



Challenges of government supervision of urban constructions from the perspective of Imami jurisprudence

Dariush Alizadeh Balef¹

Faramarz Atrian^{*2}

Masoud Raei³

Received date: 2023/7/25

Acceptance date: 2023/10/27

Abstract

In all material and spiritual matters, the religion of Islam connects human activities with spirituality and has never separated these two categories from each other. Qur'an is the most important source of deriving rulings, and the rulings of new issues can be deduced by using the verses, and related hadiths have mentioned examples of them, and they have not been assigned or bound. In this article, referring to the Qur'an and hadiths, the manifestation of "supervision" as the most important legal principle on construction supervision in residential and urban architecture has been investigated. In fact, what can be imagined is that it has disrupted the state of urban management and often caused failure to seriously and authoritatively support the plans of the Ministry of Roads and Urban Development. The multiplicity of national and provincial decision-making centers and sometimes the disobedience of current laws and regulations and the exercise of taste on the part of some officials regarding construction in cities and parallel work. What is important here is that by referring to some laws, urban constructions have been subject to approvals that have become an escape for the municipality's income, which is questionable from a jurisprudential point of view.

Keywords: State supervision, Islamic urban planning, urban management system, urban construction, detailed plan, Imami jurisprudence, parallel supervision.

¹. Ph.D student of Public Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

². * Assistant Professor of Law Department, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran. (Corresponding Author)
Atrian.f.1001@gmail.com.

³. Professor of Law Department, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

چالش‌های نظارت دولت بر ساخت و سازهای شهری از منظر فقه امامیه

داریوش علیزاده بالف^۱

فرامرز عطریان*^۲

مسعود راعی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۰۵

چکیده

دین مبین اسلام در کلیه مسائل مادی و معنوی فعالیت‌های انسان را با معنویات پیوند زده و هیچگاه این دو مقوله را از همدیگر جدا ندانسته است. قرآن و مهمترین منبع استنباط احکام به شمار می‌رود و احکام موضوعات جدید با بهره‌گیری از آیات قابل استنباط است و احادیث مربوط، مصادیقی از آنها را ذکر کرده‌اند و آنها را تخصیص نزده و مقید نساخته‌اند. در مقاله حاضر با رجوع به قرآن و روایات، تجلی «نظارت» به عنوان مهمترین اصل حقوقی بر نظارت بر ساخت و ساز در معماری مسکونی و شهری، بررسی شده است. در واقع آنچه که می‌توان تصور نمود یعنی وضعیت مدیریت شهری را با اخلال مواجه کرده و غالباً موجب قصور در حمایت جدی و مقتدرانه از برنامه‌های وزارت راه و شهرسازی است. تعدد مراکز تصمیم‌گیری ملی و استانی و بعضاً عدم تمکین به قوانین و مقررات جاری و اعمال سلیقه از سوی بعضی از صاحب منصبان در مورد ساخت و ساز در شهرهای و موازی کاری می‌باشد. آنچه که در اینجا حائز اهمیت است با استناد به برخی قوانین، ساخت و سازهای شهری محل مصوباتی شده که خود به مفری برای درآمد شهرداری تبدیل شده است که از منظر فقهی مورد سوال است.

واژگان کلیدی: نظارت دولتی، شهرسازی اسلامی، نظام مدیریت شهری، ساخت و ساز شهری، طرح تفصیلی، فقه امامیه، نظارت موازی.

^۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.

^۲. * استادیار گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران. (نویسنده مسئول)

^۳. استاد گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.

مقدمه

مسئله نظارت حقوقی در معماری و شهرسازی، از جمله مسائلی است که در اسلام بسیار به آن توجه شده و بر رعایت کرامت و ارزشهای انسانی بسیار تأکید شده است. اصل لاضرر و لاضرار به عنوان مهمترین اصل مرتبط با عدل و حقوق شهروندی در معماری مسکونی ایرانی- اسلامی نمودهای بسیاری داشته و منابع اصلی آن قرآن و احادیث بوده است. این منابع بر تحویل سیستم ارزشی به فرم شهری و طراحی بسیار تأکید کرده‌اند (حکیم، ۱۳۸۱: ۳۶).

در طی این سه دهه اخیر بدلیل ساخت و سازهای نامناسب و بدون کارشناسی و الگو برداری ناصواب، چه در روستا و چه در شهر، امکان فراهم‌شدن دورهمی جوانان جهت تفریح و بازی در محلات که قبلاً بوده، وجود ندارد. شهرسازی فاخر همواره یکی از افتخارات تمدن‌ها محسوب می‌شود. دولت جمهوری اسلامی ایران نیز سعی بر آن دارد تا در حوزه شهرسازی، اصول و ارزش‌های اسلامی را مدنظر قرار دهد، از این روی تبیین اصول و هنجارهای شهرسازی از دیدگاه اسلام ضروری می‌نماید. چه اینکه اسلام ارزش‌های تعالی جویانه‌ای را در زمینه‌ی شهر و محیط زندگی انسانی مطرح کرده که امروزه با ظهور فرهنگ جدید و غفلت از ابعاد معنوی انسان مورد بی‌مهری قرار گرفته است. برای احیای این ارزش‌ها در شهرسازی معاصر لازم است این ارزش‌ها از حالت عام و کلی به صورت مسأله‌ی تخصصی تبدیل شوند که در این صورت، در مجموع هنگامی خانه، محله و شهر اسلامی پدید خواهد آمد که معماران و شهرسازان ما با شناخت کافی از مبانی اسلام در حوزه‌ی برنامه‌ریزی و طراحی محیط اقدام نمایند. بدیهی است که سایر ارکان شهر یعنی قوانین، مدیران و شهروندان نیز می‌بایست از مبانی اسلامی تبعیت نمایند (نقره‌کار، ۱۳۹۳: ۶۲).

بررسی مکانیزم‌های اجرایی این برنامه‌ها، می‌تواند به عنوان تغییری مثبت در جهت اثربخشی بیشتر این برنامه‌ها ارزیابی شود. تغییراتی که به نوعی حاکی از نیاز به پویایی و تکامل نظام شهرسازی است. از آنجا که شهرسازی به معنای جامع آن موضوعی پیچیده و چند بعدی است، بنابراین تمهیدات لازم هنگام اجرای طرح‌های توسعه شهری نیز بایستی در ابعاد مختلف به طور دقیق پیش‌بینی و به کار گرفته شود تا شهروندان از مواهب هستی و همچنین آسایش و رفاه نسبی به نحو مطلوب بهره‌مند گردند. شهرسازی اسلامی، مشتمل بر مبانی نظری و تئوری‌های مربوط به اصول و ارزش‌هایی است که باید در طراحی، برنامه‌ریزی و ایجاد محیط زندگی مسلمانان رعایت شود و بر روابط انسان با محیط (طبیعی و مصنوعی) و با سایر هم‌نوعان خویش حاکم باشد. این اصول و ارزش‌ها، از تعالیم اسلامی استخراج می‌شوند و در بردارنده عواملی مهم در فرهنگ ملی هستند که با آنها در تضاد و تناقض نباشند. قرآن کریم و سنت پیامبر(ص)، منابع اصلی اصول حاکم بر همه اعمال مسلمانان، از جمله شهرسازی آنها هستند. نکته مهم این است که اصول ذکر شده، باید با اصول حاکم بر عالم که به وسیله خداوند ایجاد شده‌اند، هماهنگ یا تفسیری از آنها باشند؛ زیرا انسان خلیفه خدا در زمین و امانت‌دار اوست. به این ترتیب باید اعمال او، رنگ و صبغه الهی به خود بگیرد (نقی‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۱۲).

در مطالعاتی که تاکنون صورت گرفته می‌توان به تحقیقی که توسط سلطان‌احمدی و همکارانش (۱۳۹۹) تحت عنوان «آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در مباحث مسئولیت مدنی ناشی از ساخت و سازهای شهری» انجام شده، مبنای مسئولیت مدنی ناشی از ساخت در قوانین متعددی از جمله قانون مدنی، مسئولیت مدنی، مجازات اسلامی و قوانین دیگر بیان شده است؛ در قانون مدنی، قانون مسئولیت مدنی و قانون مجازات اسلامی علاوه بر قواعد عام مسئولیت مدنی، قواعد خاصی نیز در زمینه مسئولیت مدنی ساخت و سازها وجود دارد، در مجموع این مبنا اصولاً تقصیر است. در تحقیق دیگری که توسط حقیقت بین و همکاران (۱۳۹۵) تحت عنوان «کاربرد فقه در تحقق منظر شهری امن» صورت گرفته به احداث ساختمان به گونه‌ای که باعث ممانعت دید و نور و مزاحمت‌های دیگر برای همسایگان شود و موجب اتلاف مال آنان گردد اشاره می‌کند و تأکید می‌کند، اگر خسارت مادی و معنوی به شهروندان وارد شود، ممنوع است؛ چنانچه شهروندان نیز با انجام دادن فعالیت‌های نامناسب و افزایش آلودگی‌های بصری و سد نمودن مسیر عبور و مرور شهروندان و وارد نمودن خسارت‌های مادی و معنوی به آنها نیز ممنوع است. این مقاله به روش توصیفی تحلیلی نگارش شده و روش جمع‌آوری مطالب نیز به صورت کتابخانه‌ای بوده است و قصد دارد به این سوال پاسخ بدهد که چالش‌های نظارت دولت در ساخت و سازهای شهری از منظر فقه امامیه کدامند؟

۱- اصول و قواعد فقهی ساز و سازهای شهری

در کشور ما قوانین و مقررات باتوجه به منشاء و مبنای آن تحت عنوان قوانین فرادستی (افق ۲۰ ساله، ابلاغیه رهبری، مصوبات مجلس و غیره...) فصل الخطاب همه می‌بایست باشد. لکن در عمل طوری دیگر جلوه می‌نماید که قانون مقبولیت و محبوبیت خود را از دست می‌دهد. از باب نمونه مهمترین موضوع ورود رهبری به ساخت و ساز در ارتفاعات ۱۸۰۰ متر در تهران می‌باشد. معظم‌له فرمودند بخاطر جلوگیری از آلودگی محیط زیست و موضوع آلودگی شهر تهران، ساخت و ساز در ارتفاعات دامنه البرز (به عنوان ریه شهر) ممنوع گردد (۱۳۹۳/۱۲/۲۰). سخنان مقام معظم رهبری در دیدار مدیران و مسئولان حفظ منابع طبیعی کشور مورخ اشخاصی که دارای زمین بوده‌اند، نتوانستند در این ارتفاعات از شهرداری پروانه بگیرند، اعتراضات زیادی تحت عنوان تعاونی‌های ۳۳ گانه تهران برگزار گردید. علت اعتراضات عدم تمکین اشخاص به قانون بوده که بعضی از نهادها بدون رهنمودهای مقام معظم رهبری اقدام به ساخت و ساز نموده‌اند که باعث قانون شکنی شده است. عدم وجود چنین نظامی در کنار نابسامانی‌های عدیده‌ی حوزه ساخت و ساز شهری بیانگر وجود مشکلاتی در این حوزه است.

۱-۱- قاعده لزوم و اعمار آبادانی زمین

قاعده اعمار و آبادانی زمین یکی از مهمترین قواعدی است که در زمینه‌های مختلف شهرسازی و عمران زمین کارایی دارد. چه اینکه این قاعده از سه نظر دارای فراگیری و عمومیت است: شمولیت مکانی، شمولیت مراتبی و شمولیت زمانی. شمولیت مکانی به آن معناست که شامل همه زمین‌های در کره خاکی می‌شود. شمولیت مراتبی به آن معناست که شامل همه مراتب عمران و آبادانی و ساخت و ساز می‌شود. و شمولیت زمانی بدان معناست که امر عمران برای همه زمان‌ها است و مخاطب آن همه انسان‌ها در همه زمان‌ها هستند به طوری که شارع مقدس در هیچ زمانی راضی به ترک عمران زمین از سوی انسان نیست (مبلغی، ۱۴۳۳ق: ۵۹).

بر اساس این قاعده هم مردم و هم مسئولین وظیفه عمران و آبادانی زمین را دارند. با توجه به تشکیل دولتها و قدرت یافتن آن در قرن‌های اخیر، وظیفه دولتها در زمینه عمران و آبادانی شهرها وظیفه‌ای خطیر و تاثیرگذار است. دولتها، همواره و در همه سطوح باید به فکر آبادانی و احداث شهرها با در نظر گرفتن اصول بیان شده در پیوند قبلی باشند و این مهم را همواره در دستور کار خود قرار دهند. با بهره‌گیری از بهترین کارشناسان و متخصصان باید بهترین الگوی شهری را برای عمران و آبادی سرزمین تحت حاکمیت خود طراحی و اجرا نمایند (قمی نیشابوری، ۱۴۱۶: ۳۱).

۱-۲- قاعده لزوم آبادانی زمین‌های بایر

فقهایی بزرگی همچون علامه حلی و شهید ثانی بر اساس مستندات شرعی به رجحان و مطلوبیت شرعی آبادانی زمین‌های بایر معتقد شده‌اند، رجحان و مطلوبیت شرعی به معنای «استحباب» شرعی است. از این رو آبادانی زمین‌های بایر باید در اولویت‌های برنامه‌های شهری قرار گیرد. تبدیل زمین‌های بایر به فضاهای سبز، پارک‌ها، جنگل‌ها و مراتع همگی از مصادیق این مطلوب شرعی محسوب می‌شود (عاملی، ۱۴۱۳ق: ۳۸۹).

۱-۳- قاعده لزوم توجه به نسل‌های آینده

این قاعده بدان معناست که هر عملیات عمرانی و شهرسازی که صورت می‌پذیرد نباید سبب محرومیت نسل‌های آینده از منابع خدادادی، زمین و... بشود. مستند این قاعده آن است که با توجه به آنکه آیه شریفه ۶۱ هود که فرمودند: «وَإِلَىٰ ثَمُودَ أَخَاهُمْ صَالِحًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرُهُ هُوَ أَنشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تَوَبُّوا إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُجِيبٌ» باز ما به سوی قوم ثمود برادرشان صالح را به رسالت فرستادیم، صالح به قوم خود گفت: ای قوم، خدای یگانه را که شما را جز او خدایی نیست پرستش کنید، او خدایی است که شما را از زمین بیافرید و برای عمارت و آباد ساختن آن برگماشت، پس شما از خدای خود آمرزش طلبید و به درگاه او توبه کنید که البته خدای من (به همه) نزدیک است و شنونده و اجابت کننده است»، دستور به عمران و آبادانی زمین داد، دارای یک شمولیت زمانی است و شامل وجوب عمران در همه زمان‌ها و توسط همه انسان‌ها می‌شود. بر این پایه نباید آبادانی گروهی از مردمان در روی زمین به گونه‌ای باشد که زمینه آبادانی زمین برای نسل‌های آینده از بین برود. به تعبیر دیگر نباید آنگونه از زمین بهره‌برداری شود که برای نسل‌های آینده فرصت عمران و آبادانی و استفاده از زمین از بین برود. براساس این قاعده برخی از عملیات‌های عمرانی و شهرسازی که منجر به از دست رفتن زمینه‌های بهره‌برداری نسل‌های بعدی از زمین می‌گردد ممنوع و از نظر شرعی نامطلوب قلمداد می‌گردد (حاجی ده آبادی، ۱۳۸۷: ۶۶).

۱-۴- قاعده لزوم سرمایه گذاری جهت عمران و آبادی

یکی از قواعدی که امکان بهره‌گیری از آن در حوزه عمران و آبادانی و شهرسازی وجود دارد، قاعده لزوم سرمایه‌گذاری به جهت عمران و آبادی زمین و ساخت و ساز ابنیه است. این قاعده در کلمات فقهای اسلامی با عنوان "عدم جواز تعطیل المال" بیان شده است. فقها معتقدند نباید انسان به زراندوزی و ذخیره‌سازی مال روی آورد بلکه باید مال در زمینه اقتصاد و اشتغال بکار گرفته شود. از اینرو معتقد شده‌اند طلاکاری سقف منازل و کارهای شبیه به آن که سبب توقف مال بدون کاربری خاصی می‌شود، حرام است. لکن نباید این قاعده را تنها به مواردی چون حرمت طلاکاری منازل اختصاص داد بلکه با توجه به مناط حکم که حرمت معطل گذاشتن مال بدون کاربری مفید است باید از این قاعده در سایر مسائل شهرسازی و عمران و آبادانی بهره برد. بنابراین نباید سرمایه‌ها تنها در بانک‌ها ذخیره شود بلکه باید سرمایه در خدمت عمران و آبادانی و شهرسازی قرار گیرد. مستند این قاعده آیه شریفه ۳۴ سوره توبه است که خداوند می‌فرماید: «وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا يَنْفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ؛ و کسانی را که طلا و نقره می‌اندوزند و آن را در راه خدا هزینه نمی‌کنند، به عذاب دردناکی مژده ده». بر اساس این آیه کریمه "عذاب الیم" در انتظار کسانی است که به زراندوزی روی آورده‌اند و در راه خداوند آن را هزینه نمی‌کنند. وعده به عذاب الیم نیز ملازم با حرمت آن عمل است چه اینکه تا عملی حرام نباشد، وعده بر عذاب صحیح نمی‌نماید. گفتنی است یکی از مصادیق انفاق در راه خدا، امتثال امر خداوند در زمینه عمران و آبادانی زمین است (موسوی عاملی، ۱۴۲۹ق: ۲۲۴).

۱-۵- قاعده سلطنت بر اموال

قاعده تسلط که به "قاعده تسلیط" یا "قاعده سلطنت" نیز مشهور است، بر اساس این حدیث از پیامبر (ص) مطرح می‌گردد: «الناس مسلطون علی اموالهم؛ مردم بر اموال خویش مسلط هستند» (علامه مجلسی، ۱۳۸۸: ۲۷۲). مفاد قاعده مرکب از دو جزء ایجابی و سلبی است: «هر مالکی بر انواع تصرفها در امور خویش مسلط است و هیچ شخص یا نهادی نمی‌تواند سلطنت وی را بر اموالش محدود سازد». به عبارت دیگر، به موجب این قاعده، اصل بر آن است که همه گونه تصرفات برای مالک مجاز است، مگر آنکه به موجب دلیل شرعی خلاف آن ثابت گردد. تبعیت عمق و هوا از ملک مالک (اعم از شخص، دولت و ملت)، تابع اعتبار عرفی است و مردم بر اساس ارتکازات، بناها و قراردادهای اجتماعی در هر مورد، حدودی را تعیین می‌کنند و خارج از آن را خارج از سلطنت مالک می‌دانند. این ارتکاز در همه زمانها و مکانها بوده و شارع مقدس نیز ردعی از آن نکرده و طرحی جدید نداده است (علیدوست و ابراهیمی راد، ۱۳۸۸: ۱۶).

پس به تأیید شارع نیز رسیده، بنابراین، ساخت و ساز خارج از عرف و برج‌سازی‌های غیرمعمول در شهرها، طبق این قاعده قابل تفسیر نیست و مخالف آن به حساب می‌آید. حدود اختیارات مالک طبق این قاعده، مطلق نیست. بی شک، شارع مقدس در امر تسلط انسانها بر اموالشان محدودیت‌هایی را اعمال کرده است؛ بنابراین، نصوص دینی بر این متفقند که «هرگاه از ناحیه تصرف متصرف، خسارتی بر دیگران وارد شود، به گونه‌ای که عرفاً خسارت به متصرف اسناد داده شود، او ضامن خواهد نمی‌توان فقیه‌ای را یافت که به سلطنت مطلق مالک بدون هیچ قید و شرطی قائل باشد، مگر اینکه مزاحمت و فوت مال لازمه طبیعی تصرف باشد» (حرعاملی، ۱۴۰۹: ۱۷۹-۱۸۱).

مواردی که می‌توان از مصادیق کارایی این قاعده در حوزه شهرسازی برشمرد عبارتند از: تبعیت اعماق زمین و هوا نسبت به امالک شخصی، تا حدود احتیاجات عرفی است و وسایل جدید دخالتی در تعیین مقدار عرفی ندارد. بنابراین ساخت و ساز خارج از عرف طبق این قاعده تفسیر نیست و نوعی تجاوز به حریم دیگران محسوب می‌شود، اصل نظم و تدبیر در طراحی محافظت از شهروندان در مقابل ناامنی، ساخت و ساز و ارتفاع بدنه‌ها متناسب با عرف و عرض معبر باید صورت پذیرد. فعالیت‌هایی که خسارتی به دیگران وارد نمایند به گونه‌ای که خسارت به متصرف استناد داده شود از مصادیق سلطنت مالک بر ملک خود نیست و مصادیق تجاوز به حریم دیگران محسوب می‌شود. حدود اختیارات مالک طبق این قاعده مطلق نیست، انجام دادن فعالیت‌های متصرف چنانچه باعث تخریب یا تضعیف منظر ذهنی شهروندان گردد، شامل قاعده سلطنت نمی‌گردد، استفاده از عوامل طبیعی در افزایش مطلوبیت منظر شهری و عدم سلب آزادی‌های دیگران نیز از این قاعده مستفاد است (حقیقت بین، ۱۳۹۵: ۹۷).

۱-۶- قاعده اتلاف

فقیهان در موارد مختلف برای اثبات ضمان و مسئولیت مدنی، به "قاعده اتلاف" تمسک جسته‌اند. ایشان این قاعده را با عبارت "من أَلَفَ مالَ الغيرِ فهو له ضامن" عنوان نموده و در اعتبار آن چنین گفته‌اند که اثبات این که اتلاف موجب ضمان است، نیازی به بیان ادله ندارد، همین که ضرورت و اجماع و نصوص فراوانی بر این دلالت می‌کند که مال، عمل و عرض و خون مسلمان محترم بوده و نمی‌توان به آن ضرر وارد کرد، بر این قاعده دلالت دارد (انتظاری و محقق داماد، ۱۳۹۱: ۴۲).

مواردی که می‌توان از مصادیق کارایی این قاعده در حوزه شهرسازی برشمرد عبارتند از: احداث ساختمان به گونه‌ای که باعث ممانعت دید و نور و مزاحمت‌های دیگر برای همسایگان شود و موجب اتلاف مال آنان گردد ممنوع است، فعالیت‌های نامناسب و ... به گونه‌ای که خسارت مادی و معنوی به شهروندان وارد شود، ممنوع است؛ انجام دادن فعالیت‌های نامناسب و افزایش آلودگی‌های بصری و سد نمودن مسیر عبور و مرور شهروندان و وارد نمودن خسارت‌های مادی و معنوی به آنها نیز ممنوع است (گل خطمی و حقیقت بین، ۱۳۹۵: ۵۱).

۱-۷- قاعده تسبیب

بسیاری از فقیهان، قاعده تسبیب را شاخه و مصداقی از قاعده اتلاف قلمداد کرده اند و اتلاف را به «اتلاف بلامباشره» و «اتلاف بلا تسبیب» تقسیم نموده‌اند. مصادیق کارایی این قاعده در حوزه شهرسازی عبارتند از: استفاده از تراکم غیرمجاز، عدم تأمین پارکینگ و ... تفکیک قطعات بزرگتر یا کوچکتر از عرف منطقه و صدور پروانه به صورتی که به زیبایی منطقه ضربه می‌زند، ممنوع است. عدم جانمایی پارکینگ، منجر به پارک خودرو در معبر و کاهش ایمنی عابران پیاده به دلیل کاهش عرض مفید معبر شده است، بنابراین ممنوع است. عدم نظارت بر ساخت و ساز باعث افزایش ناامنی برای شهروندان شده است، بنابراین لزوم نظارت امری ضروری است (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۲۰).

۱-۸- قاعده لاضرر

قاعده لاضرر، یکی از مشهورترین قواعد فقهی است که در بیشتر ابواب فقه مانند معاملات و عبادات به آن استناد می‌شود و مستند بسیاری از مسائل فقهی به شمار می‌آید. مهمترین دلیل برای نفی ضرر و ضرار، منبع چهارم فقه یعنی عقل است. بررسی موارد استفاده واژه‌های «ضرر» و «ضرار» در منابع اسلامی، نشان می‌دهد که ضرر، شامل تمام خسارت‌ها و زیان‌های وارد بر دیگری است، ولی ضرار مربوط به مواردی است که شخص با استفاده از یک حق یا جواز شرعی، به دیگری زیان وارد سازد که در اصطلاح امروزی «سوء استفاده از حق»^۱ تعبیر می‌شود (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۴۰).

بر اساس قاعده لاضرر، تصرفات در ملک شخصی باید بر اصول و ضوابطی مبتنی باشد که سبب اضرار به دیگران نشود و متقابلاً دیگران نیز در اعمال حقوق خود طوری عمل نمایند که زیانی از تصمیم‌ها و فعالیت‌های آنان متوجه غیر نگردد. حقوق دانان در توضیح این ماده، معتقدند که: اگر تصرفات شخصی در ملکش بیش از حد متعارف باشد، مثلاً در شهری متعارف نیست که ساختمان ده طبقه بسازند، ولی مالکی در ملک خود چنین کند و در نتیجه، علاوه بر اشراف بر خانه‌های اطراف، همسایه‌ها را از هوا و نور آفتاب محروم کند، در چنین صورتی یقیناً جای قاعده "لا ضرر" است و اگر مالک اقدام به ساخت نمود، دادگاه موظف است جلو او را بگیرد و اگر خسارتی متوجه همسایه شد، ملزم به جبران آن خواهد شد. توسعه عمودی شهر یا بلندمرتبه‌سازی در سال‌های اخیر، به یکی از راهبردها و برنامه‌های توسعه شهری تبدیل شده که البته مزایای متعددی دارد. اما در صورت ضعف در برنامه‌ریزی، می‌تواند آثار منفی زیادی بر کیفیت زندگی و فضای شهری از جوانب کالبدی، فضایی و معنایی بگذارد. به طور کلی می‌توان گفت: توسعه عمودی شهری می‌تواند به بسیاری از مسائل شهری مانند کمبود زمین، مسکن، کاهش حمل و نقل، کاهش هزینه تأسیسات شهری، جلوگیری از رشد افقی شهرها، کاهش آسیب‌های وارده بر محیط زیست و ... پاسخ دهد.

اما فارغ از این جنبه‌های مثبت، در بسیاری از موارد، بلندمرتبه‌سازی با هدف صرفه‌جویی در مصرف زمین گران‌قیمت و سوداگری انجام می‌شود و این عمل، غالباً به شکستن حریم، کاهش محرومیت، ایجاد خرداقلیم و سایه‌اندازی بر خانه‌های اطراف، افزایش تراکم جمعیتی، آلودگی‌های زیست محیطی، ترافیک و تشدید خسارات ناشی از حوادث طبیعی و مصنوعی بر محدوده‌های همجوار می‌انجامد. که بی‌شک به واسطه آثار منفی

¹ right of Abusing

بر کالبد و عملکرد شهر و منظر آن می‌تواند مصداق عبور از قاعده لاضرر باشد. مواردی که می‌توان از مصادیق کارایی این قاعده در حوزه شهرسازی برشمرد عبارتند از: رعایت تناسب ارتفاع به عرض معبر و بناها با توجه به ویژگی‌های انسان مسلمان و نیازهای او و بهره‌مندی ساکنان از نور مناسب و عدم اشراق بر خانه‌های اطراف؛ جهت‌گیری بناها نباید به گونه‌ای باشد که آن محیط نامطلوبی به بار بیاورد؛ عرض کافی پیاده‌روها، مناسب‌سازی فضاهای شهری، اهمیت به کنج‌ها و گوشه‌ها، رعایت حریم زمین، مالکیت همسایگی‌ها و حریم معابر، هماهنگی ظاهری و باطنی خانه‌ها با یکدیگر (به خصوص در نماها) و استفاده بهینه از مصالح (شماعی و جهانی، ۱۳۹۰: ۷۴).

۹-۱- قاعده حرمت تجمل و اسراف

آیات فراوانی سخن از حرمت اسراف و تبذیر به میان آورده است (اعراف، ۳۱؛ مومن، ۴۳؛ اسراء، ۲۷-۲۶) و بر همین اساس فقها فتوا به حرمت اسراف داده‌اند و برخی نیز اسراف را جزء گناهان کبیره شمرده‌اند. افزون بر حکم تکلیفی حرمت اسراف، حکم وضعی «ضمانم» نیز در پاره‌ای موارد مترتب می‌گردد (امام خمینی، ۱۳۶۶: ۶۲۲).

امروزه کاخ‌های بسیار مجلل و ساختمان‌های بسیار تجملی و اشرافی وسیله‌ای برای تکبرورزی عده‌ای معدود بر فقرا و مستضعفین نشده است؟ آیا نباید دولت اسلامی بر اساس مبانی فقهی شیوه‌نامه‌ای را تنظیم که بر اساس آن از کاخ‌سازی و ساختمان‌های اشرافی و آن چنانی جلوگیری کند؟ باید توجه داشت که سخن در این است که به طور طبیعی و اقتضایی این امور تکبر آور و مایه فخر فروشی است، از همین روی ممنوعیت شرعی بر اساس نوع موارد است و سخن در موارد خاص و استثناء نیست. البته در موارد خاص نیز اگرچه شاید برخی صاحبان کاخ‌ها و ساختمان‌های گران‌قیمت تکبر ورزی نداشته باشند لکن کاخ‌سازی و نمایش تجمل و ثروت، اموال جامعه را از ارزش‌های اصیل، معنوی و انسانی دور می‌کند، ثانیاً به درد فقر فقرا می‌افزاید و ثالثاً موجب بدبینی مومنین به دولت اسلامی می‌شود که چرا و به چه دلیل دولت اسلامی توان مدیریت فاصله طبقاتی را ندارد و آزادانه از مترفین حمایت و پشتیبانی می‌کند. همه این عناوین موجب می‌شود به عدم مطلوبیت و ممنوعیت تجمل‌گرایی و اشرافی‌گری در حوزه شهرسازی و لزوم جلوگیری از آن رهنمون گردیم.

۱۰-۱- قاعده حرمت الگوی گیری از بیگانگان

از منظر فقهی و با استناد به آیه شریفه «وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا» (سوره نساء، ۱۴۱) و خدا هرگز هیچ راه سلطه‌ای به سود کافران بر ضد مؤمنان قرار نداده است» هرگونه سلطه‌پذیری کفار توسط مسلمین و حکومت اسلامی حرام و ممنوع است. یکی از مصادیق مهم سلطه، سلطه نظری و فکری است. اگر کارشناسان و برنامه‌یزان شهری در کشور اسلامی بر مبنای همان نظریات غیر اسلامی و تولیدات فکری کفار دست به طراحی و اجرای نقشه‌های شهری بزنند، در حقیقت سلطه نظری و فکری کفار بر مسلمین را رسمیت بخشیده و در بن‌بست و تعارض مدل‌های غربی با سایر مبانی دینی قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر هر سیستم فکری و نظری یک سلسله مبانی و پیش‌فرض‌ها و فلسفه‌هایی را پذیرفته است و منطبق بر همان، سیستم‌های مختلف از جمله شهرسازی را تعریف و تعیین کرده است. از این‌رو الگوگیری از مدل‌های شهرسازی غربی منجر به ترویج فرهنگ و ارزش‌های غیر اسلامی در جامعه اسلامی می‌گردد که به هیچ روی مورد رضایت شارع مقدس اسلام نیست. از ممنوعیت و حرمت تسلط کفار بر مسلمین، «وجوب» تبیین و تعیین سیستم و الگو شهرسازی توسط متخصصان اسلامی استفاده می‌شود و به‌عنوان یک امر واجب همواره باید نخبگان مسلمان به این امر اهتمام داشته باشند (علیدوست، ۱۳۹۰: ۸۷).

۱۱-۱- قاعده مصلحت

در فرایند قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها در حوزه شهرسازی همواره باید مصلحت عمومی مدنظر قرار گیرد. مصلحت عمومی شامل مصالح مادی و معنوی عموم مردم، محیط زیست و سایر جانداران می‌شود. در هنگامه تزامم مصالح نیز قانون «اهم و مهم» جاری است. یعنی باید مصلحت اهم را بر مصلحت مهم ترجیح داد. به عنوان مثال اگر منزل یا مجتمع تجاری در مسیر توسعه شهری قرار گرفته است باید مصالح عمومی را بر مصالح فرد یا عده‌ای محدود ترجیح داد و ضمن رعایت حقوق آن افراد، منزل و مجتمع تجاری را تخریب کرد. همچنین با توجه به مصلحت عمومی مردم و محیط زیست در مناطق با تراکم جمعیتی بالا اجازه ساخت و ساز جدید داده نشود و ضمن چشم‌پوشی از منافع زودگذر از فروش تراکم خودداری شود. یکی دیگر از مصادیق «قاعده مصلحت»، توجه به داده‌های آمایش سرزمین در حوزه شهرسازی و توسعه شهرها است. در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی نیز در خصوص آمایش سرزمین مواردی ذکر گردیده است که

اهمیت جدی مسئله را نمایان می‌سازد. پیگیری آمایش سرزمین مبتنی بر اصول ذیل در این سند مطرح شده است. این موارد می‌توانند به عنوان رسالت آمایشی سرزمین مطرح شوند: ملاحظات امنیتی و دفاعی، کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور، رفع محرومیت‌ها خصوصاً در مناطق روستایی کشور. حصول نتایج فوق در اهمیت قائل شدن و سرلوحه قراردادن آمایش سرزمین در تدوین برنامه ریزی توسعه کشور است و این امر منجر به تأمین منافع ملی و حفظ امنیت ملی در یک زیرساخت محکم و پایدار خواهد شد. بر این اساس آیا می‌توان تنها به گسترش شهرها پرداخت و شهرهای متوسط را تبدیل به «کلان شهر» کرد و معضلات فراوان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اعم از ترافیک، آلودگی هوا، وقوع بزهکاری و... را شاهد بود. برای مطالعه پیرامون آسیبهای کلان شهرها در قاعده فقهی مصلحت اقتضا می‌کند کارشناسان با تشخیص مصالح عمومی و ملی و با پایه قراردادن نتایج پژوهش‌های انجام گرفته، طرح‌های توسعه و طرح‌های تفصیلی ساخت و ساز شهرها را طراحی و اجرا نمایند (کاظمی‌پور، ۱۳۸۵: ۲۷).

۲- مفاد تقنینی در نظارت

در همه‌ی موارد قانون‌گذار با رویکرد مثبت و کارشناسی شده، درصدد اقدام به وضع پاره‌ای از قوانین و مقررات در راستای انسجام و پیشبرد اهداف متعالی جامع قدم برمی‌دارد، در حالیکه بجای نظارت مطلوب و بهینه بر اجرای قوانین و مقررات وضع شده، اقدام به تصویب قانون دیگری جهت تسهیل امور و یا تبصره‌ای به قانون مورد نظر الحاق می‌نماید که موضوعیت قانون وضع شده را به عبارتی در عمل با مشکل مواجه می‌نماید. قانون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها خود نقض غرض است برای اجرای طرح‌ها و مبلمان شهری. در بعضی از موارد کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری در استان‌ها باعث نقض طرح جامع و تفصیلی خواهد شد. مصوبات شورای شهر باعث تغییر طرح تفصیلی می‌گردد. شهرداری اراضی کاربری فضای سبز را به تجاری تبدیل می‌نماید و یا کاربری خدماتی و عمومی را جهت درآمدزایی به کاربری مالی تبدیل می‌کند. شهرداری منشأ صدور پروانه می‌باشد، نظارت بر فرایند این پروانه در صلاحیت اوست و در صورت تخلف، اعمال قانون مبنی بر جریمه را برای ساخت و سازهای مخالف پروانه، به عنوان مأمّن و مفرر درآمد خود صادر می‌کند. موضوع شهر فروشی از زمانی بیشتر رواج یافته (سال ۱۳۶۲) که قانون‌گذار بدون توجه به تبعات احتمالی آن بودجه شهرداری‌ها را از منابع عمومی دولت حذف و طرح خود گردانی را مصوب نموده است (دولت ۵٪ منابع شهرداری‌ها را تأمین می‌کند). تعارض منافع باعث از هم پاشیدگی شیرازه شهر خواهد شد که در تهران و کلان شهرها شاهد آن می‌باشیم، به عبارتی شهر فروشی، بدون توجه به آرامش و آسایش نسل‌های آتی.

۲-۱- قوانین شهرسازی

مجموع عوامل شهرسازی هر کشور تابعی از نظام‌های حاکم بر آن جامعه است. اگرچه در برنامه‌ریزی شهری، کشورها از الگوهای نسبتاً مشابه و مشخصی پیروی کرده و ابزارهای مورد نیاز را مطابق با قواعد کلی شهرسازی تهیه و تنظیم می‌کنند، ولی به علت ساختارهای متفاوت سیاسی و اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی موجود در هر کشور، ویژگی‌های متفاوتی آن‌ها را از یکدیگر متمایز می‌سازد. بنابراین، نقش وزارت راه و شهرسازی در ساخت و سازهای شهری را نمی‌توان به صورت موضوعی مجزا و منحصر به فرد بررسی کرد، چرا که سیاست‌های آن باید به طور کامل با سیاست‌های فضای سطوح کلان کشوری انطباق داشته باشد. با توجه به تجربیات کسب شده در طول ۴ دهه گذشته، به عنوان مثال با توجه به سیل حادث شده در استان گلستان و یا بعضی از استان‌های دیگر، مشکلات ایجاد شده در آن منطقه مبنی بر آبرفتگی منازل مردم و عواقب ناگوار آن بر کشور و شهروندان، در طراحی جدید ساخت و ساز در منطقه سیل خیز همانند سابق، پی ساختمان باید از سطح زمین فاصله داشته باشد تا در صورت سیل آبی نتواند به منازل مردم نفوذ کند. لذا پس از گذشت نیم قرن از تصویب اولین قانون شهرداری که بصورت جامع، تولی‌گری همه‌ی خدمات شهری توسط شهرداری‌ها در نظر گرفته شده بود، به عبارتی البته در آن زمان به دور از نگرش جامع نسبت به سرزمین، ارائه خدماتی مطلوب مورد انتظار بود که با مرور زمان تکمیل گردید، در واقع می‌توان گفت طرح‌ها و اسنادی جدای از برنامه عمومی عمرانی ۵ ساله، در چارچوب مدیریتی برکنار و دور افتاده از ساختار مدیریتی کشور و ناتوان در جلب و جذب مشارکت جامعه محلی انجام شده بود ولی همین اقدامات، آغاز مرحله انتظام یافتن ساخت و سازهای شهری و اعمال نظارت مؤثرتر شهرداری‌ها بر آن‌ها و مبتنی بر طرح‌های مصوبی بود که ضوابط منطقه‌بندی و کاربری اراضی را در محدوده و حریم شهرها مشخص می‌ساخت (نجفقلی‌زاده، ۱۳۹۹: ۶۳).

۲-۲- طرح جامع^۱

طرح جامع، طرح بلند مدتی است که در آن نحوه استفاده مطلوب و بهینه از اراضی و پهنه‌های مورد نظر با توجه به نوع کاربری مربوط به حوزه‌های مسکونی، فرهنگی، آموزشی، درمانی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی، تاسیسات و تجهیزات و تسهیلات عمومی مناطق نوسازی، بهسازی و اولویت‌های مربوط به آن‌ها تعیین شده و ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد و همچنین ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی و مناظر طبیعی با افق و چشم انداز ۲۰ ساله، به عبارتی با وسعت دو برابر شهر تهیه و تنظیم و منطقه‌بندی می‌گردد. اما برحسب ضرورت و با اخذ نظرات کارشناسی قابل تجدیدنظر می‌باشد. در واقع، طرح جامع، برنامه‌ای است که به صورت راهنما با چشم انداز آینده، عمل و خط‌مشی کلی سیاست‌های توسعه شهری را تعیین می‌کند (ماجدی، ۱۳۷۴: ۱۴۵).

۲-۳- کمیسیون ماده ۵^۲

کمیسیون ماده ۵ معاونت شهرسازی و معماری که در سطح استان و یا شهرستان وجود دارد، با ریاست استاندار و یا فرماندار بعنوان رئیس کمیسیون و با دبیری اداره کل راه و شهرسازی و بیش از ۱۷ دستگاه اجرایی در حوزه‌های عمرانی، بهداشتی، زیست محیطی، فرهنگی و اجتماعی و امنیتی درخصوص تغییر طرح تفصیلی و یا طرح جامع جلساتی تشکیل می‌دهند. این کمیسیون با محوریت شخص استاندار و یا فرماندار بعنوان نماینده عالی دولت می‌بایست با اخذ نظرات کارشناسی و متقن نسبت به تغییر طرح تفصیلی و یا جامع اقدام نمایند. متأسفانه در عمل بعضاً مشاهده می‌شود که اعمال سلیقه در تعیین تکلیف طرح‌های فوق به وضوح قابل رویت است که بیشتر موضوعات تحت نفوذ استاندار و یا فرماندار تصمیم‌گیری می‌شود (صالحی، ۱۳۸۴: ۸۲).

۲-۴- طرح تفصیلی^۳

عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر و همچنین نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر بصورت خرد و موقعیت فیزیکی و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین و سپس نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد. مطالعات تهیه طرح تفصیلی، متعاقب طرح جامع صورت می‌پذیرد و در حقیقت، تنظیم برنامه‌های مفصل و اقدامات جزئی و دقیق در مناطق و محلات شهری و همچنین طراحی آن‌ها را به عهده دارد. علاوه بر این، تکلیف تمامی قطعات زمین را به لحاظ کاربری، تراکم ساختمانی و سطح اشغال آن و گذراندن مشخص می‌کند و به عنوان یک سند در دستور کار شهرداری قرار می‌گیرد. به استناد ماده ۷۰ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه کشور مجموعه تغییرات طرح‌های تفصیلی برای موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران توسط کمیسیون ماده مذکور در هر یک از موارد حداکثر تا ۵ درصد مجاز است تغییرات فراتر از این میزان به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد. نکته قابل توجه اینکه مرجع نظارتی برای این موضوع مشخص نیست تا رصد این موضوع را داشته‌باشد (ماجدی، ۱۳۷۸: ۳۶).

نقش و نظارت شهرداری‌ها در ساخت و ساز

شهرداری‌ها، عمده‌ترین و اصلی‌ترین سازمان اجرایی و نظارتی در زمینه اصول شهرسازی و مقررات ملی ساختمان به شمار می‌آیند. مطابق ماده ۳ قانون شهرداری‌ها (مصوب سال ۱۳۳۴)، شهرداری‌ها، شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند. معنای این شخصیت مستقل چنان است که شهرداری‌ها را نمی‌توان جزئی از سازمان‌های دولتی یا قوای سه گانه حکومتی به حساب آورد، این استقلال شخصیت را قانون‌گذار به شهرداری بخشیده و دامنه اختیار و وظایف آن را هم معین کرده و اجرای مقررات آن را برای شهروندان لازم دانسته است. بنابراین، شهرداری‌ها در عین استقلال شخصیت مالی و حقوقی، نهادی تأسیسی هستند که حاکمیت دولت را در محدوده‌های معینی از سرزمین، در چارچوب قوانین مصوب، اعمال می‌کنند. به همین جهت، مقررات شهرداری‌ها از جمله قواعد آمره هستند و تخلف از آن‌ها، جنبه کیفری و رسیدگی نهایی مراجع قضایی

¹ Comprehensive Plan

² Article 5 Commission

³ Detailed design

را به دنبال دارد. یک پروژه ساخت و ساز پیشنهادی چه شخصی و چه دولتی باید با سیاست‌های محلی برنامه‌ریزی کاربری اراضی از جمله پهنه‌بندی و الزامات نظام‌نامه‌های ساختمان مطابقت داشته باشد. این کار توسط نهادهای ذی‌صلاح انجام می‌شود که عمدتاً شهرداری‌ها می‌باشند. در حین ساخت یک ساختمان، یک بازرس ساختمان شهری معمولاً کار را به صورت دوره‌ای بررسی می‌کند تا اطمینان حاصل شود که ساخت و ساز از برنامه‌های مصوب و نظام ساختمان محلی پیروی می‌کند (عین‌الله زاده، ۱۳۹۴: ۷۴).

نظارت نامطلوب و ناصواب شهرداری‌ها در این جا زمانی به وضوح قابل تشخیص است که اشخاص با حرص و ولع اقتصادی جهت تامین منافع خود، در ساخت و سازها، برخلاف طرح‌های تفصیلی و جامع شهر و پروانه صادر شده از سوی شهرداری اقدام به احداث بناء اضافی می‌نمایند. شهرداری از عایدی این تخلف بهره‌مند می‌شود. شهرداری‌ها بخاطر کسب درآمد بیشتر، از محل صدور پروانه و یا پایان کار، اراضی کاربری پائین تر را به کاربری بالاتر تغییر داده که منجر به شهر فروشی و ازبین رفتن مبلمان شهری خواهد شد (گلمهر، ۱۳۹۷: ۱۰۲).

نظارت موازی

در حوزه ساخت و سازهای شهری به منظور اجرای صحیح و مطلوب طرح‌های تفصیلی و جامع همچنین پروژه‌های عمومی و عمرانی، دستگاه‌هایی به عنوان متولی امر اجرا و نظارت، از چند سو نظارت موازی دارند. وزارت راه و شهرسازی با شهرداری‌ها و نظام مهندسی و بخشداری‌ها و دهیاری‌ها و مالک و کارفرما، در اجرای پروژه‌ها که نظارت یکی، از دیگری سلب صلاحیت نمی‌کند. در طرح‌های تفصیلی و جامع و همچنین خارج از آن، عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی موجب بروز برخی موازی کاری‌ها در اجرای طرح‌های عمرانی می‌شود. شهرداری باید نظارت داشته باشد وزارت راه و شهرسازی به استناد ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و ماده ۳۰ آئین نامه آن، بعنوان ناظر عالی قلمداد گشته، مهندسان ناظر حوزه نظام مهندسی هم بر پروژه‌ها نظارت دارند، کارفرماها هم بر ساخت و سازهای خود نظارت دارد. دربخش استفاده از تجهیزات و ابزارهای ساختمانی مرکز تحقیقات مسکن و ساختمان و سازمان استاندارد کشور به نحوی تولیدات و ملزومات فنی و تخصصی و یا واردات کالای بخش ساخت و ساز، نظارت دارند یا مجوزهای لازم جهت تولید و ساخت ابزارهای ساختمانی را صادر و یا اذن واردات ملزومات ساختمانی را از کشورها از جمله اجناس بی کیفیت چین صادر می‌نمایند. دخالت بعضی از مسئولین شهری و یا شورای شهر در تغییر طرح تفصیلی و یا طرح جامع این خود بزرگترین چالش دولت در مبحث ساخت و ساز با کیفیت حداقلی ملزومات ساختمانی است (مشیری، ۱۳۸۹: ۲۳).

نقش سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان در ساخت و ساز

قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آئین نامه آن در سال ۱۳۷۵ مورد تصویب مجلس و هیأت وزیران قرار گرفته که دارای اهداف و خط مشی‌هایی در سطح ملی و استانی می‌باشد که به استناد ماده ۳۰ و ۳۱ و ۳۳ این قانون و آئین نامه‌های آن، ضمن رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی و اصول حاکم بر آن، وظیفه مسئولیت صحت طراحی، محاسبه، اجراء و کنترل و نظارت برعهده مهندسان صاحب صلاحیت که از سوی وزارت راه و شهرسازی و سازمان موفق به اخذ پروانه می‌شوند، است. همانگونه که قبلاً بیان گردید تا قبل از تصویب قانون فوق بیش از ۲۰ میلیون واحد ساختمان در کشور وجود دارد که از حداقلی مقررات ملی ساختمان بهره‌مند نیستند که این رسالت مهندسان صاحب صلاحیت را جهت هرچه بهتر شدن مقاومت اینگونه ساختمان‌ها سنگین تر می‌کند. مهمترین چالش‌های موجود در این بخش عبارتند از: ۱. موضوع امضاء فروشی توسط مهندسین ناظر، بخاطر منافع اقتصادی و یا عدم ترس از حذف شدن در پروژه‌های آتی. ۲. عدم حضور مهندس ناظر در هنگام اجرای مراحل مختلف پروژه. موضوع تعارض منافع از این جا شکل می‌گیرد که اکثر مهندسان صاحب صلاحیت در مشاغل دولتی و یا شهرداری‌ها و یا بخش خصوصی تا پایان وقت در اداره خود مشغول به کار بوده حال آنکه در همین زمان با وجود عدم حضور ناظر، پیمانکار و یا صاحب پروژه مشغول اجراء ساخت و ساز خود می‌باشد. همانگونه که ملاحظه می‌شود اگر ساختمان‌های نوساز کشور پس از مدتی دیوارها از همدیگر فاصله می‌گیرند یا ترک‌هایی قابل رویت است. باید چه کسی جوابگو باشد، مهندس ناظر یا سازنده یا مصالح فروش یا عوامل قهریه؟ موضوع کیفیت ساختمان از لحاظ استقامت و طول عمر در ساخت و سازهای فعلی، حداقل می‌باشد که نیازمند به بررسی موضوع مبنی بر بالابردن کیفیت جهت طول عمر و مقاومت در برابر حوادث می‌باشد. اگر بتوان مهندسان ناظر را مقید به جوابگویی در

برابر هرگونه اشکال شکلی وارده به فیزیک ساختمان دانست، می‌توان امیدوار به ارتقاء کیفیت و بالابودن طول عمر ساختمان بود(مزینی، ۱۳۷۹: ۱۲۴).

نقش و نظارت شورای اسلامی شهر در ساخت و سازهای شهری

یکی از موضوعات بسیار مهم و قابل توجه حضور فعال اعضاء شورای شهر در راستای وظایف قانونی، ارائه خدمات مطلوب و بهینه به شهروندان است. در اینجا می‌توان دخالت آن‌ها را در ساخت و سازهای شهری مبنی بر تغییر طرح تفصیلی بعضاً به وضوح مشاهده نمود. ضمن عذرخواهی، با التفات به سطح تحصیلات و نوع مدارک کارشناسی اعضاء شورای شهر، که مدت عمر این شوراها ۴ ساله می‌باشد. قانون‌گذار باید در خصوص مسئولیت حقیقی و حقوقی اعضاء که در راستای مصوباتشان منجر به تغییر طرح تفصیلی و یا طرح جامع می‌گردند و در آینده باعث هرگونه ضرر و زیان به مردم و بیت المال گردیده مجازات تعیین نماید. مسئولیت تغییر طرح‌ها بعد از چند سال بخاطر تغییر اعضاء شورای شهر کسی جوابگو نیست. در چنین مواقعی شهردار بین اجرای طرح تفصیلی و یا مصوبات شورای شهر حق انتخاب ندارد چرا که منجر به عزل خواهد شد(حسینی، ۱۳۸۲: ۳۲).

پژوهش‌های انجام شده در خارج از کشور

در مطالعه که توسط آلر^۱ (۲۰۰۵) صورت گرفته نظام ساخت و ساز شهری در کشورها نشان می‌دهد در کشور آلمان نظام حکومتی ایالتی است و مداخله مستقیم و حداکثر شهرداری‌ها در امر کنترل ساختمان را نشان می‌دهد. در تحقیقی دیگری که توسط هال^۲ (۱۹۹۴) انجام شده، نشان می‌دهد در کشور انگلستان نظام حقوقی عرفی و نظام کنترل ساختمان بازتر می‌باشد و تأکید زیادی بر کنترل ساختمان به وسیله بخش خصوصی و رعایت حداکثر حقوق اشخاص ثالث(همسایگان و طرفداران محیط زیست) در اعطای اجازه ساخت و ساز شهری صورت می‌گیرد. برنان^۳ (۲۰۰۰) در تحقیقی تأکید می‌کند، فرانسه به عنوان کشوری با سیستم تمرکزگرایانه و سنتی، تابع قانون و کم انعطاف، مداخله حداقل شهرداری‌ها در جنبه‌های کیفی و استانداردهای فنی ساخت و ساز را نشان می‌دهد و در عوض از جامع‌ترین نظام بیمه و تضمین برای حصول اطمینان نسبت به استانداردهای کیفی برخوردار است.

یافته‌های تحقیقی که توسط هامر^۴ (۱۹۹۸) صورت گرفته نشان می‌دهد، کشور ایالات متحده آمریکا واجد نظام کنترل ساختمان بسیار کارآمد، روان و درعین حال مطمئن همراه با حداکثر رعایت حقوق ثالث در طرح‌های توسعه و بهترین مقررات کیفی و استاندارد فنی ساختمانی در کشورهای است. در تحقیقی که توسط گال^۵ (۱۹۹۷) صورت گرفته، استرالیا و مالزی را با موازین کنترل ساختمانی بسیار دقیق و کارآمد الگوی مناسبی برای کلیه کشورهای در حال توسعه معرفی می‌کند. اتحادیه اروپا (۱۹۹۷) نیز در تحقیقات خود اذعان می‌دارد کشورهای دانمارک، سوئد، نروژ و فنلاند نیز نظام‌های قابل قبولی در زمینه کنترل و نظارت بر ساخت و سازهای شهری برخوردارند و به نظر می‌رسد در این کشورها، نظام حاکم بر ساخت و ساز ساختاری تعریف شده و پایدار است.

نتیجه‌گیری

تبیین یافته‌ها بر اساس مبانی نظری تحقیق نشان می‌دهد تحولات شهرسازی در سطح کلان پس از انقلاب خود از روندی یک‌دست و ثابت برخوردار نبوده و در هر دوره ویژگی‌های رفتاری و ارزشی مطابق با روند رو به رشدی که انتظار می‌رفت را کسب نکرده‌است. مهم‌ترین تحولات طی این دوره، رشد کمی جامعه شهری و ایجاد چالش‌هایی بوده است که تغییر ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی بین عناصر و ارکان اصلی

¹ ARL

² Hall

³ Bernan

⁴ Hamer

⁵ Gall

سیستم و تضعیف نظام مدیریت شهری قابل لمس است. شیوه تهیه، بررسی و تصویب الگوهای ساخت و ساز شهری به صورت خطی بوده و پیوستگی لازم میان اهداف و رشد متعالی وجود ندارد.

آنچه که می‌توان در موضوع ساخت و ساز به‌عنوان چالش اساسی توجه نمود، عدم مسئولیت‌پذیری اشخاص در برابر تصمیمات ناصواب خود بعنوان حاکمیت اشاره نمود. تغییر المان شهری بعنوان طرح تفصیلی و یا طرح جامع بدون تحقیق و مطالعه کارشناسی دقیق، باعث تضییع حقوق عامه مردم خواهد شد و نتیجه‌ی آن خسران و ضرر به بیت‌المال است. موضوع بعدی عدم نظارت کافی و وافی در ساخت و سازهای شهری با توجه به الگوهای ارائه شده می‌تواند باعث آسیب‌های جدی به نسل‌های آینده و همچنین سردرگمی مردم در جامعه گردد. موازی‌کاری‌های موجود در عرصه‌های سخت‌افزاری بین دستگاه‌های دولتی و شبه دولتی باید افزاز و تفکیک گردد و نکته مهم‌تر اینکه متولی صنعت ساختمان را با توجه به تجربیات کشورهای دیگر تعیین تکلیف نمایند. لذا ضرورت دارد حاکمیت بعنوان متولی امر ساخت و ساز در سطح کلان در جهت صلح و آرامش برای فرزندان این مرز و بوم، تمهیداتی در جهت شفاف‌سازی و رفع ابهام قوانین و مقررات اتخاذ نمود. هرچیزی را با سرمایه مادی می‌توان بدست آورد ولی آرامش، روح و روان حاکم بر جامعه و جان شیرین افراد بعنوان یک شهروند با هیچ معیار مادی قابل احصاء نیست. لذا قانون‌گذار باید ضمن تعیین تکلیف شهر فروشی از سوی شهرداری و امضاء فروشی مهندسان ناظر، درصد ساز و کارهایی باشد تا از حوادث ناگوارمانند متروپل و یا سیل امامزاده داود و تخریب ساختمان‌های زلزله سرپل ذهاب کرمانشاه و سایر اتفاقات دلخراش جلوگیری نماید. درخصوص موازی‌کاری دستگاه‌های ناظر و ذی صلاح، تصمیمات شایسته‌ای اتخاذ نماید و زمینه رشد و توسعه افراد شایسته و متخصص در حوزه‌های تصمیم‌گیری را فراهم نماید. حاکمیت باید بتواند صنعت بیمه و بانک‌ها را بدون داشتن منافع مادی در حوزه ساخت و ساز جهت رفاه مردم و نسل‌های آینده دخالت جدی داده و از دادن مجوز به اشخاص حقیقی در صنعت ساختمان‌های جلوگیری نموده تا شاهد رشد و تعالی این صنعت همراه با استحکام و مقاومت خوبی در برابر حوادث باشیم. وزارت راه و شهرسازی بنابر اولویت خود، در وهله نخست در صد قانونمندکردن کلیه ساخت و سازها در محدوده قانونی و حرایم شهرها و روستاها می‌باشد. این هدف با زمینه‌سازی از طریق تهیه طرح‌های شهری و روستایی، ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی و همچنین بافت فرسوده و غیره... تحقق می‌یابد. باید اذعان داشت شهروندان خود یکی از ارکان اصلی کنترل و نظارت بر ساخت و سازها محسوب می‌گردند، لذا حاکمیت باید ضمن ایجاد حس اعتماد به شهروندان در صد افزایش آگاهی مردم به حقوق خود باشد.

چند درصد از افراد حاضر در صنعت ساخت و ساز بعنوان سازندگان و یا کارفرمایان، با این رویکرد که مستحدااتی در حال ساخت و یا ساخته شده را برای بهره‌مندی خود ایجاد نموده‌اند؟ معمولا ساخت و سازهایی تحت عنوان شخصی‌ساز و یا بساز و بنواز که دیگران بعنوان هم‌نوع و شهروند از منافع آن بهره‌مند می‌شوند، تفاوت فاحشی دارد که خود معمای دیگری در چالش دولت در ساخت و ساز است. در پایان با اهمیت دادن به شهروندان، امکان احیای حقوق فردی و عمومی با حداقل هزینه فراهم می‌گردد. حقوق فردی تنها به خلاف‌های مهم از نوع تصرف در مالکیت یا عدم رعایت ضوابط بهداشتی منحصر نمی‌گردد، بلکه به نمای ساختمان، نحوه استقرار بنا، عدم تعمیر و نگهداری مرتب آن، نیز مرتبط است. حقوق شهروندی و آگاهی بدان، به افراد امکان می‌دهد که علیه هر نوع ساخت و ساز خلاف در مراجع قانونی اقدام کنند. طبیعی است که در نظام حقوقی منطبق با قوانین و مقررات و آشنایی مردم با منشور شهروندی، وجود شهروندان مطلع و آگاه و حق دخالت آنان در امور، ضامن امنیت، زیبایی و آسایش شهرها است. نقش فعال مردم در تعیین سرنوشت محیط زندگی، سبب می‌شود که آن‌ها با علاقه بیشتری و تعلق خاطر بالاتری نسبت به شهر خود بنگرند و در حفظ و نگهداری آن بکوشند.

منابع

- قرآن کریم (۱۳۹۰). ترجمه عبدالمحمد آیتی، نسخه ترجمه آیتی، نشریه قرآن کریم.
- القلمی النیشابوری، نظام الدین (۱۴۱۶ق). *غرائب القرآن و رغائب الفرقان*. المحقق: الشيخ زکریا عمیرات. بیروت: دار الکتب العلمیه.
- حاجی ده آبادی، احمد (۱۳۸۷). *قواعد فقه جزایی*. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- حرعاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ق). *وسائل الشیعه*. بیروت: دار احیاء التراث العربی.

- حدیدی، مهدی (۱۳۹۹). تحلیلی بر ساخت و سازهای غیر اصولی در شهرها و راه‌حل‌های مقابله با آن. کنفرانس ملی بهینه‌سازی در علوم و مهندسی، ص ۴۸.
- حسینی، سید علی (۱۳۸۲). سازوکارهای مشارکت شهروندان در تهیه طرح‌های توسعه شهری در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، حسین شکوئی و علی عسگری، دانشگاه تربیت مدرس.
- زیستا، مهندسین مشاور شهرساز (۱۳۷۲). طرح ارزیابی طرح‌های جامع شهری در ایران. سازمان برنامه و بودجه.
- سعیدنیا، احمد (۱۳۷۹). تجدید نظر در تعاریف، مفاهیم و محتوای طرح‌های توسعه شهری. وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- شهید عاملی، محمد بن مکرم (۱۴۱۳ق). مسالک الفهم إلى تنقیح شرایع اسلام. قم: مؤسسه المعارف الاسلامیه.
- شماعی، علی؛ و جهانی، رحمان (۱۳۹۰). بررسی اثرات توسعه عمودی شهر بر هویت محله‌ای (مطالعه موردی، منطقه ۷ تهران). فصلنامه شهر ایرانی/اسلامی، (۶)، ۷۳-۸۲.
- علیدوست، ابوالقاسم؛ و ابراهیمی راد، محمد (۱۳۸۹). بررسی قاعده تسلط و گستره آن. حقوق اسلامی، (۲۴).
- عین‌الله‌زاده، سارا (۱۳۹۴). بررسی عوامل موثر بر تخلفات ساختمانی و ساخت و ساز غیر مجاز و پیامدهای آن. کنفرانس بین‌المللی معماری، ص ۶۴.
- صالحی، اسماعیل (۱۳۸۴). سیمای ارگانیک روستایی کشور، ارزش‌ها، چالش‌ها، و نقش ضوابط و مقرات. ماهنامه دهیاری‌ها، (۱۷).
- علامه مجلسی، محمد باقر بن محمد تقی (۱۳۸۸). بحار الانوار، جلد ۲. قم: انتشارات دارالکتب الاسلامیه.
- کاظمیان، غلامرضا؛ و مهدی‌زاده، جواد (۱۳۸۶). درآمدی بر الگوی حکمرانی شهری. جستارهای شهرسازی. (۱۹)۶.
- کاظمی‌پور، شهلا (۱۳۸۵). روند توسعه کلان شهرها در ایران و آثار و پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی آن. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های جمعیتی آسیا و اقیانوسیه.
- گل‌خطمی، ایمان؛ و حقیقت‌بین، مهدی (۱۳۹۵). کاربرد فقه در تحقق منظر شهری امن. مجله شیعه‌شناسی، ۱۴(۵۵)، صفحه ۹.
- گلمهر، احسان (۱۳۹۷). بررسی علل و عوامل موثر در ساخت و سازهای غیر مجاز. فصلنامه پژوهشی جغرافیا، ۸(۲)، ص ۱۰۱-۱۱۳.
- ماجدی، حمید؛ سعید نیا، احمد؛ صالحی، بهرام؛ مشهودی، سهراب؛ و مهدی‌زاده، جواد (۱۳۷۸). مبانی و چهارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های جامع شهری. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- محقق‌داماد، سید مصطفی (۱۳۸۲). قواعد فقه بخش مدنی (مالکیت و مسئولیت). تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۷). بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران. وزارت کشور، چاپ اول، دفتر مطالعات برنامه‌ریزی شهری.
- مزینی، منوچهر (۱۳۷۹). مدیریت شهری و روستایی در ایران: مشکلات و امکانات آن. وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
- مشیری، شهریار (۱۳۸۹). کنترل و هدایت ساخت و ساز شهری؛ طراحی نظام کارآمد. نشریه هویت شهر، ۵(۷)، ص ۳۰-۲۳.
- موسوی‌خمینی، سید روح‌الله (۱۳۶۶). استفتائات. قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- موسوی عاملی، محمد بن علی (۱۴۲۹ق). مدارک الاحکام فی شرح شرائع الاسلام. قم: موسسه ال‌البیت(ع).
- نجفقلی‌زاده، ناهید (۱۳۹۹). راهکارهای کنترل تخلفات و ساخت و سازهای غیر مجاز شهری با تأکید بر قوانین و ضوابط شهرسازی. هفتمین کنفرانس ملی پژوهش‌های کاربردی در مهندسی عمران، معماری و مدیریت شهری، ص ۲۳.
- نقی‌زاده، محمد (۱۳۸۵). معماری و شهرسازی اسلامی (مبانی نظری). اصفهان: انتشارات راهیان.
- وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۷). مقررات شهرسازی و معماری و طرح‌های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. چاپ پنجم، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.

ARL. (2005). Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: neu bearbeitete Aufl.

Bernan, A. (2000). The EU compendium of spatial planning systems and policies. France.

- European Union (EU). (1997). The Eu Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. European Commission.
- Gall, M.A. (1998). Spatial Reconnaissances. National Physical Planning Agency, The Hague, Netherlands.
- Hall, P. (1994). The theory and practice of regional planning, urban and regional planning. Pemberton: Routledge.
- Hamer D. (1998). History in Urban Places: The Historic Districts of the United States (Urban Life and Urban Landscape Series). Columbus: Ohio State University Press.