



Islamic Azad University, Lahijan Branch

Jurisprudence and Criminal Law Doctrines

آموزه‌های فقه و حقوق جزاء

Homepage: <http://jclld.liau.ac.ir>

Vol.2, No.4, Issue 8, winter 2023, P: 1-26

Receive Date: 2023/09/19**Revise Date:** 2023/11/25**Accept Date:** 2023/12/16**Article type:** Original Research**Online ISSN:** 2821-2339**DOI:** 10.71654/jclld.2023.999972

The Structure of Urban Planning System in the Context of Social Harm (Zemiology)

Javad Azam Sadeghi¹Abbas Sheikholeslami²Hamidreza Mirzajani³

Abstract

The theory of Zemiology (social harm) goes beyond the discourse of "crime" and "criminals" to study the significant physical, mental, and economic harms resulting from structures. It provides solutions for reforming and changing the criminal justice system and preventive measures based on structural reform. Despite the majority of the country's population living in cities and the effects of harm in the urban planning domain, research on the structure of the urban planning system, including urban planning and management systems, from the perspective of social harm has not been observed. In this study, the structure of the urban planning domain has been examined using a descriptive-analytical method. The structure is based on organizational conflicts of interest placing the urban planning system at a crossroads between combating violations or generating revenue from these areas, leading to the approval of urban development plans that are the source of many violations resulting in harm to the urban planning domain, the reactive approach of legal bodies and relevant authorities in combating violations and crimes in the urban planning domain, absence of preventive mechanisms for under-construction and operational buildings are among the most significant structural causes in urban planning systems that have led to the creation and increase of harmful factors such as marginalization, construction and persistence of unsafe and non-standard buildings, air pollution in cities, and an increase in damages and casualties resulting from earthquakes, floods, fires, etc., in cities. Reducing harm from the urban planning domain requires reforming the structure of this domain, and in this study, some of the most important reforms Various strategies have been explained and suggested.

Keywords: Zemiology, Urban Planning Structure, Building Violations, Harm, Prevention.

¹. PhD student in criminal law and criminology, Department of Law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran. jasadeghi@gmail.com

². Associate Professor, Department of Law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran (corresponding author). sheikholeslami@gmail.com

³. Assistant Professor, Department of Law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran. mirzajani.hamid-reza@hotmail.fr



دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان

Jurisprudence and Criminal Law Doctrines

آموزه‌های فقه و حقوق جزاء

سال دوم - شماره ۴ - شماره پیاپی ۸ - زمستان ۱۴۰۲، ص ۱-۲۶	Homepage: http://jclld.liau.ac.ir
تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۲۸	تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۹/۰۴
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۲۵	DOI: 10.71654/jclld.2023.999972
نوع مقاله: پژوهشی	شاپا الکترونیکی: ۲۸۲۱-۲۳۳۹

ساختار نظام شهرسازی در سنجه آسیب اجتماعی شناسی (زمینولوژی)

جواد اعظم صادقی^۱
عباس شیخ الاسلامی^۲
حمید رضا میرزاجانی^۳

چکیده

نظریه‌ی آسیب اجتماعی شناسی (زمینولوژی) با نگرشی فراتر از گفتمان «بزه» و «بزهکار»، آسیب‌های مهم جسمانی، روانی و اقتصادی ناشی از ساختارها را مطالعه می‌کند و راهکارهای اصلاح و تغییر نظام کیفری و نیز راهکارهای پیشگیرانه مبتنی بر اصلاح ساختار را ارائه می‌دهد. علیرغم اسکان اکثریت جمعیت کشور در شهرها و نیز آثار ناشی از آسیب‌های حوزه شهرسازی، تحقیقی مشاهده نمی‌گردد که ساختار نظام شهرسازی، شامل نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را از منظر آسیب اجتماعی شناسی مورد مطالعه قرار داده باشد. در این نوشتار، ساختار حوزه شهرسازی بررسی شده است؛ ساختار مبتنی بر تعارض منافع سازمانی که نظام شهرسازی را در دو راهی «مقابله با تخلف» و یا «کسب درآمد» از محل مذکور قرار داده است؛ ساختار منتهی به تصویب طرح‌های توسعه شهری که منشأ بسیاری از تخلفات منتهی به آسیب در حوزه شهرسازی شده است. رویکرد واکنش‌مدار قانونگذار و دستگاه‌های ذیربط در مقابله با تخلفات و جرائم حوزه‌ی شهرسازی و نیز فقدان ساز و کارهای پیشگیرانه در خصوص ساختمان‌های در حال احداث و در حال بهره برداری، از جمله مهمترین علل ساختاری در نظام شهرسازی است که به ایجاد و افزایش عوامل آسیب‌زا همچون: حاشیه‌نشینی، احداث و بقای ساختمان‌های نایم و غیراستاندارد، آلودگی هوای شهرها و نیز افزایش آسیب‌ها و تلفات ناشی از زلزله، سیل، آتش‌سوزی و غیره در شهرها منتهی شده است. کاهش آسیب‌های ناشی از حوزه شهرسازی، مستلزم اصلاح ساختار حوزه مذکور است که در این نوشتار، برخی از مهمترین راهکارهای اصلاحی تبیین و پیشنهاد گردیده است.

واژگان کلیدی: زمینولوژی، ساختار شهرسازی، تخلفات ساختمانی، آسیب، پیشگیری.

^۱ دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران. jasadeghi@gmail.com

^۲ دانشیار گروه حقوق، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران (نویسنده مسئول). sheikholeslami@gmail.com

^۳ استادیار گروه حقوق، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران. mirzajani.hamid-reza@hotmail.fr

مقدمه

در پی چالش‌های ایجادشده راجع به گفتمان جرم، عدالت کیفری و جرم‌شناسی در دهه آخر قرن بیستم میلادی و نیز در ادامه جرم‌شناسی انتقادی، گروهی از نظریه پردازان حوزه سیاست جنایی، ایجاد رشته جدیدی تحت عنوان: «رویکرد آسیب اجتماعی‌شناسی» یا «چشم انداز آسیب اجتماعی‌شناسی» را پیشنهاد کردند. پس از اجلاس سال ۱۹۹۰ دانشگاه بریستول، کلمه یونانی زمیا^۱ برای آسیب پیشنهاد شده و از آن پس، رشته جدیدی تحت عنوان: «زمیولوژی» متولد گردید که متضمن جرم‌شناسی بوده و به مطالعه آسیب می‌پردازد (غلامی، ۱۳۹۹، ۲۵).

در دیدگاه زمیولوژی، جرم و آسیب با یکدیگر همسو نیستند؛ زیرا آنچه به عنوان بزه تعیین می‌شود، ضرورتاً، سبب ورود آسیب نمی‌گردد؛ کما اینکه برخی از رفتارها و سیاست‌هایی که سبب ورود آسیب-های جدی و شدید می‌شوند، جرم نیستند (نوبهار، انصاری، ۱۳۹۷، ۱۸۶).

طرفداران این نظریه معتقد هستند علیرغم اینکه تلفات انسانی و اجتماعی اقتصادی بسیاری از انحراف‌ها و آسیب‌ها نسبت به جرائم بیشتر است، به دلیل ماهیت و مفهوم مضیق جرم و نیز فقدان وصف کیفری بسیاری از رفتارهای منتهی به آسیب‌ها و صدمات، جرم‌شناسی قادر به مطالعه آن‌ها نبوده است (نجفی ابرندآبادی، هاشم بیگی، ۱۳۹۷، ۲۰) و لذا وجود رشته‌ای ضرورت دارد که صرف نظر از وصف مجرمانه رفتار، به مطالعه این‌گونه آسیب‌ها بپردازد.

زمیولوژی به آسیب‌هایی که مهم بوده و از ساختارهای سیاسی و اقتصادی ناشی می‌گردد، توجه دارد و آن‌ها را مورد مطالعه قرار می‌دهد. صدمات مورد مطالعه در زمیولوژی می‌تواند فیزیکی، اقتصادی، احساسی، روانی و همچنین لطمه و آسیب به فرهنگ باشد. (هیلیارد و دیگران، ۲۰۰۴، ۱۹-۲۰). در این نگرش، آسیب، به مفهوم یک صدمه یا لطمه جدی به نیازهای اصلی و پایه‌ای بشر و فارغ از مشروع یا نامشروع بودن دلایل آن است و لذا صدمات جزئی و اندک از شمول این مفهوم خارج می‌گردد.

هرچند در طبقه‌بندی معمول در حقوق کیفری، آسیب‌های مورد مطالعه در زمیولوژی یا جزء جرائم قرار نگرفته و یا از جمله جرائم کم اهمیت است، ولی آثار سوء و گسترده ناشی از این گونه از آسیب‌ها و نیز احساس قربانیان آن‌ها، فراتر از آثار جرائم شدیدی است که در اولویت مطالعات جرم‌شناسان قرار دارد؛ از جمله این گروه از آسیب دیدگان، قربانیان نقض مقررات ایمنی و بهداشتی کارگاه‌ها و نیز قربانیان نقض مقررات زیست محیطی از سوی بنگاه‌ها، مؤسسات و کارفرمایان است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۰، ۱۰۲۸) که در بسیاری از موارد دچار آسیب‌های عمده و اساسی می‌گردند.

ظهور جنبش زمیولوژیک که در راستای تأمین عدالت اجتماعی، به دنبال خروج از گفتمان جرم و رفتن به سمت نظریه‌ای است که مطالعه آسیب‌های جدی ناشی از تصمیمات سیاسی و اجتماعی را در

^۱. zemia.

برگیرد (تان، ۲۰۱۱، ۱۸۰) را می‌توان نقطه عطف برای پژوهشگرانی دانست که می‌خواستند فراتر از مرزهای جرم‌شناسی جریان غالب حرکت کرده و در خصوص آسیب‌هایی که خارج از گفتمان متعارف جرم، بزه و جرم‌شناسی قرار می‌گیرد، پژوهش و بررسی کنند (بوکلی، کوتزه، ۱۴۰۰، ۱۷).

از جمله اهداف پژوهشگران حوزه مذکور آن است که ضمن تحلیل ساختارهای آسیب‌زا، رابطه ساختاری میان جرم و آسیب را مورد بازنمایشی قرار داده و در زمینه‌ای تجربی، کاربرد زیما، آسیب اجتماعی و جرم را بررسی نموده (بوکلی، کوتزه، ۱۴۰۰: ۲۰) و در این راستا با نگرشی پیشگیرانه به ماهیت ساختارهای آسیب‌زا، راهکارهای مبتنی بر پیش‌گیری و نیز اصلاح ساختار اداری و برنامه‌ریزی دولتی و عمومی را ارائه دهند. پیشنهاد اصلاح در جرم‌انگاری و پاسخ‌گذاری به رفتارهای آسیب‌زا در حوزه شهرسازی، از دیگر نتایج مطالعات مبتنی بر آسیب اجتماعی شناسی است.

شهرهای امروز، بیش از آنکه درگیر آسیب‌های میان فردی باشد از آسیب‌های ناشی از ساختارها رنج می‌برد. عدم برنامه‌ریزی درست در مدیریت سیلاب‌ها سبب ورود صدمات شدید جسمانی، اقتصادی و روانی گردیده است. آلودگی هوا که سبب مرگ افراد می‌گردد از دیگر آسیب‌های وارده به افراد جامعه است. با توجه به وقوع این‌گونه از آسیب‌ها، مطالعات آسیب اجتماعی شناسی می‌تواند چارچوب مناسبی برای بررسی این آسیب‌ها و ارائه راهکارهای پیشگیرانه ارائه دهد (انصاری، ۱۳۹۸، ۱۷)؛ کما اینکه پیشنهاد اصلاح حقوق کیفری از دیگر دستاوردهای آسیب اجتماعی شناسی است.

ساختار نظام شهرسازی که شامل نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری بوده و سبب ایجاد طیف وسیعی از آسیب‌ها گردیده است، از قوانین و مقررات متعدد و پراکنده، کنشگران متعدد^۱ که برخی آن را تا ۳۶ دستگاه و نهاد دانسته‌اند و نیز تعامل و ارتباط میان این کنشگران در ساختار مذکور تشکیل گردیده است (اعظم صادقی و دیگران، ۱۴۰۲، ۲۳).

سؤال نخست تحقیق آن است که آیا نظام شهرسازی را می‌توان در زمره علل آسیب‌زا قرارداد یا خیر؟ با فرض مثبت بودن پاسخ به سؤال نخست، سؤال دوم تحقیق آن است که آیا ساختار نظام شهرسازی، عامل اصلی آسیب‌های وارده به شهروندان است و یا آنکه تصمیمات کنشگران حوزه شهرسازی، این آسیب‌ها را ایجاد می‌کند؟

فرض نخست، آن است که نظام شهرسازی یکی از مهمترین ارکان ساختار حکومت بوده که کارکرد ناصحیح نظام مذکور، عامل ورود خسارت و آسیب به افراد جامعه است. فرض دوم نیز آن است که ساختار نظام شهرسازی، عامل اصلی بروز و گسترش آسیب به شهروندان است.

۱. شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیسیون‌های ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای اسلامی شهرها، شهرداری‌ها، استانداری و فرمانداری‌ها، سازمان‌های استانی راه و شهرسازی و همچنین مراجع قضایی از جمله دادرها، دادگاه‌ها و نیز دیوان عدالت اداری از جمله کنشگران مؤثر نظام شهرسازی هستند.

یکی از موضوعات مورد بحث در رویکرد آسیب اجتماعی شناسی، ارائه معیاری برای ارزیابی آسیب است (شیدایی، ۱۳۹۶، ۳۴). اصطلاح استاندارد زندگی^۱ که در مفهوم وسیع خود، به کیفیت زندگی اشاره دارد و همه امور مادی، اقتصادی و حتی مسائل غیراقتصادی را در برمی‌گیرد که زندگی اشخاص را تحت تأثیر قرار می‌دهد (شیدایی، ۱۳۹۶، ۳۵-۳۶)، یکی از معیارهایی است که می‌تواند برای ارزیابی آسیب‌زا بودن یک عمل یا یک واقعه مورد استفاده قرار گیرد.

۱. آسیب‌های ناشی از ساختار نظام شهرداری

برخی عقیده دارند ساختار نظام شهرداری در ایران در حال ایجاد بحران‌هایی است که می‌تواند در آینده‌ای نه چندان دور به وقوع فاجعه و بروز آسیب‌های شدید منتهی گردد (سلیمانی مهرنجانی و دیگران، ۱۳۹۵، ۳۴). فقدان استانداردها و کیفیت لازم از حیث زیست‌پذیری فضای شهری، فقدان هوای پاک و نیز فقدان ساختمان‌های مناسب و استاندارد شهری از جمله مواردی است که می‌تواند آسیب‌های بزرگ جسمی، روانی و حتی اقتصادی به جامعه وارد کند. وقوع حوادثی همچون: پلاسکو، متروپل، سینا اطهر و حادثه اخیر بیمارستان گاندی تهران، تنها نمونه‌های کوچکی از مجموع حوادث و اتفاقاتی است که سبب بروز آسیب شده و کیفیت زندگی شهروندان را تحت تأثیر خویش قرار داده است که در این بخش از مقاله برخی از این آسیب‌ها بررسی می‌شود.

۱-۱. آسیب‌های ناشی از ساخت بناهای ناایمن و غیر استاندارد

احداث بناهای ناایمن که ناشی از عدم رعایت موازین ساخت و نیز تخلفات ساختمانی بوده از علل عمده آسیب‌زا در نظام شهرداری است. حادثه موسوم به متروپل که به مرگ و جراحت بیش از هشتاد نفر منتهی گردید، یکی از مصادیق این نوع از حوادث بوده که موضوع ایمنی ساخت و ساز و عواقب ناشی از عدم رعایت موازین ساخت را به صدر اخبار آورده و حتی به اعتراضات خیابانی منتهی شد.

آسیب‌های ناشی از تخریب بناهای غیراستاندارد در هنگام وقوع زلزله، یکی دیگر از نتایج وقوع تخلفات ساختمانی است. مهمترین عامل کاهش آسیب‌های ناشی از وقوع زلزله را آمادگی قبلی جامعه برابر این پدیده طبیعی می‌دانند که این امر نیز مستلزم وجود بناهای مقاوم در برابر زلزله است. آمارها نشان می‌دهد که از هفده زلزله بزرگ که طی سال‌های ۱۹۰۰ تا ۱۹۹۰ میلادی اتفاق افتاده است، چهار مورد آن، مربوط به ایران و با تلفاتی در حدود ۱۲۰ هزار نفر بوده است (احمدی، ۱۳۷۶، ۶۲) که از جمله علل اصلی تلفات سنگین زلزله در ایران، احداث بناهای غیر استاندارد است.

در خصوص آسیب‌های ناشی از وقوع تخلفات ساختمانی و نیز آثار عدم استحکام بناهای احداثی در میزان تلفات حوادث طبیعی، تحقیقاتی در سطح ملی و بین‌المللی انجام شده است. آمار شش رقمی

^۱. The standard of living.

مرگ ناشی از زلزله حدود ۷ ریشتری سال ۲۰۱۰ هائیتی در مقایسه با عدم وجود تلفات در زلزله‌ای به همان بزرگی و در همان سال در نیوزیلند نشان داد که فساد، فقر، استفاده از مصالح نامرغوب و نیز عدم رعایت ضوابط راجع به استحکام بنا می‌تواند زلزله‌های متوسط را به بلایای بزرگ با ابعادی فاجعه بار تبدیل کند (آمبرایسز، بیلهام، ۲۰۱۱، ۱۵۳).

در همین خصوص، آمارها نشان می‌دهد که طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ حدود شصت هزار نفر و با میانگین سالیانه حدود هجده هزار و سیصد نفر، در نتیجه، زمین لرزه‌های اندونزی، کشمیر، ایران، چین و هائیتی جان باخته‌اند. تلفات مذکور که ناشی از عدم رعایت الزامات مرتبط با مهندسی ساخت و نتیجه فروریختن ساختمان در اثر زلزله و نیز حوادث فرعی دیگر همچون: سونامی، رانش زمین و آتش‌سوزی بوده است، نشان داد به رغم پیشرفت در مهندسی ساخت در طول دهه‌های اخیر، مرگ و میر ناشی از زلزله کاهش نداشته است (آمبرایسز، بیلهام، ۲۰۱۱، ۱۵۴) که دلیل اصلی آن را می‌توان ناشی از تخلف سازندگان در احداث بنا دانست.

بررسی‌های انجام شده پس از وقوع زلزله سال ۱۹۹۹ در منطقه مرمره ترکیه که ساختمان‌های زیادی تخریب و هزاران نفر به دلیل آوار ناشی از تخریب ساختمان‌ها کشته شدند نیز نشان داد که عدم رعایت ضوابط ساخت و ساز و بروز تخلفات ساختمانی، نقش عمده‌ای در افزایش آسیب‌های ناشی از زلزله داشته است. تحقیق انجام شده مؤید آن است که حدود ۶۵ درصد از ساختمان‌های استانبول به صورت غیرقانونی و بدون نظارت کافی ساخته شده که همین امر در بروز فجایع پس از زلزله نقش عمده‌ای داشته است (گرین، ۲۰۰۵، ۵۳۰).

یکی از پژوهشگران ترکیه در خصوص آثار زلزله مرمره اظهار داشته است: «اگر ما ساختمان‌های مناسبی داشتیم، شاید فقط ۲۰۰ - ۳۰۰ نفر می‌مردند و نه هزاران نفری که ما دیده‌ایم» (گرین، ۲۰۰۵، ۵۳۵). یافته‌های گروه‌های تحقیقاتی بین‌المللی که زلزله مرمره را بررسی کرده‌اند نیز نشان داده که تخریب انجام شده، به فقدان مهندسی، فقدان بازرسی تضمین کیفیت و اهمال دولتی مرتبط است؛ کما اینکه خسارات سنگین ایجاد شده در مناطق آداپازاری، ازمیت و یالوا را ناشی از شرایط خاک، سیمان بی‌کیفیت استفاده شده، نزدیکی سازه‌های ساختمانی به ساحل خلیج ازمیت و نیز مهندسی ضعیف در احداث پایه‌ها دانسته‌اند (گرین، ۲۰۰۵، ۵۳۶).

بررسی میزان آسیب‌ها و صدمات جسمانی ناشی از زلزله در ایران نیز نشان داده که درصد بالایی از صدمات، از وضعیت نامطلوب برنامه‌ریزی و طراحی شهری، وضعیت بد استقرار ساختمان‌ها، کاربری نامناسب زمین‌های شهری، شبکه ارتباطی ناکارآمد شهری، بافت فشرده شهری و تراکم‌های بالا در مکان‌های نامناسب، تأسیسات زیربنایی فرسوده و نامناسب، اندک بودن فضاهای باز شهری و توزیع نا

مناسب آن‌ها در سطح شهر و مواردی از این قبیل ناشی گردیده که در افزایش آسیب‌های وارد شده به دلیل وقوع زلزله مؤثر است (احمدی، ۱۳۷۶، ۶۴).

با توجه به ارتباط تنگاتنگ میان میزان خسارت‌ها با حجم و تعداد ساخت و سازها و نیز میزان تخلفات ساختمانی، بسیاری از محققین عقیده دارند که اگر امروزه زلزله‌ای در مقیاس بزرگ اتفاق افتد، خسارت‌های آن، چند برابر دهه‌های پیش خواهد بود (زنگی آبادی و دیگران، ۱۳۸۹، ۶) که تجربه حاصل از چند زلزله اخیر در ایران نیز این نظریه را تأیید می‌کند؛ برای نمونه پس از وقوع زلزله سال ۱۳۹۶ کرمانشاه که به مرگ بیش از ۶۰۰ نفر و جراحت هزاران نفر دیگر منتهی گردید، ساخت و سازهای غیر استاندارد و همراه با تخلفات ساختمانی، از علل عمده افزایش آسیب‌های ناشی از زلزله دانسته شد. در همین ارتباط معاون اول وقت ریاست جمهوری میزان تخریب بنا و خسارت ناشی از زلزله در مسکن مهر کرمانشاه را به مراتب بیش از سایر ساختمان‌های جدیداً ساخته شده دانست؛ متعاقباً نیز سازمان نظام مهندسی غیر استاندارد بودن برخی از پروژه‌های مسکن مهر و خسارات ناشی از آن را تأیید کرد.^۱

۲-۱. آسیب‌های ناشی از تخلف در نوع بهره‌برداری از مستحذات

تخلف در نوع بهره‌برداری از ساختمان‌های احداث شده نیز از جمله علل مؤثر در وقوع حوادثی است که به مرگ و آسیب‌های جسمانی و مالی به شهروندان منتهی می‌گردد که حوادث ساختمان پلاسکو در سال ۱۳۹۵ و سینا اطهر در سال ۱۳۹۹ از جمله مصادیق آن است.

گزارش ملی پلاسکو، فروریزی پلاسکو را نمادی از همه نا کارآمدی‌ها، قصورها و کاستی‌هایی می‌داند که به مدت چندین دهه بر یکدیگر انباشته شده و در اصل، پلاسکو در زیر بار سنگین انباشت‌های آن‌ها فروریخت. گزارش مذکور، نشان می‌دهد که خلأ قوانین و رویه‌های حقوقی مناسب و در کنار آن سهل‌انگاری گسترده سنتی در تفسیر و اجرای قانون و رویه شدن آن‌ها چگونه حادثه پلاسکو را تسهیل کرده است (هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه و ساختمان پلاسکو، ۱۳۹۷، ۵). در شهر تهران نیز از حدود ۱۰۰۰ برج نا ایمن، ۱۷۵ برج خطرناک گزارش شده^۲ که متعاقباً نیز علی‌رغم تأیید و تکذیب‌های مکرر، لیست ۱۲۹ ساختمان نا ایمن منتشر شد که بسیاری از آن‌ها ساختمان‌های اداری و تجاری مهم تهران بودند.^۳

پس از حادثه پلاسکو، شامگاه سه شنبه ۱۰ تیرماه ۱۳۹۹ خبر انفجار مهیب در ساختمان موسوم به کلینیک سینا اطهر در فضای رسانه‌ای کشور منتشر شد. در نتیجه، انفجار مذکور که در نتیجه بهره‌برداری

۱. ر.ک: <https://donya-e-eqtasad.com/3315127> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۰۵

۲. ر.ک: <https://www.eghtesadnews.com/465258> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۰۵

۳. ر.ک: <https://www.irannewspaper.ir/newspaper/item/615068> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۰۵

کلینیک پزشکی در ساختمان مسکونی بوده، تعداد ۱۹ نفر از کارکنان و مراجعه کنندگان به این مرکز پزشکی جان خود را از دست دادند و تعداد دیگری نیز مصدوم شدند.^۱

۳-۱. آسیب‌های ناشی از احداث بناهای نا ایمن در مسیر سیل

یکی دیگر از عوامل آسیب‌زا به شهر و شهروندان، وقوع سیل و آسیب‌های ناشی از آن است. سیل به علت تجمع سریع و انتشار آب رودخانه از بالا دست به پایین دست اتفاق می‌افتد که توسط بارش بسیار سنگین به وجود می‌آید (اسماعیلی علویجه و دیگران، ۱۳۹۹، ۳۵۱). سیلاب از جمله بلایای طبیعی شناخته شده است که بر اساس گزارش پایگاه داده بین المللی مخاطرات در زمینه بلایای طبیعی، در کنار زلزله و خشکسالی بالاترین رتبه را از لحاظ خسارات مالی و جانی به همراه دارد. حداقل یک سوم از همه ضرر و زیان‌های ناشی از نیروهای طبیعی را می‌توان به جاری شدن سیل نسبت داد (قهرودی تالی و دیگران، ۱۳۹۵، ۲۲).

آسیب‌ها و خسارات ناشی از سیل را به خسارات مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرده‌اند. خسارت مستقیم به دلیل تماس فیزیکی آب سیل با انسان، اموال و یا اشیاء دیگر به وجود آمده و خسارت غیر مستقیم توسط یک سیل ناشی از فضا یا زمان خارج از رویداد واقعی روی می‌دهد که شامل اختلال در ترافیک، تجارت یا خدمات عمومی است (اسماعیلی علویجه و دیگران، ۱۳۹۹، ۳۵۱).

با رشد سریع شهرسازی، سیلاب در نواحی شهری بیشتر و شدیدتر شده است؛ برای نمونه، بر اساس مطالعات انجام شده در خصوص سیل در تهران، تعداد حوادث سیل در شهر تهران طی چهار دهه (۱۳۳۱ - ۱۳۷۰) رو به افزایش بوده است. در دهه نخست ۱۲ مورد، در دهه دوم ۱۵ مورد، در دهه سوم ۳۳ مورد و در آخرین دهه ۵۴ مورد بوده است (قهرودی تالی و دیگران، ۱۳۹۵، ۲۳).

تحقیق انجام شده در شهر ماکو نیز نشان می‌دهد به علت نبود فضای مناسب برای ساخت و ساز، توسعه فیزیکی شهر بر روی مسیل‌های قدیمی صورت گرفته است. این امر سبب شده که هنگام وقوع بارندگی، سیل وارد بافت کالبدی شهر شده و خسارت‌های زیادی به بار آور؛ برای مثال، در ۱۷ مرداد ماه ۱۳۷۸، در نتیجه یک بارش رگباری با شدت ۲۰ میلی متر در ۱۰ دقیقه، سیلی جاری شد که باعث ایجاد خسارت بر ۳۵۰ واحد مسکونی، ۷۰۰ دستگاه خودرو، ۵۸ واحد صنفی، آب‌گرفتگی واحدهای مسکونی ۱۵۰ خانوار و تخریب کلی ۲۲ واحد مسکونی شد. در این جریان ۸۲ نفر مصدوم شده و ۴ نفر نیز جان خود را از دست دادند (احمدزاده و دیگران، ۱۳۹۴، ۳).

۱. ر.ک: <https://www.isna.ir/news/99041108888> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۷/۲۵

تحقیق انجام شده در سال ۱۳۹۴ در منطقه ۲۲ تهران نشان داده بود که تصرفات در حوزه آبریز و نیز پل‌های غیراستاندارد احداث شده در مسیر رودخانه کن، می‌تواند باعث بیرون زدگی سیل از بستر رودخانه شود. همچنین ممکن است ساخت و سازهای غیر مجاز و بی‌رویه در حریم رودخانه‌های کن و وردآورد، باعث تجمع آب و رها سازی یک باره آن در منطقه شده و ایجاد سیلاب می‌شود. در ادامه همین تحقیق آمده بود: بنابر این، اگر ساخت و سازهای غیرمجاز، غیراستاندارد در بستر و حریم رودخانه و همچنین افزایش جمعیت در منطقه ادامه یابد، می‌توان نتیجه گرفت احتمال آسیب پذیری برابر سیل در منطقه ۲۲ تهران می‌تواند زیاد باشد (اسماعیلی علویجه و دیگران، ۱۳۹۹، ۳۵۹)؛ متعاقباً، در سال ۱۴۰۱ پیش بینی مذکور به وقوع پیوسته و سیل مخربی در مسیر رودخانه کن و امامزاده داوود به وجود آمد به گفته استاندار تهران ۴۴ نفر جان خویش را از دست داده و حدود ۴۰۰۰ میلیارد تومان نیز خسارت وارد شد.^۱ در همین ارتباط، رئیس پژوهشگاه هواشناسی و علوم جو کشور، مهمترین علت وقوع حادثه را تعرض به حریم رودخانه و ساخت و سازهای غیر مجاز اعلام نمود که باعث تغییر در عرض بستر رودخانه گردیده است.^۲

۴-۱. آسیب‌های ناشی از حاشیه نشینی

حاشیه نشینی که از آن به اسکان غیر رسمی نیز تعبیر می‌گردد معمولاً ساخت و سازهایی را شامل می‌شود که در اراضی قولنامه‌ای و یا در اراضی تصرفی متعلق به ثالث، به طور غیر قانونی و با تخلف از مقررات ساخت و ساز احداث گردیده است (احمدیان، ۱۳۸۲، ۲۷۸).

در کشور ما اسکان غیررسمی با رشدی سریع‌تر از رشد شهرنشینی به صورت رسمی مواجه بوده و بر اساس برخی برآوردها حدود یک پنجم جمعیت شهرها در مناطق حاشیه‌ای ساکن هستند. اسکان غیر رسمی یکی از جلوه‌های فقر شهری بوده که به شکلی خودرو، فاقد مجوز ساختمان و برنامه رسمی شهرسازی و با تجمعی از اقشار کم درآمد و سطح نازلی از کمیت یا کیفیت زندگی شکل می‌گیرد (صرافی، ۱۳۸۱، ۵).

حاشیه نشینی با آسیب پیوند مستقیم داشته و نوعی از آن را در حاشیه شهرها به ویژه کلان شهرها می‌توان دید. در چنین مناطقی به سبب از بین رفتن ارزش‌های انسانی، ناهنجاری‌های اجتماعی به سرعت رشد می‌کنند و اعمالی چون: دزدی، اعتیاد، قاچاق، فحشا و مانند آن‌ها در آنجا بیش از بافت اصلی شهری دیده می‌شود (امیری و دیگران، ۱۳۹۲، ۱۲۴).

^۱ ر.ک: <https://www.isna.ir/news/1401051914133> تاریخ مشاهده ۱۴۰۱/۱۷/۶

^۲ ر.ک: <https://www.tasnimnews.com/fa/news/140/05/28/2760137> تاریخ مشاهده ۱۴۰۱/۱۷/۶

علاوه بر آسیب‌های فرهنگی، همچون: نا امنی و نا ایمنی محیط اجتماعی و نیز فساد اجتماعی ناشی از فقر و بیکاری که به اعتیاد و فحشا منتهی می‌گردد، مسکن سازی شتاب‌زده توسط استفاده کنندگان از آن‌ها که عمدتاً به دلیل نداشتن پروانه ساختمانی و تبعیت نکردن از برنامه ریزی شهری به احداث مجموعه‌ای نابسامان با واحدهای مسکونی فرسوده و رو به ویرانی اقدام می‌کنند، کیفیت پائین زندگی و کمبود شدید خدمات و زیربنای شهری و تراکم بالای جمعیتی، بالا بودن مخاطرات طبیعی و زیست محیطی برای ساکنین این قبیل از سکونتگاه‌ها، محدودیت و نارسایی معابر و شبکه‌های ارتباطی، فشردگی بافت و کمبود دسترسی‌های مناسب و نیز کمبود فضاهای باز و سبز عمومی و خصوصی و همچنین بی‌نظمی در تفکیک قطعات تصرف شده، از جمله ویژگی‌های بناهای احداثی در حاشیه شهرها بوده که به بی‌نظمی در زندگی ساکنین منجر شده و آسیب‌های روانی و روحی فراوانی را به آن‌ها تحمیل کرده است (رحیمی، ۱۳۹۴، ۴۹).

احداث مسکن با مصالح غیر مقاوم با سطح اشغال و تراکم بالا در این مناطق از جمله عواملی است که می‌تواند در صورت وقوع حوادث طبیعی به مرگ و جراحت بسیاری از ساکنین منتهی گردد. ضعف شدید در خدمات زیستی همچون مراکز آموزشی، بهداشتی و درمانی و زیرساخت‌های شهری، همچون: آب، برق و گاز و تأمین آن‌ها به صورت غیررسمی که مستلزم پذیرش خطرات و آسیب‌های جسمی و روانی است، از دیگر نتایج اسکان غیررسمی است (شیخی، ۱۳۸۹، ۸۲).

ساخت بنا در اراضی مسأله‌دار حاشیه شهرها، همچون: اراضی داخل مسیل‌ها و کال‌ها، زیر دکل‌های برق فشارقوی و امثال ذلک و نیز کمبود زیرساخت‌ها برای دفع فاضلاب و در نتیجه، جاری شدن فاضلاب‌ها و دفع سطحی آن‌ها سبب ایجاد انواع بیماری‌ها و آلودگی‌های بصری، بویایی و پوستی و نیز بیماری‌هایی همچون بیماری سرطان، بیماری‌های عصبی و روانی ناشی از آن گردیده است (شیخی، ۱۳۸۹، ۸۳).

از سوی دیگر، به دلیل نبود بهداشت، سطح بیماری، میان حاشیه نشینان زیاد بوده و چون این افراد همواره در مراکز شهری در حال تردد هستند، بیماری‌ها را به سایرین نیز منتقل می‌کنند. به طور کلی باید گفت: منشأ اصلی بسیاری از اتفاقاتی که در سطح شهر رخ می‌دهد، در مناطق حاشیه‌ای است (رحیمی و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۶۶)؛ به عبارت دیگر حاشیه نشینی، از یک سو سبب ورود آسیب مستقیم به حاشیه نشینان شده و از سوی دیگر با تردد حاشیه نشینان در سطح شهر، آسیب‌های مذکور به طور غیر مستقیم به تمام شهرنشینان انتقال یافته و آن‌ها نیز از این پدیده متأثر می‌گردند.

۵-۱. آسیب ناشی از آلودگی هوا به سبب توسعه عمودی شهرها

آلودگی هوا، یکی از عوامل افزایش مرگ و میر زودرس مردم، در سراسر جهان شناخته شده است. سازمان جهانی بهداشت، در آخرین آمار خود اعلام کرده است که آلودگی هوا سالانه جان هفت میلیون

نفر را در سراسر جهان می‌گیرد و از هر ۱۰ نفر، ۹ نفر هوایی را تنفس می‌کنند که حاوی مقادیر بیش از حد مجاز آلاینده‌ها است. آلودگی هوا، در سرما، به دلیل پدیده وارونگی تشدید می‌شود که در این شرایط سالمندان، زنان باردار، کودکان و بیماران، قشر آسیب پذیرتر محسوب می‌شوند.^۱ مواجهه مداوم مردم با ذرات معلق آلاینده باعث مرگ حدود ۴۱ هزار و ۷۰۰ نفر در کل ایران گردیده است.^۲

اگرچه جریان هوا و وزش باد، یکی از مهمترین و طبیعی‌ترین علل کاهش آلودگی هوا و پراکنده ساختن دود و غبار ناشی از عوامل آلاینده به شمار می‌آید (زینالی و دیگران، ۱۳۹۶، ۱۸۸)، تحقیقات زیست محیطی در شهرهای بزرگ نشان داده است که وجود ساختمان‌ها و سازه‌های بلند، از حرکت هوای شهر جلوگیری کرده و وزش باد در شهرها کمتر از مناطق غیرشهری است (زینالی و دیگران، ۱۳۹۶، ۱۸۸)؛ به عبارت دیگر، بلند مرتبه سازی در مسیر جریان باد، به ویژه جریان‌هایی که نقشی مهم و مؤثر در تهویه بافت از آلودگی‌های ایجاد شده در محیط شهری دارند، همراه با اثرات نامطلوب محیطی، از جمله علل تشدید آلودگی هوا خواهد بود (زینالی و دیگران، ۱۳۹۶، ۱۸۹)؛ بنابراین، این، در صورت عدم رعایت محاسبات راجع به مسیر باد غالب و نیز نحوه قرارگیری برج‌ها در مسیر باد مذکور، افزایش احداث برج‌ها و ساختمان‌های بلند مرتبه می‌تواند به آلودگی هوای شهرها منتهی شده که آلودگی مذکور به نوبه خویش عامل مرگ زودرس هزاران تن از ساکنان شهرها خواهد بود.

نتایج تحقیق انجام شده در خصوص نقش بناهای احداثی در آلودگی شهر تهران نشان می‌دهد گسترش ساخت و سازها و بلند مرتبه سازی در آن شهر (با لحاظ وضعیت جغرافیایی شهر که مانند یک کاسه بوده و فقط از طرف غرب شهر امکان وزش باد و تخلیه آلودگی‌ها وجود دارد)، سبب گردیده که در سال‌های گذشته، کریدور جریان هوای منطقه مسدود گردد (صالحی و دیگران، ۱۳۹۵، ۶۹). مسدود شدن کریدور هوای شهری عاملی مؤثر برای افزایش آلودگی هوای تهران بوده که افزایش مرگ و میرهای ناشی از آلودگی هوا از نتایج این آلودگی است. در واقع، تحقیقات مذکور، مؤید آن است که عدم توجه به تأثیرات زیست محیطی طرح‌های توسعه و نیز تخلف اجزای ساختار شهر در فروش تراکم و همچنین تخلف سازندگان در احداث بناهای غیر مجاز، سبب مسدود گردیدن مسیرهای خروج هوا، محصور ماندن هوای آلوده در محیط شهر و در نتیجه افزایش آلودگی هوای تهران گردیده است.

در تحقیق مذکور، برای جبران اثرات برج سازی در آن منطقه و رفع انسداد مسیر هوا، حذف برخی از برج‌ها در مجتمع‌های دارای چند ساختمان بلند مرتبه را پیشنهاد کرده و اظهار گردیده: در مجتمع‌هایی با ترکیب چند ساختمان بلند مرتبه، مانند آنچه در پهنه این سه مطالعه نمایش داده شده، با حذف یک

۱. ر.ک: <https://www.irna.ir/news/84178509> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۴/۱۵

۲. ر.ک: <https://www.aa.com.tr/fa/2113003> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۴/۱۵

ساختمان بلند در مسیر جریان هوا موجب تقویت اثر بخشی تهویه باد شهری و تعدیل سرعت باد در فضای باز مرکزی مجتمع شود (صالحی و دیگران، ۱۳۹۵، ۷۷).

تحقیق انجام شده راجع به ساختمان‌های احداث شده در منطقه الهیه تهران نیز حاکی از قرار گرفتن آن‌ها برابر باد غالب منطقه بوده که مانع تهویه آلودگی در بافت می‌گردد؛ علاوه بر آنکه بلوک‌های ساختمانی، موانعی برابر وزش باد محسوب شده و از سرعت جریانات می‌کاهند (زینالی و دیگران، ۱۳۹۶، ۲۰۱)؛ بنابراین، احداث ساختمان‌های بلند مرتبه که می‌تواند ناشی از طرح مصوب، فروش تراکم و نیز تخلفات ساختمانی در آن منطقه باشد، به پایین تر بودن سرعت باد و آلودگی بیشتر منطقه مذکور خصوصاً در فصول سرد سال منتهی شده که همین امر به افزایش مرگ‌های ناشی از آلودگی هوا منتهی می‌گردد.

۶-۱. سایر آسیب‌ها

هرچند در گذشته توانایی فنی و مهندسی برای احداث ساختمان‌های بلند مرتبه و برج وجود نداشته است، لیکن سوابق تاریخی نشان می‌دهد که ایجاد محدودیت در ارتفاع ساختمان‌ها از حیث ضرورت عدم اشراف بر خانه‌های مردم همواره مورد توجه قرار داشته است؛ برای نمونه، در کتاب «احکام السلطانیه» ابوالحسن ماوردی (در گذشته به سال ۴۵۸ قمری)، به منع اشراف بر خانه‌های مردم در احداث بنا تأکید کرده است (کاشانی، ۱۳۹۱، ۱۱).

افزایش بلند مرتبه سازی موجب اشراف ساختمان‌های با ارتفاع بیشتر بر ساختمان‌های مجاور و در نتیجه، نقض حریمیت یا حریم خصوصی شده و سبب ورود آسیب روحی و روانی به مجاوران با ارتفاع پایین تر می‌گردد (رکن الدینی، شریف یزدی، ۱۳۹۸، ۸۷).

تحقیق انجام شده راجع به احداث ساختمان‌های بلند مرتبه در بافت قدیمی شهرها نیز نشان دهنده بروز اختلاف، منازعه و درگیری میان همسایگان است؛ برای نمونه در تحقیق انجام شده در پنج واحد ساختمانی از این دست، بدون استثناء همسایگان پیرامون، اعتراض داشتند و در همه موارد، کار به طرح دعوی و شکایت کشیده شده (حسین زاده دلیر، ۱۳۹۰، ۸) که درگیری و شکایات مذکور مؤید ورود آسیب روحی و روانی ناشی از احداث ساختمان‌های بلند مرتبه در بافت مذکور است.

کمبود فضاهای خدمات عمومی (آموزشی، بهداشتی، فضای سبز و ...) در اثر افزایش تراکم انسانی در سطح محله و منطقه (فرهودی، محمدی، ۱۳۸۰، ۷۹) و نیز محدودیت فضایی ساختمان‌های بلند، عاملی عمده در بروز فشارهای عصبی و روانی بوده که آثار روانی نا مطلوب آن دامن گیر ساکنین ساختمان‌های بلند و نیز ساکنین پیرامون آن‌ها می‌گردد (حسین زاده دلیر، ۱۳۹۰، ۱۰).

احداث ساختمان‌های بلند مرتبه در مکان‌های نامناسب سبب افزایش شدید جمعیت و ایجاد پیامدهای نا مطلوب، مانند هجوم وسایل نقلیه موتوری نیز گردیده است (فردوسی و دیگران، ۱۳۹۵،

۱۴). افزایش تردد وسایل نقلیه مذکور، علاوه بر افزایش میزان سروصدا، باعث افزایش حجم ترافیک منطقه شده که این امر، به نوبه خویش، بر حجم آلودگی شهرها افزوده است. تراکم خودرو و آلودگی ناشی از آن، در نتیجه احداث ساختمان‌های بلند، احتمال ابتلاء و تشدید بیماری‌هایی چون سگته، آسم، اختلالات بینایی و آسیب‌دیدگی قدرت شنوایی را افزایش می‌دهد؛ کما اینکه افزایش تراکم جمعیت و خودرو ناشی از بلند مرتبه سازی ارتباطی مستقیم با افزایش تصادفات و مرگ و میر ناشی از آن دارد (حسین زاده دلیر، ۱۳۹۰، ۹).

با افزایش تراکم جمعیتی ناشی از بلند مرتبه سازی، تأسیسات شهری مرتبط اعم از آب آشامیدنی، زباله و نیز فاضلاب شهری تحت تأثیر جدی قرار می‌گیرند. مطابق بررسی‌های میدانی انجام‌شده، آب آشامیدنی کلیه برج‌ها از شبکه آب شهری تأمین می‌گردد. با توجه به ظرفیت محدود شبکه آب شرب شهری، فرسوده بودن شبکه مذکور، وجود برج‌ها به مشکلات موجود دامن زده و مردم شهر را با مشکلاتی همچون قطع آب مواجه خواهد ساخت (عزیزی، ۱۳۷۷، ۴۰). افت فشار و قطعی مکرر آب، از یک سو، سبب آسیب‌های جسمانی ناشی از عوارض بهداشتی کاهش دسترسی به آب سالم شده و از سوی دیگر، می‌تواند سبب ایجاد فشارها و آسیب‌های روانی ناشی از محرومیت شهروندان از آب سالم و بهداشتی گردد.

۲. عوامل ساختاری آسیب‌زا در نظام شهرسازی

در یک تقسیم بندی مبتنی بر ساختار، برخی از مهمترین علل بروز آسیب را می‌توان علل ساختاری زیر دانست:

۲-۱. تعارض منافع سازمانی و دوگانگی ساختاری تخریب و جرمه

ساختار مالی شهرداری‌ها و اتکای آن‌ها به درآمدهای حاصل از ساخت و ساز، سبب ایجاد انواع مختلفی از تعارض منافع در نظام شهرسازی و مدیریت شهری و در نتیجه، نادیده گرفتن و یا چشم‌پوشی بر تخلفات و جرائم حوزه شهرسازی گردیده است؛ به عبارت دیگر، قرار گرفتن ساختار شهرسازی در دو راهی مقابله با تخلفات و جرائم حوزه شهرسازی و یا کسب درآمد از محل وقوع تخلف و بزه، در عمل سبب چشم‌پوشی بر تخلف و بزه شده که این امر، به نوبه خویش، سبب بروز حوادث و فجایعی در ساختمان‌های احداثی و یا در حال احداث گردیده و به مرگ و جراحت صدها و بلکه هزاران تن از شهروندان منجر شده است.

تا کنون، تعاریف متعددی از تعارض منافع ارائه شده است (نصیری، شادمانی، ۱۳۹۹، ۸). سازمان همکاری و توسعه اقتصاد OECD^۱ در گزارش سال ۲۰۰۳ خویش، در خصوص مدیریت تعارض منافع

^۱. The Organization for Economic Co-operation and Development.

در حوزه عمومی،^۱ ضمن تأکید بر ضرورت ارائه تعریف ساده و کاربردی، تضاد (تعارض) منافع را تضاد بین وظیفه عمومی و منافع شخصی مقام دولتی دانسته است؛ به نحوی که منافع شخصی مقام دولتی بر عملکرد و پاسخگویی وی تأثیر ناروا داشته باشد (گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصاد، ۲۰۰۳، ۲۴)؛ به عبارت دیگر، تعارض منافع، مجموعه شرایطی است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای شخص تحت تأثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد. در این شرایط معمولاً شخص در موقعیتی قرار می‌گیرد که می‌تواند میان منفعت عمومی و یا منفعت شخصی یکی را انتخاب نماید (محقق داماد، درویش زاده، ۱۴۰۰، ۱۳۳).

تعارض منافع را در نظام اداری ایران، به تعارض منافع فرد محور و تعارض منافع سازمان محور تقسیم کرده‌اند. در تعارض منافع سازمان محور، به علت ویژگی‌های مرتبط با ساختار سازمانی، منافع سازمان در تعارض با منافع عمومی در مجموعه حاکمیت قرار می‌گیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ۶). در این نوع از تعارض منافع، سازمان‌های اداری و نهادهای عمومی، به لحاظ ساختاری که سازمان در آن قرار گرفته است، در دو راهی میان نفع سازمانی یا منافع عمومی، به دلایلی، منافع عمومی را قربانی اهداف و منافع کوتاه مدت سازمان خود می‌کنند (محقق داماد و درویش زاده، ۱۴۰۱، ۱۱)؛ برای مثال، سازمانی که درآمدهایش با وظایفش در تعارض است، همواره در جایگاه تعارض منافع قرار دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ۶).

یکی از مصادیق این نوع از تعارض منافع را می‌توان تعارض میان وظایف شهرداری در پیشگیری و مقابله با تخلفات و جرائم حوزه شهرسازی با وظیفه و اختیار شهرداری در کسب درآمد از محل جریمه ناشی از تخلفات و نیز فروش تراکم و کاربری توسط شهرداری‌ها دانست. در تمام سال‌های پس از خودگردانی شهرداری‌ها عمده‌ترین منبع درآمدی برای مدیریت و نگهداری شهرها، از محل تخلفات و جریمه‌هایی تأمین شده است که زندگی شهروندان را به شکل جدی مختل کرده است؛ از سوی دیگر، برای مالکی که بخواهد ضوابط شهرداری (مساحت اشغال شده، ارتفاع، تعداد طبقات و...) را زیر پا بگذارد، این جریمه، نه تنها کارکرد بازدارندگی ندارد، بلکه با پرداخت جریمه، شخص متخلف می‌تواند از سود حاصل از این نوع ساخت و ساز منتفع شود. بر این اساس، تخطی سازنده و مالک از ضوابط شهرسازی هم برای شخص مالک و هم برای شهرداری‌ها متضمن سود کلانی است،^۲ لیکن از منظر منافع عمومی، تعارض منافع مذکور به تخریب فضاهای شهری منجر شده است. کوچه‌های باریک با انبوه ساختمان‌های بلند که همسایگان مدام بر سر جای پارک و دیگر مسائل با یکدیگر درگیر می‌شوند، منظره آشنایی برای ساکنان بسیاری از کلان شهرهای کشور است. یکی از علل عمده این نابسامانی در فضای

^۱ Managing Conflict of Interest in the Public Service.

^۲ ر.ک: <https://iran-bssc.ir/research-fields/conflict-of-interests/6569> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۲۰

شهری را می‌توان ساختار متعارضی دانست که شهرداری‌ها در آن قرار گرفته و ناگزیر هستند که از خطای متخلفان در ازای کسب درآمد برای شهرداری چشم‌پوشی کنند. این موقعیت متعارض سبب می‌شود این سازمان برای کسب درآمد، اقدامی خلاف منافع عمومی شهروندان انجام دهد و از سوی دیگر با درآمد نهفته در این تخلف برای شهرداری، افراد را به سمت انجام این تخلف سوق می‌دهد.^۱

کسب درآمد از محل تخلفات ساختمانی که یکی از عوامل اصلی چشم‌پوشی شهرداری بر تخلفات است، تعارض منافی از نوع تعارض منافع و وظیفه درآمد را برای شهرداری‌ها ایجاد کرده است (محقق داماد، درویش زاده، ۱۴۰۱، ۱۰). این وضعیت متعارض که نتیجه سیاست‌گذاری‌های نادرست و عدم تعیین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها است، باعث سوق دادن شهرداری‌ها به سمت منابع ناپایدار که تهدیدکننده منافع شهروندان و سبب ورود آسیب‌های جسمی و روانی به آنان بوده گردیده است.

تحقیقات انجام شده در شهرهای سراسر کشور نشان می‌دهد که عموم شهرداری‌ها، به تصویب ردیف بودجه خاصی برای درآمد ناشی از تخلفات ساختمانی اقدام کرده‌اند و در حال حاضر، ردیف بودجه راجع به تخلفات، درصد قابل توجهی از بودجه شهرداری‌های کشور و خصوصاً، شهرداری کلان‌شهرها را تشکیل می‌دهد (محمدی ده چشمه، سعیدی، ۱۳۹۳، ۱۵۸)؛ کما اینکه تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد که نزدیک به ۷۵ درصد از آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری‌های سراسر کشور رأی بر جریمه بوده که درصد زیادی از بودجه شهرداری را تشکیل داده و هر سال نیز به درصد مذکور افزوده می‌شود (محمدی ده چشمه، سعیدی، ۱۳۹۳، ۱۵۲).

نتایج بررسی‌های کارشناسی کمیسیون شهرسازی و معماری شورای اسلامی شهر تهران^۲ و نیز گزارش مرکز توانمند سازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، یکی از مشکلات اصلی تخلفات و ناهنجاری‌ها در بخش شهرسازی را اختیارات کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها در اخذ جریمه دانسته‌اند. مطابق گزارش مرکز مذکور، کمیسیون‌های ماده صد، به جای انجام وظیفه خود، در جلوگیری از بروز تخلفات در ساخت و سازهای شهری و تضمین رعایت مقررات شهرسازی، با اخذ جریمه‌های مالی از تخلفات چشم‌پوشی کرده و در عوض، به درآمد شهرداری‌ها می‌افزایند.^۳

با مجاز شناخته شدن جریمه به جای تخریب بنا، شرایطی ایجاد گردیده که رأی جریمه، به یکی از آراء رایج در رابطه با بسیاری از تخلفات ساختمانی تبدیل شده و مدیریت شهری نیز از محل تخلفات ساختمانی کسب درآمد می‌کند. مجموع شرایط فوق سبب گسترش و رواج تخلفات ساختمانی و در نتیجه، ایجاد و ابقای بناهایی شده که علاوه بر فقدان ایمنی کافی، به دلیل عدم رعایت کاربری مصوب،

۱. ر.ک: <https://iran-bssc.ir/research-fields/conflict-of-interests/6569> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۲۰

۲. ر.ک: <https://shoratehran.ir/news/18886> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۲۰

۳. ر.ک: <https://www.isna.ir/news/9902130915> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۲۱

عدم رعایت ارتفاع مناسب، پیشروی نامناسب و غیره موجب ورود آسیب جسمی و حتی روانی به شهروندان گردیده است.

در کشور ترکیه نیز شرایط تقریباً مشابهی حاکم بوده که در نتیجه این ساختار معیّب، صدمات جسمانی و مالی ناشی از زلزله‌های ترکیه بسیار زیاد گردیده است. در تحقیق انجام شده راجع به زلزله ترکیه، یکی از سازندگان اظهار کرده: «سیستم به این صورت عمل می‌کند که شما می‌توانید ساختمان را در قطعه زمینی بسازید که برای آن، مجوز ندارید و اگر مبلغ مناسبی به شهرداری پرداخت کنید، آن‌ها نظارتی بر احداث بنا ندارند؛ اما اگر کسی شکایت کند، شهرداری موظف به بررسی موضوع است و ممکن است شما به عنوان مالک، با مشکل مواجه شوید؛ البته، برخی اوقات می‌توانید با پرداخت پول به شاکی، مشکل را حل کنید» (گرین، ۲۰۰۵، ۵۳۳).

یکی دیگر از دلایل تخلفات ساختمانی در ترکیه که به افزایش صدمات ناشی از زلزله منتهی شده، آن است که دولت، بخشش‌های ساختمان سازی دوره‌ای فراهم کرده که در عمل، اجازه معافیت قانونی درازای پرداخت وجه به سازه‌هایی می‌دهد که گواهینامه‌های امنیتی لازم را ندارند. این گواهینامه‌ها از دهه ۱۹۶۰ تصویب شده‌اند و آخرین مورد آن، مربوط به سال ۲۰۱۸ بوده که حدود ۷۵ هزار ساختمان در منطقه زلزله زده جنوب ترکیه، از این گونه بخشش‌های ساختمان سازی برخوردار شده‌اند. در گزارش تهیه شده پس از وقوع زلزله مرگبار در استان غربی از میر در سال ۲۰۲۰ معلوم شد که ۶۷۲ هزار ساختمان در از میر از تازه‌ترین بخشش‌ها برخوردار شده بودند. علیرغم آنکه منتقدان مدت‌ها است که هشدار می‌دهند این نوع بخشش‌ها خطر بروز فاجعه را در شرایط زمین لرزه شدید، ایجاد می‌کند و برخی حتی این گونه بخشش‌ها را در ردیف جنایت دانسته‌اند، چند روز قبل از تازه‌ترین فاجعه زلزله در ۲۰۲۳ که به مرگ حدود ۵۰ هزار نفر منتهی گردید، رسانه‌های ترکیه گزارش داده بودند که یک پیش نویس قانون تازه، منتظر تصویب مجلس است که در آن اجازه بخشش‌های بیشتری برای ساختمان سازی‌های اخیر صادر خواهد شد.^۱

مثال دیگر، راجع به ساختار نا کارآمد در حوزه نظام شهرسازی، وضعیت ساختار شهرسازی در کشور ایتالیا است. در ایتالیا نیز اگرچه برخورد با تخلفات ساختمانی به لحاظ قانونی و بر روی کاغذ بسیار شدید بوده و حتی عدم انجام تکلیف تخریب توسط مالک، به مصادره کل ملک دارای تخلف ساختمانی و انتقال آن به شهرداری محل منتهی می‌گردد، لیکن در عمل استفاده از این اختیار قانونی با مشکلات عدیده مواجه شده و تحقیقات انجام شده نشانگر استفاده محدود شهرداری و دولت از این اختیار قانونی است؛ به گونه‌ای که در طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۸ فقط ۱۹/۶ درصد از کل ۷۱۴۵۰ بنای احداثی دارای تخلف، تخریب گردیده است (چی یودلی، ۲۰۱۹، ۵).

۱. ر.ک: <https://www.bbc.com/persian/articles/cd13zpxw2220> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۱۲/۲۵

یکی از دلایل عدم تخریب مستحذات غیر قانونی و نیز عدم مصادره اموال متخلفین در دهه‌های گذشته در ایتالیا، تصویب مکرر قوانین راجع به عفو و بخشودگی تخلفات ساختمانی و اخذ جریمه به جای تخریب بوده که تکرار این مصوبات به نوعی تشویق متخلفین به ارتکاب تخلف ساختمانی و امید آنان به تصویب قوانین عفو راجع به تخلفات ارتكابی دانسته شده است. در همین خصوص، برای نخستین بار قانون موسوم به عفو ساختمانی^۱، در سال ۱۹۸۵ به تصویب رسیده که طی آن مقرر گردید: ساختمان‌هایی که قبل از اول اکتبر ۱۹۸۳ با ارتکاب تخلف احداث گردیده‌اند، با پرداخت جریمه به شهرداری محل، مشمول عفو شده و تخریب نشوند. هرچند این قانون، به صورت یک قانون استثنایی به تصویب رسیده بود، ولی زود به یکی از ویژگی‌های عادی قوانین ایتالیا تبدیل شد و بارها طی سال‌های ۱۹۹۴، ۲۰۰۳ و ۲۰۱۸ قانون عفو تخلفات ساختمانی به تصویب رسید که از جمله پیامدهای تکرار تصویب قوانین مذکور، تشویق مردم به ساخت و سازهای غیرقانونی بوده و سازندگان امید آن دارند که هر ساختمان غیر قانونی به زودی و با تصویب قانون مجدد راجع به عفو، قانونی خواهد گردید (چی‌یودلی، ۲۰۱۹، ۵).

در ایران نیز برای نخستین بار در بند «ت» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۲، موضوع تغییر آرای قلع بنا به اخذ جریمه تصویب شد که مشابهت فراوانی به قوانین عفو راجع به تخلفات ساختمانی ایتالیا و نیز بخشش‌های دوره‌ای ترکیه داشته است. مطابق مصوبه مذکور مقرر گردیده که به منظور تعیین تکلیف ساختمان‌هایی که تا پایان سال ۱۴۰۰ بدون پروانه یا مخالف پروانه ساخته شده و به صدور رأی تخریب منتهی گردیده ولیکن شهرداری، آن مستحذات را از نظر اصول سه‌گانه فنی، بهداشتی و شهرسازی تأیید کند، رأی قلع بنا به جریمه تبدیل شده و با پرداخت نقدی جریمه و عوارض متعلقه، رأی کمیسیون ماده صد، کأن لم یکن می‌گردد. کأن لم یکن شدن آرای قلع بنا، نوعی عفو عمومی ساختمانی است و این خطر وجود دارد که سازندگان به امید تصویب قوانین عفو در سال‌های آتی، اقدام به ارتکاب تخلف ساختمانی کرده و این چرخه، در طول سال‌های آتی ادامه یابد. خطر ناشی از این گونه تخلفات، در کشوری که بر روی گسل‌های زلزله قرار دارد، چشم انداز تیره‌ای را برای آینده حیات و سلامت جسمانی شهروندان ترسیم می‌کند.

۲-۲. ساختار منتهی به تصویب طرح‌های توسعه شهری

از مهمترین علل ساختاری آسیب‌زا در نظام شهرسازی و مدیریت شهری، عدم پاسخگویی مقررات حاکم بر ساخت و ساز و نیز عدم وجود تناسب میان طرح‌های توسعه شهری با نیازهای روز شهرها است. ارائه ضوابط شهرسازی یکسان برای شهرهای مختلف، عدم توجه طرح‌ها و برنامه‌های مصوب به امکانات و

^۱. Condono edilizio.

شرایط تحقق طرح‌ها و نیز فقدان انعطاف پذیری آن‌ها جهت انطباق با شرایط بومی مناطق از جمله نتایج عدم انطباق طرح‌های توسعه شهری با نیازهای روز است؛ کما اینکه ابهام در مصوبات و وجود تفاسیر گوناگون از ضوابط و بخشنامه‌های مرتبط با این گروه از طرح‌ها، از دیگر عوامل مؤثر در وقوع آسیب در این حوزه است (اسمعیل پور و دیگران، ۱۳۹۸، ۲۰).

پژوهش انجام شده در بزرگ‌ترین منطقه مسکونی کشور نایروبی به نام: «بورو بورو» که طبقه متوسط آن کشور در آن سکونت دارند نیز نشان داده است که تضاد مقررات ساختمانی با نیازهای خانوارها، علت عمده نقض قوانین ساخت و ساز در آن منطقه است (اسمعیل پور و دیگران، ۱۳۹۸، ۲۱).

۳-۲. تداخل عملکردی دستگاه‌های دولتی و عمومی

تداخل عملکردی و سازمانی را می‌توان از دیگر معضلات ساختاری نظام شهرسازی دانست. وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها، وزارت دادگستری، وزارت کشاورزی، سازمان حفاظت میراث فرهنگی، وزارت راه و ترابری و وزارت نیرو از جمله دستگاه‌های دولتی و عمومی هستند که هرکدام حسب تکالیف قانونی خود با مسأله تخلفات ساختمانی درگیرند (محمدی ده چشمه، سعیدی، ۱۳۹۳، ۱۵۸).

امکان طرح دعوی در دیوان عدالت اداری و صدور دستور موقت دیوان بر ممنوعیت اجرای آرای ماده صد و اطاله دادرسی دیوان که بعضاً به نقض آرای ماده صد و اعاده پرونده منتهی می‌گردد، از دیگر عوامل تأخیر در برخورد با تخلفات ساختمانی و حتی عدم تخریب بناهای احداثی ناشی از تخلف بوده که در تشویق متخلفان به ارتکاب ساخت و ساز غیر مجاز مؤثر است (محمدی ده چشمه، سعیدی، ۱۳۹۳، ۱۵۹). تعدد نظام‌های تصمیم‌گیرنده در حوزه شهرسازی و مدیریت شهری، همسو نبودن تفکرات و نیز فقدان هماهنگی بین سازمانی، از جمله عواملی است که بر تشدید تخلفات ساخت و ساز اثرگذار بوده که این امر، به نوبه خویش، سبب بروز حوادث و آسیب‌های ناشی از آن گردیده است.

۴-۲. رویکرد واکنش مدار در مقابله با تخلف ساختمانی

قدر مسلم آن است که اکثر تخلفات ساختمانی و خصوصاً تخلف احداث بنای بدون پروانه، در حاشیه شهرها صورت گرفته و حاشیه‌نشینان که جزء فقیرترین افراد جامعه هستند در آن‌ها ساکن می‌شوند. تخریب بناهای احداثی این گروه از شهروندان به معنای از میان بردن مسکن و بی‌خانمان شدن ایشان است. با توجه به عدم وجود مسکن عمومی در کشور، این گروه، برابر تخریب بنا مقاومت کرده و در صورت آماده بودن شرایط و احساس قدرت، با مأمورین شهرداری و نیروی انتظامی هم‌درگیر خواهند شد.

اخبار مکرر درگیری مأمورین اجرائیات شهرداری و ضرب و جرح آنان توسط سازندگان متخلف، هر از چندگاه منتشر شده^۱ و حتی این برخوردها در موارد متعددی، همچون: مشهد، اسلامشهر، اراک و شیراز، به شورش‌های کور و بی‌هدف شهری منتهی گردیده است. شورش سال ۱۳۷۱ شهر مشهد که از موضوع تخریب بنای غیر مجاز در حاشیه شهر آغاز شده و دامنه آن به تخریب و آتش زدن ساختمان‌های شهرداری، ادارات دولتی، همچون: اداره دارایی و حتی دادگستری رسیده و خسارات هنگفتی را به شهر تحمیل نمود، یکی از مصادیق این گونه از شورش‌های شهری است.

هرچند فقدان ساز و کارهای مؤثر پیشگیرانه جهت جلوگیری از احداث بنای غیرمجاز، سبب توسل نظام شهرسازی به راهکار تخریب مستحدثات مذکور گردیده است، لیکن از سوی دیگر با توجه به نگرانی شهرداری‌ها و مراجع انتظامی و امنیتی از بروز شورش‌های شهری و تبعات سیاسی و امنیتی ناشی از اجرای آرای تخریب، در عمل امکان اجرای آرای تخریب نیز وجود نداشته و در نتیجه، در حال حاضر صدها هزار رأی تخریب قطعی صادر گردیده که شهرداری‌ها قادر به اجرای آرای موصوف نیستند.^۲

در ایتالیا نیز تحقیقات انجام شده مؤید آن است که یکی از دلایل تصویب مکرر قوانین عفو ساختمانی و اعطای اجازه پرداخت جریمه و ابقای بنای دارای تخلف، نگرانی از بروز شورش‌های شهری است. یکی دیگر از نگرانی‌های شهرداری‌ها تخریب وجهه شهرداری در رسانه‌ها به اداره‌ای بی‌رحم و ظالم است که در موضوع انتخابات و گرایش مردم به احزاب و کاندیداها تأثیر بسزایی خواهد داشت؛ بنابر این، شهرداری‌ها در ایتالیا، به دلیل عدم تأمین مسکن عمومی برای همه متخلفین، جلب حمایت انتخاباتی ایشان، نگرانی از بروز شورش‌های شهری و ... با متخلفین برخورد نکرده که همین امر عامل تشویق دیگران به انجام تخلفات ساختمانی است (چی یودلی، ۲۰۱۹، ۱۵).

مقایسه نتایج مطالعه تطبیقی میان ایتالیا و ایران از آن حیث قابل تأمل است که تخلفات ساختمانی خصوصاً در شمال ایتالیا با تخلفات ساختمانی در ایران متفاوت بوده و شباهت اندکی میان حاشیه نشینان در ایران با آن کشور که صنعتی و ثروتمند بوده وجود دارد و اینکه در ایتالیا حتی در صورت تخریب بناهای غیرقانونی، شهرداری مکلف به تأمین مسکن برای افراد فقیر و ورشکسته از محل مسکن عمومی است که این امر هزینه اجتماعی برخورد با تخلف ساختمانی را به شدت کاهش می‌دهد.

۱. ر.ک: <https://www.rokna.net/355899> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۵/۰۵

۲. ر.ک: <https://www.mehrnews.com/news/4790210>

۵-۲. فقدان ضابطه مؤثر برای نظارت بر ساختمان‌های در حال بهره‌برداری

پس از صدور پایان کار و بهره‌برداری از ساختمان احداث شده، به غیر از مورد استثنایی مندرج در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها^۱، شهرداری ابزار مؤثری برای مقابله با تخلف از معیارهای فنی و ایمنی در مرحله بهره‌برداری از ساختمان نداشته و در نتیجه، عملاً، قادر به پیشگیری از حوادثی مثل ساختمان پلاسکو و ساختمان سینا اطهر را که به دلیل نوع بهره‌برداری از آن‌ها به وقوع پیوسته، ندارد.

دامنه شمول ماده ۵۵ به رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک محدود بوده و لذا مشاهده می‌شود که در تمام سال‌های گذشته، علیرغم وجود گزارش‌های متعدد دستگاه‌های ذی‌ربط دایر بر احتمال وقوع حادثه در ساختمان‌هایی همچون پلاسکو و غیره، هیچ‌گونه اقدام عملی در خصوص آن‌ها صورت نگرفته و حوادث پس از آن بروز کرده است؛ کما اینکه در سال‌های اخیر و پس از وقوع حوادثی همچون پلاسکو و بیمارستان گاندی، وجود هزاران ساختمان مشابه در تهران، مشهد و سایر کلان‌شهرها گزارش شده که نه تنها برخوردی با آن‌ها صورت نگرفته است، بلکه واحدهای مسئول، صرفاً به آمار اکتفاء کرده‌اند. وجود ساختمان‌های در معرض خطر و عدم مقابله مؤثر با خطر موصوف، مؤید عدم توجه به ساز و کارهای پیشگیرانه در تصویب قوانین و مقررات مرتبط با ساختار شهرداری است.

۶-۲. فقدان بازدارندگی ضمانت اجرای کیفی

هرچند طرفداران اصل مداخله حداقلی حقوق جزاء، با لحاظ شأن و کرامت انسانی و نیز ضرورت استفاده از تمام راهکارهای اداری و انضباطی، استفاده از حقوق کیفی را آخرین راه چاره و در حداقل موارد ضروری می‌دانند (غلامی، ۱۳۹۱، ۴۵)، لیکن در صورتی که رفتار ارتكابی متضمن آسیب به حیات و زندگی شهروندان باشد، استفاده از راهکار کیفی مناسب ضرورت دارد. در بسیاری از موضوعات حیاتی نظام شهرداری همچون تخلفات راجع به احداث بنای غیر مجاز، اساساً، جرم‌انگاری صورت نگرفته است و در سایر موارد همچون تفکیک غیرمجاز، فروش تراکم، عدم رعایت مقررات ملی ساختمان و عدم رعایت ضوابط شهرداری و غیره نیز یا مجازاتی تعیین نشده و یا مجازات‌های تعیینی اندک و غیر بازدارنده است (اعظم صادقی و دیگران، ۱۴۰۲، ۳۴-۴۲).

نتیجه عدم توجه به اصل کیفی بودن قوانین و مقررات، سبب فقدان بازدارندگی ضمانت اجرای کیفی شده است؛ برای نمونه اگرچه احداث بناهای ناایمن از جمله علل افزایش مرگ و میر و صدمات جسمانی ناشی از وقوع زلزله است، لیکن به دلیل عدم وجود ضمانت اجرای کیفی شفاف، اکثر

^۱ ماده ۵۵: وظائف شهرداری به شرح زیر است: ... ۱۴- اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی و پر کردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکن‌ها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آن‌ها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودان‌ها و دودکش‌های ساختمان‌ها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.

سازندگان بناهای غیر استاندارد که بعد از وقوع زلزله، به فوت انبوه ساکنان آن‌ها منتهی گردیده، عملاً، از تعقیب و مجازات مصون مانده‌اند.

در پرونده‌های موسوم به متروپل و سینا اطهر نیز علیرغم عمق فاجعه و رسانه‌ای شدن موضوع، تعدادی از متصدیان مقصر حوادث فوق به اتهام قتل و جرح غیر عمدی به حبس و پرداخت دیه محکوم شده^۱ که مجازات تعیینی برای نامبردگان، از نوع مجازات قتل غیر عمدی فرد واحد است. در واقع، رویکرد واکنش مدار قبال تخلفات حوزه شهرسازی، سبب گردیده که به جای پیش بینی ضمانت اجراهای مناسب کیفری و نیز به جای مقابله جدی و پیشگیرانه با عوامل آسیب‌زا، به انتظار وقوع حادثه نشسته و صرفاً، پس از وقوع برخی از حوادث، در صدد مجازات مرتکبین برآیند.

۷-۲. گسترش باندهای مجرمانه زمین‌خوار

از دیگر عوامل مؤثر در ایجاد و بقای اسکان غیر رسمی و حاشیه نشینی و نیز احداث بناهای نا ایمن و غیر استاندارد در اراضی موصوف، باندهای تبهکار و زمین‌خواری است که به طرق مختلف، ابتداء، اراضی زراعی حاشیه شهرها را تصرف یا به مبلغ اندک خریداری کرده و پس از آن، با قطعه بندی و تغییر کاربری عملی، تهیدستان شهری و یا مهاجرین به شهر را در آن‌ها اسکان می‌دهند. باندهای مذکور، پس از اسکان غیرمجاز افراد در آن اراضی، قطعات باقیمانده موجود را که اینک قابل سکونت گردیده است با کسب سودهای کلان به سایرین فروخته و از این طریق به صورت نا مشروع مبالغ هنگفتی را به دست می‌آورند. در ادامه نیز با روندی قابل پیش بینی، مجموعه حاکمیت، برای پیشگیری از تنش اجتماعی و یا دلایل دیگر، حاشیه را تحمل کرده و به تدریج، آن را به شهر الحاق می‌کند و این روند، متأسفانه، در اراضی حاشیه‌ای جدید تکرار می‌شود.

در ایتالیا نیز گزارش‌ها از مداخله و اقدامات باندهای مافیایی در ساخت و سازهای غیر مجاز حکایت دارد. این گروه‌ها از دو طریق در گسترش ساخت و سازهای غیر قانونی نقش ایفا می‌کنند؛ از یک طرف، گروه‌های مافیایی در ساخت مسکن غیر قانونی مداخله کرده و راساً، اقدام به ساخت و فروش این قبیل از ساختمان‌ها کرده و از سوی دیگر، با حضور به عنوان دلال متخصص در معاملات غیر قانونی، باعث ایجاد حس عمومی معافیت از مجازات و برخورد با تخلفات ساختمانی شده و در نتیجه، گسترش ساختمان‌های غیر قانونی را حتی میان کسانی که ارتباط مستقیمی با جرائم سازمان یافته ندارند، تشویق و تسهیل می‌کنند (چی یودلی، ۲۰۱۹، ۱۷).

۱. ر.ک: <https://www.imna.ir/news/601387> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۱/۰۶/۳۰

<https://www.etemadonline.com/68/629556> تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۷/۲۵

نتیجه‌گیری

نظریه‌پردازان جنبش زمینولوژی که در فارسی، به آسیب اجتماعی شناسی، ترجمه گردیده است، با ارائه نمونه‌های متعددی از آسیب‌های مهم وارده به انسان‌ها که یا جرم انگاری نشده و یا جزء جرائم کم اهمیت تلقی گردیده است، بر این عقیده بوده که رویکرد غالب در حقوق کیفری و جرم‌شناسی، تمرکز بر روی رفتارهایی است که سبب ورود آسیب‌های اندک و جزئی به دیگران شده و از عواملی غفلت کرده است که سبب ورود آسیب‌های مهم جسمانی، روانی و اقتصادی به انسان‌ها گردیده است. این گروه از نظریه پردازان با استناد به مصادیقی همچون: مرگ‌های انبوه ناشی از آلودگی هوای شهرها، آسیب‌های جسمانی و روانی ناشی از نقض مقررات ایمنی و بهداشتی کارگاه‌ها، آسیب‌های ناشی از نقض مقررات زیست محیطی از سوی مؤسسات و کارفرمایان بخش عمومی و خصوصی، تلاش خویش را معطوف به این کرده که با نگرشی فراتر از گفتمان بزه و بزهکار، ساختارهای منتهی به آسیب‌های بزرگ را مورد بررسی و تحلیل قرار داده و سپس با ارائه راهکارهای مبتنی بر اصلاح نظام کیفری و نیز ارائه راهکارهای پیشگیرانه از بروز آسیب پیشگیری کند.

با توجه به حجم انبوه ساکنان شهرها، آسیب‌های ناشی از عملکرد نامناسب ساختار نظام شهرسازی افزایش یافته و این در حالی است که به رغم نقش و جایگاه نظام مذکور در کیفیت زندگی اکثریت جمعیت کشور، توجه مناسبی به این ساختار صورت نگرفته است. نتیجه غفلت از تحلیل ساختار آسیب-زای نظام شهرسازی، وقوع حوادثی است که به مرگ و آسیب روحی، روانی و اقتصادی شهروندان منتهی گردیده و پس از بروز حوادث طبیعی همچون زلزله و سیل نیز شدت آسیب‌ها بسیار زیاد بوده که نمونه‌هایی از آن در زلزله‌های پراکنده و نیز سیلاب‌های منتهی به مرگ و جراحت دهها تن از شهرنشینان مشاهده شده است.

در این تحقیق با نگرش مبتنی بر آسیب اجتماعی شناسی، علاوه بر احصاء و درج برخی از مهمترین آسیب‌های ناشی از ساختار نظام شهرسازی، ساختار مذکور، بررسی شده و مهمترین علل آسیب‌زا بودن ساختار شهرسازی تبیین گردیده است. یکی از مهمترین علل ساختاری آسیب‌زا وجود تعارض منافع سازمانی و نیز پیش بینی جریمه برای تخلفات ساختمانی است. نتیجه نهایی پیش بینی جریمه و ابقای بنای احداثی ناشی از تخلف، آن است که نظام شهرسازی، در دو راهی مقابله با تخلف و بزه و یا کسب درآمد از محل مذکور، قرار گرفته و در نهایت نیز به دلیل فقدان درآمد پایدار و کافی برای اداره شهرها، نظام شهرسازی، عملاً، بر وقوع تخلف و بزه چشم‌پوشی کرده و حتی در مواردی آن را تسهیل می‌کند. یکی دیگر از علل آسیب‌زا، ساختار منتهی به تصویب طرح‌های توسعه شهری بوده که بدون توجه به نیازهای روز جامعه و نیز بدون لحاظ ضرورت بومی‌سازی به تصویب رسیده است. عدم توجه به محاسبه هزینه فایده سازندگان در طرح‌های شهری سبب گردیده که سازندگان با ارتکاب تخلف

ساختمانی، بناهای نا پایدار و نا ایمن را احداث کرده که متعاقباً نیز بناهای مذکور با پرداخت جریمه ابقاء شده که می‌تواند به مرگ، آسیب و جراحت هزاران شهروند منتهی گردد.

آلودگی ناشی از احداث بناهای بلند مرتبه در مکان‌های نامناسب و در مسیر جریان‌های باد شهری، از دیگر نتایج ساختار نظام شهرسازی است. اگر سوخت مازوت و یا بنزین نامرغوب در ایجاد هوای آلوده شهرها مؤثر است، مسدود شدن مسیر عبور جریان هوا سبب باقی ماندن هوای آلوده در شهرها شده و منتهی به مرگ هزاران شهروند منتهی می‌گردد.

در حال حاضر، نحوه رسیدگی به اتهامات مرتکبین جرائم حوزه شهرسازی واجد ایراد بوده و پاسخ‌های کیفری پیش بینی شده راجع به مرگ و صدمات جسمانی ناشی از حوادث طبیعی و یا با منشأ انسانی حوزه مذکور نیز فاقد خصیصه بازدارندگی است؛ بنابراین، علاوه بر ضرورت جرم‌انگاری ساخت و سازهای غیر مجاز، اصلاح قوانین کیفری راجع به مرگ‌های جمعی ناشی از تخلفات ساختمانی و غیره، اصلاح فرایندها و ساختارها و پیش بینی راهکارهای پیشگیرانه اجتماعی و فرهنگی نیز عامل مؤثر و اساسی در کاهش صدمه و آسیب خواهد بود.

کتابشناسی

۱. احمدزاده، حسن؛ سعیدآبادی، رشید؛ نوری، الهه، (۱۳۹۴)، «بررسی و پهنه‌بندی مناطق مستعد به وقوع سیل با تأکید بر سیلاب‌های شهری (مطالعه موردی: شهر ماکو)»، هیدروژئومورفولوژی، شماره: ۲، ص ۱-۲۳.
۲. احمدی، حسن، (۱۳۷۶)، «نقش شهرسازی در کاهش آسیب‌پذیری شهر»، مسکن و محیط روستا، شماره: ۸۰، ص ۶۱-۷۰.
۳. احمدیان، محمد علی، (۱۳۸۲)، «حاشیه‌نشینی؛ ریشه‌ها و راه حل‌ها»، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، شماره: ۴۳-۴۴، ص ۹۶-۲۷۶.
۴. اسماعیلی علویجه، الهام؛ کریمی، سعید کریمی؛ علوی پور، فاطمه سادات، (۱۳۹۹)، «ارزیابی آسیب‌پذیری مناطق شهری در برابر سیل با منطق فازی (مطالعه موردی: منطقه ۲۲ تهران)»، علوم و تکنولوژی محیط زیست، شماره: ۳، دوره: ۲۲، ص ۳۴۹-۳۶۱.
۵. اسمعیل پور، نجما؛ هروی، زهراء؛ حیدری هامانه، الهام، (۱۳۹۸)، «بررسی علل وقوع تخلفات ساختمانی در شهرهای ایران با تأکید بر نقش شهرداری»، مطالعات شهری، شماره: ۳۱، ص ۱۷-۲۹.
۶. اعظم صادقی، جواد؛ شیخ الاسلامی، عباس؛ میرزاجانی، حمیدرضا، (۱۴۰۲)، «رویکرد جرم‌شناختی به جرم‌انگاری و پاسخ‌گذاری در حوزه ساختار نظام شهرسازی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، شماره: ۱، دوره: ۵۳، ص ۲۱-۴۶.
۷. امیری، مجتبی؛ پور موسوی، سید موسی؛ صادقی، منصوره، (۱۳۹۲)، «مطالعه آسیب‌های اجتماعی ناشی از حاشیه‌نشینی در منطقه ۱۹ شهرداری تهران از دیدگاه مدیران شهری»، اقتصاد و مدیریت شهری، شماره: ۵، ص ۱۱۹-۱۳۷.
۸. انصاری، اسماعیل، (۱۳۹۸)، «آسیب اجتماعی‌شناسی و حقوق کیفری»، رساله دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.

۹. بوکلی، آوی؛ کوتره، جاستین، (۱۴۰۰)، «زمینولوژی: بازپیوند جرم و آسیب اجتماعی»، ترجمه: هانیه هژبر الساداتی، تهران، نشر میزان.
۱۰. حسین زاده دلیر، کریم، (۱۳۹۰)، «تحلیلی بر بلند مرتبه سازی و معایب آن در ایران»، رشد آموزش جغرافیا، شماره: ۹۵، ص ۳-۱۳.
۱۱. رحیمی، کاظم؛ رضاپور سردره، مجتبی، موزن نسب، اسحاق؛ بدیعی، حسین، (۱۳۹۹)، «آسیب اجتماعی بافت‌های فرسوده، حاشیه نشینی»، فصلنامه پژوهش‌های نوین علوم جغرافیایی، معماری و شهرسازی، شماره: ۲۸، ص ۷۰-۱۶۱.
۱۲. رحیمی، محسن، (۱۳۹۴)، «واکاوی جرم شناختی و آسیب شناسانه‌ی سکونتگاه‌های غیررسمی»، تهران، انتشارات مجلد.
۱۳. رکن الدینی، سید حسین؛ شریف یزدی، سعید، (۱۳۹۸)، «چالش‌های اخلاقی بلند مرتبه نشینی و حل آن‌ها با رویکرد»، پژوهشنامه اخلاق، شماره: ۴۳، ص ۸۵-۹۸.
۱۴. زنگی آبادی، علی؛ قائد رحمتی، صفر؛ محمدی، جمال؛ صفایی، همایون، (۱۳۸۹)، «تحلیل فضایی تعامل تخلفات ساختمانی و آسیب پذیری ناشی از زلزله: مناطق شهر اصفهان»، برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی)، شماره: ۲، پیاپی: ۶۶، دوره: ۱۴، ص ۱-۲۱.
۱۵. زینالی، بتول؛ کرمی، فیروزه؛ خالدی، شهریار؛ اصغری، صیاد، (۱۳۹۶)، «اثر تراکم بافت بر سرعت جریان باد در محله الهیه شهر تهران»، فصلنامه علمی پژوهشی فضای جغرافیایی، شماره: ۵۹، ص ۱۸۷-۲۰۳.
۱۶. سلیمانی مهرنجانی، محمد؛ تولایی، سیمین؛ رفیعیان، مجتبی؛ زنگانه، احمد؛ خزاعی نژاد، فروغ، (۱۳۹۵)، «زیست پذیری شهری: مفهوم، اصول، ابعاد و شاخص‌ها»، پژوهش‌های جغرافیایی برنامه‌ریزی شهری، شماره: ۱، دوره: ۴، ص ۲۷-۵۰.
۱۷. شیخی، محمد، (۱۳۸۹)، «نقش مدیریت شهری در کنترل آسیب‌های ناشی از اسکان غیر رسمی و حاشیه نشینی»، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره: ۳۲، ص ۷۷-۸۵.
۱۸. شیدایی، آیدا، (۱۳۹۶)، «سیاست کیفری اقتصادی ایران در پرتو یافته‌های آسیب اجتماعی شناسی»، رساله کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد.
۱۹. صالحی، اسماعیل؛ یآوری، احمد رضا؛ وکیلی، فرانیه؛ پریور، پرستو، (۱۳۹۵)، «ارزیابی اثر بلند مرتبه سازی بر عملکرد جریان باد شهری، پژوهش موردی: منطقه ۲۲»، پژوهش‌های بوم‌شناسی شهری، شماره: ۱، پیاپی: ۱۳، ص ۶۷-۸۰.
۲۰. صرافی، مظفر، (۱۳۸۱)، «به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی-از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی»، هفت شهر، شماره: ۸، ص ۵-۱۱.
۲۱. عزیزی، محمد مهدی، (۱۳۷۷)، «ارزیابی اثرات کالبدی-فضایی برج سازی در تهران محلات فرمانیه-کامرانیه»، هنرهای زیبا، شماره: ۵۴، ص ۳۳-۴۶.
۲۲. غلامی، حسین، (۱۳۹۱)، «اصل حداقل بودن حقوق جزا»، فصلنامه حقوق کیفری، شماره: ۲.
۲۳. غلامی، حسین، (۱۳۹۹)، «درآمدی بر آسیب اجتماعی شناسی»، تهران، پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی ناجا.
۲۴. فردوسی، سجاد؛ جلالی، محبوبه؛ شکری فیروزجاء، پری، (۱۳۹۵)، «پیامدهای محیطی ناشی از افزایش تراکم و بلند مرتبه سازی در شهرها»، حقوق محیط زیست، سال اول، شماره: ۱، ص ۹-۱۸.

۲۵. فرهودی، رحمت‌اله؛ محمدی، علیرضا، (۱۳۸۰)، «تأثیر احداث ساختمان‌های بلند مرتبه بر کاربری‌های شهری، مطالعه موردی: مناطق ۳ و ۲، شهر تهران»، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره: ۴۱، ص ۷۱-۸۲.
۲۶. قهرودی تالی، منیژه؛ مجیدی هروی، آنتیا؛ عبدلی، اسماعیل، (۱۳۹۵)، «آسیب پذیری ناشی از سیلاب شهری (مطالعه موردی: تهران، درکه تا کن)»، جغرافیا و مخاطرات محیطی، شماره: ۱۷، ص ۲۱-۳۵.
۲۷. کاشانی، محمود، (۱۳۹۱)، «حقوق مالکانه در پرتو مقررات شهرسازی»، نشریه تحقیقات حقوقی، شماره: ۵۷، ص ۷-۵۰.
۲۸. محقق داماد، سید مصطفی؛ درویش زاده، محمد، (۱۴۰۱)، «آوار تعارض منافع بر سر مردم رنج دیده آبادان»، دانشنامه-های حقوقی، شماره: ۱۴، ص ۷-۱۵.
۲۹. محقق داماد، سید مصطفی؛ درویش زاده، محمد، (۱۴۰۰)، «حقوق را جدی بگیریم (جای خالی قانون مدیریت تعارض منافع در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم)»، دانشنامه‌های حقوقی، شماره: ۱۰، ص ۱۳۰-۱۵۸.
۳۰. محمدی ده چشمه، مصطفی؛ سعیدی، جعفر، (۱۳۹۳)، «آسیب شناسی تخلفات موضوع کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بر اساس یافته‌های تطبیقی از کلان‌شهرهای ایران»، دانش و پژوهش حقوقی، سال سوم، شماره: ۱، ص ۱۳۸-۱۶۶.
۳۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۶)، «گزارش تعارض منافع».
۳۲. نجفی ابرندآبادی، علی حسین؛ هاشم بیگی، حمید، (۱۳۹۷)، «دانشنامه جرم شناسی»، تهران، انتشارات گنج دانش.
۳۳. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، (۱۳۹۰)، «از جرم شناسی تا آسیب اجتماعی شناسی»، تحقیقات حقوقی، شماره: ۱۴.
۳۴. نصیری، فاطمه؛ شادمانی، هاجر، (۱۳۹۹)، «موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در بخش مسکن و ساخت و ساز شهری و راهکارهای مقابله با آن»، مرکز توانمند سازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی.
۳۵. نوبهار، رحیم؛ انصاری، اسماعیل، (۱۳۹۷)، «مطالعه آسیب‌های مربوط به تمامیت جسمانی از دیدگاه آسیب اجتماعی شناسی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم شناسی، دوره: ۴۸، شماره: ۱، ص ۱۸۵-۲۰۷.
۳۶. هیأت ویژه گزارش ملی بررسی حادثه و ساختمان پلاسکو، (۱۳۹۷)، «گزارش ملی پلاسکو».
37. Chiodelli, Francesco, (2019) "The Dark Side of Urban Informality in The Global North: Housing Illegality and Organized Crime in Northern Italy" INTERNATIONAL JOURNAL OF URBAN AND REGIONAL RESEARCH, no. Volume: 43, Issue: 3, p: 1-20.
38. Hillyard, P; Pantazis, C; Tombs, S; Gordon, D, (2004) "Beyond Criminology: Taking Harm Seriously" Pluto.
39. The Organisation for Economic Co-operation and Development, (2003) "Managing Conflict of Interest in the Public Service" OECD Guidelines and Country Experiences.
40. Ambraseys, Nicholas; Bilham, Roger, (2011) "Corruption kills" NATURE, no. Vol: 469, P: 153-55.
41. Green, Penny, (2005) "Disaster by Design: Corruption, Construction and Catastrophe." The British Journal of Criminology, no. Volume: 45, Issue: 4, P: 528-546.
42. Tan, Gabe, (2011) "Structuration Theory and Wrongful Imprisonment: From Victimhood to Survivorship?" Critical Criminology 19, no. 3, P: 175-96.

