



Criminological Approach to Criminalization and Response in the field of urban planning system structure

Javad Azam Sadeghi ¹ | **Abbas Sheikholeslami** ² | **Hamidreza Mirzajani** ³

1. Ph.D. Student, Department of Law, Faculty of Law & Political Science, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran. Email: jasadeghi@gmail.com
2. Corresponding Author: Department of Law, Faculty of Law & Political Science, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran. Email: sheikholeslami@mshdiau.ac.ir
3. Department of Law, Faculty of Law & Political Science, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran. Email: mirzajani.hamid-reza@hotmail.fr

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Manuscript Received:
1 June 2022
Final revision received:
28 December 2022
Accepted:
26 June 2023
Published online:
30 August 2023

Keywords:
*Legal criminology,
Criminalization,
Response,
Urban Planning
Structure,
City.*

ABSTRACT

Legal criminology is a practical field of criminology that analyzes the technical aspects of criminal law institutions and suggests alternative solutions. The urban planning and management system is an important institution in the country's overall structure, and crimes related to urban planning are of great significance due to the role of this area in the lives of the population living in cities. However, despite its importance, no study has examined the system's structure from a criminological perspective. Only a few studies have focused on analyzing corruption in urban planning, while other relevant crimes have been ignored. This research aims to examine and analyze the structure of urban planning from a criminological standpoint, using a descriptive-analytical approach. The urban planning system is a complex combination of various rules, regulations, and participants, making it difficult to analyze. The most significant factors contributing to the development of crime in the urban planning system are its governmental structure and the diversity of actors in the field. The financial structure of the urban planning system, coupled with its dependence on income from crime and violations, has led to the commission of numerous offenses and crimes that involve coordination between the offenders and the government and public elements of the structure. The enactment of legislation plays a crucial role in the creation of crime within urban planning structures. The current situation, which involves a scattered set of criminal regulations, confusion in criminalization and prosecution, and inadequate deterrents for criminal responses, results in significant consequences

Cite this article: Azam Sadeghi, Javad; Abbas Sheikholeslami and Hamidreza Mirzajani, (2023) "Criminological Approach to Criminalization and Response in the field of Urban Planning system structure", *Criminal Law and Criminology Studies*, 53 (1), 21-46, DOI: <https://doi.org/10.22059/JQCLCS.2023.342996.1762>



© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press.

<https://doi.org/10.22059/JQCLCS.2023.342996.1762>

رویکرد جرم‌شناختی به جرم‌انگاری و پاسخ‌گذاری

در حوزه ساختار نظام شهرسازی

جواد اعظم صادقی^۱ | عباس شیخ‌الاسلامی^۲ | حمیدرضا میرزاجانی^۳

۱. دانشجوی دکترا، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.
رایانامه: jasadeghi@gmail.com

۲. نویسنده مسئول، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.
رایانامه: sheikholeslami@mshdiau.ac.ir

۳. گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران.
رایانامه: mirzajani.hamid-reza@hotmail.fr

اطلاعات مقاله

چکیده

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

جرم‌شناسی حقوقی به‌عنوان یکی از جلوه‌های جرم‌شناسی کاربردی، به نقد فنی نهادهای حقوق کیفری می‌پردازد و راهکارهای جایگزین را پیشنهاد می‌کند. یکی از مهم‌ترین نهادها در ساختار کلان کشور، نظام شهرسازی و مدیریت شهری بوده و جرائم حوزه شهرسازی نیز به‌دلیل نقش حوزه مذکور در زندگی بیش از ۷۰ درصد از جمعیت کشور که ساکن در شهرها هستند از اهمیت فراوانی برخوردار است. به‌رغم نقش و جایگاه جرائم حوزه شهرسازی، تحقیقی که ساختار نظام مذکور را از منظر جرم‌شناسی بررسی کرده باشد، صورت نگرفته است. در اندک تحقیقات انجام‌شده نیز تمرکز اصلی بر تحلیل فساد در حوزه شهرسازی بوده و سایر جرائم مرتبط با ساختار مذکور مورد غفلت واقع شده است. در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و نیز با رویکردی جرم‌شناختی به بررسی جرم‌انگاری و پاسخ‌گذاری در حوزه ساختار شهرسازی که متشکل از قواعد و مقررات پراکنده، کنشگران متعدد و کنش آنها در بستر ساختار موجود بوده پرداخته شده است. از مهم‌ترین عوامل جرم‌زا در ساختار نظام شهرسازی، دولتی بودن و نیز تعدد کنشگران در آن حوزه است. ساختار مالی نظام شهرسازی و نیاز ساختار مذکور به درآمد حاصل از بزه و تخلف سبب شده است که ارتکاب بسیاری از تخلفات و جرائم در آن حوزه، در هماهنگی میان مرتکبین با اجزای دولتی و عمومی ساختار صورت گیرد. علاوه بر آن، نحوه قانونگذاری نیز از عوامل مؤثر در جرم‌زایی ساختار شهرسازی است. پراکندگی مقررات کیفری، سرگردانی در جرم‌انگاری و کیفرگذاری و نیز عدم بازدارندگی پاسخ‌های کیفری، از مهم‌ترین پیامدهای این‌گونه از قانونگذاری است. بنابراین اصلاح ساختار شهرسازی جهت انطباق با نیازهای زندگی شهری و کاهش جرائم و تخلفات ضرورت دارد.

تاریخ دریافت:

۱۴۰۱/۳/۱۱

تاریخ بازنگری:

۱۴۰۱/۱۰/۰۷

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۲/۴/۰۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۶/۱۸

کلیدواژه‌ها:

جرم‌شناسی حقوقی،

جرم‌انگاری،

پاسخ‌گذاری،

ساختار شهرسازی،

شهر.

استناد: اعظم صادقی، جواد؛ عباس شیخ‌الاسلامی و حمیدرضا میرزاجانی (۱۴۰۲). رویکرد جرم‌شناختی به جرم‌انگاری و پاسخ‌گذاری در

حوزه ساختار نظام شهرسازی، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۵۳ (۱)، ۴۶-۲۱.

DOI: https://doi.org/10.22059/JQCLCS.2023.342996.1762



© نویسندگان.

DOI: https://doi.org/10.22059/JQCLCS.2023.342996.1762

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

جرم‌شناسان از گذر مطالعات جرم، مجرم، محیط اجتماعی و موقعیت‌های پیش‌جنایی، به دنبال حل معما و چرایی ارتکاب و تکرار جرم هستند که وجود جنبه تجربی در این‌گونه از مطالعات، موجب کاربردی شدن دستاوردهای این رشته شده است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۷: ۱۹). در یک تقسیم‌بندی، جرم‌شناسی را دارای سه شاخه جرم‌شناسی نظری، جرم‌شناسی کاربردی و جرم‌شناسی انتقادی دانسته‌اند.^۱ مطابق این تقسیم‌بندی، جرم‌شناسی کاربردی شاخه‌ای از جرم‌شناسی عمومی است که موضوع آن بررسی مؤثرترین وسایل علمی مبارزه علیه بزهکاری است (گسن، ۱۳۷۰: ۱). یکی از جلوه‌های کمتر شناخته‌شده جرم‌شناسی کاربردی، جرم‌شناسی حقوقی است. موضوع این شاخه از جرم‌شناسی «از یک‌سو مطالعه کارایی و کارآمدی علمی نهادها و راهبردهای سیاست‌های جنایی - به‌ویژه حقوق کیفری - است و از سوی دیگر، بررسی اصلاحاتی است که برای رفع کاستی‌ها و روزآمد کردن سیاست جنایی و حقوق کیفری می‌توان پیشنهاد و اعمال کرد» (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۹۱۸). به‌عبارت دیگر در راستای انصراف از برخورد انتزاعی با موضوعات کیفری، گرایش جرم‌شناسی حقوقی «برای پرداختن به مشاهده ملموس سازمان و طرز کار تأسیسات کیفری طبق مدل پژوهش کاربردی، خواه برای ارزیابی آنها، خواه پس از ارزیابی منفی، برای تغییر آنها به مناسب‌ترین و شایسته‌ترین وضع ممکن به‌وجود آمده است» (گسن، ۱۳۷۰: ۵) بنابراین نقد نهادهای حقوق کیفری با استفاده از آموزه‌های جرم‌شناسی و ارائه راهکارهای اصلاحی از جمله اهداف این شاخه از جرم‌شناسی است. در یک روش از جرم‌شناسی حقوقی ابتدا نتایج پژوهش‌های جرم‌شناسی نظری درباره بزهکاری با نهادهای حقوق کیفری مقابله و مقایسه شده و سپس در صورت احراز تعارض میان نهاد مورد بررسی با یافته‌های جرم‌شناسی، اصلاح نهاد موجود و یا ایجاد نهاد جدید را پیشنهاد می‌کند. در روشی دیگر، پس از ارزیابی حاصل از مشاهده ملموس و تجربی سازمان و نیز بررسی طرز کار و عملکرد آن نهاد، در صورتی که عملکرد سازمان را منفی دانست، پیشنهاد تغییر و اصلاح سازمان را مطرح می‌کند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۹۲۰).

ساختار نظام شهرسازی یکی از مهم‌ترین ساختارهای اجرایی بوده که نقش و تأثیر بسزایی در کیفیت زندگی ساکنان کشور دارد. ساختار نظام شهرسازی که شامل نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است، از قوانین و مقررات پراکنده همچون قانون تشکیل شورای عالی شهرسازی و معماری، قانون شهرداری، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و

۱. برای مشاهده جدول تحولات کلی جرم‌شناسی از آغاز تا امروز، ر.ک: نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۷: ۳۸.

انتخاب شهرداران و ...، کنشگران متعدد^۱ که برخی آن را تا ۳۶ دستگاه و نهاد دانسته‌اند (شاطریان، ۱۳۹۳: ۲۵۹) و نیز تعامل و ارتباط میان این کنشگران تشکیل شده است. تعدد کنشگران و نیز پراکندگی و عدم انسجام قوانین و مقررات در نظام شهرسازی، موجب تشتت تصمیمات شده و علاوه بر فراهم آوردن زمینه قانون‌گریزی از سوی ذی‌نفعان، به ظهور پدیده‌ای منتهی شده که آن را «شهر وحشی» و یا «شهر قانون‌گریز» نامیده‌اند^۲ (کامیار، ۱۳۹۵: ۳۴).

بررسی‌های به‌عمل‌آمده نشان می‌دهد، به‌رغم اینکه جرائم و انحرافات حوزه شهرسازی اهمیت زیادی در زندگی اجتماعی و محیط زیست دارد و برای مثال کشیدن یک خط روی اراضی و تعیین محدوده شهری می‌تواند علاوه بر از میان بردن هزاران هکتار اراضی زراعی و باغی «موجب ایجاد ثروت انبوه برای اقلیت و به ضرر اکثریت شود» (European Parliament, Third Fact-finding mission to Spain: 2) و بدین ترتیب علاوه بر آسیب به محیط زیست، رانت و ثروت‌های هنگفتی برای اقلیت یقه‌سفید متصل به قدرت فراهم کند، جرم‌شناسان به حوزه مذکور توجه چندانی نکرده و برخی از مطالعات انجام‌شده نیز صرفاً فساد در آن ساختار را بررسی کرده است. در یکی از تحقیقات به‌عمل‌آمده در خصوص فساد در حوزه شهرسازی، علت اندک بودن تحقیقات جرم‌شناسی راجع به فساد در این حوزه را وجود این تصور که «مشکلات فساد مرتبط با شهرسازی، محدود و به تعداد انگشتان دست است» دانسته‌اند (2018: Franchesco Chiodelli). در خصوص بررسی جرم‌شناسانه سایر جرائم مرتبط با حوزه شهرسازی نیز تحقیقی مشاهده نشده که نوآوری این مقاله برداشتن گامی کوچک در این حوزه است.

پرسش‌های اصلی که این تحقیق در پی پاسخگویی به آنها بوده عبارت است از اینکه ۱. آیا رویکرد کیفری اتخاذشده در حوزه شهرسازی، کارایی و کارآمدی مطلوب را دارا بوده یا خیر؟ ۲. آیا میان ساختار کلان حوزه شهرسازی با جرم‌انگاری و کیفرگذاری‌های حوزه مذکور تناسب و انطباقی وجود دارد؟ ۳. رویکرد جرم‌شناسی حقوقی به جرائم حوزه شهرسازی چگونه است؟ با توجه به اینکه رسالت اصلی جرم‌شناسی حقوقی را نقد فنی نهادهای کیفری از منظر نظریه‌ها و یافته‌های جرم‌شناسی و با هدف روزآمد کردن علمی آنها دانسته‌اند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۹۱۹)، در پژوهش حاضر از یک سو با نگرشی مبتنی بر جرم‌شناسی حقوقی، تلاش شده که

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

۲. شهر وحشی پیامد فساد اداری و قانون‌گریزی سازمان‌یافته است. افزون بر آن، قوانین متعارض، ناکارآمد و همچنین خلأهای قانونی؛ فضای مناسب را برای انحرافات گسترده و سوءاستفاده از قدرت فراهم می‌سازد. برای مطالعه بیشتر، ک: کامیار، ۱۴۰۰.

علل جرم‌زایی ساختار نظام شهرسازی بررسی شده و نقش عوامل ساختاری و از جمله دولتی بودن، تعدد کنشگران و نیز منبع درآمد بودن بزه و تخلف برای نظام شهرسازی تبیین شود. از سوی دیگر با نگرشی آسیب‌شناسانه، تأثیر نحوه قانونگذاری بر جرم‌زایی ساختار شهرسازی بررسی شده و برخی از مهم‌ترین آسیب‌ها و از جمله پراکندگی و عدم انسجام مقررات کیفری، سرگردانی در جرم‌انگاری و کیفرگذاری و نیز عدم بازدارندگی پاسخ‌های کیفری تجزیه و تحلیل شده است.

۲. علل جرم‌زا بودن ساختار نظام شهرسازی

ساختار نظام شهرسازی که بخشی از ساختار کلان قدرت در ایران است، خصایص و ویژگی‌هایی دارد که برخی از آنها زمینه را برای وقوع بزه فراهم کرده است. شناخت دقیق ساختار موجب شناخت علت وقوع بزه شده و از این طریق مبارزه با جرم در مسیر صحیح و علمی قرار می‌گیرد. در این بخش از پژوهش برخی از مهم‌ترین خصایص شهرسازی که در وقوع و افزایش بزه و انحراف مؤثرند، ذکر و بررسی می‌شود.

۲.۱. دولتی بودن ساختار شهرسازی

ساختار سیاسی و نیز ساختار شهرسازی نوین ایران بعد از مشروطیت و به‌خصوص پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، به‌شدت دولتی بوده و رابطه عمودی قدرت و نیز فرهنگ آمریت-تابعیت میان اجزای سیستم، جاری و اعمال می‌شد (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۱۶). تصویب طرح‌های توسعه شهری در مراجع دولتی و در غیاب مردم و نهادهای مدنی، از شاخصه‌های بارز نظام شهرسازی در آن دوره است. پس از پیروزی انقلاب نیز بسیاری از بخش‌های اقتصاد از جمله صنایع، بانک‌ها، تجارت خارجی و اموال برخی اشخاص ملی اعلام شد. با ملی شدن این بخش‌ها اقتصاد ایران به‌سوی دولتی شدن بیشتر حرکت کرد. سرمایه‌داری وابسته به دولت در زمان پهلوی دوم، تبدیل به اقتصاد دولتی شد (افشار و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۹). ساختار شهرسازی در ایران که اتخاذ تصمیمات در اختیار کارگزاران دولتی عضو شورای عالی شهرسازی و معماری و کمیسیون‌های ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری بوده و نهادهای مدنی و مردم هیچ نقشی در آن ندارند، از عوامل مؤثر فساد ساختاری در حوزه مذکور است.

در خصوص علل تحقق فساد^۱ نظریات مختلفی طرح شده است. یکی از مشهورترین این نظریه‌ها، معادله معروف فساد «رابرت کلیتگارد»^۲ است. نامبرده در تبیین علت فساد معادله زیر را طرح کرده است:^۳

فساد^۴ = قدرت انحصاری برای تصمیم‌گیری^۵ + اختیار و امکان اعمال قدرت^۶ - پاسخگویی^۷
 بنابراین هرچه تعداد بازیگران دارای قدرت تصمیم‌گیری، اندک و انحصاری باشد و این قدرت انحصاری امکان و اختیار بیشتری برای تصمیم‌گیری داشته و نظارتی هم بر تصمیمات آنها نباشد، احتمال وقوع فساد بیشتر خواهد بود (Jiménez, 2009: 257).

منطبق با نظریه ساختارگرایی می‌توان گفت فساد اداری بیشتر نوعی نارسایی نهادی و مرتبط با ترتیبات نهادی و ساختار سیاسی و اقتصادی جامعه است تا اقدامات و رفتارهای بوروکرات‌ها (خضری، ۱۳۸۴: ۵۱۳). همچنان که تجربه نیز نشان داده است، در کشورهای با ساختار سیاسی - اقتصادی دموکراتیک و رقابتی، میزان فساد کمتری مشاهده می‌شود (خضری، ۱۳۸۴: ۵۱۴). فساد در حوزه شهرسازی که عبارت است از «تخاذ تصمیماتی همچون تقسیم‌بندی اراضی با هدف تعیین امکان یا عدم امکان ساخت‌وساز، منطقه‌بندی اراضی برای استفاده‌های مختلف از زمین برای احداث بناهای مسکونی، مناطق صنعتی، اراضی مزروعی و غیره و نیز صدور پروانه ساخت و غیره از سوی مقامات عمومی و در راستای منافع شخصی خویش یا دیگران، صرف‌نظر از اینکه این تصمیمات به نفع یا ضرر منافع عمومی باشد که باید از این تصمیمات منتفع شود» (Jiménez, Op.Cit: 256)، نوعی از جرائم «یقه‌سفید»^۸ بوده که به لحاظ جایگاه و موقعیت

۱. در خصوص تعریف اصطلاحی فساد، اختلاف‌نظرهای زیادی وجود دارد. بانک جهانی ضمن تأکید بر ارائه تعریف ساده از این مفهوم، فساد را «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع شخصی» می‌داند (The World Bank, 1997: 8). مطابق بند «الف» ماده ۱ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد نیز رفتاری که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد کند، فساد شناخته می‌شود.

2. Robert Klitgaard
3. C=M+D-A
4. corruption
5. monopoly of decision-making
6. discretion
7. accountability

۸. از اواخر سده بیستم، جرم‌شناسان آمریکایی و انگلیسی با تأکید بر گونه‌های خاص جرائم اشخاص ذی‌نفوذ سیاسی و اقتصادی که در سایه تحصیلات و فعالیت‌های اجتماعی به مشاغل و مقام‌های بالای مدیریتی، اقتصادی و سیاسی می‌رسند، تعریف ساترلند از جرائم یقه‌سفید را تعدیل نمودند (ر.ک: نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۸: ۱۳).

بزهکاران در ساختار سیاسی، برخی به این گروه از جرائم، جرائم «یقه‌سفیدی سیاسی»^۱ گویند. برخی دیگر از جرائم حوزه مذکور را می‌توان در گروه جرائم دولتی^۲ قرار داد. گزارش ویژه سازمان شفافیت بین‌المللی با عنوان «فساد در بخش اراضی»^۳ نشان می‌دهد که فساد اقتصادی و سیاسی مرتبط با حوزه اراضی و از جمله تعیین و تغییر کاربری، مجوزهای ساخت و به‌طور کلی موضوعات مرتبط با شهرسازی و مدیریت شهری، جزء چند فساد مهمی است که در نظر مردم در بیشتر کشورها در سه رده نخست فساد قرار دارد. گزارش‌های دریافتی از نهادهای ملی سازمان شفافیت بین‌المللی نشان‌دهنده آن است که فساد سیاسی در بخش زمین در کشور گرجستان و نیز کشورهای آلبانی، آذربایجان، جمهوری چک، گواتمالا، لیبیا، نپال و روسیه یکی از سه موضوع اصلی مورد شکایت شهروندان است. گزارش مذکور نشان می‌دهد که پرداخت رشوه بابت موضوعات مرتبط با زمین در بنگلادش جزء سه رده اول و در مکزیک در رده دهم است. در هند پرداخت بیش از هفتصد میلیون دلار رشوه به مقامات اداری مرتبط با زمین گزارش شده و این رقم در کشور کنیا بالغ بر ۶۵ میلیون دلار در سال ۲۰۱۱ بوده است (Transparency International, 2011: 3-4).

۱. تعریف گسترده مورد استفاده از فساد به‌عنوان «سوء استفاده از منفعت عمومی برای سود شخصی» برای این نوع از انحراف مناسب است (رک: پی‌گرین و وارد، ۱۳۹۸: ۳۳).

۲. نقض حقوق اساسی و بنیادین شهروندان در اشکال متعدد نقض حقوق سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط دولت‌ها با لحاظ معیارهایی می‌تواند «جرم دولتی» را شکل دهد. برای مطالعه بیشتر رک: شیری و جعفرپور، ۱۴۰۰-۳۴۵.

3. Transparency International, the global coalition against corruption, "Corruption in the Land Sector", 2011.

۴. در تحقیقات انجام‌شده راجع به پرونده فساد در شهر دسیو^۴ در نزدیکی میلان ایتالیا تغییر کاربری اراضی کشاورزی به کاربری انتفاعی جهت احداث بنا، بارزترین مصداق فساد بوده که از این رهگذر سود کلانی نصیب متهمین گردیده است. در منطقه شمال شرق دسیو که منطقه‌ای روستایی با بناهای متعدد تاریخی متعلق به قرن ۱۷ میلادی می‌باشد، صدور مجوز تغییر کاربری از زراعی به انتفاعی که شامل دو پروژه ساختمانی بزرگ شامل مسکونی، تجاری و اداری است، سودی معادل ۱۶ میلیون یورو نصیب مالکان کرده که به این مبلغ، سود حاصله از فروش یا اجاره ساختمان‌های احداثی نیز اضافه می‌شود (Chiodelli, 2018: 6-7).

در چین نیز گزارش انتشار یافته در سال ۲۰۱۳ سازمان شفافیت بین‌المللی؛ نشان می‌دهد که حدود ۴۵ درصد از کل پرونده‌های پرداخت رشوه در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ راجع به برنامه‌ریزی شهری و مجوزهای ساخت‌وساز بوده است. گزارش‌های مذکور مؤید نقش بزهکاران یقه‌سفید در تحقق فساد در حوزه شهرسازی است. در تحقیق انجام‌شده در سال ۲۰۰۵ مشخص شد ۲۰ درصد از ساخت‌وسازها بیش از میزان تراکم اصلی و مصوب بوده که رابطه فساد و برنامه‌ریزی شهری در چین را نشان می‌دهد (Deng, 2017: 65).

«دودسون»^۴ در سال ۲۰۰۹ موضوع فساد در شهرک‌سازی در استرالیا را بررسی و مشخص شد که این نوع از فساد بسیار رایج است. مقاله اخیر «مورای» و «فریچترز»^۴ مشخص کرد که مالکان زمین از طریق ارتباطات (فاسد) بیشترین سود را از منطقه بندی مجدد به‌دست آورده و میلیاردها دلار رانت اقتصادی از این طریق از اموال عمومی به این‌گونه مالکان منتقل شده است (Deng, 2017: 67).

گزارش‌های سالانه دادستانی کل کشور اسپانیا راجع به سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۱۲ نیز مؤید آن است که برنامه‌ریزی و توسعه شهری به‌عنوان بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اداری بوده که تحت تأثیر فساد قرار گرفته است (Oscar 1: Capdeferro Villagrasa, 2017). در این کشور فقط در سال ۲۰۰۹، هفتصد و پنجاه مورد فساد مقامات سیاسی شامل رشوه‌خواری و تقلب رسماً گزارش شده و مورد تعقیب قرار گرفته‌اند که این البته نوک کوه یخ بوده است. کما اینکه تقریباً در ۴۰ درصد از مهم‌ترین شهرداری‌های اسپانیا با بیش از ۹۰ درصد جمعیت کشور، موارد فساد مذکور وجود داشته است (Chiodelli & Moroni, 2015: 439). از دهه ۱۹۹۰ مهم‌ترین نوع از فساد عمومی در اسپانیا، فساد در شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری بوده که به منابع آبی و به‌خصوص در سواحل این کشور آسیب شدید وارد کرده است (Capdeferro Villagrasa.op.cit: Oscar 3).

فرناندو جیمز وجود دو عامل ساختاری در اسپانیا که «سیاست‌های مرتبط با نظام شهرسازی» و نیز «ساختارهای نظارتی در امور مرتبط با شهرسازی» و همچنین وجود یک عامل اقتصادی که «مابه‌ازای هنگفت اقتصادی ناشی از تصمیمات اتخاذشده در حوزه شهرسازی» است را علل تحقق فساد در حوزه شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری کشور مذکور دانسته است. در ساختار مذکور، طرح مصوب توسط شورای شهر سبب ایجاد رانت و افزایش ارزش دارایی و اموال صاحبان زمین‌هایی شده که وارد محدوده شهری گردیده و امکان احداث بنا را یافته‌اند (Oscar Capdeferro Villagrasa.op.cit: 258).

در ایران نیز با لحاظ انحصاری بودن قدرت تصمیم‌گیری مدیران ذی‌ربط در تصویب طرح‌های توسعه شهری، اختیارات و امکان اعمال قدرت تصمیم‌گیران و همچنین نبود مکانیسم مؤثر جهت پاسخگو کردن ایشان در ساختار شهرسازی، ساختار مذکور با فرمول کلیتگارد انطباق دارد. فساد ناشی از تصمیمات مراجع انحصاری دولتی که در اتاق‌های دربسته و دور از انظار عمومی، محدوده شهر را توسعه یا کاهش می‌دهند، یکی از مصادیق امضاهای طلایی^۱ است که در اختیار کارگزاران دولتی است. امضاهای طلایی مذکور سبب افزایش و یا کاهش ناگهانی ارزش دارایی مالکان املاک واقع در آن محدوده می‌شود.^۲

۱. واگذاری اختیارات و حقوق حاکمیت به نهادها و سازمان‌ها یا اشخاص دولتی و یا غیردولتی، که معمولاً بدون ایجاد سازوکار مناسب جهت متأثر شدن این افراد از نتایج تصمیمشان است، یکی از مواردی است که به پدیده امضای طلایی و تعارض منافع ساختاری منجر می‌شود. ر.ک: پرهیزکاری و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۹.

۲. خبرهایی از سوی برخی سایت‌های خبری نظیر «تابناک» مطرح شد که فردی به نام ص. م. ثروت خود را حدود ۱۶۰ میلیارد تومان اعلام کرده که آن را طی ۱۰ سال ساخت‌وساز مسکن به‌دست آورده است. برخی سایت‌ها نیز از خرید باغی به وسعت ده هزار متر در نیاوران در سال ۱۳۷۸ از سوی وی خبر دادند، که حدود هفت هزار متر از این باغ می‌بایست به‌علت تغییر کاربری از زمین زراعی به زمین مسکونی، به شهرداری تعلق می‌گرفت، اما بنا به اخبار منتشرشده در آن زمان ص.م با

یکی دیگر از مصادیق فساد در ساختار شهرسازی زمانی است که اراضی حاشیه شهرها که دارای کاربری کشاورزی است و در طرح‌های توسعه شهری قرار دارد، توسط مقامات دولتی یا شرکت‌های خصوصی به مبلغ بسیار کمتر از ارزش عادلانه روز خریداری شده و در راستای منافع تعدادی از افراد صاحب قدرت، در طرح‌های توسعه شهری قرار گرفته یا فروخته شود که این رویه در جریان اصلاحات ارضی کنیا در پنجاه سال گذشته به خوبی مستند شده است (Transparency International, 2011 : 4).

اظهارات مشاور وقت طرح توسعه محدوده منفصل توس واقع در حریم شهر مشهد که در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسیده، جلوه‌ای از این‌گونه فساد در ایران است. نامبرده در مصاحبه با خبرگزاری فارس اظهار کرده: «...من شاهد بودم در جلسات متعددی که برای این موضوع برگزار شد، خیلی از دوستان در خطی که می‌کشیدند منافع و مالکیت برخی را مدنظر داشتند؛ حتی همان کسانی که آن زمان خط را تعیین می‌کردند بین خودشان چیزی شبیه یک شرکت تعاونی درست کردند و زمین‌های آنجا را خریدند تا بعداً بتوانند آنجا را تبدیل به باغ و کاربری‌های دیگر کنند»^۱. البته با توجه به مخفیانه بودن فساد و همچنین با توجه به ماهیت مقررات مربوط به شهرسازی که در مقایسه با سایر ضوابط و مقررات دولتی از پیچیدگی خاصی برخوردار است، رقم سیاه این گروه از جرائم یعنی درصدی که به دلایل متعدد قابل اندازه‌گیری و کشف نیستند، بالاست.^۲

یکی دیگر از مصادیق «فساد» در نظام شهرسازی و مدیریت شهری ایران، فساد حاصل از فروش تراکم شناور است که در گروه جرائم مجرمین یقه‌سفید سیاسی قرار می‌گیرد. در این نوع از فروش تراکم، شهرداری‌ها برای پرداخت بدهی خویش، اقدام به صدور اوراق هولوگرام‌دار به‌عنوان تراکم شناور می‌کنند و آن را بابت بدهی شهرداری به طلبکاران اعم از پیمانکاران، مالکان عرصه در مسیر و غیره تحویل می‌دهند. دارندگان اوراق مذکور نیز «برای اینکه زودتر به پول خود برسند، هولوگرام را ۲۰، ۳۰ درصد پایین‌تر از ارزش واقعی به دیگران می‌فروشند و به همین دلیل، بسیاری از سازنده‌ها ترجیح می‌دهند به‌جای گرفتن مجوز تراکم از مجرای اصلی یعنی شهرداری‌های مناطق، از پیمانکاران هولوگرام خریداری کنند»^۳. در این چرخه از یک سو

شهرداری منطقه تبانی کرده و کل زمین را مالک شده و در آن به برج‌سازی پرداخته است. ر.ک: <https://www.beytoote.com/news/politics-social/political-news4431> آخرین بازدید ۱۴۰۰/۰۷/۲۰.

۱. ر.ک: <https://www.farsnews.ir/razavi/news/13990607000073> آخرین بازدید ۱۴۰۰/۱۲/۱۴.

۲. در یکی از معدود تحقیقات جامع انجام‌شده منتهی به سال ۱۳۸۵ راجع به فساد در ایران، ارزیابی پاسخگویان از میان سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف آن بوده که شهرداری‌ها با بیشترین درصد، گرفتار فساد هستند. در ارزیابی مذکور، حدود ۷۶ درصد و نیز حدود ۶۰ درصد از پاسخگویان عقیده داشتند که انجام کار در شهرداری به‌ترتیب با پرداخت پول و یا پارتی صورت می‌گیرد. ر.ک: رفیع‌پور، ۱۳۸۸: ۵۷.

۳. ر.ک: <https://www.eghtesadonline.com/65/209428> آخرین بازدید ۱۴۰۱/۰۹/۰۲.

شهرداری با پیش‌فروش شهر، عملاً شهرداری را از درآمدهای آتی ناشی از ساخت‌وساز محروم کرده است و از سوی دیگر به دلیل اینکه اوراق هولوگرام‌دار تراکم شناور، مربوط به بنای مشخصی نبوده و به صورت انبوه صادر شده تا در موارد مقتضی استفاده شود، امکان نظارت دقیق بر آن وجود نداشته و از این رو همان‌گونه که در پرونده شهرداری تهران مشخص شد، امکان فساد ناشی از سوءاستفاده از اوراق مذکور وجود دارد. در جریان پرونده موسوم به ع.ش معاون وقت شهردار تهران مشخص شد که حدود چهار هزار میلیارد تومان تراکم شناور اضافه بر طلب پیمانکار صادر و مورد سوءاستفاده قرار گرفته و آخرین اخبار حکایت از آن دارد که بخشی از وجه مذکور (یک هزار و ششصد میلیارد تومان) از نامبرده مسترد شده است.^۱

۲.۲. بزه و تخلف به‌مثابه منبع درآمد برای نظام شهرسازی

به دلیل نقش و جایگاهی که درآمد حاصل از بزه و تخلف در تأمین هزینه‌های شهر دارد، از دیدگاه جرم‌شناسی می‌توان ادعا کرد ساختار نظام شهرسازی و مدیریت شهری نه تنها عامل پیشگیری از وقوع بزه نیست، بلکه این ساختار در عمل جرم‌زاست و می‌تواند عامل مؤثری در وقوع بزه و افزایش آن در حوزه شهرسازی و مدیریت شهری باشد. نیاز ساختار به درآمد حاصل از تخلف ساختمانی، تغییر غیرمجاز کاربری، تفکیک‌های غیرمجاز و نیز احداث بنای مازاد بر تراکم مصوب، سبب شده که به دلیل وجود گونه‌ای از تعارض منافع سازمانی^۲، در عمل میان اجزای دولتی و عمومی ساختار با مرتکبان یقه‌سفید بزه و تخلف، هماهنگی به وجود آمده و از این رو ارتکاب بسیاری از تخلفات و جرائم حوزه شهرسازی مورد حمایت کلیت ساختار قرار گرفته است. در واقع شاید بتوان ادعا کرد جرائم و تخلفات حوزه شهرسازی جزء معدود انحرافات است که متولی دولتی و عمومی، با بزه‌کار و متخلف همدلی دارند و حتی مشوق ایشان در رفتارهای مذکورند^۳ و در نتیجه ارتکاب بزه و تخلف از پشتوانه حمایتی مقامات دولتی برخوردار است که همین امر به عدم گزارش جرم و در نتیجه افزایش آمار سیاه جرم منتهی شده است.

۱. رک: <https://www.entekhab.ir/fa/news/489420> آخرین بازدید ۱۴۰۱/۰۹/۰۲

۲. در این نوع از تعارض منافع، سازمان‌های اداری و نهادهای عمومی، به لحاظ ساختاری که سازمان در آن قرار گرفته است، در دوره‌ای «نفع سازمانی» یا «خیر عمومی»، به دلایلی نفع و خیر عمومی را قربانی اهداف خرد و کوتاه‌مدت خود می‌نمایند. رک: محقق داماد و درویش‌زاده، ۱۴۰۱: ۱۱.

۳. حجت‌الاسلام رئیسی رئیس قوه قضائیه در جلسه شورای عالی حفظ حقوق بیت المال با اشاره به وضعیت کارکرد کمیسیون ماده ۱۰۰ گفت: این ماده نباید به هیچ عنوان منبعی برای درآمد شهرداری‌ها باشد. او تأکید کرد من مشکل را در ساختار می‌بینم، لذا باید ساختارها تغییر کنند تا بستر لغزش از بین برود. رک: <https://www.afkarnews.com> شناسه خبر: ۹۸۳۶۰۴ آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۰۱/۱۸

از سوی دیگر شهروندان توجه بیشتری به جرائم خشن و خیابانی که زندگی روزمره آنان را دچار اختلال کرده نشان می‌دهند و امنیت اقتصادی و فسادى که سبب اختلال در امنیت مذکور می‌شود، از درجه اهمیت کمتری برای آنان برخوردار است. کما اینکه به‌رغم مشکلات زیست‌محیطی و فساد ناشی از توسعه شهری، شهروندان دغدغه و نگرانی چندانی در خصوص مشکلات و جرائم مرتبط با نظام شهرسازی ندارند و در مقام مقایسه با منافع حاصل از توسعه و رشد شهری، مشکلات مذکور را اندک ارزیابی می‌کنند. تحقیق انجام‌شده در اسپانیا مؤید آن است که تعداد زیادی از اسپانیایی‌ها، در موضعی موافق با توسعه، فاقد نگرانی جدی در زمینه مسائل مربوط به پایداری زیست‌محیطی و نیز مشکلات فساد سیاسی ناشی از طرح‌های بزرگ توسعه شهری هستند (Fernando Jime'nez, 2009, 261).

۳.۲. تعدد کنشگران در نظام شهرسازی در داخل و خارج از محدوده شهری

بر اساس نتایج یکی از تحقیقات انجام‌شده در سال‌های نخست پس از پیروزی انقلاب اسلامی، «غیر از شهرداری حداقل ۱۱ دستگاه دیگر در تصمیم‌گیری و مدیریت شهری به‌صورت مستقیم دخالت داشتند» (کامروا، ۱۳۹۱: ۹۰). این در حالی است که به عقیده برخی پژوهشگران، در حال حاضر حدود ۳۶ سازمان و نهاد، اداره‌کننده شهرها هستند و شهرداری صرفاً یکی از آنهاست (شاطریان، ۱۳۹۳: ۲۵۹). در واقع اداره شهر و اتخاذ تصمیم در حوزه مذکور عملاً در اختیار دستگاه‌های دولتی و عمومی بوده و در تمام سال‌های گذشته نیز به‌طور مستمر از حیطة اختیارات شهرداری کاسته شده و به اختیارات سایر دستگاه‌های دولتی اضافه شده است.

در یک رویکرد جرم‌شناختی، نقش کنشگران و مراکز متعدد قدرت و نیز ناهنجاری‌های ساختاری ناشی از آن را در افزایش جرائم مرتبط با حوزه شهرسازی نمی‌توان نادیده گرفت. به مشکل مذکور «ساختار اداری-سیاسی غالب در ایران که ساختاری بخشی، سلسله‌مراتبی، عمودی و از بالا به پایین با درجه تمرکزگرایی بالاست را باید اضافه نمود. تعدد، چندگانگی، گسیختگی و فقدان انسجام و ارتباطات افقی در ساختار سازمانی، پیامد ساختار مذکور» (لاله‌پور، ۱۳۸۸: ۲۱۵) است که افزایش وقوع جرائم یکی از نتایج این ساختار می‌تواند باشد.

در خصوص اراضی خارج از محدوده شهری، هرچند «بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که شهرها برای ادامه حیات خود نیازمند اراضی اطراف خود هستند... اما در کشورهای در حال توسعه و از جمله در کشور ما، نوع نگاه به اراضی پیرامون، نگاهی احیاکننده نبوده و این نواحی به‌علت تغییر کاربری اراضی کشاورزی، گسترش افقی شهر، افزایش تراکم جمعیت، ساخت‌وسازهای بی‌رویه، تخریب محیط زیست و غیره تبدیل به کانون‌های بحرانی برای شهر شده است» (هادیزاده بزاز، ۱۳۹۲: ۸).

با افزایش هجوم روستانشینان به حاشیه شهرها در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، مالکانی که اراضی آنها در حریم شهرها واقع شده و نمی‌توانستند زمین‌های خود را تقسیم کنند و رسماً به فروش برسانند، اراضی مذکور را به‌طور غیررسمی تفکیک و به‌صورت قولنامه‌ای به حاشیه‌نشینان فروختند و ایشان نیز با احداث بنای غیرمجاز در آنها سکنی گزیدند. متعاقباً و با توجه به نیاز این‌گونه مالکان برای اخذ سند رسمی جهت اخذ وام، اخذ انشعابات آب، برق، گاز و سایر خدمات شهری (شهری، ۱۳۶۹: ۴۱۳)، نتایج قابل پیش‌بینی تخریب مستحدثات انبوه ساخته‌شده در حاشیه شهرها و نیز نگرش عوام‌گرایانه قانونگذاران به مشکلات حاشیه‌نشینی، قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۶۵ تصویب شده و با رسمیت بخشیدن به تخلفات، اسناد مالکیت بسیاری از اراضی زراعی و باغی که تا تیرماه ۱۳۶۵ به‌صورت غیرمجاز ساخته شده و امکان اخذ سند رسمی را نداشتند، صادر و تحویل شد. نکته قابل تأمل، تصویب قانون اصلاح و الحاق موادی به قانون مذکور مصوب ۱۳۷۰ است که مقنن مجدداً تفکیک، تغییر کاربری و ساخت‌وساز غیرمجاز تا فروردین ۱۳۷۰ را نیز رسمیت بخشیده و بدین ترتیب تا سال‌ها بعد، برای قطعاتی که به طرق مجرمانه تغییر کاربری یافته، تفکیک و قطعه‌بندی شده و به‌صورت غیرمجاز اقدام به احداث بنا در آنها شده بود، اسناد مالکیت تفکیکی صادر شد.

۳. علل جرم‌زا بودن کیفیت قانونگذاری - مقررات‌گذاری

انسان‌ها چه در خانواده به‌عنوان کوچک‌ترین نهاد اجتماعی و چه در سطح وسیع‌تر که شامل بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های مردم‌نهاد است، ناگزیر از وضع مقررات بوده تا در پرتو آن مقررات از سویی ارزش‌ها و بایدها و نبایدهای اساسی و از سوی دیگر پاسخ‌های مناسب برای نقض آنها را تعریف و وضع کنند. دولت نیز به نوبه خویش ناگزیر از ارزش‌گذاری و پاسخ‌گذاری بوده که این امر شامل بزه‌انگاری انضباطی، اداری، انتظامی و کیفری از یک سو و پاسخ‌گذاری کنشی و واکنشی از سوی دیگر می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۶: ۵۵۴). در همین خصوص دولت اقدام به جرم‌انگاری و پاسخ‌گذاری در حوزه شهرسازی کرده که جرائم مرتبط با ساختار شهرسازی، با لحاظ ماهیت ساختار مذکور از تنوع گسترده‌ای برخوردار است.^۱ مرتکبان این جرائم گستره

۱. برخی از مهم‌ترین جرائم حوزه شهرسازی عبارت است از جرائم مرتبط با طرح‌های توسعه شهری مانند نقض مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تغییر کاربری اراضی بر خلاف طرح تفصیلی، تراکم فروشی برخلاف طرح تفصیلی، تفکیک غیرمجاز، نقض محدوده و حریم مندرج در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها و نیز جرائم مرتبط با محیط‌زیست از قبیل قطع درختان و از میان بردن باغ‌های داخل محدوده شهر، جرائم حوزه پسماند، جرائم منجر به آلودگی هوا و آب شهری، برای مطالعه بیشتر ر.ک: شاطریان و جاویدپناه،

وسعی از اجزای ساختار شامل کارگزاران دستگاه‌های دولتی و عمومی، انبوه‌سازان و برج‌سازان و نیز شهروندان عادی بوده که نحوه قانونگذاری کشور در طول دهه‌های گذشته، به شرحی که خواهد آمد، تأثیر عمیقی بر افزایش ارتکاب بزه توسط آنان داشته است.

۱.۳. پراکندگی و عدم انسجام مقررات کیفری

قانونگذاری پراکنده و عدم انسجام در تصویب مقررات کیفری مرتبط با ساختار شهرسازی، موجب ناکارآمدی، ابهام و تعارض در مقررات مذکور شده که این امر به نوبه خویش سبب افزایش ارتکاب بزه توسط اجزای ساختار شده است. البته پراکندگی قوانین کیفری گاه موجب بزه‌زایی نیز می‌شود. به‌نحوی که تعدد مراجع قانونگذاری و ابهامات موجود در حوزه جرائم و تخلفات نظام شهرسازی، بر خلاف اصل کیفی بودن قوانین و اصول آن، یعنی صریح و منجز بودن قوانین کیفری و مبهم نبودن آنها و همچنین درج آثاری که قوانین کیفری برای فرد به دنبال دارد، است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲: ۱۳). این وضعیت از یک سو سبب تورم قوانین کیفری شده و میزان جرائم از حافظه تابعان حقوق کیفری و حتی قضات و وکلا فراتر رفته است و از سوی دیگر وضع پراکنده جرائم در قوانین کیفری متفرقه، موجب متعدد شدن متون قانونی جرم‌انگاری شده است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۹۲۳). برای نمونه می‌توان از جرم‌انگاری بزه در زمینه نقض مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲، جرم‌انگاری تفکیک غیرقانونی در قانون شهرداری، جرم‌انگاری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی حریم شهرها در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی ۱۳۸۵، جرم‌انگاری انهدام و از بین بردن درختان و باغات شهری در لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز مصوب ۱۳۵۹ و اصلاحات بعدی و نیز در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ و جرم‌انگاری وضع عوارض بدون رعایت موازین قانونی و نیز فروش تراکم و تغییر کاربری بر خلاف ضوابط طرح تفصیلی در قانون درآمدهای پایدار مصوب ۱۴۰۱ نام برد. این نحوه از قانونگذاری موجب شده که اصل قانونمندی که در جرم‌شناسی حقوقی از دو منظر جامعه‌شناسی و روانشناسی تحلیل و توجیه می‌شود، از دو منظر مذکور مورد خدشه قرار گیرد و کمرنگ شود.^۱

۱. جرم‌شناسان امروزی دو گونه توجیه برای اصل قانونمندی در نظر می‌گیرند: از منظر جامعه‌شناسی که همان کارکرد پیشگیری عام و نیز کارکرد آموزشی و مطلع گردیدن تابعان حقوق جزایی از ارزش‌های اساسی جامعه است و نیز از منظر روانشناسی که درک ماهیت جرم ارتكابی و قبح و حرمت رفتاری است که جرم‌انگاری گردیده است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۹۲۲).

۲.۳. سرگردانی در جرم‌انگاری و کیفرگذاری

فقدان انسجام و ناهماهنگی در اتخاذ راهبردی روشن در موضوعات مرتبط با ساختار شهرسازی، به سرگردانی در جرم‌انگاری و کیفرگذاری در موضوعات شهرسازی منتهی شده و همین امر موجب افزایش ارتکاب جرائم مرتبط با این حوزه شده است که برخی از مصادیق آن بررسی می‌شود.

تغییر کاربری: در تعریف کاربری آورده‌اند: «کاربری، نوع استفاده از زمین و ساختمان است که بر اساس طرح‌های مصوب شهری و یا ضوابط مراجع ذیصلاح تعیین می‌گردد» (کامیار، ۱۳۹۸: ۱۸۲). کاربری‌های مجاز اراضی^۱ طی فرایند برنامه‌ریزی شهری و با توجه به اقتصاد و عملکرد عوامل شهر در رابطه با جمعیت و کارکرد بررسی و تعیین می‌شود (شبعه، ۱۳۸۷: ۸۷). هدف از تعیین کاربری، تأمین رفاه شهروندان از طریق ایجاد محیطی بهتر، مساعدتر، سالم‌تر، آسان‌تر، مؤثرتر و دلپذیرتر است (شبعه، ۱۳۸۷: ۱۰۲). در همین خصوص قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۵۱ و قانون تغییر نام وزارت آبادانی به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۲ ضوابط و قواعد مربوط به طرح‌های شهری را تعیین کرده است.

با توجه به آثاری که تغییر کاربری اراضی واقع در محدوده و حریم شهر برای جامعه و محیط زیست شهری دارد و زیست‌پذیری شهری^۲ را تحت تأثیر قرار می‌دهد و نیز در راستای اصل مصلحت عمومی^۳، پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری برای تغییر کاربری‌ها ضروری است. در همین زمینه مشاهده می‌شود اگرچه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و حتی تغییر کاربری ساختمان‌های غیرتجاری به محل کسب و پیشه و تجارت، جرم‌انگاری شده و مجازات‌هایی نیز برای مرتکبان پیش‌بینی شده بود، لیکن تا زمان تصویب «قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» در سال ۱۴۰۱، برای تغییر کاربری سایر اراضی شهری و از جمله تغییر کاربری فضای سبز، کاربری آموزشی و غیره که مغایر عدالت اکولوژیکی^۴ بوده و سرانته اراضی

۱. کاربری‌های مهم شهری عبارت است از کاربری‌های تجاری، آموزشی، فرهنگی، مذهبی، پذیرایی، جهانگردی و توریستی، درمانی، بهداشتی، ورزشی، اداری، فضای سبز و پارک، نظامی، صنعتی و کارگاهی، تأسیسات و تجهیزات شهری، حمل‌ونقل و انبار، خدمات اجتماعی و تفریحی.

۲. در فرهنگ شهرسازی رابرت کوان واژه زیست‌پذیر، «مناسب برای زندگی» و «فراهم‌آورنده کیفیت زندگی خوب» تعریف شده است. ر.ک: ماجدی و بندرآباد، ۱۳۹۲: ۶۶

۳. مصلحت عمومی زمانی مطرح می‌شود که بپذیریم بالاتر از مصلحت خصوصی افراد مصلحت بالاتری وجود دارد. بر این اساس دولت می‌تواند برای جلب منافع دیگران - خواه فرد (به‌جز کننده کار یا رفتار) و خواه گروه یا اجتماع - رفتاری را منع کرده و برای نقض آن ضمانت اجرای کیفری وضع کند. برای مطالعه بیشتر ر.ک: محمودی جانکی، ۱۳۸۲: ۲۷۶.

۴. عدالت اکولوژیکی به مفهوم رعایت انصاف در رابطه با محیط زیست طبیعی، هم برای نسل حاضر و آینده و هم برای انسان و سایر موجودات زنده می‌باشد (فجلستند نقل از گرگی فرد، ۱۳۹۵: ۸۱).

دارای کاربری خدماتی را برای همیشه نابود می‌کرد، هیچ‌گونه ضمانت اجرای کیفری مشخصی پیش‌بینی نشده بود. همین موضوع از یک سو سبب تشدید تغییر کاربری‌های خدماتی به کاربری انتفاعی در اراضی شهری شده و شهرها را از حیاتی‌ترین کاربری‌ها محروم کرده است و از سوی دیگر تغییر کاربری‌های موصوف از مصادیق فساد و رانت‌هایی است که در طول سال‌های گذشته ثروت هنگفتی را نصیب مرتکبان این رفتار کرده است. توجه به این مسئله از آن حیث اهمیت است که سرگردانی در جرم‌انگاری و کیفرگذاری در این حوزه، شهرها را که در سال‌های اخیر گسترش فوق‌العاده‌ای یافته به محیطی رنج‌آور و آسیب‌زا برای زندگی شهروندان تبدیل کرده است.

متعاقباً نیز هرچند در ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار، صدور پروانه ساختمانی بر خلاف کاربری مصوب طرح تفصیلی جرم‌انگاری شده و کارکنان شهرداری به استناد ذیل ماده موصوف قابل تعقیب و مجازات هستند^۱، لیکن با لحاظ ماده‌واحدۀ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹، که تمام دستگاه‌های دولتی و عمومی را مکلف کرده حداکثر ظرف مدت ۱۸ ماه از زمان تصویب طرح، نسبت به تملک اراضی دارای کاربری خدماتی اقدام کنند، مالکان اراضی دارای کاربری خدماتی به دیوان عدالت اداری مراجعه کرده و دیوان عدالت نیز مطابق رویه جاری مندرج در آرای هیأت عمومی^۲، با استناد به نظریه شورای نگهبان، شهرداری‌ها را مکلف می‌داند که پس از گذشت مهلت مذکور نسبت به صدور پروانه ساختمانی اقدام کنند. بنابراین اگرچه مطابق قانون اخیرالتصویب، تغییر کاربری جرم‌انگاری شده است، لیکن در عمل و به دلیل عدم امکان خرید اراضی دارای کاربری خدماتی در مهلت مندرج در قانون از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط، اراضی با کاربری خدماتی از میان‌رفته و برنامه‌ریزی پیش‌بینی‌شده در طرح‌های توسعه شهری نیز عملاً منتفی می‌شود.

نکته دیگر آن است که مطابق ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار، صرفاً تغییر کاربری در شهرهایی که دارای طرح تفصیلی بوده جرم‌انگاری شده که با لحاظ ضرورت تفسیر مضیق قوانین کیفری، بسیاری از شهرهای کشور که فاقد طرح تفصیلی است، از شمول ماده مذکور خارج شده و در نتیجه تغییر کاربری به صورت غیرقانونی در آنها ادامه خواهد یافت. از سوی دیگر به دلیل عدم جرم‌انگاری تغییر کاربری در بافت روستا، دهیاری‌های روستاهای مجاور شهرهای بزرگ، بدون

۱. شهرداری‌ها برای صدور پروانه ساختمانی موظف به رعایت طرح تفصیلی شهرها بوده و فروش تراکم و نیز تغییر کاربری اراضی بر خلاف طرح تفصیلی فقط با تصویب در کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی مجاز است. متخلفان از مفاد این ماده مشمول مجازات تعزیری درجه هفت موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی بجز حبس و شلاق می‌شوند.

۲. ر.ک: آرای شماره ۱۴-۱۳۸۷/۰۱/۱۸ و شماره ۱۶۰-۱۳۸۰/۰۵/۱۴ و شماره ۶۶۳-۱۳۸۶/۰۸/۰۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

دغدغه و نگرانی، اقدام به صدور مجوز تغییر کاربری در بافت روستا کرده و بدین ترتیب بسیاری از اراضی واقع در مجاورت شهرها که می‌تواند در برنامه‌ریزی‌های آتی شهر در کاربری‌های خدماتی استفاده شود، از بین خواهد رفت.

فروش تراکم مازاد بر طرح توسعه شهری: فروش تراکم مازاد بر طرح توسعه شهری که از آن به «شهر فروشی» نیز تعبیر شده است، یکی از موضوعات مهم و چالش‌برانگیز در حوزه شهرسازی است. تراکم را به دو نوع تراکم جمعیتی و تراکم ساختمانی تقسیم کرده‌اند. تراکم ساختمانی عبارت است از «نسبت مساحت زیربنای ساختمانی (در مجموع طبقات) به کل مساحت زمین مسکونی که به درصد بیان می‌شود» (مصوم، ۱۳۸۰: ۳۸). فروش تراکم مازاد بر طرح توسعه شهری به افزایش بی‌رویه و بدون برنامه‌ریزی جمعیت منتهی شده که در نتیجه به آثار زیست‌محیطی و بروز مشکلات و جرائمی همچون افزایش نزاع و درگیری میان همسایه‌ها به دلیل جای پارک اتومبیل‌ها، وقوع سرقت و غیره منتهی می‌شود. فروش تراکم مذکور همچنین می‌تواند بر نحوه ارائه خدمات ضروری شهر همچون آب و برق و گاز که برای جمعیت معین و نیز ساختمان‌های با ارتفاع مشخص پیش‌بینی شده است، تأثیر بگذارد و موجب نقصان در ارائه خدمات مذکور شود. تراکم‌فروشی به‌نحو مذکور را به «دشنه‌ای بر قلب شهرسازی ایران» تشبیه کرده و جراحتهای ناشی از این اقدام غیرقانونی را غیرقابل التیام دانسته‌اند (کامیار، ۱۳۹۸: ۳۸). اگرچه قبل از تصویب قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ برخی حقوقدانان با استناد به ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری، فروش تراکم مازاد بر طرح توسعه شهری را از مصادیق بزه ارتشا دانسته‌اند (کاشانی، ۱۳۹۱: ۳۹)، لیکن بسیاری دیگر از حقوقدانان، رفتار موصوف را غیر مجرمانه می‌دانستند.

این نوع از فروش تراکم مازاد طی چند دهه گذشته منشأ رانت برای مجرمان یقه‌سفید است. در راستای این نوع از فروش تراکم، مجوز احداث بنای مازاد بر طرح‌های توسعه شهری داده شده و سازندگان نیز با مجوز مذکور اقدام به احداث بنای مازاد کرده‌اند، از این‌رو مشاهده می‌شود که در کوچه‌های باریک مناطق مرفه شهری، برج‌های سر به فلک کشیده احداث شده که هم محل آسایش ساکنان محل است و هم در صورت بروز حوادثی همچون زلزله، امکان خدمات‌رسانی به حادثه‌دیدگان را سخت و حتی غیرممکن کرده است. یکی از علل اصلی فروش این‌گونه تراکم از سوی شهرداری‌ها، ساختار مالی شهرداری و خودگردانی آنها از دهه شصت خورشیدی است. با شروع جنگ تحمیلی، بودجه دولت تحت تأثیر تحریم‌ها و نیز هزینه‌های جنگ کاهش یافت و از این‌رو به ناگزیر از سال ۱۳۶۲ حرکت به سوی استقلال و خودکفایی مالی شهرداری‌ها آغاز شد.

۱. به موجب بند «ب» تبصره ۵۳ قانون بودجه مقرر شد که شهرداری‌های کشور طی برنامه‌ریزی سه‌ساله به خودکفایی برسند.

در این زمینه مقرر شد هزینه‌های شهرداری‌ها به‌وسیله شهروندان تأمین شود (صامتی و بخشایش، ۱۳۹۱: ۴۸). آنچه در این روند مغفول واقع شد، یافتن منابع جدید درآمدی به‌جای کمک‌های دولتی بود (معصوم، ۱۳۸۰: ۵). از سال ۱۳۷۰ که کمک‌های دولت به کلان‌شهرها کلاً قطع شد، شهرهای مذکور برای تأمین هزینه‌ها و به‌دلیل عدم پیش‌بینی بودجه جایگزین، به فروش تراکم روی آوردند. این‌گونه از درآمدها را به لحاظ ماهیتی به‌مثابه توزیع رانت اقتصادی می‌دانند. استمرار فروش تراکم، دستگاه مدیریت شهری را به الگویی تبدیل ساخت که به آن دولت رانتیر می‌گویند (یزدانی، ۱۳۸۲: ۱۲). در ساختار رانتی کلان‌شهرها، تولید رانت به‌صورتی مستمر و پایدار ادامه یافت که این امر موجب تقویت سیاسی و اجتماعی گروه‌های منتفع از رانت شد. در این شرایط، دستگاه مدیریت شهری به‌دلیل نیازهای اقتصادی، ناگزیر از فروش تراکم و توزیع رانت ناشی از آن میان سازندگان و به‌خصوص انبوه‌سازان و برج‌سازان شده که همین امر موجب افزایش مستمر منافع اقدار رانت جوی فعال در عرصه مستغلات شهری شد. رانت اعطایی به سرمایه‌داران یقه‌سفید شهری، طبقه جدید سرمایه‌دار را ایجاد و تثبیت کرد. به این ترتیب دور باطلی ایجاد شد که با اعطای مجوزهای رانتی به مستغلات شهری و در نتیجه افزایش تولید رانت، قدرت سیاسی و اقتصادی بهره‌مندشوندگان از رانت افزایش یافت. به مرور زمان بر تعداد رانت‌جویان افزوده شد و پیامد این امر افزایش وابستگی و کاهش قدرت مدیریت شهری برای افزایش قیمت فروش تراکم و یا قطع آن بود. تحقیق انجام‌شده در تهران نشان می‌دهد که سهم شهرداری از فروش تراکم در سال ۱۳۷۰ حدود ۳۲ درصد از ارزش تراکم فروخته‌شده بوده و این در حالی است که مطابق آمارهای موجود در سال ۱۳۸۰، سهم درآمد شهرداری از رانت مذکور به ۸/۶ درصد از کل درآمد رسیده و بقیه آن نصیب برج‌سازان و سایر خریداران تراکم گردیده است (یزدانی، ۱۳۸۲: ۱۵).

هرچند با تصویب ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار فروش تراکم جرم‌نگاری شده است، لیکن با لحاظ ایرادات و ابهامات متعدد موجود در ماده موصوف، به‌نظر می‌رسد اثربخشی آن اندک است و عملاً از احداث تراکم مازاد بر طرح‌های مصوب و نیز آثار مخرب زیست‌محیطی و رانت حاصل از احداث تراکم مذکور پیشگیری نخواهد کرد. کما اینکه با محدود شدن طرح توسعه به طرح تفصیلی شهرها و در نتیجه خروج شهرهای فاقد طرح تفصیلی و نیز دهیاری‌ها از شمول ماده مذکور، امکان مدیریت خطر جرم بر اساس اصل احتیاط و پیش‌دستانگی^۱ در این گروه از مناطق وجود ندارد و فروش تراکم در آنها کماکان ادامه خواهد یافت.

۱. اصل احتیاط و پیش‌دستانگی به معنای آن است که در مورد مسائل زیست‌محیطی و سایر مسائل ریسک‌مدار باید با لحاظ لزوم تفکر عقلانی و اجتناب از ریسک دست به عمل بزند و مقابله کیفی جامعی را با رفتارهای مخاطره‌آمیز به‌عمل آورد. به موجب این اصل، حتی اگر احتمال ریسک کم باشد باید تدابیر مقتضی در جهت اجتناب از آن مدنظر قرار بگیرد. برای مطالعه بیشتر ر.ک: صیقل، ۱۳۹۷.

نحوه مواجهه با احداث بنای غیرمجاز مازاد بر طرح مصوب از دیگر مصادیق سرگردانی در جرم‌انگاری و کیفرگذاری است. مطابق ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار، اگرچه تراکم‌فروشی از سوی کارکنان شهرداری ممنوع و قابل مجازات دانسته شده است، لیکن اقدام مالکان و سازندگان در احداث بنای غیرمجاز جرم‌انگاری نشده و نامبردگان پس از صدور رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ بر جریمه، موفق به اخذ پایان کار برای بنای احداثی دارای تخلف خواهند شد. عدم جرم‌انگاری احداث بنای غیرمجاز از آن حیث واجد اهمیت است که تخلف مذکور اغلب توسط سازندگان موسوم به انبوه‌ساز صورت گرفته که دارای قدرت اقتصادی و مالی فراوانی بوده و در بیشتر کلان‌شهرهای کشور، وجوه مأخوذه از نامبردگان در قالب جریمه و عوارض تأمین‌کننده هزینه شهرهاست. اگرچه امروزه بر اساس افتراقی شدن حقوق کیفری بر پایه موقعیت اجتماعی بزهکار، شیوه ارتکاب جرم و انگیزه مجرمانه، قوانین ماهوی و شکلی و رفتارهای کیفری متفاوت شده است (نجفی ابرندآبادی، ۱۴۰۱: ۶۰) و نیز هرچند این تأکید بیش از پیش بر شخصیت بزهکار و خصوصیات اجتماعی او در تعیین مسئولیت کیفری و میزان و نوع مجازات موجب شکل‌گیری تفاوت‌های فوق شده است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۶: ۵۶۶)، لیکن نوع مواجهه قانونگذار ایران با رفتار سازندگان و انبوه‌سازان، یادآور نظر ساترلند است که معتقد بود قانونگذار، مراجع و آیین دادرسی کیفری را که جنبه سزادهنده، ترهیبی و ترذیلی دارند، به مجرمان یقه‌آبی اختصاص می‌دهد و در مقابل، بزهکاران نخبه را با رویکردی ارفاقی، بیشتر به کمیسیون‌ها و به‌طور کلی مراجع غیرکیفری واگذار می‌کند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۷: ۴۶۴) که در نهایت به شکل‌گیری حقوق کیفری طبقاتی یا تبعیض‌آمیز منجر خواهد شد.

از منظر جرم‌شناسی شرکتی این شبهه قابل طرح است که در جرم‌انگاری بزه موصوف، توجه به جایگاه این گروه از یقه‌سفیدها سبب شده که رفتار ایشان که عامل اصلی برهم خوردن تراکم مصوب شهری است و آثار ناشی از آن دام‌نگیر شهرها می‌شود، اساساً فاقد وصف کیفری دانسته شده و از این رو ایشان می‌توانند با خیال آسوده مرتکب تخلف ساختمانی شده و سپس با پرداخت جریمه متعلقه، پایان کار ملک احداثی را اخذ کنند و از منافع آن منتفع شوند. این در حالی است که برای نمونه «قانون ساخت‌وساز فرانسه، استنکاف و تمرد از اجرای دستور توقف و همچنین استنکاف از اجرای آرای صادره را جرم شناخته و با اعمال مجازات‌هایی همچون حبس، جزای نقدی و سایر مجازات‌های تکمیلی (همانند درج در جرایم)، در جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز موفق بوده است» (محمدی ده چشمه و سعیدی، ۱۳۹۳: ۱۴۸). در شهر لندن نیز علاوه بر الزام مالک به رفع خلاف، رأی بر پرداخت جریمه نیز صادر کرده (محمدی ده چشمه و سعیدی، ۱۳۹۳: ۱۴۸)، در واقع جریمه مذکور، جزای نقدی تخلف صورت گرفته است.

ابهامات و ایرادات در زمینه جرم‌انگاری فروش تراکم از آن حیث اهمیت دارد که در قانون درآمد پایدار، عملاً هیچ‌گونه اصلاح مؤثری در ساختار مالی شهرداری‌ها صورت نگرفته و از این رو شهرها به لحاظ ساختاری هنوز به درآمدهای ناشی از فروش تراکم نیاز دارند و محتمل است که نحوه جرم‌انگاری بزه موصوف نیز تحت تأثیر این معضل ساختاری صورت گرفته باشد. به عبارت دیگر در این ساختار معیوب که درآمد واقعی پایدار برای شهرداری‌ها پیش‌بینی نشده و دولت نیز تمایل و حتی امکانی برای کمک به شهرداری‌ها و به‌خصوص کلان‌شهرها ندارد و فشار کمرشکن هزینه اداره شهرها نیز بر شهرداری‌ها سنگینی می‌کند، مقنن از سویی با جرم‌انگاری فروش تراکم، ژست مقابله با شهرفروشی گرفته و از سوی دیگر با عدم جرم‌انگاری رفتار سازندگان متخلف و نیز کیفی‌گذاری اندک و غیرپیشگیرانه برای کنشگران دولتی و عمومی ساختار شهر، عملاً راه را برای استمرار تخلفات ساخت‌وساز باز گذاشته است، از این رو پیش‌بینی می‌شود شهرداری‌ها با چشم‌پوشی بر تخلفات ارتكابی سازندگان و نیز صدور پایان کار پس از رأی کمیسیون ماده ۱۰۰، تراکم فروشی را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی شهرداری در عمل و با چهره‌ای جدید ادامه دهند.

واگذاری انشعاب: در پی افزایش حاشیه‌نشینی و نیز هجوم تعاونی‌های مسکن ادارات و دستگاه‌های دولتی و عمومی به اراضی شهری برای تغییر کاربری و ساخت‌وساز در آن‌ها؛ «قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی» مصوب ۱۳۸۱ به تصویب رسید. مطابق ماده ۸ قانون مذکور، واگذاری انشعاب خدمات آب و برق و نظایر آن به هرگونه بنائی که به‌طور غیرمجاز و بر خلاف ضوابط و مقررات اجرایی طرح‌های مصوب احداث شود، ممنوع شد. علاوه بر اینکه «ممنوعیت» مندرج در ماده موصوف واجد ابهام بوده و در جرم بودن یا تخلف بودن رفتار موصوف اختلاف نظر وجود داشت، لیکن در هر حال با لحاظ احتمال تعقیب کیفری و نیز به‌خصوص تعقیب انتظامی مرتکبین، نتیجه منطقی ممنوعیت مذکور خودداری شرکت‌های خدماتی از ارائه آشکار خدمات به بناهای فاقد مجوز بوده که این امر به کاهش جذابیت تصرف، تفکیک و احداث بنا در اراضی غیرمسکونی منتهی می‌شد. متعاقباً به‌موجب قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز مصوب ۱۳۹۶، به دستگاه‌های خدماتی موضوع قانون اجازه داده که تا زمان تعیین تکلیف قانونی موضوع بناهای غیرمجاز احداثی، نسبت به برقراری انشعاب غیردائم خدمات موضوع قانون اقدام کنند. این در حالی است که انبوه آرای قلع بنای مستحذات غیرمجاز که حسب اظهار رئیس دیوان عدالت اداری در سال

۱۳۹۸ بالغ بر ۲۰۰ هزار مورد بوده^۱ مؤید آن است که به‌رغم صدور رأی تخریب از سوی کمیسیون‌های ماده ۱۰۰، دستگاه‌های ذی‌ربط امکان تعیین تکلیف بناهای غیرمجاز و از جمله قلع مستحذات را نداشته و به همین ترتیب امکان جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در سطح کشور نیز وجود ندارد. بدیهی است در شرایط مذکور حذف یکی از مهم‌ترین راهکارهای پیشگیری از افزایش مستحذات غیرمجاز که جلوگیری از نصب انشعابات آب و برق و غیره است، به معنای ارسال نوعی پیام به متخلفان و نیز به مفهوم پذیرش، تثبیت و حتی تشویق تفکیک‌های مجرمانه و نیز ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی و غیرمسکونی واقع در محدوده و حریم شهرهاست.^۲ با توجه به اینکه قانون موصوف با نگاه کسب درآمد برای شرکت‌های خدماتی دولتی و عمومی و در راستای منافع آنان به تصویب رسیده است، می‌توان گفت مقنن با نگاه کسب درآمد برای شرکت‌های مذکور، منافع بلندمدت جامعه و اصول حاکم بر جرم‌انگاری همچون اصل ضرر^۳ را به‌صورت آشکار نادیده گرفته و در عمل جامعه را به ارتکاب رفتارهای مجرمانه از قبیل تفکیک غیرمجاز و تغییر کاربری اراضی و نیز ارتکاب تخلفات ساختمانی تشویق کرده است.

۳.۳. عدم بازدارندگی پاسخ‌های کیفری

ارزیابی پاسخ‌های کیفری و کیفرگذاری «یعنی انتخاب ضمانت‌اجراهای کیفری از نظر گونه، میزان، شدت یا ضعف، تشدید یا تخفیف، تقویت یا تعدیل آن» از دیگر موضوعات مطروحه در جرم‌شناسی حقوقی است. از این منظر، علاوه بر آنکه در بسیاری از موضوعات مهم و حیاتی نظام شهرسازی جرم‌انگاری صورت نگرفته است، در مواردی که رفتارها جرم‌انگاری شده است نیز مجازات‌ها تناسبی با جرائم ارتكابی ندارد. برای نمونه درحالی‌که برای بزه تفکیک غیرمجاز

۱. رئیس دیوان عدالت اداری افزود: بر اساس اعلام مسئولان بیش از ۲۰۰ هزار حکم تخریب در کشور داریم که اجرا نشده است و خودشان می‌گویند امکان اجرا ندارد و این نتیجه قانون ناکارآمد است. ر.ک: <https://www.mehrnews.com/news/4790210> آخرین بازدید ۱۴۰۰/۱۲/۱۸.

۲. رئیس کل دادگستری خراسان رضوی ازدادستان گلپه‌ار خواست دستگاه‌هایی که در حوالی این شهر اقدام به واگذاری انشعابات و خدمات غیرمجاز و حتی دست به تغییر کاربری زده‌اند با هزینه خودشان نسبت به جمع‌آوری و اعاده به وضع سابق محل اقدام کنند... نمی‌شود همه مدیران در پوشش جلسه شورای حفظ حقوق بیت‌المال دور هم بنشینیم و شرکت برق و آب این‌گونه درآمد کسب کنند، شرکت گاز هم کار خودش را بکند. این‌گونه باشد خودمان معاونت که هیچ، در تغییر کاربری‌های صورت گرفته مشارکت کرده‌ایم، این‌گونه نمی‌شود! ر.ک: <https://www.qudonline.ir/news/788786> آخرین بازدید ۱۴۰۰/۱۲/۱۸.

۳. اصل ضرر این است که جامعه و دولت می‌تواند در مواردی که بخواهد جلوی آسیب و ضرر به دیگران و از جمله به جامعه را بگیرد به اجبار و زور و نیز راهکارهای کیفری متوسل شود. برای مطالعه بیشتر ر.ک: روستایی، ۱۳۹۴.

مندرج در تبصره ۵ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری^۱ اساساً مجازاتی پیش‌بینی نشده است، مجازات تعیینی برای نقض مقررات شهرسازی مندرج در ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز جزای نقدی اندکی بوده و در نتیجه هزینه ارتکاب جرم (نجفی ابرنآبادی و هاشم بیگی، ۱۳۹۷: ۵۷) به حدی اندک است که هیچ تناسبی با بزه مذکور نداشته و تأثیری نیز در پیشگیری از ارتکاب بزه ندارد. کما اینکه جرم‌انگاری مندرج در ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار نیز دارای همین شرایط بوده و مجازات مندرج در ماده موصوف فاقد خصیصه پیشگیرانه است. از سوی دیگر در موضوع مجازات مصادره باغ به نفع شهر، مندرج در تبصره ۱ ماده ۶ لایحه قانونی حفظ و گسترش قضای سبز مصوب ۱۳۵۹ نیز مشاهده می‌شود که شدت مجازات و عدم تناسب آن با عمل ارتكابی موجب عدم استقبال رویه قضایی از مفاد تبصره فوق‌الذکر شده است. همان‌گونه که بکاریا در رساله جرائم و مجازات‌ها اظهار کرده، شدت مجازات اگر توأم با حتمیت آن نباشد غیر کافی است. صرف امیدواری احتمالی مجرم از معاف شدن از مجازات موجب می‌شود که در موقع ارتکاب جرم، هراسی از مجازات‌های شدید به خود راه ندهد (علی‌آبادی، ۱۳۶۷: ۱۵). جرم‌شناسان نیز حتمیت و قطعیت مجازات را از جمله سازوکارهای بازدارندگی دانسته و معتقدند «هر چه قطعیت و حتمیت قوی باشد، میزان بزه‌کاری نیز کاهش می‌یابد» (ابراهیمی، ۱۳۸۷: ۴۱). در هر حال به نظر می‌رسد مجازات مذکور به قدری سنگین و نامتناسب با سایر مجازات‌های حوزه مذکور بوده که تمایلی به اعمال آن در اجزای ساختار شهر وجود نداشته و «در عمل مورد استقبال محاکم قرار نگرفته و علی‌رغم وسعت نابودی باغات شهری، کمتر به آن استناد شده است» (کامیار، ۱۳۹۸: ۲۰۱).

۴. نتیجه

ساختار کلان شهرسازی و مدیریت شهری علاوه بر عدم انطباق با شرایط و نیازهای موجود شهرها، می‌تواند عامل اساسی وقوع بسیاری از جرائم مرتبط همچون بزه تغییر کاربری، تفکیک غیرمجاز، فروش تراکم و بسیاری دیگر از جرائم مرتبط با حوزه مذکور شناخته شود. تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های مبهم و فاقد صراحت کافی، بی‌توجهی به اصل کیفی بودن قوانین و مقررات، رویکرد واکنش‌مدار و نیز ایجاد تورم در قوانین کیفری و عدم بازدارندگی قوانین مصوب، از دیگر عوامل مؤثر در جرم‌زایی ساختار شهرسازی و مدیریت شهری است.

یکی از دلایل فقدان شفافیت و نیز فقدان نظارت‌پذیری در ساختار شهرسازی، دولتی و غیرمشارکتی بودن ساختار مذکور است که همین امر می‌تواند به وقوع فساد در نظام شهرسازی و مدیریت شهری منتهی شود. ضوابط مبهم موجود برای تعیین کاربری و نیز اختیارات گسترده

۱. تبصره ۵ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری: «هرگونه تخلف از موضوع این قانون در تفکیک یا افراز اراضی، جرم تلقی شده و متخلفین طبق قانون مجازات اسلامی و قانون تخلفات اداری تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.»

مقامات اداری در تعیین کاربری اراضی داخل محدوده، یکی دیگر از علل وقوع فساد و نیز ارتکاب جرائم و تخلفات مرتبط با حوزه شهرسازی است. تفاسیر متفاوت کنشگران متعدد حوزه شهرسازی از قوانین قدیمی و فرسوده حوزه مذکور، از دیگر عوامل جرم‌زا در نظام شهرسازی است. فشار سنگین هزینه‌های شهرها از علل اصلی گرایش ساختار شهر به ارتزاق از درآمدهای ناشی از جرم و تخلف است. قانون درآمدهای پایدار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که اخیراً به تصویب رسیده نیز صرفاً در مقام جمع‌آوری مقررات پراکنده بوده و علاوه بر ابهامات متعدد راجع به جرم‌انگاری و کیفی‌گذاری‌های جدید، فاقد راهکارهای مؤثر برای کسب درآمدهای جدید است. پراکندگی و عدم انسجام مقررات کیفری، سیاست کیفری سرگردان در جرم‌انگاری و کیفی‌گذاری، فقدان تناسب میان جرائم و مجازات‌های پیش‌بینی‌شده در حوزه شهرسازی و مدیریت شهری از دیگر موضوعات مهم مرتبط با ساختار شهرسازی است.

۵. پیشنهادها

۱. با توجه به اینکه ساختار مالی شهرداری‌ها و الزامات ناشی از خودگردانی آنان عامل اصلی وقوع بسیاری از جرائم و تخلفات ساختمانی مرتبط با حوزه شهرسازی و مدیریت شهری است، بررسی علمی و دقیق راهکارهای کسب درآمد پایدار با استفاده از تجارب سایر کشورها ضرورت دارد. مادام که امر مذکور تحقق نیافته است، پرداخت کمک دولتی بر اساس جمعیت و نیاز شهرها و نیز پرداخت بدهی دولت به شهرداری‌ها از بابت عوارض معوقه ساختمان‌های احداثی و غیره پیشنهاد می‌شود.

۲. با توجه به اینکه بیشتر طرح‌های توسعه شهری که به‌صورت آمرانه، دولتی و با نگاه حاکمیتی تنظیم شده است، با نیازهای شهر و از جمله هزینه - فایده در ساخت‌وسازها انطباقی ندارد و فاقد شفافیت لازم در زمان تدوین آنها بوده که همین امر عامل اصلی وقوع بسیاری از جرائم و تخلفات حوزه شهرسازی است، تدوین شفاف طرح‌ها با نگرشی علمی و منطبق با نیازهای محلی که مردم و به‌خصوص نهادهای مدنی و مردم‌نهاد در تنظیم و تصویب آن نقش داشته باشند، ضرورت دارد.

۳. حذف کنشگران متعدد و ایجاد انسجام در ساختار شهرسازی و نیز اصلاح سیاست جنایی مرتبط با ساختار مذکور، از دیگر ضرورت‌های مرتبط با حوزه شهرسازی و مدیریت شهری بوده که با تصویب قانون جامع شهرسازی و مدیریت شهری قابل انجام است. کما اینکه با رویکرد پیشگیری و در راستای ایجاد شفافیت در اختیارات و وظایف اجزای ساختار شهر، رفع ابهامات موجود در حدود وظایف و اختیارات اجزای ساختار ضرورت دارد.

۴. یکی از دلایل اصلی وقوع جرائمی همچون تغییر کاربری و تفکیک غیرمجاز، وجود تبعیض توجیه‌ناپذیر در تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری است. از یک‌سو کشیدن یک خط بر روی اراضی و ورود آنها به محدوده شهری، سبب افزایش ناگهانی ثروت مالکان اراضی مذکور شده و اراضی مجاور آنها که در خارج از محدوده باقی‌مانده کماکان فاقد ارزش است. از سوی دیگر در اراضی داخل محدوده نیز نوع کاربری تعیین شده همچون تجاری و خدماتی سبب تفاوت فاحش قیمت اراضی مذکور شده که همین امر آغازی بر احساس تبعیض و تلاش بر گریز از ضوابط قانونی با ارتکاب جرائم و تخلفات ساختمانی است. اگرچه در حال حاضر حقوقی تحت عنوان مزایای ورود به محدوده اخذ می‌شود، لیکن با توجه به ابهام در حقوق مذکور، نظریه‌های متفاوت شورای نگهبان و نیز آرای مختلف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، راهکار پیشنهادی اخذ حقوق متناسب با ارزش افزوده ایجاد شده، از مالکینی است که اراضی آنها از این پس وارد محدوده شهری شده و کاربری انتفاعی برای اراضی آنها تعیین می‌گردد.

منابع

الف) فارسی

۱. ابراهیمی شهرام (۱۳۸۷). بازدارندگی از منظر حقوقی و جرم‌شناسی. نشریه کارگاه، ۵، ۱۴۷-۱۷۴.
۲. پرهیزکاری، سیدعباس؛ رزقی، ابوالفضل و الماسی، مجید (۱۳۹۶). تعارض منافع. راهکارهای پیشگیری و مدیریت. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی.
۳. پنی‌گرین و تونی وارد، ترجمه نی غلامی (۱۳۹۸). جرم حکومتی (دولت‌ها، خشونت و فساد). چ اول، تهران: مجد.
۴. توسلی، غلامعباس (۱۳۹۶). نظریه‌های جامعه‌شناسی. چ نوزدهم، تهران: سمت.
۵. جوادی، محمد اسلم و نیک‌پی، امیر (۱۳۸۹). ایده و مفهوم ساختارگرایی با بررسی آرای سوسور و لوی اشتراوس. معرفت فرهنگی اجتماعی، ۱(۳)، ۱۷۷-۲۰۳.
۶. خضری محمد (۱۳۸۴). تحلیل نهادی فساد اداری. فصلنامه مطالعات راهبردی، ۸(۳)، ۵۱۳-۵۳۰.
۷. رفیع پور فرامرز (۱۳۸۸). سرطان اجتماعی فساد. چ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۸. روستایی مهرانگیز و رحمانیان، حامد (۱۳۹۶). جرم‌های زیست‌محیطی. مجموعه مقالات در دانشنامه علوم جنایی اقتصادی. چ اول، تهران: میزان.
۹. شاطریان محمود (۱۳۹۳). ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران. رساله دکتری دانشگاه تهران. پردیس فارابی.
۱۰. شاطریان محمود و جاویدپناه، علی (۱۳۹۹). درنگی بر جرم‌انگاری شهرسازی در ایران. فصلنامه علمی حقوقی قانون یار، ۴(۱۳)، ۳۶۱-۳۷۸.

۱۱. شبیری، عباس و جعفرپورصادق، الهام (۱۴۰۰). گونه‌شناسی جرائم دولتی مبتنی بر قوانین غیرقانونی و فاقد مشروعیت. مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۵۱(۲)، ۳۴۵-۳۷۱.
۱۲. صامتی مجید و بخشایش، الهام (۱۳۹۱). تحلیلی از شکل‌گیری رانت در ترکیب درآمدها در بودجه شهرداری اصفهان با تأکید بر فروش تراکم. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۳، ۴۷-۶۶.
۱۳. صفاری، علی (۱۳۹۱). مقالاتی در جرم‌شناسی و کیفرشناسی. چ اول، تهران: جنگل.
۱۴. صیقل، یزدان (۱۳۹۷). مطالعه حقوقی-جرم‌شناختی جرم در جامعه مخاطره‌آمیز، رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۵. علی‌آبادی، عبدالحسین (۱۳۶۷). حقوق جنائی. ج ۱، چ اول، تهران: فردوسی.
۱۶. غلامی، حسین (۱۳۹۱). اصل حداقل بودن حقوق جزا. فصلنامه حقوق کیفری، ۲، ۴۱-۶۵.
۱۷. فکوهی، ناصر (۱۳۹۵). انسان‌شناسی شهری. چ دهم، تهران: نشر نی.
۱۸. کاشانی، محمود (۱۳۹۱). حقوق مالکانه در پرتو مقررات شهرسازی. نشریه تحقیقات حقوقی، ۵۷، ۷-۵۰.
۱۹. کامروا، سید محمدعلی (۱۳۹۱). شهرسازی معاصر ایران. چ چهارم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۰. کامیار، غلامرضا (۱۳۹۵). شهر در پرتو رویه قضایی. چ اول، تهران: مجد.
۲۱. کامیار، غلامرضا (۱۳۹۸). حقوق شهری و شهرسازی. چ دوازدهم، تهران: مجد.
۲۲. گرجی فرد، حمیدرضا (۱۳۹۵). جرم‌شناسی سب‌ز. چ اول، تهران: میزان.
۲۳. گسن ریموند، ترجمه مهدی کی‌نیا (۱۳۷۰). جرم‌شناسی کاربردی. چ اول، تهران: چاپخانه علامه طباطبائی.
۲۴. لاله‌پور منیژه (۱۳۸۸). مدیریت شهری و سازمان‌یابی فضایی کلان‌شهر تهران. رساله دکتری، دانشگاه تربیت معلم.
۲۵. محقق داماد، سیدمصطفی و درویش‌زاده، محمد (۱۴۰۱). آوار «تعارض منافع» بر سر مردم رنج دیده آبادان. دانشنامه‌های حقوقی، ۱۴، ۷-۱۵.
۲۶. مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۵). سیاستگذاری ساختار قدرت در ایران. چ سوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۷. معاونت برنامه‌بودجه و مرکز آمار ایران (۱۳۹۷). نتایج کلی سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۹۵. مرکز آمار ایران.
۲۸. معصوم، جلال (۱۳۸۰). عوارض شهرداری؛ رویکرد و چالش‌ها. ماهنامه شهرداری‌ها، ۲۳، ۵-۱۳.
۲۹. معصوم، جلال (۱۳۸۰). سرانه و تراکم. ماهنامه شهرداری‌ها، ۲۷، ۳۸-۴۰.
۳۰. محمدی ده‌چشمه، مصطفی و سعیدی، جعفر (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی تخلفات موضوع کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بر اساس یافته‌های تطبیقی از کلان‌شهرهای ایران. دوفصلنامه دانش و پژوهش حقوقی، ۱، ۱۳۸-۱۶۶.

۳۱. محمودی جانکی، فیروز (۱۳۸۲). *مبانی، اصول و شیوه‌های جرم‌نگاری*. رساله دکتری، دانشگاه تهران.
۳۲. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین و هاشم بیگی، حمید (۱۳۹۷). *دانشنامه جرم‌شناسی*. چ پنجم، تهران: گنج دانش.
۳۳. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۹۷) *درآمدی بر جرم‌شناسی انتقادی و گونه‌های آن*، در عباس شیری (به کوشش). *دانشنامه جرم‌شناسی محکومان*، چ اول، تهران: میزان
۳۴. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۴۰۰). درباره سیاست جنایی افتراقی، (دیباچه ویراست سوم)، در: درآمدی بر سیاست جنایی، کریستین لازرژ، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چ نهم، تهران: میزان.
۳۵. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۹۶). *سیاست جنایی*، در: نیازپور، امیرحسین (به کوشش). *دانشنامه علوم جنایی اقتصادی*، چ اول، تهران: میزان.
۳۶. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۹۷). *سیاست جنایی در بزهکاری اقتصادی*، در: نیازپور، امیرحسین (به کوشش)، *سیاست جنایی در بزهکاری اقتصادی*، چ اول، تهران: میزان.
۳۷. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۹۲). *درآمدی بر پژوهش در نظام عدالت کیفری: فرصت‌ها و چالش‌ها*، در: *بایسته‌های پژوهش در نظام عدالت کیفری*، چ اول، تهران: میزان.
۳۸. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۹۵). *جرم‌شناسی حقوقی* (درآمدی بر جرم‌شناسی حقوق کیفری عمومی)، در نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (به کوشش)، *دایرةالمعارف علوم جنایی (مجموعه مقاله‌های تازه‌های علوم جنایی)* کتاب دوم، چ دوم، تهران: میزان.
۳۹. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۹۸). *تحولات جرم‌شناسی بزهکاری یقه‌سفیدها*، (دیباچه) در: *بزهکاری یقه‌سرخ‌ها، شهرداد دارابی*، چ اول، تهران: میزان.
۴۰. هادیزاده بزاز، مریم (۱۳۹۲). *مدیریت اراضی حریم شهرها؛ راهکاری اصولی در کاهش مشکلات شهری نمونه: کلان‌شهر مشهد*. *شهرسازی و معماری هفت شهر*، ۴(۳۳ و ۴۴)، ۶-۱۶.
۴۱. یزدانی، فردین (۱۳۸۲). *تولید رانت: گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها*. *فصلنامه مدیریت شهری*، ۱۳، ۱۲-۱۷.

ب) انگلیسی

42. EUROPEAN PARLIAMENT “Third Fact-finding mission to Spain. Fact-finding mission report on March, 28th 2007”.
43. Feng, D. (2017). Anti-corruption in Chinese urban planning: The case of adjusting FAR. *Cities*, 70.
44. Fernando, J. (2009). Building Boom and Political Corruption in Spain”, *South European Society and Politics*, 14(3).
45. Francesco, C. (2018). The illicit side of urban development: Corruption and organised crime in the field of urban planning. *Urban Studies Journal*.
46. Francesco, C., & Moroni, S. (2015). Corruption in land-use issues: A crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review*, 86.
47. The World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption*.

48. Transparency International (2011). the global coalition against corruption. Corruption in the Land Sector.
49. oscar Capdeferro Villagrasa (2017).Corruption and Urban Issues: Comments on The Social Consequences about Political Discredit”, Working Paper (Institut De Recerca . Facultat De Dret, n.d.).



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی