

حاشیه‌نشینی و امنیت

دکتر بهمن کارگر

عضو هیأت علمی دانشگاه علوم انتظامی و دانشگاه آزاد اسلامی

مقدمه

امروزه گسترش بی‌رویه‌ی حاشیه‌نشینی یکی از مشکلات عمده و اساسی در امر مدیریت شهری است که نمی‌توان نسبت به آن بی‌تفاوت بود. از آنجاکه حاشیه بر متن تأثیر مستقیم دارد، اتفاقات سال‌های اخیر نشان داده، افرادی که در حاشیه‌کلانشهرها ساکن شده‌اند و در بیش‌تر موارد از شهرهای کوچک‌تر و حتی کشورهای اطراف مهاجرت^(۱) نموده‌اند، با ورودشان به کلانشهرها معضلاتی مانند بیکاری، مشکلات اجتماعی، فرهنگی و... را به دنبال دارند.

از سوی دیگر حاشیه‌نشینی معضلی است که باید به حل جدی و فوری آن اهتمام گردد زیرا مشکلات این‌گونه، متن شهر را نیز تحت تأثیر قرار داده و میزان رشد و پیشرفت آن را تا حد قابل توجهی کاهش می‌دهد.

تعریف حاشیه‌نشینی

حاشیه‌نشینان کسانی هستند که جذب نظام اجتماعی و اقتصادی شهری نشده‌اند و در محدوده و حاشیه اقتصادی شهرها زندگی می‌کنند. حاشیه‌نشینان نه تنها در حاشیه شهرها سکنی گزیده‌اند بلکه کم‌تر در محور برنامه‌های حمایتی دولت قرار گرفته‌اند.

اما حاشیه‌نشینی چگونه پدید آمده؟ با سیر مهاجرت انسان‌ها از روستاها و مناطق کم‌تر توسعه یافته به شهرها و مناطق توسعه یافته، شهرها با افزایش جمعیت و تورم انسانی مواجه شدند که این امر مقامات مسئول در شهرها را بر آن داشت تا به دلیل عدم اسکان این تراکم جمعیتی، بخشی از جمعیت را به حاشیه‌ی شهرها برانند. البته در این بین تقسیم عادلانه ثروت و امکانات نیز به درستی صورت نگرفت. بر اساس تعریف، حریم شهری دارای سه کاربرد ویژه است که عبارتند از: «تنفس‌گاه شهر»، «کاربردهای زیست محیطی» و «فضائی برای توسعه شهر در آینده». در حالی که حریم کلانشهر تهران از هیچ‌یک از سه کاربرد فوق بهره نبرده و صرفاً تبدیل به محل دفن زباله و یا تمرکز انبوه جمعیت کم درآمد و مهاجر شده است.

در حال حاضر رشد جمعیت در شهر تهران ۱/۱ درصد است، در حالی که طی چند سال اخیر، جمعیت حریم تهران تا ۸۰ برابر افزایش یافته است که به گفته کارشناسان با استناد به این ارقام، ۲۰ درصد جمعیت ساکن در پایتخت، مستعد رانده شدن به سمت حاشیه‌ی شهر هستند. بالا بودن هزینه‌ی امکانات رفاهی، یکی دیگر از معضلات اساسی در شهر تهران است و این معضل موجب شده تا بخش قابل ملاحظه‌ای از واحدهای مسکونی شهر خالی مانده و حاشیه‌های شهر روز به روز مملو از جمعیت شوند.^(۲) در نتیجه، وجود چنین انباشتی از جمعیت، موجب انفجار مشکلات در کلانشهرها خواهد شد، به طوری که حتی می‌تواند معضلات

امنیتی را نیز به همراه داشته باشد.

حاشیه‌نشینی و تأثیر آن در بزهکاری

بی‌شک حاشیه‌نشینی رابطه‌ای نزدیک و ناگسستنی با بزهکاری و ارتکاب جرم دارد. در واقع باید گفت حاشیه شهرها مکان‌هایی مستعد برای بروز و ظهور انواع جرائم و بزه‌هاست.

رشد قاچاق مواد مخدر، گسترش شبکه‌ها و باندهای مافیایی توزیع مواد مخدر که از جمله جرائم مشهود در این مناطق است، بیش از سایر مناطق شهری است که علت این امر نیز کنترل ضعیف و یا عدم نظارت صحیح از سوی نیروهای انتظامی و امنیتی است. نسبت ارتکاب اعمال مجرمانه و خشونت‌آمیز نیز در حاشیه شهرها بیشتر از سایر مناطق شهری است. کمبود پاسگاه‌های انتظامی به نسبت کثرت جمعیت و فقدان نظارت مناسب و کارآمد در این حاشیه‌ها موجب انواع ناهنجاری‌های اخلاقی و اجتماعی را فراهم می‌آورد. ضمن آنکه میزان جنایت‌ها، دزدی‌ها، روسپی‌گری‌ها، قاچاق مواد مخدر، نافرمانی از قوانین و مقررات و برخی بزه‌های دیگر نیز در حاشیه شهرها به نسبت مناطق شهری از آمار بالاتری برخوردار است.

حاشیه‌ی شهرها را به واقع می‌توان به شهر بی قانون و بی حاکم تشبیه نمود چراکه به دلیل دوری از مرکزیت مدیریت شهری، بسیاری از جرائم و مشکلات و مفاسد اجتماعی، اقتصادی، اخلاقی و... در محدوده‌ی تحت اشغال آن بروز نموده و نوعی هرج و مرج در آن رواج دارد و اگر نظارت صحیحی بر آن صورت گیرد شاهد کاهش جرائم و بزه‌ها نه تنها در این مناطق بلکه در محدوده‌ی شهرهای بزرگ نیز خواهیم بود، زیرا برخی جرایم سازمان یافته از حاشیه به درون شهرها تسری پیدا می‌کند.

پیشگیری از وقوع جرم

پیشگیری از وقوع جرم یا اقدام عاجل پس از ارتکاب جرم؟ این سئوالی است که هنوز پاسخ صریحی به آن داده نشده است. برای کاهش جرایم و بزه‌ها در حاشیه‌ی شهرها، همکاری، تعامل و ارائه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها از سوی نهادهای مسئول، امری ضروری است. به عنوان مثال سازمان آموزش و پرورش می‌تواند با افزایش کلاس‌های درس، گامی در راستای ارتقای سطح علمی حاشیه‌نشینان و آگاهی دادن به آنها در مورد مسائل روزمره بردارد. وزارت مسکن و شهرسازی نیز می‌تواند با انبوه‌سازی مسکن، این زاغه‌نشین‌ها را از حالت حاشیه‌نشینی خارج و از لحاظ سطح زندگی، هم‌ردیف شهرنشینان قرار دهد. سایر دستگاه‌ها و نهادها نیز می‌توانند با جذب سرمایه و سوق دادن آن به سمت حاشیه‌ها به نوبه‌ی خود گامی را در جهت

کاهش سطح فاصله معیشتی حاشیه با مرکز شهرها بر دارند.

حاشیه‌نشینی و امنیت

موارد ذکر شده، طرح‌هایی در جهت توسعه و پیشرفت حاشیه شهرها و همسان سازی آنها از لحاظ سطح معیشتی و رفاهی با کلانشهرهاست که بخشی از آن با هدف کاهش جرم و جنایت در حاشیه شهرها به واسطه توسعه همه جانبه این حاشیه‌هاست، اما در کنار اجرای طرح‌های عمرانی نباید از ایجاد امنیت و احساس امنیت در میان حاشیه‌نشینان غافل بود.

تضمین امنیت در حاشیه شهرها یک دغدغه و امری مهم است که اگر چنین نبود، وقوع انواع بزهکاری‌های اجتماعی، اخلاقی و اقتصادی نه تنها دور از تصور نخواهد بود، بلکه خطر تسری آن به افراد و بافت‌های سالم جامعه نیز محتمل است. پیش‌تر، رئیس قوه قضائیه در مورد نقش این قوه در برخورد با معضل حاشیه‌نشینی گفته بود: «وظیفه دستگاه قضائی در برخورد با این پدیده در واقع برخورد با معلول است. در این بخش معتقدم دادرها و دادگستری باید شعب ویژه‌ای را به بررسی این معضل اختصاص دهند و از قضات، ضابطان ویژه، بسیج، ضابطان نیروی انتظامی و وزارت اطلاعات نیز کمک بگیرند چون این قبیل جرائم معمولاً شبکه‌ای و سازماندهی شده است و از عهده یک سازمان به تنهایی بر نمی‌آید».

حقوق شهروندی حاشیه‌نشینان

جدا از اقداماتی که باید برای حذف حاشیه‌نشینی و به متن آوردن این حاشیه‌ها از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط انجام شود، وجدان و وظیفه شرعی و قانونی نیز حکم می‌کند که رعایت حقوق شهروندی و کرامت انسانی در مورد حاشیه‌نشینان به عمل آید، چون به لحاظ شرعی و قانونی همه انسان‌ها از هر نژاد و قومی باید از امکانات مساوی و تقسیم عادلانه ثروت برخوردار باشند. این امر نه تنها در قانون اساسی کشورمان مورد تأکید قرار گرفته، بلکه طبق ماده ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، «هر کس می‌تواند بدون هیچ‌گونه تمایزی مخصوصاً از حیث نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی، ملیت، وضع اجتماعی، ثروت، ولادت یا هر موقعیت دیگر، از تمام حقوق و تمامی آزادی‌هایی که در اعلامیه حاضر ذکر شده است، بهره‌مند شود».

همچنین طبق ماده ۲۷ همین اعلامیه «هر کس حق دارد آزادانه در زندگی فرهنگی اجتماع شرکت کند، از فنون و هنرها متمتع شود و در پیشرفت علمی و فواید آن سهیم باشد».

علاوه بر این در دین اسلام نیز اعمال تبعیض در ارائه امکانات به شهروندان یک جامعه، به صرف تقسیم بندی لایه‌های اجتماعی، امری حرام محسوب شده است. همه ملت‌ها و همه‌آحاد بشر حق حیات دارند. نمی‌توان به صرف حاشیه‌نشینی، افراد را از دستیابی به حداقل حقوق خود که داشتن یک زندگی بدون دغدغه و با احساس امنیت و آرامش است، محروم نمود.

راهکارهای تضمین امنیت

از جمله مهم‌ترین عوارض و پیامدهای منفی افزایش جمعیت و تمرکز و تراکم آن در شهرهای بزرگ، می‌توان به ناهنجاری‌های اجتماعی - رفتاری

و روابط پر تشنج افراد در این شهرها اشاره نمود که باعث تهدید نظم سلامت، آسایش و امنیت جامعه می‌گردد. منشاء بسیاری از ناهنجاری‌ها و بزهکاری‌ها، نه تنها نارسائی‌های رفاهی و معیشتی و یا ساختارهای نامناسب اجتماعی است، بلکه ضعف هویتی و پایگاهی برخی از شهروندان، خصوصاً مهاجرین و نیز عدم تطابق آنان با جامعه باعث می‌شود که این امر اغلب در کلانشهرها و شهرهای مجاور بروز نماید. قرار گرفتن کشور ما در بطن مناطق نا آرام جهان و عدم وجود ثبات و تعادل در خارج از مرزهای کشور، گذرگاه بودن برای ترانزیت مواد مخدر و کالاهای قاچاق و پیامدهای فاجعه بار آن، تردد، ورود و خروج پناه جویان از کشورهای همسایه، مهاجرت‌های شدید داخلی در اثر جنگ تحمیلی، تغییرات جزئی و حوادث و بلایای طبیعی، گسترش غیراصولی در مسایل ارتباطی و سمعی و بصری با برنامه‌های بدآموز و یک سلسله عوامل دیگر موجب شده است تا علاوه بر مشکلات افزایش جمعیت، نیروهای حافظ امنیت (نیروهای انتظامی) با تنوع و تعداد موارد نقض امنیت جامعه مواجه شوند، به طوری که روشهای پیشین و معمول گذشته در برابر تنوع و تعدد، شدت و وسعت بزهکاری‌های جدید به نحو مطلوب کارساز و مؤثر نباشد. علاوه بر این مجهز شدن بزهکاران به امکانات فنی و بهره‌گیری آنان از شرایط نوین باعث شده تا مسئولان امر با بهره‌گیری از شیوه‌های جدید و کارآمد نسبت به برنامه‌ریزی کنترل، مراقبت و حضور به موقع و مؤثر پلیس در اقصی نقاط کلانشهرها و حتی حاشیه‌آکنده از جمعیت آن، اقدام نمایند و در این راه می‌توان به دو شیوه مفید و کارآمد تأسیس و راه اندازی پلیس ۱۱۰ و نگهبان محله اشاره نمود.

در سال‌های دور، نگهبانانی که از آنها به نام شبگرد نیز یاد می‌شد در کوچه پس‌کوچه‌های محله‌ها قدم می‌زدند و پاسداری می‌کردند تا سارقان و اراذل و اوباش قصد تعرض به مال و ناموس مردم را نداشته باشند. حضور این شبگردها در زمانه‌ای که حضور نیروهای انتظامی و امنیتی چنان فراگیر نبود که برای هر محله‌ای پلیس مستقر شود، نه تنها نقطه اطمینان‌بخش و مایه آرامشی برای ساکنان محله‌ها بود، بلکه باعث کاهش جرائم در محله‌ها نیز می‌شد. امروز نیز جرم‌شناسان و کارشناسان انتظامی معتقدند که استفاده از پلیس مشارکت‌گیر یا نگهبان محله باعث افزایش کارآمدی پلیس در پیشگیری از جرائم و بزهکاری‌ها در محله‌ها و به خصوص حاشیه شهرها می‌شود. البته این طرح نیاز به کارشناسی برای تعیین مرجع استخدامی و گنجاندن ردیف بودجه‌ای برای نگهبانان محله دارد، هر چند که مشکلات ناشی از امنیت نامناسب حاشیه شهرها نیز با تأمین نیروی انسانی نیروی انتظامی و امنیتی و استقرار مناسب این نیروها در حاشیه شهرها قابل حل است. در دنیای امروز امنیت شهرهای بزرگ، بخصوص پایتخت‌ها و نیز ضرورت حفظ آن یکی از مهم‌ترین مسائل هر دولت است. بنابراین با توجه به پیوستگی امنیت کلانشهر تهران به عنوان پایتخت جمهوری اسلامی ایران با امنیت ملی و پایداری نظام، برنامه‌ریزی برای تأمین امنیت و پیشگیری از بروز عدم پایداری و بحران، امری ضروری و حیاتی است. امروزه به سبب عدم برنامه‌ریزی جامع و متناسب و نیز در نظر نگرفتن کارکرد، ساختار و آرایش فضائی خدمات انتظامی و امنیتی در ارتباط با وسعت و میزان جمعیت شهرها به ویژه شهر تهران،

معضلات و مشکلاتی به مراتب بیش از گسترش بی رویه شهرها و رشد سریع جمعیت، به وجود آمده است. از این رو به علت وجود بی نظمی و چالش غیر قابل انتظار در درون و حاشیه شهرها، حجم عظیمی از منابع انسانی و مادی - که می تواند در راستای پیشرفت و توسعه کشور مؤثر و راهگشا باشد - از دست می رود. بدین ترتیب برنامه ریزی خدمات انتظامی و امنیتی در اکثر شهرها خصوصاً در درون و حاشیه شهرهای بزرگ (ملی و ناحیه ای) ضرورت حیاتی دارد.

ارزیابی صحیح کارکرد، ساختار و آرایش فضایی خدمات انتظامی و امنیتی در شهرها به ویژه شهرهای بزرگی مانند تهران و ارائه الگوی مناسب، می تواند عملکردهای عناصر شهری را روان و پویا نماید و موجب آسایش و احساس امنیت شهروندان و حتی حاشیه نشینان شود و در ایجاد یک محیط زیست سالم و فراهم آوردن شرایط مورد نیاز زندگی مطلوب شهری، خصوصاً برای سرمایه گذاری های مورد نظر برنامه ریزان و مدیران شهری و اقتصادی، مؤثر واقع شود. هر از چند گاهی در کشور ما صحبت از تدوین و اجرای برنامه های کوتاه مدت و بلند مدت برای حذف حاشیه نشینی می شود و سمینارها و همایش هایی نیز برای بهره گیری از نظرات کارشناسان، جرم شناسان، حقوق دانان و استادان فن در پیدا کردن راه حلی برای رفع حاشیه نشینی برگزار می شود و در آخر نیز نتایج حاصل از آن در قطعنامه، بیانیه و در قالب جزوات، بروشورها و کتاب هایی منتشر می شود، اما تا چه حد این شعارها به مرحله اجرا در آمده است؟ آمارها، تجربه و وضع فعلی حاشیه نشینان خود پاسخگوی این سؤال است.

منابع و مآخذ

- ۱- توکل نیا، جمیله. بررسی رشد و توسعه تهران و تأثیر آن در تغییر شکل نواحی روستایی پیرامونی. پایان نامه کارشناسی ارشد، به راهنمایی دکتر مصطفی مؤمنی، گروه جغرافیای دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۱.
- ۲- جی، شاپیر چیمبا. مدیریت شهر، خط مشی ها و نوآوری در کشورهای در حال توسعه، ترجمه پرویز زاهدی، شرکت پردازش و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۷۹.
- ۳- حبیبی، سید محسن. از شار تا شهر، تحلیل تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن: تفکر و تأثر، دانشگاه تهران، ویرایش دوم، ۱۳۷۸.
- ۴- رجبی، فرج ا. چالش های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداری ها، شماره ۳۵، سال ۱۳۷۸.
- ۵- زنجانی، حبیب اله، تاریخ دو بیست ساله جمعیت تهران، در عدل شهریار و اوکارد، برنارد: تهران پایتخت دو بیست ساله، ترجمه ابوالحسن سرو مقدم و دیگران، سازمان مشاور فنی ۴۲ و مهندسی شرق تهران و انجمن ایران شناسی فرانسه در ایران، تهران، چاپ اول ۱۳۷۵.
- ۶- سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵ و ۱۳۷۵، نتایج تفصیلی شهر تهران، مرکز آمار ایران.
- ۷- شکوهی، محمود. چگونگی پیدایش سازمان های انتظامی ایران و وظایف نیروی انتظامی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم انتظامی، ۱۳۷۴.
- ۸- صادقی، هوشنگ. سیر تکامل تدریجی پلیس ایران از عصر اوستا تا عصر حاضر، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم انتظامی، دانشکده علوم و فنون، ۱۳۷۴.
- ۹- صرافی، مظفر. مفهوم، مبانی و چالش های مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت

- شهری، انتشارات سازمان شهرداری های وزارت کشور، شماره ۲، تابستان ۱۳۷۹.
- ۱۰- غمامی، مجید. رابطه شهر و منطقه تهران: تنگناها و ضرورت های مدیریت شهری، فصلنامه پژوهشی و تحلیلی - آموزشی، مدیریت برنامه ریزی شهری، سال دوم، شماره ۶، تابستان ۱۳۸۰.
 - ۱۱- کامبخش، سیف اله. تهران سه هزار و دو بیست ساله براساس کاوش های باستان شناسی، موسسه علمی و فرهنگی فضا، نشر فضا، تهران ۱۳۷۰.
 - ۱۲- مدنی پور، علی. ساختن شهر، مقررات و ایده ها، ترجمه افسر روحی، در: شهر، فصلنامه فنی و اجتماعی، شماره ۱۹، تهران، پاییز ۱۳۸۰.
 - ۱۳- مزینی، منوچهر. بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، وزارت کشور، ۱۳۷۸.
 - ۱۴- مطالعات اقتصادی شهر تهران، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، جلد اول، تهران، ۱۳۷۴.
 - ۱۵- نودن جامی، محمد هادی، مقدمه ای بر امنیت و مؤلفه های آن، فصلنامه ی دانش انتظامی، شماره ۱، بهار ۱۳۷۸.
 - ۱۶- هرناوندو، گرمزباندیا، جرایم شهری، گرایش ها و روش های مقابله با آن، ترجمه فاطمه گیوه چیان، انتشارات دانشگاه سازمان ملل ژاپن، دفتر پژوهش های فرهنگی، تهران، ۱۳۸۰.
 - ۱۷- کارگر، بهمن. توسعه ی شهرنشینی و صنعت گردشگری در ایران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، تهران، ۱۳۸۶.
 - ۱۸- کارگر، بهمن، امنیت شهری - ارزیابی کارایی خدمات انتظامی و امنیتی در نظام مدیریت شهری، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، تهران (چاپ دوم)، ۱۳۸۵.
 - ۱۹- روزنامه ی همشهری، اسکان غیر قانونی یا حاشیه نشینی، سال پانزدهم، شماره ی ۲۱۷۸، دی ۱۳۸۵.
 - ۲۰- روزنامه ی همشهری، شهروندان بی شهر، سال چهاردهم، شماره ی ۳۸۹۴، دی ۱۳۸۴.
 - ۲۲- روزنامه ی ایران، ۴۶۶ هزار واحد مسکونی خالی، سال سیزدهم، شماره ی ۳۷۴۳، مهر ۱۳۸۶.
- 22- Issawi, C. (1971), the Economic History of Iran, 1880 - 194, chicago.
- 23- Madanipour, Ali (1998). Tehran, the making of a Metropolis, John wiley & Sons ltd., chichester, England.
- ### پی نوشت
- ۱) بر اساس اعلام مرکز آمار ایران (سرشماری سال ۱۳۸۵ نفوس و مسکن)، نسبت جمعیت مهاجر (جمعیتی که محل تولدشان با محل اقامتشان در زمان سرشماری یکسان نبوده است) ۳۱/۱۸ درصد برآورده شده است و به عبارت دیگر، این تعداد از جمعیت، هم اکنون در جایی که به دنیا آمده اند زندگی نمی کنند. به زبان ساده تر هم اکنون ۲۰ میلیون نفر از مردم کشورها در جایی که به دنیا آمده اند اقامت ندارند. این امر بیانگر وضوح حرکت و جابجایی جمعیت، در استانهای کشور است. همچنین نسبت جمعیت شاغل یا محصل ۱۰ ساله و بیشتر که محل کار یا تحصیل آنها شهر یا آبادی دیگر بوده است، به کل جمعیت ۱۳/۲ درصد اعلام شده و گفته شده ۱۰ میلیون نفر از جمعیت در طول روز برای رفتن به محل کار یا تحصیل در جامعه حرکت می کنند. مرکز آمار ایران تعداد شاغلان یا محصلان مراکز استانها که محل اقامت آنها شهر یا آبادی دیگری بوده است را بالغ بر ۳ میلیون و ۳۹ هزار و ۴۴۵ نفر اعلام نموده است.
 - ۲) بر اساس آمار منتشره سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، هم اکنون ۴۶۶ هزار واحد مسکونی خالی در کشور وجود دارد.