Journal of Urban law Open Access

Summer (2026) 2(2): 1-8

ORIGINAL ARTICLE

Impact of urban planning laws on war-torn cities

Gholamreza Kamyar

Doctorate in Private Law from the University of Lyon 3, France and Director of the Specialized Law Group (Civil Law Branch) of the Central Bar Association, Tehran, Iran.

Correspondence:
Gholamreza Kamyar
Email: gkamyar@yahoo.fr

Received: 29 Dec 2025
Accepted: 23 Jul 2025

How to cite
Kamyar, G. (2026). Impact of urban planning laws on war-torn cities. *Journal of Urban law*, 2(2), 1-8.

ABSTRACT

Man is the greatest enemy of man; hostility, war and aggression are as old as history. Cities, as the main and largest centers of human life, have never been immune to the damage of war. In the past, moats were dug around cities, strong walls and watchtowers were built to protect them, but in the contemporary world, aggression against cities has taken on a more complex, technological and destructive form. Cities themselves are not considered military targets, but the establishment of military centers, garrisons and defense infrastructures in their vicinity can create severe security risks. Lawyers and the media have spoken a lot about humanitarian rights, the responsibility of states and war crimes due to attacks on residential facilities and areas, but there has been insufficient reflection on the effects of war and armed conflict on domestic law, especially urban planning law. There are many questions about this:

- Has the legislator been farsighted and creative in enacting urban planning laws and the resilience of cities and buildings during war?
- Have the mayors, the Engineering System Organization, and the Ministry of Roads and Urban Development performed acceptable performance in implementing laws that guarantee the security and safety of cities and buildings?
- Is compensation for losses resulting from the destruction of buildings and their reconstruction regulated and guarantees the rights of the victims?

There are shortcomings in legislation and its implementation.

KEYWORDS

Urban planning law, construction law, war, municipality, shelter, safe city.

Copyright © 2026 The Authors. Published by Payame Noor University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). Non-commercial uses of the work are permitted, provided the original work is properly cited.

مجله حقوق شهری

سال دوم، شماره دوم، پیاپی دوم، تابستان ۱۴۰۵ (۱-۸)

«مقاله پژوهشی»

تابش حقوق شهرسازی بر شهرهای جنگ‌زده

غلامرضا کامیار

دکترای حقوق خصوصی از دانشگاه لیون ۳ فرانسه و مدیر گروه وکالت تخصصی (شاخه حقوق شهری) کانون وکلای دادگستری مرکز، تهران، ایران.

نویسنده مسئول:
غلامرضا کامیار
رایانامه: gkamyar@yahoo.fr

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۰۸
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۵/۰۱

استناد به این مقاله:
کامیار، غلامرضا. (۱۴۰۵). تابش حقوق شهرسازی بر شهرهای جنگ‌زده. *مجله حقوق شهری*، ۲(۲)، ۱-۸.

چکیده

انسان بزرگترین دشمن انسان است؛ ستیزه‌جویی، جنگ و تجاوز، عمری به قدمت تاریخ دارد. شهرها نیز به‌عنوان اصلی‌ترین و بزرگترین کانون‌های زیست انسانی، هیچ‌گاه از آسیب جنگ مصون نبوده‌اند. در گذشته برای صیانت از شهرها، پیرامون آن‌ها خندق حفر می‌شد، دیوارهای مستحکم و برج‌های دیده‌بانی بنا می‌گردید اما در جهان معاصر، تجاوز به شهرها صورتی پیچیده‌تر، فناورانه‌تر و مخرب‌تر یافته است. شهرها به خودی خود هدف نظامی به شمار نمی‌آیند، اما استقرار مراکز نظامی، پادگان‌ها و زیرساخت‌های دفاعی در مجاورت آن‌ها می‌تواند مخاطرات امنیتی شدیدی ایجاد کند. حقوق‌دانان و رسانه‌ها درباره حقوق بشردوستانه، مسوولیت دولت‌ها و جنایات جنگی به سبب حمله به تاسیسات و مناطق مسکونی فراوان سخن گفته‌اند لیکن اندیشه‌ورزی درباره تاثیرات جنگ و نزاع مسلحانه بر حقوق داخلی و به‌ویژه حقوق شهرسازی به قدر کفایت انجام نشده است. پرسش ها در این باره فراوان است:

– آیا قانونگذار، در وضع قوانین شهرسازی و تاب‌آوری شهرها و ساختمان ها به هنگام جنگ، دوراندیش و خلاق بوده است؟

– آیا شهرداران، سازمان نظام مهندسی و وزارت راه و شهرسازی در اجرای قوانین تضمین‌کننده امنیت و ایمنی شهرها و ساختمان‌ها عملکرد قابل قبولی داشته‌اند؟

– آیا جبران زیان‌های ناشی از ویرانی ساختمان‌ها و بازسازی آنها ضابطه‌مند و تضمین‌کننده حقوق زیان‌دیدگان می‌باشد؟

واژه‌های کلیدی

حقوق شهرسازی، حقوق ساختمان، جنگ، شهرداری، پناهگاه، شهر ایمن.

حق انتشار این مستند، متعلق به نویسندگان آن است. ۱۴۰۵ ©. ناشر این مقاله، دانشگاه پیام نور است.

این مقاله تحت گواهی زیر منتشرشده و هر نوع استفاده غیرتجاری از آن مشروط بر استناد صحیح به مقاله و با رعایت شرایط مندرج در آدرس زیر مجاز است.
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

مقدمه

انسان بزرگترین دشمن انسان است؛ ستیزه‌جویی، جنگ و تجاوز، عمری به قدمت تاریخ دارد. شهرها نیز به‌عنوان اصلی‌ترین و بزرگترین کانون‌های زیست انسانی، هیچ‌گاه از آسیب جنگ مصون نبوده‌اند. در گذشته برای صیانت از شهرها، پیرامون آن‌ها خندق حفر می‌شد، دیوارهای مستحکم و برج‌های دیده‌بانی بنا می‌گردید اما در جهان معاصر، تجاوز به شهرها صورتی پیچیده‌تر، فناورانه‌تر و مخرب‌تر یافته است. شهرها به خودی خود هدف نظامی به شمار نمی‌آیند، اما استقرار مراکز نظامی، پادگان‌ها و زیرساخت‌های دفاعی در مجاورت آن‌ها می‌تواند مخاطرات امنیتی شدیدی ایجاد کند. حقوق‌دانان و رسانه‌ها درباره حقوق بشردوستانه، مسوولیت دولت‌ها و جنایات جنگی به سبب حمله به تاسیسات و مناطق مسکونی فراوان سخن گفته‌اند لیکن اندیشه‌ورزی درباره تاثیرات جنگ و نزاع مسلحانه بر حقوق داخلی و به‌ویژه حقوق شهرسازی به قدر کفایت انجام نشده است. پرسش ها در این باره فراوان است:

- آیا قانونگذار، در وضع قوانین شهرسازی و تاب‌آوری شهرها و ساختمان ها به هنگام جنگ، دوراندیش و خلاق بوده است؟
- آیا شهرداران، سازمان نظام مهندسی و وزارت راه و شهرسازی در اجرای قوانین تضمین‌کننده امنیت و ایمنی شهرها و ساختمان‌ها عملکرد قابل قبولی داشته‌اند؟
- آیا جبران زیان‌های ناشی از ویرانی ساختمان‌ها و بازسازی آنها ضابطه‌مند و تضمین‌کننده حقوق زیان‌دیدگان می‌باشد؟

کاستی در قانونگذاری و اجرای آن دیده می‌شود. جان، سلامت و اموال شهروندان در شهر امن و ایمن بهتر حفاظت می‌شود؛ آمار جان‌باختگان در شهرهای مجهز به پناهگاه تا حد قابل قبولی کاهش می‌یابد. در مقابل شهرهای لجام‌گسیخته که تا مرزهای مراکز نظامی پیش می‌روند، شهروندان را در موقعیت پرخطر قرار می‌دهند. صدای مهیب و موج انفجار ناشی از بمباران این مراکز که مبدا حمله به دشمن هستند، سبب ورود زیان‌های مالی و جانی به ساکنان همجوار می‌شود.

ساختمان‌های پرشماری با کاربری‌های گوناگون مسکونی، تجاری، صنعتی، اداری، انتظامی، درمانی و بهداشتی در فرایند جنگ ایران با آمریکا و اسرائیل به‌طور کلی یا جزئی تخریب شدند. رابطه حقوق ذی‌نفعان و نقش دولت و شهرداری‌ها در بازآفرینی و بازسازی آنها نیازمند ژرف‌نگری استادان حقوق و نوآوری رویه‌های قضایی است. در این مقاله موضوع حمایت حقوقی از شهرها و شهروندان به هنگام جنگ و نزاع مسلحانه و همچنین شیوه‌های جبران زیان‌های ناشی از جنگ به شیوه تحلیلی-انتقادی و برپایه آموزه‌های حقوق شهرسازی و ساختمان به‌عنوان دو شاخه نوپیدای حقوقی بررسی می‌شود.

الف: حقوق شهرسازی

حقوق شهرسازی دانش نظم‌بخشی به فضای شهری بر پایه الزامات برآمده از قانون، رویه قضایی و عرف‌های استنادپذیر و نظریه عالمان حقوق به‌عنوان منبع ارشادی است. چهار موضوع اساسی آن عبارتند از: نظام حقوقی طرح‌های شهری، مجوزات شهرسازی، سلب مالکیت برای اجرای طرح‌های عمومی و کمیسیون‌های تخصصی رفع اختلاف. نخستین موضوع از میان موضوعات چهارگانه بازتاب دوراندیشی در برنامه‌ریزی شهری و دور نگه‌داشتن شهروندان و اموال آنان از نقاط پرحادثه با منشا انسانی یا طبیعی است. به این ترتیب اهمیت حریم تاسیسات نظامی، امنیتی و عمومی، به‌عنوان تدابیر پیشگیرانه، مشخص می‌شود. به قول استاد سخن سعدی شیرازی:

سرچشمه شاید گرفتن به بیل چو پر شد نشاید گذشتن به پیل

طرح‌های هادی، تفصیلی و جامع جهت و مسیر گسترش شهرها را معین می‌کنند. طراحان قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ خورشیدی در این‌باره اندیشه‌ورزی کردند و در راستای اقدامات احتیاطی و پیشگیرانه، وزیر جنگ (وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) را به‌عنوان یکی از اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری درنظر گرفتند. وزیر دفاع از موقعیت و اهمیت مراکز نظامی در سراسر کشور آگاهی دارد؛ اظهارنظر او در مورد جهت توسعه شهرها و مخالفت با گسترش آن به سوی مراکز نظامی یک تدبیر احتیاطی موثر به شمار می‌آید. جنگ اخیر نشان داد که جهت توسعه برخی شهرها به‌ویژه شهرهای اطراف تهران همانند قدس و گرمدره به سوی مراکز نظامی نادرست و زمینه‌ساز آسیب‌پذیری شهروندان شده است. تصویب قوانینی همچون قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها مصوب ۱۳۸۸/۰۶/۰۱ و قانون تعیین حریم حفاظتی- امنیتی اماکن و تأسیسات کشور ۱۳۹۳/۰۵/۱۹ خورشیدی ارتباط مستقیم با ایمنی و امنیت شهرها دارد.

آسیب‌پذیری بافت‌های فرسوده، که دارای سه ویژگی نفوذناپذیری، ناپایداری و ریزدانگی هستند، به هنگام جنگ، زلزله و آتش‌سوزی تشدید می‌شود. آواربرداری در اینگونه مناطق آسان نیست و زمان مورد نیاز برای نجات مجروحان از دست می‌رود.

شتاب در بازآفرینی بافت‌های فرسوده اقدام موثر برای نجات انسان‌های پرشماری است که در کمینگاه خطر زندگی می‌کنند. حاشیه‌نشینی نوع تنزل‌یافته زندگی شهری است. مسکن اینگونه مناطق در حد سرپناه تنزیل یافته و فقیران در خانه‌های غیرمستحکم زندگی می‌کنند؛ جنگ با فقر هم‌پیمان می‌شود تا رنج آنان را فزونی بخشد و شانس بقاء را از آنان بستاند. به قول شاعر (وثوق الدوله):

چون بد آید هر چه آید بد شود یک بلا ده گردد و ده صد شود

خانه‌ها در برابر امواج انفجار پایداری ندارند؛ شکستگی شیشه‌ها و ترک‌خوردگی دیوارها اینگونه خانه‌ها گویای آن است که بی‌توجهی به آیین‌نامه طراحی ساختمان در برابر زلزله یا استاندارد ۲۸۰۰ خطرات جانی را بهنگام جنگ تشدید می‌کند. مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی به سال ۱۴۰۴ این مجموعه را با بهره‌گیری از تجارب زلزله‌های ایران و جهان، بررسی آیین‌نامه‌های بین‌المللی و توجه به نیازهای اجرایی و فنی کشور، با هدف ارتقای ایمنی و بهبود عملکرد ساختمان‌ها در برابر زلزله، تدوین و بازنگری و به عنوان ویرایش پنجم ارائه نموده است.

ایران کشور پهناوری است؛ جابه‌جایی از یک شهر به شهر دیگر برای مصون ماندن از خطر بمباران امکان‌پذیر است. آنچه در این‌باره پراهمیت است سرعت در تخلیه شهرها و اسکان موقت در حاشیه و حریم آنها در مواقع بحرانی است. نباید از یاد برد که: شهر وحشی در مواقع بحران به یک جنگ‌افزار مخرب تبدیل می‌شود. سخن از شهری است که به‌صورت لجام‌گسیخته و مهارنشدنی به‌طور عمودی و افقی و بی‌توجه به اصول شهرسازی بزرگ می‌شود. ترافیک، آلودگی هوا، بحران انرژی و همجواری با کانون‌های خطر از پیامدهای شکل‌گیری اینگونه شهرها است. با این توصیف، به‌عنوان یک اقدام حفاظتی و پیشگیرانه نباید از اندازه و جمعیت شهرها غافل شد. خارج کردن جذابیت‌های شهری از انحصار تهران و کلانشهرها و به اشتراک گذاشتن آن با سایر شهرهای کشور یک اقدام خردمندانه و مبتنی بر عدالت توزیعی است.

کمیته مطالعه در امر خشونت و بزهکاری فرانسه برای دستیابی به امنیت پایدار توصیه می‌کند جمعیت شهرها از شماره دویست هزار تن تجاوز نکند. (کامیار: شهر در پرتو رویه قضایی : ۴۲) فاصله مبدا تا مقصد در اینگونه شهرها کوتاه و در نتیجه مشکل آلودگی هوا و ترافیک پدیدار نمی‌شود. در مقابل کلان‌شهرها، در مواقع بحران، در وضعیت انسداد شریانی قرار می‌گیرند و میزان جان‌باختگان آنان فزونی می‌یابد. برای عبور از بحران و رسیدن به شهر ایمن و امن باید در فرایند نظم‌بخشی دوراندیش بود. پیشینیان ما بر این باور بودند که: *وقت سیری نان بردار و هنگامی سیرآبی آب.*

پرسش‌ها در رابطه با افزایش توان دفاعی شهرها فراوان است؛ از آن میان دو پرسش برجسته‌تر است:

- آیا سیاست‌های مبتنی بر ستیز با آمریکا و اسرائیل آنقدر جامع بوده که شهرها را در رویارویی با این رخداد به عنوان بزرگترین سکونتگاه‌های انسانی در وضعیت آماده‌باش و دفاع غیرعامل قرار دهد؟
- آیا اقدامات عملی برای اجرای قوانین و مقررات دفاعی در ساخت و سازها صورت گرفته است؟

پناهگاه نخستین ویژگی شهرها پایدار است. در جریان جنگ ایران و عراق اقدامات عملی هر چند محدود در این رابطه صورت گرفت. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به‌عنوان عالی‌ترین مرجع وضع مقررات و ضوابط شهرسازی، به‌موجب مصوبه ۱۳۶۶/۰۵/۰۵ درباره احداث پناهگاه و ایمن‌سازی نسبی سازه‌ها، در ۵ بند قاعده‌سازی کرد لیکن این مصوبه به‌طور فراگیری عملیاتی نشد و با پایان یافتن جنگ به فهرست مقررات متروک پیوست.

از خاکستر آن متروکه، مبحث ۲۱ مقررات ملی ساختمان مصوب ۱۳۹۵ با موضوع پدافند غیرعامل سر برآورد و امیدها را به شکل‌گیری شهر امن بارور کرد. پدافند غیرعامل مجموعه اقدامات غیرمسلحانه است که به‌کارگیری آن موجب افزایش بازدارندگی و کاهش آسیب‌دیدگی و بهبود مدیریت بحران بهنگام حملات نظامی می‌شود.

پناهگاه، حریم آوار (فاصله بین ساختمان‌ها که به هنگام ویرانی، آواربرداری را امکان‌پذیر می‌سازد)، محاسبه بارهای ناشی از انفجار، مشخصات مکانیکی مصالح و سامانه‌های سازه‌ای (طراحی سازه در برابر انفجار)، طراحی تاسیسات برق، گاز، فاضلاب با رویکرد ویژه، نمای ساختمان، پیش‌بینی منطقه امن در ساختمان و مکان‌های مورد نیاز برای امداد و نجات، بخش قابل توجهی از مقررات یادشده را شکل می‌دهد. باید در انتظار اجرای بهینه مقررات پیشگیرانه بود. شهرها، در جریان جنگ ایران با دو قدرت نظامی آمریکا و اسرائیل، نتوانستند شهروندان را در برابر هجوم هوایی دشمن محافظت نمایند. میزان تلفات انسانی در صورت رعایت استانداردهای پدافند غیرعامل کمتر از میزان موجود می‌شد.

مطالعات تطبیقی درباره شهر پایدار سودمند است؛ سوئیس به‌عنوان یک کشور امن، پیشرفته‌ترین پناهگاه‌ها را ایجاد کرده است؛ محل احداث آن معمولاً زیر زمین و مجهز به سیستم تهویه

هوا است. دیوارهای آن از بتن مسلح و درهای آن از نوع ضد انفجار انتخاب می‌شود. بسیاری از این فضاها در زمان عادی به‌عنوان انباری، اتاق بازی، کارگاه استفاده می‌شود لیکن در مواقع اضطراری باید به کاربری حفاظتی تبدیل شود.

قانون فدرال درباره حفاظت از جمعیت و حفاظت ایمنی در نسخه به‌روز شده آن به تاریخ یکم ژانویه ۲۰۲۶ میلادی در بردارنده موضوعات مهمی در باره پناهگاه است:

- هر ساکن باید در نزدیکی محل زندگی خود یک جای حفاظت‌شده در یک پناهگاه در اختیار داشته باشد (ماده ۶۰ قانون)؛
- شهرداری‌ها موظفند اطمینان حاصل کنند که در مناطقی که تعداد محل‌های حفاظت شده کافی نیست، پناهگاه‌های عمومی مجهز به تعداد کافی وجود داشته باشد (بند ۳ ماده ۶۱ قانون).

از مقایسه دو سیستم حقوقی ایران و سوئیس مشخص می‌شود که هر چند در هر دو کشور ضابطه‌گذاری صورت گرفته است لیکن کارکرد عملی آن همانند نیست؛ در یکی قانون نمود عملی یافته و شهرها در یک وضعیت آماده‌باش دفاعی زودهنگام قرار دارند درحالی‌که در دیگری با وجود تهدیدات نظامی پیوسته، مقررات حاکم به شیوه قابل قبول اجرایی نشده و شهرها در بهره‌مندی از مزایای پدافند غیرعامل، عملگرا نبوده‌اند.

ب) حقوق ساختمان

حقوق ساختمان یکی از شاخه‌های میان‌رشته‌ای عمومی – خصوصی و دربردارنده مجموعه الزامات حاکم بر تک بناها است. دیدگاه نظام حقوقی کشور در مرحله طراحی، نظارت، اجرا، بهره‌برداری و تخریب ساختمان در این شاخه نوین حقوقی بازتاب می‌یابد؛ رابطه آن با شهرسازی و محیط‌زیست تنگاتنگ است. اهمیت این شاخه نوپا ضمن مطالعه رخداد غم‌انگیز ساختمان پلاسکو در تهران (کامیار: حقوق ساختمان:۳۷۰) و نیز فروریزی ساختمان متروپل در آبادان (کامیار: شهر در پرتو رویه قضایی: ۲۸۵) بهتر درک می‌شود.

ایرانیان پرشماری، هم اکنون، در ساختمان‌های ناایمن زندگی می‌کنند. بناهای فرسوده که به مرور زمان مستهلک و پایداری آنان در برابر لرزش‌های بمباران و یا موج انفجار کاهش می‌یابد، برای سکونت مناسب نیست. باید به این فهرست، ساختمان‌هایی را افزود که به سبب عدم رعایت اصول ایمنی از جانب کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و ۹۹ قانون شهرداری رای به قلع و قمع آنان صادر شده است لیکن در عمل اقدامی جهت اجرای آرا صورت نگرفته است.

منابع قانونی در باره ساختمان‌های در معرض خطر و ایمن‌سازی آنها فراوان است؛ در این میان چهار قانون برجسته‌تر است:

- تبصره الحاقی بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ خورشیدی[۱]؛
- ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ خورشیدی که مبنای شکل‌گیری مجموعه مقررات ملی ساختمان است[۲]؛
- قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ خورشیدی[۳]؛
- بند «ج» ماده ۵۲ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۰۱ خورشیدی[۴].

---

۱. تبصره الحاقی به ماده ۵۵ قانون شهرداری (۱۳۴۵/۱۱/۲۷ خورشیدی): 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.

۲. ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱ خورشیدی): اصول و قواعد فنی که رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها به‌منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و ضروری است، به‌وسیله وزارت راه و شهرسازی تدوین خواهد شد. حوزه شمول این اصول و قواعد و ترتیب کنترل اجرای آنها و حدود اختیارات و وظایف سازمان‌های عهده‌دار کنترل و ترویج این اصول و قواعد در هر مبحث به موجب آئین‌نامه‌ای خواهد بود که به‌وسیله وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید. مجموع 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 تایید شورای فنی استان ذیربط با تصویب وزارت راه و شهرسازی قابل اجرا خواهد بود.

۳. قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ خورشیدی با هدف بازآفرینی بخش مستهلک شده شهر تهیه و تصویب شده است. بافت فرسوده به موجب بند الف ماده ۲ قانون اینگونه تعریف شده است: «بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مناطقی از شهر است که در طی سالیان گذشته عناصر متشکله آن اعم از تأسیسات روبنائی، زیربنائی، ابنیه، مستحدثات، خیابان‌ها و دسترسی‌ها، دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می‌برند».

۴. بند «ج» ماده ۵۲ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۰۱ خورشیدی مقرر می‌دارد: وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارت کشور و شهرداری‌ها نسبت به شناسایی کلیه ساختمان‌های ناایمن بحرانی و پرخطر دستگاه‌های اجرایی در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها از طریق مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی تا پایان سال اول برنامه اقدام نماید و نسبت به ایمن‌سازی آنان توسط دستگاه‌های مالک یا بهره‌بردار تا پایان سال سوم برنامه اقدام نماید. وزارت راه و شهرسازی مکلف است گزارش عملکرد این ماده را سالانه به مجلس ارسال نماید.

شهر ایمن از مجموعه ساختمان‌های مستحکم و مقاوم در برابر زلزله و لرزش‌های ناشی از موج انفجار تشکیل می‌شود. این شهر بازتاب حق بر حیات، حق بر سلامتی، حق بر محیط‌زیست سالم، حق بر تعیین سرنوشت و محصول مشارکت مدیران شهری و شهروندان برای رسیدن به وضعیت مطلوب و افزایش کیفیت زندگی است (کامیار و سایرین: حق بر شهر ایمن از منظر حقوق بشر و حقوق ایران: ۱۹۹).

شهرداری‌ها دو نقش بنیادین در شکل‌گیری ساختمان‌های استوار دارند؛ این سازمان‌های محلی به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و همچنین با بهره‌مندی از ماده ۱۰۰ و تبصره ۱ آن می‌توانند نسبت به رفع خطر از ساختمان‌های ناایمن اقدام نمایند. اینگونه ساختمان‌ها در برابر زلزله و انفجار تاب‌آوری ندارند و آمار تلفات انسانی را فزونی می‌بخشند. دیگر آنکه شهرداری‌ها به‌عنوان مراجع صدور پروانه ساختمان در شهرها (بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری) و نظارت بر آن (بند ۷ ماده ۱۰۰ همان قانون) زمینه اجرای مقررات ملی ساختمان را فراهم می‌کنند. اجرای این الزامات ایمنی ساختمان را تضمین می‌کند.

سازنده در فرایند ایمنی ساخت یگانه نیست؛ وضع مقررات اجرایی در سطح ملی برعهده قوه مجریه است و نظارت عالیه بر شهرسازی برعهده وزارت راه و شهرسازی (ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و سرکشی موردی به ساختمان‌ها برعهده ادارات کلی راه و شهرسازی استان‌ها است. اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای احیای بافت‌های فرسوده در سطح محلات و همچنین نقش‌پذیری در رابطه با تخریب و بازسازی آپارتمان‌ها غیرمقاوم (ماده ۱۳ قانون تملک آپارتمان‌ها) نشان از مسئولیت مهم وزارت یادشده در مرحله بهره‌برداری و بازآفرینی ساختمان دارد.

پروانه ساختمان ابزار نظارت بر ساخت و ساز و گواهی پایان کار بیانگر مطابقت ساختمان با نقشه‌ها و در نتیجه ایمنی و استواری ساختمان است. بخش قابل توجهی از ساختمان‌های ناایمن و یا بناهای واقع در موقعیت‌های پرخطر مثل حریم دکل‌های برق و یا حاشیه رودخانه‌ها و حریم مناطق نظامی پیامد انحراف از اصول ایمنی و شهرسازی است. دشوارهای قانونی بازسازی اینگونه بناها فراوان است. ساختمانی که در کاربری قانونی ساخته نشده دوباره در همان مکان ساخته نمی‌شود مگر اینکه کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری درباره تغییر کاربری آن تصمیم‌گیری نماید. این به‌معنای اسکان آسیب‌دیدگان در سایر مناطق و کوچ اجباری از سکونتگاه‌های پیشین است. زیان‌های ناشی از جنگ متنوع و مسائل حقوقی مربوط به آن فراوان است. مهمترین پرسش آن است که آیا دولت جبران خسارت را برعهده می‌گیرد؟

بخش پایانی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ مقرر می‌دارد:

«... در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود».

نظریه عدم مسئولیت مطلق دولت در برابر زیان‌های ناشی از جنگ به مردم عدالت را سیراب نمی‌کند و وجدان بیدار را آزرده‌خاطر می‌کند، بدین سبب برای تفسیر قاعده باید به فضای حاکم بر زمان شکل‌گیری آن توجه کرد. دولت ژاندارم که در برابر دولت رفاه قرار می‌گیرد عمدتاً به وظایف ذاتی از قبیل برقرای نظام و امنیت و رفع اختلافات می‌پردازد و مردم نیز انتظار مداخله گسترده نهاد حاکمیت را در تمام امور ندارند. قانون مسئولیت مدنی از محصولات دوره پادشاهی است لیکن این رویکرد اقتدارگرایانه با گذر زمان تغییر کرد.

دولت در جبران زیان‌های ناشی از اعمال حاکمیت مجبور نیست ولی این به معنای ممنوعیت نیست؛ از شیوه نگارش ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نوعی انعطاف در ترمیم زیان‌های وارده مطابق توانمندی‌ها دولت ادارک می‌شود.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی دیدگاه‌ها تغییر کرد و نشانه‌های قبول مسئولیت دولت در مقام اعمال حاکمیت در قانون اساسی (اصل ۱۷۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸) و قانون عادی (ماده قانون نحوه به‌کارگیری سلاح توسط مأموران نیروهای مسلح در مواقع ضروری مصوب ۱۳۷۳) پدیدار شد.

این نگرش در رابطه با جبران زیان وارده به جنگ‌زدگان به‌طور آشکار با وضع تصویب‌نامه روش و تشکیلات اجرایی بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده به تاریخ ۱۳۶۱/۰۲/۲۲ هیات وزیران نمود عینی پیدا کرد و تعداد پرشماری از خانه‌های ویران‌شده بازسازی شد.

نویسندگان قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ نشانه‌های مسئولیت‌پذیری دولت در برابر زیان‌دیدگان جنگی را باقی گذاشتند تا مجریان و مقامات اداری به یاری آن یاریگر مردم باشند. ماده ۷۸ قانون یاد شده در این‌باره بیان می‌دارد:

«در مورد مخارج مربوط به حوادث مهم و ناگهانی مملکتی از قبیل جنگ، آتش‌سوزی، زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر و

بیماری‌های مربوط به حوادث فوق، حصر اقتصادی و همچنین موارد مشابه که به فرمان رهبر یا شورای رهبری به‌عنوان ضرورت‌های اسلامی و یا مملکتی اعلام گردد، رعایت مقررات این قانون الزامی نیست و تابع (قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند)، می‌باشد ...».

جبران خسارات ناشی از جنگ، به‌موجب قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، برعهده شهرداری نیست؛ اهدا و کمک‌های مالی در چارچوب بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها که عملاً در بودجه سالیانه پیش‌بینی می‌شود. بازتاب کمک‌های کلی شهرداری بر مبنای همبستگی اجتماعی و یاری‌رسانی به نیازمندان است. این کمک‌ها آنقدر زیاد نیست که پاسخگوی جبران ویرانی‌های ناشی از جنگ باشد.

آمادگی شهرداری تهران برای جبران خسارت‌های جنگ ۱۲ روزه، از طریق اعطای تراکم تشویقی، شگفت‌انگیز بود (دنیای اقتصاد: ۱۸ تیر ۱۴۰۳). برخی استادان بزرگ حقوق اینگونه تصمیمات را نکوهش و درباره نادرستی آن سخن گفتند. (کاشانی: سید محمود: یاداشت ۱۴۰۴/۰۴/۳۰)

اعطای تراکم تشویقی که در مصوبه ۱۴۰۴/۰۴/۲۳ کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری تهران نمود یافته و به‌عنوان ابزار مالی برای جبران خسارت معرفی شده است یک نوآوری و خلاقیت مبتنی بر قانون و اصول شهرسازی به شمار نمی‌آید. این مصوبه که با عنوان طرح ویژه دستوالعمل اعطای مشوق‌های تراکمی جهت بازسازی ساختمان‌های آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی رژیم غاصب صهیونیستی علیه ایران تهیه و در معرض اجرا قرار گرفت، سبب جمعیت‌پذیری مازاد بر تهران و فشار بر شبکه‌های آب و برق و منابع تامین انرژی شهرها است.

نباید فراموش کرد که تراکم چیزی جزء مقرره ساختمانی نیست و آن را نمی‌توان به‌سان کالا داد و ستد کرد. تصمیمات شهرداری و مصوبه شماره ۳۰۰/۶۶۸۱۳-۱۴۰۰/۰۶/۰۳ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی که عنوان«حق توسعه» بر آن نهاده شده خالی از نقد نیست.

کارآیی قاعده شهرسازی ربط وثیق با ظرفیت شهر دارد؛ برای همه شهرها نمی‌توان یک ضابطه محلی همسان وضع کرد. زیبنده کاشان ممکن است نازیبا برای تهران باشد. بدین سبب گفته‌اند: اصول شهرسازی ملی ولی ضابطه‌های آن محلی است.

جمعیت شهر تهران از مرز پیش‌بینی شده در طرح جامع عبور کرده است و تحمل بارگذاری اضافه را ندارد، بنابراین، اعطای تراکم تحت هر عنوان دامن زدن به آلودگی هوا، ترافیک و کاهش کیفیت زندگی در این ابرشهر در حال گسترش است. بهترین راه حل، همیشه، نزدیک‌ترین راه حل نیست.

برخی استادان حقوق ایران (دکتر سید محمد کاشانی: گفتگوی ۱۴۰۵/۰۲/۲۹) بر این باورند که دولت در اینگونه موارد با تکیه بر منابع مالی پاک همانند مالیات بر سوخت می‌تواند به‌صورت قانونمند شیوه‌های بهتری را برای جبران خسارت بیابد. راه‌حل‌های خردمندانه مانع اختلافات متنوع و گسترده مردم درباره بازسازی می‌شود. بخش اندکی از چالش‌ها در پرسش‌های زیر نمایان می‌شود:

- آیا مالکان طبقات بالایی آپارتمان‌های تخریب شده می‌توانند مالکان زیرین را ملزم به مشارکت در بازسازی نمایند؟
- آیا دارندگان حق کسب و پیشه و تجارت می‌توانند مالک را به بازسازی عین مستاجره ملزم نمایند؟
- آیا دارندگان حق کسب و پیشه و تجارت مجاز به فسخ اجاره و دریافت آن به نرخ روز هستند؟
- آیا مالک می‌تواند به انحلال غیر ارادی اجاره به سبب تلف عین مستاجره و عدم الزام به پرداخت حق کسب و پیشه و تجارت استناد نماید؟

حقوق ساختمان عهده‌دار بررسی و پاسخ‌یابی برای این پرسش‌ها نیست. پس از فروریزی ساختمان پلاسکو به تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۳۰ خورشیدی انبوه مسائل حقوقی مربوط به روابط موجر و مستاجر مطرح گردید. تصور بر این بود که این رخداد غم‌انگیز عبرت‌آموز است و موجب مداخله قوه مقننه در رفع کاستی‌های قانون شهرداری، قانون تملک آپارتمان‌ها و قانون روابط موجر و مستاجر می‌شود؛ لیکن سکوت قانونگذار باب اختلاف عقیده را گشوده نگه داشته و بیم آن می‌رود که در هیاهوی اختلاف عقیده‌ها نابرابری رواج یابد و زیان وارده به آسیب‌دیدگان از جنگ و اعتراضات خیابانی جبران نشود.

نتیجه‌گیری

حقوق شهرسازی و حقوق ساختمان، به‌عنوان شاخه‌های نوین و رو به گسترش حقوق عمومی، امروزه صرفاً ابزار تنظیم کالبد شهر و سامان‌بخشی به ساخت‌وساز تلقی نمی‌شوند. غایت این دو حوزه حقوقی، جلوگیری از شکل‌گیری «شهرِ وحشی»؛ شهری بی‌ضابطه، متراکم، فاقد تاب‌آوری و تهی از الزامات ایمنی است؛ شهری که در

بزنگاه بحران و جنگ، پیش از هر چیز، جان و کرامت انسان را قربانی آشفتگی مدیریتی و ضعف آینده‌نگری می‌کند. از این منظر، تابش دانش حقوق بر شهرهای جنگ‌زده، تنها در آیینه وضع قواعدی معقول، آینده‌نگر و مبتنی بر اصول پدافند غیرعامل معنا می‌یابد؛ الزاماتی که در مجموعه‌های قوانین محبوس باقی نمانند بلکه در عرصه اجرا و نظارت نیز از ضمانت و اقتدار کافی برخوردار باشند.

با وجود مقررات فراوان در حوزه ایمنی شهری، مدیریت بحران و پدافند غیرعامل، واقعیت‌های موجود حاکی از آن است که فاصله‌ای معنادار میان الزامات حقوقی و وضعیت عملی شهرها وجود دارد؛ فاصله‌ای که آثار آن در شرایط جنگ و بحران، به‌صورت آسیب‌پذیری گسترده فضاهای شهری، فقدان زیرساخت‌های ایمن، ضعف مدیریت مخاطرات و ناتوانی در حمایت مؤثر از شهروندان آشکار می‌شود. در چنین شرایطی، دولت به‌عنوان پاسدار نظم عمومی و متولی اصلی حقوق ملت، مسئولیت مستقیم در جبران خسارات و بازسازی اصولی شهرهای آسیب‌دیده دارد و نمی‌تواند این تعهد بنیادین را، بدون تأمین منابع مالی پایدار و سیاست‌گذاری منسجم، به مدیریت‌های محلی و شهرداری‌ها منتقل کند.

انتقال بار جبران خسارات به شهرداری‌ها، آنان را به سوی تراکم‌فروشی، عدول از ضوابط شهرسازی و قربانی کردن منافع عمومی در برابر ضرورت‌های مالی سوق می‌دهد؛ فرآیندی که نتیجه محتوم آن، تشدید بی‌نظمی شهری، بارگذاری جمعیتی فراتر از ظرفیت واقعی شهر، فرسایش زیرساخت‌ها و تضییع حق شهروندان بر محیطی ایمن و انسانی خواهد بود.

از سوی دیگر، تجربه جنگ‌ها و بحران‌های معاصر به روشنی نشان داده است که امنیت شهری، صرفاً در سایه توسعه فیزیکی و گسترش ساخت‌وساز تحقق نمی‌یابد، بلکه مستلزم معماری حقوقیِ مبتنی بر امنیت انسانی و آینده‌نگری راهبردی است. در این چارچوب، پیش‌بینی و احداث پناهگاه‌های استاندارد، مقاوم‌سازی بناها، طراحی زیرساخت‌های تاب‌آور و رعایت اصول پدافند غیرعامل، دیگر اموری تزئینی یا ثانوی نیستند، بلکه بخشی از تعهدات بنیادین حکومت‌ها در پاسداری از حق حیات و امنیت شهروندان به شمار می‌آیند.

تجربه کشور سوئیس در ایجاد شبکه گسترده پناهگاه‌های استاندارد، نمونه‌ای روشن از پیوند میان حقوق، امنیت و شهرسازی آینده‌نگر است؛ جایی که امنیت شهروندان، نه شعاری سیاسی، بلکه بخشی از سیاست عمومی و نظم حقوقی کشور تلقی می‌شود. همچنین جانمایی صحیح شهرها و رعایت فاصله معقول میان مراکز جمعیتی و تأسیسات نظامی، بازتابی از شهرسازی مترقی و مسئولانه است؛ زیرا فلسفه نهایی حقوق شهرسازی و ساختمان، صرفاً توسعه کالبدی شهر نیست، بلکه صیانت از انسان، کرامت انسانی و تضمین تداوم زندگی ایمن حتی در تاریک‌ترین و دشوارترین لحظات بحران و جنگ است.

منابع

کاشانی، سید محمود، تخلف رئیس جمهور و مجلس در بازسازی واحدهای مسکونی، نگارش یافته به تاریخ ۱۴۰۴/۰۴/۳۰.

کریمی، عباس، چهل گفتار حقوقی، دادگستر، تهران، چاپ دوم، ۱۳۹۸.

کامیار، غلامرضا، حقوق ساختمان، مجد، تهران، چاپ دوم، ۱۴۰۳.

کامیار، غلامرضا، شهر در پرتو رویه قضایی، مجد، تهران، چاپ پنجم، ۱۴۰۳.

کامیار، غلامرضا، کامیار راد، ساناز، کامیار راد، صفر علی، حق بر شهر ایمن از منظر حقوق بشر و حقوق ایران، مجله پژوهشهای حقوقی، دوره ۲۱ شماره ۵۱، پاییز ۱۴۰۰.