ISSN: 1999-5601 (Print) 2663-5836 (online)

Lark Journal

Available online at: https://lark.uowasit.edu.iq

*Corresponding author:

Assistant Lecturer: Wjana Razak Abd

Assistant Lecturer: Roa'a Razak Abd

University: Wasit University

College: College of Science

College of Arts

Email:

Keywords:

Administrative control, construction and reconstruction, building permits, public order, the built environment

A R T I C L E I N F O

Article history:

Received	30 Oct 2022
Accepted	19 Nov 2022
Available online	1 Jan 2023

Construction and Building Administration

A B S T R U C T

The focus of the study is the administrative control of building and reconstruction, which is intertwined with some subfields, including housing control, beauty control, health control, and public security control. In addition, administrative control, including the acquisition of building licenses, restricts the freedom of individuals to own real estate and seeks to strike a balance between the freedom of individuals and the public interest to ensure urban development. What depicts the country's civilization and economic realities, is the fact that the globe has experienced building collapses and the consequent material losses. In addition to the damage it brings to the urban environment, it is created by individuals who disregard the construction process's conditions and organizational decisions, as well as the absence of legal texts. The construction process must adhere to well-considered guidelines because structures reflect both individual and national economic prosperity. In addition to the legislative texts that regulate the construction process, administrative control authorities undertake the task of organizing and controlling through administrative decisions, which must be legal or permit the aggrieved party to appeal to the courts to defend the illegality of the decision. Therefore, the topic of (administrative control of construction and reconstruction) arises, which describes the procedures and methods individuals must adhere to obtain building permits and that any violation of these conditions prompts the administrative and judicial authority to pursue legal action against the violator to enforce compliance. Individuals' interests are met while the public interest is protected using this organized urban environment. This is only possible after receiving a license from the administrative authorities, which takes into account all general limitations relating to sizes and distances, except for the general view, which must be consistent with the urban environment.

© 2023 LARK, College of Art, Wasit University

DOI: https://doi.org/10.31185/

الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير

م.م وجناء رزاق عبد/كلية العلوم / جامعة واسط

م.م رؤى رزاق عبد/كلية الفنون /جامعة واسط

الخلاصة:

يدرس هذا البحث الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير والذي يرتبط بعدة فروع كضبط الإسكان ، وضبط الجمال ، وضبط الصحة ، وضبط الأمن العام، ومن أجل تشييد المباني العمرانية ينبغي الحصول على تراخيص وموافقات تصدرها سلطات الضبط الإداري، تتمثل بشروط وقواعد خاصة يتم تحديدها من قبل تلك السلطات من قبيل الحصول على تراخيص البناء التي تحدُّ من حرية الافراد في التملك العقاري، وتوجد نوعاً من التوازن بين حرية الفرد والمصلحة العامة، تلك الإجراءات تأتي بهدف ضمان التطور العمراني الذي يعكس واقع البلد الحضاري والاقتصادي .

ثمة من يعتقد أن الكوارث التي يشهدها العالم بسبب انهيار المباني وما ينتج عنها من خسائر مادية وبشرية وما تتسبب به من تلوث للبيئة العمرانية، سببه عدم التزام الافراد بالشروط والقرارات التنظيمية لعملية البناء ، وغياب النصوص القانونية التي تضمن التزام الآخرين بتلك الشروط، فعملية البناء لابد وأن تجري ضمن قواعد مدروسة وواقعية، لان ما يتم تشييده من مبانٍ تمثل بحدِّ ذاتها ثروة طائلة لأصاحبها وللبلد ، لذلك تتولى سلطات الضبط الإداري بالإضافة إلى النصوص التشريعية التي تنظم عملية البناء مهمة التنظيم والرقابة، تلك المهمة يجري العمل بها وفقاً لقرارات إدارية يجب أن تكون متصفة بالمشروعية، وإلاّ جاز للمتضرر اللجوء إلى القضاء للدفع بعدم مشروعية القرار.

تبرز أهمية الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير عبر الشروط التي على الافراد الالتزام بها من أجل الحصول على تراخيص البناء ،والخطط التي تتبعها الجهات ذات العلاقة من اجل تعمير المدن وتطويرها وأن أي اخلال بتلك الشروط يدفع الجهة الإدارية والقضائية إلى اتباع الإجراءات القانونية بحق المخالف، وبذلك تتحقق بيئة عمرانية منظمة للمصلحة العامة ومصلحة الافراد على حد سواء، لكن ما ينبغي الإشارة إليه أن ذلك لا يتحقق الا بعد الحصول على رخصة من السلطات الإدارية يراعا فيها جميع الضوابط العامة المتعلقة بالأحجام والمسافات وصولا إلاّ المنظر العام الذي يجب أن يتجانس وينسجم مع المحيط العمراني والخطط العمرانية الشاملة لتعمير المدن .

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، البناء والتعمير، رخص البناء، النظام العام، البيئة العمرانية.

المقدمة

في المبدأ العام لابد للقانون بقواعده الملزمة مراعاة ومسايرة الحاجات المتزايدة للمجتمع البشري، وما يطرأ عليه من تغيرات وتطورات، من هذه الزاوية فإن تدخل الدولة بفرض القانون أصبح ضرورياً وحتمياً لمواجهة التقدم العمراني العشوائي الكبير نتيجة لازدياد السكان وما ينتج عنها من توسع ملحوظ في البيئة العمرانية ،

ولأن القانون الإداري وبما يتمتع به من سلطات وامتيازات لتحقيق النفع العام؛ هو أكثر فروع القانون ارتباطا بموضوع البناء والتعمير ، فإن سلطات الضبط صارت من أهم وسائل القانون الإداري التي تحقق أهدافه ، واصبح تدخلها أمرا ضروريا للحفاظ على النظام العام، وما ينتج عنها في بعض الأحيان من فرض قيود على الحقوق والحريات ، فجوهر نظرية الضبط الإداري هو العمل على تحقيق المصلحة العامة، عن طريق استخراج رخص البناء التي تفرض على كل من يرغب بإنشاء مبانٍ جديدة أو إحداث ترميم معيّن ،

اماالتعمير هو اجراء توسعة التي تعتبر من المشاريع العمرانية في المدن وتصاميم المدن ترتبط مع بعضها البعض وتحكمها البيئة المحيطة بها والتعمير يشمل أيضا المواصفات القياسية والارشادات التي توجه تصميم وتطور المدن ،

مع أن موضوع البناء يثير منازعاتـ وإشكاليات عديدة نتيجة البناء العشوائي والذي سمي بالعشوائي لعدم وجود قانون ينظمه عدا مشروع قانون إزالة العشوائيات السكنية والذي لم يصادق عليه لحد الان لاعتراض الكتل السياسية على مسودة القانون ولوجود العديد من التحفظات عليه ولايعتمد على مخططات او موافقات معتمدة من قبل الجهات ذات العلاقة والتشويه الحاصل في المدن العراقية الذي اصبح طابعاً مميزاً لتلك المدن كنتيجة حتمية لمخالفات شروط ورخص البناء من جانب، والتوسع العمراني الحاصل على الأراضي الزراعية والبناء الفوضوي من جانب آخر، والذي يعد عاملاً أساسيا في تلويث البيئة نتيجة لتجاهل الافراد وعد مراعاتهم لتطبيق النصوص القانونية الخاصة بالبناء .

إشكالية الدراسة

تسلط إشكالية الدراسة الضوء على طبيعة الإجراءات القانونية والتدابير الوقائية والردعية للأعمال التي تخالف رخص البناء، والتي توصف بغير الكافية لأجراء نوع من التوازن بين الحقوق والحريات للأفراد في التملك، وبين تحقيق المصلحة العامة التي هي غاية وهدف الإدارة وسلطات الضبط الإداري.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مختلف الوسائل القانونية وجميع صلاحيات الإدارة ضمن إطار سلطات الضبط الإداري في مجال البناء

أهمية الدراسة

تستهدف الدراسة بنوع من التفصيل الآثار المترتبة على مخالفة قواعد البناء على البنية الصحية والعمرانية

منهجية البحث

اتّخذ البحث المنهج القانوني التحليلي للضبط الإداري الخاص باجازات البناء وسيلة لإثبات تساؤلاته وفرضياته، وموقف المشرع العراقي بالدرجة الأساس من الظاهرة العمرانية المستهدفة.

خطة البحث

يستوفي هذا البحث دراسة اشكاليته بمبحثين يتفرّع منهما أربعة مطالب، يضم **المبحث الأول** الموسوم بـــ" مفهوم الضبط الإداري وانواعه " مطلبين، يناقش أولهما مفهوم الضبط الإداري وانواعه وما يشابهه من أوضاع ، فيما يدرس الثاني وسائل الضبط الإداري ، أما **المبحث الثاني** فقد حمل عنوان "الوسائل القانونية للضبط الإداري في حماية البناء والتعمير" فقد ضم هو الآخر مطلبين اثنين ، يناقش المطلب الأول "رخصة البناء كأداة للسلطات الإدارية لبسط رقابتها في مجال البناء والتعمير" فيما يعالج المطلب الثاني "الجزاءات المترتبة على مخالفة رخص البناء" لتنتهي الدراسة بالنتائج التي توصلت إليها وأهم توصياتها.

المبحث الأول: مفهوم ووسائل الضبط الإداري

يتناول هذا المبحث مفهوم الضبط الإداري وتميزه عما قد يشابهه من أوضاع، مع دراسة أهم وسائل الضبط الإداري الخاصة بالبناء

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وانواعه وما يشابهه من أوضاع

تهدف تشريعات الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة ، الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة، وتقوم سلطات الضبط الإداري بالمحافظة على النظام العام باعتبارها أهم اختصاصاتها ، يساعدها في ذلك المشرع لتحقيق الهدف المنشود ، وتزويد بعض التشريعات بنصوص جزائية لتعزز فرص احترامها، فمن الواضح أن سلطة الضبط الإداري وما يمثله بالمحافظة على النظام العام ، ترتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم تلوث البيئة ، إذ يمثل التلوث وجوداً غير المناسب للشيء في البيئة ، ويشكل

تهديداً على حياة الانسان في صحته أو آمنه أو سلامته، لذلك يعمل المشرع عبر سلطات الضبط الإداري على إصدار قرارات قد تلجأ في بعض الأحيان إلى استخدام القوة المادية وهو ما قد يؤدي إلى فرض قيود على الحريات العامة للأفراد، وهذه القيود مهمة لانتظام الحياة في المجتمع (الحلو،1994،ص471) ، كما يحرص على تنظيم العديد من الحريات العامة كالصناعة والتجارة وغيرها مما يمكن تسميتها بتشريعات الضبط الإداري أو الضبط التشريعي (الجرف ،1973،ص421) وذلك مبرر، فإن أي مساس بالنظام العام ينتج عنه مخالفات وجرائم متنوعة ويسهم في عدم الاستقرار البيئي ، وعليه فلا بد من وجود رادع قانوني ينظم تعاطي الناس مع تلك القضايا، على اعتبار أن نظرية الضبط الإداري البيئي تتشابه مع الضبط الإداري ، بيد أن حدود نطاقها بالجانب البيئي وحماية البيئة تعدُّ من الملوثات التي قد تؤدي إلى استنزافها.

أولاً: مفهوم الضبط الإداري وانواعه

يعرّف طعيمة الجرف الضبط الإداري ((بأنه وظيفة من أهم الوظائف الإدارية التي تهتم أصلا بالمحافظة على النظام العام، عن طريق اصدار القرارات اللائحة والفردية واستخدام القوى المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية والتي تمس منها الحياه الاجتماعية (الجرف ،1978، ص471 وكذلك د. راغب الحلو ،1994،ص471) ويعرّفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه ((حق الإدارة في فرض قيود على الافراد، وتحد من حرياتهم بقصد المحافظة على النظام العام)) (الطماوي ، 1997،ص84) .

وعلى الرغم من الانتقاد الموجه إلى هذا التعريف باعتبار أن الإدارة لا تزاول حقوق، بل تمارس اختصاصات وفقاً لما ينظمه الدستور أو القانون ، فالمقصود بالضبط الإداري وبصورة عامة هو وظيفة من الوظائف الهامة للإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث في الأماكن العامة ، باعتباره نشاطا من قبل الإدارة يشتمل على قرارات لائحتية أو فردية قد تمس الحق أو الحرية للفرد (نجم ،1981،ص346)

ويقسّم الضبط الإداري إلى نوعين : ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، وفي الضبط الإداري العام (LaPolice Administrative General) تجري ممارسة الدولة عن طريق جهازها التنفيذي بالرقابة على الإجراءات وكل ما يتعلق بالمحافظة على النظام العام، وليس هذا وحسب، فثمة أنواع أخرى للضبط الإداري كالضبط الإداري القومي ، الذي يشمل الدولة بأكملها وتمارسه السلطة المركزية، والضبط الإداري المحلي الذي يقتصر نشاطه على المدينة والمحافظة، وتمارسه هيئات خاصة يحددها القانون (كنعان ،2002،ص276) اما الضبط الإداري الخاص فيقصد به تحقيق اهداف الضبط الإداري العام ولكن ضمن نظام قانوني خاص كالضبط الإداري الخاص بمنح اجازات البناء فهذا النوع يشمل الضبط الإداري الخاص

بموضوع معين حيث تنظمه قوانين خاصة تتعلق بالموضوع ، او قد يتعلق باشخاص معينين كالضبط الخاص بالمهن الطبية

ثانياً: تميز الضبط الإداري عما يشابهه من أوضاع

توجد أنواع مشابهة للضبط الإداري منها :

أ- تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي في السلطة المختصة بإجرائه ، ولكنهما يلتقيان ضمن مفهوم حماية النظام العام ، فالمقصود بالضبط الإداري هو الحيلولة دون وقوع الضرر أو اتخاذ الإجراءات الكفيلة بوقف الضرر قبل تفاقمه (ال ياسين ،2001، ص130) أما مفهوم الضبط القضائي فيتمثل بمجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية في التحري عن الجريمة من خلال جمع الأدلة ، وإقامة الدعوى من أجل اجراء محاكمة المتهمين وانزال العقوبة المناسبة بحقهم على من تثبت ادانته بتلك الجريمة ، فلكل ضبط من هذين النوعين جهة مختصة بتطبيقه، فالضبط الإداري يمثل طابعاً وقائياً بحماية الافراد والمواطنين من أي ضرر ، أما الضبط القضائي فمهمته تكمن في الكشف عن الجرائم بعد وقوعها وإيجاد منفذيها ومن ثم تقديمهم إلى المحاكمة ، بعد جمع الأدلة وانزال العقوبة بحقهم كجزاء عن العمل الذي ارتكبوه ولردع غيرهم (الابراهيمي ، س2000، ص32) .

ب- تميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي

يشمل الضبط التشريعي بمفهومه العام القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية، لتترجم ما نص عليه الدستور من مزاولة الحريات الفردية وتحديد نطاقها، أما الضبط الإداري فهو الذي يتولاها بالتنظيم، ويبين القيود الواردة على مزاولة هذه الحريات (بسيوني، وليلو، ص39) محور عملها، ضمن دائرة القوانين الخاصة بالضبط مع إمكانية اتخاذها لإجراءات مستقلة بواسطة ما تصدره من تعليمات الضبط الإداري، والتي قد تتضمن قيوداً على الحريات الفردية.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري

هنالك أساليب وقائية تمارسها هيئات الضبط الإداري الخاصة بحماية البيئة أثناء ممارسة الإدارة لوظائفها وتقسم الأساليب إلى:

أولاً : لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية ، تتمكن سلطات الضبط الإداري سواء أكانت عامة أو خاصة أن تصدر أنظمة أو تعليمات تعمل على تقييد حرية الافراد ، وكذلك يتم فرض جزاءات لتقيد الحريات، ولكن وفقا للقانون ولحدود معينة (عشي ، 2012،ص193) ، وقد ادعت تلك السلطات حاجتها إلى تنظيم هذه الحريات عن طريق الإدارة ، لان التشريعات القانونية وحدها غير كافية لتنظيم حريات الافراد لاتصافها بالجمود وعدم قدرتها على مواكبة التطورات المجتمعية، لذلك كان لابد من تنظيمها من قبل الإدارة التي تمثل السلطة التنفيذية عن طريق لوائح الضبط (البديري وإبراهيم ،ص65) .

إن صلاحية اصدار لوائح الضبط يجب تحديدها وفقا للدستور، ففي فرنسا – مثلاً- منحت صلاحية إصدارها لرئيس الوزراء ، على اعتبار أن الضبط الإداري في فرنسا هو ضبط قومي تمارسه السلطة المركزية، وفقا للمادة 13 من الدستور الفرنسي، وذلك حال أغلب الدول ، كمصر التي يلزم دستورها لسنة 1997 رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضبط بشروط معينة ، لكي تنطبق عليها شروط اللائحة ولا تكون مجرد قرارات فردية تخاطب اشخاصاً معينين ، وفي الوقت الذي ينص الدستور المصري على أحقية الرئيس بتفويض غيره لإصدار تلك اللوائح ، يشترط فيها أن تتصف بالعمومية والتجرد، وأن تخاطب الجميع بدون تمييز، وتطبق على الجميع طبعا في حال تساوي مراكزهم القانونية (كنعان ، موقع نت ،ص89) كما اشترط الدستور أن لا تخالف اللائحة نصاً تشريعياً تطبيقاً لمبدأ تدرّج القاعدة القانونية، الذي يقضي بعدم مخالفة اللائحة لأي نص تشريعي ، ولا المبادئ العامة للدستور.

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية

عادة ما تصدر من سلطات الضبط الإداري قرارات إدارية فردية توظف في إطار حماية البيئة ، وهي كما يتضمن معنى الاسم بأنها فردية تطبق على فرد أو أفراد معينين، فقد تكون على شكل أوامر أو نواهي واسعة الاستخدام في مجال الضبط الإداري البيئي، فاغلب أوامر الضبط تصدر قبل ان يتم مزاولة النشاط ، وقبل وقوع الفعل الضار الذي يشكل ضرراً على البيئة والافراد ، وذلك يتم بعكس القرارات الإدارية الفردية التي قد تصدر بالتزامن مع وقوع الخلل أو حتى قبل وقوعه ، فقد تمثل الوقاية أو حتى العلاج ، ومن أمثلتها- على سبيل المثال- الأمر بهدم بناء غير مطابق للمعاير أو آيل للسقوط ، أو قد تكون بصورة تراخيص تسمح للأفراد بمزاولة حرياتهم شريطة أن يتم الطلب من الأفراد والموافقة عليها من قبل الإدارة كتراخيص للبناء ،

ويشترط كذلك لوصف القرارات الإدارية الفردية صحيحة، أن تستند إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة ، فالقوانين واللوائح التنظيمية لا تجاري التغيرات التي تحدث بالمجتمع، مع وجود مصلحة عامة متغيرة بتغير ظروف المكان والزمان، واستثناءً قد تصدر قرارات إدارية فردية دون وجود قانون ، إذا كانت تمثل درءاً لخطر أو تهديد للمصلحة العامة ، مع البقاء على المبدأ العام الذي يستند على تدرّج القاعدة القانونية، فلا يجوز لقرار إداري فردي مخالفة أية قاعدة تنظيمية عامة أو قانون، كما يشترط فيه أن يكون مستنداً إلى وقائع مادية فعلية، موجودة هي السبب لإصداره، وخلاف ذلك لا يعدُّ القرار الإداري الفردي مشروعا، طبقا لمبدأ المشروعية ، ويجوز الطعن فيه والمطالبة بإلغائه، خصوصاً إذا كان مستنداً إلى أسباب مادية غير صحيحة

ثالثاً: التنفيذ الجبري

في حال تعذر على السلطات الإدارية حماية النظام البيئي من خلال الوسيلتين السابقتين، تلجا الإدارة إلى وسيلة التنفيذ القسري أو التنفيذ الجبري ، ونعني به أن تستخدم الإدارة القوى المادية لكي تجبر الأفراد على الالتزام بالأنظمة واللوائح حفاظا على النظام العام، ويوصف هذا الفعل من أشد الوسائل عنفاً، باعتباره يمس حقوق وحريات الأفراد ويستخدم القوى المادية في ذلك لإخضاع الأفراد للالتزام بقراراتها ، وخاصة في المجال البيئي ، من أمثلة ذلك إزالة تجاوزات البناء والتجاوزات الموجودة على الأرصفة والشوارع حفاظاً على النظام العام وضبط الجمال في المدن (بعلي ، 2004،ص282) وهي من أشد الوسائل التي تستخدم القوى المادية بعد استنفاذها للوسائل الأخرى، ولذلك ينبغي على سلطات الضبط الإداري أن لا يكون لديها وسيلة أخرى لدفع الضرر المحدق وحماية المصلحة العامة سوى التنفيذ الجبري لإخضاع الافراد للالتزام بقراراتها التي انحرفت عن غايتها، ومع ذلك يمكن الدفع بالبطلان للانحراف في الغاية ، بعدما تتمثل بالسبب الذي دفعها إلى استخدام القوى المادية في التنفيذ ، مع اختيارها لأقل الوسائل ضرراً على الأفراد .

المبحث الثاني: الوسائل القانونية لحماية البناء والتعمير

يمثل الضبط الإداري إلى جانب المرافق العامة نشاطاً من أهم نشاطات الإدارة لتحقيق الرفاهية العامة ، وتمارس هيئات الضبط الإداري مهامها في وقاية النظام العام بإبعاد أي خطر أو تهديد لحماية المصلحة العامة عن طريق مجموعة من الوسائل القانونية المتاحة.

المطلب الأول: رخصة البناء اداة للسلطات الإدارية لبسط رقابتها في مجال البناء والتعمير

لاشك أن فكر وسلوك وتحضّر أي مجتمع ينعكس وبشكل واضح من خلال نوعية البناء والتعمير فيه ، فهو يمثل المرآة العاكسة لمدى تمدّن وتطوّر أي دولة خصوصاً التي تحرص دائماً على تحقيق نوع من التوازن بين متطلبات المجتمع والأفراد في التملك والبناء ، وبين تحقيق المصلحة العامة في الدولة، التي تعمل على فرض رقابتها السابقة واللاحقة في مجال البناء والتعمير والتي تتناسق مع السياسة العمرانية لتلك الدولة من خلال مجموعة من الأدوات أو الوسائل القانونية .

وتعدُّ رخص البناء من أهم الوسائل التي تمثل رقابة سابقة لعملية البناء والتعمير، وهي وسيلة قانونية لمزاولة طالب الرخصة لمشروعه بشكل قانونى ، إلى جانب كونها الية مسبقة للرقابة من جانب الإدارة ، فالرخصة أو إجازة البناء تمثل وثيقة رسمية يتم إصدارها من قبل البلدية على شكل استمارة متفق عليها من قبل وزارة التخطيط، وتسجّل باسم صاحب الإجازة الذي ينوي إنشاء بناء على أملاكه وفقا المادة 37 من نظام الطرق والأبنية ذي العدد 44 لعام 1935 المعدل ، بعد توفر المستندات المطلوبة خارطة للعقار مع سند الملكية كتاب اعفاء من هيئة الضرائب كون القطعة لايوجد عليها ديون خرائط عدد 8 نسخ للبناء على شكل هندسي مقبول وفقا لقانون اجازات البناء رقم 2 لسنة 2016 فحق البناء وامتلاك المسكن من الحقوق الدستورية التي نصت عليها الدساتير العراقية منذ العهد الملكي، إذ تم الإشارة إلى هذا الحق في المادة السابعة منه ((الحرية الشخصية مصونة لجميع سكان العراق من التعرض والتدخل ولا يجوز القبض أو توقيف أو معاقبة احد أو اجباره على تبديل السكن)) ومن بعده دستور جمهورية العراق لعام 1958 الذي كفل حق السكن في المادة 13 منه ((الملكية الخاصة مصونة وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية وان لا تنزع الا للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل)) ودستور 1970 التي أشار في المادة 24 منه ((لا يجوز منع المواطن من السفر خارج البلد أو من العودة اليها ولا التقييد بتنقله أو اقامته خارج البلد))

ولتحقيق هذه الغاية يجب تنظيم البناء والتعمير عن طريق أداة قانونية تتمثل برخصة البناء، مهمتها ضبط قواعد معينة تمثل في الأساس سياسة الدولة في البناء والتعمير، وليس هذا وحسب؛ فهي تمثل وسيلة قانونية أساسية تحث دائماً على الابتعاد عن البنايات العشوائية التي لها تأثير سلبي في الجانب الصحي والجمالي للمجمعات السكنية، التي أصبحت ظاهرة في جميع المدن العراقية .

وما يمكن أن نخلص إليه هو أن ضوابط البناء تعدُّ من قواعد النظام العام التي يجب أن تكون متوازنة بين مصالح الأفراد في البناء والتملك، وبين المصلحة العامة للبلاد التي تفرض على الجميع الالتزام بالشروط المعينة والمقررة للأبنية، والتقيد بتنفيذ الأبنية بحسب القرار الإداري الذي صدرت به رخصة البناء .

الفرع الأول :- شروط استحصال إجازة البناء في التشريع العراقي

تفرض الدولة عدة اشتراطات للحصول على إجازة البناء سواء كان السكن منفرداً أو تشييد عمارة سكنية أو ملاجئ ، سنوضحها تباعا:

– ضوابط البناء وفق نظام اجازات البناء رقم 2 لسنة 2016 بالنسبة للسكن المنفرد يتوجب أن يستحصل على سند ملكية للعقار صادر بنفس العام، وقد تدخل الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير بالنسبة لمساحة الأرض السكنية، وتفرض الدولة شروطاً للبناء من ضمنها عدم جواز تشييد أرض سكنية واحدة على قطعة مساحتها 800 متر مربع، مع إمكانية تشييد أكثر من وحدة سكنية على نفس المساحة، شريطة أن تكون مساحة كل وحدة سكنية 200 متر مربع ، مع مراعاة نسب البناء المحددة على مسافة الارتداد عن البناء ، إذ تختلف المسافات بين البنايات المطلة على شارع رئيسي أو على شارع فرعي، حسب مساحة الأرض ونسبة البناء ، مع إمكانية البناء بدون ارتداد على الجهات المطلة على الحدائق وعدم جواز بناء نوافذ على الأملاك المقابلة للبناء، إلا بعد الارتداد بمسافة لا تقل عن واحد متر مربع عن الملكية المجاورة، أما بالنسبة للارتفاع فلا يجوز أن يتجاوز الـــــ 9 متر ، مع إمكانية بناء ثلاثة طوابق، أما إذا كانت مساحة الأرض المراد التشييد عليها غير نظامية بالنسبة للمساحة والشكل، فتتطلب استحصال موافقة قسم التصميم الأساسي في مديرية البلدية، وهو القسم المعني عن مخططات المدينة ، إضافة البناء بمساحة 30 متر مربع مع مراعاة موافقة البناء للضوابط والتعليمات النافذة من حيث نسبة البناء والارتداد .

– يتطلب نفس الوثائق والمستندات المطلوبة ببناء الدور السكنية عند تشييد العمارات السكنية، مع اشتراط وجود تخطيطات هندسية صادرة من مكتب هندسي حاصل على رخصة من قبل نقابة المهندسين، أما ضوابط البناء بالنسبة إلى الارتداد الامامي فيجب أن يحدد بـــــ5 متر مربع عن الشارع الرئيسي، و3 متر مربع عن الشارع الفرعي، مع مراعاة أن يكون الحد الأدنى لمساحة الشقة السكنية الواحدة 75 متراً مربعاً ، ونسبة البناء لكل دور عن 75% من مساحة الكلية للقطعة، مع إمكانية زيادة عدد الطوابق بعد تقليص نسبة البناء، أما بالنسبة إلى فتح النوافذ فلا يجوز فتحها إلى بمسافة لا تقل عن 2 متر مربع .

– أما بالنسبة لتشييد الملاجئ فقد أقر بيان تشييد الملاجئ الصادر من مديرية الدفاع المدني رقم 1 وتعديلاته بوجوب ابتعاد الملجأ عن أي بناء مجاور بنسبة نصف ارتفاع البناء وسقف الملجأ، بمعنى لا يزيد عن ارتفاع 5،2 متر مربع ، مع ضرورة توفر طابق أرضي، وطابق أول لا تقل مساحتهما عن 400 متر مربع، وينبغي مراعاة مساحة البناء للأبنية التي عدد أدوارها ثلاثة أدوار أو اكثر ، ويستثنى من تلك الأبنية بناية وزارة الدفاع ، فلها الحق فيما تراه مناسباً من تشييد ملاجئ داخل مؤسساتها، وكذلك يشمل الاستثناء

دور العبادة وحقول تربية الحيوان والدواجن، وورش تصليح. لكن ما ينبغي الإشارة إليه أن تشييد الملاجئ فوق سطح الأرض وفي المناطق التي تحتوي على مياه جوفية أو مناطق اثرية يتطلب الحصول على عدم ممانعة الجهات الرسمية ذات العلاقة.

الفرع الثاني :- الهيئات الإدارية المختصة بالبناء والتعمير

إن من أهم الهيئات الإدارية المختصة بالبناء والتعمير هي أمانة بغداد والبلديات والتي تم تشكيلها وفق قانون أمانة بغداد رقم 16 لسنة 1995المعدل، وتوصف تلك المؤسسات بالاستقلال المالي ، وهما جهات حكومية مسؤولة عن نظافة وجمال مدينة بغداد ، ومن ضمن دوائرها دائرة التخطيط والمتابعة ، ودائرة التصاميم التي حددت مهامها المادة الثانية عشر من قانون أمانة بغداد والتي تتولى مهمة اعداد التصاميم الخاصة لمدينة بغداد، والمحافظة على جمال العاصمة ورونقها، وكل ما يتعلق بفرز الأراضي وتقسيمها وبتخطيط وإعمار العاصمة بغداد من أبنية ومتنزهات وطرق ، وقد منح المشرّع العراقي دائرة التصاميم التابعة إلى أمانة بغداد صلاحيات قانونية واسعة في اعمار العاصمة والمحافظة على رونقها وجمالها وتطويرها العمراني، مشترطاً عليها ممارسة تلك الصلاحيات بالشكل الصحيح ، كما حرص المشرّع على استحداث تسع دوائر للبلدية، كل دائرة تمثل وحدة جغرافية مستقلة، جميعها منحت صلاحيات واسعة وفقاً لقانون البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل.

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على مخالفة رخص البناء

حاول المشرعون تنظيم العقوبات كجزاء لمخالفة رخص وقواعد البناء الشكلية أو الفنية أو الموضوعية ، وبالتالي منح السلطات القضائية والإدارية صلاحية معاقبة المخالفين لتلك الرخص التي قد تكون جنائية ، إذا شكلت مخالفتها تهديداً للحياة ، ومن ضمن تلك العقوبات السجن أو الغرامة أو عقوبات إدارية متمثلة بسحب الرخصة أو الغائها (محمد ، 1995، ص97) ، ويسهم وجود القواعد الامرة والواضحة التي تشمل طالبي التراخيص، أو أي جهة منفذة لأعمال الإنشاءات ، سواء كانوا بناءين أو مالكين ، للحد دون تضرر المصلحة العامة وحماية البيئة والآثار ضمن حدود التخطيط العمراني للمدينة (عمران ، ص8، 1999)

وعند امتناع المخالف عن تنفيذ الحكم الصادر بالإزالة أو التصحيح ، يترتب عليه إزالة المخالفة كبادرة حسن نية تكشف عن رغبته بمخالفة القانون المنظم لأعمال البناء ، أما التصحيح فيتمثل بإعادة الجزء المخالف من البناء إلى القواعد المنظمة لأعمال البناء، وهو ما قد يحتاج إلى هدم كلي للجزء المخالف أو اجراء تصحيحات متوافقة مع الواقع القانوني والهندسي والعمراني المنظم لأعمال البناء (اللمساوي ، ص405) ، ومن جملة

العقوبات التي فرضها المشرّع العراقي فرض غرامة مقدارها 25000 الف دينار، وأعطى الصلاحية باستيفائها لمدير البلدية إذا قام ببناء وحدة سكنية خلافا للإجازة أو بدونها، أما إذا كان البناء تجاري فيرتفع سقف الغرامة إلى 50000 الف دينار وفي حالة عدم الدفع جاز استبدال العقوبة بالحبس بعد احالته إلى المحكمة المختصة طبقا لتعليمات رقم 10 لسنة 2001 الخاصة بتسهيل تنفيذ قانون تعديل.

ووفقاً للمادة الأولى من قانون إدارة البلديات رقم 165لسنة 1964 فتقوم البلدية بحصر المخالفات، أو أي استعمال مخالف للأرض أو البناء ، وتنذر المخالفين بضرورة التصحيح، أو إزالة المخالفات بالطريقة التي تراها البلدية مناسبة ، وفق مدة زمنية يتم تحديدها من قبل البلدية ، وقد أعطى القانون الحق بالاعتراض على الإنذارات الموجهة خلال مدة 15 خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ الرسمي عن طريق البلدية التي وجهت الإنذار، أو ان يقوم بالاعتراض عن طريق الهيئة الاستئنافية التي تملك الحق بالفصل في مثل هذه القضايا ، وفقا لقانون المرافعات المدنية النافذ المرقم 83 لسنة 1969 المعدل ، على ان يراعا أحكام قانون رقم 13 لسنة 2001 ويكون قرار الهيئة باتا ، ولا يجوز الطعن به.

ونصت المادة 40 من نظام الطرق والأبنية رقم 41 لسنة 1935 على قيام البلدية بإنذار صاحب البناء المخالف للقوانين، بلزوم إزالة المخالفة خلال مدة زمنية تقدر بثلاثة أيام، وضمنت حقه في تقديم اعتراض قانوني على قرار المخالفة، وعندها تقوم البلدية بالكشف مرة أخرى على البناء المشيّد ، فاذا تبين بأن الأسباب ما زالت قائمة، فتكلفه بالإزالة فوراً، فاذا امتنع يكون من حق البلدية القيام بذلك بشكل مباشر ، ولعل ما حدث من تنفيذ جبري من قبل مدير بلدية كربلاء المهندس عبير سليم الخفاجي والذي أدى إلى استشهاده من قبل صاحب البناء المخالف، واقع ملموس لما يشهده العراق من انفلات أمني وتحايل ، وتهرب من الانصياع للقوانين النافذة، وعجز عن معالجة ظاهرة التجاوزات ولعل مشروع قانون معالجة التجاوزات العشوائيات للأراضي التي تمتلكها الدولة منذ 2016/12/31 والتي تسمح لهم بتاجيرالاراضي السكنية باجر المثل لمدة 25 سنة بعقد لم يبين المشرع تفاصيله ولا مدد الدفع والذي يبين للوهلة الأولى بانه حل لمشكلة السكن للمتجاوزين من الطبقات الفقيرة ولكنه لايضع حلا نهائيا لمشكلة السكن .

الخاتمة:

من خلال بحثنا في موضوع (الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير) نؤكد الأهمية الكبيرة للجزاءات الجنائية، فمن دونها لا يمكن أن نضمن الاحترام الكامل للتشريعات الخاصة بالبناء والتعمير، وقد توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات وهي كالاتي:

1- اتضح أن تقصير أمانة بغداد في أداء مهامها الموكلة اليها بموجب القانون، انعكس وبشكل سلبي على مداخل المحافظات، وخاصة مدخل محافظة بغداد، وبروز ظاهرة عدم الاهتمام بالتخطيط العمراني وادامته .

2- ثبت بما لا يقبل الشك وكنتيجة حقيقية لمخالفات البناء، بشاعة مدخل مدينة بغداد التي تمثل عاصمة جمهورية بلد أكبر وأعرق حضارة بالتاريخ.

3- بات واضحاً أن الحملات المقامة لإزالة التجاوزات على الرغم من قلتها وفقرها، لا تمثل معالجة فعالة لهذه المشكلة، إن لم تعالج أصل المشكلة من الأساس، وهي توفير بدائل لتلك العشوائيات في كل مدينة وتجهزها بالخدمات

4- إن ما نراه من تشويه للمدن العراقية وبشكل متعمد، يأتي نتيجة حتمية لما مر به البلد من أزمات متنوعة واحتلال وضعف السلطة المركزية المتعمد لحل المشكلة .

5- يمكن الجزم بأن النتيجة الحتمية لمخالفة قواعد البناء هو تعريض أرواح المواطنين للخطر، ولعل واقعة انهيار مبنى ساحة الواثق في العاصمة بغداد وما راح ضحيتها من مواطنين أبرياء، صار نتيجة لإزالة أعمدة أساسية من الطابق الأرضي بهدف التوسعة من دون إشراف هندسي.

التوصيات

1. استخدام وسائل الضبط الإداري الممنوحة للإدارة بكل فاعلية عن طريق اتخاذ لقرارات التنظيمية والإدارية ، وحتى استخدام القوى المادية بإزالة التجاوزات على البناء المخالف للتراخيص، والتجاوزات على الأراضي المملوكة للدولة .
2. دعم السلطات القضائية في اتخاذ الإجراءات الرادعة والصارمة بحق المخالفين، وكل من يعتدي على موظف مكلف بتنفيذ اعماله بإزالة وهدم التجاوزات على الأراضي المملوكة للدولة، أو التوسع في البناء، واستخدام الأرصفة المخصصة للمارة وضمها للبناء .

3. إعادة النظر في موضوع الغرامات المالية بحق المخالفين، ورفع مستوى سقف الغرامة ، حتى تكون رادعة لكل مخالف .

4. يمكن حل ظاهرة العشوائيات الموجودة في المدن التي تشوه المنظر الجمالي بدون تراخيص للبناء عبر توزيع قطع إراضي للمخالفين، وإعادة تخطيط المدن واستغلال الأراضي والفضاء الواسع من الأراضي غير المأهولة ، خاصة بعد أن قام مجلس الوزراء بتفعيل برنامج المبادرة وتوزيع قطع الأراضي لغير المستفيدين من شرائح المجتمع المختلفة .

5. تخصيص ميزانية مستقلة في كل محافظة لتامين الخدمات للأراضي الموزعة للمواطنين، كي تسهم بحل مشكلة وأزمة السكن، عبر إعادة التوزيع السكاني وترغيب الأفراد بالعيش في هذه المناطق .

6. العمل على ضرورة المحافظة على جمالية المدن وتوحيد طلاء المباني، فلا يمكن حصر طلاء المباني بلون واحد، لما يسببه من إرهاق بصري ويعكس صورة غير محببة ، وظاهرة غير حضارية وتضمين هذه الضوابط في قانون تحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

7. العمل على سن قيود تراعى من قبل طالب الترخيص من أجل الحفاظ على أرواح وممتلكات الأشخاص، كأن يكون البناء تحت إشراف مهندس نقابي ، وتكون المسؤولية حينئذ مشتركة مع المالك والمقاول، عن أي مخالفة ممكن أن تحصل بالواقع، ومطابقة البناء للمواصفات الفنية والموضوعية، وتسهيل الحصول على تلك التراخيص بتقليل الروتين الحكومي، لغرض تشجيع أصحاب المباني على استحصال التراخيص الرسمية والرقابة عليها .

8. اصدار قانون خاص بالبناء الموحد في العراق يتضمن تعليمات البناء والمخالفات وتنظيم عقوبات تتناسب مع الخطر المرافق لمخالفات البناء والطرق، وما تمثله من تهديد للأرواح والممتلكات العامة أسوة بباقي الدول .

9. العمل على نشر التوعية العمرانية لمختلف شرائح المجتمع، ومنها المقاولين، وتشجيع المختصين على فتح المكاتب الهندسية .

المراجع

أولاً: الكتب والدوريات

1. ماجد راغب الحلو، 1994، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية.
2. طعيمة الجرف (1973) ، القانون الإداري
3. احمد حافظ نجم (1984) ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
4. طعيمة الجرف (1978، القانون الإداري، دار النهضة العربية.
5. د سليمان محمد الطماوي (1997) ، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي.
6. د. نواف كنعان ،(2002) القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة
7. د علاء الدين عشي ،(2012) مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر.
8. د محمد الصغير بعلي ،(2004) القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة.
9. محمد علي ال ياسين، المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت.
10. عبد الغني بسيوني عبد الله ،(2003)، النظرية العامة في القانون الإداري، منشاة المعارف.
11. مازن ليلو راضي ،(2010)، القانون الإداري، منظمة نشر الثقافة القانونية، مؤسسة o.p.l.c، كوردستان العراق .
12. محمد غنام محمد ،(1995) ، المسؤولية الجنائية لمشيدين البناء، مجلة الحقوق الكويت، العدد الثالث.
13. السيد محمود عمران ،(1999)، المجموعة العملية للأبحاث القانونية في عدم المطابقة فيبيع العمارات تحت التشييد، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
14. المساوي أشرف فايز، موسوعة المساوي القانونية في التعليق على قانون المباني الجديد رقم 119 لسنة 2008، ط1، عماد للنشر والتوزيع الفقاهة،

ثانياً: الرسائل والأطاريح

1. سعد محد عبد الكريم الابراهيمي، (2000) ،سلطات أعضاء الضبط الإداري في التحري وجمع الأدلة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد،

المواقع

د. إسماعيل صعصاع البديري /حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني السنة السادسة، جامعة بابل، العراق موجودة عل الموقع الالكتروني

http://www.almowatennews.com/news_view_23264.html

د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الاجتماعية والشرعية، المجلد3، العدد1 فبراير 2006، الامارات العربية المتحدة، الموقع الالكتروني https://search.emarefa.net/ar/detail/

القوانين

- المادة 13 من الدستور الفرنسي لسنة 1958
- المادة 145 و 144من الدستور المصري لسنة 1971
- المادة 7 من دستور العهد الملكي
- المادة 13 من دستور جمهورية العراق لسنة 1958
- المادة 42 من دستور العراقي 1970
- المادة 30 من دستور العراقي النافذ 2005
- بيان انشاء الملاجئ رقم (1) لسنة 1992
- قانون امانة بغداد رقم 16 لسنة 1995
- المادة 37 من نظام الطرق والابنية ذي العد 44 لعام 1935
- نظام اجازات البناء رقم 2 لسنة 2016
- تسهيل تنفيذ قانون تعديل قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964
- تعليمات رقم 1 لسنة 2001
- قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل
- قانون رقم 13 لسنة 2001
- نظام الطرق والابنية رقم 41 لسنة 1935

The reviewer

First: books and periodicals

1. Maged Ragheb El-Helou, 1994, Administrative Law, Alexandria University Press.

2. Taima El Shelf (1973), Administrative Law

3. Ahmed Hafez Negm (1984), Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.

4. Taima Al-Jarf (1978, Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya).

5. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi (1997), Principles of Administrative Law, Arab Thought House.

6. Dr. Nawaf Kanaan, (2002) Administrative Law, first edition, House of Culture

7. Dr. Alaa El-Din Ashi, (2012) Introduction to Administrative Law, Dar Al-Huda, Algeria.

8. Dr. Muhammad Al-Saghir Baali, (2004) Administrative Law, Dar Al Uloom for Publishing and Distribution, Annaba.

9.Muhammad Ali Al Yassin, General Principles in the Theory of Public Utilities, Modern Library for Printing and Publishing, Beirut.

10.Abdel Ghani Bassiouni Abdullah, (2003), The General Theory in Administrative Law, Knowledge Foundation.

11. Mazen Lilo Rady, (2010), Administrative Law, Organization for the Dissemination of Legal Culture, o.p.l.c Foundation, Iraqi Kurdistan.

12.Muhammad Ghannam Muhammad, (1995), the criminal responsibility of building builders, Journal of Law, Kuwait, third issue.

13. Mr. Mahmoud Omran, (1999), The Practical Group for Legal Research in Non-Conformity in Selling Buildings Under Construction, University Press, Alexandria.

14. Al-Masawi Ashraf Fayez, Encyclopedia of Legal Equivalents in Commentary on the New Building Law No. 119 of 2008, 1st Edition, Imad for Publishing and Distribution Jurisprudence,

Second: Letters and Theses

1. Saad Muhad Abdul-Karim Al-Ibrahimi, (2000), The Powers of Administrative Control Members in Investigation and Evidence Gathering, Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad,

Locations

Dr. Ismail Sa'aa Al-Budairi / Hawra Haider Ibrahim, Legal Methods for Protecting the Environment from Pollution, Journal of the Local Investigator for Legal and Political Sciences, Second Issue Sixth Year, University of Babylon, Iraq Available on the website
http://www.almowatennews.com/news_view_23264.html
Dr. Nawaf Kanaan, The Role of Administrative Control in Environmental Protection, University of Sharjah Journal of Social and Sharia Sciences, Volume 3, Issue February 1, 2006, United Arab Emirates, website:
https://search.emarefa.net/ar/detail/

Ali Al-Khafaji, (2021), The Right to Housing between the Constitutionalism of the Demand and the Obligation of Implementation, https://www.ina.iq/129992--.html

Laws

•Article 13 of the French Constitution of 1958
•Articles 145 and 144 of the Egyptian Constitution of 1971

- Article 7 of the Constitution of the Royal Covenant
- Article 13 of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 1958
- Article 42 of the Iraqi constitution 1970
- Article 30 of the Iraqi constitution in force 2005
- Statement of the establishment of shelters No. (1) for the year 1992
- Baghdad Municipality Law No. 16 of 1995
- Article 37 of the Roads and Buildings Regulations No. 44 of 1935

Facilitating the implementation of the Municipal Administration Law Amendment Law No. 165 of 1964

- Instructions No. 1 of 2001
- Civil Procedure Law No. 83 of 1969 as amended
- Law No. 13 of 2001
- Roads and Buildings Regulations No. 41 of 1935