نمی‌شوند، نظیر بالابرها، دنده شانه‌ای که هنگام اجرای ساختمان برای انتقال مصالح و غیره به کار گرفته می‌شوند. پ- بالابرها، ضربدری یا قیچی (عموماً با کاربرد صنعتی) ت- آسانسورهای سرویس خاص (کتاب بر، غذایر و...) ث- سکوها، بالابر صندلی چرخ دار و معلول‌بر با حرکت قائم و یا مایل ج- پارکینگ‌های طبقاتی و بالابرها مکانیزه خودروبر که عملکردی شبیه آسانسور دارند ج- نوار نقاله‌های باربر). البته در مبحث ۱۵ اشاره نشده است که منظور از استانداردهای بین‌المللی کدام استاندارد است. به نظر می‌رسد شایسته بود که همانند مبحث ۱۳ در خصوص استانداردهای تأسیسات الکتریکی به استاندارد مورد نظر اشاره می‌شد.

بند دوم - ایمنی ساختمان در ارتباط با علائم و تابلوهای هشدار

بخش مهمی از ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با علائم و نمادهای هشداردهنده‌ای است که می‌بایست در ساختمان‌ها نصب شود. در واقع این علائم اطلاع‌رسانی در خصوص خطرهای احتمالی است که باید در ساختمان سازی مد نظر قرار گیرد. قسمت ۲۰-۱-۱ از مبحث ۲۰ مقررات ملی ساختمان که با عنوان «علائم و تابلوها» مقرراتی را در حین ساخت و اجرا مقرر کرده است، بیان می‌دارد: «مسئولین مؤسسات دولتی و عمومی و بخش خصوصی، کارفرمایان و مدیران کارگاه‌ها و ساختمان‌ها به منظور حفظ سلامتی، بهداشت، ایمنی و آسایش و صرفه جویی در منابع، ملزم به پیام‌رسانی در محیط کار و زندگی مردم به نحو مؤثر و مطلوب، توسط تابلوها و علائم بوده و باید در محل‌هایی که احتمال خطری تهدیدکننده برای سلامتی و ایمنی افراد وجود دارد، علائم هشداردهنده نصب کنند. نصب علائم ایمنی ذکر شده در این مقررات نمی‌تواند جانشین اقدامات لازم دیگر جهت کنترل و پیش‌گیری مانند نظارت‌های مهندسی، اصلاح روش کار و ایجاد شرایط کار بی‌خطر تلقی شود. این قوانین شامل نظارت بر طراحی و ساخت و بهره‌برداری از پیام، سازه، محل نصب و دیگر الزامات برای کلیه علائم و تابلوهای مرسوم مانند پلاک‌ها، تابلوها و دیگر وسائل اطلاع‌رسانی از قبیل اشارات حرکتی دست، علائم صوتی، نوری، آذیرهای خطر و غیره است».

در قسمت ۲۰-۱-۲۰ ذیل اهداف مقررات مبحث بیستم به بخش‌های چهارگانه مقررات علائم و هشدارها اشاره شده و ضمن اشاره و تأکیدی که رعایت این مقررات بر امنیت و سلامت ساختمان‌ها دارد، به شرح ذیل تقسیم‌بندی کرده است. این علائم شامل تابلوها و علائم هشداردهنده در داخل ساختمان، علائم و تابلوهای هشداردهنده در کارگاه‌ها

به منظور ارائه صحیح علائم ایمنی به کارگران و کارکنان کارگاه‌های ساختمانی و صنعتی، و مقررات کلی تابلوها و علائم جهت نصب در محیط خارج از ساختمان به منظور تأمین ایمنی و یا اطلاع رسانی مردم در زمان استفاده از فضاهای شهری و بویژه عبور و مرور سواره و پیاده می‌باشد.

بند سوم - ایمنی ساختمان‌ها در ارتباط با اقدامات مربوط به پدافند غیرعامل

بر اساس تعریفی که مبحث بیست و یکم مقررات ملی ساختمان ارائه می‌دهد، پدافند غیرعامل مجموعه اقدامات غیرمسلحانه‌ای است که به کارگیری آن‌ها موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب پذیری، ارتقاء پایداری ملی، تداوم فعالیت‌های ضروری و تسهیل مدیریت بحران در برابر تهدیدات و اقدامات نظامی دشمن می‌گردد.^{۳۳۷}

دامنه کاربرد مقررات مبحث یاد شده شامل ساختمان‌های متعارف از جمله ساختمان‌های مسکونی ۴ طبقه و به بالا، اداری و تجاری ۴ طبقه و به بالا، مجموعه‌های ورزشی، تفریحی، سالن‌های اجتماعات، فروشگاه‌ها، هتل‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها، مساجد با ظرفیت بیش از ۱۰۰ نفر، سالن‌های سینما و تئاتر و بیمارستان‌ها می‌باشد.^{۳۳۸}

قید عبارت «از جمله» در مقرر مذکور نشان می‌دهد که ساختمان‌های یاد شده حصری نیستند و بنابراین می‌توانند به موارد دیگری نیز که برحسب عرف لازم است موارد ایمنی در نظر گرفته شود، تسری پیدا کنند. البته در مقررات فصل سوم فهرست طولانی و مفصلی از مکان‌هایی که بدلیل ویژگی خاص خود نیازمند مطالعات ویژه می‌باشد، از شمول مقررات مبحث بیست و یکم خارج شده‌اند که از جمله آن‌ها می‌توان به متروها، تونل‌ها، نیروگاه‌ها و ... یاد کرد.

تبصره مقرر یاد شده بیان می‌کند: «در مجتمع‌های مسکونی و تجاری الزاماً می‌بایست به همراه پیش‌بینی فضای امن، سامانه مدیریت بحران برای مدیریت و هدایت جمعیت در حوادث مختلف در نظر گرفته شود» بنابراین علاوه بر پیش‌بینی تمهیدات لازم راجع به پدافند غیرعامل در مجتمع‌های مسکونی و تجاری باید «سامانه مدیریت بحران و هدایت جمعیت» نیز در طراحی و اجرای این نوع ساختمان‌ها تعبیه شود.

به عنوان نکته آخر از این مبحث باید گفت که در طراحی و اجرای فضاهای داخلی ساختمان و نحوه ارتباط آن‌ها با یکدیگر و ارتباط ساختمان با اطراف باید امکانات ویژه‌ای برای حفظ جان افراد در مقابل مخاطرات و بهبود عملکرد سیستم در شرایط تهدید و کاهش آسیب پذیری آن فراهم شود. تعیین طرح هندسی بنا، موقعیت و ابعاد بازشوها، نحوه دسترسی‌ها و پیش‌بینی فضای امن به صورت چند عملکردی برای هر ساختمان به عهده مهندس معماری می‌باشد. مهندس معماری باید با توجه به کاربری بنا و نیازهای آن، فضاها را به گونه‌ای طراحی نماید که علاوه بر کاربردهای شرایط عادی بتواند در شرایط اضطراری موجب حفظ جان مردم و کاهش آسیب پذیری و مدیریت بهینه در شرایط بحران گردد.

علاوه بر موارد فوق در مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان نیز مقرراتی وضع شده که بیشتر ناظر به حیطه پدافند غیرعامل می‌باشد. بر اساس قسمت ۲۲-۹-۳-۱ از مبحث یاد شده «هر ساختمان باید قابل دسترسی برای مأموران آتش‌نشانی و وسایل مورد نیاز آن‌ها باشد. فضای اطراف ساختمان و مسیرهای دسترسی همواره باید باز باشد و مسئول نگهداری ساختمان باید از باز بودن آن‌ها اطمینان حاصل نماید. باید در این ارتباط کنترل و در صورت عدم وجود شرایط کافی، مسئول نگهداری ساختمان باید هشدارهای لازم را با نصب تابلویی که در معرض دید کلیه ساکنین باشد، بدهد» همچنین «در ساختمان‌هایی که دارای محوطه باز بوده و امکان ورود ماشین آتش‌نشانی در محوطه آن‌ها وجود دارد، باید کف محوطه و راه‌های دسترسی برای اطمینان از تردد ایمن ماشین‌های سنگین از نظر تحمل بار بررسی و کنترل شود»^{۳۳۹}

۳۳۷. ذیل قسمت ۲۱-۱-۱ از مبحث بیست و یکم مقررات ملی ساختمان

۳۳۸. ذیل بند ۲ از قسمت ۲۱-۱-۴ از مبحث بیست و یکم مقررات ملی ساختمان

۳۳۹. ذیل قسمت ۲۲-۹-۳ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان

ایمنی ساختمان‌ها بعد از ساخت (نگهداری و بهره‌برداری)

نظام حقوقی ایمنی ساختمان‌ها در زمان بعد از ساخت با بی‌نظمی قابل توجهی روبروست و نهادهای مختلفی در این زمینه دخیل هستند. با بررسی صورت گرفته ایمنی ساختمان‌ها بعد از ساخت و در زمان بهره‌برداری و نگهداری در ۶ محور به شرح الزام به وضع مقررات، اجرای مصوبات و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها، تدابیر و اقدامات احتیاطی - اصلاحی، نظام بازرسی و نظارت، و مقررات خاص مقررات ملی ساختمان قابل بررسی است. این محورهای با مطالعه قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها و اساسنامه‌های سازمان‌ها و نهادهای درگیر در ایمنی ساختمان‌ها در دوران نگهداری و بهره‌برداری است که بشرح گفتارهای ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرند.

گفتار نخست - الزام به وضع مقررات در خصوصاً ایمنی ساختمان‌ها

نخستین بحث از ایمنی ساختمان‌ها در دوران بهره‌برداری موضوع الزام به وضع مقررات است که توسط قانونگذار برای نهادهای مسئول در این باره در نظر گرفته شده است. از جمله این نهادها می‌توان به شورای شهر، شهرداری، سازمان آتش‌نشانی، سازمان مدیریت بحران اشاره کرد. در قوانین الزاماتی برای تهیه لوايح و طرح‌های مرتبط با ایمنی ساختمان‌ها برای نهادهای خاص مقرر شده است.

بند نخست - وضع مقررات در خصوصاً ایمنی شهر و بناها

بر اساس بند ۹ ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها یکی از وظایف انجمن (شوراها)، «تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها» می‌باشد. از سوی دیگر بر اساس بند ۱۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (با اصلاحات بعدی) «نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن» از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر می‌باشد. بند ۱۸ همین ماده قانونی نیز «نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر» را به عنوان یک تکلیف عام قانونی بر عهده شوراها گذاشته است. علاوه بر موارد یاد شده «وضع مقررات و نظارت در حفر مجرا برای فاضلاب شهر یا لوله آب یا برق...»^{۲۴۰}، «تصویب مقررات برای تنظیم آب‌های شهر...»^{۲۴۱}، «تصویب مقررات لازم برای اراضی غیرمحصور شهر از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر»^{۲۴۲}، «تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور»^{۲۴۳}، «وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری»^{۲۴۴} از جمله وظایف شوراها در ارتباط با وضع مقررات مربوط به ایمنی و آسایش شهر می‌باشد.

بر اساس بند ۲۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها که ذیل وظایف شهرداری مواردی را بیان کرده است، یکی از وظایف شهرداری‌ها «وضع مقررات خاصی برای نامگذاری معابر و نصب لوحه نام آن‌ها و شماره گذاری اماکن و نصب تابلوی الصاق اعلانات و برداشتن و محو کردن آگهی‌ها از محل‌های غیرمجاز و هر گونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر باشند» است. قید «هر گونه اقدامات» در بند یاد شده بیانگر تکلیف عام شهرداری‌ها در این خصوص می‌باشد.

با جمع بندی موارد یاد شده می‌توان به این نتیجه رسید که وضع مقرراتی که راجع به بهداشت، ایمنی، تأسیسات، زیبایی و بطور کلی هر موردی که در عنوان کلی «امنیت شهری» بگنجد از جمله وظایف شوراهای شهر و شهرداری است.

۲۴۰. بند ۱۲ ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها

۲۴۱. بند ۱۶ ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها

۲۴۲. بند ۱۸ ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها

۲۴۳. بند ۹ ماده ۷۱ قانون شوراها

۲۴۴. بند ۲۲ ماده ۷۱ قانون شوراها

بند دوم - ارائه پیشنهاد جهت تدوین استانداردهای ایمنی اماکن

بر اساس بند «ع» از ماده ۶ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی تهران مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ شورای اسلامی شهر تهران یکی از وظایف سازمان «ارائه پیشنهاد جهت تدوین قوانین، مقررات ملی، ضوابط و استانداردهای ایمنی در راستای ارتقای کیفیت ایمنی در اماکن و تأسیسات شهری» است علاوه بر این بر اساس بند «ک» از همین ماده سازمان آتش‌نشانی موظف شده است تا به «تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به تمامی امور عملیاتی و ستادی بپردازد».

در همین راستا تصویب نامه شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۲۴ ه مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ با عنوان «تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و اموریمنی» الزاماتی را برای دستگاه‌های دخیل در اموریمنی اماکن مقرر کرده است. بر اساس بند یک از این تصویب نامه «تدوین لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا با هدف ارتقاء سطح ایمنی شهرها و روستاهای کشور و با رویکرد هماهنگی دستگاه‌های دخیل در امر مدیریت ایمنی شهرها» بر عهده سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است که زیر نظر وزارت کشور فعالیت می‌کند.

بر اساس بند ۴ «تدوین ضوابط و مقررات ایمنی و آتش‌نشانی کارگاه‌ها و واحدهای صنفی، تولیدی و تجاری و فرایند کنترل و نظارت بر آن و ارائه آن به شورای عالی حفاظت فنی برای طی مراحل تصویب» به عنوان وظیفه توأمان وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در نظر گرفته شده و شورای عالی حفاظت فنی موظف شده «در اولین فرصت نسبت به طی فرایند بررسی و تصویب این ضوابط اقدام نماید»

نهایتاً سازمان ملی استاندارد ایران موظف شده است ظرف دو سال از تاریخ تصویب مصوبه اقدام به «تهیه و تدوین و یا بروزرسانی مستمر استانداردهای حوزه ایمنی و آتش‌نشانی و اقدام به طی مراحل قانونی جهت اجباری شدن آنها» نماید.

بند سوم - تدوین ضوابط ایمنی ساختمان‌ها در زمان بحران و بعد از آن

شورای عالی مدیریت بحران کشور به عنوان یک نهاد مهم و متشکل از مقامات عالی رتبه کشور که برابر ماده ۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۰ به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌گردد، وظایفی در خصوص تدوین برنامه‌ها، سیاست‌ها و تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم در زمان بحران دارد. با توجه به اینکه برابر ماده ۲ قانون، دو وظیفه مهم سازمان «پیش‌گیری» و «بازسازی و بازتوانی» است^{۳۵} این شورا می‌تواند در راستای بند ۱، ۴، ۷ و ۹ ماده ۴ مقرراتی را در خصوص ایمن‌سازی ساختمان‌ها به عنوان یک وظیفه پیشگیرانه تصویب نماید. وظیفه شورای عالی مدیریت بحران کشور در خصوص تدوین مقررات و برابر بندهای یاد شده (به ترتیب) بشرح ذیل می‌باشد؛ «تدوین سیاستها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب»، «اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرائی در راستای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، مخاطرات آب و هوایی و مواد شیمیایی خطرناک»، «اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده در کشور» و «اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون».

همچنین در بند ۱۵ ماده ۸ قانون، ذیل وظایف سازمان مدیریت بحران کشور «تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات

۲۴۵. بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۰: مدیریت بحران شامل چهار مرحله است: «الف - پیش‌گیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد. د - بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده یا درنظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.»

مربوط به اقدامات پیشگیرانه ... و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجراء آنها» از جمله وظایفی است که یقیناً در راستای پیش‌گیری از بحران و از جمله در حیطه اقدامات پیشگیرانه مرتبط با ایمنی ساختمان‌ها قابل ذکر است.

گفتار دوم- اجرای مصوبات ایمنی ساختمان‌ها و نظارت بر اجرای آن‌ها

پس از وضع مقررات، موضوع اجرای مصوبات و مقررات و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها از جمله وظایف مهمی است که بر عهده سازمان‌های ذی صلاح گذاشته شده است. از آنجا که اجرای مصوبات شوراها به عهده شهرداری به عنوان نهاد اجرایی مدیریت شهری است، بنابراین چنانچه شوراها در انجام وظایف قانونی خود در جهت ایمنی ساختمان‌ها بطور اخص و ایمنی فیزیکی شهر بطور اعم، اقدام به وضع مصوباتی نمایند وظیفه اجرای آن بر عهده شهرداری و نظارت بر حسن اجرای آن در حقوق کنونی بر عهده شوراهاست.

بر اساس ماده ۵۷ قانون شهرداری‌ها «اجرای مقررات شهرداری که جنبه عمومی دارد و بتصویب انجمن رسیده پس از اعلام برای کلیه ساکنین شهر لازم‌الرعایه است و اگر تصمیمی در حدود قوانین و وظایف مربوط بانجمن شهر راجع بشخص یا اشخاص یا مؤسسات معینی اتخاذ شده باشد پس از ابلاغ در صورتیکه آنها به تصمیم متخذه تسلیم نباشند میتوانند ابتدا بانجمن شهر و در ثانی بانجمن ولایتی و در صورت نبودن انجمن ولایتی بوزارت کشور شکایت نمایند و نظر انجمن ولایتی یا وزارت کشور ابلاغ میشود و چنانچه قبل از انجام تشریفات فوق اقدامی از طرف شهرداری شده باشد و پس از رسیدگی محقق شود که ضرورت نداشته و متضمن خسارتی باشد شهرداری باید خسارت ناشیه از آن اقدام را جبران کند. چنانچه تصمیم وزارت کشور بضرر معترض یا معترضین اتخاذ شود متضرر می‌تواند بدادگاههای عمومی مراجعه نماید».

بر اساس حق نظارتی که در قانون شوراها بر اقدامات و عملیات اجرایی شهرداری در نظر گرفته شده نظارت‌هایی به شرح ذیل مقرر گردیده است؛ «نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت محل جریان عادی این امور نگردد»^{۲۴۶}، «نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن»^{۲۴۷}، «نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه»^{۲۴۸} بنابراین چنانچه شهرداری در اجرای وظایف خود در خصوصاً ایمنی ساختمان‌ها، برابر مصوبات شوراها وظایفی داشته باشد، نظارت بر حسن اجرای آن‌ها بر عهده شوراهاست. شورای شهر باید در راستای وظیفه خود نسبت به ایمنی شهر و ایمن ساختن سازه‌های شهری، مقرراتی در جهت مکلف کردن شهردار و تکلیف وی نسبت به ایمنی ساختمان‌های شهر بویژه بافت‌های قدیمی و در معرض خطر وضع نماید. و بر اساس ماده ۷۱ قانون شوراها به آن‌ها نظارت داشته باشد.

علاوه بر شهرداری و شورای شهر به عنوان مهمترین نهادهای نظارتی و اجرایی در سایر قوانین و وظایف نظارتی و اجرایی دیگری به عهده نهادهای مسئول گذاشته شده است. بر اساس بند ۷ و ۸ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، وظیفه پیگیری اجرای مصوبات و تصمیمات شورای عالی بحران و هماهنگی و نظارت بر گسترش سیستم‌های پیش‌گیری بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور گذاشته شده است. طبق این بندها وظایف اجرایی سازمان مدیریت بحران کشور در بخش پیش‌گیری از حوادث مربوط به ساختمان‌ها عبارت از «پیگیری اجراء مصوبات و تصمیمات شورای عالی» و «هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیش‌گیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساختها و ابنیه و شریانهای حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های

۲۴۶. بند ۳ ماده ۷۱ قانون شوراها

۲۴۷. بند ۱۹ ماده ۷۱ قانون شوراها

۲۴۸. بند ۲۳ ماده ۷۱ قانون شوراها

فرسوده، روشهای اتکائی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط» می‌باشد.

گفتار سوم - تدابیر و اقدامات احتیاطی - اصلاحی

بخش قابل توجهی از قوانین و مقررات مربوط به ایمنی ساختمان‌ها در زمان نگهداری و بهره‌برداری مربوط به اقداماتی است که می‌توان از آن‌ها با عنوان «تدابیر و اقدامات احتیاطی» یاد کرد؛ این اقدامات از تذکر و اخطار به مالکین و صاحبان ساختمان‌ها و بناها گرفته تا اقدامات اجرایی مانند اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ شهر، بازسازی و نوسازی را شامل می‌شود. در این رابطه هم وظایف و تکالیفی بر عهده شهرداری به عنوان نهاد اجرایی مدیریت شهری گذاشته شده و هم سایر سازمان‌ها و تشکلهای مانند سازمان آتش‌نشانی، مدیریت بحران، وزارت کار و تعاون و رفاه اجتماعی تکالیفی دارند.

بند نخست - اقدام برای رفع خطر از بناهای شکسته، خطرناک و کارگاه‌های حساس

بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها یکی از وظایف مهم شهرداری که مستقیماً بایمنی ساختمان‌ها در ارتباط است، اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای رفع خطر از بناهای شکسته و خطرناک و سایر موارد مرتبط بایمنی شهر است. بر اساس این بند «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابریان است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکشهای ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد» مجموعه وظایف شهرداری در این باره است.

چنانچه شهرداری در سطح شهر ساختمانی را مشاهده نماید که بدلیل فرسوده بودن یا تخریب جزئی یا هر گونه نقص دیگری در معرض فروریختن است، یا بدلیل نقص در تأسیسات فنی مانند لوله کشی آب و گاز یا برق کشی یا هر گونه موردی که مستقیماً با استحکام و ایمنی بنا در ارتباط است، امکان ریزش آن وجود دارد باید بلافاصله بر اساس تکلیف قانونی خود در این ماده اقدامات احتیاطی و تدابیر مؤثر را اتخاذ نماید. بر این اساس قانون به شهرداری تکلیف کرده است که در وهله اول به مالک اخطار نماید و مراحل بعدی بعد از اخطار به مالک است. ماده ۱۱۰ قانون شهرداری‌ها مقرر می‌کند: «نسبت به زمین یا بناهای مخروبه و غیر مناسب با وضع محل و یا نیمه تمام واقع در محدوده شهر که در خیابان یا کوچه و یا میدان قرار گرفته و منافی با پاکیزگی و زیبایی شهر یا موازین شهرسازی باشد شهرداری با تصویب انجمن شهر می‌تواند بمالک اخطار کند متنها ظرف دو ماه به ایجاد نرده یا دیوار و یا مرمت آن که منطبق با نقشه انجمن شهر باشد اقدام کند اگر مالک مسامحه و یا امتناع کرد شهرداری می‌تواند بمنظور تأمین نظر و اجرای طرح مصوب انجمن در زمینه زیبایی و پاکیزگی و شهرسازی هر گونه اقدامی را که لازم بداند معمول و هزینه آنرا به اضافه صدی ده از مالک یا متولی و یا متصدی موقوفه دریافت نماید در این مورد صورت حساب شهرداری بدو بمالک ابلاغ میشود در صورتیکه مالک ظرف پانزده روز از تاریخ ابلاغ صورت حساب شهرداری اعتراض نکرد صورت حساب قطعی تلقی میشود و هرگاه مالک ظرف مهلت مقرر اعتراض کرد موضوع به کمیسیون مذکور در ماده ۷۷ ارجاع خواهد شد.

صورت حساب‌هایی که مورد اعتراض واقع نشده و همچنین آراء کمیسیون رفع اختلاف مذکور در ماده ۷۷ در حکم سند قطعی و لازم‌الاجراء بوده و اجراءثبت مکلف است بر طبق مقررات اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجرا نسبت بوصول طلب شهرداری اجرائیه صادر و بمورد اجراء بگذارد.»

علاوه بر مقررات کلی که به عهده شهرداری‌ها گذاشته شده است می‌توان از مقررات جزئی‌تر و در ارتباط با ساختمان‌های با ویژگی خاص، نظیر کارگاه‌ها نیز یاد کرد که مقرراتی در خصوص رفع خطر از آن‌ها و اقدامات احتیاطی به تصویب رسیده است. بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی در کارگاه‌ها مصوب

۱۳۳۸/۶/۱۴ که در حال حاضر نیز معتبر بوده و مقررات جدیدی جایگزین آن نشده است «کلیه کارگاه‌های موجود و کارگاه‌هایی که در آتیه تاسیس می‌شوند باید مقررات عمومی مربوط به حفاظت و بهداشت کار را که در این آیین‌نامه مقرر می‌شود... رعایت نمایند» در این آیین‌نامه مقررات قابل توجهی در خصوص نگهداری کارگاه و تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر، آتش‌سوزی و نظایر آن به تصویب رسیده است.

برابر برخی از مقررات این آیین‌نامه، برای هر کارگر در کارگاه حداقل باید ۱۲ متر مکعب فضا منظور گردد و فضای اشغال شده به وسیله ماشین آلات یا ابزار و اثاثیه مربوط به کار همچنین فضای بالاتر از ارتفاع سه متر جزء فضای مزبور محسوب نمی‌شود.^{۲۴۹} سقف و بدنه و کف عمارات کارگاه باید با مصالحی ساخته و اندود شود که از نفوذ رطوبت به داخل کارگاه جلوگیری نماید و حتی الامکان مانع نفوذ گرما و یا سرمای خارج گردد.^{۲۵۰} در صورتی که در ساختمان کارگاه دهانه‌ها یا سوراخ‌هایی موجود باشد که احتمال سقوط اشخاص برود باید به وسیله نصب پوشش‌های فلزی محکم و نرده‌هایی که حداقل ارتفاع آن ۶۰ سانتیمتر باشد موجبات جلوگیری از سقوط اشخاص و رفع خطر بعمل آید.^{۲۵۱}

فصل چهارم آیین‌نامه نیز مقرراتی در خصوص جلوگیری از آتش‌سوزی و مبارزه با حریق بیان کرده است. برابر مقررات این فصل، در هر سالن کار به تناسب تعداد کارگران باید درهای یک طرفه‌ای که به خارج باز شوند بنام درهای نجات وجود داشته باشد و درهای مزبور به راهروها و یا معابر خروجی ساختمان منتهی شوند.^{۲۵۲} درهای خروجی نجات هیچوقت نباید قفل باشد و باید به وسیله علائم و یا چراغهای مخصوصی از داخل مشخص باشد.^{۲۵۳} کلیه پلکان‌ها و پاگردها در ساختمان‌های بلندتر از دو طبقه طبقه اول ۵ متر و سایر طبقات هر کدام ۴ متر محاسبه می‌شود) باید با مصالح ساختمانی نسوز ساخته شوند.^{۲۵۴} درهایی که به طرف پلکان باز می‌شود باید حداقل فاصله‌ای به اندازه عرض در تا نخستین پله برای توقف داشته باشد.^{۲۵۵} در کارگاه‌هایی که بیشتر احتمال بروز حریق می‌رود باید وسایل مخصوص اعلام خطر (آژیر) بکار رود به طوری که در تمام محوطه کار اعلام خطر شنیده شود.^{۲۵۶} کارفرما موظف است مواد محترقه مورد نیاز کارخانه را در تانک‌ها و مخازنی که مقاوم در مقابل آتش باشند نگهداری نماید و این مخازن و تانک‌ها باید از محل کار مجزا و فاصله کافی داشته باشند.^{۲۵۷}

بند دوم- تخریب یا اصلاح سقف ساختمان‌های محل صحت عمومی

بر اساس ماده ۸۵ قانون شهرداری‌ها « شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که محل صحت عمومی تشخیص می‌دهد پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر اقدام کند.»

ماده ۱۱ از قانون (اصلاح) قانون توسعه معابر مصوب ۱۳۲۰/۴/۱ که به نظر می‌رسد همچنان معتبر می‌باشد مقرر می‌کند: ساختن کف سواره‌روهای معابر از سنگ یا آسفالت و امثال آن به هزینه شهرداری و ساختمان پیاده‌رو یا کوچه‌هایی که عرض آنها از هفت متر کمتر و قابلیت پیاده‌روسازی ندارد با مالکین مجاور یا نمایندگان قانونی آنها خواهد بود.

تبصره ۱ - در هر خیابان که شهرداری دست به کار کف‌سازی سواره‌رو بشود ساختمان پیاده‌روهای آن خیابان و همچنین کف‌سازی کوچه‌های متصل به آن خیابان طبق دستور شهرداری برای مالکین مجاور یا نمایندگان قانونی آنها

۲۴۹. ماده ۳ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۰. ماده ۴ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۱. ماده ۷ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۲. ماده ۱۷ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۳. ماده ۱۸ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۴. ماده ۱۹ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۵. ماده ۲۰ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۶. ماده ۲۱ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار
 ۲۵۷. ماده ۲۲ آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی کار

اجباری است. تبصره ۲ - مالکین مشمول تبصره ۱ این ماده هر گاه با وجود اخطار کتبی یک‌ماهه شهرداری نخواهند یا نتوانند اقدام به کف‌سازی پیاده‌رو یا کوچه‌سهمی خود نمایند شهرداری اقدام به کف‌سازی نموده هزینه آن را با ده یک اضافه از مالکین دریافت خواهد داشت. اشخاص غیر متمکن از پرداخت ده یک اضافه معاف خواهند بود. برای پرداخت طلب شهرداری چنانچه از طرف مالکین غیر متمکن تقاضای قرار اقساط بشود شهرداری تقاضای آنها را پذیرفته طلب خود را به اقساطی که حداکثر از یک سال تجاوز نمی‌کند دریافت خواهد داشت.

هر گاه نسبت به تشخیص تمکن و یا عدم تمکن و همچنین نسبت به مبلغ و مدت اقساط که در هر حال از یک سال بیشتر نخواهد بود بین شهرداری و مالک تراضی نشود هیأت رفع اختلاف مذکور در ماده ۱۴ این قانون به شکایت هر طرفی که مراجعه کرده است رسیدگی نموده و رأی خواهد داد و رأی هیأت قطعی است.»

بند سوم - هماهنگی و نظارت جهت مقام سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها

بر اساس ماده ۵ از قانون حمایت از احياء، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ (وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مکلف است برای جلوگیری از خسارات ناشی از حوادث غیر مترقبه در بافتهای فرسوده و ناکارآمد پیش‌گیری لازم را با اولویت بافتهای مذکور بعمل آورد» همچنین به موجب بند ۴ از ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۰ یکی از وظایف شورای عالی مدیریت بحران عبارت از « اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی در راستای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، مخاطرات آب و هوایی و مواد شیمیایی خطرناک» است. بند ۸ ماده ۸ نیز در ذیل وظایف سازمان مدیریت بحران - که سازمانی وابسته به وزارت کشور است - وظیفه هماهنگی و نظارت در خصوص مقام سازی لرزه‌ای را مقرر کرده است. بر اساس این مقرر از وظایف سازمان «هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیش‌گیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساختها و ابنیه و شریانهای حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافتهای فرسوده، روشهای اتکائی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.»

آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸/۹/۱۸ در مقام بیان وظایف وزارتخانه و دستگاه‌های مرتبط با بحران، در ماده ۱۵ خود ۱۴ کارگروه تخصصی و عملیاتی را پیش‌بینی می‌کند. بر اساس ماده ۱۵ این آیین‌نامه «سازمان دارای چهارده کارگروه تخصصی و عملیاتی به شرح زیر می‌باشد:

- ۱ - کارگروه مخابرات و ارتباطات با مسئولیت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
- ۲ - کارگروه بهداشت و درمان با مسئولیت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
- ۳ - کارگروه خشکسالی، سرمازدگی و مخاطرات کشاورزی (زراعت، باغداری، دامداری، آبزیان و طیور) با مسئولیت وزارت جهاد کشاورزی و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
- ۴ - کارگروه حمل و نقل، شریان‌های حیاتی، بلایای جوی و طوفان با مسئولیت وزارت راه و ترابری و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
- ۵ - کارگروه تشکل‌های مردم نهاد با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امور اجتماعی، فرهنگی و شوراهای وزارت کشور.
- ۶ - کارگروه بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمان‌ها، آتش‌نشانی، مواد خطرناک و انتقال و تدفین متوفیان با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی و رییس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

- ۷- کارگروه امنیت و انتظامات با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امنیتی و انتظامی وزارت کشور.
- ۸- کارگروه امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب با مسئولیت وزارت نیرو و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
- ۹- کارگروه تأمین سوخت و مواد نفتی با مسئولیت وزارت نفت و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
- ۱۰- کارگروه مخاطرات زلزله، لغزش لایه‌های زمین، ابنیه، ساختمان و شهرسازی با مسئولیت وزارت مسکن و شهرسازی و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
- ۱۱- کارگروه تأمین مسکن با مسئولیت وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی).
- ۱۲- کارگروه مخاطرات زیست محیطی با مسئولیت سازمان حفاظت محیط‌زیست و ریاست معاون مربوط در آن سازمان.
- ۱۳- کارگروه آموزش و اطلاع‌رسانی با مسئولیت سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و ریاست معاون مربوط در آن سازمان.
- ۱۴- کارگروه امداد و نجات و آموزش همگانی با مسئولیت جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران با ریاست رئیس سازمان امداد و نجات.
- تبصره ۱- رییس هر کارگروه تخصصی به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط از بین معاونان مرتبط با مدیریت بحران همان دستگاه با حکم وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) منصوب خواهد شد.
- تبصره ۲- رؤسای کارگروه‌های تخصصی می‌توانند حسب ضرورت از سایر افراد در جلسات دعوت به عمل آورند.
- تبصره ۳- اعضا و شرح وظایف کارگروه‌های تخصصی به پیشنهاد رئیس هر کارگروه و پس از بررسی سازمان و تأیید در شورای هماهنگی توسط وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) ابلاغ خواهد شد.
- تبصره ۴- کارگروه‌های تخصصی استانی مشابه کارگروه‌های تخصصی زیرمجموعه سازمان در صورت ضرورت و با توجه به حادثه‌خیز بودن هر استان بنا به پیشنهاد استاندار و تصویب شورای هماهنگی متناسب با نیاز تشکیل خواهد شد. مصوبات موضوع این تبصره با امضای وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) ابلاغ می‌گردد.
- از میان کارگروه‌های یاد شده، کارگروه ۴ با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی، کارگروه ۶ با مسئولیت وزارت کشور، کارگروه ۸ با مسئولیت وزارت نیرو، کارگروه ۱۰ و ۱۱ با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی بطور مستقیم یا غیر مستقیم با موضوع ایمنی و بهسازی ساختمان‌ها وظایفی را بر عهده دارند. وظیفه نظارت بر عملکرد کارگروه‌های تخصصی و بررسی و تأیید طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی کارگروه‌ها، دستگاه‌های ذی‌ربط و استان‌ها و تأیید اعتبارات مورد نیاز آن‌ها و نیز بررسی و تأیید پیش‌نویس لوایح در زمینه مدیریت بحران در سطوح مختلف (و از جمله پیش‌گیری و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها) برابر ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی بر عهده «شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور» است.

بند چهارم - بازسازی، نوسازی و بهسازی

از جمله تدابیر احتیاطی در حوزه ساخت و سازها فرآیندهای مربوط به بازسازی و نوسازی است که در قوانین و مقررات مختلفی پیش‌بینی شده است. بازسازی و نوسازی بافت‌ها و ساختمان‌ها اهداف چندگانه‌ای را پیگیری می‌کند که مهم‌ترین آن‌ها، حفظ معیارهای ایمنی ساختمان است. علاوه بر آن جنبه‌های مربوط به زیبایی شهر و نمای مطلوب و ... از جمله اهداف قانونگذار در این زمینه است. با توجه به قوانین موجود می‌توان بهسازی بافت‌های فرسوده را در دو بند جداگانه بازسازی و بهسازی بافت‌های شهری و بازسازی و بهسازی بافت‌های روستایی تشریح کرد.

الف - بازسازی و بهسازی بافت‌های شهری

بر اساس بند الف از ماده ۲ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب

۱۳۸۹/۱۰/۱۲ «مناطق از شهر است که در طی سالیان گذشته عناصر متشکله آن اعم از تاسیسات روبنائی، زیربنائی، ابنیه، مستحذات، خیابان‌ها و دسترسی‌ها، دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می‌برند».

با توجه به این که در حال حاضر بخش قابل توجهی از بافت‌های شهرها و بویژه شهرهای بزرگ کشور به صراحت قانونگذار از این موضوع «رنج می‌برند» و این موضوع می‌تواند تبعات فاجعه آمیزی برای ساکنان آن‌ها داشته باشد، ضروری است تا در خصوص آن‌ها اقدام عاجل بعمل آید. بنابراین باید دید که رویکرد نظام حقوقی و قوانین و مقررات حاضر به مقوله بهسازی بافت‌های فرسوده و بازسازی آن‌ها چیست.

قدیمی‌ترین قانون در خصوص نوسازی شهری، قانون نوسازی و عمران شهری است که مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ (با اصلاحات بعدی) می‌باشد. بر اساس ماده ۱۱ این قانون «نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها (توقفگاه‌ها) و میدان‌ها و حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود و تأمین سایر تاسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌ها است و شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند».

در اجرای این وظیفه خطیر و مهم، شهرداری‌ها موظف شده‌اند که بدو نسبت به تهیه نقشه کاملی اقدام نموده و طرح‌های نوسازی را آماده نمایند. ماده ۱۶ قانون یاد شده در مقام بیان وظایف شهرداری‌ها در این زمینه مقرر می‌کند: «شهرداری‌ها مکلفند برای هر یک از طرح‌های نوسازی و عمران و ایجاد تاسیسات شهری و توسعه و احداث و اصلاح معابر بدو نقشه کاملی تهیه و سپس توسط هیأت‌های ارزیابی فهرست جامعی حاوی مقدار مساحت و تعداد اشجار و میزان حق ریشه هر ملک که در معرض عملیات قرار می‌گیرد و تصرف می‌شود با تعیین بهای هر یک از آنها بر اساس ماده ۱۸ این قانون و همچنین میزان مرغوبیتی که مالک مکلف به پرداخت آن می‌باشد و در صورت امکان نام مالک و شماره پلاک ملک تنظیم نموده و ضمن تأمین اعتبار کافی برای تصویب انجمن شهر فرستاده و پس از تصویب انجمن برای تأیید به وزارت کشور ارسال دارند».

تبصره ۱ - شهرداری مکلف است به محض شروع عملیات نقشه کشی و ارزیابی مراتب را در جراید کثیرالانتشار و با الصاق آگهی در محل به اطلاع عموم برساند...» با بررسی قانون مذکور می‌توان به این نتیجه رسید که قانونگذار ابزارها، امکانات و اختیارات کافی برای شهرداری‌ها در راستای عمران و نوسازی شهری در نظر گرفته است؛ از اختیار وضع عوارض (مواد ۲ الی ۱۰) گرفته تا امکان تصرف املاک و انتقال آن‌ها به شهرداری (مواد ۲۰ الی ۲۲) و اختیار نظارت (ماده ۲۳) از جمله تمهیداتی است که برای حسن اجرای وظایف شهرداری‌ها در این زمینه در نظر گرفته شده است.

بر اساس بند ج از ماده ۲ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری «طرح‌های احیاء، بهسازی و نوسازی، طرح‌هایی هستند که در چهارچوب طرح‌های توسعه شهری (اعم از جامع و تفصیلی) به منظور اجرای برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری با رعایت اصول شهرسازی، فنی و معماری تهیه می‌شود. این طرح‌ها در برگیرنده کاربری‌های جدید و مورد نیاز محدوده معینی از بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری بوده و اجرای آنها متضمن تأمین خدمات عمومی و زیر ساخت‌های شهری از قبیل شبکه‌های دسترسی، معابر و بدنه آنها، پروژه‌های عمران و خدمات شهری، فضای سبز و غیره است که متکی بر ضوابط شهرسازی و معماری ایرانی - اسلامی و بومی هر منطقه می‌باشد»

در حال حاضر با در نظر گرفتن دو قانون یاد شده، مجریان طرح‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری، شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی می‌باشد که برابر ماده ۴ قانون حمایت مورد اشاره قرار گرفته است: «مجریان طرح‌های احیاء، بهسازی و نوسازی، (وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها) می‌توانند قسمتی از اختیارات خود را به شرکت‌ها و یا سازمان‌های وابسته به خود و یا اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی صاحب صلاحیت فنی، مالی و

اجرائی و اگذار نمایند. صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی را وزارت مسکن و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) تعیین می‌نماید.»

علاوه بر قوانین مذکور در سال ۱۳۹۲ قانونی با عنوان «قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب دیده در اثر حوادث غیرمترقبه» تصویب شد که وظایفی را به عهده دولت از طریق سازمان مدیریت بحران محول کرده است. بر اساس این ماده واحده دولت در موارد تخریب‌های گسترده ناشی از حوادث غیرمترقبه فوراً ستاد راهبری بازسازی را تشکیل خواهد داد. ستاد راهبری بازسازی مکلف است «همانند مصوبات ستاد مذکور را در ارتباط با تأمین زیرساخت‌های موردنیاز مناطق آسیب دیده و جبران خسارت‌های وارده به اموال و احشام مردم و مجروحان و خانواده متوفیان حوادث مذکور و ایجاد امکانات لازم برای پیش‌گیری از هر گونه حوادث غیرمترقبه و بحران احتمالی، حسب مورد تصویب و پس از تأیید رئیس جمهور اعمال کند.»

بر اساس بند ۲ ماده واحده مذکور «از تاریخ تصویب این قانون، سازمان مدیریت بحران کشور با اختیارات قانونی در امر بازسازی مناطق آسیب دیده در محدوده اختیارات ستاد مذکور در بند (۱) زیر نظر ستاد راهبری بازسازی فعالیت می‌نماید...»

ب- بازسازی و بهسازی بافت‌های روستایی

بخش قابل توجهی از شهروندان ایرانی ساکن مناطق روستایی هستند و دارای حق حیات در محیط‌های امن و سالم می‌باشند و نباید از این امر غافل بود؛ ساختمان‌های موجود در روستاها و بافت‌های روستایی در معرض آسیب پذیری بیشتری هستند و در صورت وقوع حوادثی مانند زلزله درصد تخریب بسیار بالایی خواهند داشت، علی‌رغم این موضوع مهم، به نظر می‌رسد نظام حقوقی در خصوص بازسازی و بهسازی بافت‌های روستایی چندان رویکرد فعالی ندارد. حتی در قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ نیز اشاره‌ای به بهسازی ساختمان‌های موجود در روستاها اشاره‌ای نشده است. در قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری نیز علی‌رغم اینکه قانون جدیدی است و حدود ۴ دهه بعد از قانون عمران و نوسازی به تصویب رسیده است، همانطور که از عنوان آن بر می‌آید توجهی به بهسازی و عمران روستایی نشده است و این موضوع قابل انتقاد است. بنابراین باید برای بررسی بهسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده روستایی سراغ قوانین دیگر رفت.

قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی، در این باره مقررات پراکنده‌ای دارد که باید مورد بررسی قرار گیرد. بر اساس ماده ۱۱ این قانون «به منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقاء کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن با استفاده از فناوری‌های نوین و تولید صنعتی مسکن، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونت‌گاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود، دولت موظف است از طریق حمایت‌های لازم از قبیل تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام شده مسکن، تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهاده‌های مورد نیاز بخش مسکن در چهارچوب مفاد این قانون، تدوین نظامات و مقررات ملی ساخت و ساز و اعمال نظارت بر تحقق آنها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تأمین مسکن برای فاقدین مسکن (جهت هرخانوار یک‌بار) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری اقدام نماید». بر اساس این ماده، مقاوم سازی، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و سکونت‌گاه‌های غیررسمی از جمله اهداف اصلی این قانون محسوب می‌شود.

مواد ۴ و ۱۱ قانون مذکور به موضوع بهسازی و بازسازی بافت‌های روستایی می‌پردازد و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را به عنوان متولی بهسازی ساختمان‌های روستایی مکلف به انجام اقدامات لازم می‌نماید. بر اساس ماده ۴ این قانون «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف است با انجام مطالعات امکان‌سنجی و شناسایی اراضی مستعد توسعه کالبدی روستاها، نسبت به انجام طراحی و تفکیک اراضی واقع در محدوده روستاها اقدام نماید. کلیه وزارتخانه‌ها،

مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که صددرصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت می‌باشد موظفند اراضی واقع در محدوده روستاها را به صورت رایگان به منظور تسهیل در امر تولید و عرضه مسکن روستایی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی واگذار نماید» ماده ۱۰ نیز، ضمن اشاره به اهداف برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش مسکن روستایی، مقرر می‌کند:

« دولت مکلف است با هدف بهسازی فضاهای سکونتی روستاها و نوسازی مسکن روستایی از طریق تهیه و اجراء طرح‌های روستاها، تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت جهت ساخت مسکن روستایی، حفظ بافت با ارزش روستایی و توسعه و ترویج الگوی معماری بومی و استفاده از مصالح با دوام و شیوه‌های جدید ساخت در پیوند با فناوری بومی از بهسازی محیط و مسکن روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و از محل اعتبارات موضوع این قانون و یا سایر اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای، به گونه‌ای حمایت نماید که اهداف کمی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش مسکن روستایی سالانه حداقل دویست هزار (۲۰۰.۰۰۰) واحد (طی ده سال دو میلیون واحد) و بهسازی محیط این روستاها (تهیه و اجراء طرح‌های هادی) کلیه روستاهای بالای بیست خانوار محقق گردد.»

بند پنجم - صدور گواهی ایمنی سالیانه و تهیه شناسنامه ایمنی ساختمان‌ها

یکی از اقدامات و تدابیر احتیاطی و پیشگیرانه در ارتباط با ایمنی ساختمان‌ها، صدور گواهی‌ها و شناسنامه‌های ایمنی است که البته در سطح محلی در خصوص آن‌ها مصوباتی به تصویب رسیده است. بر اساس ماده ۳ از مصوبه شماره ۱۶۰/۲۲۱۹/۱۵۱ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۰ شورای اسلامی شهر تهران^{۲۵۸} «کلیه اماکن موضوع این مصوبه موظفند نسبت به اخذ گواهی ایمنی سالیانه از سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی اقدام نمایند. سازمان مذکور مکلف است برنامه‌ریزی لازم در خصوص بازدیدهای دوره‌ای از اماکن را معمول داشته و در صورتی که از لحاظ ایمنی نواقصی داشته باشند، نسبت به صدور اخطاریه‌های لازم به مالکین و بهره‌برداران اماکن اقدام نماید»

بند «و» از ماده ۶ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی شهر تهران مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ ذیل عنوان وظایف و اختیارات مقرر می‌کند: «تهیه شناسنامه ایمنی و صدور مجوز ایمنی بمنظور نظارت و کنترل بر تحقق شرایط ایمنی ساختمان‌ها در انواع تصرفات و رعایت استانداردهای تجهیزاتی ساختمان‌ها در مقابل سوانح گوناگون از جمله زلزله، آتش سوزی، برق گرفتگی، سیل، بمباران‌های شیمیایی و اتمی در چارچوب ضوابط و مقررات موضوعه». بنابراین مقرره سازمان آتش‌نشانی تهران وظیفه دارد که برای کلیه ساختمان‌ها «شناسنامه ایمنی» تهیه نماید.

گفتار چهارم - نظام بازرسی و نظارت

نظام نظارت فنی و بازرسی ایمنی ساختمان‌ها و تأسیسات نیز از جمله مواردی است که در قوانین و مقررات کشور نظم خاصی بر آن حاکم نیست و در این باره وظایفی بر عهده نهادهای مختلف مانند وزارت کار و سازمان آتش‌نشانی گذاشته شده است. با توجه به قوانین موجود می‌توان نظام‌های بازرسی را بشرح ذیل تحلیل کرد.

بند نخست - بازرسی ایمنی کارگاه‌ها و انبارها

یکی از مهم‌ترین بازرسی‌های مربوط به ایمنی ساختمان‌ها، بازرسی کارگاه‌ها از نظر ایمنی و رعایت اصول امنیتی است. بر اساس ماده ۹۶ قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۷/۲ «به منظور اجرای صحیح این قانون و ضوابط حفاظت فنی، اداره کل بازرسی وزارت کار و امور اجتماعی با وظایف ذیل تشکیل می‌شود:

الف - نظارت بر اجرای مقررات ناظر به شرایط کار به ویژه مقررات حمایتی مربوط به کارهای سخت و زیان‌آور و خطرناک، مدت کار، مزد، رفاه کارگر، اشتغال زنان و کارگران نوجوان

ب - نظارت بر اجرای صحیح مقررات قانون کار و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به حفاظت فنی

ج - آموزش مسائل مربوط به حفاظت فنی و راهنمایی کارگران، کارفرمایان و کلیه افرادی که در معرض صدمات و ضایعات ناشی از حوادث و خطرات ناشی از کار قرار دارند.

د - بررسی و تحقیق پیرامون اشکالات ناشی از اجرای مقررات حفاظت فنی و تهیه پیشنهاد لازم جهت اصلاح میزانها و دستورالعمل‌های مربوط به موارد مذکور، مناسب با تحولات و پیشرفتهای تکنولوژی

ه - رسیدگی به حوادث ناشی از کار در کارگاه‌های مشمول و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری این گونه موارد به منظور پیش‌گیری حوادث

تبصره ۱ - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مسئول برنامه‌ریزی، کنترل، ارزشیابی و بازرسی در زمینه بهداشت کار و درمان کارگری بوده و موظف است اقدامات لازم را در این زمینه به عمل آورد.

تبصره ۲ - بازرسی به صورت مستمر، همراه با تذکر اشکالات و معایب و نواقص و در صورت لزوم تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح انجام می‌گیرد»

برابر ماده یاد شده، چنانچه بازرس کار در حین بازرسی متوجه عدم رعایت معیارهای و استانداردهای ایمنی محیط کار و از جمله نداشتن ایمنی ساختمان و کارگاه شود، تکلیف دارد برابر وظیفه‌ای که به وی محول شده است، اقدام قانونی لازم را انجام دهد. بر اساس ماده ۱۰۵ قانون کار «هرگاه در حین بازرسی، به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رییس مستقیم خود اطلاع دهند.

تبصره ۱ - وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، حسب مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای از دادسرای عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادسرا از دادگاه عمومی محل تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نماید. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجرا است. دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و یا کارشناسان ذیربط دادگستری رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند....» گزارش بازرس کار برابر ماده ۱۰۱ قانون در حکم گزارش ضابطین دادگستری است.^{۲۵۹}

مؤید صلاحیت بازرسان کار در خصوص ساختمان کارگاه و نکات ایمنی مربوط به محلی که به عنوان کارگاه محل فعالیت است، آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار موضوع تبصره ماده ۹۹ قانون کار مصوب ۱۳۷۷/۸/۱۹ است. مواد ۳ الی ۵ آیین‌نامه یاد شده بیان‌کننده وظایف بازرسان کار در خصوص نقایص احتمالی کارگاه و یا هر گونه نقص مربوط به آن می‌باشد، این نقایص می‌تواند شامل سازه، تأسیسات (مانند سیستم‌های گرمایشی، سیستم برق کشی، لوله کشی گاز)، مستعمل و یا فرسوده بودن کارگاه و یا هر گونه اقدام خطرآفرین باشد. بر اساس مقررات یاد شده «بازرسان کار موظفند به منظور نظارت بر حسن اجرای مقررات و آیین‌نامه‌های مصوب شورای عالی حفاظت فنی از همه‌قسمت‌های کارگاه بازرسی ایمنی به عمل آورند»^{۲۶۰}، «بازرسان کار باید هنگام بازرسی از کارگاه‌ها با توجه به نوع صنعت و نوع کار، به آیین‌نامه‌های مربوطه توجه و به مواد آن استناد نمایند»^{۲۶۱} و «بازرسان کار در مواردی که ادامه کار دستگاه یا قسمتی از کارگاه را خطرناک تشخیص می‌دهند، موظفند مراتب را کتباً و از طریق اداره متبوع خود جهت توقف کار و رفع خطر به کارفرما ابلاغ کنند»^{۲۶۲}

علاوه بر آیین‌نامه یاد شده، آیین‌نامه دیگری نیز تحت عنوان آیین‌نامه پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه مصوب ۱۳۹۱/۸/۱۴ به تصویب وزارت کار، رفاه و تعاون رسیده و مقررات مفصلی در خصوص پیش‌گیری از

۲۵۹. ماده ۱۰۱ قانون کار: گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار در موارد مربوط به حدود وظایف و اختیاراتشان در حکم گزارش ضابطین دادگستری خواهد بود.

۲۶۰. ماده ۳ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار

۲۶۱. ماده ۴ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار

۲۶۲. ماده ۵ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار

آتش‌سوزی در کارگاه مقرر کرده است. بر اساس ماده ۱۱ این‌آیین‌نامه «کلیه کارگاه‌ها باید دارای وسایل و تجهیزات کافی پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی متناسب با ارزیابی خطر حریق و نوع آن در محیط کار بوده و در تمام ساعات شبانه روز اشخاص ماهر را که از آموزش‌های لازم بهره‌مند و به طریق صحیح به کارگیری وسایل و تجهیزات مربوط آشنا باشند در اختیار داشته باشد. کارفرما مکلف است این تجهیزات و نفرات را تأمین نماید.

تبصره - در نقاطی که مراکز آتش‌نشانی وجود دارد، کارگاه‌ها باید وسیله ارتباط با مراکز مزبور را در اختیار داشته باشند». ماده ۳۴ این‌آیین‌نامه در خصوص بازرسی تکالیفی را بر عهده کارفرما نهاده است. بر اساس این ماده «کارفرما باید حداقل یک بار در سال نسبت به بازرسی فنی و نگهداری از وسایل اطفاء حریق اقدام کند تا از شرایط عملیات ایمنی تجهیزات مطمئن گردد. خاموش‌کننده‌های آتش‌نشانی قابل حمل و ماسک‌ها باید حداقل هر ماه بازرسی دوره‌ای شوند و وسایل اطفاء حریق که معیوب یا قابل استفاده نیستند را از فرایند خارج و جایگزین نمایند».

این‌آیین‌نامه در ۴۰۱ ماده مقررات مفصلی در خصوص ایمنی کارگاه‌ها از هر حیث پیش‌بینی کرده و کارفرما را مسئول رعایت مقررات شناخته است. بر اساس ماده ۴۰۱ «به استناد مواد ۹۱ و ۹۵ قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت رعایت مقررات این‌آیین‌نامه بر عهده کارفرمای کارگاه بوده و در صورت وقوع هر گونه حادثه بدلیل عدم توجه کارفرما به الزامات قانونی مکلف به جبران خسارت وارده می‌باشد».

هر گونه تعمیراتی جزئی و کلی (اساسی) در کارگاه و تأسیسات توسط کارفرما، باید با مجوز وزارت کار، تعاون و رفاه صورت گیرد. بر اساس ماده ۳۹۶ این‌آیین‌نامه «کلیه فعالیت‌ها و عملیات خطرناک که برای تعمیرات جزئی یا نگهداری یا تعمیرات اساسی در کارگاه انجام می‌گردد باید دارای مجوز ایمنی بوده و در دفاتری که به همین منظور تهیه می‌شوند، ثبت گردد».^{۲۶۳}

بند دوم - بازرسی ایمنی اصناف

بر اساس بند «ز» از ماده ۳۷ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲ و تبصره آن که در مقام بیان وظایف و اختیارات مجامع امور صنفی است، یکی از وظایف مجامع امور صنفی «نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه‌گزاری، زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی که از طرف مراجع ذی‌ربط وضع می‌شود. همچنین همکاری با مأموران انتظامی در اجرای مقررات.

تبصره - چنانچه افراد صنفی در انجام دادن ضوابط انتظامی که در موارد خاص تعیین و از طریق اتاق اصناف شهرستان ابلاغ می‌گردد؛ و نیز در اجرای مقررات بهداشتی، ایمنی یا زیباسازی با مخالفت مالک ملک مواجه شوند، می‌توانند با جلب موافقت اتاق اصناف شهرستان و با هزینه خود اقدام مقتضی را به عمل آورند...» علاوه بر این اتحادیه‌های صنفی نیز به موجب بند ط از ماده ۳۰ قانون، وظیفه «تشکیل کمیسیون‌های رسیدگی به شکایات، حل اختلاف، بازرسی واحدهای صنفی، فنی و آموزشی و کمیسیون‌های دیگر مصوب هیأت عالی نظارت» را بر عهده دارند. بنابراین یکی از مهم‌ترین وظایف مجمع امور صنفی و اتحادیه‌های اصناف بازرس مستمر واحدهای صنفی از حیث رعایت نکات ایمنی ساختمان مورد استفاده است.

بر اساس ماده ۱۱ این‌آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ قانون اصناف نیز یک از شرایط صدور و تمدید پروانه کسب، «وجود تجهیزات و تأسیسات ایمنی لازم» برای آن کسب و کار می‌داند؛ اتحادیه‌های صنفی و مجامع امور صنفی و سایر

۲۶۳. علاوه بر آیین‌نامه‌های یاد شده که مستقیماً به موضوع ایمنی کارگاه‌ها پرداخته‌اند. در برخی مقررات دیگر مانند آیین‌نامه ایمنی انبارهای کالا مصوب ۱۳۵۲/۶/۳۱ مقررات مشابهی در خصوص ایمنی انبارها دیده می‌شود. بر اساس مواد ۳ و ۴ این‌آیین‌نامه: ماده ۳ «مالکین - موجرین و مستأجرین انبارهای موجود و قائم‌مقام قانونی آنها موظفند از تاریخ اجرای این‌آیین‌نامه ظرف مدت یک سال وضع ساختمان انبارهای خود را با توجه به ضوابط مقرر در این‌آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مربوطه تطبیق و تکمیل نمایند و در پایان این مهلت در صورت عدم رعایت مقررات مزبور بر حسب مورد توسط اتاق اصناف - اتاق بازرگانی - وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مربوط نسبت به جلوگیری از ادامه کار متخلف مادام که رفع نقص به عمل نیامده است اقدام خواهند نمود»
ماده ۴ «شهرداری‌ها موظفند با رعایت ضوابط نقشه جامع در مورد تغییر و تکمیل انبارهای موجود در جهت تطبیق با مندرجات این‌آیین‌نامه تسهیلات لازم را فراهم نمایند».

نهادهای نظارتی دخیل در قانون نظام صنفی کشور باید در خصوص بررسی این موضوع در حین صدور پروانه و تمدید آن‌ها اهتمام جدی داشته باشند.

بند سوم- بازرسی ایمنی آتش‌نشانی

با توجه به اینکه سازمان آتش‌نشانی به عنوان یکی از سازمان‌های محلی وابسته به شهرداری‌ها فعالیت می‌کند، بدلیل محلی بودن این نهاد، قانون واحدی که بیانگر وظایف و تکالیف مشخص سازمان باشد، وجود ندارد و آتش‌نشانی هر استانی برای خود تشکیلات و ضوابط خاصی دارد. تصویب اساسنامه و شرح وظایف آتش‌نشانی‌ها با توجه به اینکه از جمله نهادهای وابسته به شهرداری است، از وظایف شورای اسلامی شهر می‌باشد که در بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون شوراها به آن اشاره شده است.^{۲۶۴}

بنابراین برای بررسی وظیفه سازمان آتش‌نشانی در امر بازرسی و نظارت ایمنی بر ساختمان‌ها از حیث پیش‌گیری از آتش‌سوزی باید به مقررات خاص در این باره پرداخت. همانطور که قبلاً اشاره شد، در مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیأت وزیران مصوبه‌ای با عنوان «الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی»^{۲۶۵} به تصویب رساند. بنابراین تصویب نامه «هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ به پیشنهاد شماره ۱۰۰۷۲ مورخ ۱۳۹۳/۴/۸ وزارت کشور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد: کلیه دستگاه‌های مقرر در جدول پیوست که تأیید شده به مهر دفتر هیأت دولت است، موظف به اجرای اقدامات مربوط در حدود اعتبارات مصوب طی زمان بندی تعیین شده هستند».

بر اساس قسمت ۵ جدول یاد شده «چنانچه سازمان و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات ایمنی در بازدیدهای موردی تشخیص دهند که در زمان بهره‌برداری از ... تجهیزات و تأسیسات دولتی، خطری جان و یا مال مردم را تهدید می‌کند، موضوع را به نهاد متولی اعلام می‌نماید. کلیه دستگاه‌های مورد اشاره موظفند در حدود اختیارات اجرایی و نظارتی خود نسبت به رفع خطر اقدام نمایند.» بر اساس این بند کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری موظف به اجرای این بند از مصوبه هستند و وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) بر این فرایند نظارت عالی مستمر دارد.

در سطح محلی می‌توان به برخی مصوبات شهرداری تهران اشاره کرد؛ در ماده ۳ مصوبه جلسه شماره ۲۸۴ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم)^{۲۶۶} سازمان آتش‌نشانی تهران موظف به برنامه‌ریزی لازم در خصوص «بازدیدهای دوره‌ای از اماکن» شده و در صورتی که از لحاظ ایمنی نواقصی را مشاهده کرد نسبت به صدور اخطاریه‌های لازم به مالکین و بهره‌برداران از اماکن اقدام نماید. ماده ۵ مصوبه یاد شده با اشاره به ایجاد «نظام بازرسی ایمنی» مقرر می‌کند: «شهرداری تهران (سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی) مکلف است در راستای بند «ب» ذیل ماده ۵۵ برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران در خصوص ایجاد نظام بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی با اولویت مجتمع‌های مسکونی و ساختمان‌های با اهمیت عمومی و سایر فضاهای شهری پرخطر اقدام نماید و مالکین آنها را ملزم به رعایت استانداردهای ایمنی و آتش‌نشانی نموده، در صورت اجرای موارد استاندارد نسبت به صدور گواهی ایمنی مدت دار اقدام نماید». ایجاد نظام بازرسی ایمنی در مصوبات دیگر شورای شهر تهران مانند مصوبه «توسعه و بهبود خدمات ایمنی و آتش‌نشانی»^{۲۶۷} نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

۲۶۴. بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون شوراها «تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور...»
۲۶۵. تصویب نامه در خصوص الزام کلیه دستگاه‌های مقرر به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی (شماره ۱۲۳۲۷۲/ت ۵۱۰۲۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸)

۲۶۶. مصوبه «تأمین منابع مالی پایدار سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و راهکارهای ارتقاء کمی و کیفی تجهیزات و آموزش شهروندان شهر تهران»

مصوب جلسه ۲۸۴ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم) ابلاغی به شماره ۱۵۱۲۹/۲۲۱۹/۱۶۰ مورخ ۲۰/۶/۱۳۹۵ و اصلاحات بعدی آن مطابق مصوبه ابلاغی به شماره: ۱۷۸۶۶/۲۲۲۹/۱۶۰ مورخ ۱۹/۷/۱۳۹۵

۲۶۷. مصوب جلسه ۲۹۱ شورای اسلامی شهر تهران (دوره چهارم) ابلاغی به شماره ۱۷۷۱۱/۲۲۲۳/۱۶۰ مورخ ۱۸/۷/۱۳۹۵

گفتار پنجم - نظام مراقبت و نگهداری ملی ساختمان

علاوه بر مواردی که در قوانین و مقررات گوناگون و بعضاً بصورت پراکنده و نامنظم در خصوص نظارت بر ایمنی ساختمان در دوران استفاده و بهره‌برداری از آن بیان شد، بخش مهمی از مقررات ملی ساختمان ناظر به مرحله بهره‌برداری و نگهداری ساختمان است. البته لازم به ذکر است که در مباحث مقررات ملی ساختمان، تنها مبحث ۲۲ منحصراً در خصوص نگهداری صحبت نمی‌کند بلکه سایر مباحث از جمله مبحث چهارم ذیل قسمت ۴-۱-۴ (بهره‌برداری و نگهداری)، مبحث چهارده ذیل قسمت ۱۴-۱-۶ (نگهداری از تأسیسات گرمایی) و مبحث شانزده ذیل قسمت ۱۶-۱-۵ (نگهداری از تأسیسات بهداشتی) نیز مقرراتی در خصوص نگهداری از ساختمان و اجزای آن پیش‌بینی کرده‌اند.

به نظر می‌رسد مقررات مبحث ۲۲ در خصوص نگهداری، مراقبت و کنترل ساختمان نسبتاً کاملتر بوده و شامل موارد یاد شده نیز می‌شود. با بررسی صورت گرفته نظام مراقبت و نگهداری در مبحث ۲۲ را می‌توان ذیل سه بند بازرسی‌ها و بازدیدها، آزمایش‌ها و آزمون‌ها و نگهداری و اقدامات پیشگیرانه بررسی و معرفی کرد که در ذیل سه بند به شرح ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرند.

کنترل و مراقبت از ساختمان دارای اهداف چندگانه‌ای است که در صدر مبحث ۲۲ به آن‌ها اشاره شده است؛ از جمله این اهداف می‌توان به تأمین ایمنی، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و جلوگیری از به هدر رفتن سرمایه اشاره کرد که در قسمت ۲۲-۱-۱ مورد اشاره قرار گرفته است.

بند نخست - بازرسی‌ها و بازدیدها

بر اساس قسمت ۲۲-۱-۳-۶ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان بازرسی «شخص حقیقی یا حقوقی است که دارای پروانه اشتغال به کار و صلاحیت لازم از وزارت راه و شهرسازی بوده و بر مبنای قرارداد منعقد شده با مسئول نگهداری ساختمان، مسئولیت بازرسی از ساختمان مطابق الزامات این مبحث را دارد. حقیقی یا حقوقی بودن بازرسی باید مطابق بند ۲۲-۱-۴ باشد. بازرسی باید نتیجه بازرسی را به صورت کتبی به مسئول نگهداری ساختمان اعلام نماید». بر اساس بند ۲۲-۱-۴ انتخاب بازرسی (حقیقی یا حقوقی) باید بر مبنای طبقه‌بندی ساختمان‌ها مطابق جدولی باشد که مفاد آن به شرح ذیل است:

- حداقل یک بازرسی حقیقی: ساختمان‌های مسکونی چهارطبقه و کمتر و با حداکثر هشت واحد
- بازرسی حقوقی: ساختمان‌های مسکونی بیش از چهارطبقه یا بیش از هشت واحد
- حداقل یک بازرسی حقیقی: ساختمان‌های اداری و تجاری چهارطبقه و کمتر و با حداکثر هشت واحد
- بازرسی حقوقی: ساختمان‌های اداری و تجاری بیش از چهارطبقه یا بیش از هشت واحد
- بازرسی حقوقی: ساختمان‌های با حیطة عملکردی منطقه مانند فروشگاه‌های بزرگ، بیمارستان‌ها، مراکز فرهنگی، ایستگاه‌های فرعی مترو، ساختمان‌های پست، پلیس، آتش‌نشانی، شعب اصلی بانک‌ها، مهمان پذیرها و هتل‌های کوچک

- بازرسی حقوقی: ساختمان‌های با حیطة عملکردی شهری و فراشهری مانند فرودگاه‌ها، استادیوم‌ها، دانشگاه‌ها، مراکز اصلی مخابرات، مراکز تحقیقاتی، ایستگاه‌های اصلی مترو، بناهای یادبود و هتل‌های بزرگ
برای بازرسی از هر گونه تأسیسات و سازه‌هایی که در مبحث ۲۲ پیش‌بینی شده است، بازرسی بصورت تناوبی بوده و بسته به نوع بازرسی و حساسیت موضوع دوره‌های تناوب مختلف در نظر گرفته شده است؛ دوره تناوب بازرسی حداکثر زمان بین دو بازرسی متوالی است که طی آن باید کلیه موارد موضوع این مبحث توسط بازرسی مورد بازدید مجدد قرار گرفته و گزارش آن به مسئول نگهداری ساختمان ارائه شود.^{۲۶۸} برای مثال در خصوص بازرسی از قطعات معماری و سازه ساختمان در قسمت ۲۲-۳-۸ مقرر شده: بازرسی از قطعات معماری و سازه ساختمان توسط بازرسی باید حداقل هر دو سال یکبار انجام شود. علاوه بر بازرسی موارد ذکر شده در این فصل، بازرسی باید سوابق ثبت

۲۶۸. ذیل قسمت ۲۲-۱-۳-۱۹ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان

شده در پرونده نگهداری ساختمان را بررسی و چنانچه اشکالی مشاهده نمود، راهکارهای لازم در ارتباط با رفع اشکالات را ارائه نماید.^{۲۶۹}

هر گاه از نظر بازرس خطر واژگونی ساختمان یا فروریختگی سازه وجود داشته باشد و احتمال داده شود که بخشی از ساختمان تخریب شده و جان افراد به خاطر سکونت در آن به خطر افتد یا زمانی که خطر حتمی یا احتمال خطر برای ساکنین ساختمان وجود داشته باشد یا سکونت افراد به علت وجود مواد منفجره، گازهای قابل اشتعال، بخارهای سمی، مصالح و یا بهره‌برداری از تجهیزات معیوب و خطرناک در سازه، به مخاطره افتد، بازرس موظف است ابلاغیه‌ای مبنی بر غیرقابل سکونت بودن ساختمان را جهت تخلیه فوری ساختمان صادر نموده و به اطلاع مسئول نگهداری ساختمان برساند. مسئول نگهداری ساختمان باید در هر ورودی چنین ساختمان‌هایی اطلاعیه‌ای که براحتی قابل رؤیت بوده را به شرح ذیل نصب نماید، «این ساختمان ناامن بوده و سکونت در آن، بنا به تشخیص بازرس ممنوع می‌باشد»، ورود افراد به هر یک از ورودی‌های ساختمان غیرقانونی بوده مگر آن که فرد جهت مهار کردن سازه یا انجام تعمیرات لازم یا خارج کردن و از بین بردن مواد خطرناک با رعایت تمیهدات خاص وارد ساختمان شود.^{۲۷۰}

علاوه بر نظام بسیار مرتب و دقیق بازرسی در فصل ۲۲ مقررات ملی ساختمان که در صورت تحقق فرایند آن در طول نگهداری ساختمان می‌تواند به نحو احسن تضمین کننده اهداف مقرر در صدر مبحث ۲۲ باشد، نظام بازدید از ساختمان نیز پیش‌بینی شده است که به نظر می‌رسد بیشتر ناظر به مسئول نگهداری ساختمان می‌باشد. بر اساس قسمت ۲-۶-۲-۲۲ ذیل عنوان «بازدیدها»، مسئول نگهداری ساختمان باید کلیه بازدیدهای لازم را انجام داده و گزارش مکتوب تهیه و در پرونده نگهداری ساختمان ثبت نماید. مسئول نگهداری ساختمان اختیار دارد در صورت لزوم از خدمات اشخاص حقیقی یا حقوقی مختص و ذیصلاح برای انجام بازدیدها استفاده نماید. گزارش بازدیدهای انجام شده باید بصورت کتبی بوده و توسط مقام مسئول گواهی شود.

یکی از بازدیدهای مهمی که برای مسئول نگهداری ساختمان مقرر شده، بازدید مقرر در بند ۲-۸-۲۲ مبحث ۲۲ است و در خصوص شبکه لوله کشی گاز و تجهیزات نصب شده در ساختمان‌ها و محوطه آن‌ها را به صورت ادواری بازدید نموده و از عملکرد اجزا و متعلقات به کار رفته، عدم وجود نشتی و تغییرات بدون مجوز، اطمینان حاصل نماید و گزارش آن را در پرونده نگهداری ساختمان ثبت و بایگانی کند» یا بازدیدی که در قسمت ۲-۸-۲۲-۴ در خصوص تجهیزات گازسوز فصلی برای مسئول نگهداری ساختمان در نظر گرفته شده است. بر اساس این مقرره «تجهیزات گازسوز فصلی مانند بخاری هستند که در دوره‌های خاصی از سال مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. این تجهیزات و متعلقات آن‌ها باید از نظر صحت عملکرد، عدم ایجاد آلاینده‌گی و نشتی، سالانه حداقل سه بار، در زمان نصب و راه‌اندازی، بهره‌برداری و هنگام جمع‌آوری، توسط مسئول نگهداری ساختمان بازدید شوند. علاوه بر این تجهیزات باید هنگام تغییرات شدید آب و هوایی کنترل شوند. در صورت وجود هر گونه اشکال یا عدم کارکرد مناسب، تجهیزات باید توسط افراد دارای صلاحیت معتبر تعمیر شوند. مسئول نگهداری ساختمان در هر دوره بازدید باید پس از حصول اطمینان از صحت عملکرد تجهیزات گزارشی تهیه و در پرونده مربوط به نگهداری ساختمان بایگانی کند...»

علاوه بر موارد فوق، بازدیدهای دیگری نیز به عهده مسئول نگهداری ساختمان در ارتباط با تجهیزات و تأسیسات ساختمان مقرر شده که می‌توان شامل موارد قسمت‌های ۲-۸-۲۲-۹ (بازدید از شیر اصلی گاز)، ۲-۸-۲۲-۶ (بازدید از لوله کشی گاز ساختمان)، ۲-۸-۲۲-۵ (بازدید شیلنگ‌های گاز)، ۲-۸-۲۲-۱۰ (بازدید اتصال الکتریکی لوله کشی گاز)، ۲-۸-۲۲-۳ (بازدید و کنترل ساختمان در ارتباط با حریق) دانست.

۲۶۹. در قسمت ۱۰-۵-۲۲ طبق جدولی دوره تناوب بازرسی در مورد هر کدام از تأسیسات و قطعات و سازه‌ها به تفکیک مشخص شده است.

۲۷۰. ذیل قسمت ۲-۲۲-۱۳-۶ (اقدام اضطراری)

بند دوم - آزمایش‌ها و آزمون‌ها

آزمون‌ها و آزمایش‌ها، روش‌های فنی و تکنیکی ارزیابی وسایل، دستگاه‌ها و تأسیسات موجود در ساختمان است. آزمون‌های موجود در مقررات مبحث ۲۲ ناظر به تأسیسات برقی و الکتریکی بوده و ذیل قسمت ۲۲-۷ (تأسیسات برقی) قابل بررسی هستند. بر اساس بند ۲۲-۷-۱ هدف از این فصل تعیین حداقل الزاماتی است که در جهت جلوگیری از برق گرفتگی و آتش‌سوزی ناشی از تأسیسات برقی ساختمان در زمان بهره‌برداری باید رعایت شوند. این ضوابط تنها تأسیسات برقی نصب ثابت را که جزئی از ساختمان هستند در برمی‌گیرد و لوازم برقی مورد استفاده ساکنین مانند یخچال و تلویزیون را شامل نمی‌شود.

بر اساس قسمت ۲۲-۷-۸ «انجام آزمون‌ها» برای تشخیص سالم بودن و عملکرد تأسیسات برقی بوده و در آن‌ها باید مواردی رعایت شود. این آزمون‌ها شش نوع بوده و عبارت از «آزمون تداوم‌های حفاظتی و همبندی‌های اصلی و اضافی»، «آزمون مقاومت الکتریکی عایق بندی تأسیسات برقی»، «آزمون مقاومت الکتریکی عایق بندی اعمال شده در کارگاه»، «آزمون اندازه گیری مقاومت الکتروود زمین»، «آزمون کنترل قطع به موقع تغذیه به صورت خودکار»، «آزمون ارزیابی نحوه کار تجهیزات و فرمان‌ها، کنترل عملیاتی» می‌باشند که مبحث ۲۲ بطور مفصل مقرراتی را در خصوص هر آزمون پیش‌بینی کرده است.

بند سوم - نگهداری ساختمان و اقدامات پیشگیرانه

علاوه بر موارد یاد شده در مقررات ملی ساختمان که ناظر بر بازرسی و آزمایش‌های مربوط به تجهیزات و سازه ساختمانی است، بخش مهمی از مقررات مربوط به «نگهداری از ساختمان» است. شروع و پایان دوره نگهداری طبق مقررات به ترتیب زمان‌هایی است که «عملیات اجرایی ساختمان به اتمام رسیده و ساختمان دارای شرایط لازم برای بهره‌برداری باشد» و «ساختمان به تشخیص مسئول نگهداری ساختمان و تأیید بازرس قابلیت بهره‌برداری مناسب و ایمن خود را از دست داده باشد». بر این اساس ساختمان‌های نامن، ساختمان‌هایی هستند که زندگی، سلامت، اموال و امنیت عمومی ساکنین آن ساختمان را با خطر مواجه می‌کند. این خطر ممکن است ناشی از عدم تأمین الزامات مربوط به مراقبت و نگهداری ساختمان در مقابل آتش‌سوزی، گودبرداری احتمالی ساختمان‌های مجاور، حفاظت قطعات نمای ساختمان در برابر آسیب‌ها و احتمال فرو ریختن کلی و جزئی آن باشد.^{۳۷۱} و تجهیزات نامن، شامل هر نوع تجهیزات گرمایشی، سرمایشی، ظروف محتوی مایعات قابل اشتعال، آسانسور، پله برقی، سیم کشی‌های الکتریکی، دستگاه‌های گازسوز و سایر تجهیزاتی می‌باشند که در ساختمان و مجموعه‌ها قرار داشته و در شرایط نامناسبی بوده که سلامتی، بهداشت و ایمنی مردم و ساکنین آن ساختمان یا مجموعه و مردم را به خطر می‌اندازد.^{۳۷۲} نگهداری و مراقبت از ساختمان به عهده مسئول نگهداری ساختمان است. بر اساس قسمت‌های ۲۲-۱-۳-۵ و ۲۲-۲-۶ مبحث ۲۲ «مسئول نگهداری ساختمان شخص حقیقی یا حقوقی است که دارای حق قانونی از طرف مالک (یا مالکین) یا نماینده قانونی او (یا آن‌ها) برای نگهداری ساختمان بوده و نگهداری ساختمان را مطابق الزامات این مبحث بر عهده دارد و وی موظف است کلیه شرایط و امکانات لازم برای انجام امور مربوط به نگهداری ساختمان مانند عقد قرارداد نگهداری، بازرسی، اخذ تأییدیه و پیگیری کلیه امور مرتبط با نگهداری ساختمان را تأمین نموده و اسناد و مدارک آن‌ها را در پرونده نگهداری ساختمان بایگانی نماید.

قلمرو نگهداری مجموعه ساختمان و اجزای تشکیل دهنده آن برابر قسمت ۲۲-۱-۲ مشتمل بر چهار قسمت است. بر اساس بند یاد شده «ضوابط و مقررات این مبحث باید در نگهداری مجموعه ساختمان و کلیه اجزای تشکیل دهنده آن رعایت شوند. کاربرد این مبحث در محدوده ساختمان‌ها با کاربری‌های مندرج در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین‌نامه اجرایی آن می‌باشد. این مبحث ضوابط حداقلی را که رعایت آن‌ها مشمول الزامات قانونی است، در موارد زیر مقرر می‌دارد: الف- نگهداری اجزاء و قطعات معماری ب- نگهداری اجزاء و قطعات سازه پ-

۲۷۱. ذیل قسمت ۲۲-۳-۱-۲۳ از مبحث ۲۲

۲۷۲. ذیل قسمت ۲۲-۳-۱-۲۴ از مبحث ۲۲

نگهداری اجزاء و قطعات و عملکرد تأسیسات برقی ت- نگهداری اجزاء و قطعات و عملکرد تأسیسات مکانیکی» در تمام مقررات مبحث ۲۲ وظایفی برای مسئول نگهداری ساختمان در نظر گرفته شده است و البته تمهیدات لازم برای انجام این وظیفه نیز در نظر گرفته شده است. از جمله در قسمت ۲۲-۲-۶-۱ اجازه اعلام دستورالعمل مقرر به این شرح در نظر گرفته شده است: «به مسئول نگهداری ساختمان اجازه داده می‌شود تا در مواقع لزوم برای حفظ سلامت عمومی، ایمنی و رفاه مردم، ضوابط و دستورالعمل اجرایی را بر اساس الزامات این مبحث به طور رسمی اعلام نماید یا برای تحقق الزامات و اهداف این مبحث و اجرایی بودن آن الزامات قابل اجرا و مناسب با محل را تعیین و اقدام لازم را به عمل آورد. در هر صورت اعلام الزامات اجرایی چنین دستورالعملی نباید شرایط بهره‌برداری مناسب ساختمان و تجهیزات ایمنی که در این مبحث و بر اساس روش‌های معتبر مهندسی، برای حفظ ایمنی عمومی تدارک دیده شده را نقض کند»

مبحث چهارم- نظام مسئولیت‌ها و ضمانت اجرای ایمنی ساختمان

سه مبحث قبلی توصیف نسبتاً کاملی از نظام حقوقی ایمنی ساختمان در ایران از منظر قوانین، مقررات و نظام نامه‌های موجود بود. در مبحث نخست، نظام ایمنی ساختمان در زمان قبل از احداث بررسی شد که مشتمل بر قوانین و مقررات پراکنده‌ای بود که از زمان گذشته تاکنون وجود داشته است. در مبحث دوم نظام ایمنی ساختمان در حین احداث بود که با وجود مقررات ملی ساختمان و حیطه بندی موضوعات در قلمرو مباحثی چون ایمنی ساختمان در برابر آتش، زلزله، تأسیسات و ... نظام نسبتاً منظمی را مشاهده کردیم. در مبحث سوم که ایمنی ساختمان در زمان نگهداری و بهره‌برداری بررسی شد، باز هم گونه‌ای آشفتگی و چندگانگی را در قوانین، مقررات و نظام نامه‌های موجود دیدیم. در این مبحث با توجه به مطالب گذشته، نظام مسئولیت‌ها و ضمانت اجراها تبیین شده است. به تبع از آشفتگی‌ها و بی نظمی‌های موجود در سه حوزه یاد شده در ارتباط با ایمنی ساختمان که اشاره شد، در باب مسئولیت‌ها و ضمانت اجراها نیز، به جز مقررات ملی ساختمان نظم پایداری حاکم نیست، از این رو لازم است تا مقامات مسئول در بحث ایمنی ساختمان‌ها از زمان قبل از ساخت تا زمان بهره‌برداری و نگهداری حتی الامکان تفکیک شده و حدود مسئولیت آن‌ها، مسئولیت‌های موازی و احیاناً متعارض و متقابل و ابهام‌های موجود در این باره مورد بررسی قرار گیرد. علاوه ضمانت‌های اجرایی که در قوانین پیش‌بینی شده و یا راهکارهای اجرایی تضمین امنیت ساختمان‌ها باید مورد واکاوی قرار گیرد. با توجه به مجموع این مطالب نظام مسئولیت‌ها و ضمانت اجرای ایمنی ساختمان‌ها در ایران در دو گفتار مورد بررسی قرار می‌گیرد. در گفتار نخست مسئولین مستقیم یا غیرمستقیم ایمنی ساختمان‌ها در هر سه مرحله یاد شده در صدر مبحث (قبل از ساخت، در حین ساخت و بعد از ساخت) تفکیک و وظایف و تکالیف آن‌ها بیان خواهد شد. در گفتار دوم نیز راهکارها و ضمانت اجرای موجود در ایمنی ساختمان‌ها در سه مرحله فوق بیان خواهد شد.

گفتار نخست- مسئولین ایمنی ساختمان‌ها

مسئولین ایمنی ساختمان‌ها از مالک گرفته تا مقام مسئول قانونی را شامل می‌شود. قوانینی که بیان‌کننده مسئولین ایمنی ساختمان‌ها باشند، یکدست نبوده و برای پیدا کردن تمام افرادی و اشخاصی که به نوعی درگیر ایمنی ساختمان بوده و درگیری‌هایی در این باره دارند، باید قوانین متعددی بررسی شوند. به همین منظور علاوه بر مقررات ملی ساختمان که بخش عمده‌ای از مسئولیت‌ها در آن بیان شده باید از سایر قوانین و مقررات مانند قانون کار، قانون مدیریت بحران، قانون تشکیلات شوراها و ... نیز کمک گرفت. لازم به ذکر است که در مقررات ملی ساختمان بخش عمده‌ای از مسئولیت‌ها که مربوط به زمان‌های ساخت و اجرا و نگهداری و بهره‌برداری ساختمان است، ذکر شده و در ارتباط با زمان قبل از احداث نیز به نهادهایی چون شهرداری نیز اشاره شده است.

بند نخست- مفهوم- مقام قانونی مسئول- در مقررات ملی ساختمان

برای تبیین مسئولان ایمنی ساختمان‌ها می‌توان از قسمت ۳-۱-۱-۶۹ از مبحث سوم مقررات ملی ساختمان که ذیل

مبحث «حفاظت ساختمان‌ها در برابر حریق» مقرراتی را تبیین کرده است، کمک گرفت. در این قسمت یک مفهوم عامی با عنوان «مقام قانونی مسئول» یاد شده است که دایره بسیار وسیعی را در بر می‌گیرد. مقام مسئول قانونی مقرر در این بند تقریباً شامل تمام اشخاصی است که در فرایند ایمنی ساختمان قابل تصور هستند، طبق این مقرر:

«مقام قانونی مسئول، مقام دارای صلاحیت قانونی و مسئول، سازمان، دفتر یا فردی است که مسئولیت تصویب مصالح، تأسیسات، تجهیزات یا روش‌ها را به عهده گیرد. مقام دارای صلاحیت قانونی و مسئول که از آن به اختصار مقام قانونی مسئول نام برده می‌شود، در این مقررات با مفاهیمی گسترده به کار برده شده است، زیرا کارگزاران و نمایندگان صلاحیت دار و تصویب کننده به تناسب مسئولیت‌هایشان متفاوت هستند. هر جا که ایمنی همگانی در اولویت قرار داشته باشد، مقام دارای صلاحیت قانونی و مسئول ممکن است به تناسب درجه اهمیت، یک سازمان دولتی مرکزی، استانی یا محلی، مانند مقام قانونی مسئول حفاظت از حریق، سازمان آتش‌نشانی، اداره یا گروه آتش‌نشانی، اداره پیش‌گیری از آتش‌سوزی، اداره حفاظت و بهداشت کار، شهرداری، اداره بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، اداره بازرسی برق ساختمان‌ها یا هر گروه و تشکیلات دیگری که دارای اختیار قانونی است، باشد. همچنین اداره بازرسی بیمه مرکزی، اداره ارزیابی و زمان‌گذاری، یک شرکت بیمه خصوصی و حتی نماینده هر یک از نهادهای فوق می‌تواند مقام مسئول قانونی باشد. در بسیاری موارد ممکن است صاحب ملک یا نماینده تام‌الاختیار او نقش مقام قانونی مسئول را به عهده گیرد. در تأسیسات متعلق به دولت، ممکن است اداره ایمنی و حتی یکی از کارمندان اداری نظیر افسر فرمانده یا نگهبان مقام مسئول قانونی باشد.

مقام قانونی مسئول می‌تواند به منظور مورد قبول قرار گرفتن مصالح، لوازم، تأسیسات طرح‌ها یا روش‌ها، از دستورالعمل‌ها و استانداردهای ملی یا ضابطه‌ای مناسب دیگر استفاده کرده و آن‌ها را برای تصویب، مبنا قرار دهد. در نبود چنین استانداردهایی، مقام یاد شده ممکن است مدارکی دال بر مناسب بودن مصالح، تأسیسات، روش‌ها، و نیز کاربرد درست آن‌ها از به کاربرنده مطالبه نماید. مقام قانونی مسئول، همچنین ممکن است فهرست‌ها و برجسب‌های سازمانی را که ارزیابی تولیدات را بر عهده دارد و در موقعیتی است که انطباق اقلام لیست شده را با استانداردهای مربوطه مشخص می‌سازد، مورد استناد قرار دهد.

مقام قانونی مسئول می‌تواند در موارد و شرایطی که تهدیدات حریق، جان انسان‌ها را به طور حیاتی در معرض خطر قرار می‌دهد و در حال حاضر تمهیداتی برای آن ارائه نشده، از مقررات و استانداردهای معتبر بین‌المللی استفاده نماید، مشروط بر آنکه تناقضی با مقررات این مبحث [مبحث سوم] به وجود نیارد. در شهرهای بزرگ مقام قانونی مسئول سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی می‌باشد، شهرهای بزرگ توسط وزارت کشور بر حسب جمعیت آن‌ها مشخص گردیده است».

با توجه به مفهوم مقام مسئول قانونی مقرر در این بند می‌توان به دو نکته اشاره کرد؛ نخست اینکه این تعریف، اگرچه در مبحث سوم مقررات ملی ساختمان و در جستجوی مشخص کردن حیطه و مصادیق مقام مسئول قانونی در بحث ایمنی ساختمان‌ها از آتش‌سوزی تدوین شده است، اما از ملاک آن می‌توان در خصوص سایر موضوعات از جمله ایمنی ساختمان‌ها در مقابل زلزله نیز استفاده کرد. بنابراین بسته به نوع موضوع مطروحه می‌توان مقام مسئول قانونی را با جستجو در قوانین و مقررات جاری کشور یافت. تعریف گسترده مقام مسئول قانونی در مقرر یاد شده، معیار مناسبی برای یافتن مسئول در هر حوزه‌ای از ساختمان است، بنابراین امکان دارد که مقام مسئول قانونی از سطح یک فرد عادی که مسئولیتی را بر عهده گرفته و مشخصاً در قانون، وظایف وی آمده است - مانند مسئول نگهداری ساختمان - به سطح عالی مانند شورای شهر، شهردار، وزیر کشور، وزیر مسکن و شهرسازی و وزیر کار و ... را شامل شود.

نکته دومی که در خصوص مقام مسئول قانونی مقرر در این بند باید گفت، مربوط به قسمت اخیر این بند است؛ قیدی که در مورد قسمت اخیر این بند برای شهرهای بزرگ در نظر گرفته شده است، به این معنا نیست که در شهرهای بزرگ تنها سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی مسئول شناخته شوند، بلکه در شهرهای بزرگ الزاماً باید

سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی جزو مسئولین محسوب شود، پس یک نظام چندگانه مسئولیت در ارتباط با این مبحث و مباحث دیگر مقررات ملی ساختمان وجود دارد. در این نظام چندگانه مسئولیت، هر نهادی حسب وظیفه و کارکرد خود مسئولیت دارد ولی شاید بتوان گفت که در مبحث سوم، بخش اعظم مسئولیت به عهده سازمان آتش‌نشانی و خدمات‌ایمنی است.

بند دوم - مجری

بر اساس قسمت «۲-۴-۱» از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان «کلیه عملیات اجرایی ساختمان باید توسط اشخاص حقوقی و دفاتر مهندسی اجرای ساختمان به عنوان مجری، طبق دستورالعمل ابلاغی از طرف وزارت مسکن و شهرسازی انجام شود و مالکان برای انجام امور ساختمانی خود مکلفند از اینگونه مجریان استفاده نمایند» بند ۲-۴-۲ بطور ضمنی تعریفی از مجری ساختمان ارائه داده و تبصره خود وظیفه نهادهای دیگر مانند شهرداری را در این باره بیان می‌کند: «مجری ساختمان در زمینه اجرا، دارای پروانه اشتغال به کار از وزارت مسکن و شهرسازی است و مطابق با قراردادهای همسان که با مالکان منعقد می‌نماید اجرای عملیات ساختمان را براساس نقشه‌های مصوب و کلیه مدارک منضم به قرارداد بر عهده دارد. مجری ساختمان نماینده فنی مالک در اجرای ساختمان بوده و پاسخگویی کلیه مراحل اجرای کار به ناظر و دیگر مراجع کنترل ساختمان می‌باشد.

تبصره: شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه ساختمانی موظفند نام و مشخصات مجری واجد شرایط را که توسط مالک معرفی شده و نسخه‌ای از قرارداد منعقد شده با او را که در اختیار شهرداری و سازمان نظام مهندسی ساختمان استان قرار داده است، در پروانه مربوط قید نمایند. مالکانی که دارای پروانه اشتغال به کار در زمینه اجرا می‌باشند نیازی به ارائه قرارداد ندارند»

در صورت بروز خسارت ناشی از عملکرد مجری، وی موظف است خسارت مربوط را که به تأیید مراجع ذی صلاح رسیده است جبران نماید. وظایف و مسئولیت‌هایی که به عهده مجری است به قرار زیر است:

- مجری ساختمان مسئولیت صحت انجام کلیه عملیات اجرایی ساختمان را برعهده دارد و در اجرای این عملیات باید مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی، محتوای پروانه ساختمان و نقشه‌های مصوب مرجع صدور پروانه را رعایت نماید.^{۲۷۳}

- رعایت اصول ایمنی و حفاظت کارگاه و مسائل زیست محیطی به عهده مجری می‌باشد.^{۲۷۴}

- مجری موظف است برنامه زمانبندی کارهای اجرایی را به اطلاع ناظر برساند و کلیه عملیات اجرایی به ویژه قسمتهایی از ساختمان که پوشیده خواهند شد با هماهنگی ناظر انجام داده و شرایط نظارت در چهارچوب وظایف ناظر (ناظرین) در محدوده کارگاه را فراهم سازد.^{۲۷۵}

- مجری موظف است قبل از اجرا، کلیه نقشه‌ها را بررسی و در صورت مشاهده اشکال، نظرات پیشنهادی خود را برای اصلاح به طور کتبی به طراح اعلام نماید.^{۲۷۶}

- مجری مکلف است حسب مورد از مهندسان رشته‌های دیگر ساختمان، کاردان‌های فنی، معماران تجربی، کارگران و استادکاران و همچنین عوامل فنی ماهر استفاده کند و در هر محل که به موجب ماده ۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان داشتن پروانه مهارت فنی الزامی شده باشد، مقررات مذکور را رعایت نماید.^{۲۷۷}

- مجری مکلف است از مصالح مناسب مطابق مشخصات فنی ارائه شده در نقشه‌ها استفاده نموده و در صورتیکه مصالحی دارای استاندارد اجباری است از این نوع مصالح استفاده نماید.^{۲۷۸}

۲۷۳. قسمت ۲-۴-۳ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۷۴. قسمت ۲-۴-۴ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۷۵. قسمت ۲-۴-۵ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۷۶. قسمت ۲-۴-۶ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۷۷. قسمت ۲-۴-۷ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۷۸. قسمت ۲-۴-۸ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

- مجری مکلف است پس از پایان کار نسبت به تهیه نقشه‌ها به همان صورتی که اجرا شده یعنی «نقشه‌های چون ساخت» اعم از معماری، سازه ای و تأسیساتی و مانند آن اقدام نموده و پس از امضاء و اخذ تأیید ناظر (ناظران) یک نسخه از آنها را تحویل مالک و یک نسخه هم به شهرداری مربوط تحویل نماید.^{۲۷۹}

- مجری مکلف است نسبت به تضمین کیفیت اجرای ساختمانی که به مسئولیت خود می‌سازد، براساس دستورالعمل ابلاغی وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نماید و مواردی که مکلف به ارائه بیمه نامه تضمین کیفیت شده باشد، بیمه مزبور را به نفع مالک و یا مالکان بعدی تهیه و در اختیار ایشان قرار دهد.^{۲۸۰}

نکته قابل توجه در نظارت سازمان نظام مهندسی ساختمان استان و سایر مراجع کنترل سازمان بر عملکرد مجری این است که در قسمت ۲-۴-۱۱ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، این مراجع «می‌توانند» بر عملکرد اجرایی مجریان ساختمانی نظارت داشته باشند و تکلیفی در این باره ندارند، اگرچه در ادامه مقرر می‌کند که «... مکلفند در صورت اطلاع و مشاهده هرگونه تخلف، مراتب را برای بررسی و اتخاذ تصمیم، حسب مورد به سازمان مسکن و شهرسازی استان و شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان اعلام، تا در صورت محکومیت نسبت به برخورد انضباطی تا حد ابطال پروانه اشتغال اقدام نمایند». این اختیار مراجع یاد شده در نظارت بر وظایف مجریان ساختمانی قابل انتقاد است و ایراد اساسی بر آن وارد است. بنابراین باید ذیل این مقرر از مبحث دوم، تکالیفی برای مراجع یاد شده در نظر گرفته شود و از باب نظارت بر عملکرد اجرایی مجریان ساختمانی ضمانت اجرای کافی تصویب شود.

بند سوم - ناظر

ناظر شخص حقیقی یا حقوقی دارای پروانه اشتغال بکار در یکی از رشته‌های موضوع قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان است که بر اجرای صحیح عملیات ساختمانی در حیطه صلاحیت مندرج در پروانه اشتغال خود نظارت می‌نماید. عملیات اجرایی تمام ساختمان‌های مشمول ماده ۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان باید تحت نظارت ناظر انجام پذیرد. ناظر به هنگام صدور پروانه ساختمان، توسط سازمان نظام مهندسی ساختمان استان انتخاب شده و به مالک و مراجع صدور پروانه ساختمان معرفی میگردد. ناظر نمی‌تواند شاغل در دستگاه صادر کننده پروانه ساختمان در منطقه ای باشد که ساختمان در آن منطقه احداث می‌شود. تا زمانی که سازمان نظام مهندسی ساختمان استان در شهرها و مناطقی که پروانه در آن صادر می‌گردد دفتر نمایندگی تأسیس ننموده باشد، مراجع صدور پروانه ساختمانی با هماهنگی با آن سازمان، وظیفه معرفی ناظر مربوطه را انجام می‌دهند.^{۲۸۱}

وظایف ناظر به شرح ذیل می‌باشد:

- ناظران مکلفند بر عملیات اجرایی ساختمانی که تحت نظارت آنها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن نظارت کرده و در پایان کار مطابقت عملیات اجرایی ساختمان را با مدارک فوق، گواهی نمایند.^{۲۸۲}

- ناظران باید گزارش پایان هر یک از مراحل اصلی کار خود را به مرجع صدور پروانه ساختمان ارائه نمایند. مراحل اصلی کار عبارتند از: الف) پی‌سازی، ب) اجرای اسکلت، پ) سفت کاری، ت) نازک کاری، ث) پایان کار

- هرگاه ناظران در حین اجرا با تخلفی برخورد نمایند باید مورد را به مرجع صدور پروانه ساختمان و سازمان نظام مهندسی ساختمان استان و یا دفاتر نمایندگی آن (حسب مورد) اعلام نمایند.^{۲۸۳}

- ناظر نمی‌تواند مجری تمام یا بخشی از ساختمان تحت نظارت خود باشد، اما انجام نظارت ساختمان توسط طراح ساختمان بلامانع است. ناظر همچنین نمی‌تواند هیچ‌گونه رابطه مالی با مالک ایجاد نماید یا به نحوی

۲۷۹. قسمت ۲-۴-۹ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۸۰. قسمت ۲-۴-۱۰ از مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۸۱. قسمت‌های ۲-۵-۱ و ۲-۴-۵ مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۸۲. قسمت ۲-۵-۲ مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

۲۸۳. قسمت ۲-۵-۳ مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

عمل نماید که دارای منافی در پروژه گردد.^{۲۸۴}

آنچه که از مفاد مقررات ملی ساختمان در باب وظایف مهندس ناظر و مسئولیتش برداشت می‌شود این است که بر اساس مقررات کنونی، به نظر می‌رسد مسئولیت مهندس ناظر، تعهد مادام‌العمر وی در خصوص ساختمانی است که تحت نظارت وی احداث می‌شود. این مسئولیت مادام‌العمر از این نظر قابل انتقاد است که در نظر گرفتن دوره زمانی مشخص برای مسئولیت (برای مثال ۵ سال) شاید بتواند به نحو مطلوب‌تری تضمین گرایمی ساختمان باشد. در حال حاضر بدلیل نبود این دوره محدود مسئولیت، نظام کنونی مسئولیت مهندسین ناظر از کارایی و مطلوبیتی برخوردار نیست.

بند چهارم - مالک یا ساکنین

بر اساس تعریفی که مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان ارائه می‌دهد، مالک هر شخص حقیقی یا حقوقی است که دارای حق قانونی برای تملک ملک بوده و نام او در اسناد رسمی درج شده باشد. مالک ساختمان در زمان طراحی و ساخت یک ساختمان مسئولیت چندانی ندارد، اما در زمان بهره‌برداری از ملک مسئولیت حفظ ساختمان و تمهیدات لازم برای نگهداری از آن به عهده مالک نیز هست. بر اساس ماده ۱۲۲ قانون مدنی «اگر دیواری متمایل به ملک غیر یا شارع و نحو آن شود که مشرف به خرابی گردد، صاحب آن اجبار می‌شود که آن را خراب کند» اگر چه این ماده قانونی فقط در خصوص دیوار یک ساختمان صحبت کرده است اما می‌توان از معیار «مشرف به خرابی» شدن استفاده کرده و در خصوص کلیت یک ساختمان به این نتیجه رسید که مالک مسئولیت نگهداری ساختمان را به عهده دارد. بر اساس قسمت ۲۲-۲-۳ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان «ساختمان و کلیه اجزای آن اعم از تجهیزات، دستگاه‌ها، سیستم‌ها و لوازم‌ایمی که بر اساس الزامات این مبحث یا سایر مباحث مقررات ملی ساختمان، ساخته، تعمیر یا تغییر کاربری داده شده‌اند، باید در شرایط مناسبی نگهداری شوند و مالک (یا مالکین) یا نماینده قانونی او (یا آنها) در برابر نگهداری آنها مسئول خواهد بود. هیچ مالک، بهره‌بردار یا مستأجر نباید تجهیزات، تسهیلات و وسایلی را که بر اساس این مبحث باید از رده خارج شوند را در زمانی که ساختمان در تصرف ساکنان آن است، از طریق خاموش کردن یا از کار انداختن، جدا کند، مگر زمانی که آن وسایل بطور موقت در حال انجام تعمیرات یا تغییر باشد»

این مبحث در خصوص انتقال مالکیت (فروش، واگذاری، اجاره) و سکونت افراد در ساختمان‌های نایمن مقرراتی وضع کرده است و عدم رعایت آنها را تخلف محسوب نموده که باید مطابق قانون با مالک برخورد شود. مطابق قسمت ۲۲-۲-۱۲-۴ از مبحث ۲۲ ذیل عنوان انتقال مالکیت، «در مواردی که مالک یک واحد مسکونی یا مالک ساختمان، اختطاریه‌ای مبنی بر تخلف از الزامات این مبحث و یا حکم عدم سازگاری با آن را دریافت کند، حق فروش، واگذاری و یا اجاره را ندارد، مگر در شرایطی که آن واحد مسکونی یا مالک ساختمان یک نسخه از حکم یا اختطاریه تخلف را به خریدار، صاحب امتیاز، تحویل گیرنده یا مستأجر تحویل دهد و در نهایت یک نسخه تأیید شده معتبر از خریدار، صاحب امتیاز، تحویل گیرنده یا مستأجر را دال بر این که مسئولیت کلیه اصلاحات و تعمیرات مطابق با الزامات این مبحث را بر عهده می‌گیرد، به بازرس تحویل دهد» و «هر ساختمانی که طبق الزامات این مبحث توسط بازرس سکونت در آن ممنوع اعلام شده باشد، باید تخلیه شود. هر شخصی که در این گونه ساختمان‌ها ساکن شده یا از تجهیزات آن استفاده کند و یا مالکی که اجازه سکونت افراد را در این گونه ساختمان‌ها بدهد، متخلف محسوب شده و باید طبق قانون وی برخورد شود».

علاوه بر موارد یاد شده می‌توان از وظایف دیگری که برای مالک (یا در مواردی ساکن) یک ساختمان در مبحث ۲۲ آمده است به شرح ذیل یاد کرد؛

- مالکین یا ساکنین واحدها، خانه‌ها و مجموعه‌های مسکونی در قبال حفظ و نگهداری محل سکونت خود در

۲۸۴. قسمت ۲-۵-۵ مبحث دوم مقررات ملی ساختمان

بهترین شرایط بهداشتی و ایمنی و سلامتی مسئول می‌باشند و نباید در ساختمانی که از نظر بهداشت و ایمنی با الزامات این مقررات سازگار نیست، سکونت داشته باشند. مالکین یا ساکنین باید ساختمان و قسمت‌های خارجی ملک به جز مواردی که در این مقررات به آن اشاره شده است را مطابق با الزامات این مقررات، نگهداری کنند.

- مالک موظف است نقشه‌های «چون ساخت» را که مطابق الزامات مبحث دوم مقررات ملی ساختمان از طریق مجری یا دفتر مهندسی یا مهندس مربوطه تهیه شده، همراه با شناسنامه فنی ساختمان برای انجام امور نگهداری به مسئول نگهداری ساختمان تحویل نماید. مسئول نگهداری ساختمان موظف است نقشه‌های چون ساخت را از مالک (یا مالکین) تحویل گرفته و در مراحل مختلف نگهداری آن را در اختیار بازرس قرار دهد و همچنین مسئول نگهداری ساختمان باید تغییرات به وجود آمده در مراحل مختلف نگهداری را در نقشه‌های چون ساخت اعمال نموده و آن را جهت بازرسی‌های آتی در پرونده مربوط به نگهداری ثبت و بایگانی نماید.^{۲۸۵}

- کلیه مجموعه‌ها و ساختمان‌های خالی باید در شرایط سالم، ایمن، بهداشتی و بر اساس الزامات این مقررات نگهداری شوند تا به محلی ویرانه تبدیل نشده و همچنین آثار منفی بر سلامت و ایمنی مردم نداشته باشند. مسئولیت نگهداری مجموعه‌ها و ساختمان‌های خالی بر عهده مالک (یا مالکین) است.^{۲۸۶}

بند پنجم - مسئول نگهداری ساختمان

مسئول نگهداری ساختمان شخص حقیقی یا حقوقی است که دارای حق قانونی از طرف مالک (یا مالکین) یا نماینده قانونی او (یا آن‌ها) برای نگهداری ساختمان بوده و نگهداری از ساختمان را مطابق الزامات این مبحث [مبحث ۲۲] بر عهده دارد.^{۲۸۷}

مسئول نگهداری ساختمان همانگونه که از اسم آن بر می‌آید، «نگهداری» از ساختمان را بر عهده دارد. در راستای این وظیفه مقررات مبحث ۲۲، مسئولیت‌های عام و متعددی به عهده مسئول نگهداری ساختمان گذاشته است. بر اساس قسمت ۲۲-۲-۶ «مسئولیت اجرای الزامات این مبحث به عهده مسئول نگهداری ساختمان می‌باشد. مسئول نگهداری ساختمان موظف است کلیه شرایط و امکانات لازم برای انجام امور مربوط به نگهداری ساختمان مانند عقد قرارداد نگهداری، بازرسی، اخذ تأییدیه و پیگیری کلیه امور مرتبط با نگهداری ساختمان را تأمین نموده و اسناد و مدارک آن‌ها را در پرونده نگهداری ساختمان بایگانی نماید».

از جمله مسئولیت‌های مسئول نگهداری ساختمان، می‌توان به مواردی مانند انجام هماهنگی‌های لازم با بازرس، اطلاع دادن موارد حساس و مرتبط با ایمنی ساختمان به بازرس یا سایر مقامات مسئول، اجازه اعلام دستورالعمل‌های مقرر، بازدیدها، مکاتبات، انجام اقدامات اضطراری و ... اشاره کرد؛ یکی از مهم‌ترین مسئولیت‌های مسئول نگهداری ساختمان در ارتباط با ایمنی ساختمان که وظیفه خطیر و بسیار حساسی است، اقدام اضطراری در این باره است که در مبحث ۲۲ با همین عنوان آمده است.

برابر بند ۲۲-۲-۱۳-۶ «هر گاه از نظر بازرس خطر واژگونی ساختمان یا فروریختگی سازه وجود داشته باشد و احتمال داده شود که بخشی از ساختمان تخریب شده و جان افراد به خاطر سکونت در آن به خطر افتد یا زمانی که خطر حتمی یا احتمال خطر برای ساکنین ساختمان وجود داشته باشد یا سکونت افراد به علت وجود مواد منفجره، گازهای قابل اشتعال، بخارهای سمی، مصالح و یا بهره‌برداری از تجهیزات معیوب و خطرناک در سازه، به مخاطره افتد، بازرس موظف است ابلاغیه‌ای مبنی بر غیرقابل سکونت بودن ساختمان را جهت تخلیه فوری ساختمان صادر نموده و به اطلاع مسئول نگهداری ساختمان برساند. مسئول نگهداری ساختمان باید در هر ورودی چنین ساختمان‌هایی اطلاعیه‌ای که براحتی قابل رؤیت بوده را به شرح زیر نصب نماید: «این ساختمان ناامن بوده و سکونت در آن، بنا به تشخیص بازرس ممنوع می‌باشد». ورود افراد به هر یک از ورودی‌های ساختمان غیرقانونی

۲۸۵. قسمت ۲۲-۳-۱ از مبحث ۲۲

۲۸۶. قسمت ۲۲-۳-۲ از مبحث ۲۲

۲۸۷. قسمت ۲۲-۱-۵ از مبحث ۲۲

بوده مگر آن که فرد جهت مهار کردن سازه یا انجام تعمیرات لازم یا خارج کردن و از بین بردن مواد خطرزا با رعایت تمهیدات خاص، وارد ساختمان شود».

بند ششم - بازرسی

یکی از مسئولانی که در فرایند ایمنی ساختمان تکالیف و مسئولیت‌های ویژه و مهمی دارد، بازرسی ساختمان است. قبلاً در مبحث سوم به تفصیل در مورد نظارت بازرسی بر ساختمان مطالبی بیان شد. در این بند نیز برای تکمیل موارد، مسئولیت‌های بازرسی بیان می‌شود.

طبق تعریفی که ارائه شد، بازرسی شخص حقیقی یا حقوقی است که دارای پروانه اشتغال به کار و صلاحیت لازم از وزارت راه و شهرسازی بوده و بر مبنای قرارداد منعقد شده با مسئول نگهداری ساختمان، مسئولیت بازرسی از ساختمان مطابق الزامات این مبحث را دارد. حقیقی یا حقوقی بودن بازرسی باید مطابق بند ۲۲-۱-۴ باشد. بازرسی باید نتیجه بازرسی را بصورت کتبی به مسئول نگهداری ساختمان اعلام نماید. در نهایت، چنانچه ساختمانی به تشخیص مسئول نگهداری ساختمان و تأیید بازرسی برای سکونت انسان، خطرناک، ناامن، غیربهداشتی و نامناسب بوده و تعمیر آن مقرون به صرفه نباشد، به دستور بازرسی دستور "تخلیه و تخریب" صادر می‌شود.^{۲۸۸} بنابراین می‌توان گفت، شخصی که پایان دوره نگهداری و بهره‌برداری یک ساختمان را تأیید می‌کند، بازرسی ساختمان است.

بند هفتم - کارفرما

یکی دیگر از مسئولینی که می‌توان در ارتباط با ایمنی ساختمان‌ها به آن اشاره کرد، «کارفرما» است. این مسئولیت را می‌توان از آیین‌نامه پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه مصوب ۱۳۹۱/۸/۱۴ برداشت کرد؛ بر اساس ماده ۱۱ این آیین‌نامه «کلیه کارگاه‌ها باید دارای وسایل و تجهیزات کافی پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی متناسب با ارزیابی خطر حریق و نوع آن در محیط کار بوده و در تمام ساعات شبانه روز اشخاص ماهر را که از آموزش‌های لازم بهره‌مند و به طریق صحیح به کارگیری وسایل و تجهیزات مربوط آشنا باشند در اختیار داشته باشد. کارفرما مکلف است این تجهیزات و نفرات را تأمین نماید.

تبصره - در نقاطی که مراکز آتش‌نشانی وجود دارد، کارگاه‌ها باید وسیله ارتباط با مراکز مزبور را در اختیار داشته باشند». ماده ۳۴ آیین‌نامه در خصوص بازرسی تکالیفی را بر عهده کارفرما نهاده است. بر اساس این ماده «کارفرما باید حداقل یک بار در سال نسبت به بازرسی فنی و نگهداری از وسایل اطفاء حریق اقدام کند تا از شرایط عملیات ایمن تجهیزات مطمئن گردد. خاموش‌کننده‌های آتش‌نشانی قابل حمل و ماسک‌ها باید حداقل هر ماه بازرسی دوره‌ای شوند و وسایل اطفاء حریق که معیوب یا قابل استفاده نیستند را از فرایند خارج و جایگزین نمایند».

این آیین‌نامه در ۴۰۱ ماده مقررات مفصلی در خصوص ایمنی کارگاه‌ها از هر حیث پیش‌بینی کرده و کارفرما را مسئول رعایت مقررات شناخته است. بر اساس ماده ۴۰۱ «به استناد مواد ۹۱ و ۹۵ قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت رعایت مقررات این آیین‌نامه بر عهده کارفرمای کارگاه بوده و در صورت وقوع هر گونه حادثه بدلیل عدم توجه کارفرما به الزامات قانونی مکلف به جبران خسارت وارده می‌باشد».

هر گونه تعمیراتی جزئی و کلی (اساسی) در کارگاه و تأسیسات توسط کارفرما، باید با مجوز وزارت کار، تعاون و رفاه صورت گیرد. بر اساس ماده ۳۹۶ آیین‌نامه «کلیه فعالیت‌ها و عملیات خطرناک که برای تعمیرات جزئی یا نگهداری یا تعمیرات اساسی در کارگاه انجام می‌گردد باید دارای مجوز ایمنی بوده و در دفاتری که به همین منظور تهیه می‌شوند، ثبت گردد».^{۲۸۹}

۲۸۸. قسمت ۲۲-۲-۱۳-۸ از مبحث ۲۲

۲۸۹. علاوه بر آیین‌نامه‌های یاد شده که مستقیماً به موضوع ایمنی کارگاه‌ها پرداخته‌اند. در برخی مقررات دیگر مانند آیین‌نامه ایمنی انبارهای کالا مصوب ۱۳۵۲/۶/۳۱ مقررات مشابهی در خصوص ایمنی انبارها دیده می‌شود. بر اساس مواد ۳ و ۴ این آیین‌نامه: ماده ۳ «مالکین - موجرین و مستأجرین انبارهای موجود و قائم‌مقام قانونی آنها موظفند از تاریخ اجرای این آیین‌نامه ظرف مدت یک سال وضع ساختمان انبارهای خود را با توجه به ضوابط مقرر در این آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مربوطه تطبیق و تکمیل نمایند و در پایان این مهلت در صورت عدم رعایت مقررات مزبور بر حسب مورد توسط اتاق اصناف - اتاق بازرگانی - وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مربوط نسبت

گفتار دوم - ضمانت اجرای ایمنی ساختمان‌ها

در این گفتار ضمانت اجرای ایمنی ساختمان‌ها در قوانین و مقررات و نظام حقوقی بررسی خواهد شد. باید گفت که لزوماً برای تمام مباحثی که مطرح شد، ضمانت اجرای لازم و کافی در نظر گرفته نشده است. برای مثال مبحث ۲۲ از مقررات ملی ساختمان، اگرچه مقررات مفصلی در خصوص نگهداری ساختمان بیان کرده و به تفصیل وظایف نهادهای مسئول اعم از بازرس، مالک، مسئول نگهداری ساختمان و ... را بیان نموده است، اما برای ضمانت اجرای تخلف از مقررات تنها به ذکر این مطلب بسنده کرده است که «با متخلف طبق قانون برخورد خواهد شد» و به نظر می‌رسد که لازم است تا با تبیین ضمانت اجرای کافی در این خصوص اقدام شود.

باید متذکر شد که بسنده کردن به ضمانت اجرای صرف حقوقی و قضایی نسبت به بحث ایمنی ساختمان نمی‌تواند حق حیات شهروندان را به خوبی تضمین کند؛ برای تبیین نظام ضمانت اجرای کافی باید نگرش جامع و کاملی به این قضیه داشت. به همین منظور اگر با مسامحه بتوان برای مثال استیضاح یک وزیر یا شهردار را در ارتباط با اقداماتی که باید تحت نظر وی انجام می‌شد و بدلیل سوء مدیریت یا انتخاب‌های ناشایست و غیردقیق و نصب افراد بی کفایت باعث تهدید حیات شهروندان شده است، به عنوان نوعی ضمانت اجرا تلقی کرد، شاید بتوان به نوعی مکمل ضمانت اجرای حقوقی و قضایی دانست.

با بررسی قوانین و مقررات موجود می‌توان نظام ضمانت اجرای آنها را در ارتباط با ایمنی ساختمان در مراحل سه گانه قبل از ساخت، در حین ساخت و پس از ساخت در چند بند به شرح ذیل بیان کرد.

بند نخست - انحلال نهادهای مسئول

در مبحث نخست و مبحث سوم به تفصیل وظایف شوراهای را به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای مدیریت شهری در تأمین ایمنی شهر و ایمنی ساختمان‌های شهر بررسی کردیم. شوراهای علاوه بر اینکه خود وظیفه انجام اقدامات احتیاطی و تدابیر پیش‌گیری کننده را دارند، مسئول نظارت بر مصوبات و مسئول نظارت بر اقدامات شهرداری‌ها نیز هستند، بنابراین باید ضمانت اجرای کافی برای وظایف و مسئولیت‌های شوراهای وجود داشته باشد. بنابراین، شوراهای به عنوان نهادهایی که نقش مؤثری در تأمین ایمنی شهر و ایمنی ساختمان‌ها در دوران بهره‌برداری و نگهداری ساختمان دارند، باید در صورت عدم انجام وظایف قانونی، اقدامات نامناسب و یا کوتاهی در انجام وظایف مربوط به تأمین ایمنی ساختمان‌های شهر اصولاً قابل انحلال باشند.

بر اساس ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (قانون شوراهای) «هر گاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد، به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیأت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردد. این ضمانت اجرا مربوط به اقدام جمعی شوراهای و تصمیماتی است که بنام شوراها اخذ می‌شود.

نکته قابل انتقاد در باب این ضمانت اجرای شوراهای این است که در ماده ۸۱ یاد شده به موضوع «ترک فعل» و «عدم انجام وظایف قانونی» یا «کوتاهی در انجام وظایف قانونی» اشاره‌ای نشده است. در حالیکه در موضوع ایمنی ساختمان‌ها چه بسا لازم باشد شورا مقرراتی وضع نموده یا اقداماتی انجام دهد و بر اساس وظیفه خود مستند به بند

به جلوگیری از ادامه کار متخلف مادام که رفع نقص به عمل نیامده است اقدام خواهند نمود»

ماده ۴ «شهرداری‌ها موظفند با رعایت ضوابط نقشه جامع در مورد تغییر و تکمیل انبارهای موجود در جهت تطبیق با مندرجات این آیین‌نامه تسهیلات لازم را فراهم نمایند».

۱۹ ماده ۷۱^{۲۹۰} مقرراتی در خصوص حسن ترتیب، نظافت، بهداشت، جلوگیری از آتش‌سوزی و مانند آن‌ها وضع نموده و یا اقداماتی به انجام رساند. حال چنانچه شورا تدابیر احتیاطی لازم را در این زمینه انجام ندهد، آیا می‌توان مستند به ماده ۸۱ قانون شوراها درخواست انحلال شوراها را به دلیل بی‌کفایتی در انجام وظایف مقرر و کوتاهی در انجام وظایف قانونی درخواست نمود؟

به نظر می‌رسد اگرچه در ماده ۸۱ به موضوع «ترک فعل» یا «عدم اقدام» یا «کوتاهی در انجام وظایف» اشاره‌ای نشده است ولی با توجه به ماده ۷۱ قانون شوراها چنانچه شوراها در خصوص هر یک از وظایف خود کوتاهی نماید، می‌توان درخواست انحلال آن را نمود، بویژه اینکه موضوع ایمنی ساختمان‌ها از جمله با اهمیت‌ترین موضوعاتی است که با جان و مال شهروندان در ارتباط است.

بند دوم- تعطیل ساختن ساختمان‌ها و اماکن غیرمجاز

ساختمان‌های غیرمجاز چنانچه دایر بوده و باوجود ناامن بودن همچنان محل سکونت یا فعالیت باشد، یقیناً می‌توانند فاجعه آفرین باشند، بنابراین باید سریعاً توسط مقامات قانونی تعطیل شده و در خصوص آن‌ها تعیین تکلیف شود. باید دید که چه تدابیری برای این موضوع در قوانین و مقررات پیش‌بینی شده و چه ضمانت اجرایی در این خصوص وجود دارد؟

بر اساس ماده ۱۰۵ قانون کار «هرگاه در حین بازرسی به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم او اطلاع دهند.

تبصره ۱- وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، حسب مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای، از دادسرای عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادسرا از دادگاه عمومی محل تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نمایند. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراست. دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و یا کارشناس ذیربط دادگستری رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند...» با توجه به تبصره یاد شده و دخالت مقام قضایی در موضوع مطروحه می‌توان گفت که ضمانت اجرای مؤثری در خصوص تعطیلی کارگاه‌های ناامن وجود دارد. نکته قابل توجه در این ماده قانونی، «فوریتی» است که قانونگذار در نظر گرفته است، با توجه به اینکه تداوم فعالیت یک کارگاه ناامن می‌تواند حیات کارگران و سایر افراد را به خطراندازد بنابراین قانونگذار وظیفه‌ای بسیار فوری و آنی برای دست‌اندرکاران امر (بازرس کار، کارشناس بهداشت حرفه‌ای، مقام قضایی) در نظر گرفته است.

در خصوص تعطیل شدن یک ساختمان، مقرراتی نیز در مقررات ملی ساختمان وجود دارد که قبلاً به آن اشاره شد. باید دید که آیا ضمانت اجرایی برای مقررات مذکور وجود دارد؟ بر اساس بند ۲۲-۲-۱۳-۶ از مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان «هرگاه از نظر بازرس خطر واژگونی ساختمان یا فروریختگی سازه وجود داشته باشد و احتمال داده شود که بخشی از ساختمان تخریب شده و جان افراد به خاطر سکونت در آن به خطر افتد یا زمانی که خطر حتمی یا احتمال خطر برای ساکنین ساختمان وجود داشته باشد یا سکونت افراد به علت وجود مواد منفجره، گازهای قابل اشتعال، بخارهای سمی، مصالح و یا بهره‌برداری از تجهیزات معیوب و خطرناک در سازه، به مخاطره افتد، بازرس موظف است بلاغیه‌ای مبنی بر غیرقابل سکونت بودن ساختمان را جهت تخلیه فوری ساختمان صادر نموده و به اطلاع مسئول نگهداری ساختمان برساند. مسئول نگهداری ساختمان باید در هر ورودی چنین ساختمان‌هایی اطلاعیه‌ای که براحتی قابل رؤیت بوده را به شرح زیر نصب نماید: "این ساختمان ناامن بوده و سکونت در آن، بنا

۲۹۰. بند ۱۹ ماده ۷۱ قانون شوراها «نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن»

به تشخیص بازرس ممنوع می‌باشد". ورود افراد به هر یک از ورودی‌های ساختمان غیرقانونی بوده مگر آن که فرد جهت مهار کردن سازه یا انجام تعمیرات لازم یا خارج کردن و از بین بردن مواد خطرناک با رعایت تمهیدات خاص، وارد ساختمان شود.

با بررسی صورت گرفته، نکته قابل توجه و قابل انتقاد در این زمینه این است که در مبحث ۲۲ نه برای این مورد و نه برای سایر موارد تخلف از نظاماتی که موجب ناامن شدن ساختمان یا به خطر انداختن حیات ساکنان می‌شود هیچگونه ضمانت اجرایی دیده نمی‌شود، در حالیکه شایسته بود تصویب کنندگان مقررات یاد شده، همانند قانون کار دخالت مقام قضایی و گزارش به دادستان را توسط بازرس پیش‌بینی می‌نمودند. نبود ضمانت اجرای کافی و بسنده کردن به جمله «...ورود افراد به هر یک از ورودی‌های ساختمان غیرقانونی [است]...» نمی‌تواند تأمین‌کننده ایمنی ساختمان‌ها در این زمینه باشد و نیاز به وضع مقررات کافی در این زمینه با فوریت ضروری است.

علاوه بر موارد یاد شده باید به مقررات مربوط به تخریب بازارها، دالان‌های عمومی، رفع خطر یا رفع مزاحمت توسط شهرداری‌ها رأساً و اقدام در خصوص جلوگیری از تأسیس بناهای خطرناک توسط شهرداری‌ها که رأساً صورت می‌گیرد نیز مراجعه کرد. این مقررات در مواد ۸۵ قانون شهرداری‌ها^{۲۹۱}، ماده ۵۵ قانون (بندهای ۱۴ و ۲۰)^{۲۹۲} و ماده ۱۱۰ قانون شهرداری‌ها^{۲۹۳} مقرر شده است. نکات این مواد قانونی قبلاً در مبحث سوم به تفصیل بررسی شده‌اند.

۲۹۱. ماده ۸۵ قانون شهرداری‌ها: شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالانهای عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که مخل صحت عمومی تشخیص می‌دهد پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشتی هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر اقدام کند.

۲۹۲. ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها:

بند ۱۴: اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالانهای عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوانهای مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آن‌ها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکشهای ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد. (اصلاحی ۲۷/۱۱/۱۳۴۵)

تبصره - در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت‌دار متناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به موقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد. مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها - گرمابه‌ها - مهمانخانه‌ها - دکاکین - قهوه‌خانه‌ها - کافه رستوران‌ها - پاساژها و امثال آنکه محل رفت و آمد مراجعه عمومی است نیز می‌باشد. (اصلاحی ۲۷/۱۱/۱۳۴۵)

بند ۲۰: جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحاء موجب بروز مزاحمت برای ساکنین یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها - کارگاه‌ها - گاراژهای عمومی و تعمیرگاه‌ها و دکان‌ها و همچنین از مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اصطبل چهارپایان و مراکز دامداری و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سر و صدا کند یا تولید دود یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران نماید جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آهک‌پزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است اقدام نماید و نظارت و مراقبت در وضع دودکشهای اماکن و کارخانه‌ها و وسائط نقلیه که کار کردن آن‌ها دود ایجاد می‌کند از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد آن‌ها را تعطیل کند و اگر لازم شود آن‌ها را به خارج از شهر انتقال دهد. (اصلاحی ۲۷/۱۱/۱۳۴۵)

تبصره - شهرداری در مورد تعطیل و تخریب و انتقال به خارج از شهر مکلف است مراتب را ضمن دادن مهلت مناسبی به صاحبان آن‌ها ابلاغ نماید و اگر صاحب ملک به نظر شهرداری معترض باشد باید ظرف ده روز اعتراض خود را به کمیسیون مرکب از سه نفر که از طرف انجمن شهر انتخاب خواهند شد تسلیم کند رأی کمیسیون قطعی و لازم‌الاجرا است.

هرگاه رأی کمیسیون مبنی بر تایید نظر شهرداری باشد و یا صاحب ملک در موقع اعتراض نکرده و یا در مهلت مقرر شخصاً اقدام نکند شهرداری به وسیله مأمورین خود رأساً اقدام خواهد نمود. (الحاقی ۲۷/۱۱/۱۳۴۵)

۲۹۳. ماده ۱۱۰ قانون شهرداری‌ها: نسبت به زمین یا بناهای مخروبه و غیر مناسب با وضع محل و یا نیمه تمام واقع در محدوده شهر که در خیابان یا کوچه و یا میدان قرار گرفته و منافی با پاکیزگی و زیبایی شهر یا موازین شهرسازی باشد شهرداری با تصویب انجمن شهر می‌تواند بمالک اخطار کند منتها ظرف دو ماه به‌ایجاد نکرده یا دیوار و یا مرمت آن که منطبق با نقشه مصوب انجمن شهر باشد اقدام کند اگر مالک مسامحه و یا امتناع کرد شهرداری می‌تواند بمنظور تأمین نظر و اجرای طرح مصوب انجمن در زمینه زیبایی و پاکیزگی و شهرسازی هرگونه اقدامی را که لازم بداند معمول و هزینه آن را باضافه صدی ۱۰ از مالک یا متولی و یا متصدی موقوفه دریافت نماید در این مورد صورت حساب شهرداری بدو بمالک ابلاغ می‌شود در صورتی که مالک ظرف پانزده روز از تاریخ ابلاغ به صورت حساب شهرداری اعتراض نکرد صورت حساب قطعی تلقی می‌شود و هرگاه مالک ظرف مهلت مقرر اعتراض کرد موضوع به کمیسیون مذکور در ماده ۷۷ ارجاع خواهد شد.

موضوعی که در باب ضمانت اجرای این موارد باید گفت این است که اگرچه قانونگذار در همه این موارد نوعی اختیار به شهرداری محول نموده که برابر مقررات یاد شده نهایتاً «رأساً» اقدام نماید، اما برای این اقدام در موارد بسیاری نیاز به قوه قهریه و استفاده از نیروهای انتظامی ضرورت دارد. این اقدامات حداقل نیازمند همکاری و مشارکت نیروهای انتظامی در اغلب موارد است که در قانون این امر پیش‌بینی نشده است. چرا که تجربه نشان داده است که در بسیاری از موارد مالکان و سایر افرادی که در مقابل شهرداری قرار می‌گیرند، نسبت به اقدامات شهرداری مقاومت می‌کنند و عملاً اقدام مؤثر در موارد زیادی ناممکن می‌شود.

بند سوم - عزل و برکناری مقامات مسئول

در حوزه‌ایمی ساختمان‌ها همانطور که دیدیم، مقامات مسئول متعددی وجود دارند، برای نمونه در بحث‌ایمی ساختمان‌ها در زمان پیش از ساخت، شهردار به عنوان مهم‌ترین مقام که نهایتاً مسئولیت صدور پروانه ساخت و رعایت معیارهای قانونی پروانه ساخت بر عهده اوست، محسوب می‌شود. در زمان نگهداری، بهره‌برداری و ایمنی ساختمان‌ها و در ارتباط با جلوگیری از حریق و سایر موارد، علاوه بر اینکه هر یک از اعضای شوراها در صورت تخلف از وظایف یا قصور در انجام وظیفه می‌توانند بر اساس ماده ۸۲ قانون شوراها مورد رسیدگی و محکومیت قرار گیرند، مقاماتی چون وزیر کشور نیز، که بر اساس تبصره ۲ ماده ۷۹ قانون شوراها وظیفه دارد، موارد تخلف شوراها از وظایف قانونی را به هیأت حل اختلاف گزارش دهد مسئولیت دارد. یا در حوزه بازرسی بر کارگاه‌ها نهایتاً وظیفه بازرسی به نوع مدیریت وزیر کار بر می‌گردد، بنابراین دایره مسئولیت مقامات درگیر با ایمنی ساختمان‌ها می‌تواند حسب مورد بسیار گسترده باشد. در این بند به بعضی از موارد ضمانت اجرای مرتبط با تکالیف و مسئولیت‌های مقامات ذیربط بررسی می‌شود.

الف - اعضای شوراها

بر اساس ماده ۸۲ قانون شوراها «چنانچه هر یک از اعضاء شوراهای موضوع این قانون شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اختلال در انجام وظایف شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضاء شورا انجام دهد به موارد زیر محکوم می‌گردد:

- ۱- اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی بدون اعلام عمومی
- ۲- اخطار کتبی با درج در پرونده شورایی با اعلان عمومی
- ۳- کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا (حقوق، حق جلسه و عناوین مشابه) حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یکسال
- ۴- محرومیت از عضویت در هیأت رئیسه و نمایندگی در شوراهای فرادست و عناوین مشابه حداقل به مدت یکسال
- ۵- سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال
- ۶- سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا
- ۷- ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراها برای مدت حداقل یک دوره...»

با توجه به اینکه شوراها در ارتباط با بحث‌ایمی ساختمان‌ها وظایف بسیار خطیری دارند، به نظر می‌رسد که ضمانت اجرای مقرر در بندهای ۷ گانه ماده ۸۲ برای این امر کافی نیست، تصوراتی که یک نفر از اعضای شورا در امور شورا و تصمیمات آن خلل ایجاد کند دور از ذهن نیست، برای مثال در ارتباط با ایمنی ساختمان‌ها چنانچه شورا قصد اتخاذ تصمیمی داشته باشد و یکی از اعضای شورا بخواهد به نحوی در این تصمیم خلل ایجاد نماید و یا مانع از

صورت‌حساب‌هایی که مورد اعتراض واقع نشده و همچنین آرا کمیسیون رفع اختلاف مذکور در ماده ۷۷ در حکم سند قطعی و لازم‌الاجرا بوده و اجرا ثبت مکلف است بر طبق مقررات اجرایی‌اسناد رسمی لازم‌الاجرا نسبت بوصول طلب شهرداری اجراییه صادر و بمورد اجرا بگذارد.

تداوم رویکرد شورا در این باره گردد، نهایتاً این عضو برابر بند ۷ ماده یاد شده از انتخابات شوراهای برای مدت حداقل یک دوره ممنوع از ثبت نام خواهد شد! این ضمانت اجرا که در واقع شدیدترین ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در قانون شوراهاست به هیچ عنوان کافی برای ملزم کردن اعضای شوراهای به انجام تکالیف قانونی به نحو احسن نیست.

ب- شهرداران

بر اساس تبصره ۲ ماده ۵۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد: «...۲- موقعی که انجمن شهر با رعایت مفاد ماده ۵۳ قانون رأی به برکناری شهردار صادر نماید ۳- در موارد تعلیق طبق مقررات قانونی ۴- در صورت فقدان هر یک از شرایط مربوط به انتخاب شهردار...»

همچنین بر اساس تبصره ۴ ماده ۷۱ قانون شوراهای « دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد: ...ب- برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی ج- تعلیق طبق مقررات قانونی د- فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر...»

به نظر می‌رسد مقررات مذکور که جنبه نظارتی شوراهای شهر بر شهردار را بیان می‌کنند، می‌توانند ضمانت اجرای مناسبی برای عدم انجام وظایف شهردار یا عدم کفایت وی در خصوص انجام وظایف وی باشند. در بحث ایمنی ساختمان‌ها نیز همانطور که در مبحث نخست و مبحث سوم بیان شد، شهردار نقش بسیار حیاتی و تعیین‌کننده‌ای دارد، چنانچه شهردار در انجام مصوباتی که توسط شورا در خصوص ایمنی ساختمان‌های شهر کوتاهی کند یا از انجام آن‌ها سرباز زند بنابراین می‌تواند با ضمانت اجرای شدید شوراهای یعنی «استیضاح، رأی عدم اعتماد و برکناری» مواجه شود. بر اساس ماده ۷۳ قانون شوراهای «چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا توسط رئیس شورا موارد را به صورت روشن به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت مفاد مورد تذکر، موضوع به صورت سؤال مطرح می‌شود که در این صورت رئیس شورا سؤال را کتباً به شهردار اطلاع خواهد داد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا و پاسخ به سؤال می‌باشد. چنانچه شهردار از حضور استتکاف ورزیده یا پاسخ وی قانع‌کننده تشخیص داده نشود طی جلسه دیگری موضوع مجدداً به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک سوم اعضای شورا رسیده باشد، ارائه می‌شود. فاصله بین ابلاغ تا تشکیل جلسه که از طرف رئیس شورا تعیین خواهد شد حداکثر ده روز خواهد بود. شورا پس از طرح سؤال یا سئوالات و جواب شهردار، رأی موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضا رأی مخالف دهد، شهردار از کار برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد.

تبصره - در فاصله بین صدور رأی عدم اعتماد و برکناری شهردار و یا خاتمه خدمت شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه به طول انجامد یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده‌دار و مسئول اداره امور شهرداری خواهد بود»

پ- وزرا حسب مورد

در ارتباط با بحث ایمنی ساختمان‌ها برخی از وزرای دولت حسب وظیفه خود، حیطة اختیارات و تکالیف مشخصی دارند که می‌تواند از حیث مسئولیت سیاسی و مدیریتی وزیر مربوطه مورد بررسی قرار گیرد. مهم‌ترین وزرای که مستقیماً تکالیفی در ارتباط با ایمنی ساختمان‌ها در مراحل سه‌گانه طرح شده در این تحقیق، دارند عبارت از وزیر راه و شهرسازی، وزیر کار (تعاون، کار و امور اجتماعی) و وزیر کشور می‌باشد.

۱- وزیر راه و شهرسازی

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان وظیفه بسیار خطیری بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذاشته است و آن «نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری» است. بر اساس ماده ۳۵ قانون فوق‌الذکر «مسئولیت نظارت عالی بر اجرای

ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است. بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. به منظور اعمال این نظارت مراجع و اشخاص یاد شده در ماده ۳۴ موظفند در صورت درخواست حسب مورد اطلاعات و نقشه‌های فنی لازم را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار دهند و در صورتی که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نماید. با ذکر دلایل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذیربط ابلاغ نماید و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است. در اجرای این وظیفه کلیه مراجع ذیربط موظف به همکاری میباشند.

تبصره - این ماده شامل طرح‌های وزارتخانه و سایر دستگاه‌های دولتی که دارای مقررات خاص میباشند، نمی‌شود. علاوه بر این وظیفه وزارت مسکن و شهرسازی بر اساس مواد ۲۸ و ۳۶ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، وظایف دیگری چون «تدوین ضوابط، مقررات و تشکیلات حرفه‌ای مناسب برای کاردان‌های فنی شاغل در رشته‌ها و حرفه‌ها...» و «ارائه خدمات مشاوره‌ای و راهنمایی در زمینه طراحی و اجرای ساختمان‌ها از طریق ارائه و تهیه طرح‌های همسان (تیپ) و انتشار جزوات آموزشی و...» بر عهده دارد.

علاوه بر این در ماده ۴۰ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به تشکیل «شورای توسعه نظام مهندسی و کنترل ساختمان» اشاره شده است که در واقع به نوعی تحت نظارت وزارت راه و شهرسازی تشکیل می‌شود، شورای مذکور در حال حاضر فعال نیست و بنابراین نباید شاهد توسعه در نظام مهندسی و کنترل ساختمان باشیم. در مجموع می‌توان گفت که یقیناً کیفیت تصمیمات، انتصاب‌ها و برنامه‌هایی که توسط شخص وزیر در ارتباط با رویکرد وی نسبت به ایمنی ساختمان‌ها وجود دارد، می‌تواند نقش مؤثری در حفظ ایمنی ساختمان‌ها ایفا نماید. بنابراین چنانچه تصمیمات وزیر یا برنامه‌های وی یا انتصاب‌ها و انتخاب‌های وی از کفایت لازم برخوردار نباشد، در چارچوب قانون مسئول خواهد بود.

۲- وزیر کار (تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

بر اساس ماده ۹۶ قانون کار «به منظور اجرای صحیح این قانون و ضوابط حفاظت فنی، اداره کل بازرسی وزارت کار و امور اجتماعی یا وظایف ذیل تشکیل می‌شود:

الف - نظارت بر اجرای مقررات ناظر به شرایط کار به ویژه مقررات حمایتی مربوط به کارهای سخت و زیان آور و خطرناک، مدت کار، مزد، رفاه کارگر، اشتغال زنان و کارگران نوجوان.

ب - نظارت بر اجرای صحیح مقررات قانون کار و آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به حفاظت فنی.

ج - آموزش مسائل مربوط به حفاظت فنی و راهنمایی کارگران، کارفرمایان و کلیه افرادی که در معرض صدمات و ضایعات ناشی از حوادث و خطرات ناشی از کار قرار دارند.

د - بررسی و تحقیق پیرامون اشکالات ناشی از اجرای مقررات حفاظت فنی و تهیه پیشنهادات لازم جهت اصلاح میزان‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به موارد مذکور، مناسب با تحولات و پیشرفتهای تکنولوژی.

ه - رسیدگی به حوادث ناشی از کار در کارگاه‌های مشمول و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری اینگونه موارد به منظور پیش‌گیری حوادث.

تبصره ۱- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مسئول برنامه‌ریزی، کنترل، ارزشیابی و بازرسی در زمینه بهداشت کار و درمان کارگری بوده و موظف است اقدامات لازم را در این زمینه به عمل آورد.

تبصره ۲- بازرسی به صورت مستمر، همراه با تذکر اشکالات و معایب و نواقص و در صورت لزوم تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح انجام می‌گیرد.

با توجه به این ماده قانونی مسئولیت ایمنی بخش قابل توجهی از ساختمان‌ها که شامل کارگاه‌ها می‌شود، به نوعی به وزیر کار بر می‌گردد. همانند وزیر مسکن و شهرسازی، چنانچه وزیر کار نیز در انجام وظایف قانونی خود قصور

داشته یا از سوء مدیریت یا عدم کفایت وی حوادثی دامنگیر کارگران شود و این حوادث مربوط به ایمنی کارگاه باشد، باید از این حیث پاسخگو باشد و عندالاقضاء با ضمانت اجرای مربوط مواجه شود.

۳- وزیر کشور

وزیر کشور نیز وظایف متعددی در ارتباط با موضوع ایمنی ساختمان‌ها بویژه در زمان بهره‌برداری و نگهداری و در زمان مدیریت بحران به عهده دارد. این وظایف از دو جهت قابل بررسی است؛ نخست وظایف و اختیارات وزیر کشور در خصوص مدیریت بحران و دوم وظیفه نظارتی وزیر کشور در خصوص صلاحیت‌ها و تکالیف شوراها که بررسی خواهند شد؛ بر اساس ماده ۷ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور «سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌گردد». در مباحث گذشته راجع به وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در ارتباط با اقدامات پیشگیرانه و از جمله ایمنی ساختمان‌ها به تفصیل گفته شد.

یا در خصوص نظارت وزارت کشور بر اقدامات و فعالیت‌های شوراها و اعلام موارد تخلف ایشان تبصره ۲ ماده ۷۹ قانون شوراها مقرر می‌کند: «وزارت کشور بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرائی قانون شوراها می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیأت حل اختلاف ارجاع نماید» بنابراین حیطه اختیارات و وظایف وزیر کشور در ارتباط با ایمنی ساختمان‌ها و ایمنی شهر که به نوعی با وظایف شوراها و شهرداران نیز ارتباط می‌یابد، بسیار مهم و گسترده بوده و وزیر کشور شخصاً از حیث نوع مدیریت و انتصاب افراد یا پیشنهاد افراد حسب مورد جهت تصدی مسئولیت‌ها وظایف مهمی بر عهده دارد و باید در چارچوب قانون در قبال تصمیمات و اقدامات آنان پاسخگو باشد.

بند چهارم - تعقیب انتظامی متخلفین

بخش قابل توجهی از مسئولینی که در حین طراحی و اجرای ساختمان فعالیت می‌کنند در مباحث ۲۲ گانه مقررات ملی ساختمان معرفی شده و در گفتار نخست از این مبحث به تفصیل در مورد آن‌ها صحبت شد. بر اساس ماده ۱۸۵ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۱۷ «شورای انتظامی استان مرجع رسیدگی به شکایات و دعاوی اشخاص حقیقی و حقوقی در خصوص تخلفات حرفه‌ای، انضباطی و انتظامی مهندسان و کارکنان فنی عضو نظام مهندسی استان و یا دارندگان پروانه اشتغال می‌باشد. کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از صاحبکار، زیان‌دیده از تخلف، دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت یا غیردولتی یا نهادهای انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی و بطور کلی هر شخصی که در مورد هر یک از اعضای نظام مهندسی استان یا دارنده پروانه اشتغال شکایتی در مورد تخلف انضباطی، انتظامی و یا حرفه‌ای وی داشته باشد می‌تواند شکایت خود را به طور کتبی و با درج مشخصات و شرح تخلف مورد ادعا به انضمام اسناد و مدارک مربوط به دبیرخانه نظام مهندسی استان ارسال یا تحویل نماید»

در ماده ۹۱ آیین‌نامه یاد شده فهرست کاملی از تخلفات انتظامی مشتمل بر دو دسته تخلفات حرفه‌ای (بند الف) و تخلفات انضباطی (بند ب) بیان شده است. ارتکاب اکثر این تخلفات می‌تواند ایمنی ساختمان‌ها را به خطر انداخته و در نهایت باعث به خطر افتادن انسان‌ها شود.

ضمانت اجراهای تخلفات حرفه‌ای یاد شده، در ماده ۹۰ آیین‌نامه به شرح ذیل است: «مجازات‌های انتظامی به قرار

زیر است:

- درجه ۱- اخطار کتبی با درج در پرونده عضویت در نظام مهندس استان.
- درجه ۲- توبیخ کتبی با درج در پرونده عضویت در نظام مهندس استان.
- درجه ۳- محرومیت موقت از استفاده از پروانه اشتغال به مدت سه ماه تا یکسال و ضبط پروانه اشتغال به مدت محرومیت.
- درجه ۴- محرومیت موقت از استفاده از پروانه اشتغال به مدت یکسال تا سه سال و ضبط پروانه اشتغال به مدت محرومیت.

درجه ۵ - محرومیت موقت از استفاده از پروانه اشتغال به مدت سه سال تا پنجسال و ضبط پروانه اشتغال به مدت محرومیت.

درجه ۶ - محرومیت دائم از عضویت نظام مهندسی استان‌ها و ابطال پروانه اشتغال.
تبصره - در صورت تکرار تخلف، اشخاصی که به سه مرتبه محرومیت موقت از استفاده از پروانه اشتغال محکوم شده باشند در صورتی که برای دفعات بعدی مرتکب تخلفی شوند که باز هم مستلزم اعمال مجازات محرومیت موقت از درجه (۴) یا (۵) باشد به مجازات مربوط به اضافه یک برابر مجموع مدت محرومیت‌های قبلی از استفاده از پروانه اشتغال و ضبط آن و یا مجازات از نوع درجه (۶) محکوم خواهند شد.

علاوه بر مقررات یاد شده می‌توان از تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) نیز یاد کرد؛ بر اساس این تبصره: «مهندسان ناظر ساختمانی مکلف‌اند نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آن‌ها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند. هر گاه مهندس ناظر بر خلاف واقع گواهی نماید و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی به طرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده صد قانون شهرداری و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد، شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی منعکس نماید. شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت ثبوت تقصیر برابر قانون نظام معماری و ساختمانی حسب مورد با توجه به اهمیت موضوع به ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلفی شود که منجر به صدور رأی تخریب به وسیله کمیسیون ماده صد گردد به حداکثر مجازات محکوم کند...» در ماده ۱۷ و ۲۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز مقرراتی در این باره قابل بررسی است.

در مجموع، با توجه به مقررات یاد شده و تنظیم مقرراتی نسبتاً کامل در خصوص انواع تخلفات انتظامی و مجازات‌های شش گانه به نظر می‌رسد ضمانت اجرای نسبتاً مناسبی در ارتباط با تخلفات مهندسان و سایر افراد یاد شده در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین‌نامه اجرایی آن وجود دارد.

بند پنجم - جرایم نقدی مربوط به مالکان

بر اساس ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان «شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود...» بخش قابل توجهی از تخلفاتی که می‌تواند ایمنی ساختمان را به خطر انداخته یا باعث ساخت و سازهای غیر اصولی گردد، تخلفات مالکان و سازندگان ساختمان‌هاست که ضمانت اجرای آن در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و تبصره‌های آن تبیین شده است. بر اساس قسمتی از این ماده «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه بوسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد جلوگیری کند.

تبصره ۱- در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از اعضای انجمن شهر، به انتخاب انجمن مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می‌کند که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد پس از انقضای مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را

با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یکماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح کند در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذینفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه، تجاوز کند تعیین می‌کند. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا نکند شهردار رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد کرد. تبصره ۲- در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابانهای اصلی یا خیابانهای فرعی و یا کوچ بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام کند (جریمه نباید از حداقل یک دوم کمتر و از سه برابر ارزش معاملاتی برای هر متر مربع بنای اضافه بیشتر باشد). در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری کرد، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بکند. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.

تبصره ۳- در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجارتي و صنعتی و اداری کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابانهای اصلی یا خیابانهای فرعی و یا کوچه بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین و شهرداری مکلف است بر اساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام کند (جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع بنای اضافی ایجاد شده بیش‌تر باشد). در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری کرد شهرداری مکلف است مجدداً پروانه را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب بکند.

کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد کرد.»

امروزه و در رویه جاری شهرداری‌ها، ضمانت اجرای مقرر در تبصره‌های این ماده به فرصت مغتنمی برای اخذ جرایم از شهروندان تبدیل شده و به نظر می‌رسد عملاً فلسفه اصلی این کمیسیون که جلوگیری از ساخت و سازهای مغایر با قوانین و مقررات و ضوابط شهرسازی و حتی تخریب بناهای غیر اصولی برابر مفاد ماده ۱۰۰ است، بیهوده شده و اتفاقاً ابزاری برای توجیه ساخت و سازهای غیرمجاز شده است. تجدید نظر در این مقررات برای تأمین ایمنی ساختمان‌ها و رعایت مقررات ساختمان سازی امری ضروری و فوری به نظر می‌رسد.

بند ششم - جرم انگاری

در حوزه ایمنی ساختمان، نظام حقوقی رویکرد کافی به موضوع جرم انگاری در این زمینه ندارد و با بررسی صورت گرفته در قوانین و مقررات کیفری به نظر می‌رسد نیاز به رویکرد کافی و مناسب جزائی در این زمینه احساس می‌شود. یقیناً برخورد کیفری و جزائی با مجرمانی که به نحوی در ارتباط با ایمنی ساختمان درگیر هستند می‌تواند به عنوان شدیدترین نوع ضمانت اجرا، هم بازدارنده بوده و هم در موارد بسیاری ردپای مسئولین اصلی در صورت وقوع تخلفات قابل جستجو است.

درباره جرم انگاری مربوط به حوزه ساخت و سازها و مهندسین قوانین پراکنده و مختصری از گذشته وجود دارد که ناکافی است و شاید بتوان بطور غیر مستقیم جرم انگاری‌هایی برای برخی مسئولین در ایمنی ساختمان یافت؛ برای مثال ماده ۱۲ و ۱۵ قانون نظام معماری و ساختمانی مصوب ۱۳۵۲/۳/۱ و یا ماده ۳۲ قانون نوسازی و عمران شهری

مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ و یا ماده ۹۱ قانون شهرداری‌ها از جمله مواردی است که بسیار محدود به جرایم و کیفرهای حوزه‌ایمی ساختمان‌ها می‌پردازد.

در تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها که در مباحث پیشین اشاره شد، قسمت اخیر تبصره به جرم‌انگاری در خصوص مهندسین ناظر پرداخته است، بر اساس قسمتی از این تبصره «... مأموران شهرداری نیز مکلفند در مورد ساختمان‌ها نظارت نمایند و هر گاه از موارد تخلف در پروانه به موقع جلوگیری نکنند و یا در مورد صدور گواهی انطباق ساختمان یا پروانه مرتکب تقصیری شوند طبق مقررات قانونی به تخلف آنان رسیدگی می‌شود و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأموران شهرداری واجد جنبه جزایی هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود...»

در قانون مجازات اسلامی به عنوان مقررات عام کیفری نیز تنها به کلیات بسنده شده و قوانین ویژه‌ای که مستقیماً با بحث‌ایمی ساختمان‌ها در ارتباط باشد دیده نمی‌شود. برخی از مواد قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) که شاید بصورت بسیار کلی قابلیت استناد داشته باشد عبارت از ۵۹۸، فصل بیست و پنجم (از ماده ۶۷۵ الی ۶۸۹)، فصل بیست و ششم (از مواد ۶۹۰ الی ۶۹۶) به موضوعاتی مشابه در اینخصوص پرداخته است. با توجه به اینکه فصل مستقلی از قانون مجازات اسلامی (فصل نهم - تعزیرات) به موضوع تخریب اموال فرهنگی و تاریخی پرداخته است، شایسته بود قانونگذار در خصوص ایمی ساختمان‌ها که با حق حیات شهروندان در ارتباط است، اقدام به وضع مقرراتی مستقل و فصل مستقلی با عنوان ایمی ساختمان‌ها و یا عناوین مشابه نماید که در برگزیده ضمانت اجرای کافی در این خصوص باشد.

نتیجه گیری و پیشنهادها

آنچه که بیان شد، توصیف نسبتاً جامعی از وضعیت ایمی ساختمان‌ها در ایران در سه حوزه قبل از ساخت، در حین ساخت و بعد از ساخت بود. با بررسی قوانین و مقررات و نظام حقوقی موجود می‌توان نتیجه گیری‌هایی به شرح ذیل بیان کرد:

۱- همانطور که در ابتدای تحقیق و در مقدمه بیان شد؛ در حوزه‌ایمی ساختمان‌ها، با یک نگاه جامع و با توجه به سه حوزه یاد شده، نظام حقوقی درگیر یک آشفتگی و بی‌نظمی کامل در قوانین و مقررات است. از یک طرف قوانین و مقررات مربوط به ایمی ساختمان‌ها که بطور مستقیم یا غیرمستقیم به این حوزه مربوط می‌شود، اکثراً قوانینی پراکنده بوده و در مواردی مصوباتی هستند که یا قدیمی هستند و یا آنچنان با اهمیت شمرده نشده‌اند. در حال حاضر در مرحله صدور پروانه ساخت و ساز در شهرداری‌ها بسیاری از مسئولین و کارشناسان و متولیان امر از برخی قوانین ناآگاه هستند و ضوابط مربوط رعایت نمی‌شود؛ برای نمونه در حوزه «تراکم ساختمانی و تعیین سطح اشغال در مناطق مسکونی» در عمل شاهد نوعی تراکم بسیار غیرمنطقی و افسارگسیخته در ساخت و سازها هستیم که در صورت عمل به مصوبه یاد شده در مبحث نخست، این وضعیت به وجود نمی‌آمد، در حال حاضر عدم رعایت موضوع تراکم ساختمانی (بویژه در شهرهای بزرگ و علی‌الخصوص شهر تهران) شدیداً امنیت ساختمان‌ها و حیات شهروندان را به مخاطره انداخته است. این موضوع بویژه در زمان بحران (برای مثال وقوع زلزله یا هر اتفاق فراگیر دیگر) فاجعه آفرین خواهد بود. بنابراین علاوه بر "آشفتگی" قوانین و مقررات در هر سه حوزه یاد شده با نوعی "عدم تمکین به مقررات موجود" هم مواجه هستیم. این عدم تمکین از سوی نهادهای مسئول صدور پروانه و نهادهای مسئول در حوزه ساخت و ساز و نظارت بر ساختمان‌ها در آینده‌ای نه چندان نزدیک عواقب ناگوار خود را در بحث‌ایمی ساختمان‌ها و حیات شهروندان نشان خواهد داد.

۲- نبود ضمانت اجرای کافی در ارتباط با ایمی ساختمان‌ها از جمله خلاءهایی است که می‌تواند قابل بیان باشد. در خصوص بسیاری از اقداماتی که باید در راستای ایمی ساختمان‌ها صورت گیرد، ضمانت‌های لازم و کافی وجود ندارد، برای نمونه در خصوص وظایف و تکالیف شهرداری برای تدابیر احتیاطی و رفع خرابی و ...

به نظر می‌رسد نیاز به ضمانت اجراهای کافی است یا در خصوص مبحث ۲۲ از مقررات ملی ساختمان که مبحث بسیار مهمی است، هیچگونه ضمانت اجرایی برای عدم انجام یا کوتاهی در انجام وظایف مقرر در خصوص مسئولین یاد شده در مبحث ۲۲ دیده نمی‌شود، اگرچه اجرای مقررات مبحث ۲۲ تا حدودی می‌تواند در نگهداری از ساختمان و پیش‌گیری از عواقب ساختمان‌های ناامن تأثیر قابل توجهی داشته باشد، اما نبود ضمانت اجرایی که به این مبحث تحقق کامل ببخشد، عملاً این مقررات را بی‌فایده می‌نماید.

علاوه بر این در خصوص جرم‌انگاری حوزه ساخت و سازها و ایمنی ساختمان‌ها با توجه به اینکه این مقوله مستقیماً با حیات شهروندان در ارتباط می‌باشد و از طرفی حوزه‌ای است که فعالیت در آن‌ها سود سرشاری برای دست‌اندرکاران آن فراهم می‌آورد، زمینه بسیار مناسب و آماده‌ای برای وقوع انواع تخلفات و جرایم است، تخلفات و جرایمی که می‌تواند فاجعه‌آفرین باشد. در حال حاضر با توجه به ناکارآمدی قوانین کیفری در این خصوص و شرایط و وضعیت نابسامان ساخت و سازها بویژه در شهرهای بزرگ نیاز به تدوین قوانین و مقررات کیفری که از بازدارندگی کافی در خصوص تخلفات و جرایم ساختمانی و ساخت و سازها باشد فوری است.

۳- در حوزه ایمنی ساختمان‌ها در زمان بهره‌برداری و نگهداری با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از مسئولیت متوجه نهادهای محلی مانند شوراهای، سازمان آتش‌نشانی، سازمان مدیریت بحران و ... است و این نهادها در امر پیش‌گیری از وقوع بحران در ارتباط با ایمنی ساختمان‌ها وظایف خطیری دارند، وجود نظام محلی و قواعد و مقررات محلی در این خصوص کارآمدی لازم را ندارد. برای مثال اساسنامه‌های سازمان آتش‌نشانی در استان‌های مختلف، قواعد و مقررات مختلف دارد، اگرچه تأکید می‌شود که قواعد محلی بر اساس نیازهای محل تدوین شوند، اما به نظر می‌رسد در این حوزه نیاز به تدوین قوانین و مقررات ملی است. وجود قواعد و مقررات محلی وظایف و مسئولیت‌ها را در این حوزه، از حالت «الزام آور بودن» خارج ساخته و عملاً وقت نهادهای فوق بویژه شوراهای به تشکیل جلسات متعدد و تصویب مصوباتی می‌گذرد که کارایی لازم را ندارد. در این تحقیق نمونه‌هایی از مصوبات شورای اسلامی شهر تهران آورده شد که در حوزه ایمنی ساختمان‌ها و در ارتباط با آتش‌سوزی و حریق در شهر بود، این مصوبات اگرچه مبین دغدغه‌های تصویب‌کنندگان آن هستند اما عملاً به دلیل ساختار ناقص و ناکارآمد شوراهای و نبود پشتوانه لازم که حمایت‌کننده از مصوبات فوق باشد، اجرای آن‌ها معطل مانده و تبدیل به متن‌ها و شعارهای زیبا می‌شوند. همچنین، تصویب بودجه این نهادها نیز با توجه به اینکه محلی است، نظارت خاصی ندارد و بعضاً اهمیت ایمنی ساختمان‌ها در این فرآیندها نادیده گرفته می‌شود.

۴- مقررات ملی ساختمان که در ۲۲ مبحث تنظیم شده است دارای ایرادات اساسی است؛ نخست اینکه این مقررات با توجه به اینکه در زمان‌های مختلف به تصویب رسیده‌اند و هر مبحثی توسط گروهی از کارشناسان حوزه مربوطه تدوین شده است، با نوعی ناهماهنگی و عدم انسجام در این باره روبرو هستیم. دوم اینکه این مقررات از نظر کمیت نیز قابل توجه بوده و با در نظر گرفتن مجموع ۲۲ مبحث حجم بسیار زیادی را در بر می‌گیرد که عملاً مراجعه به آن‌ها توسط مسئولین، مهندسان و افراد عادی دشوار است. بسیاری از مقررات تکرار می‌شوند و شبیه مقدمه و بیانیه هستند. در برخی مباحث استثنائاً وظایفی بر عهده برخی مسئولان ساختمان سازی مانند مهندس ناظر گذاشته شده که در مباحث دیگر نیست و معلوم نیست که هدف تدوین‌کنندگان یادآوری وظایف بوده یا تأکید بر وظایف مهندسان و یا منظور دیگری داشته‌اند. بنابراین به نظر می‌رسد همین مقررات می‌تواند در قالب یک مجموعه واحد و با حذف مقررات زاید و تکراری و ناکارآمد به یک سطح استاندارد از مقررات گذاری برسند و یک شیوه واحد برای گردآوری و تدوین آن‌ها در نظر گرفته شود.

۵- در نهایت با توجه به موارد گفته شده و آنچه که بطور مفصل در این تحقیق آورده شد در حال حاضر نیاز به تصویب یک قانون جامع با عنوان «قانون جامع ایمنی ساختمان» بیش از پیش احساس می‌شود. قانونی که با در نظر گرفتن سه مرحله تبیین شده در این تحقیق، هم به تفکیک نهادها و مسئولیت‌ها و نوع وظایف هر نهادی پردازد، هم معیارهای ایمنی ساختمان را در مراحل مختلف بیان کند و در نهایت ضمانت اجراهای تخلف از

مقررات را ساماندهی نماید.

۶- در خصوص نگهداری ساختمان‌های موجود نیز برخی از مقررات مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان از حیث شخص مسئول و روش شناسایی مسئولیت‌ایراد داشته و گره قابل توجهی دارد؛ برای نمونه مسئولان نگهداری ساختمان‌ها و مالکان، از آنجایی که در بهره‌برداری ساختمان ذی نفع هستند بویژه در خصوص ساختمان‌های دارای کاربری تجاری، امکان عدم همکاری و عدم اطلاع موارد مربوط به نواقص ساختمان به بازرس دور از ذهن نیست چرا که این موضوع می‌تواند منجر به تعطیلی موقت یا وقفه در فعالیت‌هایشان شود. بویژه اینکه ضمانت اجرایی نیز در اینخصوص وجود ندارد. علاوه بر این بر اساس مقررات مبحث یاد شده، بازرس ساختمان طی «قراردادی» با مسئول نگهداری ساختمان، مسئولیت بازرسی ساختمان را بر عهده دارد. صرف‌نظر از اینکه در حال حاضر اساساً چنین قراردادی بین بازرس با مسئول نگهداری ساختمان منعقد می‌شود یا خیر؟ ساز و کار این قرارداد، ماهیت آن و ضمانت اجرای عدم انعقاد قرارداد مذکور مشخص نشده است.

۷- در مقررات فعلی ساختمان، ضوابط شهرسازی و معماری و موضوعات مربوط به طرح‌های هادی و جامع و تفصیلی شهری پیش‌بینی نشده است و لازم است تا تحت عنوان و مبحث مستقلی مقررات مربوط به طرح‌های شهری و ضوابط شهرسازی و معماری گنجانده شود. علاوه بر این موضوع عدم تغییر کاربری ساختمان‌ها و کنترل آن‌ها فاقد قوانین و مقررات کافی و مشخص است.

۸- نبود شناسنامه ایمنی ساختمان که در برگیرنده وضعیت کنونی ساختمان‌های موجود و ساختمان‌هایی که احداث می‌شود، از حیث نوع ساختمان و موارد ایمنی آن خلاء قابل توجهی است. بنابراین باید برای ساختمان‌های موجود شناسنامه ایمنی تدوین و صادر شود و برای ساختمان‌هایی که احداث می‌شود بعد از صدور پایان کار شناسنامه ایمنی صادر شود. شناسنامه ایمنی ساختمان باید بر اساس ضوابط و استانداردهای مقررات ملی ساختمان تدوین و صادر شده و هر گونه نقل و انتقال حقوقی (اعم از فروش، اجاره و ...) منوط به تأییدیه‌های موجود در شناسنامه ایمنی ساختمان گردد.

۹- با توجه به وظایف و مسئولیت‌های گسترده دو حوزه کاملاً مجزای راه و ترابری و مسکن و شهرسازی که هم از لحاظ قلمرو و هم از لحاظ موضوع و حیطة فعالیت تفاوت‌های آشکاری دارند، تجمیع تمامین وظایف و مسئولیت‌ها در حال حاضر معقول به نظر نمی‌رسد و ادغام دو وزارتخانه راه و ترابری و مسکن و شهرسازی اگرچه در راستای کوچک سازی دولت بوده است ولی در عمل کارایی نداشته و مطالعه جدی تفکیک وظایف در قالب دو وزارتخانه جداگانه پیشنهاد می‌شود.

منابع (قوانین و مقررات استفاده شده)

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸
۲. قانون مدنی مصوب ۱۳۱۳
۳. قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ (با اصلاحیه‌های بعدی)
۴. قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷
۵. قانون نظام معماری و ساختمانی مصوب ۱۳۵۲/۳/۱
۶. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲
۷. قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۷/۲
۸. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (شوراها)
۹. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۰
۱۰. قانون توسعه معابر مصوب ۱۳۲۰/۴/۱

۱۱. قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲
 ۱۲. قانون نوسازی و عمران شهری است که مصوب ۱۳۴۷/۹/۷
 ۱۳. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۲۵ اردیبهشت ۱۳۸۷
 ۱۴. قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲
 ۱۵. قانون مجازات اسلامی (تعزیرات ۱۳۷۵)
 ۱۶. آیین‌نامه حفاظت کارگاه‌های ساختمانی مصوب ۱۳۸۱/۶/۹
 ۱۷. آیین‌نامه ایمنی انبارهای کالا مصوب ۱۳۵۲/۶/۳۱
 ۱۸. آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی در کارگاه‌ها مصوب ۱۳۳۸/۶/۱۴
 ۱۹. آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۱۷
 ۲۰. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸/۹/۱۸
 ۲۱. آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار موضوع تبصره ماده ۹۹ قانون کار مصوب ۱۳۷۷/۸/۱۹
 ۲۲. آیین‌نامه پیش‌گیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه مصوب ۱۳۹۱/۸/۱۴
 ۲۳. اساسنامه سازمان آتش‌نشانی تهران مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴
 ۲۴. تصویب نامه شماره ۱۲۳۲۷۲/ت/۵۱۰۲۴ ه مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیأت وزیران
 ۲۵. مصوبه مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۳ (بند ۵) شورای عالی شهرسازی و معماری
 ۲۶. مصوبه ۱۳۶۶/۵/۵ شورای عالی شهرسازی و معماری
 ۲۷. مصوبه شماره ۱۵۱۲۹/۲۲۱۹/۱۶۰ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۰ شورای اسلامی شهر تهران
 ۲۸. مصوبه تأمین منابع مالی پایدار سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و راهکارهای ارتقاء کمی و کیفی تجهیزات و آموزش شهروندان شهر تهران، مصوب جلسه ۲۸۴ شورای اسلامی شهر تهران
- مدیریت بحران معطوف به پیش‌گیری، آمادگی، مقابله و بازتوانی است که در سه مرحله پیش، حین و پس از وقوع بحران‌ها اعم از بحران‌های طبیعی یا انسان‌ساخت مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد. گزارش موصوف سعی دارد به اجمال ساختار مدیریت بحران کشور و مدیریت بحران کلانشهر تهران را بررسی و در ادامه فرایند مدیریت بحران را در سه مرحله پیش، حین و پس از بحران بررسی نماید.
- ساختار این گزارش در قالب سه بند به بررسی نظام حقوقی مدیریت بحران در ایران و وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران تهران و سایر سازمان‌های مرتبط و درگیر در امر مدیریت بحران همچون (وزارت کشور، جمعیت هلال احمر، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نیروی انتظامی) در مراحل پیش، حین و پس از وقوع حوادث غیرمترقبه پرداخته و در نهایت به بیان کاستی‌ها و ارائه پیشنهادها اصلاحی تحت ساختار مذکور، در مراحل پیش، حین و پس از بحران می‌پردازد. در ضمن ذکر این نکته ضروری است که برخی از موارد مذکور ذیل تقسیم‌بندی فوق، ماهیتاً قابل درج در سایر بندها نیز هست.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

بخش سوم - بررسی نظام حقوقی

مدیریت بحران در ایران :

کاستی‌ها و اصلاحات پیشنهادی

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu

مقدمه:

همه کشورهای جهان در معرض حوادث، سوانح و رخدادهایی که به صورت ناگهانی و بر اثر عوامل طبیعی و یا غیرطبیعی بروز یافته و عمدتاً آثار زیان‌بار مادی و غیرمادی متعددی به همراه دارند، قرار گرفته و درآینده نیز قرار خواهند گرفت. برای آمادگی، پیش‌گیری، مهار، مقابله و کاهش آثار زیان‌بار حوادث و جبران پیامدهای گونه‌گون آن در کشورهای مختلف ترتیبات متنوع قانونی، نهادی و تشکیلاتی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است که البته بحث در خصوص آن‌ها مجال دیگری را می‌طلبد. در ایران نیز هر ساله گزارش‌هایی را درباره بحران‌ها اعم از بلایای طبیعی و حوادث غیر مترقبه در سراسر کشور می‌شنویم. بدیهی است برای افرادی که در معرض این بحران‌ها قرار می‌گیرند، شرایط بسیار ناگوار است و آثار مخرب و دردناک آن تا سال‌ها بعد در خانواده‌ها باقی می‌ماند. متأسفانه در جامعه ما نه مسئولین و سیاستمداران و نه شهروندان خود را درگیر این حوادث غیر مترقبه و فاجعه‌انگیز که به صورت معدود و غیر مستمر رخ می‌دهد، نمی‌کنند تا زمانی که حادثه اتفاق می‌افتد. این قسم از بحران و وقفه‌ای جدی و ناگهانی و غیر منتظره در ترتیبات و نظام حاکم بر شهر است که در نتیجه نیروی طبیعی مانند سیل و زلزله و یا پدیده‌های انسان ساخت و حوادث غیر مترقبه مانند آتش‌سوزی به وقوع می‌پیوندد و جنبه‌های انسانی و مالی بزرگی به خود می‌گیرد تا جایی که بخشی از جامعه یا تمامی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد، پیش‌گیری از چنین حوادثی و در صورت بروز، مقابله با آن جهت مهار و کاهش صدمات و آسیب‌های مربوطه منجر به پیش‌بینی قواعد و مقررات و نهادهای متعددی از سوی قانون‌گذار و سایر مراجع تصمیم‌گیرنده شده است که سیر تحول مربوط به آن را در جای خود دنبال خواهیم کرد.

در یک تقسیم‌بندی کلی بحران را می‌توان به دو دسته طبیعی و انسان ساخت، طبقه‌بندی کرد. طبق تعریفی که در «بند الف» ماده ۱ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی از عبارت بحران شده است، «بحران: شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و بر طرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.»

امروزه برای مقابله با بحران‌های حاصل حوادث غیر مترقبه نیازمند برنامه‌ریزی استراتژیک و رفتار سازمان یافته هستیم. این مهم به شهرها امکان می‌دهد تا اولویت‌ها و مسایل اساسی کاهش خطرپذیری بلایا و مخاطرات را شناسایی کرده و بر روی آنها تمرکز کنند.

وفق «بند ب» ماده ۱ قانون فوق‌الذکر، مدیریت جامع بحران: «فرآیند برنامه‌ریزی، عملکرد و اقدامات اجرایی است که توسط دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش سطح مخاطرات (مدیریت خطرپذیری) و مدیریت عملیات مقابله و بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب‌دیده (مدیریت بحران) صورت می‌پذیرد. در این فرآیند با مشاهده پیش‌نشانگرها و تجزیه و تحلیل آنها و منابع اطلاعاتی در دسترس تلاش می‌شود به صورت یکپارچه، جامع و هماهنگ با استفاده از ابزارهای موجود از بحران‌ها پیشگیری نموده یا در صورت بروز آنها با آمادگی لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به مقابله سریع پرداخته تا شرایط به وضعیت عادی بازگردد.»

بنابراین مدیریت بحران فرایندی پویا است که با مشاهده سیستماتیک بحران‌ها و تجزیه و تحلیل آن‌ها اقدامات سنجیده را به منظور پیش‌گیری، کاهش اثرات زیان‌بار و امداد رسانی سریع و بهبود اوضاع در پیش از وقوع بحران، زمان وقوع بحران و بعد از آن انجام می‌دهد. مدیریت بحران به مفهوم مدرن آن یک سیکل (چرخه) و یک فرایند است. چرخه‌ای که مسئله کمک رسانی و امداد و نجات تنها یک مرحله از مراحل چندگانه آن محسوب می‌شود. این فرایند براین باور استوار است که نباید به شکل منفعلانه به انتظار وقوع بحران ماند، بلکه لازم است به یاری علم و دانش و تکنولوژی و با افزایش آگاهی همگانی و تجهیز جامعه به وسایل و امکانات و ابزار لازم، به پیش‌گیری از وقوع بحران و کاهش صدمات انسانی و خسارات مادی ناشی از وقوع آن پرداخت. تقسیم‌بندی‌هایی در خصوص

مراحل چرخه بحران وجود دارد، برخی آن را تحت عناوین تشخیص، آمادگی، فرو نشانیدن، بازیابی و یادگیری تقسیم کرده‌اند و عده‌ای دیگر چرخه بحران را متشکل از پنج مرحله شامل، انتخاب، اعلام خطر، نجات، عادی سازی و توان بخشی دانسته‌اند. وفق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، این چرخه شامل ۴ مرحله است:

الف - پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.

ب - آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد که شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است.

ج - مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست و جو، نجات و امداد بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهارآتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی‌ربط است.

د - بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد. بنابراین فرایند مدیریت بحران، از مرحله پیش‌گیری و پیش‌بینی آغاز و با عادی سازی محیط دچار بحران و بازسازی آن به اتمام می‌رسد. شایان ذکر است مراحل پیش‌بینی، پیش‌گیری و آمادگی (قبل از وقوع بحران)، مهمترین مرحله مدیریت بحران است. این مرحله شامل شناخت، برنامه‌ریزی، پیش‌گیری و آمادگی است و از این رو مهمترین مرحله محسوب می‌شود. در این مرحله تهیه نقشه خطر (بحران) به همراه محدوده مکانی آن و تعیین شدت و ضعف آن، تعیین ویژگی‌های منطقه بحران از نقطه نظرهای مختلف و مرتبط همچون جمعیت، اماکن، امکانات و ... از اقدامات ضروری و مهم است. در این مرحله لازم است دستورالعمل‌هایی به منظور برنامه‌ریزی تدوین گردد و جامعه به ابزار و امکانات مناسب برای مقابله با بحران تجهیز شود.

مفهوم مهم مستتر دیگر در این مرحله، پیش‌گیری است. بنابراین پس از اینکه به وسیله شناخت و برنامه‌ریزی ضرورت انجام اقدامات طرح و توجیه و دستورالعمل‌های متناسب با آن تدوین شد، به منظور پیش‌گیری، عملی کردن تمام یا بخشی از این برنامه‌ها حسب مورد در دستور کار قرار می‌گیرد، مانند اجرای دستورالعمل‌های احداث سازه‌های شهری منطبق با مصوبات و دستورالعمل‌های موجود، تعبیه سیستم‌های حفاظتی، نصب دستگاه‌های کنترل و اعلام خطر هوشمند درایمن‌سازی ساختمان‌های قدیمی و فرسوده، تجهیز اماکن عمومی و ساختمان‌های بلند به تجهیزات اطفاء حریق و اعلام‌کننده‌های خطر هوشمند و ...

شایان ذکر است، مقوله وضعیت ایمنی در شهرها یکی از شاخص‌های مهم در ارزیابی کیفیت زندگی شهری است. وفق بند «ب» ماده ۲ پیش‌نویس لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا، «ایمنی عبارت است از: میزان درجه دور بودن از خطر و فرار از موقعیت‌هایی که می‌تواند باعث مرگ، جراحت حوادث شغلی، صدمه و یا خسارت به اموال و تجهیزات گردد و به عبارت دیگر شرایطی است که منابع انسانی را از عوامل مضر که می‌تواند سلامت آن را به خطراندازد مصون می‌دارد.» یکی از مواردی که ایمنی شهر و شهروندان را تهدید می‌کند مقوله بحران‌های انسان ساخت از قبیل آتش‌سوزی یا حریق است. با توجه به اینکه هر ساله تعداد قابل ملاحظه‌ای از ساکنان کلان شهر تهران متحمل خسارات جانی و مالی ناشی از قبیل بحران‌ها هستند، اما متأسفانه در حال حاضر از باب دارا بودن قوانین و مقررات و ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی در وضعیت نامطلوبی قرار داریم به گونه‌ای که علاوه بر اینکه تأمین ایمنی

شهرهای کشور به نحو شایسته‌ای در اسناد قانونی بالا دستی از جمله طرح جامع شهر تهران پیش‌بینی و لحاظ نشده است، در عین حال تحلیل وضعیت موجود نظام‌ایمنی، آتش‌نشانی و مدیریت بحران در شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نشان از فقدان قوانین، ضوابط، مقررات و نظام‌های حقوقی جامع در زمینه آتش‌نشانی و ایمنی و همچنین نبود ساختار سازمانی یکپارچه در مدیریت‌ایمنی و آتش‌نشانی دارد.

بررسی قوانین و نظامات و برنامه‌های کشورهای توسعه یافته به ویژه در سال‌های اخیر حاکی از آن است که تامین‌ایمنی و پیش‌گیری از حریق و کاهش خسارات آن در صورت وقوع، در این کشورها جزئی جدایی ناپذیر از فرایند توسعه پایدار است. بنابراین قوانین و مقررات در چند سطح از این مهم پشتیبانی کرده و آن را تضمین می‌کنند. دسته اول قوانینی است که با طراحی، ارتقاء و بهبود برنامه‌های ایمنی به پیش‌گیری از وقوع حریق در شهرها و سکونتگاه‌ها می‌پردازند و طی آنها پیش‌بینی‌هایی از قبیل ایجاد بانک اطلاعات ایمنی سراسر شهر و حاوی چک لیست‌های مربوطه در خصوص ساختمان‌های در معرض آسیب، لیست و کلاس مواد و مصالح خطرناک موجود و به کار گرفته شده در آنها، مدل‌های طراحی سازه‌ها و عملکرد آنها در هنگام حریق و ... ظرفیت و استانداردهای دستگاه‌ها و سیستم‌های اطفاء حریق و هشدار دهنده‌ها نشان داده می‌شوند و برنامه نیازمندی‌های آموزشی برای متخصصین و مسئولین و افراد شاغل در آتش‌نشانی و شهروندان در آن لحاظ می‌شود. این قوانین در صدد ایجاد ساختمان‌ها و سازه‌های مناسب و ایمن در برابر حریق و ایمن‌سازی ساختمان‌های در معرض آسیب و خطر آتش‌سوزی است و از ضروریات تحقیق این مهم، تدارک تیم‌های عملیاتی ماهر و ارایه اختیارات قانونی لازم به آنهاست.

دسته دوم مقررات و نظاماتی را شامل می‌شود که موضوع آنها ارایه خدمات اورژانسی در راستای اطفاء حریق و خروج از بحران است. این نظامات حاوی ارایه خدمات در سطوح مختلف است و در آن جنبه‌های اطفاء حریق، امداد و نجات، فرماندهی عملیات در کلاس‌های مختلف، نحوه همکاری سازمان آتش‌نشانی با دیگر ارگان‌های مربوطه در زمان بحران، جنبه‌ها و تنظیم نظامات درجه اهمیت حفظ ایمنی جان و مال شهروندان و آتش‌نشانی‌ها، تعیین تجهیزات و استانداردها و نحوه تجهیز آتش‌نشانی‌ها و فرمانده‌ها، تهیه نقشه‌های عملیات، تکالیف و وظایف فرمانده عملیات، اقدامات مربوط به پس از بحران از قبیل اقدامات زیست محیطی پس از حادثه و سایر موارد مربوطه را شامل می‌شود. بنابراین از روش‌های مهم و مؤثر جهت کاهش سوانح آتش‌سوزی و کاهش تلفات و خسارات ناشی از آن در مناطق شهری، برنامه‌ریزی شهری از طریق تدوین استانداردها و ضوابط در قالب قوانین و مقررات مربوطه است. با توجه به اینکه حفظ و برقراری ایمنی شهر از خطر حریق و سایر مخاطرات، بنیادی‌تری و اساسی‌ترین اقداماتی است که لازم است توسط دولت و شهرداری‌ها ارائه شود، اما متأسفانه در کشور ما و به صورت خاص در شهر تهران قوانین و مقررات محدودی برای تضمین این مهم پیش‌بینی و مصوب شده است.

مرحله دوم که در مرحله قبل از وقوع بحران به آن پرداخته می‌شود، آمادگی یا رسیدن به دوران آمادگی است که در آن بالا بردن سطح آگاهی مردم یا سطح آگاهی عمومی و آشنایی همگان با بحران‌ها و آثار آنها از ارزشمندترین مفاهیم آن محسوب می‌شود. در این مرحله به شناسایی خطرات احتمالی و انجام اقدامات متناسب با خطر پرداخته می‌شود و تعلیم نیروهای امداد و نجات و احداث پایگاه‌های امداد و نجات به تعداد مکفی و تهیه و وسایل و امکانات مناسب و متناسب با وضعیت شهر و بر اساس تکنولوژی روز کشورهای توسعه یافته، تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها و ... از دیگر اقدامات ضروری است و هدف از آن کاهش تلفات و صدمات انسانی و جلوگیری از آثار سوء پس از وقوع بحران همانند صدمات بهداشتی یا زیست محیطی است. بنابراین بدیهی است تحقیق این مرحله مستلزم تدوین دستورالعمل‌های دقیق و مناسب و متناسب با بحران‌ها، فراهم آوردن امکانات و تمهیدات لازم و پرداختن به بحث آموزش همگانی به صورت مداوم است.

نکته آنکه فرایند مدیریت بحران به مراجع محلی امکان می‌دهد تا اولویت‌های اساسی کاهش خطرپذیری بلایا و حوادث را شناسایی کرده و بر روی آنها متمرکز شوند و ببینند چه منابع انسانی، اقتصادی، تکنولوژیک و طبیعی در دسترس است.

کسب آمادگی لازم برای مقابله با آتش‌سوزی و حادثه و آشنایی با اصول مشارکت و خودیاری جهت نجات جان خود، خانواده و هم‌نوع، یکی از مهمترین وظایف یک شهروند مسئول تلقی می‌شود. از آنجاییکه انجام اقدامات مناسب در فاصله زمانی بین ایجاد حریق و گسترش آن بسیار اهمیت دارد و از این جهت اصطلاحاً این زمان به « زمان طلایی » نیز اطلاق می‌شود، لذا آموزش شهروندان با هدف خود امدادی، در امر اطفاء حریق از اهمیت به‌سزایی برخوردار است.

مرحله سوم، اعلام خطر و مقابله است که مرحله وقوع بحران است و در این مرحله اقدامات، برنامه‌ریزی‌ها و تمهیدات زمان پیش‌گیری و آثار آنها در کاهش ابعاد بحران و خسارات، مشخص و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در مرحله وقوع بحران، مهمترین بحث نجات جان و مال شهروندان است. اقدامات این مرحله مبتنی بر ملحوظ نظر قرار دادن اولویت‌هاست. در این خصوص مبحث امداد و نجات، تخلیه و خارج کردن زندگان، چگونگی نجات جان مصدومان از طریق جستجو و یافتن آنها و ارایه کمک‌های بالینی و پزشکی و اعزام به مراکز درمانی مطرح می‌شود. اولویت دیگر دور کردن ساکنان در معرض آسیب، مددکاری و وسیع اجتماعی، روانی و رفتاری، بیرون آوردن اجساد و اموال، اعمال کنترل‌های اجتماعی و قانونی، تفکیک اموال و دارایی‌ها، ایجاد اردوگاه‌ها و بیمارستان‌های صحرایی، ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، زیست محیطی و در نهایت آوار برداری و دفع پسماندها و عادی سازی و رفع بحران قرار دارد.

مرحله آخر، بازسازی و بازتوانی را شامل می‌شود که این مفاهیم در مرحله پس از وقوع بحران قرار می‌گیرند در این مرحله رفع مشکل افرادی که دچار بحران شدند از ضروری‌ترین اقدامات است و به این منظور، ارائه خدمات مناسب با در نظر گرفتن وضعیت افراد آسیب دیده و دچار بحران نقش اساسی دارد. بدیهی است در مواقع بحران خانواده‌های بسیاری آسیب می‌بینند، وسایل معیشت و امرار معاش آنها از بین می‌رود. بنابراین ارایه خدمات همچون کمک‌های مالی بلاعوض و یا مدت دار و سایر خدمات مناسب برای عادی سازی وضعیت ضروری است. در ضمن ارایه خدمات درمانی و روان بخشی میان مدت و بلند مدت نیز از ضروریات این مرحله است. بازسازی ایمن و اصولی سازه‌ها، یعنی تشکیل مجدد جامعه دچار بحران شده، از اقدامات این مرحله است که حسب مورد و براساس شرایط موجود شهر می‌بایست مبتنی بر ایمن‌سازی محیط در برابر بحران و محدودیت‌هایی چون محدودیت فضاهای شهری صورت پذیرد.

بنابراین در یک تقسیم‌بندی کلی و مشخص می‌توان مدیریت بحران را در سه مرحله زمانی قبل، حین و پس از بحران طبقه‌بندی کرد، مرحله نخست (قبل از بحران) آمادگی کوتاه مدت و طولانی مدت را شامل می‌شود که تحت مفاهیم پیش‌بینی، پیش‌گیری، کاهش آسیب پذیری و آسیب‌رسانی و نیز آمادگی بررسی می‌شود. مرحله دوم (حین بحران) مرحله اقدامات سریع و اضطراری و پاسخ‌گویی سریع و امداد و نجات است که با هشدار و مصونیت و ارزیابی مقدماتی آغاز و تحت مفاهیم کنترل، تحدید دامنه بحران، ارزیابی دقیق دامنه بحران، برنامه‌ریزی و استقرار نظم و ... بررسی می‌شود و مرحله سوم (پس از بحران) نیز مفاهیم بازتوانی و بازسازی و توسعه مجدد مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.

بر اساس ماده ۳ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، « به منظور هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری (با عنایت به تفویض اختیار معظم‌له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن شورای عالی مدیریت بحران کشور که از این پس در این قانون به اختصار شورای عالی نامیده می‌شود، تشکیل می‌گردد. »

در ارزیابی اولیه موضوع به نظر می‌رسد مسئله اصلی در خصوص موضوع مورد بحث، تعیین نقش، وظایف و اختیارات نهادهای ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه و طراحی سازوکار هماهنگی میان آنها است. بی‌تردید، صرف تشکیل شوراهای عالی (نظیر شورای عالی مدیریت بحران کشور) بدون اینکه حدود وظایف و اختیارات قوا و نهادهای مختلف در خصوص موضوع مربوط (در اینجا، مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه) از قبل

در نظام حقوقی مشخص نشده باشد، کفایت نخواهد کرد. بر همین اساس، یکی از وظایف شورای عالی مدیریت بحران کشور، پیشنهاد تصویب اسناد قانونی لازم در زمینه تعیین جایگاه، نقش، وظایف و اختیارات هر از دستگاه‌های ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران بیان شده است. شورای یادشده صلاحیت وضع مقررات قانونی لازم در این زمینه را ندارد و مراتب باید از طریق پیشنهاد این شورا، با ارایه طرح یا لایحه قانونی (در صورت لزوم تصویب قانون) یا پیشنهاد مصوبه هیئت وزیران (با رعایت ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت) صورت پذیرد.

به نظر می‌رسد در صورتی که حدود دقیق وظایف و اختیارات دستگاه‌های مربوط در زمینه مدیریت بحران، در مقررات قانونی مربوط مشخص گردیده بود، در وضعیت فعلی حداقل امکان شناسایی مسئولان بروز حوادث غیرطبیعی فراهم می‌شد. براین اساس، ضمن تأکید بر لزوم توجه به وظایف و اختیارات سایر نهادها در مقوله مدیریت بحران در کشور براساس قوانین و مقررات مربوط، به نظر می‌رسد لازم باشد موضوع تعیین حدود دقیق وظایف و اختیارات قوا و نهادهای حکومتی در مدیریت بحران و نیز نظام حقوقی حاکم بر هماهنگی میان آنها، به صورت خاص مورد توجه مراجع دولتی ذی‌ربط قرار گیرد. همان‌طور که در ادامه بیان خواهد شد، موضوعات اخیر از طریق پیگیری ارایه پیشنهادهای دستگاه‌های ذی‌ربط در شورای عالی مدیریت بحران کشور و تقدیم پیشنهادهای قانونی لازم به مراجع مربوط، قابل اقدام به نظر می‌رسد.

پیشینه و تحولات قانونی

سازمان مدیریت بحران کشور:

نخستین قانونی که در خصوص مدیریت بحران در کشور وضع شد قانون مربوط به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی کشور مصوب ۱۳۳۷ مبنی بر سیستم سازمانی متمرکز در مدیریت بحران است. سازمان مذکور به منظور حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه و تقلیل اثرات آن و همچنین تقویت روحیه و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع غیر عادی و اضطراری تاسیس شد تا در هر محل تحت نظر مستقیم استاندار یا فرماندار انجام وظیفه نماید.

در سال ۱۳۴۵ قانون اجازه قبول عضویت سازمان دفاع غیر نظامی ایران در سازمان بین‌المللی دفاع غیر نظامی جهانی به تصویب رسید و سپس در سال ۱۳۵۱ قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور تصویب شد که ضمن آن سازمان مذکور با کلیه دارایی، بودجه و کارکنان به نخست وزیری واگذار شد و حفاظت از مؤسسات و تأسیسات و منابع مختلف، ثروت‌های ملی و نیز حفاظت از اثرات استعمال هرگونه سلاح در زمان جنگ و صلح جزء وظایف این سازمان قرار گرفت.

در سال ۱۳۵۶ قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور تصویب شد و مقرر گردید سازمان مذکور مجدداً با کلیه دارایی، بودجه و کارکنان به وزارت کشور واگذار شود و آیین‌نامه‌های اجرایی آن توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد.

در سال ۱۳۵۹ «لایحه قانونی راجع به ادغام سازمان آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی در سازمان بسیج ملی» تصویب شد. بر اساس این مصوبه، سازمان دفاع غیر نظامی و سایر سازمان‌ها در این سازمان ادغام شدند و این سازمان به منظور مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز داخلی و خارجی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی و نیز ایجاد آمادگی‌های لازم در مردم برای مقابله با آثار ناشی از وقوع سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه زیر نظر رهبری و وابسته به ریاست جمهوری تشکیل شد. با تصویب اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در سال ۱۳۶۱، سازمان بسیج ملی در عمل منحل و به صورت واحد بسیج مستضعفین تحت فرماندهی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی درآمد و از سطح سازمان مستقل به یک واحد مستقل به سپاه تقلیل یافت.

در تاریخ ۹ مرداد ماه ۱۳۷۰ بر اساس ماده واحده «کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی»، این کمیته به ریاست وزیر کشور و عضویت برخی وزراء و نیز تعدادی از مسئولین کشوری و لشکری تشکیل شد و هدف آن مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راهکارهای منطقی جهت پیش‌گیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی بود.

در ادامه در سال ۱۳۷۳، در قانون برنامه پنجساله دوم توسعه کشور، ستادی با عنوان « ستاد حوادث غیر مترقبه کشور، پیش‌بینی شد. این ستاد وظیفه پیش‌گیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه را داشت. ضمناً بنا، بر این بود تا ۲۰ درصد اعتبارات آن صرف مطالعات آسیب پذیری به منظور کاهش اثرات بلایای طبیعی و اجرای طرح‌های پیش‌گیری از حوادث غیر مترقبه از جمله، سیل، آتش سوزی، زلزله، طوفان، پیشروی آب دریا و ... شود.

« طرح جامع امداد و نجات » کشور در سال ۱۳۸۲ به تصویب هیأت وزیران رسید. این مصوبه بنا به پیشنهاد شماره ۱۷-۲۱۲ مورخ ۷۹/۱۲/۱۷ جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و به استناد ماده ۴۴ قانون برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ در ۵ فصل و ۵۷ ماده تصویب شد و هدف از آن ساماندهی و برهم پیوستن کلیه عناصر و عوامل مدیریت بحران، استفاده از تمامی امکانات ملی، استانی، نیروهای مردمی، هدایت کلیه کمک‌های دولتی داخلی و خارجی به منظور پیش‌گیری و کاهش آثار بلایای طبیعی، ارائه حداکثر خدمات‌انداد و نجات سازمان یافته، تقلیل تلفات انسانی و اقتصادی، جبران و بازسازی و بازگرداندن شرایط زندگی به وضعیت قبل از بحران، ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با بحران است.

سیاست‌های کلی نظام نیز در حوزه پیش‌گیری و کاهش خطرات ناشی از بلایای طبیعی و حوادث غیر مترقبه، در راستای مقابله با آن‌ها در سال ۱۳۸۳ در ۹ بند تنظیم و توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و در تاریخ ۸۴/۷/۲۵ به سران قوای سه گانه ابلاغ شد. بندهای ۹ گانه سیاست‌ها به شرح ذیل است:

۱- افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به‌ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی .

۲- گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به‌منظور شناسایی و کاستن از خطرات این‌گونه حوادث با اولویت خطر زلزله

۳- ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران.

۳-۱- ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی-پژوهشی و سازمان‌های اجرایی مسئول، به منظور هشدار به موقع و اطلاع رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه.

۳-۲- تقویت آمادگیها و امکانات لازم برای اجرای سریع و مؤثر عملیات جست و جو و نجات در ساعات اولیه، امداد و اسکان موقت آسیب‌دیدگان، تنظیم سیاست‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی و سازماندهی کمک‌های داخلی و خارجی در زمینه‌های فوق.

۳-۳- در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران .

۴- تدوین برنامه‌های جامع علمی به‌منظور بازتوانی روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان و بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب‌دیده.

۵- گسترش نظامات مؤثر جبران خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی.

۶- پیش‌گیری و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله در شهرها و روستاها و افزایش ضریب ایمنی در ساخت و سازهای جدید از طریق:

۶-۱- مکان‌یابی و مناسب‌سازی کاربری‌ها در مراکز جمعیتی شهری و روستایی و تأسیسات حساس و مهم متناسب با پهنه‌بندی خطر نسبی زلزله در کشور.

۶-۲- بهبود مدیریت و نظارت بر ساخت و ساز با به‌کارگیری نیروهای متخصص و تربیت نیروی کار ماهر در کلیه

سطوح و تقویت نظام مهندسی و تشکل‌های فنی و حرفه‌ای و استفاده از تجربه‌های موفق کشورهای پیشرفته زلزله‌خیز.

۳-۶- ممنوعیت و جلوگیری از ساخت و سازهای غیرفنی و ناامن در برابر زلزله و الزامی کردن بیمه و استفاده از کلیه استانداردها و مقررات مربوط به طرح و اجرا.

۴-۶- استاندارد سازی مصالح پایه و اصلی سازه‌ای و الزامی کردن استفاده از مصالح استاندارد، باکیفیت و مقاوم و ترویج و تشویق فناوری‌های نوین و پایدار و ساخت سازه‌های سبک.

۵-۶- تهیه و تصویب قوانین و مقررات لازم برای جرم و تخلف شناختن ساخت و سازهای غیرفنی.

۷- کاهش آسیب‌پذیری وضعیت موجود کشور در برابر زلزله با محوریت حفظ جان انسان‌ها از طریق:

۱-۷- تدوین و اصلاح طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی متناسب با پهنه‌بندی خطر نسبی زلزله در مناطق مختلف کشور.

۲-۷- ایمن‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌های دولتی، عمومی و مهم، شریان‌های حیاتی و تاسیسات زیربنایی و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده حداکثر تا مدت ۱۰ سال.

۳-۷- ارائه تسهیلات ویژه و حمایت‌های تشویقی (بیمه و نظایر آن) به منظور ایمن‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌های مسکونی، خدماتی و تولیدی غیردولتی.

۸- شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به هم پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت با استفاده از فناوری‌های پیشرفته.

۹- تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به گونه‌ای که در همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد «سازگاری با اقلیم» ملاحظه و نهادینه شود. بنابراین اقدامات ذیل باید انجام گیرد:

- شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین.

- تهیه، تدوین و ساماندهی نظام‌های جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی.

- شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راهکارهای مناسب.

در نهایت، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مشتمل بر ۱۵ ماده و ۱۰ تبصره در جلسه مورخ ۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب رسید و مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال موافقت کرد. هدف از تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مطابق ماده ۶ آن، ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی مؤسسات عمومی غیر دولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی، منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی شده است.

به لحاظ سازمانی و تشکیلاتی، سازمان مذکور، وابسته به وزارت کشور بوده و رییس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌شود. رده‌های سازمانی در استان‌ها زیر نظر استاندار و در شهرستان‌ها زیر نظر فرماندار است.

آن قانون در مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۷ از سوی مجلس با عنوان «قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» تا پایان سال ۱۳۹۳ به تصویب رسید. ولی در مدارک و استنادات قانونی کشور و سامانه‌های

مربوطه، هیچ اثری از تمدید آن از سال ۱۳۹۳ به بعد، وجود ندارد. در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۲۳ آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به تصویب وزرای عضو کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست رسید (تبصره ماده ۱۸).

سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران:

به دلیل ویژگی‌های خاص شهر تهران از نظر وسعت، ازدیاد و پراکندگی جمعیت و شرایط خاص فضایی و کالبدی این شهر مانند بافت‌های فرسوده و متراکم، وضعیت توپوگرافی، قرار گرفتن شهر روی گسل، در معرض وقوع سیل و زلزله بودن شهر و ... قوانینی به صورت خاص و البته پراکنده در موضوع مدیریت بحران شهر تهران در سال‌های اخیر به تصویب رسیده است.

در ۲۸ مهرماه ۱۳۷۸ در ششمین اجلاس کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی، به عنوان عالی‌ترین نهاد تصمیم ساز در این حوزه، مقرر شد که شهرداری تهران با مساعدت معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور و همچنین با بهره‌گیری از همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط، طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران بزرگ را تهیه و برای تصویب به کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ارائه نماید. همچنین این پیشنهاد در هیأت دولت نیز مطرح شد و با تأیید اهمیت و ضرورت آن، در ۱۵ آذرماه ۱۳۷۸ طی بخشنامه‌ای از سوی معاون اول رئیس جمهور به شهرداری تهران ابلاغ شد و معاونت فنی و عمرانی شهرداری تهران مأمور تهیه و تدوین این طرح گردید.

مرحله بعد، تشکیل شورای هماهنگی طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران بود که اعضای آن را جمعی از متخصصان و صاحب نظران این حوزه تشکیل می‌دادند. این شورا در گام نخست، برنامه راهبردی تهیه طرح را تدوین کرد و سپس دبیرخانه طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران شکل گرفت. دبیرخانه با هماهنگی کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی و ستاد حوادث غیرمترقبه وزارت کشور و همکاری ده‌ها وزارتخانه و سازمان و ایجاد ۲۲ کمیته تخصصی به تدوین طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران پرداخت. در نهایت طرح در پایان سال ۱۳۷۹ آماده و روز هشتم خرداد ماه سال ۱۳۸۰ در هشتمین اجلاس کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی بررسی و تصویب شد. بر اساس بند ۱ مصوبه طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران، شهرداری تهران ملزم به تشکیل ستاد مدیریت بحران شهر تهران با هدف هماهنگی امور مربوط به مراحل مدیریت بحران (پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی) شد و تمامی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مستقر در شهر تهران موظف شدند با این ستاد همکاری نمایند. به این ترتیب ساختار دبیرخانه طرح، به ستاد و مرکز مدیریت بحران شهر تهران گسترش یافت. همچنین براساس مصوبه کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی شهردار تهران از سوی وزیر کشور به عنوان رئیس ستاد مدیریت بحران شهر تهران منصوب شد. در پنجم خردادماه ۱۳۸۰ وزیر کشور وقت طی حکمی شهردار وقت تهران را به سمت رئیس ستاد مدیریت بحران شهر تهران منصوب کرد.

بنابراین، یکی از نهادهایی که بر اساس مصوبه شورا ایجاد شده است، ستاد مدیریت بحران شهر تهران است که با هدف سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران ایجاد شده است. نهادی که به نظر می‌رسد با توجه به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، باید به شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران تغییر نام دهد. وظایف و اختیارات ستاد مدیریت بحران شهر تهران بر اساس ماده ۶ این مصوبه عبارتند از:

- الف: سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای جامع در زمینه مدیریت بحران شهر تهران.
- ب: مشارکت در برنامه‌ریزی توسعه شهری جهت اجرای نظام مدیریت بحران شهر تهران.
- پ: تهیه طرح جامع (مادر) برای وضعیت بحرانی و احصا مسئولیت‌های هریک از ارگان‌ها و نهادهای ذی‌ربط و نظارت و پیگیری جهت انجام اقدامات لازم بعدی توسط آنها برای احراز آمادگی‌های لازم.
- ت: ایجاد هماهنگی بین ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور، استان‌ها و ستادهای معین مدیریت شهر تهران، سازمان‌های مسئول فعالیت‌های تخصصی مدیریت بحران شهر تهران، وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های کلیه واحدهای تابعه شهرداری تهران و ارزیابی و نظارت بر فعالیت‌های آنها.

- ث: سازماندهی و برنامه‌ریزی جهت استفاده از مشارکت‌های مردمی در خصوص مدیریت بحران شهر تهران .
- ج: تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی، مقررات، مصوبات در ارتباط با مدیریت بحران و ارایه به مراجع ذی صلاح جهت سیر مراحل تصویب .
- چ: مشارکت در تهیه برنامه‌های توسعه پایدار شهر تهران بر اساس ملاحظات مدیریت بحران .
- ح: نظارت و ارزشیابی برنامه‌های مدیریت بحران در سازمان‌ها و نهادهای مسئول مدیریت بحران شهر تهران و ارائه راهکارهای مناسب جهت رفع نواقص و کاستی‌ها .
- خ: بررسی و تصویب و نظارت بر طرح‌های پیشنهادی (آمادگی، پژوهشی، آموزشی و ...) فعالیت‌های تخصصی زیر مجموعه ستاد .
- ذ: برآورد و درخواست کمک‌های دولتی از طریق ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور اجرای بهینه طرح‌های آمادگی مدیریت بحران و پیگیری تا حصول نتیجه .
- ذ: ابلاغ تصمیمات، دستورالعمل‌ها و صورت جلسات ستاد مدیریت بحران به کلیه دستگاه‌ها و نهادهای مسئول و عضو ستاد و پیگیری تا حصول نتیجه .
- ر: اعلام وضعیت بحران در شهر تهران و درخواست اعلام وضعیت بحران ملی در صورت لزوم از ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور .
- ز: پیش‌بینی و پیگیری تامین اعتبارات و امکانات مالی مورد نیاز مدیریت بحران شهر تهران .
- همچنین در تبصره ماده ۶ نیز ذکر شده که در هنگام وقوع بحران، کلیه سازمان‌های مدیریت شهری تهران و نیروهای نظامی و انتظامی موظفند با رعایت سلسله مراتب فرماندهی بنا به اعلام رییس یا دبیر ستاد با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند. در ماده ۹ ستاد مدیریت بحران منطقه با وظایفی خاص منطقه پیش‌بینی شده است:
- الف: عملیاتی نمودن سیاست‌های ستاد و سازمان مدیریت بحران شهر تهران .
- ب: تهیه طرح‌های منطقه‌ای برای مدیریت بحران در چارچوب طرح کلی مدیریت بحران شهر تهران و ارسال یک نسخه از آن به ستاد جهت بررسی و تصویب .
- پ: احراز آمادگی و انجام اقدامات لازم با بحران در سطح منطقه به ترتیب قبل و بعد از وقوع بحران برابر طرح‌های مصوب و دستورالعمل‌های مربوط .
- ت: هماهنگی و نظارت بر فعالیت ستاد مدیریت بحران نواحی .
- ث: اعمال جنبه‌های پیش‌گیری (پیش، هنگام و پس از بروز بحران) مقابله و آمادگی در سطح منطقه شهرداری با همکاری ستاد نواحی شهرداری و واحدهای منطقه‌ای سازمان‌های مسئول مدیریت بحران شهر تهران .
- ج: اعلام وضعیت بحران در منطقه به ستاد و هماهنگی در امور مربوط به ستاد .
- چ: هماهنگی تیم‌های عملیاتی نجات منطقه و ناحیه در راستای اجرای عملیات جستجو، نجات، امداد، اسکان اضطراری و پاکسازی معابر .
- در ماده ۱۴ و ۱۵ نیز ستاد مدیریت بحران ناحیه مشخص شده است.
- در تاریخ ۸۳/۳/۱۲، « مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران »، در ۶ فصل و ۴۳ ماده و ۶ تبصره در هفتادمین جلسه شورای اسلامی شهر تهران (دوره دوم)، به تصویب رسید. مستنداً به بند الف ماده ۲ قانون مذکور، سیاست‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات مشمول این مصوبه بر مبنای مصوبات به تاریخ ۸۲/۱/۱۷ هیأت وزیران پیرامون طرح جامع امداد و نجات کشور و مصوبه به تاریخ ۱۳۸۰/۳/۸ کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی در مورد طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران است. حسب ماده سوم این قانون هدف مدیریت بحران شهر تهران عبارت

است از: اتخاذ سیاست‌ها، برنامه‌ریزی‌ها، طراحی‌ها، ایجاد آمادگی لازم در شهروندان و تعیین دقیق حیطه مسئولیت و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، مدیریت شهری، ساماندهی، به هم پیوسته کردن کلیه عناصر و عوامل ذی‌مدخل در امر مدیریت بحران، استفاده از تمامی امکانات ملی، استانی، منطقه‌ای و نیروهای مردمی، هدایت کلیه کمک‌های دولتی و غیر دولتی، داخلی و خارجی به منظور پیش‌گیری و کاهش آثار حوادث غیر مترقبه، ارائه سریع و بهینه خدمات نجات و امداد، تقلیل تلفات انسانی و اقتصادی و بازگرداندن شرایط زندگی به وضعیت عادی است و ماده ۱۷ مصوبه «مجوز عملیاتی شدن...» بیان می‌دارد: «به منظور ایجاد هماهنگی، پشتیبانی، تصمیم‌سازی، پیگیری عملیات اجرایی ستاد و ایجاد واحدهای تخصصی و اداری وابسته و تقویت مرکز پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، مرکز مذکور به سازمان مدیریت بحران شهر تهران تبدیل می‌شود.» و نکته مهم آنکه رئیس سازمان مدیریت بحران شهر تهران توسط شهردار تهران منصوب می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد سازمان مدیریت بحران که پس از سال ۸۴ به سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران تغییر نام داده است بازوی اجرای شورای هماهنگی مدیریت بحران باشد.

ساختار این گزارش در قالب سه بند به بررسی نظام حقوقی مدیریت بحران در ایران و وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران تهران و سایر سازمان‌های مرتبط و درگیر در امر مدیریت بحران همچون (وزارت کشور، جمعیت هلال احمر، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نیروی انتظامی) در مراحل پیش، حین و پس از وقوع حوادث غیرمترقبه پرداخته و در نهایت به بیان کاستی‌ها و ارائه پیشنهادها و اصلاحی تحت ساختار مذکور، در مراحل پیش، حین و پس از بحران می‌پردازد. در ضمن ذکر این نکته ضروری است که برخی از موارد مذکور ذیل تقسیم‌بندی فوق، ماهیتاً قابل درج در سایر بندها نیز هست.

بخش اول. نظام حقوقی مدیریت بحران در مرحله پیش از بحران:

در این بخش وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران و سایر سازمان‌های مرتبط با امر مدیریت بحران در مرحله پیش از وقوع بحران بررسی می‌شود.

۱-۱. وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور:

بر اساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به عنوان تنها قانون حاکم بر این حوزه در حال حاضر، وظایف آن سازمان در مرحله پیش از وقوع بحران به شرح زیر است:

پیش‌گیری:

در ماده ۲ قانون یاد شده، مدیریت بحران، شامل ۴ مرحله دانسته شده که نخستین آن «پیش‌گیری» است. بر اساس تعریف مندرج در قسمت الف ماده ۲، پیش‌گیری، مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم، سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.

بیمه مسوولیت کردن کارمندان و اشخاص بخش خصوصی همکار:

«کارکنان دولت و اشخاص بخش خصوصی که در هر یک از مراحل آمادگی و مقابله همکاری می‌نمایند، با پیش‌بینی اعتبار در بودجه سالیانه توسط سازمان، بیمه مسوولیت می‌شوند و حق بیمه حادثه نیروهای شرکت‌کننده دولتی و خصوصی از محل اعتبارات سازمان پرداخت می‌گردد.» (تبصره ماده ۲۱ آئین‌نامه)

درج بودجه سازمان در بودجه سالیانه:

«دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مدیریت بحران موظفند برای تنظیم بودجه تفصیلی نظام جامع مدیریت بحران کشور شامل پیش‌گیری، آمادگی، مقابله و بازسازی، برنامه‌ها و اعتبار مورد نیاز خود را به سازمان پیشنهاد داده تا پس از بررسی و تأیید شورای هماهنگی و تصویب آن در شورای عالی برای درج در لایحه بودجه سالیانه به صورت ردیف‌های جداگانه مشخص به هیئت وزیران ارائه نماید.» (ماده ۲۳ آیین‌نامه)

درج بودجه مخصوص مدیریت بحران:

«شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در تنظیم بودجه استانی ترتیبی اتخاذ نمایند که هر سال حداقل پنج درصد اعتبارات به منظور انجام وظایف و برنامه‌های پیش‌بینی شده در مراحل چهارگانه مدیریت بحران در قالب فصل جداگانه‌ای تحت عنوان فصل مدیریت بحران استان اختصاص داده شود.» (ماده ۲۵ آیین‌نامه)

اختصاص بیست درصد اعتبارات:

«خزانه‌داری کل موظف است به منظور به حداقل رساندن زمان رسیدگی به امور آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه در ابتدای هر سال معادل بیست درصد اعتبار موضوع ماده (۱۲) قانون را پس از پیشنهاد شورای عالی و تأیید مراتب توسط رئیس‌جمهور به طور یکجا در اختیار سازمان قرار دهد تا وفق ماده (۱۲) قانون هزینه گردد. مبلغ مذکور تا سقف بیست درصد در صورت هزینه‌کرد، مجدداً به حساب سازمان واریز خواهد شد.» (ماده ۲۹ آیین‌نامه)

اختصاص اعتبارات موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت:

«به منظور پیش‌گیری، پیش‌آگاهی و ایجاد آمادگی در دستگاه‌های امداد رسانی و عملیات امداد رسانی به آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل و زلزله و مانند آن اعتبارات موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) و تصویب هیئت وزیران در اختیار دستگاه‌های مرتبط با امر مدیریت بحران و شورای هماهنگی مدیریت بحران استان‌ها قرار می‌گیرد تا نسبت به اجرای پروژه‌های مشخص و اولویت‌دار اقدام نمایند.» (ماده ۳۱ آیین‌نامه)

گسترش بیمه حوادث:

«وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هماهنگی سازمان و با همکاری بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های مرتبط نسبت به گسترش بیمه حوادث در بخش‌های مختلف با اولویت در حوادث محتمل (سیل، زلزله، آفات و امراض کشاورزی و دامی، سرمازدگی، خشکسالی و مانند آن) اقدام نماید.» (ماده ۳۲ آیین‌نامه)

گسترش پوشش بیمه حوادث ساختمان‌ها و محصولات کشاورزی:

«تبصره ۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است طرح گسترش پوشش بیمه حوادث در سطح عمومی با اولویت (ساختمان‌های مسکونی، ابنیه عمومی، تأسیسات زیربنایی و ساختمان‌های صنعتی و تجاری و مانند آن) را تا پایان سال ۱۳۸۸ جهت بررسی و پیشنهاد برای سیر مراحل تصویب به سازمان ارائه نماید.
تبصره ۲- وزارت جهاد کشاورزی موظف است در مورد بیمه اجباری محصولات کشاورزی و دامی با توجه به قانون بیمه محصولات کشاورزی - مصوب ۱۳۶۲- اقدام لازم را انجام دهد.» (تبصره ۱ ماده ۳۲ و تبصره ۲ آن و نیز تبصره ۳ آن)

سخت و زیان‌آور دانستن مشاغل سازمانی و واحدهای مدیریت بحران:

«مشاغل سازمانی و واحدهای مدیریت بحران مندرج در ماده (۱۹) این آیین‌نامه جزء مشاغل سخت و زیان‌آور محسوب می‌گردند. دستورالعمل اجرایی این ماده توسط سازمان تهیه و پس از تصویب شورای عالی ابلاغ خواهد شد.» (ماده ۲۱ آیین‌نامه)

تهیه طرح جامع خطرپذیری مناطق:

«نظر به ضرورت تهیه طرح جامع خطرپذیری کشور و استان‌ها، دستگاه‌های ذی‌ربط در امر مدیریت بحران موظفند با هماهنگی سایر دستگاه‌ها و واحدهای استانی و با رعایت اولویت و نظارت سازمان نسبت به تهیه طرح جامع خطرپذیری مناطق اقدام نمایند و سازمان مکلف است نسبت به تدوین طرح جامع خطرپذیری کل کشور اقدام و گزارش اقدامات انجام شده را به صورت دوره‌ای (سه ماهه) به شورای عالی ارائه نماید.» (ماده ۵ آیین‌نامه)

خط مشی گذاری کلان:

شورای عالی مدیریت بحران و شورای هماهنگی مدیریت بحران، در دو سطح نهادی‌اند که در راستای ارتقای

سازمان و تسهیل کارکرد آن، ایجاد شده‌اند. در واقع، شورای هماهنگی در درون سازمان و شورای عالی بر فراز آن، قرار دارد. شورای عالی و سازمان، محور خط مشی گذاری در حوزه مدیریت بحران می‌باشند:

خط مشی گذاری در شورای عالی مدیریت بحران:

به نظر می‌رسد که برخی از وظایف در قالب وظایف شورای عالی بیان شده که بیشتر در مقام خط‌مشی‌گذاری می‌باشند. بر اساس ماده ۴ قانون، وظایف شورای عالی به شرح زیر است:

۱- تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت بحران جامع کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب.

۲- تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه بودجه سالانه کشور جهت تصویب.

۳- اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیر دولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکلهای مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی.

۴- اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرائی در راستای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، مخاطرات آب و هوایی و موادشیمیایی خطرناک.

۵- اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی.

۶- اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی.

۷- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده در کشور.

۸- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان.

۹- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون.

علاوه بر آن، «دستورالعمل تشخیص و اعلام بحران (در هر یک از سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و ملی)» به تصویب شورای عالی می‌رسد. (تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی)

خط مشی گذاری سازمان

سازمان یاد شده نیز در ماده ۸ قانون از برخی صلاحیت پیشگیرانه و در قالب خط مشی گذاری برخوردار است:

۱- تهیه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرائی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه‌ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندیهای مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن جهت تصویب هیأت وزیران.

۲- ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران.

۳- بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی.

۴- تقویت زمینه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها

- و مؤسسات خارجی و بین‌المللی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و نمایندگی کشور در مجامع بین‌المللی با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.
- ۵- مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها.
- ۶- برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران.
- ۷- پیگیری اجراء مصوبات و تصمیمات شورای عالی.
- ۸- هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیشگیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه و شریان‌های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، روش‌های اتکائی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.
- ۹- کمک به توسعه و گسترش مؤسسات علمی و مشاوره‌ای فعال و استفاده از همکاری‌های آنها به منظور استانداردسازی و بهبود کیفیت ارتقاء و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب.
- ۱۰- تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقاء فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران و ارائه آن به هیأت‌وزیران جهت تصویب.
- ۱۱- تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه.
- ۱۲- ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذی‌ربط جهت اجراء.
- ۱۳- انجام هماهنگی‌های لازم جهت دراختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندیهای مورد نیاز مدیریت بحران کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان مقابله با بحران.
- ۱۴- تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری در اجراء دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت‌وزیران جهت تصویب و پیگیری اجراء آنها.
- ۱۵- تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت‌وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجراء آنها.
- ۱۶- تدوین دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و ارائه آن به هیأت‌وزیران جهت تصویب و پیگیری آنها.
- ۱۷- ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - تحقیقاتی ذی‌ربط و سازمان‌های اجرائی مسؤول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان به منظور هشدار به موقع قبل از وقوع حادثه احتمالی و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه به مسؤولان و مردم.
- ۱۸- نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی.

۱-۲. وظایف و اختیارات سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران:

با توجه به شرایط ویژه و اهمیت شهر تهران، به عنوان پایتخت جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت مدیریت حوادث غیرمترقبه در شهر تهران، به استناد بند (د) ماده (۹) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور برعهده شهرداری تهران است. به این منظور، به موجب مصوبه شورای اسلامی شهر تهران، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران (زیر نظر شهرداری تهران) ایجاد شده است و در ذیل آن ستادهای پشتیبانی مدیریت بحران مناطق ۲۲ گانه فعالیت می‌کنند لازم به ذکر است شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌شود. با عنایت به مسئولیت سازمان مذکور در این زمینه، انجام وظایفی که در قانون مذکور برای مدیریت بحران ذکر شده است، برعهده سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران است؛ از جمله در زمینه فرماندهی عملیات بحران، هماهنگی میان دستگاه‌ها، استفاده از امکانات دستگاه‌های مختلف دولتی و غیردولتی، ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی دخیل در امر مدیریت بحران و ...

در این مرحله، سازمان موظف است از یکسو، با هدف پیش‌گیری از وقوع حوادث یا کاهش آثار زیانبار، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی و با مطالعات و اقدامات لازم، آن را تا حد لازم کاهش دهد (پیش‌گیری) و از سوی دیگر، توانایی جامعه را در انجام مراحل مدیریت بحران که شرح آن گفته شد، از طریق بانک اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، آموزش، تمرین و مانور و تأمین منابع مالی و امکانات لازم افزایش دهد. قانونگذار جهت تحقق اهداف مذکور، وظایفی را بر سازمان مترتب نموده که به اختصار به آن‌ها اشاره می‌شود:

بر اساس بند (ب) ماده ۲ مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران، مصوب خرداد ۱۳۸۳، «پیش‌گیری: مجموعه تمهیدات و اقداماتی است که عمدتاً پیش از وقوع بحران و لزوماً در حین یا پس از وقوع بحران با هدف جلوگیری از بروز خطر یا کاهش آثار زیان بار آن انجام می‌شود.» و بر اساس بند (پ) ماده مذکور، «آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی شهروندان، مدیریت شهری و مردم را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد. آمادگی شامل مطالعه، تحقیق، جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، طراحی، تأمین منابع و امکانات، آموزش، تمرین و مانور است. آموزش شامل آموزش‌های همگانی و تخصصی برای شهروندان مسئولین و دست‌اندرکاران ذیربط است که از طریق رسانه‌های گروهی، صدا و سیما یا به طرق مقتضی دیگر ارائه می‌شود.

بر اساس ماده ۳ مقرر مذکور، هدف مدیریت بحران شهر تهران عبارت است از «اتخاذ سیاست‌ها، برنامه‌ریزی‌ها، طراحی‌ها، ایجاد آمادگی لازم در شهروندان و تعیین دقیق حیطه مسئولیت و اختیارات دستگاه‌های اجرایی مدیریت شهری، ساماندهی و هم‌پیوسته کردن کلیه عناصر و عوامل ذی‌مدخل در امر مدیریت بحران، استفاده از تمامی امکانات ملی، استانی، منطقه‌ای و نیروهای مردمی، هدایت کلیه کمک‌های دولتی و غیردولتی، داخلی و خارجی به منظور پیش‌گیری و کاهش آثار حوادث غیر مترقبه، ارایه سریع و بهینه خدمات نجات و امداد، تقلیل تلفات انسانی و اقتصادی و بازگرداندن شرایط زندگی به وضعیت عادی» است.

بر اساس ماده ۵ مجوز مذکور به منظور سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران شهر تهران «ستاد مدیریت بحران شهر تهران» با ریاست شهردار تهران تشکیل می‌شود. حسب ماده ششم وظایف سازمان مدیریت بحران شهر تهران قبل از وقوع بحران و در مرحله پیش‌گیری و آمادگی عبارت است از:

الف: سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای جامع در زمینه مدیریت بحران شهر تهران.

ب: مشارکت در برنامه‌ریزی توسعه شهری جهت اجرای نظام مدیریت بحران شهر تهران.

پ: تهیه طرح جامع برای وضعیت بحرانی و احصاء مسئولیت هر یک از ارگان‌ها و نهادهای ذیربط و نظارت و پیگیری جهت انجام اقدامات لازم بعدی توسط آنها برای احراز آمادگی‌های لازم.

ت: ایجاد هماهنگی بین «ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور»، «استان‌ها و ستادهای معین مدیریت شهر تهران»،

«سازمان‌های مسئول فعالیت‌های تخصصی مدیریت بحران شهر تهران»، «وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های کلیه واحدهای تابعه شهرداری تهران» و ارزیابی و نظارت بر فعالیت‌های آنان.

ث: سازماندهی و برنامه‌ریزی جهت استفاده از مشارکت‌های مردمی در خصوص مدیریت بحران شهر تهران.

ج: تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی، مقررات و مصوبات در ارتباط با مدیریت بحران و ارایه به مراجع ذیصلاح جهت سیر مراحل تصویب.

چ: مشارکت در تهیه برنامه‌های توسعه پایدار شهر تهران بر اساس ملاحظات مدیریت بحران.

ح: نظارت و ارزشیابی برنامه‌های مدیریت بحران در سازمان‌ها و نهادهای مسئول مدیریت بحران شهر تهران و ارائه راهکارهای مناسب جهت رفع نواقص و کاستی‌ها.

خ: بررسی و تصویب و نظارت بر طرح‌های پیشنهادی (آمادگی، پژوهشی، آموزشی و...) فعالیت‌های تخصصی زیرمجموعه ستاد.

د: برآورد و درخواست کمک‌های دولتی از طریق ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور اجرای بهینه طرح‌های آمادگی برای مدیریت بحران تا حصول نتیجه.

ذ: ابلاغ تصمیمات، دستورالعمل‌ها و صورت جلسات ستاد مدیریت بحران به کلیه دستگاه‌ها و نهادهای مسئول و عضو ستاد و پیگیری آنها تا حصول نتیجه.

ز: پیش‌بینی و پیگیری تامین اعتبارات و امکانات مالی مورد نیاز مدیریت بحران شهر تهران.

۱-۳. وظایف و اختیارات سایر سازمان‌های مرتبط در امر مدیریت بحران:

نخست. وزارت کشور:

در چارچوب نظام حقوقی فعلی، وزارت کشور به‌عنوان متولی حفظ نظم و امنیت در امور داخلی، یکی از مهم‌ترین نهادهایی است که در ارتباط با رخداد بحران دارای وظایف و تکالیف متعدد و در عین حال اساسی است و به‌طور کلی امر مدیریت جامع بحران در کشور را بر عهده دارد. صلاحیت‌ها و تکالیف وزارت کشور در این خصوص هم شامل مواردی می‌شود که مسئولیت مستقیم انجام امور مربوط به مراحل مختلف بروز حوادث و به‌طور کلی بحران بر عهده نهادهای دیگری است و وزارت کشور به‌موجب قانون باید بر آنها نظارت داشته باشد و هم صلاحیت‌هایی را در برمی‌گیرد که مستقیماً برای وزارت کشور وظایفی فراتر از صرف نظارت بر نهادهای متولی پیش‌بینی کرده است. قسم اخیر به‌خصوص از طریق سازمان یا نهادهای وابسته به وزارت کشور اعمال می‌شود.

حسب بررسی انجام شده در نظام حقوقی کشور، قوانین و مقررات مرتبط درخصوص موضوع فوق عبارت‌اند از: قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب سال ۱۳۶۰، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۸۷، آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۸۸ وزیران عضو کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط‌زیست، قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه مصوب سال ۱۳۹۲، بسته اجرایی وزارت کشور موضوع ماده ۲۱۷ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۹۱ هیأت وزیران و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب سال ۱۳۹۳.

بنابراین وظایف و اختیارات وزارت کشور حسب قوانین و مقررات مطروحه در مرحله پیش از وقوع بحران به شرح ذیل است:

۱- نظارت بر انجام وظایف قانونی شوراهای اسلامی:

بر اساس تبصره ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

(مصوب ۱۳۷۵) وزارت کشور بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرائی قانون شوراها می‌تواند موارد تخلف از قانون را به هیأت حل اختلاف ارجاع نماید. در این زمینه لازم به ذکر است از جمله وظایف شوراهای اسلامی روستا «کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیرمترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی» بیان شده است (بند «ز» ماده ۶۸ قانون مذکور). همچنین بر اساس بند ۱۹ ماده ۷۱ قانون مزبور، «نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن» از وظایف شوراهای اسلامی شهر است. در خصوص مورد اخیر گفتنی است وظایفی برای شهرداری‌ها در این مورد به شرح زیر در قانون شهرداری پیش‌بینی شده است:

بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آن‌ها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد» از جمله وظایف شهرداری‌ها است. به‌موجب تبصره مزبور، در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت‌دار متناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به‌موقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به‌اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد. لازم به ذکر است مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها - گرمابه‌ها - مهمانخانه‌ها - دکاکین - قهوه‌خانه‌ها - کافه رستوران‌ها - پاساژها و امثال آن‌ها که محل رفت‌وآمد مراجعه عمومی است نیز می‌باشد و در پایان گفتنی است شهرداری می‌تواند برای تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی که محل صحت عمومی تشخیص می‌دهد پس از موافقت انجمن شهر و جلب نظر اداره بهداشت هر محل بر وفق تبصره دوم از ماده یازدهم قانون توسعه معابر^{۲۹۴} اقدام کند (ماده ۸۵ قانون شهرداری).

۲. تشکیل شورای عالی مدیریت بحران با هدف فراهم کردن زمینه قانونی تصویب اسناد قانونی مربوط (به‌منظور تعیین نقش دقیق دستگاه‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و ...)

بر اساس ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷)^{۲۹۵} شورای عالی مدیریت بحران با وظایفی همچون تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت

۲۹۴. تبصره ۲ قانون اصلاح قانون توسعه معابر - مصوب ۱۳۲۰ - مالکین مشمول تبصره ۱ این ماده هرگاه با وجود اخطار کتبی یک ماهه شهرداری نخواهند یا نتوانند اقدام بکف سازی پیاده‌رو یا کوچه سهمی خود نمایند شهرداری اقدام بکف سازی نموده هزینه آن را با ده یک اضافه از مالکین دریافت خواهد داشت. اشخاص غیر متمکن از پرداخت ده یک اضافه معاف خواهند بود.

برای پرداخت طلب شهرداری چنانچه از طرف مالکین غیر متمکن تقاضای قرار اقساط بشود شهرداری تقاضای آن‌ها را پذیرفته طلب خود را به اقساطی که حداکثر از یک سال تجاوز نمی‌کند دریافت خواهد داشت.

هرگاه نسبت به تشخیص تمکن و یا عدم تمکن و همچنین نسبت به مبلغ و مدت اقساط که در هر حال از یک سال بیشتر نخواهد بود بین شهرداری و مالک تراضی نشود هیئت رفع اختلاف مذکور در ماده ۱۴ این قانون به شکایت هر طرفیکه مراجعه کرده است رسیدگی نموده و رأی خواهد داد و رأی هیئت قطعی است.

۲۹۵. لازم به ذکر است در بند (الف) ماده ۱ قانون مزبور، بحران به‌ترتیب زیر تعریف شده است: «شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیر قابل کنترل به وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌گردد و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد». براین اساس، آتش‌سوزی در حجم وسیع نیز به عنوان یک بحران قابل شناسایی است.

همچنین شایان ذکر است قانون مذکور در سال ۱۳۸۷ به مدت پنج سال به صورت آزمایشی به تصویب رسید، سپس تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید شد. از سال ۱۳۹۴ به بعد، در قوانین بودجه به ماده ۱۲ قانون مزبور استناد شده است.

تصویب، اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکل‌های مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی، اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی و اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی، تشکیل می‌شود. لازم به ذکر است عمده موارد فوق جنبه هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف و تدارک مقدمات تقنینی و اجرایی لازم در زمینه مدیریت بحران دارد.

لازم به ذکر است جلسات شورای عالی مدیریت بحران کشور^{۲۹۶} در غیاب رئیس‌جمهور به ریاست وزیر کشور (به‌عنوان قائم‌مقام) تشکیل می‌گردد. ابلاغ مصوبات پس از تأیید رئیس‌جمهور با قائم‌مقام رییس شورا (وزیر کشور) است.

همچنین لازم به ذکر است شورای هماهنگی مدیریت بحران استان‌ها همانند مرکز به ریاست استاندار و عضویت مقامات دستگاه‌های متناظر در استان تشکیل می‌گردد. اهم وظایف این شورا در مرحله قبل از وقوع حوادث غیرمترقبه به شرح زیر است: هماهنگی فعالیت‌های مرتبط با مراحل چهارگانه مدیریت بحران، بررسی و تأیید سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق رسانه‌ها و پیشنهاد آن به شورای عالی، نظارت بر عملکرد کارگروه‌های تخصصی، بررسی و تأیید پیشنهادات در امور مدیریت بحران کشور و ارائه آن به شورای عالی، بررسی و تأیید پیشنهاداتی تغییر در تعداد، موضوعات، شرح وظایف و امور مربوط به کارگروه‌های تخصصی مدیریت بحران و ارائه آن به شورای عالی، بررسی و تأیید طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی کارگروه‌ها، دستگاه‌های ذی‌ربط و استان‌ها و تأیید اعتبارات موردنیاز آن‌ها و پیشنهاد آن به شورای عالی، بررسی و تأیید وظایف دقیق و نقش دستگاه‌های ذی‌ربط در مدیریت بحران و ارائه آن به سازمان به‌منظور طرح در شورای عالی و سیر مراحل تصویب، بررسی و تأیید پیش‌نویس لوائح در زمینه مدیریت بحران در سطوح مختلف، تصویب مطالعات انجام شده در مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور و تصویب برنامه‌های مانور دستگاه‌های ذی‌ربط و هماهنگی اجرای آن‌ها.

۳. تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور زیر نظر وزارت کشور با هدف مدیریت یکپارچه مراحل چهارگانه مدیریت بحران:

سازمان مدیریت بحران کشور به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم موردنیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل می‌گردد. سازمان مذکور وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌شود.

۲۹۶. شورای مزبور به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد.

۴. تأمین تجهیزات و امکانات اداری موردنیاز سازمان مدیریت بحران کشور:

وزارت کشور موظف است علاوه بر اعتبارات ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - که در اختیار سازمان مزبور می‌باشد، از محل سایر منابع مالی مربوط، نسبت به خرید یا ساخت ابنیه استاندارد و مستحکم و تأمین تجهیزات و امکانات اداری موردنیاز سازمان و واحدهای استانی آن اقدام نماید.

۵. نظارت بر مصرف اعتبارات مربوط به مدیریت بحران در دستگاه‌های دولتی:

دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران موظف‌اند برای تنظیم بودجه تفصیلی نظام جامع مدیریت بحران کشور شامل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی، برنامه‌ها و اعتبار موردنیاز خود را به سازمان مدیریت بحران پیشنهاد داده تا پس از بررسی و تأیید شورای هماهنگی و تصویب آن در شورای عالی برای درج در لایحه بودجه سالیانه به‌صورت ردیف‌های جداگانه مشخص به هیئت‌وزیران ارائه نماید. دستگاه‌های ذی‌ربط و استانداری‌ها موظف‌اند گزارش عملکرد اعتبار فوق را هر سه ماه یک‌بار به سازمان مدیریت بحران کشور (زیر نظر وزارت کشور) ارائه نمایند.

۶. وظایف وزارت کشور در زمینه پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه بر اساس بسته اجرایی این وزارتخانه:

در بسته اجرایی وزارت کشور موضوع ماده ۲۱۷ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱/۰۷/۲۳ هیأت وزیران تکالیف این وزارتخانه از جمله به شرح زیر بیان شده است: پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی، افزایش ضریب‌ایمنی در امر بهسازی و بازسازی مناطق شهری و روستایی، افزایش سطح آگاهی آحاد جامعه در زمینه مدیریت بحران از طریق گسترش و تعمیق امور آموزش در کشور تدوین و اجرای برنامه‌های کاهش مخاطرات طبیعی در کشور، گسترش فرهنگ بیمه حوادث و افزایش ضریب نفوذ آن در جامعه، گسترش مقاوم‌سازی و توسعه‌ایمنی در صنعت ساخت‌وساز و ترویج صنعتی‌سازی و افزایش کمی کیفی شکل‌های مردم‌نهاد در مرحله آمادگی و مقابله با بحران.

از جمله وظایف وزارت کشور در مرحله قبل از وقوع حوادث غیرمترقبه، ارتقاء سطح آمادگی کشور برای مقابله با بحران است.

۷. مسئولیت کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی (کارگروه تشکلهای مردم‌نهاد - کارگروه بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمان‌ها، آتش‌نشانی، مواد خطرناک و انتقال و تدفین متوفیان - کارگروه امنیت و انتظامات):

سازمان مدیریت بحران کشور دارای چهارده کارگروه تخصصی و عملیاتی است که مسئولیت برخی از آن‌ها بر عهده وزارت کشور است. این کارگروه‌ها عبارت‌اند از:

- کارگروه تشکلهای مردم‌نهاد با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امور اجتماعی، فرهنگی و شوراهای وزارت کشور.

- کارگروه بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمان‌ها، آتش‌نشانی، مواد خطرناک و انتقال و تدفین متوفیان با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی و رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

- کارگروه امنیت و انتظامات با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امنیتی و انتظامی وزارت کشور.

تعیین اعضا و شرح وظایف کارگروه‌های تخصصی به پیشنهاد رئیس هر کارگروه و پس از بررسی سازمان و تأیید در شورای هماهنگی توسط وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) صورت می‌گیرد. کارگروه‌های تخصصی استانی مشابه کارگروه‌های تخصصی زیرمجموعه سازمان در صورت ضرورت و با توجه به حادثه‌خیز بودن هر استان بنا به پیشنهاد استاندار و تصویب شورای هماهنگی متناسب با نیاز تشکیل خواهد شد. مصوبات موضوع این تبصره با امضای وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) ابلاغ می‌گردد.

دوم. نیروی انتظامی

یکی از ارگان‌های اصلی که در مواجهه با مواقع بروز سوانح و حوادث غیرمترقبه یا به تعبیری، بحران‌های عمومی، از جمله آتش‌سوزی، وظایف و تکالیف معینی دارد، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است.

اصولاً نیروی انتظامی در ارتباط با وقایعی که در سطح کشور رخ می‌دهد متکفل سه دسته وظایف انتظامی، راهنمایی و رانندگی و آگاهی (کشف و تعقیب جرایم) است. بندهای متعدد ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹) به صراحت متضمن این تکالیف است. مطابق این ماده، «استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی» (بند ۱؛ به عنوان فرد اجلای وظایف انتظامی) در کنار وظایف ضابط قضایی (بند ۸؛ به عنوان وظایفی که در مقام پلیس آگاهی عهده‌دار است) و «اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و امور توزیع و حفظ حریم راه‌های کشور» (بند ۱۲) بر عهده‌ی نیروی انتظامی نهاده شده‌است.

نیروی انتظامی هم به دلیل جایگاهی که در ارتباط با حفظ امنیت داخلی دارد و هم به سبب جایگاه آن در ارتباط با وزارت کشور (ماده ۲ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران) و نیز خصوصاً، به واسطه‌ی عضویت در شورای امنیت کشور (ماده ۳ قانون راجع به وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور) و شورای تأمین استان‌ها (ماده ۵ همان قانون) در مواجهه با آن دسته از حوادث و سوانحی که به هر نحو موجب خدشه در امنیت داخلی کشور می‌شود، به طور مستقیم و غیرمستقیم مسئولیت پیش‌گیری نیز دارد.

در واقع، به تعبیر ماده ۱ قانون اخیرالذکر، «بررسی جریانات و پیش‌آمدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیمات و تدابیر هماهنگ در جهت پیش‌گیری و مقابله با مسائل مربوط به آن» در صلاحیت شورای امنیت کشور است که یکی از اعضای نیروی انتظامی است. در بند الف ماده ۱ همین قانون، این «جریانات و پیش‌آمدها» حمل بر «وقایع حساس امنیتی - سیاسی - اجتماعی کشور» که به نظر می‌رسد اطلاق آن، شامل مسایل مربوط به حوادث و سوانح غیرمترقبه نیز می‌شود. نکته‌ی مهم این‌که، در مقررات مذکور علاوه بر مقابله، به پیش‌گیری نیز تصریح شده است. صریح‌تر از این تعبیر کلی، مقرراتی است که به طور خاص ناظر به حوادث غیرمترقبه به تصویب رسیده‌است. در رأس این مقررات، «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» مصوب ۱۳۸۴/۶/۲۵ مقام رهبری است که ضمن تأکید بر ایجاد مدیریت واحد و متمرکز به ریاست رئیس جمهور در خصوص حوادث و سوانح، به «در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران» (بند ۳-۳) تصریح می‌کند. هرچند این مقررده سند بالادستی و حاوی سیاست‌های کلی (و نه احکام موجد تکلیف معین) است لیکن، از حیث ترسیم جهت‌گیری کلی نظام حقوقی و به دست دادن اصول کلی حاکم بر مقررات این حوزه حایز اهمیت است. در واقع، مقرره‌ی اخیرالذکر نشان از آن دارد که فارغ از تقسیم کار تخصصی، در زمان وقوع بحران کارکرد دستگاه‌ها - و تبعاً وظایف آن‌ها - صرفاً بر مبنای مأموریت تخصصی هر دستگاه نیست بلکه، با توجه به اقتضای شرایط غیرمترقبه و به تناسب توانمندی‌ها و امکانات از یک سو و نیازمندی‌ها و اقتضائات حادثه از سوی دیگر است که حوزه‌ی عملکرد و تکالیف دستگاه‌های ذیربط تعیین می‌شود. هرچند ساماندهی پیشینی این مهم در حوزه‌ی وظایف قوه‌ی مجریه قرار گرفته‌است.

گوااین که، در تبصره‌ی ماده ۷ طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۷ هیأت وزیران می‌خوانیم: «در هنگام بروز بحران، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نیروهای نظامی و انتظامی موظفند با رعایت سلسله مراتب فرماندهی بنا به اعلام رییس یا جانشین رییس ستاد با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند» و مشابه همین مقررده در تبصره ماده ۱۳ و تبصره ۲ ماده ۱۹ همان طرح به ترتیب در خصوص حوادث در سطح استان و در سطح شهرستان تکرار شده‌است. (قرینه‌ی صریحی در خصوص این مقررات در قانون مدیریت بحران دیده نشد). وظایف و اختیارات نیروی انتظامی حسب قوانین و مقررات مطروحه در مرحله پیش از وقوع بحران به شرح ذیل است:

آموزش و آمادگی:

مقررات مختلف اعم از سیاست‌های کلی و یا قانون مدیریت بحران مقررات عامی در خصوص آموزش در جهت پیش‌گیری و آمادگی (به عنوان دو مرحله‌ی اول از مراحل مدیریت بحران) دارد که شامل تمامی دستگاه‌ها می‌شود. با این حال، در برخی مقررات، تکالیف خاصی برای نیروی انتظامی پیش‌بینی شده است. از جمله، ماده ۳۳ طرح جامع امداد و نجات کشور در خصوص ضرورت آموزش مسایل مربوط به حوادث و سوانح، مقرر داشته‌است: «علاوه بر سازمان‌های مسئول امور مدیریت بحران کشور مندرج در ماده (۶) این طرح، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیر نیز موظفند در زمینه مسایل آموزشی مدیریت بحران با ستاد همکاری نمایند:

۱- [...]»

۶- نیروهای نظامی و انتظامی و بسیج از طریق:

الف - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در آموزش نظامی سربازان و وظیفه .

ب - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در آموزش نظامی درجه داران و افسران.

پ - گنجاندن اصول و مفاهیم ایمنی و مدیریت بحران در دوره‌های بازآموزی درجه داران و افسران.»

مشابه این مقرر در قوانین بعدی از جمله قانون مدیریت بحران یا آیین‌نامه‌ی اجرایی آن به چشم نمی‌خورد و از این حیث، شاید مناسب باشد این مقرر را کماکان معتبر دانسته و تنها به جای ستاد مدیریت بحران، هماهنگی لازم مقرر در صدر ماده را منصرف به «سازمان مدیریت بحران» بدانیم.

نظارت و اقدامات پیشگیرانه:

در مرحله‌ی پیش از وقوع حادثه و بروز بحران، نیروی انتظامی علاوه بر وظیفه‌ی حفظ آمادگی و اقدامات آموزشی - که مانند دیگر نهادهای ذیربط - برعهده دارد، موظف به نظارت بر اماکن عمومی و اتخاذ اقدامات پیش‌گیرانه است. با این حال، جزئیات تکالیف پیشگیرانه‌ی ناجا در این ارتباط با ابهام جدی روبروست و مقررات روشن و صریحی در این خصوص دیده نمی‌شود.

عمده‌ی وظایف مربوط به نظارت بر اماکن عمومی که هیأت وزیران در چارچوب آیین‌نامه‌ی اماکن عمومی، برای نیروی انتظامی پیش‌بینی کرده، در حوزه‌ی وظایف انتظامی و بعضاً آگاهی است. آیین‌نامه‌ی اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی^{۲۹۷} مشخصاً وظایف مهمی را برای نیروی انتظامی در نظارت بر اماکن عمومی پیش‌بینی نموده‌است. با این حال، در واقع، تکلیف اصلی در این حوزه بر عهده‌ی سایر بخش‌ها (نظیر شهرداری‌ها؛ به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و اداره‌ی کار به موجب مواد ۹۶ به بعد قانون کار) است.

۲۹۷. می‌توان در اعتبار قانونی آیین‌نامه‌ی نظارت بر اماکن عمومی تشکیک کرد. در واقع، این آیین‌نامه با استناد به « بند ۱۶ ماده ۲۲۱ و ماده ۳۲۵ قانون تشکیل ایالات و ولایات مصوب سوم شعبان ۱۳۲۵ و تبصره ماده ۲۳ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳/۴/۵۹ شورای انقلاب» تصویب شده که اولی به موجب قوانین مختلف بعدی از جمله قانون تقسیمات کشوری (ماده ۲۶) و دومی به موجب قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ منسوخ اعلام شده‌است و منطقاً، با نسخ قانونی که مبنای تصویب آیین‌نامه است، آن مقرر نیز بی‌اعتبار می‌شود. با این حال، هیأت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری در پاسخ به شکایتی در خصوص ابطال آیین‌نامه‌ی مذکور که با همین استدلالات بیان شده، طی پرونده کلاسه‌ی ه-ع/۹۶۳۷، به تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۸ ابراز داشته: « اعنایت به اینکه مواد قانونی مورد استناد برای تدوین آئین نامه مورد شکایت در قوانین بعدی نسخ نشده بلکه قانون ناجا موید نیز می‌باشد آئین نامه قانونی و خارج از حدود اختیارات تشخیص نمی‌گردد» و لذا به موجب دادنامه شماره ۴۳ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۶ به شرح ذیل مبادرت به رد شکایت کرده است: «نظر به این که ماده ۲۶ قانون تقسیمات کشوری وظایف فرمانداری و بخشداران مصوب ۱۳۱۶، نسخ ننموده است از آنجا که کلیت قانون مذکور نسخ نشده و کماکان مبنای قانونی وضع آیین نامه قانون تشکیل ایالات و ولایات راکلاً بوده بنابراین مواد ۲ و ۳ آیین نامه مورد شکایت خلاف قانون و خارج از اختیار نبوده به استناد بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر و اعلام می‌کند» طرفه‌این که در فهرست قوانین منسوخ صریح در بازه ۱۲۸۵ تا ۱۳۳۵ که در شماره ۱۰۱۴۶ مورخ ۹۱/۳/۲۰ روزنامه‌ی رسمی و از سوی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی منتشر شده، و تصریح شده که این فهرست «تنها حاوی قوانین نسخ‌شده‌ی صریح که کل متن قانون نسخ گردیده» می‌شود؛ صریحاً به نسخ قانون تشکیل ایالات و ولایات ۱۲۸۶ اشاره شده‌است. به هر روی، به تازگی ماده ۲۰ آیین‌نامه (در خصوص مجوز مراسم و برنامه‌های فرهنگی) طی تصویب‌نامه‌ی به تاریخ ۹۵/۴/۱۳ از سوی هیأت دولت اصلاح و مجدداً ابلاغ شده که نشان می‌دهد علاوه بر دستگاه قضا، دولت نیز کماکان به اعتبار این مقرر باور دارد.

تنها در یک مورد نظارت بر تمهیدات ایمنی اماکن عمومی را تصریحاً بر عهده‌ی نیروی انتظامی نهاده است. ماده ۲۹ این آیین‌نامه مقرر می‌دارد:

« در کلیه اماکن عمومی و وسائل مقدماتی آتش‌نشانی طبق استاندارد سازمان آتش‌نشانی باید مهیا باشد تا به موقع مورد بهره‌برداری قرار گیرد»^{۲۹۸}

با توجه به صدر آیین‌نامه که مسئول اجرای آن را «شهربانی جمهوری اسلامی ایران» دانسته و با توجه به ماده ۲۷ آیین‌نامه، که مقرر می‌دارد « تخلف از مقررات این آیین‌نامه برای بار اول به موجب اخطار کتبی و در صورت تکرار طبق ماده ۳۹ قانون نظام صنفی [سابق؛ مصوب ۱۳۵۹] حسب مورد لغو موقت یا دائم پروانه کسب می‌گردد و این امر در صورت لزوم مانع از اجرای سایر مجازات‌های شرعی و قانونی نخواهد شد» باید گفت نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص تکلیف به نظارت و گزارش تخلفات صنفی جهت رسیدگی در مراجع ذیربط (اتحادیه‌ها و هیأت‌های تعزیرات رسیدگی به تخلفات صنفی؛ ماده ۷۲ قانون نظام صنفی) دارد. با این حال، با توجه به تغییر کامل قانون نظام صنفی در سال‌های ۱۳۸۲ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۲، مشخص نیست ضمانت اجرای این مقررده دقیقاً چه خواهد بود.

سوم. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی:

وزارت بهداشت به عنوان یکی از وزارتخانه‌ها موظف به تدوین و ارائه سیاستها، تعیین خط مشی‌ها و نیز برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های مربوط به تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی پژوهش، درمانی، دارویی، بهزیستی و تامین اجتماعی، وفق بند ۲ قانون تشکیلات این وزارتخانه، مکلف به تامین بهداشت عمومی و ارتقاء سطح از طریق اجراء برنامه‌های بهداشتی مخصوصاً در زمینه بهداشت محیط... بهداشت کار و شاغلین، می‌باشد. همچنین وزارت بهداشت به عنوان یکی از اعضای شورای عالی مدیریت بحران می‌تواند به هنگام بروز سوانح، نقش‌آفرینی کند. وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب قوانین و مقررات مطروحه در مرحله پیش از وقوع بحران به شرح ذیل است:

تهیه ضوابط و دستورالعمل‌های بهداشتی:

نخستین ماده از قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یکی از وظایف وزارت بهداشت را « تدوین و ارائه سیاست‌ها، تعیین خط مشی‌ها و نیز برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های مربوط به تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی پژوهش، خدمات بهداشتی، درمانی، دارویی، بهزیستی و تامین اجتماعی ». دانسته است. در این راستا ماده ۸۵ قانون کار تهیه دستورالعمل‌هایی را به منظور این خط مشی‌ها بر عهده وزارت بهداشت گماشته است. این ماده بیان می‌دارد: « برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور رعایت دستورالعمل‌هایی که از طریق شورای عالی حفاظت فنی (جهت تامین حفاظت فنی) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (جهت جلوگیری

۲۹۸. ماده این آیین‌نامه، اماکن عمومی را بدین ترتیب تعریف کرده است: « اماکن و مؤسسات موضوع این آیین‌نامه بشرح زیر می‌باشد. ۱- هتل‌ها ۲- مسافرخانه‌ها ۳- رستوران‌ها ۴- پانسیونها و مهدکودکها ۵- سلف سرویس‌ها ۶- قهوه‌خانه‌ها ۷- اغذیه‌فروشیها ۸- چلوکبابی و چلوخوردستی‌ها و طبخ‌ها ۹- بوفه سینما و تئاتر ۱۰- کافه‌تریاهای ۱۱- کافه‌فنادی‌ها ۱۲- آرایشگاه‌ها ۱۳- آموزشگاههای رانندگی ۱۴- فروشگاههای جراید و نشریات داخلی ۱۵- مؤسسات بارکش شهری ۱۶- تعمیرگاههای دوچرخه و موتورسیکلت ۱۷- عکاسی‌ها ۱۸- فروشگاههای جراید و نشریات خارجی ۱۹- سینماها و تماشاخانه‌ها ۲۰- فروشگاههای اتومبیل ۲۱- مؤسسات تبلیغاتی و تولیدکننده فیلمهای تبلیغاتی ۲۲- تعمیرگاهها، اتوسرویسها و پارکینگها ۲۳- مؤسسات توریستی و کرایه دهی اتومبیل ۲۴- بنگاههای مسافربری ۲۵- کتابفروشیها ۲۶- بنگاههای معاملاتی ۲۷- کارگاههای اوراق اتومبیل ۲۸- کارگاههای تعویض روغن، پنچرگیری و لاستیک‌فروشی اتومبیل ۲۹- مؤسسات تاکسی بار ۳۰- کلیشه و گراورسازی‌ها ۳۱- فروشگاههای لوازم‌بدکی اتومبیل ۳۲- کارگاههای نقاشی اتومبیل ۳۳- چاپخانه‌ها ۳۴- سمساری و امانت‌فروشیها ۳۵- مؤسسات باربری ۳۶- استودیوها ۳۷- طلا و جواهرفروشیها ۳۸- مؤسسات نشر و طبع ۳۹- آموزشگاههای خیاطی، ماشین‌نویسی و آرایشگری

تبصره - هر نوع امکانه و مؤسسه مشابه دیگری در آینده بنا به تشخیص و اعلام شهربانی جمهوری اسلامی ایران مشمول مقررات این آیین‌نامه خواهد بود. « با این حال، در مقررات مشابه، اماکن دیگری صریحاً در زمره اماکن عمومی فهرست شده است. از جمله، ماده ۲ «آیین‌نامه چگونگی اداره اماکن عمومی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۳/۷/۹ هیأت وزیران، در خصوص اماکن عمومی این مناطق که به «بوتیک‌ها» اشاره دارد و یا، «آیین‌نامه ممنوعیت استعمال و عرضه سیگار و سایر مواد دخانی در اماکن عمومی» مصوب ۱۳۷۶/۸/۷ هیأت وزیران که در مقام فهرست اماکن، به فروشگاه‌های بزرگ (تبصره ۱ ماده ۱) نیز اشاره می‌کند.

از بیماری‌های حرفه‌ای و تأمین بهداشت کار و کارگر و محیط کار (تدوین می‌شود، برای کلیه کارگاه‌ها، کارفرمایان، کارگران و کارآموزان الزامی است). بدین منظور، آیین‌نامه کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۱۶ مقررات مستحکمی به منظور ایمنی و بهداشت ساختمان‌ها و کارگاه‌ها پیش‌بینی نموده است. نکته‌ای که وجود دارد آن است که وظیفه تشکیل این کمیته و تمام هزینه‌های آن با کارفرما است. اما تشکیل این کمیته کارفرما را با دشواری‌های متعددی بویژه از حیث مالی مواجه می‌کند. به نظر می‌رسد اینگونه قانونگذاری‌ها بدون در نظر گرفتن شرایط اجرا، قانون را با معطل عدم اجرا مواجه می‌کند. در این زمینه از شورای عالی بهداشت نیز نباید غافل شد. به موجب ماده ۱۳ آیین‌نامه این شورا مصوب ۱۳۲۹/۹/۲۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی، وظیفه شورای عالی بهداشت عبارت است از مطالعه و اظهار نظر در کلیه امور مهم مربوط به بهداشت عمومی از قبیل مطالعه در طرح قوانین و آیین‌نامه‌های بهداشتی مخصوصاً در سه زمینه: ۱. قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به بهداشت کودکان، کارخانجات، کارگران و زندان و غیره. ۲. قوانین و آیین‌نامه‌های راجع به بهداشت ساختمان‌ها اعم از منازل مسکونی و اماکن عمومی. ۳. تصویب برنامه عملیات و تعلیمات مأمورین بهداشتی و کارمندان فنی آزمایشگاه‌ها.

بازرسی و نظارت کارشناسان بهداشت

مطابق ماده ۹۶ قانون کار: «به منظور اجرای صحیح این قانون و ضوابط حفاظت فنی، اداره کل بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با وظایف ذیل تشکیل می‌شود:

د - بررسی و تحقیق پیرامون اشکالات ناشی از اجرای مقررات حفاظت فنی و تهیه پیشنهاد لازم جهت اصلاح میزان‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به موارد مذکور، مناسب با تحولات و پیشرفت‌های تکنولوژی.

ه - رسیدگی به حوادث ناشی از کار در کارگاه‌های مشمول و تجزیه و تحلیل عمومی و آماری اینگونه موارد به منظور پیشگیری حوادث.»

تبصره ۱۱ این ماده بیان می‌دارد «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مسئول برنامه‌ریزی، کنترل، ارزشیابی و بازرسی در زمینه بهداشت کار و درمان کارگری بوده و موظف است اقدامات لازم را در این زمینه بعمل آورد»

بازرسی در زمینه بهداشت کار و تنظیم مقررات و دستورالعمل‌هایی در جلوگیری از نگهداری مواد دارویی و قابل اشتعال مانند الکل و... در مکان‌های پر مخاطره نقش مهمی در جلوگیری از احتراق می‌تواند ایفا کند. ذیلاً به بررسی جداگانه اختیارات و وظایف بازرسان و نکات مربوطه می‌پردازیم.

۱. انجام بازرسی:

وفق تبصره ۲ ماده ۹۶ «بازرسی به صورت مستمر، همراه با تذکر اشکالات و معایب و نواقص و در صورت لزوم تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح انجام می‌گیرد.»

حسب ماده ۹۸، بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار در حدود وظایف خویش حق دارند بدون اطلاع قبلی در هر موقع از شبانه روز به مؤسسات مشمول ماده ۸۵ این قانون وارد شده و به بازرسی بپردازند و نیز می‌توانند به دفاتر و مدارک مربوطه در مؤسسه مراجعه و در صورت لزوم از تمام یا قسمتی از آنها رونوشت تحصیل نمایند.

ماده ۱۰۵ قانون کار نیز، تکالیفی بر عهده کارفرما قرار می‌دهد که در طول وظایف کارشناسان بهداشت است. قانونگذار بیان می‌دارد: «هرگاه در حین بازرسی، به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رییس مستقیم خود اطلاع دهند.» مشاهده می‌گردد که در این ماده نیز قانونگذار بستر مناسبی در پیش‌گیری از سوانح پیش‌بینی نموده است.

اما نکته مهمی که در اینجا وجود دارد، «مسئولیت اجرای» این ضوابط است که هم در ماده پیش‌گفته (۱۰۵) و هم در ماده ۹۵ تا حدودی بر عهده کارفرما قرار داده است. اما در ماده ۹۵ قانون‌گذار بیان داشته: «مسئولیت اجرای مقررات و ضوابط فنی و بهداشت کار برعهده کارفرما یا مسئولین واحدهای موضوع ذکر شده در ماده ۸۵ این قانون خواهد بود. هرگاه بر اثر عدم رعایت مقررات مذکور از سوی کارفرما یا مسئولین واحد، حادثه‌ای رخ دهد، شخص

کارفرما یا مسئول مذکور از نظر کیفی و حقوقی و نیز مجازات‌های مندرج در این قانون مسوول است.» ماده ۸۵ نیز اذعان داشته: «برای صیانت نیروی انسانی و منابع مادی کشور رعایت دستورالعمل‌هایی که از طریق شورای عالی حفاظت فنی (جهت تامین حفاظت فنی) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (جهت جلوگیری از بیماری‌های حرفه‌ای و تامین بهداشت کار و کارگر و محیط کار) تدوین می‌شود، برای کلیه کارگاه‌ها، کارفرمایان، کارگران و کارآموزان الزامی است.»

ماده ۹۹- بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار حق دارند به منظور اطلاع از ترکیبات موادی که کارگران با آنها در تماس می‌باشند و یا در انجام کار مورد استفاده قرار می‌گیرند، به‌اندازه ای که برای آزمایش لازم است در مقابل رسید، نمونه بگیرند و به روسای مستقیم خود تسلیم نمایند.

تبصره- سایر مقررات مربوط به چگونگی بازرسی کار مطابق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد شورای عالی حفاظت فنی و بهداشت کار حسب مورد به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی و وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خواهد رسید.

۲. ارایه گزارش:

مطابق ماده ۱۰۱ قانون کار بیان شده: « گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار در موارد مربوط به حدود وظایف و اختیاراتشان در حکم گزارش ضابطین دادگستری خواهد بود. » مشاهده می‌شود برای این بازرسی و نظارت نیز در قانون تدابیر موثری در اجرای نظارت و بازرسی پیش‌بینی شده است و حتی قانونگذار ضوابط اینگونه نظارت‌ها را نیز پیش‌بینی کرده است و بازرس می‌تواند بلافاصله پس از مشاهده تخلف به مراجع ذیربط گزارش دهد. در تبصره همین ماده ذکر شده:

« تبصره ۱ - بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار می‌توانند به عنوان مطلع و کارشناس در جلسات مراجع حل اختلاف شرکت نمایند.

تبصره ۲ - بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار نمی‌توانند در تصمیم‌گیری مراجع حل اختلاف نسبت به پرونده‌هایی که قبلاً به عنوان بازرس در مورد آنها اظهار نظر کرده‌اند، شرکت کنند.»

ضوابط حاکم بر بازرسان

به جهت عملکرد مناسب بازرسان، ضوابطی در قانون کار پیش‌بینی شده است که به خوبی می‌تواند، عملکرد شفاف و بدور از منافع شخصی را فراهم آورد. به منظور فراگیری تخصص‌های لازم و عملکرد دقیق بازرسان ماده ۹۷ همان قانون، اشتغال در سمت بازرسی کار را منوط به گذراندن دوره‌های آموزش نظری و علمی در بدو استخدام نموده است. در تبصره ۲ ماده ۱۰۱ مقرر شده: « بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار نمی‌توانند در تصمیم‌گیری مراجع حل اختلاف نسبت به پرونده‌هایی که قبلاً به عنوان بازرس در مورد آنها اظهار نظر کرده‌اند، شرکت کنند.»

تدبیر دیگری که قانون کار به منظور کارایی و شفافیت بازرسان پیش‌بینی نموده است، دارا بودن کارت ویژه است که حسب مورد با امضاء وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هستند که هنگام بازرسی باید همراه آنها باشد و در صورت تقاضای مقامات رسمی یا مسئولین کارگاه ارائه شود. (ماده ۱۰۰) نکته دیگری که قانون کار در ماده ۱۰۲ اشاره نموده است. در راستای استقلال بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار می‌باشد که بیان می‌دارد این بازرسان و کارشناسان نمی‌توانند در کارگاهی اقدام به بازرسی نمایند که خود یا یکی از بستگان نسبی آنها تا طبقه سوم و یا یکی از اقربای سببی درجه اول ایشان به طور مستقیم در آن ذینفع باشند.

در راستای حفظ امنیت اطلاعات و منافع عمومی که ممکن است پس از برکناری این بازرسان در خطر بیافتد ماده ۱۰۳، بیان می‌دارد: « بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار حق ندارند در هیچ مورد حتی پس از برکناری از خدمت دولت اسرار و اطلاعات را که به مقتضای شغل خود به دست آورده‌اند و یا نام اشخاصی را که به آنان اطلاعاتی داده یا موارد تخلف را گوشزد کرده‌اند، فاش نمایند.» در تبصره این ماده، متخلفین از مقررات مذکور را مستحق مجازات دانسته است.

ماده ۱۰۵ قانون کار و تبصره ۱ آن، از باب تعیین ضمانت اجرا در عملکرد بازرسی بیان می‌دارد: «هرگاه در حین بازرسی، به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه و یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند» مشاهده می‌گردد که در خود ماده نیز قانونگذار بستر مناسبی در پیش‌گیری از سوانح پیش‌بینی نموده است.

«تبصره ۱- (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، حسب مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای از دادسرای عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادسرا از دادگاه عمومی محل تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نماید. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراست.

دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و یا کارشناسان ذیربط دادگستری رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند.»

قانونگذار حتی در برخی مواد مجازات‌هایی نیز پیش‌بینی نموده است. مطابق ماده ۱۰۴ این قانون «کارفرمایان و دیگر کسانی که مانع ورود بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار به کارگاه‌های مشمول این قانون گردند و یا مانع انجام وظیفه ایشان شوند یا از دادن اطلاعات و مدارک لازم به آنان خودداری نمایند، حسب مورد به مجازات‌های مقرر در این قانون محکوم خواهند شد.»

و طبق ماده ۱۷۹ مجازات‌هایی دیگری نیز موجود است: «کارفرمایان یا کسانی که مانع ورود و انجام وظیفه بازرسان کار و مأموران بهداشت کار به کارگاه‌های مشمول این قانون گردند یا از دادن اطلاعات و مدارک لازم به ایشان خودداری کنند، در هر مورد با توجه به شرایط و امکانات خاکی به پرداخت جریمه نقدی از ۱۰۰ تا ۳۰۰ برابر حداقل مزد روزانه کارگر پس از قطعیت حکم و در صورت تکرار به حبس از ۹۱ روز تا ۱۲۰ روز محکوم خواهند شد.»

باید یاد آور شد که به منظور احقاق حق متضرران ماده ۱۰۵ در تبصره ۳، احتمال اشتباه در تصمیم‌گیری بازرسان را نیز پیش‌بینی نموده است. در این تبصره تصریح گشته: «متضرران از قرارهای موضوع این ماده در صورت اعتراض به گزارش بازرس کار و یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و تعطیل کارگاه می‌توانند از مراجع مزبور، به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه مکلف است به فوریت و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی نماید. تصمیم دادگاه قطعی و قابل اجرا است.»

و البته نباید از کمیته‌های حفاظت فنی و بهداشت کار نیز غافل شد. قانون کار در ماده ۹۳ تشکیل کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار را پیش‌بینی نموده است که مسئولیت حسن اجرای مقررات حفاظتی و بهداشتی در محیط کار و پیش‌گیری از حوادث و بیماری‌ها را بر عهده دارد.

سیاست‌های آموزشی وزارت بهداشت:

نباید از نقش سیاست‌های آموزشی و تبلیغاتی به انحاء مختلف نیز غافل شد. این وظیفه وزارت بهداشت در دو سطح قابل امعان نظر است. یک سطح آموزش تخصصی پرسنل و نیروها می‌باشد و در سطح دوم آموزش‌های عمومی وزارت بهداشت است که از طریق صدا و سیما و رسانه‌ها صورت می‌گیرد.

وفق بند ۶ از ماده ۴ قانون تشکیل مدیریت بحران، که یکی از اعضای شورای عالی سازمان مدیریت بحران وزیر بهداشت است این شورا وظیفه «اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی» را بر عهده دارد.

همچنین وفق ماده ۱۱ آیین‌نامه نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است جهت ارتقاء سطح علمی و مهارت‌های پرسنل فوریت‌های پزشکی،

دوره‌های آموزشی لازم را از طریق دانشکده‌ها و دانشگاه علوم پزشکی در دستور کار خود قرار دهد. مسلماً وزارت بهداشت با آموزش‌های حضوری و مجازی می‌تواند در آموزش نحوه عملکرد موقعیت‌ها و اماکنی که احتمال بروز سوانح را دارد، نقش‌آفرینی کند.

قانون کار نیز مقرراتی در این زمینه پیش‌بینی نموده است ماده ۱۹۳ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸) « وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد به منظور تأمین کادر متخصص سرپرستی در صورت لزوم به افرادی که در واحدها بعنوان سرپرست تعیین شده‌اند، آموزش‌های لازم را در زمینه مسائل ناظر به روابط انسانی، روابط کار و ایمنی و بهداشت کار خواهند داد.

سازمان نظام پزشکی نیز در کمک به حوادث، ظرفیت‌های موثری دارد که قابل استفاده است. تبصره ماده ۳ قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۸/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی. بیان می‌دارد یکی از اهداف سازمان نظام پزشکی عبارت است از « ت - همکاری با مراجع ذی ربط در ارائه خدمات امدادی، بهداشتی و درمانی به هنگام بروز حوادث و سوانح غیرمترقبه از طریق تشویق و بسیج اعضاء سازمان.»

نوع دیگر آموزش، که این سازمان می‌تواند وزارت بهداشت را یاری رساند، آموزش جامعه پزشکی به منظور تقویت کادر داخلی است. مطابق قانون آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۱۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، « ماده ۱ - به منظور ارتقای سطح دانش و مهارت‌های شغلی جامعه پزشکی کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون نسبت به آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور (پزشک، دندانپزشک، دکتر داروساز، دکترای حرفه‌ای و متخصصان علوم آزمایشگاهی تشخیص طبی و دکترای علوم بهداشتی) با همکاری سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران و برگزاری و ارزشیابی آموزش مداوم جامعه پزشکی، در طول هر پنج سال اقدام نماید.»

چهارم. جمعیت هلال احمر

هلال احمر در ایران سابقه‌ای نزدیک به یک قرن دارد. این جمعیت در سال ۱۳۰۱ برای اولین بار تاسیس شد. پس از پیروزی جمهوری اسلامی، با کمی تغییرات به کار خود ادامه داد و در هشتم اردیبهشت ماه ۱۳۶۷ اساسنامه این جمعیت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

قوانین مورد استناد در این مبحث عبارتند از: قانون وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۲۰، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸، اختصاص مبلغ دو هزار میلیارد ریال به منظور پیشگیری، آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۰۳/۰۵، قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ و قوانین بودجه و مصوبات هیئت وزیران که مبلغی را به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها در اختیار هلال احمر قرار داده‌اند، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱، قانون اصلاح اختیارات سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۲، قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸/۰۱/۲۳ که رئیس هلال احمر یکی از اعضای آن می‌باشد، طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۱/۱۷، آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰. وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، حسب قوانین و مقررات مطروحه در مرحله پیش از وقوع بحران به شرح ذیل است:

سیاست‌های آموزشی جمعیت هلال احمر:

وفق بند ۳ ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و

الحاقات بعدی یکی از وظایف جمعیت هلال احمر پیش از حوادث غیر مترقبه، برنامه‌ریزی و اقدام در جهت آمادگی مقابله با حوادث و سوانح و آموزش عمومی در این زمینه و تربیت کادر امدادی و نیروی انسانی مورد نیاز می‌باشد. باید وظیفه آموزشی جمعیت هلال احمر را در دو سطح متفاوت تفکیک کرد، توضیح آنکه گاه مقصود از آموزش، تربیت و تجهیز علمی کادر داخلی و نیروهای امدادی است. اما گاهی مراد، آموزش‌های همگانی است که مطابق بند ب از ماده ۴۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی «جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلف است به منظور ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور اقدامات زیر را با همکاری دستگاه‌های اجرائی مرتبط انجام دهد: ب - افزایش و گسترش آموزش‌های همگانی و عمومی امداد و نجات در سراسر کشور. سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده»

نوسازی، بازسازی و تجهیز امکانات و نیروی انسانی:

مطابق بند ۸ از ماده ۳ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی وظیفه دیگری که هلال احمر پیش از این گونه حوادث می‌تواند داشته باشد کمک به تهیه دارو و وسایل و تجهیزات پزشکی مورد نیاز مراکز بهداشتی، درمانی و آموزشی کشور با موافقت وزارت بهداشت و با همکاری هلال احمر و صلیب سرخ جهانی که عضو اتحادیه بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر جهانی هستند. همچنین مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ الف - در اجرای بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مبلغ زیر اختصاص می‌یابد: معادل پنج هزار میلیارد ۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و از محل منابع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران چهل درصد (۴۰٪) هزینه‌ای و شصت درصد (۶۰٪) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای نوسازی، بازسازی، خرید و احداث پایگاه‌های امداد و نجات و انبارهای اضطراری، ساختمان‌های ستادی و اجرائی، خودروهای امداد و نجات و سایر مأموریت‌ها و تکالیف مندرج در قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/ ۲/ ۸ و اصلاحات بعدی آن به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها در اختیار جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد تا مطابق اساسنامه خود به مصرف برساند.

ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور:

مطابق ماده ۴۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلف است به منظور ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور اقدامات زیر را با همکاری دستگاه‌های اجرائی مرتبط انجام دهد:

- الف - تقویت، توسعه و آمادگی شبکه امداد و نجات کشور از طریق نیازسنجی، تهیه، تأمین و نگهداری اقلام امدادی مورد نیاز آسیب‌دیدگان، تجهیزات ارتباطی و مخابراتی و تجهیزات امداد و نجات اعم از زمینی، هوایی، دریایی به میزان استانداردهای تعیین شده توسط مراجع ذیصلاح کشور.
- ب - افزایش و گسترش آموزش‌های همگانی و عمومی امداد و نجات در سراسر کشور.

بخش دوم. نظام حقوقی مدیریت بحران در مرحله حین بحران:

در این بخش وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران و سایر سازمان‌های مرتبط با امر مدیریت بحران در مرحله حین بحران بررسی می‌شود.

۱-۲. وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور:

بر اساس تبصره (۱) ماده (۲) آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، «تشخیص وقوع بحران (حادثه ملی) و منطقه‌ای و اعلام آن به دستگاه‌های ذیربط بر عهده وزیر کشور و تشخیص وقوع بحران‌های استانی و محلی به ترتیب با استاندار و فرماندار است.» همچنین بر اساس بند (۱) ماده (۶) آن آئین‌نامه «روسای سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌های مربوط موظفند بلافاصله با درخواست کتبی و یا شفاهی سازمان و واحدهای تابع استان، نسبت به اعزام فرد یا افراد مورد نظر اقدام کند.» علاوه بر آن، «دستگاه‌های ذیربط مکلفند علایم خطر و هشدار را به موقع به سازمان و واحد سازمانی آن در استان اعلام کنند.» (تبصره ۲ ماده ۲ آئین‌نامه اجرایی).

حسب ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور هماهنگی فعالیت دستگاه‌ها و نهادهای در امر مدیریت جامع بحران به ویژه در امر آمادگی و مقابله شامل تدابیر و اقداماتی به شرح ذیل است:

«الف - واحد سازمانی مناسب در امر مدیریت بحران در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذیربط بر حسب ضرورت و با تصویب هیأت وزیران تشکیل خواهد شد.

ب - شورای هماهنگی مدیریت بحران به ریاست رئیس سازمان و با عضویت نمایندگان تام‌الاختیار در سطح معاونت دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط به منظور هماهنگی فعالیت‌های مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران تشکیل می‌شود.

ج - شورای هماهنگی مدیریت بحران در استان‌ها به ریاست استاندار و در شهرستان‌ها به ریاست فرماندار، با عضویت کلیه دستگاه‌های ذیربط تشکیل می‌شود.

د - با توجه به شرایط ویژه و اهمیت شهر تهران به عنوان پایتخت جمهوری اسلامی ایران شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌گردد.»

۲-۲. وظایف و اختیارات سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران:

در بند (ت) ماده ۲ مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران در تعریف مقابله عنوان شده: «مقابله: انجام اقدامات و ارایه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات و حفظ جان و مال شهروندان و اموال عمومی و دولتی و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌گیرد. مقابله شامل هشدار، اطفاء حریق، کنترل منابع آب، برق، گاز، مواد سوختی، انفجاری، شیمیایی و جست و جو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تامین امنیت، ترابری، ارتباطات، تدفین اجساد، آواربرداری، دفع پسماندها، سوخت رسانی و اطلاع رسانی است.

بر اساس بند (ر) ماده شش مجوز مذکور: اعلام وضعیت بحران در شهر تهران و درخواست اعلام وضعیت بحران ملی در صورت لزوم از ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور از وظایف سازمان مدیریت بحران شهر تهران است. و بر اساس تبصره این ماده، کلیه سازمان‌های مدیریت شهری تهران و نیروهای نظامی و انتظامی موظفند با رعایت سلسله مراتب فرماندهی بنا بر اعلام رئیس یا دبیر ستاد با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند.

۳-۲. وظایف و اختیارات سایر سازمان‌های مرتبط در امر مدیریت بحران:**نخست. وزارت کشور**

حین وقوع حوادث غیرمترقبه، وظایفی به شرح زیر بر عهده سازمان یادشده است: ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران، مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آن‌ها، پیگیری اجراء مصوبات و تصمیمات شورای عالی، ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذیربط جهت اجراء. و انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های موردنیاز مدیریت بحران کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان مقابله با بحران.

در پایان لازم به ذکر است در طول مدت زمان مقابله با بحران، دستگاه‌های تخصصی ذی‌ربط موظفند با توجه به ابعاد حادثه و تحت امر فرمانده تعیین شده برای عملیات مقابله، وظایف محول شده را انجام دهند و مسئولیت تخصصی مدیریت بحران در هر دستگاه به عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی متناسب با بعد حادثه می‌باشد. از جمله وظایف وزارت کشور در مرحله وقوع حوادث غیرمترقبه، افزایش تعامل بین دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط در مرحله مقابله با بحران است.

دوم . نیروی انتظامی:

بند ۱۹ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی مشخصاً «انجام امور امدادی و مردم یاری در مواقع ضروری ضمن هماهنگی با مراجع ذیربط» را یکی از مأموریت‌های نیروی انتظامی برشمرده است. بنابراین، نیروی انتظامی حسب وظیفه یکی از ارگان‌هایی است که حین حادثه وظیفه‌ی امداد رسانی دارد که البته در شرایط فعلی باید با هماهنگی سازمان مدیریت بحران در چارچوب ترتیباتی باشد که آن سازمان مقرر می‌کند.

یکی از کارگروه‌های تخصصی عملیاتی که برای اقدام در حین حادثه در طرح جامع امداد و نجات کشور پیش‌بینی شده، «کارگروه تخصصی امنیت و انتظامات، با مسئولیت وزارت کشور» (بند ۸ ماده ۳۴) که در آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مدیریت بحران، بدین شکل اصلاح شده و به عنوان یکی از ۱۴ کارگروه تخصصی عملیاتی سازمان مدیریت بحران تلقی شده است: «کارگروه امنیت و انتظامات با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امنیتی و انتظامی وزارت کشور» (بند ۷ ماده ۱۵ آیین‌نامه). منطقاً، با توجه به تقسیم کار وزارت کشور و حدود صلاحیت و اختیارات معاونت مذکور، ایفای این مسئولیت و اجرای وظایف کارگروه از طریق نیروی انتظامی صورت خواهد پذیرفت. بنابراین، مشارکت در امداد رسانی در چارچوبی که منطقاً باید دستورالعمل‌ها و مقررات سازمان مدیریت بحران و شورای عالی مدیریت بحران پیش‌بینی شود، یکی از وظایف نیروی انتظامی است.

با این حال به نظر می‌رسد با توجه به وظایف کلی نیروی انتظامی از حیث حفظ نظم و امنیت و نیز مقابله با جرم (به شرحی که در مقدمه‌ی این نوشتار رفت)، تکالیف دیگری نیز در حین حادثه برای این نیرو برشمرده:

– استقرار نیرو و ساماندهی وضعیت به نحوی که نظم متناسب با شرایط سانحه و خصوصاً، حضور نیروهای امدادی میسر گردد (بند ۱ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی).

– حفاظت از جان، مال و اعراض مردم و مقابله با جرم‌های احتمالی که ممکن است حین بروز سانحه رخ دهد (بندهای ۱ و ۸ همان ماده). این مهم خصوصاً از جهت حفاظت از اموال در مواقع بروز آتش‌سوزی مصداق دارد.

– ساماندهی ترافیکی منطقه‌ی بروز سانحه – خصوصاً در مورد آتش‌سوزی در شهر – به نحوی که تردد نیروهای امدادی از یک و فرار احتمالی شهروندان از محل حادثه از سوی دیگر، تسهیل شود. (بند ۱۲ همان ماده)

سوم . وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی:

انجام خدمات فوری و کمک‌های اولیه پزشکی

در حین حادثه حداقلی‌ترین و مهمترین اقدام ممکن، امداد و نجات افراد است. در این زمینه مرکز مدیریت حوادث و فوریت‌های پزشکی نقش مبرز و مهمی را ایفا می‌کند. وفق بند الف از ماده ۱ آئین‌نامه اجرائی مرکز اورژانس تهران وابسته به سازمان تامین خدمات درمانی مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۱۷، انجام خدمات فوری و کمک‌های اولیه پزشکی به بیماران اورژانس در محل حادثه بر عهده اورژانس می‌باشد.

ارتقای سطح بهداشت عمومی:

تامین و تجهیز بیمارستان‌ها، هر چند پیش از حادثه باید صورت گیرد. اما حین حادثه و در خصوص بستری مصدومان آنچه از اهمیت دسته اولی برخوردار است، وجود بیمارستان‌های مجهز است. مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون تشکیلات وزارت بهداشت یکی از وظایف این وزارت، ایجاد نظام هماهنگ بهداشت،

درمان و آموزش پزشکی و گسترش شبکه تلفیقی بهداشت و درمان است و همچنین مطابق بند ۷ این قانون، فراهم نمودن تسهیلات لازم برای برخورداری همگان از خدمات درمانی در حدود امکانات از طریق ایجاد و گسترش مراکز درمانی دولتی و بهبود استانداردها و استفاده از همکاری مؤسسات خیریه و بخش خصوصی و نیز انواع بیمه‌های درمانی از وظایف وزرات مذکور است.

در حین سانحه به جز آموزش و مهارت که می‌بایست در مرحله پیش از سانحه پیش‌بینی گردد. امکانات و بروز رسانی امکانات و همواره از اهمیت برخوردار بوده است. از جمله وظایفی که ماده ۱۹۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی، بر عهده وزارت بهداشت قرار داده است. تهیه «سیستم تروما» است. استقرار سیستم تروما در کاهش سوانح از جمله سوختگی و آتش سوزی، حوادث ترافیکی، غرق شدگی، افتادن از ارتفاع، مسمومیت‌ها و بسیار موثر است. بدین منظور ماده ۱۹۳ بیان می‌دارد: «به منظور تأمین و توزیع متعادل خدمات درمان بستری مناسب با نیاز در نقاط مختلف کشور، با در نظر گرفتن دو عامل مهم قابل دسترس بودن خدمات برای آحاد مردم و جلوگیری از سرمایه‌گذاری‌های خارج از حد نیاز، سطح بندی خدمات درمان بستری با جبران هزینه نقل و انتقال بیماران و حفظ سهم بستری بیماران اعزامی از سطوح پایین‌تر توسط دولت، حسب تخصص‌های مختلف و محل‌های استقرار آن، به تفکیک شهرستان صورت خواهد گرفت. هر گونه احداث، ایجاد، توسعه و تجهیز ظرفیت‌های درمان بستری کشور و هم چنین اختصاص نیروی انسانی جهت ارائه خدمات درمانی مطابق سطح بندی خدمات درمانی کشور خواهد بود. ضوابط و برنامه اجرایی سطح بندی خدمات درمان بستری کشور حداکثر طی مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون مشترکاً توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

الف - در راستای تحقق اهداف سطح بندی خدمات، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است در طی برنامه پنجساله سوم جهت تطبیق ظرفیت‌های موجود درمان بستری و ساماندهی خدمات فوری پزشکی (اورژانس) هماهنگ با سطح بندی خدمات نسبت به رفع کمبودها و تعدیل امکانات درمانی مازاد اعم از نیروی انسانی و تجهیزات، جایگزینی واحدهای درمانی فرسوده و غیر استاندارد اقدامات لازم را انجام دهد.

تبصره - دولت موظف است جهت ساماندهی رسیدگی به بیماران حادثه دیده و اورژانس سیستم رسیدگی به این نوع بیماران (سیستم تروما) را ایجاد کند و بخش‌هایی را در مراکز درمانی به مرکز حوادث و سوانح (تروما سنتر) تبدیل کرده و یا در صورتی که لازم باشد مراکز حوادث و سوانح جدید احداث کند به طوری که تمام این بیماران بدون پرداخت هزینه در این مراکز بطور اورژانس تحت درمان قرار گیرند.

یکی از ظرفیت‌های مورد استفاده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، استفاده از نهادهای بین‌المللی است. مطابق قانون اجازه الحاق دولت ایران بسازمان بهداشت جهانی، مصوب ۱۳۲۷/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی: ماده واحده - مجلس شورای ملی قبولی دولت ایران را نسبت بچهار سند ضمیمه تنظیم شده در کنفرانس بین‌المللی بهداشت که در ۲۹ تیر ماه ۱۳۲۵ در نیویورک تشکیل و در تاریخ ۳۱ مرداد ۱۳۲۶ خاتمه یافته و اسناد آن بامضاء نمایندگان دولت شاهنشاهی ایران رسیده بقرار ذیل:

۱. سند نهائی کنفرانس بین‌المللی بهداشت

۲. اساسنامه سازمان بهداشت جهانی

۳. آئین نامه تأسیس کمیسیون موقت سازمان بهداشت جهانی

۴. پروتکل [پروتکل] مربوط به اداره بین‌المللی بهداشت عمومی تأیید و تصویب می‌نماید.

این قانون که مشتمل بر یک ماده و متن اسناد ضمیمه است در جلسه اول خرداد ماه یکهزار و سیصد و بیست و هفت بتصویب مجلس شورای ملی رسید. رئیس مجلس شورای ملی - رضا حکمت

ب - برقراری و حفظ همکاری عملی با ملل متحد و مؤسسات وابسته و ادارات دولتی بهداشتی و گروه‌های فنی و سایر سازمان‌هایی که بنظر لازم بیاید.

ط - اخذ هر تصمیم فوری که هر پیش آمد فوری آنرا ایجاب نماید - در حدود وظائف و در حدود توانائی مالی سازمان و مخصوصاً می تواند مدیر کل را مجاز نماید که اقدامات لازم برای جلوگیری امراض ساریه بعمل آورد و یا دستگیری و کمک صحی به آسیب دیدگان سوانح بنماید و هر تحقیق و مطالعه فوری را که مدیر کل یا یکی از دول عضو تقاضا نماید بعمل آورد .

چهارم . جمعیت هلال احمر:

ارائه خدمات امدادی

در اجرای بند ۱ از ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، ارائه خدمات امدادی در هنگام بروز حوادث و سوانح طبیعی مثل زلزله و سیل و غیره در داخل و خارج از کشور از وظایف جمعیت هلال احمر است.

لازم به ذکر است، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ بنا به پیشنهاد شماره ۲۱۲ - ۱۷ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۷ جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و به استناد ماده (۴۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹ - طرح جامع امداد و نجات کشور را تصویب نمود. مطابق بند ۱۵ ماده ۱۶ این قانون، رییس جمعیت هلال احمر یکی از اعضای ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور و ستادهای تابع آن، مطابق این قانون است.

وفق ماده ۴۴ این قانون وظایف و اختیارات کارگروه تخصصی امداد و نجات عبارت است از:

- ۱ - اجرای مصوبات ستاد .
- ۲ - تهیه شرح خدمات تمامی سازمانها و بخشهای ذی ربط در امر امداد و نجات .
- ۳ - برنامه ریزی و ایجاد هماهنگی لازم به منظور جلوگیری از تداخل مسئولیتها و انجام کارهای موازی و تکراری در زمینه امداد و نجات .
- ۴ - تهیه دستورالعملهای لازم برای آمادگی در زمینه امداد و نجات براساس سیاستهای مصوب ستاد .
- ۵ - برنامه ریزی جهت تهیه و تأمین و سایل مورد نیاز اسکان موقت، تغذیه و بهداشت آسیب دیدگان .
- ۶ - برنامه ریزی در مورد برآورد اولیه تلفات و خسارات .
- ۷ - برنامه ریزی جهت آموزشهای ویژه مورد نیاز سازمانهای ذی ربط در امر امداد و نجات .
- ۸ - برنامه ریزی جهت تهیه و تأمین و سایل و تجهیزات امداد و نجات .
- ۹ - برنامه ریزی جهت شناسایی منابع کمکهای غیردولتی داخلی و خارجی و جلب و جذب این کمکها در بحرانها .
- ۱۰ - پشتیبانی، هماهنگی و نظارت بر عملکرد کارگروههای تخصصی امداد و نجات استان .

ارایه کمکهای اولیه

مطابق بند ۲ از ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، ارائه کمکهای اولیه در حوادث غیر مترقبه به وسیله امدادگران جزو وظایف جمعیت هلال احمر تعریف شده است. لازم به ذکر است این جمعیت در اجرای قانون مذکور قادر به استفاده از نیروهای داوطلب می باشد که ماده ۱۲۶ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی بیان می دارد: « به منظور به کارگیری جوانان در سازندگی و فعالیتهای اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، شهرداریها، دهیاریها، جمعیت هلال احمر و سایر دستگاههای ذی ربط مجازند در اجرای طرحهای تملک دارائیهای سرمایه ای و خدمات اجتماعی خود از ظرفیت جوانان کشور اعم از تشکلهای غیردولتی جوانان و نیروی مقاومت بسیج استفاده نمایند».

همچنین ماده ۲ از قانون اصلاح اختیارات سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی در توضیح این اختیار تصریح می‌دارد: «ماده ۲- (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و عمومی، شرکت‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، به ویژه وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، راه و شهرسازی، تعاون، نیرو، کار و امور اجتماعی، آموزش و پرورش، رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر مناطق محروم ریاست جمهوری، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، کمیته امداد امام خمینی (ره) شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مجازند متناسب با میزان آمادگی بسیج سازندگی، بخشی از فعالیت‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی زودبازده، کم هزینه و عام المنفعه، امدادی، فرهنگی و مردم یاری خود را با استفاده از نیروهای داوطلب بسیجی و مردمی، جوانان و متخصصین سازمان یافته، توسط سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج اجراء نمایند.»

همکاری متقابل با نهادهای دیگر

باید دانست که مطابق بند ۲۵ از ماده ۳ آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور، جمعیت هلال احمر به عنوان یکی از اعضای شورای اجتماعی، مکلف به انجام وظایفی است که می‌تواند در حین حادثه بسیار حایز اهمیت باشد. وفق بند ۵ از ماده ۱۲ این شورا مکلف به تقویت همکاری‌های متقابل بین دستگاه‌های اجرایی و استفاده بهینه از امکانات آن‌ها می‌باشد.

همچنین مطابق ماده ۵ از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی بالاخص هواپیمائی و کشتیرانی و شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران و گمرک ایران موظفند خصوصاً به هنگام بروز حوادث و یا در زمان جنگ در اجرای وظایف جمعیت همکاری و تشریک مساعی لازم را بنمایند.

اولویت بندی و سطح بندی برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی

مدیریت همواره خلاء موجود در برنامه‌ها و عملیات اجرایی حین حوادث غیر مترقبه بوده است. بدین منظور بند ۱ از ماده ۲ آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور، بررسی و تعیین ضرورت‌ها و اولویت‌ها در برنامه‌ها و فعالیت‌های اجتماعی دستگاه‌های اجرایی ذی ربط از وظایف این شورا در نظر گرفته شده است. رییس جمعیت هلال احمر به عنوان یکی از اعضای این شورا می‌تواند اقدامات شایسته‌ای در اجرایی شدن این رسالت انجام دهد. بند ۳ از ماده ۳ قانون تشکیلات جمعیت نیز برنامه‌ریزی و اقدام در جهت آمادگی مقابله با حوادث و سوانح را بر عهده هلال احمر قرار داده است.

بخش سوم . نظام حقوقی مدیریت بحران در مرحله پس از وقوع بحران:

در این بخش وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران و سایر سازمان‌های مرتبط با امر مدیریت بحران در مرحله پس از وقوع بحران بررسی می‌شود.

۱-۳. وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور:

بازسازی و بازتوانی

«بازسازی» و «بازتوانی» دو وظیفه مهم سازمان مدیریت بحران کشور است؛ بازسازی، ناظر به «کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد» و «بازتوانی» نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.» (بند دال ماده ۲ قانون)

وظایف بانک مرکزی در اعطای تسهیلات:

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است از طریق بانک‌های عامل به منظور بازسازی و جبران خسارات بخش‌های مختلف خسارت‌دیده ناشی از حوادث غیرمترقبه با تأمین یارانه و سود تسهیلات از محل اعتبارات مربوط توسط دولت، تسهیلات بانکی ارزان قیمت را از محل منابع داخلی بانک‌ها بنا به پیشنهاد سازمان در اختیار استان‌ها و مناطق خسارت‌دیده قرار دهد.

تبصره - هر ساله مبلغ کارمزد و مابه‌التفاوت سود تسهیلات پرداختی به بانک‌ها، از طرف سازمان در لایحه بودجه سالیانه منظور خواهد شد. « (ماده ۲۷ و تبصره آن در آیین‌نامه اجرایی)

مدیریت کمک‌های اهدایی داخلی و خارجی:

«مسئولیت جذب، هدایت و توزیع اعانات و کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی بر عهده جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران است که با همکاری کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور صورت می‌گیرد و مسئولیت جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی با رعایت اهداف اهداکننده بر عهده سازمان است. هرگونه دخل و تصرف، استفاده، توزیع و تصاحب کمک‌های یاد شده توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع است.» (ماده ۲۴ آیین‌نامه)

اختیارات

به طور کلی، تصمیم‌گیری، خط مشی‌گذاری و اتخاذ تدابیر پیش‌گیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی از طریق شورای عالی و شورای هماهنگی و خود سازمان، در آن سازمان متمرکز است. دبیرخانه شورای عالی نیز در سازمان یاد شده، مستقر می‌باشد. (تبصره ۳ ماده ۵ قانون) آن سازمان حق پیگیری و اجرای مصوبات شورای عالی در همه دستگاه‌ها را دارد. (بند ۷ ماده ۸ قانون)

۳-۲. وظایف و اختیارات سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران:

برابر بند (ث) ماده ۲ مجوز تقویت و عملیاتی نمودن سیستم مدیریت بحران شهر تهران، « بازسازی: کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب دیده با رعایت مقررات و در نظر گرفتن معیارهای توسعه پایدار و کلیه ضوابط ایمنی انجام می‌گیرد.»

بند (ت) ماده ۴ مجوز مذکور یکی از راهکارهای اساسی در امر مدیریت بحران را جلب مشارکت و همکاری‌های مردمی و نیروی امدادی داوطلب از طریق آموزش عمومی، ایجاد آمادگی، هدایت کمک‌های مردمی به نحو مطلوب و توزیع آنها بین آسیب‌دیدگان، سازماندهی و آموزش نیروهای داوطلب در شبکه مدیریت بحران عنوان کرده است.

۳-۳. وظایف و اختیارات سایر سازمان‌های مرتبط در امر مدیریت بحران:

نخست. وزارت کشور:

۱- وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در مرحله پس از وقوع حوادث غیرمترقبه

پس از وقوع حوادث غیرمترقبه، وظایفی به شرح زیر بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور است: تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری در اجراء دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجراء آنها، نظارت و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران، نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به‌ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی.

در بسته اجرایی وزارت کشور وظیفه بازتوانی اجتماعی و تأمین سلامت روحی، روانی و بهداشت در مناطق حادثه‌دیده، برعهده‌این وزارت قرار داده شده است.

۲- پیگیری تخلفات شهرداری و مؤسسات وابسته به آن در انجام وظایف قانونی مربوط

بر اساس بند (ج) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰) موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها، توسط سازمان بازرسی کل کشور به وزیر کشور اعلام می‌شود.

همچنین به‌موجب تبصره ۲ ماده ۸۲ مکرر ۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵) رسیدگی به تخلفات اداری شهرداران، طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان وزارت کشور انجام می‌شود.

۳- تمهید مقدمات مربوط به تعیین وظایف دقیق دستگاه‌های مربوط در مراحل مدیریت بحران

نقش و وظایف دقیق دستگاه‌های ذی‌ربط در هر کدام از مراحل مدیریت بحران به پیشنهاد آن‌ها و تأیید شورای هماهنگی و تصویب شورای عالی حداکثر ظرف سه ماه توسط وزیر کشور (قائم‌مقام رئیس شورای عالی) بر اساس بند «۳» ماده (۴) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران برای سیر مراحل قانونی تصویب ارائه خواهد شد. دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند وظایف مربوط به مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی را طبق مصوبات شورای عالی مدیریت بحران انجام داده و در هنگام عملیات مقابله با بحران، امور محول شده را تحت امر سلسله‌مراتب فرماندهی مدیریت بحران کشور انجام دهند.

۴- معرفی مدیران و کارکنان دستگاه‌های متخلف به مراجع صالح

چنانچه در مرحله مقابله با بحران، هر یک از مسئولان و کارکنان مراجع مربوط^{۲۹۹}، با تشخیص رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، استاندار و یا فرماندار در انجام وظایف محوله تقصیر یا قصور داشته باشند، مدیر ارشد دستگاه دولتی ذی‌ربط موظف است با رعایت ضوابط مربوط بلافاصله فرد دیگری را مأمور انجام وظایف مربوط نماید. هر کدام از مدیران و کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط که در هر یک از مراحل مدیریت بحران سهل‌انگاری و کم‌کاری نمایند، توسط رئیس سازمان، استاندار و فرماندار و یا سایر مقامات مافوق به مراجع ذی‌صلاح برای برخورد قانونی معرفی خواهند شد.

۵- استفاده از خدمات مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکتهای خصوصی، تعاونی و اشخاص حقیقی در صورت ضرورت

در مرحله مقابله با بحران، در صورتی که استانداران و فرمانداران و دستگاه‌های ذی‌ربط استفاده از خدمات مؤسسات عمومی غیردولتی یا شرکتهای و واحدهای بخش خصوصی و تعاونی و حتی اشخاص را ضروری دانستند، می‌توانند به‌صورت کتبی خدمات موردنیاز را به آنان تکلیف نمایند. در صورت عدم انجام مأموریت محول شده توسط این مؤسسات و شرکتهای، موضوع در مراجع ذی‌صلاح قابل پیگیری خواهد بود.

۲۹۹ ماده ۶ - سازمان و واحدهای استانی می‌توانند در مرحله مقابله با بحران در صورت نیاز به خدمت هر یک از کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط برحسب ضرورت تا خاتمه بحران از طریق سازمان مربوط به‌ترتیب زیر از کارکنان آنان استفاده نمایند.
تبصره ۱ - رؤسای سازمان‌ها، نهادها و ترجمان‌های مربوط موظف‌اند بلافاصله با درخواست کتبی و یا شفاهی سازمان و واحدهای تابع استان نسبت به اعزام فرد یا افراد موردنظر اقدام نمایند.
تبصره ۲ - دستگاه محل اشتغال کارکنان مشمول این ماده و سایر کارکنانی که به‌صورت مأمور یا پاره‌وقت در اختیار سازمان و یا واحدهای استانی قرار می‌گیرند، موظف‌اند برابر گزارش کارکرد و تأیید سازمان و یا واحدهای استانی نسبت به پرداخت حقوق و مزایای آنان اقدام نمایند.

۶- نظارت بر اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران

سازمان مدیریت بحران کشور حسب بند (۱۸) ماده (۸) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، بر اقدامات دستگاه‌های ذی‌ربط در مراحل چهارگانه مدیریت بحران نظارت عالی دارد و دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند برنامه‌ها و اقدامات انجام شده برای هر یک از مراحل چهارگانه مدیریت بحران را که در چهارچوب قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن انجام شده است، به صورت دوره‌ای در قالب برگه‌های ارزیابی و نظارت که توسط سازمان مذکور تهیه می‌گردد، به سازمان و واحدهای استانی برای ارائه به شورای عالی گزارش نمایند.

۷- جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی

مسئولیت جذب، هدایت و توزیع اعانات و کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی بر عهده جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران است که با همکاری کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور صورت می‌گیرد و مسئولیت جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی با رعایت اهداف اهداکننده بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور است. هرگونه دخل و تصرف، استفاده، توزیع و تصاحب کمک‌های یادشده توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع است.

۸- اعلام مراتب بروز مشکلات مربوط به تخصیص اعتبار و رسیدگی به امور آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه

کمیته تخصیص اعتبارات با توجه به ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه را به لحاظ ضرورت قانونی اقدام فوری و مصرف فوری این اعتبارات، به سرعت و در دوره‌های کوتاه‌مدت تخصیص دهد. وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در صورت بروز مشکلاتی در امر تخصیص اعتبار و اختلال تسریع در رسیدگی به امور آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه، مراتب را به هیئت‌وزیران اعلام نماید.

۹- پیشنهاد اعتبارات لازم برای پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله آتش‌سوزی از محل ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ ۳۰۰ به منظور پیشگیری، پیش‌آگاهی و ایجاد آمادگی در دستگاه‌های امداد رسانی و عملیات امداد رسانی به آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل و زلزله و مانند آن اعتبارات موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) و تصویب هیئت‌وزیران در اختیار دستگاه‌های مرتبط با امر مدیریت بحران و شورای هماهنگی مدیریت بحران استان‌ها قرار می‌گیرد تا نسبت به اجرای پروژه‌های مشخص و اولویت‌دار اقدام نمایند.

به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت بحران کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که ۳۰۰ البته این مورد در هر سه مرحله قبل، حین و پس از وقوع حوادث غیرمترقبه قابل استفاده است.

در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

به منظور تأمین هزینه صدور پروانه ساختمانی واحدهای آسیب‌دیده، متناسب با ابعاد حادثه، تنخواهی به صورت علی‌الحساب ظرف/ حداکثر دو هفته در اختیار وزارت کشور قرار می‌گیرد. این اعتبار به نسبت پروانه‌های صادره مذکور در اختیار شهرداری‌های شهرهای آسیب‌دیده قرار می‌گیرد.

دوم. نیروی انتظامی:

هرچند مقرره‌ی صریحی در خصوص وظایف نیروی انتظامی در حفاظت از صحنه‌ی حادثه پیش‌بینی نشده اما تکالیف کلی ناجا به شرحی که گذشت، اقتضای آن دارد که در چارچوب وظیفه‌ی حفظ و استقرار نظم و امنیت و جلوگیری از بروز جرم و نیز، کشف و نگه‌درای آثار جرم (در مواقعی که احتمال می‌رود آتش‌سوزی جنبه‌ی مجرمانه داشته باشد) معنا می‌دهد.

در مورد مشابه، برای نمونه، ماده ۱۹ آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی) مصوب ۱۳۹۰/۵/۳۰ هیأت وزیران، مقرر داشته است: «حراست از صحنه سانحه به منظور جلوگیری از جابجایی، آسیب‌دیدن، دستکاری، از بین رفتن و مفقود شدن قطعات و لاشه وسیله پرنده و اشیای به جای مانده با هماهنگی سازمان [هواپیمایی کشوری] به عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد».

بنابراین، به قیاس و وحدت ملاک، می‌توان این وظیفه را در سایر سوانح از جمله آتش‌سوزی به ناجا محول کرد. علاوه بر این، موارد دیگری را در مقام تفسیر وظایف کلی ناجا می‌توان برشمرد که ذیل به آن اشاره می‌شود:

- اخذ و پیگیری شکایات و گزارش‌های انتظامی در خصوص حادثه و نیز، مفقودی اشخاص یا اموال در حین حادثه

- مشارکت در فرآیند مستندسازی وقایع حادثه در هماهنگی با سایر نهادهای ذیربط

- شناسایی قربانیان و آسیب‌دیدگان و اطلاع‌رسانی به بازماندگان

- تمهید شرایط پیگیری سرنوشت قربانیان و نیز اموال آسیب‌دیده از سوی حادثه‌دیدگان و یا بازماندگان آن‌ها.

سوم. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی:

اجرای مقررات زیست محیطی

پس از بحران یکی از نکاتی که کمترین توجه را به خود جلب می‌کند، مسئله محیط زیست است. معظلی که اگر برای حل آن چاره‌آیاندیشیده نشود، خطرات بلند مدتی را ممکن می‌سازد که امکان فجایع گسترده‌تری را نیز به فراهم می‌آورد. بدین منظور ماده ۱۸ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰. بیان می‌دارد. «در شرایطی که آلودگی، خطر فوری برای محیط و انسان دارد، با اخطار سازمان و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، متخلفین و عاملین آلودگی موظفند فوراً اقداماتی را که منجر به بروز آلودگی و تخریب محیط زیست می‌شود متوقف نموده و بلافاصله مبادرت به رفع آلودگی و پاکسازی محیط نمایند. در صورت استنکاف، مرجع قضایی خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و متخلفین و عاملین را علاوه بر پرداخت جریمه تعیین شده ملزم به رفع آلودگی و پاکسازی خواهد نمود.»

وفق ماده ۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، وزارت بهداشت مرجع تشخیص آلودگی هوا در مواقع خاص از جمله سوانح آتش‌سوزی و فروریختن دیوار است.

«در مواقع اضطراری که بعلت کیفیت خاص جوی، آلودگی هوای شهرها به حدی برسد که به تشخیص وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سلامت انسان و محیط زیست را شدیداً به مخاطره بیاندازد، سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور (شهرداری‌ها و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران) ممنوعیت‌ها یا

محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی را برای منابع آلوده کننده برقرار نموده و بلافاصله مراتب را از طریق رسانه‌های همگانی به اطلاع عموم خواهد رسانید.

با برطرف شدن وضعیت اضطراری و کاهش آلودگی هوا، سازمان نسبت به رفع ممنوعیت و محدودیت برقرار شده اقدام و مراتب را به نحو مقتضی به اطلاع عموم خواهد رسانید.»

در سوانح معمولاً به برخی بحران‌ها مثل آلودگی هوا نگاه حداقلی و ثانوی وجود دارد که بی توجهی به این امر، خود می‌تواند سوانحی از نوع زیستی و محیطی به وجود آورد. وزارت بهداشت به عنوان مرجع تشخیص نقشی راهبردی را در این زمینه می‌تواند ایفا کند.

بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان:

تأمین بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان و ارائه خدمات روان بخشی و روان درمانی در میان مدت و بلند مدت از جمله اقداماتی است که انجام آن حسب بند ۲ از ماده یک (تأمین بهداشت عمومی) بر عهده سازمان مذکور است.

چهارم . جمعیت هلال احمر:

به نظر می‌رسد جمعیت هلال احمر مهمترین رسالتی که پس از این گونه حوادث بر عهده دارد حفظ سلامت و بهداشت روحی و روانی صدمه دیدگاه از حادثه است. مطابق بند ۵ از ماده ۳ قانون تشکیلات جمعیت هلال احمر کمک به امر توانبخشی و ارائه خدمات اجتماعی در جهت تسکین آلام آوارگان، پناهندگان، مرضی و معلولین و ایجاد حس تعاون و تفاهم و دوستی و نیکوکاری بین مردم از وظایف این جمعیت است.

بخش چهارم . بیان کاستی‌ها و خلاءها:

در این بخش کاستی‌ها و خلاءهای قوانین و مقررات موجود در شرح وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران و سایر سازمان‌های مرتبط با امر مدیریت بحران در مرحله پس از وقوع بحران بررسی می‌شود.

۱-۴. سازمان مدیریت بحران کشور:

۱- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، اصولاً یک قانون آزمایشی است که در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۵ به تصویب کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی رسیده و با اجرای آن به مدت ۵ سال از تاریخ تصویب موافقت شده است. بنابراین در سال ۱۳۹۰ به پایان می‌رسید. ولی در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۱۷ از سوی مجلس با عنوان «قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» تا پایان سال ۱۳۹۳ به تصویب رسید.

صرفنظر از ایرادات مربوط به زمان تمدید، این ابهامات به ذهن می‌آید که:

اولاً: چرا قانونی با این اهمیت و دارای کارکرد حیاتی در خط مشی‌گذاری ناظر به حوادث ناخواسته و نیز مقابله با بحران‌ها و بازسازی و بازتوانی بعد از آن، چرا بایستی به صورت آزمایشی و موقت باشد و چرا قانون پایداری در این حوزه وجود ندارد.

ثانیاً: با توجه به تمدید قانون نخستین تا پایان سال ۱۳۹۳ و با لحاظ عدم تمدید دوباره آن از تاریخ یاد شده تا امروز، در حال حاضر، کارکرد و صلاحیت‌های آن سازمان دچار خلاء قانونی است و در نتیجه، تخصیص بودجه و الزام سازمان و شورای عالی و شورای هماهنگی مندرج در قانون مادر به ادای وظایف و اختیارات قانونی نیز، محل تامل است.

۲- در قسمت الف ماده (۱) قانون، «موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی» از گستره مفهومی «بحران»، مستثنی شده است. در این باره، باید خاطر نشان شود که:

اولاً: با توجه به بار امنیتی و اجتماعی داشتن همه‌ی مصادیق بحران و موارد مشمول صلاحیت سازمان یاد شده،

استثنای بالا دقیق نیست و می‌تواند در فرآیند کارکرد سازمان و فلسفه وجودی آن، خلل ایجاد کند. مگر آن که عباراتی از قبیل «شورش‌های خیابانی، تجمعات غیرقانونی و ...» به کار گرفته شوند.

ثانیاً: موارد امنیتی مانند اقدامات خرابکارانه، انفجار، تخریب و ... نیز بار مفهومی «بحران» را در بردارد و استثنای آن از آن مفهوم، چندان پذیرفتنی نیست.

ثالثاً: در صورت بروز بحران در اماکن و فضاهای نظامی، انتظامی و امنیتی، اصولاً نباید استثنای یاد شده را نافی صلاحیت‌های آن سازمان دانست؛ زیرا اطلاق صلاحیت‌های آن سازمان و نیز شمول اختیارات شورای عالی بر نیروهای مسلح و دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری، نافی محدودیت کارکردی سازمان در محیط‌های یاد شده است. مگر این که بیان نیروهای مسلح و نهادهای تحت امر مقام رهبری را دال بر ضرورت هماهنگی و استفاده از امکانات آن‌ها برای مدیریت بحران در فضاهای دیگر دانست.

رابعاً: نحوه بازسازی و بازتوانی در مناطق جنگی و فضاهای نظامی و امنیتی، روشن نیست.

۳- در قسمت ب ماده ۱ قانون، «کاهش خسارات جانی و مالی» در زمره مصادیق مدیریت جامع بحران پرداخته و ذکری از «کاهش یا ترمیم خسارت‌های معنوی یا روحی» به میان نیامده ولی در قسمت دال ماده ۲ همان قانون، «بازگرداندن شرایط روحی و روانی» نیز به عنوان مصادیق بازسازی و بازتوانی آمده که جامع‌تر و سازگارتر با فلسفه تاسیس سازمان یاد شده است.

۴- در قسمت ج ماده ۲ قانون، صرفاً «نجات جان و مال انسان‌ها» بیان شده در حالی که «نجات جان حیوانات و احشام متعلق به شهروندان» نیز بایستی در زمره اولویت‌های مدیریت بحران، بیان شود.

۵- در ماده ۳ قانون، عبارت «با عنایت به تفویض اختیار معظم له»، با عطف به هماهنگی نیروهای مسلح و نهادهای تحت امر مقام رهبری در شورای عالی، مقرون به این فرضیه است که این تفویض اختیار، قبلاً انجام گرفته است ولی در ماده ۶ در بیان مقدمات و فلسفه تاسیس سازمان مدیریت بحران کشور، عبارت «دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم له»، دائر بر فرض ضرورت اخذ اذن و تفویض اختیار ایشان درآینده و در برخورد با بحران است.

۶- در راستای بهبود کارکرد سازمان و شورای عالی در برخورد با بحران و با لحاظ ارتباط میان کارکرد یاد شده با حیات، مالکیت، کرامت و موجودیت شهروندان به نظر می‌رسد که در ذیل بند ۹ ماده ۴ قانون درج شود که:

«پذیرش دعاوی حقوقی و کیفری و نیز درخواست ابطال فرآیندها، تصمیمات و مقررات ناظر به مقابله با بحران در دیوان عدالت اداری، موکول به اعلام قطعی پایان بحران به تشخیص شورای عالی و تصویب رییس جمهور است.»

۷- در بند ۱۴ ماده ۸ اعطای اختیار «تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی...»، با لحاظ مقررات جاری قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مقررات صنفی و نیز عموم و اطلاق قوانین جاری کیفری، زاید است. در بند ۱۵ قانون نیز، اعطای اختیار: «تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه» به سازمان، با لحاظ قوانین و مقررات جاری، زاید است.

۸- در مواد موضوع فصل چهارم قانون، کارکرد «بازتوانی» و الزام نهادهای حمایتی و مشاوره‌ای به اعطای تسهیلات و حمایت‌های روحی، روانشناختی و ... مغفول مانده است و صرفاً بر کارکرد «بازسازی»، تمرکز شده است.

۹- با توجه به ساختار ویژه مدیریتی حاکم بر مناطق آزاد تجاری، نحوه تشکیل شورای هماهنگی مدیریت بحران و مرکزیت مدیریتی آن، در قانون و آیین‌نامه اجرایی روشن نیست.

۱۰- اگر چه الزام بخش خصوصی و حتی اشخاص به مشارکت در انجام وظیفه مقابله با بحران، در راستای جامعیت کارکرد یاد شده است؛ ولی صرف ارجاع به «پیگیری موضوع در مراجع ذی صلاح» در فرض قصور آنها از انجام وظایف محوله (ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی)، چندان روشن و راهگشا نیست. زیرا مراجع اداری صلاحیت رسیدگی به قصور یا تقصیر آنها را ندارند بلکه ترک فعل آنان صرفاً از رهگذر رسیدگی مقتضی در دادگاه‌های دادگستری، قابل

رسیدگی است. با این حال باید خاطر نشان کرد که در نظام حقوق کیفری کشور، جرایم ناشی از ترک فعل، معدود و محدود است و تسری وصف «ترک فعل مجرمانه» به موضوعات مندرج در ماده ۸ آیین‌نامه، دشوار و خلاف اصول است.

۱۱- در تبصره ماده ۸ آیین‌نامه، پرداخت تعرفه خدمات بخش خصوصی اعم از حقیقی و حقوقی، پیش‌بینی شده است ولی با توجه به ورود خسارت به آنان به طور مستقیم یا از رهگذر تبعات بحران و کارکرد سازمان و نیز عدم النفع احتمال آنان درآیام مقابله با بحران، لازم است که در ذیل تبصره یاد شده، بازپرداخت خسارت‌های یاد شده نیز بیان شوند.

۱۲- در تبصره یاد شده از «مقررات جاری کشور و عرف» به عنوان مبنای پرداخت تعرفه خدمات بخش خصوصی یاد شده است. بهتر است این معیار به «ارزیابی کارشناسان رسمی دادگستری»، تغییر یابد.

۱۳- در ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی، کارکرد برخی از کارگروه‌ها با یکدیگر همپوشانی دارد: برای نمونه، در کارگروه‌های بندهای ۴ و ۸ آن ماده در اولی «بلایای جوی و طوفان» و در دیگری «امور سیل و مخاطرات دریایی»، وجود دارد.

۱۴- اگر چه در ماده ۲۴ آیین‌نامه، از کمک‌ها و اعانات دولتی و غیردولتی داخلی و خارجی سخن به میان رفته است، اما به نظر می‌رسد استفاده از نیروها و امکانات لجستیکی و فنی کشورهای دیگر نیز بایستی در موارد ویژه به تشخیص شورای عالی مدیریت بحران، مجاز باشد.

۱۵- در تبصره ماده ۸ آیین‌نامه، عطف به مفاد ماده یاد شده، مبنی بر لزوم تصدی بخش خصوصی به انجام تکالیف قانونی، از پرداخت تعرفه به آنان سخن رفته و معلوم نیست که خدمات بخش خصوصی یا تعاونی در قالب اشخاص حقیقی یا شرکت‌های خصوصی در مقابله با بحران در غیاب دستورات و تصمیمات سازمان نیز آنها را مستحق دریافت تعرفه خدمات می‌کند یا خیر؟ بهتر آن است که با تایید کارگروه یاد شده و تصویب سازمان یا نهاد مربوطه در شهرستان یا استان، آنان نیز مستحق دریافت تعرفه خدمات قرار بگیرند.

۱۶- مفاد بند دال ماده ۱۰ قانون، مبنی بر ریاست شهردار تهران بر شورای هماهنگی مدیریت بحران آن شهر، نادرست است؛ زیرا:

اولاً: بنا به اختیارات شهرداری در صدور جواز ساخت و سازها و وظیفه مقابله با تخلفات ساختمانی و بناهای نایمن در سطح شهر، واگذاری وظیفه مدیریت بحران به این مقام که همواره، در برابر بحران‌های ناشی از تخلفات یاد شده، مسول است، ناقض اصل بی طرفی می‌باشد.

ثانیاً: در ساختار اداری جاری در ایران، بر خلاف وضع حاکم در کشورهای دیگر، بالاترین مقام رسمی دولتی در هر شهر، فرماندار و نه شهردار است؛ بنابراین تغییر ریاست شورای هماهنگی مدیریت بحران در تهران از شهردار به فرماندار، پیشنهاد می‌شود.

۱۷- معلوم نیست که آیا در ساختار نیروهای مسلح نیز شورای هماهنگی مدیریت بحران وجود دارد یا آن نیروها تابع شورای هماهنگی موجود در ساختار اداری- اجرایی کشور می‌باشند؟

۱۸- وظیفه «بازتوانی» بایستی به شورایی مرکب از «نمایندگان حوزه‌های علمیه، سازمان بهزیستی، کمیته امداد، پزشکان بدون مرز، هلال احمر و وزارت کار و رفاه اجتماعی» سپرده شود.

۴-۲. سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران:

۱. یکی از دلایل ریشه‌ای که منجر به عدم کارآمدی حداکثری و بهینه سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران در حین پاسخ به بحران‌های از نوع انسان ساخت چون آتش‌سوزی و فروریزش ساختمان پلاسکو - در امر هماهنگی‌ها - می‌شود، ساختار و تاریخچه شکل‌گیری این سازمان است. نظر به تمرکز شرح وظایف و اهداف ساختاری این سازمان که بدو متمرکز بر زلزله (و توسعاً حوادث طبیعی) بوده است، ساختار سازی، آمادگی و مطالعات انجام شده نیز بر اینگونه حوادث تمرکز دارد. اما از سویی این سازمان متولی مقابله و مدیریت بحران‌های متنوعی در سطح شهر تهران

است. به طور خاص و در زمینه رسالت «پیش‌گیری» این سازمان، فعالیت‌های گسترده‌ای در زمینه انجام مطالعات آسیب‌پذیری در برابر زلزله انجام شده که ضروری است ساختار و منابع مالی و انسانی متناسب برای گسترش حیطه مطالعات و آمادگی این سازمان جهت پوشش سناریوهای بحران‌زا با ریشه‌ای غیر از حوادث طبیعی اختصاص یابد. همچنین اجرایی شدن برخی لایحه‌های پیشنهادی چون «پیش‌گیری از وقوع آتش‌سوزی و برنامه‌ریزی عملیاتی ایمنی شهر تهران» که اکنون در شورای شهر تهران در حال بررسی است می‌تواند گامی موثر در این راستا باشد.

۲. وضعیت آزمایشی بودن قانون مدیریت بحران و عدم تعیین تکلیف آن و سبک خاص مدیریت بحران شهر تهران در خصوص فرماندهی و سلسله‌مراتب تعریف شده، خود از عوامل اجاد مشکلات و بعضاً ناهماهنگی‌هاست.

۳. پیش‌بینی وظایف متعدد در قوانین بدون توجه به اختیارات اعطایی و پیش‌بینی ابزار لازم از جمله دستورالعمل‌های اجرایی متناسب از جمله پالش‌های مهم در مدیریت بحران محسوب می‌شود.

۳-۴. سایر سازمان‌های مرتبط در امر مدیریت بحران:

نخست. وزارت کشور:

۱- وزارت کشور در این مدت مجموعه اقداماتی را که در حوزه ایمن‌سازی و پیش‌گیری انجام داده است عبارت است از: تهیه و تصویب سند آسیب‌شناسی آتش‌نشانی و امور ایمنی در هیئت دولت، ابلاغ مصوبات سند آسیب‌شناسی به شهرداری‌های کلان‌شهر و دستگاه‌ها و پیگیری آن، تهیه و تدوین لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا که در کمیسیون کلان‌شهر در دست بررسی است. همچنین تهیه و تصویب سند آسیب‌شناسی مدیریت بحران شهرداری‌های کشور نیز توسط وزارت کشور صورت گرفته است. از سوی دیگر کمک به احداث و تجهیز ایستگاه‌های آتش‌نشانی نیز از دیگر موارد مورد پیگیری وزارت کشور در طول این مدت بوده است. اما اقدامات وزارت کشور در خصوص مدیریت بحران بیشتر متمرکز بر مرحله حین بحران است و اقدامات در خصوص پیش‌بینی و پیش‌گیری و ایجاد آمادگی در مرحله قبل از وقوع بحران ناکافی و کم‌رنگ است.

۲- عدم اقدام موثر و کافی در زمینه تدوین مقررات و تعیین استراتژی‌ها در زمینه ایجاد هماهنگی و انسجام در مرحله حین بحران بین دستگاه‌های مختلف درگیر در زمینه مدیریت بحران.

۳- عدم آموزش و آگاهی بخشی به شهروندان در خصوص پیش‌گیری و مقابله با حوادث

۴- عدم وجود بانک اطلاعات ساختمان‌های نایمن؛

۵- عدم اقدام موثر در خصوص ارائه راهکارهای پیش‌گیری از حوادث از جمله: آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی عمومی، توجه به مدیریت مشارکتی مردم از طریق نهادهای مردمی، افزایش امکانات آتش‌نشانی، تقویت ساختاری و عملکرد مراکز و تأسیسات شهری، پیش‌بینی جایگاه مناسب در برنامه‌های توسعه کشور برای مدیریت بحران، و

۶- تأکید بر لزوم نهایی کردن لایحه مدیریت یکپارچه شهر و روستا در دولت (وزارت کشور این لایحه را به دولت ارسال کرده است).

۷- تأکید بر تسریع در رسیدگی به «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» که دو سال است به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است؛

۸- تسریع در تصویب و نهایی کردن لایحه بیمه اجباری ساختمان‌ها

۹- بازنگری در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری جهت اعمال قانون مزبور در ساختمان‌ها با الگوی جدید و مخاطرات آن‌ها با توجه به قدمت قانون مذکور.

۱۰- اصلاح بند ۹ ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت که شهردار تهران را به‌عنوان رییس شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران تعیین کرده است. حکم اخیر می‌تواند موجب عدم انسجام در سلسله‌مراتب اداری و عدم تمکین دستگاه‌های دولتی از نهاد شهرداری شده است؛

۱۱- عدم توجه کافی به مدیریت پیش‌گیری از بحران در اسناد بالادستی؛ هم‌چنین ضرورت تقویت اعتبارات مربوط به پیش‌گیری.

۱۲- لزوم واگذاری مدیریت توزیع و هزینه کرد اعتبارات موضوع ماده ۲۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به وزارت کشور.

دوم. نیروی انتظامی:

۱- تکثر منابع تقنینی

منابع تقنینی و مقررات ناظر بر تکالیف نیروی انتظامی در شرایط اضطراری و مواقع بحران، متنوع و متکثر است. از قانون نیروی انتظامی تا آیین‌نامه‌ی اماکن عمومی و از قانون مدیریت بحران تا مصوبات مختلف در هیأت وزیران تکالیف مختلفی را برای نیروی انتظامی پیش‌بینی کرده‌اند، بدون این‌که انسجام و ارتباط این مجموعه‌ها با هم مشخص باشد.

۲- کلی‌گویی و ابهام در مقررات

مقررات ناظر به تکالیف ناجا، حتی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، بیش‌تر به طور کلی پیش‌بینی کرده‌اند که ناجا در مواقع امداد و شرایط اضطرار مکلف به مشارکت است؛ با این حال، حدود، ساز کار، و جایگاه سازمانی ناجا در این فرآیند مشخص نیست.

برای مثال؛ پرسش‌های زیر را در نظر بگیرید:

- عملکرد پلیس راهنمایی و رانندگی در شرایط بحران و خصوصاً آتش‌سوزی که زمان در آن حایز اهمیت دو چندان است، چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد؟
- نحوه‌ی عملکرد و حدود اختیارات ناجا در سازماندهی نظم موقعیت بروز حادثه چگونه خواهد بود؟ برخورد صحیح با اجتماع‌کنندگان در محل حادثه - که‌ای بسا خود از قربانیان جانی یا مالی حادثه باشند - چگونه است؟
- مشارکت ناجا در عملیات آواربرداری یا امداد رسانی یا پشتیبانی از نیروهای آتش‌نشانی به چه ترتیب خواهد بود؟ این فهرست را می‌توان ادامه داد. به نظر می‌رسد تصمیم‌گیری در خصوص عمده‌ی این موارد به لحظه‌ی بحران و تصمیمات مقامات درگیری در ستاد و سازمان مدیریت بحران محول شده‌است. البته تردیدی نیست بخشی از این موارد ناگزیر بنا به طبع کار باید به همین ترتیب باشد اما، دست کم چارچوب‌ها، اصول و دستورالعمل‌های اصلی باید به طور شفاف و مشخص از قبل پیش‌بینی شود.

اهمیت این موضوع، نه فقط در روشن شدن ترتیبات اقدام به نحو سنجیده و هماهنگ و افزایش امکان و سطح آمادگی نیروهاست بلکه، از حیث حقوقی، به شفاف شدن هرچه بیش‌تر حدود وظایف و مسؤولیت‌ها می‌انجامد که در زمان خود، می‌تواند آثار حقوقی مهمی را از حیث توزیع مسؤولیت احتمالی به دنبال داشته باشد.

البته لازم به یادآوری است که مقررات مربوط به عملکرد کارگروه امنیتی و انتظامات^{۳۱} و نیز «دستورالعمل شماره (۲۰۲) مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه» در این خصوص تدوین و ابلاغ شده است و در صورت بررسی، می‌توان در خصوص کارآیی و اثرگذاری آن اظهار نظر نمود.

۳- تمرکز مقررات بر تشکیلات سازمانی ناکارآمد

مشخص نیست کارگروه‌های تخصصی عملیاتی پیش‌بینی شده در قوانین موجود - خصوصاً با توجه به در دسترس نبودن دستورالعمل‌های مشخص و متناسب - چقدر مؤثر باشد و بتواند نیازهای اجرایی حین وقوع حادثه را تأمین سازد. تشکیل سازمان و ستاد منطقاً به منظور افزایش هماهنگی میان بخشی و تشکیل کارگروه به منظور ارتقای آمادگی و اثربخشی است. با این حال در عمل، به نظر نمی‌رسد این اهداف برآورده شده باشد. در واقع، انتظار می‌رفت مقررات و دستورالعمل‌های مشخصی برای شرایط خاص بحران تدوین شود تا نحوه‌ی عملکرد را در شرایط بحران روشن

۳۰۱ همان‌طور که اشاره شد (پانویس شماره ۹ بالا) شرح وظایف کارگروه امنیتی و انتظامی تدوین و ابلاغ شده ولی از محتوای آن مطلع نیستیم.

می‌کرد. ۳۰۲ لاقلاً دسترسی عمومی به چنین مقرراتی - به فرض تدوین - فراهم نیست.

۴- ابهام در مقررات مشخص برای شرایط بحران

شرایط بحران بی‌گمان اقتضائات خاص خود را دارد. سیر در قوانین نشان می‌دهد حوزه‌های مختلف کاری از مراحل چهارگانه‌ی احصاشده در بحران (پیش‌گیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی) در ارتباط با نیروی انتظامی - و شاید سایر نهادها - با ابهامات جدی روبروست؛ به نحوی که مشخص نیست تکالیف و اختیارات و ترتیبات عمل نیروی انتظامی در ارتباط با بحران به تناسب هر یک از مراحل فوق، چگونه باید باشد. به موارد زیر توجه کنید:

- نحوه‌ی آماده‌سازی و آموزش نیروی انتظامی برای شرایط بحران
- عملکرد پلیس راهنمایی در مواقع بحران و آتش‌سوزی؛ مقررات خاص راهنمایی و رانندگی.
- نحوه‌ی مشارکت احتمالی ناجا در فرآیند امداد رسانی، اطفای حریق و آواربرداری (چه زمانی، با چه ترتیبی و با چه معیاری)
- وظایف ناجا در صحنه‌ی بحران: نحوه‌ی برخورد با جمعیت آسیب‌دیده، نحوه‌ی تعامل و برخورد با اجتماع‌کنندگان، نحوه‌ی مستندسازی روند وقایع، نحوه‌ی حفاظت از صحنه‌ی حادثه.
- نقش و نحوه‌ی مشارکت ناجا پس از حادثه: حفاظت از صحنه‌ی حادثه، شناسایی قربانیان، اقدامات مربوط به کاهش آسیب قربانیان (به ویژه از حیث کشف و شناسایی اجساد و مفقودین و نیز کشف و مستندسازی اموال باقی‌مانده و شناسایی مالکان)

تکالیف تدوین چنین مقرراتی در بندهای ۱۲ تا ۱۵ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران بدواً برعهده‌ی این سازمان نهاده شده لیکن، حسب اعلام این سازمان، فعلاً - و با گذشت نزدیک به ۸ سال از تصویب قانون - فقط پیش‌نویس اولیه‌ی دستورالعمل نحوه‌ی اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع حوادث غیرمترقبه» تدوین شده و هنوز نهایی نشده است.

با این حال، همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، حسب اعلام ناجا، دست کم از حیث داخلی و درون‌سازمانی، «دستورالعمل شماره (۲۰۲) مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه» تدوین و به استان‌ها ابلاغ شده است که منطقی‌اً انتظار می‌رود عملکرد ناجا در این حادثه بر اساساً این دستورالعمل بررسی شود.

سوم. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی:

- ۱- عدم وجود مقررات مکفی و دقیق‌ایمنی و بهداشت در پیش‌گیری و مواجهه با بحران‌ها در هر سه مرحله قبل، حین و پس از وقوع بحران به ویژه در حوزه‌ایمنی و بهداشت کار.
- ۲- عدم توجه کافی به امر آموزش و هماهنگی و برگزاری مانورهای درون‌دستگاهی و فرادستگاهی.
- ۳- عدم وجود ضوابط دقیق و مشخص و دستورالعمل‌های اجرایی در خصوص فرماندهی عملیات.
- ۴- عدم سطح‌بندی دقیق و اصولی تیم‌ها و اعلام‌ها در مرحله حین بحران.
- ۵- عدم تخصیص بودجه مناسب و تجهیز و به روز رسانی امکانات.

چهارم. جمعیت هلال احمر:

- ۱- عدم وجود ضوابط دقیق و مشخص و دستورالعمل‌های اجرایی در خصوص فرماندهی عملیات.
- ۲- نداشتن پایگاه‌های اطلاعاتی متناسب و کاربردی.
- ۳- عدم توجه کافی به امر آموزش و هماهنگی و برگزاری مانورهای درون‌دستگاهی و فرادستگاهی و آموزش شهروندان.

۳۰۲. مطابق اعلام ناجا در پاسخ به استعلام هیأت ویژه، موضوع نامه شماره ۱۴/۱۵/۱۶۰۱/۱/۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۶ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، «دستورالعمل شماره (۲۰۲) مشارکت ناجا در حوادث غیرمترقبه» ناظر به ترتیبات و چگونگی اقدام و عملکرد ناجا در شرایط بحران تدوین و به استان‌ها ابلاغ شده است.

۴- عدم سطح‌بندی دقیق و اصولی تیم‌ها و اعلام‌ها در مرحله حین بحران.

۵- عدم تخصیص بودجه مناسب و تجهیز و به روز رسانی امکانات.

بخش پنجم. ارائه پیشنهادهای اصلاحی:

در این بخش پیشنهادهای اصلاحی جهت بهبود و جبران کاستی‌ها و خلاءهای قوانین و مقررات موجود در شرح وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران و سایر سازمان‌های مرتبط با امر مدیریت بحران در مرحله پس از وقوع بحران ارائه می‌شود.

۱-۵. سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران:

۱- سازمان مدیریت بحران در صورتی که بخواهد به راستی عملکرد موفق‌تری در مدیریت تمامی بحران‌های شهری داشته باشد، می‌بایست دچار یک دگرگونی ساختاری شود. دو موضوع مانع عملکرد بهینه و فراخور نام تعریف شده برای این سازمان است. مورد اول صرف تمرکز بر سناریوی زلزله و مخاطرات ناشی از حوادث طبیعی است. در صورتیکه چه در فاز پیش‌گیری و چه در فاز آمادگی باید سرمایه‌گذاری بیشتری بر سناریوهای دیگر نیز داشت. در حال حاضر عمده فعالیت معاونت پیش‌گیری این سازمان بر بحران‌های طبیعی متمرکز است. ضروری است این سازمان در ذیل یکی از وظایف تعریف شده اش که «شناسایی، ارزیابی و تحلیل خطر ریسک شهر تهران» است، مبادرت به شناسایی و ارزیابی طیف متنوع‌تری از سناریوهای بحران‌زا و اقدام برای پیش‌گیری و آمادگی از آنها بنماید.

۲- نقش فعلی این سازمان که محدود به هماهنگی بین کمیته‌های گوناگون بوده و عمدتاً عاری از نقش اجرایی پر رنگ است نیاز به بازنگری دارد.

۳- لزوم تهیه و تکمیل بانک اطلاعاتی منابع و تجهیزات مورد نیاز در حین واکنش به حوادث و بحران‌ها آشکار است. با توجه به عدم وجود سامانه‌ای خبره (Expert System) برای ذخیره، طبقه‌بندی و جستجوی منابع و تجهیزات (شامل امدادی، راه سازی، ...) در سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران، ایجاد چنین سیستمی ضروری به نظر می‌رسد. با استفاده از این سامانه در کمترین زمان و با حداقل خطا می‌توان منابع و تجهیزات ضروری فراخور هر سناریو بحران را شناسایی و فراخوانی کرد. روش بنیادی‌تر تعریف و ایجاد چنین سامانه‌ای در سطح سازمان مدیریت بحران کشور (مطابق با بند ۱۷ ماده ۸ قانون مدیریت بحران کشور مبنی بر ایجاد نظام جامع اطلاعات) و با پوشش ملی و سپس در اختیار دادن بانک اطلاعاتی به زیرمجموعه‌هاست. در این سامانه اطلاعات سازمان‌های بهره‌مندی چون قرارگاه خاتم الانبیا، شرکت‌های چون مپنا و ... می‌بایست علاوه بر ارگان‌های دولتی بارگذاری شود.

۴- سطح‌بندی حوادث در دستورالعمل‌های سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران تهران باید مورد بازنگری قرار گیرد. در حال حاضر فعال شدن کمیته‌ها در سطح منطقه و یا شهر معیار دقیق و روشن ندارد. این نقیصه منجر به فراخوانی نیرو بیشتر یا کمتر از نیاز می‌شود. الگوی سطح‌بندی نباید خسارت محور و تنها بر مبنای Severity of Consequences باشد. بنابراین تعریف معیاری دقیق، کمی و چند وجهی برای سطح‌بندی حوادث شهری مورد نیاز است. البته این نقصان حتی در مقیاس کلان‌تر در سطح کشور نیز وجود دارد و تعریف روشن و شفاف از سطوح شرایط اضطراری و بحران در سازمان مدیریت بحران کشور نیز موجود نیست. این در حالیست که بند یازدهم ماده هشتم قانون مدیریت بحران کشور لزوم انجام سطح‌بندی و ابلاغ آن را ذکر نموده است.

۵- شناخت دقیق بحران‌ها و تدوین نقشه‌های لازم و ضروری از مناطقی که ممکن است دچار بحران شوند و تشخیص میزان شدت و ضعف آنها.

۶- ارزیابی میزان آسیب‌پذیری فضاها و کالبد شهر و همچنین سازه‌های شهری در برابر حوادث و بحران‌های طبیعی و انسان ساخت و به دنبال آن شناسایی نقاط مخاطره آمیز و نایمن.

۷- تدوین سند و برنامه عملیاتی کاهش خطرپذیری و مدیریت بحران در خصوص کلیه حوادث طبیعی و انسان ساخت به تفکیک حوادث و با لحاظ نمودن اولویت‌های تعریف شده در سیکل مدیریت بحران و اختصاص منابع

مالی متناسب در خصوص تمامی مراحل فرایند مدیریت بحران از پیش‌بینی و پیش‌گیری تا عادی سازی و بازسازی. ۸- تدوین دستورالعمل‌های مناسب و دقیق با هدف پیش‌گیری از وقوع بحران با موضوع ایمن‌سازی فضاهای شهری، سازه‌ها، تاسیسات زیربنایی و ... و تدوین استانداردها و ضوابط ایمنی، آتش‌نشانی و نیز مدیریت بحران با لحاظ کردن نحوه و نوع همکاری و هماهنگی تمامی سازمان‌ها و نهادهای مربوطه اعم از تخصصی و پشتیبانی‌کننده مطابق با استانداردهای تعریف شده بین‌المللی.

۹- شناسایی ظرفیت‌ها و کمبودهای سازمان‌های خدمات رسان اعم از متدها، توانایی نیروها، کیفیت و کمیت دستورالعمل‌های اجرایی، تجهیزات و همانند اورژانس، هلال احمر، سازمان آتش‌نشانی شرکت‌های گاز و برق و مخابرات و ... به منظور تقویت تعامل و همکاری و هماهنگی در امر مدیریت بحران.

۱۰- بازنگری در ساختار شهرداری تهران اعم از ساختار درون سازمانی و برون سازمانی به منظور ایجاد و داشتن آمادگی کامل و متناسب جهت واکنش اضطراری و سریع در زمان وقوع بحران‌های ناشی از حوادث طبیعی و انسان ساخت.

۱۱- بودجه ریزی مناسب برای تحقق برنامه‌ها و اجرای دستورالعمل‌ها.

۱۲- نظارت دقیق و مؤثر بر اجرا و چگونگی اجرای دستورالعمل‌ها.

۱۳- فراهم آوردن ابزار و وسایل و تمهیدات لازم و مؤثر و منطبق با تکنولوژی روز دنیا.

۱۴- برنامه‌ریزی دقیق و مؤثر در خصوص آموزش همگانی و بالا بردن سطح آگاهی عموم شهروندان جهت پیش‌گیری و مقابله با بحران و اتخاذ رفتارهای متناسب با هر مرحله از آن.

۱۵- تعلیم و آموزش پرسنل و نیروهای درگیر در چرخه مدیریت بحران و تدوین و اجرای دوره‌های آموزشی بر اساس استانداردهای بین‌المللی و تجارب جهانی جهت استاندارد سازی عملیات مدیریت بحران به ویژه در امر واکنش سریع با تشخیص اولویت‌ها و تخلیه شهروندان و نیروهای امدادی به منظور نجات جان آنها.

۱۶- فراهم آوردن شرایط و تجهیزات مناسب برای امداد و نجات و ایجاد پایگاه‌های امن امداد و نجات در اقصی نقاط شهر.

۱۷- به روز رسانی و تقویت تجهیزات و نفرات آتش‌نشانی منطبق با استانداردهای روز رایج در کشورهای توسعه یافته احداث و افزایش ایستگاه‌های آتش‌نشانی مناسب با موقعیت شهر.

۱۸- تهیه ابزار الات اعلام خطر هوشمند، آموزش همگانی برای استفاده از آنها و اعلام به موقع خطر و بحران و تهیه دستورالعمل‌های مقتضی جهت تحقق این امور.

۱۹- اعلام آماده باش و اعزام نیروهای امدادی در حوزه‌های مختلف و استفاده به موقع و بهینه از قوای آنها با رعایت نکات و دستورالعمل‌های ایمنی.

۲۰- تهیه ابزارآلات مناسب و تجهیز نیروهای امدادی به آنها.

۲۱- اعمال کنترل‌های بهداشتی و زیست محیطی و اجتماعی، هنگام وقوع بحران و با رعایت قوانین و دستورالعمل‌ها.

۲۲- انجام عملیات امداد و نجات و اطفاء حریق با رعایت اولویت‌های تعریف شده برای حفظ جان و اموال نیروی‌های امدادی و شهروندان و تهیه دستورالعمل‌های مشخص و دقیق برای این مهم و تجهیز شهر به امکانات مناسب برای این امر و احداث باندهای موقت هلی‌کوپترهای امدادی.

۲۳- رعایت دستورالعمل‌های نجات و مصون ماندن از بحران به هنگام وقوع آن.

۲۴- حفاظت فوری از منطقه آسیب دیده و اعمال کنترل‌های بهداشتی، اجتماعی و قانونی.

۲۵- انجام مددکاری سریع اجتماعی روان شناختی و رفتاری و اجتماعی.

۲۶- تفکیک اموال و دارایی‌ها و حفاظت از آنها.

۲۷- بازرسی و کارشناسی به منظور تشخیص و تعیین میزان خسارت وارده و تهیه گزارش‌های کارشناسی متناسب با نوع بحران و بازدیدها و پژوهش‌های صورت پذیرفته منطبق با دستورالعمل‌های موجود.

۲۸- استفاده از ظرفیت بیمه‌های متناسب از تعیین و تامین شده در مرحله قبل از وقوع بحران به منظور پوشش کامل خسارات جانی و مالی ناشی از بحران‌های طبیعی و یا انسان ساخت .

۲۹- بازسازی صحیح، اصولی و ایمن تاسیسات شهری و زیربنایی و همچنین سازه‌ها وفق دستورالعمل‌های استاندارد تنظیم شده در زمان قبل از وقوع بحران .

۳۰- ارائه کمک‌های امدادی، روان شناختی و رفتاری میان مدت و بلند مدت .

۳-۵. سایر سازمان‌های مرتبط در امر مدیریت بحران:

نخست. وزارت کشور:

۱- لزوم تصویب قانونی جامع در ارتباط با وظایف و اختیارات وزارت کشور

یکی از کاستی‌های نظام حقوقی فعلی در ارتباط با وزارت کشور که نقش مهمی در زمینه نوع عملکرد این وزارتخانه در مواقع بروز حوادث غیرمترقبه دارد، نبود قانونی جامع درخصوص تعیین شرح وظایف و اختیارات مرجع مزبور است. به نظر می‌رسد با تصویب چنین قانونی ضمن مشخص شدن شرح دقیق وظایف و نیز جایگاه وزارت کشور نسبت به سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها در ارتباط با پیش‌گیری و مقابله با بحران‌ها و حوادث غیرمترقبه، امکان ارزیابی عملکرد این وزارتخانه و سپس پاسخ‌گویی آن، به نحو مناسب‌تری فراهم خواهد شد. درخصوص مورد فوق، دو نکته قابل توجه است: اول آنکه بخشی از وظایف وزارت یادشده از طریق بررسی قوانین موجود و اساسنامه نهادهای وابسته به آن وزارتخانه قابل شناسایی است. بدیهی است انجام وظایف مذکور برعهده سازمان‌های وابسته به وزارت کشور است و النهایه، نظارت بر اعمال کامل، مؤثر و به موقع اختیارات آن‌ها برعهده وزارت مزبور خواهد بود و از این جهت، وزیر کشور مسئول عملکرد آن‌ها نیز خواهد بود.

۲- لزوم تعیین نقش، وظایف و اختیارات تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط در پیش‌گیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه.

غیرقابل انکار است که اصل اساسی و اولیه در مقوله مدیریت پیش‌گیری و مقابله با بحران‌ها به دلیل درگیر شدن دستگاه‌ها و نهادهای مختلف در آن به لحاظ گستردگی ابعاد حوادث غیرمترقبه، هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط است. بر همین اساس، یکی از وظایف شورای عالی مدیریت بحران کشور، پیشنهاد تصویب اسناد قانونی لازم در زمینه تعیین جایگاه، نقش، وظایف و اختیارات هر از دستگاه‌های ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران بیان شده است. شایان‌ذکر است شورای یادشده صلاحیت وضع مقررات قانونی لازم در این زمینه را ندارد و مراتب باید از طریق پیشنهاد این شورا، با ارائه طرح یا لایحه قانونی (در صورت لزوم تصویب قانون) یا پیشنهاد مصوبه هیئت‌وزیران (با رعایت ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت) صورت پذیرد. به نظر می‌رسد یکی از اقداماتی که پس از تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) بایستی محقق می‌شد (و اطلاع دقیقی از تحقق آن در دست نیست) تهیه اسناد قانونی لازم به‌منظور تعیین شرح دقیق وظایف و اختیارات و به طور کلی، جایگاه دستگاه‌های ذی‌ربط در مقوله مدیریت بحران است؛ امری که لازمه عدم لوٹ شدن مسئولیت و شرط اساسی در پاسخ‌خواهی از مراجع یادشده است. افزون بر مورد فوق، لازم است در زمینه هماهنگی میان مراجع ذی‌ربط نیز قوانین مناسب به تصویب برسد و هم بر اجرای آن از طریق تشکیل جلسات شورای عالی مدیریت بحران کشور، اهتمام شود. همچنین پیگیری تصویب سایر مقررات مذکور در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین‌نامه اجرایی آن و نظارت بر اجرای کامل، به موقع و مؤثر آن توسط سازمان مدیریت بحران کشور ضروری به نظر می‌رسد.

۳- تعیین متولی اصلی مدیریت بحران در شهر تهران از جمله از طریق مشخص کردن نسبت سازمان مدیریت بحران کشور با سازمان پیش‌گیری و مدیریت بحران شهر تهران

حسب بررسی انجام شده در نظام حقوقی کشور، سازمان مدیریت بحران کشور بر اساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) ایجاد شده است؛ قانونی که به‌صورت آزمایشی به تصویب رسیده و هم‌اکنون نیز فاقد اعتبار حقوقی است. یکی از اقداماتی که باید در زمان مناسب توسط وزارت کشور انجام می‌پذیرفت، تهیه لایحه تمدید یا دائمی کردن یا اصلاح قانون مذکور بود.^{۳۰۳} لزوم تعیین تکلیف این قانون در پاسخ‌های دریافتی از سوی استانداری نیز مشاهده می‌شود. در خصوص مورد اخیر، با توجه به اینکه هم‌اکنون لایحه مدیریت حوادث مدیریت غیرمترقبه کشور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است، در صورت ارسال به‌موقع این لایحه، عمده‌ایراد ناظر بر عملکرد مجلس است و نه دولت.

۴- لزوم برگزاری منظم مانورهای مقابله با بحران

یکی از اقدامات اجرایی مهمی که می‌تواند میزان توانایی مراجع مختلف و نیز هماهنگی آن‌ها را حداقل در سطح مقابله و بازسازی ارزیابی کند، برگزاری مانورهای مقابله با بحران است؛ امری که به نظر می‌رسد در عمل به آن توجه کافی نشده است و یا اینکه معمولاً از طریق یک یا چند دستگاه خاص صورت پذیرفته است. با توجه به جایگاه سازمان مدیریت بحران کشور در امر مدیریت بحران، به نظر می‌رسد لازم است متولی اصلی برگزاری مانورهای مذکور (به‌صورت هماهنگ و با مشارکت تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط) سازمان یادشده باشد. برگزاری منظم مانورهای مقابله با بحران می‌تواند تکلیف قانونی سازمان مدیریت بحران کشور قرار گیرد. ارائه و بررسی و تحلیل نتایج برگزاری مانورهای مقابله با بحران، گام مهمی در ارزیابی اقدامات دستگاه‌های مختلف و تدارک تدابیر لازم به‌منظور رفع کمبودها است.

۵- مشخص شدن سازوکارهای نظارت وزارت کشور بر عملکرد شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و پیگیری قانونی تخلفات آن‌ها

به‌رغم پیش‌بینی سازوکار نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ضروری است در زمینه نحوه نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی در مواردی که منتهی به صدور مصوبه نشده است نیز پیش‌بینی‌های قانونی صورت پذیرد. برای مثال، در صورتی که شوراهای اسلامی به وظایف قانونی خود در تصویب مقررات مربوط عمل نکنند، اساساً مصوبه‌ای وجود ندارد که بتوان بر آن نظارت کرد. فلذا لازم است به سازوکارهای نظارت بر عملکرد شوراهای اسلامی در موارد اخیر توجه شود. همچنین لازم است به صلاحیت وزارت کشور در مواردی که شهرداری‌ها به وظایف قانونی خود عمل نمی‌کنند، تصریح شود. اینکه وزارت کشور بتواند رأساً یا از طریق دادستانی، اقدام مشخصی را در مواردی که عدم انجام اقدامات مربوط ممکن است به حقوق و منافع عمومی صدمه وارد کند، یکی از مسائل قابل توجه است.

دوم. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی:

۱- وضع و اجرای مقررات ایمنی و بهداشت در حوادث غیر مترقبه

در حوزه ایمنی و بهداشت کار مقررات موجود یا بسیار کم و یا قواعد دقیقی در این حوزه وجود ندارد. به نظر می‌رسد برای عملکرد منطقی و اجرایی این قواعد رعایت نکات زیر الزامی است. اول آنکه در قوانین موجود باید برخی اصلاحات ساختاری صورت گیرد، نیاز است که قوانین منطبق با استانداردهای جهانی، حداکثر سلامت و ایمنی را هم برای شهروندان و هم برای مسئولان و پزشکان حاضر در صحنه فراهم سازند.

^{۳۰۳} البته ممکن است وزارت کشور به موقع در این زمینه اقدام کرده باشد، لکن سایر مراجع قانون مربوط اقدام به تصویب لایحه مذکور نکرده باشند.

دوم آنکه بروزرسانی این گونه قوانین که خود مستلزم نظارت دایمی است، از اهمیت بسزایی در انطباق قوانین با معیارهای صحیح بین‌المللی دارد. لذا پس از وضع قواعد، نظارت و بروزرسانی آن‌ها بسیار ضروری است. سوم آنکه در این قوانین نقش سازمان‌ها و نهادهای موجود به طور دقیق و مکملی، به وضوح روشن گردد. درس مهمی که حادثه پلاسکو برای ما به جا گذاشت، تداخل شدید وظایف و در عمل عدم انجام آن توسط نهادها بود. لذا تدوین وضعیت هر نهاد و وظیفه دقیق آن در این گونه حوادث بسیار مهم می‌باشد.

۲- برگزاری مانورهای درون دستگاهی و فرادستگاهی

از مهمترین راهکارهای مدیریت شرایط اضطراری در سطح کلان، « اجرای مانورهای جمعی در سطح کلان است. » که سه نهاد اورژانس، آتش‌نشانی و جمعیت هلال احمر می‌توانند در پیش‌گیری از وقوع بحران و کاهش خسارت‌ها و در تقویت مدیریت بحران داشته باشند.

۳- تعیین ضوابط و دستورالعمل‌های فرماندهی عملیات

عمده تصمیم‌گیری‌ها و فرماندهی‌های عملیاتی بیشتر از آنکه بر مقررات و دستورالعمل‌های پیش‌گفته و از پیش تعریف شده مبتنی باشد، بر تجارب و عملکرد فردی افراد با سابقه تعریف می‌شود. جدا از آنکه این تصمیم‌های فردی و تجارب شخصی چقدر بر استانداردهای بین‌المللی و مقررات فنی استوار است، مستند سازی و مکتوب ساختن این گونه تجارب از حداقلی‌ترین اقدامات در راستی عملکرد بهتر مدیریت در حادثه است.

۴- سطح‌بندی تیم‌ها و اعلام‌ها

باید تیم‌های حاضر در صحنه، آمبولانس‌ها، اتوبوس‌ها، موتورها، سگ‌های زنده یاب، نیروهای انسانی و اجرایی و تمام امکانات موجود سطح‌بندی گردند.

۵- تجهیز و بروزرسانی امکانات

در حین حادثه گسترش و مجهز کردن خدمات و ابزار، کمک شایانی در برخورد با حوادث می‌تواند داشته باشد. که این علاوه بر لزوم پیش‌بینی تامین بودجه، نیازمند گسترش همکاری‌های بین‌المللی است. لذا تفاهم نامه‌ها بین‌المللی و استفاده از ظرفیت‌ها و تجارب کشورهای پیشرفته در عرصه مدیریت بحران می‌تواند راهگشا باشد. همکاری‌های بین‌المللی و استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های جهانی به منظور تقویت و گسترش برنامه‌های جامع بهبود مدیریت بحران از ضروری‌ترین اقدامات به حسب می‌آید. الحاق دولت ایران به سازمان بهداشت جهانی را در این راستا می‌توان از اقدامات زیربنایی و مبنایی دانست.

۶- تشکیل پایگاه‌های جامع اطلاعاتی

از اقدامات بسیار کارآمد و مهم اورژانس، تهیه پایگاه‌های اطلاعاتی به مانند «سینا سا» است. تهیه و تدوین این گونه پایگاه‌ها ضمن امکان سنجی کمبود یا کثرت نیروها، شرایط مدیریت عملکرد بهتر در حوزه‌های دیگر مانند سطح‌بندی تیم‌ها را ساده‌تر می‌سازد. باید این پایگاه‌های اطلاعاتی در سایر ارگان‌های وزارت بهداشت نیز تهیه گردد.

۷- وضع مقررات خاص برای ساختمان‌های پر جمعیت

رویکرد منطقی قانونگذار همراه با اجرای این مقررات توسط نهادهای اجرایی می‌تواند بسیار راهگشا در عملکرد بهتر نهادهای خدمت رسان در حوزه بهداشت و امداد و نجات باشد.

لازم است مقرراتی ویژه برای ساختمان‌های پر جمعیت و بلند مرتبه وضع گردد. بدین منظور رعایت نکات زیر بسیار مهم تلقی می‌شود.

اول آنکه با توجه به حساسیت این گونه ساختمان‌ها، باید اورژانس‌های ثابت در این گونه ساختمان‌ها در نظر گرفته شود.

دوم آنکه در نظر گرفتن سکوهای بالگرد می‌تواند در بازه‌های زمانی پرتراфик شهر بسیار راهگشا باشد. سوم، تجهیز و تعبیه امکانات پزشکی به مانند ابزار و جعبه‌های دیجیتالی از اهمیت بسزایی برخوردار است. چهارم، در نظر گرفتن برخی مقررات ساختمانی به مانند خودداری از دادن مجوز به ساخت و ساز در کوچه‌ها و یا در نظر گرفتن آسانسورهای بزرگ‌تر برای نقل و انتقال بیماران و با اقدامات از این قبیل می‌تواند در جلوگیری و همچنین پاسخ‌های مقطعی راهگشا باشد.

۸- تشکیل کمیته‌های ملی به هنگام بروز حوادث غیر مترقبه

پس از حادثه، به نظر می‌رسد موثرترین تدبیر ممکن، به جز درمان و بهبود اثرات باقی مانده از سانحه، پیش‌بینی راهکارهایی در جلوگیری از پیش آمد آن در آینده است. تشکیل کمیته‌های ملی به مانند قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹ می‌تواند مهمترین اتفاق ممکن باشد. در این قانون می‌خوانیم:

ماده واحده - بموجب این قانون « کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی » به منظور مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه کارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش‌های لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن، به ریاست وزیر کشور و عضویت سازمان هواشناسی کشور، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگلها و مراتع، وزارت بازرگانی و هر وزارتخانه، مؤسسه، نهاد و نیروهای انتظامی و یا نظامی که ریاست این کمیته حسب ضرورت مصلحت بداند، تشکیل می‌گردد.

۹- همکاری و هماهنگی با سایر نهادهای داخلی

استفاده از ظرفیت‌های موجود در سایر ارگان‌ها و کمک دهی نهادها به یکدیگر در حین حادثه می‌تواند به بهبود و تسریع کار خدمت شایانی کند. به موجب ماده پنج قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، شورای عالی مدیریت بحران به ریاست رئیس جمهور و عضویت برخی مقامات از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تشکیل می‌شود. ضمن آنکه در سازمان مدیریت بحران ۱۴ کارگروه وجود دارد که یک کارگروه اختصاصی بهداشت و درمان با عضویت نماینده وزارت بهداشت و نماینده اورژانس مشغول به فعالیت است. این شورا وظایفی از قبیل هماهنگی، تعیین خط مشی و البته وفق بند ۵ مستند سازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آن‌ها را بر عهده دارد.

۱۰- استفاده از بالگردهای هوایی

وفق بند ۶ ماده ۱ آیین‌نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور پایگاه هوایی در مسیرهای صعب العبور، محورهای حادثه خیز، محورهایی که میزان تردد در آنها بالا باشد و نیز در مناطقی که دسترسی زمینی به محل امکانپذیر نباشد با در نظر گرفتن امکان استفاده از بالگرد در طول روز استقرار می‌یابد. و در اجرای این بند، ماده ۱۹ بیان می‌دارد، «به منظور ارائه خدمات اورژانس از طریق بالگرد، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مکلف است با هماهنگی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نسبت به تنظیم توافقتنامه جهت استفاده از امکانات آن نیروها در شرایط عادی و بحران اقدام نماید». توصیه می‌شود به منظور دسترسی سریع و کاهش صدمات و تلفات در اجرایی شدن این وظایف وزارت بهداشت حداکثر حمایت را در دسترسی به این امکان به عمل آورد.

سوم. جمعیت هلال احمر:

۱- تدوین پایگاه‌های جامع اطلاعاتی

توصیه می‌شود پایگاه‌های جامع اطلاعاتی در دو حوزه تهیه شود. در یک حوزه به منظور در دست داشتن آمار و اطلاعات نیروها، امکانات، کمبودها و نیازهایی که متناسب با پیشرفت و گسترش شهر به وجود می‌آید. چنین پایگاه‌هایی ضمن اطلاع از داشته‌ها، امکان بررسی کاستی‌ها و اقدام برای زفع آنها را فراهم می‌سازد. و در حوزه دیگر، استفاده از پایگاه‌های مناطق ریسک پذیر، به منظور پیش‌گیری و آمادگی، می‌تواند در دسترسی سریع و اقدام بموقع مفید باشد.

۲- اصلاح ضوابط و دستورالعمل‌های مدیریت عملیات

عمده تصمیم‌گیری‌ها و فرماندهی‌های عملیاتی بیشتر از آنکه بر مقررات و دستورالعمل‌های پیش گفته و از پیش تعریف شده مبتنی باشد، بر تجارب و عملکرد فردی افراد با سابقه تعریف می‌شود. جدا از آنکه این تصمیم‌های فردی و تجارب شخصی چقدر بر استانداردهای بین‌المللی و مقررات فنی استوار است، مستند سازی و مکتوب ساختن این گونه تجارب از حداقلی‌ترین اقدامات در راستی عملکرد بهتر مدیریت در حادثه است.

۳- همکاری با صدا و سیما

در خصوص گسترش آموزش‌های عمومی، در دسترس‌ترین نهاد، صدا و سیما است. مطابق ماده ۴۵ طرح جامع امداد و نجات، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران موظف است کلیه مواد آموزشی و دستورالعمل‌های لازم در خصوص مدیریت بحران و سایر مواردی را که باعث ارتقای فرهنگ ایمنی در جامعه می‌شود و به تصویب کارگروه ملی آمادگی و کارگروه‌های آمادگی استانی رسیده است، پخش نماید. بنابراین استفاده مفید و حداکثری از این ظرفیت به خصوص در مرحله قبل از وقوع بحران و به منظور پیش‌گیری از وقوع بحران و کاهش خسارات ضروریست.

۴- وضع قوانین در خصوص سطح‌بندی اعزام‌ها و اعلام شرایط اضطراری

لازم است تیم‌های اعزامی به منطقه عملیات، آمبولانس‌ها، اتوبوس‌ها، موتورها، سگ‌های زنده یاب، نیروهای انسانی و اجرایی و تمام امکانات موجود سطح‌بندی گردند.

دانشجویان دانشکده حقوق بهشتی
@lawsbu