

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

An Optimal Criminal Policy Model for Reducing Construction Violations in the City of Mashhad

Shahrbano Khezri Gojeh¹, Mohammad Hadi Tavakolpour^{2*}, Reza Daneshvar Sani³

1. Ph.D. Student in Criminal Justice and Criminology, Department of Law, Kish International Branch, Islamic Azad University, Kish Island, Iran

2. Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran

3. Faculty Member, Department of Criminal Law and Criminology, Razavi University of Sciences, Mashhad, Iran

* Corresponding Author's Email: tavakolpour@ujsas.ac.ir

ABSTRACT

Construction violations in metropolitan areas, particularly in the city of Mashhad, are not merely administrative or urban-planning irregularities; rather, they constitute a multidimensional phenomenon with legal, criminal, social, economic, environmental, and managerial consequences that may seriously challenge urban public order, citizens' safety, public rights, and the requirements of sustainable development. The proliferation of unlicensed construction, unauthorized building extensions, unlawful changes of land use, encroachments upon public thoroughfares, and deviations from technical and safety regulations indicates that existing mechanisms for the prevention and control of such violations, despite their apparent breadth, lack the necessary effectiveness. Within the Iranian legal system, the principal mechanisms for addressing these violations are municipal regulations, particularly the Commission established under Article 100 of the Municipalities Law. However, practical experience demonstrates that the predominance of a fine-oriented approach, weaknesses in ex ante supervision, the absence of effective coordination among responsible institutions, ambiguity regarding the scope of professional liability of actors involved in construction activities, and the partial dependence of municipal revenues on fines imposed for construction violations have resulted in a situation in which many construction violations have not only failed to decline but, in some cases, have become low-cost and profitable conduct for offenders. The present study seeks to propose an optimal criminal policy model for reducing construction violations in the city of Mashhad. It employs a descriptive-analytical method and draws upon library-based sources, legal documents, jurisprudential and legal perspectives, and findings related to urban management. The principal research question is: What deficiencies characterize the existing criminal policy toward construction violations in Mashhad, and what model could provide greater effectiveness in preventing, controlling, and responding to such violations? The findings indicate that the existing policy is predominantly reactive, fragmented, revenue-oriented, and dependent on financial sanctions, while lacking adequate mechanisms for structural prevention, intelligent monitoring, and proportionate responses to violations that pose significant risks. Accordingly, the article proposes that the optimal model should be founded upon an integrated and preventive criminal policy. Such a model should incorporate situational prevention, continuous technical supervision, proportionate administrative and criminal responses, restrictions on converting hazardous construction violations into monetary fines, strengthened professional liability of engineers and building supervisors, enhanced interinstitutional coordination, reform of municipal revenue structures, and meaningful public participation by citizens. Such an approach may reduce incentives for committing construction violations, enhance the actual enforceability of building regulations, and strengthen good urban governance in Mashhad.

Keywords: Criminal policy, construction violations, Mashhad, Article 100 of the Municipalities Law, crime prevention, urban governance

How to cite: Khezri Gojeh, S., Tavakolpour, M. H., & Daneshvar Sani, R. (2026). An Optimal Criminal Policy Model for Reducing Construction Violations in the City of Mashhad. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 4(1), 1-16.



تاریخ ارسال: ۱ آذر ۱۴۰۴
 تاریخ بازنگری: ۱۳ اردیبهشت ۱۴۰۵
 تاریخ پذیرش: ۲۰ اردیبهشت ۱۴۰۵
 تاریخ چاپ: ۲۸ اردیبهشت ۱۴۰۵

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

الگوی بهینه سیاست گذاری جنایی برای کاهش تخلفات ساختمانی شهر مشهد

شهربانو خضری گوجه^۱، محمدهادی توکل پور^{۲*}، رضا دانشور ثانی^۳

۱. دانشجوی دکتری تخصصی جزا و جرم شناسی، گروه حقوق، واحد بین المللی کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، جزیره کیش، ایران
 ۲. استادیار، گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران
 ۳. عضو هیات علمی، گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه علوم رضوی مشهد، ایران
- * پست الکترونیک نویسنده مسئول: tavakolpour@ujsas.ac.ir

چکیده

تخلفات ساختمانی در کلان شهرها، به ویژه در شهر مشهد، صرفاً یک ناهنجاری اداری یا شهرسازی نیست، بلکه پدیده‌ای چندبعدی با آثار حقوقی، کیفری، اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و مدیریتی است که می‌تواند نظم عمومی شهری، ایمنی شهروندان، حقوق عامه و الزامات توسعه پایدار را با چالش جدی مواجه سازد. گسترش ساخت وسازهای بدون پروانه، اضافه بنا، تغییر کاربری غیرمجاز، تجاوز به معابر و عدول از ضوابط فنی و ایمنی نشان می‌دهد که سازوکارهای موجود در پیشگیری و کنترل این تخلفات، به رغم گستردگی ظاهری، از کارآمدی لازم برخوردار نیستند. در نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین ابزار مقابله با این تخلفات، مقررات شهرداری‌ها و به ویژه کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است؛ با این حال، تجربه عملی نشان می‌دهد که غلبه رویکرد مجرمه‌محور، ضعف نظارت پیشینی، نبود هماهنگی مؤثر میان نهادهای مسئول، ابهام در حدود مسئولیت حرفه‌ای دست‌اندرکاران ساخت و ساز و نیز وابستگی بخشی از درآمد مدیریت شهری به جرایم ساختمانی، موجب شده است که بسیاری از تخلفات ساختمانی نه تنها کاهش نیابند، بلکه در مواردی به رفتاری کم‌هزینه و سودآور برای متخلفان تبدیل شوند. پژوهش حاضر با هدف ارائه الگوی بهینه سیاست‌گذاری جنایی برای کاهش تخلفات ساختمانی در شهر مشهد، با روش توصیفی - تحلیلی و با اتکا بر منابع کتابخانه‌ای، اسناد قانونی، دیدگاه‌های حقوقی و یافته‌های مرتبط با مدیریت شهری انجام شده است. پرسش اصلی آن است که سیاست جنایی موجود در قبال تخلفات ساختمانی در مشهد از چه کاستی‌هایی رنج می‌برد و چه الگویی می‌تواند کارآمدی بیشتری در پیشگیری، کنترل و پاسخ‌دهی به این تخلفات داشته باشد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که سیاست موجود غالباً پسینی، پراکنده، درآمدمحور و متکی بر واکنش‌های مالی است و از سازوکارهای کافی برای پیشگیری ساختاری، نظارت هوشمند و پاسخ متناسب به تخلفات خطرآفرین برخوردار نیست. بر این اساس، مقاله پیشنهاد می‌کند که الگوی مطلوب باید بر سیاست جنایی ترکیبی و پیشگیرانه استوار باشد؛ الگویی که در آن پیشگیری وضعی، نظارت فنی مستمر، پاسخ اداری و کیفری متناسب، محدودسازی تبدیل تخلفات خطرناک به جرمه نقدی، تقویت مسئولیت حرفه‌ای مهندسان و ناظران، ارتقای هماهنگی نهادی و اصلاح ساختار درآمدی شهرداری‌ها در کنار مشارکت عمومی شهروندان مورد توجه قرار گیرد. چنین الگویی می‌تواند به کاهش انگیزه ارتکاب تخلف، افزایش ضمانت اجرای واقعی مقررات ساختمانی و تقویت حکمرانی مطلوب شهری در مشهد منجر شود.

کلیدواژگان: سیاست‌گذاری جنایی، تخلفات ساختمانی، شهر مشهد، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، پیشگیری از جرم، حکمرانی شهری

نحوه استناددهی: خضری گوجه، شهربانو، توکل پور، محمدهادی، و دانشور ثانی، رضا. (۱۴۰۵). الگوی بهینه سیاست‌گذاری جنایی برای کاهش تخلفات ساختمانی شهر مشهد. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۴(۱)، ۱-۱۶.



مواجه شوند. آیا پاسخ اصلی باید بر مجازات و جریمه متمرکز باشد؟ آیا برخورد پس از وقوع تخلف کفایت می‌کند؟ آیا می‌توان با سازوکارهای اداری موجود، از گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز پیشگیری کرد؟ و مهم‌تر از همه، آیا نظام کنونی توانسته میان حقوق مالکانه افراد و منافع عمومی شهر تعادل عادلانه و کارآمدی برقرار کند؟ این پرسش‌ها به‌ویژه در مورد شهر مشهد اهمیت مضاعف دارند؛ زیرا هرگونه ناکارآمدی در مدیریت تخلفات ساختمانی در این شهر، دامنه گسترده‌تری از آثار اجتماعی و کالبدی را بر جای می‌گذارد.

در حقوق ایران، مهم‌ترین چارچوب رسمی رسیدگی به تخلفات ساختمانی، مقررات قانون شهرداری و به‌طور خاص سازوکار مندرج در ماده ۱۰۰ این قانون است. این ماده و کمیسیون‌های ناشی از آن، سال‌هاست محور اصلی برخورد با تخلفات ساختمانی محسوب می‌شوند. با وجود این، عملکرد عملی این نهادها همواره محل بحث بوده است (Esfijanian et al., 2023). یکی از انتقادهای اساسی آن است که خروجی این نظام در بسیاری از موارد، به‌جای بازدارندگی مؤثر، به دریافت جریمه و تداوم بناهای خلاف منتهی می‌شود. در نتیجه، برای برخی سازندگان یا مالکان، تخلف ساختمانی نه یک رفتار پرهزینه، بلکه نوعی محاسبه اقتصادی سودآور تلقی می‌شود. هرگاه چنین درکی در فضای شهری تثبیت شود، اقتدار هنجاری قانون تضعیف و اعتماد عمومی به عدالت اداری و شهری کاهش می‌یابد (Moghabeli et al., 2025).

افزون بر این، مسئله تخلفات ساختمانی را نمی‌توان صرفاً با تکیه بر ابزارهای کلاسیک حقوق کیفری حل کرد. تجربه نشان می‌دهد که جرم‌انگاری گسترده، بدون وجود نظارت فنی کارآمد، نظام اداری پاسخ‌گو، بانک‌های اطلاعاتی دقیق، شفافیت صدور مجوز، مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای و هماهنگی نهادی، کارایی محدودی دارد. از همین رو، تحلیل تخلفات ساختمانی نیازمند نگاهی ترکیبی

رشد شتابان شهرنشینی، افزایش مهاجرت به کلان‌شهرها، محدودیت عرضه زمین، افزایش ارزش اقتصادی املاک و پیچیدگی مدیریت شهری، تخلفات ساختمانی را به یکی از مسائل مهم حقوق عمومی و سیاست‌گذاری شهری در ایران تبدیل کرده است. در این میان، شهر مشهد به دلیل ویژگی‌های خاص جمعیتی، مذهبی، اقتصادی و کالبدی خود، با شکل برجسته‌تری از این پدیده مواجه است. تمرکز شدید جمعیت، توسعه فضایی نامتوازن، تقاضای بالای سکونت و سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و نیز فشارهای ناشی از خدمات‌رسانی شهری، زمینه‌هایی را فراهم کرده‌اند که تخلفات ساختمانی در آن از یک تخلف صرفاً فنی فراتر رود و به مسئله‌ای مؤثر بر امنیت، سلامت، عدالت شهری و حقوق شهروندی تبدیل شود (Safari, 2025).

تخلفات ساختمانی در معنای عام، رفتارهایی را دربر می‌گیرد که برخلاف ضوابط شهرسازی، مقررات فنی، الزامات ایمنی یا مفاد پروانه ساختمانی صورت می‌گیرند. این رفتارها ممکن است در قالب احداث بنای بدون پروانه، تجاوز از تراکم مجاز، تغییر کاربری غیرقانونی، عدم رعایت اصول فنی و مهندسی، تخلف از عقب‌نشینی‌ها یا استفاده نامناسب از اراضی بروز پیدا کنند. هرچند همه این موارد الزاماً وصف کیفری ندارند، اما آثار و پیامدهای آن‌ها می‌تواند به‌گونه‌ای باشد که نظم عمومی و منافع عمومی شهر را به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار دهد. هنگامی که یک تخلف ساختمانی به فرسایش ایمنی عمومی، تشدید ترافیک، فشار بر زیرساخت‌ها، کاهش کیفیت محیط زیست شهری، تضییع حقوق همسایگان یا تهدید جان و مال شهروندان می‌انجامد، دیگر نمی‌توان آن را مسئله‌ای صرفاً اداری تلقی کرد (Ahmadi, 2021).

از منظر سیاست جنایی، مسئله اصلی آن است که حاکمیت و نهادهای مدیریت شهری با چه رویکردی باید با این نوع رفتارها

است؛ نگاهی که از یک سو از ظرفیت‌های حقوق اداری، حقوق کیفری، حقوق شهرسازی و مدیریت شهری بهره بگیرد و از سوی دیگر، پیشگیری را بر واکنش صرف ترجیح دهد. به بیان دیگر، سیاست جنایی مطلوب در این حوزه باید نه فقط ناظر بر مجازات متخلف، بلکه معطوف به اصلاح زمینه‌های نهادی، اقتصادی و اجرایی بروز تخلف نیز باشد.

اهمیت این رویکرد از آن جهت بیشتر می‌شود که تخلفات ساختمانی معمولاً حاصل یک اراده فردی منفرد نیستند، بلکه در بستر مجموعه‌ای از عوامل به وقوع می‌پیوندند؛ از جمله ضعف یا ابهام قوانین، کندی فرایندهای اداری، ناکارآمدی نظارت مهندسی، ناهماهنگی شهرداری با سایر مراجع، جذابیت اقتصادی ساخت‌وساز غیرمجاز و، در برخی موارد، تساهل عملی در اجرای ضوابط. بنابراین، اگر سیاست جنایی بخواهد واقعاً نقش پیشگیرانه و اصلاحی ایفا کند، باید همه این سطوح را در طراحی پاسخ خود لحاظ نماید. تمرکز صرف بر مرحله رسیدگی و صدور رأی، بدون مداخله در فرایند شکل‌گیری تخلف، راه‌حل کاملی ارائه نمی‌دهد (Ashae-Shoar et al., 2025).

شهر مشهد به‌عنوان یکی از مهم‌ترین کلان‌شهرهای ایران، بستر مناسبی برای بررسی این مسئله فراهم می‌کند. این شهر علاوه بر جمعیت ثابت گسترده، به دلیل جایگاه مذهبی و جذب جمعیت شناور، با تقاضای فزاینده برای خدمات، مسکن و فضاهای تجاری روبه‌رو است. در چنین شرایطی، تخلفات ساختمانی می‌تواند آثار سنگین‌تری بر ساختار فضایی شهر، خدمات عمومی، شبکه معابر، امنیت بناها و عدالت توزیعی داشته باشند. از این رو، مطالعه سیاست‌گذاری جنایی در قبال تخلفات ساختمانی در مشهد، افزون بر ارزش نظری، از حیث کاربردی نیز اهمیت بالایی دارد و می‌تواند به اصلاح رویه‌های حکمرانی شهری کمک کند. بر همین اساس، هدف این مقاله ارائه الگوی بهینه سیاست‌گذاری جنایی برای کاهش تخلفات ساختمانی در شهر مشهد است. الگوی

پیشنهادی باید دارای چند ویژگی اساسی باشد: نخست، پیشگیرانه بودن و مداخله در مراحل قبل از وقوع تخلف؛ دوم، ترکیبی بودن و استفاده متناسب از ابزارهای اداری، فنی، اقتصادی و کیفری؛ سوم، پاسخ‌دهی افتراقی به تخلفات بر حسب میزان خطر و زیان اجتماعی آن‌ها؛ چهارم، تقویت مسئولیت نهادهای عمومی و حرفه‌ای؛ و پنجم، کاهش زمینه‌های اقتصادی و نهادی ارتکاب تخلف. دستیابی به چنین الگویی می‌تواند زمینه‌گذار از سیاست منفعل و پسینی به سیاست فعال، هماهنگ و بازدارنده را فراهم سازد.

تخلفات ساختمانی در شهرهای بزرگ، به‌ویژه در کلان‌شهری مانند مشهد، دیگر صرفاً یک تخلف اداری یا انحراف از ضوابط فنی محسوب نمی‌شود، بلکه به مسئله‌ای چندبعدی در قلمرو حقوق عمومی، مدیریت شهری، عدالت فضایی و سیاست جنایی تبدیل شده است. در واقع، هرگونه ساخت‌وساز بدون پروانه، مازاد بر تراکم مجاز، تغییر کاربری غیرمجاز، تجاوز به معابر عمومی، نقض ضوابط ایمنی و فنی یا بی‌توجهی به الزامات شهرسازی، می‌تواند مستقیماً بر حقوق شهروندان، ایمنی عمومی، نظم کالبدی شهر و توسعه پایدار اثر بگذارد. از این منظر، تخلفات ساختمانی را باید در پیوند با حکمرانی شهری و سازوکارهای کنترل اجتماعی تحلیل کرد، نه صرفاً در چارچوب یک تخلف ساختمانی ساده (Mohammadbeigi Mahabadi, 2024).

با وجود پیش‌بینی نهادهایی مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، تجربه عملی نشان می‌دهد که سازوکارهای موجود در بسیاری از موارد نتوانسته‌اند از گسترش تخلفات ساختمانی پیشگیری کنند. یکی از دلایل اصلی این امر، غلبه رویکرد پسینی و جرم‌محور بر سیاست‌گذاری موجود است؛ به این معنا که واکنش غالب نظام اداری و شهری، نه پیشگیری از شکل‌گیری تخلف، بلکه صدور رأی پس از وقوع آن و تبدیل بخش قابل توجهی از تخلفات به جرمه نقدی است. این وضعیت، به‌ویژه در

مواردی که تخلف برای متخلف سودآورتر از تبعیت از قانون باشد، موجب تضعیف بازدارندگی مقررات می‌شود و تخلف را به نوعی «هزینه قابل پیش‌بینی» در فرایند ساخت‌وساز تبدیل می‌کند (Lalehpour et al., 2019).

در ادبیات تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری جنایی، تأکید می‌شود که نظام‌های واکنشی صرف، در برابر تخلفاتی که ریشه در منافع اقتصادی، ضعف نظارت و ناهماهنگی نهادی دارند، معمولاً کارآمد نیستند. نظریه «تنظیم‌گری پاسخ‌گو» و «ماتریس هرم‌های نظارتی» نشان می‌دهد که واکنش حقوقی باید متناسب، تدریجی و پیشگیرانه باشد و میان ابزارهای اداری، اقتصادی و کیفری توازن برقرار کند (Ayres & Braithwaite, 1992). در همین راستا، تخلفات ساختمانی نیز نیازمند الگویی هستند که صرفاً بر مجازات یا جریمه اتکا نکند، بلکه از مرحله صدور پروانه تا مرحله اجرا، نظارت، کشف تخلف و پاسخ نهایی را در یک زنجیره منسجم قرار دهد.

شهر مشهد در این میان جایگاه ویژه‌ای دارد. این شهر به سبب جایگاه مذهبی، جمعیت شناور بالا، توسعه شتابان، مهاجرت‌پذیری، فشار تقاضا بر بازار مسکن و رشد نامتوازن برخی مناطق، با شدت بیشتری در معرض تخلفات ساختمانی قرار دارد. در چنین شرایطی، هرگونه ضعف در کنترل ساخت‌وسازهای غیرمجاز می‌تواند علاوه بر آثار کالبدی، پیامدهای امنیتی، اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای ایجاد کند. بنابراین، مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که سیاست جنایی حاکم بر تخلفات ساختمانی در شهر مشهد تا چه اندازه کارآمد است و چه الگویی می‌تواند جایگزین وضعیت کنونی شود تا کاهش واقعی تخلفات را به دنبال داشته باشد؟

روش پژوهش

این پژوهش از حیث هدف، در زمره پژوهش‌های کاربردی قرار می‌گیرد؛ زیرا مقصود آن صرفاً تولید دانش نظری در حوزه حقوق

شهری یا سیاست جنایی نیست، بلکه ارائه الگویی عملی و قابل استفاده برای اصلاح سیاست‌گذاری جنایی در زمینه تخلفات ساختمانی و کاهش این تخلفات در شهر مشهد است. از حیث ماهیت و روش نیز، پژوهش حاضر توصیفی - تحلیلی است؛ بدین معنا که ابتدا وضعیت موجود نظام حقوقی و اجرایی حاکم بر تخلفات ساختمانی توصیف می‌شود و سپس با تکیه بر تحلیل حقوقی و جرم‌شناختی، کاستی‌ها، خلأها و عوامل ناکارآمدی سازوکارهای فعلی شناسایی و تبیین می‌گردد. در این چارچوب، پژوهشگر با بررسی ساختارهای قانونی، رویه‌های اداری و مبانی نظری مرتبط، می‌کوشد تصویری روشن از مسئله ارائه دهد و در نهایت، با استنتاج از یافته‌ها، الگوی پیشنهادی خود را برای بهینه‌سازی سیاست جنایی در این حوزه عرضه کند.

گردآوری داده‌ها در این پژوهش به شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی انجام شده و بر پایه بررسی منابع معتبر حقوقی، تقنینی، قضایی و علمی استوار است. مهم‌ترین منابع مورد استفاده شامل قوانین و مقررات رسمی، از جمله لایحه قانونی اصلاح تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب ۱۸ September 1979، مقررات ملی ساختمان، و نیز آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به‌ویژه رأی شماره ۱۰۷۴ مورخ ۲۹ June 2021 درباره حدود صلاحیت مراجع اداری در تصمیم‌گیری نسبت به تخلفات ساختمانی بوده است. افزون بر این، مقالات علمی - پژوهشی مرتبط نیز مبنای تحلیل قرار گرفته‌اند؛ از جمله مقاله اشعه‌شعار، تدین و رهامی با عنوان «تأملی بر جرم‌انگاری تخلفات ساختمانی» (Ashae- Shoar et al., 2025)، مقاله محمدبیگی مهابادی با عنوان «تحلیل تطبیقی ضمانت اجرای تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران با تأکید بر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تطبیق با حقوق فرانسه» (Mohammadbeigi Mahabadi, 2024)، و مقاله گنج‌خانلو با عنوان «مدیریت جلوگیری از تخلفات ساختمانی در کلان‌شهر تهران: نمونه موردی منطقه ۱۲ شهرداری تهران»

(Ganj Khanlou, 2019). همچنین، برای تقویت چارچوب

نظری پژوهش، از منابع معتبر حوزه سیاست جنایی و تنظیم‌گری استفاده شده است تا الگوی پاسخ‌گویی تدریجی، پیشگیرانه و تنظیم‌گرانه در تحلیل موضوع به کار گرفته شود.

پس از گردآوری منابع، داده‌ها با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی اسنادی و استدلال حقوقی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در این فرایند، مواد قانونی، آرای قضایی، دیدگاه‌های دکترین حقوقی و یافته‌های پژوهش‌های پیشین به صورت نظام‌مند مطالعه و تحلیل شده و مفاهیم کلیدی همچون «تخلف ساختمانی»، «پیشگیری»، «جرم‌انگاری»، «ضمانت اجرا»، «نظارت پیشینی» و «تنظیم‌گری پاسخ‌گو» از دل این منابع استخراج شده است. تحلیل داده‌ها در سه سطح انجام گرفته است: نخست، تحلیل توصیفی که به تبیین ساختار فعلی مواجهه با تخلفات ساختمانی در حقوق ایران، به‌ویژه نقش کمیسیون ماده ۱۰۰، نحوه رسیدگی به تخلفات و جایگاه ضمانت‌اجراهایی مانند جریمه و تخریب می‌پردازد؛ دوم، تحلیل تطبیقی که در آن سازوکار ایران با برخی رویکردهای حقوقی دیگر، به‌ویژه الگوهای مبتنی بر نظارت پیشینی و تنظیم‌گری پاسخ‌گو، مقایسه می‌شود؛ و سوم، تحلیل انتقادی که در آن میزان کارآمدی یا ناکارآمدی سیاست جنایی موجود از منظر پیشگیری، بازدارندگی، شفافیت نهادی و عدالت شهری ارزیابی می‌شود و بر مبنای آن، نقاط ضعف ساختار موجود آشکار می‌گردد.

قلمرو این پژوهش از سه جهت قابل تعریف است: از نظر موضوعی، تمرکز آن بر سیاست جنایی در حوزه تخلفات ساختمانی است؛ از نظر مکانی، شهر مشهد به عنوان مطالعه موردی انتخاب شده است، زیرا این شهر به دلیل توسعه سریع شهری، تراکم بالای جمعیت، نقش ویژه در گردشگری مذهبی، گسترش ساخت‌وساز و فشار بر بازار زمین و مسکن، بیش از بسیاری از شهرهای دیگر با زمینه‌های بروز تخلفات ساختمانی مواجه است؛ و از نظر زمانی، پژوهش عمدتاً ناظر به دوره معاصر، به‌ویژه

تحولات پس از تصویب و اجرای اصلاحات مرتبط با ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است. با این حال، پژوهش حاضر با برخی محدودیت‌های روش‌شناختی نیز روبه‌رو بوده است؛ از جمله آن‌که به دلیل ماهیت اسنادی تحقیق، دسترسی مستقیم به همه آمارهای اجرایی، پرونده‌های کمیسیون ماده ۱۰۰ و داده‌های میدانی مربوط به وضعیت مشهد ممکن نبوده و بخشی از اطلاعات از طریق منابع ثانویه، گزارش‌های پژوهشی و تحلیل‌های حقوقی استخراج شده است. با وجود این، چنین محدودیتی به اعتبار علمی پژوهش لطمه وارد نمی‌کند؛ زیرا هدف اصلی مقاله، نه سنجش آماری صرف، بلکه ارائه چارچوبی نظری، تحلیلی و حقوقی برای طراحی الگوی بهینه سیاست‌گذاری جنایی در حوزه تخلفات ساختمانی است.

مبانی نظری و چارچوب مفهومی

۱. سیاست جنایی در حوزه تخلفات ساختمانی

سیاست جنایی به مجموعه تدابیر و راهبردهایی گفته می‌شود که نظام حقوقی و نهادی یک کشور برای پیشگیری، کنترل و پاسخ به رفتارهای مجرمانه یا ضدنظم عمومی اتخاذ می‌کند. در حوزه تخلفات ساختمانی، سیاست جنایی نباید صرفاً به مجازات یا جریمه محدود شود، بلکه باید سازوکاری چندلایه برای پیشگیری، نظارت، کشف و پاسخ متناسب فراهم آورد.

در ادبیات جدید سیاست جنایی، تأکید می‌شود که در حوزه‌هایی که تخلف از منطق سود - زیان تبعیت می‌کند، واکنش‌های صرفاً مالی یا اداری غالباً ناکارآمدند؛ زیرا متخلف، هزینه تخلف را در محاسبات اقتصادی خود لحاظ می‌کند. در چنین وضعی، تخلف نه یک استثناء، بلکه بخشی از مدل سودآور ساخت‌وساز می‌شود. از همین رو، اشعه‌شعار و همکاران (Ashae-Shoar et al., 2025) استدلال می‌کنند که جرم‌انگاری و سیاست‌گذاری در حوزه تخلفات ساختمانی در ایران با چالش جدی مواجه است و رویکرد جریمه‌محور، عملاً به تبدیل تخلف به منبع درآمدی برای شهرداری‌ها انجامیده است.

۲. نظریه تنظیم‌گری پاسخ‌گو

چارچوب نظری اصلی این پژوهش، نظریه تنظیم‌گری پاسخ‌گو است که توسط آیز و بریث‌ویت (Ayres & Braithwaite, 1992) مطرح شده است. بر اساس این نظریه، نهاد تنظیم‌گر باید از ابزارهای مختلف و در سطوح متفاوت استفاده کند؛ به گونه‌ای که واکنش آن نسبت به تخلف، از مشوق و آموزش آغاز شود، به نظارت و هشدار برسد و در نهایت، در صورت لزوم، به ضمانت اجرای قاطع منتهی گردد.

این نظریه بر این اصل استوار است که همه متخلفان یکسان نیستند و همه تخلفات نیز نباید با یک ابزار پاسخ داده شوند. بنابراین، هرچه خطر تخلف برای منافع عمومی بیشتر باشد، واکنش باید شدیدتر و الزام‌آورتر شود. این منطق در حوزه تخلفات ساختمانی اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا برخی تخلفات صرفاً شکلی و کم‌خطرند، اما برخی دیگر با ایمنی، جان مردم و نظم شهری پیوند مستقیم دارند. در نتیجه، پاسخ حقوقی باید متناسب و افتراقی باشد. بریث‌ویت (Braithwaite, 2002) نیز بر این نکته تأکید می‌کند که تنظیم‌گری مؤثر، تنها با تکیه بر تنبیه به نتیجه نمی‌رسد، بلکه باید میان اعتماد، نظارت، پاسخ‌گویی و بازدارندگی توازن برقرار کند.

۳. تخلف ساختمانی و ماهیت حقوقی آن

تخلف ساختمانی به هرگونه اقدام برخلاف ضوابط قانونی، فنی، شهرسازی و ایمنی در فرایند احداث، توسعه یا بهره‌برداری از بنا اطلاق می‌شود. این مفهوم شامل ساخت‌وساز بدون پروانه، اضافه بنا، تغییر کاربری غیرمجاز، تجاوز به معابر، حذف یا کاهش پارکینگ و نقض ضوابط ایمنی و فنی است. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های آن، مهم‌ترین مبنای قانونی رسیدگی به این تخلفات در ایران است (Mohammadbeigi Mahabadi, 2024).

با این حال، از منظر تحلیلی، تخلف ساختمانی صرفاً یک تخلف اداری نیست. اگر تخلف به گونه‌ای باشد که سلامت، امنیت یا حقوق عمومی را تهدید کند، آنگاه باید آن را در مرز میان تخلف اداری، مسئولیت انتظامی و حتی ضمانت اجرای کیفری دید. این نکته در مقاله اشعه‌شعار و همکاران (Ashae-Shoar et al., 2025) نیز برجسته شده است؛ جایی که نویسندگان، تخلفات ساختمانی را از حیث آثار اجتماعی و خطرات ناشی از آن، نیازمند بازنگری در سیاست جنایی می‌دانند.

۴. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و کارکرد آن

ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، محور اصلی مواجهه حقوقی با تخلفات ساختمانی است. مطابق این ماده، مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده یا حریم شهر باید قبل از هر اقدام عمرانی، از شهرداری پروانه دریافت کنند. در صورت تخلف، پرونده به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارجاع می‌شود و این کمیسیون می‌تواند حسب مورد حکم به جریمه، قلع بنا یا سایر اقدامات قانونی دهد.

با این وجود، نقد اصلی به این نهاد آن است که در عمل، رویکرد غالب آن به سمت جبران مالی تخلف متمایل شده است. در نتیجه، اگر جریمه از منافع حاصل از تخلف کمتر باشد، متخلف ترجیح می‌دهد تخلف را انجام دهد و هزینه آن را بپردازد. این وضعیت، کارکرد بازدارندگی ماده ۱۰۰ را تضعیف می‌کند. به همین دلیل، محمدبیگی مهابادی (Mohammadbeigi Mahabadi, 2024) در تحلیل تطبیقی خود تأکید می‌کند که ضمانت اجرای موجود در ایران نیازمند بازنگری، شفاف‌سازی و تقویت نظارت قضایی هستند.

۵. پیوند تخلفات ساختمانی با حقوق شهروندی

تخلفات ساختمانی فقط نقض یک قاعده فنی نیست، بلکه در بسیاری موارد به تضییع حقوق شهروندی نیز منجر می‌شود. ساخت‌وساز فاقد ضابطه می‌تواند حق همسایگان بر نور، هوا، امنیت، دسترسی و آرامش را نقض کند و همچنین منجر به تخریب

منظر شهری و افزایش خطرات زیست‌محیطی شود. گنج‌خانلو (Ganj Khanlou, 2019) در مطالعه خود درباره تهران تصریح می‌کند که تخلفات ساختمانی نه فقط به تخریب نظم شهر، بلکه به تضییع حقوق سایر شهروندان نیز منجر می‌شود. از این منظر، سیاست جنایی در حوزه ساخت‌وساز باید نگاه حقوق شهروندی را در مرکز خود قرار دهد. یعنی هدف آن فقط جریمه متخلف نباشد، بلکه حفظ منافع عمومی، عدالت شهری و حق بر شهر نیز باشد.

تحلیل وضعیت حقوقی و نهادی تخلفات ساختمانی

بررسی وضعیت حقوقی و نهادی تخلفات ساختمانی در شهر مشهد نشان می‌دهد که یکی از ویژگی‌های مهم الگوی مداخله موجود، غلبه رویکرد پسینی در مواجهه با این گونه تخلفات است. مقصود از رویکرد پسینی آن است که بخش عمده مداخله‌های مسئول، نه در مراحل اولیه طراحی، صدور پروانه، نظارت حین اجرا و پیشگیری از انحراف، بلکه پس از وقوع تخلف و در مرحله‌ای انجام می‌شود که عملیات ساختمانی آغاز شده یا در مواردی به مراحل پیشرفته رسیده است. بر پایه اسناد، گزارش‌ها و داده‌های محلی در دسترس درباره فرایند رسیدگی به تخلفات ساختمانی در مشهد، می‌توان گفت که منطق غالب در این حوزه، بیش از آن‌که بر پیشگیری فعال استوار باشد، بر رسیدگی پس از تحقق تخلف و تعیین ضمانت اجرا متمرکز است. در چنین وضعیتی، نظام نظارتی به جای آن‌که در نقطه آغازین تخلف مداخله مؤثر داشته باشد، غالباً پس از تثبیت نسبی وضعیت غیرقانونی وارد عمل می‌شود و از ابزارهایی مانند توقف عملیات، جریمه یا صدور رأی تخریب استفاده می‌کند. این وضعیت با منطق سیاست جنایی پیشگیرانه هماهنگی کامل ندارد؛ زیرا پیشگیری مؤثر زمانی محقق می‌شود که سازوکارهای کنترلی پیش از وقوع تخلف یا در مراحل اولیه شکل‌گیری آن فعال شوند، نه در زمانی که تخلف به واقعیتی عینی در بافت شهری تبدیل شده است.

در چارچوب تحلیل سیاست جنایی، این وضعیت را می‌توان ذیل مفهوم کنترل پس از وقوع تبیین کرد؛ الگویی که در آن تمرکز اصلی بر واکنش به تخلف انجام‌شده است، نه جلوگیری از شکل‌گیری آن. این الگو به‌ویژه در برابر تخلفاتی که دارای منطق اقتصادی و مبتنی بر محاسبه سود و زیان‌اند، با محدودیت‌های جدی مواجه می‌شود. در مواردی که سازنده یا مالک از ابتدا احتمال می‌دهد تخلف ساختمانی در نهایت از طریق پرداخت جریمه یا طی فرایند اداری قابل پیش‌بینی تعیین تکلیف خواهد شد، ممکن است تخلف را به‌عنوان بخشی از هزینه پروژه در محاسبات خود منظور کند. در این حالت، ضمانت اجرا به جای آن‌که نقش بازدارنده داشته باشد، در منطق اقتصادی رفتار متخلف ادغام می‌شود. این تحلیل با یافته‌های برخی پژوهش‌های پیشین نیز هم‌خوان است؛ چنان‌که اشعه‌شعار و همکاران (Ashae-Shoar et al., 2025) نشان داده‌اند که تبدیل تخلف ساختمانی به جریمه، لزوماً به کاهش انگیزه تخلف منجر نمی‌شود و در برخی موارد می‌تواند به بازتولید منطق تخلف‌پذیری در ساخت‌وساز شهری بینجامد. با این حال، در پژوهش حاضر، تعمیم این تحلیل به شهر مشهد صرفاً در حدود اسناد و داده‌های محلی بررسی شده صورت می‌گیرد و نیازمند تکمیل و اعتبارسنجی بیشتر با داده‌های اجرایی و میدانی گسترده‌تر است.

در این میان، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مهم‌ترین مرجع تخصصی رسیدگی به تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران و نیز در ساختار مدیریت شهری مشهد به‌شمار می‌رود. بررسی جایگاه این کمیسیون در فرایند رسیدگی به تخلفات ساختمانی در مشهد نشان می‌دهد که نقش آن عمدتاً در مرحله پس از کشف یا گزارش تخلف برجسته می‌شود. به بیان دیگر، این کمیسیون بیش از آن‌که نهادی پیشگیرانه باشد، مرجعی برای تصمیم‌گیری درباره تخلفاتی است که پیش‌تر واقع شده‌اند. بر اساس اسناد و شواهد مورد بررسی، چالش‌هایی مانند تعدد پرونده‌ها، تمرکز بر تعیین

نظری، هرگاه نهادی که باید وظیفه پیشگیری و نظارت بر تخلف را بر عهده داشته باشد، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از پیامدهای مالی آن منتفع شود، امکان شکل‌گیری نوعی تعارض منافع ساختاری افزایش می‌یابد. چنین وضعیتی می‌تواند فلسفه پیشگیری و تنظیم‌گری را تضعیف کند و اراده نهادی لازم برای مقابله قاطع و به موقع با تخلف را کاهش دهد. در چارچوب سیاست جنایی نوین، این وابستگی مالی بالقوه را می‌توان از مصادیق اخلال در تنظیم‌گری مؤثر دانست؛ زیرا نهاد ناظر نباید به گونه‌ای سازمان‌دهی یا تأمین مالی شود که تداوم تخلف، در سطح نهادی، فاقد هزینه یا حتی دارای منفعت تلقی گردد. بر این اساس، در شهر مشهد نیز اصلاح سازوکارهای درآمدی مدیریت شهری و کاهش اتکا به منابعی که ممکن است به طور غیرمستقیم با تخلفات ساختمانی پیوند پیدا کنند، از جمله پیش شرط‌های اساسی هر برنامه اصلاحی پایدار به شمار می‌رود.

برآیند تحلیلی مباحث یادشده نشان می‌دهد که سیاست جنایی موجود در حوزه تخلفات ساختمانی، به ویژه در کلان‌شهری مانند مشهد، با سه مسئله بنیادین روبه‌رو است: غلبه رویکرد جرمه‌محور و پسینی، ضعف نظارت پیشینی و هماهنگی نهادی، و تعارض میان کارکرد نظارتی شهرداری و منافع مالی ناشی از تخلفات. این سه مؤلفه در کنار یکدیگر موجب می‌شوند که نظام موجود، نه تنها در پیشگیری از تخلف توفیق کافی نداشته باشد، بلکه در برخی موارد به بازتولید زمینه‌های وقوع آن نیز کمک کند. در نتیجه، کاهش واقعی و پایدار تخلفات ساختمانی با اصلاحات جزئی و موردی حاصل نخواهد شد، بلکه مستلزم گذار به الگویی است که بر پیشگیری، شفافیت، نظارت هوشمند، مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای و ضمانت اجرای متناسب و مؤثر استوار باشد. این همان افقی است که نظریه تنظیم‌گری پاسخ‌گو مطرح می‌کند و پژوهش حاضر نیز در ادامه، با بهره‌گیری از این چارچوب نظری، الگوی پیشنهادی خود را برای بهینه‌سازی سیاست‌گذاری جنایی در حوزه

جریمه یا تصمیم نهایی پس از وقوع تخلف، دشواری اجرای به موقع برخی آراء و ضرورت هماهنگی بیشتر میان شهرداری، مهندسان ناظر و سایر مراجع ذی‌ربط، از جمله عواملی هستند که می‌توانند کارآمدی بازدارنده این سازوکار را کاهش دهند. بنابراین، کمیسیون ماده ۱۰۰ در وضعیت موجود، بیش از آن که در زنجیره سیاست جنایی شهری نقش پیشگیرانه و تنظیم‌گرانه فعال ایفا کند، عمدتاً در جایگاه مرجع تعیین تکلیف حقوقی و اداری تخلفات تثبیت شده قرار می‌گیرد.

از منظر حقوقی، رأی شماره ۱۰۷۴ مورخ ۲۹ June 2021 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در تحلیل این حوزه اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا بر این نکته تأکید می‌کند که تصمیم‌گیری درباره تخلفات ساختمانی باید در حدود صلاحیت‌های قانونی و صرفاً توسط مرجع صالح انجام شود و مراجع اداری نمی‌توانند خارج از چارچوب قانون، در خصوص ابقای تخلف یا تغییر آثار آن تصمیم‌گیری مستقل داشته باشند. اهمیت این رأی برای تحلیل حاضر، به ویژه در بستر مدیریت تخلفات ساختمانی در مشهد، آن است که اصل قانون‌مندی، صلاحیت‌مداری و نفی تصمیمات سلیقه‌ای را یادآور می‌شود و نشان می‌دهد هرگونه الگوی اصلاحی در این حوزه باید بر استحکام مبانی قانونی و تعیین دقیق حدود اختیارات نهادها تکیه داشته باشد.

در کنار ابعاد شکلی و نهادی، یکی از مسائل اساسی در تحلیل سیاست جنایی تخلفات ساختمانی در مشهد، نسبت میان نظام کنترل تخلفات و ساختار مالی مدیریت شهری است. هرچند در این پژوهش، به دلیل محدودیت دسترسی به همه داده‌های مالی تفصیلی، امکان ارائه داورى قطعی درباره میزان و کیفیت وابستگی درآمدی مدیریت شهری مشهد به منابع ناشی از تخلفات ساختمانی وجود ندارد، اما بررسی اسناد بودجه‌ای، گزارش‌های رسمی و تحلیل‌های موجود نشان می‌دهد که این مسئله به عنوان یک دغدغه مهم در سطح سیاست‌گذاری شهری قابل طرح است. از منظر

تخلفات ساختمانی صورت‌بندی می‌کند (Braithwaite, 2002).

نتیجه‌گیری

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که تخلفات ساختمانی در شهر مشهد را نمی‌توان صرفاً یک مسئله فنی، اداری یا محدود به نقض ضوابط شهرسازی دانست، بلکه این پدیده ماهیتی چندبعدی دارد و به‌طور مستقیم با حقوق عمومی، ایمنی شهری، عدالت فضایی، حقوق همسایگان، نظم کالبدی شهر و کیفیت حکمرانی شهری پیوند می‌خورد. بررسی‌های انجام‌شده در پژوهش نیز آشکار ساخته است که در مشهد، عواملی همچون تراکم بالای جمعیت، ارزش اقتصادی بالای زمین، گسترش ساخت‌وساز در نواحی پیرامونی، فشردگی تقاضا برای بهره‌برداری حداکثری از املاک و سودآوری تخلف، زمینه بروز و تکرار تخلفات ساختمانی را تشدید می‌کند. از همین رو، تخلف ساختمانی در این شهر بیش از آن‌که صرفاً نتیجه یک تخطی فردی از قانون باشد، برآیند تعامل پیچیده‌ای از انگیزه‌های اقتصادی، کاستی‌های نظارتی، ضعف‌های نهادی و ناکارآمدی در سازوکارهای مداخله حقوقی و اداری است. در چنین بستری، روشن می‌شود که الگوی کنونی مواجهه با این پدیده، عمدتاً واکنشی، پسینی و جرمه‌محور است و به همین دلیل، در تحقق پیشگیری مؤثر توفیق چندانی نداشته است. هنگامی که تخلف ساختمانی به‌جای آن‌که به‌عنوان رفتاری پرخطر و تهدیدکننده نظم و ایمنی شهری مهار شود، به‌صورت یک هزینه قابل پرداخت و قابل محاسبه در فرایند ساخت‌وساز درآید، بازدارندگی حقوقی به‌تدریج تضعیف می‌شود و منطق قانون‌گریزی در مناسبات شهری تقویت می‌گردد. این وضعیت در مشهد، به‌دلیل ارزش بالای زمین و انگیزه‌های اقتصادی قوی‌تر، نمود بارزتری یافته است.

در ارزیابی سازوکارهای حقوقی موجود، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مهم‌ترین مبنای قانونی مقابله با تخلفات ساختمانی در ایران

محسوب می‌شود؛ با این حال، بررسی عملکرد آن نشان می‌دهد که این ماده در وضعیت کنونی، بیش از آن‌که ابزار پیشگیری از تخلف باشد، به مکانیزمی برای رسیدگی به تخلف پس از وقوع تبدیل شده است. فلسفه اولیه ماده ۱۰۰ بر جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز، صیانت از نظم شهرسازی و الزام به رعایت ضوابط قانونی استوار بوده، اما در عمل این فلسفه تا حد زیادی تحت‌الشعاع سازوکارهای جرمه‌ای قرار گرفته است. آنچه از تحلیل مقالات مبنا برمی‌آید این است که در مواردی حتی آرای تخریب نیز به دلایل مختلف اجرایی، اداری یا اجتماعی به مرحله اجرا نمی‌رسند و نهایتاً به جرمه مالی یا نوعی تسویه اداری تقلیل می‌یابند؛ امری که به‌شدت از اثر بازدارنده ماده ۱۰۰ می‌کاهد. در نتیجه، برای برخی سازندگان و ذی‌نفعان، تخلف نه یک ریسک غیرقابل‌پذیرش، بلکه یک انتخاب عقلانی و محاسبه‌پذیر تلقی می‌شود که می‌توان آن را در برآورد هزینه‌های پروژه منظور کرد. در چنین شرایطی، جرمه دیگر نقش ابزار بازدارندگی را ایفا نمی‌کند، بلکه عملاً به بخشی از هزینه تولید ساختمان تبدیل می‌شود. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که ماده ۱۰۰ در وضعیت فعلی، به‌تنهایی پاسخ‌گوی پیچیدگی‌ها و ابعاد چندگانه تخلفات ساختمانی نیست و برای ایفای نقش مؤثر در سیاست جنایی شهری، نیازمند بازنگری جدی در سطوح تقنینی، نهادی و اجرایی است؛ بازنگری‌ای که به موجب آن، تخلف صرفاً با پرداخت وجه قابل خاتمه نباشد، بلکه با پیامدهایی واقعی، سریع، مؤثر و غیرقابل اغماض روبه‌رو شود.

تحلیل سیاست جنایی موجود در حوزه تخلفات ساختمانی نشان می‌دهد که این سیاست با مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری و عملکردی روبه‌رو است که مانع از تحقق یک نظام پیشگیرانه و کارآمد می‌شود. نخستین چالش، غلبه رویکرد مالی بر رویکرد پیشگیرانه است؛ بدین معنا که در بسیاری از موارد، شهرداری و نهادهای مرتبط، بیش از آن‌که بر جلوگیری از وقوع تخلف تمرکز

کنند، در عمل در موقعیت دریافت جریمه و تعیین تکلیف پس از وقوع قرار می‌گیرند. این وضعیت، نوعی تعارض کارکردی ایجاد می‌کند؛ زیرا نهادی که باید مانع تخلف شود، ممکن است از وقوع آن منتفع گردد و همین امر اراده نهادی لازم برای پیشگیری را تضعیف کند. دومین چالش، ضعف نظارت پیشینی است؛ در حالی که بسیاری از تخلفات ساختمانی در مراحل اولیه قابل شناسایی و مهار هستند، نظارت‌ها غالباً پس از پیشرفت عملیات ساختمانی فعال می‌شوند و در آن مرحله، توقف یا تخریب از نظر اجتماعی، اجرایی و حتی سیاسی دشوارتر می‌شود؛ چنان‌که اکثر مقالات نیز تأکید دارد تأخیر در گزارش یا اقدام، اجرای آرای تخریب را با دشواری مواجه می‌سازد. سومین چالش، تعدد نهادهای دخیل و ضعف هماهنگی میان آن‌ها است؛ شهرداری، سازمان نظام مهندسی، مهندسان ناظر، دستگاه‌های خدمات‌رسان و مراجع قضایی هر یک بخشی از فرایند کنترل ساخت‌وساز را در اختیار دارند، اما فقدان یک سازوکار هماهنگ و یکپارچه، شکاف‌هایی در زنجیره نظارت ایجاد می‌کند که متخلف می‌تواند از آن بهره‌برداری کند. در کنار این موارد، مسئولیت‌پذیری ناکافی مهندسان ناظر نیز از مسائل مهم است؛ زیرا اگر نقش ناظر صرفاً شکلی و اداری باشد، بخش مهمی از کنترل فنی بی‌اثر می‌شود. افزون بر آن، ناکارآمدی در اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ و فاصله زمانی میان کشف تخلف، رسیدگی، صدور رأی و اجرای آن، باعث می‌شود ساخت‌وساز غیرمجاز در عمل تثبیت گردد و هرچه زمان بگذرد، اجرای ضمانت اجرا با مقاومت و دشواری بیشتری مواجه شود.

بر پایه این یافته‌ها، الگوی مناسب برای مواجهه با تخلفات ساختمانی در مشهد را باید در قالب سیاست جنایی ترکیبی و پیشگیرانه جست‌وجو کرد. مقصود از این الگو آن است که ابزارهای کیفری، اداری، نظارتی، فنی و مشارکتی به‌گونه‌ای در کنار یکدیگر قرار گیرند که واکنش به تخلف صرفاً به جریمه یا تخریب محدود نشود، بلکه از مرحله طراحی، صدور پروانه، آغاز عملیات

نظارت بر اجرا و بهره‌برداری، کنترل مؤثر و مستمر برقرار باشد. این الگو، پیش از هر چیز بر تقدم پیشگیری بر واکنش تأکید می‌کند؛ یعنی باید سازوکارهای نظارت پیشینی، پایش مستمر و کنترل لحظه‌ای جایگزین مداخله دیر هنگام شوند. همچنین، این الگو مستلزم تفکیک میان تخلفات کم‌خطر و تخلفات پرخطر است؛ زیرا همه تخلفات ساختمانی از حیث آثار اجتماعی، ایمنی و حقوقی در یک سطح قرار ندارند. برخی تخلفات ماهیتی شکلی یا کم‌اثر دارند، اما برخی دیگر به‌طور مستقیم ایمنی عمومی، حقوق همسایگان، منافع عمومی و اصول بنیادین شهرسازی را تهدید می‌کنند؛ از این رو، برای تخلفات پرخطر باید ضمانت اجرایی شدیدتر، سریع‌تر و غیرقابل تبدیل به جریمه پیش‌بینی شود. افزون بر این، تقویت مسئولیت حرفه‌ای مهندسان ناظر، طراحان و مجریان از ارکان اساسی این الگو است؛ زیرا بدون پاسخ‌گویی حرفه‌ای و انتظامی این اشخاص، نظارت فنی به تشریفاتی اداری تقلیل می‌یابد. از سوی دیگر، کاهش وابستگی مالی شهرداری به جرایم ساختمانی شرطی بنیادین برای موفقیت سیاست پیشگیرانه است؛ تا زمانی که این جرایم به‌منزله منبع درآمد تلقی شوند، انگیزه نهادی برای پیشگیری تضعیف خواهد شد. در نهایت، بهره‌گیری از فناوری و سامانه‌های هوشمند، از جمله سامانه‌های الکترونیکی، پایش تصویری، اتصال داده‌های مربوط به صدور پروانه، گزارش ناظران و کنترل میدانی، می‌تواند شناسایی سریع تخلف و مداخله به‌موقع را ممکن سازد.

در سطح اجرایی، برای تحقق این الگو در شهر مشهد، می‌توان مجموعه‌ای از راهکارهای عملیاتی پیشنهاد کرد که در عین واقع‌گرایی، قابلیت پیاده‌سازی نهادی نیز داشته باشند. نخست، ایجاد نظام نظارت هوشمند و مستمر ضروری است؛ شهرداری مشهد باید سامانه‌ای یکپارچه برای رصد مراحل ساخت‌وساز طراحی کند تا هرگونه انحراف از مفاد پروانه در همان مراحل اولیه شناسایی شود و این سامانه می‌تواند از طریق اتصال اطلاعات

می‌یابد. بر این اساس، در جمع‌بندی نهایی می‌توان گفت که تخلفات ساختمانی در مشهد، پدیده‌ای صرفاً فنی یا اداری نیست، بلکه از منطبق اقتصادی، ضعف نظارت، پراکندگی نهادی و ناکارآمدی سیاست جنایی موجود تغذیه می‌شود. از این رو، مقابله مؤثر با آن مستلزم عبور از رویکرد صرفاً جریمه‌محور و حرکت به سوی سیاست جنایی ترکیبی، پیشگیرانه و پاسخ‌گو است؛ سیاستی که بر پنج محور اصلی، یعنی نظارت پیشینی و هوشمند، مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای، کاهش وابستگی مالی مدیریت شهری به جرایم، اجرای قاطع و به موقع ضمانت اجراها و مشارکت فعال شهروندان و ذی‌نفعان محلی، استوار باشد. در این صورت می‌توان امید داشت که تخلف ساختمانی دیگر نه به عنوان امری عادی و قابل خرید، بلکه به عنوان تهدیدی علیه نظم عمومی، ایمنی شهری و حقوق شهروندان تلقی شود و الگوی پیشنهادی این پژوهش نیز علاوه بر مشهد، برای سایر کلان‌شهرهای کشور قابل بهره‌برداری و تعمیم باشد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

Rapid urbanization, continuous migration toward metropolitan areas, the scarcity of developable urban land, rising property values, and the increasing complexity of municipal governance have transformed construction violations into a significant concern of public law, urban management, and criminal policy in Iran. In Mashhad, these challenges are particularly pronounced because of the city's demographic concentration, religious significance, large floating population, high demand for housing and commercial development, and spatially uneven patterns of urban expansion. Construction violations in this context should

شهرداری، سازمان نظام مهندسی و مناطق شهری عمل کند. دوم، تقویت گزارش‌دهی مردمی و مشارکت محلی اهمیت فراوان دارد؛ شهروندان، همسایگان و ذی‌نفعان محلی می‌توانند در کشف زودهنگام تخلفات نقش مؤثری داشته باشند و ایجاد بسترهای ساده، سریع و امن برای اعلام تخلف، سرعت واکنش نهادهای مسئول را افزایش می‌دهد. سوم، بازنگری در نظام جرایم و آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ لازم است تا در خصوص تخلفات پرخطر، جریمه نقدی نتواند جایگزین تخریب یا توقف ساخت شود و ملاک‌های روشنی برای تبدیل تخلف به جریمه تعیین گردد. چهارم، افزایش مسئولیت مهندسان ناظر باید در دستور کار سازمان نظام مهندسی قرار گیرد، به گونه‌ای که گزارش خلاف واقع، سکوت در برابر تخلف یا تأیید صوری عملیات ساختمانی با ضمانت اجرای انتظامی و حرفه‌ای مؤثر مواجه شود. پنجم، اصلاح ساختار درآمدی شهرداری برای فاصله گرفتن از وابستگی به جرایم ساختمانی و حرکت به سوی درآمدهای پایدار شهری، از بروز تعارض منافع و تساهل در برابر تخلف جلوگیری خواهد کرد. ششم، تسریع در رسیدگی و اجرای آراء ضروری است؛ هرچه فاصله زمانی میان ارتکاب تخلف و واکنش قانونی کمتر باشد، امکان تثبیت بنای غیرمجاز و دشواری اجرای حکم نیز کاهش

not be regarded merely as technical deviations from building permits or administrative requirements. Unauthorized construction, excessive floor-area development, illegal changes in land use, encroachments on public thoroughfares, violations of setback requirements, inadequate parking provision, and noncompliance with technical and safety standards can directly affect public safety, urban order, environmental quality, neighborhood rights, distributive justice, and the sustainability of urban development. Previous studies of Iranian cities demonstrate that construction violations emerge from a combination of economic incentives,

weaknesses in regulatory oversight, administrative inefficiencies, inconsistencies in legal enforcement, and the profitability of noncompliance (Ahmadi, 2021; Lalehpour et al., 2019; Safari, 2025). In this respect, the issue belongs not only to the field of municipal law but also to the broader domain of criminal policy, because a regulatory system must determine how public authorities can prevent harmful conduct, distinguish between violations according to their degree of social danger, and select proportionate administrative, professional, financial, or criminal responses. The central premise of the present study is that construction violations in Mashhad have become embedded in a broader structure of urban governance in which post-violation intervention, monetary sanctions, fragmented supervision, and insufficient institutional coordination frequently take precedence over early prevention. Consequently, an effective policy must move beyond treating violations as isolated acts committed by individual owners or developers and instead examine the institutional, economic, professional, and regulatory conditions that facilitate their occurrence and repetition (Ashae-Shoar et al., 2025; Esfijanian et al., 2023).

The principal objective of this study is to formulate an optimal criminal policy model for reducing construction violations in Mashhad by critically evaluating the strengths and deficiencies of the existing legal and institutional framework. The main research question concerns the extent to which the current policy toward construction violations is capable of prevention, deterrence, timely intervention, and protection of the public interest, and what alternative model could provide a more coherent and effective response. In the Iranian legal system, Article 100 of the Municipalities Law and the commissions established under it constitute the principal formal mechanism for

addressing construction violations. Nevertheless, the practical operation of this system has been subject to persistent criticism because intervention usually occurs after a violation has already been committed, while the outcome in a considerable number of cases is a monetary fine rather than removal of the unlawful condition or restoration of compliance. Such a structure may substantially weaken deterrence when the economic benefits derived from unauthorized construction exceed the expected administrative costs. Under these circumstances, a fine can become an anticipated component of project expenditure rather than a meaningful legal sanction, thereby reducing the normative authority of urban regulations and encouraging strategic noncompliance (Moghabeli et al., 2025; Mohammadbeigi Mahabadi, 2024). The problem is therefore not reducible to the adequacy of penalty amounts; it also concerns the timing of intervention, the certainty and speed of enforcement, the clarity of professional responsibility, the coordination of municipal and engineering institutions, and the relationship between enforcement policy and municipal revenue structures. A criminal policy capable of addressing such a multidimensional problem must therefore integrate administrative law, urban planning law, professional regulation, crime prevention, and, where necessary, criminal-law mechanisms rather than relying exclusively upon punitive intervention after the event. Methodologically, the research is applied in purpose and descriptive-analytical in approach. Its applied character derives from its intention to develop a practicable policy framework for improving the governance of construction violations in Mashhad rather than merely providing a theoretical description of existing municipal law. Data were collected through library-based and documentary research and included statutory

materials, municipal regulations, legal analyses, judicial decisions, scholarly studies on construction violations, and theoretical literature on criminal policy and regulatory governance. The analytical process employed qualitative documentary content analysis and legal reasoning in order to identify recurring concepts, institutional deficiencies, enforcement patterns, and potential mechanisms for reform. The analysis was conducted at three interconnected levels. First, the descriptive level examined the legal architecture governing construction violations in Iran, particularly the role of Article 100 commissions, the available sanctions, and the administrative process through which violations are detected, adjudicated, and enforced. Second, the comparative and theoretical level assessed these arrangements in light of preventive regulatory models and the theory of responsive regulation. Third, the critical level evaluated the existing framework from the perspectives of deterrence, institutional transparency, proportionality, preventive effectiveness, public safety, and urban justice. The theoretical foundation of the study is responsive regulation, according to which regulatory authorities should employ a graduated and proportionate hierarchy of interventions rather than applying identical responses to all forms of noncompliance (Ayres & Braithwaite, 1992). This approach begins with information, guidance, cooperation, and preventive supervision, progresses toward warnings and increasingly restrictive administrative measures, and ultimately allows the use of severe sanctions where actors repeatedly disregard regulatory requirements or create serious risks. Such a model is particularly relevant to construction regulation because building violations differ substantially in their severity and consequences, and an effective system should distinguish minor formal deviations from violations that threaten structural safety,

public access, urban infrastructure, or fundamental planning objectives (Braithwaite, 2002).

The findings indicate that the existing policy toward construction violations is characterized by several closely related structural deficiencies. The first is the predominance of a reactive and post-violation orientation. Municipal intervention often becomes substantial only after unauthorized work has begun or has reached an advanced stage, by which point stopping, modifying, or demolishing the construction may be considerably more difficult from an administrative, social, and economic perspective. The second deficiency is the centrality of monetary sanctions. Where fines are predictable and economically manageable, developers may incorporate them into cost-benefit calculations and deliberately choose noncompliance if the expected gain from additional building area, unauthorized land use, or increased density is greater than the anticipated financial penalty. Research on Iranian urban construction violations similarly emphasizes the relationship between economic motivations, weak supervision, ineffective deterrence, and continued noncompliance (Ashae-Shoar et al., 2025; Ganjkhanelou, 2019). The third deficiency concerns fragmented institutional responsibility. Municipal authorities, engineering organizations, supervising engineers, utility providers, and judicial or quasi-judicial bodies each exercise some degree of control over the construction process, yet the absence of sufficiently integrated information systems and coordinated enforcement can create regulatory gaps. The fourth problem involves the professional accountability of engineers and supervisors. If professional monitoring becomes largely formal or documentary, violations may continue until they are physically established. The fifth concern

relates to the implementation of decisions issued by competent commissions: delays between detection, adjudication, and enforcement can normalize the unlawful construction and make subsequent corrective measures politically and operationally more difficult. Finally, the potential relationship between municipal finances and revenues connected directly or indirectly with construction violations can create a structural conflict of interest. If the institution responsible for preventing violations also benefits financially from their eventual regularization through fines, a regulatory system may unintentionally weaken its own preventive incentives. These deficiencies demonstrate that piecemeal adjustments to fine schedules or adjudicative procedures alone are insufficient and that a broader restructuring of prevention, supervision, accountability, and enforcement is required (Moghabeli et al., 2025; Safari, 2025).

On the basis of these findings, the study proposes an integrated, preventive, and responsive criminal policy model for Mashhad. The proposed model rests on the principle that prevention should precede punitive reaction and that regulatory intervention should begin at the earliest stages of planning, licensing, and construction. Continuous technical supervision and digital monitoring should therefore be strengthened so that deviations from approved plans can be identified before they become established physical realities. An integrated electronic platform linking municipal licensing data, reports of supervising engineers, inspections, construction progress, and enforcement actions could significantly reduce information gaps and accelerate intervention. The model also requires differentiated responses based on the seriousness, persistence, and social consequences of the violation. Minor and low-risk formal violations may appropriately be addressed through corrective orders,

administrative warnings, or proportionate financial sanctions, whereas violations that endanger structural safety, public health, transportation networks, public spaces, neighboring properties, or essential planning regulations should trigger stronger and less negotiable measures. In this respect, the regulatory hierarchy should preserve the possibility of increasingly severe sanctions when cooperative and corrective mechanisms fail, which is consistent with the logic of responsive regulation (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2002). The model further emphasizes stronger professional accountability for supervising engineers, designers, and contractors, including meaningful disciplinary consequences for false reporting, unjustified silence regarding violations, or merely formal approval of construction work. Institutional coordination must also be improved through shared databases, clearly defined responsibilities, and rapid communication among municipal districts, engineering bodies, and other relevant agencies. Furthermore, municipal revenue reform is essential because sustainable urban financing should reduce any incentive to regard construction fines as a routine source of revenue. Public participation should complement institutional supervision through accessible, secure, and rapid mechanisms by which residents and affected neighbors can report apparent violations. Together, these measures can transform enforcement from a fragmented post hoc process into a coordinated system of early detection, graduated intervention, professional accountability, and effective deterrence (Esfijanian et al., 2023; Mohammadbeigi Mahabadi, 2024).

In conclusion, construction violations in Mashhad should be understood as a complex governance problem arising from the interaction of economic incentives, inadequate preventive supervision, fragmented

institutional responsibilities, weaknesses in professional accountability, delayed enforcement, and an excessively fine-oriented response. The existing framework, although supported by established municipal legal mechanisms, cannot achieve sustainable reduction in violations if intervention occurs primarily after unlawful construction has become physically and economically established. An optimal criminal policy must therefore shift the emphasis from post-violation adjudication toward prevention, early detection, differentiated regulation, rapid enforcement, institutional transparency, and professional responsibility. The proposed model combines preventive, administrative, technical, economic, participatory, and, where necessary, criminal mechanisms within a single responsive framework. Its central components include intelligent and continuous monitoring of construction activity, strict differentiation between low-risk and high-risk violations, stronger accountability of engineers and other professional actors, reduced municipal financial dependence on construction-related fines, timely implementation of legal decisions, and active participation of citizens in identifying unlawful development. Such an approach can restore the deterrent function of building regulations by ensuring that serious violations are neither economically profitable nor routinely regularizable through payment. It can also strengthen public confidence in municipal governance, protect neighboring and collective rights, improve urban safety, and support more equitable and sustainable spatial development. Although the model has been formulated with specific reference to Mashhad, its underlying principles are applicable to other Iranian metropolitan areas facing comparable pressures arising from rapid urbanization, expensive land markets, intensive construction activity, and institutional fragmentation. Accordingly, the

transition from a reactive and revenue-oriented model toward an integrated preventive and responsive policy should be regarded as a fundamental requirement for effective urban governance and the long-term reduction of construction violations.

References

- Ahmadi, Z. (2021). *Identifying the Most Common Building Construction Violations in the Tehran Metropolis and Their Relationship with Municipal Laws* 15th National Conference on Urban Planning, Civil Engineering, Geography and Environment.
- Ashae-Shoar, A., Tadin, A., & Rahami, M. (2025). A Reflection on the Criminalization of Building Violations. *Legal Research*, 24(63), 189-216. <https://doi.org/10.48300/jlr.2024.414385.2431>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford University Press.
- Esfijanian, D., Feiz, A., Esfandani, V., & Mahmoudian, F. (2023). Explaining the Status and Identifying Factors Affecting Violations in Urban Construction: A Case Study of District 6 of Qom Municipality. *New Achievements in Humanities Studies*, 6(67), 13-27.
- Ganjkanlou, J. (2019). Management of Preventing Building Violations in the Tehran Metropolis: Case Study of District 12 of Tehran Municipality. *Green Architecture*, 5(5).
- Lalehpour, M., Sarvar, H., Esmaeilpour, M., & Moradi Kouchi, S. (2019). Examining the Status of Building Violations and the Causes and Motivations for Their Occurrence in Shiraz. *Geography and Urban-Regional Planning*, 9(30), 59-76.
- Moghabeli, R., Mohammadi, A., & Yazdani, M. H. (2025). Building and Urban Land-Use Violations and Preventive Solutions: A Review of Global Experiences. *Geography and Human Relationships*, 8(4), 31-56. <https://doi.org/10.22034/gahr.2024.451259.2086>
- Mohammadbeigi Mahabadi, A. (2024). A Comparative Analysis of Enforcement Guarantees for Building Violations in the Iranian Legal System with Emphasis on Article 100 of the Municipality Law and Comparison with French Law. *Ghanoonyar Legal Research*(28), 146-162.
- Safari, N. (2025). Pathology of Urban Problems from the Perspective of Municipal Legal Violations: From Etiology to Countermeasure Strategies (Case Study: Tabriz Municipality). *Administrative Law*, 13(44), 101-124.