مشكلة العمران الفوضوي في العراق
الأسباب والآثار والحلول

د. عبد الرحيم الخليفي
المركز العربي للخدمات التربوية/
مونتريال/ كندا

المستخلص

تعَدّ ظاهرة العمران الفوضوي من أكبر المعضلات التي تعاني منها الدول، وخاصة النامية منها. صحيح أن الإنسان حرّ في التصرف في أملاكه العقارية وله الحق في هندسة بنائه، ولكن أحيانًا نرصد استخدامًا تعسفيًّا لهذا الحق مخالفًا للقانون. ولا شك أن لهذه الفوضى العمرانية أسبابًا متنوعة.

وقد أثّرت هذه الأسباب على هندسة المدن وشوارعها وجماليتها وتقسيماتها، وأيضًا أثّرت على الجانب الاجتماعي والأخلاقي والصحي والثقافي والأمني والاقتصادي والإداري، مما جعل كل هذه الأسباب المتداخلة موضوع اهتمام القانون والقضاء والإدارة والمواطن والمهندسين، للبحث عن حلول ممكنة.

الكلمات المفتاحية: العمران الفوضوي، الملكية العقارية، المشهد الحضري، حق الارتفاق.

Résumé :

Le phénomène d'urbanisation chaotique est l'un des plus grands dilemmes auxquels sont confrontés les pays, en particulier les pays en développement. Il est vrai qu'une personne est libre de disposer de ses biens immobiliers et de son droit de concevoir sa construction. Il ne fait aucun doute que ce chaos urbain provoque diverses raisons.

Ces raisons ont affecté: l'ingénierie, l'esthétique et les divisions des villes, et aussi sur le plan social, moral, sanitaire, culturel, sécuritaire, économique et administratif. Ce qui a fait de toutes ces raisons qui se chevauchent le sujet

du droit, de la justice, de l'administration, des citoyens et des ingénieurs, pour rechercher des solutions possibles.

Mots clés: Urbanisme en désordre, Biens immobiliers, Scène urbaine, Servitude.

المقدمة

تحدّث العلماء المسلمون عن العمران البشري وتنظيمه، باعتباره أسلوب حياة وحضارة وثقافة في المجتمع البشري، أبرزهم على الإطلاق ابن خلدون فيلسوف العالم في علم الاجتماع والتاريخ والحضارة، صاحب المقدمة الشهيرة التي تحدث في جزء منها عن نظرية العمران. وقد خصص ابن الرامي (... - 734هـ/... - 1334م)[١] كتابًا في البنيان، أسماه "الإعلان بأحكام البنيان" (تحقيق، 1999) تحدث فيه عن مسائل الأبنية وما يتعلق بها. ونجد أيضًا الشيخ أبي العباس النُّفوسي (عاش ما بين 504-420ه/1110م) صاحب كتاب "القسمة وأصول الأرضين"[٢]، وهو كتاب في فقه العمارة وما يتعلق بها مثل الشارع والزقاق والسكة والغرف والقنطرة والزروب وغير ذلك.

وتحدث فقهاء مسلمون آخرون عن حق الارتفاق على الأملاك العامة والخاصة وبينوا أحكامها. والمتأمل في العمارة الإسلامية، مثل الشام والعراق

(١) ابن الرامي: هو محمد بن إبراهيم اللخمي، ويكنى أبو عبدالله، الشهير بابن الرامي البنّاء. من أهل تونس، وبها وفاته، وربما له أصل أندلسي، وكتاب "الإعلان في أحكام البنيان" جامع لصناعة الأبنية وما يتصل بها. قال في مقدمة كتابه: "ليعلم من قرأ كتابي هذا أني بنّاء أجير، فيعذرني إن وجد فيه خطأ في اللفظ والترتيب، أمّا في النقل فلا، لأني بذلت الجهد... إلخ". (ابن الرامي، صص.(18-15).

(٢) النفوسي: الشيخ أبي العباس أحمد بن محمد بن بَكر الفرسطائي النُّفوسي (عاش ما بين 504-420هـ1110/م): من علماء الإباضية، مغراوي، من أهل نفوسة. كانت له زعامة، وصنف كتبًا كثيرة، منها (أصول الأرضين) ستة أجزاء، وهو المذكور هنا، و(السيرة) في الدماء و(القسمة) أكثر من جزء، و(الجامع) المسمى بأبي مسألة، و(تبيين أفعال العباد- مخطوط) في دار الكتب (21791). (الزركلي، 1/214). وربما كتاب "القسمة" هو نفسه "أصول الأرضين" لأني عثرت على هذا الكتاب محقَّقًا وصدرت منه طبعتان في الجزائر.

والأندلس يجد ما هو مدوّن في فقه العمران والارتفاق والحسبة[١] والعقوبات والمعاملات والجنايات ونظريات الهندسة المعمارية ونظريات العمران البشري يجده مجسَّدًا في الواقع، وهي نظريات ناظمة للمدن والشوارع والأسبلة (الطرقات) والحدائق والانتفاع بهذه المرافق، وهي مرتبطة بالعبادات (اتجاه القبلة) وبالحقوق والواجبات (مع الجيران والمارة)، وباتجاه بيوت الخلاء التي تكون في اتجاه معاكس للقبلة في العمارة الإسلامية.

وبهذا يدخل العمران بابَ مقاصد الشريعة التي ينبغي مراعاتها من جانب الوجود ومن جانب العدم - بتعبير الإمام الشاطبي (ت.790 هـ/1388 م) - لأن واقع العمران والاجتماع البشري يتطلب ترتيب الأولويات حسب الضرورات والحاجيات والتحسينات، التي تستلزم مراعاتها من جانب المجتهد والفقيه والمهندس.

لكن مع تقدم الزمن وتقلّب أحوال الحضارة الإسلامية وانتشار حالة الوهن وازدياد عدد السكان وسرعة إيقاع الحياة، فقَدَ النظامُ العمراني الإسلامي العربي خصوصياته ودخل في متاهة وفوضى، وأصبحت ظاهرة البناء الفوضوي معضلة من أكبر المعضلات. صحيح أن الإنسان له الحق في التصرف في أملاكه العقارية وهو حرّ في هندسة بنائه (سكنًا ومشاريعاً) بالطريقة التي يرغب، ولكن أحيانًا نرصد استخدامًا تعسفيًّا ومخالفًا لهذا الحق والحرية، بشكل يضرّ بالغير صحيًّا واجتماعيًّا واقتصاديًّا وأمنيًّا وأخلاقيًّا ونفسيًّا، ويضرّ أيضًا بجمالية المدن والبيئة العامة، ويضرّ بشروط السكن الذي يعني السكينة.

ولا شك أن لهذه الفوضى العمرانية أسبابًا، أهمها: الخلل الواقع بين إيقاع الزيادة السكانية وبين حركة تحديث القوانين وعدم تفعيل النصوص التشريعية للبناء، وتجاوز القوانين الضابطة للتنظيم المُدُني، إضافة إلى البطالة وحركة النزوح والانجذاب نحو المدن بحثًا عن عمل وسكن فيها بأماكنَ أراضيها ذات أثمان ليست مرتفعة. ويضاف إلى هذه الأسباب، الحروب التي فُرضت على العراق ودمّرت منشآته وبنيته التحتية في القرى والمدن والعاصمة. وكذلك ساهمت التكنولوجيا وتركت أثرًا واضحًا على حجم المدن وهيكلها العمراني ووظيفتها.

---

(١) وقد ذكر الماوردي العديد من مسائل الحسبة والارتفاق. فيقول على سبيل المثال: "وإذا بنى قوم في طريق سابل منع منه، وإن اتسع الطريق يأخذهم بهدم ما بنوه ولو كان المبني مسجدًا لأن مرافق الطرق للسلوك لا للأبنية..." (ص٣٣٨).

وقد أثّرت هذه الأسباب المباشرة وغير المباشرة على التنظيم المُدُني وكل عناصره المكوّنة للنسيج والمشهد الحضريَيْن، بسبب عدم التواؤم بين الكثافة البنائية ومساحات القطع السكنية المهيَّأة. وقد أشارت طروحات "كولن" Cullen إلى شخصية المشهد من خلال "النظرة التنظيمية الشمولية لكل العناصر المؤلِّفة والمؤثِّرة في تشكيله، للوصول إلى مشهد حضري ذو بعد جمالي وصِفات مميزة" (Cullen,1961, p8). والعناصر المؤلِّفة لتشكيل المدن هو تقسيماتها من حيث الشوارع والأرصفة والأحياء والحدائق والمقاييس والهندسة الخارجية والداخلية، وهي كلّها عناصر مؤثّرة على الجانب الاجتماعي والأخلاقي والصحّي والجمالي والثقافي والأمني والاقتصادي والإداري، لما تشكّله من أعباء على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية (الحنكاوي وآخرون، ٢٠١٢، ص١٦٢). وقد تحدثت الباحثة سجى عن جمال المدن ومقوماته، وعن النظام العام للمدينة. واعتبرت اختفاء المظاهر الجمالية نوعًا من أنواع التلوث البيئي، واعتبرت جمالها عنصرًا من عناصر النظام العام. وقد حدّد "كولن" Cullen ثلاث ركائز أساسية لتحقيق مشهد حضري مميز:

١- التتابع البصري لمفردات وعناصر المشهد الحضري ككل.

٢- الإحساس بالمكان والذي يحدّد الإحساس بموقع الفرد في البيئة.

٣- المحتوى الحصري للمشهد والمتمثل في اللون والملمس والمقياس والطراز والشخصية والتفرد .Cullen,1961, pp8-11

أما "بودِّلف" Puddilph فقد أكد على معالم المشهد الحضري والتي تتكون من مستويين:

١- تجميع المباني ومقياسها، وشكل السقف، والعناصر المختلفة التي تشكّل المقياس والكتل وحجومها ومساحاتها وارتفاعها، واستمرارية خط السمات، فضلًا عن عناصر تشكيل الواجهة.

٢- عناصر المبنى ومواد البناء والإنهاء، وتفاصيل الهيكلة الإنشائي وتقنيات البناء والألوان التي تجعل المشهد الحضري متوافقًا مع السياق المحيط.

(Puddilph, 2007, p194).

يمكن تقسيم العمران الفوضوي منهجيًّا إلى قسمين: أولًا- التجاوز على أملاك الآخرين (المواطنين أو الدولة أو الوقف باعتباره ملكاً جماعيًا). وثانيًا- مخالفة الضوابط القانونية المتعلقة بالبناء (بناء المواطن في أملاكه الخاصة ولكن مخالف للقوانين والتراتيب الإدارية والهندسية). والإشكال هنا يتمثل في

فقدان عناصر الانسجام العمراني المتداخلة التي أدت إلى تنافر المشهد الحضري، مما جعل العمارةَ في العراق موضوع اهتمام القانون والقضاء والإدارة والمواطنين والمهندسين المهتمين بالتخطيط الحضري والباحثين في علم الاجتماع والهندسة والأمن، وذلك للبحث عن حلول ممكنة للحدّ من هذه الظاهرة التي أثّرت على معالم الحضارة العربية الإسلامية في العراق.

تهدف هذه الورقة إلى البحث في أسباب العمران الفوضوي وأشكاله وآثاره المختلفة. وتبحث في كيفية حلّ مثل هذه المشاكل العمرانية ذات التأثيرات السلبية. وأيضًا البحث في إشكالات البناء الفوضوي كظاهرة اجتماعية واقتصادية مسبّبة لإشكالات قانونية واجتماعية وصحية واقتصادية وغير ذلك. فأصبحت تشكل انتهاكًا خطيرًا لأنظمة التهيئة العمرانية، أثّرت سلبًا على المشهد الحضري. فكيف يمكن التعامل مع هذه الظاهرة؟

المنهج المتّبع في هذه الورقة يأخذ شكل عناوين تتكامل فيما بينها من خلال المنهج الوصفي للمشهد المُدُني وتحليل المواد القانونية. فوحدة البحث يتم توفيرها عبر تنوّع النصوص القانونية وتناسقها، وتوظيف المنهج مما هو أكثر معرفي بالنظام العمراني، وتوصيفي لمشهد معالم المدينة، إلى ما هو تقييمي وتحليلي للقوانين الناظمة.

محتويات الورقة:

مقدمة

أولًا –في ضبط المصطلح: فوضوي أم عشوائي؟

ثانيًا – القوانين الضابطة للتخطيط العمراني في العراق.

ثالثًا – أسباب انتشار ظاهرة البناء الفوضوي.

رابعًا –آثار العمران الفوضوي.

خامسًا –الحلول الممكنة للْحدّ من الظاهرة.

الخاتمة.

أولًا -في ضبط المصطلح: فوضوي أم عشوائي؟

كثيرًا ما يقع جَدَلٌ حوْل المصطلَح المستحدَث، وذلك لتشابهه بمصطلح آخر سابقٍ عليه أو متزامنٍ معه، نظرًا لاشتراكه معه في الأصل/الجذر، أو لعدم تأديته المعنى الّذي وُضِع لأجله بدّقة، أو نحو ذلك. وهذا يحدث أحيانًا ارتباكًا في فهم المعنى. فمن بين المصطلحات المختلَف فيها، نَجِد مصطلَحَيْ" الفوضوي"، و"العشوائي". وإذا راجعنا المعاجم اللغوية نجد ما يلي:

قال أحمد بن فارس: "(فَوَضَ) الْفاءُ والْواوُ والضّاد أصْلٌ صحيح يدلّ على اتّكالٍ في الْأَمْر على آخر ورَدّه عليه، ثمّ يفرَّع فيرُدّ إليه ما يشبِهه. منْ ذلك فوّض إليه أمرَه، إذا ردّه. قال الله -تعالى- في قصّة منْ قال: ﴿وَأُفَوِّضُ أَمْرِي إِلَى ٱللَّهِ﴾ [غافر: ٤٤]. ومِن ذلك قوْلهم: باتُوا فَوْضى، أيْ مـخْتَلِطين، ومعناه أنّ كُلًّا فوّض أَمْرَهُ إلى الْآخَر. قال:

طَعامُهُمْ فوْضى فَضًا في رِحَالِهِمْ ... ولا يُحْسِنُونَ السِّرَّ إِلّا تَنادِيَا

ويُقالُ: مَالُـهُمْ فَوْضَى بَيْنَهُمْ، إذا لـم يُخَالِفْ أحدُهمُ الْآخر. (ابن فارس، [باب الْفاءِ والْواوُ وما يَثْلِثُهُمَا]، مادة فوض).

وقال الفيروزآبادي: "وقَوْمٌ فَوْضَى، كسَكْرى: متساوُون لا رئِيس لهم، أو متفرّقون، أو مُخْتَلِطٌ بعضُهُم ببعضٍ. وأمْرُهُم فَوْضَى بينهم. وفَوْضُوضاء، ويُقْصَرُ: إذا كانوا مُـخْتَلِطينَ، يَتَصَرَّفُ كلٌّ منهم فيما لِلآخَرِ" (الفيروزآبادي، فصل الفاء).

وقال صاحب "لسان العرب": وقَوْمٌ فَوْضَى: مُـخْتَلِطُون، وقيلَ: هم الّذِينَ لا أمير لـهم ولا مَن يـجْمَعُهم. قال الأَفْوَهُ الأَوْدِيّ: لا يَصْلُحُ القَوْمُ فَوْضَى لا سَراةَ لهم،... ولا سَراةَ إذا جُهّالـهُم سادُوا.

وصار الناسُ فوْضى أي متفرّقين، وهم جماعة الفائضِ، ولا يُفْرَدُ كما يُفْرد الْواحِدُ مِنَ الْمُتَفَرِّقِينَ. والْوحْشُ فَوْضَى: مُتَفَرِّقَةٌ تتـرَدَّدُ. وقَوْمٌ فَوْضَى أي مُتَساوُونَ لا رئيسَ لـهم. ونَعامٌ فَوْضَى أي مُـخْتَلِطٌ بعْضُهُ ببَعْضٍ، وكذلك جاء الْقَوْمُ فَوْضى، وأَمْرُهم فَيْضَى وفَوْضَى: مُـخْتَلِطٌ. عن اللّحْيانـيّ، وقالَ: مَعْناهُ سواءٌ بينهم كما قال ذلك في فَضًا. ومتاعُهم فَوْضَى بَيْنَهُمْ إذا كانُوا فِيهِ شُرَكاء، ويُقالُ أيضًا فَضًا، قال:

طعامُهُمْ فَوْضَى فَضًا في رِحالِهم، ... ولا يَـحْسَبُونَ السُّوءَ إلّا تَنادِيا

ويُقال: أمْرهم فَيْضُوضا وفَيْضيضَا وفَوْضُوضا بَيْنَهُمْ. وهذه الأَحرُف الثلاثة يجُوز فيها الـمدّ والْقَصْرُ. وقال أبو زَيْدٍ: الْقَوْم فَيْضُوضا أَمرُهم وفَيْضُوضا فيما بيْنَهُمْ إذا كانُوا مُـخْتلِطين، فيَلْبَسُ هذا ثوبَ هذا، ويأْكل هذا طعامَ هذا، لا يُؤامِرُ واحدٌ منهم صاحبَه فيما يفعَلُ في أمره. (ابن منظور، فصل الفاء).

والمتأمل في التعريف اللغوي أعلاه والاصطلاحي أدناه سيرى أن هناك جامعًا مشتـرَكًا بين التعريفين، فالفوضى في البناء له بعد في المعنى اللغوي، فالذين يبنون بلا توافق مع تخطيط المدينة هم يتّكلون على ضعف القوانين وغفلة المسؤولين. وهم مُتساوُون لا رئيس لهم، أو متفرّقون، أو مـخْتلِطٌ بعضُهم ببعضٍ في البناء والأرصفة والشوارع، "لا يُؤامِرُ واحدٌ منهم صاحبَه فيما يفعَلُ في أمره"، فكلٌّ يبني كما يريد.

أما مصطلح العشوائي في اللغـة: فقد قال ابنُ فارس: "(عَشَوَ) الْعَيْنُ والشِّين والْحرْف الْمُعْتَلّ أصْلٌ صحيحٌ يدُلّ على ظلامٍ وقلّة وُضوحٍ في الشّيْء، ثم يُفَرَّع منه ما يقاربه. من ذلك الْعِشاء، وهو أول ظلام اللّيْل. وعشواءُ اللّيل:

ظُلْمَته. ومنه عَشَوْتُ إلى نَارِهِ. ولا يكونُ ذلك إلّا أن تخبِطَ إليه الظّلامَ... والتّعاشِي: التّجاهلُ في الْأمرِ. (ابن فارس، العين والشين وما يَثْلِثُهُمَا).

"وعَشا عن الشّيْء يَعْشُو: ضعف بَصَره عَنهُ. وخَبَطَه خَبْطَ عَشْواءَ: لم يتعمده، وَأَصله من النَّاقة العَشْواءِ لأنّها لا تبصر ما أمامها تخبط بيدها ولا تتعهد مواضِع أخفافها،... وتَعاشَى: أظهر العَشا وليْس به. وتعاشَى: تجاهل، على الْمثل" (المُرسي ١٤٢١هـ/٢٠٠٠م: العين والشين والواو).

العشواء: "وعَشا عن الشّيْء يعْشُو: ضَعُف بَصرُه عنه، وخبطَه خَبْطَ عَشْواء: لم يتعمّدْه. وفلانٌ خابطٌ خَبْطَ عَشْوَاء، وأصْلُه من الناقة العَشْواء لأنها لا تُبْصِر ما أمامَها فهي تَخْبِطُ بيَدَيْها، وذلك أنها تَرْفَع رأْسها فلا تتعهّدُ مواضِعَ أَخْفافِها... ومن أمثالهم السّائرة: وهو يخْبِط خَبْطَ عشْواء، يُضرَبُ مثلًا للسّائر الّذي يرْكبُ رأْسَه ولا يَهْتَمّ لعاقبته كالنّاقة العَشْوَاء الّتي لا تُبْصِرُ" (لسان العرب، باب العين المهملة، فصل الألف). فالبعد اللغوي في مصطلح "عشواء" هنا لا نراه في الاصطلاحي بالقدر الذي نراه في مصطلح "الفوضى"، لأن الذي يبني هو يتعمد البناء ومبصر للعواقب الصحّية والجمالية والأمنية والأخلاقية ونحو ذلك، ولكنه لا يلتزم بها للضرورة.

وبعد عرض الفروق بين "الفوضوي" و"العشوائي" فإننا نفضّل مصطلح "الفوضوي" على المصطلح الثاني، لأنه دالّ على معنى الواقع وله امتداد في اللغة أكثر من مصطلح "العشوائي". وكما يقول ابن خلدون: «الحدّ راجع إلى المعاني» (ابن خلدون، ص٧٥٩)، فاللفظ لا يزال يختص بالمعنى حتى يقتصر عليه ولا يتجاوزه إلى غيره من المدلولات إلّا ضِمن سياق معيَّن، ولا يظهر المصطلح إلا من خلال المعنى اللغوي، ويستمدّ مفهومَه من المعنى اللغوي.

وفي الاصطلاح يُقصَد بالعمران: ظاهرة الإنشاءات والهندسة المدنية، التي تتطلب تهيئةً عمرانية وما يترتب عنها من علاقات اجتماعية وتأثيرات اقتصادية وصحية وغير ذلك. وقد عرَف العمران الفوضوي عدة مصطلحات متناظرة من حيث المقصود، لكنها تختلف من حيث اللفظ من بلد إلى آخر "إذْ يُطلَق مصطلَح السكن غير اللائق على السكن العشوائي في المملكة المغربية، ويطلَق مصطلح السكن الفوضوي على ظاهرة السكن العشوائي في الجمهورية التونسية، ويطلَق مصطلح السكن الهامشي على التكدّس السكاني في الكويت، ويطلَق مصطلح مناطق المخالفات على مناطق السكن العشوائي في سوريا، فضلًا عن أسماء أخرى كأحياء الأكواخ، وأحياء الصفيح وغيرها" (موسى، ص ص-٢٤-٢٣)، ويسمى في الجزائر "البناء غير المشروع"... ومهما اختلفت الاصطلاحات فالمقصد واحد، وهو بناء هامشيّ هشّ، نظرًا لعدم ارتكازه إلى

أساسات لا تستجيب لبنود القانون واللوائح البلدية ولا لقواعد البناء من الناحية الهندسية والتخطيط العمراني، ولا للقواعد الصحية والجمالية. وغالبًا ما يكون مهدَّدًا بالهدم في أي وقت من طرف البلديات الملتزمة بالقانون. فالمناطق الفوضوية هي "مناطق أقيمت مبانيها بجهود ذاتية من قِبل ساكنيها، سواء على أراضيهم، أم على أراضٍ مغتصَبة تملكها الدولة، وبدون تراخيص رسمية، وهي غالبًا تفتقر إلى الخدمات والمرافق الأساسية التي قد تمتنع الجهات الرسمية عن توفيرها، نظرًا لعدم قانونية هذه الوحدات السكنية، وقد تستجيب لبعضها تحت إلحاح الحاجة إلى تدبير الحد الأدنى الإنساني والآدمي لهذه الكتل السكانية التي تعيش في هذه المناطق". (السيّد وآخرون، ٢٠٠٦، ص ص ٧٩-٧٨)

ويعرَّف البناء الفوضوي في معجم العلوم الاجتماعية بأنه البناء على أرض الدولة دون مراعاة قواعد وقوانين التنظيم والبناء وشروط السكن الصحّي (مدكور، ١٩٧٥، ص٦٢٢). ويعرَّف في العلوم الاجتماعية وعلم النفس بأنه "أيّ سلوك لا يقوم على نظام أو منطق أو قانون، أي أنه سلوك لا رابط له ولا ضابط ولا حدود" (موسى، ٢٠١٠، ص١٧).

أما قانونًا فالمشرّع العراقي ينظر إلى البناء الفوضوي على أنه تجاوزٌ، والذي يعرّفه القانون رقم (١٥٤)، الصادر بتاريخ ٢٠٠١ على أنه كل التصرفات الواقعة العائدة للدولة ضمن حدود التصاميم الأساسية للمدن من دون الحصول على موافقة أصولية في كل أنواع العقارات، سواء أكان البناء موافقًا أم مخالفًا للتصاميم الأساسية للمدن. -استغلال المشيدات. - استغلال الأراضي (الوقائع العراقية، ٢٠٠١، ص٤٦٤).

وأغلب الدراسات تطلِق الصفات المذكورة في التعريف أعلاه على البناء المخصَّص للسكن دون غيره، لكن الصواب هو أن البناء الفوضوي -أو العشوائي كما يوصَف- ينبغي أن يطلَق على كل منشأة - سواء أكانت سكنية أم خاصة بالمصانع أم المزارع أم بالتعليم أم الصحة أم الخدمات أم نحو ذلك - تم إنشاؤها فوق الأرض أو في جوفها ولكن من دون إجازة بناء أو توسيع أو ترميم، أو هو بناء مجاز (مرخَّص) قانونا ولكن تم التوسّع فيه بطريقة غير قانونية، أو تشييد بناء قانوني لكن في مكان غير قانوني كأن يُبنى على أرض زراعية أو في غابات أو مناطق أثرية أو على شواطئ أو رصيف أو جزء من الطريق العام أو على أرض الغير، سواءً أكان هذا الغير ملكا خاصا للأفراد أم للدولة أم هو أرض وقفية. ويقوم بهذا البناءِ الفقراء النازحون إلى المدن للسكن، أو المتنفذون لتوسيع مشاريعهم.

فالعمران الفوضوي هو كل بناء في تقسيم عقاري غير مصادَق عليه من طرف السلطات ذات العلاقة، أو هو بناء غير ملتزم بالقانون الخاص

بالتعمير والتهيئة العمرانية، أي أنه من دون إجازة (ترخيص)، أو تجاوز علامات التحديد الخاصة به، أو مخالِف للمواصفات من حيث الارتفاع أو المسافة بين الجيران أو الارتداد عن الشارع والطرقات الرئيسة والفرعية، ومخلّ بالقوانين واللوائح المتعلقة بالبناء والتهيئة والمقاييس الهندسية وقواعد الصحة العامة. والأصل في البناء المخالف هو الهدم بقرار قضائي هدمًا كليًّا إذا كان مخالفًا، أو جزئيًّا إذا كان فيه جزء مخالف، أو التسوية إذا كان مخالفًا للترخيص فحسب.

وبصفة عامة فالبناء بلا رخصة هو جريمة عمدية يتوافر فيها القصد الجنائي. (حمادي، وكسي، ٢٠١٣، ص١٣). وقد ميّز الباحثان إدري رامي وإحدان صونيا بين ثلاثة أنواع من البناء المخالف: البناء الفوضوي، وهو البناء الذي لم يحترم مختلف القواعد التشريعية والتنظيمية الضابطة لنشاط وحركة البناء. والبناء المحظور، وهو البناء على أراض ممنوع عليها البناء كالمناطق المعرَّضة للكوارث الطبيعية كالفيضانات والزلازل وانجراف التربة، والبنايات المتواجدة فوق أنابيب الغاز أو تحت شبكات الكهرباء. أو محارم الطرقات والانهار ،والبناء العشوائي وهو بناء مخالف لكل الإجراءات القانونية المرتبطة بالتخطيط العمراني.(إدري وإحدان، ٢٠١٥، ص١٨-١٩). وفي كل الحالات هو بناء غير ملتزم بالضوابط والإجراءات القانونية الناظمة للمدن وما يتعلق بها من مرافق عمومية.

ثانيًا – القوانين الضابطة للتخطيط العمراني في العراق.

في إطار النظام العام، لم يترك المشرّع العراقي العمرانَ بلا ضوابط بل وضع له قوانين ولوائحَ ناظمةً لإسناد إجازات البناء لطالبيها، والتي هي وثيقة تصدرها البلدية وفق استمارة متفَق عليها (نموذج إجازة بناء) للغرض منذ عام ١٩٦٠ من خلال لجنة فنّية وبالتعاون مع أمانة بغداد ومديريات البلديات في المحافظات، وتتضمن قسمين: القسم الأول يضم بيانات تعريفية تخص مديريات البلديات، والقسم الثاني يحتوي على البيانات الإحصائية، والتي تشمل نوع البناء، والغرض من الاستخدام، والمادة الرئيسة المستخدمة في البناء والكلفة التخمينية ومساحة البناء، وغيرها من المعلومات عن الإجازة. وذلك لرصد حركة البناء في البلاد، بالتنسيق مع وزارة التخطيط باسم صاحب المُلك الذي يروم البناء في ملكه استنادًا إلى نص المادة (٣٧) من نظام الطرق والأبنية المرقّم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ المعدَّل، وهناك قوانين أخرى ضابطة لتنظيم البناء، نذكر منها:

١- قانون نظام الطرقات والأبنية المرقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ المعدَّل، وهو من القوانين الأولى التي اهتمت بالبناء والطرقات وإجازات البناء والتصميم، وقد وضع ضوابطَ لا تزال نافذةً حتى أيامنا هذه.

٢- قانون واردات البلديات المرقّم (١٣٠) لسنة ١٩٦٣ المعدَّل.

٣- قانون المخطط الأساس لمدينة بغداد المرقّم (١٥٦) لسنة ١٩٧١، ويحتوي على (٢٣) مادةً وملحقَيْن، وهو قانون يتعلق بالتصميم الأساس لمدينة بغداد المعَدّ من قِبل مؤسسة "بُولْ سرْفِيسْ" في بولندا في السنة ١٩٦٧-١٩٦٦ المعدَّل، والمقترِن بمصادقة مجلس أمانة العاصمة، والمنشور في مجلة الوقائع العراقية عدد (٢١٢٥) في ١٩٧١/٤/١٨، ويتضمن بشكل إجمالي أنواع استعمالات الأرض والخطوط الرئيسة لبرنامج إعمار وتطوير المدينة للسنوات المنتهية في سنة ١٩٩٠. ويتميز هذا القانون بقوة الإلزام القانوني والذي ينص في جزء منه بأنه "لا يجوز استعمال الأرض أو الشروع بأي عمل من أعمال الإعمار والإنشاء فيها بما في ذلك تقسيم الأرض للمقاصد المختلفة التي تناولها التصميم الأساس... ما لم يكن ذلك مطابقًا لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ومتفَقًا مع مخطط التصميم الأساس والتفصيلي المصدَّق وموافقًا للاستعمالات المقررة لذات المنطقة أو لجزء منها". وقد تم نشر نموذج خارطة التصميم الأساس لمدينة بغداد في الوقائع العراقية عدد (٢١٢٥).

وقد بيّن هذا القانون الأسباب الموجبة للاهتمام بمدينة بغداد، وهو كونها عاصمة للجمهورية العراقية وذات مركز سياسي وإداري واجتماعي وثقافي واقتصادي مهم.

٤- قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٨٥٠) لسنة ١٩٧٩، والذي حدد الحدّ الأدنى لمساحة البناء ب١٢٠م^2 والأقصى ب٨٠٠م^2، مع إجازة إفراز الأراضي المشيد عليها أكثر من دار سكن إلى عدة قطع بمساحة لكل دار لا تقل عن ٣٠% من المساحة العمومية.

٥- قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٩٤٠) لسنة ١٩٨٧، والذي عدّل مساحة الإفراز للقطع السكنية المذكورة في الفقرة (٢) أعلاه، بما لا يقل عن ٢٠٠م^2 في مركز المحافظة، و٢٥٠م^2 في مركز القضاء، ٣٠٠م^2 في مركز الناحية.

٦- قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١، وهو تعديل لقانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

٧- قانون رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١، وهو قانون يتعلق بحالات التجاوز على عقارات الدولة.

٨- نظام إجازات البناء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ (إجازة بناء حديث، إضافة بناء، ترميمات)، مع التعليمات، والذي يحدّد ارتفاع الدُّور السكنية والبناء بدون ارتداد أو بارتداد وبقية الضوابط والمقاييس المطلوبة لمساحات القطع ونسب البناء المطلوبة والارتداد عن الطريق العام والفرعي. (منشور في جريدة الوقائع العراقية عدد (٤٤٠٥) في ٢٠١٦/٥/١٦.

٩- بيان رقم (١) لسنة ١٩٩٢ الخاص بالملاجئ[١]، وهي ملاجئ تؤمّن الحماية من آثار الأسلحة التقليدية والأسلحة الكيمياوية والإحيائية والحماية النسبية من تأثير الانفجار النووي (العصف والإشعاع النووي والغبار المشعّ) على أن تتحمل ثلاثة ضغوط جوية. ويعاقب المخالف لأحكام البيان وفق الفقرة(٢) من المادة السابعة عشرة من قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨. (منشور في جريدة الوقائع العراقية عدد (٣٤٠٩) في (١٩٩٢/٦/٨). والمستند إلى المادة (٢) من قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨ المعدل ولغرض تنظيم الملاجئ.

١٠- قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٢٩٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل سنة ٢٠١٠. عنوان التشريع: تخويل أمين بغداد والمحافظين والقائم مقام، ومديري النواحي، كل ضمن اختصاصه، سلطة إصدار القرار بفرض غرامة لا تزيد عن خمسمئة ألف دينار على كل من تسبب في تشويه الساحات العامة أو الطرق العامة أو مضايقة المرور، أو تخريب أو اتلاف الحدائق أو المنتزهات العامة، أو غسل المركبات في الساحات أو الطرق العامة، أو قام برمي النفايات أو تجاوز على شبكة المياه المعدة للشرب... وعند امتناع المخالف المحكوم عليه بموجب هذا القرار عن دفع الغرامة، تستحصل منه وفقًا لقانون تحصيل الديون الحكومية ذي الرقم (56) لسنة ١٩٧٧. (الوقائع العراقية، عدد (٣٣١٩)، ص١٩٩٠/٣٧٠

١١-رسوم البناء حسب القرار رقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ وقرار مجلس شورى الدولة رقم (٩٢) لسنة ٢٠٠١.

ثالثاً -أسباب انتشار ظاهرة البناء الفوضوي.

(١) تحدثت هنا عن الملاجئ بالرغم من أنها ليست منشأة سكنية، لكنها تصبح مساكنَ عند الحرب ينبغي أن تتوافر فيها كل شروط السكن.

لقد ضبطت قوانين البناء والتخطيط العمراني ولوائح البلديات أعلاه نسيجَ المدينة وهندستَها، من جهة المساحة، والارتفاع، والارتداد على الطريق العام والفرعي، والجمالية، ومقاييس الأرصفة والشوارع، وشبكات الصرف الصحي، والكهرباء،... وفي كل سنة تصدر مديرية إحصاءات البناء والتشييد في وزارة التخطيط تقريرًا سنويًّا يضم إجازات البناء والترميم الممنوحة للقطاع الخاص[١]، لكن غياب التنسيق بين الوزارات المعنية بالأمر كوزارة التخطيط ووزارة الكهرباء ووزارة الصحة ونحو ذلك، وعدم استثمار هذه الإحصاءات، وعدم تطوير منظومة القوانين المنظمة والضابطة، وغياب تخطيط يتميز بالاستشراف والشمولية والصرامة، ساهم في استمرار ظاهرة الفوضى في البناء.

وقد قسّمت الباحثة خ.ك.كوثر مخالفات البناء إلى أنواع:

- النوع الأول: مخالفات بسبب عدم إمكان الحصول على إجازة (رخصة) بناء، ولا يمكن القبول بها من قبل البلديات، وتنطبق هذه الحالة على الأراضي التي لا ملكية للمواطنين عليها - مثل المساكن العشوائية والأراضي الحكومية التي تم وضع اليد عليها، وأملاك الغائبين - وعلى الأراضي غير المفرَزة إفرازًا رسميًّا بسبب الإدارة والقانون لأسباب مختلفة - مثل: وجود مشكلات بين الورثة أو غياب أحدهم، أو تعذّر حصول المالك الجديد للأرض على وثيقة تسجيلها في دائرة تسجيل الأراضي "الطابو" بسبب شرائها على الشيوع فحاليًّا معظم الأراضي هي أراضٍ زراعية حيث

(١) حرصًا على تنظيم العمران يقوم الجهاز المركزي للإحصاء في العراق على إصدار تقرير سنويّ فيه إحصاء إجازات البناء الممنوحة للقطاع الخاص التي تصدر عن وحدات أمانة بغداد ومديريات البلديات في بغداد والمحافظات– عدا إقليم كردستان– مصنفة حسب الغرض من الاستخدام ونوع البناء (بناء جديد، إضافة بناء، تحوير البناء، هدم وإعادة بناء، ترميم)، دار سكن، عمارة سكنية ذات شقق، عمارة تجارية، بنايات غير سكنية، مع تحديد مساحة العرصة ومساحة البناء والكلفة التخمينية للبناء. والهدف من التقرير السنوي الخاص بنشاط إجازات البناء والترميم الممنوحة للقطاع الخاص –كما ورد في التقرير– هو لأغراض المخططين والباحثين. وتم إعداد استمارة (نموذج إجازة بناء) للغرض أعلاه منذ عام ١٩٦٠، وتتوفر البيانات للسنوات ١٩٦٩–٢٠١٨ بصيغة تقارير ورقية، وبصيغة PDF EXCEL 2005–2019. وزارة التخطيط العراقية، مديرية إحصاءات البناء والتشييد (نيسان ٢٠١٩).

أسعارها أقل مقارنة بالسكنية - وأيضًا الأراضي الزراعية والتي تم تحويل صبغتها من زراعية إلى سكنية من دون تحويل جنسها رسميًّا.

- النوع الثاني: التجاوزات في البناء بسبب عدم الالتـزام بشروط إجازة البناء الممنوحة رغم وجودها

وهناك أسباب كثيرة استطاع البحث تثبيتها من خلال واقع الحال: كمحدودية مساحة أرض البناء، أو غياب القوة التنفيذية لسلطة البلدية بسبب الأوضاع السياسية والأمنية.

– ضيق رقعة الأراضي التي بنيتها التحتية مهيَّأة والخدمات نسبة إلى عدد سكانها المرتفع، وارتفاع أسعار الأراضي السكنية يقلل من إمكان تقسيمها إلى قطع كبيرة للبيع. – الانتشار الواسع للملكيات الخاصة وفي ظل غياب تشريعات تنظيمية لتوحيد الطابع المعماري، وغياب الوعي والثقافة المحلية حول العمارة والتخطيط عند بعض المواطنين. **ظاهرة** تفتيت الأراضي إلى قطع متناهية في الصغر، لذا ينبغي تغيير ضوابط الإفراز والمساحات. قلة التفاصيل والتوضيحات في بعض نصوص القوانين، وخصوصًا تلك المتعلقة بالطابع المعماري والعمراني والنسيج العمراني للمدينة، والمشهد الحضري، لذا نجد التشظي في المشهد الحضري للمدينة.

- النوع الثالث: مخالفات بعد إتمام البناء أي ليس في فتـرة البناء، مثل الإضافات البنائية والتقسيمات الجديدة للبناية، وعدم إمكان الحصول على إجازة للبناء لأنها متجاوزة على الشروط والضوابط (كوثـر، ٢٠١٥، ص ص (٢٢٣-٢٢٤).

إن انتشار هذه المخالفات في البناء تدعو الباحث إلى السؤال عن الدوافع التي تجعل بعض الناس يلجؤون إلى المخالفة والخروج عن القوانين أو الاعتداء عن أملاك الغير بالبناء فيها، وذلك لعدة أسباب متنوعة. وقد بيّن (حنكاوي وآخرون) في جدول مفصَّل الجوانبَ العامة لظاهرة البناءِ والسكن العشوائي، وحدّدوا أسباب نشوء المناطق السكنية العشوائية (أسباب ديمغرافية، وأسباب اقتصادية وأسباب تنظيمية)، وحدّدوا أنواع المناطق العشوائية (من حيث مخالفتها للضوابط والتشريعات التخطيطية حسب مخططات المدن، وحسب طبيعة نشأتها)، وحدّدوا أيضًا الخصائص العامة للمناطق السكنية العشوائية (الخصائص البيئية، والخصائص العمرانية). (الحنكاوي وآخرون، ٢٠١٢، ص١٦٧). إضافة إلى ذلك، هناك غياب للرقابة والمتابعة المستمرة. كل ذلك أدّى إلى فسح المجال لظهور تجاوزات على القوانين المنظمة للمدن ولوائح

البلديات، مما أدى إلى نشوء عشوائيات شوّهت المشهد الحضري. إضافة إلى أسباب أخرى ساهمت في انتشار ظاهرة العشوائيات، نذكر منها: الأسباب الاجتماعية، والاقتصادية، وأخرى قانونية.

١- **الأسباب الاجتماعية**: وتتمثل في أزمة السكن التي يعاني منها المواطنون، فهناك بعض العائلات تكاثرت ولم تجد بدًّا من التوسع، وهناك أُسَر غير قادرة على إنشاء بيت للسكن بمواصفات قانونية. وفي ظل هذه الأجواء نجد الدولة غير قادرة على توفير السكن لكل مواطنيها، الأمر الذي يدفعهم إلى تشييد سكن مخالف للقانون واللوائح البلدية، مثل إضافة طوابق، أو عدم احترام المسافة بين الجيران أو الارتداد عن الرصيف أو الشارع، أو فتح نوافذ غير قانونية، أو البناء على أراضٍ غير مفرزة أو أراضي الدولة أو نحو ذلك.

وتشكل الهجرات الاضطرارية الحاصلة نتيجة الحروب والكوارث والنزوح من الريف إلى المدينة أسبابًا أخرى للعشوائيات (أبو الهيجاء، ٢٠٠١، ص ص١٥-١٦). وقد عقّدت حرب العدوّ الأمريكي على العراق ظاهرة الفوضى العمرانية[١]، بسبب هدم بيوت المدنيين وترويعهم وتهجيرهم، الأمر الذي جعلهم لا يستطيعون إعادة بناء ما تهدم فيلجؤون إلى البناء بأسرع الطرق وإن كانت مخالفة للقانون. ومثل هذه السلوكيات هي اعتداء على الذوق العام وتشويه لجمال المدينة، وقد يتسبّب ذلك في كارثة صحّية بسبب حجب أشعة الشمس عن الجيران وتجمع المياه الآسنة المسبّبة للعديد من الأمراض وانتقالها بسهولة، أو يؤدي إلى فوضى، فضلًا عن أنه جريمة في حق الدولة والمجتمع.

٢- **الأسباب الاقتصادية:**

من أسباب العمران الفوضوي أيضًا:

(١) أكّدت المهندسة المدنية خولة كريم كوثر أنه لا توجد إحصائية دقيقة حول عدد المخالفات بسبب الصعوبة الكبيرة، حيث ازدادت التجاوزات بعد سنة ٢٠٠٣ بشكل كبير، وفي مقابلة للباحثة مع مسؤولين في أمانة بغداد، تبيّن أن نسبة الأراضي المفرزة في المدينة لا تتناسب مع الأراضي المخصصة للبناء،...)، وتبين من خلال هذه المقابلة الشخصية أن متوسط عدد الطلبات المتقدمة للحصول على إجازات البناء= =تدنى بعد أحداث ٢٠٠٣، بل ان المواطنين الذين يحصلون على إجازات البناء لا يلتزمون بشروط إجازة البناء. خولة كريم كوثر: "التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء وأثرها ...". م.س، ص ص ٢٢٤-٢٢٥.

- الظروف الاقتصادية للمواطنين التي تدفع بهم إلى شراء أراضٍ في أطراف المدينة، بالرغم من أنها لا تزال غير مفرزة. فارتفاع أسعار العقارات وما تبعه من عدم مقدرة بعض الفئات الشعبية على شراء الأراضي، يجعلهم يلجؤون إلى الشراء من أطراف المدينة لأن أسعارها رخيصة (أبو الهيجاء، 2001، ص8)، إضافة إلى غياب التخطيط المتوسط المدى والقريب المدى من طرف الدولة، وغلاء مواد البناء مما يجعل المواطن "يقتصد" في استعمالها. وهذا يؤثر لاحقًا على بنية البناء ويشكل خطرًا على صحة الناس بسبب الرطوبة، ويسبب مشاكل بين المتجاورين في السكن، حيث تخلو مثل هذه الأبنية من عوازل بين الجيران.

- شبه غياب لسياسة إسكان وطنية رشيدة تتوافق مع واقع المجتمع العراقي الاقتصادية والاجتماعية والسكانية. وهذا أمر شائع في المجتمعات العربية وليس خاصّا بالعراق.

- قلة تكلفة الأحياء العشوائية مقابل البناء المنظم الذي لا يستطيع الفقراء تحمّل نفقاته وخاصة تلك التقسيمات التي تقع في مناطق استراتيجية من المدينة ذات السعر المرتفع.

- النموّ الاقتصادي للمدن وتركّز الاستثمارات بها ما يجعلها مركز جذب للعمالة إليها، واتجاههم إلى الإقامة بالمناطق العشوائية. (موسى، ٢٠١٠، ص٦٩).

- ارتفاع الإيجار وانخفاض الدخل وزيادة شريحة فقراء الحضر المحتاجين إلى سكن منخفض التكاليف. (موسى، ٢٠١٠، ص٦٩).

- عدم نـموّ القطاع الزراعي، مما يجعل المعطَّلين عن العمل يتوجهون إلى المدن بحثًا عن عمل مناسب . ونظرًا لعدم إتقان هذه الفئة للمهارات الصناعية المطلوبة وغيرها من المهن الحضرية، فإنهم يتقاضون أجورًا متدنية لا تمكنهم من الاستئجار داخل المدن ذات الإيجار المرتفع، فيضطرون إلى البحث عن سكن رخيص في الأحياء العشوائية، وهو ما يشجع الساكنين القدامى في تلك الأحياء إلى التوسع في البناء العشوائي باعتباره مصدر رزق لهم.

٣- **الأسباب التخطيطية والقانونية والإدارية**: من الأسباب الأخرى المؤدية إلى البناء الفوضوي:

- عدم فرز الأراضي المحيطة بالمدن الخاصة أو التابعة للدولة، وبطء حركة التخطيط مقابل سرعة حركة البناء.

- الزيادة الديمغرافية: تشكل الزيادة السكانية الناجمة عن الزيادة الطبيعية المطّردة في عدد سكان الحضر وتمركزهم في المدن الكبرى، سببًا في البناء الفوضوي، فضلًا عن النزوح من الأرياف والمناطق البعيدة إلى المدن وخاصة العواصم (عباس، ٢٠٠٩، ص ص (٣-٢).

- عدم وجود تصوّر واضح عن الجوانب العامة لظاهرة البناء العشوائي في مشهد الشارع السكني (الحنكاوي وآخرون، ٢٠١٢، ص١٦٢).

- عدم تفعيل بعض القوانين، وضعف التنسيق بين السلطات المعنية، وعدم التفاعل مع الواقع، وانعدام الرقابة والمتابعة والتنفيذ، وبطء الإجراءات الإدارية في منح إجازات البناء، مما يجعل المواطنين يلجؤون إلى البناء السري (أيام العطل أو في الليل أو استغلال الوضع الأمني أيام الحروب)، وهو ما ينشأ عنه فوضى في البناء.

- عدم وجود مخططات معتمَدة لبعض الأحياء في القرى والمدن، وعدم توفر إسكان شعبي اقتصادي للمواطنين (سلطان: ٢٠٠٧، ص١) من ذوي الدخل المتدني، سبّب ضغطًا على المدن غير المهيأة من حيث التخطيط لاستقبال النازحين إليها.

- تكرر قرارات التسوية للبناءات المخالفة، وعدم الصرامة في تنفيذ قرارات الهدم أو دفع الغرامات، شجع على البناء العشوائي.

- انتشار الفساد المالي والإداري كالرّشوة بين بعض المسؤولين على الرقابة وإنفاذ القانون، وذلك مقابل غضّ الطرف عن البناء غير المرخَّص أو المرخَّص ولكنه مخالف لمواصفاته، وغير حاصل على شهادة المطابقة - بعد الانتهاء من أشغال البناء الواردة في أصل إجازة البناء - ويتم هذا من دون رادع، لأن المخالف سينتظر قرارات للتسوية تصدر بصفة متكررة.

إن غياب التخطيط البعيد المدى، وعدم توظيف دراسة نسبة التزايد السكاني في المدن، وعدم رصد حركة النزوح، وغياب قوانين فاعلة ونحو ذلك، جعل البناء الفوضوي يتكاثر بلا رقيب، مما جعل السلطات تلجأ إلى التسوية مع المخالفين، وهذا أمر يفسح المجال لبعض المواطنين لانتهاج سلوك

المخالفين ويشجع على النزوح إلى المدينة، لأنهم يتوقعون التسوية مع الإدارات المعنية.

ثالثًا -آثار العمران الفوضوي:

يشكل السكنُ الفوضوي الناتج عن غياب التخطيط الاستراتيجي معضلةً للسكان وللدولة، حيث تظهر العديد من المشاكل الاجتماعية والأمنية والجمالية والأخلاقية والاقتصادية والبيئية والصحية، وتثير إشكالات قانونية محرجة بسبب إشكالات حق الارتفاق بالمصطلح الفقهي(١)، مما يشكل أعباءً على الدولة والمجتمع، وتثقل حركةَ التنمية.

إن عدم الْتزام البناءات السكنية بالمعايير الهندسية في مقاييس البيوت وطريقة بنائها وتهويتها وإنارتها الطبيعية والمسافة بين الجيران ومقاييس الشوارع والأنهج والأرصفة، يولّد العديد من المشاكل الاجتماعية، مثل:

- انهيار حواجز الخصوصيات بين الجيران بسبب عدم احترام المسافات والمقاييس بين الجيران مما يؤدي إلى التطفل، وهذا يسبب كثرة حالات التنازع بينهم واضطراب العلاقات الاجتماعية.
- انهيار حواجز الخصوصية الأسرية بسبب اكتظاظ أفراد الأسرة في غرف ضيقة مما يسبب التوترات وانعدامَ الراحة النفسية.
- غياب البعد الجمالي للأحياء والشوارع والأرصفة والألوان، وغياب الحدائق كمتنفس للعائلات والأطفال وكبار السنّ. وقد أكدت الباحثة سجى الفاضلي على الجانب الجمالي في العمران، واعتبرت أن اختفاء المظاهر الجمالية هو مصطلح مقترن بنوع مهم من أنواع التلوث البيئي المعروفة في الوقت الحاضر ألا وهو التلوث البصري، أدت إلى مظاهر مشوّهة للجانب البصري والجمالي في الواقع الحضري المعاصر. فالبيئة الحضرية في العراق تمر بحالة من الفوضى البصرية ومنه الإرباك التنظيمي في العمران والذي أخذ

(١) الارتفاق: الارتفاق في اللغة: الانتفاع بالشيء. ابن منظور: لسان العرب (مادة: رفق). وفي المصطلح الشرعي والقانوني يقصَد به منفعة مقرَّرة لعقار مملوك لشخص على عقار الأول، كحق السقي والمرور والجدار المشترك بين الجيران والتعلّي والأرصفة ونحو ذلك. وحق الارتفاق دائم غير محدد بوقت. أما حق الانتفاع فمقرر لشخص منتفع كإعارة الأرض أو الكتاب أو الدار، وهو مؤقت. راجع حول الارتفاق: (ابن نجيم المصري، ٢٢٨/٦، ابن محمد التاودي، (٤١٣/٢).

بالتزايد السريع في مختلف المجالات والذي أدى إلى اختفاء المظاهر الجمالية لكل شيء يحيط بنا. (الفاضلي، ٢٠١٥، ص٧٧).

- التكدّس الكثيف للأبنية وسوء تنظيم الشوارع والأنهج والأرصفة، ووجود حزام من الأحياء البائسة تعيش حياة فوضى، سبّبت تلوثًا بصريًّا أثّر أيضًا على السلامة البيئية والأمنية، وأثّر كذلك سلبا على جمالية المدينة.
- انخفاض مستوى الأمن في هذه الأحياء العشوائية مما يسبب انتشار الجريمة بأنواعها مثل جرائم المخدرات والجرائم الأخلاقية والسرقات إضافة إلى التشاجر المستمر.
- تردي الخدمات العامة كتوفير المياه والكهرباء وشبكات الصرف الصحي وتزفيت الشوارع ونحو ذلك.
- تكاثر المشكلات البيئية بسبب انعدام مكبّات لمختلف النفايات، وهذا بدوره يسبّب مشكلات صحية وتشويها لجمالية المدن وتلويثا بصريا وذوقياً.
- تدهور بعض المساكن والبنايات مما يجعلها تشكل خطرًا على حياة ساكنيها والجيران والمارة.
- ارتباك في انسياب المياه وحركة الكهرباء وقوّتها بسبب فوضى الاستخدام.
- تدهور الخدمات الصحية والاجتماعية وغيرها.
- انتشار الأمّية والفقر والبطالة.
- ضعف الشعور بالمواطنة، وبالمقابل الشعور بالتهميش والتمييز واللاعدالة في الوطن.
- التلوث السمعي بسبب الضجيج وتداخل النشاطات الصناعية والورش في قلب الأحياء السكنية.
- كل ما سبق يسبب مشكلات صحية على المستوى البدني والنفسي.
- وذكرت الباحثة سجى "أن للبناء العشوائي تأثيرًا واضحًا في تفاقم ظاهرة التلوث البصري الناتجة عن عدم تجانس الطابع المعماري داخل إطار المدينة، الأمر الذي يفقد المدينة هويتها بسبب انتشار كتل معمارية خالية من الفكر والمضمون" (سجى، ص١٠٤، الزبيدي، ٢٠١٦).

- انتشار الأمراض والعدوى.

رابعًا - الحلول الممكنة للحدّ من ظاهرة البناء العشوائي.

الأصل في العمران هو الالتزام بقانون البناء، والتهيئة العمرانية للحفاظ على السلامة العامة والصحة والجمالية، إلا أن هناك بعض المخالفات ناتجة عن الأسباب التي ذكرت آنفـا. وليس من الحكمة في شيء أن يتم هدم البناء المخالف للقانون وخاصة البناء الخاص بالسكن، لأن الأصل فيه الاستمرار ما لم يضر بالغير، لأن إجراء الهدم قد تؤدي إلى مشاكل أخرى أكثر تعقيدًا من هذه المخالفات كالتشريد من جديد وقطع أرزاق الباحثين عن عمل ونحو ذلك من المشاكل الاجتماعية والصحية، فضلًا عن ذلك هي قضايا إنسانية. لذلك قامت الحكومة العراقية بتشريع مجموعة من القوانين لضبط هذه المخالفات، وهو ما يعرف ب"قانون التصالح في مخالفات البناء" كسبيل لحل النزاعات وهو ذو صبغة قانونية، وهو أمر معمول به في كثير من الدول مثل الجزائر الذي يسمى "تسوية" (بوالسليو، ٢٠١٢، ص٩١) كما ورد في قانون التوجيه العقاري٢٥-٩٠ والمرسوم ٢١٢-٨٥ والقانون ١٥-٨ الذي يحدد شروط التسوية، والقانون ٢١٢-٨٥ (تسوية جزئية).

وفي هذا السياق أعطى المشرع العراقي في (المادة ٩٥ مكررة/١) لمدير عام دائرة البلدية التابعة لمدينة بغداد ومدير البلدية المختص سلطةَ فرض غرامة على كل من أقام بناءً أو منشآت سكنية من دون إجازة أصولية أو خلافًا لها، صادرة عن أمانة بغداد أو البلدية المختصة. ويكون كل من صاحب الملك والقائم بعملية البناء أو الإشراف عليها مسؤولًا عن ذلك كما تفرض الغرامة على من ارتكب بعض الجرائم الإدارية (الفاضلي، ٣١٧).

توسيع دائرة التخطيط العمراني:

يمكن للسلطات المعنية بالتخطيط والعمران في الدولة القيام بالتخطيط المسبق تحسّبًا لأي طارئ، مع مراعاة القدرة الشرائية للمواطنين، إضافة إلى اتخاذ قرارات تنظيمية، أو إحداث وحدات سكنية من طرف الدولة بأسعار في متناول ذوي الدخل المحدود، وذلك لخفض تكلفة البناء، وخفض نسبة الكثافة السكانية، بل إحداث مدن جديدة في الأراضي غير المأهولة لتخفيف الضغط على المدن الكبيرة.

ويمكن توفير البنى التحتية والخدمات في مواقع تحدّدها الدولة حسب خطة إسكان معينة. وقد استخدمت العديد من الدول هذه الطريقة مثل الهند والباكستان وإيران ومصر وغيرها من الدول. وتم أيضًا استخدام أسلوب السكن

القابل للتطور (السكن النواة) حيث يقوم الناس من خلالها ببناء مساكنهم حسب حاجاتهم وإمكاناتهم (أبو الهيجاء، ص٨).

رقابة البلدية:

إن لرقابة البلدية على البناء المخالف دورًا أساسا في الحد من ظاهرة البناء الفوضوي، إذ يمكن التدخل المبكّر لتصحيح الوضعية أو المنع، والقيام بالتقسيم الهندسي لمراعاة مقاييس الشوارع والمسافات القانونية بين البيوت، وارتفاع الأبنية ونحو ذلك. إضافة إلى تقليص فترة الحصول على ترخيص البناء حتى لا يضطر المواطن للمخالفة، لأنه خلال فترة انتظار الحصول على الترخيص قد يتعرض إلى ظروف طبيعية لا يستطيع مقاومتها (كالبرد الشديد).

إن تطبيق قوانين البناء وإنفاذ الجزاءات الإدارية جبرًا[١] -كتدبير وقائي لحماية النظام العام قبل الانتهاء من الأشغال- يحدّان من الخسائر للمواطن والدولة. ولذلك فإن البلدية ينبغي عليها أن تكون مدعَّمة بجهاز إداري وفنّي وأمني وموظَّفين متخصصين فنيًّا وآليات لوجستية لتنفيذ قرارات القضاء وإنفاذ القانون على المخالفين.

الخاتمة

تناولت هذه الورقة موضوع العمران الفوضوي في العراق وسبل حلّ هذه الإشكالات العمرانية التي لها تأثيرات متشعبة على المستوى البيئي والصحي والأخلاقي والاجتماعي والأمني، وكذلك أثّرت على جمالية المعمار العراقي وشوارع المدن وأرصفتها، وأثّرت على الناحية النفسية للمواطن الذي يتعرض يوميًّا للتلوث السمعي والبصري والأخلاقي، وهي ضغوطات نفسية وبدنية مؤثِّرة في عمق العلاقات الاجتماعية، لأن نسيج الأحياء الفوضوية غير متجانس من حيث المنشأ على المستوى الثقافي والعادات والتقاليد.

ولظاهرة البناء الفوضوي آثار سلبية عميقة أخرى سبّبت اختلالا في التوازن البيئي لأنه تم القضاء على المساحات الخضراء التي تمثل متنفَّسًا للمدن وللسكان، وشوّهت منظر المدينة والنظام الهندسي للبيت العراقي ومشهد الشوارع. فالمدن العراقية تعاني من هذه الظاهرة كغيرها من مدن العالم ولكنها تعقّدت أكثر في ظل حرب العدوّ الأمريكي والحروب الطائفية المتتالية.

---

(١) التنفيذ الجبري في القانون الإداري يعني لجوء الإدارة إلى إلزام الأفراد (المخالفين) على تنفيذ القوانين أو القرارات الإدارية الصادرة بحقهم لمنع الإخلال بالنظام العام.

وقد أوضحت الورقة أن لظاهرة الفوضى في البناء أسبابًا متداخلة كالأسباب الاجتماعية (الفقر والبطالة وتدهور القدرة الشرائية لنسبة كبيرة من المواطنين)، والأسباب الاقتصادية (غلاء سعر الأراضي واليد العاملة ونحو ذلك)، والأسباب الأمنية (تهجير قسري بسبب الحرب العرقية أو الطائفية أو الدينية).

وقد عرضت الورقة بعض الحلول الممكنة للحدّ من هذه الظاهرة، كتوسيع دائرة التخطيط الـمُدني واستشراف توسيع المدن بناء على تناسب الزيادة بين السكان والمساحات التي ينبغي أن تقع تهيئتها لاستيعاب النازحين والزيادات المطردة للسكان. ومن الحلول الأخرى، الرقابة البلدية على المساحات التي يمكن أن تكون عرضة للبناء من دون ترخيص.

التوصيات:

١. رفع مستوى التخطيط العمراني وتوسيع دائرته واستشراف خارطة المدينة.

٢. اهتمام الدولة بالتهيئة العمرانية من خلال تخصيص مناطق سكنية وتقسيمها وتهيئة البنية التحتية وخدمات الإسكان الأساس لها (كهرباء، ماء، أنترنت، شوارع)، تحت صيغة "الدولة تقيم المرافق والمواطنون يعمّرون"، وهي صيغة كما يذكر (الفنجري، ٢٠٠٥، ص١٠) مكّنت كثيرا من الدول من حل إشكال السكن، مثل اليابان وماليزيا والسعودية وغيرها.

٣. تطوير القوانين والتشريعات المتعلقة بمخالفات التخطيط والبناء لتكون أكثر شمولية وشفافية وصرامة لردع كل تجاوز، وتكون متناسبة مع جرائم المخالفات.

٤. ينبغي التنسيق بين البلديات والقضاء المختص بالنزاعات عند تنفيذ قرارات الهدم أو التسوية ، وضرورة تفعيل كل الآليات القانونية وخاصة الجانب الجزائي للحد من ظاهرة البناء الفوضوي.

٥. تخصيص شرطة بيئية لإزالة كل المخالفات وفقًا للقانون، ومحاسبة كل من يعتدي على البيئة والملكية العامة كالأرصفة والشوارع والمظهر العام.

٦. تخفيف التكدّس السكاني في المدن من خلال توسيع المدن في شكل مجمعات سكنية بعيدة عن المركز، وهذا لا يتم إلا من خلال إيجاد وسائل نقل سريعة كالمترو الخفيف وبأجر زهيد.

٧. المرونة في منح الرخص في إطار القانون، من دون مماطلة.

٨. اعتبار غض الطرف عن البناء العشوائي من طرف الجهات المسؤولة هو نوع من الرّشوة، وينبغي سنّ قوانين في هذا الاتجاه ليتحمل كل طرف مسؤوليته القانونية.

٩. رفع مستوى الوعي بسلبيات ومخاطر البناء الفوضوي، وذلك من خلال حملات توعوية عن طريق الإعلام، والندوات والمؤتمرات والمحاضرات، وجمعيات المجتمع المدني، وتفعيل دور النقابة واتحاد المقاولين، وإدماج دروس في المناهج الدراسية.

١٠. إزالة كل التجاوزات المخالفة لقوانين البناء، لأن كل تهاون في تطبيق القانون سيشجّع على الاستمرار في المخالفات المضرّة بالبيئة وبالسكان وبجمالية الأحياء.

١١. حل مشكلة البطالة المتفاقمة للحدّ من الهجرة من الأرياف والقرى إلى المدن الكبرى والعاصمة، وذلك من خلال التشجيع على الاستثمار في الأرياف والقرى.

١٢. اصدار القوانين وتعديلها بصورة تتناسب مع قضايا التخطيط العمراني المستجدة على المستوى المحلي والعالمي، وإدخال مواد جديدة على قوانين البناء، مثل استخدام حجم النوافذ (حفاظًا على صحة الساكنين) وألوانها وألوان الأبواب، منعًا للتلوث البصري. وكذلك إدخال قوانين تتعلق بمواصفات الجُدُر الفاصلة بين الجيران بحيث تكون عازلة للصوت، وكذلك مواد السقوف لتكون مانعة للرطوبة وتسرّب مياه المطر.

١٣. الالتزام بالمساحات الخضراء (الحدائق العمومية والمنتزهات) عند التخطيط بما يتناسب مع عدد السكان، وذلك حفاظًا على التوازن البيئي والصحة النفسية للسكان ومراعاة الناحية الجمالية.

١٤. تفعيل الرقابة الإدارية للبلديات وتفعيل صلاحياتها القانونية للسيطرة على تجاوزات البناء في المناطق السكنية وضواحي المدن.

١٥. إنشاء مجمعات سكنية مصممة - عمودية وأفقية - من قبل الدولة في إطار مشاريع التنمية وتنظيم المدن والقرى[١] وبأسعار مناسبة كبديل عن البناءات الفوضوية في المناطق السكنية وضواحي المدن.

(١) القرى بوصفها مشاريع مدن في المستقبل البعيد.

١٦. عقد شراكة بين أصحاب الأملاك والمستثمرين والدولة لحلّ مشكلة البناء الفوضوي.

المصادر والمراجع

أولًا- المصادر:

١- ابن الرامي البنّاء اللخمي: أبو عبدالله محمد بن إبراهيم: الإعلان في أحكام البنيان. تحقيق: فريد بن سليمان. مركز النشر الجامعي. لا م. 1999.

٢- ابن خلدون (عبد الرحمن بن محمد بن محمد، ابن خلدون أبو زيد، ولي الدين الحضرمي الإشبيلي (المتوفى: 808هـ) (1408هـ/1988م): ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر. تحقيق: خليل شحادة. دار الفكر، ط2، بيروت.

٣- ابن سِيده المرسي، أبو الحسن علي بن إسماعيل [ت: 458هـ] (1421هـ/2000م): المحكم والمحيط الأعظم. تحقيق: عبد الحميد هنداوي. ط1، دار الكتب العلمية، بيروت.

٤- ابن فارس، أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي، أبو الحسين (المتوفى: 395هـ) (1399هـ/1979م): معجم مقاييس اللغة. تحقيق: عبد السلام محمد هارون. دار الفكر،

٥- ابن منظور، محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، جمال الدين الأنصاري الرويفعى الإفريقى (المتوفى: 711هـ) (1414هـ): لسان العرب، ط3، دار صادر، بيروت. لبنان.

٦- الزركلي، خير الدين بن محمود بن محمد بن علي بن فارس (المتوفى: 1396هـ): الأعلام. ط15، دار العلم للملايين. بيروت، 2002.

٧- زين الدين بن إبراهيم بن محمد المعروف بابن نجيم المصري الحنفي (970ه): البحر الرائق شرح كنز الدقائق، تحقيق: زكريا عميرات، ط1، الناشر محمد علي بيضون، دار الكتب العلمية، بيروت 1418ه.

٨- الشاطبي، إبراهيم بن موسى: الموافقات في أصول الشريعة. تحقيق أبو عبيدة مشهور بن حسن آل سليمان، دار ابن عفان. ط .1977 .1

٩- الفيروزآبادى، مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب (ت: 817هـ) (1426 هـ/ 2005 م): القاموس المحيط. تحقيق: مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة، إشراف: محمد نعيم العرقسُوسي. مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، ط8، بيروت – لبنان.

١٠- الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الصري البغدادي (ت. 450ه): الأحكام السلطانية والولايات الدينية. تحقيق: نبيل عبدالرحمن حياوي. شركة دار الأرقم بن الأرقم. بيروت- لبنان.

١١- محمد بن محمد التاودي: حِليّ المعاصم لفكر ابن عاصم، وهو شرح لتحفة الحكام لأبي بكر بن عاصم الأندلسي، مطبوع مع البهجة في شرح التحفة لأبي حسن التسولي، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 1989م.

١٢- النفوسي الفرسطائي، الشيخ أبي العباس أحمد أحمد بن محمد بن بَكر الفرسطائي (عاش ما بين 504-420ه/1110م): "القسمة وأصول الأرضين". تحقيق: الشيخ بكير بن محمد الشيخ بلحاج ومحمد صالح ناصر، جمعية التراث، ط2، القرارة- غرداية- الجزائر، 1418ه/.1997

ثانيًا- المراجع العربية:

١٣- أبو الهيجاء، أحمد حسين (:(2001"نحو استراتيجية شمولية لمعالجة السكن العشوائي: الأردن حالة"، الجامعة الإسلامية، العدد الأول، مج1، 2001.

١٤- إدري، رامي، وإحدان، صونيا: تسوية البناء غير المشروع على ضوء القانون 08/15. جامعة عبدالرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، إشراف: بزغيش بوبكر. كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال. (رسالة ماستر غير منشورة). بجاية-الجزائر .2014/2015

١٥- بوالسليو، عبدالحميد: "التسوية القانونية في مخالفات التعمير". مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد32، 2012.

١٦- جمهورية العـراق وزارة التخطيط، مديرية إحصاءات البناء والتشييد (نيسان 2019)، الجهاز المركزي للإحصاء: إحصائيات إجازات البناء والترميم الممنوحة للقطاع الخاص لسنة 2018.

١٧- حمادي، ليليا، وليلية كسي: المسؤولية الجزائية لمشيدي البناء (ماجستير). إشراف: عزالدين طباش. جامعة عبدالرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية. بجاية، الجزائر. 2012-2013.

١٨- الحنكاوي وحدة شكر محمود، وعلي، صفاء الدين حسين، القرة غولي، النوار صبحي رمضان: "المجمعات السكنية بوصفها بديلًا عن البناء العشوائي وأثرها في معالجة عدم التجانس في المشهد الحضري للمناطق السكنية المشيدة". مجلة الهندسة، العدد (9) مجلد 18، أيلول 2012.

١٩- خولة كريم كوثر: "التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء وأثرها على البيئة الحضرية في مدينة بغداد". المجلة العراقية للهندسة المعمارية، العدد (3).2015

٢٠- الزبيدي، صبيح لفته فرحان: "التلوث البصري في المشهد الحضري"، تحليل بصري لمحاور منتخبة في مدينة الكوت.

Wasit Journal of Engineering Science, Vol. (4), N^{o}1, (2016).

٢١- سلطان، كمال (٢٠٠٧): "دراسة عن المناطق المتخلفة عمرانيًا والعشوائيات"، www.el-binaa.com.

٢٢- سناء ساطع عباس :(2009)"التنمية الإسكانية، أبعادها ومقوماتها". المجلة العراقية للهندسة المعمارية، وقائع المؤتمر المعماري الثالث، السنة السادسة، الأعداد 21-19، قسم الهندسة المعمارية، الجامعة التكنولوجية، العراق.

٢٣- السيد، عادل حسن علي وآخرون: التداعيات الأمنية للنموّ السكاني، مركز بحوث الشرطة، أكاديمية مبارك للأمن، الإصدار السادس، يناير 2006م.

٢٤- الشلبي، معن، وبرتيزكات ، توماس، وآخرون :(2009) مناطق السكن العشوائي في حلب. برنامج التعاون التقني السوري الألماني للتنمية

العمرانية المستدامة GTZ. إنتاج مشروع التنمية العمرانية في حلب UDP. الوكالة الألمانية للتعاون التقني GTZ. سوريا.

٢٥- الفاضلي، سجى محمد عباس :(1436/2015) دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، دراسة مقارنة. (أطروحة دكتوراه منشورة جامعة النهرين)، العراق، إشراف: أ. د. غازي فيصل مهدي. المركز العربي للنشر والتوزيع.

٢٦- الفنجري، محمد شوقي: "حلول مقترَحة لمشكلة العشوائيات"، مصر، جريدة الأهرام .5/11/2005

٢٧- كوثر، خولة كريم: "التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء وأثرها على البيئة الحضرية في مدينة بغداد". المجلة العراقية للهندسة المعمارية، العدد (3) لسنة .2015

٢٨- مدكور، إبراهيم :(1975) معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.

٢٩- مهدي، أحمد صالح، وحسوني، أحمد ماهر، وردن ضرغام عبد المهدي: المشكلات الاجتماعية للأحياء العشوائية: دراسة ميدانية في محافظة القادسية: بحث تخرّج، إشراف: طالب عبد الكريم كاظم. جمهورية العراق، كلية الآداب قسم علم الاجتماع. .1439/2018

٣٠- موسى، مصطفى محمد (1431ه/ 2010م): التكدس السكاني العشوائي والإرهاب. جامعة نايف للعلوم الأمنية، ط1، الرياض، م.ع.السعودية.

ثالثًا- المراجع الأجنبية:

31- Biddulph, Make', Introduction to Residential Layout', Architectural Press, U.K., 2007.

32- Cullen, Gorden, "The Concise Tawscape", The Architectural Press, 1961.