

درنگی بر جرم انگاری شهرسازی در ایران

(تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۰۹/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۹/۰۳/۱۲)

دکتر محمود شاطریان^۱

عضو هیأت علمی گروه حقوق دانشگاه کاشان

علی جاوید پناه^۲

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه کاشان

به خودسازی بدل کن ای سیه دل خانه سازی را

که جز گرد کدورت نیست حاصل خاکبازی را^۳

چکیده

رعایت مسایل شهرسازی و حفظ حقوق شهروندی از ضروریات زندگی در جامعه امروزی است. توسعه خیره کننده فضاهاى شهری که معلول مهاجرت بی رویه، افزایش جمعیت و سیاست های نادرست اقتصادی است، نیاز به محل سکونت و اشتغال را ضروری ساخته است. در این میان، با افزایش ساخت و سازها، تخلفات شهرسازی متداول گردیده است. تخلفاتی که به بهانه توسعه، باعث از بین رفتن چهره شهر، آثار تاریخی، نابودی محیط زیست و افزایش آسیب های اجتماعی می گردند. برخی افراد با عدم رعایت قوانین موجب نقض مقررات شهرسازی و به تبع آن تضییع حقوق دیگران می شوند. به همین منظور، قانونگذار

۱. نویسنده مسئول (mahmood.shaterian@gmail.com)

۲. (javidpanah71@gmail.com)

۳. صائب تبریزی



برای برخورد با آن‌ها، قوانینی وضع کرده که دارای مجازات‌های کیفری هستند. در نوشتار حاضر که به شیوه توصیفی تحلیلی و با تکیه بر روش مطالعات کتابخانه‌ای فراهم آمده است، جرم‌انگاری در شهرسازی مورد بررسی قرار گرفته است. ماحصل آن که، قوانین و مقررات جزایی فعلی برای مقابله با تخلفات گسترده شهرسازی ناکارآمد بوده و نیازمند بازنگری جدی است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

واژگان کلیدی: جرم‌انگاری، مقررات جزایی، حقوق عمومی، شهرسازی، مجازات

حقوق شهرسازی جزئی از حقوق شهری و زیر مجموعه حقوق عمومی است.^۱ ضوابط و مقررات معماری و شهرسازی، بخشی از حقوق شهری جامعه است که محدودیت ها و اختیارات افراد و نهادها را در شکل دهی به شهرها و حقوق ساکنان مشخص می کند.^۲ موضوعات شهرسازی شامل به نظم درآوردن و آماده ساختن زمین های بزرگ، تسطیح، خیابان کشی، نصب شبکه آب و برق، درختکاری و قطعه بندی برای خانه سازی و ساختن مدرسه و سایر بناهای مورد احتیاج شهر است.^۳ استفاده از فضاهای عمومی برای این امور، ممکن است باعث صدمه و آزار شهروندان شود لذا دخل و تصرف در محل باید از این جهت بررسی شود که آیا مطابق حق و حقوق عمومی هستند یا در آینده ممکن است ایجاد مشکل کنند.^۴ وقتی ضمانت اجراهای قانونی مانند جریمه های مدنی جوابگو نباشد، قوانین کیفری آخرین راه حل است که به ناچار می توان از آن استفاده کرد تا ارزش های جامعه حفظ شوند.^۵ پیرامون مسایل شهری، شهرسازی و ساخت و ساز، کتب و مقالات متعددی به رشته تحریر درآمده است ولی تحقیقاتی که دو جنبه جزایی و جنبه عمومی را به صورت مجزا مدنظر قرار داده باشند، کوتاهند. نوشتار حاضر، بر آن است تا حدودی این خلأ را جبران نماید. در مقاله پیش رو، سعی شده است قوانین مرتبط با شهرسازی که با مجازات های کیفری گره خورده اند و به صورت پراکنده در سال های مختلف به تصویب رسیده اند از دیگر شاخه های حقوقی تفکیک شوند. به عبارت دیگر، سؤالی که می توان به عنوان پرسش نخستین مطرح نمود این است که چه مقررات جزایی در برخورد با متخلفینی که در امر ساخت و ساز و

۱. کامیار، غلامرضا، حقوق شهرسازی، تهران: انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۷۹، ص ۲۵.

۲. جمعی از نویسندگان، فرهنگ عمومی، معماری و شهرسازی، تهران: انتشارات زمان نو، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۰۹.

۳. کامیار، غلامرضا، پیشین، ص ۲۶.

۴. اخوت، هانیه و همکاران، معماری و شهرسازی سنتی در کشورهای اسلامی، تهران: انتشارات هله، چاپ اول، ۱۳۸۹،

ص ۱۶۸.

۵. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری، تهران: انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۱۱۷.





شهرسازی نقش دارند، وجود دارد؟ مطالب حاضر، اگر چه به پنج بخش جداگانه تقسیم شده است اما در جاهای مختلف با یکدیگر ارتباط تنگاتنگی پیدا می کنند. بخش اول گذری بر تخلفات ساختمانی و قوانین مربوطه دارد. بخش دوم در مورد تخریب میراث فرهنگی و تاریخی، اهمیت آن و قوانینی که برای مقابله با لطمه زندگان به این آثار وضع گردیده، به صورت مختصر پرداخته است. بخش سوم نقض محدوده و حریم و مقررات مربوطه را مورد بررسی اجمالی قرار داده است. بخش چهارم هم مطالبی پیرامون محیط زیست، جنگل ها، مراتع، فضای سبز و بالأخره مقرراتی که قبل و پس از انقلاب در حمایت از جنگل ها به تصویب رسیده را بررسی نموده است. در بخش پنجم، تغییر کاربری به ویژه تغییر کاربری اراضی زراعی، محل کسب و پیشه و قوانین مربوطه مورد اشاره قرار گرفته است.

بخش اول: تخلفات ساختمانی

قرن ها فیلسوفان، متفکران و مصلحان در اندیشه مدینه فاضله بوده اند.^۱ در دوران حاضر، مقررات شهرسازی در زمره قواعد آمره کشورهای پیشرفته محسوب می گردد و تخلف از مقررات معماری و ساختمانی با ضمانت اجراهای متعددی همراه است. در گذشته نیز، خانه سازی به قدری اهمیت داشته که در لوایح سنگی منعکس شده بود. معروف است که حمورابی - پادشاه بابل در قرن ۱۸ قبل از میلاد- حکم کرده بود که اگر یک معمار، خانه ای را محکم نسازد و در اثر ریزش ساختمان، صاحبخانه کشته شود، آن معمار به مرگ محکوم می گردد.^۲ پس از فرمان مشروطیت و حاکم شدن مجلس قانونگذاری در ایران، ظاهراً اولین مقررره ای هم که مجازات حبس و جزای نقدی را برای تخلفات ساختمانی در نظر گرفت، آئین نامه امور خلافی مصوب ۱۳۲۴ بود.^۳ بعدها «قانون شهرداری» مصوب ۱۳۳۴ در مواد گوناگونی به موضوع ساخت و سازها پرداخت و ایجاد خیابان، کوچه، توسعه معابر، احداث بناهای عمومی

^۱. شاطریان، محمود، آسیب شناسی حقوق شهری، تهران: انتشارات سخنوران، چاپ اول، ۱۳۹۸، ص ۴۱.

^۲. بند ۲۲۹ لوح حمورابی.

^۳. بند ۳۰ ماده ۲ و بند ۵ ماده ۳ آیین نامه امور خلافی مصوب ۱۳۲۴.

مورد نیاز شهر و صدور پروانه ساختمانی را از وظایف شهرداری بر شمرده که هنوز نیز پا برجاست.^۱ همچنین «قانون نوسازی و عمران شهری» مصوب ۱۳۴۷ با تاکید بر اصلاح، توسعه، نگهداری و گرفتن عوارض اراضی و ساختمان ها توسط شهرداری مقرراتی را وضع و در مواردی حتی ضمانت اجرای حبس را هم قرار داد.^۲ باید گفت با وجود اینکه معماری در بیان هنجارهای اجتماعی قدرت بالایی دارد و در زندگی مردم تأثیر گذار است، اما برخلاف آن، حقوق به تنهایی نتوانسته آن طور که شایسته است موفق عمل کند، لذا برای اینکه مردم به آن پایبند شوند باید شایستگی خود را نشان دهد.^۳ اگر چه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به عنوان بالاترین نهاد در حوزه سیاستگذاری و تصویب ضوابط و آیین نامه های شهرسازی در سال ۱۳۵۱ تأسیس شد اما در کنار فلسفه تشکیل این شورا (که برای اعتلای هنر معماری عنوان گردیده) نحوه عملکرد آن، انتقاداتی را از جمله: کثرت اعضاء، عدم حضور فعالانه و مسئولانه و نبود ارتباط سازمانی مناسب بین وزارت مسکن و شهرداری ها برانگیخته است.^۴ متأسفانه شهرسازی ایران، مدت هاست که جولانگاه تاخت و تاز سودجویان و صاحبان قدرت و ثروت شده است که در سایه نقص نهادها و نارسایی قوانین، آسیب های شهری را دامن می زنند. یکی از معروف ترین و بحث برانگیزترین مقررات فعلی، «ماده صد قانون شهرداری» است که مالکین اراضی و املاک را مکلف کرده قبل از هرگونه ساخت و ساز، مجوز بگیرند، در غیر اینصورت از عملیات ساختمانی آن ها جلوگیری به عمل خواهد آمد.^۵ این مقرر با یازده تبصره، تخلفاتی را (مثل: رعایت نکردن اصول فنی-بهداشتی، اضافات ساخت و سازهای خلاف پروانه، عدم احداث پارکینگ یا غیرقابل استفاده بودن آن، تجاوز به معبر عمومی، عدم استحکام بنا و...) پیش بینی نموده و برای آن ها گزینه «جریمه» یا «تخریب» را قرار داده است

۱. ماده ۵۵ قانون شهرداری.

۲. ماده ۳۲ قانون نوسازی و عمران شهری.

۳. رحمت، محمدرضا، پیشگیری از جرم از طریق معماری و شهرسازی، تهران: انتشارات میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص ۲۴.

۴. شاطریان، محمود، ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران، پایان نامه دکتری در رشته

حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، ۱۳۹۳، صص ۱۰۳ و ۱۰۴.

۵. عبادی، شیرین، حقوق معماری، تهران: انتشارات روشنگران، چاپ اول، ۱۳۷۱، ص ۳۰۷.





که حسب مورد، توسط کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون ماده صد» بررسی می شوند. اخیراً ریاست دستگاه قضاء به درستی، از کمیسیون ماده صد و نگاه درآمدزایی آن به تخلفات انتقاد کرده و بر لزوم اصلاح آن تأکید نموده است.^۱ همچنین نظارت اصولی بر ساخت و سازها توسط دو نهاد (شهرداری و سازمان نظام مهندسی) اعمال می گردد.^۲ طبق ماده صد قانون اخیر و «قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان» مصوب ۱۳۷۴، مهندسی که در امر نظارت بر ساخت و سازها مرتکب تقصیر شده باشد به جزای نقدی محکوم و علاوه بر این به شورای انتظامی معماری نیز معرفی خواهند شد که عواقب آن محرومیت از کار، درج در پرنده اشتغال و انتشار نام در روزنامه ها خواهد بود و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأمورین شهرداری واجد جنبه جزایی نیز باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود.^۳ به نظر نمی رسد این پیش بینی قانونی نیز چندان کارساز باشد. چرا که اجرای سلیقه ای قانون توسط برخی از مقامات دولتی و محلی، شهرسازی را با مشکل جدی روبرو کرده است. زلزله کرمانشاه در سال ۱۳۹۶ که حتی منجر به تخریب برخی از ساختمان های «مسکن مهر» شد، زنگ هشدار و سنگ محکی بود تا اجرای واقعی این قوانین را در برخورد با مهندسان خاطی نشان دهد! ناگفته نماند که در مورد ماهیت «کیفری» یا «غیرکیفری» بودن تخلفات ساختمانی اختلاف نظر وجود دارد. یک دسته، بر این باورند مراجعی که قبل و بعد از انقلاب (مانند: دادگاه صلحیه، دادگاه کیفری دو، کمیسیون تعزیرات حکومتی) به تخلفات ساختمانی رسیدگی می کرده اند ماهیت کیفری داشته اند. همچنین وجود ضمانت اجرای حبس در مقررات گذشته، حضور شخص قاضی در کمیسیون ماده صد و صدور جریمه هایی که در حقیقت همان جزای نقدی محسوب می شوند این نظر را تقویت می کند. اما دسته دوم، عقیده دارند که حکم به مجازات

۱. رئیسی، سید ابراهیم، نشست هم اندیشی با موضوع احیای حقوق عامه در برنامه ریزی شهری و منطقه ای «کمیسیون های ماده ۵ و ۱۰۰، تهران: پرتال جامع قوه قضائیه، ۱۳۹۸/۱۰/۱، کد خبر: 92790.

۲. عباس زاده، عبدالرضا، قوانین و مقررات ساخت و ساز و نظارت اصولی بر آن ها، [تهران]: سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، [بی تا]، ص ۱۹۶.

۳. تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و ماده ۴۰ قانون نظام مهندس و کنترل ساختمان.

فقط از طرف دادگاه صادر می شود و چون کمیسیون ماده صد، دادگاه نیست و مرجع تجدید نظر آن هم دیوان عدالت اداری^۱ می باشد، لذا ماهیتی غیر کیفری دارد. علاوه بر این، جریمه ها صرفاً جنبه جزایی ندارند بلکه می توانند جریمه های حقوقی را هم شامل شوند. از سوی دیگر، جزای نقدی به خزانه دولت واریز می شود ولی جریمه تخلفات ساختمانی در حساب شهرداری قرار می گیرد.^۲ به هر حال، به نظر می رسد که برای برون رفت از این سردرگمی، تأسیس یک دادگاه تخصصی شهرسازی (وابسته به قوه قضائیه) ضرورت داشته باشد که بتواند به عنوان شعبه ای از دادگاه های عمومی و انقلاب هر شهرستان، به کلیه تخلفات شهرسازی رسیدگی کند.^۳ همچنین «قانون تعزیرات و مجازات های بازدارنده» مصوب ۱۳۷۵، در مواد گوناگونی برای کسی که عمداً عمارت، بنا و محل مسکونی و... متعلق به دیگری را تخریب یا تلف نماید مجازات حبس و جزای نقدی پیش بینی کرده است.^۴ «قانون مجازات اسلامی» مصوب ۱۳۹۲ نیز در بخش دیات، کسی را که بدون رعایت نکات ایمنی و ضوابط فنی در استحکام بنا سبب صدمه به دیگری شود، ضامن دانسته و حتی مسئولیت مهندسان ساختمان را نیز مورد توجه قرار داده است.^۵ به عنوان مثال، شخصی که دیوار یا بنای دیگری را بدون اذن او متمایل به سقوط نماید، عهده دار صدمه و خسارت ناشی از سقوط آن می باشد. باز ذکر این نکته که آیا «دیه»، وصف کیفری دارد یا غیر کیفری حایز اهمیت است. به عبارت دیگر، پرسشی که وجود دارد این است که آیا دیه مجازات محسوب می شود یا خسارت؟ جواب این سوال برای قبول یا رد اینکه ذکر «قانون مجازات اسلامی» در این بخش لازم بوده یا نه، مهم است. در پاسخ باید گفت نظرات مختلفی در این زمینه ابراز شده است. یک گروه، عقیده دارند که چون دیه، شیوه ای برای جبران جنایت و زیان وارده به مجنی^۶ علیه است و ویژگی هایی از مجازات مالی در آن

۱. ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۲. صمدی قوشچی، زید...، تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، اصفهان: انتشارات جنگل، چاپ چهارم، ۱۳۸۸، صص ۲۷۰-۲۹۱. همچنین ر.ک: کامیار، غلامرضا، پیشین، صص ۸۳-۸۸.

۳. شاطریان، محمود، ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران، پیشین، صص ۲۵۹ و ۲۶۰.

۴. مواد ۶۷۵ و ۶۷۷ قانون تعزیرات.

۵. ماده ۵۱۷-۵۲۰ قانون مجازات اسلامی.





قابل مشاهده است و فقهای اسلامی نیز در تقسیم بندی مطالب خود معمولاً بعد از موضوع قصاص، موضوع دیات را آورده اند و ماده ۱۴ «قانون مجازات اسلامی» هم آن را در زمره مجازات ها حساب کرده، حکایت از ماهیت کیفری داشتن و مجازات بودن دیه دارد. اما گروه دوم، بیان می دارند که چون دیه به قربانی جرم پرداخت می شود نه به خزانه دولت، آن را به خسارت نزدیک تر می کند. زیرا اگر آن را جزای نقدی (که نوعی مجازات است) حساب کنیم باید به صندوق دولت واریز گردد. همچنین قانونگذار در مواردی، دیه را بر عهده بیت المال هم قرار داده است، لذا قابل مجازات دانستن بیت المال معنا ندارد. علاوه بر این، ماده ۴۵۲ «قانون مجازات اسلامی» نیز، احکام و آثار مسئولیت مدنی را بر دیه حاکم دانسته است. به هر صورت، به نظر می رسد که «دیه»، خصوصیات مشترکی از مجازات، کیفر، غرامت و جبران خسارت را به طور همزمان دارا می باشد.^۱ در آخر، بررسی ها نشان می دهد که نقص در قوانین ساختمانی، نبود قوانین بومی، ناهماهنگی مدیریت های مختلف شهری، کمبود تسهیلات برای اقشار کم درآمد و نبود نظارت شبانه روزی و نقصان حمایت های قضایی از عوامل تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچکی مثل بابلسر می باشد.^۲ علاوه بر این ها، طولانی بودن روند صدور پروانه، گرانی مصالح، نقص مدیریت شهری، نگاه اقتصادی به جریمه ها از طرف شهرداری و سوء استفاده از اختیارات قانونی از عوامل موثر بر تخلفات ساختمانی در کلانشهرهای ایران همچون اصفهان است.^۳ بدیهی است که حل این مشکل به آسانی مقدور نمی باشد.

۱. میرمحمد صادقی، حسین، جرایم علیه اشخاص، تهران: انتشارات میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۹۲، صص ۲۱۲-۲۱۵.

۲. پژوهان، موسی و همکاران، بررسی و تحلیل عوامل موثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)، فصلنامه پژوهش های جغرافیایی برنامه ریزی شهری، دوره دوم، شماره ۲، ۱۳۹۳، ص ۲۳۹.

۳. محمدی، جمال و همکاران، تبیین وضعیت و شناخت عوامل موثر بر تخلفات ساختمانی در کلانشهرهای ایران (مطالعه موردی: مناطق پانزده گانه شهر اصفهان)، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی ام، شماره ۲، ۱۳۹۴، صص ۲۰۴ و ۲۰۵.

بخش دوم: میراث فرهنگی و تاریخی

میراث فرهنگی، دستاوردهای مادی و معنوی یک ملت در طول حیات تاریخی آن است. خطر تخریب بافت های تاریخی شهرها و استحاله آن ها از طریق ساخت و سازهای نامتناسب امری است که باید مورد توجه واقع شود.^۱ میراث فرهنگی، شامل آثار باقیمانده از گذشتگان است که نشانگر حرکت انسان در طول تاریخ می باشد و با شناسایی آن زمینه شناخت هویت و خط حرکت فرهنگی او میسر می گردد و از این طریق زمینه های عبرت^۲ برای انسان فراهم می آید.^۳ حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی در زمره اهداف برنامه ریزی کشورهای پیشرفته به شمار می رود.^۴ «قانون راجع به حفظ آثار ملی» مصوب ۱۳۰۹ از قدیمی ترین قوانین^۵ کشور، این مهم را از نظر دور نداشته و آسیب به ابنیه تاریخی را ممنوع اعلام کرده و مرتکب را به پرداخت خسارت و جزای نقدی وعده داده بود.^۶ سال ها بعد نیز، قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ با تأکید بر نظارت، حفظ و احیای آثار گذشتگان، این وظیفه را بر عهده سازمان میراث فرهنگی گذاشت. در این راستا با گسترش روزافزون فناوری ها، تغییر شکل آثار و پدید آمدن مجرمان متعدد، قانونگذار را ناگزیر ساخت تا با وضع مجازات های کیفی ویژه، چتر حمایتی خود را بر اموال فرهنگی به صورت دو چندان بگستراند.^۷ در حال حاضر با روی کار آمدن «قانون تعزیرات و مجازات های بازدارنده» مصوب ۱۳۷۵، مواد



۱. جمعی از نویسندگان، پیشین، صص ۱۵۶ و ۱۵۷.

۲. به قول خاقانی (شاعر قصیده سرای قرن ششم): «هان! ای دلِ عبرت بین، از دیده عبر کن، هان! / ایوانِ مدائن را آئینهٔ عبرت دان!»

۳. ماده ۱ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور.

۴. شاطریان، محمود، آسیب شناسی حقوق شهری، پیشین، ص ۱۲۲.

۵. از جمله قوانین قدیمی می توان به ماده ۱۲۷ قانون مجازات عمومی مصب ۱۳۰۴ و ماده ۴۶ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۶۲ اشاره کرد.

۶. ماده ۶ قانون راجع به حفظ آثار ملی.

۷. نصیرزاده، بهناز و همکاران، بررسی و حمایت کیفی از اموال فرهنگی در حقوق ایران، دوفصلنامه تخصصی دانش مرمت و میراث فرهنگی، سال پنجم، شماره ۴، ۱۳۸۸، ص ۴۵.



متعددی درباره تخریب اموال تاریخی و فرهنگی وضع شد که علاوه بر پرداخت خسارت، مجازات حبس را نیز برای مجرم در نظر گرفته است.^۱ برای نمونه، تجاوز به اراضی، تپه‌ها و اماکن تاریخی و مذهبی که به ثبت آثار ملی رسیده و مالک خصوصی نداشته باشد جرم انگاری شده است. البته مجازات مرتکب مشروط بر آن شده که سازمان میراث فرهنگی قبلاً حدود مشخصات این قبیل مناطق را تعیین و علامتگذاری کرده باشد. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه اکثر اراضی تاریخی، تحدید حدود نشده‌اند، بهتر بود قانونگذار به جای این شرط، «علم» مرتکب را در مورد ثبت بودن اماکن مذکور برای شمول ماده، لازم و کافی می‌دانست. علاوه بر این در مواد دیگری، تعمیر، تجدید و توسعه بدون مجوز اماکن فرهنگی و تاریخی ثبت شده در فهرست آثار ملی، قابل مجازات دانسته شده است. بدیهی است ارتکاب این جرم از سوی مالک نیز قابل تصور می‌باشد.^۲ همچنین ماده ۵۶۰ قانون مذکور بیان می‌کند:

«هر کس بدون اجازه از سازمان میراث فرهنگی کشور، یا با تخلف از ضوابط مصوب و اعلام شده از سوی سازمان مذکور در حریم آثار فرهنگی-تاریخی مذکور در این ماده مبادرت به عملیاتی نماید که سبب تزلزل بنیان آن‌ها شود، یا در نتیجه آن عملیات، به آثار و بناهای مذکور خرابی یا لطمه وارد آید، علاوه بر رفع آثار تخلف و پرداخت خسارت وارده به حبس از یک تا سه سال محکوم می‌شود.»

در توضیح این ماده گفته شده، عملیاتی که نوعاً سبب تزلزل بنیان یا ایراد خرابی شود باید به صورت فعل مادی مثبت باشد (مثل: عملیات حفاری^۳ و احداث بنا). به بیانی دیگر، اگر مالکان آثار فرهنگی در نگهداری آن‌ها کوتاهی کنند و کوتاهی ایشان موجب خرابی یا لطمه شود مشمول ماده قرار نمی‌گیرند. علاوه بر این، شخص باید آگاهانه و با علم به اینکه عمل او از نظر قانونی ممنوع است مرتکب این کارها شود. در اینجا، احراز قصد لطمه یا خراب کردن

۱. مواد ۵۵۸ - ۵۶۹ قانون تعزیرات.

۲. میرمحمد صادقی، حسین، پیشین، ص ۲۳۷.

۳. ر.ک: بند ۱ ماده واحده «لایحه قانونی راجع به جلوگیری از انجام اعمال حفاری های غیرمجاز...» مصوب ۱۳۵۸.

آثار فرهنگی لازم نیست. همچنین تصرفات ممنوعه باید در «حریم» واقع گردد، بنابراین اگر کسی در فاصله دور و جایی که جزء حریم نیست، عملیاتی انجام دهد (که حتی موجب لطمه گردد) مشمول این ماده نخواهد شد.^۱

در همین مورد، برخی از نویسندگان بر این باورند که منظور از لطمه، لطامات فیزیکی و مادی است. (مثل اینکه بر اثر گودبرداری در نزدیکی تخت جمشید بخشی از کنگره های موجود بر روی دیوارها فرو ریزند) نه اینکه صرفا صدمه معنوی به اثر تاریخی وارد آید. مثلا با احداث یک برج بلند در حریم تخت جمشید ابهت بنای تخت جمشید از بین برود.^۲ روشن است که در سایه این غفلت قانونگذار، دست برج سازان و مخصوصا صاحبان سرمایه و ثروت کاملا باز خواهد ماند. چرا که یکی از معضلات پیش رو، احداث ساختمان های مرتفع در سطح شهرهاست که موجب لطمه به منظر آثار تاریخی گردیده است، هر چند آن ساختمان ها نیز با پروانه شهرداری ساخته می شوند!^۳

شهرستان کاشان، سال هاست که با پدیده ساختمان سازی در منظر مکان های تاریخی به ویژه «تپه های باستانی سیلک» دست و پنجه نرم می کند و اداره میراث فرهنگی با پشتوانه قوانین ناقص، در مصاف با حریفان پرنفوذ و ثروتمند خود، درمانده و منزوی شده است!^۴ همچنین ساخت و سازهایی در کنار «برج طغرل تهران» و «باغ دولت آباد یزد» که در ردیف آثار ملی و حتی جهانی ثبت شده اند، موجب بروز حساسیت ها و نگرانی هایی برای آسیب



۱. زراعت، عباس، شرح قانون مجازات اسلامی، بخش تعزیرات، ج ۱، تهران: انتشارات ققنوس، چاپ اول، ۱۳۸۲، صص ۲۹۵-۲۹۷.

۲. میرمحمد صادقی، حسین، جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، تهران: انتشارات میزان، چاپ بیست و سوم، ۱۳۹۲، صص ۲۳۵.

۳. صمدی قوشچی، زید...، پیشین، ص ۲۰۸.

۴. شاید اگر فردوسی زنده بود این بیت را جور دیگری می سرود: دریغ است ایران که ویران شود/کنام پلنگان و شیران شود!



دیدن آن‌ها گردیده است.^۱ به نظر می‌رسد حریم مدنظر قانونگذار، مشخصاً حریم حفاظتی و فنی باشد و عملاً به حریم نظری و زیست محیطی توجهی نشده است، بنابراین بهتر است ضمن بازنگری در قوانین، تعریف جامعی هم از این موارد به عمل آید.^۲ همچنین جا دارد در کنار نهادهای مداخله‌کننده در امر ساخت و ساز، سازمان میراث فرهنگی را نیز در این امر به حساب آورد.^۳ گفتنی است، با وجود مقررات قانونی^۴ و همچنین بخشنامه ای^۵ که به منظور حفاظت از آثار تاریخی به تصویب هیأت وزیران رسیده و در آن اعلام شده کلیه دستگاه‌های اجرایی بایستی قبل از آغاز عملیات‌های عمرانی از سازمان میراث فرهنگی استعلام بگیرند، اما هنوز اصطکاک ادارات میراث فرهنگی با شهرداری‌ها یک معضل اساسی به ویژه در شهرهای تاریخی است. البته نباید توقع چندانی هم داشت، چرا که وقتی «قانون» در موارد بسیاری مهجور واقع می‌گردد و اجرای آن دستخوش سلیق شخصی و گروهی قرار می‌گیرد، دیگر تکلیف چنین «بخشنامه»‌هایی روشن است! به هر صورت با تبدیل شدن این سازمان به وزارتخانه، امید است که قدم محکمی به سمت حفظ میراث فرهنگی برداشته شود.

در نهایت اشاره می‌گردد که با وضع جدید یک ماده در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، به سازمان‌های مردم‌نهادی که دارای مجوز هستند اجازه داده شده است تا نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌هایی همچون محیط زیست و میراث فرهنگی اعلام جرم

۱. ر.ک: اشرف زاده، محبوبه، بررسی آسیب‌های ناشی از عدم توجه به حریم آثار تاریخی (نمونه موردی: باغ دولت آباد یزد)، شیراز: کنفرانس پژوهش‌های معماری و شهرسازی اسلامی و تاریخی ایران، ۱۳۹۶. / تحلیل آسیب‌پذیری حریم آثار تاریخی برای مستندنگاری میراث فرهنگی، کاویان، وحید و همکاران، دوفصلنامه معماری و شهرسازی پایدار، سال ششم، شماره ۲، ۱۳۹۷.

۲. طبسی، محسن و انصاری، مجتبی، قوانین جزایی حوزه میراث فرهنگی (ضرورت بازنگری در اندیشه‌ها و روش‌ها)، فصلنامه اثر، شماره ۳۶ و ۳۷، ۱۳۸۳، ص ۲۶۴.

۳. رضایی زاده، محمدجواد، حقوق برنامه ریزی شهری، تهران: انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۹۱، صص ۱۷۲ و ۱۷۳.

۴. بند ۲۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری.

۵. بخشنامه مورخ ۱۳۸۲/۷/۹ هیأت وزیران.

کند و در تمام مراحل دادرسی نیز شرکت نمایند.^۱ این مقرره، شاید بتواند قوت قلبی برای دلسوزان حوزه شهرسازی و نقطه امیدی برای تداوم محیط زیست و حفظ میراث گذشتگان باشد.

بخش سوم: نقض محدوده و حریم

در فرهنگ لغت فارسی، حریم به پیرامون خانه و عمارت و آنچه که به آن تعلق دارد و همچنین مکانی که حمایت و دفاع از آن واجب باشد، تعریف شده است.^۲ به عبارت دیگر، حریم به معنای محدوده ای است که در اطراف یک ملک قرار دارد و دیگران از تصرف در آن ممنوع و بازداشت شده اند.^۳ «قانون مدنی»، حریم را مقداری از اراضی اطراف ملک و قنات و نهر و امثال آن دانسته که برای کمال انتفاع از آن ضرورت دارد.^۴ در معماری سنتی ایران ضمن اینکه طراحی ها با شرایط اقلیمی و بومی سازگار بود، برای حفظ آرامش و حریم خانواده^۵ نیز، فضاهای مسکونی به «اندرونی» و «بیرونی» تقسیم می شد. حال آنکه در فضاهای ناهمگون امروزی با باز شدن درب ورودی، خصوصی ترین جای منزل نمایان است و از پشت بام و طبقات دیگر همسایه، در معرض دید قرار می گیرند و امنیت حریم مسکن سلب می شود.^۶ در معماری گذشته، کنترل دید اغیار و عدم اشراف ساختمان ها بر یکدیگر اهمیت ویژه ای داشت.^۷ «ماده صد قانون شهرداری» که پیشتر در بخش تخلفات ساختمانی به آن اشاره شد، مقرراتی در این زمینه وضع کرده و ضمانت اجرایی مانند قلع و قمع، تخریب و جریمه را

۱. ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری.

۲. معین، محمد، فرهنگ فارسی معین، تهران: انتشارات میلاد، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۴۸۲.

۳. منتظرالقائم، اصغر، مجموعه مقالات نخستین همایش آرمان شهر اسلامی، اصفهان: انتشارات دانشگاه اصفهان، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۲۰۷.

۴. ماده ۱۳۶ قانون مدنی.

۵. حریم عشق را در گه بسی بالاتر از عقل است/کسی آن آستان بوسد که جان در آستین دارد! (حافظ).

۶. جمعی از نویسندگان، پیشین، ص ۱۲۳.

۷. همان، ص ۱۲۷.





برای اضافه بنای زاید بر پروانه در نظر گرفته است.^۱ عدم رعایت حریم دیگران در «قانون تعزیرات و مجازات های بازدارنده» مصوب ۱۳۷۵ هم در قالب «هتک حرمت منازل و املاک غیر» گنجانده شده و برای آن مجازات حبس در نظر گرفته شده است،^۲ اما چه سود که در روزگار کنونی با برج سازی هایی که انجام می شود حفظ حریم دیگران، عملاً مورد بی توجهی واقع گردیده است و گویا قوانین شهرسازی فعلی هم توانایی چندانی را برای مقابله با این پدیده ندارند!

گفتنی است، در سال های اخیر به دلیل گسترش بیش از حد افقی شهرها، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای مرهم نهادن بر اوضاع به وجود آمده، «ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها» را در سال ۱۳۷۸ تصویب کرد و تفکیک زمین، تغییر کاربری اراضی زراعی و احداث بنا را حتی برای ارگان های دولتی ممنوع اعلام نمود^۳ و بعدها نیز «قانون ایجاد ایجاد شهرهای جدید» مصوب ۱۳۸۰ مقرراتی را مشابه آن معین کرد.^۴ اما این ضوابط هم نتوانستند مؤثر واقع شوند.^۵ شاید یکی از دلایل آن وجود اصطلاحات پراکنده ای (مثل: محدوده قانونی، حریم قانونی، حوزه شهرداری، حدود مصوب شهر، حوزه استحفاظی، محدوده نفوذی و غیره) بود که سبب آشفتگی نهادها و وقوع تخلفات شد. خوشبختانه «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن ها» در سال ۱۳۸۴ به این اختلافات خاتمه داد و مقرراتی راجع به مناطق «مسکونی» معین نمود. همچنین نظارت بر ساخت و ساز در حریم های مصوب شهری و روستایی را نیز، حسب مورد بر عهده شهرداری

^۱ تبصره های ۲ و ۳ ماده صد قانون شهرداری.

^۲ رک: ماده ۶۹۰-۶۹۶ قانون تعزیرات و مجازات های بازدارنده.

^۳ بند ۴، ۶ و ۷ ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهر.

^۴ ماده ۱۱ قانون ایجاد شهرهای جدید.

^۵ خوب است در کنار قوانین یاد شده، تبصره ۲ ماده ۷۷ و تبصره ۵ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری نیز اضافه گردد که ساخت و ساز غیر مجاز، تفکیک و افراز غیر قانونی زمین را در محدوده و حریم شهرها جرم تلقی کرده و متخلف را به قلع و قمع بنا، جریمه وعده داده و طبق قانون مجازات اسلامی قابل پیگرد دانسته است.

یا دهیاری ها قرار داد و هر گونه تخلف از این قانون را به عنوان تجاوز به حقوق عمومی، جرم تلقی کرد و فرد متجاوز را بر اساس «قانون مجازات اسلامی» انداز نمود.^۱ اما باز مشاهده می شود به دلیل ناهماهنگی میان ۳۶ نهاد و مقام (!) در اداره کردن شهر، تفاوت هایی در حد و حدود تعریف شده هر یک از آن ها وجود دارد.^۲ به طوری که با وجود این مقررات و آیین نامه های اجرایی^۳، اخیرا شورای عالی شهرسازی و معماری ضمن ابراز نگرانی از ساخت و سازهای غیرقانونی در حریم شهرها، خواستار آسیب شناسی این موضوع، پیش گیری، جرم انگاری و افزایش ضمانت اجرای تخلفات شهرسازی در سطوح مختلف شده است.^۴ به هر حال، بی توجهی به این امر، حاصلی جز تخریب زمین های کشاورزی و باغات پیرامون شهرها، تحمیل هزینه های گزاف به دستگاه های مسئول تأمین خدمات شهری، دشوارتر شدن مدیریت شهری، عدم ارائه خدمات مطلوب به شهروندان و پراکنده سازی و زشت شدن سیما و منظر شهر ندارد. به نظر می رسد بهبود شرایط زندگی در محله های مرکزی و قدیمی با حفظ هویت معماری بومی و بلند مرتبه سازی اصولی ساختمان ها از راه حل های این موضوع می باشد.^۵ شاید تدوین یک قانون جامع مدیریت شهری بر اساس «برنامه پنجم توسعه کشور» راهگشا باشد.^۶ در مورد حریم میراث فرهنگی قبلا مطالبی گفته شد. با وجود اهمیت بسیاری که قوانین مختلف^۷ برای حفظ حریم آثار تاریخی و فرهنگی ذکر کرده اند، ظاهرا مقررات



۱. ماده ۱۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن ها.

۲. شاطریان، محمود، آسیب شناسی حقوق شهری، پیشین، ص ۱۱۲.

۳. ر.ک: آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱.

۴. مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون ساخت و سازهای غیرمجاز در حریم شهرها، شماره ۳۰۰/۱۳۴۹۹، مورخ ۱۵/۲/۱۳۹۷.

۵. بند ۲ و ۳ ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهر.

۶. ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه کشور.

۷. ماده ۹ نظامنامه اجرای قانون راجع به حفظ آثار عتیقه ایران، بند ۱۲ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، ماده ۵۶۰ قانون تعزیرات و مجازات های بازدارنده.



دقیقی برای این امر وجود ندارد.^۱ اختلافات موجود میان بعضی از سازمان‌ها نیز مؤید این ادعاست! این خلأ قابل توجیه نیست، بنابراین ضروری است حریم دقیق آثار تاریخی برای شهر و شهرداری اعلام شود و این نهاد شهری قبل از صدور پروانه اراضی مجاور آثار تاریخی مراتب را از سازمان میراث فرهنگی استعلام نماید.^۲ سایر ضوابط مربوط به حریم (از جمله: راه‌ها، راه آهن و رودخانه و نظایر آن) را بایست در قوانین خاص دیگری جستجو کرد. «قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن» مصوب ۱۳۴۹ و اصلاحات بعدی، ایجاد هرگونه ساختمان و دیوار کشی و تأسیسات و نظایر آن به شعاع صد متر از انتهای حریم راه‌ها و راه آهن کشور را بدون کسب مجوز از وزارت راه و شهرسازی ممنوع ساخته است. متخلف به پرداخت خسارت، حبس و جزای نقدی محکوم می‌گردد. همچنین مأمورینی که در اطلاع دادن وقوع جرم به مراجع قضایی تسامح کنند، مجازات می‌شوند.^۳ همچنین «آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها و...» مصوب ۱۳۷۹ حریم رودخانه را از یک تا بیست متر با تعیین وزارت نیرو دانسته است و نهادهای دولتی و عمومی را نیز مکلف کرده که قبل از اجرای طرح‌های مربوط به خود و صدور پروانه لازم بستر و حریم رودخانه‌ها را استعلام نمایند. مع الوصف، متصرفان متخلف طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواهند شد.^۴ اما در سایه این آیین‌نامه ضعیف و غفلت مسئولین، مقررات حریم زیر پا گذاشته می‌شود. مثال بارز آن، ساخت و سازهای غیر قانونی بود که باعث تشدید خسارات سیل ویرانگر نوروز ۱۳۹۸ در برخی مناطق کشور از جمله: گلستان، لرستان و شیراز گردید. ای کاش بطور واضح و روشن اعلام می‌گشت که در آن حادثه، شمشیر عدالت در مورد چه کسانی از نیام کشیده شده است! گفتنی است، قوانین و ضوابط دیگری نیز پیرامون سایر حریم‌ها (همچون: چاه‌ها، قنوات، مخازن،

۱. صمدی قوشچی، زید...، پیشین، ص ۲۰۹.

۲. کامیار، غلامرضا، حقوق شهرسازی، پیشین، ص ۷۰.

۳. تبصره ۱ ماده ۷، تبصره ۴ ماده ۶ قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن.

۴. ماده ۱۳ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها و... .

تأسیسات آبرسانی، لوله های نفت و گاز، خطوط انتقال نیروی برق، فرودگاه ها و معادن) وجود دارد که به دلیل جلوگیری از طولانی شدن بحث، از آن صرف نظر می گردد.^۱

بخش چهارم: محیط زیست

افزایش جمعیت و پیشرفت فناوری، تغییر شکل طبیعت را در پی دارد. در کنار آن، تأثیرات سوئی که انسان ها بر طبیعت وارد می سازند می تواند به اوضاع آشفته ای منتهی گردد که به عنوان «بحران زیست محیطی» از آن یاد می شود.^۲ مسأله حفاظت از محیط زیست، آنقدر مهم است که ساختمان نیز باید در جهت حفظ زیستگاه های طبیعی و سازگار با آن ها طراحی و ساخته شود و مصالح آن در عین با دوام بودن بتواند به راحتی در محیط زیست استحاله گردد.^۳ جنگل ها و مراتع به عنوان یکی از شاخه های محیط زیست، از این جهت مورد بحث قرار می گیرند که ممکن است با ساخت و سازهایی روبرو شوند که این فضاها را به نابودی می کشانند. در کنار اصول پیش بینی شده «قانون اساسی»^۴ و در میان تمهیدات پراکنده قانونی، حفاظت از محیط زیست در مقررات جزایی جایگاه نسبتاً مناسبی یافته است.^۵ نمونه مهم آن، «قانون تعزیرات و مجازات های بازدارنده» مصوب ۱۳۷۵ است که بیان می دارد هر کس عالماً و عامداً و برخلاف قانون، درختان موضوع قانون گسترش فضای سبز را قطع یا موجبات از بین رفتن آن ها را فراهم آورد، علاوه بر جبران خسارت وارده به حسن تعزیری و جزای نقدی



۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: «قانون راجع به قنوت مصوب ۱۳۰۹»، «قانون منع احداث بنا و ساختمان در طرفین خطوط لوله انتقال گاز مصوب ۱۳۵۰»، «لایحه قانونی رفع تجاوز از تأسیسات آب و برق کشور مصوب ۱۳۵۹»، «قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱»، «قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰»، «مصوبه حریم خطوط هوایی انتقال و توزیع نیروی برق مصوب ۱۳۹۴» و «دستورالعمل تعیین محدوده کمی چاه ها و قنوت مصوب ۱۳۹۷».

۲. منتظرالقائم، اصغر، پیشین، ص ۳۸۷.

۳. داریوش، بابک، انسان طبیعت معماری، تهران: انتشارات علم و دانش، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۳۴۶.

۴. اصول ۴۵ و ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۵. شاطریان، محمود، ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران، پیشین، ص ۲۳۹.



محکوم خواهد شد.^۱ همچنین مقررات دیگری نیز مجازات‌هایی برای اشخاصی که باعث قطع درختان شوند را در نظر گرفته است که عبارتند از: «قانون راجع به جنگل‌ها»^۲ مصوب ۱۳۲۱، «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع»^۳ مصوب ۱۳۴۶، «قانون گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان»^۴ مصوب ۱۳۵۲، «لایحه جلوگیری از هرگونه تجاوز به املاک زراعی، باغات، جنگل‌ها، اراضی ملی و...»^۵ مصوب ۱۳۵۸، «لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها»^۶ مصوب ۱۳۵۹، «قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور»^۷ مصوب ۱۳۷۱. البته ناگفته نماند که گاهی اوقات ضرورت ایجاب می‌کند که برای ساخت بعضی از بناهای آموزشی، مسکونی، مخبراتی، نظامی یا احداث جاده و نظایر آن درختانی نیز قطع گردند. این مورد نیز در قوانین مربوطه با کسب مجوز از ارگان‌هایی مانند وزارت کشاورزی و سازمان جنگلبانی پیش‌بینی شده است.

همانطور که مشاهده شد تصویب قوانین پراکنده، اگرچه ممکن است دغدغه قانونگذار را برای جبران خلأهای موجود برای برخورد با متخلفین نشان دهد، اما این گمان را نیز تقویت می‌کند که قوانین قبلی و حتی فعلی کفایت و کارآمدی لازم را ندارند. به راستی نگارش یک قانون جامع و کامل که برای سالیان طولانی باثبات باشد و صرفاً برای به‌روز شدن با مقتضیات زمانه، گاه به صورت مختصر اصلاح گردد، احساس می‌شود. الگو و نمونه بارز آن، «قانون مدنی» مصوب ۱۳۰۷ می‌باشد که از چنان استحکامی در نگارش برخوردار است که نزدیک به یک قرن، دوام آورده است. جای تأمل است که با وجود سابقه طولانی قانونگذاری

۱. مواد ۶۷۵، ۶۸۵ و ۶۸۶ قانون تعزیرات.

۲. مواد ۲، ۴ و ۱۳ قانون راجع به جنگل‌ها.

۳. بند ۴ ماده ۴ و مواد ۴۲ تا ۵۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع.

۴. مواد ۴، ۹ و ۱۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان.

۵. تبصره ۲ ماده واحده لایحه جلوگیری از هرگونه تجاوز به املاک زراعی، باغات، جنگل‌ها، اراضی ملی و...

۶. تبصره ۱ ماده ۶ لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها.

۷. تبصره ۳ ماده ۱ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور.

در ایران، روز به روز شاهد تغییر چهره روستاها و تبدیل شهرهای سرسبز به جنگل‌های سیمانی (۱) هستیم. نگاهی به وضعیت شهرهای شمالی ایران، گویای این واقعیت است. بدون شك ضعف در نظارت، مماشات دستگاه قضایی و مداخله افراد بانفوذ خسارات جبران ناپذیری را به همراه دارد. حافظه تاریخ فراموش نخواهد کرد که در دهه ۱۳۶۰ شمسی، برخی از دادگاه‌ها با متجاوزین به مراتع و جنگل‌های ملی با تساهل و تسامح برخورد نموده‌اند. از همین رو، بارها بخشنامه‌های تذکرآمیزی از طرف رئیس وقت شورای عالی قضایی به دادگستری‌های سراسر کشور صادر شده است.^۱ برای اینکه حساسیت موضوع مشخص گردد، نمونه‌ای از آن عیناً ذکر می‌شود:

«هرچند طی بخشنامه شماره 40.63.ب.ش مورخ ۱۳۶۳/۶/۱۸ به قدر مستوفی در خصوص نحوه رسیدگی به اتهام متجاوزین به مراتع و جنگل‌های ملی، ارشاد و راهنمایی شده است، مع‌هذا به قراری که بازرسی کل کشور اطلاع می‌دهد برخی مراجع قضایی متأسفانه در رسیدگی به پرونده‌ها، روشی اتخاذ کرده‌اند که مایه دلسردی مأمورین حفاظت این منابع را فراهم ساخته و بر جرأت و جسارت متجاوزین به حقوق مردم افزوده است. علی‌هذا مؤکداً متذکر می‌شود هر چند اعمال تخفیف در مجازات مقصرین در موارد لزوم مغایر سیاست قوه قضاییه نیست، لکن ارفاق نباید به حدی به کار رود که موجبات تشویق تبه‌کاران را فراهم کند و نتیجتاً اموال عمومی و ثروت ملی را به مصارف خصوصی افراد مبدل سازد. به منظور سهولت دسترسی، رونوشتی از بخشنامه سابق‌الذکر به پیوست مجدداً ابلاغ می‌شود و نسخه‌ای نیز به دادسرای انتظامی قضات ارسال می‌گردد تا در صورت مشاهده تخلف، موضوع را تحت تعقیب قرار دهند.» این امر، یعنی جدیت در برخورد با متجاوزین بعدها نیز مورد تأکید قوه قضائیه قرار گرفت، تا جایی که اختصاص شعبه‌ای خاص برای رسیدگی خارج از نوبت به پرونده‌ها لازم شمرده شد. همچنین قضات و بستگانشان به طور مستقیم و غیر مستقیم از تحصیل زمین و کسب امتیازات ملکی از سازمان‌هایی که مسئول حفظ و حراست اراضی

۱. بخشنامه‌های شورای عالی قضایی مورخ ۱۳۶۳/۶/۱۸ و ۱۳۶۷/۹/۱۴.



هستند بر حذر داشته شدند.^۱ شهرسازی نابخردانه، محیط زیست را در معرض زوال قرار داده یا به دلیل تقابل نهادهای ملی و محلی، به حال خود رها شده اند. انگار ابلاغ مجدد بخشنامه های کذایی برای تلنگر به مراجع نظارتی و قضائی، دوباره احساس می شود!

بخش پنجم: تغییر کاربری

کاربری یعنی نوع استفاده از ساختمان که در پروانه ساختمانی قید شده است^۲ و تغییر کاربری یعنی اخذ جواز استفاده از زمین، به گونه ای متفاوت از آنچه در طرح های مصوب شهری پیش بینی شده است.^۳ تعیین کاربری، بر اساس مطالعات اساسی انجام می شود که برای شناخت شهر، آشنایی با چگونگی و پراکندگی فعالیت ها و کاربری های شهری است که شامل: مسکونی، آموزشی، فرهنگی، مذهبی، فضای سبز، ورزشی، بهداشتی، پارکینگ و... می شوند.^۴ منطقه بندی وسیله ای است برای اینکه نوع استفاده از زمین، تراکم جمعیت، وسعت ساختمان ها و تأسیسات در نقاط مختلف شهر به طرز صحیحی با یکدیگر هماهنگ گردند.^۵ در میان برخی از ضوابط و مقررات، ضمانت اجرایی برای تغییر غیرمجاز کاربری پیش بینی شده اند. با توجه به «قانون شهرداری» اصلاحیه ۱۳۵۲، در صورتی که بر خلاف پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری، محل کسب و پیشه یا تجارت دائر شود بعد از احراز تخلف مالک یا مستأجر، طبق شرایطی آن مکان تعطیل می گردد. و کسی که عالماً پس از تعطیلی، دوباره از آن محل برای کسب و پیشه یا تجارت استفاده کند به حبس و جزای نقدی محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می شود.^۶ البته از این مقرره، برخی از مشاغل مثل

۱. بخشنامه های قوه قضائیه مورخ ۱۳۷۹/۵/۳، ۱۳۷۹/۶/۳۱ و ۱۳۸۳/۲/۲۸.

۲. کامیار، غلامرضا، حقوق شهرسازی، پیشین، ص ۵۸.

۳. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری، پیشین، ص ۱۲۱.

۴. سید صدر، سیدابوالقاسم، مجموعه کامل حقوق شهرسازی و معماری، تهران: انتشارات خیام، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۶۶.

۵. هاشمی، فضل ا...، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، [تهران]: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران،

چاپ سوم، ۱۳۷۱، ص ۲۵.

۶. تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری.



پزشکان، و کلاء، مهندسين، سردفتران و روزنامه نگاران استثناء شده اند. صرفنظر از درست يا غلط بودن اقدام قانونگذار در استثناء قرارداد اينگونه مشاغل، يکي از نويسندگان کتب حقوق شهري علت آن را ارزش اجتماعي بالا، خدمت به مردم، کمک به عدالت و ارتقاي سلامت و بقاي جامعه ذکر کرده است و اينکه صاحبان اين حرفه ها را نبايد به ديده تاجر و کاسب نگريست.^۱ هر چند يک مقاله علمي، جايگاه درد دل نيست اما جالب است بدانيد در نقطه مرکزي شهر کاشان، وجود خيل عظيمي از مراکز درماني بيداد مي کنند (چه ساختمان هايي که از ابتدا به عنوان فعاليت پزشکي پروانه گرفته اند و چه مغازه ها و خانه هايي که بعدا تغيير کاربري داده اند) و معلوم هم نيست که چرا همه آن ها، ميل خدمت در مرکز شهر را داشته و دارند! ناگفته نماند که گاهي مواقع تغيير کاربري لازم است، ولي اين اقدام زماني موجه و قابل قبول خواهد بود که با دلايل فني و کارشناسي باشد و چنانچه تغيير کاربري (حتي از سوي مراجع صلاحيتدار) با انگيزه کسب درآمد يا تحصيل امتياز باشد، نادرست و ناعاقلانه است.^۲

همچنين «قانون زمين شهري» مصوب ۱۳۶۶ راجع به تفكيك، فروش، تغيير کاربري، عمران و احداث بنا در اراضي (شهري، موات، باير و...) اشاراتي دارد. اين قانون، اگر چه بيشتر پيرامون امور مدني وضع شده اما در قسمتي از آن، براي کارمنداني که در اجراي اين قانون به تشخيص دادگاه صالح، رعايت مقررات دقيق آن را ننموده و تخطي کرده باشند علاوه بر جبران خسارت وارده به دولت يا اشخاص و اعاده وضع، حسب مورد به انفصال موقت يا دائم از خدمات دولتي در نظر گرفته است.^۳ به نظر نمي رسد با گذشت سه دهه از عمر اين قانون، يک نفر هم بر اساس آن منفصل گرديده باشد يا حداقل در کنکاش و جستجوي نگارندگان مقاله، چنين موردی يافت نشد!

۱. کاميار، غلامرضا، حقوق شهرسازي، پيشين، صص ۶۳ و ۶۴.

۲. بهشتيان، سيدمحسن، تملك اراضي توسط شهرداري ها، تهران: انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۹۰، صص ۲۷۷.

۳. ماده ۱۶ قانون زمين شهري.





قانون دیگری که به موضوع تغییر کاربری، موارد ضروری و مرجع تشخیص کاربری زمین‌ها در محدوده شهر پرداخته است، «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» مصوب ۱۳۷۴ می‌باشد. بر اساس آن، متخلف از این قانون به پرداخت عوارض، جزای نقدی و در صورت تکرار جرم به مجازات حبس محکوم می‌گردد.^۱ البته دیوان عالی کشور^۲ در جریان دعوایی، تغییر کاربری اراضی زراعی تا پانصد متر مربع را برای سکونت شخصی صاحبان زمین با اجازه کمیسیون خاص، مجاز دانسته است و بیان داشته که این موضوع، به معافیت از مجازات افرادی که بدون اخذ مجوز از کمیسیون اقدام به تغییر کاربری کنند، دلالت نمی‌نماید و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها نیز به منظور سکونت مطلقاً ممنوع و مرتکبین آن قابل تعقیب کیفری می‌باشند.^۳ افسوس که نگاه خصوصی و لحاظ کردن منافع مالی، قوانین را بی‌خاصیت جلوه می‌دهد. همانطور که قبلاً گفته شد^۴، از بین رفتن فضاهای سبز و گسترش بی‌حد و حصر ساختمان‌ها عواقبی جبران‌ناپذیر در پی دارد. متأسفانه برخی شهرداری‌ها به بهانه کمبود بودجه و جبران آن، با گرفتن مبلغی پول، تغییر غیرمجاز کاربری‌ها را تجویز می‌کنند! این شیوه که نتایج زیان‌باری را به دنبال دارد انتقاداتی را در پی داشته است، چرا که سبب از بین رفتن کاربری‌ها، عدم تحقق برنامه‌های شهری و بروز برخی بی‌عدالتی‌ها خواهد شد.^۵ با همه این اوصافی که ذکر شد، جالب است که در نزدیکی بنای هفت هزار ساله سیلک کاشان، زمینی وسیع که کاربری ورزشی داشته به مجتمع عظیم مسکونی در یازده طبقه تبدیل شده است!

^۱ ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها.

^۲ رأی وحدت رویه شماره ۷۲۴ مورخ ۱۳۹۱/۱/۲۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور.

^۳ برای آشنایی بیشتر با قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌های اجرایی، آرای وحت رویه دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور، نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه و معاونت حقوقی ریاست جمهوری و بخشنامه‌های سازمان امور اراضی کشور به کتاب «مجموعه قوانین و مقررات حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» اثر عبدا... عونی رجوع نمایند.

^۴ گوش اگر گوش تو و ناله اگر ناله من/آنچه البته به جایی نرسد فریادست! (یغمای جندقی).

^۵ رضایی زاده، محمدجواد، پیشین، ص ۸۴.

و بالاخره در جمع قوانین و مجازات های ذکر شده، یادی از «قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی...» مصوب ۱۳۸۱ (که بر ممنوعیت برخی از انتقال ها، واگذاری ها، تفکیک ها و تغییر کاربری های غیرمجاز تاکید ورزیده و برخورد با متخلف را پیش بینی نموده)، خالی از لطف نیست!^۱ متأسفانه به این قانون نیز امیدی نیست.

نتیجه گیری

نوشتار حاضر، گذری کوتاه بر مقررات کیفری در حوزه شهرسازی بود. می توان گفت که در کنار «قانون مجازات اسلامی» و «قانون تعزیرات»، مناقشه برانگیزترین مقررره برای برخورد با تخلفات گوناگون ساختمانی، «ماده صد قانون شهرداری» می باشد. البته انتقادات موجود به نگاه اقتصادی کمیسیون ماده صد، برخورد غیرشفاف با مهندسان و مأموران خاطی در انجام وظایف و اختلاف نظر پیرامون ماهیت کیفری و غیرکیفری تخلفات ساختمانی، ضرورت تأسیس یک دادگاه تخصصی شهرسازی را به عنوان شعبه ای از دادگاه های عمومی و انقلاب در هر شهرستان نشان می دهد.

از سوی دیگر، حفظ آثار تاریخی و فرهنگی ده ها سال است مورد حمایت قانونگذاران ایران قرار گرفته است و بر نظارت، حفظ و احیای آن ها تأکید فراوانی شده است. با این وجود، ممکن است با ساخت و سازهای غیرقانونی مورد لطمه واقع گردند. «قانون تعزیرات» تا حدودی مجازات های کیفری را برای لطمه زندگان به این آثار پیش بینی نموده است اما آنچه به عنوان جدی ترین چالش فعلی در این زمینه مطرح است، اختلاف و سردرگمی ادارات و نهادها در تشخیص حریم و چشم انداز بناهای تاریخی می باشد. لذا، لازم است که قانونگذار خردمند، به تعیین تکلیف این خلأ قانونی نیز همت گمارد.

به علاوه، موضوع رعایت حریم هایی همچون: حریم اشخاص و منازل، راه ها، رودخانه ها و نظایر آن در قوانین عام و خاص متعددی تصریح گردیده است. اما گویا مقررات فعلی در

^۱. مواد ۴، ۶ و ۷ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی....



برابر اصحاب قدرت و ثروت ناتوان شده اند. مؤید این ادعا، وجود برج های بلند و عدم رعایت حریم منازل و نادیده گرفتن حریم رودخانه ها و... است که در سال های اخیر پدیدار گشته اند. بی شک، شکستن این حریم ها نتیجه اجراهای سلیقه ای و شکستن حرمت قانون است. همچنین لزوم حفظ محیط زیست به ویژه جنگل ها و مراتع که در «قانون اساسی» حایز اهمیت شمرده شده، در «قانون تعزیرات» و بسیاری از قوانین خاص دیگر نیز مورد حمایت قرار گرفته است و در آن ها قید شده اشخاصی که به بهانه ساخت و ساز و بدون مجوز از مراجع ذیصلاح، موجب قطع درختان شوند به مجازات محکوم خواهند شد. اما در عمل دیده می شود که به راحتی فضاهای سبز، جای خود را به ساختمان ها می دهند و اتفاقی هم نمی افتد! قطعاً اگر به قوانین کیفری به عنوان جملاتی نصیحت آمیز (!) نگاه شود، وضع به همین منوال ادامه خواهد یافت. از طرف دیگر، از بزه تغییر کاربری نیز صحبت شد. «قانون شهرداری» و «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها» از جمله قوانین مهمی هستند که در مقابل کسانی که کاربری ساختمان یا زمین های خود را بدون مجوز تغییر دهند، واکنش جزایی نشان داده است. بدیهی است که قوانین هر چقدر هم خوب باشند اگر درست اجرا نگردند فواید آن برای جامعه مشخص نخواهد شد. کسب در آمد برخی از نهادهای شهری به وسیله فروش قانون و تغییر غیرمجاز کاربری، نتایج زیانبار و ناگواری به همراه داشته و در آینده تشدید خواهد گردید. در پایان همانگونه که گفته شد تخلفات شهرسازی و ساختمانی برای جامعه آسیبی جدی به همراه دارد. مجازات، آخرین مرحله ای است که می توان برای جلوگیری یا متوقف کردن اعمال غیر قانونی اشخاص بکار گرفت. در کنار عوامل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی موجود باید نقص قوانین، نبود ضمانت اجرای مؤثر، ضعف اجرای مقررات و عدم نظارت صحیح را نیز افزود که موجب پدید آمدن فجایع شهرسازی می شوند. در این راستا، تدوین قوانین مناسب و مجازات های بازدارنده و همکاری دستگاه های ذیربط از قبیل فرمانداری، شهرداری، سازمان میراث فرهنگی و در صورت ضرورت، استفاده از نیروی انتظامی می تواند موثر باشد.



منابع و مأخذ

۱. اخوت، هانیه؛ الماسی فر، نینا و بمانیان، محمدرضا، معماری و شهرسازی سنتی در کشورهای اسلامی، چاپ اول، تهران: انتشارات هله، ۱۳۸۹.
۲. اشرف زاده، محبوبه، بررسی آسیب های ناشی از عدم توجه به حریم آثار تاریخی (نمونه موردی: باغ دولت آباد یزد)، شیراز: کنفرانس پژوهش های معماری و شهرسازی اسلامی و تاریخی ایران، ۱۳۹۶.
۳. بهشتیان، سیدمحسن، تملک اراضی توسط شهرداری ها، چاپ اول، تهران: انتشارات مجلد، ۱۳۹۰.
۴. پژوهان، موسی؛ داراب خانی، رسول؛ جعفری، المیرا و زینل زاده، اردلان، بررسی و تحلیل عوامل موثر بر تخلفات ساختمانی در شهرهای کوچک (نمونه موردی: شهر بابلسر)، فصلنامه پژوهش های جغرافیای برنامه ریزی شهری، دوره دوم، شماره ۲، ۱۳۹۳.
۵. جمعی از نویسندگان، فرهنگ عمومی، معماری و شهرسازی (مجموعه مقالات)، چاپ اول، تهران: انتشارات زمان نو، ۱۳۸۹.
۶. داریوش، بابک، انسان طبیعت معماری، چاپ اول، تهران: انتشارات علم و دانش، ۱۳۸۹.
۷. رحمت، محمدرضا، پیشگیری از جرم از طریق معماری و شهرسازی، چاپ دوم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۰.
۸. رضایی زاده، محمدجواد، حقوق برنامه ریزی شهری (مداخله قدرت عمومی در شهرسازی)، چاپ اول، تهران: انتشارات مجلد، ۱۳۹۱.



۹. رئیسی، سیدابراهیم، نشست هم اندیشی با موضوع احیای حقوق عامه در برنامه ریزی شهری و منطقه ای «کمیسیون های ماده ۵ و ۱۰۰»، تهران: پرتال جامع قوه قضائیه، قابل دسترسی: ۱۳۹۸/۱۰/۱.

۱۰. زراعت، عباس، شرح قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات، جلد اول، چاپ اول، تهران: انتشارات ققنوس، ۱۳۸۲.

۱۱. سید صدر، سیدابوالقاسم، مجموعه کامل حقوق شهرسازی و معماری، چاپ اول، تهران: انتشارات خیام، ۱۳۷۸.

۱۲. شاطریان، محمود، ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران، پایان نامه دکتری در رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، ۱۳۹۳.

۱۳. شاطریان، محمود، آسیب شناسی حقوق شهری، چاپ اول، تهران: انتشارات سخنوران، ۱۳۹۸.

۱۴. صمدی قوشچی، زیدا...، تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، چاپ چهارم، اصفهان: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.

۱۵. عبادی، شیرین، حقوق معماری، چاپ اول، تهران: انتشارات روشنگران، ۱۳۷۱.

۱۶. عباس زاده، عبدالرضا، [جزوه] قوانین و مقررات ساخت و ساز و نظارت اصولی بر آن ها، [تهران]: مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری و روستایی سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، [بی تا].

۱۷. عونى، عبدا...، [جزوه] مجموعه قوانین و مقررات حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها، چاپ اول، تهران: انتشارات نویسنده (به سفارش سازمان امور اراضی کشور)، ۱۳۹۷.

۱۸. کامیار، غلامرضا، حقوق شهرسازی، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۷۹.
۱۹. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۲.
۲۰. محمدی، جمال و میرزایی، سارا، تبیین وضعیت و شناخت عوامل موثر بر تخلفات ساختمانی در کلانشهرهای ایران (مطالعه موردی: مناطق پانزده گانه شهر اصفهان)، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال سی ام، شماره ۲، ۱۳۹۴.
۲۱. منتظرالقائم، اصغر، مجموعه مقالات نخستین همایش آرمان شهر اسلامی، چاپ دوم، اصفهان: انتشارات دانشگاه اصفهان، ۱۳۸۸.
۲۲. میرمحمد صادقی، حسین، جرایم علیه اشخاص، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۲.
۲۳. میرمحمد صادقی، حسین، جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، چاپ بیست و سوم، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۲.
۲۴. هاشمی، فضل ا...، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، چاپ سوم، [تهران]: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۱.





پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی