

ORIGINAL ARTICLE

Pathology of building safety regulations

Maryam Sadat Mohaghegh Damad^{1*}, Fatemeh Aghdasi²

1. Assistant Professor of Imam Sadeq University, Tehran, Iran.
2. Professor at University from Allameh Tabataba'i University, Lecturer at University of Applied Science and Technology, Tehran, Iran, Tehran.

Correspondence:
Maryam Sadat Mohaghegh Damad
Email: m.mohaghegh@isu.ac.ir

Received: 14 Nov 2025
Accepted: 30 Dec 2025

How to cite

Mohaghegh Damad, M.S. & Aghdasi, F. (2025). Pathology of building safety regulations. *Journal of urban law*, 1(1), 11-22.

ABSTRACT

Annual accidents in the construction industry cause a lot of financial, human and environmental losses to individuals and legal entities. In addition to material losses, the resulting mental and spiritual losses are also worth considering. Considering this issue, it is necessary to investigate and analyze the causes of accidents and incidents, and use the results to identify risks. Cases of destruction and damage caused by failure to comply with building safety have been reported in the country in recent years. These accidents sometimes occur due to the lack of regulations, ambiguity, or even the accumulation of similar and parallel regulations. Obviously, the first step to eliminating inefficiency is to identify its causes because attention to prevention is always better than cure. The research method in this article is descriptive-analytical. This means that first a brief description of the relevant laws and regulations is given, and then their analysis and their efficiency are examined. As a result, this article has attempted to examine and criticize the laws and regulations in the field of building safety, determine the causes of their inefficiency, and finally present a proposed solution with the aim of preventing the recurrence of such incidents. Certainly, by eliminating the shortcomings in this area, determining the responsible official and claiming damages from him will become easier. Also, the special suggestion of this article, in addition to correcting parallel laws, is to form a working group related to the area of discussion.

KEYWORDS

Safety regulations, building codes and regulations, construction industry, accident prevention.



«مقاله پژوهشی»

آسیب‌شناسی مقررات ایمنی ساختمان

مریم‌السادات محقق داماد^{۱*}، فاطمه اقدسی^۲

چکیده

سالانه وقوع حوادث در صنعت ساختمان منجر به خسارت‌های مالی، جانی و زیست‌محیطی زیادی به افراد حقیقی و حقوقی می‌گردد. علاوه بر خسارت‌های مادی، خسارات روحی و معنوی حاصل از آن نیز قابل تامل است. با توجه به این موضوع ضروری است تا با بررسی و تجزیه و تحلیل علل بروز حوادث و اتفاقات، نتایج حاصل جهت ایمن‌سازی و شناسایی ریسک مورد استفاده قرار گیرند. مواردی از تخریب و آسیب ناشی از عدم رعایت ایمنی ساختمان در سال‌های اخیر در کشور به گوش خورده است. این حوادث گاهی در اثر نبود مقررات، ابهام و یا حتی انباشت مقررات مشابه و موازی پدید می‌آید. بدیهی است اولین قدم برای از میان برداشتن ناکارآمدی، شناختن علت‌های آن است زیرا توجه به پیشگیری همواره بهتر از درمان است. روش پژوهش در مقاله‌ی حاضر توصیفی-تحلیلی است. بدین معنی که ابتدا توصیف مختصری از قوانین و مقررات مرتبط بیان شده و سپس تحلیل آن‌ها و میزان کارآمدی‌شان بررسی گردیده است. در نتیجه در این مقاله تلاش شده است با بررسی و نقد قوانین و مقررات حوزه ایمنی ساختمان، علل ناکارآمدی آن‌ها تعیین و در پایان راه‌حل پیشنهادی با هدف جلوگیری از تکرار چنین حوادثی ارائه شده است. مسلماً با رفع نواقص این حوزه، تعیین مقام مسئول و مطالبه‌ی خسارت از او نیز آسان‌تر می‌گردد. همچنین پیشنهاد ویژه‌ی این مقاله علاوه بر تصحیح قوانین موازی، تشکیل کارگروه مرتبط با حوزه‌ی بحث است.

واژه‌های کلیدی

مقررات ایمنی، قوانین و مقررات ساختمانی، صنعت ساختمان، پیشگیری از حوادث.

۱. استادیار دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.
۲. کارشناس ارشد حقوق از دانشگاه علامه طباطبائی، استاد دانشگاه علمی کاربردی، تهران، ایران.

نویسنده مسئول:

مریم‌السادات محقق داماد

رایانامه: m.mohaghegh@isu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۱۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۰/۰۹

استناد به این مقاله:

محقق داماد، مریم‌السادات و اقدسی، فاطمه. آسیب‌شناسی مقررات ایمنی ساختمان. مجله حقوق شهری، (۱۱)، ۲۲-۱۱.

۱- مقدمه

بی‌تردید حفظ جان انسان‌ها همواره از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است تا آنجا که خداوند در آیه ۳۲ سوره‌ی شریفه‌ی مائده می‌فرماید: «هرکس انسانی را جز برای قصاص نفس یا فسادی که در زمین کرده است، بکشد گویی همه‌ی مردم را کشته و هرکس انسانی را حیات بخشد گویی به همه‌ی مردم حیات بخشیده است.» می‌توان گفت وجود قوانین و مقررات پراکنده در حوزه‌ی آتش‌نشانی و ایمنی، تهدیدی جدی برای جان انسان‌ها است.

مسئله‌ی ایمنی ساختمان‌ها چنان ابعاد گسترده‌ای دارد که پژوهش و بررسی آن در حوزه‌های فنی و عمرانی، مالی و اقتصادی، راهبردی و سیاست‌گذاری و غیره کاملاً ضروری است. اما اهمیت تحلیل حقوقی قوانین و مقررات این حوزه چنان است که می‌توان ادعا کرد با بررسی همه‌جانبه‌ی آن‌ها امید است در آینده در کشور ایران، دیگر حوادثی ساختمانی رخ ندهد.

شرح و تحلیل حقوقی قوانین و مقررات متفاوت توسط نویسندگان و اساتید حقوقی به‌کرات صورت گرفته اما نوآوری این مقاله در آن است که تمرکز اصلی را بر موضوع ایمنی و آتش‌نشانی قرار داده است تا علاوه بر آسیب‌شناسی این حوزه پیشنهادهایی را جهت حفظ ایمنی در شرایط کنونی مطرح نماید.

با توجه به ابهام مقررات این حوزه، تلاش شده است با تشریح وضع موجود راه‌حلی کاربردی و علمی ارائه گردد. از این‌رو در آغاز با دیدی جامع، نهادهای ناظر بر یک پروژه‌ی عمرانی معرفی می‌گردد و با بررسی موشکافانه، وظایف و اختیارات هریک از نهادها تشریح می‌شود تا تناقضات و موازی‌کاری‌های احتمالی روشن شوند و برای رفع آن‌ها سیاستی کاربردی اندیشیده شود. سپس با دیدی جزئی‌تر قوانین و مقررات ساختن یک ساختمان استاندارد بررسی خواهند شد تا براساس این قوانین مقام مسئول شناخته شود. و در پایان پیشنهاد حفظ ایمنی در شرایط فعلی ارائه می‌گردد.

۲- نهادهای حاکم بر ساخت

ساخت و نگهداری یک ساختمان موضوع مهمی است که از چند بعد می‌تواند بررسی شود. همین امر موجب شده است نهادها و سازمان‌های مختلفی از مرحله‌ی ساختن تا بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها و وظایف و اختیاراتی داشته باشند: وزارت راه و شهرسازی؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ وزارت کشور؛ شهرداری و سازمان نظام مهندسی

از جمله نهادهای مرتبط با موضوع ساختن و نگهداری ساختمان‌ها در کشورند. این تکثر نهادهای ذی‌صلاح گاهی به موازی‌کاری می‌انجامد و حتی ممکن است هنگام حوادثی ساختمانی، مقام قضائی را در تشخیص مقام مسئول ناتوان کند. در این بخش از مقاله با مراجعه به آیین‌نامه‌ی سازمان نظام مهندسی، وظایف نهادهای مرتبط مشخص می‌شوند.

۲-۱ وزارت راه و شهرسازی

اندیشه‌ی ایجاد مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی در قالب پروژه‌ی عمرانی سازمان ملل متحد «UNDP» از سال ۱۳۵۰ آغاز شد. تا سال ۱۳۵۲ که آن مرکز به‌طور رسمی فعالیت خود را آغاز کرد، تحقیق و پژوهش در زمینه‌ی ساختمان و مسکن در «دفتر مطالعات و معیارهای ساختمانی» وزارت مسکن و شهرسازی وقت انجام می‌شد. در سال ۱۳۵۰، براساس توافق‌نامه بین وزارت مسکن و شهرسازی و UNDP وظیفه‌ی تحقیق و پژوهش به مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی سپرده شد. اساس‌نامه‌ی پیشنهادی آن در سال ۱۳۵۶، در مجلس تصویب شد و از آن زمان، این مرکز شخصیت سازمانی مستقل پیدا کرد و به‌عنوان یکی از سازمان‌های وابسته به وزارت راه و شهرسازی به وظایف تعیین‌شده در اساس‌نامه پرداخت [۱۲].

به‌طور خاص برای تدوین مقررات ملی ساختمان موضوع ماده‌ی ۳۳ «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان»، شورای تدوین مقررات ملی ساختمان در مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی تشکیل شده است. اعضا و رئیس شورای تدوین با معرفی رئیس مرکز و با حکم وزیر راه و شهرسازی، برای ۲ سال منصوب می‌شوند. مهم‌ترین وظایف «شورای تدوین» عبارتند از:

- پیشنهاد و بررسی مواردی که درباره‌ی آن‌ها باید مباحث مقررات ملی ساختمان تهیه و تدوین شود.
- بررسی و پیشنهاد روش تدوین مباحث مقررات ملی ساختمان ایران شامل نحوه‌ی بیان، روش نگارش، واژه‌بندی، تعاریف یکسان و موارد نظیر آن، و ایجاد هماهنگی در کلیه‌ی مباحث و فصول مقررات ملی ساختمان.
- بررسی و تصویب متن نهایی مباحث مقررات ملی ساختمان تهیه‌شده توسط «کمیته‌های تخصصی» مقررات پس از اعمال نظرات و پیشنهادها.
- پیشنهاد دامنه‌ی کاربرد، حوزه‌ی شمول مباحث مقررات ملی ساختمان و آیین‌نامه‌ی کنترل اجرای آن‌ها و سایر مدارک فنی نظیر استاندارد، آیین‌نامه و مشخصات فنی.

۱. برنامه‌ی پیشرفت و توسعه‌ی ملل متحد یا (United Nations Development Programme) UNDP، به‌عبارت دیگر شبکه‌های جهانی توسعه‌ی ملل متحد، بزرگ‌ترین مرجع کمک‌کننده‌ی توسعه‌ی این کشورها در سطح جهان است.

وزارت کشور برای تجهیز ایستگاه‌های آتش‌نشانی با اختصاص ۹۰۰ میلیارد ریال برای ساختن و تکمیل ۳۰۰ ایستگاه آتش‌نشانی در شهرهای زیر صد هزار نفر اقدام کرده و در سال ۹۳ و ۹۴ جمعاً ۴۰۰ دستگاه خودروی سنگین آتش‌نشانی و ۴۲۵ دستگاه تجهیزات امداد و نجات هیدرولیک برای آتش‌نشانی در نظر گرفته است [۱۶].

۲-۴ شهرداری

بهموجب ماده‌ی ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، از جمله وظایف هیئت‌مدیره همکاری با مراجع مسئول است؛ همکاری در: کنترل ساختمان از قبیل اجرای صحیح مقررات ملی ساختمان و نظارت بر حُسن انجام خدمات مهندسی در حوزه‌ی استان و تعقیب متخلفان از طریق مراجع قانونی ذی‌صلاح؛ کمک به وزارت مسکن و شهرداری‌ها در زمینه‌ی اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها؛ ارائه‌ی خدمات کارشناسی فنی به مراجع قضائی و قبول داور در اختلافات فنی؛ تنظیم مبانی قیمت‌گذاری در استان و پیشنهاد به وزارت مسکن و شهرسازی و مواردی از این قبیل؛ بر وظایف شهرداری‌ها در این ماده تاکید شده است.

همچنین بهموجب ماده‌ی ۳۴ همان قانون، شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی و مالکان و کارفرمایان همگی به رعایت مقررات ملی ساختمان مکلفند و عدم رعایت آن تخلف محسوب می‌شود.

به‌علاوه در اساس‌نامه‌ی شهرداری، این نهاد به‌شکل مستقل وظیفه‌ی «تدابیر موثر و اقدام لازم» برای حفظ شهر از خطر سیل و آتش‌سوزی را بر عهده دارد که به دلیل اهمیت این ماده، در ادامه به‌تفصیل درباره‌ی آن توضیحاتی آورده شده است [۱۰].

۲-۵ سازمان نظام مهندسی

سازمان نظام مهندسی ساختمان سازمانی حرفه‌ای، غیرانتفاعی و مستقل است که نظارت بر اجرای خدمات مهندسی را برعهده دارد. این سازمان برای بسترسازی درخصوص رشد مهندسی، سامان‌دهی به فعالیت‌های مهندسی و نظم بخشیدن به عملکرد این حرفه، ارتقای دانش فنی مهندسان، صاحبان حرفه‌ها و کارگران در بخش ساختمان و افزایش آگاهی مردم نسبت به مقررات ملی ایجاد شده است [۱۲]. در قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب اسفند ۱۳۷۴، اهداف متعددی بیان شده است که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به بند ۷ ماده‌ی ۲ اشاره کرد: وضع مقررات ملی ساختمان^۲ برای اطمینان از

• ارسال متون نهایی تصویب‌شده و پیشنهاد دامنه‌ی کاربرد و حوزه‌ی شمول آن‌ها به وزیر راه و شهرسازی به‌منظور طی مراحل لازم جهت ابلاغ قانونی مقررات.

بنابراین نهاد مذکور در تدوین مقررات ملی ساختمان، در مرحله‌ی اول اهمیت ویژه‌ای دارد. همچنین وزارت راه و شهرسازی طبق مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، وظیفه‌ی سازمان‌دهی و تشکیل تیم‌های بازرسی برای نظارت بر ایمنی ساختمان در زمان بهره‌برداری را برعهده دارد که در ادامه به‌تفصیل درباره‌ی آن توضیحاتی آورده شده است.

۲-۲ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

آنچه از وظایف این وزارت مهم است این است که به‌موجب مصوبه‌ی دولت، گزارش‌های سازمان‌ها و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری‌های کشور به کارگاه‌های ناایمن شهری در اولویت کاری بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باید قرار گیرد [13].

همچنین بهموجب ماده‌ی ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، همکاری با وزارت کار از جمله وظایف شورای تدوین مقررات ملی ساختمان است؛ همکاری در زمینه‌ی ارتقای سطح مهارت کارگران ساختمانی و تعیین استانداردهای مهارت و کنترل آن؛ جمع‌آوری کمک‌های داخلی و بین‌المللی برای کمک به دستگاه‌های مسئول امداد و نجات در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه و ارائه‌ی نظرات مشورتی به دولت و دستگاه‌های اجرایی حسب درخواست دستگاه‌های مربوط [14].

۲-۳ وزارت کشور

آنچه در رابطه با این وزارت مهم است این است که به‌موجب مصوبه‌ی دولت، وزارت کشور موظف است لایحه‌ی مدیریت یکپارچه‌ی ایمنی شهر و روستا را با هدف ارتقاء سطح ایمنی شهرها و روستاهای کشور و با رویکرد به هماهنگی دستگاه‌های دخیل در امر مدیریت ایمنی شهرها، تدوین کند. [13]

اقداماتی که وزارت کشور در حوزه‌ی ایمن‌سازی و پیشگیری انجام داده است عبارتند از: تهیه و تصویب سند آسیب‌شناسی آتش‌نشانی و امور ایمنی در هیئت‌دولت؛ ابلاغ مصوبات سند آسیب‌شناسی به شهرداری‌های کلان‌شهر و دستگاه‌ها و پیگیری آن؛ تهیه و تدوین لایحه‌ی مدیریت یکپارچه‌ی ایمنی شهر و روستا که در کمیسیون کلان‌شهر در دست بررسی است؛ تهیه و تصویب سند آسیب‌شناسی مدیریت بحران شهرداری‌های کشور و کمک به احداث و تجهیز ایستگاه‌های آتش‌نشانی.

۲. مقررات ملی ساختمان در ۲۲ ماده‌ی مختلف مباحث گسترده‌ای را از زمان ساختن تا بهره‌برداری و پس از آن بیان داشته است.

تشکیل شده است. آیین‌نامه‌ی اجرایی این مقرر را وزارت راه تهیه می‌کند و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و شهرداری‌ها، 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 مکلفند مقررات مذکور را رعایت کنند و عدم رعایت آن تخلف محسوب می‌شود.^۵ همچنین نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات ملی ساختمان بر عهده‌ی وزارت راه خواهد بود [۱۱].

پس از بیان نهادهایی که ارتباط مستقیم با حوزه‌ی ایمنی ساختمان دارند، در ادامه لازم است وظایف آن‌ها به تفکیک بیان گردد.

۳- احراز وظایف نهادهای مرتبط

الزام کلیه‌ی دستگاه‌های کشور به اجرای اقدامات مربوط در بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی اهمیت بسیاری دارد. مصوبه‌ی حاضر در تاریخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ به تصویب هیئت وزیران رسید. وظایف بسیاری از نهادهای مرتبط به بخش آتش‌نشانی و امور ایمنی براساس این مصوبه، در قالب جدول (۱) بیان شده است:

ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه‌ی اقتصادی و اجراء و کنترل آن برای حمایت از مردم است؛ همچنین در بند ۹ الزام به رعایت این موارد مطرح شده است: مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی از سوی تمام دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازندگان، مهندسان، بهره‌برداران و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان و فراهم آمدن زمینه‌ی همکاری کامل میان وزارت مسکن و شهرسازی،^۴ شهرداری‌ها و تشکل‌های مهندسی و حرفه‌ای و صنوف ساختمان.

آنچه از مجموع مواد مذکور می‌توان نتیجه گرفت این است که به‌موجب ماده‌ی ۳۳ نظام مهندسی، اصول و قواعد مقررات ملی ساختمان را وزارت راه و شهرسازی^۴ تدوین می‌کند. بنابراین برای تدوین مقررات ملی ساختمان موضوع ماده‌ی ۳۳ «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» که شامل اصول و قواعدی است که رعایت آن‌ها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان و نظایر آن با هدف تأمین ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه‌ی اقتصادی ضروری است، «شورای تدوین مقررات ملی ساختمان» در مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی

شرح فعالیت	دستگاه مجری	دستگاه همکار	ناظر عالی	زمان‌بندی اجرا
تدوین لایحه‌ی مدیریت یکپارچه‌ی ایمنی شهر و روستا با هدف ارتقاء سطح ایمنی شهرها و روستاهای کشور و با رویکرد به هماهنگی دستگاه‌های ذیل در امر مدیریت ایمنی شهرها	وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)	کلیه‌ی دستگاه‌های مربوط	کمیسیون خاص امور کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها	۶ ماه
تهیه‌ی بانک اطلاعات ایمنی و آتش‌نشانی شهرداری‌های کشور و به‌روزرسانی مستمر آن	وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)	شهرداری‌های سراسر کشور	کمیسیون خاص امور کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها	۱ سال
قرار گرفتن گزارش‌های سازمان‌ها و واحدهای آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری‌های کشور درخصوص کارگاه‌های نایمن شهری در اولویت کاری بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	شهرداری‌ها (سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی) سازمان حفاظت محیط زیست	وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)	مستمر
تدوین ضوابط و مقررات ایمنی و آتش‌نشانی کارگاه‌ها و واحدهای صنفی، تولیدی و تجاری و فرایند کنترل و نظارت بر آن و ارائه‌ی آن به شورای عالی حفاظت فنی برای طی مراحل تصویب.	وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت جهاد کشاورزی	کمیسیون خاص امور کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها	مستمر

۴. ماده‌ی ۳۳ قانون نظام مهندسی.

۵. ماده‌ی ۳۴ قانون نظام مهندسی.

۶. ماده‌ی ۳۵ قانون نظام مهندسی.

۳. در تاریخ ۳۱ خرداد ۱۳۹۰ با رأی مجلس و تأیید شورای نگهبان وزارت راه و ترابری با وزارت مسکن و شهرسازی ادغام شد و وزارت راه و شهرسازی را تشکیل داد. به‌دلیل تصویب قانون نظام مهندسی در سال ۱۳۷۴ همچنان از عنوان قبلی این وزارتخانه استفاده می‌شود.

شرح فعالیت	دستگاه مجری	دستگاه همکار	ناظر عالی	زمان بندی اجرا
رعایت الزامی ضوابط ایمنی در بهره‌برداری از کلیه‌ی تجهیزات و تأسیسات تحت مالکیت دستگاه‌های موضوع ماده‌ی ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری.	کلیه‌ی دستگاه‌های موضوع ماده‌ی ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری		وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)	مستمر
پیش‌بینی خرید خودروهای نردبان‌دار و بالابر هیدرولیکی آتش‌نشانی و تجهیزات مربوط در بودجه‌ی سنواری شهرهای دارای ساختمان‌های بلندمرتبه.	شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور)	کمیسیون خاص امور کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها	۳سال
تهیه و تدوین و یا به‌روزرسانی مستمر استانداردهای حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی و اقدام به طی مراحل قانونی جهت اجباری‌شدن آن‌ها	سازمان ملی استاندارد ایران	کلیه‌ی دستگاه‌های مربوط		۲سال
پخش رایگان برنامه‌هایی که برای ارتقاء و ترویج فرهنگ ایمنی توسط دستگاه‌های متولی امر تهیه می‌شود.	صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران	شهرداری‌ها (سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی)		مستمر
ایجاد رشته‌های ایمنی و آتش‌نشانی و مهندسی حریق در مقاطع مختلف تحصیلی مورد نیاز در مراکز علمی و دانشگاهی کشور از طریق شورای گسترش آموزش عالی	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	کمیسیون خاص امور کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها	۲سال
فراهم آوردن زمینه‌ی همکاری‌های علمی و آموزشی بین مراکز علمی معتبر دنیا با مراکز علمی داخلی در زمینه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	کلیه‌ی دستگاه‌های مربوط		مستمر
ایجاد فرایندها و سازوکارهای مناسب جهت توسعه و ترویج ورزش‌های همگانی، حرفه‌ای و مسابقات آتش‌نشانان در سطح کشوری و بین‌المللی به‌منظور حفظ و ارتقاء آمادگی جسمانی آتش‌نشانان کشور	وزارتخانه‌های کشور و ورزش و امور جوانان	شهرداری‌های سراسر کشور	شهرداری‌های سراسر کشور	مستمر

لایحه در نیمه‌ی دوم سال ۱۳۹۵ در ۱۳ ماده تهیه و تقدیم دولت شد.^۷ اکنون یکی از مشکلات عمده‌ی کشور در حوزه‌ی ایمنی و خدمات آتش‌نشانی، وضعیت ساختمان‌های ساخته شده است چراکه تا زمان صدور پایان کار برای ساختمان‌ها، متولی نظارت بر ایمنی آن‌ها مشخص است اما پس از ساختن و هنگام بهره‌برداری، متولی نظارت بر ایمنی مشخص نیست که در لایحه‌ی مدیریت یکپارچه‌ی ایمنی شهر و روستا این متولی مشخص شده است؛^۸ البته لایحه‌ی مذکور هنوز به تصویب مجلس نرسیده و در کمیسیون کلان‌شهر در دست بررسی است.

جدول بالا تکلیف بسیاری از نهادهای مورد نظر در بحث حاضر را مشخص کرده است. متأسفانه عموم فرایندهای قانون‌گذاری در سطح ملی بر اساس رویکردهای تک‌دستگاهی است و عدم یکپارچه‌سازی، اجرای قانون را مشکل می‌کند. این موضوع در این لایحه نیز قابل تأمل است. در ادامه بیان می‌گردد هر یک از موارد زیر تا چه اندازه در نهادهای مذکور به اجرا در آمده است:

در مصوبه‌ی مذکور تدوین لایحه‌ی مدیریت یکپارچه‌ی ایمنی، در مدت ۶ ماه برعهده‌ی وزارت کشور گذارده شده است. پیش‌نویس این

۸. مدیریت اجرایی در رابطه با ساختمان پلاسکو به‌موجب ماده‌ی ۴ لایحه‌ی مذکور برعهده‌ی شهرداری است.

۷. خبرگزاری ایسنا مورخ دوشنبه ۱۲ مهر ۱۳۹۵.

اندک - کمتر از شش ماه - از تصویب این مقرر گذشته است. ۲. کمبود تجهیزات به حدی بوده است که عوارض مذکور پاسخگوی همه‌ی نیاز این حوزه نبوده است. ۳. کوتاهی عوامل اجرایی در تهیه‌ی تجهیزات مذکور در کوتاه‌ترین زمان و عواملی از این قبیل. ۶- با توجه به اینکه سازمان آتش‌نشانی و نظام مهندسی، استانداردهای لازم در حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی را تهیه کرده‌اند به نظر می‌رسد متون قانونی در این حوزه وجود دارد و اضافه کردن سازمان ملی استاندارد در این حوزه به موازی کاری منجر می‌شود.

بند‌های ۸ تا ۱۱ توجه ویژه‌ای به اقدامات فرهنگی در حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی دارد که از نقاط قوت مصوبه و شایسته‌ی توجه بیشتر ارگان‌های مذکور است.

پس از بررسی‌های صورت‌گرفته اکنون مشخص است به‌موجب قوانین، نهادهای مذکور هر کدام وظایف متعددی در حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی برعهده دارند. لازم است در ادامه مقررات موجود در این رابطه دقیق‌تر بررسی شوند.

۴- قوانین و مقررات حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی ساختمان

مسئله‌ی پیشگیری از هر پدیده‌ی زیان‌باری از درمان آن مهم‌تر است. برای این امر چنانچه قوانین و مقررات به‌گونه‌ای تصویب شوند که ساختمان‌ها در مرحله‌ی ساختن از استانداردهای لازم برخوردار باشند، از بسیاری از فجایع می‌توان پیشگیری کرد. قطعاً ایمنی ساختمان به مرحله‌ی ساختن محدود نمی‌شود و لازم است نظارت‌های مستمر پس از آن نیز صورت گیرد. در این قسمت از مقاله مقررات پراکنده‌ی موجود در این حوزه بررسی می‌گردند.

۴-۱ قانون نظام مهندسی

به موجب ماده‌ی ۳۵ قانون نظام مهندسی، مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان برعهده‌ی وزارت مسکن و شهرسازی است. در صورتی که وزارت مسکن و شهرسازی به تخلفی برخورد کند، با ذکر دلائل و مستندات، دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه‌ی کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه‌ی ساختمانی ذی‌ربط باید ابلاغ نماید و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است. در اجرای این وظیفه کلیه‌ی مراجع ذی‌ربط موظف به همکاری‌اند. در این ماده ابهامات گوناگونی وجود دارد: از جمله اینکه این ماده به مرحله‌ی ساخت محدود می‌شود. کلمه‌ی «قابل پیگیری» دارای ابهام است و مشخص نیست این پیگیری به چه شکلی می‌تواند باشد. همچنین «مراجع ذی‌ربط» در این ماده نیز مشخص

۱- ظاهراً درخصوص جمع‌آوری اطلاعات ایمنی و آتش‌نشانی شهرداری‌ها پیش از حادثه‌ی پلاسکو اقدام کاملی صورت نگرفته است. اما در بند ۱ مصوبه‌ی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون حادثه‌ی ساختمان پلاسکو بر این نکته بار دیگر تأکید شده است: مستندسازی، تهیه‌ی شناسنامه‌ی ساختمان و ایجاد بانک اطلاعاتی برای کلیه‌ی ساختمان‌های بلندمرتبه‌ی کشور، شامل آخرین وضعیت نقشه‌های ساختمانی و تأسیساتی، راه‌های فرار و... توسط شهرداری با همکاری نظام مهندسی ساختمان هر کلان‌شهر. ۲- تأکید مصوبه بر ایجاد اولویت بازرسی کارگاه‌های نایمن به‌طور مستمر است. گزارش‌های پراکنده از بازرسی مذکور در استان‌های مختلف کشور مشاهده می‌شود که در برخی موارد دستور تعطیلی برخی کارگاه‌ها صادر شده است. اما به‌طور خاص در رابطه با ساختمان پلاسکو با توجه به هشدارهای واحدهای آتش‌نشانی، جای خالی اعمال این بند مصوبه به‌وضوح دیده می‌شود. البته لازم به ذکر است شرح فعالیت در متن مصوبه چنان مبهم است که مشخص نیست آیا این بازرسی به مرحله‌ی ساختن محدود است و یا به نظارت پس از ساخت نیز قابل تعمیم است.

۳- مقررات ایمنی و آتش‌نشانی را به‌طور خاص معاونت پیشگیری و حفاظت از حریق سازمان آتش‌نشانی در سال ۱۳۹۵ به تصویب رسانده است اما اسنادی مطابق با آنچه تهیه‌ی آن در این مصوبه بر عهده‌ی وزارت کشور و یا وزارت تعاون و تصویب آن بر عهده‌ی شورای عالی حفاظت فنی، گذاشته شده است، موجود نیست.

۴- در این بند وظیفه‌ی سازمان و واحدهای آتش‌نشانی تشخیص خطر و اعلام آن به نهاد متولی است. وظیفه‌ی رفع خطرات برعهده‌ی خود ارگان‌های مذکور در ماده‌ی ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است. با توجه به اینکه ساختمان پلاسکو در شمول دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده نیست، از پرداختن به جزئیات این ماده صرف نظر می‌شود.

۵- در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۰، مصوبه‌ی «تأمین منابع مالی پایدار سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی و راه‌کارهای ارتقاء کمی و کیفی تجهیزات و آموزش شهروندان شهر تهران» به تصویب رسیده است: ماده‌ی ۱ مقرر داشته است شورای اسلامی شهر تهران، بودجه‌ی حاصله از محل عوارض ساختمان‌ها برای تأمین تجهیزات لازم در اختیار سازمان آتش‌نشانی قرار گیرد. از این رو به نظر می‌رسد بودجه‌ی مورد نظر برای تجهیزات آتش‌نشانی در مرحله‌ی قانون‌گذاری مشکلی نداشته است اما با توجه به آنچه در حادثه‌ی پلاسکو مشاهده شد، این مصوبه در مرحله‌ی اجرایی دچار نواقصی است. در این رابطه به دلائل متفاوتی می‌توان اشاره کرد: ۱. فرصتی

حفظ می‌شود. اما در مورد ساختمان‌های قدیمی‌تر که سال‌ها قبل از تصویب این مقرره ساخته شده است، قطعاً نمی‌توان از وجود تمام این موارد در مرحله‌ی ساختن آن اطمینان حاصل کرد. در این حالت لازم است به مبحث ۲۲ مراجعه شود. با توجه به ماده‌ی ۲۲-۲-۳ مبحث ۲۲ از تعریف واژه‌ی «نگهداری» بررسی مفاد مختلف این قانون بیهوده نخواهد بود.

هدف اصلی این مقرره، تعیین حداقل الزاماتی برای افزایش طول عمر مفید ساختمان و جلوگیری از به هدر رفتن سرمایه است در چهار بخش اجزاء و قطعات معماری، اجزاء و قطعات سازه، اجزاء و قطعات و عملکرد تأسیسات برقی، اجزاء و قطعات و تأسیسات مکانیکی. از این رو شخصی با عنوان بازرس در فواصل زمانی مشخص ساختمان را بازدید می‌کند و از تطابق آن با الزامات مقررات ملی ساختمان اطمینان حاصل می‌نماید. به موجب بند ۲۲-۱-۳-۶ بازرس شخصی است دارای پروانه‌ی اشتغال از وزارت راه و شهرسازی. بازرس مذکور در صورت بروز تخلف باید ضمن ارائه‌ی گزارش به مراجع ذی‌صلاح، اختاریه‌ای به مسئول نگهداری ساختمان تحویل دهد: «به موجب ماده‌ی ۲۲-۲-۱۲-۳ مقررات ملی ساختمان، هر شخصی که ابلاغیه و یا حکم تخلفی را که مطابق بند ۲۲-۲-۱۲-۱ این مقررات صادر شده است نادیده بگیرد، متخلف از قانون شناخته خواهد شد و مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت [۹].»

همچنین به موجب ماده‌ی ۲۲-۲-۱۲ هر ساختمانی که طبق الزامات این مبحث، بازرس سکونت در آن را ممنوع اعلام کند باید تخلیه شود. هر شخصی که در این گونه ساختمان‌ها ساکن شود یا از تجهیزات آن استفاده کند و یا مالکی که اجازه‌ی سکونت افراد را در این گونه ساختمان‌ها بدهد، متخلف محسوب می‌شود و باید طبق قانون با وی برخورد شود.

آشکار است که مقررات ملی ساختمان ضوابط فنی را به شکل مناسب و مفصلی بیان داشته است اما حوزه‌ی عملکرد بازرس ساختمان چنان مبهم است که مشخص نیست آیا بازرس حق مهر و موم ساختمان را رأساً دارد و یا حیطة‌ی اجرایی او به ابلاغ اختاریه محدود می‌شود؟ از آنجاکه در رابطه با برخی ساختمان‌ها

نیست. در ادامه‌ی این قانون در ماده‌ی ۴۰: متخلفان از مواد ۳۲ و ۳۴ و تبصره‌ی آن توسط مراجع قضائی حسب مورد به پرداخت جزای نقدی از یکصد هزار (۱۰۰۰۰۰) ریال تا ده میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) ریال محکوم می‌شوند. پرداخت جزای نقدی مانع از پیگیری انتظامی نخواهد بود. نکته‌ی مهم در این ماده این است که جزای نقدی مذکور چندان بازدارنده نیست و مشخص نیست منظور از عبارت «پیگیری انتظامی» در این ماده چیست و چگونه قابل پیگیری است.

۴-۲ مقررات ملی ساختمان

مقررات ملی ساختمان در قالب مباحث ۲۲ گانه توسط «شورای تدوین مقررات ملی ساختمان» در مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی تدوین شده است. به طور خاص دو مبحث ۳ (حفاظت در مقابل حریق) و مبحث ۲۲ (مراقبت و نگهداری) به موضوع ایمنی ساختمان ارتباط بیشتری دارند. در ادامه مواد دارای اهمیت، بیشتر توضیح داده می‌شوند.

در مبحث سوم و همچنین در "ضوابط ملاک عمل ایمنی معماری"، مصوب معاونت حفاظت و پیشگیری از حریق، مقام مسئول به طور یکسان تعریف شده است. در این مقررات مقام مسئول مسئولیت تصویب مصالح، تأسیسات، تجهیزات یا روش‌ها را به عهده دارد. در اینجا مفاهیم گسترده‌اند زیرا کارگزاران و نمایندگان صلاحیت‌دار و تصویب‌کننده به تناسب مسئولیت‌هایشان متفاوتند. در شهرهای بزرگ مقام قانونی مسئول سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی است. با توجه به اینکه تهران کلان‌شهر به حساب می‌آید، مقام مسئول تعیین استاندارد مصالح و تجهیزات در ساختمان، سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی است. این سازمان نیز رعایت تمامی استانداردهای موجود در مقررات ملی ساختمان را ملاک عمل قرار داده است.

در ماده‌ی ۳-۱-۱-۶۹ مبحث سوم مقررات ملی ساختمان، مقام مسئول به شکل مبهمی مقرر شده و همچنین ضمانت اجرای مشخصی برای مقام مسئول بیان نشده است.

مقررات مذکور به گونه‌ای کاملاً تخصصی و دقیق مواردی را مطرح نموده است که با التزام به آن‌ها ایمنی ساختمان به خوبی

ساکنان آن است، از طریق خاموش کردن یا از کار انداختن، جدا کند، مگر زمانی که آن وسایل به طور موقت در حال انجام تعمیرات یا تغییر باشد.
۱۰. بند ۲۲-۲-۱۲-۱ ابلاغیه‌ی تخلف.
۱۱. هرگاه بازرس متوجه عدم رعایت الزامات این مبحث شود یا شواهدی درباره‌ی تخلفات از آن به دست آورد، باید ضمن ارائه‌ی گزارش به مراجع ذی‌صلاح، اختاریه‌ای را که متن آن مطابق بند ۲۲-۲-۱۲-۲ است تنظیم کند و به مسئول نگهداری ساختمان تحویل دهد.

۹. ماده‌ی ۲۲-۳ «نگهداری»: ساختمان و کلیه‌ی اجزای آن اعم از تجهیزات، دستگاه‌ها، سیستم‌ها و لوازم ایمنی 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 مالکان) یا نماینده‌ی قانونی او (یا نمایندگان قانونی او) در برابر نگهداری آن‌ها مسئول خواهند بود. هیچ مالک، بهره‌بردار یا مستأجری نباید تجهیزات، تسهیلات و وسائلی را که بر اساس این مبحث باید از رده خارج شود، در زمانی که ساختمان در تصرف

ابلاغ می‌نماید و به موجب تبصره، اگر دستور شهرداری در مهلت معین به اجرا گذاشته نشود شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود به رفع خطر و مزاحمت اقدام می‌کند [۵] و هزینه‌ی مصروف را به‌ازای صدی ۱۵ خسارت از شخص متخلف دریافت خواهد کرد [۱۶]. همچنین به‌موجب ماده‌ی ۱۰۰ در مواردی که بنای ساخته‌شده مطابق با پروانه‌ی شهرداری نباشد، این نهاد اختیار قلع و تخریب بنا را دارد.^{۱۲} ممکن است این ماده استفاده از وحدت ملاک را در ذهن برخی افراد ایجاد نماید و به موجب آن شهرداری را به تخریب ساختمان‌های ناامن صالح بدانند.

نکته‌ی مهم این است که ما بر این باوریم عبارت کلی «اقدام مؤثر و تدابیر لازم» بسیار مبهم است و همچنین نمی‌توان مطمئن بود که این اقدامات مربوط به مرحله‌ی پیش از وقوع حادثه و در غالب اقدامات پیشگیرانه است و یا اقدامات پس از حادثه را نیز در برمی‌گیرد. از طرفی تبصره‌ی موجود به شکلی بیان گردیده است که گویی شهرداری در شرایطی که ایراد و یا نقص ساختمان به کوچه و فضای بیرون ساختمان سرایت نماید، به رفع مزاحمت‌های خارج از بنا مکلف است. بدیهی است که حریم خصوصی افراد تا بدانجا اهمیت دارد که نمی‌توان به‌موجب عبارتی مبهم و کلی، متوسل به تفسیر موسع گردید و به شهرداری‌ها این اختیار را داد تا بدون مجوز مرجع قضائی وارد ملک شخصی افراد بشوند و هرگونه اقدامی را در جهت رفع مزاحمت انجام دهند. لازم به ذکر است که در مورد ماده‌ی ۱۰۰ نیز قانون‌گذار در مقام بیان است و فرآیند بازرسی و اخطار و گزارش به کمیسیون را به شکل شفاف بیان نموده است. بدین شکل که به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده‌ی وزارت کشور، به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری، به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای شورای اسلامی شهر مطرح می‌شود و دستور قلع تمام یا قسمتی از بنا تنها به دستور کمیسیون امکان‌پذیر است.^{۱۳} چنانچه همین رویه در رابطه با ساختمان‌های ناامن مدنظر قانون‌گذار می‌بود باید بیان می‌داشت تا بدین شکل ابهام‌زدایی صورت گیرد تا از این طریق راه

از این دست اخطارها کم نبوده است لازم است تا با بررسی سایر مقررات و قوانین ضمانت اجرای موثرتری پیش‌بینی گردد. از این رو در ادامه به اساس‌نامه‌ی شهرداری پرداخته شده است.

۴-۳ قانون نظام صنفی

به موجب ماده‌ی ۱۷ 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 قانونی‌ذی‌ربط ابلاغ می‌گردد، رعایت و اجرا کنند. به موجب این ماده افراد صنفی به رعایت ایمنی مکلفند. همچنین تبصره‌ی ماده‌ی ۳۷ بیان می‌دارد: چنانچه افراد صنفی در انجام دادن ضوابط انتظامی که در موارد خاص تعیین و از طریق مجمع امور صنفی ابلاغ می‌گردد و نیز در اجرای مقررات بهداشتی، ایمنی یا زیباسازی با مخالفت مالک ملک مواجه شوند، می‌توانند با جلب موافقت مجمع امور صنفی و با هزینه‌ی خود اقدام مقتضی را به عمل آورند. در این ماده نظارت بر عهده‌ی اتاق اصناف است و اما هیچ ضمانت اجرایی‌ای در صورت عدم رعایت آن برای قوه‌ی ناظر پیش‌بینی نشده است.

۴-۴ اساس‌نامه‌ی شهرداری

این قانون در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسیده است که بر اساس بند ۱۴ ماده‌ی ۵۵ مسئولیتی به شهرداری تهران داده شده است. البته بعداً این قانون اصلاحیه هم داشته و در سال ۱۳۴۵ در آن تبصره اعمال شده است. در بند ۱۴ ماده‌ی ۵۵ بر دو موضوع سیل و حریق تأکید شده و اشاره شده است اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق باید از سوی شهرداری صورت گیرد [۳]. از این رو براساس قانون، شهرداری یک وظیفه‌ی عمومی نسبت به سیل و حریق در شهر دارد و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده را پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکین یا صاحبان اماکن

انقضای مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده‌ی شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی برحسب مورد اتخاذ کند، در مواردی که شهرداری از ادامه‌ی ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند، مکلف است حداکثر ظرف مدت یک هفته از تاریخ جلوگیری، موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید 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 می‌نماید. شهرداری مکلف است تصمیم مذکور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر (۲ ماه) اقدام به قلع بنا ننماید شهرداری رأساً اقدام کرده و هزینه‌ی آن را طبق مقررات آیین‌نامه‌ی اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد نمود.

^{۱۳} تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری.

۱۲. ماده‌ی ۱۰۰: مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده‌ی 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 به‌وسیله‌ی مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید.

تبصره‌ی ۱: در موارد مذکور فوق که از لحاظ شهرداری یا فنی و بهداشتی، قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه ساختمان احداث و یا شروع به احداث شده باشد، به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده‌ی وزارت کشور، به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری، به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای شورای اسلامی شهر مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد. پس از

کنترل تحقق شرایط ایمنی ساختمان‌ها، استانداردها و تجهیزات آن‌ها در سوانح است.

بدیهی است این‌گونه قوانین و مقررات چندگانه و موازی تنها راه را برای فرار از مسئولیت باز می‌گذارند و نتیجه‌ی آن چیزی نیست جز تکرار فجایعی ساختمانی نخواهد بود.

در این شرایط به دو شیوه می‌توان با تعیین مدیریت اجرایی مؤثر راه‌حل کاربردی ارائه داد: راه‌حل اول: با اصلاح قوانین موجود صریحاً یکی از بازرسان مذکور در قوانین بالا با عنوان مدیر اجرائیات اعلام شود.

و راه‌حل دوم: کارگروه مشترکی از نهادهای مرتبط با حوزه‌ی بحث تشکیل شود. در آیین‌نامه‌ی این کارگروه مسئولیت‌ها و وظایف بازرسان هر ارگان به‌طور شفاف تدوین می‌گردد تا از این طریق ابهام قوانین حاضر زوده و از انجام بازرسی‌های موازی و تکراری که چندان نیز کاربردی نیستند، اجتناب شود.

همچنین لایحه‌ی مدیریت یکپارچه‌ی ایمنی شهر و روستا که در کمیسیون کلان‌شهر در دست بررسی است، به تشکیل چنین کارگروهی اشاره دارد و به شکل مناسبی مدیریت اجرایی را در سه سطح به ترتیب زیر تقسیم کرده است:

سطح یک: شهرداری شهرهای بزرگ با حوزه‌ی عمل مشتمل بر شهرها و روستاهای واقع در شعاع مؤثر عملیاتی؛

سطح دو: مجموعه‌ی شهر و روستای متوسط و کوچک واقع در شعاع مؤثر عملیاتی با مسئولیت یکی از شهرداری‌های واجد شرایط شهرستان زیر نظر مدیریت اجرایی ایمنی شهرستان؛

سطح سه: مناطق فاقد شهر و روستای بزرگ (معاور و سکونتگاه‌های کوچک و ...) با محوریت مدیریت اجرایی ایمنی شهرستان و تأمین زیرساخت‌ها، بر عهده‌ی وزارت راه و شهرسازی (سازمان راهداری) و تأمین تجهیزات و نیروی انسانی، بر عهده‌ی جمعیت هلال احمر است. همچنین مدیریت اجرایی ایمنی شهرک‌های صنعتی، فرودگاه‌ها، راه‌آهن، گمرکات، پالایشگاه‌ها، مجتمع‌های صنعتی بر عهده‌ی دستگاه متولی است. مدیریت اجرایی ایمنی شهر، روستا و بخش در صورت داشتن نیروی انسانی و امکانات مورد نیاز و با تصویب ستاد استانی می‌تواند با دریافت بهای خدمات مدیریت اجرایی ایمنی این مراکز را بر عهده داشته باشند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت در شرایط فعلی و وجود صلاحیت‌های بعضاً موازی نهادهای مرتبط با حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی ساختمان‌ها، تشکیل کارگروه ایمنی ساختمان متشکل از نهادهای ذی‌صلاح می‌تواند در اجرای ایمنی به شکل گسترده‌ای در کشور راه‌گشا باشد.

برای فرار شهرداری از مسئولیت مدنی مسدود گردد [۴]. اما قانون کار نیز در این رابطه مفادی قابل تأمل دارد که در ادامه بیان می‌شود.

۴-۵ قانون کار

طبق قانون کار، اداره‌ی کل بازرسی با وظایف ویژه مسئول حفظ امنیت محیط‌های کاری است و هدفش حمایت از سلامت افراد است. کارفرمایان و مسئولان واحدهای تولیدی به‌موجب ماده‌ی ۹۱ قانون کار مکلفند براساس مصوبات شورای عالی حفاظت فنی برای تأمین حفاظت، سلامتی و بهداشت کارگران در محیط کار وسائل و امکانات لازم را فراهم کنند و در اختیار آن‌ها قرار دهند. به‌طور خاص در ماده‌ی ۱۰۵ آمده است: "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 مکلفند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده‌ی او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند. 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." اما تبصره‌ی ۱ به شکل گسترده‌تری اختیارات بازرس را توسعه بخشیده است: «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.»

ادبیات ماده‌ی پیش‌گفته تا حدودی از شفافیت بیشتری برخوردار است به شکلی که بازرس مذکور قدرت اجرایی مناسبی دارد. اما در اینجا سؤال به وجود می‌آید: آیا این بازرس تخصص فنی کافی برای کنترل ایمنی ساختمان را دارد؟ با توجه به اینکه به موجب ماده‌ی ۹۷ قانون کار، بازرس پس از دوره‌های آموزشی استخدام می‌گردد و به نظر می‌رسد این دوره از بین‌برنده‌ی این نگرانی نمی‌تواند باشد. از طرف دیگر بازرسی مذکور به فضای کاری محدود می‌شود و ساختمان‌های مسکونی، همچنان بدون نظارت دقیق و فنی باقی می‌مانند.

همچنین در قوانین و مقررات دیگری مسئولیت بازرسی و ایجاد ایمنی ساختمان بر عهده‌ی نهادهای دیگری گزارده شده است، برای مثال به‌موجب ماده‌ی ۳ اساس‌نامه‌ی آتش‌نشانی، این نهاد وظیفه‌ی نجات جان انسان‌ها و مهار و اطفای حریق را دارد و مسئول نظارت و

۵- نتیجه

در این مقاله پس از بررسی نهادهای مرتبط و قوانین و مقررات حاکم بر حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی، تلاش شده است تا مسئول اجرایی این دست قوانین شناسایی گردد. البته نکات مذکور در این مقاله بدین معنی نیست که مسئولیت از نهادهای موجود در این حادثه ساقط می‌گردد، بلکه تأکید اصلی بر این موضوع است که خلأها و ابهامات قوانین مذکور تعیین مسئول اجرایی را با مشکل روبرو کرده و زمینه را برای فرار از مسئولیت نهادهای مرتبط فراهم نموده است. همچنین قوانین ناکارآمد و بدون قوه‌ی اجرایی منجر به تکرار فجایع مشابه، به مخاطره انداختن جان انسان‌ها و تخریب اموال بیت‌المال و افراد و آحاد ملت می‌گردد.

از این رو در ادامه این خلأها به‌طور خلاصه آورده شده‌اند و سپس پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات این حوزه با هدف پیشگیری از وقوع حوادث مشابه در آینده مطرح گردیده است.

۵-۱ خلأها

بدیهی است تأمل و تفکر در این دسته از قوانین و مقررات، ناکارآمدی آن‌ها را بیش از پیش آشکار می‌سازد و اما علت این ضعف، انباشت قانون‌گذاری و ابهام در حوزه‌ی مسئولیت هریک از نهادهای ناظر و بازرسان آن‌هاست. درحالی‌که مقررات ملی ساختمان، ضوابط ایمنی را تقریباً با ذکر جزئیات بیان داشته است، معلوم نیست بازرس مذکور در این مقررات تا چه حد اختیارات اجرایی دارد و صدور ابلاغیه‌های بدون قدرت اجرایی او تا چه اندازه در تأمین ایمنی ساختمان مؤثر است؛ از طرفی در عبارت «اقدامات لازم» که از وظایف عمده‌ی شهرداری در حفاظت از شهروندان در برابر حریق است، ابهام وجود دارد؛ همچنین آشکار نیست آیا بازرسان وزارت کار با بازرسان سایر نهادها مسئولیت موازی دارند یا ندارند؛ در نهایت خلأ اصلی در حوزه‌ی مورد بحث این است که با ایجاد قوانین و مقررات مبهم در حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی، چندین نهاد به‌طور موازی مسئولیت‌های مشابه و

ناکارآمد از جمله اخطار و ابلاغ کتبی و شفاهی را برعهده دارند، اما این مسئولیت‌ها نه آن قدر شفافند که بعد از مرحله‌ی ابلاغ، مأمور و بازرس از گام بعدی خود آگاه باشد و نه ضمانت اجرای مؤثری دارند تا اطمینان حاصل شود که مالک در جهت رفع نواقص اقدام مؤثری انجام می‌دهد^{۱۴}؛ در اینجا سبقه‌ی فقهی مسئولیت نهاد حاکم نیز بر اساس قاعده‌ی حاکم بر خطا و اشتباه قضات و لزوم جبران آن از بیت‌المال طبق احکام و موازین اسلام مطرح است. با این توضیح که در فقه اسلام گفته‌اند «خطأ الحاکم فی بیت المال» یعنی ضرر و زیانی که در اثر خطا و اشتباه قاضی رخ دهد، باید از محل بیت‌المال جبران شود. به‌عبارتی دیگر براساس این قاعده، دولت به‌نوعی خود را در قبال خساراتی که کارکنانش بارآورند، مسئول و پاسخگو دانسته است^[۱]. بدیهی است چنانچه مأمور و یا مدیر اجرایی مشخصی به‌موجب قوانین معین می‌شود، فرد مذکور به‌موجب ماده‌ی ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئول جبران خسارات مطروحه بود^{۱۵}؛ اما گذشته از وظیفه‌ای که مأموران و بازرسان دولتی و شهرداری در حفظ امنیت شهروندان برعهده دارند به‌طور خاص، مالکین ساختمان‌ها نیز باید با احساس مسئولیت بیشتری برای رفع اخطارها اقدام نمایند. از این رو طبق ماده‌ی ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی می‌توان مالکین را نیز مسئول دانست^{۱۶}؛ ماده‌ی ۳۳۳ قانون مدنی: «صاحب دیوار یا عمارت یا کارخانه مسئول خساراتی است که از خراب شدن آن وارد می‌شود مشروط براینکه خرابی در نتیجه‌ی عیبی حاصل گردد که مالک مطلع از آن بوده و یا از عدم مواظبت او تولید شده است.» طبق این ماده می‌توان گفت: اولاً مالک ساختمان به‌موجب تسبیب در اتلاف اموال^{۱۷} مسئولیت جبران خسارات را برعهده دارد. ثانیاً مسئولیت مذکور به دو شرط آگاهی و عدم مواظبت مالک مشروط گردیده است که با وجود اخطارهای نهادهای مختلف نظارتی آن دو شرط محقق خواهد شد. ثالثاً بر طبق نظریه‌ی ایجاد خطر نیز می‌توان ادعا کرد مالک ساختمان محیط خطرناکی را برای کسبه ایجاد کرده است و مسئول جبران زیان‌های ناشی از آن است^[۲].

برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

۱۴. ماده‌ی ۲۹۵: هرگاه کسی فعلی که انجام آن را برعهده گرفته یا وظیفه‌ی خاصی را که قانون بر عهده‌ی او گذاشته است، ترک کند و به سبب آن، جنایتی واقع شود، چنانچه توانایی انجام آن فعل را داشته است جنایت حاصل به او مستند می‌شود و حسب مورد عمدی، شبه‌عمدی، یا خطای محض است، مانند اینکه مادر یا دایه‌ای که شیر دادن را برعهده گرفته است، کودک را شیر ندهد یا پزشک یا پرستار وظیفه‌ی قانونی خود را ترک کند.

۱۷. ماده‌ی ۳۳۱ قانون مدنی.

۱۴. مطابق بند ۲۲-۲-۱۲ این مقررات ملی ساختمان در صورت نادیده گرفتن ابلاغیه، فرد متخلف از قانون شناخته می‌شود؛ اما اینکه این تخلف چه ضمانت اجرایی‌ای دارد نامعلوم است.

۱۵. طبق ماده‌ی ۱۱ قانون مسئولیت مدنی «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه‌ی بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت، به عهده‌ی اداره یا مؤسسه‌ی مربوطه است. ولی در مورد «اعمال حاکمیت دولت» هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت

به نظر می‌رسد تشکیل کارگروه مذکور کاربردی‌تر باشد زیرا بدون اینکه نهادهای ذی‌صلاح فعلی از سیستم بازرسی کیفی ساختمان‌ها حذف شوند، با ایجاد یک مدیریت اجرایی مناسب‌تر در قالب کارگروه، بهره‌وری تمامی این نهادها نیز افزایش می‌یابد. از طرف دیگر اصلاح قوانین از مجرای صحیح آن یک پروسه‌ی زمان‌بر است که تأمین امنیت ساختمان‌های فعلی را کند می‌کند. در نتیجه تشکیل کارگروه ایمنی و آتش‌نشانی ضروری و از پیشنهادهای اصلی مقاله است.

References

- Kamyar, Gholamreza, Urban and Urban Planning Law, 1st Edition, Majd Publications, 2006.
- Kamyar, Mohammad Reza, Selected Rulings of Civil Courts, Judgment No. 291-29/6/72, Branch 28 of the Civil Court, First Collection.
- Katouzian, Nasser, Preliminary Course of Civil Law, Legal Events, 12th Edition, Enteshar Joint Stock Company, 2007.
- Mohaghegh Damad, Seyyed Mostafa, Qavaed Fiqh (Criminal Section), 26th Edition, Islamic Sciences Publishing Center, 2013.
- Tabatabaei Mo'tameni, Dr. Manouchehr, Administrative Law, 1st Edition, Organization for Researching and Composing University Textbooks in the Humanities (SAMT).
- Civil Liability Law.
- Labor Law.
- Islamic Penal Code.
- Municipal Law.
- Engineering System and Building Control Law approved March 1996.
- Articles of Association of the Road, Housing and Urban Development Research Center: Available at: <http://www.bhrc.ac.ir/tabid/96/Default.aspx>
- Resolution obliging all stipulated bodies to implement relevant measures in the fire and safety sector, 14/10/1393.
- Integrated Safety Management Bill for Cities and Villages.
- Pathology Document for Firefighting and Safety Affairs.
- Report of the Minister of Interior to the Parliament regarding the Plasco incident dated 13/11/1395.
- Website of the Engineering Organization: Available at : <http://www.tceo.ir/>

علاوه بر خلأهای قوانین و مقررات حوزه‌ی ایمنی و آتش‌نشانی، در ادامه، راه‌حل‌های اجرایی در دو بازه‌ی کوتاه‌مدت و بلندمدت مطرح شده‌اند.

۲-۵ پیشنهادها

با توجه به اهمیت موضوع نجات جان و مال انسان‌ها در حوادث و برای ارتقای سطح ایمنی شهرها و روستاهای کشور و با در نظر گرفتن هماهنگی دستگاه‌های دخیل در امر مدیریت ایمنی؛ وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، اصلاح خلأها در غالب رویکرد سیستمی پیشنهاد می‌شود. در یک رویکرد سیستمی [۱۸] تأکید قانون‌گذاری بر رفع ابهامات موجود در قانون، شفاف‌سازی و قانون‌زدایی^۸ باید باشد زیرا انباشت قوانین به عنوان یک عامل مداخله‌گر بیرونی، در سیستم عدم تعادل ایجاد کرده و به جای ایجاد نظم در جامعه که از وظایف اصلی قانون است، ایجاد بی‌نظمی می‌نماید. از این‌رو دو راه‌کار در بازه‌ی زمانی کوتاه و بلند پیشنهاد می‌گردد؛ راه‌کار اول که در بلندمدت انتظار می‌رود عملیاتی شود: با اصلاح قوانین موجود صریحاً یکی از بازرسان مذکور در قوانین با عنوان مدیر اجرائیات اعلام شود؛ به‌طور مثال حوزه‌ی اختیارات اجرایی بازرسان مذکور در مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان، گسترده گردد. زیرا بدیهی است چنین فردی که در جریان کامل مراحل مراقبت و نگهداری سازه بوده است نسبت به سایر اشخاص از آگاهی بیشتری در مرحله‌ی لاک و مهر و یا حتی تخریب ساختمان‌ها در شرایط اضطراری، برخوردار است. از این‌رو ضمانت اجرای مؤثری در رابطه با ساختمان‌های ناامن ایجاد می‌شود. همچنین می‌توان سازوکاری مشابه آنچه در ماده‌ی ۱۰۰ شهرداری و کمیسیون وابسته‌ی آن پیش‌بینی شده است در مورد ساختمان‌های ناامن نیز بیان گردد تا شهرداری به شکل روشمند مسئول مستقیم تأمین امنیت ایمنی و تمامی ساختمان‌های موجود در شهر شناخته شود.

راه‌کار دوم که راه‌کاری برای بازه‌ی زمانی کوتاه‌تر است تشکیل کارگروه است؛ این کارگروه باید از نهادهای مرتبط با حوزه‌ی بحث تشکیل شود و به موجب آیین‌نامه‌ی داخلی، مسئولیت‌ها و وظایف بازرسان هر ارگان به‌طور شفاف تدوین گردد تا از این طریق ابهام قوانین حاضر زدوده و از انجام بازرسی‌های موازی و تکراری که چندان نیز کاربردی نیستند، اجتناب شود.

Reinier Kraakman., *Corporate Law, A Comparative and Functional Approach*, Oxford University Press, Second Edition, 2004.