

بررسی حادثه ساختمان پلاسکو با تأکید بر مدیریت بحران

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۵۴۲۲

تیرماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	قوانین، تکالیف و عوامل مرتبط با حادثه
۲۱.....	جمع بندی و نتیجه گیری نهایی
۲۵.....	منابع و مأخذ



بررسی حادثه ساختمان پلاسکو با تأکید بر مدیریت بحران

چکیده

در این مطالعه، ابتدا گزارش مختصری از ساختمان پلاسکو از منظر ساخت، کارکرد و بروز حادثه آتش‌سوزی در آن ساختمان ارائه شده است و سپس به شرح قوانین و مقررات حاکم و مرتبط با موضوع می‌پردازد که در ازای تحقق آن قوانین و مقررات، تکالیفی نیز برعهده دستگاه‌ها و اشخاص تبیین شده است. بررسی عملکرد و ایفای نقش دستگاه‌ها و اشخاص و همچنین سهم هریک از آنها نسبت به مسئولیت ناشی از حادثه، موضوعی است که در این گزارش بدان پرداخته شده است.

مقدمه

عملیات ساخت‌وساز ساختمان پلاسکو در سال ۱۳۳۷ با اخذ پروانه ساختمانی، آغاز و در سال ۱۳۴۱ با ابعاد ۳۰ متر در ۳۰ متر و بر خورداری از ۱۷ طبقه و ۴۲ متر ارتفاع و ۳۳ هزار متر زیربنا به پایان رسیده و مورد بهره‌برداری قرار گرفت. گزارش مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن اعلام می‌دارد که «با استناد به مستندات مهندسی مختص به این ساختمان، در زمان طراحی این سازه، با توجه به نوع عملکرد و کاربری این ساختمان و همچنین تکنیک‌ها و مصالح مورد استفاده جهت ساخت، عمر مفید ۲۰۰ سال برای این سازه تخمین زده شده است و در زمان تخریب، ۵۴ سال از مدت ساخت آن گذشته بود. همچنین قابل ذکر است گرچه که این ساختمان برای بار ثقلی برای حالت تجاری طراحی شده و در طراحی‌ها آثار زلزله، بار انفجار و همچنین موارد مربوط به آتش در نظر گرفته نشده بود»^۱. اما «در بازدید از آوار ساختمانی مشخص شد که تعدادی از عناصر اصلی سازه یعنی تیرها و ستون‌ها از پوشش نازک‌کاری به همراه رابیتس‌بندی برخوردار بوده‌اند که قطعاً به مقاومت این قسمت‌های سازه در برابر آتش کمک کرد».

این ساختمان با توجه به زمان ساخت، فاقد دستگاه‌های گازرسانی، گرمایشی و سیستم اعلام و اطفای حریق هوشمند بوده است. البته گازرسانی و سیستم اعلام و اطفای حریق هوشمند می‌توانست در سنوات بعدی مورد توجه قرار گیرد. ساختمان مذکور، مجهز به کپسول‌های اطفای حریق و سیستم جعبه‌ای آب،^۲ بود که وضعیت عملکرد آن نیازمند بررسی است. آتش‌سوزی ساختمان مذکور در ساعت

۱. گزارش‌های مقدماتی حادثه فرو ریزش ساختمان پلاسکو تهران، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن.
۲. در اماکن و ساختمان‌های مختلف جهت امکان مقابله و مبارزه با حریق‌ها در فواصل معین نصب می‌شوند. داخل این جعبه‌ها لوله‌های نواری نرم با سایز ۱/۵ اینچ و یا شیلنگ‌های نیم‌سخت فشار قوی با سایز ۲/۴ اینچ یا ۱ اینچ با طول حداکثر ۲۰ متر و سرلوله دو حالتی مناسب و قرقره‌های مربوطه به‌علاوه شیرفلکه‌های مخصوص قرار می‌گیرد. شیلنگ نواری داخل جعبه به‌وسیله کویلینگ

۷ و ۵۸ دقیقه و ۲۳ ثانیه روز پنجشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۳۰ در طبقات نهم و دهم شروع شد که پس از حدود ۴ دقیقه از زمان اطلاع‌رسانی، نیروهای آتش‌نشانی در محل حضور می‌یابند. با توجه به تلاش زیاد آتش‌نشانان جهت مهار آتش و گسترش آتش در این ساختمان، در ساعت ۱۱ و ۲ دقیقه دستور تخلیه ساختمان صادر و ریزش ساختمان در ساعت ۱۱ و ۳۴ دقیقه یعنی حدود ۳ ساعت و ۳۵ دقیقه بعد از وقوع آتش‌سوزی حادث می‌شود، اما مشخص نشد که چرا بعد از دستور تخلیه ساختمان، مأموران آتش‌نشانی همچنان در طبقات آن باقی مانده بودند. گفتنی است که مدیریت بحران از طریق شهرداری تهران نیز در ساعات اولیه حادثه و به ریاست مدیریت بحران شهر تهران شکل می‌گیرد. حادثه ساختمان پلاسکو موجب شد تا قوانین و تکالیف ناظر بر اسباب آن مورد توجه قرار گیرد، بررسی این حادثه و عوامل دخیل در آن گرچه ضرورتی انکارناپذیر است، اما چرا با داشتن سازمانی تحت عنوان سازمان مدیریت بحران و سازوکارهای تکلیف شده در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، باید شاهد یک چنین حادثه‌ای آن‌هم در عصر فناوری بود؟ و چراهای دیگری که این گزارش ضمن بررسی قوانین و اسباب آن حادثه به آن می‌پردازد.

قوانین، تکالیف و عوامل مرتبط با حادثه

در این بخش قوانین، تکالیف و اسباب متعددی ناظر بر رسیدگی می‌باشد که با توجه به اهمیت و اولویت‌بندی، می‌تواند در رتبه‌های خاص خود قرار گیرد این قوانین و اسباب عبارتند از:

۱. قانون کار و قانون تأمین اجتماعی با ذی‌مدخلیت وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و کارفرمایان؛
۲. قانون شهرداری و اساسنامه سازمان آتش‌نشانی با ذی‌مدخلیت شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران؛
۳. قانون مدنی و قانون تملک آپارتمان‌ها، با ذی‌مدخلیت مالک ساختمان و هیئت‌مدیره؛
۴. قانون نظام صنفی کشور و اصلاحیه‌های آن با ذی‌مدخلیت اتاق اصناف؛
۵. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهردار با ذی‌مدخلیت شورای اسلامی شهر تهران؛
۶. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور با ذی‌مدخلیت سازمان مدیریت بحران شهر تهران (شهرداری تهران) و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذیربط؛

به شیر فلکه قابل اتصال است. آب پشت شیر فلکه می‌تواند دائماً تحت فشار و با به محض باز کردن شیر و افت فشار، توسط پمپ‌ها مجدداً تحت فشار لازم قرار گیرد. استفاده از جعبه‌های آتش‌نشانی نیاز به آموزش و مهارت لازم دارد. فشار آب در لوله‌های نواری نباید کمتر از ۲ اتمسفر و در لوله‌های لاستیکی فشار قوی کمتر از ۲/۲ اتمسفر باشد.



۷. قانون نحوه فعالیت و نظارت بر فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره یا زنجیره‌ای با ذی‌مدخلیت سازمان بازرگانی استان و اتاق اصناف تهران و مجمع امور صنفی؛
۸. آیین‌نامه ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان با ذی‌مدخلیت وزارت راه و شهرسازی و اداره استان تهران و قانون استاندارد با ذی‌مدخلیت سازمان ملی استاندارد ایران؛
۹. آیین‌نامه اماکن عمومی (۱۳۶۳/۳/۲۳ هیئت‌وزیران با اصلاحیه ۱۳۶۴/۱۱/۹) با ذی‌مدخلیت نیروی انتظامی؛

۱. قانون کار و قانون تأمین اجتماعی با ذی‌مدخلیت وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و کارفرمایان؛ «مواد (۸۵)، (۸۶)، (۹۱)، (۹۵)، (۱۰۱)، (۱۰۴) و (۱۰۵)».

منطبق با قانون کار، بازرسی از محل کار در سه بخش پیش‌بینی شده است که عبارتند از:

۱. نظارت حقوقی: این نوع نظارت، ناظر بر چگونگی اجرای تکالیف و مفاد قانون کار در روابط فی‌مابین کارگر و کارفرما می‌باشد (رعایت مفاد قانون کار در قرارداد کار، مزد، مرخصی، ساعات کار، شرایط کار و ... مورد سنجش قرار می‌گیرد).

۲. نظارت فنی: در این نوع از نظارت، بازرس کار مکلف است تا رعایت نکات فنی و ایمنی در محل کار را نظارت کند. به عبارت دیگر بازرس کار موظف است تا بررسی کند که آیا نکات فنی و ایمنی از سوی کارگر و یا کارفرما رعایت شده است و آیا کارگاه از لحاظ ایمنی می‌تواند برای انجام کار قابل اطمینان باشد؟ اقدامات و مقررات این نوع نظارت، عموماً تابعی از آیین‌نامه‌های مصوب شورای عالی حفاظت فنی^۱ می‌باشد. اما با توجه

۱. در قانون کار جمهوری اسلامی يك فصل كامل (فصل چهارم) به امر حفاظت فني و بهداشت کار اختصاص دارد و در ماده (۸۵) لازم‌الاجرا بودن مصوبات شوراي عالی حفاظت فني و در ماده (۸۶) ترکیب اعضای شوراي عالی حفاظت فني مشخص گردیده است. در همین ماده مسئولیت تهیه موازین و آیین‌نامه‌های حفاظت فني به‌عهده این شورا محول گردیده است و در بند «د» ماده (۹۶) همین فصل اداره کل بازرسي کار موظف به تنظیم مقررات و میزان‌های حفاظت فني و بهداشت کار مناسب با تحولات و پیشرفت‌های تکنولوژیک گردیده است. در همین راستا؛ اداره کل بازرسي کار (دبیرخانه شوراي عالی حفاظت فني) با مشارکت همه دست‌اندرکاران از جمله کارشناسان مرکز تحقیقات و تعلیمات حفاظت فني و بهداشت کار، اساتید دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور، صاحب‌نظران و متخصصین، انجمن‌های علمی و صنفی مرتبط و پیشنهادهاي کارشناسي بازرسان کار ادارات کل اجرائي سراسر کشور، با رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی و براساس استانداردهای ملی و شناخته شده جهان و مطابق دانش و فناوری روز در کمیته‌های عمومی و تخصصی؛ آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های حفاظت فني را تدوین و بازنگري می‌نماید که بعد از تصویب در شوراي عالی حفاظت فني و تأیید و توشیح وزیر محترم تعاون، کار و رفاه اجتماعي در روزنامه رسمي کشور منتشر مي‌گردد. این مقررات پس از درج در روزنامه رسمي؛ پس از ۱۵ روز لازم‌الاجرا بوده و قابلیت طرح در مراجع قضایی را خواهند داشت.

شایان ذکر است که برخی از مصوبات و آیین‌نامه‌های شوراي عالی حفاظت فني را در رابطه با موضوع این گزارش به قرار ذیل است که عبارتند از:

۱. آیین‌نامه حفاظت و بهداشت عمومی در کارگاه‌ها،
۲. آیین‌نامه ایمنی ساختمان کارگاه‌ها،
۳. آیین‌نامه حفاظتی وسایل حمل‌ونقل و جایجا کردن مواد و اشیاء در کارگاه‌ها،
۴. آیین‌نامه تأسیس مراکز بهداشت کار در کارگاه‌ها،
۵. آیین‌نامه کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار،
۶. آیین‌نامه مشاورین حفاظت فنی و خدمات ایمنی،
۷. آیین‌نامه وسایل حفاظت فردی،
۸. آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور،
۹. آیین‌نامه سیستم اتصال به زمین (ارتینگ)،
۱۰. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با آتش‌سوزی در کارگاه‌ها،
۱۱. آیین‌نامه حفاظتی مواد خطرناک و مواد قابل اشتعال و مواد قابل انفجار،
۱۲. آیین‌نامه ایمنی دستگاه‌های مخلوطکن و همزن در کارگاه‌ها،

به قانون کار، بازرس کار مکلف است تا در صورت عدم رعایت نکات فنی و ایمنی در محیط کار و یا نقص فنی، موضوع را کتباً به کارفرما با تعیین مهلت مقرر برای رفع خطر و نقص، گزارش کند و رئیس اداره بازرسی کار را نیز مطلع نماید. در صورت عدم رفع نقص و برقراری رعایت نکات فنی و ایمنی در مهلت مقرر شده، بازرس کار مکلف است تا گزارش را کتباً به رئیس اداره کار ارجاع دهد و تعطیلی تمام و یا بخشی از محل کار را درخواست نماید. رئیس اداره بازرسی کار باید فوراً درخواست تعطیلی یا پلمب محل کار را بدون دخل و تصرف در گزارش بازرس، به دادستان محل و یا در محل‌هایی که دادسرا وجود ندارد به رئیس دادگاه عمومی محل ارجاع دهد. در چنین وضعیتی دادستان و یا رئیس دادگاه عمومی محل مکلف است تا به محض دریافت درخواست و مطابق با گزارش بازرس کار، قرار تعطیلی و یا پلمب را صادر و پس از ابلاغ اجرا کند. شایان ذکر است که دادستان و یا رئیس دادگاه عمومی نمی‌تواند بدون گزارش رفع نقص بازرس کار و یا کارشناس رسمی دادگستری، نسبت به رفع پلمب محل کار، دستوری صادر کند. از این منظر بازرس کار در زمره ضابطین دادگستری محسوب شده و گزارش وی نیز گزارش ضابط دادگستری قلمداد می‌شود. در چنین شرایطی که کارگاه و یا محل کار به علت نقص فنی و یا عدم رعایت نکات فنی و ایمنی، پلمب و تعطیل شود، کارگر به حالت تعلیق درمی‌آید و کارفرما مکلف است حقوق کارگر را در زمان تعلیق و تا زمان رفع نقص و رعایت کامل نکات فنی و ایمنی و به عبارتی بازگشت کارگر به کار، پرداخت کند، مدت زمان تعلیق، جزئی از سنوات بیمه‌ای کارگر محسوب می‌شود، در چنین حالتی هیچ‌گونه بحران اجتماعی ناشی از تعطیلی کارگاه با عنایت به پیش‌بینی تکالیف قانونی؛ متصور نمی‌باشد.

۳. نظارت بهداشتی: این نوع از نظارت شامل چگونگی رعایت نکات بهداشتی کارگاه، کارگر و محصولات و یا مواد تولیدی می‌باشد، که توسط کارشناس بهداشت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی انجام می‌شود.

شایان ذکر است که نظارت حقوقی و فنی برعهده بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشد و نظارت بهداشتی برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی گذاشته شده است.

«گزارش وزیر محترم کشور در مجلس شورای اسلامی، حکایت از آن داشت که طبق اعلام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: از واحدهای ساختمان پلاسکو بازرسی‌های ادواری و موردی انجام گرفت و توصیه‌ها و تذکراتی مبنی بر ضرورت تغییر کاربری واحدها به آنها داده شده است، به طوری که از ۵۷۰ واحد کسب‌وکار مستقر در ساختمان پلاسکو، حدود ۴۷ واحد آن در سال ۱۳۹۴ به فعالیت‌های

۱۲. آیین‌نامه حفاظت حمل‌ونقل، ذخیره‌سازی و توزیع گاز مایع،

۱۴. آیین‌نامه علائم ایمنی در کارگاه‌ها،

۱۵. آیین‌نامه آموزش ایمنی کارفرمایان، کارگران و کارآموزان،

۱۶. دستورالعمل اجرایی آیین‌نامه آموزش ایمنی کارفرمایان، کارگران و کارآموزان،

۱۷. آیین‌نامه حفاظتی حمل دستی بار،

۱۸. آیین‌نامه حفاظتی تأسیسات الکتریکی در کارگاه‌ها،

۱۹. آیین‌نامه ایمنی در عملیات انتقال نیروی برق،

۲۰. آیین‌نامه به‌کارگیری مسئول ایمنی در کارگاه‌ها،



صنعتی تولیدی مشغول و با اقدامات انجام شده ۲۰ واحد آنها از فعالیت‌های تولیدی خود را متوقف و به فروش و پخش پرداخته‌اند».

نتیجه‌گیری از این بخش

از آنجایی که ساختمان پلاسکو، به‌عنوان یک کارگاه بزرگ که دارای حدود ۵۷۰ واحد کسب‌وکار و با روابط کارفرما و کارگری بود، قانون کار در ابعاد حقوقی، فنی، ایمنی و بهداشت کار ناظر بر آن است و تمهیداتی را درخصوص تعلیق نیروی کار که ناشی از تعطیلی کارگاه به جهت ایمن‌سازی باشد، پیش‌بینی نموده است. از این منظر، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اولویت رسیدگی بر مسائل فنی، ایمنی و بهداشتی آن مکان، قلمداد می‌شود. این مطلب از آن جهت است که قانون کار به نحوه تعطیلی و یا پلمب بخشی از محل کار و یا تمامی آن با در نظر گرفتن تکلیف نیروی کار بعد از تعطیلی و در زمان تعلیق کارگر پرداخته است بدین صورت که پرداخت حقوق کارگر برعهده کارفرما گذاشته شده است و همچنین مدت زمان تعلیق جزء سنوات بیمه‌ای کارگر محسوب می‌شود.

مضافاً اینکه، گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی صرفاً ناظر بر بازرسی‌های ادواری و موردی انجام شده و توصیه‌ها و تذکرات مبنی بر ضرورت تغییر کاربری (۴۷) واحدی است که نوع فعالیت آنها در سال ۱۳۹۴ مطابق با نوع کاربری محل کسب‌وکار نبوده است. این نظارت‌ها و توصیه‌ها نیز موجب شد تا (۲۰) واحد از (۴۷) واحد از ادامه فعالیت در بخش تولیدی خود، متوقف و به فعالیت فروش و پخش بپردازند.^۱

شایان ذکر است که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف بوده تا از بُعد مسائل حقوقی (یا همان رعایت قواعد قانون کار در روابط مابین کارفرما و کارگر) و مسائل فنی و ایمنی (یا همان ضرورت رعایت ضوابط و مقررات فنی و ایمنی) به اعمال قانون بپردازد و در صورت وجود نقص فنی و ایمنی، تنها و صرفاً به یکبار اخطار به کارفرما اکتفا کند و سپس براساس تکلیف قانونی، گزارش درخواست پلمب بخشی از ساختمان و یا تمامی ساختمان را از دادستان و یا رئیس دادگاه عمومی مطالبه نماید. در صورتی که براساس گزارش وزارت مذکور، این وزارتخانه با انجام بازرسی‌های ادواری و موردی و همچنین توصیه‌ها و تذکرات مبنی بر ضرورت تغییر کاربری (۴۷) واحد، موجب شده تا (۲۰) واحد از استمرار فعالیت تولید اجتناب و به فعالیت فروش و پخش بسنده کنند که این نوع تذکرات که تنها تغییر کاربری خارج از اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را هدف قرار داده است، در حیطه تکالیف قانونی

۱. براساس ماده (۴) قانون کار «کارگاه محلی است که کارگر به درخواست کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند، از قبیل مؤسسات صنعتی، کشاورزی، معدنی، ساختمانی، ترابری، مسافری، خدماتی، تجاری، تولیدی، اماکن عمومی و امثال آنها» و مطابق با ماده (۵) آن قانون «کلیه کارگران، کارفرمایان، نمایندگان آنان و کارآموزان و نیز کارگاه‌ها مشمول مقررات این قانون می‌باشند» و منطبق با ماده (۱) کلیه کارفرمایان، کارگران، کارگاه‌ها، مؤسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی مکلف به تبعیت از این قانون می‌باشند و با توجه به حکم ماده (۲) «کارگر از لحاظ این قانون کسی است که به هر عنوان در مقابل دریافت حق‌السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار می‌کند».

شهرداری تهران است، از این دیدگاه وزارت مذکور در صدر تقصیر و مسئولیت برقراری ایمنی می‌باشد. اما از آنجایی که این ساختمان در اثر قوه قهریه (آتش‌سوزی) آوار شد و امکان ادامه کسب‌وکار میسر نمی‌باشد، در چنین حالتی، کارگر به حالت تعلیق درآمده و سازمان تأمین اجتماعی براساس حکم مقرر در ماده (۲) قانون بیمه بیکاری،^۱ مکلف به پرداخت حقوق کارگران در مدت زمان تعلیق و تا زمان بازگشت به کار می‌باشد و ازسوی دیگر نیز مدت زمان تعلیق کارگر، جزء سنوات کار وی محسوب خواهد شد. از این دیدگاه، با در نظر گرفتن عدم رعایت نکات فنی و ایمنی در ساختمان پلاسکو و همچنین عدم اعمال قانون توسط بخش بازرسی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نه تنها رعایت نکات فنی و ایمنی برقرار نشد، بلکه تا زمان ساخت‌وساز مجدد و بازگشت کارگر به محل کار، هزینه‌های مترتب بر آن برعهده دولت (سازمان تأمین اجتماعی) خواهد بود.

۲. قانون شهرداری و اساسنامه سازمان آتش‌نشانی با ذی‌مدخلیت شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری تهران

الف) قانون شهرداری «جزء «۱۴» ماده (۵۵) و مصوبه شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۴۹۳۸/۱۸۸۲/۱۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۳۱»:

مطابق با حکم قانون، شهرداری موظف بوده تا با اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم؛ شهر را از خطر سیل و حریق ایمن سازد و همچنین خطر را از سایر بناهای واقع در معابر عمومی، کوچه‌ها، اماکن عمومی و دالان‌های عمومی و خصوصی رفع نماید، در چنین حالتی شهرداری مکلف است تا با کسب نظر مأمور فنی خود، ابتدائاً دستوری را با قید ضرورت رفع خطر و ایمن‌سازی؛ به مالکین یا صاحبان اماکن آن ابنیه با تعیین مدت مشخص ابلاغ نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به مرحله اجرا گذاشته نشود، شهرداری می‌بایستی رأساً از طریق مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت نماید و هزینه مصروفی را به اضافه صدی پانزده خسارت از مالکین دریافت کند. این حکم شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها، گرمابه‌ها، مهمانخانه‌ها، دکاکین، قهوه‌خانه‌ها، کافه رستوران‌ها، پاساژها و امثال آنکه محل رفت‌وآمد و مراجعه عمومی است نیز می‌شود.

ازسوی دیگر مطابق با مصوبه شورای شهر تهران، شهرداری تهران مکلف شد تا با رعایت اولویت‌بندی پتانسیل خطر و امکان‌پذیری، جهت جلوگیری از خطرات ناشی از سقوط عناصر غیرسازه‌ای و توسعه حریق در اماکن عمومی، درمانی، آموزشی و جمعیت‌پذیری، با همکاری سازمان‌ها و نهادهای ذیربط، دستورالعمل

۱. **ماده (۲)** بیکار از نظر این قانون بیمه شده‌ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد. **تبصره «۱»** - بیمه‌شدگانی که به‌علت تغییرات ساختار اقتصادی واحد مربوطه به تشخیص وزارتخانه ذیربط و تأیید شورای عالی کار بیکار موقت شناخته شوند نیز مشمول مقررات این قانون خواهند بود. **تبصره «۲»** - بیمه‌شدگانی که به‌علت بروز حوادث قهریه و غیرمترقبه از قبیل سیل، زلزله، جنگ، آتش‌سوزی و... بیکار می‌شوند با معرفی واحد کار و امور اجتماعی محل از مقرری بیمه بیکاری استفاده خواهند کرد.



مقاوم‌سازی و ایمن‌سازی عناصر غیرسازه‌ای را تهیه و ظرف مدت ۶ ماه نسبت به تدوین سازوکارهای اجرایی لازم اقدام نماید.

«در این خصوص شهردار تهران در مصاحبه‌ای اعلام می‌دارد که:

براساس قوانین و مقررات، ما تذکرات لازم را به پلاسکو داده بودیم. حتی در سال ۱۳۹۳ بعد از حادثه آتش‌سوزی جمهوری من چند ساختمان از جمله پلاسکو را نام بردم. ما اخطار و پیگیری و تذکر را به مالک، مستأجر، هیئت‌مدیره، وزارت کار و ... داده‌ایم. علاوه بر این، ما در حوزه مدیریت بحران کار آموزش را هم دنبال می‌کنیم و برای همین ساختمان هم ما در سال جاری مانور اجرا کردیم. ما مجموعه این افراد در ساختمان پلاسکو را چند نوبت فراخوان دادیم تا آموزش دهیم اما شرکت نکردند، در آخرین جلسه هم از ساختمان چند صد نفره، تنها ۱۷ نفر حضور پیدا کردند. از این رو ما تمامی اسناد، اخطارها را داده‌ایم و مانور و آموزش را اجرا کرده‌ایم.»

از سوی دیگر فایل صوتی و تصویری‌ای به دست آمده که به نظر می‌رسد در سال ۱۳۹۳، شهردار تهران در جلسه شورای شهر تهران، اخطارهایی را در خصوص خطر ساختمان پلاسکو مطرح و نسبت به تعطیل کردن و مسئله بیکاری حاصل از آن کسب تکلیف می‌کنند و از اعضا درخواست بازدید می‌کنند.

ب) مقررات آتش‌نشانی «ماده (۳) اساسنامه و مصوبه شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره

۴۹۳۸/۱۸۸۲/۱۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۳۱»:

سازمان آتش‌نشانی تهران با استعداد (۱۲۳) ایستگاه آتش‌نشانی^۱ و (۹۳۰) خودروی عملیاتی، دارای وظایف متعددی است، نجات جان انسان‌ها و مهار و اطفای حریق، مسئولیت نظارت و کنترل و تحقق شرایط ایمنی، ساختمان‌ها و استانداردها و تجهیزات آنها در مقابل سوانح از جمله این وظایف است و از سوی دیگر مطابق با مصوبه شورای شهر تهران که در راستای اجرای بند «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها و مواد (۵۵)، (۵۶)، (۶۴)، (۷۰) و (۷۷) مصوبه برنامه عملیاتی پنج‌ساله دوم شهرداری تهران (۱۳۹۷ - ۱۳۹۳) - ابلاغی به شماره ۴۹۳۸/۱۸۸۲/۱۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۳۱ مکلف بوده است تا در راستای ارتقای سطح کیفی ایمنی شهر و پایداری آن در طول دوره بهره‌برداری تصرفات، با استفاده از ظرفیت درون و برون‌سازمانی، اقدام به نظارت و بازرسی‌های دوره‌ای ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی در کلیه ساختمان‌ها، فضاهای شهری، معابر، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات شهری نموده و موارد نقص و مشکلات ایمنی را به مالک (ذینفع) و شهرداری منطقه ذیربط ابلاغ نماید. شهرداری‌های مناطق ۲۲گانه نیز مکلف شدند تا اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی ابلاغی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند. بدین منظور درجه‌بندی اماکن، تأسیسات، تجهیزات و تأسیسات شهری از نظر میزان خطرپذیری براساس مبحث سوم مقررات ملی ساختمان صورت می‌گیرد که براساس

۱. بایستی به ۱۵۰ ایستگاه افزایش یابد تا متناسب با شهر تهران، استاندارد لازمه را داشته باشد.

بازرسی دوره‌ای و طی مراحل زمانی ذیل انجام می‌گیرد:

پرخطر: حداقل یکبار در سال

میان خطر: یکبار در طول سه سال

کم خطر: یکبار در طول ده سال

در این راستا سازمان آتش‌نشانی مکلف است با استفاده از امکانات و توانایی‌های درون و برون سازمانی در جهت کمک به ایمن‌سازی سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪) از اماکن عمومی، از طریق مشارکت در تأمین تجهیزات اولیه ایمنی و آتش‌نشانی اقدام نماید و به‌منظور نظارت بر حسن اجرای بازرسی ایمنی و اطمینان از رعایت ضوابط و مقررات مربوط، نسبت به انجام نظارت فنی عالی اقدام نماید.

از دیگر وظایف سازمان آتش‌نشانی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تهیه و تنظیم طرح‌های ایمنی و پیشگیری از حریق و حوادث،
- مشارکت در تهیه و توسعه مقررات ملی ساختمانی در موضوعات ایمنی،
- تجزیه و تحلیل حریق و حوادث و ارائه نتایج در راستای اهداف پیشگیری،
- تبادل اطلاعات با مراکز علمی و پژوهشی در موضوعات مرتبط،
- نظارت و کنترل ساختمان‌ها در زمینه حفاظت در برابر حریق و حوادث،
- ارائه روش‌های نوین در جهت دستیابی به ایمنی از حریق در اماکن و تأسیسات شهری،
- مشارکت در برنامه‌های ایمن‌سازی شهر تهران،
- نظارت به حسن اجرای دستورالعمل‌های صادره سازمان،
- بررسی نهایی نحوه اجرای دستورالعمل‌های صادره و صدور گواهی،
- پیگیری اجرای دستورالعمل صادره در موعدهای مقرر،
- صدور اختاریه‌های موضوعه در صورت عدم توجه به مقررات سازمان.

«مطابق با گزارش وزیر محترم کشور، شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی تهران تا قبل از حادثه پلاسکو، (۷) اخطار به هیئت‌مدیره ساختمان پلاسکو داده‌اند و در راستای اخطارهای داده شده، شهرداری تهران در سال ۱۳۹۵ اقدام به اجرای مانور عملیات امداد و نجات و اطفای حریق در ساختمان مذکور می‌نماید، همچنین پس از بازدیدهای صورت گرفته از ساختمان، در شهریورماه ۱۳۹۵، دستورالعمل ایمنی مربوط به ساختمان، توسط آتش‌نشانی تهیه و به هیئت امنای آن ساختمان ابلاغ شده بود.»



نتیجه‌گیری از این بخش

۱. براساس قانون شهرداری، شهرداری مکلف بوده تا موارد خطر را به مالکین (یا صاحبان) ساختمان پلاسکو با قید مهلت، اخطار و اعلام نماید و در صورت عدم اقدام ازسوی مالکین (یا صاحبان آن ساختمان)، با در نظر گرفتن این نکته که خطر این ساختمان نه تنها از بابت آتش‌سوزی، بلکه در ازای زمین‌لرزه بسیار آسیب‌پذیر بود، باید تمهیدات و اقدامات لازم را به‌عمل می‌آورد. هزینه‌های اعمال شده برای ایمن‌سازی را با احتساب ۱۵ درصد از مالک اخذ می‌کرد. بررسی‌ها حکایت از آن دارد که مطابق اعلام شهرداری تهران «برای تحقق این مأموریت از طرف شهرداری و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی تهران تا قبل از حادثه پلاسکو، (۷) اخطار به هیئت‌مدیره ساختمان پلاسکو داده شد و متعاقباً در سال جاری مانور عملیات امداد و نجات و اطفای حریق ساختمان پلاسکو را برگزار کردند». سازمان آتش‌نشانی همچنین در شهریورماه ۱۳۹۵ و پس از بازدید از ساختمان مذکور، دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو را تدوین و به هیئت امنای ساختمان ابلاغ می‌نماید. با توجه به گزارش مذکور، به‌نظر می‌رسد که شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی هفت اخطار به هیئت‌مدیره ساختمان پلاسکو داده‌اند، در صورتی که براساس جزء «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری، تنها یکبار اخطار و آن هم اخطار به مالک تکلیف شده است، از این‌روی، (۶) اخطار خارج از تکلیف قانونی صورت گرفته است و این مسئله می‌تواند تداعی‌کننده عدم تمکین و همکاری هیئت‌مدیره و مالکیت ساختمان پلاسکو در قبال تکلیف قانونی آنان باشد که از این دیدگاه مسئول خسارت وارده شناخته می‌شوند.

۲. ازسوی دیگر شهرداری تهران گرچه نمی‌توانسته کارگاه و محل کار را تعطیل نماید، اما از بابت مسئولیت مدیریت بحران شهر تهران و جایگاه پراهمیت مدیریت شهری در قبال خطرات ناشی از ابنیه بلندمرتبه و عمومی، و ضرورت ایمن‌سازی در برابر حوادث غیرمترقبه از جمله آتش‌سوزی می‌بایست بعد از تنها یکبار اعلام اخطار به مالک جهت رفع خطر، نسبت به ایمن‌سازی آن ساختمان با محاسبه هزینه ۱۵ درصد و اخذ آن از مالک اقدام نماید، در چنین شرایطی، اگر ایمن‌سازی توسط شهرداری، موجبات تعطیلی بخشی از کارگاه (یا محل کار) و یا تمامی کارگاه (یا محل کار) را به همراه داشته باشد، این اقدام دربردارنده تعلیق نیروی کار خواهد بود که قانون شهرداری در ازای این تعلیق مسکوت می‌باشد و قانون کار بدان پرداخته است. از این‌روی در شرایطی از این دست، هماهنگی شهرداری با وزارت کار در تعطیلی بخشی از کارگاه (محل کار) و یا تمامی کارگاه (یا محل کار) و الزام همکاری وزارت مذکور در تعطیلی و ایمن‌سازی آن محل ضرورت داشته است که هماهنگی و الزام مطروحه محقق نشده است. از این منظر، می‌توان چنین قلمداد کرد که گرچه قانون کار در اولویت عملکردی بوده و وزارت مذکور در اولویت مسئولیت ناشی از حادثه می‌باشد اما مسئولیت مدیریت شهری و مدیریت بحران شهر نیز کمتر از آن تصور نمی‌شود.

۳. براساس اساسنامه سازمان آتش‌نشانی و تکالیف محوله به آن سازمان، این سازمان مکلف به یکسری از اقدامات از جمله تهیه برنامه‌های ایمن‌سازی، نظارتی و مشورتی بوده است و باید با استفاده از امکانات و

توانایی‌های درون و برون‌سازمانی اقداماتی را در جهت کمک به ایمن‌سازی سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪) از اماکن عمومی و از طریق مشارکت در تأمین تجهیزات اولیه ایمنی و آتش‌نشانی به عمل آورد و به منظور نظارت بر حسن اجرای بازرسی ایمنی و اطمینان از رعایت ضوابط و مقررات مربوط، نسبت به انجام نظارت فنی عالی اقدام می‌نمود. از سوی دیگر شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه نیز مکلف شدند براساس اعلام سازمان آتش‌نشانی، اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی ابلاغی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند. بدین منظور درجه‌بندی اماکن، تأسیسات، تجهیزات و تأسیسات شهری از نظر میزان خطرپذیری براساس مبحث سوم مقررات ملی ساختمان در غالب سه سطح پرخطر، میان‌خطر و کم‌خطر درجه‌بندی شده‌اند. (البته شایان ذکر است که خلأ و ابهامی وجود دارد و آن اینکه مشخص نشده که اقدامات شهرداری‌های مناطق ۲۲ گانه شامل چه مواردی باید باشد تا براساس آن، مالکین مجاب به تمکین و اجرای تکلیف قانونی شوند).

فارغ از مباحث حقوقی، شایان ذکر است که براساس اعلام سازمان آتش‌نشانی، آتش‌سوزی ساختمان مذکور در ساعت ۷ و ۵۸ دقیقه و ۲۳ ثانیه روز پنجشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۳۰ رخ داد که پس از حدود ۴ دقیقه از زمان اطلاع‌رسانی، نیروهای آتش‌نشانی در محل حضور می‌یابند، از این منظر باید بررسی شود که چرا سازمان آتش‌نشانی که در دقایق اولیه در محل حادثه حضور یافته است، نتوانسته آتش را مهار و خاموش کند؟ آیا حضور نیروهای آتش‌نشانی به همراه تجهیزات لازم بوده؟ آیا مدیریت و نحوه عملیات موجب شده تا آتش‌سوزی موجب ریزش و آوار ساختمان گردد؟ چرا در ساعت ۱۱ و ۲ دقیقه که دستور تخلیه ساختمان صادر و ریزش ساختمان در ساعت ۱۱ و ۳۴ دقیقه یعنی حدود ۳ ساعت و ۳۵ دقیقه بعد از وقوع آتش‌سوزی حادث می‌شود، مأموران آتش‌نشانی همچنان در طبقات آن باقی مانده بودند؟ آیا دستور و یا مأموریتی بر ماندگاری آنها در ساختمان صادر شده بود؟ اگر جواب این سؤال مثبت است، چرا احتمال ریزش ساختمان و خطر جانی مأمورین نادیده گرفته شده است؟

۳. قانون مدنی و قانون تملک آپارتمان‌ها، با ذی‌مدخلیت مالک ساختمان و هیئت‌مدیره؛ «مواد (۴۸۶)، (۳۳۳) و (۴۹۳) قانون مدنی» و «ماده (۱۴) قانون تملک آپارتمان‌ها».

بر این اساس، تعمیرات و کلیه مخارجی که برای امکان انتفاع از ساختمان پلاسکو (به‌عنوان عین مستأجره) لازم می‌نموده برعهده مالک بوده و مالک با توجه به اینکه از وجود نقص فنی و ایمنی ساختمان و احتمال بروز خطر مطلع بوده، مسئول کلیه خساراتی است که از بابت آتش‌سوزی و آوار ساختمان به‌وجود آمده است.

از سوی دیگر با عنایت به اینکه این حادثه ناشی از سوء بهره‌برداری ۵۷۰ واحد صنفی فعال (مستأجران) نبوده است، نسبت به عین مستأجره و تلف مال ضامن نیستند.



هیئت‌مدیره ساختمان نیز مکلف بودند تا تمامی ساختمان را به‌عنوان یک واحد کل در مقابل آتش‌سوزی بیمه کنند و سهم هر یک از مالکین را به تناسب سطح زیربنای اختصاصی آنها تعیین و از آنها دریافت و به بیمه‌گر پرداخت کنند. بر این اساس، در صورت عدم اقدام و بروز آتش‌سوزی و وارد شدن خسارت به ساختمان، هیئت‌مدیره مسئول جبران خسارات وارده می‌باشد.

نتیجه‌گیری از این بخش

براساس قانون مدنی، مالک مکلف بوده تا شرایط لازم برای انتفاع مستأجران و فعالان ساختمان پلاسکو را فراهم می‌آورد و هرگونه خطری را رفع می‌نموده و مسئول کلیه خساراتی است که از نتیجه بی‌توجهی به امکان خطر به بار آمده است، نکته با اهمیتی که باید به آن توجه داشت این است که در مواردی مانند ساختمان پلاسکو که رابطه استیجاری آن، قدیمی و دارای حق کسب یا پیشه یا تجارت می‌باشد، نظر به اینکه مالک در هنگام تخلیه ساختمان، مکلف به پرداخت مبلغ سنگینی تحت عنوان حق کسب یا پیشه یا تجارت خواهد بود و ازسوی دیگر با توجه به نازل بودن نرخ اجاره‌بها (ولو در صورت تعدیل شدن) که مبلغ اندکی است زمینه‌ای پیش می‌آید که مالک در چنین مواردی انگیزه چندانی به پیگیری وضعیت ساختمان خود نداشته باشد و عملاً ساختمان در کنترل و اختیار مستأجران خواهد بود. مستأجر نیز حق تصرف برای تعمیرات اساسی ملک را ندارد. نتیجه این روند، رو به تزاید بودن فرسودگی ساختمان‌ها و ابنیه تجاری مشمول قانون روابط موجر و مستأجر است. برای اصلاح این وضعیت باید مقررات قانون روابط موجر و مستأجر سال (۱۳۵۶) و موضوع حق کسب یا پیشه یا تجارت اصلاح شود.

ازسوی دیگر اگر هیئت‌مدیره نسبت به انجام بیمه آتش‌سوزی کوتاهی کرده باشد به سهم خود تقصیر دارند. اما در صورتی که رفع خطر توسط مالک، نیازمند تعطیلی بخشی و یا تمامی ساختمان پلاسکو را می‌طلبید، از این‌روی، وضعیت تعلیق کارگر با ابهام قانونی مواجه می‌شد و ذی‌مدخلیت قانون کار اهمیت بیشتری پیدا می‌نمود.

۴. قانون نظام صنفی کشور و اصلاحیه‌های آن با ذی‌مدخلیت مجمع امور صنفی و اتاق اصناف؛

«ماده (۱۷) و بند «ز» ماده (۳۷) و تبصره ذیل آن».

افراد صنفی مکلف بودند تا قوانین و مقررات جاری کشور، از جمله قوانین و مقررات صنفی، انتظامی، بهداشتی، ایمنی، حفاظت فنی و زیباسازی محیط کار را که ازسوی مراجع قانونی ذیربط ابلاغ شده بود، رعایت و اجرا کنند. ازسوی دیگر، نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه‌گذاری، زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی که از طرف مراجع ذیربط وضع می‌شود برعهده مجامع امور صنفی می‌باشد. براساس این تکلیف قانونی، چنانچه افراد صنفی در انجام دادن و

اجرای مقررات بهداشتی، ایمنی یا زیباسازی با مخالفت مالک ملک مواجه می‌شدند، می‌توانستند با جلب موافقت اتاق اصناف شهرستان تهران و با هزینه خود اقدام مقتضی را به‌عمل آورند و یا از طریق ارائه اظهارنامه قضایی، مراتب و اقدامات حقوقی علیه مالک را ثبت می‌نمودند.

نتیجه‌گیری از این بخش

براساس حکم قانون، افراد صنفی فعال در ساختمان پلاسکو، مجمع امور صنفی و همچنین اتاق اصناف شهرستان تهران، در ازای عدم رعایت و اجرای مقررات فنی، ایمنی و حفاظتی مسئول هستند، اما به‌نظر می‌رسد که مسئولیت مالک براساس قانون مدنی و ضرورت انجام تعمیرات و کلیه مخارجی که برای امکان انتفاع از ساختمان پلاسکو لازم بوده در اولویت این بخش از رسیدگی قرار دارد، زیرا در ازای عدم مسئولیت‌پذیری مالک، زمینه عدم تحقق این تکلیف قانونی فراهم شده و بنابراین مالک مسئول است.

۵. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهردار با

ذی‌مدخلیت شورای اسلامی شهر تهران؛ «جزء» ۱۹ ماده (۷۱)

شورای اسلامی شهر تهران مکلف بوده تا با نظارت بر امور اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود مقررات خاصی را برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت وضع نماید و با اتخاذ تدابیر احتیاطی از خطر آتش‌سوزی و مانند آن جلوگیری نماید.

براساس گزارش وزیر محترم کشور که مطابق با اعلام شورای اسلامی شهر تهران می‌باشد؛ شورای مذکور تا قبل از حادثه پلاسکو (۴) مصوبه صادر کرده بود که این مصوبات جنبه عام داشته و ساختمان پلاسکو را به‌طور اختصاصی هدف قرار نداده است.

نتیجه‌گیری از این بخش

با توجه به صراحت قانون، شورای اسلامی شهر تهران مکلف بوده تا با نظارت لازم، دقیق و کامل، تدابیری را برای رعایت ایمنی و جلوگیری از خطر آتش‌سوزی به‌عمل بیاورد. اگر نظارتی در این خصوص صورت گرفته و یا تدابیری در ازای نظارت مذکور صورت گرفته است نیازمند مستندات مربوط به گزارش مربوطه در زمان انجام نظارت و تدابیر متخذه می‌باشد. اما به‌نظر می‌رسد که تصویب مقررات کلی و عام‌الشمول به‌منظور برقراری تکلیف برای شهرداری و سازمان آتش‌نشانی در قبال ایمن‌سازی ساختمان‌های عمومی و پرفرت‌وآمد نمی‌تواند رافع مسئولیت نظارت شورای اسلامی شهر تهران باشد، چراکه تحقق مصوبه شورا نیز نیازمند اعمال جایگاه نظارتی بود و این شورا با توجه به مشروح مذاکرات جلسه شهردار تهران در خصوص تذکرات مربوط به خطرات احتمالی ساختمان پلاسکو در صورتی که گزارش نظارتی از بابت ساختمان پلاسکو نداشته باشد و براساس آن اقدام لازم



را به عمل نیاورده باشد به سهم خود مسئول است و شورا باید پاسخگو باشد.

۶. قانون مدیریت بحران با ذی‌مدخلیت سازمان مدیریت بحران شهر تهران (شهرداری تهران) و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذیربط؛ «مواد (۲)، (۹)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۳)»

مطابق با بند «ب» ماده (۹) قانون مدیریت بحران، شورای هماهنگی مدیریت بحران به ریاست رئیس سازمان و با عضویت نمایندگان تام‌الاختیار در سطح معاونت دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط به منظور هماهنگی فعالیت‌های مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران تشکیل می‌شود، این مراحل شامل الف) پیشگیری، ب) آمادگی، ج) مقابله و د) بازسازی و بازتوانی می‌شود و مطابق با بند «د» ماده (۹) همان قانون؛ ریاست شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران برعهده شهردار تهران می‌باشد. از این‌رو بایستی بررسی شود که سازمان مدیریت بحران یعنی کلیه تشکیلات موصوف در چهار مرحله: الف) پیشگیری، ب) آمادگی، ج) مقابله و د) بازسازی و بازتوانی چه اقداماتی را برعهده داشته است.

الف) در مرحله پیشگیری: در این مرحله مدیریت بحران می‌بایستی مجموعه اقداماتی را با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار و همچنین سطح خطرپذیری جامعه، ارزیابی نماید و با انجام مطالعات و اقدامات لازم، سطح خطرپذیری و آثار زیانبار آن را تا حد قابل قبول کاهش دهد. از این‌رو، دولت موظف است طبق آیین‌نامه پیشنهادی شورای عالی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تسهیلات بانکی موردنیاز مقاوم‌سازی ساختمان‌های مسکونی شهری و روستایی را از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی با شرایط مناسب در اختیار متقاضیان قرار دهد. نظارت عالی بر روند عملیات مقاوم‌سازی و حسن انجام امور برعهده معاونین هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها گذاشته شده است و گزارش عملکرد آن باید به صورت فصلی به سازمان مدیریت بحران ارسال گردد که اقدامات مربوطه و گزارش آن قابل رصد نیست.

ب) مرحله آمادگی: این مرحله شامل مجموعه اقداماتی از جمله جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور می‌شود تا توانایی جامعه در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش یابد. تأمین منابع نیز، هر ساله درصدی از اعتبارات موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) است که برای اتخاذ تمهیدات و اقدامات مؤثر پیشگیرانه و افزایش آمادگی و ارتقای توان مقابله با حوادث در نظر گرفته شده است. بایستی بررسی جداگانه‌ای صورت پذیرد که در سنوات گذشته، منابع مذکور به چه میزان تخصیص و در چه مواردی و با چه کمیت و کیفیتی هزینه شده است.

«براساس گزارش وزیر محترم کشور؛ شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی در سال جاری، مانور عملیات امداد و نجات و اطفای حریق ساختمان را برگزار نموده، همچنین پس از بازدیدهای صورت

گرفته از ساختمان، دستورالعمل ایمنی ساختمان را که در شهریورماه ۱۳۹۵ توسط آتش‌نشانی تهیه شده بود به هیئت امنای ابلاغ شد».

ج) مرحله مقابله: در این مرحله اقدامات و ارائه خدمات اضطراری پس از وقوع یک بحران مدنظر است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جستجو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذیربط است.

«براساس گزارش وزیر محترم کشور و مطابق با اعلام شهرداری تهران برای تحقق این مأموریت‌ها این اقدامات صورت گرفته است؛ مدیریت حادثه از سوی سازمان شهرداری و خدمات ایمنی شهرداری از ابتدا انجام و در قالب تشکیل جلسات مدیریت بحران به ریاست شهردار تهران ادامه یافته است، بلافاصله بعد از اعلام حادثه ۶ ایستگاه آتش‌نشانی به محل اعزام شدند که در ادامه به دلیل حجم وسعت آتش به ۱۹ ایستگاه و تجهیزات مرتبط افزایش یافتند».

د) مرحله بازسازی و بازتوانی: مرحله بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد. شایان ذکر است که در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده دولت مجاز است تا معادل یک و دو دهم درصد (۱/۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد، وجود چنین اختیاری و تغییرات در آن و همچنین تخصیص منابع مذکور نیازمند بررسی جداگانه‌ای است.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز موظف است به‌منظور بازسازی و جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده مناطق آسیب‌دیده از محل منابع قرض‌الحسنه و سایر منابع بانکی، تسهیلات موردنیاز آسیب‌دیدگان (به‌ویژه اقشار محروم) را با نرخ‌های ترجیحی مصوب از طریق سیستم بانکی در اختیار آنان قرار دهد و مابه‌التفاوت نرخ‌های ترجیحی را جهت بازپرداخت به بانک‌ها در لوایح سالانه بودجه کل کشور لحاظ نماید.

به‌طورکلی سازمان مدیریت بحران موظف بوده درخصوص مراحل چهارگانه اقدامات ذیل را انجام دهد و در صورتی که این اقدامات محقق می‌یافت، امکان وقوع حادثه ساختمان پلاسکو، بعید به‌نظر می‌رسید. این وظایف عبارتند از:

۱. تهیه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه‌ریزی لازم جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و



- نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب،
۲. انجام هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران،
۳. بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی مدیریت بحران،
۴. تقویت زمینه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و مؤسسات خارجی و بین‌المللی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و نمایندگی کشور در مجامع بین‌المللی با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذیربط.
۵. مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها.
۶. برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران.
۷. پیگیری اجرای مصوبات و تصمیمات شورای عالی.
۸. هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیشگیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه و شریان‌های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، روش‌های اتکایی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذیربط.
۹. کمک به توسعه و گسترش مؤسسات علمی و مشاوره‌ای فعال و استفاده از همکاری‌های آنها به منظور استانداردسازی و بهبود کیفیت ارتقا و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب.
۱۰. تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقای فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران و ارائه آن به هیئت‌وزیران جهت تصویب.
۱۱. تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه.
۱۲. ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذیربط جهت اجرا.
۱۳. انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز مدیریت بحران کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان مقابله با بحران.
۱۴. تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌های ذیربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت

نظر مقام معظم رهبری در اجرای دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجرای آنها.

۱۵. تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوءاستفاده کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجرای آنها.

۱۶. تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذیربط و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب و پیگیری آنها.

۱۷. ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - تحقیقاتی ذیربط و سازمان‌های اجرایی مسئول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان به منظور هشدار به موقع قبل از وقوع حادثه احتمالی و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه به مسئولان و مردم.

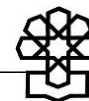
۱۸. نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذیربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به‌ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی.

نتیجه‌گیری از این بخش

بندهای (۱۸) گانه فوق‌الذکر، الزاماتی هستند که ضرورت داشت تا شورای عالی مدیریت بحران کشور به ریاست رئیس‌جمهور و همچنین سازمان مدیریت بحران کشور به ریاست معاونت وزارت کشور، زمینه تحقق آنها را در سطوح ملی و استانی فراهم می‌آوردند و بسیاری از موارد را در سطوح مدیریت بحران‌های استانی فراهم می‌ساختند، از سوی دیگر عدم تحقق آنها را می‌توان ناشی از ضعف مدیریت، عدم برنامه‌ریزی و ضرورت اولویت‌بندی و همچنین نیاز به منابع اعتباری‌ای دانست که در مواجهه با کسری بودجه سنواتی و محدودیت‌ها، (در قبال ابنیه پرخطر) می‌بایستی اعمال می‌شد. به عبارت دیگر ضعف هماهنگی و ضعف مدیریت بحران در سطوح ملی و محلی مشهود می‌باشد که به سهم خود مسئول هستند.

در خصوص کاهش خطرپذیری ساختمان پلاسکو، تنها شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، به (۷) مورد اخطار به هیئت‌مدیره بسنده کرده است. در چنین حالتی که تنها به اخطار اکتفا می‌شود، نمی‌توان سطح خطرپذیری ابنیه و از جمله ساختمان پلاسکو را کاهش یافته تلقی کرد، ضرورت الزام مالک در رفع نقص فنی و ایمنی ساختمان و قصور مالک با توجه به انتفاع مستمر از آن و علم به خطر احتمالی در ملک مورد اجاره، قابل پیگیری و دارای مسئولیت می‌باشد.

در خصوص مرحله آمادگی نیز شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی اقدام به برگزاری مانور عملیات امداد و نجات و اطفای حریق ساختمان نموده و پس از بازدیدهای مکرر از ساختمان، دستورالعمل ایمنی



ساختمان را در شهریورماه ۱۳۹۵ تهیه و به هیئت امنای ابلاغ می‌نماید.

درخصوص مرحله مقابله نیز مدیریت حادثه ازسوی شهرداری تهران و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی از ابتدا انجام و در قالب تشکیل جلسات مدیریت بحران به ریاست شهردار تهران استمرار داشت، در این راستا براساس گزارش اعلامی، بلافاصله بعد از اعلام حادثه، (۶) ایستگاه آتش‌نشانی به محل اعزام شدند که در ادامه به دلیل حجم وسعت آتش به (۱۹) ایستگاه و تجهیزات مرتبط افزایش یافتند. مضافاً اینکه همکاری نیروی انتظامی، اورژانس تهران، مراکز درمانی و دستگاه‌های خدمات‌رسان از جمله شرکت گاز، آب و برق با مدیریت بحران تهران برقرار بود. البته برخورداری از تجهیزات کافی و لازم در مواجهه با حادثه پلاسکو و وقایعی از این دست و میزان توانمندی مدیریت آن حوادث (در غالب ساختار مدیریت بحران) و همچنین میزان سطح آموزش مدیران سازمانی ساختارهای تشکیلات مدیریت بحران، نیازمند بازنگری و اراده جدی می‌باشد. از این دیدگاه اغلب مدیریت‌های ساختاری در سازمان‌های عضو مدیریت بحران، فاقد شناخت و آموزش لازم در مواجهه با انواع بحران هستند.

۷. قانون نحوه فعالیت و نظارت بر فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره یا زنجیره‌ای (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴) با ذی‌مدخلیت سازمان بازرگانی استان و اتاق اصناف تهران و مجمع امور صنفی؛ «جزء ۳» ماده (۴)».

بر این اساس فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و یا زنجیره‌ای باید دارای ویژگی‌های ذیل باشند:

- تجهیزات ایمنی کافی، سیستم اطفای حریق، تأسیسات رفاهی، بهداشتی و سایر امکانات لازم برای هر یک از فروشگاه‌های زنجیره‌ای و بزرگ.
- درهای ورودی خروجی و اضطراری و مناسب برای مشتریان و مدخل جداگانه‌ای برای انتقال کالا از انبار و سردخانه به عرصه فروش.

نتیجه‌گیری از این بخش

با توجه به تکالیف مندرج در قانون نظام صنفی و قانون نحوه فعالیت و نظارت بر فروشگاه‌های بزرگ، چندمنظوره یا زنجیره‌ای و آیین‌نامه اجرایی آن، سازمان بازرگانی استان و اتاق اصناف تهران و مجمع امور صنفی در ازای تکلیف قانونی در انجام بازرسی و رعایت نکات ایمنی در ساختمان پلاسکو، مسئول هستند.

۸. استانداردها

الف) آیین‌نامه ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان با ذی‌مدخلیت اداره راه و شهرسازی استان تهران و وزارت متبوع «شامل مباحث (۳) و (۲۲) مقررات ملی ساختمان»

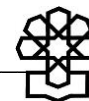
ب) **قانون استاندارد** با ذی‌مدخلیت سازمان ملی استاندارد ایران «شامل استانداردهای (۲۸۰۰ - طراحی ساختمان‌ها در برابر زلزله - آیین کار)، (۱۹۰۴ - پیشگیری از بروز آتش‌سوزی در ساختمان‌ها)، (۱۸۹۲ - شرایط تأسیسات ایمنی و پیشگیری از حریق در انبار کالاهای عادی)، (۳۷۰۶ - اجزای سیستم‌های اعلام حریق خودکار «توماتیک» بخش اول، پیشگفتار)، (۳۷۰۷ - سیستم‌های اعلام حریق، بخش چهارم، مرکز اعلام حریق)، (۶۱۷۴ - اعلام حریق و سیستم‌های آلام برای ساختمان‌ها، قسمت دوم، مشخصات شستی اعلام حریق) و (۳۷۱۰ - اجزای سیستم‌های اعلام حریق خودکار «توماتیک»، بخش هشتم، آشکارسازهای دمای زیاد)» -

شایان ذکر است که بحث حریق احتمالی و افزایش آن در ازای کیفیت و کمیت اجرای تأسیسات برقی و مکانیکی در ساختمان‌ها، استفاده از مصالح سوختنی، توسعه شبکه‌های انرژی، برق و گاز و به‌کارگیری تجهیزات گوناگون در ساختمان‌ها و همچنین چگونگی رعایت استانداردها مطرح می‌شود. از این‌روی، رعایت نکات فنی، ایمنی و استانداردها در حفاظت ساختمان‌ها در برابر حریق، امری الزامی و اجتناب‌ناپذیر است، از این منظر و به جهت پرهیز از خسارات مالی و جانی و فراهم ساختن ایمنی لازم در برابر آتش‌سوزی، رعایت ضوابط و مقررات در طراحی، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها ضرورتی انکارناپذیر است که مهمترین آنها عبارتند از:

- تأمین تمهیدات لازم در طراحی و اجرای ساختمان‌ها به‌منظور پیشگیری از بروز حریق،
- فراهم ساختن شبکه‌های علائمی محافظ (تشخیص، هشدار، اعلام) و امکانات مهار، کنترل و اطفای حریق ساختمان،
- جلوگیری از گسترش آتش و دود در ساختمان و سرایت حریق از یک ساختمان به ساختمان دیگر،
- پیش‌بینی راه‌های خروج جهت خارج شدن به‌موقع و ایمن افراد از ساختمان و انتقال آنان به مکان‌های امن.

نتیجه‌گیری از این بخش

الف) سازمان استاندارد: براساس جزء «۴» ماده (۳) وظایف سازمان ملی استاندارد ایران، نظارت بر اجرای استانداردهای اجباری از جمله وظایف این سازمان است، این نظارت می‌بایستی در تمامی شقوق کالا، محصولات و خدمات متجلی شده باشد، متأسفانه این نظارت و لزوم رعایت آن به‌منظور حفظ حقوق مصرف‌کننده و شهروندان دارای ضعف‌های عدیده است. در این خصوص ضرورت داشت تا سازمان استاندارد برحسب استانداردهای فوق‌الاشاره نسبت به بازدیدهای دوره‌ای و اعمال نظارت و قانون، نقش تشکیلاتی خود را ایفا می‌نمود.



ب) **مقررات ملی ساختمان**^۱: مبحث (۳) مقررات ملی ساختمان در سال ۱۳۹۲ تدوین و ابلاغ شده است و با توجه به اینکه در بخش مقررات کلی آن چنین تأکید می‌کند که «برای بناهای موجود که پیش از ابلاغ این مقررات احداث شده و امکان تطبیق با این ضوابط را ندارند، مقررات لازم در آینده تدوین خواهد گردید». از این روی این مبحث شامل حال ساختمان پلاسکو نمی‌شود. اما مبحث (۲۲) مقررات ملی ساختمان معطوف به مراقبت، نگهداری و ایمنی ساختمان‌هاست، و شمولیت آن بر ساختمان‌های موجود و یا بعد از تدوین این مبحث تأکید شده است و از آنجایی که در قسمت الزامات حفاظت در برابر حریق بر رعایت مقررات مباحث (۲۲) گانه مقررات ملی ساختمان به‌ویژه مبحث سوم (۳) تأکید دارد، از این روی شمولیت مبحث سوم بر ساختمان‌های موجود قطعی است. اما در مبحث (۲۲)، مواردی در خصوص رعایت نکات ایمنی و استانداردهای لازم در خصوص تأسیسات مکانیکی، گازرسانی، برقی، معماری و سازه، حفاظت در برابر حریق، تجهیزات ناامن و ... پیش‌بینی و تبیین شده است. برخورداری از سیستم اعلام هوشمند و اطفای حریق، تجهیزات آتش‌نشانی و راه‌های اضطراری ارتباطی از جمله مواردی است که بدان تصریح و تأکید شده است. شایان ذکر است که تدوین این مبحث در سال ۱۳۹۲ به اتمام رسیده است و به نظر می‌رسد که متأسفانه وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی و ناظر عالی مسکن و شهرسازی از سال ۱۳۹۲ تا زمان وقوع حادثه پلاسکو، مبحث (۲۲) مقررات ملی ساختمان را ابلاغ نکرده است و تا زمانی که ابلاغ نگردد اجرای آن از طرف مجریان نمی‌تواند الزام‌آور تداعی گردد. ابلاغ و اجرایی شدن مبحث (۲۲) می‌تواند موجب به حداقل رسیدن حوادثی از این دست شود. شایان ذکر است که در بخش حفاظت در برابر حریق، بر الزام در بازدیدهای متناوب از ساختمان و حداقل هر سه ماه یکبار تأکید شده است. نتایج حاصل از بازدید نیز پس از ثبت می‌بایستی در پرونده نگهداری ساختمان بایگانی شود و در صورت مشاهده هرگونه مغایرت با اصول ایمنی و الزامات مباحث مقررات ملی ساختمان، مسئول نگهداری ساختمان^۲ باید موارد را گزارش و نسبت به اصلاح از طریق افراد ذیصلاح اقدام نماید. اگر چنین تکلیفی از سوی اشخاص مسئول اعمال شده است نیازمند مستندات خاص خود می‌باشد که به نظر می‌رسد این موضوع فقط در قوانین آمده و اجرایی نشده است. تعلل وزارت مذکور در ایفای وظایف و تکالیف قانونی و نقش‌آفرینی در این حوزه، تنها به این موضوع ختم نمی‌شود، عدم نظارت عالی در مهندسی ساخت‌وساز و گسترش منفعت‌طلبی فعالان این حوزه، موجبات ضعف اجرایی اغلب مهندسان ناظر و ناظران مستقیم ساخت‌وساز و نهایتاً عدم استحکام لازم اغلب ساختمان‌ها در برابر وقوع زلزله را رقم زده است، ضعف مسئولیت‌ها و نبود ضمانت‌های اجرایی در قوانین بخش عمومی یکی از زمینه‌های عدم اجرایی شدن قوانین موضوعه را به همراه داشته است.

۱. (توضیح آنکه به‌طور کلی مبحث (۳) و مبحث (۲۲) مقررات ملی ساختمان، به ترتیب بر روی «حفاظت در برابر حریق» و «مراقبت و نگهداری از ساختمان» متمرکز شده‌اند).

۲. شخص حقیقی و یا حقوقی که دارای حق قانونی از طرف مالک (یا مالکین) یا نماینده قانونی او (یا آنها) برای نگهداری ساختمان بوده و نگهداری ساختمان را مطابق الزامات این مبحث برعهده دارد.

از سوی دیگر براساس آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مسئولیت نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و شهرک‌سازی و عمران شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، برعهده وزارت راه و شهرسازی است و وزارت مذکور با انتشار اعلامیه و اطلاعیه‌ها، می‌بایستی آگاهی‌های لازم را نیز به افراد جامعه بدهد.

۹. آیین‌نامه اماکن عمومی (۱۳۶۳/۰۳/۲۳ هیئت وزیران با اصلاحیه ۱۳۶۴/۱۱/۰۹) با

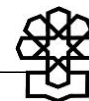
ذی‌مدخلیت نیروی انتظامی؛ «ماده (۲۹)».

مطابق با ماده (۲۹) این آیین‌نامه که ایمنی اماکن عمومی و واحدهای صنفی را هدف قرار داده است، می‌بایستی وسایل مقدماتی آتش‌نشانی طبق استاندارد سازمان آتش‌نشانی مهیا باشد تا به موقع، مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

«گزارش وزیر محترم کشور حکایت از آن دارد که ساختمان پلاسکو از نظر سیستم‌های ایمنی و آتش‌نشانی نیز فاقد سیستم‌های اعلام و اطفای حریق خودکار بوده، اما مجهز به کپسول اطفای حریق و سیستم جعبه‌ای آب بوده که عملکرد آنها در زمان وقوع حادثه باید مورد بررسی قرار گیرد».

نتیجه‌گیری از این بخش

همان‌طور که در آیین‌نامه اماکن عمومی تکلیف شده، می‌بایستی در کلیه اماکن عمومی، وسایل مقدماتی آتش‌نشانی طبق استاندارد سازمان آتش‌نشانی مهیا باشد تا به موقع مورد بهره‌برداری قرار گیرد. شایان ذکر است که استاندارد سازمان آتش‌نشانی با دستورالعملی تحت عنوان «ضوابط ملاک عمل سامانه‌های اطفای حریق سازمان آتش‌نشانی» دارای ابعاد مختلفی از بابت خاموش‌کننده‌های دستی و اطفای حریق، اسپرینکلر (شبکه بارنده) با توجه به میزان خطر ساختمان، لوله ایستاده آتش‌نشانی و سیستم اطفای حریق دستی، پمپ تأمین آب آتش‌نشانی، مخازن ذخیره آب آتش‌نشانی، تعداد خاموش‌کننده‌ها، جانمایی خاموش‌کننده‌ها، وضعیت خطر اماکن، دسترسی آنها و ... است. از این منظر مطابق با ماده (۲۹) آیین‌نامه، نیروی انتظامی مکلف بوده تا با الگو قرار دادن استاندارد آتش‌نشانی و ضوابط ملاک عمل سامانه‌های اطفای حریق و چک‌لیست مورد عمل آن سازمان نسبت به نظارت بر اماکن عمومی، به تکلیف قانونی عمل می‌نموده است. با توجه به حکم قانون، نیروی انتظامی بایستی به سهم خود در قبال این تکلیف قانونی و خسارات ناشی از عدم اجرای آن پاسخگو باشد.



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نهایی

۱. در خصوص حادثه ساختمان پلاسکو، قوانین و عوامل متعددی دخیل هستند که نسبت سهم هر یک از آنها به میزان تکلیف قانونی و نقش‌آفرینی دستگاه مورد نظر قابل بررسی است.
۲. برآیند بررسی حادثه پلاسکو، ضرورت بازنگری در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، نقش هر یک از دستگاه‌ها و سازمان مربوطه را بیان می‌کند.
۳. یکی از اصول تدوین قواعد عمومی الزام‌آور بودن، مسئول بودن و پاسخگو بودن متناسب با مسئولیت (ضمانت‌های اجرایی لازم و متناسب) است که در قوانین موضوعه و مورد بررسی، تنها به الزام‌آور بودن و مسئولیت حداقل توجه شده است.
۴. ساختمان پلاسکو، به‌عنوان یک کارگاه بزرگ که دارای حدود ۵۷۰ واحد کسب‌وکار و با روابط کارفرما و کارگری بود، تابع قانون کار در ابعاد حقوقی، فنی، ایمنی و بهداشت بود و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اولویت رسیدگی بر مسائل فنی، ایمنی و بهداشتی آن مکان، قلمداد می‌شود.
۵. قانون کار به نحوه تعطیلی و یا پلمب بخشی از محل کار و یا تمامی آن با در نظر گرفتن تکلیف نیروی کار بعد از تعطیلی و در زمان تعلیق کارگر پرداخته است.
۶. از آنجایی که این ساختمان در اثر قوه قهریه (آتش‌سوزی) آوار شد، در چنین وضعیتی امکان ادامه کسب‌وکار میسر نبوده و کارگر به حالت تعلیق درآمد و سازمان تأمین اجتماعی براساس حکم مقرر در ماده (۲) قانون بیمه بیکاری، مکلف به پرداخت حقوق کارگران در مدت زمان تعلیق و تا زمان بازگشت به کار می‌باشد و از سوی دیگر نیز مدت زمان تعلیق کارگر، جزء سنوات کار وی محسوب خواهد شد.
۷. گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی صرفاً ناظر بر بازرسی‌های ادواری و موردی انجام شده و توصیه‌ها و تذکرات مبنی بر ضرورت تغییر کاربری (۴۷) واحدی است که نوع فعالیت آنها در سال ۱۳۹۴ مطابق با نوع کاربری محل کسب و کار نبوده است. این نظارت‌ها و توصیه‌ها نیز موجب شد تا (۲۰) واحد از (۴۷) واحد از ادامه فعالیت در بخش تولیدی خود، متوقف و به فعالیت فروش و پخش بپردازند.
۸. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف بوده تا از بُعد مسائل حقوقی (یا همان رعایت قواعد قانون کار در روابط مابین کارفرما و کارگر)، و مسائل فنی و ایمنی (یا همان ضرورت رعایت ضوابط و مقررات فنی و ایمنی) به اعمال قانون بپردازد و در صورت وجود نقص فنی و ایمنی، تنها و صرفاً به یکبار اخطار به کارفرما اکتفا کند و سپس براساس تکلیف قانونی، گزارش درخواست پلمب بخشی از ساختمان و یا تمامی ساختمان را از دادستان و یا رئیس دادگاه عمومی مطالبه نماید.
۹. تذکرات مرتبط با تغییر کاربری خارج از اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌باشد و در حیطه تکالیف قانونی شهرداری تهران است، از این دیدگاه وزارت مذکور در صدر تقصیر و مسئول خسارات تحمیلی می‌باشد.

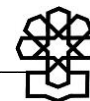
۱۰. براساس قانون شهرداری، شهرداری مکلف بوده تا موارد خطر را به مالکین (یا صاحبان) ساختمان پلاسکو با قید مهلت، اخطار و اعلام نماید و در صورت عدم اقدام از سوی مالکین (یا صاحبان آن ساختمان)، باید به‌عنوان مدیریت شهری و مدیریت بحران شهر تهران تمهیدات و اقدامات قانونی از جمله هماهنگی با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و برقراری ایمن‌سازی در این ساختمان را به عمل می‌آورده است.

۱۱. شهرداری و سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی تهران تا قبل از حادثه پلاسکو، هفت (۷) اخطار به هیئت‌مدیره ساختمان پلاسکو داده‌اند و متعاقباً در سال جاری مانور عملیات امداد و نجات و اطفای حریق ساختمان پلاسکو را برگزار کردند. در صورتی که براساس جزء «۱۴» ماده (۵۵) قانون شهرداری، تنها یکبار اخطار و آن هم اخطار به مالک تکلیف شده است، از این‌روی، شش (۶) اخطار خارج از تکلیف قانونی صورت گرفته است. این مسئله گویای عدم رعایت حکم قانونی توسط شهرداری و عدم تمکین و همکاری هیئت‌مدیره و مالکیت ساختمان پلاسکو در قبال تکلیف قانونی آنان می‌باشد که از این دیدگاه مسئول خسارت وارده شناخته می‌شوند.

۱۲. شهرداری نمی‌توانسته مستقیماً کارگاه و محل کار را تعطیل نماید، اما از بابت ایمن‌سازی در برابر آتش‌سوزی می‌توانسته بعد از تنها یکبار اعلام اخطار به مالک جهت رفع خطر، نسبت به ایمن‌سازی آن ساختمان با محاسبه هزینه صدی پانزده و اخذ آن از مالک اقدام می‌نموده، اما بایستی در نظر داشت که اگر ایمن‌سازی توسط شهرداری، موجبات تعطیلی بخشی از کارگاه (یا محل کار) و یا تمامی کارگاه (یا محل کار) را به همراه داشته باشد، این اقدام دربردارنده تعلیق نیروی کار خواهد بود که قانون شهرداری در ازای این تعلیق مسکوت می‌باشد و قانون کار بدان پرداخته است. از این منظر، قانون کار در اولویت عملکردی بوده و شهرداری می‌بایستی هماهنگی لازم را با وزارت مذکور در اعمال قانون و ایمن‌سازی آن مکان عمومی به عمل می‌آورده است.

۱۳. براساس اساسنامه سازمان آتش‌نشانی و تکالیف محوله به آن سازمان، این سازمان مکلف به یکسری از اقدامات از جمله تهیه برنامه‌های ایمن‌سازی، نظارتی و مشورتی بوده است و می‌بایستی با استفاده از امکانات و توانایی‌های درون و برون‌سازمانی اقداماتی را در جهت کمک به ایمن‌سازی سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪) از اماکن عمومی و از طریق مشارکت در تأمین تجهیزات اولیه ایمنی و آتش‌نشانی به عمل آورد و به‌منظور نظارت بر حسن اجرای بازرسی ایمنی و اطمینان از رعایت ضوابط و مقررات مربوط، نسبت به انجام نظارت فنی عالی اقدام می‌نمود. از سوی دیگر شهرداری‌های مناطق (۲۲) گانه نیز مکلف شدند براساس اعلام سازمان آتش‌نشانی، اقدامات لازم جهت الزام مالک به رفع نواقص و مشکلات ایمنی ابلاغی را ظرف مدت تعیین شده در ابلاغیه به عمل آورند.

۱۴. سازمان آتش‌نشانی ضمن برگزاری مانور به جهت آموزش فعالان آن ساختمان، در شهریورماه ۱۳۹۵ و پس از بازدید از ساختمان مذکور، دستورالعمل ایمنی ساختمان پلاسکو را تدوین و به هیئت امنای



ساختمان ابلاغ می‌نماید.

۱۵. به نظر می‌رسد آنچه مانع اقدام قهری شهرداری و آتش‌نشانی را فراهم آورده است، اولاً اولویت قانون کار با توجه به پیش‌بینی وضعیت تعلیق کارگر و انعکاس آن به شورای شهر تهران در سال ۱۳۹۳ و ثانیاً ضعف مالی شهرداری برای اقداماتی این‌چنین و وضعیت درآمدی و ضعف مالی اغلب شهرداری‌های مناطق تهران در قبال منابع هنگفت مورد نیاز برای اقدام به ایمن‌سازی این ساختمان و ساختمان‌هایی است که اخطارهای مشابهی را دریافت کرده‌اند.

۱۶. غفلت و کوتاهی عملکرد دولت‌های ادوار در تهیه و ارائه لایحه قانونی نظام مالی و درآمدی شهرداری که از سال ۱۳۶۳ تاکنون مورد غفلت و اهمال‌کاری دولت‌ها قرار گرفته است نیازمند یادآوری می‌باشد.

۱۷. براساس اعلام سازمان آتش‌نشانی، آتش‌سوزی ساختمان مذکور در ساعت ۷ و ۵۸ دقیقه و ۲۳ ثانیه روز پنجشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۳۰ رخ داد که پس از حدود ۴ دقیقه از زمان اطلاع‌رسانی، نیروهای آتش‌نشانی در محل حضور می‌یابند، از این منظر بایستی بررسی شود که چرا سازمان آتش‌نشانی که در دقایق اولیه در محل حادثه حضور یافته است، نتوانسته آتش را مهار و خاموش کند؟

۱۸. آیا حضور نیروهای آتش‌نشانی به همراه تجهیزات لازم بوده؟ آیا مدیریت و نحوه عملیات موجب شده تا آتش‌سوزی ادامه پیدا کند و موجب ریزش و آوار ساختمان گردد؟

۱۹. چرا در ساعت ۱۱ و ۲ دقیقه که دستور تخلیه ساختمان صادر و ریزش ساختمان در ساعت ۱۱ و ۳۴ دقیقه یعنی حدود ۳ ساعت و ۳۵ دقیقه بعد از وقوع آتش‌سوزی حادث می‌شود، مأموران آتش‌نشانی همچنان در طبقات آن باقی مانده بودند؟

۲۰. آیا دستور و یا مأموریتی بر ماندگاری مأموران در ساختمان صادر شده بود؟ اگر جواب این سؤال مثبت است، چرا احتمال ریزش ساختمان و خطر جانی مأمورین نادیده گرفته شده است؟

۲۱. براساس قانون مدنی، مالک مسئول کلیه خساراتی است که از نتیجه بی‌توجهی به خطر احتمالی به بار آمده است. از سوی دیگر مطابق حکم قانون، افراد صنفی فعال در ساختمان پلاسکو، مجمع امور صنفی و اتاق اصناف شهرستان تهران، در ازای عدم رعایت و اجرای مقررات فنی، ایمنی و حفاظتی مسئول هستند، اما به نظر می‌رسد که با توجه به مسئولیت مالک براساس قانون مدنی و ضرورت انجام تعمیرات و کلیه مخارجی که برای امکان انتفاع از ساختمان پلاسکو لازم بوده و در نظر گرفتن خلأ قانونی در خصوص عدم پیش‌بینی جبران هزینه تعیین شده برای برقراری ایمنی و رفع خطر توسط افراد صنفی و یا عدم پیش‌بینی شرایط معطوف به عدم توان مالی اشخاص موضوعه، در ازای عدم مسئولیت‌پذیری مالک، زمینه عدم تحقق این تکلیف قانونی به وجود آمده است.

۲۲. نکته با اهمیت آنکه باید توجه داشت که در مواردی نظیر ساختمان پلاسکو که رابطه استیجاری قدیمی و دارای حق کسب یا پیشه یا تجارت می‌باشد، نظر به اینکه مالک در هنگام تخلیه ساختمان

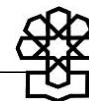
مکلف به پرداخت مبلغ سنگینی تحت عنوان حق کسب یا پیشه یا تجارت می‌باشد و از سوی دیگر به دلیل قدیمی بودن رابطه استیجاری و نازل بودن نرخ اجاره‌بها (ولو در صورت تعدیل شدن) که مبلغ اندکی است. زمینه‌ای پیش می‌آید که مالک در چنین مواردی انگیزه چندانی به پیگیری وضعیت ساختمان خود نداشته و عملاً ساختمان در کنترل و اختیار مستأجران خواهد بود. مستأجر نیز حق تصرف برای تعمیرات اساسی ملک را ندارد. نتیجه این روند، رو به تزاید بودن فرسودگی ساختمان‌ها و ابنیه تجاری مشمول قانون روابط موجر و مستأجر است. برای اصلاح این وضعیت باید مقررات قانون روابط موجر و مستأجر سال (۱۳۵۶) و موضوع حق کسب یا پیشه یا تجارت اصلاح شود.

۲۳. با توجه به صراحت قانون، شورای اسلامی شهر تهران مکلف بوده تا با نظارت لازم، دقیق و کامل، تدابیری را برای رعایت ایمنی و جلوگیری از خطر آتش‌سوزی به عمل بیاورد. اگر نظارتی در این خصوص صورت گرفته و یا تدابیری در ازای نظارت مذکور صورت گرفته است نیازمند مستندات مربوط به گزارش مربوطه در زمان انجام نظارت و تدابیر متخذه می‌باشد، اما به نظر می‌رسد که تصویب مقررات کلی و عام‌المشمول به منظور برقراری تکلیف برای شهرداری و سازمان آتش‌نشانی در قبال ایمن‌سازی ساختمان‌های عمومی و پر رفت‌وآمد نمی‌تواند رافع مسئولیت نظارت شورای اسلامی شهر تهران باشد، زیرا تحقق مصوبه شورا نیز نیازمند اعمال جایگاه نظارتی بود و این شورا با توجه به مشروح مذاکرات جلسه شهردار تهران در خصوص تذکرات مربوط به خطرات احتمالی ساختمان پلاسکو در صورتی که گزارش نظارتی از بابت ساختمان پلاسکو نداشته باشد و براساس آن اقدام لازم را به عمل نیاورده باشد به سهم خود مسئول است و شورا باید پاسخگو باشد.

۲۴. ضرورت داشت تا شورای عالی مدیریت بحران کشور به ریاست رئیس‌جمهور و همچنین سازمان مدیریت بحران کشور به ریاست معاونت وزارت کشور، زمینه تحقق تکالیف مندرج در قانون مدیریت بحران را در سطوح ملی و استانی فراهم می‌آوردند و بسیاری از موارد را در سطوح مدیریت بحران‌های استانی فراهم می‌ساختند.

۲۵. عدم تحقق تکالیف قانون مدیریت بحران را می‌توان ناشی از ضعف مدیریت، عدم برنامه‌ریزی و ضرورت اولویت‌بندی در ازای نیاز به منابع اعتباری‌ای دانست که در مواجهه با کسری بودجه سنواتی و محدودیت‌ها، در قبال ابنیه پرخطر می‌بایستی اعمال می‌شد، به عبارت دیگر ضعف هماهنگی و ضعف مدیریت بحران در سطوح ملی و محلی مشهود می‌باشد که به سهم خود مسئول هستند.

۲۶. برخورداری از تجهیزات کافی و لازم در مواجهه با حوادثی مانند پلاسکو و وقایعی از این دست و میزان توانمندی مدیریت آن حوادث (در غالب ساختار مدیریت بحران) و همچنین میزان سطح آموزش مدیران سازمانی ساختارهای تشکیلات مدیریت بحران، نیازمند بازنگری و اراده جدی می‌باشد. از این دیدگاه اغلب مدیریت‌های ساختاری در سازمان‌های عضو مدیریت بحران، فاقد شناخت و آموزش لازم



در مواجهه با انواع بحران هستند.

۲۷. با توجه به تکالیف مندرج در قانون نظام صنفی و قانون نحوه فعالیت و نظارت بر فروشگاه‌های بزرگ، چندمنظوره یا زنجیره‌ای و آیین‌نامه اجرایی آن، سازمان بازرگانی استان و اتاق اصناف تهران و مجمع امور صنفی در ازای تکلیف قانونی در انجام بازرسی و رعایت نکات ایمنی در ساختمان پلاسکو، مسئول هستند.

۲۸. در نهایت پیشنهاد می‌شود تا قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در مراحل تصویب مورد توجه قانونگذاران محترم قرار گیرد و سازمان مربوطه به‌عنوان یک سازمان واحد و مستقل به‌صورت فرادستگاهی اقتدار لازم را در مراحل قبل، حین و بعد از بحران احراز نموده و در موارد مشابه مسئولیت بین دستگاه‌های مختلف و متعدد توزیع نشده و به‌عبارتی مسئولیت حادثه لوث نگردد.

منابع و مأخذ

۱. قوانین و مقررات موضوعه.
۲. گزارش وزیر محترم کشور.
۳. گزارشات و سوابق مرتبط.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۴۲۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی حادثه ساختمان پلاسکو با تأکید بر مدیریت بحران

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه مسکن و شهرسازی و مدیریت شهری)

تهیه و تدوین: محمدرضا فارسیان

ناظران علمی: محسن صمدی، حسین افشین

منتقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت بحران

۲. پلاسکو

۳. آتش‌سوزی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۴/۱۲