

القانون الإداري البيئي

(المفهوم القانوني للبيئة، صور الحماية القانونية للبيئة، التنظيم الإداري البيئي، النشاط الإداري البيئي، الرقابة القضائية على قرارات الإدارة البيئية، مسؤولية الإدارة البيئية "مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر")

عنوان الكتاب: القانون الإداري البيئي
تأليف: إسماعيل نجم الدين زنگنه
الترقيم الدولي: 978-977-841-486-8
رقم الإيداع: 2024 / 13648
سنة النشر: 2025

الطبعة الثانية

الناشر



جمهورية مصر العربية

القاهرة - شبرا - 3 شارع ترعة النصراني أمام مسجد التقوى - منطي - شبرا الخيمة

00(20)1282441890

00(20) 233518784

Yasser261098@gmail.com

WWW.ACBOOKZONE.COM

حقوق النشر:

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، ولا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع أو نقله على أي نحو أو باية طريقة سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية أو خلاف ذلك إلا بموافقة الناشر على هذا كتابة ومقدا.

تنويه هام:

إن مادة هذا الكتاب والأفكار المطروحة به تعبر فقط عن رأي المؤلف - ولا تعبر بالضرورة عن رأي الناشر الذي لا يتحمل أي مسئولية قانونية فيما يخص محتوى الكتاب أو عدم وفائه باحتياجات القارئ أو أي نتائج مترتبة على قراءة أو استخدام هذا الكتاب.

القانون الإداري البيئي

(المفهوم القانوني للبيئة، صور الحماية القانونية للبيئة،
التنظيم الإداري البيئي، النشاط الإداري البيئي، الرقابة القضائية على
قرارات الإدارة البيئية، مسؤولية الإدارة البيئية "مسؤولية الإدارة على
اساس الخطأ، مسؤولية الإدارة على اساس المخاطر")

الدكتور

اسماعيل نجم الدين زنگنه

استاذ القانون العام المساعد

رئيس قسم القانون بجامعة جيهان - السليمانية

اقليم كوردستان - العراق



الطبعة الثانية

1445 هـ - 2025 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴾

صدق الله العظيم

(سورة الفصص: 77)

إهداء

إلى

- والدي الشهيد، حبا وافتخاراً الى يوم الملتقى..
- أمي، رمز الحنان والعطاء.. بلا حدود.
- المرحوم القاضي د. فرهاد حاتم،
- اخي وصديقي العزيز الذي افتقده كل يوم..
- هيرؤ حاتم، زوجتي ورفيقة دربي، حبا واعتزازاً.
- اولادنا (نارياس، ئاكار، پوژ)، فلذات كبدي وقرر عيني..
- اخوتي الاعزاء، محبةً وافتخاراً بهم.

أهدي ثمرة جهدي هذا...

إسماعيل

مُقَدِّمَةٌ

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة:

بعد أن زادت الأخطار والتهديدات للبيئة الإنسانية، وفاقت الآثار السلبية لتلك الأخطار والتهديدات حدود المألوف، وكثرت وقوع الكوارث البيئية هنا وهناك في شتى أنحاء المعمورة.

لم يبق أمر الإهتمام والعناية بالبيئة وعناصرها قاصراً على العلوم التطبيقية وفي إطار الأبحاث والدراسات في ذلك المجال برغم أهميتها ودورها الفاعل في كشف التلوث وأسبابه باعتباره أبرز مشكلة من المشاكل التي تعاني منها البيئة بصورة عامة، كما لتلك الدراسات دور في كشف وسائل وتقنيات القضاء على أسباب التلوث وتحسين أي عنصر من عناصر البيئة التي لحقها ضرر أوهددها خطر.

لابل إن الإهتمام والعناية بالبيئة دخل عالم القانون - وفي ماضي ليس ببعيد - سواءً على الصعيد الدولي أم على الصعيد الوطني، ومن ذلك بدأت الإرادات المشرعة تسن وتشرع قواعد دولية وأخرى وطنية لأجل حماية البيئة وعناصرها من التلوث ومن المشاكل البيئية الأخرى.

وقد تمظهرت الحماية الدولية للبيئة بعقد إتفاقيات ومعاهدات ومؤتمرات بيئية شارك فيها عدد غير قليل من الدول، ومن مظاهرها أيضاً الجهود والأعمال التي تبنتها وتتبناها المنظمات الدولية والإقليمية في سبيل النهوض بالبيئة الإنسانية من خلال حماية حق الإنسان في البيئة السليمة.

كما إن الحماية الوطنية للبيئة أخذت صورها من المجالات التي سعى

المشرعون من خلالها الى وضع قواعد قانونية تهدف في مجملها الى مكافحة المشاكل التي تعترى البيئة وبالأخص مشكلة التلوث، حيث توجد قواعد جنائية بيئية يقوم بموجبها المشرع بتجريم عمل أو الإمتناع عن عمل يضر بالبيئة ويضع إزاء إرتكابها جزاءات جنائية، وتوجد قواعد مدنية بيئية ترتب المسؤولية المدنية على من يتسبب بخطئه في إلحاق الضرر بالبيئة، وبالتالي يستحق عليه التعويض بموجبها.

وتوجد أيضاً قواعد إدارية بيئية - والتي هي بالأساس تشكل موضوع أطروحتنا -، وهي تنظم المجالات التي من الممكن أن يتدخل القانون الإداري لمصلحة البيئة ويقمها ويحميها من الأضرار والأخطار.

وبالتالي يتمحور البحث حول دراسة قواعد القانون الإداري البيئي هذا الفرع الحديث من فروع القانون الإداري - الذي يضاف الى فروع الأخرى كقانون المرور، وقانون الخدمة المدنية، وقانون الصحة العامة، وغيرها-. وهذا الفرع من القانون الإداري يستقي قواعده من التشريعات البيئية المتعددة، وكذلك من التشريع الخاص بحماية البيئة، بالإضافة الى أحكام القضاء الإداري التي تستهدف حماية حق الإنسان في بيئة سليمة والحقوق المتفرعة عنه.

ثانياً: اهداف الدراسة:

للدراة عدد من الأهداف، وهي:

1- المحاولة في تعريف وتحديد مواضيع هذا الفرع الحديث من فروع القانون الإداري.

2- بيان دور الأجهزة الإدارية المختصة والمهتمة بحماية البيئة، بالإضافة الى ماتتمتع بها تلك الإدارات من صلاحيات وإختصاصات تستطيع من خلالها العمل لحماية البيئة وتحسينها. وكذلك بيان أوجه النقص والقصور والتناقض في الإختصاصات والوظائف لتلك الإدارات والتوصية بمعالجتها.

3- هذه الدراسة محاولة لتعزيز مفهوم تأتي حق الإنسان في بيئة سليمة، وتطبيق هذا المبدأ في التشريع الإداري العراقي وإقليم كردستان.

ثالثاً: أهمية الدراسة:

مما لا شك فيه هو إن الدراسات والأبحاث البيئية في مجال العلوم التطبيقية والإنسانية تعد في عصرنا من المواضيع الحديثة والملحة، ريثما يتمكن عن طريقها مشرع القواعد القانونية البيئية أن يعرف مدى نجاعة تلك القواعد في حماية البيئة، ويطلع على أوجه النقص والقصور في تلك القواعد لكي يقوم بإجراء التعديلات والإضافات الضرورية مستنداً على المخارج والتوصيات التي خرجت بها الدراسات تلك. ومن ذلك فإن دراسة موضوع " القانون الإداري البيئي " تعد ذات أهمية بالغة، ولاسيما إن الدراسات والأطاريح المكتوبة في هذا المجال - باللغة العربية - قد لا تتعدى أصابع اليد الواحدة، كما إن الدراسات القليلة تلك لم تتطرق الى جميع مواضيع القانون الإداري البيئي.

هذا في حين أن الدراسات في مجال الحماية الدولية والحماية الجنائية للبيئة تفوق وبعدهد كبير الدراسات في مجال الحماية الإدارية للبيئة، هذا على الرغم من مدى أهمية هذه الأخيرة ودورها البارز في حماية البيئة الوطنية وتجسيد إرادة السلطة الحاكمة وبلورتها إزاء حماية البيئة على الصعيد الوطني والدولي. فعلى الصعيد الوطني الأجهزة الإدارية المختصة والمهتمة بحماية البيئة هي التي تقوم وتسهر على أمر حماية البيئة، وتستفيد من الصلاحيات والإختصاصات الإدارية لأجل وقاية البيئة من الأضرار والأخطار، كما تقوم باقتراح القوانين والتشريعات البيئية للمشروع في أمر من أمور البيئة والمحافظة عليها كونها هي الجهة الأدرى بشؤونها⁽¹⁾.

(1) ينظر على سبيل المثال المادة (5) من القانون المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل؛ والمادة 6 الفقرة (أولاً) البند ز من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

وعلى الصعيد الدولي فإن الأجهزة الإدارية المختصة بحماية البيئة هي التي تتولى أمر الدخول في المعاهدات والمؤتمرات الدولية في مجال البيئة، وهي التي تمثل وتتفاوض مع الدول الأخرى وتتفق معها في أمر من أمور البيئة في إتفاقيات ثنائية أو جماعية. هذا على الرغم من أن المصادقة عليها تكون من إختصاص السلطة التشريعية.

وكذلك تتجسد أهمية الدراسة في إعتبرها أول دراسة - حسب علمنا المتواضع- تكتب تحت عنوان "القانون الإداري البيئي" على الرغم من تنبؤ البعض من فقهاء القانون العام بميلاد هذا الفرع من فروع القانون الإداري.

كما إن الأطروحة يمكن لها أن تساعد وتنير الطريق أمام الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة، أو حتى تلك التي تضر بالبيئة بسبب أنشطتها المختلفة ريثما تقوم باجراءات وتدابير وقائية وعلاجية لأجل النهوض بشأن البيئة الى جنب السعي في العمران والتنمية، ولاسيما قد ثبت أن حماية البيئة لاتتنافى والتنمية.

وللموضوع أهمية متميزة بالنسبة لواقع البيئة في العراق عموماً، وفي إقليم كردستان على وجه الخصوص. وذلك لإعتبارات عدة:

1- البيئة العراقية مثقلة بمشاكل كثيرة، يرجع سببها الى الحروب والمعارك التي تعرضت البيئة من جراءها الى أبشع وأخطر الملوثات، وبالتالي لحقت بعناصر البيئة الأساسية (التربة، الماء، الهواء) أضرار مميتة. الأمر الذي يستدعي جهود حثيثة لأجل النهوض بواقع البيئة المتردي والقضاء أو التخفيف من مصادر التلوث التي مازالت تنفث وتصرف في بيئة العراق الأرضية والمائية والهوائية.

2- السياسات العدائية والعوجاء للحكومة البائدة " نظام صدام " كانت لها دور كبير في إيصال البيئة في العراق عموماً، وفي إقليم كردستان الى هكذا حال، وليس بغريب أن نشهد الآثار المميتة لعملية قصف مدينة حلبجة بالأسلحة

الكيميائية على البيئة وعلى المواطنين على الرغم من مرور أكثر من عشرين عاماً على العملية.

وكذلك فإن حرق وهدم الآلاف من القرى، وتجريف مساحات واسعة وشاسعة من الأراضي الزراعية وردم العيون المائية.. إلخ، يعد مثلاً آخرًا من السياسات اللابيئية والإنسانية للنظام البائد.

3- إن موضوع الأطروحة يمكن أن يساعد الإدارة البيئية في العراق (وزارة البيئة) وفي إقليم كردستان (هيئة حماية وتحسين البيئة)، وكذلك الإدارات الأخرى التي تهتم بامر البيئة، في توضيح التنظيم والنشاط والرقابة على أعمال الإدارة البيئية ومقارنتها بتجارب لدول أخرى. تلك المواضيع التي لا شك في أنها ترقى بالعمل الإداري البيئي عن طريق بيان أفضل الوسائل والإجراءات الإدارية المؤثرة في حماية البيئة وتحسينها.

رابعاً: مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في عدم إيلاء الإهتمام الواضح والجلي في الدراسات القانونية الأكاديمية بموضوع القانون الإداري ودوره في حماية البيئة، تلك الحماية التي باتت من الأمور الضرورية والواجبة على الإدارة، ولاسيما إن القانون الإداري بموضوعاته المختلفة يمكن له أن يساهم بصورة فاعلة ومؤثرة في حماية وتحسين البيئة.

كما إن القانون الإداري البيئي باعتباره من الفروع الحديثة للقانون الإداري يستلزم وبالضرورة تعريفه وبيان مواضعه الأساسية التي يمكن من خلالها النهوض بامر البيئة، سيما إن الإدارة البيئية المختصة، وكذا الإدارات الأخرى التي تهتم بامر البيئة تمتلك مجموعة من الإمتيازات والإختصاصات التي تستطيع من خلالها التدخل لمصلحة البيئة، كما إنها بالمقابل تقع عليها واجبات بيئية يمكن أن تثار مسؤوليتها القانونية متى ما أخفقت وأخطأت في تنفيذ واجباتها إزاء البيئة. تلك

الإمور التي تشكل فحوى القانون الإداري البيئي والتي لم تحضى بالبحث فيه جمعاً، بل تم البحث في جزئياتها وبعناوين مختلفة كما أشرنا الى ذلك سابقاً.

خامساً: نطاق الدراسة:

مما سبق في بيان أهمية الدراسة ومشكلتها يمكن أن نستنتج نطاق الدراسة، وهو دراسة القانون الإداري البيئي باعتباره فرعاً من فروع القانون الإداري، وبالتالي تنصب الدراسة على بحث مواضيع هذا الفرع الحديث من (تعريفه، وتنظيم الإدارة البيئية، والنشاط الإداري البيئي بصورتيه، والرقابة على أعمال الإدارة البيئية). دون أن تتعدى الى دراسة الفروع الأخرى ودورها في حماية البيئة بمقدار ما يتعلق بموضوع دراستنا وتقتضيه الخطة الموضوعية للدراسة.

سادساً: منهجية الدراسة:

حاولنا في دراستنا إتباع منهج تحليلي مقارن، ويتم من خلال المنهج الأول البحث في النصوص القانونية المختلفة وبيان قواعد وأحكام هذا الفرع من فروع القانون الإداري، وبالتالي التوصل الى الأجهزة الإدارية المعنية والمهتمة بحماية البيئة ودورها وصور نشاطاتها إزاء حماية عناصر البيئة المختلفة. ومن ذلك بيان النواقص والثغرات والتناقضات في تنظيم وإختصاصات تلك الأجهزة، والتوصية بسد النواقص والثغرات ورفع التناقضات في النصوص القانونية تلك.

وإعتمدنا على المنهج المقارن من خلال مقارنة التشريعات الإدارية البيئية في العراق ومنه إقليم كوردستان مع دول أخرى كفرنسا ومصر، مع الإشارة في بعض المواضع الى دول أخرى كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية والكويت وغيرها.

كما إن الدراسة تأخذ في إطار ضيق بالمنهج الوصفي، وبالأخص فيما يتعلق ببيان تنظيم وهيكلية الأجهزة الإدارية المختلفة، سواءً تلك التي تختص بحماية البيئة أم التي تهتم لأمر حمايتها.

سابعاً: خطة الدراسة:

تشتمل خطة الدراسة على مقدمة وفصل تمهيدي وأربعة فصول وخاتمة. تناولت في الفصل التمهيدي التعريف بالبيئة ومشكلة التلوث، درست فيه تحديد مفهوم البيئة وبيان عناصرها في المبحث الأول منه، كما درست تحديد مشكلة التلوث وصورها المختلفة في المبحث الثاني. والفصل الأول من الدراسة مخصص لبيان الصور المختلفة للحماية القانونية للبيئة، يتم فيه البحث في رعاية البيئة في الشريعة الإسلامية، والحماية الدولية للبيئة، وحماية الدساتير وأفرع القانون الوطنية وذلك في ثلاثة مباحث متتالية.

والفصل الثاني من الدراسة خصصته لبحث التنظيم الإداري البيئي، ودرست في المبحث الأول منه التنظيم الإداري البيئي المركزي، وفي المبحث الثاني تناولت دراسة التنظيم الإداري البيئي اللامركزي.

والفصل الثالث خصصته لبحث نشاط الإدارة البيئية، درست فيه نشاط الضبط الإداري البيئي في المبحث الأول، والمبحث الثاني خصصته لدراسة النشاط المرفقي للإدارة البيئية.

أما الفصل الرابع والأخير من فصول الدراسة فبحثت فيه في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة البيئية، ويتفرع على مبحثين: المبحث الأول درست فيه رقابة القضاء على القرارات الإدارية المضرّة بالبيئة، والمبحث الثاني درست فيه الإدارة البيئية، سواءً أكانت على أساس الخطأ أم على أساس المخاطر.

وختمت الدراسة بابرز ماتوصلت اليه من إستنتاجات، وأيضاً إيراد بعض التوصيات والمقترحات بشأن تحسين وروقي تنظيم وإختصاصات الأجهزة الإدارية البيئية لأجل وضع حماية أفضل للبيئة وعناصرها.

الفصل التمهيدي

التعريف بالبيئة ومشكلة التلوث

ويشتمل هذا الفصل على المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: التعريف بالبيئة. ✍

المبحث الثاني: مشكله التلوث وصوره. ✍

الفصل التمهيدي

التعريف بالبيئة ومشكلة التلوث

مما لاشك فيه أن تحديد وتعريف البيئة من الناحية العلمية والقانونية ليس بموضوع يسير، ولأسيما إنها تعد من المصطلحات والمفاهيم الحديثة والشائكة في عالم القانون، كما إن القانون لايمكن له أن يحمي البيئة مالم تكن هذه الأخيرة محددة ومفهومة وغير مجهولة.

لذا قسمنا الدراسة في هذا الفصل على مبحثين، المبحث الأول، بحثنا فيه التعريف بالبيئة وبيان عناصرها، أما المبحث الثاني، فخصصناه لبحث مشكلة التلوث وصورها، كما يأتي:

- المبحث الأول: التعريف بالبيئة.
- المبحث الثاني: مشكلة التلوث وصوره.

المبحث الأول

التعريف بالبيئة

للبينة مفاهيم مختلفة ومتعددة تتميز تبعاً للجانب الذي يتم فيه تناولها، فهناك المفهوم اللغوي للبيئة، وهو يختلف باختلاف اللغات، وهناك المفهوم الإصطلاحي العلمي لها، وكذلك مفهومها في الإصطلاح القانوني. لهذا سوف يتم بيان مفهوم البيئة من ناحية اللغة والإصطلاح والقانون في المطلب الأول، وسنطرق في المطلب الثاني، الى عناصرها المختلفة.

المطلب الأول

مفهوم البيئة

إن مفهوم البيئة يختلف باختلاف مجال دراسة الباحثين، فالباحث الإجتماعي ينظر إليها نظرة تتفاوت عن نظرة الباحث الفيزيائي، أو الكيميائي، أو القانوني.. الخ، فالكل ينظر إليها من الجانب الذي يتعلق به.

نتناول في هذا المطلب من الدراسة البحث في ماهية البيئة من خلال بيان مفهومها من الناحية اللغوية في الفرع الأول، ونخصص الفرع الثاني منه لبحث مفهومها في الإصطلاح العلمي، أما الفرع الثالث والأخير فسوف ندرس فيه مفهوم البيئة في الإصطلاح القانوني، كما يأتي:

الفرع الأول

مفهوم البيئة في اللغة

مما تجدر الإشارة إليه أن هذا الفرع يتمثل في تفاوت المفردة التي تطلق على البيئة في اللغات المختلفة، إذ أنه ليس هناك مفردة واحدة تستعمل في جميع

اللغات، بل توجد مفردات مختلفة تستعمل في اللغات المختلفة. لذا سوف لانقتصر في البحث في المفهوم اللغوي للبيئة على اللغة العربية، بل سنتطرق الى مفهوما في اللغات (الإنجليزية، الفرنسية، والكوردية):

أولاً: البيئة في اللغة العربية:

البيئة، هي إسم مأخوذ من الفعل باء، يبوء، بوءاً، ومباءةً. ولها عدة معانٍ: يستعمل أحياناً بمعنى حل ونزل وأقام⁽¹⁾، أو يقصد بها الحالة، حالة التبؤ وهيئته وهي الأسم من البوء، فيقال باءت بيئته سوء أي بحال سوء، ويقال باء بالفضل⁽²⁾. أو يراد به معنى الرجوع والإعتراف، يقال باء بحقه، أي رجع وأعترف به وأقره، أو يقصد بها الثقل، يقال باء بذنبه أي ثقل به، أو يعنى به الإلتزام، كما جاء في الحديث النبوي عن عبدالله بن عمر (رض) "أيما رجل قال لأخيه يا كافر فقد باء بها أحدهما"⁽³⁾. أو يقصد بالبيئة المحيط، إذ يقال "الإنسان ابن بيئته" أو "إنه لحسن البيئة"⁽⁴⁾.

كما إن العلماء وفي الدراسات العلمية المعاصرة عرفوا البيئة بمفاهيم عديدة بصورة تتميز بخصوصية الكيان الخاص بذلك، فرحم الأم يمثل بيئة الإنسان الأولى، والبيت بيئة والمدرسة بيئة، والحي بيئة، والدولة بيئة، والكرة الأرضية بيئة، والكون كله بيئة. ويمكن النظر الى البيئة من خلال النشاطات البشرية المختلفة،

(1) لسان العرب لإبن منظور، م1، ط1، دار الصادر، 1997، ص268.

(2) القاموس المحيط لمجد الدين الفيروز أبادي، ج1، ط2، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2003، ص9.

(3) د. رفعت رشوان، الإرهاب البيئي في قانون العقوبات، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص18.

(4) معجم متن اللغة لأحمد رضا، المجلد الأول، دار مكتبة الحياة، بيروت، 1958، ص262.

كالبيئة الزراعية، والبيئة الصناعية، والبيئة المائية، والبيئة الثقافية، والبيئة الاجتماعية.. إلخ⁽¹⁾.

ثانياً: البيئة في اللغة الإنجليزية:

كلمة "Environment" تستخدم في اللغة الإنجليزية للدلالة على الظروف والمؤثرات المحيطة والشرائط التي تؤثر على نمو وتنمية الكائنات الحية، أو الشروط التي تعيشها، مثلاً في العمل، في البيت..، أو الظروف الطبيعية، مثل الماء، الهواء، الأرض⁽²⁾.

وتم استعمال هذه الكلمة لأول مرة في مؤتمر الأمم المتحدة الأول للبيئة المنعقد في مدينة إستوكهولم سنة 1972، كبديل لمصطلح كان إستعماله دارجاً وهو الوسط البشري أو الوسط الإنساني وهو "milien humane"⁽³⁾.

ثالثاً: البيئة في اللغة الفرنسية

تترادف الكلمة الفرنسية مع الكلمة الإنجليزية "Environment" وتستعمل مفردة "L'environnement" للدلالة على الظروف أو المحيط أو الشرائط التي تؤثر على وجود الكائنات الحية، أو مجموعة الظروف الخارجية والطبيعية المحيطة بالإنسان في المكان أو الوسط الذي يتواجد فيه، سواءً أكانت هواءً أو ماءً أو كائنات حية أخرى⁽⁴⁾.

(1) د. رفعت رشوان، المصدر السابق، ص 18-19.

(2) Oxford word power ,

إنتشارات محدث، ط1، 2004، ص253.

(3) محمد خالد جمال رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص8.

(4) د. محمد حسين عبدالقوى، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، ط ب، النسر الذهبي للطباعة، سنة، 2002، ص6.

رابعاً: البيئة في اللغة الكوردية

تستعمل في اللغة الكوردية مفردة " دينة " والتي تدل على الظروف والشروط التي تحتوي وتؤثر على حياة الإنسان، أو التي يعيش فيها الإنسان. وتتكون من دمج " دين " و " طة " الأول يعنى به الحياة، والثانية يعنى المكان أو الموطن، ودمج المفردتين تأتي بمعنى مكان أو موطن الحياة أو العيش⁽¹⁾.

الفرع الثاني

البيئة في الإصطلاح العلمي

نجد أن علماء البيئة وعلماء الفيزياء والكيمياء والطبيعة والعلوم الطبيعية جمعاً يضعون مصطلحاً علمياً محدد بصدد البيئة باعتبارها " مجموع الظروف والعوامل الخارجية التي تعيش فيها الكائنات الحية وتؤثر في العمليات الحيوية التي تقوم بها"⁽²⁾. أو "الأحوال الفيزيائية والكيميائية والأحيائية للإقليم الذي يعيش فيه كائن حي، وتعد الكرة الأرضية كلها بمثابة البيئة لبني البشر، وتتكون من الماء والهواء والتربة، والكائنات الحية الأخرى"⁽³⁾.

أو "الإطار المكاني الذي يعيش فيه الإنسان في إطار من علاقات تفاعلية وتبادلية مرتكزة على البعد الحضاري".

(1) قاموس خال، شيخ محمد خال، مؤسسة أراس للطباعة والنشر، هولير، 2005، ص 249-250؛ قاموس تريفه، حسين ياره أحمد وآخرون، ط 1، مطبعة العربية، لبنان، 2008، ص 84.

(2) د. محمد حسين عبد القوي، المصدر السابق، ص 7.

(3) منذر بن صالح عبدي، التنمية والمشكلات البيئية إشارة الى مصر وبعض دول شمال أفريقيا، أطروحة دكتوراه، كلية التربية / ابن رشد، جامعة بغداد، 2003، ص 10.

أو يعرف ب "المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية، ومنشآت أقامها لإشباع حاجاته"⁽¹⁾.

أو "التفاعلات العضوية وغير العضوية والتفاعلات الكيمائية والفيزيائية بين الكائن الحي والوسط المحيط به لتصل في النهاية الى العوامل التي تحكم التأثير بين الكائن الحي والوسط المحيط به"⁽²⁾.

وأول من أستخدم المعنى الإصطلاحي للبيئة هو العالم الألماني إرنست هايكل في سنة 1866، إذ توصل الى ذلك المعنى باستخدام مصطلح "Ecology" وهو عبارة عن دمج كلمتين يونانيتين، الأول "Oikos" والتي تعني المسكن، والثانية هي "Logos" ومعناها العلم، وعرفه بأنه العلم الذي يدرس علاقة الكائنات الحية بالوسط التي تعيش فيه"⁽³⁾.

ومع ذلك هناك من يرى بان استخدام كلمة البيئة إصطلاحاً كان من قبل العلماء المسلمين، إذ يعود استخدامها الى القرن الثالث الهجري، والذي يعود السبق في هذا المجال الى العلامة ابن عبد ربه مشيراً بها الى الوسط الطبيعي أو الجغرافي الذي يعيش فيه الإنسان والكائنات الحية، كما إنه ووفقاً لمفهومه للبيئة يعد المصطلح الشامل الذي يراد منه الدلالة الى المناخ الذي يحيط بالإنسان، سواءً أكان إجتماعياً أم سياسياً أم أخلاقياً أم فكرياً"⁽⁴⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ط ب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص44.

(2) عبده عبدالجليل عبدالوارث، حماية البيئة البحرية من التلوث في التشريعات الدولية والداخلية، ط ب، المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص21.

(3) محمد خالد جمال رستم، المصدر السابق، ص9.

(4) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 7-8.

وقد عرفها مؤتمر البيئة البشرية في استكهولم عام 1972 بأنها "مجموعة من النظم الطبيعية والاجتماعية والثقافية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الأخرى والتي يستمدون منها زادهم ويؤدون فيها أنشطتهم " أو بايجاز شديد هي " كل شيء يحيط بالإنسان"⁽¹⁾.

ومما سبق يظهر جلياً وجود تلاقي وتناغم بين المعنى اللغوي والإصطلاحي لكلمة البيئة، إذ في المعنيين تعد البيئة مكان إقامة الإنسان ومعيشته وإن كانت ضمن حلقات متداخلة في، فالبيت بيئة، والحي بيئة، والمدينة بيئة، والبلد بيئة، حتى نصل الى البيئة الأم وهي الكرة الأرضية⁽²⁾.

ومع ذلك اختلف العلماء حول مايشتمل عليه مصطلح البيئة من عناصر، إذ إن هناك من يرى بان البيئة تشتمل على عنصر واحد وهو العنصر الطبيعي، وعندهم علم البيئة هو "معرفة إقتصاد الطبيعة، ورصد علاقة حيوان ما بوسطه العضوي واللاعضوي، متضمناً بالإضافة الى كل صلاحيته الطيبة والعدائية، مع الحيوانات والنباتات التي لها علاقة مباشرة به"⁽³⁾.

أو كمن يقصر فكرة الطبيعة كعنصر من عناصر البيئة على الثروات الطبيعية مثل الأراضي والغابات والحيوانات، وبالتالي حماية هذه العناصر يؤدي الى نوع من التوازن بين سلبيات المدنية الحديثة وبين ما يستوجب أن تكون عليه البيئة الصحية للعيش داخل المجتمع⁽⁴⁾.

(1) د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، ط(بلا)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص111.

(2) د. عبدالقادر الشخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص29.

(3) محمد خالد جمال رستم، المصدر السابق، ص10.

(4) د. نورالدين هندواوي، الحماية الجنائية للبيئة _ دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، 1985، ص70.

إلا أن الغالبية العظمى من الكتاب يرون أن عناصر البيئة لا تقتصر فقط على العناصر الطبيعية المتمثل في مجموع المكونات الطبيعية التي لادخل للإنسان في وجودها، بل إن وجودها يسبق وجود الإنسان على الأرض، كالماء والهواء والتربة والنباتات والحيوانات، فإنها تشمل أيضاً العناصر التي شيدها الإنسان للسيطرة على الطبيعة. وبهذا فإن مصطلح البيئة يشمل عنصرين:

- عنصر طبيعي: قوامه الماء والهواء والفضاء والتربة وما عليها أو بها من كائنات حية.
- عنصر وضعي أو مشيد أو عصري: ويشمل كل ما وضعه الإنسان في البيئة الطبيعية من مرافق ومنشآت لإشباع حاجاته⁽¹⁾، وهناك من يضيف الى هذا العنصر فيشمل إضافةً الى ذلك علاقاتٍ ونظماً إقتصادية وإجتماعية وسياسية وثقافية وأخلاقية وغيرها⁽²⁾.

الفرع الثالث

مفهوم البيئة في القانون

إن رجل القانون ينظر الى البيئة باعتبارها قيمة من قيم المجتمع التي يسعى القانون لحمايتها⁽³⁾. ومع ذلك فإن البحث في المفهوم القانوني للبيئة يستدعي بيان مفهومها في التشريعات، وفي الفقه القانوني:

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 45.

(2) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 10-11.

(3) د. محمد أحمد منشاوي، الحماية الجنائية للبيئة البحرية، ط ب، دار النهضة العربية، بيروت، 2005، ص 24.

أولاً: مفهومها في التشريعات:

ان التعريف القانوني لمصطلح البيئة لم يأت متطابقاً وتماماً في التشريعات، إذ غالباً ما يذهب المشرع الى إعطاء عدة تعريفات لذات المصطلح لإختلاف الحقل القانوني الذي يشرع من أجله القانون، سواء أكان مدنياً أم جزائياً أم إدارياً.

ومع ذلك يمكن تلمس إتجاهين بصدد تعريف البيئة في التشريعات، الإتجاه الأول: يرى المشرع فيه صعوبة في وضع تعريف محدد لكلمة البيئة، وبالتالي لم يتضمن التشريع البيئي تعريفاً وتحديداً للبيئة. ومن هذا الإتجاه التشريع الفرنسي الذي إكتفى بطرح أمثلة لبعض من عناصر البيئة معتبراً إياها تراثاً مشتركاً للأمة⁽¹⁾.

حيث تنص المدونة البيئية الفرنسية في مادتها 1/110 بصدد تعريف البيئة بأنها "الفضاء، الموارد والوسط الطبيعي، المناظر والمشاهد الطبيعية، نقاء الهواء، أنواع الحيوانات والنباتات، التنوع والتوازن البيولوجي، تلك التي تشكل جزءاً من تراث الأمة المشترك"⁽²⁾.

وعرفها المشرع الكندي وفقاً لما جاء في قانون حماية البيئة الكندي رقم (33) لسنة 1999 في الفقرة الثالثة منه، بان البيئة هي "عناصر للأرض والتي تحتوي" (أ) الهواء، التربة، الماء. (ب) جميع طبقات الغلاف الجوي. (ج) جميع المواد العضوية وغير العضوية والكائنات الحية؛ و(ء) تفاعل الأنظمة الطبيعية التي تحتوي عناصر كما جاء في الفقرات (أ) الى (ج)"⁽³⁾.

(1) د. رفعت رشوان، المصدر السابق، ص20.

(2) Environmental code , cooperation of michel faure: "Natural areas,resources and habitats,sites and landscapes,air quality,animal and plant species,and the biological diversity and balance to wich they contribute are part of the common heritage of the nation.

(3) Environment" means the components of the earth and in cludes:

(a) air,land, and water;

وهذا المنحى للمشرع الفرنسي والكندي يعد إتجاهاً لمعظم التشريعات التي لم تحدد المعنى القانوني للبيئة في إطارها، سواءً أكانت تشريعات خاصة بحماية البيئة، أم النصوص الواردة في التشريعات الجنائية لمعظم الدول⁽¹⁾.

أما الإتجاه الثاني: فقد أورد المشرع البيئي تعريفاً لكلمة البيئة، إلا أن هناك منحيين في تحديد عناصرها منحى موسع وآخر مضيق، فالمنحى الموسع يعترف بالبيئة الطبيعية والبيئة المشيدة عند تحديده لمعنى البيئة، ومن هذا الإتجاه القانون المصري الصادر بشأن البيئة رقم (4) لسنة (1994) المعدل، إذ جاء في فقرته الأولى من مادته الأولى بان البيئة هي "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت"⁽²⁾.

في حين يرى الدكتور "رفعت رشوان" بان المشرع المصري في هذا التعريف لا يختلف كثيراً عن إتجاه المشرع الفرنسي وذلك بسبب " أن التوضيح المصري لمعنى البيئة لا يمكن أن نعده من قبيل التعريف الجامع المانع لها بل مجرد ترديد لعناصر البيئة على سبيل المثال وليس الحصر والدليل على ذلك عبارة المحيط الحيوي التي إستعملها المشرع المصري والتي تعني تحديداً في العلوم البيئية الغلاف الجوي... فالمحيط الحيوي في مجال العلوم البيئية هو مجرد عنصر من عناصر البيئة.."⁽³⁾.

==

(b) all layers of the atmosphere;

(c) all organic and inorganic matter and living organisms;and

(d) the intracting natural systems that include components referred to in paragraphs (a)to(c).

(1) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر سابق، ص 10.

(2) محمد خالد جمال رستم، المصدر السابق، ص 12.

(3) د. رفعت رشوان، مصدر سابق، ص 21-22؛ وهناك من يرى بأنه يوجد قصور في التشريع المصري في تعريفه

==

وعرف القانون اليمني رقم (26) لسنة 1995 البيئة بصورة واضحة وفقاً لهذا الإتجاه في بنده (3) بكونها "المحيط الحيوي الذي تتجلى فيه مظاهر الحياة باشكالها المختلفة. ويتكون هذا المحيط من عنصرين:

- أ- عنصر كوني: يضم الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات، ومواد طبيعية من ماء وهواء وتربة ومواد عضوية وغير عضوية، وكذلك الأنظمة الطبيعية.
- ب- عنصر إنساني: ويشمل كل ما أضافه الإنسان الى البيئة الطبيعية من منشآت ثابتة وغير ثابتة وجسور ومطارات ووسائل نقل وما إستحدثته من صناعات ومبتكرات وتقنيات".

وكذلك من الإتجاه الموسع القانون الإنجليزي، القانون اليوناني، القانون الروماني القانون البرتغالي، القانون التونسي والقانون الجزائري، القانون الأردني، والقانون الكويتي⁽¹⁾، وقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 في المادة (2) المتعلقة بتحديد معاني المصطلحات، إذ جاء فيها "خامساً- البيئة: المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الإقتصادية والإجتماعية والثقافية".

إلا أن قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان -العراق رقم 8 لسنة

==

لحماية البيئة الذي عرفها في الفقرة التاسعة من القانون المذكور، إذ قصر الحماية القانونية على الوسط الطبيعي فقط برغم ماقرره في الفقرة الأولى من نفس المادة، حيث عرف حماية البيئة بكونها "المحافظة على مكونات البيئة والإتقاء بها، ومنع تدهورها أو تلوثها أو الإقلال من حدث التلوث. وتشمل هذه المكونات الهواء والبحار والمياه الداخلية متضمنة نهر النيل والبحيرات والمياه الجوفية، والأراضي والمحميات الطبيعية والموارد الطبيعية الأخرى". وبهذا يعد المشرع متبنياً لمفهومين مختلفين للبيئة الأول موسع والثاني مضيق وفي إطار مادة قانونية واحدة. للمزيد: ينظر: د. عادل الألفي، المصدر السابق، ص 120-121.

(1) للإطلاع على النصوص المتعلقة بمفهوم البيئة في القوانين تلك؛ ينظر: د. عادل الألفي، المصدر نفسه، ص 117 وما بعدها.

2008 كان أكثر وضوحاً في هذا الإتجاه، إذ نص في مادته الأولى فقرة ثامناً بان البيئة هي "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات والمكونات الأحيائية وكل مايحيط بها من هواء وماء وتربة ومايحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية والمنشأة الثابتة والمتحركة التي يقيمها الإنسان".

أما المعنى الضيق الذي سلكه بعض المشرعين، فيتمثل في اقتصار البيئة لديهم على العناصر الطبيعية المكونة للوسط الطبيعي التي تخرج عن تدخل الإنسان في وجودها، كالماء والهواء والتربة.

ومن القوانين التي تبنت هذا المنحى القانون الفرنسي الخاص بالمنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة، طبقاً لهذا القانون الصادر في 19 يونيو 1976، البيئة تقتصر على الطبيعة فقط دون أن تمتد الى عناصر أخرى. وكذلك القانون البرازيلي، والقانون الليبي، والقانون البولندي⁽¹⁾.

ومما سبق يتضح إن التحديد التشريعي للبيئة في التشريعات البيئية المختلفة أتى معظمه لوصف البيئة وبيان عنصرها الطبيعي والصناعي، دون أن تفرد التشريعات تعريفاً جامعاً مانعاً لها، بل كل ماذكرته من عناصر البيئة فهو على سبيل المثال لا الحصر، ويرجع ذلك الى ان مصطلح البيئة هو مصطلح واسع المفهوم لدرجة التي لايمكن معها أدراجه في تعريف جامع مانع له.

ثانياً: مفهومها لدى الفقه القانوني:

لم يتفق الفقه القانوني بصدد إيراد تحديد لمفهوم البيئة، وذلك يرجع أساساً إلى " صعوبة وضع مفهوم قانوني للبيئة بسبب غلبة الصنعة القانونية التي تدفع رجل القانون الى التحديد والدقة في إختيار الألفاظ، أملاً في الوصول الى تعريف

(1) د. عادل الألفي، المصدر السابق، ص 115-118.

يكون شاملاً لما يندرج تحته، ومانعاً من دخول غيره فيه..⁽¹⁾.

وبهذا فإن فكرة البيئة بلا مضمون قانوني حقيقي راودت مجموعة كبيرة من الفقهاء، بصورة إعتاد رجال القانون على التعامل مع البيئة كغيرهم دون أن يوردوا تعريفاً محدداً لها⁽²⁾.

إلى حد ذهب بعض من الفقهاء الى القول في إصطلاح البيئة بأنه "لا يوجد أحد لا يعرفه من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه ليس من السهولة بمكان إعطاء تعريف محدد له".

أو أنه "يعد لفظ البيئة من الألفاظ الشائعة الإستعمال الذي يتعذر وضع تعريف محدد له"⁽³⁾.

ولكن هذا المنهج السائد والذي من وصفه بالمنهج التقليدي، لم يعدم من يعترض عليه بوجه أو باخر. فقد سائر البعض توجه الأستاذ Lamarque في قوله: "أن كلمة البيئة أحدثت ضجة.. غير أنه ينبغي العمل على حمايتها من التضخم وتحديد أبعادها". والأستاذ Ellul عندما تساءل " ما الذي يمكن إعتباره من مكونات البيئة؟ عند أي حد من التحليل ينبغي التوقف؟"⁽⁴⁾.

وفي هذا ذهبت الدكتورة نبيلة عبدالحليم كامل الى أن "التحديد الذي يقدمه

(1) د. داود عبدالرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص34.

(2) د. فارس محمد عمران، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها، ط1، المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص21.

(3) رمضان صديق محمد حسين، دور التشريعات الضريبية في حماية البيئة وبصفة خاصة: من التلوث الناشئ عن البترول، نقلاً عن: د. أحمد محمد حشيش، المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر، ط ب، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص8.

(4) نقلاً عن: المصدر نفسه، نفس الصفحة.

علماء البيئة وأنصارها إنما يعبر عن رغبة هؤلاء في حماية كل ما يحيط بالإنسان في الوسط الذي يعيش فيه، بحيث كان إتساع الفكرة مصدراً لبلبلة الباحث القانوني الذي يرغب في تحديد واضح للبيئة..⁽¹⁾.

ومن ثم إعتد الفقه القانوني في تعريفه للبيئة على ما يقدمه علماء البيولوجيا والطبيعة بصدد تحديد البيئة وبيان مكوناتها، إذ ذهب بعض من الفقهاء الى تعريف البيئة باعتبارها "الوسط أو المكان الذي يعيش فيه الكائن الحي أو غيره من مخلوقات الله وهي تشكل في لفظها مجموعة الظروف والعوامل التي تساعد الكائن الحي على بقائه ودوام حياته"⁽²⁾.

كما عرفه آخرون بأنه "الوسط أو المكان الذي يعيش فيه الإنسان وغيره من الكائنات الحية وغير الحية"⁽³⁾. أو هو "الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ويحصل فيه على مقومات حياته من غذاء وكساء ومأوى ويمارس فيه علاقاته مع أقرانه"⁽⁴⁾. أو القصد منه "ذلك المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية ومنشآت أقامها أو أوجدتها الطبيعة لإشباع حاجاته"⁽⁵⁾. أو "الوعاء الذي يحتضن الكائنات الحية بما فيها الإنسان"⁽⁶⁾.

(1) د. نبيلة عبدالحليم كامل، نحو قانون موحد للبيئة، ط ب، دار النهضة العربية، 1993، ص15.

(2) د. خالد خليل الظاهر، قانون حماية البيئة في الأردن، 1999، ص8.

(3) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة - دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والإتفاقية، مطابع جامعة الملك سعود، 1997، ص64.

(4) د. عبدالهادي العشري، البيئة والأمن الإقليمي في دول الخليج، دراسة عن دور القانون الدولي في حماية الخليج إبان النزاعات المسلحة، دار النهضة العربية، 2005، ص20.

(5) د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص24.

(6) ابتسام سعيد المكاوي، جريمة تلويث البيئة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص28.

كما أن هناك من الفقه من يسلم بصعوبة تعريف البيئة إلا إنه يحاول تحديد مضمونها، وذلك بالقول " .. أن مصطلح البيئة واسع المفهوم لدرجة لا يمكن معها أن ندرجه في تعريف جامع مانع له، كل ما يمكن أن يقال في هذا الشأن هو أن للبيئة عناصر طبيعية وإصطناعية، ورد ذكرها في التشريعات البيئية المختلفة على سبيل المثال وليس الحصر.." (1).

وعرفها الدكتور أحمد عبدالكريم سلامة بان "البيئة هي مجموع العوامل الطبيعية والحيوية والعوامل الإجتماعية والثقافية والإقتصادية، التي تتجاوز في توازن، وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر" (2).

وهناك من عرفها باعتبارها " الوسط الذي يحيا فيه الإنسان، والتي تنظم سلوكه ونشاطه فيه مجموعة من القواعد القانونية المجردة ذات الصبغة الفنية على نحو يحفظ عليه حياته، ويحمي صحته مما يفسد عليه ذلك الوسط والآثار المترتبة على مثل هذا النشاط " (3).

ومما يلاحظ إن هذا التعريف الأخير ركز على المعنى الواسع للوسط أو الإطار الذي يعيش فيه الإنسان والذي يشمل الوسط المادي وما يحيط بالإنسان من ماء وهواء وأرض وفضاء، وما ينشؤه الإنسان بنفسه من مصانع ومستشفيات وطرق وجسور وغيرها من المنشآت، وكذلك يشير التعريف الى المزاجية بين القانون والصبغة العلمية أو الفنية للمختصين في مجالات العلوم الأخرى، مؤكداً على حماية وتحسين البيئة.

(1) د. رفعت رشوان، المصدر السابق، ص 23.

(2) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية)، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002-2003، ص 69 رقم 97.

(3) أشار اليه د. داود الباز، المصدر السابق، ص 35.

إلا إن د. داود الباز يفرد تعريفاً وتحديداً للبيئة باعتبارها تجسيدا للدولة بمعناها الجغرافي، والذي تعد الدولة وفقاً لمنظوره " خلقاً وإنشاءً مستمراً، يتطلب من الناس جهداً متواصلاً وإبداعاً دائماً لبقائه". ويرر وجهة نظره هذه بإيراد تعريف الدولة باعتبارها " تجمع بشري يستقر على إقليم محدد، وتقوم فيه سلطة عامة".

وبعد ذلك يتصدى لمعنى البيئة باعتباره ينطوي على الأركان الجوهرية للدولة، إذ يرى

"أ- الشعب (هو العنصر الشخصي للبيئة، أو محل الحماية فيها مع غيره من الكائنات والموجودات).

ب- السلطة العامة (وهي العنصر العضوي، المنوط به إتخاذ الإجراءات القانونية والعلمية لحماية البيئة وكفالة الفرص للشعب للتعاون معها في الحماية).

ج- الإقليم (وهو العنصر المادي) باعتبار أن الدولة ظاهرة إقليمية أو نطاق جغرافي للحياة الإجتماعية " ويضيف بان "الجمع بين المعنى الجغرافي والقانوني للدولة توجد البيئة بالمعنى الإقليمي أو المحلي لها. أما على المستوى العالمي فإن البيئة تتكون من كل الكرة الأرضية ومياهها وهوائها"⁽¹⁾.

ومن هذه المحاولات الفقهية لتعريف البيئة نجد بان نتيجتها غائية وتتمثل في الحماية والحفاظ على البيئة وهي بالأساس حماية وحفاظ على الدولة باعتبارها قيمة سياسية وإجتماعية، لكننا نرى أن البيئة وحمايتها هي أصلاً تبتغي الحفاظ على الكائنات الحية وبالأخص الإنسان في وجوده وبقائه سالملاً باعتباره قيمة حياتية، أي بمعنى إذا صح القول بان البيئة تتجسد من الناحية القانونية في الدولة

(1) المصدر نفسه، ص37.

بمعناها الإقليمي، فالأصح هي أنها تتجسد في الإنسان في إطار الدولة أو خارجها. ومن هذا وبعد أن تناولنا المحاولات الفقهية التي صبت في تحديد المعنى القانوني للبيئة، نرى أن وضع تعريف قانوني للبيئة لابد وإن يتضمن في ثناياه أموراً كثيراً ومهمة، حيث من الضروري أن يشمل الوسط المادي وكل ما يحيط بالإنسان من عناصر البيئة المختلفة طبيعية أو وضعية، وكذلك والأهم من ذلك أن يتضمن المزاوجة بين المعنى القانوني والمعنى الفني للبيئة. كما إن من المهم أن يتضمن التعريف الإشارة الى الهدف القانوني من التدخل في هذا المجال الفني والعلمي، والذي يتمثل في حماية وتحسين البيئة وصولاً الى حماية الإنسان وسائر الكائنات. وبعد كل ذلك فإننا نميل الى تعريف البيئة بأنها "الوسط الذي يحيا فيه الإنسان، والتي تنظم سلوكه ونشاطه فيه مجموعة من القواعد القانونية المجردة ذات الصبغة الفنية على نحو يحفظ عليه حياته، ويحمي صحته مما يفسد عليه ذلك الوسط والآثار المترتبة على مثل هذا النشاط".

المطلب الثاني

عناصر البيئة

يتضح مما سبق بان البيئة وفقاً لمداولها الإصطلاحي والقانوني تمتلك عنصرين أساسيين، هما: العنصر الطبيعي والآخر العنصر الإصطناعي أو المشيد. الأول والذي يتواجد بفعل الله تعالى والذي لادخل للإنسان في وجوده ومن ابرز مظاهره: الهواء، الصحراء، المناخ، التضاريس، الماء السطحي والجوفي والحياة النباتية والحيوانية. أما الثاني والذي يتمثل بالعنصر الصناعي ويتكون من البنية الأساسية المادية التي شيدها الإنسان، وكذلك من النظم الإجتماعية والمؤسسات التي أقامها. ويدخل ضمن البيئة الصناعية الطريقة التي نظمت بها المجتمعات أمورها، وكذلك التغييرات التي طرأت على البيئة الطبيعية بفعل الإنسان للوقوف على متطلبات الحياة مثل الإستعمالات المختلفة للأراضي الزراعية والتنقيب وإستخراج الموارد الطبيعية.

وهناك من يقسم البيئة بمفهومها العام، على بيئة مادية أو جغرافية أوفيزيائية، وبيئة إجتماعية. الأول تشمل السطح والمناخ ومظاهر العمران القديم والحديث، بما في ذلك الحرارة والبرودة والرطوبة، والبراكين والزلازل والأمطار. أما الثانية، فهي تشمل تجمعات الأفراد كالأسرة، والنادي، والمدرسة والجامعة والحي، كذلك العادات والتقاليد والمثل والمعايير والأعراف والقوانين والنظم والقواعد واللغة والدين وأشكال السلوكيات الشائعة في الجماعة⁽¹⁾.

ووفقاً لتوصيات مؤتمر إستوكهولم البيئة تنقسم الى ثلاثة عناصر:

البيئة الطبيعية: وتتكون من أربعة نظم وثيقة الصلة هي: الغلاف الجوي،

(1) د. عبدالرحمن محمد العيسوي، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص17.

الغلاف المائي، اليابسة، والمحيط الحيوي. بما تحتويه هذه الأنظمة من ماء وهواء وتربة ومعادن ونباتات وحيوانات، والتي تمثل بمجموعها الموارد التي أتاحتها الله سبحانه وتعالى للإنسان كي يحصل على مستلزمات ومقومات حياته.

البيئة البيولوجية: وتحتوي الإنسان "الفرد" وأسرته ومجتمعه، وكذلك الكائنات الحية في المحيط الحيوي، وبهذا المعنى فالبيئة البيولوجية هي جزء من البيئة الطبيعية.

البيئة الإجتماعية: وهي إطار من العلاقات التي يحدد ماهية علاقة حياة الإنسان مع غيره سواءً بين افراد الجماعة نفسها أو بين أفراد لجماعات ذات البيئات المتباعدة، ومن هذا الإطار والعلاقات والروابط أنشأ الإنسان بيئة حضارية لكي تساعده. وهذه البيئة الحضارية ذات جانبين: الأول، جانب مادي ويحتوي على كل ما صنعتته أيدي الإنسان من مسكن وملبس ووسائل النقل والأدوات والأجهزة التي يستخدمها في حياته اليومية. والثاني، يشمل عقائد الإنسان وعاداته وتقاليده وأفكاره وثقافته وكل ما يشتمل عليه الإنسان نفسه من قيم وأداب وعلوم نظرية أو مكتسبة⁽¹⁾.

وفي هذا الفرع سوف نتطرق الى عناصر البيئة الطبيعية وما تشتمل عليها في ثلاثة فروع مستقلة، كما يأتي:

(1) وعرفت البيئة الإجتماعية، أيضاً، بانها " ذلك الإطار الذي يحدد إستمرار حياة الجماعات والمجتمعات التي ينظمها الإنسان وماتتألف منها من أنظمة إجتماعية، لذلك تشتمل على صور وأشكال التفاعل بين الناس وطبيعة العلاقات والسلوكيات المتنوعة بينهم وبين بعضهم وبين بيئاتهم " ينظر: د. سيد مجدين، حقوق الإنسان والرعاية اللاحقة وأثرها في البيئة الإجتماعية، ط1، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، 2006، ص42.

الفرع الأول

التربة

يقصد من التربة ذلك الغطاء الرقيق الذي يكسو سطح الأرض، وهي أهم مورد طبيعي للإنسان، أو هي الطبقة الهشة التي تغطي صخور القشرة الأرضية وتتكون من مزيج معقد من المواد المعدنية والمواد العضوية والماء والهواء، وهي مورد طبيعي من موارد البيئة التي تتجدد وتعد أحد المتطلبات الأساسية للحياة على كوكب الأرض وهي أكثر حيوية من الماء والهواء، لكونها أساس الدورة العضوية التي تجعل الحياة ممكنة⁽¹⁾.

وتعد التربة، أيضاً، "الأساس والقاعدة التي تقوم عليها الأعمال الزراعية وإقتصاد الغابات. ومن المشكوك فيه أن يكون عند شعب ما إمكانية الحياة والإستمرار بمعزل عن التربة، لأنها أساس الخيرات المادية ومصدر إنتاجها"⁽²⁾.

وعلى الرغم من أن اليابسة هي حوالي ربع مساحة الأرض، لكن الصالح منها للزراعة لا يزيد عن 11%، وذلك لإستبعاد المناطق المكسوة دائماً بالثلوج، ومناطق شديدة الجفاف ومناطق مغرقة الماء ومناطق لا ينبت فيها النبات ولا يكسوها من التربة إلا قشرة قليلة الغور، ومناطق أفسدتها كثرة الثلوج، ومناطق أفسدتها كثرة الأملاح، ومناطق شديدة البرودة⁽³⁾.

ويلاحظ من ذلك أن التربة الصالحة والقابلة للزرع لاتحتل إلا نسبة قليلة من مجموع اليابسة، ومع ذلك فهذه النسبة الضئيلة معرضة للتأثيرات الطبيعية التي

(1) د. عادل أحمد الجرار، البيئة والموارد الطبيعية، ط ب، مركز غنيم، عمان، 1992، ص 39: د. محمد حسين عبد القوي، المصدر السابق، ص 13.

(2) ي. ف. ميلانوف وأ. م. ريباتشيكوف، الجوانب الجغرافية في حماية الطبيعة، ترجمة: د. أمين طربوش، ط 1، 1996، ص 36.

(3) د. عادل الجرار، المصدر السابق، ص 39.

من شأنها ان تضر بالتربة من خلال تعريضها لعوامل التعرية، والتعرية هذه تكاد تسبق جهود الإنسان في إدخال أراضي جديدة الى حوزة الزراعة⁽¹⁾.

والى جانب التعرية، هناك حالة التصحر "Desertification" والتي يقصد منها عملية تحويل الأراضي الزراعية الى صحاري، وذلك بسبب العوامل الطبيعية أو بسبب تدخل الإنسان من خلال الزراعة المفرطة، إزالة الغابات، الري المفرط، طرق الري المفسدة.. إلخ.

كما إن المشاريع الصناعية والسكانية والمنشآت الهندسية تتوسع بشكل مستمر وتمتد مساحاتها على حساب المساحات الزراعية وكقاعدة على حساب الأراضي عالية الجودة والإنتاجية، مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية وحدها المساحات السكانية والصناعية تخسر الأراضي الزراعية سنوياً أكثر من 350 ألف هكتار من الأراضي الزراعية⁽²⁾.

ولأهمية وحيوية هذا العنصر البيئي فقد أولى المشرعون في العالم اهتماماً وافراً لحمايته وعدم تعريضه للأضرار التي تلحق بالحياة البشرية أضراراً ومخاطر جمة، حيث تناول المشرع الفرنسي حماية البيئة الأرضية في كثير من تشريعاته، كالقانون الصادر في 2 نوفمبر 1943 بشأن مراقبة المبيدات الكيميائية والمستخدمة في الزراعة، والقانون الصادر في 15 يوليو 1975 بشأن التخلص من النفايات⁽³⁾.

وكذلك فعل المشرعون في القوانين البيئية، حيث خصص المشرع العراقي المادة 14 بفقراته الخمسة من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 الى حماية الأرض (التربة)، وكذلك فعل المشرع في إقليم كردستان عندما خصص

(1) المصدر نفسه، ص 40.

(2) ي. ف. ميلانوف وأخرون، المصدر السابق، ص 36.

(3) د. عادل الألفي، المصدر السابق، ص 123.

الفصل الثالث من الباب الثالث من قانون حماية وتحسين البيئة الى حماية وتحسين التربة وفي سياق ثلاث مواد قانونية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الماء

إن صور الأرض التي التقطت من سفن الفضاء تبين بأنها كوكب الماء، لكن في متناول أيدي الإنسان من الماء الكثير لايتعدى 0,01% من مجموعها، ومع ذلك لايعد هذا المقدار قليلاً إذ تبلغ 14000 كيلومتر مكعب في السنة، نجده في الأنهار والبحيرات ووراء السدود، وفي جوف الأرض⁽²⁾.

ويحتل الماء مكانة واسعة ومهمة في حياة الإنسان وسائر الكائنات، وهو تغطي أكثر من 70% من سطح الكرة الأرضية، منها 97,41% مياه البحار والمحيطات، والباقي 2,59% مياه عذبة. وجعل الله سبحانه وتعالى من الماء أساساً لوجود كل ما هو حي، فهو ركن لاغنى عنه في حياة الإنسان الحاضرة ولإستمرارها⁽³⁾.

وأثبتت إن كل متر مكعب من المياه يحتوي على الملايين من الكائنات المائية الحية والتي تسمى بالهائمات النباتية، وهي مسؤولة عن إمتصاص ثاني أكسيد الكربون وإستخدام الطاقة الشمسية في عملية التمثيل الضوئي، إذ يتم إنتاج مواد غذائية نباتية وإستخراج الأوكسجين اللازم لحياة الكائنات الحية والتي تبلغ 70% من الأوكسجين اللازم للحياة⁽⁴⁾.

(1) وهي المواد (الثامنة والعشرون، التاسعة والعشرون، والثلاثون) من القانون المذكور.

(2) د. عادل جرار، المصدر السابق، ص 33-34.

(3) المصدر نفسه، ص 15؛ سيد مرتضى حسينيان، أينده آب در دنيا، ط1، علوم روز، تهران، 1388، ص 11.

(4) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 15.

ويدخل الماء في كل نشاط إنساني تقريباً، إذ أنه أكثر المواد استعمالاً في الصناعة، وإنتاج الطاقة بحاجة إلى الماء، كما إن إنتاج مختلف السلع تكون بالماء، والماء مكان للصيد والملاحة وللإستجمام، وتلقى فيه النفايات، والزراعة لا يمكن أن يكون من دون الماء، وكذلك للإستخدامات الحياتية للإنسان نفسه بصورة مباشرة⁽¹⁾.

ومن ثم فالماء عنصر ذو أهمية بالغة بالنسبة للكائنات الحية وبالأخص الإنسان، ولا يمكن تصور بقاء وإستمرار الحياة على الكوكب الأرضي من دون وجود الماء، ولكن هذا العنصر وإن كان يعد مورداً متجدداً (باستثناء معظم المياه الجوفية) فلا يمكن إستخدامه أوالتعامل معه دون حدود أو قيود، فالماء أصبحت موارده شحيحة أحياناً، وتعرضت إلى شتى أنواع الفساد والتلوثات في أحيان كثيرة أخرى.

ولهذا فقد أولت التشريعات إهتماماً كبيراً لهذا العنصر ومكوناته من أجل المحافظة عليه وحمايته من التلوث والملوثات والحد من الممارسات والأفعال الخاطئة التي يقوم بها الإنسان وتؤثر سلباً على الماء من حيث إهداره وإفساده.

الفرع الثالث

الهواء

يعد الهواء أثمن عنصر من عناصر البيئة، فهو روح الحياة وسرها، ولهذا جعله الله سبحانه وتعالى مباحاً في الكون على سعته، فالماء يشترى والغذاء يشترى لكن الهواء لا يباع ولا يشترى، فالإنسان لا يستطيع أن يستغنى عنه للحظات وكذلك

(1) والإنسان لكي يتمتع بحياة ذات مستوى جيد يلزمه 80 ليتراً من الماء يومياً، لكن معدل النسبة المستهلكة من الماء من قبل الفرد يتفاوت من دولة إلى أخرى، إذ تبلغ 5,8 لتراً في مدغشقر كحد أدنى، و500 لتراً في الولايات المتحدة الأمريكية كحد أعلى؛ للمزيد، ينظر: د. عادل الجرار، المصدر السابق، ص26 وما بعدها.

الكائنات الأخرى، فالهواء كما عرفه المشرع المصري هو "الخليط من الغازات المكونة له بخصائصه الطبيعية ونسبه المعروفة وفي أحكام هذا القانون هو الهواء الخارجي وهواء الأماكن المغلقة وشبه المغلقة"⁽¹⁾. ويبدو هذا التعريف التشريعي للهواء باعتباره إحدى عناصر البيئة يتيماً، إذ لم نجد في أكثر تشريعات البيئة موقفاً مماثلاً في تعريف الهواء⁽²⁾.

ويمثل الهواء الغلاف الجوي المحيط بالأرض، ويسمى علمياً بالغلاف الغازي، لكونه يتكون من غازات تعد أساسيات لحياة الكائنات الحية، أبرزها غازات النيتروجين والأكسجين وأرجون حامل وثنائي أكسيد الكربون وغازات أخرى نادرة كالهيوم والهيدروجين والميثان والزينون والكبريتون⁽³⁾.

كما يحتوي الغلاف الجوي على بعض من الغازات السامة مثل (النشادر والميثان وأول أكسيد الكربون وأكسيد النيتروز)، ويحتوي كذلك على حبوب اللقاح النباتية التي توجد أحياناً على إرتفاع ما يبلغ تقريبا ستة أميال من سطح الأرض، وذرات الفحم الدقيقة التي توجد عالقة في الهواء حول المناطق الصناعية بالأخص،

(1) المادة (1) فقرة (2) من القانون المصري بشأن البيئة رقم (4) لسنة 1994 المعدل؛ إلا إن هذا التعريف محل إنتقاد الفقه، حيث يرى د. أحمد محمد حشيش بأنه.. "هذا التعريف للهواء منتقد. ليس فقط لأنه يتضمن مصادرة على المطلوب، إنما أيضاً لأنه ينوع الهواء بحسب مكانه، بينما الأصل بان الهواء بلا مكان، ولو إنه موجود في كل مكان، بل كذلك لأنه يوهم بان الهواء في الأماكن الخاصة لا يعد من عناصر البيئة التي يجب حمايتها، رغم أن الهواء غير قابل للتنوع الى هواء عام وهواء خاص.. " للمزيد، ينظر: د. أحمد حشيش، المصدر السابق، ص 86-89.

(2) وعلى سبيل المثال لانجد ذلك في، قانون حماية البيئة الأردني رقم (52) لسنة 2006؛ ولا قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009؛ ولا في قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان -العراق رقم (8) لسنة 2008.

(3) تقدر الغلاف الهوائي بحوالي خمسة مليون طن، ويتكون الهواء النقي من دون التلوثات من، 78% نيتروجين، 21% أكسجين، 0,93% أرجون حامل، 0,03% ثاني أكسيد الكربون. 0,04% من الغازات الأخرى. د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 153.

وتوجد بعض أنواع البكتريا التي تسبح في الهواء، وذرات الملح التي تأتي بسبب أسطح البحار والمحيطات وكذلك تراب النجوم التي تأتي من الفضاء الخارجي⁽¹⁾. وللغلاف الجوي وظائف متعددة⁽²⁾.

ولكن هذا الغلاف الجوي لم يبق على مكوناته الاصلية التي سبقت الإشارة اليها، بل تعرض الى موجه كثيفة من الملوثات التي أختل بسببها توازنه، وبالتالي انبا هذا التغيير في خواص البيئة الهوائية الى تعرض الإنسان وسائر الكائنات الحية لأضرار وأخطار تهدد بقاءهم وسلامة صحتهم، والبحث في تلوث وملوثات الهواء سيكون في المبحث اللاحق المتعلق بالتلوث البيئي.

(1) د. أحمد عبدالوهاب عبدالجواد، تلوث الهواء، الدار العربية للنشر والتوزيع، 1991، ص 65-74.

(2) منها:

- أ- إنه يتحكم بصورة كاملة في خواص الأرض وطبيعتها، فضلاً عن تحكمه في ظروف الحياة البيئية المحيطة بنا، فبدون هذا الغلاف كان من المستحيل على الكائنات الحية حتى مايعيش منها في أعماق البحار أن توجد أو تعيش، وإستحالة معرفة كثير من الظواهر الطبيعية التي تحدث. وبسبب الغلاف الجوي نعرف الجو والمناخ ونعرف السحب والرياح والأمطار.
- ب- يجعل السماء كما نعرفها باللون الأزرق الناصع يظهرها ضوء الشمس أثناء النهار، ولولاه لظهرت السماء سوداء ليلاً ونهاراً، وماأستطعنا أن نراها حمراء ملتبهة عند غروب الشمس أو وردية الأطراف حاملة عند الفجر.
- ج- تساعد على نقل الصوت، وبالتالي يمكن للكائنات الحية من سماع بعضها البعض، فالصوت هو إهتزاز موجات الهواء أمام طبلة الأذن، وينتج عن الإهتزاز ذلك سماع الأصوات.
- د- يحمي الغلاف الجوي، كمانع أو حاجز، سطح الأرض ومايشتمل عليه من كائنات من خلال إمتصاص الإشعاعات الضارة التي تصدر عن الشمس وخاصة الإشعاعات ذات الموجات القصيرة القاتلة.
- هـ- تساعد في تكوين النار، فالنار ليس إلا تفاعلاً كيميائياً يتم فيه إتحاد الأكسجين مع المادة التي تحترق بالغلاف الجوي، وتنتج عنه النار التي تستعمل في شتى المجالات الحياتية. د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص26؛ أحمد المهدي، الحماية القانونية للبيئة ودفع البراءة الخاصة بها، ط ب، دار الفكر والقانون، مصر، 2006، ص 8-9.

المبحث الثاني مشكلة التلوث وصوره

إن فكرة التلوث تعد مفتاح قانون حماية البيئة وتشكل نقطة إنطلاق في تحديد الأعمال الملوثة للبيئة وبالتالي تحديد المواد القانونية المناسبة لمكافحتها من خلال تكييفها وترتيب المسؤولية على من ارتكبها وأضر بالبيئة وبتوازنها⁽¹⁾.
لذا فالتلوث أمر في غاية الصعوبة والخطورة، حيث يعد آفة ومعضلة بيئية متعددة الجوانب والصور، ولهذا نحاول في المطلب الأول من هذا المبحث بيان مفهوم التلوث، أما في المطلب الثاني فنتناول فيه أنواع وصور التلوث.

(1) د. داود الباز، المصدر السابق، ص 47.

المطلب الأول

مفهوم التلوث

سوف نتطرق في هذا الجزء من الدراسة الى معنى التلوث في اللغة ومعناه في الإصطلاح، ومفهومه في التشريع والفقهاء القانوني في ثلاثة فروع مستقلة، كما يأتي:

الفرع الأول

مفهوم التلوث في اللغة

تدل كلمة التلوث في اللغة العربية على الدنس والنجس والفساد، وفعلها "لوث" يعنى لوث الشيء تلويثاً⁽¹⁾، أو لوث تلويثاً الشيء: ثيابه بالطين لطحها به، و"اللوث" الحبسة في اللسان / الحمق /، أو البنية الضعيفة غير الكاملة⁽²⁾.

والتلوث في اللغة العربية نوعان، تلوث مادي وتلوث أدبي أو معنوي:

التلوث المادي: يقصد به إختلاط شيء خارج عن مكونات المادة وغريب عنها بالمادة نفسها، ويقال لوث الماء بالطين أي كدره، أو لوث ثيابه بالطين أي لطحه⁽³⁾.

التلوث المعنوي: إذ يقال تلوث زيد بعمره: لاذبه وتلبس بصحبته، أو فلان رجل ذو لوثة، أي بطيء متمكث ذو ضعف، أو به "لوثة" أي مسه جنون⁽⁴⁾.

ويستخدم في اللغة الإنجليزية للدلالة على التلوث مفردة "Pollution" كأسم وفعله "pollute" و"pollutant" للدلالة على المواد الملوثة، كما يستخدم في اللغة

(1) الشيخ محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة علوم القرآن، بيروت، لبنان، 1978، ص 607.

(2) لويس معلوف، المنجد في اللغة، ط35، إشارات إسلام، تهران، 1383، ص738.

(3) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص40.

(4) المنجد في اللغة، المصدر السابق، ص738.

الفرنسية المفردة نفسها، والتي تعني تدنيس أو تلويث: الهواء، أو مياه النهر بالنفائات الصناعية أو تدنيس الكنيسة⁽¹⁾. كما يستعمل في اللغة الكوردية مفردة "ئيس بوون" للدلالة على الإفساد والتدنيس⁽²⁾.

الفرع الثاني

مفهوم التلوث في الإصطلاح

عرف قاموس المصطلحات البيئية التلوث بأنه "هو كل تغيير مباشر أو غير مباشر فيزيائي أو حراري أو بيولوجي، أو أي نشاط إشعاعي لخصائص كل جزء من أجزاء البيئة بطريقة ينتج عنها مخاطر فعالة تؤثر على الصحة والأمن والرفاهية لكل الكائنات الحية الأخرى"⁽³⁾.

وفي الدراسات العلمية عرف مصطلح التلوث بمعانٍ عدة، إذ عرف بأنه "كل تغيير فيزيائي أو كيميائي أو بيولوجي مميز يؤدي الى تأثير ضار على الهواء أو الماء أو الأرض، أو يضر بصحة الإنسان والكائنات الحية الأخرى، وكذلك يؤدي الى الإضرار بالعملية الإنتاجية كنتيجة للتأثير على حالة المواد المتجددة"⁽⁴⁾.

وعرف، أيضاً، بأنه "حدوث تغيير وخلل في الحركة التوافقية التي تتم بين العناصر المكونة للنظام الإيكولوجي بحيث تشل فاعلية هذا النظام وتفقد القدرة على أداء دوره الطبيعي في التخلص الذاتي من الملوثات - وخاصةً العضوية منها - بالعملية الطبيعية"⁽⁵⁾.

(1) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 43.

(2) شيخ محمد خال، المصدر السابق، ص 89.

(3) Glossary-water-and-waste water control engineering u. s. a: water pollution control federation, 1981,third edition. p. 276.

(4) نقلاً عن: د. داود الباز، المصدر السابق، ص 48.

(5) ويورد دكتور محمد حسين عبدالقوى مثلاً بصدد شل النظام الإيكولوجي بقوله "... قد يكون نهر من

وهناك من التعريفات ما يبرز أثر التكنولوجيا في التلوث فيعرف بأنه " كل ما يؤدي بنتيجة التكنولوجيا المستخدمة إلى إضافة مادة غريبة الى الهواء أو الماء أو الغلاف الأرضي في شكل كمي تؤدي الى التأثير على نوعية الموارد، وعدم ملائمتها وفقدانها خواصها، أو تؤثر على إستقرار تلك الموارد"⁽¹⁾.

ومن هذه التعريفات يتضح بان التغيير في خصائص البيئة قد ينتج بسبب العوامل الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والعواصف الرملية والعوامل الأخرى، إلا إن أغلب التلوث الذي يصيب البيئة يكون عن طريق تدخل الإنسان ونتيجة تعمده أو إهماله أو عجزه عن إقامة التوازن بين الأعمال اللازمة لإشباع حاجاته وأطماعه المتزايدة وبين المحافظة على بيئة سالمة وصحية وخالية من التلوث⁽²⁾.

الفرع الثالث

مفهوم التلوث في القانون

إن مصطلح التلوث من المصطلحات والألفاظ الحديثة التي دخلت عالم القانون، لذا يصعب على المشرعين والفقهاء القانوني إيراد تعريف جامع مانع له بحيث يتم من خلاله معالجة دقيقة ماهية التلوث، وذلك بسبب تعدد أسبابه

الأنهار قادراً على التخلص من الملوثات التي تقذفها مجموعة من السكان مكونة من حوالي (50,000) نسمة مثلاً بالعمليات الطبيعية ولكن نفايات (100,000) نسمة مثلاً، تصبح من الكثير بحيث تتلف الدائرة الإيكولوجية للمياه. وقد يزداد حجم هذه الملوثات تلقائياً وما يترتب على تجميع مثل هذه الملوثات من أضرار بالغة بكل مظاهر الحياة في النهر مما يفقده الكثير من خصائصه وأهميته..". نقلاً عن: د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص43.

(1) dorimdz,

تقلاً عن: د. داود الباز، المصدر السابق، ص49.

(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص45.

وتشابه آثاره وتداخله بحيث تغطي الى حد كبير جميع مجالات الحياة البشرية. تلك الصعوبة التي دفعت البعض الى القول بان الوقت مبكر والأمد سيظل طويلاً لتحديد مفهوم قانوني منضبط للتلوث⁽¹⁾.

وبسبب هذه الصعوبة في التعريف القانوني للتلوث إتجه بعض الفقهاء الى تحديد عناصر التلوث بدلاً من تعريفه⁽²⁾، حيث ذهبوا الى ان عناصر التلوث، هي:

1- حدوث تغيير في البيئة أو الوسط الطبيعي من خلال حدوث خلل في التوازن الطبيعي لعناصر ومكونات البيئة.

2- أن يكون التغيير بتدخل الإنسان، كإلقاء المخلفات الضارة أو السامة بالبيئة، وأدخنة المصانع، والمبيدات الكيميائية. وإجراء التجارب والتفجيرات النووية.. الخ.

3- حدوث أو احتمال الحاق الضرر بالبيئة، إذ إن الخلل وتغيير البيئة أياً كان مصدره لا يعار إهتماماً إذا لم تكن له نتائج ضارة على النظم الإيكولوجية والتي تؤثر سلباً على المكونات الطبيعية للبيئة.

ويلاحظ من تحديد تلك العناصر إن الإخلال في التوازن البيئي بتدخل الإنسان أو الشخص القانوني بصورة عامة يعد موضوع الحماية القانونية، دون تغير أو إخلال بواسطة الطبيعة ذاتها، وأن يكون التغيير الحاصل ضاراً بالبيئة ويلحق أذى بالكائنات الحية.

وعرف د. ماجد راغب الحلو التلوث وفقاً لهذا المعنى بكونه "وجود أية مادة أو طاقة في البيئة الطبيعية بغير کیفیتها أو كميته، أو في غير مكانها أو زمانها،

(1) المصدر نفسه، نفس الصفحة.

(2) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص 81-83 رقم 111؛ د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 45.

بما من شأنه الإضرار بالكائنات الحية أو بالإنسان في أمنه أو صحته أو راحته"⁽¹⁾.

إلا أن هذا النهج الضيق في حماية البيئة لاقى إقبالاً آخر من بعض الفقهاء، الذين أيدوا فكرة التوسع في مجال الحماية القانونية للبيئة من خلال ضرورة الحماية والمحافظة على مكونات البيئة وعدم تبديد مواردها في ذاتها دون النظر إلى إلحاق ضرر جسيم بالكائنات الحية أو غير الحية⁽²⁾.

ومن هنا يتضح أن التغييرات التي تطرأ على البيئة وخواصها دون تدخل مباشر أو غير مباشر من شخص قانوني، طبيعياً كان أم معنوياً، لا يمكن أن يكون محلاً للتنظيم القانوني، فمثلاً أفعال القضاء والقدر أو الكوارث الطبيعية لا يمكن أن تشملها أحكام التنظيم القانوني من حيث المبدأ، وإن كان هناك من الإتفاقيات الدولية تخص الدول في مواجهة الآثار البيئية للكوارث الطبيعية⁽³⁾.

كما ذهب بعض من الفقهاء إلى ضرورة أن يكون تعريف التلوث ذا طابع مرن ومتسم بقابلية التغيير تبعاً لما تسفر عنه الإكتشافات العلمية والتكنولوجية.

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 45.

(2) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 45.

(3) منها إتفاقية الأمم المتحدة حول قانون البحار لسنة 1982 التي تنص في مادتها 1/94 على أن "تتخذ الدول منفردة أو مشتركة حسب الإقتضاء، جميع مايلزم من التدابير المتماشية مع هذه الإتفاقية لمنع تلوث البيئة البحرية وخفضه والسيطرة عليه أياً كان مصدره".

ومع ذلك هناك من يرى بأن الظواهر والعوامل الطبيعية، كالبراكين والزلازل والفيضانات والعواصف، وإن أدت إلى إختلال في توازن البيئة وإلى أضرار جسيمة بها، إلا إنها يصعب أن تكون محلاً لتنظيم قانوني يعنى بحماية البيئة وذلك بسبب أن القانون يخاطب الإنسان، لا بل إن القوانين ماوضعت إلا لتنظيم سلوك الإنسان. بيد إن التضامن الإجتماعي والتكافل الوطني يظهر في قيام الدولة تعويض المتضررين من جراء هذه الكوارث ولكن هذا التعويض يكون في حدود إمكانية الدولة وقدرتها المالية، حتى لايشكل رهقاً يثقل كاهل الدولة وميزانيتها، في حين الكوارث والظواهر تلك تكون بإرادة الله تعالى. د. داود الباز، المصدر السابق، ص 57-58.

وبالتالي لا يمكن أن يكون التعريف مانعاً وإن كان جامعاً⁽¹⁾.

أما في التشريعات البيئية المقارنة، فإنها لم تخل من إيراد تعريف لتلوث البيئة⁽²⁾، فقد عرفه المشرع الفرنسي في المادة (3) من القانون المرقم 91 لسنة 1983 بشأن البيئة بأنه "إدخال أية مادة ملوثة في المحيط بصفة مباشرة أو غير مباشرة، سواء كانت بيولوجية أم كيميائية أم مادية". وعرفه المشرع المصري بأنه "أي تغيير في خواص البيئة مما قد يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالكائنات الحية أو المنشآت أو يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية"⁽³⁾.

بينما عرفه المشرع الأردني بأنه "أي تغيير في عناصر البيئة مما قد يؤدي بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الإضرار بالبيئة أو يؤثر سلباً على عناصرها أو يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية أو ما يخل بالتوازن الطبيعي"⁽⁴⁾.

وكذلك فعل المشرع الكويتي عندما عرف تلوث البيئة بأنه "كل تغير في خواص البيئة يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بصحة الإنسان والتأثير على ممارسته لحياته الطبيعية، أو الإضرار بالموائل الطبيعية أو الكائنات الحية أو التنوع الحيوي"⁽⁵⁾.

في حين عرفه المشرع العراقي بأنه "وجود أي من الملوثات المؤثرة في البيئة بكمية أو تركيز أو صفة غير طبيعية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار

(1) د. داود الباز، نفس المصدر، ص 51: د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 46.

(2) ويرى دكتور عادل الألفي هذا الخطى للمشرعين حميدة ولا يمكن تجاهلها في إتجاه بناء حماية قانونية متكاملة للعنصر البيئي. د. عادل الألفي، المصدر السابق، ص 137.

(3) م 1 فق 7 من القانون المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل.

(4) المادة (2) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (52) لسنة 2006.

(5) المادة الأولى فقرة (8) من القانون الكويتي رقم 21 لسنة 1995 الصادر بإنشاء الهيئة العامة للبيئة.

بالإنسان أو الكائنات الحية الأخرى أو المكونات اللاحياتية التي توجد فيها"⁽¹⁾. كما عرفه المشرع في إقليم كردستان في سياق المادة الأولى فقرة تاسعاً من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (8) لسنة 2008 بكونه " أي تغيير مباشر أو غير مباشر في مكونات أو خواص البيئة يؤدي الى الإضرار بها أو يخل بالتوازن الطبيعي لها".

ونخلص مما سبق بان المدلول القانوني للتلوث لا بد أن يكون مرناً وقابلاً للتطور ويشمل كافة عناصر البيئة بالحماية ويواكب التغييرات التي تطرأ بسبب التطورات العلمية والتكنولوجية الهائلة وذات النسق السريع. ولكن دون أن يفضي هذا التوجه الى عدم إيراد تعريف للتلوث أو اعطائه مكونات وأبعاد يصعب على مطبق القانون تحديدها وتطبيقها.

(1) المادة الثانية فقرة (ثامناً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

المطلب الثاني

صور التلوث

للتلوث البيئي أشكالٌ وصور مختلفة، فهو يتعدد بتعدد وتجدد مجالات الأنشطة الإنسانية، وهناك معايير متعددة تعتمد من أجل تحديد صور وأشكال التلوث، منها يركز على موضوع التلوث أو الوسط الذي يصاب به، وآخر يعتمد على مصدر التلوث، وثالث ينظر الى صور التلوث من خلال النطاق الجغرافي، ورابع يركز على طبيعة التلوث، والخامس يعتمد على آثاره على النظام البيئي كميّار للوصول الى أشكال للتلوث⁽¹⁾.

وسوف نتطرق الى تلك المعايير ونحدد صور التلوث من خلالها، فيما يأتي:

الفرع الأول

صور التلوث من حيث موضوعه

يمكن تصنيف التلوث من حيث موضوعه على ثلاثة صور هي (تلوث الهواء، تلوث الماء، تلوث التربة).

أولاً: تلوث الهواء:

يقصد بتلوث الهواء إدخال أية مادة في الغلاف الجوي بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالكمية التي تترك أثراً على الغلاف الجوي وتركيبه بحيث ينتج عن ذلك

(1) بيد إن هذا التعدد والتفرع لصور التلوث لا يمكن أن يستنتج منه إنفصال هذه الأنواع والصور للتلوث عن بعضها ووجود إختلافات فيما بينها، بل على النقيض من ذلك فهناك تداخل وترايط واضح بين الصور تلك، وذلك باعتبار أن التلوث ظاهرة عامة ولايقبل التجزئة، ولكن ضرورات البحث العلمي والقانوني هي التي تتطلب المعالجة الجزئية للموضوع. د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية -الحماية الإدارية للبيئة-، الطبعة العربية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص54-55.

إلحاق أضرار على الكائنات الحية وغير الحية والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية⁽¹⁾. ويعرفه العلماء بأنه "مواد صلبة أو سائلة أو غازية في الهواء بكميات تؤدي إلى وقوع أضرار فسيولوجية أو إقتصادية أو إثنين معاً، بالإنسان والحيوان والآلات والمعدات، أو تؤدي إلى التأثير في طبيعة الأشياء، وفي مظهرها وخصائصها الفيزيائية والكيميائية"⁽²⁾. ويراه بعض من الفقهاء بأنه "كل تغيير في مكونات الهواء كما وكيفاً، بما من شأنه الإضرار بالكائنات الحية أو غيرها من عناصر البيئة"⁽³⁾.

والهواء يتلوث عادةً بالمواد الصلبة التي تعلق فيه، مثل الدخان وعوادم السيارات وحبوب اللقاح والأتربة...، أو يكون تلوثه بسبب الغازات السامة، مثل أول أكسيد الكربون وكبريتيد الهيدروجين والأزون وثاني أكسيد الكبريت، أو بسبب الغازات الخانقة كأبخرة الهيدروكربونات النفطية المتطايرة، كما يتلوث الهواء من الإشعاعات الذرية التي تنجم عن مصادر طبيعية كالرادون أو مصادر صناعية كما حدث في انفجار مفاعل تشيرنوبل الروسي⁽⁴⁾.

ومن الملوثات الأساسية للهواء أول أكسيد الكربون وثاني أكسيد الكربون والهيدروكربونات وأكاسيد النيتروجين ومركبات الكبريت، كما قد يتلوث بالبكتريا والجراثيم والعفن التي تنتج من تحلل النباتات والحيوانات والنفايات التي تكون من مخلفات الإنسان⁽⁵⁾.

(1) أحمد المهدي، المصدر السابق، ص10.

(2) محمد عبدالقادر الفقي، البيئة ومشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1999، ص37.

(3) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص155.

(4) د. عصام حمدي الصفدي ود. نعيم الظاهر، صحة البيئة وسلامتها، ط ب، دار اليازوري، الأردن، 2008، ص24 وما بعدها؛ د. رياض الجبان، التربية البيئية مشكلات وحلول، ط2، دار الفكر، دمشق، 2007، ص61-64.

(5) محمد عبدالقادر الفقي، المصدر السابق، ص38-39.

وعرف المشرع المصري تلوث الهواء في المادة 10/1 من القانون رقم 4 لسنة 1994 المعدل، بنصه " كل تغيير في خصائص ومواصفات الهواء الطبيعي يترتب عليه خطر على صحة الإنسان والبيئة، سواء كان هذا التلوث ناتجاً عن عوامل طبيعية أو نشاط إنساني، بما في ذلك الضوضاء والروائح الكريهة".

وعلى الرغم من أن هذا التعريف التشريعي قد ساوى بين العوامل الطبيعية وأنشطة الإنسان في تلوث الهواء، إلا أن العوامل الطبيعية لا تبلغ مبلغ السلوكيات والممارسات الخاطئة المتأتية من الأشخاص في المجتمعات المختلفة، تلك الممارسات التي ادت بالبعض الى التسليم، بان الإنسان أكثر خطورة على بيئته من الظواهر الطبيعية⁽¹⁾، لابل إن التلوث الطبيعي يضمحل في غالبية بسبب مايسمى بالإتزان البيئي، وهناك من ذهب الى القول بان البيئة " لاتتلوث بنفسها بل على العكس من ذلك فالبيئة تعمل على تعديل أي تلويث فيها في إطار الإتزان البيئي القائم"⁽²⁾.

ومن ثم فإن أغلب مصادر تلوث الهواء، هي مصادر ناشئة عن أنشطة الإنسان والأعمال التي تقوم بها القطاعات المختلفة في المجتمع، ومن تلك المصادر مايتعلق ب "قطاع النقل والمواصلات، قطاع الصناعة والإنتاج " وكذلك السلوكيات الخاطئة التي ينتهجها الإنسان في الحياة وتسبب التلوث مثل " حرق المخلفات، والقمامة، تدخين التبغ، ملطفات الجو والمعطرات، المبيدات الحشرية المنزلية، وسائل التدفئة.. الخ"⁽³⁾.

(1) د. عبدالرحمن محمد العيسوي، المصدر السابق، ص21.

(2) وكذلك بسبب الدور الغالب للنشاط الإنساني في تلوث البيئة إرتأى البعض تغيير مفردة التلوث الى مفردة التلويث، أي دلالة لقيام الإنسان ودوره الخطر في تلوث البيئة. إبتسام سعيد الملكاوي، المصدر السابق، ص24.

(3) للمزيد، ينظر: أحمد المهدي، المصدر السابق، ص43-47؛ أشرف هلال، جرائم البيئة بين النظرية والتطبيق، ط1، دار النشر (بلا)، 2005، ص84؛ هذا وقد حدثت حوادث كثيرة أدت الى خسائر

ثانياً: تلوث الماء:

يعرف تلوث الماء بأنه "إحداث تلف أو فساد لنوعية المياه، مما يؤدي إلى حدوث خلل في نظامها الأيكولوجي بصورة أوبأخرى، بما يقلل من قدرتها على أداء دورها الطبيعي، بان تصبح خسارة مؤذية عند إستعمالها أو تفقد الكثير من قيمتها الإقتصادية، وبصفة خاصة مواردها من الأسماك والأحياء المائية"⁽¹⁾. أو يعرف بأنه "وجود الملوثات والعناصر غير المرغوب فيها في المياه بكميات كثيرة أو بشكل يعيق إستعمال المياه للأغراض المختلفة كالشرب والري والتبريد وغيرها"⁽²⁾.

أو أنه "كل تغيير في الصفات الطبيعية للماء، يجعله مصدراً حقيقياً أو محتملاً للمضايقة أو للأضرار بالإستعمالات المشروعة للمياه، وذلك عن طريق إضافة مواد غريبة تسبب عكارة الماء أو تكسبه رائحة أو لوناً أو طعماً"⁽³⁾.

وعرفه المشرع المصري بأنه "إدخال أية مواد أو طاقة في البيئة المائية بطريقة إرادية أو غير إرادية مباشرة أو غير مباشرة ينتج عنه ضرر بالمواد الحية وغير الحية، أو يهدد صحة الإنسان أو يعوق الأنشطة المائية بما في ذلك الأسماك والأنشطة السياحية أو يفسد صلاحية مياه البحر للإستعمال أو ينقص من التمتع

==

بالغة في الأرواح بسبب التلوث في الهواء، مثلما حصلت في مدينة لندن في عام 1952 وأدت إلى موت 4000 شخص، وكذلك تلوث الهواء المتمركز على سماء مدينة دنوراي في ولاية بنسلفانيا الأمريكية في عام 1948 أدى إلى وفاة 20 شخص وجرح أكثر من 6000 شخص من مجموع 12000 عدد السكان في المدينة. للمزيد ينظر، مجيد عرفان منش ود. مجيد أفيوني، ألودي محيط زيست (آب، خاك، وهوا)، ط 5، انتشارات أركان داننش، اصفهان، 1387، ص 176 وما بعدها.

(1) د. نبيلة عبدالحليم كامل، المصدر السابق، ص 273 وما بعدها.

(2) أحمد المهدي، المصدر السابق، ص 86.

(3) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 64.

بها أو يغير من خواصها"⁽¹⁾.

وهذا النوع من التلوث من أقدم المعضلات البيئية وبالأخص تلوث البيئة البحرية⁽²⁾، وذلك يعود ظهوره الى ظهور ووجود الإنسان على كوكب الأرض، من خلال مايلقيه الإنسان من مخلفات في المياه البحرية أو المجاري المائية مما سبب ويسبب ضرراً بالكائنات البحرية بصورة خاصة وبمنظر المسطحات المائية على وجه العموم⁽³⁾.

ومصادر تلوث الماء متعددة، إذ إنه قد ينتج عن:

1- الصرف الزراعي: ويقصد به المياه الزائدة عن حاجة النبات والتي تتسرب الى المصارف المنتشرة بين الحقول والمعدة لإمتصاص هذه المياه بصورة خاصة، وهذه المياه تتلوث بصورة أخطر من خلال تحميلها بالأسمدة الكيميائية والمبيدات الحشرية. وخاصةً عندما يتم إستخدام المدخلات من الأسمدة والمبيدات الحشرية بصورة مكثفة، والتي بدورها تؤدي الى زيادة تركيز مركبات النيتروجين، الفوسفات، والبوتاسيوم في مياه الري، وزيادة هذه المركبات تضر بالأحياء المائية والإنسان والحيوان⁽⁴⁾.

(1) المادة الأولى فقرة (12) من القانون المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل.

(2) وحددت إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982 معنى التلوث البحري في مادتها (1/4-1) بأنه "إدخال الإنسان بالبيئة البحرية بما في ذلك مصاب الأنهار، وبصورة مباشرة أو غير مباشرة، مواد أو طاقة تنجم عنها ويحتمل أن تنجم عنها أثارٌ مؤذية كتعريض موارد الحياة البحرية للأضرار، والصحة البشرية للأخطار أو إعاقة الأنشطة البحرية، بما فيها صيد الأسماك وغيرها من أوجه الإستخدام المشروع للبحار، أو الحط من نوعية قابلية مياه البحر للإستعمال والإقلال من الترويح" للمزيد عن البيئة البحرية وتلوثها. د. زكريا السباهي، المياه في القانون الدولي وأزمة المياه العربية، ط1، دار طلاس للنشر والتوزيع، دمشق، 1994، ص 48-51.

(3) أحمد المهدي، المصدر السابق، ص 85.

(4) د. سيد مجدين، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، ط1، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، 2006، ص 47.

والمخلفات الزراعية تنتج عن طريق الإسراف في المبيدات الحشرية والأسمدة الكيميائية من أجل الحصول على إنتاج أكثر من الزراعة، دون الإلتفات الى إن تلك المبيدات بوصولها الى الإنسان تسبب له إصابة بمرض الكبد والجهاز الهضمي وأمراض الدم، كما تؤثر في الأجنة أثناء مدة الحمل، وتصيبه بامراض الكلى وبالتسمم الغذائي أو التسمم الدموي إذا ما زادت إستعمالات تلك الأسمدة والمبيدات⁽¹⁾.

2- الصرف الصناعي: نتيجة للتطور الصناعي الهائل في العالم لاقت البيئة أضراراً كبيرة، وبالأخص في الدول النامية التي أنشأت فيها معامل ومصانع عديدة دون أن يلقى المخلفات البيئية لهذه المنشآت أي إهتمام، وبالتالي أنشئت في أماكن السكن وقرب الأنهار ومصادر المياه، مما ألحق بالمياه ومصادرها ضرراً بالغاً وأدت الى إحداث خطورة بالغة على الإنسان والكائنات الحية الأخرى.

ومن ثم فالمنشآت الصناعية تساهم في تلويث المجاري المائية من خلال ماتلقية فيها من مخلفاتها ونواتجها الثانوية، وتخلق بذلك خطورة على الأحياء المائية والصحة العامة، لكون تلك المخلفات تحتوي على معادن ثقيلة كالزنك، الرصاص، النحاس، الكالسيوم والفوسفات والزيوت والشحوم ومواد كيميائية أخرى⁽²⁾.

3- الصرف الصحي: وهي المياه التي تتكون من مجموع المياه التي تستعمل في المنازل والفنادق والمستشفيات والمدارس، كمياه المطابخ والحمامات والمياه التي تحمل الفضلات من دورات المياه ومياه غسيل الملابس والأرضيات والمياه المستخدمة في الورش وأماكن العمل.

(1) د. عبدالرحمن محمد العيسوي، المصدر السابق، ص29.

(2) د. سعيد سعد عبدالسلام، مشكلة تعويض أضرار البيئة التكنولوجية، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة النشر(بلا)، ص40-44.

وهذه المياه تحتوي على بكتريا تسبب العديد من الأمراض، مثل بكتريا "السالمونيلا" التي تسبب مرض التيفويد والحمى المعوية. وبكتريا "الشيغلا" التي تسبب الإسهال. وبكتريا "الكوليرا" و"اللبتوسيرا" التي تسبب التهاب الكلى والكبد، كما إنها تحتوي على مواد عضوية تؤدي الى زيادة عمليات التمثيل الغذائي التي تقوم بها الطحالب مما يقلل نسبة الأكسجين الذائب في الماء ويؤدي الى فناء الأسماك والكائنات المائية الأخرى⁽¹⁾.

ومما يزيد في الخطورة هو مايقوم به الإنسان من ممارسات خاطئة من خلال المحاولات في تصريف مياه الصرف الصحي الى مجاري المياه والبحار والأنهار، وتسبب ذلك في إفسادها ويجعل منها غير صالحة للشرب والإستعمال الإنساني، على الرغم من إن البحيرات الكبيرة والأنهار ذات المجرى السريع قد تقدر من التخلص من تلك التلوثات الى حد ما، في إطار مايسمى بالتوازن البيئي⁽²⁾.

(1) د. سيد محمد، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، المصدر السابق، ص50.

(2) أحمد المهدي، المصدر السابق، ص95: ومع ذلك هناك مصادر أخرى لتلوث البيئة البحرية، يمكن الإشارة الى أهمها فيما يلي:-

أ- التلوث بسبب أنشطة إسغلال وإستكشاف قاع البحر، وهذا يجد مصدره من عمليات الإستكشاف والإستغلال للثروات الكامنة في قاع البحار والمحيطات المتجددة وغير المتجددة.

ب- التلوث الناتج عن إغراق متعمد للنفايات في البحار، منها النفايات النووية، والتي تؤثر على الأحياء في البحر وكذلك على الإنسان من خلال الإعتماد على الكائنات المائية، وخاصةً الأسماك كمورد غذائي رئيس.

ج- التلوث من السفن، يتمثل في التلوث الناتج عن الحركة الإعتيادية للسفن في عرض البحار والمحيطات والعمليات المصاحبة لمثل هذا التشغيل الإعتيادي، وكذا الكوارث البحرية التي تتعرض لها السفن وإفراغ مياه الإرتزان وغسل الصهاريج. وإضافةً الى ذلك فالطبيعة المتحركة للسفن جعل من أثاره التلوثية تشمل مناطق بحرية متعددة، أي لايبقى في منطقة بحرية لدولة واحدة، الأمر الذي جعل من الضرورة بمكان في إتجاه الدول معاً في حماية البيئة البحرية من الملاحة البحرية.

ثالثاً: تلوث التربة:

هذا النوع من التلوث يرتبط أساساً بتلوث التربة الزراعية، حيث تتسبب الكوارث الطبيعية في تلوث التربة والأراضي الزراعية، مثل البراكين والزلازل. لكن المسبب الرئيس في تلوث الأراضي الزراعية يتمثل بالإنسان من خلال ممارساته الخاطئة، وسعيه المفرط في إزدياد الإنتاج الزراعي للأراضي من خلال استخدام شتى أنواع الأسمدة الكيميائية والمبيدات الحشرية.

ومما يزيد من درجة تأثير تلوث التربة، والتي ترجع الى الطبيعة الخاصة للتربة كونها لاتمتاز بالتنقية الذاتية بعكس الغلاف الجوي والمائي، أو تنقيتها الذاتية بطيئة الى درجة كبيرة. وتجمع النفايات والمخلفات يكون في الطبقة الحيوية والسطحية من الأرض، لذلك يحدث تغيير تدريجي في التركيبة الكيميائية للتربة والتي تؤدي الى تشويش وإختلال وحدة هذا الوسط الكيميائي والغلاف الجوي. وتنتقل هذه النفايات والمواد الأخرى من التربة الى الكائنات الحية ومنها الإنسان وتسبب في إختلال جوهري في عمليات تبادل المواد وعواقب سلبية أخرى⁽¹⁾. كما أن هناك من السلوكيات والممارسات البشرية التي تؤدي الى تلوث البيئة⁽²⁾.

==

د- التلوث من الجو أو من خلاله، وهذه تتعرض لها مياه البحار من خلال الأمطار الحمضية، والتفجيرات النووية والتي تعد أخطر صورة من الصور والتي تتساقط من جرائها إشعاعات التجارب من الجو الى البيئة البحرية.

هـ- عبده عبدالجليل عبدالوارث، المصدر السابق، ص 35-36؛ د. محمد البزاز، حماية البيئة البحرية، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006، ص 14؛ باتريك مككالي، بيامدهاى زبدست محيطى سدهاى بزرك (رودهاى خاموش)، ترجمة: فاطمة ظفرنزداد، ط 1، علم وأدب، تهران، 1386، ص 49.

(1) ي. ف. ميلانوف وأخرون، المصدر السابق، ص 77-79.

(2) ويمكن الإشارة الى بعض منها، كما يأتي:

==

==

- أ- النظم الزراعية الخاطئة: هناك بعض الممارسات من المزارعين تؤدي الى عدم قابلية الأراضي الزراعية لعملية الإنتاج الزراعي بصورة جيدة، أو يتعرض التربة الزراعية بسببها الى تلوث وتغيير في خواصها الطبيعية. من تلك الممارسات، زراعة الأرض بصورة مستمرة سنوياً لأن ذلك تعمل على تدهور الصفات الكيميائية والفيزيائية والأحيائية للتربة، مما تتدنى خصوبتها بسبب النقص الشديد في العناصر الغذائية الضرورية للنبات، كما تسبب في نقص الأوكسجين نتيجة ترطيب التربة لوقت طويل وزيادة الكثافة النوعية لها ما يتبع ذلك من تقليل نفاذيتها.
- ب- استخدام المبيدات الحشرية والأسمدة الكيميائية بصورة مفرطة، وهذا ما جرى الحديث عنه سلفاً ونكتفي بذلك القدر.
- ج- قطع الأشجار والري الجائر: للأشجار فوائد كثيرة للبيئة، فإنها تفيد تثبيت التربة وتحميها من التعرية، لهذا فإن قطع الأشجار وممارسة الرعي الجائر لدى البعض تؤدي الى تدهور خواص الأراضي الزراعية، وتقلل أو تفقد من صفاتها الفيزيائية والكيميائية بسبب تعرضها لعمليات الإنجراف وزحف الرمال، وتؤثر على إزالة الجذور وبعض من الكائنات الحية الموجودة في التربة. كما تعد هذه الأفعال التي يقوم بها الإنسان سبباً من الاسباب الأساسية لظاهرة التصحر.
- د- استخدام مياه الصرف الصحي في عمليات ري المزروعات: فهذه المياه وإن احتوت على أغذية مفيدة للتربة، إلا إنها تعد أكثر خطورة بسبب ما تحتويه على ملوثات مختلفة ذات آثار ضارة على التربة نفسها وعلى الإنسان والحيوان متى أستعملت بصورة مكثفة. حيث أنها تحتوي على ملوثات " الأملاح، العناصر الثقيلة، والكائنات الدقيقة.
- هـ- التلوث الناتج عن الأمطار الحمضية: وهذه الأمطار تنتج من تصاعد الغازات الحمضية في المناطق الصناعية ومن محطات القوى، وهي ثاني أكسيد الكربون وأكاسيد النيتروجين، والتي تذوب في بخار الماء الموجود بالجو ثم تتساقط على شكل أمطار حمضية. وهذه الأمطار لاتضر فقط المناطق الصناعية التي تتصاعد منها الغازات، بل تتعدى ذلك الى أن تشمل مناطق أخرى بعيدة عنها، وذلك بسبب إختلاطات الغازات الحمضية مع الهواء وبالتالي تحملها الهواء معه في كل إتجاه وتتلوث بها مناطق غير التي أصدرتها. والآثار الضارة لهذه الأمطار على التربة تتجلى في إذابة الطبقة السطحية منها وتحمل قدرأ من عنصر الكالسيوم الموجودة في التربة الجيرية للأنهار والبحيرات، وبالتالي ترفع من تركيز الكالسيوم في المجاري المائية الطبيعية وتحدث نخراً في تلك التربة.

ي. ف. ميلانوف وآخرون، المصدر السابق، ص78؛ أحمد المهدي، المصدر السابق، ص75-78.

الفرع الثاني

صور التلوث من حيث مصدره

يتم تقسيم التلوث وفقاً لهذا المعيار على تلوث طبيعي وتلوث صناعي:

أولاً: التلوث الطبيعي:

هذا النوع من التلوث ينتج من العوامل الطبيعية، كالزلازل والبراكين والصواعق وغيرها، دون أن يكون للإنسان سهم فيه، إذ تنتج بسبب الأنواع الضارة من الغازات التي تتدفق من البراكين والكميات الهائلة من الحمم والرماد الضخمة الناتجة عن ثورتها، وكذلك الكميات الهائلة من الرماد التي قد تحملها الرياح والعواصف وتسبب في إتلاف النبات وتلحق بالإنسان أضراراً في صحته. وتنتج أيضاً، عن أكاسيد النيتروجين الضارة الناتجة من السحب الرعدية..⁽¹⁾

وهناك من يرى بان التلوث البيئي الذي ينتج عن الظواهر الطبيعية قديم قدم البشرية، ومع ذلك لم يشكل ظاهرة مقلقة، ولهذا السبب خلا التنظيم القانوني لحماية البيئة في كثير من الدول من تناوله وإفراد أحكام قانونية خاصة بصدده⁽²⁾، مثل مصر والعراق.

ولكن هناك من يرجع عدم التنظيم هذا الى صعوبة مراقبة تلك الظواهر أو التنبؤ به أو السيطرة عليه بصورة كاملة، ومع ذلك يقر بان هذا لايعفي السلطات الإدارية المعنية بحماية البيئة من إتخاذ إجراءات ضرورية للتقليل والحد من آثارها السلبية على الأحياء بما فيها الإنسان⁽³⁾.

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 161.

(2) المصدر نفسه، نفس الصفحة.

(3) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 57.

ثانياً: التلوث الصناعي:

هذه الصورة من التلوث تنتج بسبب الأنشطة الإنسانية وممارسات الإنسان في تنظيم حياته في المجالات المختلفة، سواءً أكانت زراعية أم صناعية أم ترفيهية.. إلخ. والإنسان بسبب إعماده في معظم المجالات على مظاهر التقنيات الحديثة ومبتكرات التكنولوجيا، أسهم بصورة فاعلة في تلوث البيئة. خاصةً في مجال الصناعة والذي يعد العامل الرئيس في وصول ظاهرة التلوث الى الحد الذي أوصلت الحالة الى هذا الحد من الخطورة والتي هددت الحياة البشرية.

الفرع الثالث

التلوث من حيث نطاقه الجغرافي

يقسم التلوث بموجب هذا المعيار على تلوث محلي وآخر عابر للحدود:

أولاً: التلوث المحلي:

يقصد بهذه الصورة من صور التلوث، ذلك الذي لايتعدى آثاره النطاق الإقليمي لمكان صدوره، بمعنى إن عناصره تكتمل في النطاق الجغرافي للدولة من غير أن تتعدى ذلك لتشمل مناطق جغرافية لدول أخرى. وهذه تنتج عن فعل الإنسان أو بفعل الطبيعة.

وأمثلة هذه الصورة من التلوث توجد غالباً من المصانع أو الأفران أو الغابات أو البحيرات أو الأنهار الداخلية... وتلحق هذا التلوث بعناصر البيئة وتغير في خواصها داخل إقليم محدد⁽¹⁾.

(1) د. عادل الألفي، المصدر السابق، ص162.

ثانياً: التلوث العابر للحدود:

يقصد به التلوث الذي ينشأ في مكان صدوره ولكن يمتد آثاره الى أمكنة أخرى غير التي أصدرته. وعرفته إتفاقية جنيف لسنة 1979 بأنه "هو الذي يكون مصدره العضوي موجوداً كلياً أو جزئياً من منطقة تخضع للإختصاص الوطني للدولة ويحدث آثاره الضارة في منطقة تخضع للإختصاص الوطني لدولة أخرى"⁽¹⁾.

أو عرفته منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية "OECD" بأنه "أي تلوث، عمدي أو عفوي، يكون مصدره أو أصله العضوي خاضعاً أو موجوداً كلياً أو جزئياً في منطقة تخضع لإختصاص الوطني لدولة وتكون له آثاره في منطقة خاضعة للإختصاص الوطني لدولة أخرى"⁽²⁾.

وهذه الصورة من التلوث تعد مصدراً لحدوث كثير من الإشكالات في مجال القانون الدولي العام، إذ شهدت العلاقات الدولية قضايا متعددة في هذا الصدد بين الدول، بين كندا والولايات المتحدة، بين ألمانيا وهولندا، بين فرنسا وهولندا، وكذلك بين المكسيك والولايات المتحدة⁽³⁾.

(1) د. صلاح عبدالرحمن الحديثي، مدخل لدراسة البيئة وعلاقتها بحقوق الإنسان والأمن الدولي، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية التي تصدر عن بيت الحكمة، العدد الثالث، السنة الثانية آب 2000، ص 48 وما بعدها.

(2) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة - دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والإتفاقية-، المصدر السابق، ص 24.

(3) د. صلاح عبدالرحمن الحديثي، المصدر أعلاه، ص 50.

الفرع الرابع

التلوث من حيث آثاره على البيئة

التلوث ليس على درجة واحدة من الخطورة والتأثير على البيئة وعلى النظام البيئي أو على صحة وسلامة الإنسان. ووفقاً لهذا المنظار فالتلوث صور، من خلال تقسيمه على تلوث معقول، وتلوث خطر، وتلوث مدمر:

أولاً: التلوث المعقول:

هذا النوع من التلوث موجود في أغلب مناطق العالم، إذ يصعب أن تتواجد منطقة تخلو منه، ولا تشكل مشاكل بيئية رئيسة أو أخطاراً كبيرة وواضحة على البيئة والإنسان⁽¹⁾.

ثانياً: التلوث الخطر:

وهذه الصورة تحتل درجة متقدمة من درجات التلوث، ويعد أكثر خطورة من الصورة الأولى، إذ تتجاوز كمية ونوعية الملوثات الحد الذي يبدأ معه التأثير السلبي على العناصر البيئية المختلفة من بيئة طبيعية وبشرية. وتبرز غالباً في الدول الصناعية، نتيجة لزيادة النشاط الصناعي والإعتماد على البترول والفحم كمصدر أساسي للطاقة.

وعبرت عن هذه الصورة كوارث بيئية عديدة شهدتها دول كثيرة في العالم، مثل التلوث الذي نتج عن حادثة تسرب غاز الميثيل من مصنع إختص بانتاج المبيدات الحشرية في مدينة بوبال الهندية عام 1984، حيث ترتب على ذلك الحادث وفاة 2500 شخصاً وإصابة 100000 آخرين بأمراض خطيرة⁽²⁾.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 62.

(2) د. عادل الألفي، المصدر السابق، ص 164.

ثالثاً: التلوث المدمر:

يعد أخطر صورة للتلوث، حيث تتعدى فيه الملوثات الحد الخطر لتصل الى الحد القاتل والمدمر والذي ينهار به النظام البيئي وتعطله عن أي عطاء بسبب إختلال التوازن البيئي بصورة جذرية.

وأبرز مثال على التلوث المدمر، هو حادث تشيرنوبل، نسبةً الى حادث إنفجار مفاعل تشيرنوبل النووية في مدينة كييف السوفيتية عام 1986، وكذلك قصف مدينة حلبجة في كوردستان- العراق بالأسلحة الكيماوية الفتاكة من نظام صدام وما خلفه ذلك من أضرار فادحة في الأرواح والممتلكات والطبيعة.

الفرع الخامس

التلوث من حيث نوع الملوث

الملوثات البيئية كما عرفها المشرع المصري، هي عبارة عن " أي مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو ضوضاء أو إشعاعات أو حرارة أو إهتزازات تنتج بفعل الإنسان وتؤدي بطريق غير مباشر الى تلوث البيئة أو تدهورها"⁽¹⁾.

وعرفها المشرع العراقي بأنها "أية مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو ضوضاء أو إهتزازات أو إشعاعات أو حرارة أو وهج أو ماشابهها او عوامل أحيائية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر الى تلوث البيئة"⁽²⁾.

ووفقاً للملوثات تلك تصنف التلوث الى عدة صور:

(1) المادة 1ة فقرة 13 من القانون المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل.

(2) مادة 2 فقرة 7 من قانون حماية وتحسن البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

أولاً: تلوث كيميائي:

وهذا ينتج عن إحتراق الوقود ومخلفات المصانع والنفايات بشتى أنواعها، وكذلك عن المبيدات الحشرية التي تستخدم للقضاء على الذباب والبعوض والحشرات الضارة للمحاصيل الزراعية. ومن تلك المواد الكيميائية التي تسبب التلوث مركبات الزئبق والكادميوم والزرنيخ والسيانيد والمبيدات الحشرية والأسمدة الكيميائية وغيرها⁽¹⁾.

ثانياً: تلوث بيولوجي:

وهذا التلوث ينتج بسبب زيادة السكان ونقص الإمكانيات، وتفشي الأمية وقلة الوعي البيئي. لأن العوامل المذكورة تساعد على إنتشار الجراثيم والطفيليات التي بدورها تؤدي الى تفشي الأمراض مثل الكوليرا. كما تشمل البكتريا والمخلفات البشرية والتي تجعل الهواء غير صالح والمياه غير نقية والتربة الزراعية غير صالحة للزراعة⁽²⁾

ثالثاً: تلوث فيزيائي:

وتشمل الضوضاء التي تصدر من المصانع الصخمة والمتعددة وكذلك من الطائرات الكبيرة ووسائل النقل والمواصلات بأنواعها، فالضوضاء تترك آثاراً سلبية نفسية وفيسيولوجية للإنسان، مثل القلة في التركيز، الإثارة وسرعة وشدة الغضب، وسرعة النبض وإفراز بعض الغدد التي تنتج عنها إرتفاع نسبة السكر في الدم. كما تسبب للإنسان فقدان السمع وبعض الإضطرابات العقلية والنفسية⁽³⁾.

(1) محمد علي سكيكر، الوجيز في جرائم البيئة، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2008، ص13.

(2) د. عبدالرحمن محمد العيسوي، المصدر السابق، ص24.

(3) وتشمل التلوث الفيزيائي، التلوث الحراري الذي ينتج عن تغير درجات الحرارة بسبب التخلص من مياه التبريد بالمصانع أو بمعامل تكرير البترول فإنه عند إستخدام المياه في التبريد ترتفع حرارة هذه

ويدخل ضمن هذه الصورة من التلوث، التلوث الإشعاعي، وهذا ينتج من خلال تسرب مواد مشعة الى إحدى عناصر البيئة - ماء، هواء، تربة-. والإشعاع يتمثل في طاقة كهرومغناطيسية متحركة بسرعة هائلة تنبعث من المواد ذات النشاط الإشعاعي أو أجهزة الأشعة. وتشمل إشعاعات كهرومغناطيسية، وإشعاعات ذات طبيعة جسيمة⁽¹⁾.

والتلوث الإشعاعي يعد أخطر صور التلوث، إذ أنه لا يرى ولا يشم ولا يحس ويخترق الكائنات دون مقاومة، ودون أن يدل على تواجدته ودون أن يترك أثراً في البداية، إلا أنه يحدث آثاراً ضارة لاحقة قد يصل في حالات كثيرة الى فقدان الحياة. وتبقى المواد المشعة مدة طويلة من الزمن قد تصل الى مئات السنين وآثارها تدوم.

==

المياه الى أن تصل الى 50 درجة نتيجة التبادل الحراري بينها وبين الأجزاء الساخنة - والتي تفوق درجة حرارتها عن درجة المجرى المائي الذي تصرف فيه- فتحصل تغيرات حرارية مع إنخفاض نسبة الأكسجين الذائب في المياه الساخنة كثيراً عن نسبته الذائبة في المياه الباردة، وهذا يؤدي الى إنخفاض نسبة غاز الأكسجين الذائب في مياه المجرى المائي، والذي ينتج عنه اختلالاً في التوازن البيئي، وهجرة الأسماك منها وتصل الأمر الى أن تخلو تماماً من كل أشكال الحياة. أو ينتج من آثار وقوع الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين، أو كل ما يتصاعد للهواء من غبار أو أتربة.

إبتسام سعيد الملكاوي، المصدر السابق، ص24؛ د. عادل الألفي، المصدر لسابق، ص167.

(1) الأشعة الكهرومغناطيسية، هي تلك الأشعة التي تنتج من وجود محطات الراديو والتلفاز وشبكات الضغط العالي لنقل الكهرباء، وكذلك من الهواتف. وأمثلة هذه الأشعة مثل أشعة جاما وأشعة إكس. وهذه الإشعاعات لها قدرة عالية على إختراق أنسجة الجسم أو أي مواد أخرى ولمسافة بعيدة. وموجاتها تؤثر تأثيراً بالغاً على الجهاز العصبي للإنسان وعلى عمل المخ.

أما الإشعاعات ذات الطبيعة الجسيمة، مثالها أشعة ألفا وأشعة بيتا. وتمتاز بقدرة أقل على إختراق الأجسام. ومع ذلك إن إستنشاق أي غبار يحتوي على هذه الإشعاعات قد يحدث ضرراً كبيراً على الخلايا التي تمتصه.

د. هدى حامد قشقوش، التلوث بالإشعاع النووي في نطاق القانون الجنائي، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص16 وما بعدها.

وقد يكون التلوث الإشعاعي بسبب عوامل طبيعية أو عوامل صناعية، التلوث الناشئ عن العوامل الطبيعية يكون من خلال الأشعة الصادرة من الفضاء الخارجي أو الغازات المشعة المتصاعدة من الأرض، أما ذلك الذي ينتج عن المصادر الصناعية، فيكون بفعل الإنسان كالأشعة التي تصدر من محطات الطاقة النووية والمفاعلات الذرية وغيرها⁽¹⁾.

(1) د. عبدالرحمن محمد العيسوي، المصدر السابق، ص31؛ يونس إبراهيم أحمد يونس، البيئة والتشريعات البيئية، ط1، دار الحامد، الأردن، 2008، ص 50.

الفصل الأول

صور الحماية القانونية للبيئة

ويشتمل هذا الفصل على المباحث الآتية:

✍ المبحث الأول: رعاية البيئة في العصور القديمة
والشريعة الإسلامية.

✍ المبحث الثاني : حماية البيئة في القانون الدولي.

✍ المبحث الثالث: حماية البيئة في الدساتير والقوانين
الداخلية.

الفصل الأول

صور الحماية القانونية للبيئة

مما إتضح مسبقاً يتبين بان القانون دخل الى عالم البيئة لأجل حمايتها دخولاً متأخراً⁽¹⁾، حيث حازت العلوم الطبيعية الأخرى على سبق المبادرة في الإهتمام بالبيئة وعناصرها، وكذلك في إثارة الإهتمام بها من الناحية الدولية والمحلية من خلال عقد مؤتمرات وندوات مرتبطة بالبيئة والتنمية، أو مرتبطة بالبيئة وحقوق الإنسان.

و مع ذلك فالقانون بوصفه ظاهرة إجتماعية "social phenomenon" لم يترك هذا الحقل المهم في الحياة البشرية الى العلوم الطبيعية حسب، بل إهتم رجاله بوضع القواعد التي تكفل تنظيم الروابط والعلاقات والتصرفات على رعاية وحماية البيئة، ودرء التعدي وتعريض توازنها الفطري الى الإختلال⁽²⁾.

وهذا الإهتمام القانوني إعتد على مسلمة أساسية تتمثل في لزومية مسايرة ومواكبة القانون - بقواعده الملزمة والمنظمة لسلوك الإنسان- لكل ما يطرأ في المجتمع من تطور، وكذلك لتلبية المستجدات التي تحصل في الواقع وتستدعي تدخل القانون لتنظيمها ومعالجتها. من هذا فقد لزم تدخل القانون لمواجهة ما نشأ

(1) يذهب بعض من الفقهاء الى أن بداية الإهتمام بالدراسات القانونية البيئية الى عام 1972، وبالأخص الى صدور إعلان إستكهولم في تاريخ 16/6/1972. د. نبيلة عبدالحليم كامل، المصدر السابق، ص10؛ د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة: دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والإتفاقية، المصدر السابق، ص44.

(2) د. داود الباز، المصدر السابق، ص24-25.

عن التقدم التكنولوجي الكبير الذي حصل في العالم في المجالات السلمية والحربية وأنبات عن مستقبل مقل بالأخطار والأضرار بسبب ما أصاب البيئة وعناصرها من تلوث⁽¹⁾.

والحماية التي رتبها القانون لم تكن مقتصرة على فرع محدد من فروعها، إذ هناك حماية دولية، حماية دستورية، حماية جنائية، حماية مدنية، وحماية ادارية للبيئة.

كما إن الشريعة الإسلامية لم تخل هي الأخرى من تعاليم وأوامر تبرز إهتمامها بالبيئة وعناصرها المختلفة، حيث حثت الإنسان على عدم الإضرار ببيئته وبما خلقه الله تعالى على الأرض من أنظمة بيئية متكاملة ومتناسقة.

لذا سوف نقسم البحث في هذا الفصل الى ثلاثة مباحث، المبحث الأول، ندرس فيه رعاية البيئة في العصور القديمة والشريعة الإسلامية. والمبحث الثاني، نبحث من خلاله حماية البيئة في القانون الدولي. أما المبحث الثالث فنتناول فيه حماية البيئة في الدساتير والقوانين الداخلية. كما يأتي:-

- المبحث الأول: رعاية البيئة في العصور القديمة والشريعة الإسلامية.
- المبحث الثاني : حماية البيئة في القانون الدولي.
- المبحث الثالث: حماية البيئة في الدساتير والقوانين الداخلية.

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص19.

المبحث الأول

رعاية البيئة في العصور القديمة والشريعة الإسلامية

المطلب الأول

رعاية البيئة في العصور القديمة

نلمس في العصور القديمة بوادر وخلفيات تشير الى الإهتمام والرعاية التي مارستها الشعوب بصدد حماية بعض من عناصر البيئة، على الرغم من انها لم تمتلك التحديد المعاصر للبيئة آنذاك.

ففي العصر الفرعوني القديم، حرص قدماء المصريين على الإهتمام بالنظافة العامة من خلال العناية بالمساكن والطرق، والإهتمام بالنظافة الشخصية لأجل حماية الصحة العامة التي كانت شرطاً للدخول في الأماكن المقدسة. كما إهتموا بنظام الصرف الصحي، وعمل قنوات خاصة لتصريف المياه المستخدمة للحياة اليومية، وابتكروا المراحيض الصحية في منازلهم⁽¹⁾.

وعرفوا أهمية الأنهار، الى حد إعتبروا انهم مدينون لها بحياتهم وبصورة فطرية، فإذا حضر أحدهم الوفاة، يدعو بادعية كثيرة، سجل فيها حسناته في الحياة، من ضمنها أنه لم يلوث ماء النيل أبداً. وكانوا يعدون النيل معبودهم، إذ كانوا يقدمون لهذا الإله في كل عام عروساً عذراء، قرباناً لكي يرضى ويفي بوعدده ويفيض بمياهه، ومن ثم حلت دمية محل تلك العذراء، حتى أوقف عمرو بن العاص تلك الطقوس⁽²⁾.

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص26.

(2) أشرف هلال، المصدر السابق، ص18.

وفي العصر الروماني كانت فكرة البيئة غير معروفة في قانونهم، إذ كانوا يستخدمون مصطلح الطبيعة كمعنى للبيئة. إذ جاء في النص الخاص بالقانون الطبيعي بمدونة جستنيان التي أصدرها الإمبراطور فلانيوس جوستنيان عام 544م أن: "القانون الطبيعي هو السنن التي ألهمتها الطبيعة لجميع الكائنات الحية. إنه ليس مقصوراً على الجنس البشري، بل سار في جميع الأحياء، مما يحوم في الهواء، أو يدب في الأرض، أو يسبح في الماء.." (1).

وكذلك وردت بمدونة جستنيان مظاهر لحماية البيئة، إذ جاء فيها " الأشياء الآتية مشتركة بحسب القانون الطبيعي، وهي الهواء ومجري المياه العذبة، والبحار ويتبعها الشواطئ، فلكل الأدميين الإتصال بهذه الشواطئ، على شرط الايمسوا ما يكون بها من الدور والآثار القديمة، والعمائر، لأن هذه الأشياء ليست كالبحر يجري عليها حكم قانون الأمم" (2).

كما جرم قانون الألواح اثني عشر من خلال قاعدة رومانية، دفن الموتى أو حرقهم داخل المدن. تجنبنا من إنتشار روائح كريهة وتلويث الهواء بالأدخنة والغازات الضارة. كما توصل الرومان الى وسائل للتخلص من مياه الصرف الصحي، إذ أقاموا قنوات خاصة لتتراكم فيها النفايات ومن ثم يتم تجميعها وتجفيفها في أماكن معدة لذلك، تجنبنا لإنتشار البكتريا والأوبئة (3).

وفي الدين اليهودي والمعتقدات اليهودية وبالأخص سفر التكوين جاء بان الله سبحانه وتعالى بعد أن أتم خلق الأرض " رأى ذلك إنه حسن". مثلما جاء في المزمور

(1) د. طارق ابراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، مصر، 2009، ص93..

(2) أشرف هلال، المصدر السابق، ص18.

(3) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص29.

الرابع عشر من مزامير داود عليه السلام "للرب الأرض وملؤها". بمعنى أن الله راض عن خلقه وأن "السلطان" لا يقصد بان الأرض ملك للجنس البشري، بل على العكس فإن كل ما يحدث للأرض يجب أن يكون بوعي وإدراك بان هذه الأرض هي ملك لله وحده⁽¹⁾.

كما إن هناك من يفسر بأنه عندما أوصى الله سبحانه وتعالى نوحاً بان يأخذ الى فلكه زوجاً على الأقل من كل نوع حي لإنقاذه من الطوفان، يمكن فهم هذه الوصية على أنه يقصد منها: لابد وأن تحافظ على التنوع الحيوي للبيئة⁽²⁾.

أما في الدين المسيحي، فقد جاء في نصوص الإنجيل: الأرض ملك لله سبحانه وتعالى وعبيده مكلفون بمسؤولية صونها ورعايتها، ويوصي بذلك أحد الأمثال التي أوردها السيد المسيح وهو مثل "العبد غير الأمين"، رب البيت الذي كان يعد العدة لرحلة يقوم بها أقام عبده على حراسة البيت وأعطاه أوامر مشددة بان يبقى متيقظاً خشية أن يحاول المخربون الهجوم على البيت أثناء غياب صاحبه وتلقى العبد تحذيراً صريحاً من أنه مسؤول عن حماية البيت ضد المخربين حتى لو تم إجتياحهم للبيت أثناء نومه. وحقيقة كونه نائماً لاتعتبر عذراً مقبولاً لإعفائه من المسؤولية، فكيف يتم التصرف إزاء التخريب العالمي الذي يعبث في الأرض دماراً غير مسبوق⁽³⁾.

(1) محمد علي سكيكر، المصدر السابق، ص7.

(2) أشرف هلال، المصدر السابق، ص15.

(3) آل جور، نقلاً من: أشرف هلال، المصدر السابق، ص15.

المطلب الثاني

رعاية البيئة في الشريعة الإسلامية

وللشريعة الإسلامية السبق على العلوم الأخرى في تناوله للبيئة من خلال الإشارة إلى عناصرها، وضرورة المحافظة عليها، والإبتعاد عن إفسادها. على الرغم من أن مصطلح البيئة يعد مصطلحاً جديداً، إلا أن مفهومها ليس جديداً على الإسلام حيث تناول مواضيع ومفاهيم بيئية وعالجها كقضايا إنسانية عامة تهم المجتمع المسلم⁽¹⁾.

وتتأسس موضوعة البيئة في الإسلام على فكرة الإستخلاف في الأرض وماوكل الله به الإنسان من إعمارها ودرء الفساد فيها، مستنداً إلى الآية الكريمة " وإذ قال رَبُّكَ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً"⁽²⁾.

وهناك من يرجع اهتمام الدين الإسلامي بالبيئة من خلال التحذير والتنبيه على عدم إفسادها والعصف بها، إلى إعجاز زمني لهذا الدين القابل للعيش وديمومته وصلاحيته لكل زمان ومكان⁽³⁾.

كما إن التصور الإسلامي للبيئة إرتكز على بعدين أساسيين: هما البعد الروحي أو القيمي للبيئة والبعد المادي لها. وهذا تختلف الشريعة الإسلامية عن النظم الوضعية، في أنها تناولت البعد الروحي إلى جانب البعد المادي لها. وهذا الجمع بين الجانب المعنوي والمادي للبيئة يبرز في القرآن الكريم وفي أكثر من موضع، منها قوله

(1) د. يوسف القرضاوي، رعاية البيئة في شريعة الإسلام، ط1، دار الشروق، القاهرة، 2001، ص20.

(2) د. محمد حسين عبد القوي، المصدر السابق، ص88.

(3) الإمام محمد متولي الشعراوي، معجزة القرآن، دار إحياء الكتب العربية، 1976، ص17؛ ويرى د. ماجد راغب الحلو، بان إعجاز القرآن الكريم دائم ومتجدد مادامت السماوات والأرض، وإن من يتأمل في كتاب الله العزيز يرى في آياته البينات التي نزلت على الرسول ﷺ منذ أربعة عشرة قرناً من أنباء الغيب وما يحدث في أيامنا الحاضرة بصورة ناطقة. د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص54.

تعالى " إن الله يحب التوابين ويحب المتطهرين"⁽¹⁾. فقد جمع الله تعالى في الآية الكريمة بين التوابين والمتطهرين. التوابين فهم الذين تابوا وتطهروا من أدران المعصية والمخالفة والتجاوز، فغسلت التوبة أدرانهم المعنوية. أما المتطهرون هم الذين غسلوا بالماء الأدران والأوساخ المادية، وجمع المعنيين يتبين بأنه لا يكفي أن يكون المسلم نظيف الملابس وهو مثقل بالمخالفات والتجاوزات، ولا يكفي كذلك أن يكون المؤمن التائب والملتزم بالتعاليم والتشريعات غير نظيف أو متسخاً⁽²⁾.

وكما في الآية الكريمة " ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس، ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"⁽³⁾. فقد فسرها العلماء بان كلمة الفساد الواردة في الآية الكريمة جاءت بمعناها المعنوي فقط، أي إن القصد من "ظهر الفساد" ظهر الحقد والحسد والطمع والظلم. بينما فسرها آخرون بمعناه المادي، أي بمعنى ظهر الجذب والقحط، وكثرة الحرق والغرق، ومحق البركات من كل شيء وقلة المنافع وإزدياد المضار⁽⁴⁾.

ويظهر السلوك البيئي للمسلم الرشيد والمنضبط، وفقاً للمنظور الإسلامي، على أساس بعديها المادي والمعنوي من خلال أمور عدة⁽⁵⁾، أهمها:

1- الإسلام أخضع سلوك الإنسان مع بيئته الى مبدأ الثواب والعقاب، وقوانين وأحكام هذا السلوك الإنساني عبارة عن تشريعات وآداب يتم محاسبة المسلم عليها في الدنيا والآخرة، مما أضفى عليه هيبة وتقديراً والتزاماً.

(1) سورة البقرة الآية رقم 222

(2) عبدالله المنزلاوي ياسين، البيئة من منظور إسلامي، ط1، كنوز المعرفة، عمان، 2008، ص39.

(3) سورة الروم الآية رقم 41.

(4) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص54.

(5) عبدالله المنزلاوي ياسين، المصدر السابق، ص40.

2- والدين الإسلامي أولى الإهتمام بالبعد الروحي للبيئة من خلال حقيقتها الذاتية بسبب كونها مخلوقات الله، لها وظيفتها المرسومة، ولم تخلق عبثاً أو باطلاً. إذ قال تعالى "وما خلقنا السموات والأرض وما بينهما لعبين، وما خلقناهما إلا بالحق ولكن أكثرهم لا يعلمون"⁽¹⁾.

أو كما يذهب إليه د. يوسف القرضاوي بان الدور الإنساني إزاء البيئة يتمثل في مقاصد ثلاث، المقصد الأول: هو عبادة الله تعالى، حيث يقول جل شأنه "وما خلقت الجن والأنس إلا ليعبدون"⁽²⁾. والعبادة تشمل كل ما يحبه الله ويرضاه من الأقوال والأفعال. والمقصد الثاني: هو الخلافة لله في الأرض، حيث يقول تعالى "إني جاعل في الأرض خليفة"⁽³⁾.

والخلافة تتم من خلال إقامة الحق والعدل ونشر الخير والصلاح. أما المقصد الثالث: فهو عمارة الأرض، ويقول تعالى "وأنشأكم من الأرض وإستعمركم فيها"⁽⁴⁾. والإعمار يتم بالزرع والغرس والبناء⁽⁵⁾.

وتكفلت الشريعة الإسلامية حمايتها للبيئة من جانبين: الجانب الأول، يتمثل بالحماية المدنية لها ويشترط فيها وقوع ضرر يمس المصلحة المشمولة بالحماية. أما الجانب الثاني، فهو الحماية الجنائية للبيئة التي تتحرك في مواجهة كل من يعتدي على البيئة، سواءً ترتب على إعتدائه ضرر أم تهديد باحداث الضرر⁽⁶⁾.

(1) سورة الدخان: الآيتان 38-39

(2) سورة الذاريات، الآية: 56

(3) سورة البقرة: الآية 30

(4) سورة هود: آية 61

(5) د. يوسف القرضاوي، المصدر السابق، ص 23-24.

(6) د. عبدالقادر الشبخلي، المصدر السابق، ص 33.

وأفردت الشريعة الإسلامية رعايتها للبيئة من خلال حماية عناصر البيئة الطبيعية، كحماية البيئة الأرضية، وحماية البيئة الهوائية، وحماية البيئة المائية:

الفرع الأول

رعاية البيئة الأرضية في الشريعة الإسلامية

فيما يتعلق بحماية البيئة الأرضية، يحث الدين الإسلامي على حماية الأرض والتربة وعدم إفسادها، يقول تعالى "ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها وأدعوه خوفاً وطمعاً إن رحمت الله قريب من المحسنين"⁽¹⁾.

ومصطلح الفساد في الآية الكريمة يعد مصطلحاً أعم أو أشمل مقارنة بمصطلح التلوث، لأن الفساد يشمل التلوث والتدهور، وكذلك التلف والإنحطاط أياً كان مداه. والأرض هي مستقر الإنسان ومستودعه، والوسط الذي يعيش فيه مع غيره من الكائنات⁽²⁾.

وعن النبي في إستنزاف موارد الأرض وعدم الإسراف فيها، قال تعالى "وكلوا وأشربوا ولا تسرفوا إنه لا يحب المسرفين"⁽³⁾. وفي حديث نبوي، قال عليه السلام "ما عال من إقتصد" والعالة هنا يقصد بها الفقر والحاجة، والإقتصاد هو الأخذ والإستهلاك دون الإسراف وبقدر الحاجة، حيث أنه "لو تمسك الناس بهذا المبدأ لما ظهر النقص ولا إستنزفت موارد البيئة"⁽⁴⁾.

وعن أهمية التشجير، روي عن رسول الله ﷺ أنه قال "إن قامت الساعة، وفي

(1) سورة الأعراف: آية 56.

(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 199.

(3) سورة الأعراف: آية 31

(4) عبدالله المنزلاوي ياسين، المصدر السابق، ص 199.

يد أحدكم فسيلة فإن إستطاع ألا يقوم حتى يغرسها فليغرسها". وفي حديث آخر حث الرسول ﷺ على المحافظة على الزراعة وعدم الإضرار بها دون سبب أو عذر مقنع، إذ يقول ﷺ "من قطع سدره في فلاة ينتفع بها ابن السبيل بغير حق يكون له فيها صوب الله رأسه في النار"⁽¹⁾.

الفرع الثاني

رعاية البيئة الهوائية في الشريعة الإسلامية

تعد حماية البيئة الهوائية من التلوث فرض عين على كل مسلم، وذلك من منطلق بان التلويث صورة من صور الإفساد والضرر والتبديل لنعم الله⁽²⁾. ويقول الله عز وجل "ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها"⁽³⁾. ويقول تعالى "ولا تلقوا بأيديكم الى التهلكة"⁽⁴⁾.

وهناك من يذهب من الفقهاء بان وضع القواعد والتشريعات التي تحمي هواء المدن من التلوث والأحكام التي تصدر عن مثل هذا الضرر تستند الى حديث الرسول ﷺ "لا ضرر ولا ضرار"، كما حذر النبي ﷺ من مخاطر تلوث الهواء وفساده، حيث أوصى بقوله "لا تتركوا النار في بيوتكم حين تناموا". وذلك لأنها تولد غازات سامة قد تؤدي بحياة الإنسان⁽⁵⁾. كما وجه ﷺ المسلمين الى تجنب تلويث البيئة بسبب الروائح الكريهة بقوله "من أكل البصل والثوم والكراث فلا يقربن مسجدنا

(1) المصدر نفسه، ص 200-201.

(2) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 34.

(3) سورة الأعراف: آية 56.

(4) سورة البقرة: آية 195.

(5) د. مهدي صالح السامرائي، الحفاظ على البيئة في العصور العربية الإسلامية تشريعاً وتطبيقاً، ط1، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص 240.

فإن الملائكة لتتأذى مما يتأذى منه بنو آدم" (1).

الفرع الثالث

رعاية البيئة المائية في الشريعة الإسلامية

وفي رعاية البيئة المائية؛ تدعو الشريعة الإسلامية الى الحفاظ على البيئة المائية وعدم العبث بها، فقد سن الإسلام سنناً للحفاظ على الماء وعدم إستنزافه أو الإسراف في إستعماله، يقول جل شأنه "وكلوا واشربوا ولا تسرفوا إنه لا يحب المسرفين" (2). الى حد ساوى الله بين المبذر والشيطان بقوله تعالى "إن المبذرين كانوا إخوان الشياطين" (3).

كما أن دواعي الإستعمال مهما بلغت ضرورتها وأهميتها فإنها لا تبرر الإسراف في الماء، وإن كان بداعي العبادة، حيث روي عن الرسول ﷺ بأنه رأى رجلاً يتوضأ فقال له "لا تسرف لا تسرف" وفي حديث آخر، مر رسول الله باخر كان يتوضأ، فقال "ما هذا السرف؟ فقال: أفي الوضوء إسراف؟ فقال: نعم، وإن كنت على نهر جار". فهذه الأحاديث النبوية الشريفة تبرز دعوة صريحة للحفاظ على المورد المائي وعدم الإسراف فيه، والعبادة لا تبرر الإسراف فيه. كما إن الحفاظ على الماء لا يتوقف على كمية الماء كثر توفره أو قل، بل إن الإقتصاد في إستعمال الماء قيمة بحد ذاته وسلوك لازم لكل الأحوال والظروف، فكثرة الماء في النهر لا يكون تبريراً للتخلي عن فكرة الإقتصاد في إستعماله (4).

(1) عبدالله المنزلاوي ياسين، المصدر السابق، ص164.

(2) سورة الأعراف: آية 31

(3) سورة الإسراء: آية 27

(4) عبدالله منزلاوي ياسين، المصدر السابق، ص180-181.

وحرص الإسلام على نقاء الماء وعدم إفساده، فقد نهى الرسول ﷺ عن إلقاء القاذورات أو التبول في الماء وخاصة الماء الراكد، عن أبي هريرة رضي الله عنه أن الرسول ﷺ قال "لا يبولن أحدكم في الماء الدائم الذي لا يجري ثم يغتسل فيه" (1).

وبادر فقهاء المسلمين باصدار الأحكام التي تجنب الإضرار بالماء وإفساده أو تلويثه، حيث منع الحنابلة إتخاذ الحمام في الدار لأنه يلحق المياه المستعملة أضراراً بالجار، وعلى مستأجر الدار الحفاظ على الدار وعلى البيوت المجاورة من أضرار الحمام، وعليه باصلاحها، وإصلاح ما خرب من الجدران، وأن يقوم بكنس مراحيض الدار وغسالة الحمام، وذلك تجنباً من تسرب المياه الملوثة الى آبار المياه المستعملة للشرب (2).

كما نهى الله سبحانه وتعالى إحداث الضجة والضوضاء والأصوات المرتفعة في الطريق، وحتى داخل المساجد ولو كانت الضجة لتلاوة القرآن. وأشار الى هذه الظاهرة المزعجة في القرآن الكريم بالرفض والإستهجان، قال تعالى "وأقصد في مشيك وأغضض من صوتك إن أنكر الأصوات لصوت الحمير" (3). ويروى إن الرسول ﷺ كان إذا عطس يخفض صوته ويغطي وجهه بثوبه أو بيده، إنه كان يكره العطسة الشديدة في المسجد، كل هذه إشارات دقيقة للحد من أن يسبب الصوت العالي إزعاجاً للآخرين (4).

وقد سار الفقه الإسلامي على ضوء هداية القرآن الكريم، وهدى السنة النبوية، إذ منع الفقهاء في فتواهم إذا أفتوا، وفي قضائهم إذا قضوا: كل ما يلحق

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 37.

(2) د. مهدي صالح السامرائي، المصدر السابق، ص 221.

(3) سورة لقمان: آية 19

(4) د. مهدي صالح السامرائي، المصدر السابق، ص 242-243.

بالإنسان ضرراً جراء الضجيج المؤذي، فما كان خاصاً بالإنسان في نفسه فهو محرم ديانةً، وما كان متعمداً الى غيره فهو محرم ديانةً أيضاً⁽¹⁾.

(1) د. يوسف القرضاوي، المصدر السابق، ص 193.

المبحث الثاني حماية البيئة في القانون الدولي

تنبأ المجتمع الدولي الى ضرورة الحفاظ على البيئة والدفاع عن الطبيعة من خلال المحاولات الجادة في طريق تأمين عناصر البيئة المختلفة، التي تأثرت وتضررت بسبب الثورة الصناعية، واثرت التطور التكنولوجي والعلمي الهادف الى إشباع الحاجات الإنسانية في ظاهر الأرض وباطنها.

وزاد الإهتمام الدولي بالبيئة في بداية السبعينات من القرن العشرين⁽¹⁾، وخاصةً عندما تم التأكيد على أن إجراءات حماية البيئة لاتشكل عقبة أمام التنمية الإقتصادية، بل تعد شرطاً أساسياً لضمان تحقيقها⁽²⁾.

(1) د. نبيلة عبدالحليم كامل، المرجع السابق، ص10؛ وهناك من يرجع ولادة القواعد القانونية الدولية المتعلقة بحماية البيئة الى القرن التاسع عشر، إذ بدأ الإهتمام بتنظيم مجاري المياه والأنهار والبحيرات الدولية خصوصاً مع إبرام معاهدة باريس سنة 1814 والتي إحتوت على عضد المبادئ القانونية في شأن تنظيم إستخدام مياه نهر الراين بين الدول التي يمر بها. أو من خلال إبرام الإتفاقيات المنظمة لحقوق الصيد والرقابة الملاحية في الأنهار الدولية، ومناطق المياه العذبة الحدودية التي أبرمت في 1885.

نقلاً عن: أشرف هلال، المصدر السابق، ص19.

Glos. g. e, International Rivers,

(2) فالتنمية والبيئة لايعدان مفهومين منفصلين، ولايمكن معالجة احدهما بنجاح دون التعامل مع الآخر، فالبيئة مورد للتنمية، والتنمية الناجحة تتطلب سياسات عامة تشمل الإعتبارات البيئية. فالبيئة هي المكان الذي نعيش فيها جميعاً، والتنمية هي مانحاول جميعاً عمله لمحاولة تحسين نصيبنا في هذا المكان. وبناءً على ذلك ينبغي الجمع بين الإقتصاد والبيئة تماماً في عمليات إتخاذ القرارات وسن القوانين، ليس لمجرد حماية البيئة وإنما لحماية التنمية وتعزيزها. للمزيد، ينظر: صلاح عبدالرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، رسالة دكتوراه، كلية قانون جامعة بغداد، 1997، ص16-21.

وقد أفرز الإهتمام الدولي تعاوناً دولياً بصدد حماية البيئة، والذي كان نتيجة حتمية لإعتبار البيئة الإنسانية تشكل كلاً واحداً متكاملأ في نسق طبيعي، وما أقاليم الدول أعضاء المجتمع الدولي إلا أجزاء أقتطعت من هذا الكل الواحد. وكذلك فإن العناصر التي تتكون منها البيئة الإنسانية كالهواء والماء والبحار والمحيطات والحياة النباتية والحيوانية يرتبط بعضها ببعض الآخر ويتفاعل فيما بينها⁽¹⁾.

وتلك الحقيقة التي تقضي بان البيئة وحدة واحدة بين الدول، أفرزت قناعة وإهتماماً متزايداً بصدد حمايتها والحد من العوامل والمؤثرات المضرة بها عن طريق عقد الإتفاقيات والمؤتمرات وإصدار الإعلانات، وعن طريق عمل المنظمات الدولية. الأمر الذي تنبا بموجبه فقهاء القانون الدولي الى ولادة فرع جديد من فروع القانون الدولي العام المعاصر، وهو القانون الدولي للبيئة، والذي عرف بكونه " فرع من فروع القانون الدولي العام الذي يشتمل على مجموعة من القواعد القانونية (الإتفاقية والعرفية) التي تنظم وتضبط سلوك أشخاص المجتمع الدولي، بهدف حماية البيئة الإنسانية، من ماء وهواء وتربة، وما يوجد بها من حيوانات أو أسماك أو طيور أو معادن، وذلك من المخاطر الناشئة عن التقدم العلمي والصناعي والتكنولوجي"⁽²⁾.

(1) د. رياض صالح أبو العطا، حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام، ط ب، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 11.

(2) د. رياض صالح ابو العطا، المصدر السابق، ص 24؛ صلاح عبدالرحمن الحديثي، المصدر السابق، ص 44؛ سه نكه ر داود، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2003، ص 45.

وعرفه البروفيسور (alen l.springer) بأنه "المعايير والقوانين المنصوص عليها من قبل نظام القانوني الدولي والتي تتولى عملية تنظيم التغييرات البيئية بشكل مباشر أو غير مباشر والذي يمكن عزوه الى النشاط البشري، ويقر المجتمع الدولي بأنها ذات تأثير ضار بمصالح بشرية قيمة"⁽¹⁾.

ويقوم هذا القانون على مجموعة من القواعد القانونية التي تجد مصدرها في الإتفاقيات الدولية والعرف الدولي، والمبادئ العامة للقانون، وقرارات القضاء الدولي في شأن صيانة وحماية البيئة وفي مجال تحديد المسؤولية الدولية عن أضرار تلوث البيئة⁽²⁾.

ومع هذا فإن قواعد القانون الدولي للبيئة، تعد ناشئة وهي في مرحلة التكوين والإنشء ويعتبرها الكثير من النقص والغموض، ولاتكفل لوحدها حماية ناجعة للبيئة⁽³⁾.

ومع ذلك فإننا وفي إطار هذا المبحث سوف نقوم بدراسة حماية البيئة في الإتفاقيات الدولية في مطلب، وحماية البيئة في إطار عمل المنظمات الدولية في مطلب ثان، كما يأتي:

(1) Allen L. SPRINGER: The international law of pollution: protections the global environment in a world of sovereign states , west port ,Connecticut: Querum books , 1983, p. 54.

(2) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث - تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص32.

(3) المصدر نفسه، ص496.

المطلب الأول

حماية البيئة في الإتفاقيات الدولية

لما أصبحت حماية البيئة مسؤولية مشتركة للدول، وملقاة على عاتق الجماعة الدولية. ولما أضحت التلوث يهدد الحياة البشرية على كوكب الأرض. فقد أجمعت الدول على ضرورة المضي قدماً نحو تأمين الحياة للإنسان من خلال وضع قواعد ومبادئ إتفاقية مع بعضها البعض تهدف الى تنظيم إستخدام الموارد البيئية وإلى الحفاظ عليها من التلوث.

بصورة ذهب بعض الباحثين الى القول بأنه أصبحت فكرة حماية البيئة لدى الدول من أكثر الأفكار بلورة للتضامن الدولي⁽¹⁾.

يلاحظ هذا التضامن الدولي من خلال الكم الهائل من الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي أبرمت بين الدول والمتعلقة بحماية البيئة أو بحماية عنصر من عناصرها "كالماء، الهواء، والأرض.. إلخ"⁽²⁾.

لهذا سوف نتطرق في إطار هذا المطلب من البحث الى أهم تلك الإتفاقيات دون حصرها، بسبب كثرتها وعدم إتساع نطاق بحثنا الى إحتوائها⁽³⁾.

(1) د. عبدالله علي عيو ود. نعم إسحاق زيا، الحماية الدولية للبيئة وتطبيقاتها في التشريعات الوطنية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد: 57، 2008، ص 53.

(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 21.

(3) للمزيد حول الإتفاقيات الدولية في مجال حماية البيئة وعناصرها، ينظر: كولشان ثامر عبدالله، آليات التعاون الدولي في مكافحة الجريمة البيئية، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة بجامعة دهوك، 2009، ص 181 وماتلمها؛ سه نكه ر داود، المصدر السابق، ص 46 ومابعدها؛ صلاح الحديثي، المصدر السابق، ص 53 ومابعدها.

الفرع الأول

الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة الهوائية

من أهمها:

- 1- إتفاقية جنيف لعام 1960 بشأن الحماية من الإشعاعات المؤنوية Inoizing Radiation⁽¹⁾.
- 2- إتفاقية موسكو لعام 1963 المتعلقة بحظر إجراء التجارب للأسلحة النووية في الجو وفي الفضاء الخارجي وتحت الماء، والتي دخلت حيز التنفيذ في 1975/12/28.
- 3- إتفاقية جنيف لعام 1977 حول حماية بيئة العمل من التلوث الهوائي والضوضائي والإهتزازي.
- 4- إتفاقية جنيف لعام 1979 بشأن تلوث الهواء الجوي بعيد المدى عبر الحدود. حيث تضمنت مجموعة من الإلتزامات على الدول الأطراف، منها أن تضع، دون إبطاء، وعن طريق المعلومات المتبادلة والمشاورات، والسياسات والإستراتيجيات التي تعمل على مكافحة بث ملوثات الهواء.
- 5- إتفاقية فيينا لعام 1985 بشأن حماية طبقة الأوزون والهواء الخارجي. وقد ابرمت هذه الإتفاقية بسبب بدء نضوب أو ضعف التركيز الذي يصيب غاز الأوزون بفعل الملوثات المنبعثة من إستخدام مركبات الكلوروفلوروكربون، أكاسيد النيتروجين الناتجة عن إحترق البترول في محطات القوى والمركبات والطائرات، وكذلك من التفجيرات النووية والبركانية وحركة الأعاصير والنشاط الشمسي وغيرها.

(1) الأشعة المؤنوية هي أشعة ذات تردد عال وطاقة عالية، وقادرة على تحويل الذرة الى أيون، عن طريق نزع الإلكترونات من المدار الأخير للذرة، وتؤدي ذلك الى تفاعلات ضارة بالحياة على سطح الأرض. د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص135.

- 6- إتفاقية فيينا لعام 1986 بشأن التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي.
- 7- إتفاقية ريو لعام 1992 حول تغيير المناخ.

الفرع الثاني

الإتفاقيات المتعلقة بحماية البيئة المائية

من أهمها:

- 1- إتفاقية لندن الدولية لمنع التلوث بزيوت البترول في البحار عام 1954.
- 2- إتفاقية جنيف لقانون البحار عام 1958.
- 3- إتفاقيات بروكسل عام 1969.
- 4- الإتفاقية الدولية المتعلقة بإنشاء صندوق دولي للتعويض عن الضرر الناتج عن التلوث بالنفط - بروكسل 1971.
- 5- الإتفاقية الدولية المتعلقة بالمسؤولية المدنية في مجال النقل البحري للمواد النووية - بروكسل 1972.
- 6- الإتفاقية الدولية الخاصة بمنع التلوث الذي تسبب فيه السفن - لندن 1973.
- 7- إتفاقية هلنسي لعام 1974 بشأن حماية بحر البلطيق من التلوث.
- 8- إتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث - برشلونة 1976.
- 9- إتفاقية الكويت بشأن حماية البيئة البحرية للخليج العربي من التلوث عام 1978.
- 10- الإتفاقية الإقليمية للمحافظة على بيئة البحر الأحمر وخليج عدن والبروتوكول الملحق بها - جدة 1982.
- 11- إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار 1982.

الفرع الثالث

الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة الأرضية "التربة"

من أهمها:

- 1- إتفاقية لندن الخاصة بالحفاظ على الحيوانات والنباتات على حالتها الطبيعية لعام 1923.
- 2- إتفاقية روما لعام 1951 بشأن وقاية النباتات.
- 3- إتفاقية الجزائر لعام 1968 المتعلقة بالحفاظ على الطبيعة والموارد الطبيعية.
- 4- إتفاقية رامسار لعام 1971 بشأن الأراضي الرطبة وموائل الطيور المائية.
- 5- إتفاقية باريس لعام 1972 المتعلقة بحماية التراث الثقافي والطبيعي العالمي.
- 6- إتفاقية ريودي جانيرو لعام 1992 بشأن التنوع البيولوجي. والتي تسعى الى إدراك هدفين، الأول: صيانة التنوع الحيوي والحفاظ على الموارد البيولوجية وتنميتها. والثاني: تأمين الإستخدام القابل للإستمرار أو المستدام للموارد البيولوجية، ومكافحة الأسباب التي تؤدي الى إنخفاضها أو خسارتها.

المطلب الثاني

حماية البيئة في إطار عمل المنظمات الدولية

للمنظمات الدولية دور هام في مجال حماية البيئة من خلال قيامها بانشطة متعددة تهدف الى تحقيق الغاية المذكورة، حيث تمتلك وسائل كثيرة ومتعددة لأجل الوصول الى التعاون الدولي الفاعل في مجال الإهتمام بالبيئة وعناصرها، وتلك الوسائل هي "المساهمة في إعداد المؤتمرات الدولية والدعوة إليها ومتابعة تنفيذها تشكيل واللجان المتخصصة لدراسة المشاكل البيئية، وتبادل البرامج، وإصدار المعايير المناسبة لحماية البيئة، وإصدار التوصيات والقرارات واللوائح والتوجيهات.. إلخ"⁽¹⁾.

ومن ذلك يتضح أن إهتمام المنظمات الدولية بشأن حماية البيئة من التلوث، تتحرك من جانبين: الجانب الأول، هو الجانب القاعدي الذي يتجسد عن طريق تبني العديد من الأعمال القانونية كالتوصيات واللوائح والقرارات والمعاهدات التي تتعلق بحماية البيئة وعناصرها. والجانب الثاني، هو الجانب الهيكلي الذي يتجسد من خلال إنشاء بعض الأجهزة والهيئات المكلفة بالعمل لتحقيق الحماية الفاعلة للبيئة، مثل برامج الأمم المتحدة للبيئة الذي تم إنشاؤه في عام 1972⁽²⁾.

وذلك على الرغم من أن أكثر المنظمات الدولية لم تتضمن موثيق أو معاهدات إنشائها على الحفاظ وحماية البيئة كهدف من أهدافها التي تأسست من أجل تحقيقها بصورة مباشرة، بسبب أن جل تلك المنظمات قد أنشأت وأبرمت موثيق إنشائها في زمن لم تلاق فيه موضوعات حماية البيئة الإهتمام اللازم على المستوى الدولي⁽³⁾.

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 101.

(2) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص 88.

(3) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص 90.

إلا أن المنظمات تلك إستندت في سعيها الجاد للإهتمام بالبيئة وحمايتها على الأهداف العامة التي غالبا ماتحتوي عليها المواثيق المنشئة لها، منها " العمل على تحقيق التعاون الدولي في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والإنسانية والصحية، أو العمل على رفع مستوى معيشة الإنسان وتحسين أحواله،.. إلخ " (1).

ومن خلال هذه الأهداف العامة والمرنة أعطت المنظمات الدولية لنفسها الحق في إتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لحماية البيئة.

وتأتي منظمة الأمم المتحدة في مقدمة المنظمات الدولية التي تهتم بقضايا البيئة والمحافظة عليها مستندة على الأهداف العامة والسامية التي تم من أجلها إنشاء المنظمة. ومن أبرز أعمال منظمة الأمم المتحدة في شأن حماية البيئة، أنها نظمت العديد من المؤتمرات الدولية المتعلقة بها (2). منها:

- مؤتمر الأمم المتحدة حول " البيئة الإنسانية " الذي إنعقد في مدينة إستكهولم في السويد عام 1972.
- مؤتمر الأمم المتحدة حول " البيئة والتنمية" المعروف بمؤتمر قمة الأرض الأولى، تم إنعقاده في مدينة ريودي جانيرو البرازيلية في عام 1992.
- مؤتمر الأمم المتحدة المتعلق بالتنمية المستدامة، والمعروف بقمة الأرض الثانية، والمنعقد في مدينة جوهانسبيرغ بجنوب أفريقيا عام 2002.

(1) ومن تلك المواثيق، ميثاق الأمم المتحدة، إذ جاءت في مادته (55) بأنه "رغبة في تهيئة دواعي الإستقرار والرفاهية الضرورية لعمل الأمم المتحدة على:

أ- تحقيق مستوى أعلى للمعيشة... والنهوض بعوامل التطور والتقدم الإقتصادي والإجتماعي.

ب- تيسير الحلول للمشاكل الدولية الإقتصادية والإجتماعية والصحية ومايتصل بها.

(2) سهير إبراهيم حاجم الهيبي، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي، ط ب، دار رسلان، سوريا، 2008، ص 104 ومابعدها؛ كلشان ثامر عبدالله، المصدر السابق؛ ص 158؛ أشرف هلال، المصدر السابق، ص 20.

- مؤتمر الأرض في كندا عام 2005 حول مواجهة ظاهرة الإحتباس الحراري وإرتفاع درجات الحرارة على كوكب الأرض.

كما أن هناك منظمات دولية أخرى لها دورها في مجال الإهتمام بالبيئة، منها: منظمة الصحة العالمية التي تركز جهودها، أساساً، بهدف محو الآثار الصحية التي تترتب على عوامل التلوث والمخاطر البيئية، وكذلك المساهمة مع برامج الأمم المتحدة للبيئة في وضع المستويات الوطنية لحماية البيئة، والمساهمة في إعداد برامج الحد من التلوث ومكافحته. حيث أعربت المنظمة في دورتها الثلاثين عن خطورة الإستعمالات المتزايدة للمواد الكيميائية على صحة الإنسان في حياته وسلامة جسده، تلك التي تستعمل في أمور الزراعة والصناعة والأغذية والمنازل وفي حالات الصحة العامة⁽¹⁾.

ومنظمة العمل الدولية مساهمة جادة في حماية العمال في بيئة العمل جراء المخاطر المهنية التي تنتج عن تلوث الهواء، والضوضاء، والإهتزازات⁽²⁾.

كما إن للوكالة الدولية للطاقة الذرية أنشطة متعددة في مجال وضع المعايير الدولية للحماية من الإشعاع، ووضع مستويات الأمان لحماية الصحة والحد من المخاطر التي يتعرض لها الأشخاص والأموال، وتتخذ التدابير والإحتياطات اللازمة عند معالجة النفايات المستحصلة عن المواد المشعة. وقامت الوكالة بوضع برامجها في مجال الإستفادة من الطاقة الذرية في مجالات عدة: منها، توليد الطاقة المحركة وتحسين إنتاجية المحاصيل وتحسين نسبة النيتروجين في التربة، وفي إيجاد لقاحات حيوانية، وإستخدامها في مجال الطب النووي..⁽³⁾

(1) أشرف هلال، المصدر السابق، ص 23.

(2) د. سيد محمد، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، المصدر السابق، ص 108.

(3) كلشان ثامر عبدالله، المصدر السابق، ص 155.

وفي عام 1993 أنشئت منظمة الصليب الأخضر الدولي في جنيف، والتي تعمل بالتعاون مع الأمم المتحدة على حماية البيئة من الكوارث والملوثات⁽¹⁾.
ونظراً لأهمية المؤتمرين اللذين نظمتها منظمة الأمم المتحدة، وهما " مؤتمر إستوكهولم لعام 1972 والمتعلق بحماية البيئة الإنسانية، ومؤتمر قمة الأرض الأولى الذي أُنعقد في مدينة ريودي جانيرو عام 1992 والمتعلق ب "البيئة والتنمية". سوف نبحث فيهما باختصار، كما يأتي:

الفرع الأول

مؤتمر الأمم المتحدة المتعلق بالبيئة الإنسانية (مؤتمر إستوكهولم لعام 1972)

لقد انتهت الأمم المتحدة بعد حادثة غرق ناقلة البترول الليبيرية "توري كانيون" في بحر الشمال عام 1967⁽²⁾، بان مشاكل التلوث البيئي من الأمور التي تستعصي على دولة واحدة مجابهتها والحد من آثارها المدمرة والخطرة، بل يستدعي الأمر تعاوناً وتنسيقاً دوليين.

لهذا أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الثالثة والعشرين قراراً تحت رقم 2398 في 1968/12/3، تضمن القرار دعوة الى عقد مؤتمر عالمي حول

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص22.

(2) السفينة الليبيرية " توري كانون"، كانت ثالث أكبر ناقلة للبترول في العالم آنذاك، إذ إنها تقدر على حمل 880 ألف برميل من البترول الخام الكويتي. فقد تحطمت أمام الشواطئ الإنجليزية والفرنسية، وتسرب عن هذا التحطم نحو (60) ألف طن من البترول غطت (35)ميل طول وعرض (18) ميل بحري، تسببت في هلاك الآلاف من الطيور البحرية وموت كميات هائلة من الأسماك وتلف الشواطئ الإنجليزية، بصورة قدرت تكلفتها تنظيفها آنذاك ب(8) مليون دولار. وتجنبنا من إتساع أضرارها والحد منها قامت السلاح الجوي البريطاني بتدميرها من الجو. د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص59.

البيئة، وذلك للمحاولة في حل المشاكل البيئية التي تتعرض لها الكرة الأرضية جراء التلوثات العديدة والمتنوعة. وبالفعل وبمبادرة من دولة السويد تم عقد مؤتمر في مدينة إستوكهولم في 5 الى 16 يونيو 1972. وحضر في المؤتمر ممثلوا 113 دولة وشاركت فيه الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة، وحضره مراقبون من بعض المنظمات الحكومية وغير الحكومية⁽¹⁾.

وتمخض عن أعمال المؤتمر إعلان بصدد البيئة الإنسانية " Declaration of 'Human Environment' والذي أعتبر أول وثيقة دولية تعنى بمبادئ العلاقات الدولية في شأن البيئة وكيفية التعامل معها، والمسؤولية عما يصيبها من أضرار⁽²⁾. وإحتوى إعلان إستوكهولم على ديباجة و(26) مبدأ و(109) توصيات. أكدت الديباجة على إعتبار الإنسان هو العنصر الأساسي المؤثر في البيئة، وإن المحافظة على البيئة وتحسينها يعد أمراً مهماً لبقاء الجنس البشري، وكذلك لديمومة التنمية الإقتصادية. كما أكدت الديباجة على العلاقة الوطيدة ما بين البيئة والتنمية، بصورة أن تكون التنمية وحماية البيئة نتيجة حتمية لتلك العلاقة⁽³⁾.

أما عن مبادئ الإعلان، فقد أكد المبدأ الأول على حق الإنسان في الحرية والمساواة، وحقه في العيش في بيئة ذات نوعية تسمح له بالعيش في كرامة ورفاهية. والمبادئ (2 - 7) أكدت على ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية للكرة الأرضية من خلال التخطيط والإدارة الواعية. وعلى المسؤولية الملقاة على عاتق الإنسان في حماية الأشكال المختلفة للحياة الحيوانية والنباتية لنفع الأجيال القادمة، فضلاً

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص102.

(2) د. عبدالعزيز مخيمر عبدالهادي، حماية البيئة من النفايات الصناعية، ط ب، دار النهضة العربية، 1985، ص186.

(3) د. سيد محمد، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، المصدر السابق، ص106.

عن مسؤولية الدول وتضمينها على ألا تلحق أنشطتها دماراً وخراباً للدول الأخرى، بل عليها التعاون مع أقرانها للوصول الى قواعد قانونية دولية تنظم وسائل مكافحة التلوث والأضرار الأخرى التي تهدد البيئة البشرية.

وجاء في المبادئ (8 - 12) بان التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضرورة لأجل تأمين بيئة ملائمة لحياة وعمل الإنسان، وانها تضمنت أهمية التنسيق والتوفيق بين متطلبات التنمية ومتطلبات حماية البيئة، والتخطيط الرشيد هو الوسيلة الأمثل للتوفيق بين تحقيق التنمية الشاملة وبين الحفاظ على البيئة ومواردها، وخلق بيئة نظيفة خالية من التلوث. ويتحقق ذلك التخطيط عند إدراج تدابير حماية البيئة في إطار خطط التنمية والتعمير الأمر الذي أكدته المبادئ (13،14،15) من الإعلان.

وجاءت المبادئ (17 - 20) لتؤكد على الوسائل التي يمكن اللجوء اليها لدى رسم السياسات المتعلقة بالبيئة، إذ تتضمن تكليف مؤسسات وطنية معينة بمهمة تخطيط وإدارة وتنظيم الموارد البيئية، والإهتمام بالجانب العلمي والدراسات العلمية وتبني الوسائل التكنولوجية للكشف عن الأخطار التي تهدد البيئة ومحاولة الحد منها⁽¹⁾.

وركز المبدأ رقم (21) على مسؤولية الدول الناشئة عن الأضرار البيئية، إذ جاء فيه " وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي فإن للدولة حق السيادة في إستغلال مواردها الخاصة طبقاً لسياستها البيئية، كما عليها مسؤولية ضمان ألا يترتب على ممارسة الأنشطة داخل ولايتها أو تحت إشرافها أضراراً لبيئة الدول الأخرى أو لبيئة المناطق التي لاتخضع لسيادتها الوطنية"⁽²⁾.

(1) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص 99.

(2) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 102.

وأكدت المبادئ (22-25) على ضرورة التعاون الدولي لحماية البيئة وتنمية قواعد القانون الدولي الخاصة بالمسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية وتعويض ضحايا التلوث والأضرار الأخرى التي تنتج عن الأنشطة داخل حدود اختصاص الدول أو تحت إشرافها، أو التي تلحق بالأقاليم خارج حدود اختصاصها. وأوجب المبدأ (26) والآخر على ضرورة تجنب الإنسان وبيئته من آثار أسلحة الدمار الشامل ومنها الأسلحة النووية، وأوجب على الدول التعاون والتنسيق في إطار المنظمات الدولية الى الوصول الى إتفاق يرمي الى حظر وتدمير تلك الأسلحة كلياً⁽¹⁾.

وما يتعلق بالتوصيات التي صدرت عن المؤتمر، فقد تم تسميتها بـ "خطة لعمل الدول" "plan d'Action pour L, Environnment". دعت هذه الخطة الى التعاون بين الدول والحكومات والمنظمات الدولية والوكالات المرتبطة للأمم المتحدة لأخذ التدابير اللازمة في حماية الحياة والحد والسيطرة على التلوث الضار بها. ومن بين التوصيات التي إحتوتها الخطة، تتمثل في إنشاء جهاز دولي تابع للأمم المتحدة ويكون مختصاً بمسائل البيئة، وبالفعل تم بموجب هذه التوصية إنشاء " برامج الأمم المتحدة للبيئة" من قبل الجمعية العامة في ديسمبر 1972⁽²⁾.

(1) د. عبد السلام منصور الشوي، التعويض عن الأضرار البيئية في نطاق القانون الدولي العام، ط ب، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والتوزيع، مصر، س ب، ص 56.

(2) برامج الأمم المتحدة للبيئة، جهاز فرعي للمنظمة يختص بالمسائل المتعلقة بالبيئة، وسي اختصاراً ب (UNEP)، ويرمي هذا البرنامج للقيام بشركات لرعاية البيئة بصورة يتيح للأمم والشعوب تحسين نوعية حياتها دون إضرار بنوعية حياة الأجيال اللاحقة. وأولويات هذا البرنامج هي:

- الرصد والتقييم والإنذار المبكر في مجال البيئة.
 - تشجيع الأنشطة البيئية على صعيد منظومة الأمم المتحدة.
 - زيادة الوعي العام بالقضايا البيئية.
 - تيسير تبادل المعلومات عن التكنولوجيات السلمية للحكومات.
 - تقديم المشورة الفنية والقانونية والمؤسسية للحكومات.
- محمد خالد جمال رستم، المصدر السابق، ص 59-60.

يتضح من المبادئ والتوصيات التي تضمنها إعلان إستكهولم، بان الدول ولأجل إيفاء التزاماتها إزاء حماية البيئة الإنسانية والمحافظة على مواردها من أخطار التلوث وغيرها، تتحمل واجبين أساسيين، هما:

- 1- إتخاذ الإجراءات الداخلية اللازمة لمنع حدوث تلوث يصيب البيئة الإنسانية.
- 2- التعاون والتنسيق مع الدول الأخرى، ومع المنظمات الدولية المتخصصة في مجال حماية البيئة وتحسينها، والسعي نحو تعزيز قواعد قانونية دولية تنظم كيفية التعامل مع الموارد البيئية وعدم تعريضها للضرر أو الخطر، وبالتالي تضمين الأضرار التي قد تتحقق جراء أنشطتها المختلفة.

وعلى الرغم من أن المبادئ والتوصيات التي جاءت في الإعلان لاترقى إلى مستوى الإلتزام القانوني الكامل بالنسبة للدول، لأنه لم يصدر الإعلان في صيغة معاهدة دولية، إلا إنه يتحلى بأهمية بالغة، ويكمن قيمته الحقيقية في صحوه الضمير العالمي الذي بدأ يتجاوب مع الأخطار التي تهدد بتبديد الموارد البيئية، وبالتالي تعريض الحياة البشرية للأضرار والأخطار⁽¹⁾.

وكذلك ساهم الإعلان في تكوين عرف دولي في مسائل حماية البيئة، وقد يكون مقدمة أو مصدراً ومرجعاً لإتفاقيات دولية ملزمة للدول تبرم بينها لاحقاً، مثلما حدث بالنسبة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية⁽²⁾.

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 103.

(2) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص 105.

الفرع الثاني

مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية (مؤتمر قمة الأرض الأولى)

في فترة ما بين 3 الى 14 يوليو 1992، وبدعوة من الأمم المتحدة، تم إنعقاد مؤتمر حول البيئة والتنمية، والذي أشتهر بمؤتمر "قمة الأرض"، كان مقر إنعقاده بمدينة ريو دي جانيرو في البرازيل. حيث تميز المؤتمر بحضور مكثف للدول، وحضور أكثر من مائة من رؤساء دول ورؤساء حكومات. وأبتغى المؤتمر حماية الكوكب الأرضي بموارده ومناخه، وكذلك وضع سياسة للنمو العالمي والقضاء على آفة الفقر والى جانب المحافظة على البيئة⁽¹⁾.

وبعد مناقشات مستفيضة في المؤتمر صدر عنه مجموعة من الوثائق المهمة، من إعلانات وخطط عمل وإتفاقيات⁽²⁾. أهمها:

- 1- أجندة ريو دي جانيرو، أو الأجندة رقم 21 (جدول أعمال القرن الحادي والعشرون)
- 2- إعلان ريو حول البيئة والتنمية
- 3- إتفاقية ريو بشأن تغيير المناخ
- 4- إتفاقية ريو بشأن التنوع البيولوجي، إذ تهدف الى حماية الكائنات الحية الحيوانية والنباتية المهددة بالإنقراض⁽³⁾.

(1) وأكد على ذلك المعنى الأمين العام للأمم المتحدة لدى إلقائه الكلمة الإفتتاحية للمؤتمر، إذ قال فيها بان الأرض مريضة بالتخلف والتقدم معاً، وإن الدول الأغنى تتحمل النصيب الأكبر من مسؤولية تلويث الأرض، وإن الجميع معنيون، أهل الشمال الغني، وأهل الجنوب الفقير، لأن الأرض بيتهم المشترك. د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص22.

(2) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص105.

(3) لم توافق الولايات المتحدة الأمريكية على هذه الإتفاقية، وذلك لحماية مشروعاتها الحيوية القائمة على إستخدام الهندسة الوراثية. وقال الرئيس الأمريكي جورج بوش، بان الولايات المتحدة تساهم في

5- إعلان مبادئ حماية الغابات، والذي أوجب إتخاذ تدابير إنفرادية والتي تتفق مع الإلتزامات الدولية للحد من التجارة الدولية للأخشاب ومنتجات الغابات أو تنظيمها من أجل الإدارة المستدامة والحفاظ طويل الأجل على الغابات⁽¹⁾.

إلا أن إعلان ريو حول البيئة والتنمية كان الثمرة الأهم من ثمرات المؤتمر، إذ تبنته كافة دول الأعضاء في الأمم المتحدة، تضمن ديباجة و(27) مبدأً. تناولت ديباجته، التأكيد على كون إعلان ريو إمتداداً لإعلان إستكهولم حول البيئة الإنسانية، وكذلك تضمنت الديباجة أهداف الإعلان والمتمثلة في إنشاء نوع من الشراكة العالمية في نظام جديد قائم على العدالة، والحفاظ على البيئة في عملية التنمية⁽²⁾.

ومن أهم المبادئ التي تضمنها الإعلان، هو المبدأ الثاني الذي يوجب على الدول ألا تضر الأنشطة المتخذة داخل حدودها أو تحت رقابتها ببيئات الدول الأخرى أو بيئة المناطق التي لاتخضع للإختصاص الوطني لأية دولة. وكذلك المبدأ الثامن الذي يلقي على عاتق الدول واجب التخلي عن وسائل الإنتاج والإستهلاك التي تتعارض مع تحقيق نمو دائم ورفع مستوى معيشة الشعوب، وأيضاً المبدأ الخامس والعشرون يؤكد على أن السلام والتنمية وحماية البيئة جميعها أمور ومسائل مترابطة ومتداخلة يعتمد بعضها على بعض⁽³⁾.

==
حماية الكائنات المعرضة للإنقراض دون توقيع المعاهدة، لأن جهدها تتخطى أهداف المعاهدة. د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص25.

(1) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث - تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص137.

(2) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص107.

(3) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص26.

وفيما يتعلق بقيمة هذا الإعلان وتأثيره على تنظيم التنمية والحفاظ على البيئة، فإن شأنه شأن إعلان إستكهولم، لا يشكل في حد ذاته قواعد قانونية ملزمة للدول لأنه لم يصدر على شكل معاهدة أو إتفاقية ومع ذلك لا يعد معدوم الفائدة، إذ قد يساهم في حماية البيئة عن طريق خلق عرف دولي، أو يكون بمثابة مرجع أو مصدر لإتفاقيات ومعاهدات مستقبلية تبرمها الدول فيما بينها⁽¹⁾.

ومع ذلك يرى الدكتور ماجد راغب الحلو، أن المؤتمر برمته لم يحقق التوقعات المرجوه منه وأخفق في معالجة مجموعة كبيرة من المشاكل البيئية الهامة خاصة فيما يتعلق بنسبة مساعدات التنمية التي تدفعها الدول الغنية الى الدول الفقيرة، وأن إعلان ريو وجدول أعمال 21 وإتفاقيتي تغيير المناخ والتنوع الحيوي كلها نصوص غير مفصلة وغير ملزمة إلا قليلاً⁽²⁾.

(1) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص 111.

(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 26.

المبحث الثالث

حماية البيئة في الدساتير والقوانين الداخلية

لم تبق حماية القانون الدولي للبيئة الوسيلة القانونية الوحيدة التي لجأت إليها الدول من أجل مكافحة التلوث البيئي، فقد لجأت أكثر الدول الى وضع تشريعات وقوانين ونظم داخلية تهدف الى حماية الإنسان أو المواطن، وحماية البيئة وتوازنها. وهذا الإهتمام بالبيئة في النظام القانوني الداخلي للدول لم يقتصر بدوره على فرع واحد من فروع القانون، بل أصبح موضوع حماية البيئة والحد من تلوثها وتحسينها من إختصاص أكثر الفروع القانونية الداخلية. وفي مقدمتها القانون الدستوري، والذي عد حماية البيئة حقاً من حقوق الإنسان وأوجب إحترامه وعدم الإعتداء عليه، وقد إحتوت دساتير مجموعة كبيرة من الدول على هذا الحق.

كما إن للقانون الجنائي دوراً كبيراً في الحفاظ على البيئة من خلال تجريم أفعال تلحق بالبيئة أو إحدى عناصرها أضراراً، وبالتالي معاقبة مرتكبي تلك الأفعال لزرع الفاعل وردع الآخرين.

وكذلك القانون المدني له دور في إيقاع المسؤولية المدنية على أعمال تهدر بالبيئة، وتقدير التعويض عنها. وهكذا دخل القانون الإداري وبقوة بواسطة نشاط الإدارة، المرفقي والضبطي، في مهام حماية البيئة وعناصرها.

بذا سوف نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب ، نخصص المطلب الأول، الى دراسة حماية البيئة في الدساتير. ونتناول في المطلب الثاني، حماية البيئة في القوانين الداخلية، أما المطلب الثالث والأخير فسوف نبحث فيه حماية البيئة في القانون الإداري "القانون الإداري البيئي". كما يأتي:

المطلب الأول

حماية البيئة في الدساتير

يقصد من حماية الدستور للبيئة أو الأساس الدستوري في حماية البيئة، المنهج المتبع في تقرير حق الإنسان في حماية البيئة وطريقة تكريسه في الدستور، على نحو صريح أو ضمني يحتاج إلى إستنباط من أجل الوصول إلى تقريره⁽¹⁾.

وهناك محاولات لوضع تعريف لهذا الحق، منها ما إرتكز على المعيار الشخصي وعرفه بأنه "الحق في تأمين وسط ملائم لحياة الإنسان والعيش بكرامة وفي ظروف تسمح بتنمية متناسقة لشخصيته، أي توفير الحد الأدنى الضروري من نوعية البيئة التي يجب الدفاع عنها وتأمينها لكل فرد"⁽²⁾.

ومن المحاولات ما أخذت بالمعيار الموضوعي لتعريف حق الإنسان في البيئة عندما عرفته بأنه "الحق في وجود البيئة المتوازنة كقيمة في ذاتها وما يقتضيه ذلك من صيانة وتحسين النظم والموارد الطبيعية، ومنع التلوث عنها أو التدهور أو الإستنزاف الجائر لها"⁽³⁾.

ومنها ما أوجب الأخذ بالمعيارين معاً دون الإنكال على إحدهما دون الآخر، وبالتالي أكد على خصائص هذا الحق، الفردية والجماعية، وعلى ذلك فالحق في البيئة يشمل حق الإنسان والشعوب والدول والجماعات والكائنات الحية الأخرى في حماية الهواء والتربة والمياه، والعمليات البيئية الأساسية، الإنتاجية المستديمة للأرض، والحماية ضد التلوث بواسطة المواد السامة. وكذلك يتضمن الإدارة

(1) د. داود عبدالرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، المصدر السابق، ص 71.

(2) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص 62.

(3) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث - تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص 99.

الحكيمة للغابات وصيانتها وأهمية بقاء هذه الغابات للحفاظ على التوازن البيئي والنظام الإيكولوجي، أي إن الحق في حماية البيئة يقتضي حماية جميع العناصر المكونة للبيئة⁽¹⁾.

وعرفه الدكتور أحمد عبدالكريم سلامة باعتباره " سلطة كل إنسان في العيش في وسط حيوي وسليم، والتمتع والإنتفاع بموارد الطبيعة على نحو يكفل له حياة لائقة وتنمية متكاملة لشخصيته، دون الإخلال بما عليه من واجب صيانة البيئة ومواردها، والعمل على تحسينها وتنميتها ومكافحة مصادر تدهورها أو تلوثها"⁽²⁾.

ونحن نفضل هذا التعريف الأخير للحق في البيئة، لكونه يظهر الإلتزام المقابل للحق، وبالتالي فحق الإنسان في البيئة ليس مطلقاً بل يقابله إلتزام بحمايتها وعدم الإضرار بها وتحسينها متى ما تضررت، بصورة إنه بمقدار ما يكون الإلتزام بحماية البيئة وصيانة وتنمية مواردها بقدر ما يتأكد حق الإنسان في الإنتفاع بها وتحقيق حياة كريمة وسليمة له.

بيد أن إدراج الحماية الدستورية للحق في البيئة في وثيقة الدستور جاء متأخراً نسبياً، وخاصةً في فرنسا ومصر والعراق، حيث يرجع في العراق الى العام 2005 والأعوام التالية له وفي مصر الى عام 2007⁽³⁾. سواءً عن طريق تضمينه في

(1) د. رياض صالح أبو العطا، المصدر السابق، ص 63.

(2) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص 101.

(3) ولا يعني ذلك إن الحق في البيئة لم يكن معترفاً في النظام القانوني للدول بل كان محمياً حماية تشريعية، سواءً في القوانين والتشريعات المستهدفة حماية البيئة أو إحدى عناصرها، أو في مرحلة القانون الموحد للبيئة وحمايتها. للمزيد ينظر، د. رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 17 وما بعدها.

كما إن الحق في البيئة لا يجد مصدره في دساتير الدول فحسب، بل تضمنته المعاهدات والإعلانات الدولية المتعلقة بحماية البيئة. أبرزها إعلان إستكهولم الصادر في 1972، حيث جاء في مبدئه الأول؛

الدستور الجديد للدولة، مثل العراق، أم عن طريق تعديل الدستور القائم، مثل مصر، أو من خلال إصدار قانون دستوري مثلما كان الأمر في فرنسا⁽¹⁾.

مع ذلك فالدساتير الوطنية لم تسلك مسلكاً واحداً في تضمين هذا الحق، إذ هناك دساتير أشارت وبصورة صريحة الى حق الإنسان في بيئة ملائمة وخالية من التلوث. ودساتير أخرى لم تشر صراحةً الى ذلك الحق ضمن موادها وفقراتها، إلا إنه تم إستنباطه من خلال الحقوق الإجتماعية والإقتصادية والثقافية والصحية... تلك التي تحتويها أغلب الدساتير الوطنية. ويتم ذلك من خلال عمل المحاكم

==

بان للإنسان حقاً أساسياً في الحرية والمساواة وظروف الحياة الملائمة وذلك في بيئة تتيح العيش في حياة كريمة ومرفهة.

وكذلك تضمنه الإعلان الصادر عن مجلس أوروبا عام 1970 إثر المؤتمر الأوروبي للمحافظة على الطبيعة، حيث ينص صراحةً على حق كل إنسان في الإنتفاع في بيئة سليمة. والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان الصادر في عام 1981 تضمن حق الشعوب في بيئة مرضية وشاملة وملائمة لتنميتها. وفي المادة 18 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر في عام 1986 جرت التأكيد على حق الإنسان في بيئة سليمة خالية من التلوث.

وهناك موثيق وإعلانات دولية أشارت بصورة ضمنية الى هذا الحق، منها ميثاق الأمم المتحدة والذي جاء في فقرته السادسة من ديباجته على إلزام شعوب الأمم المتحدة " بان تدفع بالبرقي الإجتماعي قدماً، وأن ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح " وكذلك في مادته (55) جاءت بان "... تعمل الأمم المتحدة على:

- تحقيق مستوى أعلى من المعيشة وتوفير أسباب العمل المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الإقتصادي والإجتماعي.
- تيسير الحلول للمشاكل الدولية الإقتصادية والإجتماعية والصحية، ومايتصل بها وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.."

د. سعيد سالم جويلي، حق الإنسان في البيئة، بحث مقدم الى (ندوة العدالة البيئية في مصر) بمركز دراسات المستقبل بجامعة المنيا، دار النهضة العربية، 2001، ص 21؛ امير ساعد وكيل، جاياكاه حق محيط زيبست سالم در ساختارى هنجارى حقوق بشر بين المللي، بحث منشور ضمن مجموعة(حقوق محيط زيبست)، ط1، دفتر حقوقي وامور مجلس سازمان حفاظت محيط زيبست، إعداد، أحمد على محسن زاده وآخرون، 1388، ص 263 ومابعدها.

(1) د. رجب محمود طاجن، المصدر السابق، ص 63 ومابعدها.

الدستورية في إستخلاص ذلك الحق في البيئة عن طريق تفسير النصوص الدستورية التي تتعلق بالحق في الحياة والحق في الرعاية الصحية⁽¹⁾. ولهذا سوف يتم دراسة هذا المطلب بالبحث في الأسلوبين المذكورين في الحماية الدستورية للبيئة وفي إطار فرعين مستقلين، كما يأتي:

الفرع الأول

الحماية الدستورية الصريحة للبيئة

كرست مجموعة من الدول نصاً صريحاً في دساتيرها تقرير وحماية حق الإنسان في بيئة سليمة وخالية من التلوث؛ منها دستور جمهورية إيران الإسلامية، والذي نصت المادة الخامسة منه، على أن "في الجمهورية تعتبر المحافظة على سلامة البيئة التي يجب أن يحيا فيها الجيل اليوم والأجيال القادمة حياتهم الإجتماعية السائرة نحو النمو، مسئولية عامة. لذلك تمنع الفعاليات الإقتصادية وغيرها التي تؤدي الى تلوث البيئة، أو الى تخریبها بشكل لا يمكن جبره"⁽²⁾.

وكذلك ينص الدستور الإسباني الصادر 1979 في مادته 45 فقرة 1 على أن "كل إنسان له الحق في التمتع ببيئة ملائمة للتقدم الإنساني مثلما أيضاً عليه واجب المحافظة عليها". وأيضاً الدستور التركي الصادر في عام 1984 تضمن نصاً بذلك المعنى، حيث جاء في المادة 56 فقرة أ منه بان "كل إنسان له الحق في أن يعيش في بيئة صحية ملائمة، وواجب على الدولة والمواطنين تحسين البيئة الطبيعية والوقاية من التلوث"⁽³⁾.

(1) د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية، المصدر السابق، ص 323.

(2) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 19، هامش 1.

(3) هكذا فقد كرس دساتير دول أخرى هذا الحق بصورة صريحة، كالدستور اليوغسلافي لعام 1974،

هذا وإن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 يعد من الدساتير التي أشارت صراحةً الى حق الإنسان في البيئة ضمن باب " الحقوق " وفرع " الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي المادة 33، حيث جاءت فيها: "أولاً: لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة. ثانياً: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليهما".

ويلاحظ إن الدستور العراقي، مع دساتير لدول أخرى⁽¹⁾، لم يعتبر حماية البيئة حقاً فحسب، بل إعتبرها واجبا يقع على عاتق الدولة ضمانه، مثلما جاء في الفقرة الثانية من المادة 33 سالفه الذكر. وكذلك جاء في مشروع دستور إقليم كردستان- العراق وفي المادة 16 منه التأكيد على واجب جميع السلطات إزاء حماية البيئة، حيث جاء في المادة المذكورة " على جميع سلطات الإقليم في ضوء مسؤوليتها حيال الأجيال الحالية وأجيال المستقبل واجب حماية البيئة والمقومات الأساسية للحياة والبيئة الطبيعية والبشرية في إقليم كردستان وينظم القانون كيفية إنشاء المناطق المحمية والبرية والمتنزهات الطبيعية والحدائق العامة بقصد حماية الطبيعة والحياة البرية والحيوانات والنباتات الطبيعية والبراري وإبقائها في حالتها الطبيعية وعدم السماح باقامة المباني أو أي نشاط آلي فيها"⁽²⁾.

==

الدستور السويسري لعام 1979، الدستور التايلندي لعام لعام 1979، الدستور البنمي لعام 1980، الدستور الهندي لعام 1981، الدستور الصيني لعام 1983، الدستور المكسيكي لعام 1984. للإطلاع على نصوص تلك الدساتير المتعلقة بحق الإنسان في البيئة ينظر: د. محمد حسين عبدالقوي، المصدر السابق، ص 116-123.

(1) منها على سبيل المثال، الدستور التركي لعام 1984، الدستور الهندي لعام 1976، الدستور اليوناني لعام 1976.

(2) أقر المشروع المذكور في برلمان كردستان- العراق بتاريخ 24/6/2009. إستعداداً ل عرضه الى إستفتاء عام.

لابل إن هناك دساتير ذهبت الى أبعد من ذلك، لم يقتصر ذلك الواجب على الدولة بهيئاتها المختلفة، بل جعله إلزاماً يقع على عاتق الأفراد أيضاً، منها الدستور الهندي لعام 1976، الدستور التركي لسنة 1984⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الحماية الدستورية الضمنية للبيئة

ذهبت دساتير بعض الدول الى الإسلوب غير المباشر في تقرير وحماية حق الإنسان في بيئة سليمة ونظيفة وخالية من التلوث، بصورة تكفل له الحياة بطريقة آمنة وبعيدة عن المخاطر والأضرار التي تبرز وتأتي من التلوث والملوثات وتؤثر على حياته وصحته، وتؤثر على خطط التنمية ومعدلات الإنتاج التي تحرص الدول على بلوغها.

ومحتوى هذا المنهاج أو الإسلوب، يتمثل في عدم تضمين مواد الدستور على نص صريح بشأن حماية حق الإنسان في بيئة سليمة، وتقرير واجب الدولة والأفراد تجاه الحماية تلك. إلا إنه يمكن إستنباطها والتوصل إليها من خلال روح النص أو النصوص المتعلقة بالحقوق الإجتماعية والإقتصادية، أو المقومات الأساسية التي يكرسها الدستور⁽²⁾.

يطلق روح النص من قبل الفقه على المصالح التي يهدف المشرع الى حمايتها، وكذلك يطلق على الإعتبارات الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والأخلاقية التي

(1) حيث ذكر الدستور التركي الصادر في نيسان 1984 في الباب الثامن (الصحة والبيئة والسكن) م 56 فقرة أ، والتي نصت بان "كل إنسان له الحق في أن يعيش في بيئة صحية ملائمة. وواجب على الدولة والمواطنين تحسين البيئة الطبيعية والوقاية من التلوث". للمزيد ينظر: د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 118.

(2) د. داود عبدالرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة، المصدر السابق، ص 77.

دفعت بالمشرع الى إيجاد نص أو تشريع معين. وتؤدي روح النص الى تحديد معناه في ضوء الغاية أو الحكمة منه، وللوصول الى ذلك لابد من إدراك المصالح والحقوق التي يراد حمايتها من خلال النص، وكذلك المساوىء التي يرمى الى قطع السبيل عليها⁽¹⁾.

ومن الدساتير التي يمكن أن نلمس الأسلوب الضمني في حماية البيئة منها الدستور الإيطالي الذي جاء فيه نص إعتبر الصحة من الحقوق الأساسية للأفراد، وألقى واجباً على الدولة في ضرورة رعايتها. وكثيراً من المحاكم الدستورية إستخلصته من تفسير النصوص الدستورية التي تتعلق بالحق في الحياة والحق في الرعاية الصحية⁽²⁾.

وعلى هذا المنهج سار الدستور الإتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، حيث جاء الدستور المؤقت لسنة 1971 خالياً من النص على حق المواطن الإماراتي في بيئة سليمة ونظيفة، لكن يمكن إستنباطه من بين النصوص الواردة بشأن الحقوق الإجتماعية والإقتصادية، حيث تناول الدستور المؤقت الحق في العدالة والرعاية الإجتماعية ضمن مجموعة من مواد الباب الثاني المتعلق بالدعامات الإجتماعية والإقتصادية الأساسية للمجتمع، كالحق في المساواة والعدالة الإجتماعية وتوفير الأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص بين المواطنين والحق في الرعايتين الصحية والطبية الوقائية والعلاجية للمواطنين⁽³⁾.

(1) د. داود عبدالرزاق الباز، المصدر السابق، ص76.

(2) د. عبدالفتاح مراد، شرح تشريعات البيئة، بدون ناشر، س ب، ص35.

(3) د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية، المصدر السابق، ص332.

المطلب الثاني

حماية البيئة في القوانين الداخلية

الى جانب الحماية الدولية والحماية الدستورية للبيئة، كما مر بنا، تدخلت التشريعات الوطنية الى نفس الساحة وأقرت قواعد ومبادئ قانونية في مجال وقاية البيئة وعناصرها من الأضرار والأخطار التي تهددها، وكذا في مجال ردع الأفعال والممارسات التي تمس البيئة من خلال تجريم تلك الممارسات والأفعال، وتعين عقوبات على كل من يخالف التشريعات البيئية تلك.

وهذا يعني أن المشرع يهتم بوضع القواعد القانونية التي تكفل صيانة البيئة ومكافحة جميع أنواع التعدي على التوازن بين مكونات النظام البيئي، فيحدد الأعمال المحظورة التي تلوث المحيط الحيوي باجزائه المائية والهوائية والبرية، والى تهديد الحياة الفطرية وخفض أعداد الحيوانات والنباتات البحرية والبرية أو إنقراضها. وبالتالي يضع الوسائل القانونية لرصد تلك الأعمال ورقابتها وفرض العقوبة المناسبة على إقترافها⁽¹⁾.

وفي ذلك الإطار فقد صدرت قوانين بيئية عديدة⁽²⁾ وتنوعت ما بين الأفرع

(1) د. رفعت رشوان، المصدر السابق، ص 69.

(2) فقد أصدر المشرعون في أغلب دول العالم قوانين وتشريعات بيئية متعددة تهدف أي منها الى حماية عنصر من عناصر البيئة المختلفة " كحماية الماء، أو حماية الهواء، أو حماية التربة وغيرها"، كما لجأت مجموعة كبيرة من الدول تلك الى تبني قانون موحد للبيئة (كالقانون المصري رقم 44 لسنة 1994 المعدل في شأن البيئة، وقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم 20 لسنة 2008). للإطلاع على التشريعات البيئية المتعددة ينظر: د. إبراهيم الدسوقي عطية، المصدر السابق، ص 297 وما بعدها؛ د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 148 وما بعدها؛ د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 67 وما بعدها؛ سهر الحاجم الهيتي، المصدر السابق، ص 139 وما بعدها.

القانونية الداخلية وبدأت تحدث فروعاً جديداً في إطارها، كالقانون الجنائي البيئي، والقانون المدني البيئي، والقانون الإقتصادي البيئي، والقانون الإداري البيئي. وفي هذا المجال نبحت بايجاز تلك الأفرع القانونية البيئية، أما القانون الإداري البيئي فنخصص له المطلب الثالث من هذا المبحث:

الفرع الأول

القانون الجنائي البيئي

يلعب القانون الجنائي دوراً هاماً في مجال حماية البيئة من خلال تجريم بعض من الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تلحق الضرر بالبيئة أو ببعض من عناصرها، لابل يعد من أوائل القوانين التي تدخلت لمصلحة البيئة عن طريق حماية بعض جوانبها وخاصةً في مجال النظافة العامة وتجرىم بعض الأفعال التي تضر بالبيئة⁽¹⁾.

ومن ذلك فالقانون الجنائي البيئي، كما ذهب البعض، هو القانون الذي يهتم بدراسة الظاهرة الإجرامية التي تشكل إعتداءً غير مشروع على البيئة، بالمخالفة للقواعد النظامية التي تحظر ذلك الإعتداء، كما يهتم ببيان العقوبات المقررة للأعمال غير المشروعة من الناحية البيئية⁽²⁾.

وينهل هذا القانون مصادره من المدونة العقابية، فقد عد قانون العقوبات الفرنسي الصادر في 23 يوليو 1992 المحافظة على توازن الوسط الطبيعي والبيئي من المصالح الأساسية للأمم، وذلك وفقاً لما قرره في المادة (410) فقرة (1) منه. كما جرمت المادة 1/26 من القانون نفسه أفعال تلويث الهواء الناجم عن إهمال صيانة

(1) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص32.

(2) د. رفعت رشوان، المصدر السابق، ص72، هامش رقم 1.

وإصلاح المداخل، ونصت المادة 34 على تجريم التلوث الضوضائي، مقررّة العقاب على أفعال الضوضاء غير العادية، وتقع الجريمة سواءً أكان ليلاً أم نهاراً.

وأما قانون العقوبات المصري فقد أدرج المشرع في المادة 86 الجريمة البيئية ضمن الجرائم الإرهابية إذا ارتكبت تنفيذاً لمشروع إجرامي يهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض أمن وسلامة المجتمع للخطر.

كما إن القانون العقوبات المصري تضمن مواداً قانونية تجرم الإعتداء على بعض العناصر البيئية الى جانب كونها في الأصل تمثل تجريماً للإعتداء على النفس أو المال، ومثالها المواد (355، 356، 357) من القانون.

وأيضاً المشرع العراقي أفرد في قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 مجموعة من القواعد والنصوص القانونية التي تهتم بحماية عنصر من عناصر البيئة وهي في الأساس تجرم الإعتداء على النفس أو المال، ومن أمثلتها:

- المادة (479) التي تعاقب بالحبس والغرامة أو باحدهما لكل من (أتلف زرعاً غير محصود أو أي نبات قائم مملوك للغير، أو أتلف حقلاً مبدوراً مملوكاً لغيره أو بث فيه مادة أو نبات ضارين، أو إقتلع أو قطع أو أتلف شجرة مملوكة للغير أو كسرهما ليميتهما).

- وفي حماية الثروة الحيوانية تناولت المواد (482، 483، 484، 485، 486) تجريم أفعال الإعتداء على الدواب الركوب أو الجر أو الحمل المملوكة للغير والحيوانات المستأنسة أو الداجنة أو الأليفة، وكذلك يحمي القانون الثروة السمكية الموجودة في نهر أو ترعة أو غدير أو مستنقع أو حوض من خلال تجريم أفعال تضرر بالأسمك، كسمها أو صيدها أو إتلافها بطريقة من طرق الإبادة الجماعية كالمتفجرات والمواد الكيماوية والوسائل الكهربائية وغيرها.

وفي حماية البيئة من الضوضاء واللغط عاقب القانون على أفعال وممارسات متى ما تنتج عنها ضرر بسكينة الغير (كمن يحدث لغطاً أو ضوضاءً أو أصواتاً مزعجة للغير قصداً أو إهمالاً)

وحمايةً للبيئة المائية جرمت المادة (496) أفعال وممارسات تلوثها وتضرر بالصحة (كإلقاء جثة حيوان أو مواد قذرة أو ضارة بالصحة في المصادر المائية). وحمايةً للبيئة الهوائية تعاقب المادة (497) من القانون كل من تسبب عمداً أو إهمالاً في تسرب الغازات أو الأبخرة أو الأدخنة أو المياه القذرة وغير ذلك من المواد التي من شأنها إيذاء الناس أو مضايقتهم أو تلوثهم...

هذا بالإضافة الى القواعد والأحكام الجنائية التي تحتويها التشريعات والقوانين الأخرى. كالقانون المصري رقم (93) لسنة 1962 في شأن صرف المتخلفات السائلة في مجاري المياه والصرف (المادة 18)، والقانون رقم (38) لسنة 1967 في شأن النظافة العامة (المادة 9)، والقانون رقم 48 لسنة 1982 بشأن حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث (م 45)، والقانون رقم 102 لسنة 1983 بشأن المحميات الطبيعية (م 7) والقانون رقم (4) لسنة 1994 المعدل في شأن البيئة (م 84 ومابعدهما)⁽¹⁾.

ومثالها أيضاً، كقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 (المواد 33-35)، وقانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان - العراق رقم (20) لسنة 2008 (المواد 41-43).

ومع ذلك ورغم أهمية هذا القانون ودوره في حماية البيئة، إلا إنه لم ينج من سهام النقد، حيث يذهب البعض الى القول بأنه "من خلال إستقراء النصوص الجنائية فإنها لاتقف على سياسة موحدة وواضحة المعالم لحماية البيئة، بحيث

(1) للمزيد ينظر: د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 42 ومابعدهما.

تتكامل في شقيها الموضوعي والإجرائي بل نعثر على نصوص مبعثرة في داخل المدونة العقابية وغيرها من التشريعات المكملة والخاصة دون تكامل أو تناسق فيما بينها"⁽¹⁾.

ويرى البعض الآخر بان تنوع صور المساس بالبيئة وخطورتها يستدعي وجود حماية خاصة للبيئة، لأن حماية النصوص العقابية الواردة في قوانين العقوبات تتسم بنطاق يقصر عن شمول دائرة واسعة من الأفعال الماسة بالبيئة، كما إنه يصعب إقامة الدليل على توافر الصلة بين أفعال المساس بالبيئة من ناحية وبين أفعال المساس بالحق في الحياة أو سلامة الجسم من ناحية أخرى⁽²⁾.

الفرع الثاني

القانون المدني البيئي

يعد القانون المدني الأصل العام الذي يرجع اليه لإستلهاام القواعد القانونية العامة، لذا فإن قواعده تتطور، وبالتالي يكون ذا قابلية لتقديم الحلول القانونية بالنسبة للقضايا البيئية، سواءً في إطار المسؤوليات (التقصيرية، أو العقدية، أو الموضوعية)، أو بموجب أعمال مجموعة من المبادئ القانونية المدنية في مجال حماية البيئة، كمبدأ حسن الجوار Good neigh bourliness principal ومنع الضرر البيئي، ومبدأ عدم التعسف في إستعمال الحق Prohibition of abuse of right⁽³⁾.

(1) د. محمد عبدالحسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص153.

(2) د. أشرف توفيق شمس الدين، الحماية الجنائية للبيئة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص83.

(3) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة(مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص61.

ويلقى قواعد المسؤولية المدنية (التقصيرية) مجالاً رحباً في التطبيق بخصوص تلوث البيئة وتعويض الأضرار الناتجة عنه، ومع ذلك فإن فكرة المسؤولية التقصيرية قد تطورت بصورة كبيرة بالنسبة الى فكرة الخطأ، مما يمكن معها تسهيل تطبيقها في المنازعات البيئية. وكان للقضاء الدور البارز في ذلك دون أن يخرج صراحةً عن النصوص المنظمة لأحكام المسؤولية في نطاق القانون المدني، بل من خلال البحث عن الحلول المعادلة إستناداً الى ظاهر النصوص⁽¹⁾.

كما إن الطبيعة الخاصة للنشاط الذي يتعلق بالبيئة غالباً ما يصعب إثبات الخطأ في بعض النشاطات الناجمة عنها تلوث بيئي. فمثلاً المسؤولية الناجمة عن تلوث المياه التي تقوم على الخطأ من المتعذر التسليم به بصدد النشاط محل المسؤولية، لأنه ينجم عن هذه المواد أجسام كيميائية جديدة تذوب فيها مع العديد من الملوثات الأخرى بصورة لا يمكن الوقوف على الخطأ دون الرجوع الى خبراء فنيين لا يستطيع الأشخاص العاديون تحمل نفقاتهم⁽²⁾.

بيد ان المشرعين ومعهم الأقضية (الإدارية والمدنية) طوروا في هذا المجال وأقاموا المسؤولية على أساس المخاطر في حالات معينة تجنباً للصعوبات التي تقف أمام المسؤولية الخطئية في مجال التعويض عن الضرر البيئي⁽³⁾.

إذن يمكن لنا أن نعرف القانون المدني البيئي باعتباره " هو القانون الذي يقيم المسؤولية المدنية على الأشخاص الطبيعية والمعنوية إزاء أعمال وتصرفات قانونية أو عقدية أو مادية تلك التي تضر بالأفراد والبيئة، ويرتب تعويضاً إزاءها".

(1) د. ياسر محمد فاروق المنيوي، المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة، ط(بلا)، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص143.

(2) المصدر نفسه، ص163.

(3) وعند تناولنا للفصل الرابع سوف نبحت في هذا النوع من المسؤولية بشيء من التفصيل بقدر مايتعلق بموضوع دراستنا.

ويهل هذا القانون مصادره بالإضافة الى الأحكام العامة في القانون المدني، من التشريعات والقوانين المتعلقة بحماية البيئة. وكذلك من الإتفاقيات والمعاهدات الدولية المبرمة في الشأن ذاته، والتي تهتم القانون المدني والقانون الخاص وتحتوي على قواعد قانونية هامة بخصوص المسؤولية المدنية عن تعويض الأضرار الناتجة من تلوث البيئة⁽¹⁾.

الفرع الثالث

القانون الإقتصادي البيئي

القانون الإقتصادي هو أحد أفرع القانون الذي نشأ بفعل تزايد تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية ويتولى إدارة أنشطة كانت قديماً من صميم النشاط الفردي أو الخاص. وإذا أدركنا ان البيئة هي منطلق التنمية الإقتصادية، وإن مشكلات البيئة ترجع معظمها الى التنمية الإقتصادية سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية، فإننا نستطيع أن نفهم الصلة بين القانون الإقتصادي والبيئة. حيث يمكن إستخدام التحليلات الإقتصادية في بيان الحلول القانونية لحماية البيئة، والعوامل ذات الطابع الإقتصادي، التي تملي هذه الحلول⁽²⁾.

وتبين مبادئ قانون الإقتصاد البيئي، بان مكونات البيئة من هواء وموارد طبيعية، وتباين أنماطها، من أهم معايير قياس التفاوت في التقدم الإقتصادي بين الدول، بل يمكن القول بان المستوى الإقتصادي للدولة قد يكون وراء تلوث البيئة. حيث جاء في مقررات مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية بان "مشكلات البيئة في

(1) منها إتفاقية بروكسل المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن أضرار التلوث بالبتروول لعام 1969، وإتفاقية فينا الخاصة بالمسؤولية المدنية عن أضرار الطاقة النووية المبرمة عام 1963، وإتفاقية بروكسل حول مسؤولية مشغلي السفن النووية المبرمة عام 1962.

(2) د. رفعت رشوان، المصدر السابق، ص71، هامش رقم 3.

الدول الصناعية ترجع عموماً الى التصنيع والتنمية الإقتصادية "أما بالنسبة للدول النامية فإن "مشكلات البيئة تكمن في التخلف ذاته"⁽¹⁾.

(1) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث، تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص 24.

المطلب الثالث

القانون الإداري البيئي

من المتفق عليه إن القانون الإداري هو ذلك القانون الذي يخاطب الإدارة، أي هو ذلك القانون الذي تحدد قواعده السلطات الإدارية في الدولة وكيفية تشكيل كل منها، والإختصاصات التي تمارسها ووسائل تلك الممارسة، والقواعد التي تحكم نشاطها والأحكام التي تخضع لها في أموالها وفي علاقاتها بالأفراد⁽¹⁾.

وبهذا المعنى يمكن القول بان أي نظام إداري لا بد له أن يتأثر بمشكلات البيئة ويساهم في حلها من خلال الصلاحيات والإختصاصات المناطة به، ولاسيما أن مشكلة التلوث البيئي والإستنزاف الجائر للموارد الطبيعية أو التعدي عليها من المستبعد مواجهته بصورة ناجعة وناجحة من غير تدخل الإدارة⁽²⁾.

وقد جرى ذلك بالبعض الى القول بأنه "لعل القانون الإداري بماتضعه تحت يد إدارة الدولة من سلطات وإمتهيازات لتحقيق النفع العام هو أكثر فروع القانون إتصالاً بمكافحة تلوث البيئة في داخل الدولة وهو الأجدى، وتعد سلطة الضبط على وجه الخصوص أهم وسيلة من وسائل القانون الإداري في ذلك"⁽³⁾.

الأمر الذي يمكن معه القول في إطار هدف الإدارة المتمثل بحماية البيئة_ بوجود قواعد قانونية بيئية تسعى الإدارة الى تطبيقها وتنفيذها من خلال مختلف الأجهزة المعنية أو المهتمة بحماية البيئة، وكذا في إطار النشاطات والأعمال التي

(1) د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ط ب، د ب، 2007-2008، ص15؛ د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص5.

(2) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص30.

(3) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص19.

تقوم بها الإدارة بوجه عام. هذا من جانب نشاط الإدارة الإيجابي، وكذلك من جانب نشاط الإدارة السلبي المتمثل بعدم قيامها بنفسها بالإضرار في البيئة من خلال الأنشطة والفعاليات الإقتصادية والتنموية التي تقوم بها.

ومن ذلك سوف نقسم دراستنا لهذا المطلب على ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول الى تحديد مفهوم القانون الإداري البيئي، والفرع الثاني نتناول فيه أهميته، أما الفرع الثالث فسوف نبحث فيه مصادره ، كما يأتي:

الفرع الأول

مفهوم القانون الإداري البيئي

القانون الإداري باعتباره هو القانون الذي يحكم الإدارة يعرف بكونه " مجموعة القواعد القانونية التي تتصل بالإدارة العامة من حيث تنظيمها وأنشطتها المختلفة والمنازعات الناجمة عن ممارسة هذه الأنشطة".

وللإدارة العامة معنيان، معنى عضوي ومعنى وظيفي أو موضوعي. يراد من المعنى الأول مجموعة المنظمات والهيئات والأجهزة التي تتولى مباشرة النشاط الإداري داخل الدولة، أو بمعنى آخر تلك التي تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة في حياة الأفراد اليومية. أما المعنى الوظيفي للإدارة العامة فيراد به النشاط الإداري الذي تقوم به الهيئات السابقة، ويؤدي الى إتصال الإدارة بمعناها العضوي بالأفراد. ومثال على ذلك (تنفيذ القوانين، المحافظة على النظام العام، إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين..)⁽¹⁾.

وفي الأغلب أسندت التشريعات البيئية المقارنة مهام حماية البيئة وتحسينها الى أجهزة إدارية مختصة أو جهات إدارية أخرى تهتم بذلك وزودتها بمهام وصلاحيات

(1) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص15.

وإختصاصات تمكنها من أداء واجبها. ومن تلك الإختصاصات والصلاحيات (التخطيط البيئي، العمل على تنمية الوعي البيئي، تبني جزاءات وتدابير وتقنيات قانونية متعددة) والتي تهدف بها الإدارة الى الحفاظ على المصلحة العامة من خلال المحافظة على البيئة وتحسينها، كما إن في الأساس القانون الإداري هدفه الأسمى في تحقيق المصلحة العامة للمواطنين، الأمر الذي أدى بالبعض الى القول بان "ذلك يكون جديراً بان نطلق عليه في إطار هذا الهدف: القانون الإداري البيئي"⁽¹⁾.

كما أن قانون حماية البيئة أو قانون البيئة، والذي يعرفه البعض بكونه " مجموعة القواعد القانونية واللوائح والقرارات الصادرة من الجهات المعنية في الدولة، التي تنظم كيفية المحافظة على الثروات الطبيعية، وحماية البيئة البشرية، والعمل على منع التلوث أو الحد منه والسيطرة عليه أياً كان مصدره "⁽²⁾. يعد فرعاً من فروع القانون العام مثلما ذهب اليه بعض من الفقهاء وأضافوا الى ذلك وأعتبروه فرعاً من فروع القانون الإداري⁽³⁾.

(1) د. داود الباز، حماية السكنية العامة - معالجة لمشكلة الضوضاء دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية -، ط ب، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، 2004، ص 50.

(2) د. يحيى أحمد البنا، دور القضاء الكويتي في تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها، بحث مقدم لمؤتمر دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية، والذي نظمه معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية والمركز العربي الإقليمي للقانون البيئي في دولة الكويت بتاريخ 28-29 / 11 / 2002، ص 20.

(3) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 67؛ د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 124. بيد إن ذلك الرأي ليس محل إتفاق جميع الفقه القانوني، بل هناك من يرى في قانون حماية البيئة فرع من فروع القانون الخاص، وآخرون يرونه فرعاً أصيلاً ومستقلاً عن فروع القانون الأخرى. للمزيد ينظر: د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث - تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص 57 وماتلمها؛ د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية، المصدر السابق، ص 344-346.

ومهم د. ماجد راغب الحلو الذي يكتب في طبيعة قانون حماية البيئة بأنه "ليس قانوناً موحداً يقع بين دفتي تقنيين من التقنيات، لكنه مجموعة من القوانين أو التشريعات التي تتفق في وحدة الهدف، وهو حماية البيئة. وأغلب هذه القوانين توجد في قوانين الصحة العامة والنظافة العامة، والمحلات العامة، والإدارة المحلية، وكلها يدخل في إطار القانون الإداري. وإذا كانت بعض الدول قد أصدرت أخيراً قوانين خاصة بحماية البيئة على وجه الإستقلال، فإن هذه القوانين لا تستغرق كل تشريعات أو قواعد حماية البيئة كما إنها تدخل أيضاً في مجال القانون الإداري وتعد من فروعها الحديثة، التي أضيفت الى فروعها التقليدية كقانون الخدمة المدنية وقانون المرور.." (1).

ومن هذا فإننا نتفق مع ماذهب اليه د. ماجد راغب الحلو في إعتبار قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون الإداري، ولاسيما أن غالبية أحكام وقواعد هذا القانون تخاطب الإدارة باعتبارها الجهة المسؤولة الأساسية في حماية البيئة. وكذا فإن القواعد القانونية الدولية مهما كانت واضحة وذات دلالة لاتقبل الشك، إلا أنه في نهاية الأمر ولإعمالها داخل الدول لابد من فصلها على قوالب القانون الإداري الوطني الخاص بكل دولة. وأيضاً فإن القواعد الجنائية الواردة في القوانين البيئية باتت، كقواعد القانون الجنائي الأخرى، تترك مكانها الى قواعد جزائية إدارية، أي الجزاءات التي تفرضها الإدارة على المضرين بالبيئة.

ومما تقدم يمكن لنا أن نضع تعريفاً للقانون الإداري البيئي بكونه "فرع حديث من فروع القانون الإداري، وهو مجموعة قواعد قانونية تنظم الهيئات والمؤسسات الإدارية البيئية وتحدد صلاحياتها وأنشطتها ومسؤولياتها إزاء حماية البيئة وتحسينها".

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 67.

كما أن الهيئات والمؤسسات الإدارية وفقاً لهذا القانون تستطيع أن تنهض بمجموعة من المهام في إطار عملها المتمثل بحماية البيئة، وهي⁽¹⁾:

1- ففي مجال وقاية البيئة من التلوث الإدارة تمارس دوراً مهماً، كإجراء البحوث الفنية المتخصصة العلمية والنظرية في مجال حماية البيئة، ومتابعة نتائجها، وكذلك وضع الخطط البيئية سواءً أكانت قصيرة أم طويلة الأجل، وإعداد البرامج الزمنية الكفيلة بنقل تلك الخطط الى مجال التطبيق والتنفيذ، وتنظيم دورات تدريبية للكوادر الإدارية والفنية في مجال حماية البيئة، والعمل على رفع الوعي البيئي لدى أفراد المجتمع بواسطة الوسائل التقنية والإدارية وبالأخص الوسائل الإعلامية المرئية أو المقروءة أو المسموعة.

2- وفي مجال تنفيذ القوانين البيئية يقع على عاتق الإدارة العبء الأكبر لتنفيذ القوانين والتشريعات البيئية، حيث عليها متابعة الرقابة والتفتيش وضبط المخالفات التي تشكل تعدياً على البيئة، وكذا إصدار الإجازات أو التراخيص اللازمة للتعامل مع عناصر البيئة ووضع المعايير والمستويات المحظور تجاوزها بالنسبة للملوثات البيئية، وإعداد اللوائح التنفيذية لقوانين حماية البيئة.

كما تستطيع جهة الإدارة بموجب ما لها من مظاهر السلطة العامة أن تتخذ من التدابير الضرورية واللازمة للحفاظ على البيئة، فمثلاً من خلال إمتياز التنفيذ المباشر الذي تتمتع بها الإدارة تستطيع هذه الأخيرة أن تقوم بمجموعة من الأنشطة الهادفة الى تحقيق حماية البيئة، كغلق محل النشاط الملوث للبيئة، أو علاج النفايات الضارة بالبيئة على نفقة المسؤول، وكذلك معالجة الملوثات البيئية المختلفة، والعمل على تهيئة الوسائل والتفنيات اللازمة لمنع التلوث والحد منه على نفقة المسؤول.

(1) د. أحمد عبدالكريم سلامة، المصدر أعلاه، ص30؛ د. رفعت رشوان، المصدر السابق، ص71، هامش رقم 1.

3- وفي مجال مسؤوليتها البيئية، فالإدارة في المجالين السابقين نشاطها تكون إيجابية إزاء العمل على حماية البيئة والحد من التلوث والملوثات، بيد أنها قد تكون مصدراً من مصادر التلوث أو مسؤولاً عنه متى ما تسببت بعمل أو الإمتناع عن عمل في إلحاق الضرر بالبيئة أو تعريضها للخطر، أو أن تخطأ في تدخلها لمصلحة البيئة والأفراد بصورة تضر بالبيئة، عندئذ يمكن أن تنهض جراء ذلك مسؤوليتها الإدارية وتلزم بالتعويض.

الفرع الثاني

أهمية القانون الإداري البيئي

من الجدير الإشارة الى إنه قبل البحث في أهمية القانون الإداري البيئي وبيان الحماية القانونية التي تسخرها القانون الإداري للبيئة من الضروري دراسة وتقييم أهمية الأفرع القانونية الأخرى المعنية بحماية البيئة. لذا فسوف نخصص البند الأول من هذا الفرع الى تقييم الأفرع القانونية الأخرى إزاء حماية البيئة، أما البند الثاني فنبحث فيه أهمية القانون الإداري البيئي، كما يأتي:

أولاً: تقييم دور الأفرع القانونية الأخرى في حماية البيئة:

مثلما سبقنا بالبحث فإن للأفرع القانونية الأخرى دوراً في حماية البيئة، الأمر الذي أدى الى ولادة أفرع حديثة في إطار أي من تلك القوانين، كالقانون الدولي البيئي، والقانون الجنائي البيئي، والقانون المدني البيئي، والقانون الإقتصادي البيئي.

فالقانون الدولي البيئي أو الحماية الدولية للبيئة تعد ذات فوائد كثيرة ومن جوانب عدة، حيث أنها تكون أكثر فاعلية في معالجة المشاكل والمخاطر البيئية التي لاتقتصر أضرارها أو مسبباتها على دولة واحدة، مثل التلوث البحري بالزيت

ومشكلة الأمطار الحمضية التي تتكون في بعض الدول وتهطل على دول أخرى⁽¹⁾. وكذلك تتجلى فائدة الحماية الدولية للبيئة في الإستفادة من الإمكانيات والخبرات والتقنيات الفنية العالية المتوافرة في مجال حماية البيئة من خلال دراسة المشاكل والمخاطر البيئية، حيث إن هذه التقنيات نظراً لتكلفتها الباهظة لا يمكن أن يمتلكها إلا من قبل بعض أشخاص القانون الدولي كالمنظمات الدولية بصورة خاصة، وبالتالي لا يمكن أن تستأثر بها جميع الدول في إطار عملها لحماية البيئة⁽²⁾. كما أنشأت الهيئات والأجهزة الدولية المختصة بحماية البيئة وعلى رأسها برامج الأمم المتحدة للبيئة الذي أقيم على أعقاب مؤتمر إستكهولم كأداة للأمم المتحدة في إطار النهوض بالتعاون الدولي لحماية البيئة، ومنها أيضاً الأقسام أو الفروع التي خصصتها مجموعة من المنظمات الدولية للعناية بالبيئة كإنشاء منظمة الصليب الأخضر الدولي في جنيف لتعمل بالتعاون مع الأمم المتحدة على حماية البيئة من الكوارث والملوثات⁽³⁾.

كما عقدت العديد من المؤتمرات الدولية في مجال حماية البيئة وقد أولتها الدول إهتماماً كبيراً مثلما سبقنا بالإشارة الى البعض منها في الجزء المتعلق بالحماية الدولية للبيئة من الدراسة.

بيد أنه ومع ذلك فإن قواعد القانون الدولي البيئي كغيره من قواعد القانون الدولي العام تفتقر الى الجزاء الرادع والى السلطة الدولية المهيمنة، حيث تأخذ معظم أعمال المؤتمرات الدولية شكل توصيات غير ملزمة للدول التي قد لا تتقيد بها وترفض تنفيذها، الأمر الذي أدى بالبعض الى القول بأنه "لا توجد قوة ملزمة

(1) د. عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 139.

(2) المصدر نفسه، ص 140.

(3) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 21.

حقيقية لهذه التوصيات وإن سميت تجاوزاً بـ "قرارات" إذ لاتزال الدول النووية تلوث البيئة وتجري تجاربها في البر والبحر ضاربة عرض الحائط بسلامة البيئة وإتفاقيات الدولية⁽¹⁾.

ومما يؤكد هذا القول هو إنه على المستوى الوطني ورغم توصل الدول الى عقد إتفاقيات ومعاهدات دولية وإقليمية عديدة، جماعية كانت أم ثنائية، في شأن حماية البيئة أو إحدى عناصرها إلا إن معظم تلك الإتفاقيات والمعاهدات لم يتم تنفيذها بصورة مرضية من قبل أكثرية الدول.

فمثلاً الدول العربية لم تقم بتنفيذ الإتفاقيات البيئية التي أبرمتها أو إنضمت إليها بشكل مطلوب، مما أوعز البعض ذلك الى أسباب عدة، من أهمها غياب السياسات البيئية الواضحة في هذه الدول، وعدم إيلاء إهتمام كبير للجوانب القانونية في الإستراتيجيات الوطنية وفي الخطط التنموية، بالإضافة الى النقص في الأدوات القانونية والكوادر الفنية الوطنية المتدربة على تطبيق وتنفيذ المعايير البيئية الواردة في الإتفاقيات الدولية البيئية بعد إبرامها أو الإنضمام إليها⁽²⁾.

يبدو مما تقدم أن الحماية الدولية للبيئة مع الإقرار باهميتها إلا إنها لاتتمكن بمفردها من تحقيق الهدف المبتغى على النحو الأمثل، بل لابد من أن تلازم تلك الحماية حماية وطنية للبيئة في إطار القوانين الداخلية بافرعها المختلفة، الأمر الذي يمكن معه تفعيل وتنفيذ القواعد الدولية للبيئة بواسطة قواعد قانونية وطنية، والذي يظهر مدى تأثير الحماية الدولية على الحماية الوطنية للبيئة.

(1) المصدر نفسه، ص 30.

(2) د. بدرية عبدالله العوضي، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي، معوقات تطبيق الإتفاقيات البيئية الدولية في دول مجلس التعاون الخليجي، الكويت، 2005، ص 291 وماتلها.

وفيما يتعلق بالقانون الجنائي البيئي أو الحماية الجنائية للبيئة، فإن القانون الجنائي يلعب دوراً مهماً في حماية البيئة من خلال تجريم بعض الأعمال الإيجابية أو السلبية التي تلحق الضرر بالبيئة في بعض عناصرها. ويعد من أوائل القوانين التي عملت على حماية البيئة في بعض جوانبها وخاصةً من خلال حماية النظافة العامة وتجريم بعض الأفعال الضارة بالبيئة⁽¹⁾.

وكذلك فإن القانون الجنائي بواسطة عنصر الردع التي تنتج عن تطبيق العقوبات الجنائية البيئية له دور مهم في تقليل الإعتداءات التي تضر بالبيئة أو ببعض من عناصرها، أو حتى عن طريق النصوص الجنائية الواردة في القوانين الجنائية والتي هي في طور السكون - أي غير مطبقة على أحد - يمكن للقانون الجنائي أن يردع ويكبت البواعث الدافعة إلى الإتيان بالأفعال التي من شأنها الإضرار بالبيئة⁽²⁾.

ومع ذلك فإننا نتفق مع الرأي القائل في أن دور القانون الجنائي في مجال البيئة يعد دوراً ثانوياً لا يتجاوز تدعيم بعض قواعد القانون الإداري المتعلقة بحماية البيئة، وكثيراً ما تكون الجزاءات التي يضعها ضعيفة غير رادعة لاتوفر الحماية الكافية للبيئة. هذا بالإضافة إلى إن توقيع الجزاءات الجنائية إنما يأتي في مرحلة لاحقة بعد إرتكاب الأفعال الضارة بالبيئة كعقوبة عليها بعكس الإجراءات والجزاءات الإدارية التي تعمل على منع وقوع تلك الأفعال أصلاً⁽³⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص32.

(2) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص141.

(3) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص32.

ثانياً: أهمية القانون الإداري البيئي:

من خلال ماتقدم من تقييم دور الفروع القانونية الأخرى في حماية البيئة وبالأخص الحماية الدولية والحماية الجنائية يتبين بان الحماية الإدارية للبيئة تكون ضرورية ولازمة ليس فقط فيما تملكه الإدارة من هيئات ووسائل إدارية تستطيع بموجبها أن تضطلع بمهام حماية البيئة على أكمل وجه، بل حتى بالنسبة الى الصور الأخرى للحماية القانونية للبيئة تعتبر الحماية الإدارية عوناً لها ويرجع سبب ذلك الى ما تحتاجه تلك الصور الأخرى من إمكانيات ووسائل وأجهزة إدارية في إطار كل دولة لإمكان فاعليتها في عملها إزاء حماية البيئة والقضاء أو التقليل من المشاكل التي تعترضها.

بالإضافة الى ذلك فإن القانون الإداري البيئي له أهميه خاصة فيما يتضمنه من تبني وسائل وقائية وعلاجية لحماية البيئة. ففي إطار عمل الإدارة الوقائي تعمل الحماية الإدارية في مرحلة تسبق وقوع الخطر أو المشكلة التي قد تلحق ضرراً بالبيئة، وذلك من خلال تقنيات عدة منها(الضبط الإداري، والتخطيط البيئي، والتوعية البيئية، والتربية البيئية..). وفي إطار عمل الإدارة العلاجي تتحرك الحماية الإدارية في مرحلة لاحقة على وقوع الخطر أو المشكلة من خلال تبني جزاءات إدارية بيئية كغلق المحل المضر بالصحة والبيئة بقرار من الجهة الإدارية المختصة.

كما إن السلطات الإدارية تقوم بتنفيذ التشريعات البيئية الضبطية التي غالباً ما تقوم السلطات التشريعية في الدول الى سنها لمكافحة تلوث البيئة في أقاليمها، وبالتالي فإن السلطات الإدارية هي الجهة الأساسية في تنفيذ القواعد التشريعية البيئية للمحافظة على النظام العام البيئي كإختصاص أساسي من إختصاصاتها⁽¹⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 67.

وكذلك فإن طبيعة المخاطر والمشاكل التي تهدد البيئة تعطي للحماية الإدارية أهمية بالغة مقارنة بالصور الأخرى للحماية القانونية، حيث إن معظم المخاطر والمشاكل التي تعترض البيئة تعود إلى الجهات الإدارية نفسها وحتى إذا كانت تابعة من أعمال بعض الأفراد في الدولة فإن الأجهزة الإدارية المعنية أو المهتمة بحماية البيئة هي الجهة الأقدر لمنع تلك الأعمال وتخليص البيئة من الخطر والضرر⁽¹⁾.

الفرع الثالث

مصادر القانون الإداري البيئي

للقانون الإداري البيئي مصادر يستقي منها قواعده، وهي ذات المصادر التي تهمل منها القانون الإداري العام قواعده أيضاً، والتي أشير إليها في كتب ومؤلفات "مبادئ وأحكام القانون الإداري". غير إن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري البيئي قد أضافت إلى قائمة تلك المصادر الداخلية، مصادر أخرى دولية بالنظر إلى أهمية القواعد الدولية في مجال حماية البيئة ومدى تأثير القانون الإداري البيئي بتلك القواعد.

ومن ذلك سوف نقسم هذا الفرع إلى قسمين، نتناول فيهما المصادر الداخلية والمصادر الدولية للقانون الإداري البيئي على انفراد، كما يأتي:

أولاً: المصادر الداخلية:

هذه المصادر ينقسم إلى نوعين، النوع الأول، مصادر أصلية أو رسمية وهي "التشريع، والعرف". والنوع الثاني مصادر إحتياطية أو تفسيرية وهي "القضاء والفقهاء"، وسوف نشير إليها تباعاً:

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 144.

1- التشريع: من البديهي هو إن الإدارة تعد الجهة المسؤولة عن تنفيذ القوانين والتشريعات البيئية، ومن ذلك يستقي القانون الإداري البيئي أكثرية قواعده من التشريعات الداخلية سواءً أكانت تشريعات برلمانية أم أنظمة وتعليمات".

ففيما يتعلق بالتشريعات البرلمانية فإنها تشكل مصدراً أساسياً للقانون الإداري البيئي، حيث قامت غالبية الدول باتباع أسلوبين في إصدار التشريعات البرلمانية المتعلقة بحماية البيئة وتحسينها. الأسلوب الأول عبارة عن إصدار تشريعات عامة تشتمل على بعض نصوص متفرقة تتكلم على الحماية الإدارية لبعض عناصر البيئة بصورة تبعية، كالتشريعات المنظمة للصيد، أو المجاري المائية، أو النظافة العامة.. إلخ. وقد سميت هذه التشريعات بالتشريعات ذات الأبعاد البيئية نسبة إلى كونها تهدف إلى وضع الحماية القانونية لبعض عناصر البيئة.

وقد أتبع هذا النهج من قبل معظم الدول بغض النظر عن نظامها القانوني، سواءً أكانت تلك التي تتبع النظام القانوني الإنجلوسكسوني⁽¹⁾ أم تلك التي تنتهج

(1) ويمكن أن نشير إلى نماذج للتشريعات ذات الأبعاد البيئية في النظام القانوني الإنجلوسكسوني وبالتحديد في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. حيث عرفت بريطانيا قانون السيطرة على التلوث في عهد الملك إدوارد الأول سنة 1306 جراء إسناد تهمة إلى رجل قام بحرق كميات من الفحم نتج عنها انبعاث كميات كبيرة من الدخان والسموم في الهواء والذي أدى إلى إلحاق الأذى والضرر بالصحة العامة، وقد حدد القانون جزاءات تردع كل من يأتي بعمل يلحق ضرراً بالبيئة أو إحدى عناصرها.

كما وإثر التطور الصناعي في القرن التاسع عشر وما بعده من تنوع أدوات العلم والتكنولوجيا التي ضربت سلبيات عناصر البيئة من خلال المخلفات الناجمة عن النشاط الإنساني، وقد توالى إثر ذلك إصدار تشريعات متعددة تهدف إلى حماية عنصر من عناصر البيئة أو أكثر، ومن أمثلتها أصدر البرلمان الإنجليزي في عام 1959 قانون الهواء النظيف، وقانون مكافحة الضوضاء لعام 1960، والقانون الذي صدر عام 1847 المتعلق بعدم جواز تصريف الفضلات أيّاً كان نوعها إلى مجاري المياه. وفي أمريكا، الوقائع والأحداث المتعلقة بالبيئة دفعت الكونغرس إلى إصدار قوانين بيئية. فجراء انتشار المواد السامة والدخان المنبعث من مخلفات الصناعة تلك التي تشكل عنها سحابة سوداء فوق مدينة سانت لويس ولوس أنجلوس ووبتسرخ، وعلى أثره تحول نهار تلك المدن إلى ظلام دامس،

==

النظام اللاتيني في نظامها القانوني⁽¹⁾.

الأمر الذي أدى الى عقد مؤتمر في عام 1949 نتج عنه إصدار قانون الهواء النظيف عام 1967، وكذلك أصدر الكونغرس الأمريكي قانون مياه الشرب الآمنة والذي أعطى صلاحية للجهات الفدرالية بوضع وتنفيذ معايير مياه الشرب من مصادرها السطحية والجوفية والرقابة على حقن النفايات وغيرها تحت الأرض ووضع برامج لحماية الآبار العامة لمياه الشرب.

كما وقد صدر في عام 1976 قانون معدل لتشريعات حماية المياه يستهدف السيطرة الأمثل على التلوث الناجم من النفايات في المجاري المائية وصدر في العام نفسه تشريع خاص يتعلق بالسيطرة على إستخدام المواد السامة، بالإضافة الى تشريعات عديدة تختص بالمحافظة على مصادر الثروة الطبيعية، كالقانون الفدرالي للمبيدات الحشرية والفطريات والقوارض لعام 1910 وتعديله عام 1972، وقانون الطاقة النووية لعام 1946 وقانون سياسة النفايات النووية لعام 1982 وتعديله عام 1987 وغيرها. للمزيد ينظر: د. ليزا ه. نيوتن، نحو شركات خضراء، ت: إيهاب عبدالرحيم محمد، سلسلة عالم المعرفة، 2006، ص 162؛ د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 125 وماتلها.

(1) ويمكن أن نشير الى نماذج للدول التي تنتهج النظام اللاتيني كفرنسا ومصر والعراق. فقد صدر في فرنسا عدد غير قليل من التشريعات البرلمانية التي تهدف الى حماية البيئة أو إحدى عناصرها، حيث صدر قانون رقم 842 لسنة 1961 في صدد مكافحة التلوث الهوائي، وقانون رقم 663 لسنة 1976 المتعلق بتصنيف المنشأة حماية للبيئة، ويقر ضوابط لأجل تشغيل المنشآت التي يمكن أن ينشأ عنها قلق أو خطورة على الصحة العامة والبيئة.

كما أصدر المشرع الفرنسي قراراً في 17 / تموز / 1980 يقضي بانشاء وكالة معنية بجودة الهواء الجوي ونوعيته وتحديد معايير الانبعاثات للنشاط الملوث سواءً أكان صناعياً أم زراعياً أم تجارياً أم خدمياً. وأصدر المشرع الفرنسي أيضاً تشريعات تهدف الى حماية البيئة المائية والأرضية، منها القانون الصادر بشأن التلوث عن عمليات الدفن والإغراق في عام 1976، والقانون الصادر بشأن التلوث العام بالزيت ومشتقاته في عام 1983 والمعدل بقانون رقم 444 لسنة 1990، وكذلك القانون رقم 633 لسنة 1975 المتعلق بالتخلص من النفايات وإسترداد المواد الأولية، وقانون حماية المعادن لسنة 1962، وقانون الإصلاح الحضري والعمراني الصادر في عام 1977، وكذلك القانون الصادر في عام 1960 بصدد حماية جمال المشهد العام.

والأمر نفسه في مصر حيث صدر تشريعات برلمانية عدة تهدف الى حماية عنصر من عناصر البيئة أو أكثر، ولكثرتها يمكن الإشارة الى أمثلة منها: قانون تنظيم إستعمال مكبرات الصوت لسنة 1949 المعدل، القانون رقم 66 لسنة 1973 المتعلق بتنظيم المرور، القانون رقم 52 لسنة 1981 الخاص بالرقابة على التدخين، القانون رقم 72 لعام 1968 المتعلق بمنع تلوث مياه البحر بالزيت،

أما الأسلوب الثاني الذي لجأت اليه غالبية الدول من دون أن تهجر الإسلوب الأول⁽¹⁾، فيتمثل في إصدار تشريع خاص بحماية البيئة بجميع عناصرها، وقد اختلفت تسميات ذلك التشريع وفقاً لإختلاف الدول، حيث إن هناك من الدول من سمته بالقانون البيئي، وأخرى بقانون حماية البيئة، أو قانون حماية وتحسين البيئة، أو قانون مكافحة التلوث⁽²⁾.

ويعد إصدار هذا التشريع الخاص خطوة حضارية هامة لمساندة التشريعات البيئية الأخرى في تحقيق الهدف المنشود والذي يتمثل بحماية البيئة من خلال

==

وقانون حماية الماء رقم 57 لسنة 1978 بصدد التخلص من البرك والمستنقعات، والقانون رقم 48 لسنة 1982 في شأن حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، وقانون النظافة العامة رقم 38 لسنة 1967، والقانون رقم 116 لسنة 1983 المتعلق بحماية الرقعة الزراعية وعدم المساس بها أو تجريفيها أو تبويرها عمداً أو البناء عليها، والقانون رقم 102 لسنة 1983 بشأن المحميات الطبيعية.

للمزيد ينظر: د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص 87 وما بعدها.

وفي العراق أيضاً صدرت الكثير من التشريعات ذات الأبعاد البيئية، منها قانون لجنة الطاقة الذرية رقم 1 لسنة 1951، وقانون مكافحة الأمراض السارية رقم 2 لسنة 1964، وقانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981، وقانون صيانة شبكات الري والبزل وحماية الأراضي المستصلحة رقم 112 لسنة 1983، وقانون إستغلال الشواطئ رقم 59 لسنة 1987، وقانون تنظيم الإستثمار المعدني رقم 91 لسنة 1988، وقانون مكافحة التدخين في إقليم كردستان رقم 31 لسنة 2007، وقانون الغابات والمشاجر العراقي رقم 30 لسنة 2009 وقانون حماية الحيوانات البرية رقم 17 لسنة 2010.

(1) حيث يرى البعض وبحق في إن هذا التشريع الخاص رغم شموليته وإتساعه، إلا إنه لم يحل محل التشريعات البيئية المتعددة، بل ظلت التشريعات تلك نافذة باحكامها ماعدا تلك التشريعات التي صرح القانون الخاص بالغائها، وكذلك تلك الأحكام التي تتعارض وأحكام التشريع الخاص، ويلغي أيضاً التكرار الموجود في التشريعات المختلفة. د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص 126.

(2) ومثالها، قانون البيئة السوري رقم 50 لسنة 2002، وقانون حماية البيئة السويسري لسنة 1983، وقانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006، وقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009، وقانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان -العراق رقم 8 لسنة 2008، والقانون الإنجليزي لمكافحة التلوث لسنة 1974، والقانون النرويجي لمكافحة التلوث لسنة 1981، والقانون العماني لمكافحة التلوث لسنة 1984.

تضمينه نصوصاً وأحكاماً بيئية عامة، إضافةً الى أحكام ونصوص بيئية تتعلق بحماية أي عنصر من عناصر البيئة الأساسية⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالأنظمة والتعليمات " التشريعات الفرعية " فقد لعبت دوراً مهماً في مجال الحماية القانونية للبيئة وخاصةً في المجال الفني المتعلق بالجوانب الصناعية والزراعية والعلمية والكيميائية وغيرها، حيث لجأت اليها أغلب السلطات التنفيذية في الدول ولاسيما أن التشريعات البرلمانية تترك الأمور التفصيلية المتعلقة بحماية البيئة وتعهد أمر تنظيمها الى السلطة التنفيذية، وبالأخص الأجهزة الإدارية المعنية بذلك، ويمكن ملاحظة ذلك في بعض نصوص التشريعات البيئية⁽²⁾.

(1) فعلى سبيل المثال فإن قانون حماية وتحسين البيئة للإقليم كوردستان- العراق رقم 8 لسنة 2008 جاء في سياق أربعة أبواب. تم تناول التعاريف والأهداف والمبادئ العامة في فصلين، خصص الفصل الأول الى تعاريف وأهداف القانون، ومن بين أهدافه المحافظة على الموارد الطبيعية وتنميتها وترشيد استخدامها، وجعل السياسة البيئية جزءاً لا يتجزأ من التخطيط الشامل للتنمية في جميع المجالات البشرية، وكذلك يهدف القانون الى رفع مستوى الوعي البيئي وترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية لحماية البيئة وتحسينها. والفصل الثاني تضمن الإشارة الى المبادئ الأساسية والأحكام العامة. أما الباب الثاني فقد تم تخصيصه الى تأسيس مجلس لحماية وتحسين البيئة في الإقليم يرتبط بوزارة البيئة، وأيضاً شكل مجالس المحافظات المعنية بحماية وتحسين البيئة في المحافظات. وقد نظم الفصول الأخرى. وقد نظم الفصول الأخرى من هذا الباب أمور في غاية الأهمية مثل " التخطيط البيئي، تقدير الأثر البيئي والموافقات البيئية، التفتيش والرقابة البيئية، التدابير التحفيزية، المسؤولية والتعويض عن الأضرار..".

وفي الباب الثالث نظم أمر حماية وتحسين البيئة لأي عنصر من عناصر البيئة مثل " حماية الهواء، حماية المياه، حماية التربة، حماية التنوع الإحيائي.. ". والباب الرابع والأخير نظم فيه الأحكام العقابية، والذي تضمن عقوبات جنائية وكذلك جزاءات إدارية يمكن فرضها على كل من يخالف أحكام القانون.

(2) وللممثل على ذلك فقد ترك المشرع العراقي في سياق قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 تنظيم الأمور التفصيلية في أكثر من موضع وموضوع الى الهيئة الإدارية المعنية باستصدار التشريعات الفرعية " الأنظمة والتعليمات " لتنظيمها. وللإطلاع على أمثله ينظر المواد (7 أولاً، 15 خامساً، 16، 18 رابعاً، 20 ثانياً وخامساً، 25، 30 أولاً، 31.. إلخ) من القانون المذكور.

ومن أمثلة الأنظمة والتعلمت الإدارية البيئية المقارنة، النظام الإداري الصادر في إنجلترا عام 1875 القاضي بعدم جواز تصريف مياه الفضلات المنزلية ومياه الصرف الصحي والصناعي والفضلات الحيوانية والزراعية وجرم إلقاء النفايات والفضلات في غير أماكنها المخصصة، أو كالقرار الجمهوري المصري الصادر في سنة 1969 تحت رقم 864 في شأن إنشاء لجنة عليا لحماية الهواء من التلوث، أو القرار الوزاري رقم 470 الصادر في 1971 المتعلق بالمعايير الموضوعية لتلوث الهواء الجوي، والهواء داخل المؤسسات الصناعية والوحدات التي تتبعها، أو القرار الوزاري المرقم ب(236) لسنة 1958 المتعلق بمجال غربلة وطحن الحبوب الصادرة عن وزارة الشؤون البلدية والقروية المصرية، أو كنظام الإشراف على الحرف ذات الروائح الكريهة رقم 42 لسنة 1932، ونظام تنظيف الطرق والتخلص من الفضلات رقم 44 لسنة 1968، وكذلك كالبيان الوزاري رقم 2 لسنة 1975 المتعلق بعدم جواز سير المركبات التي تتصاعد منها أدخنة تؤذي الصحة العامة، وكذلك بيان رقم 10 لسنة 1996 المتعلق بتسبب المركبات في تلويث البيئة وآثاره الضارة على الصحة العامة⁽¹⁾.

والأمر نفسه في العراق فقد صدرت العديد من الأنظمة والتعليمات البيئية التي يمكن أن نشير الى البعض منها، كنظام الحمامات والمسابع رقم 32 لسنة 1967، نظام الأغذية رقم 29 لسنة 1982، نظام رقم 4 لسنة 1935 المتعلق بنظام المكاه لتنظيف الشوارع ونقل الأتبال وإزالة المكاه ومنع تلوث الأنهار، نظام معامل الثلج رقم 45 لسنة 1937، ونظام الشواطئ والجزر رقم 25 لسنة 1962، وقرار مجلس حماية وتحسين البيئة رقم 3 لسنة 1991 في شأن منع ضخ مياه الشرب من خلال الشبكات بدون تعقيم، وقرار مجلس حماية وتحسين البيئة رقم 5 لسنة 1991

(1) للمزيد ينظر: د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص 83 ومابعدها.

بشأن حظر تصريف مياه المجاري المنزلية أو العامة الى الأنهار⁽¹⁾.

2- العرف: يقصد من العرف بصفة عامة درج الناس في تنظيم علاقة من علاقاتهم حتى أحسوا بالزامه، ويعد مصدراً من مصادر القانون⁽²⁾. وقد تعددت المجالات التي يتناولها العرف، حيث هناك قواعد عرفية دولية، وقواعد عرفية دستورية، وقواعد عرفية مدنية، وقواعد عرفية إدارية⁽³⁾.

والعرف الإداري كمن ذهب الى ذلك ينشأ عن إضطراد سلوك الإدارة على نحو معين إزاء تنظيم علاقة من العلاقات الإدارية حتى يشعر أطرافها بالزامها⁽⁴⁾.

كما وقد حددت المحكمة الإدارية العليا المصرية مفهوم العرف الإداري بأنه "تعبير يطلق على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على إتباعها في مزاوله نشاط معين لها، حيث ينشأ في إستمرار الإدارة في إتزامها بهذه الأوضاع والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط، أن تصبح تلك الأوضاع بمثابة القاعدة القانونية الواجبة للإتباع، مالم تعدل بقاعدة قانونية أخرى مماثلة لها أو أعلى منها.." ⁽⁵⁾.

وفي مجال الحماية الإدارية للبيئة يتمثل العرف بالقواعد القانونية التي درجت الإدارة على إتباعها بصورة منتظمة ومستمرة باتجاه حماية البيئة من المشكلات التي تبتلى بها. هذا في حين إن العرف الإداري البيئي دوره ضئيل وضعيف في بلورة القاعدة القانونية البيئية بالمقارنة مع دور العرف في أفرع القانون الأخرى، ويرجع

(1) للمزيد ينظر: د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 140 وما بعدها.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، القانون الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2006، ص 47.

(3) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص 42.

(4) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص 47.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية المرقمة 159 لسنة 1 (ق) تأريخ 5 / 11 / 1955 نقلاً عن د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص 43.

سبب ذلك الى حداثة الإهتمام القانوني بصورة عامة بالمشكلات البيئية، الأمر الذي يقرب الممارسات الإدارية، إن وجدت، في مجال حماية البيئة من عادات وتقاليد أكثر منه الى العرف الإداري البيئي.

3- القضاء: يعد القضاء مصدراً هاماً من مصادر القانون الإداري بصورة عامة الى حد رسمه البعض بأنه يعادل التشريع بالنسبة لمختلف فروع القانون الداخلي الأخرى، وذلك لكون القانون الإداري قانون غير مقنن ولم تنظم التشريعات كثيراً من جوانبه، وبالتالي فالقضاء الإداري، وبالأخص القضاء الإداري الفرنسي، هو مصدره الأول وعماد نشأته، وهو الذي أقام نظرياته المختلفة، كنظرية المسؤولية الإدارية، ونظرية القرار الإداري، ونظرية الأموال العامة، ونظرية العقد الإداري، ونظرية المنازعات الإدارية وغيرها⁽¹⁾.

ويصدق كذلك دور القضاء بوجه عام ودور القضاء الإداري بوجه خاص في مجال الحماية الإدارية للبيئة من خلال إرساء قواعد قانونية إدارية تهدف الى حماية البيئة أو أحد عناصرها من التلوث والمشكلات الأخرى التي قد تعترها.

وهذا الدور الخلاق للقضاء في إطار القانون الإداري البيئي يستند الى الطبيعة الذاتية لمشكلات القانون ذاته، حيث في الغالب تعتبر مشكلات فنية وتتصل بعلوم النبات والحيوان والبحار والمناخ وغيرها، الأمر الذي يتحتم على الجهات القضائية التي تنظر في المنازعات التي تثار بصدها أن تستند الى موجبات العدالة والمبادئ القانونية العامة، أي لها أن تخرج عن النصوص القانونية مما يجعل لها دوراً إنشائياً واضحاً في مجال الحماية الإدارية للبيئة⁽²⁾. والقضاء الإداري يلعب دوراً

(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص51؛ د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص10 وما بعدها.

(2) د. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث-تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص45-46.

كبيراً في ذلك المجال وبدأ يرسو على إصدار قرارات وأحكام قضائية إدارية بيئية.

4- الفقه: يقصد بالفقه تلك القواعد التي يستنبطها الفقه القانوني بالدراسة والبحث، أو هي الآراء والتوجيهات التي يدلي بها الفقهاء بصدد مسألة قانونية معينة⁽¹⁾.

ولايعد الفقه من المصادر الرسمية للقانون، ومنها القانون الإداري، بل هو مجرد مصدر تفسيري بشأن تفسير القواعد القانونية، وما يجب أن تكون عليه السياسة التشريعية. ولذلك فإن آراء الفقه غير ملزمة لأحد، لا للمشرع ولا للقضاء، وإن كان لها في أحيان كثيرة أثر كبير بالنسبة لهما، بيد إن ذلك الأثر يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية تقنع المشرع أو القاضي بالأخذ بها⁽²⁾.

إلا إن دور الفقه بارز في نطاق القانون الإداري العام ويرجع ذلك الى حدائته وعدم تقنينه في مجموعة متكاملة، وعجز تشريعاته عن تغطية كافة موضوعاته. لذلك يتحلى الفقه في فرنسا ومصر بدور مهم في معاونة القاضي الإداري على إستنباط القواعد المناسبة لحكم المنازعات الإدارية، وبالتالي خلق وبناء مبادئ ونظريات القانون الإداري العام المتعددة في المجالات التي لم تنظمها النصوص التشريعية⁽³⁾.

ومن ذلك فإن الفقه تزداد أهميتها في مجال القانون البيئي بصورة عامة، والقانون الإداري البيئي بصورة خاصة، وذلك بالنظر الى حداثة هذا الفرع من فروع القانون الإداري العام والذي هو بالأساس نتاج آراء وتوجيهات الفقهاء الذين حاولوا صياغة مبادئه وموضوعاته الأساسية، وكذلك حاولوا تنظيم جوانبه المختلفة.

(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، لمصدر السابق، ص55.

(2) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص48.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص55.

ولاسيما إن الفقه لعب دوراً مهماً في مجال التنبيه الى المشكلات القانونية التي تثيرها الأخطار التي تهدد البيئة الإنسانية. وقد تجلى ذلك بصورة واضحة أثناء إنعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الأول للبيئة الذي أُنعقد بمدينة إستكهولم، إذ طرحت فيه الكثير من الآراء الفقهية المناقشة للقواعد القانونية التي ترسم لما ينبغي أن تكون عليه التدابير والسياسات التي تكفل صيانة بيئة الإنسان والحفاظ على مواردها الطبيعية وتوازنها الإيكولوجي⁽¹⁾.

ثانياً: المصادر الدولية:

يعد هذا النوع من المصادر خصيصة من خصائص قانون حماية البيئة بوجه عام، ومنها القانون الإداري البيئي، وتندرج تحته المعاهدات والإتفاقيات الدولية، وقرارات المؤتمرات والمنظمات الدولية، والمبادئ العامة للقانون، وكذا العرف والقضاء الدوليان. وسوف نتناول تلك الصور فيما يأتي:

1- الإتفاقيات الدولية:

تحتل الإتفاقيات أو المعاهدات الدولية قمة المصادر الدولية التي تستقى منها قواعد القانون الإداري البيئي، ويمكن أن يرجع سبب ذلك الى عوامل عدة، منها، الطبيعة الدولية لكثير من مشكلات البيئة كالتلوث العابر للحدود الذي يقتضي تبلور تعاون وجهود جماعية لحله والقضاء عليه⁽²⁾.

(1) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث-تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص36.

(2) وقد أكد قانون حماية البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009 على أهمية التعاون الدولي والإقليمي في مجال حماية البيئة، بصورة ربط وبالضرورة الهدف من القانون في إطار حماية البيئة وتحسينها بالتعاون الدولي والإقليمي، حيث جاءت في مادته الأولى "يهدف القانون الى حماية وتحسين البيئة من خلال إزالة ومعالجة الضرر الموجود فيها أو الذي يطرأ عليها والحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الإحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بالتعاون مع الجهات المختصة بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في هذا المجال".

وتتعدد الإتفاقيات المبرمة في صدد حماية البيئة من قبل المنظمات والدول لتصل الى أكثر من 180 إتفاقية دولية وإقليمية وقد سبقنا بالإشارة الى البعض منها في معرض حديثنا عن الحماية الدولية للبيئة ونكتفي بذلك.

بيد إنه وعلى الرغم من الطابع الدولي لتلك الإتفاقيات، فإن المبادئ القانونية العامة التي تشتمل عليها تعد مصدراً لقواعد قانون حماية البيئة والقانون الإداري البيئي، وتضحى جزءاً من القانون الداخلي للدولة إذا ما صادقت على الإتفاقية⁽¹⁾.

2- قرارات المنظمات والمؤتمرات الدولية:

إن الإتفاقيات والمعاهدات المبرمة في مجال حماية البيئة يرجع الفضل فيها الى المنظمات الدولية العامة والمتخصصة، كمنظمة اليونسكو، ومنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومجلس أوروبا، ومنظمة التعاون والتنمية والإقتصادية.

وقد صدرت عن تلك المنظمات وغيرها العديد من القرارات والتوجيهات والإعلانات المتعلقة بحماية البيئة، سواءً فيما يتعلق بتلوث الهواء أو الماء أو التربة، أو بحماية الموارد الطبيعية والحياة البرية، كقرارات تحديد الملوثات الهوائية، والنسب أو المستويات المسموح بها من تلك الملوثات، كنسب الرصاص في البنزين، ونسب الكبريت في أنواع الوقود السائل، ونسب العوالق أو الجسيمات في الهواء، ومستويات إنبعاث صوت الطائرات النفاثة والأسرع من الصوت، وكذلك التوجيهات المتعلقة بنوعية مياه الشرب، ومياه الإستحمام، والمياه العذبة الصالحة لحماية الأسماك،

(1) مثلاً المادة الأولى من القانون المصري رقم 72 لسنة 1968 الخاص بمنع تلوث مياه البحر بالزيت، التي تنص على أن "يعتبر جزءاً متمماً لهذا القانون أحكام المعاهدة الدولية لمنع تلوث مياه البحر بالزيت الصادرة بلندن سنة 1954 والمعدلة.. والتي وافق على إنضمام جمهورية مصر العربية إليها بقرار رئيس الجمهورية رقم 421 لسنة 1963. " د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث-تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص39.

والقرارات الخاصة بمنع الإتجار بالحيوانات البرية المهددة بالإنقراض، وبالحفاظ على الموائل الطبيعية للطيور البرية والأحياء⁽¹⁾.

وتعد تلك القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية رافداً من روافد قانون حماية البيئة، وقد إعتبرها البعض بأنها تشكل رافداً مباشراً للقواعد القانونية لقانون حماية البيئة، ولاسيما إذا إحتوت على خصائص القاعدة القانونية بان كانت عامة ومجردة، وملزمة لمن تخاطبهم، إلزاماً يتضمن تكليفاً بعمل أو إمتناع عن عمل⁽²⁾.

أما عن القرارات والإعلانات الصادرة عن المؤتمرات الدولية والمتعلقة بحماية البيئة، فقد إنتهت المؤتمرات الدولية البيئية الى إصدار الإعلانات تلك، حيث تتضمن توصيات ومبادئ عامة حول حماية البيئة وقد سبقنا بالإشارة الى نماذج منها في معرض حديثنا عن الحماية الدولية للبيئة.

ومع ذلك فإن القرارات والإعلانات التي تصدر عن المؤتمرات تلك تساهم بصورة واضحة -لاتقبل الشك- في إرساء مبادئ وقواعد الحفاظ على البيئة، والتي بدورها تدخل في البناء العام لقانون حماية البيئة⁽³⁾.

3- المبادئ القانونية العامة:

المبادئ القانونية العامة، هي مجموعة الأحكام والقواعد التي يقوم عليها، وتعترف بها، النظم القانونية الداخلية للدول أعضاء المجتمع الدولي. وتعتبر تلك المبادئ العدالة القانونية من الدول في مجموعها، ويمكن أن تكون أحد المصادر التي تستقي منها القواعد القانونية⁽⁴⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص103.

(2) د. أحمد عبدالكريم سلامة، المصدر أعلاه، ص40.

(3) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص40.

(4) المصدر نفسه، ص41.

ومن المبادئ القانونية التي يمكن أن تشكل مصدراً من مصادر قانون حماية البيئة والقانون الإداري البيئي، مبدأ حسن الجوار الواجب بين الدول، ومبدأ عدم التعسف في استعمال الحق، ومبدأ بذل العناية المعقولة في منع التلوث البيئي⁽¹⁾.

بيد إنه المبادئ القانونية العامة في مجال حماية البيئة تعد محدودة الى أقصى درجة، الأمر الذي يشكك في كفايتها، بمفردها لإستنباط القواعد القانونية التي تنظم علاقة الإنسان بالبيئة. وبالإضافة الى ذلك فإن المبادئ القانونية العامة يعتمدها الكثير من الغموض ويصعب إيجاد معيار فاصل وواضح بينها وبين القواعد العرفية لحماية البيئة. إذ هناك من القواعد التي قد تكون قائمة في كلا المصدرين، منها قاعدة بذل العناية الواجبة في حماية البيئة، وقاعدة عدم التعسف في استعمال الحق، وقاعدة حسن الجوار، ومسؤولية الدولة عن أنشطتها الضارة بالبيئة⁽²⁾.

4- العرف الدولي:

يعرف العرف الدولي بأنه: عادة جرى عليها أشخاص القانون الدولي في سلوكهم المتعلق بعلاقاتهم الدولية، سواءً تمثلت العادة في سلوك إيجابي، أو كانت مجرد إمتناع عن عمل، وتقترن باعتقادهم بان لها منزلة القاعدة القانونية الدولية الملزمة⁽³⁾.

ومن الملاحظ إن العرف الدولي في سياق قانون البيئة، مثلما هو الحال في القانون الدولي العام، يتطلب لتكوينه بالإضافة الى الركن المادي والمعنوي، أن يتوفر التبادل بين الدول في المواقف والأفعال التي تشكل موضوع العرف. ولا يتطلب

(1) د. فوزي أو صديق، حماية البيئة في التشريع القطري، ط ب، د ب، قطر، 2004، ص 40 وما بعدها.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 105.

(3) د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، ط ب، دار النهضة العربية، 2003، ص 334.

ذلك إجماع الدول بل إن القاعدة القانونية العرفية قد تنشأ بين عدد بسيط من الدول ثم يتواتر تبني تلك القاعدة بين الدول المذكورة دون إعتراض، فيحقق لها الثبات والقدم، وتضحى قاعدة ملزمة لكل أعضاء الجماعة الدولية، وأي دولة جديدة تنضم إليها بعد ذلك⁽¹⁾.

ويمكن الإعتراف بوجود القواعد العرفية البيئية، كحق الدفاع عن النفس وبمقتضاه يجوز للدول الشاطئية في حالات معينة، أن تقوم باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة خارج إقليمها لحماية نفسها من أضرار التلوث البحري، أو من خطر التهديد بحدوث تلك الأضرار لبيئتها البحرية⁽²⁾.

ومع أن العرف الدولي البيئي يعتبر في مرحلة تكوينه، بل وفي بدايات تلك المرحلة. إلا إنه يمكن أن ينمو ويتطور مع تعاظم مشكلات البيئة، ومحاولات وضع القواعد القانونية لحلها، مثلما نما وتطور في مجالات أخرى. وقد تساعد على ذلك توصيات المنظمات المتخصصة والمؤتمرات الدولية، وما يصدر عنها من قرارات وإعلانات، وسلوك الدول وتوافقها مع تلك التوصيات والإعلانات. الأمر الذي من شأنه أن يعمل على تطور وتبلور القواعد العرفية لقانون البيئة⁽³⁾.

5- القضاء:

ومع إن القضاء يعد من المصادر التفسيرية أو الإحتياطية للقانون، إلا إنه ذو دور كبير كمصدر من المصادر لبعض فروع القانون كالقانون الإداري، والقانون الدولي الخاص.

(1) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث-تنمية الموارد الطبيعية) المصدر السابق، ص42.

(2) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص105.

(3) د. أحمد عبدالكريم سلامة، المصدر أعلاه، ص44.

أما في مجال القانون البيئي فإن إعتبار القضاء الدولي كمصدر من مصادره أمر تكتنفه الصعوبة بسبب كون الأحكام القضائية التي فصلت في المنازعات البيئية قليلة وقد إنصبت في أغلبها على مجال المسؤولية الدولية عن التلوث البيئي⁽¹⁾.

بيد إن هناك من يتنبا بدور كبير وفعال للقضاء الدولي في إعتباره مصدراً من مصادر قانون حماية البيئة، وبالتالي فإن إيجاد القواعد القانونية البيئية وتفسيرها وتحديدتها سوف يساعد على تطور وتوسع قانون حماية البيئة دون شك⁽²⁾.

ويستند ذلك التنبؤ على الطبيعة الذاتية لمشكلات قانون البيئة، فهي من ناحية مشكلات فنية تتصل بعلوم النبات والحيوان والبحار والمناخ، ومن ناحية ثانية مشكلات يغلب عليها الطابع الدولي وذلك بالنظر الى إن بعض المخاطر البيئية كتلوث المياه وتلوث الهواء تتعدى الحدود الوطنية لدولة معينة.

وتلك الطبيعة الذاتية تقتضي عرض الأمر على محاكم تحكيم مشكلة من قضاة وخبراء فنيين، ولن تتقيد تلك المحاكم بما تتقيد به الهيئات القضائية من عدم خروجها عن النصوص القانونية، بل لها أن تستند الى موجبات العدالة والمبادئ القانونية العامة، مما يجعل لها دوراً إنشائياً واضحاً في نطاق القانون البيئي. ومن ذلك، كمن ذهب الى ذلك، سوف يصبح القضاء الدولي من المصادر المباشرة لقانون حماية البيئة ولن يقتصر دوره على مجرد تطبيق وتفسير القواعد القانونية المنظمة لحماية البيئة⁽³⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص106.

(2) هيبث الله زدى وسمانه خياطيان، نقش ديوان بين المللي دادگستري در تدوين وتوسعة هنجارهای محیط زیست، بحث منشور في حقوق محیط زیست (نظريه ها ورويه ها)، الصادرة عن سازمان حفاظت محیط زیست، 1388، ص236.

(3) د. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية)، المصدر السابق، ص46.

الفصل الثاني

التنظيم الإداري البيئي

ويشتمل هذا الفصل على المبحثين الآتيين:

✍ المبحث الأول: التنظيم الإداري البيئي المركزي.

✍ المبحث الثاني: التنظيم الإداري البيئي المحلي.

الفصل الثاني

التنظيم الإداري البيئي

الإدارة العامة البيئية هي الجهات والهيئات الإدارية الحكومية التي تستهدف في أعمالها حماية البيئة وتحسينها، سواءً أكانت تمتلك إختصاصاً أصلياً بذلك أم تمارس الإختصاص المذكور الى جانب إختصاصات أخرى معينة بموجب القوانين. ومع ذلك فإن التنظيم الإداري البيئي المقارن لم يكتف فقط على الجهات والهيئات الإدارية المركزية في إطار المحافظة على البيئة، بل إن هناك من الدول من اعتمد كذلك على هيئات محلية لا مركزية في نفس المهمة وفي حدود اختصاصها المكاني.

ولبيان ذلك نتناول هذا الفصل من خلال مبحثين، نخصص المبحث الأول إلى دراسة التنظيم الإداري المركزي البيئي، أما المبحث الثاني فندرس فيه التنظيم الإداري اللامركزي البيئي. كما يأتي:

- المبحث الأول: التنظيم الإداري البيئي المركزي.
- المبحث الثاني: التنظيم الإداري البيئي المحلي.

المبحث الأول

التنظيم الإداري البيئي المركزي

المركزية الإدارية تقوم على أساس وحدة السلطة التي تقوم بالوظيفة الإدارية للدولة، عن طريق أقسامها وتابعيها الذين يخضعون لرئاستها في جميع أرجاء ومرافق الدولة، والأقسام الرئيسة للسلطة الإدارية في النظام المركزي هي الوزارات، وهذه تقوم على أساس التخصص وتنوع الأهداف المراد تحقيقها⁽¹⁾.

ومن هذا فإن هناك من الدول من اتبع أسلوب إنشاء وخلق وزارة للبيئة تختص بحماية البيئة كمرفق أساسي لذلك، كما إن هنالك وزارات أخرى بموجب قوانينها مختصة بمراعاة وحماية البيئة، كما توجد في التنظيم الإداري المركزي للدول هيئات ومؤسسات عامة تشكلها الدولة وتختص بحماية البيئة، دون النظر إلى وجود وزارة للبيئة أو عدم وجودها:

(1) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، المصدر السابق، ص 73.

المطلب الأول

وزارة البيئة

أنشأت أول وزارة للبيئة في فرنسا في عام 1971 والتي سميت بوزارة حماية الطبيعة والبيئة⁽¹⁾، وبعد ذلك تعاقبت الدول على أنشائها وخصوصاً الدول الصناعية، الأمر الذي جعلها من المرافق العامة الأساسية في الوقت الحاضر⁽²⁾. ومن أمثلة الدول الأخرى التي توجد فيها هذه الوزارة (إيطاليا، هولندا، ألمانيا، مصر، لبنان، الأردن، العراق.. الخ)⁽³⁾.

وفي مصر تم تخصيص وزارة لشؤون البيئة من بين وزارات الدولة، وتم تكليف أول وزير متفرغ لشؤون البيئة في مجلس الوزراء وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم

(1) وقد عين أول وزير فرنسي للبيئة (Robert poujade) بموجب تعديل وزاري محدود تم في السابع من يناير 1971. وأعلن لدى توليه المنصب بأنه (وزير المستحيل) إشارة إلى الصعوبات التي تنبأ بالتعرض لها عند تعامله وتداخله مع الوزارات والإدارات الأخرى. وفي عام 1978 أدمجت الوزارة مع وزارة أخرى تحت إسم موحد وهو " وزارة البيئة وإطار الحياة "، وفي عام 1983 عين سكرتير دولة تابع للوزير الأول (رئيس الوزراء) ليهتم بشؤون البيئة وحده، ومنذ عام 1983 تعاقبت على هذا المنصب تسعة وزراء وخمسة من سكرتيري الدولة، الأمر الذي يدل على صعوبة مهمة (وزير المستحيل). د. محمد حسام محمد لطفي، الحماية القانونية للبيئة المصرية، ط ب، د ب، 2001، ص 2، هامش رقم 2.

(2) د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط 1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2003، ص 28.

(3) حيث أنشأت وزارة البيئة في لبنان بموجب القانون المرقم (216) الصادر في سنة 1993، وفي الأردن بموجب القانون المرقم (52) لسنة 2006، وفي العراق بموجب أمر سلطة الإئتلاف رقم (44) الصادر بتاريخ 2003/10/24، وفي إقليم كردستان - العراق بموجب القانون المرقم (10) في سنة 2006 قانون وزارة البيئة.

موقع وزارة الدولة لشؤون البيئة المصرية، جهاز شؤون البيئة، على الانترنت:

www.eeaa.gov.eg/arabic/main/about/asp

تاريخ الزيارة 2010/4/1.

(275) لسنة 1997⁽¹⁾. وممثلة هذه الوزارة بجهاز شؤون البيئة بموجب المادة (2) من القانون رقم (4) لسنة 1994 في شأن البيئة والمعدل بالقانون رقم (9) لسنة 2009.

وأناط القانون بهذا الجهاز مهاماً عدة، إذ يقوم برسم السياسة العامة وإعداد الخطط اللازمة للحفاظ على البيئة وتنميتها ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة، وله أن يضطلع بتنفيذ بعض المشاريع التجريبية، ويكون الجهة القومية المختصة بدعم العلاقات البيئية بين جمهورية مصر العربية، والمنظمات الدولية والإقليمية⁽²⁾.

وفي سبيل النهوض بتلك المهام والأهداف يتمتع الجهاز بموجب القانون البيئي بمجموعة كبيرة من الاختصاصات ويؤدي أدواراً متعددة، فهو يظهر تارةً كجهة استشارية لإبداء الرأي، وتارةً أخرى يتجسد بجهة رقابية، أو يظهر كجهة تخطيطية، أو يقوم بدور تنفيذي، أو كجهة تثقيفية ونوعية في مجال البيئة، أو كجهة ضبط⁽³⁾.

(1) وقد جاءت في المادة المذكورة بأنه "ينشأ برئاسة مجلس الوزراء جهاز لحماية وتنمية البيئة يسمى (جهاز شؤون البيئة) وتكون له الشخصية الاعتبارية العامة، ويتبع الوزير المختص لشؤون البيئة، وتكون له موازنة مستقلة، ويكون مركزه مدينة القاهرة، وينشأ بقرار من وزير المختص بشؤون البيئة فروع للجهاز بالمحافظات، وتكون الأولوية للمناطق الصناعية".

(2) المادة (5) من القانون المصري في شأن البيئة رقم 4 لسنة 1994 المعدل بقانون البيئة رقم (9) لسنة 2009.

(3) كولشان ثامر عبدالله، آليات التعاون الدولي في مكافحة الجريمة البيئية، المصدر السابق، ص 218؛ وتظهر تلك الأدوار في الإختصاصات الواردة للجهاز في المادة (5) من القانون البيئي المصري؛ ومن أهمها:

أ- أعداد مشروعات القوانين والقرارات المتعلقة بتحقيق أهداف الجهاز وإبداء الرأي في التشريعات المقدمة ذات العلاقة بالمحافظة على البيئة.

أما في العراق، فلم تكن هناك وزارة متخصصة للبيئة قبل صدور الأمر الإداري الصادر من سلطة الإئتلاف رقم (44) بتاريخ 2003/10/24، بل كان مهام الحفاظ على البيئة منوطاً بالوزارات والهيئات الوزارية الأخرى وخاصة وزارة الصحة⁽¹⁾. إلا انه بصدور هذا الأمر تم تأسيس أو (الإقرار بتأسيس)⁽²⁾، وزارة للبيئة في العراق، وأوكل إليها الأمر مهام ومسؤولية حماية البيئة العراقية والمحافظة عليها، وكذلك تتحمل مسؤولية حماية سكان العراق من الملوثات والمخاطر البيئية التي

==

ب- أعداد الدراسات عن الوضع البيئي وصياغة الخطة القومية لحماية البيئة والمشروعات التي تتضمنها واعداد الموازنة التقديرية لكل منها وكذلك الخرائط البيئية للمناطق العرائية والمناطق المخطط تنميتها ووضع المعايير الواجب الالتزام بها عن تخطيط وتنمية المناطق الجديدة وكذلك المعايير المستخدمة للمناطق القديمة.

ج- وضع المعايير والاشتراطات الواجبة على أصحاب المشروعات والفئات والالتزام بها قبل الإنشاء وأثناء التشغيل.

د- حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية، كذلك الكفاءات التي تسهم في إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة والإستفادة منها في إعداد وتنفيذ المشروعات والدراسات التي تقوم باعدادها.

هـ- المتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير والإشتراطات التي تلتزم الأجهزة والمنشأة بتنفيذها وإتخاذ الإجراءات التي ينص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير والشروط.

و- وضع أسس وإجراءات تقييم التأثير البيئي للمشروعات.

ي- وضع برامج التثقيف البيئي للمواطنين والمعاونة على تنفيذها.

ر- متابعة تنفيذ الإتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بالبيئة.

ز- إقتراح آليات إقتصادية لتشجيع الأنشطة المختلفة على إتخاذ إجراءات منع التلوث.

(1) حيث أناط قانون حماية وتحسين البيئة مهام رئاسة مجلس حماية وتحسين البيئة والذي هو الجهاز الإداري الرئيس في الحكومة آنذاك الى وزير الصحة بمقتضى المادة (4) من القانون.

(2) وذلك لإقرار يرجع الى ان الوزارة قد أسست فعلياً قبل صدور هذا الأمر، حيث عين وزير البيئة في 7/آب/2003 من قبل مجلس الحكم الا أن قانون تأسيسه تضمنه أمر سلطة الإئتلاف المؤقت المذكور والصادر في 2003/10/24، وذلك بموجب القسم(1) الفقرة(2) من الأمر.

تعرض صحتهم للخطر⁽¹⁾.

وبعد ذلك صدر قانون وزارة البيئة تحت رقم (37) لسنة 2008 والذي تناول تأسيس وزارة للبيئة في العراق، وتمتع هذه الوزارة بالشخصية المعنوية ويمثلها وزير البيئة أو من يخوله، وتعد الوزارة هي الجهة القطاعية في مجالات حماية البيئة وتحسينها على الصعيدين الداخلي والدولي⁽²⁾.

وتسعى الوزارة إلى تحقيق أهدافها المتمثلة بحماية وتحسين البيئة من خلال الإتيان بمجموعة من الأعمال والإختصاصات وهي⁽³⁾:

- 1- اقتراح السياسة العامة لحماية البيئة من التلوث والعمل على تحسين ورفع تلك السياسة إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها.
- 2- التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم لتنفيذ سياسات الوزارة.
- 3- أعداد الأنظمة وإصدار التعليمات الخاصة بالمحددات البيئية ومراقبة سلامة تنفيذها.
- 4- النظر في القضايا والمشاكل البيئية واتخاذ القرارات والتدابير المناسبة بشأنها.
- 5- متابعة سلامة البيئة وتحسينها وإجراء المسوحات البيئية والفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية والعوامل المؤثرة في سلامة البيئة بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية.
- 6- أبداء الرأي بصلاحيه مواقع المشاريع من الناحية البيئية ووضع الضوابط لهذه المواقع بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية.

(1) القسم (2) الفقرة (1) من أمر سلطة الإئتلاف رقم 44 لسنة 2003.

(2) المادة (2) الفقرة(أولاً) من القانون المذكور.

(3) المادة (4) من قانون الوزارة.

- 7- إعداد ونشر وتشجيع الدراسات والبحوث الخاصة بحماية وتحسين البيئة.
- 8- العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني في هذا المجال.
- 9- إقامة وتشجيع الندوات والدورات التدريبية الخاصة بحماية وتحسين البيئة لتطوير القدرات البشرية في هذا المجال.
- 10- إعداد تقرير سنوي عن حالة البيئة في العراق ويقدم الى مجلس الوزراء.
- 11- دراسة تقارير تقدير الأثر البيئي التي تقدمها الجهات المسؤولة عن المشاريع المراد اقامتها والقائمة حالياً او إقرارها أو رفضها وفق تعليمات تصدر لهذا الغرض.
- 12- إقامة وإدارة المحميات الطبيعية.
- 13- إعداد مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات لحماية البيئة وتحسينها وإبداء الرأي في التشريعات ذات العلاقة بالبيئة المقترحة من جهة أخرى.
- 14- التعاون مع المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني في مجال حماية وتحسين البيئة.
- 15- دراسة الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات العربية والإقليمية والدولية ذات العلاقة بالبيئة بالتعاون مع الوزارات أو الجهات ذات العلاقة ومن ثم رفعها إلى الجهات المعنية لغرض التصديق عليها أو الانضمام إليها.
- 16- بناء قواعد معلومات بيئية وإدامة تحديثها.
- 17- اتخاذ الوسائل اللازمة لحماية الإنسان والبيئة من مخاطر الإشعاع المؤين وغير المؤين والتنسيق مع الهيئة العراقية للسيطرة على مصادر النشاط الإشعاعي والجهات ذات العلاقة.
- 18- وضع أسس للإدارة السليمة للمواد الكيميائية والنفايات الضارة والخطرة.

ووزير البيئة هو الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها ويمارس الرقابة على أنشطتها وفعاليتها، وله صلاحية إصدار التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر في كل ما له علاقة بعمل الوزارة وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والفنية والمالية والتنظيمية بموجب القانون⁽¹⁾.

وللوزير وكيلان، وكيل فني وآخر إداري، يساعده في إدارة شؤون الوزارة ويمارس كل منهما المهام الموكلة له من الوزير. ويكون للوزارة مجلس يسمى بـ (مجلس الوزارة) يترأسه الوزير ويكون وكيل الوزارة والمديرين العاميين في الوزارة وعدد من أصحاب الخبرة والاختصاص داخل الوزارة أو خارجها (يختارهم الوزير) أعضاء فيه⁽²⁾.

والوزارة تتكون من نوعين من التشكيلات⁽³⁾، النوع الأول: هو تشكيلات مركز الوزارة، وهي:

- 1- مكتب المفتش العام.
- 2- الدائرة الفنية.
- 3- الدائرة القانونية.
- 4- دائرة التخطيط والمتابعة.
- 5- الدائرة الادارية والمالية.
- 6- دائرة التوعية والأعلام البيئي.
- 7- قسم التدقيق والرقابة الداخلية.
- 8- قسم علاقات البيئة الدولية.
- 9- قسم شؤون مجلس حماية وتحسين البيئة.

(1) المادة (5) أولاً من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008.

(2) المواد (6) الفقرة (اولاً) و(7) من القانون نفسه.

(3) المادة (8) الفقرتين (أولاً وثانياً) من القانون نفسه.

10- مكتب الوزير.

أما النوع الثاني من التشكيلات فهي التشكيلات المرتبطة بالوزارة، وتتمثل ب:

- 1- مركز الوقاية من الإشعاع.
- 2- دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الشمالية.
- 3- دائرة حماية وتحسين البيئة في منطقة الوسط.
- 4- دائرة حماية وتحسين البيئة في منطقة الفرات الأوسط.
- 5- دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الجنوبية.
- 6- المختبر البيئي المركزي.

ومن هذا فإن التشكيلات التي تتكون منها وزارة البيئة في الحكومة العراقية، هي تشكيلات وزارية متميزة وتأتي في سبيل تحقيق الأهداف التي نصت عليها مواد القانون، كما تعكس إهتمام المشرع وإرادته الواضحة نحو خلق وزارة متكاملة للعمل الجاد وذات مهنية عالية يقترن بمجالات عدة إدارية وفنية وتخطيطية وتربوية ورقابية وتوعوية.. الخ. بصورة تتواءم والصلاحيات الممنوحة للوزارة.

كما واستحدث في إقليم كردستان - العراق وزارة للبيئة بموجب القانون المرقم (10) لسنة 2006، وتتكون الوزارة من (الوزير، وكيل الوزير، مكتب الوزير، المديرية العامة لشؤون الإدارة والمالية، المديرية العامة لشؤون حماية البيئة والتوعية والإعلام البيئي، المديرية العامة للشؤون الفنية والوقاية من الإشعاعات). ويكون الوزير رئيساً لمجلس حماية وتحسين البيئة ووكيله نائباً للرئيس والمدراء العامون في الوزارة أعضاء في المجلس، وهذا الأخير يكون صاحب الإختصاص الأصيل والأساس في حماية البيئة⁽¹⁾.

(1) . المواد (الثالثة الفقرات " أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً، سابعاً، ثامناً " والرابعة "أولاً") من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008.

- وتتمتع هذه الوزارة بصلاحيات واختصاصات متعددة، وهي:
- 1- إقتراح السياسة العامة لحماية البيئة من التلوث والعمل على التحسين النوعي للبيئة وتقديمه الى مجلس الوزراء لأقراره.
 - 2- التخطيط السنوي والمتوسط والبعيد لحماية وتحسين البيئة.
 - 3- التعاون والتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية بحماية البيئة.
 - 4- وضع المحددات البيئية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
 - 5- ازالة ومعالجة آثار الأسلحة الكيميائية، والتعاون مع الجهات ذات العلاقة لتنظيف الحقول الملوثة وأنقاض الأسلحة والعتاد والمواد الأخرى المتسببة في تلوث البيئة.
 - 6- تشجيع واعداد ونشر الأبحاث والدراسات الخاصة بالبيئة.
 - 7- العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية وتفعيل دور المجتمع المدني في هذا المجال، اضافة الى تنمية القدرات البشرية من خلال اقامة وتشجيع ندوات ودورات تدريبية خاصة بحماية البيئة.
 - 8- دراسة ومتابعة تقارير تقدير الأثر البيئي، التي تقدم من قبل الجهات المسؤولة عن المشاريع التي يتم انشاؤها، أو التي هي منشأة حالياً، لأجل اقرارها أو رفضها في مدة مناسبة من يوم تقديمها وبالتنسيق مع الجهات المعنية.
 - 9- العمل على حماية الطبيعة وأقامة المحميات الطبيعية بالتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة.
 - 10- وضع أسس السلامة لأجل معالجة النفايات المنزلية والأدوات الضارة والخطرة.
 - 11- متابعة السلامة البيئية من خلال اجراء الفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية والأسباب المؤثرة في سلامة البيئة بالتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة، وأصدار تعليمات خاصة بالمحددات والضوابط للملوثات البيئية ومراقبة حسن تنفيذها.

وعلى الرغم من أهمية هذه الخطوة التي خطاها المشرع في إقليم كوردستان بإنشائه وزارة للبيئة، إلا أن عمر هذه الوزارة لم يكن طويلاً ولم تعمر سوى لمجلس وزراء واحد، وبالفعل فقد خلت التشكيلة الوزارية التي انبثقت عن انتخابات 2010/7/25 من هذه الوزارة المهمة والحيوية⁽¹⁾.

هذا وقد بررت الحكومة هذا التجاهل بأنه خطوة في اتجاه التقليل في عدد الوزارات العديدة في التشكيلة الوزارية السابقة لها. كما أسست الحكومة هيئة لحماية وتحسين البيئة كجهة إدارية عليا كبديل لوزارة البيئة⁽²⁾.

ومع أننا نرى أن أعمال ونشاطات الجهات الإدارية المسؤولة عن حماية البيئة ومدى فاعليتها هي التي تعد أهم من التنظيم والشكل الذي ستكون عليه تلك الجهات، ولكن وجود وزارة مختصة بحماية البيئة يعكس الإهتمام الواضح والجلي من قبل الحكومات لأمر البيئة والمحافظة عليها، لاسيما أنها ستكون مشاركة في مركز القرار وجزء أساسي منه، وعلى العكس فإن احتساب وزارة البيئة مع وزارات الأقليم التي تفتقر إلى الحقيبة الوزارية وبالتالي إلغاؤها مع تلك الوزارات، لا يمكن أن يفسر إلا بكونه خطوة غير مدروسة وغير مبررة.

(1) ينظر: المادة الأولى الفقرة ثالثاً من قانون إلغاء ودمج بعض الوزارات في الإقليم رقم (11) لسنة 2009.
(2) وبالفعل فقد تم تشكيل تلك الهيئة بموجب القانون المرقم (3) لسنة (2010)، وسوف نشير إليها في موضعه.

المطلب الثاني

الوزارات الأخرى المهتمة بحماية البيئة

لا ينحصر مهام حماية البيئة وتحسينها على وزارة البيئة وحدها، بل تشاركها العديد من الوزارات الأخرى في تلك المهام، وتأتي الوزارات بنشاطها البيئي ضمن مجال تخصصها، وكذلك من خلال خلق أجهزة تنسيقية فيما بينها أو فيما بينها وبين وزارة البيئة أو الأجهزة الأخرى التي تهتم بامر البيئة وحمايتها. ومن هنا سوف نتطرق الى أبرز تلك الوزارات التي تساهم في حماية البيئة، كما يأتي:

أولاً: وزارة الصحة:

تقوم وزارة الصحة في بعض الدول سيما مصر بدور فاعل في حماية البيئة من خلال حماية المواطن المصري من الأمراض والأوبئة التي تكون في الأغلب نتيجة أو أثر للتلوثات التي تعصف بعنصر من عناصر البيئة، ويتجسد دورها في هذا المجال من خلال الإهتمام بتوفير بيئة صحية ونظيفة للمواطن⁽¹⁾.

كما وتقوم وكالة الوزارة لشؤون صحة البيئة بالإشتراك مع الجهات المعنية الأخرى باصدار التشريعات البيئية التي تحد من انتشار التلوث، وتحديد المعايير ونسب الملوثات المسموح بها، وكذلك تقوم بالرقابة والتفتيش واجراء التحاليل الدورية للمخلفات والمنتجات، كما وان لافرادها صفة الضبطية القضائية.

وأيضاً تقوم الوزارة بالتفتيش الدوري على الصحة المهنية للعمال المعرضين لأخطار المهنة، ويعاونها في ذلك أجهزة وزارة القوى العاملة بمراعاة قوانين الأمن الصناعي⁽²⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 227.

(2) د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص 44، هامش رقم (1).

ويصدق هذا الدور على وزارة الصحة العراقية، حيث تلعب دوراً مهماً في مجال حماية صحة وبيئة المواطن العراقي من خلال مكافحة الأمراض الإنتقالية والسيطرة عليها ومراقبتها ومنع تسربها من خارج القطر الى داخله وبالعكس، أو من مكان الى آخر داخل العراق، والحد من إنتشارها في الأراضي والمياه والأجواء العراقية. وتعمل الوزارة على حماية وتحسين البيئة وتطويرها، والحفاظ على مقوماتها ومنع تلوثها، كذلك تعمل الوزارة على غرس مفاهيم التربية الصحية ونشر الوعي الصحي والبيئي في المجتمع العراقي⁽¹⁾.

ويرتبط بالوزارة مجموعة من التشكيلات الادارية والفنية، منها الهيئة العامة للخدمات الصحية، وهذه تضم مجموعة من الدوائر والاقسام تتقدمها دائرة الخدمات الوقائية والبيئية، تتولى هذه الدائرة تقديم الخدمات الصحية الوقائية والبيئية والعلاجية وخدمات التأمين الصحي ورفع المستوى الصحي للمواطنين، وحماية وتحسين البيئة، وتكون لهذه الهيئة شخصية معنوية⁽²⁾.

ثانياً: وزارة الصناعة:

كما أشرنا من قبل، فإن القطاع الصناعي يعد من أخطر القطاعات تأثيراً سلبياً على البيئة، ويتجلى ذلك في مسلبة أساسية مفادها أن من أخطر الملوثات البيئية هي التي تنتج من النفايات الصناعية.

لذلك تقوم وزارة الصناعة في مصر عن طريق الإدارة المركزية للإنشاءات الصناعية بالهيئة العامة للتصنيع والتي أنشئت سنة 1957، بتخطيط وتنسيق ومتابعة عمليات الحد من التلوث الصناعي لمخلفات العمليات الإنتاجية الصلبة

(1) المادة (2) الفقرات (ثالثاً، رابعاً، سابعاً) من قانون وزارة الصحة العراقي رقم (10) لسنة 1983.

(2) المواد(4) الفقرة (أولاً) (أ) (1)، و(6) أولاً، و(7) من قانون وزارة الصحة العراقي المذكور سابقاً.

والسائلة والغازية. ودراسة السبل الأكثر ملاءمة لمعالجة المخلفات أو لإعادة استخدامها، أو العمل على اجتناب انتاجها إلا باستخدام تكنولوجيا نظيفة.

كما تقوم الوزارة من خلال هيئة التصنيع بدراسة العمليات الصناعية وكيفية تطوير العمليات الإنتاجية بغرض الحد من الفاقد الصناعي، وإعادة استخدام المياه بداخل الوحدات الإنتاجية المختلفة، كذلك دراسة المواد الصناعية والكيميائية الوسيطة ذات التلوث الأدنى للبيئة، وإستبدال المواد الخام التي ينتج عن تصنيعها مواد سامة أو سرطانية في البيئة المستقبلية لهذه النفايات الصناعية⁽¹⁾.

أما في العراق ووفقاً لقانون وزارة الصناعة والمعادن رقم (8) لسنة 1997، فإن الوزارة جعلت من بين اهدافها إتخاذ الإجراءات الخاصة بحماية البيئة من التلوث فيما يتعلق بالنشاط الصناعي والمعدني⁽²⁾. وضمن في إطار تشكيلات الوزارة دائرة للتفتيش الهندسي والسلامة الصناعية وعهد أمر تشكيلها وتحديد مهامها باصدار نظام داخلي للوزارة من قبل الوزير⁽³⁾.

وبموجب النظام الداخلي لوزارة الصناعة والمعادن شكلت الدوائر المتخصصة ضمن تشكيلات الوزارة والتي عينت لها مهام واختصاصات، منها دراسة مشاكل تلوث البيئة بالتنسيق مع المرافق العامة وإيجاد الحلول لها ومتابعة تطبيق قانون حماية وتحسين البيئة⁽⁴⁾.

وتتألف دائرة التفتيش الهندسي والسلامة الصناعية من عدة اقسام هي:

(1) قسم الفحص والتفتيش الهندسي.

(1) د. نبيلة عبد الحلیم كامل، المصدر السابق، ص 73.

(2) المادة (2) فقرة (حادي عشر) من القانون المذكور.

(3) المادة (3) الفقرة (ثالثاً)، والمادة (10) أولاً وثانياً من القانون المذكور.

(4) المادة (8) من النظام الداخلي لوزارة الصناعة والمعادن.

(2) قسم السلامة الصناعية.

(3) قسم المواصفات الفنية والترخيص.

(4) قسم البيئة.

(5) المركز الطبي.

وتستهدف وزارة الصناعة في اقليم كوردستان- العراق من بين اهدافها الرقابة على نوعية المنتجات الصناعية بما يضمن مطابقتها للمواصفات المعتمدة عالمياً وتقديم الإرشادات والتوجيهات بشأن تحسين نوعية هذه المنتجات، كما ترمي الى تأسيس المجمعات الصناعية خارج المناطق العمرانية، وتوفير الخدمات اللازمة لها في اطار خطط التنمية الصناعية في الأقليم⁽¹⁾.

كما تقوم الوزارة باتخاذ الإجراءات الخاصة بحماية البيئة ودراسة مشاكل تلوثها بالتنسيق مع وزارة البيئة في الأقليم وايجاد الحلول لها بقدر تعلق الأمر بانشطة الوزارة⁽²⁾.

كذلك وبموجب التعليمات الصادرة من قبل الوزارة والتي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 2009/1/1، والمتعلقة بتنظيم إقامة القطاع الصناعي الخاص، فإنه لا يجوز إقامة المشاريع الصناعية على الأراضي الزراعية مالم يقترن بموافقة وزارتي الزراعة والبيئة في الأقليم.

(1) المادة (2) الفقرة (سابعاً وثامناً) في قانون وزارة الصناعة لأقليم كوردستان - العراق رقم (11) لسنة 2006.

(2) المادة (2) الفقرة (عاشرأ) من قانون الوزارة.

ثالثاً: وزارة الموارد المائية:

في مصر يقع على عاتق وزارة الموارد المائية والري دور كبير في مجال حماية البيئة وخاصةً عنصر الماء. ويتجسد هذا الأهتمام من خلال حماية مجرى نهر النيل وروافده والمصارف والمسطحات المائية من التلوث⁽¹⁾.

ومن أهدافها الأساسية التي ترمي الوزارة الى تحقيقها، تتمثل في ضبط وإحكام توزيع مياه الري واقامة وتشغيل وصيانة الخزانات والقناطر الكبرى والأعمال الصناعية على النيل وفرعيه والرياحات والترع وشبكات الري والصرف، وتهدف كذلك الى تحسين وتطوير طرق الري لغرض الإستخدام الأمثل للموارد المائية المتاحة، والحفاظ على نوعية المياه وحمايتها من التلوث⁽²⁾.

كما وتعد الوزارة المسؤولة الرئيسة في تطبيق أحكام قانوني (رقم 48 لسنة 1982 بشأن حماية نهر النيل من التلوث) ورقم (12) لسنة 1984 قانون الري والصرف). فهي الجهة الإدارية المعنية في إصدار التراخيص المتعلقة بمجال الري حفاظاً على المصادر المائية من التبذير والتلوث⁽³⁾. كما أعطى القوانين لمهندسي الوزارة صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة للجرائم الواردة في القانون والتي تقع في دائرة اختصاصهم⁽⁴⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 227.

(2) موقع وزارة الموارد المائية والري المصري على شبكة الانترنت.

www.mwri.gov.eg/ar/history-3.html

تأريخ الزيارة 2010/4/8.

(3) حيث جاءت في المادة (6) في قانون حماية نهر النيل من التلوث بأنه "تختص وزارة الري باصدار تراخيص لأقامة العائمات الجديدة وتجديد تراخيص العائمات القائمة، كما تختص بالتصريح باقامة منشآت ينتج عنها مخلفات تصرف في مجاري المياه".

(4) المادة (18) من قانون حماية نهر النيل من التلوث رقم 48 لسنة 1982، والمادة (97) من قانون الري والصرف رقم 12 لسنة 1984.

أما في العراق، فتختص وزارة الموارد المائية بحماية المصادر والموارد المائية من خلال استهداف التخطيط لإستثمار الموارد المائية في العراق واستغلال المياه السطحية والجوفية لتحقيق الإستخدام الأمثل للموارد المائية، وتهدف أيضاً الى تطوير الموارد المائية وتنميتها وتحديد مصادرها واستخدامها، وكذلك تحافظ على المياه السطحية والجوفية من التلوث وتعطي الأولوية للناحية البيئية وإنعاش وإدامة الأهوار والمسطحات المائية الأخرى⁽¹⁾.

وتمارس الوزارة لتحقيق اهدافها المذكورة جملة من الإختصاصات، من ضمنها التنسيق مع المنظمات الدولية والأقليمية والعربية والمنظمات غير الحكومية المتخصصة في الموارد المائية والبيئية، كما تقوم بتنسيق خطط الوزارة مع الجهات التخطيطية والقطاعات المستهلكة للمياه بما ينسجم مع التنمية المستدامة في العراق وللقطاعات كافة. وتعمل من أجل التوعية الشعبية باهمية المحافظة على الثروة المائية وأستثمارها بالشكل الأمثل وصيانتها من التلوث⁽²⁾.

رابعا: وزارة الزراعة:

تختص وزارة الزراعة وأستصلاح الأراضي المصرية بوضع السياسة الزراعية من حيث تنظيم الدورة الزراعية وتحديد التركيب المحصولي بما لا يرهق التربة ويحافظ على الأراضي الزراعية وعلى مكونات التربة فيها، وتقوم الوزارة بمتابعة الأنتاج الزراعي وبذور وأسمدة ومخصبات ومبيدات الآفات الزراعية، وتتعاون مع وزارة الموارد المائية والري فيما يتعلق بالمقننات المائية وتحسين الصرف الزراعي، وكذلك فيما يتعلق بتخطيط برامج لحصر الأراضي الصالحة للإستصلاح أعتماداً

(1) المادة (2) من قانون وزارة الموارد المائية العراقية رقم (50) لسنة 2008.

(2) المادة (3) الفقرات (خامساً، سادساً، ثامناً) من القانون نفسه.

على مصادر المياه التي تحددها⁽¹⁾.

وتضم الوزارة جهازاً متخصصاً لأجراء البحوث في كافة الميادين، وهو مركز البحوث الزراعية والذي يضم معاهد بحثية متخصصة بالإضافة الى شبكة من عشر محطات تجارب حقلية تنتشر في مختلف أنحاء مصر لأجراء الدراسات والتجارب الحقلية لمختلف مقومات الإنتاج الزراعي والمحاصيل المختلفة وتحت كافة الظروف المناخية⁽²⁾.

وتعد وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي مسؤولة عن حماية الحياة البرية بمصر، وتطبيقاً لذلك أنشئ بداخلها جهاز حماية الحياة البرية مستعيناً بامكانيات الإدارة المركزية لحدائق الحيوان والأسماك ومعهد بحوث الفلورا المصرية في تنفيذ مهامه التي يتطلبها تطبيق القانون رقم 102 لسنة 1983 والخاص بالحياة الطبيعية. كما أنشئ بها سنة 1985 جهاز حماية الأراضي من التجريف والتبوير واستعادة خصوبتها تطبيقاً لقانون منع تجريف الأراضي أو تبويرها ويعاونه في التنفيذ شرطة المسطحات المائية التابعة لوزارة الداخلية.

وتتولى شؤون الثروة الحيوانية الهيئة العامة للثروة الحيوانية والبيطرية، وهناك المؤسسة العامة للدواجن التي تشرف على الثروة الداجنة على المستوى الوطني، أما شؤون الثروة السمكية فتتولاها على المستوى الوطني هيئة الثروة

(1) موقع وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي المصري على شبكة الإنترنت:

<http://www.agr.egypt.gov.eg/minTargets.aspx>

تأريخ الزيارة 2010/4/8.

(2) أنشئ هذا المركز بقرار جمهوري رقم 2425 لسنة 1971، ويضم المركز على 16 معهداً، منها (معهد بحوث القطن، معهد بحوث الحاصلات البستانية، معهد بحوث أمراض النبات، معهد بحوث الإنتاج الحيواني، معهد بحوث الأقتصاد الزراعي، معهد بحوث المحاصيل الحقلية، معهد بحوث صحة الحيوان، ... الخ) وتضم كذلك 13 معملاً مركزياً، 46 محطة بحوث، و23 ادارة تجارب زراعية والتي تغطي كافة أنحاء جمهورية مصر. د. فارس محمد عمران، المصدر سابق، ص46، هامش رقم (1) و(8).

المائية والسمكية والتي تتبع وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي وتشارك مع جهاز حماية الحياة البرية في حماية الحدائق البحرية واستثمار الثروة السمكية⁽¹⁾.

وتهدف وزارة الزراعة في العراق الى تحقيق التنمية الزراعية من خلال إجراء البحوث الزراعية لتطوير العملية الإنتاجية وتقديم الخدمات في ميادين الإنتاج النباتي والحيواني ونشر الزراعة الحديثة وتوفير المستلزمات الزراعية وتطوير العمل في مجالات الوقاية والإرشاد والتعاون والتدريب الزراعي⁽²⁾.

وترتبط بالوزارة مجموعة من الدوائر والهيئات المتخصصة بهدف نهوضها بالواقع الزراعي في العراق، ومن تلك الهيئات:

- الهيئة العامة للبحوث الزراعية: والتي تكون مختصة بإجراء البحوث ذات العلاقة بزراعة وانتاج المحاصيل الحقلية الاستراتيجية باتجاه تحقيق الأمن الغذائي في العراق عن طريق ادخال الأصناف الجديدة المتفوقة وذات النوعية الجيدة والملائمة للبيئة العراقية.

- الشركة العامة لخدمات الثروة الحيوانية: والتي تختص بمتابعة مشاريع الثروة الحيوانية بمختلف حلقاتها من الناحية الفنية والإنتاجية والسعي لتجهيزها بمستلزمات العمل المختلفة لضمان تشغيلها وفق الطاقات المحددة.

- الهيئة العامة للنخيل: والتي استحدثت بموجب الأمر الوزاري رقم 275 في 2005/2/1 كأحدى تشكيلات وزارة الزراعة وتقوم بمهام تطوير وتحسين زراعة النخيل بمختلف مناطق العراق.

(1) المصدر نفسه، ص 47، هامش رقم (1).

(2) المادة (1) من قانون وزارة الزراعة العراقي رقم (7) لسنة 1993.

وفي اقليم كوردستان- العراق وبموجب قانون إلغاء ودمج بعض الوزارات في الإقليم رقم 11 لسنة 2009 تم دمج وزارتي الزراعة والموارد المائية في وزارة واحدة باسم وزارة الزراعة والموارد المائية⁽¹⁾. وتتولى هذه الوزارة وضع الإستراتيجيات والسياسات والخطط لتطوير وتنمية واستثمار القطاع الزراعي (النباتي والحيواني) والموارد المائية (السطحية والجوفية) في الإقليم لتحقيق الإستخدام الأمثل للثروة المائية، كما تهدف الوزارة الى إقتراح وبحث الوسائل الكفيلة باستغلال الأراضي الزراعية والعمل على إستثمارها وحمايتها ومعالجة نوعية المياه وتطوير وتحسين منشآت الري والتربة بالتشديد على تنفيذ القوانين الزراعية والمائية والبيئية بما تنسجم مع المعايير الدولية⁽²⁾.

وتتكون تشكيلات الوزارة من (الوزير، ووكيلا الوزارة: الأول للشؤون الزراعية، والثاني: لشؤون الموارد المائية، ومكاتب الوزير ووكيله، المستشارون). وتضم التشكيلة كذلك على مديريات عامة، تتولى أي منها مهمة من مهام الوزارة ومن تلك المديريات العامة، المديرية العامة للديوان، المديرية العامة للسدود والخزانات المائية، المديرية العامة للأراضي الزراعية، المديرية العامة للثروة الحيوانية والبيطرة، المديرية العامة للتخطيط والمتابعة، المديرية العامة للبحوث والإرشاد الزراعي، المديرية العامة للبيستنة والغابات والمراعي، المديرية العامة للموارد المائية⁽³⁾.

(1) ينظر المادة (الثالثة) من القانون المذكور.

(2) المادة الثانية (أولاً، سابعاً) من قانون وزارة الزراعة والموارد المائية في إقليم كوردستان - العراق رقم 6 لسنة 2010.

(3) المادة الثالثة من القانون نفسه.

خامساً: وزارة النفط والثروات الطبيعية:

يعد قطاع النفط (البترول) والثروة المعدنية من أخطر القطاعات التي تؤثر على سلامة البيئة وكذلك لما للبترول والغاز الطبيعي وغير ذلك من مشتقاته من آثار ضارة سواء عند استخراجها أو نقله أو توزيعه، وسواءً أكان ذلك في البيئة الأرضية أو في البيئة المائية أو البيئة الهوائية⁽¹⁾.

لهذا فإنه يقع على وزارة النفط (البترول) والثروات المعدنية المصرية باعتبارها مسؤولة عن إنتاج البترول ونقله، وإستغلال الثروات المعدنية المتاحة، واجب مراعاة الإشتراطات البيئية في مختلف الأنشطة التي تقوم بها سواءً مارستها عن طريق أجهزة وطنية أم باشرته عن طريق تعاقدات مع الجهات الأجنبية المختصة⁽²⁾.

سادساً: وزارة الإعمار والإسكان:

تساهم وزارة التعمير والأسكان في مصر بدور كبير في التقليل من خطر التلوث عن طريق الدور الذي تلعبه في مجال التخطيط العمراني لما هو قائم من المدن، ومناطق عمرانية جديدة بالصحراء لإستغلالها بدلاً من استنزاف الأراضي الزراعية. وكذلك في مجال تخطيط المناطق الصناعية بصورة تراعي فيها شروط المحافظة على البيئة.

ويدخل ضمن مسؤولية وزارة الأسكان والتعمير اصدار القرارات والتشريعات التي تنظم سلامة البيئة السكنية من مساكن وطرق وحدائق ومرافق، ولذلك فهي مسؤولة عن دراسة ومتابعة الإشتراطات الخاصة بمختلف أنواع الأبنية سواءً أكانت سكنية أم صناعية أم تجارية، محدداً لكل نوع منها الأشتراطات الواجبة توافرها فيها سواءً أكانت أمنية أو إنارة أو تهوية أو ضمانات صحية واجب مراعاتها في تصميم

(1) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 383.

(2) د. عيد العازمي، المصدر السابق، ص 231.

البناء حفاظاً على الصحة⁽¹⁾.

ويتبع الوزارة معهد بحوث الصحراء الذي أنشئ عام 1949 كمعهد مستقل للقيام بالبحوث الصحراوية، ويهدف الى تنمية الثروات الزراعية والحيوانية والمعدنية، وقد تعرض هذا المعهد لعدة تغييرات في تبعيته الأمر الذي أثر على عدم امكانية تحقيق الرسالة الموكلة اليه بوجه أكمل. وللمعهد اختصاصات عدة، حيث يختص بدراسة الصحاري دراسة علمية للكشف عن جميع نواحيها، ومعرفة أحوالها الجيولوجية والجيوفيزيائية والمائية، والنباتية، والحيوانية، والجغرافية، والأثرية، والتاريخية، والأنثروبولوجية وغيرها. فضلاً عن دراسة الوسائل التي تساعد على تنمية الثروة الزراعية والحيوانية والمعدنية في الصحاري، والوسائل التي تؤدي الى أعداد مساحات من الصحاري للإستغلال الزراعي والصناعي، وأيضاً دراسة الوسائل التي تحول دون زحف الصحاري على الأراضي الزراعية، وللمعهد أربعة أقسام علمية هي: بحوث مصادر المياه، بحوث الأراضي، بحوث الثروة النباتية، وبحوث الثروة الحيوانية⁽²⁾.

وفي إقليم كردستان، يقع على وزارة الإعمار والإسكان واجب اقتراح مخططات عامة في السياسة المتعلقة بمجال الإعمار والإسكان والبناء والطرق في الإقليم، وفيما يتعلق بمجال الطرق فعليها حماية وصيانة الطرق العامة ومنها الطرق السريعة خارج حدود البلديات وذلك من خلال وضع محطات الأوزان عليها للحيلولة دون حمل السيارات أكثر من الأوزان المحددة لها⁽³⁾، تلك الظاهرة التي تعاني منها الطرق في الإقليم بصورة عامة.

(1) د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص45، هامش رقم (1).

(2) د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص45، هامش رقم (1).

(3) المادة(الثانية) الفقرتين (1، 6) من قانون وزارة الإعمار والإسكان في اقليم كردستان - العراق رقم (25) لسنة 2004.

سابعاً: وزارة الداخلية:

تتولى وزارة الداخلية في مصر عن طريق شرطة المسطحات المائية وهي جهة متخصصة في إعداد دراسات بحثية عن البيئة، وأبرز المخالفات التي تؤثر سلباً عليها، ووضع الآليات والمقترحات التطبيقية في مجال رعاية البيئة. كما لها الدور وبمعاونة المواطنين في المحافظة على البيئة عن طريق الأرشاد وأزالة المخلفات التي يكون لها أثراً ضاراً على البيئة.

وتقوم شرطة المسطحات المائية بمتابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بحماية البيئة، سواءً المتصلة بالحفاظ على التربة وخصوبة الأراضي، أو تلك المتعلقة بحماية نهر النيل، أو الخاصة بتلوث الهواء من خلال الغازات الصادرة من الوحدات الإنتاجية والخدمية. وتهتم كذلك بأقامة دورات تدريبية مركزة ومتخصصة للعاملين فيها في كافة مجالات رعاية البيئة والتي تتعلق بعملها⁽¹⁾.

وتطبيقاً لدورها في المساهمة نحو حماية البيئة من التلوث فقد قامت وزارة الداخلية بإنشاء " شرطة البيئة" تتبع الإدارة العامة لشرطة المسطحات المائية، وتعديل بموجب ذلك مسمى الأخيرة لتصبح "الإدارة العامة لشرطة البيئة والمسطحات المائية" ليدخل ضمن اختصاصها في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية البيئة المائية من التلوث، وحماية الرقعة الزراعية ومراقبة التداول غير المشروع للمبيدات والأسمدة وضبط مخالفات التعدي على الأراضي الزراعية⁽²⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 229.

(2) د. سمير محمود قطب، دور الشرطة في تقويم السلوك الأنساني نحو مقاومة التلوث البيئي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

www.policemc.gov.bh/reports/2008/.../633589854470926529.doc

تأريخ الزيارة 2010/4/9.

وتقوم وزارة الداخلية العراقية بموجب قانون حماية البيئة الجديد بتأسيس قسم للشرطة البيئية يرتبط ادارياً بها، كما تقوم الوزارة بتحديد هيكلية مهامه وارتباطه بنظام داخلي يصدر عن وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير البيئة ويساهم عناصر هذا القسم في حماية البيئة من خلال التعاون مع المواقع البيئية في ضبط المخالفات البيئية التي تصدر عن الأفراد والمنشآت والمعامل والمصانع وغيرها التي تخضع أنشطتها للرقابة البيئية⁽¹⁾.

كما تتضمن تشكيلات المديرية العامة للشرطة في إقليم كردستان- العراق كونها تابعة لوزارة الداخلية في الإقليم، مديرية شرطة حماية الغابات والبيئة⁽²⁾. والتي تختص بالحفاظ على الغابات والبيئة وملاحقة كل من يضر بها من خلال قطع الأشجار وتعرية التربة، وكذلك كل من يقوم بصيد الحيوانات الممنوعة إصطيادها في كل الأوقات، أو تلك الحيوانات التي يمنع اصطيادها بصورة مؤقتة وغالبا ما تكون في فترة التكاثر.

وفي نظرنا فأن تسمية "مديرية شرطة البيئة" أفضل من إلحاق مفردة "الغابات" بها، وذلك ان الغابات ما هي إلا عنصر من عناصر البيئة الأرضية والتي بدورها تعد عنصراً أساسياً من عناصر البيئة الطبيعية ومن ثم فلا حاجة لأن تذكر الغابات أو غيرها من مفردات عناصر البيئة في تسمية تلك المديرية للشرطة فالبيئة وحمايتها تغطي عناصرها ومفردات عناصرها كذلك.

كما نرى بان واجبات هذه المديرية من الناحية التطبيقية تنحصر فقط في مجال حماية الغابات والثروة الحيوانية البرية دون أن تتعدى مهامها الى حماية

(1) المواد (24، 25) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

(2) المادة (الثالثة) الفقرة (سادس عشر) البند (ثانياً) (د) من قانون وزارة الداخلية لأقليم كردستان - العراق رقم (6) لسنة 2009.

العناصر الأخرى للبيئة كالهواء والماء.. الخ. وكذلك فالتنسيق بينها وبين الأجهزة الادارية والبيئية التي تراقب واقع البيئة في الاقليم منعدمة، الأمر الذي عكس سلبي على عمل تلك الجهات، لهذا من الضروري توسيع مهام هذه المديرية لتشمل حماية البيئة بعناصرها المختلفة، وكذلك العمل على تنسيق نشاطاتها مع الأجهزة الادارية المتخصصة بالرقابة البيئية في الأقليم.

وبعد أن تناولنا فيما سبق دور مجموعة من هياكل الوزارات واهدافها - عدا وزارة البيئة - في حماية البيئة أو احدى عناصرها الأساسية ومدى أهمية هذا الدور بسبب ما تملكه تلك الوزارات من امكانات مادية وبشرية تساعد على النهوض بمهامها تجاه البيئة بصورة جيدة وفاعلة ومؤثرة الى حد ما.

إلا أنه يمكن أن نلاحظ أمرين مهمين على النشاط البيئي للوزارات تلك:

1- أنه من الصعب تقييم نشاط تلك الوزارات بصورة علمية لكون البيانات المتوفرة في ذلك المجال قاصرة ومحدودة، كما إن الهياكل الوزارية سالفة الذكر ينقصها التنسيق فيما بينها من أجل الوصول الى وضع إجراءات فعالة في مجال حماية البيئة وتحسينها.

2- كما انه تثار مشكلة تضارب الإختصاصات في مهام تلك الوزارات ازاء البيئة، من خلال تداول مهمة حماية البيئة بين هياكل وزارية عدة، فمثلاً التخلص من القمامة فبالرغم من ان علاقتها بالبيئة علاقة وثيقة إلا إنها تدخل في اختصاص عدة وزارات بحسب مصدرها فإن كانت ناجمة عن الأستخدام اليومي للمنازل والأحياء السكنية تكون من أختصاص البلديات ومرافقها المنتشرة في الدولة، أما اذا كانت المخلفات ناجمة عن نشاطات صناعية فإن الأمر يختلف من دولة الى أخرى.

ففي الجزائر مثلاً تختص أربع وزارات، بحسب الأحوال بازالة المخلفات الصناعية ومعالجتها، وهي وزارة الداخلية بالنسبة للصناعات الصغيرة الداخلة في كردون المدينة، وزارة الصناعات الخفيفة بالنظر بمخلفات هذا النوع من الصناعات. ووزارة الصناعات الثقيلة بصدد مخلفاتها، وأخيراً وزارة الطاقة والصناعة البتروكيمياوية فتختص بازالة مخلفاتها. وكذلك أسبانيا تختص (5) وزارات بذلك، وهي وزارة العمل، وزارة الصحة، وزارة الصناعة والطاقة، وزارة الزراعة، وزارة الأشغال العامة⁽¹⁾.

وهذا التضارب في إختصاص الوزارات إزاء حماية البيئة يتطلب وبالضرورة رفعه من خلال ايجاد وسائل تنسيق فاعلة بينها لتنظيم الأدوار وتوزيعها بالشكل الذي ينعكس ايجابياً على واقع البيئة المتردية، ولأجل أن تقوم الوزارات بواجبها على أكمل وجه دون تعدي الوزارات على اختصاص بعضها البعض، ودون أن تعزف وزارة من الوزارات عن القيام بواجبها تجاه البيئة وحمايتها بذريعة انها تدخل ضمن واجبات وزارة أخرى.

(1) د. محمد حسين عبد القوي، المصدر السابق، ص 385.

المطلب الثالث

أجهزة وهيئات حماية البيئة

حرصت أغلب الدول المتحضرة على اقامة هيئات فنية متخصصة في مجال حماية البيئة، تختص بدراسة السبل الكفيلة بالحفاظ على سلامة البيئة ودفع التلوث عنها، بما في ذلك أعداد مشروعات القوانين واللوائح التي تراها ضرورية ولازمة لحماية البيئة. وتتمتع هذه الهيئات في بعض الدول بجانب من صلاحيات السلطة العامة، وتطلق عليها تسميات متعددة منها (لجنة أو وكالة أو ادارة أو مصلحة أو هيئة) حماية البيئة⁽¹⁾.

وغالبا ما توجد هذه الهيئات المتخصصة في حماية البيئة في الدول التي لم تخصص حقيبة وزارية للبيئة (مثل البحرين، الكويت، والمملكة العربية السعودية)، ومع ذلك فهناك من الدول التي اعتمدت على انشاء تلك الهيئات الى جانب وزارة البيئة كما هو الحال في (مصر، الأردن، سوريا، الإمارات العربية المتحدة، اليمن)⁽²⁾.

ونتناول في هذا المطلب بعض النماذج لهيئات حماية البيئة المقارنة للوقوف على ماهيتها وتنظيمها وأهدافها وأبرز نشاطها وصولاً الى تقييم دورها في مجال المحافظة على البيئة. والنماذج التي سنطرق اليها: وكالة حماية البيئة في الولايات المتحدة

(1) مثل (وكالة حماية البيئة بالولايات المتحدة الأمريكية، ادارة البيئة الفيدرالية بكندا، الإدارة الوطنية بحماية الوسط الطبيعي بالسويد، هيئة مكافحة التلوث بالنرويج، مصلحة الأرصاد وحماية البيئة في السعودية، الهيئة الاتحادية للبيئة في الامارات، .. الخ) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 58.

(2) التعاون بين بلدان الجنوب في الإدارة البيئية، قطاع البترول والغاز العربي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، مأخوذ من الموقع الإلكتروني:

<http://oss.esowa.org.1b/sdspd11-13nov->

بتأريخ 2010/4/9.

الأمريكية (أولاً) والهيئة العامة لحماية البيئة في دولة الكويت (ثانياً) ومجلس حماية وتحسين البيئة العراقي (ثالثاً) وهيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان-العراق (رابعاً):

أولاً: وكالة حماية البيئة في الولايات المتحدة الأمريكية:

تأسست وكالة حماية البيئة الأمريكية في عام 1970 بقرار من الكونغرس رقم 11102 في 4/ديسمبر/1970، مهمتها حماية صحة الإنسان والحفاظ على البيئة الطبيعية - الهواء والماء والأرض - . كما ان الغرض من الوكالة هو تأكيد الأمور الأتية⁽¹⁾:

1- حماية جميع الأمريكيين من المخاطر الكبيرة على صحتهم والبيئة التي يعيشون فيها.
2- اسناد الجهود الوطنية للحد من المخاطر البيئية على أفضل المعلومات العلمية المتاحة.

3- تطبيق القوانين الاتحادية لحماية صحة الإنسان والبيئة بشكل فعال.

4- أن تشكل حماية البيئة جزءاً لا يتجزأ من سياسات الولايات المتحدة المتعلقة بالموارد الطبيعية، والصحة البشرية، والنمو الاقتصادي، والطاقة، والنقل، والزراعة، والصناعة، والتجارة الدولية.

5- حصول جميع شرائح المجتمع (المجتمعات والأفراد والشركات، الدولة والحكومات المحلية والقبلية) على معلومات دقيقة كافية للمشاركة بفعالية في ادارة المخاطر على صحة الإنسان والبيئة.

6- أن تلعب الولايات المتحدة دوراً قيادياً في العمل مع الدول الأخرى لحماية البيئة العالمية.

(1) من موقع الوكالة على شبكة الانترنت

<http://www.epa.gov./epahome/whatwedo.html> 2010 /4 /9.

ويرأس الوكالة مدير البرنامج، ويكون للمدير نائب يحل محله في حال غيابه، وتتبع الوكالة مجموعة من المكاتب المتخصصة⁽¹⁾، منها مكاتب تتبع مكتب مدير

(1) منها:

- مكتب مراقبة نوعية المياه، ويكون هذا المكتب مسؤولاً عن مكافحة تلوث المياه والحفاظ على الجودة والقيمة للمياه وتتجسد عمل هذا على: (1) المساعدة المالية الاتحادية للمساعدة في دعم انشاء المرافق البلدية لمعالجة النفايات، وتشجيع عملية تحسين وصيانة هذه المرافق. (2) وضع برامج وادارة معايير جودة المياه في التعاون مع الدول والمدن. (3) اجراء البحوث والتنمية. (4) رصد أنشطة الدولة وغيرها من الوكالات الاتحادية المتعلقة بنوعية المياه الوطنية. (5) وضع برامج تنمية القوى العاملة والتدريب. (6) وضع برامج المساعدة التقنية ودعم الوكالات العامة والخاصة والمؤسسات. (7) وضع وتنفيذ معايير مياه الشرب ونظافتها.
- مكتب مراقبة تلوث الهواء، ويكون مسؤولاً عن تسيير برامج للتعريف والوقاية والسيطرة على تلوث الهواء. وأهدافها: تعريف وتحديد جودة الهواء المطلوبة للتقليل أو للقضاء على الآثار الضارة للملوثات الهواء. وتحقيق بيئة هوائية صحية من خلال تطوير تكنولوجيا التحكم في تلوث الهواء.
- مكتب المبيدات، يكون المكتب مسؤولاً عن المبيدات، بما في ذلك تحديد مستويات التسامح لمتبقيات المبيدات، ورصد مستويات مخلفات المبيدات في الأغذية أو في عناصر البيئة الأخرى، واستعراض لفعالية تركيبات مبيدات الآفات والمخاطر، والآثار الضارة على صحة الإنسان، والأسماك والحياة البرية وبيئاتها.
- مكتب الأشعاع، يكون مسؤولاً عن أنشطة الإشعاع للوكالة، بما في ذلك وضع مبادئ توجيهية ومعايير الحماية من الإشعاع البيئي، ومراقبة مرصد هذه المبادئ التوجيهية والمعايير، فضلاً عن مستويات للإشعاع الخلفية البيئية.. ويختص بتقديم المساعدة التقنية وبرامج التدريب، وإجراء بحوث وتطوير برنامج لدعم أهداف الوكالة في الحماية من الإشعاع.
- مكتب النفايات الصلبة، يعمل على حماية البيئة من النفايات الصلبة عن طريق تقليل كمية النفايات، والإنتعاش والإستفادة من الموارد المحتملة في النفايات الصلبة.
- المكاتب الإقليمية، عددها عشرة مكاتب، يكون أي منها مسؤولاً عن عدة ولايات وأقاليم، وتتمتع بالسلطة اللامركزية الإدارية في أعمالها، وتمارس صلاحيات الوكالة في مناطقها عدا تلك المتعلقة بالميدان العلمي والمختبرات التي تنفذ على المستوى الوطني. والمكاتب توزعت على أقاليم (1- بوستن 2- نيويورك 3-فلاديلفينا 4- أتلنتا 5- شيكاغو 6- دالاس 7- كانساس سيتي 8- ديفنور

==

==

9- سان فرانسيسكو (10-سياتل).

http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=ar&sl=en^u=

<http://www.epa.gov/trstorylarg/origins/1110-2.htm>

بتأريخ 2010/4/9.

(1) 1- مكتب الشؤون العامة: ومدير هذا المكتب يعد مستشاراً رئيساً لمدير البرنامج فيما يتعلق ببرامج الشؤون العامة الذي يقدم خدمات الشؤون العامة على جميع العناصر التنظيمية للوكالة فيما يتعلق بجميع البرامج والأنشطة التي تقوم بها الوكالة، ويقوم المسؤول بتمثيل المكتب في العلاقات مع الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، ويباشر الإشراف على منشورات الوكالة، ويحافظ على اتصال المدير مع المجموعات في القطاعين العام والخاص، والجماعات المحلية، والمواطنين الذين لهم مصلحة في الأنشطة التي تضطلع بها الوكالة.

2- مكتب الأتصال التشريعي: يكون مديره المستشار الرئيس لمدير البرنامج فيما يتعلق بالعلاقات مع الكونغرس، ويقدم هذا المكتب خدمات الاتصالات التشريعية لجميع العناصر التنظيمية للوكالة وفيما يتعلق بجميع البرامج والأنشطة التي تضطلع بها الوكالة. ويقوم هذا المكتب على الاتصال مع أعضاء الكونغرس واللجان في الكونغرس فيما يتعلق بالتشريعات التي تؤثر بها الوكالة، وتوفير المعلومات والمشورة، وتقديم المساعدة الى الكونغرس.

3- مكتب تكافؤ الفرص: يكون مديره هو المستشار الرئيس لمدير البرامج فيما يتعلق بتكافؤ الفرص والحقوق المدنية (برامج وسياسات)، ويمارس القيادة وتقديم الخدمات والمشورة لجميع العناصر التنظيمية للوكالة، والأضطلاع بمسؤوليات الوكالة لضمان امتثال الأوامر التنفيذية للوكالة مع الباب السادس من قانون حقوق المدنية الذي ينص على تكافؤ الفرص في ممارسات التوظيف في عقود البناء.

4- مكتب الشؤون الدولية: مديره يكون المستشار الرئيس لمدير البرامج فيما يتعلق بالبرامج الدولية، وينسق ويقدم الخدمات والمشورة بشأن البرامج الدولية لجميع العناصر التنظيمية للوكالة، كالتنسيق مع الوزارة الخارجية وتبادل المعلومات. كما يكون ممثلاً لمدير البرامج مع وكالات أخرى فيما يتعلق بالمهام الدولي التابع للوكالة.

5- مكتب التخطيط والإدارة: يختص بتحديد أهداف الوكالة وبرامجها، وتقدير الاحتياجات من الموارد، وإدارة موارد الوكالة ويكون مسؤولاً عن وضع إدارة ونظم على نطاق الوكالة لتخطيط البرامج وتقييمها بما في ذلك انشاء وكالة تخطيط البرامج ورصد الأنجاز، وتطوير وتنفيذ ميزانية الوكالة.

==

ويظهر مما سبق أن وكالة حماية البيئة الأمريكية تتمتع بهيكلية وتنظيم وأختصاص تؤهلها لأن تلعب دوراً فاعلاً في مجال حماية البيئة في داخل الولايات المتحدة الأمريكية على وجه الخصوص، وخارجها. إلا أن إرادة صانعي القرار في أمريكا لم تصل الى المستوى الذي يتجاوب مع الدواعي والمطالبات من الدول الأخرى - الجماعات البيئية نحو التخفيض والحد من انبعاثات الغازات السامة في الهواء. فهي والصين تمتنعان عن الموافقة على هذا التخفيض والتقليل من تلك الغازات تلك، والتي تعاني منها الكرة الأرضية قاطبةً.

ثانياً: الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت:

تأسست الهيئة بموجب القانون رقم 21 لسنة 1995 وأدخلت على قانون أنشائها تعديلات بموجب القانون رقم (16) لسنة 1996⁽¹⁾. وترتبط الهيئة بمجلس

==

وكذلك يختص بتوفير الخدمات الإدارية لجميع عناصر من الوكالة فيما يتعلق بجميع البرامج والأنشطة التي تضطلع بها الوكالة، وتشمل هذه الخدمات الإدارية تطوير وصيانة برامج لإدارة شؤون الموظفين، والإدارة المالية ومراجعة الحسابات والتحليل التنظيمي، وتطوير النظم وادارة نظم المعلومات وعمليات الشرطة، والمحفوظات، والعقود والاتفاقات، والمنح وسياسة التعاقد، وادارة المرافق، والمكتبة، القضاء وغيرها من خدمات الدعم الإداري.

6- مدير البرامج (للمواصفات والإنفاذ) العام: يقوم المستشار العام المساعد بمثابة المستشار الرئيسي لمدير البرامج فيما يتعلق بإنشاء وإنفاذ معايير الجودة البيئية، ويكون له الإشراف المباشر وإدارة مكتب المعايير والإمتثال، ومكتب المستشار القانوني العام.

7- مدير البرامج لإجراء البحوث والرصد: يتولى تطوير برامج وأنظمة لرصد حالة البيئة والتي تتكامل مع أنشطة الرصد الإتحادي ووكالات أخرى غير الإتحادية، وكذلك لتطوير البحوث وتنمية برامج الوكالة، والتطوير على صعيد النظم للإنشاء والموافقة على البحث وتطوير المناهج، والمكونات، والمشاريع، وتخصيص موارد متوافقة مع البرنامج العام.

(1) وقد سبقت إنشاء هذه الهيئة في مجال حماية البيئة تشكيل مجلس حماية البيئة بموجب المرسوم بقانون رقم 62 لسنة 1980 وأسندت اليه اختصاصات متعلقة بحماية البيئة من التلوث والحفاظ على الطبيعة والموارد الطبيعية والتطور العمراني والسكني، ودراسة أثر استخدام التكنولوجيا على

==

الوزراء ويرأسها رئيس الوزراء، بعدما كان يرأسها النائب الأول لرئيس الوزراء بموجب القانون رقم (21) لسنة 1995 أي قبل إجراء التعديل عليه بموجب القانون المرقم (16) لسنة 1996. وتختص الهيئة مثلما حددته المادة الثالثة من القانون رقم (21) لسنة 1995 المعدل بالقيام بجميع الأعمال والمهام الكفيلة لحماية البيئة في الكويت⁽¹⁾.

==

الإنسان والبيئة، والحفاظ على الطابع الحضاري والتراث القومي. كما أنشئت إدارة فنية في وزارة الصحة لمعاونة هذا المجلس في القيام بمهامه الفنية وهي إدارة حماية البيئة وصدر بإنشاءها قراراً من وزير الصحة رقم 398 لسنة 1980. د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 167.

(1) والإختصاصات هي:

- وضع وتطبيق السياسة العامة لحماية البيئة، ووضع الاستراتيجيات والخطط من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وذلك في ضوء المعايير البيئية والعلمية والصحية المناسبة لمعيشة الإنسان علاوة على التوسع الصناعي والعمراني، وباستغلال المصادر الطبيعية بما يكفل المحافظة على صحة العاملين وسلامة جميع المرافق وبيئة العمل وحماية البيئة والحفاظ على التوازن البيئي بصورة عامة.
- الرقابة على الأنشطة والإجراءات والممارسات المعنية بحماية البيئة ومتابعتها وتقييمها.
- تعريف الملوثات، وتحديد المعايير النوعية للبيئة، وأعداد مشروعات القوانين واللوائح والنظم والأشتراطات الخاصة بحماية البيئة، ومتابعة تنفيذها ووضع الضوابط اللازمة بمنع وتقليل مكافحة تلوث البيئة بالتنسيق مع الجهات المعنية بالدولة.
- الأعداد والمشاركة في توجيه ودعم الأبحاث والدراسات البيئية، ومتابعة وتقييم نتائجها.
- الأعداد والإشراف على تنفيذ خطة عمل متكاملة تشمل جميع ما يتعلق بحماية البيئة، في ما عدا القريب والبعيد، وذلك بالتنسيق مع الأجهزة المعنية بالدولة على ضوء السياسات البيئية ووضع خطة شاملة لمواجهة الكوارث البيئية، وأخذ الإجراءات الضرورية لمواجهتها في زمن الحرب والسلم بالتنسيق مع الجهات المعنية، وكذلك وضع عمل متكاملة لتدريب الكوادر المحلية على طرق ووسائل حماية البيئة.
- تحديد المشاكل الناجمة عن تلوث البيئة وترصدها بالأستعانة بأجهزة الدولة المعنية بالبيئة في دراسة هذه المشاكل وأقتراح الحلول المناسبة لها، ومتابعة تطبيقها.
- دراسة الاتفاقيات الدولية والأقليمية المعنية بشؤون البيئة، وأبداء الرأي بالنسبة للأنظمة التي بالتنسسيق مع الجهات المعنية.
- متابعة التطورات المستجدة في القانون الدولي في مجال حماية البيئة وتنسيق علاقات الدولة

==

وتتشكل الهيئة من عدة أجهزة وإدارات تعهد إلى أي منها اختصاصات محددة لغرض تيسير عمل الهيئة ومباشرة اختصاصاتها المنصوص عليها في القانون، وتمثل التشكيلات بما يأتي:

(1) المجلس الأعلى للهيئة: يكون للهيئة مجلس أعلى يتشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء وأشخاص آخرين من غيرهم يتم إصدار مرسوم بتحديدهم، ويكون المدير العام للهيئة مقررًا للمجلس. ويجوز أن يضم المجلس ثلاثة أعضاء من الذين لهم خبرة وكفاءة في مجال حماية البيئة ويتم تعيينهم بموجب مرسوم يصدر بذلك الشأن لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة. ويصدر المجلس نظامه الداخلي الذي ينظم إجراءات العمل فيه، وكيفية إصدار القرارات ويختص بوضع الأهداف والسياسات العامة للهيئة وبما يعهد به القانون له من اختصاصات أخرى⁽¹⁾.

(2) مدير عام الهيئة: يكون للهيئة مدير عام بدرجة وكيل وزارة ويعين بمرسوم من بين المتخصصين وذوي الخبرة في مجال البيئة ومدة شغله للوظيفة هي أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة. ويكون مسؤولاً عن تنفيذ قرارات الهيئة، ويمثل الهيئة أمام القضاء وفي علاقاتها مع الغير.

==

بالمنظمات الدولية والأقليمية المعنية بشؤون البيئة.

- وضع الأطار العام لبرامج التنسيق البيئي والتربية البيئية بهدف توعية المواطنين وحثهم على المساهمة في حماية البيئة، وذلك سواء بغرض الوقاية في وقوع المخاطر أو التقليل من آثارها الضارة بعد وقوعها.

- أبداء الرأي والمشورة حول المردود البيئي لمشاريع التنمية الأساسية. قبل أقرار تنفيذها من الجهات المعنية ودراسة التقارير البيئية التي تقدم إليها عن الأوضاع البيئية في الكويت، واتخاذ اللازم بشأنها وإعداد تقرير سنوي من الأعداد البيئي في الكويت.

(1) المادة الرابعة من قانون الهيئة العامة للبيئة رقم (21) لسنة 1995 المعدل.

ويتمتع المدير العام باختصاصات عديدة: منها له أن يندب موظفين للقيام باعمال التفتيش التي يتطلبها تنفيذ قانون الهيئة العامة للبيئة، أو اللوائح والقرارات المنفذة له، وإثبات ما يقع من مخالفات لأحكامه، وتكون لهؤلاء الموظفين صفة الضبطية القضائية، وبالتالي لهم الحق في دخول الأماكن التي تقع بها المخالفات البيئية، وتحرير المحاضر، وأخذ العينات، واجراء القياسات والدراسات اللازمة لتحديد مدى تلوث البيئة ومصادر ذلك التلوث، والتأكد من تطبيق المنشأة للشروط المتطلبه لحماية البيئة، كما يكون لهم الحق في الاستعانة برجال الشرطة إن تطلب الأمر ذلك⁽¹⁾.

(3) مجلس إدارة الهيئة: ويتكون مجلس إدارة الهيئة من ثمانية أعضاء من ذوي الخبرة والإختصاص في مجال البيئة، يتم اختيارهم من خارج الهيئة العامة للبيئة، وتكون عضويتهم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويكون المدير العام رئيساً لمجلس ادارة الهيئة، ويصدر تشكيل هذا المجلس بقرار من قبل المجلس الأعلى للهيئة.

ويعد هذا المجلس الجهاز التنفيذي للهيئة، لذا اسندت اليه مجموعة من الإختصاصات، كإصدار القرارات واللوائح المتعلقة بالشؤون الإدارية والمالية للهيئة، والنظر في التقارير الدورية التي تقدم اليه عن سير العمل في الهيئة. ووضع النظم والإشتراطات الواجب توافرها عند تحديد الموقع الذي سوف تقام عليه منشأة من شأنها الأضرار بالبيئة، أو إنشاء أو إستخدام أو إزالة أي منشأة، أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أي نشاط آخر قد يؤدي الى تلوث البيئة. وله أن يقرر وقف العمل باي منشأة أو نشاط أو أن يمنع استعمال أي مادة أو أي أداة منعاً جزئياً أو كلياً اذا ترتب على إستمرار العمل أو الإستعمال تلوث البيئة⁽²⁾.

(1) المادة (11) من نفس قانون الهيئة العامة للبيئة رقم 21 لسنة 1995 المعدل.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 174-175.

ثالثاً: مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق:

كان العراق من الدول التي تتبع أسلوب وجود هيئة أو مجلس لحماية وتحسين البيئة على المستوى الوطني، حيث أنشئ مجلس حماية وتحسين البيئة بموجب القرارين الصادرين من قبل مجلس قيادة الثورة المنحل المرقمين ب(1258) في 1975/11/19 و(750) في 1987/6/3 وقد تضمن قوانين حماية وتحسين البيئة المتلاحقة على تأسيس هذا المجلس.

ففي قانون حماية وتحسين البيئة رقم (76) لسنة 1986 بقي المجلس ولكن مع إجراء تعديل في تسميته والتي أصبحت (المجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة)، وحدد القانون تشكيلته برئاسة وزير الصحة، ورسم كيفية سير العمل فيه، وكذلك الإختصاصات التي يمارسها والمتمثلة بما يأتي⁽¹⁾:

- رسم السياسة العامة لحماية وتحسين البيئة.
- تحديد الضوابط المتعلقة بملوثات البيئة.
- إبداء الرأي في العلاقات الدولية للعراق في مجال حماية وتحسين البيئة.
- التنسيق بين أنشطة الجهات المعنية بحماية وتحسين البيئة في المحافظة ومتابعة تقييم أعمالها.
- إتخاذ القرار في التوصيات التي تتقدم بها دائرة حماية وتحسين البيئة أو مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة بايقاف العمل أو الغلق المؤقت أو الدائم للمنشآت أو المعامل أو الأقسام أو الوحدات أو أي نشاط ذي تأثير ملوث للبيئة وللمجلس الأعلى تخويل بعض صلاحياته لرئيسه.
- إقرار منح المكافآت والجوائز التشجيعية التي يقترحها مدير عام الدائرة للجهات

(1) المادتين (6، 7) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 76 لسنة 1986 الملغاة.

والأفراد الذين يتقدمون بجهود مميزة في مجال حماية البيئة وذلك وفق قواعد يضعها المجلس الأعلى لهذا الغرض.

- إقرار الخطط المعروضة عليه من قبل دائرة حماية وتحسين البيئة ومتابعة تنفيذها.

وكذلك فإن قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 الملغاة أسس المجلس بموجب مادته (3)، وأعاد تسميته بـ (مجلس حماية وتحسين البيئة). كما عين القانون تشكيله برئاسة وزير الصحة، وكيفية سير العمل فيه واختصاصاته التي كانت قريبة من الاختصاصات التي حددتها القانون السابق للمجلس، مع إجراء بعض الإضافات لها⁽¹⁾. وهي:

- اقتراح الميزانية المطروحة عليه من الدائرة.

- اقتراح استحداث أقسام البيئة في الوزارات والجهات ذات العلاقة التي لها نشاطات مؤثرة على البيئة.

- اقتراح انضمام العراق إلى الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات العربية والإقليمية والدولية المتعلقة بالبيئة.

وبقي المجلس هو الجهة المختصة بحماية وتحسين البيئة ويملك اختصاصات عديدة في القيام بمهامها، إلى أن صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 44 لسنة 2003 القاضي بإنشاء وزارة للبيئة في العراق، حيث تضمن إلغاء مجلس حماية وتحسين البيئة وجرده من شخصيته المعنوية واستقلاله المالي وألحقه بوزارة البيئة⁽²⁾.

(1) المواد (3، 4، 5، 6) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 المعدل والملغاة.

(2) فقد جاء في (القسم (1) فقره (2)) من الأمر بأنه "كما يتم بموجب هذا الأمر نقل مصلحة حماية

إلا أن هذا الأمر لم يدم طويلاً فبصدور قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008 أعيد العمل بالمواد المتعلقة بامور المجلس في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 المعدل، حيث جاء نص في قانون الوزارة المذكور بالغاء أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة ذي الرقم (44) لسنة 2003⁽¹⁾.

ويتأكد دور المجلس في إطار نصوص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 الجديد والنافذ، حيث جاء في الفصل الثاني من القانون وتحت عنوان مجلس حماية وتحسين البيئة تأسيس وتشكيل، وتحديد صلاحيات واختصاصات المجلس ويرتبط بوزارة البيئة، ويمثله رئيس المجلس أو من يخوله⁽²⁾.

ويتألف المجلس من وزير البيئة رئيساً والوكيل الفني للوزارة نائبا للرئيس ومدير عام من الوزارة عضواً ومقرراً، وكذلك من عضوية ممثل عن معظم الوزارات على أن يكون بعنوان مدير عام في الأقل ومن دائرة أو جهة ذات علاقة بحماية البيئة ومن ذوي الخبرة في هذا المجال، وكذلك من عضوية ممثل عن أمانة بغداد والهيئة العراقية للسيطرة على مصادر النشاط الإشعاعي، وأحد الخبراء في

==

وتحسين البيئة إلى وزارة البيئة وهي المصلحة التي تم تأسيسها بموجب الفقرة رقم (11) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) الصادر عام 1997 من أجل حماية البيئة وتحسينها ولن تكون لهذه المصلحة شخصيتها الاعتبارية المستقلة اعتباراً من تاريخ نقلها إلى وزارة البيئة ويعلق بموجب هذا الأمر العمل بالفقرة رقم (3) من المادة رقم (11) في القانون رقم (3) الصادر عام 1997". وكذلك جاء في (القسم (3) الفقرة (2)) من الأمر نفسه بأنه "يتم بموجب هذا الأمر إلغاء مجلس حماية وتحسين البيئة التابع لمجلس الوزارة في ظل نظام الحكم السابق ويتم بموجب هذا الأمر كذلك تعليق الفقرات الأربع من القانون رقم (3) الصادر عام 1997 وأرقامها من 3 إلى 6 ويؤسس الوزير المؤقت مجلس استشاري يتكون من مندوبين يمثلون وزارات أخرى يتولون تنسيق السياسات والبرامج التي تؤثر على البيئة وتتعاون الوزارات الأخرى مع وزارة البيئة في هذا الصدد".

(1) المادة (13) من قانون وزارة البيئة العراقي (37) لسنة 2008.

(2) ينظر: المواد (3, 4, 5, 6) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009.

حماية البيئة يسميه الوزير، وموظف من الوزارة يسميه الوزير يكون سكرتيراً للمجلس.

ويمارس مجلس حماية وتحسين البيئة بموجب القانون الجديد مجموعة من الإختصاصات لتحقيق أهدافه، وهي:

- تقديم المشورة في الأمور البيئية المعروضة عليه.
- إبداء الرأي في الجوانب البيئية للخطط والمشاريع والبرامج الوطنية المعدة من الوزارات والجهات المعنية قبل إقرارها ومتابعة تنفيذها.
- التنسيق مع الوزارات والجهات المعنية في إعداد البرامج المحلية الخاصة لحماية الطبيعة ومتابعة تنفيذها.
- إبداء الرأي في العلاقات العربية والدولية المتعلقة بشؤون البيئة.
- إبداء الرأي في الخطة الوطنية وخطط الوزارات والجهات المعنية بحماية البيئة وتقويم أعمالها.
- إبداء الرأي في التشريعات ذات العلاقة بالبيئة ومشاريعها.
- تقويم أعمال مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات.
- التعاون مع الوزارات والجهات المعنية في إعداد قائمة بالمواقع التراثية الطبيعية والثقافية والترشيح لقائمة التراث العالمي.
- إبداء الرأي في التقرير السنوي لحالة البيئة في جمهورية العراق قبل رفعه إلى مجلس الوزراء.

وبالنظر إلى صلاحيات وإختصاصات مجلس حماية وتحسين البيئة، وكذلك صلاحيات وإختصاصات وزارة البيئة كما سبق الإشارة إليها، يستخلص بان مجلس حماية وتحسين البيئة يكون بمثابة مستشار ومنسق فيما يتعلق بالأعمال والنشاطات

المتصلة بحماية البيئة وتحسينها. بينما تحتفظ وزارة البيئة بكونها الجهة الإدارية المركزية التي تتمتع باختصاصات وصلاحيات إدارية وتنفيذية ورقابية وعقابية واسعة في مجال حماية البيئة العراقية على الصعيدين الداخلي والدولي.

رابعاً: هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق:

كما اشرنا سابقاً فإن وزارة البيئة في إقليم كردستان لم تعمر سوى دورة إنتخابية واحدة، وقد تم إلغاؤها مع وزارات أخرى ضمن سياسة تقليص عدد الوزارات، وعلى الرغم من إنتقادنا لهذه الخطوة، فإن المشرع في إقليم كردستان قام باصدار قانون خاص بصدد تأسيس هيئة إدارية تحت إسم "هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق" لتحل محل وزارة البيئة في القيام بمهام حماية وتحسين البيئة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري وترتبط إدارياً برئاسة مجلس الوزراء⁽¹⁾.

ويرأس الهيئة رئيس بدرجة خاصة وهو الرئيس الأعلى لها والمسؤول عن أعمالها وتوجيه سياساتها، والإشراف والرقابة عليها، وتصدر عنه وتنفذ بإشرافه جميع القرارات والأوامر والتعليمات في كل ماله علاقة بمهام الهيئة وصلاحياتها، وهو المسؤول أمام مجلس الوزراء⁽²⁾.

أما عن تشكيلات الهيئة، فإنها تتألف من عدة دوائر، وهي (الدائرة الإدارية والمالية والقانونية، ودائرة التوعية البيئية والإعلام، ودائرة الشؤون الفنية، ودوائر البيئة في محافظات الإقليم)، كما يكون لمجلس الوزراء وبالتنسيق مع رئيس الهيئة إستحداث أو دمج أو إلغاء أي من الدوائر ضمن تشكيلات الهيئة بموجب متطلبات عملها⁽³⁾.

(1) المادة الثانية من قانون هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان- العراق رقم (3) لسنة 2010.

(2) المادة الخامسة من القانون نفسه.

(3) المادة السادسة من قانون هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان -العراق رقم 3 لسنة 2010.

كما يكون للهيئة مجلس برئاسة رئيس الهيئة ويشترك فيه ممثلون عن وزارات وجهات عديدة عينهم القانون⁽¹⁾، ويكون لرئيس الهيئة دعوة أي من ممثلي بقية الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عند الإقتضاء للإشتراك في إجتماعات المجلس دون أن يكون لهم حق التصويت، وإتخاذ القرارات في المجلس يكون بالتصويت وباغلبية عدد الحاضرين، وفي حال التساوي في الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس. ويقع على عاتق المجلس رفع تقرير سنوي حول الوضع البيئي الى رئاسة مجلس الوزراء⁽²⁾.

وتهدف هذه الهيئة المستحدثة الى ما يأتي⁽³⁾:

- 1- حماية وتحسين البيئة وتطويرها ومنع تلويثها للمحافظة على نظافة وجمالية الإقليم.
- 2- حماية البيئة والصحة العامة من أخطار الأنشطة والأفعال المضرة بالبيئة والإنسان.

(1) وقد نصت المادة السابعة من القانون بأنه "أولاً: يكون للهيئة مجلس برئاسة رئيس الهيئة ويتكون من:

1- ممثلين عن الوزارات الآتية بدرجة لاتقل عن مدير عام (أ- وزارة الداخلية ب- وزارة البلديات والسياحة ج- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي د- وزارة التخطيط ه-وزارة الزراعة والموارد المائية و- وزارة الصحة ز- وزارة التجارة والصناعة ح- وزارة الثروات الطبيعية ط- وزارة الكهرباء ي- وزارة النقل والمواصلات ك- وزارة التربية ل- وزارة البيشمركة م- وزارة الثقافة والشباب ن- وزارة الأوقاف والشؤون الدينية).

2-أ- عضوين من الخبراء المختصين في حماية البيئة بقرار من رئيس الهيئة. ب- ممثلي عن لجنة حماية وتحسين البيئة في محافظات الإقليم".

(2) المادة السادسة من قانون هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان -العراق رقم 3 لسنة 2010.

(3) المادة الثالثة من قانون هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان - العراق رقم (3) لسنة 2010.

3- إزالة ومعالجة آثار الأسلحة الكيماوية والمنفلقة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة لتنظيف حقول الألغام والمخلفات من الأسلحة والأعتدة المسببة للتلوث البيئي.

4- رفع مستوى الوعي البيئي وترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية لحماية البيئة وتحسينها وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني وتشجيع الجهود التطوعية في هذا المجال.

ولتحقيق تلك الأهداف تتولى الهيئة مجموعة من المهام وتمتع باختصاصات حدده القانون، وهي كما يأتي⁽¹⁾:

1- إقتراح السياسة العامة لحماية البيئة من التلوث والعمل على تحسين نوعيتها ورفعها الى مجلس الوزراء للمصادقة عليها.

2- وضع الخطط السنوية والمتوسطة وبعيدة المدى لحماية البيئة وتحسينها.

3- إصدار التعليمات الخاصة بالمحددات والضوابط والمعلومات البيئية المطلوبة ومراقبة السلامة البيئية للمشاريع، وسلامة وصحة تنفيذ التعليمات، مع الأخذ بنظر الإعتبار العهود والمواثيق الدولية والقوانين النافذة.

4- إجراء المسوحات والفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية والعوامل المؤثرة على سلامة البيئة وإعداد الخرائط البيئية بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية.

ومما سبق بشأن تنظيم ومهام وإختصاصات هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان، نرى أن الهيئة باعتبارها جهة إدارية مرتبطة بمجلس الوزراء ومسؤولة أمامها تستطيع أن تركز هذه الميزة وتنهض بامر حماية وتحسين البيئة بعناصرها المتعددة، وذلك في حال أن وفر لها مجلس الوزراء في الإقليم الإمكانيات

(1) المادة الرابعة من القانون نفسه.

المادية والفنية والإدارية بصورة مرضية، وأن يحتل أمر الإهتمام بالبيئة ومحافظةها حيزاً مهماً ضمن سياسات وخطط الحكومة- قريبة أو بعيدة المدى-. وذلك على الرغم من أننا نفضل العمل باتجاه تخصيص وزارة مستقلة للبيئة وشؤونها مثلما سبقنا بالإشارة الى ذلك.

المبحث الثاني

التنظيم الإداري البيئي المحلي

إضافةً إلى دور الأجهزة المركزية المتخصصة أو المهتمة بحماية البيئة والتي تمارس صلاحياتها وأختصاصها على المستوى الوطني، فالأجهزة الإدارية المحلية هي الأخرى تمارس دوراً فاعلاً في مجال الحفاظ على البيئة. وكثيراً ما تترك السلطة المركزية في الدول المختلفة لهذه السلطات المحلية جانبا هاماً من جوانب الإختصاص بحماية البيئة سواءً أكانت الدولة اتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية ولأمارات العربية المتحدة أم بسيطة كفرنسا ومصر⁽¹⁾.

ويمكن أن يبرر إختصاص الأجهزة المحلية في مجال حماية البيئة الى مسألة في غاية الأهمية وهي ان فعالية سياسة حماية البيئة تتطلب أن تكون الأجهزة المنوطة بها الحماية قريبة من المواقع التي يخشى منها أو فيها حدوث التلوث، وذلك لضمان سرعة التدخل وقللة التكاليف لمعالجة التلوث والقضاء على أسبابه.

لهذا اتجهت أغلب الدول الى تبني سياسة في زيادة اختصاصات الهيئات والأجهزة المحلية في اطار حماية البيئة وتحسينها على حساب الأجهزة المركزية. ومن ذلك سوف نقوم بدراسة تنظيم الإدارة المحلية البيئية (أي الأجهزة المحلية التي تختص بحماية البيئة) في فرنسا ومصر والعراق تبعاً، كما يأتي:

(1) د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، بحث مقدم الى ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية " التي عقدت في إمارة الشارقة بدولة الإمارات العربية المتحدة برعاية المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية بتاريخ 7-11/ أيار /2005، ص15.

المطلب الأول

الأجهزة الإدارية البيئية المحلية في فرنسا

إن الأجهزة المحلية أو اللامركزية في فرنسا التي تمارس أنشطة في مجال حماية البيئة هي بالأساس شعب وإدارات للإدارات والجهات المركزية البيئية، كوزارة البيئة والهيئات المختصة بحماية البيئة أو إحدى عناصرها، أو المديريات التي تباشر نشاطها في نطاق كل مديرية موجودة بها إدارة مثل هذه الإدارات. وتتبع غالباً وزارات الدولة المركزية، إلا أنها تتمتع باللامركزية الإدارية وسوف نخصص الفرع الأول لبحث هذه الإدارات المحلية. كما إن هناك تجربة فرنسية فريدة في مجال اختصاص جهات إدارية محلية بممارسة مهام حماية البيئة، وهي الجهات التابعة لجهاز حماية التراب الوطني الفرنسي، تلك التجربة التي سوف نخصص الفرع الثاني لها.

الفرع الأول

الإدارة البيئية المحلية في نطاق الوزارات

لم تنشأ الشعب الإقليمية لوزارة البيئة الفرنسية إلا في وقت مضى على إنشاء الوزارة أكثر من عشرين سنة، حيث أنشأت تلك الشعب بموجب المرسوم رقم 1139/91 في 4 نوفمبر 1991، وعهد إليها ممارسة إدارة البيئة على المستوى الإقليمي⁽¹⁾.

وتخضع هذه الشعب لسلطة مدير الإقليم Leprefet، وإذا تطلب الأمر فأنها توضع تحت تصرف الوزارات الأخرى التي تقوم بحماية البيئة كوزارة الزراعة، أو الثقافة، أو النقل، أو التموين. وتتولى هذه الشعب الإقليمية تطبيق التشريعات الخاصة بالمياه وحماية الأماكن الطبيعية، والهندسة المعمارية، وحماية وتقييم

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 240.

الثروة المعدنية، وتنظيم ودراسة تأثير ذلك على حماية المناطق الريفية⁽¹⁾. كما تقوم الشعب ببحث طلبات ترخيص المشروعات في المناطق الصناعية والأعمال الخاصة بالمحميات الطبيعية، وتقوم بتطوير سياسات الدولة في مجال البيئة وتشارك في القيام بالعديد من الأنشطة المتعلقة بحماية البيئة وتحسينها⁽²⁾. ويرأس كل شعبة مدير إقليمي يتم تعيينه من قبل وزير البيئة، ويمارس صلاحياته تحت سلطة مدير الإقليم، حيث يتمتع بمجموعة من الصلاحيات في مجال التوعية البيئية، والتخطيط وتنمية السياسات البيئية وتطبيق اللائحة⁽³⁾. كما إن الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة التابعة إدارياً إلى وزارة الصناعة، هي الأخرى تقوم بانشطة تتعلق بحماية البيئة وعلى الأخص ما يتعلق بالرقابة على المنشآت الصناعية، ومراقبة النفايات، ومراقبة تلوث الهواء. ويعين مدير هذه الشعب من قبل وزير الصناعة بمشاوره مع وزير البيئة⁽⁴⁾. وتقوم هذه الشعب كذلك بمهمة تنظيم الأعمال والأنشطة الخاصة بالأعمال الصناعية، وتلتزم وتساهم في تحسين البيئة الصناعية، وتوعية الجمهور بمشاكل البيئة الصناعية، وتتولى التقصي والرقابة والتحقيق من أجل تطبيق التشريعات المتعلقة بتلوث الهواء والمياه، والمخالفات وتنسيق عمل المنشآت الصناعية. وتضم الإدارة اللامركزية التابعة لوزارة البيئة على مستوى المديرية شعب إقليمية، حيث توجد شعبة لكل من التموين، الزراعة، والشؤون الصحية

(1) المادة (7) من المرسوم الصادر في 4/ نوفمبر / 1991.

(2) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 241.

(3) المادة (8) من نفس المرسوم السابق.

(4) وأنشأت شعب الصناعة والبحث والبيئة بموجب المرسوم المرقم 91/ 431 الصادر في 13 / مايو / 1991.

والاجتماعية. فالشعبة اللامركزية للتموين في كل مديرية توضع تحت تصرف وزير البيئة، وتتولى بصورة جوهرية عمليات التنظيم والتموين بالإضافة الى كونها تمارس مهاماً مختلفة مخولة إليها من وزير البيئة، إذ تقوم بمهام الضبط الإداري الخاص بالصيد البحري في مجاري المياه العامة الصالحة للملاحة⁽¹⁾.

أماما يتعلق بشعبة الزراعة فإنها تكون خاضعة لسلطة مدير الإقليم وتقوم بنوعين من المهام، في النوع الأول، تتبع وزير البيئة فقط وتمارس المهام الآتية، حماية الوسط الطبيعي، حماية الريف، والنباتات البرية، وإدارة وضبط المياه. أما النوع الثاني من المهام فإنها تتبع وزيراً البيئة والزراعة معاً وتختص بالوقاية من التلوث الزراعي، حماية المياه الصالحة للشرب، كما تلعب شعبة الشؤون الصحية والاجتماعية دوراً هاماً في مجال مكافحة الضوضاء وحماية المياه من خلال رقابتها على صلاحية مياه الشرب وذلك دون أن تتبع وزارة البيئة بشكل رسمي⁽²⁾.

الفرع الثاني

الأجهزة المحلية التابعة لجهاز حماية التراب الوطني

في مجال حماية (التراب الوطني)، يتم في فرنسا تنفيذ السياسة المتعلقة بهذه الحماية بالتعاون والتنسيق بين أجهزة الحكومة المركزية والأجهزة المحلية. فقد أنشأ القانون الصادر في 10 / 7 / 1975 (جهاز حماية التراب الوطني) كمؤسسة إدارية مركزية تابعة لوزارة البيئة، وكذلك أنشأ أجهزة محلية تابعة للجهاز المذكور وتشاركه في اختصاصه على المستوى المحلي. ويمثل هذا تطبيقاً لرغبة المشرع في اشتراك الأجهزة المحلية والمواطنين في تنفيذ السياسة المذكورة بصورة فعالة ومؤثرة⁽³⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 242.

(2) المصدر نفسه، ص 243.

(3) د. رمضان محمد بطيخ، الأجهزة المحلية ودورها في حماية البيئة، المصدر السابق، ص 15.

بيد أن أهمية هذه التجربة لا تكمن في إنشاء الأجهزة المحلية (لجهاز حماية التراب الوطني) فقط، بل إن الأهمية الحقيقية تأتي من انها تباشر اختصاصها وعملها إعتقاداً على الرسوم والضرائب المحلية، أي تتمتع بنوع من الاستقلالية المالية والتي تعد شرطاً هاماً للامركزية المحسوسة⁽¹⁾.

وتمارس تلك الأجهزة اختصاصاتها بدرجة عالية من الفعالية، بحيث يمكن القول بان الأجهزة المحلية في فرنسا أصبحت ذات اختصاص أصيل، وإن الجهاز المركزي لجهاز حماية التراب وعلى الأخص فيما يتعلق بالمحميات الطبيعية، أصبحت مجرد مهمته الأشراف والتنسيق⁽²⁾.

وقد ذهب البعض بان هذه النتيجة نجمت عن أسلوب إداري أتبعته فرنسا مؤخراً ويتمثل في تدعيم اللامركزية الإدارية حتى تقترب الإدارة قد الإمكان من المواطنين وتعمل على تلبية احتياجاتهم، ولكن هذه التجربة قد لا تصلح للدول التي تتجه نحو تبني النظام المركزي وتدعيم سلطات الأجهزة المركزية⁽³⁾.

(1) وتتحقق الإستقلالية المالية ليس فقط بالإمكانية النظرية لحيازة ذمة مالية وإدارتها، وإنما أيضاً تتحقق من الإمكانية العملية لتنظيم لا مركزي للتزود بالموارد واختيار استخدامها، واللامركزية الفرنسية هي غير كافية لبيان هذه النقطة. ينظر: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج2، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2008، ص302-303.

(2) د. رمضان محمد بطيخ، المصدر السابق، ص15.

(3) د. محمد حسين عبد القوي، المصدر السابق، ص387.

المطلب الثاني

الأجهزة الإدارية البيئية المحلية في مصر

لقد وضع دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 الأسس العامة لنظام اللامركزية المحلية في مصر، وذلك تحت عنوان الإدارة المحلية في الفرع الثالث من الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية في إطار المواد (161، 162، 163) والتي حددت تشكيلها وإختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وتمتعها بالشخصية الاعتبارية⁽¹⁾.

وللمجالس المحلية تلك دور في حماية البيئة وعناصرها في نطاقها الجغرافي وذلك عن طريق قيام المجالس المحلية والشعبية بصيانة وتنمية البيئة من خلال الإهتمام بالنظافة العامة، ومراعاة توافر الإشتراطات البيئية في المحال والمنشآت الصناعية وكذلك الأماكن السكنية الواقعة في نطاقها⁽²⁾.

بالإضافة إلى ذلك صدر قرار عام 1982 بإنشاء مكتب لشؤون البيئة بديوان عام كل محافظة من محافظات مصر، وتحدد وظيفة المكتب إزاء البيئة من خلال المحافظة عليها من التلوث والتدهور، وعلى الأخص في مجالات: (مياه الشرب، صرف المتخلفات السائلة الأدمية والصناعية، الصرف الزراعي، حماية مياه البحر من التلوث، تلوث الهواء، الحماية من الإشعاع، صيانة الحياة البرية والحيوانات النافعة، المحافظة على التربة من الكيماويات الصناعية والزراعية).

كما يتولى المكتب العمل على التشريعات القائمة في مجال البيئة والتنسيق بين الجهات المسؤولة عن التنفيذ داخل المحافظة، ودراسة المشاكل التي تعيق تنفيذ

(1) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، المصدر السابق، ص 93.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 236.

التشريعات، والعمل على رفع كفاءة الأجهزة القائمة على التنفيذ، ودراسة وتحديد المشكلات البيئية المحلية والاستعانة بالأجهزة الفنية المحلية والقومية لوضع الحلول المناسبة لها، ومتابعة الأنشطة المختلفة في المجالات البيئية المختلفة وإبلاغ الملاحظات إلى الأجهزة المعنية، بالإضافة إلى نشر الوعي البيئي تجاه حماية البيئة بواسطة إجراء ندوات وبرامج تدريبية واستخدام أجهزة الأعلام، وحث وتشجيع الجماهير في أعمال حماية البيئة⁽¹⁾.

ولتحقيق منظومة لامركزية للإدارة العامة البيئية في مصر وتفعيل دور المحافظات في متابعة وإدارة الأنشطة التي تتعلق بتحسين حالة البيئة على المستوى المحلي وكذلك الحفاظ على الموارد الطبيعية قام جهاز شؤون البيئة بإنشاء شبكة من الفروع الإقليمية له مدعمة بشبكة من معامل القياسات البيئية وكذلك تطوير ودعم مكاتب شؤون البيئة بالمحافظات⁽²⁾.

وبالفعل صدر القرار الوزاري رقم 187 لسنة 1995 بشأن إنشاء ثمانية فروع إقليمية تابعة لجهاز شؤون البيئة، أعقبه صدور قرار وزاري آخر تحت رقم 56 بتاريخ 2000/6/29 في حدود تحديد اختصاصات الفروع الإقليمية لجهاز شؤون البيئة. (1) وقد قرر القرار الوزاري الأخير على أن يمارس الفرع الإقليمي للجهاز في نطاق اختصاصه الجغرافي سلطات وصلاحيات الجهاز ويشرف على المحميات الواقعة في حدود نشاطه. هذا وقد عين القرار للفروع الإقليمية إختصاصات عديدة تستهدف حماية البيئة والنهوض بواقعها في أقاليمها⁽³⁾.

(1) د. فارس محمد عمران، المصدر السابق، ص 47.

(2) من الموقع الإلكتروني:

<http://www.eeaa.gov.eg/arabic/main/Branches.asp2010/4/11>.

(3) فقد نصت المادة الثانية من القرار على أن تختص الفروع الإقليمية لجهاز شؤون البيئة

بالإختصاصات الآتية:

- إعداد الدراسات عن الوضع البيئي في المحافظات الداخلة في النطاق الإقليمي للفرع وصياغة خطة إقليمية لحماية البيئة فيها، والمشروعات التي تتضمنها، وكذلك الخرائط البيئية وتزويد الجهاز بها لاستخدامها في صياغة الخطة القومية لحماية البيئة.
- متابعة تنفيذ المحافظات لهذه الخطط في إطار الخطة القومية لحماية البيئة، وتقديم الدعم للأجهزة المحلية في إعداد خطط المحافظات لحماية البيئة.
- تنفيذ قرارات الوزير المختص بشؤون البيئة ورئيس جهاز شؤون البيئة وتحقيق سياسة وزارة الدولة لشؤون البيئة ودور الجهاز وأغراضه بالمحافظات.
- متابعة تنفيذ أحكام القانون رقم 4 لسنة 1994 المعدل بشأن البيئة ولائحته التنفيذية، وبالتعاون مع الأجهزة المحلية والمعنية في المحافظات، والمتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير والإشتراطات التي تلتزم الأجهزة والمنشأة بتنفيذها، واتخاذ الإجراءات التي تنص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير والشروط.
- مراجعة دراسات تقييم الأثر البيئي للمنشآت التي تقع في نطاق اختصاص الفرع والموافقة عليها.
- تحديد أنواع الكوارث البيئية المحتمل وقوعها بدائرة إقليم الفرع، والجهات المسؤولة عن الإبلاغ في حالة وقوعها، أو توقع حدوثها، والمناطق الأكثر تأثراً، ومعرفة التأثير المتوقع لكل منها، ووضع الإجراءات المناسبة لكل نوع منها وحصر الإمكانيات المتوفرة على المستوى المحلي لإقليم الفرع وتحديد كيفية الاستفادة منها بطريقة تكفل سرعة مواجهة الكارثة، وإعداد خطة طوارئ لمواجهة الكوارث البيئية على مستوى الإقليم.
- المساهمة في إدارة المواد والنفايات الخطرة والمخلفات بالتنسيق مع السلطات المحلية المسؤولة عن ذلك في الإقليم.
- متابعة تنفيذ الوحدات المحلية لالتزامها بتخصيص أماكن إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة والمخلفات الصلبة بالاتفاق مع الفرع والتحقق من مطابقتها للمواصفات البيئية.
- الإسهام في إدارة وتنفيذ المشروعات التجريبية التي ينفذها الجهاز بالمحافظات الداخلة في اختصاص الفرع ومتابعة تنفيذها وموافاة الجهاز بتقارير المتابعة.
- الإشراف على شبكات الرصد البيئي بالمحافظات والحصول على المعلومات منها موافاة الجهاز بها.
- حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية وكذلك الكفاءات التي تسهم في إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة بالمحافظات الداخلة في الاختصاص الإقليمي للفرع والاستفادة منها في إعداد وتنفيذ المشروعات والدراسات التي يقوم الفرع باعدادها وموافاة الجهاز بها.

ويمكن أن يستخلص مما سبق، بان الهيكل المؤسسي للإدارة العامة البيئية في مصر (والذي يتكون من جهاز شؤون البيئة وفروعه بالأقاليم المختلفة التي تغطي جميع المحافظات، ومكاتب شؤون البيئة بديوان المحافظات) يتكفل بالقيام بالمهام والمسؤوليات المحددة وفقاً للقرارات الوزارية الصادرة بهذا الشأن. لذا فإنه يمكن أن يعترف بوجود إدارة لامركزية لشؤون البيئة في مصر، وجهاز شؤون البيئة يقوم بتنفيذ المهام المنوطة به على المستوى المركزي مع إعطاء قدر كبير من الصلاحيات واتخاذ القرار للفروع الإقليمية بالمحافظات.

ومع ذلك هناك من يرى أن المهام والصلاحيات المعينة للفروع الإقليمية رغم أهميتها القصوى لقيام تلك الفروع بتنفيذ سياسات حماية البيئة المعتمدة من قبل وزارة الدولة لشؤون البيئة وجهاز شؤون البيئة، وكذلك ممارسة بعض الأنشطة في الطابع المحلي المتعلقة بحماية البيئة، فلا يحو ذلك عدم تمتع الفروع المذكورة باللامركزية الإدارية، بل يمكن أن يوصف تنظيمها الإداري بالمركزية اللاحصرية⁽¹⁾.

==

- إعداد تقرير سنوي من للمؤشرات الرئيسية للوضع البيئي بمحافظات الإقليم للعرضها على مجلس إدارة الجهاز.
- تنفيذ خطة التدريب البيئي وبرامج للمواطنين في ضوء سياسة وزارة الدولة لشؤون البيئة، في نطاق المحافظات الداخلة في الاختصاص الإقليمي للفرع.
- نشر الوعي البيئي والتنسيق بين الجهود الشعبية ومكتب شؤون البيئة بالمحافظات.
- تلقي التبليغات والشكاوي البيئية التي يقدمها الأفراد أو المؤسسات أو المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة في منطقة الفرع. ينظر: د. رمضان محمد بطيخ، الأجهزة المحلية ودورها في حماية البيئة، المصدر السابق، ص 16 وما يليها.

(1) د. محمد حسين عبد القوي، المصدر السابق، ص 387.

المطلب الثالث

الأجهزة الإدارية البيئية المحلية في العراق

إن الحديث عن التنظيم الإداري المحلي أو اللامركزي في العراق في مجال حماية البيئة يتطلب منا تناول دور الجهات الإدارية المحلية ذات الاهتمام بحماية البيئة أو إحدى عناصرها كالبلديات (أولاً)، بالإضافة الى دراسة الهياكل الإدارية المحلية المختصة التي تبناها القوانين البيئية المتعاقبة (ثانياً). كما يأتي:

أولاً: الأجهزة الإدارية المحلية ذات الاهتمام البيئي:

وتأتي في مقدمة هذه الأجهزة مرفق البلدية⁽¹⁾، والذي عرفه قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 بأنها (مؤسسة محلية لها شخصية معنوية، تقوم بالأعمال والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون، أو في أي قانون آخر)⁽²⁾.

وباعتبار البلدية شخصية معنوية فأنها تتمتع بمجموعة من الميزات⁽³⁾، وهي أنها:

- 1- تتمتع بالحقوق المشروعة المخولة لها بموجب أحكام القوانين.
- 2- تستوفي الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين.
- 3- تستعمل الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف حسب أحكام قانون إدارة البلديات المذكور أو أي قانون آخر.

(1) وقد عرف العراق البلديات بعد صدور قانون بلديات الأيالات العثماني الصادر في عام 1877 (27 رمضان 1294) والأنظمة والتعليمات الخاصة بالشؤون البلدية الصادرة تطبيقاً له قبل قيام الحكم الوطني في سنة 1921. وطبق هذا القانون حتى صدور قانون البلديات رقم 84 لسنة 1931 تطبيقاً لنص المادة (111) القانون الأساس لسنة 1925. إلا أن صدر قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 النافذ والذي بقي على مجموعة من أحكام القانون القديم. للمزيد ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط ب، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد،، ص 183-188.

(2) المادة (الأولى) الفقرة (2) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964.

(3) المادة (الثالثة) من القانون نفسه.

- 4- تعقد العقود على اختلاف أنواعها بمقتضى أحكام القانون.
- 5- تكون خصماً في جميع الدعاوى التي تقام لها أو عليها.
- 6- تعمل بكافة الأوامر والتعليمات التي تصدرها الحكومة وفقاً لأحكام القانون.
- 7- تتمتع بذمة مالية مستقلة.

ويكون للبلدية مجلس لا يقل عدد أعضائه عن خمسة ولا يزيد على واحد وعشرين ومنهم أمين العاصمة أو رئيس البلدية، كما تكون لها خارطة ووصفة للحدود مصدقتان من قبل وزير البلدية تتضمنان اسم البلدية وحدودها بصورة مفصلة⁽¹⁾.

ومن الجدير بالذكر إنه على الرغم من أن البلدية ليست الجهة المحلية المختصة مباشرة بحماية البيئة، إلا إنها وعن طريق المهام والصلاحيات المناطة إليها بموجب القانون لها دور كبير في حماية البيئة وعناصرها داخل حدودها الموصوفة.

فهي التي - عن طريق مجلسها - تقوم باعداد التخطيط العمراني الأساسي للبلدية، ويراعى فيها تنظيم وتحديد المساحات التي يجوز امتداد العمران إليها على ضوء المتطلبات الصناعية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية وغيرها. وهي التي تقسم المدينة إلى قطاعات سكنية تتوافر فيها مناطق عمرانية وصناعية وتجارية، وهي التي تراقب العمران في تهيئتها للتصميم المفصل لأي قطاع ضمن التصميم الأساس بشكل يؤمن المحافظة على تراث المدينة التاريخي والحضاري مع ضرورة إبراز المواقع ذات المناظر الجميلة بالأبنية والأماكن التي لها حرمة دينية أو أثرية بالشكل اللائق بها⁽²⁾.

(1) المادة الرابعة (1, 2) من قانون إدارة البلديات العراقي السابق ذكره.

(2) للمزيد حول دور المجلس البلدي في مجال التخطيط العمراني ينظر المادة الثالثة والأربعون فقرات (1, 2, 3, 4, 5) من القانون نفسه.

كما يقوم المجلس البلدي بمجموعة الوظائف والخدمات التي تخدم البيئة وحمايتها، منها:

(1) تنظيف الشوارع والمحلات العامة ورفع الأوساخ والأزبال والمواد المضرة والملوثة والمقلقة للراحة العامة وحرقتها أو جمعها في محلات لا تؤثر على صحة وراحة المواطنين.

(2) إنشاء مجاري وخزانات لمياه الأمطار وفضلات المياه الأخرى.

(3) ردم المستنقعات والبرك، ومحلات تجمع المياه الناتجة عن الرشح، والمحلات المنخفضة وغير الصحية.

(4) تهيئة المحلات لخزن المياه القذرة وتأمين الوسائل لنقلها بصورة لا تؤثر على راحة المواطنين وحرق الفضلات أو إتلافها.

(5) رش الشوارع بالماء أو النفط أو أي مادة أخرى تمنع تسرب الغبار منها بالإضافة إلى ذلك فإن للمجلس حق التقرير في إلزام أصحاب الأراضي أو الخرائب المفتوحة بإزالة ما يوجد عليها من أتربة وقاذورات، أو بالمحافظة على نظافتها بصورة دائمية، وحملهم على تسويرها بناء على تقرير السلطة الصحية، وله إعطاء إجازة المحلات العامة وتفتيشها ومراقبتها وإلزام أصحابها باتخاذ ما يقتضي من التدابير التي تضمن راحة وسلامة المواطنين، وله حق تعيين المحلات للأعمال والمصانع التي قد تكون أو تصبح مصدر قلق أو إزعاج للجيران بسبب ما ينبعث منها من دخان أو أبخرة أو غازات أو أتربة أو صخب أو اهتزاز، ووضع الشروط التي يجب أن تخضع لها هذه الأعمال أو المصانع⁽¹⁾.

(1) المادة الثامنة والأربعون من قانون ادارة البلديات العراقي السابق ذكره.

إذن يمكن أن نستخلص مما تقدم بأنه تقوم البلديات بصفحتها جهات إدارية لامركزية في محافظات العراق وكذلك في إقليم كردستان بدور بارز وفعال في حماية البيئة بقدر الصلاحيات والوظائف الموكلة إلهما بموجب القانون وفي إطار حدودها الجغرافية المعينة.

ثانياً: الأجهزة الإدارية المحلية المختصة بحماية البيئة:

تتمثل الأجهزة الإدارية البيئية المحلية بـ "مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظات (أ) وكذلك من الدوائر الإقليمية التابعة لوزارة البيئة (ب)، بما يأتي:

أ- مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات:

لقد بادرت القوانين البيئية المتعاقبة في العراق الى إنشاء أو تأسيس مجالس في المحافظات تختص بحماية البيئة وتحسينها، وترتبط إدارياً بمجلس حماية وتحسين البيئة المركزي، ويرأسها المحافظ⁽¹⁾.

وقد جاءت في المادة 11 من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 76 لسنة 1986 الملغاة بان مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظات يمارس الإختصاصات الآتية:

- 1- متابعة تنفيذ قرارات المجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة.
- 2- التنسيق بين أنشطة الجهات المعنية بحماية وتحسين البيئة في المحافظة ومتابعة تقييم أعمالها.
- 3- وضع الخطط لحماية وتحسين البيئة في المحافظة.

(1) حيث خصصت لإنشائها وتكوينها وسير العمل فيها وإختصاصاتها المواد (8، 9، 10، 11) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 76 لسنة 1986 الملغاة، والمواد (7، 8، 9، 10) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 الملغاة، والمادة 7 (أولاً وثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 النافذ.

4- النظر في الأمور المتعلقة بحماية وتحسين البيئة في المحافظة وتقديم التوصيات الى المجلس الأعلى بشأنها، وإقتراح إيقاف العمل أو الغلق المؤقت أو الدائم للمنشآت والمعامل أو الأقسام أو الوحدات أو أي نشاط ذي تأثير ملوث للبيئة في المحافظة.

ومما يلاحظ على هذه الإختصاصات والميزات التي يتحلّى بها مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظات أنه لم يرافقه تمتع المجلس المذكور بالشخصية المعنوية، كما كان يفتقر الى مقومات تملكه للشخصية المعنوية، وذلك بسبب أن الإختصاصات المعينة له بموجب القانون المذكور لا تتعدى كونها إختصاصات إستشارية وتنفيذية، فليس له حق القرار في أمور البيئة في محافظته، ولاسيما بأنه لا يستطيع أن يصدر قرارات إدارية فردية بفرض جزاءات إدارية على الجهات والمنشآت التي تمارس نشاطاً ملوثاً للبيئة، بل كل ما يملكه يتمثل في تقديم التوصية بشأنها الى المجلس الأعلى لحماية البيئة.

ويصدق ذلك أيضاً على موقف قانون حماية وتحسين البيئة رقم 3 لسنة 1997 الملغاة، مع تعديل بسيط فيما يتعلق باعطاء الحق لمجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظات في إتخاذ القرارات بإيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على ستة أشهر للمنشأة أو المعامل أو الأقسام أو الوحدات أو أي نشاط ذي تأثير ملوث للبيئة أو مخالف لشروط ومستلزمات الصحة والسلامة المهنية. ولا يملك المجلس صلاحية إصدار قرار الغلق الدائم للمصادر الملوثة للبيئة، بل ينحصر دوره في تقديم التوصيات بشأنها الى مجلس حماية وتحسين البيئة المركزي⁽¹⁾.

أما في قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 النافذ فقد تم معالجة أمر مجالس المحافظات المتخصصة بحماية وتحسين البيئة في سياق مادة قانونية

(1) المادة 10 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 3 لسنة 1997 الملغاة.

واحدة⁽¹⁾، غير ان المادة تلك لم تبين تشكيلة ومهام وكيفية سير العمل لمجالس المحافظات، بل ترك تحديد وتعيين المسائل تلك الى تعليمات يصدرها رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المركز (وزير البيئة).

ونرى أن هذه الخطوة للمشرع العراقي منتقدة من جهة عدم إعطاء الشخصية المعنوية لتلك المجال بصورة صريحة في القانون، وكذلك من جهة ترك الأمور الجوهرية المتعلقة بالمجالس المذكورة (تكوينها، إختصاصاتها، كيفية سير العمل فيها..) الى إرادة رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة لإستصدار تعليمات بصدد تنظيمها، الأمر الذي يفقد معه إبتداءً الشخصية المعنوية للمجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات وتخرجها عن وصفها هيئات إدارية لامركزية، بل تصبح المجالس المذكورة ممثلة للمجلس المركزي البيئي وتمارس بعض المهام والصلاحيات التي يفوضها إياها رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة بموجب التعليمات التي يصدرها لاحقاً.

كما يصدق هذا الإنتقاد على موقف المشرع البيئي في إقليم كردستان - العراق، فقد ذهب الى تحجيم دور مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات من خلال رسم المهام والصلاحيات الضئيلة الموكولة الى المجالس المذكورة⁽²⁾.

ونستخلص مما تقدم بان مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات بموجب التشريع البيئي العراقي والتشريع البيئي لإقليم كردستان، والتي أسست كأجهزة

(1) المادة 7 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009 النافذ.

(2) فقد حدد قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان -العراق رقم 8 لسنة 2008 في المادة الثامنة مهام وصلاحيات مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات بما يأتي(متابعة تنفيذ قرارات المجلس (مجلس الإقليم) ذات العلاقة بالمحافظة، إبداء الرأي في المشاكل البيئية في المحافظة، وإقتراح خطط حماية البيئة ومتابعة تنفيذها وتقديم تقارير دورية عن النشاط أو الواقع البيئي في المحافظة الى المجلس).

إدارية محلية حامية للبيئة في إطار الحدود الإدارية للمحافظات، لا يمكن التسليم في أنها تتمتع بتنظيم إداري لامركزي وأن تعد جهات إدارية متمتعة بالشخصية المعنوية، بل تعد فروعاً إدارية تتبع الجهة الإدارية التي تعلوها (مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق، ومجلس حماية وتحسين البيئة في الإقليم) وفق تنظيم إداري مركزي.

ب- الدوائر الإقليمية التابعة لوزارة البيئة:

لم تؤسس في العراق وزارة للبيئة إلا مؤخراً، كما سبقت الإشارة على ذلك، وكانت الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة وتحسينها هي "مجلس حماية وتحسين البيئة" في المركز ومجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات.

كما وأسست بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 الملغاة، دائرة سميت بـ (دائرة حماية وتحسين البيئة) وكانت هي الجهة التنفيذية المركزية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري وتتمتع بميزانية خاصة بها لتغطية نفقاتها ونفقات المجلس ومجالس المحافظات⁽¹⁾.

وهذه الجهة التنفيذية إرتبط بها إدارياً وفنياً مديريات لحماية وتحسين البيئة في المحافظات كافة باعتبارها هيئات إدارية إقليمية تمارس الصلاحيات والمهام التي تعين لها من قبل المجلس⁽²⁾.

(1) حيث نصت المادة (11) من القانون المذكور أعلاه:

أولاً/ تؤسس بموجب هذا القانون دائرة تسمى (دائرة حماية وتحسين البيئة) ترتبط بالمجلس.

ثانياً/ يرأس الدائرة مدير عام بدرجة خاصة من ذوي الأختصاص.

ثالثاً/ للدائرة شخصية معنوية وإستقلال مالي وإداري ويمثلها المدير العام أو من يخوله.

رابعاً/ للدائرة ميزانية ضمن الموازنة العامة للدولة لتغطية نفقاتها ونفقات المجلس ومجالس المحافظات.

(2) المادة (14) (أولاً وثانياً) من القانون نفسه.

وقد عينتها المجلس بموجب التعليمات الصادرة عنه تحت رقم (1) لسنة 1998 والتي سميت بـ "تعليمات مهام أقسام حماية وتحسين البيئة في المحافظات وتشكيلاتها"، إذ تكونت بموجبها تلك الأقسام والمديريات من التشكيلات الآتية⁽¹⁾:

- 1- شعبة الرقابة البيئية.
 - 2- شعبة التوعية البيئية.
 - 3- شعبة الدراسات.
 - 4- شعبة شؤون مجلس المحافظة لحماية وتحسين البيئة.
- وقد حددت التعليمات في مادتها الثانية الإختصاصات والمهام التي تقوم بها المديريات والأقسام البيئية في المحافظات وهي:
- 1- إقتراح خطط العمل السنوية لحماية البيئة وتحسينها.
 - 2- دراسة المشاكل البيئية في المحافظة وإقتراح الحلول لمعالجتها بالتنسيق مع الجهات المعنية.
 - 3- متابعة سلامة البيئة وتحسينها من خلال إجراء الفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية والعوامل المؤثرة على سلامة البيئة وتحسينها بالتنسيق مع الجهات المعنية.
 - 4- إجراء المسوحات البيئية في المحافظة بالتنسيق مع الجهات المعنية.
 - 5- دراسة صلاحية مواقع المشاريع من الناحية البيئية وفق التعليمات والمحددات والضوابط المقررة من قبل مجلس حماية وتحسين البيئة وتوجيهات دائرة حماية وتحسين البيئة بالتنسيق مع الدوائر التخطيطية في المحافظة.
 - 6- العمل على نشر الوعي البيئي في المحافظة.

(1) المادة (1) من التعليمات المذكورة أعلاه.

- 7- إقامة وتشجيع الندوات والدورات التدريبية والتأهيلية الخاصة بحماية البيئة وتحسينها في المحافظة
- 8- التنسيق مع الجهات والدوائر المعنية في المحافظة فيما يتعلق بالعمل البيئي.
- 9- إبداء الرأي في الأمور البيئية المعروضة لمجلس المحافظة.
- 10- إعداد تقرير سنوي عن حالة البيئة في المحافظة.
- 11- بناء قواعد معلومات بيئية وإدامتها.
- 12- متابعة تنفيذ قرارات مجلس حماية وتحسين البيئة ومجلس المحافظة لحماية وتحسين البيئة.
- 13- تنظيم أعمال مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة.

ومع الاختصاصات العديدة والمهمة التي رسمت لهذه المديرية والأقسام، إلا أننا لا نستطيع أن نصفها بأنها كانت جهات إدارية بيئية لامركزية لكونها تفتقر إلى الشخصية المعنوية الخاصة بها، وغير مستقلة في ذمتها المالية، ولا تملك اتخاذ القرارات التنظيمية والفردية بصدد وقاية وحماية وتحسين البيئة من الملوثات والمخاطر التي تعترضها، بل إنها تكون دوائر تنفيذية لقرارات مجلس حماية وتحسين البيئة ودائرة حماية وتحسين البيئة.

بيد أنه بعد تأسيس وزارة البيئة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 44 لسنة 2003 والذي ألحق مجلس حماية وتحسين البيئة إلى وزارة البيئة بدلاً من وزارة الصحة وسلبه عن شخصيته المعنوية أو الاعتبارية المستقلة إعتباراً من تاريخ نقله إلى وزارة البيئة. كما ألغى الأمر دائرة حماية وتحسين البيئة وألغى شخصيتها المعنوية⁽¹⁾.

(1) القسم (1) (1)، (2) [من الأمر المذكور أعلاه.

وبالتالي أصبحت الأقسام والمديريات البيئية المنتشرة في محافظات العراق تتبع وزارة البيئة من الناحية الإدارية والفنية، هذا وقد أناط الأمر إلى وزير البيئة المؤقت تأسيس ما يلزم من أقسام وإدارات تابعة للوزارة للقيام بمهامها⁽¹⁾.

إلا أنه أعيد العمل بالمواد المتعلقة بمجلس حماية وتحسين البيئة حسب قانون وزارة البيئة العراقية رقم (37) لسنة 2008 وبالتحديد المادة (13) منه، هذا بعدما ألغتها أمر سلطة الائتلاف المذكور سلفاً.

كما تضمن قانون وزارة البيئة في إطار التشكيلات الإدارية المرتبطة بالوزارة إيجاد دوائر إقليمية متخصصة في حماية وتحسين البيئة وعددها أربعة دوائر على أساس المناطق وليس المحافظات، حيث يشمل نطاق اختصاص أية دائرة من الدوائر أكثر من محافظة، وقد سمى القانون تلك الدوائر وقد ترك أمر تشكيلها ومهامها إلى نظام داخلي يصدره وزير البيئة. وتتمثل تلك الدوائر بـ:

- (1) دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الشمالية.
- (2) دائرة حماية وتحسين البيئة في منطقة الوسط.
- (3) دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الجنوبية.
- (4) دائرة حماية وتحسين البيئة في منطقة الفرات الأوسط.

(1) القسم (3) الفقرة (1) من نفس الأمر.

الفصل الثالث

نشاط الإدارة البيئية

ويشتمل هذا الفصل على المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الضبط الإداري البيئي ✍

المبحث الثاني: نشاط المرافق العامة البيئية ✍

الفصل الثالث

نشاط الإدارة البيئية

تقوم الدولة الحديثة بالكثير من الوظائف والنشاطات الإجتماعية والإقتصادية، تلك التي كانت في السابق ميداناً للنشاط الفردي وكلها نشاطات تهدف الى تحقيق الصالح العام. وتحقيقاً لهذا الهدف تقوم السلطات الإدارية بنوعين من النشاط، النوع الأول: يتمثل بأسلوب الضبط الإداري، ومن خلاله تقوم الإدارة بمراقبة وتنظيم النشاط الفردي، وفرض قيود وضوابط على حريات الأفراد وحقوقهم حمايةً للنظام العام. أما النوع الثاني: فهو أسلوب المرافق العامة وعن طريقه تقوم الإدارة بإدارة مشروعات معينة بنفسها بوسائلها وأموالها لإشباع حاجات أساسية في المجتمع⁽¹⁾. وقد تعهدت الإدارة العامة بإدارة المرافق العامة تلك الى أشخاص وهيئات أخرى لكن تحتفظ لنفسها بالكلمة العليا في إنشائها وإدارتها والغاءها⁽²⁾.

والبيئة باعتبارها قيمة إنسانية جديرة بالمحافظة عليها لأجل التحقيق الأمثل للمصلحة العامة فقد باتت لزاماً على السلطات الإدارية أن تبذل سعيها الجاد لحماية بوسائلها المختلفة والمعروفة، ولاسيما في نشاطها الضبطي والمرفقي. إذ إن الإدارة تقوم من خلال نشاطها الضبطي بإجراءات وقائية تهدف الى منع أسباب التلوث البيئي من خلال حظر ووضع قيود وكذلك تنظيم النشاطات التي تؤثر على سلامة البيئة وعناصرها. بيد إن الإدارة في مجال نشاطها المرفقي تهدف الى حماية

(1) د. نواف كنعان، القانون الإداري، ك1، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص263.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص337.

البيئة وتحسينها، فمثلاً المرافق المعنية بانتاج وتوزيع وحدات المعالجة والتدوير تبغي الى تنقية ومعالجة مخلفات الأنشطة الإنسانية الصناعية والتجارية والزراعية والخدمية (السائلة والغازية) قبل بثها في البيئة⁽¹⁾.

ومع ذلك فإن الضبط الإداري والمرفق العام يشكلان موضوعاً للنشاط الإداري الذي تدور حولهما وبوساطتهما كل تصرفات الإدارة القانونية، وقد ذهب (موريس هوريو) الى تأصيل التفرقة بين صورتى نشاط الإدارة على أنه، الأول نشاط ساكن يصدر بأسلوب السلطة، ولايسعى الى تنفيذ مرفق عام أو إدارته، في حين التنظيم المرفقي إجراء إيجابي فعال يراد به تنفيذ المرافق وإدارتها⁽²⁾.

إلا إن وجود أوجه الخلاف بين النشاطين للإدارة لاتعني التعارض والتضاد بينهما، بل إن تداخل وتعاون وتكامل بينهما في مجالات كثيرة، فمثلاً إنتظام المرافق العامة يمكن الضبط الإداري من تأدية وظيفته الوقائية، وكذا الحال فإن قيام الضبط بمهمته في وقاية النظام العام يعد شرطاً لحسن إنتظام المرافق العامة⁽³⁾.
من هنا يمكن الإشارة الى نوعين من نشاط الإدارة العامة البيئية، وهما (نشاط الضبط الإداري البيئي، ونشاط المرافق العامة البيئية). وسوف نقوم بدراستهما من خلال تخصيص مبحث مستقل لكل منهما.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 159.

(2) كما إن هناك أوجه إختلاف بين صورتى نشاط الإدارة من حيث نواح عدة (كالغاية من النشاط، ومن حيث الوسيلة، ومن حيث طبيعة الخدمة في كل منهما) للمزيد ينظر: د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده في دولة الإمارات المتحدة دراسة مقارنة مع مصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 88 الى ص 93.

(3) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص 89.

المبحث الأول

الضبط الإداري البيئي

سوف نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، نتناول ماهية الضبط الإداري البيئي في المطلب الأول، وأغراضه ووسائله في المطلب الثاني، وفي المطلب الثالث والأخير سوف نقوم بدراسة لوائح الضبط الإداري البيئي. كما يأتي:

المطلب الأول

ماهية الضبط الإداري البيئي

يقصد من الضبط لغةً ضبطاً وضباطةً: لزمه /قهره وقوى عليه، ولزمه وحبسه. والضبط حبس الشيء والضابط القوي⁽¹⁾.

وينصرف المعنى اللغوي للضبط الى مفاهيم عدة: فهو قد يعنى الدقة في التحديد فيقال ضبط الأمر أي أتقنه وأحكم العمل. وقد يعنى الحفظ فيقال: ضبطه ضبطاً بمعنى حفظه بالحزم حفظاً بليغاً. وقد يأتي بمعنى التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون التسجيل لها تبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها. وقد يأتي بمعنى العودة بالأمر الى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم وذلك عقب خلل وإضطراب أصابها وإنحرف بها عن حكم القانون⁽²⁾.

وتستعمل كلمة بوليس (police) للدلالة على الضبط في اللغتين الإنجليزية والفرنسية، حيث إن المصطلح المذكور يستخدم في بريطانيا للدلالة على ماتقوم به

(1) المنجد في اللغة، المصدر السابق، ص445.

(2) د. رمسيس بهنام، علم النفس القضائي، بدون ناشر وسنة نشر، ص15؛ د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص40-41.

الدولة من تعامل لرعاياها من ضبط شؤونهم وخاصةً المرتبطة بسيادة الدولة، وبنظامها الداخلي. وفي فرنسا يقصد من مصطلح البوليس مجموعة الأسس، والأوامر والمبادئ التي تحقق ماتصبوا اليه الجماعة من أهداف سياسية، إلا إنه مالبث إن إستخدم مسمى (hetaplice) بمعنى الدولة الأكثر إنضباطاً وإنتظاماً وقانونية، أي التي تقف قواعد القانونية بوجه إستبداد السلطة الحاكمة⁽¹⁾.

وفي الإصطلاح للضبط الإداري معنيان متباينان: أحدهما وظيفي أو موضوعي، والآخر عضوي. فالإصطلاح الوظيفي يقصد به النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة). أما الإصطلاح العضوي، فيقصد به السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها الذين يزاولون ذلك النشاط⁽²⁾.

وقد خلت النصوص التشريعية من إيراد تعريف للضبط الإداري، سواءً في فرنسا أم مصر أم العراق، بل إكتفت بتحديد أغراضه ووسائله. وبالتالي ترك أمر تعريفه الى الفقه والقضاء.

(1) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص43. وجدير بالإشارة فقد رجح الدكتور سليمان محمد الطماوي إستعمال مصطلح البوليس الإداري بدلاً من الضبط الإداري متماشياً مع المصطلح الفرنسي (La police administrative)، إلا إنه يفضل الدكتور ماجد راغب الحلو إستخدام إصطلاح الضبط الإداري بدلاً من إصطلاح البوليس الإداري الذي له معنيان: أحدهما مادي ويعني به نشاط البوليس الإداري والآخر عضوي ويعني هيئة البوليس الإداري. أما إصطلاح الضبط الإداري ينصرف معناه الى المعنى المادي فقط، والمعنى العضوي يعبر عنه بإصطلاح هيئة الشرطة الإدارية أو هيئة الضبط الإداري. بالإضافة الى أن لفظ الضبط لفظ عربي بخلاف لفظ البوليس فهو أجنبي ومستعار من اللغات الأجنبية. ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط ب، دار الفكر العربي، 1974، ص577؛ د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص395، هامش رقم 1.

(2) د. فواد العطار، القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، س ب، ص329.

وقد إنقسم الفقه في تعريف الضبط الإداري الى قسمين؛ القسم الأول منهم أخذ بالمفهوم الواسع للضبط الإداري، باعتباره مجموعة القواعد والأوامر التي يقتضيها تحقيق أهداف الجماعة السياسية، ويتسع الضبط ليشمل كل وسائل المنع التي تقيد بها الإدارة الأنشطة الخاصة⁽¹⁾.

ومن أنصار المفهوم الواسع لتعريف الضبط الإداري الفقيه الفرنسي موريس هوريو (Maurice Hauriou) الذي عرفه بأنه "سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون". أو هو "تنظيم المدينة أي الدولة". وكذلك عرفه جان ريفير بأنه "مجموعة القيود المفروضة على النشاط الفردي للمحافظة على الأمن والنظام في المجتمع وحمل الناس على المصالح العامة"⁽²⁾.

وبنفس المفهوم عرفه د. محمود عاطف البنا بأنه "مجموعة إختصاصات تخول جهات الإدارة التدخل في حريات الأفراد ونشاطهم الخاص بهدف حماية النظام العام"⁽³⁾.

أما القسم الثاني فقد أخذ بالمفهوم الضيق للضبط الإداري ويعرفونه باعتباره مجموعة القواعد والإجراءات التي تفرضها السلطة العامة على الأفراد وتنظم بها حرياتهم بقصد حماية النظام العام في المجتمع. ويركز هذا التعريف على الوسائل والإجراءات التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية من أجل حماية النظام العام، كما ويستند الى أساس أن الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد ليست مطلقة

(1) سه نكرة داود، الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونيين العراقي والمصري، أطروحة دكتوراه قدمت الى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2009، ص9.

(2) نقلاً عن: بوسماحة الشيخ وفتاتي فوزي، الضبط الإداري البيئي، بحث منشور في مجلة البيئة والمحيط، ع 2، نوفمبر، 2006، ص48.

(3) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، ط ب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص335.

بل هي مقيدة بعدم إضرارها بحقوق وحرريات الغير، وبعدم إهدارها للقواعد العامة التي يستقر عليها التنظيم الإجتماعي العام⁽¹⁾.

ومن أنصار هذا المفهوم الفقيه الفرنسي دي لوبادير (De laubader) الذي يعرف الضبط الإداري بأنه "مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حمايةً للنظام العام"⁽²⁾.

ويعرفه بهذا المعنى د. سليمان محمد الطماوي بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"⁽³⁾.

وكذلك يعرفه د. طعيمة الجرف بنفس المعنى بأنه "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية وإستخدام القوة المادية مع مايتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الإجتماعية"⁽⁴⁾.

ويعرفه د. ماهر صالح علاوي الجبوري بأنه "مجموع الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام وللمحافظة عليه"⁽⁵⁾.

ويبدو لنا ان المفهوم الضيق للضبط الإداري هو الأرجح من المفهوم الواسع له، وذلك لأن طبيعة الضبط الإداري وقائية، وإنه يهدف الى حماية النظام العام

(1) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص48.

(2) de laubader, Trait de droit administeatof, 1980, p. 505.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص577.

(4) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط الإدارة، ط ب، دار النهضة العربية، 1978، ص417.

(5) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، ط ب، جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، 1996، ص75.

والحيلولة دون وقوع الجرائم وفي سبيل ذلك تتمتع الإدارة بوسائل وسلطات يعينها القانون دون أن تنعدم إزاءها أوجه الرقابة المختلفة. كما ان المفهوم الواسع للضبط الإداري قد تعرض لإنتقادات عدة مما رجح كفة المفهوم الضيق له⁽¹⁾.

أما موقف القضاء من تعريف الضبط الإداري وبالأخص القضاء الإداري الفرنسي والمصري، فقد بينا في العديد من أحكامهما أغراض الضبط الإداري دون التطرق مباشرة الى مفهوم الضبط الإداري في ذاته. على الرغم من أن النظرية العامة للضبط الإداري هي في الأساس نظرية قضائية، وتولى القضاء الإداري صياغة الكثير من أحكامها وضوابطها وحدودها⁽²⁾.

ومن خلال ماتقدم يمكن أن نعرف الضبط الإداري البيئي بأنه "وظيفة من وظائف الإدارة، تقوم باتخاذ إجراءات وإصدار قرارات (تنظيمية وفردية) وقائية تنظم بموجبها ممارسة الحريات بهدف حماية النظام العام البيئي في المجتمع في حالات وشروط معينة".

ومن التعاريف السابقة يمكن إستنباط الخصائص الأساسية للضبط الإداري البيئي، وهي:

أ- وظيفة الضبط تعد وظيفة ضرورية لوقاية النظام العام من خطر الإخلال به،

(1) من أهم تلك الإنتقادات، هي إن المفهوم الواسع للضبط الإداري:

أ- يجعل من السلطة الإدارية كلها شكلاً من أشكال الضبط، في حين إن الضبط هو الذي يعد شكلاً من أشكال السلطة الإدارية.

ب- يوسع نطاق الضبط الإداري ليشمل كل مجالات وظيفة القانون، وبالتالي يفقد الضبط الإداري خصائصه المميزة.

ينظر: د. داود الباز، حماية السكنية العامة، المصدر السابق، ص 63.

(2) فوزي حسين سلمان الجبوري، الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري، رسالة ماجستير، مقدمة الى مجلس كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، 1997، ص 9.

ويتم ذلك عن طريق ضبط حدود ممارسة الحريات المختلفة. والنظام العام يجسد الحد الأدنى من القواعد التي لا يمكن قبول أقل منها والتي تستوجب المحافظة عليها.

ب- يعد الضبط الإداري تنظيمًا قانونيًا غائبًا، إذ تحكمه المبادئ القانونية والقواعد التي تخضع لها السلطة التنفيذية في مباشرة نشاطها الضبطي. ومن أهم تلك المبادئ إحترام مبدأ الشرعية، وبموجبه لا تتجاوز الإدارة عند مباشرة نشاطها الضبطي الحدود التي رسمه القانون لها ولاسيما الهدف والسبب، فالهدف هو صيانة النظام العام، والسبب هو أي إضطراب أو إخلال أو جلبة تخل بالنظام العام.

ج- وظيفة الضبط الإداري تعد وظيفة محايدة ولا تصطبغ بصبغة سياسية إلا في الحالات التي ترتبط فيها حماية النظام العام في المجتمع بحماية نظام الحكم في الدولة، شريطة أن يكون مفهوم النظام العام المراد حمايته مرتبطاً بامن الجماعة أو بصحتهم أو بسكينتهم⁽¹⁾.

د- يتميز الضبط الإداري بتهيئته وقابليته للتكييف، وتأتي هذه الخاصية من طبيعة الضبط الغائية، فسلطة الضبط مادامت مكلفة بحفظ النظام العام فإنها تهيأ وتتكيف مع كل أسباب الإضطراب المستقبل للنظام العام مهما كانت الصورة التي يتخذها.

ومن الخصائص المذكورة يمكن تمييز الضبط الإداري البيئي عن الضبط التشريعي البيئي من جهة، وعن الضبط القضائي البيئي من جهة ثانية، ومن جهة

(1) ومع ذلك يجب الا يفهم من ضرورة حياد الضبط الإداري على إنه وظيفة لاتخص حماية السلطة على نحو مطلق، ذلك إن سلطة الضبط شأنه شأن النظام العام لا يمكن تجريده من ذلك الطابع، لأنه في الجوهر تعتبر فكرة سياسية وإجتماعية، ولئن كان النظام العام في ظاهره أمن الشوارع وسكينتها فإنه في الحقيقة أمن السلطة الحاكمة. فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص9.

ثالثة يمكن التمييز بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص في مجال حماية البيئة كما يأتي:

أولاً: الضبط الإداري البيئي والضبط التشريعي البيئي:

يتفق كل من الضبط الإداري والضبط التشريعي في إنهما ينصرفان الى تنظيم الحقوق والحريات العامة بهدف المحافظة على النظام العام البيئي على الرغم من إختلاف وسائل كل منهما في هذا الخصوص، ففي الحالة الأولى فإن وسائلها تتمثل باللوائح والقرارات الفردية بينما في الحالة الثانية تتمثل في إصدار القوانين.

ومن ثم فإن سلطات الضبط الإداري البيئي لا تنفرد لوحدها في تنظيم وحماية البيئة من التلوث، بل تشاركها سلطات الضبط التشريعي في ذلك الأمر. هذا في حين إن الأخيرة تعد إختصاصاً أصيلاً، فلا يجوز بحسب الأصل فرض القيود والحدود على الحريات العامة إلا بقانون أو بناءً على قانون. وتطبيقاً لذلك فقد صدرت العديد من التشريعات المتعلقة بحماية البيئة⁽¹⁾.

ثانياً: الضبط الإداري البيئي والضبط القضائي البيئي:

الضبط الإداري يساهم مع الضبط القضائي في الحفاظ على النظام العام وصيانتة، فالضبط القضائي يساعد على صيانة النظام العام عن طريق الردع الذي تحدته العقوبة في النفوس، بينما تتحقق آثار الضبط الإداري من خلال التقليل من وقوع الجرائم التي يتعقبها الضبط القضائي⁽²⁾، فضلاً عن قيام هيئة الشرطة بمهام نوعي الضبط، فرجال الشرطة لهم صفتان: فهم يعدون أحياناً من رجال الضبط القضائي وذلك عند قيامهم بجمع الإستدلالات والتحريات اللازمة عن جريمة معينة

(1) د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، بحث مقدم الى ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية "، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 7-11 / أيار / 2005، ص5.

(2) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة..، المصدر السابق، ص84.

حدثت بالفعل، وفي بحثهم عن مرتكبي هذه الجريمة. بينما يعدون من رجال الضبط الإداري في أدائهم لعملهم في الحفاظ على الأمن العام من أجل منع الجرائم حتى لاتقع وفي المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة⁽¹⁾.

ويتجلى التكامل بين الضبطية القضائية والضبطية الإدارية في مجال الحد من التلوث البيئي والمحافظة على البيئة وتحسينها، حيث إن التشريعات البيئية غالباً ماتمنح مأموري الضبط الإداري في مجال حماية البيئة صفة مأموري الضبط القضائي، لكي يقوموا بضبط الجرائم البيئية في حال إكتشافها إذا تبين لهم ذلك أثناء قيامهم بأعمال الرقابة والتفتيش المسندة اليهم والمكلفين بها⁽²⁾.

(1) وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصري المبادئ المذكورة في عمل رجال الشرطة في حكمها بتاريخ 4/ 12/ 1955 " إن الأعمال التي يؤديها رجال الشرطة إما أن تقع منهم بصفتهم من رجال الضبطية الإدارية. مثل إجراءات المحافظة على النظام العام والأمن العام ومنع الجرائم وحماية الأرواح والأموال وتنفيذ ماتفرضه القوانين واللوائح من تكاليف، وإما أن تقع منهم بصفتهم من رجال الضبطية القضائية، فتعد أعمالهم أعمالاً قضائية، وهي التي تتصل بكشف الجرائم وجمع الإستدلالات الموصلة للتحقيق في الدعوى.. كما إنهم في قيامهم بهذه الأعمال إنما يقومون بها لحساب النيابة العمومية وتحت إدارتها.. وأعمالهم في الحالة الأولى تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري من حيث طلب الإلغاء أو التعويض. أما في الحالة الثانية... فتخرج من ولاية محكمة القضاء الإداري طلب إلغاء أي عمل قضائي أو التعويض عنه " نقلاً عن: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص 305-306.

(2) د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)، بحث منشور في مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 3، ع 1، ص 82؛ رانف محمد لبيب، مفهوم الضبطية القضائية في نطاق التشريعات البيئية، بحث مقدم خلال المؤتمر الخليجي للبيئة والتنمية الذي عقد بدولة الكويت، بتاريخ 3-5 / ديسمبر / 2005، والذي نظمته الشركة الوطنية للخدمات البيئية. ونشر البحث على الموقع الإلكتروني:

<http://www.shaimaatalla.com/vb/showthread.php?t=1769>.

تأريخ الزيارة 27 / 1 / 2010

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المادة (22) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 بمنح المراقب البيئي صفة أحد أعضاء الضبط القضائي ويعاونه أثناء تأدية عمله عناصر من الشرطة البيئية، هذا في حين إن المراقب البيئي هو موظف من موظفي وزارة البيئة يسميه الوزير لتنفيذ أحكام القانون والرقابة على النشاطات المؤثرة على البيئة.

وعلى الرغم من ذلك فإن التمييز بين نوعي الضبط يتجلى في طبيعة أي منهما، فمهمة الضبط الإداري مهمة وقائية تتمثل في العمل على صيانة النظام العام عن طريق منع الأعمال التي من شأنها أن تخل به قبل وقوعها سواءً أكانت تلك الأعمال تشكل جرائم تعاقب عليها القانون أم لم تكن كذلك. هذا في حين إن الضبط القضائي مهمته هي الكشف عن الجرائم ومرتكبها، وبالتالي تقديمهم للمحاكمة وإيقاع العقوبة فيهم عقاباً لهم وردعاً لغيرهم⁽¹⁾.

وكذلك يتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث النظام القانوني الذي يحكمهما، فالأول يخضع الى القانون الإداري ويخضع للرقابة القانونية على أعمال الإدارة وتنظر المنازعات التي تثار بصددها من قبل المحاكم الإدارية، ومن ثم تكون إجراءات الضبط الإداري معرضة للإلغاء وإيقاف التنفيذ إذا كانت غير مشروعة ومداراً لإثارة مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن النشاط الضبطي غير المشروع. في حين تكون إجراءات الضبط القضائي خاضعة لرقابة القضاء ولا تقبل الطعن بالإلغاء أو إيقاف التنفيذ وتحتمي بمبدأ عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية⁽²⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلوي، قانون حماية البيئة..، المصدر السابق، ص84.

(2) وقد تمثلت مبررات تلك القاعدة في طبيعة مرفق القضاء وتنظيمه على نحو يكفل إستقلال وحرية القضاء، مما يتنافى مع تقرير المسؤولية عن أعماله. وكذلك عدم المسؤولية عن الأعمال القضائية

كما إن إجراءات الضبط الإداري تصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية، أما إجراءات الضبط القضائي فتصدر في شكل قرارات قضائية⁽¹⁾.

ثالثاً: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص:

يراد من الضبط الإداري العام المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة)، وهو شكل من أشكال التدخل في حياة المجتمع تمارسه السلطة الإدارية وتمس به حقوق الأفراد وحررياتهم لوقاية النظام العام⁽²⁾. وحماية العناصر تلك تشمل سائر نواحي الحياة البشرية دون تخصيص بناحية معينة أو باخرى. وبهذا يمثل الضبط الإداري العام القانون العام في مجال الضبط الإداري، وعده البعض بأنه يمثل "الضبط الإداري البيئي"⁽³⁾.

أما الضبط الإداري الخاص فيقصد به صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من نواحي النشاط الفردي، كالضبط الخاص بتنظيم الاجتماعات، أو

==

تتعلق بالضمانات التي يكفلها المشرع للمتقاضي، ونزاهة وحياد القاضي، وحجية الشيء المقضي به. مع ذلك فإن تلك التبريرات لم تكن كافية في إستمرار عدم المسؤولية وتأييده، بل إتجه المشرع الفرنسي والمصري الى الخروج عنه في بعض الحالات، حيث أصدر المشرع الفرنسي في عام 1972 قانون 5/ يوليو/ 1972 مقررأ به مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء دون الحاجة الى الإلتجاء لطريق إلتماس إعادة النظر أو دعوى المخاصمة. وأعقب ذلك تضمين قانون المرافعات في 5/ ديسمبر/ 1975 المادة 505، والتي نصت على مسؤولية الدولة عن الأخطاء التي تقع من مرفق القضاء في حالة الخطأ الجسيم، وفي حالة إنكار العدالة، علاوة على مسؤولية رجال القضاء عن أخطاءهم الشخصية. ينظر: د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2003، ص 145-146.

(1) د. مازن ليلوراضي، القانون الإداري، ط ب، مطبعة هاوار، دهبوك، ص 81.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 173.

(3) د. داود الباز، حماية السكينة العامة..، المصدر السابق، ص 72. ويرجع ذلك المسمى على مانرى الى الصلة الوثيقة بين حماية عناصر النظام العام وحماية البيئة، الأمر الذي نشير اليه لاحقاً في هذا الفصل.

بتنظيم المحال العامة، أو بالمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة، وهو في هذا المجال يتلاقى مع الضبط الإداري العام في حماية النظام العام البيئي⁽¹⁾.

ويتم تنظيم الضبط الإداري الخاص بموجب قوانين خاصة يصدرها المشرع لضبط بعض أنواع النشاط وتوجيهها، ويعهد به الى سلطة إدارية خاصة لتحقيق أهداف محددة. كما تختلف مظاهر الضبط الإداري الخاص تبعاً لإختلاف مظاهر تدخل الدولة في حياة المجتمع بسبب تغيير الأفكار والمبادئ والمعتقدات وظهور مشاكل معقدة يصعب السيطرة عليها ومعالجتها عن طريق إجراء واحد وسلطة واحدة، مثلما هو الحال في مشاكل التلوث البيئي، فإنه يستحسن معه تقسيم العمل بين السلطات الإدارية الضبطية لتختص كل منها بمجال معين⁽²⁾.

ومثال على ذلك، الضبط الإداري الخاص بحماية الأمن الصناعي داخل المنشآت الصناعية، والضبط الإداري الخاص بحماية الآثار، والضبط الإداري الخاص بالصيد، والضبط الإداري الخاص بالتخطيط العمراني والحفاظ على جمال المدن وروائها، والضبط الإداري الخاص باستعمال الطرق...

(1) د داود الباز، المصدر نفسه، ص73.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص174.

المطلب الثاني

أغراض ووسائل الضبط الإداري البيئي

نتناول في هذا المطلب أغراض ووسائل الضبط الإداري يكون لها دور مهم في حماية البيئة وتحسينها، بدءاً بدور الأغراض التقليدية للضبط الإداري في ذلك المجال، وكذلك دور الضبط الإداري الخاص في حماية البيئة، وبعد ذلك ندرس الوسائل والتقنيات القانونية والجزاءات الإدارية البيئية المتعددة التي تستطيع بواسطتها الإدارة البيئية وضع حماية أفضل للبيئة.

الفرع الأول

أغراض الضبط الإداري البيئي

لاشك إن أغراض الضبط الإداري البيئي تختلف ضيقاً وإتساعاً مع إختلاف الأفكار والفلسفات والمعتقدات السائدة في ظل المذهب الفردي منها في المذهب الإشتراكي، لذلك فإن أغراض الضبط في ظل المذهب الفردي أضيق من أغراضه في ظل المذهب الإشتراكي⁽¹⁾.

ونظراً للطبيعة الفنية لمسائل البيئة والمخاطر التي تهددها فإن الدول بمختلف إتجاهاتها قد أولت إهتماماً خاصاً بها لحمايتها سواءً في النطاق العالمي أو الأقليمي أو الوطني، ولعل إتفاقية التلوث بعيدة المدى (عابر الحدود) لعام 1979 التي أبرمت بين دول إنتمت آنذاك الى نظم سياسية وإقتصادية وإجتماعية مختلفة (رأسمالية وإشتراكية) دليل على أن الإختلافات الأيدولوجية مهما إشتدت فإنها لم تحل دون إبرام تلك الإتفاقية. وذلك لأن البيئة التي تمتزج مع النظام العام بالمعنى الواسع يعد

(1) د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967، ص123.

تلويثها من الموضوعات التي تهتم جميع دول العالم وشعوبها من دون الإلتفات الى فلسفاتها أو معتقداتها⁽¹⁾.

هذا في حين يتفق الفقه على إن أغراض النظام العام تتجسد في ثلاثة أغراض رئيسة، وهي: الحفاظ على الأمن العام، وحماية الصحة العامة، وحماية السكنية العامة. ومع ذلك يضيف جانب من الفقه عناصر أخرى للنظام العام والتي تتمثل بحماية جمال الرونق والرواء⁽²⁾، وحماية الآداب العامة.

وبرغم من ذلك فإن بيان عناصر الوجه المادي للنظام العام لايعني بالضرورة تحديد كل الأسباب التي تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لأن هذا التحديد إذا كان صحيحاً لمدة معينة فإنه خاضع لتطور مستمر وذلك بتطور المستوى العلمي والتقني والثقافي والسياسي في المجتمع. ولهذا فإن فكرة النظام العام لايمكن أن تحقق أهدافها ماالم تستهدف منع جميع الإضطرابات، وإن منع الإضطرابات لم يعد حكراً على العناصر التقليدية وحدها، بل إن التطور والتغيير قد أصاب هذه العناصر نفسها⁽³⁾.

ومن التطورات التي طرأت على العناصر التقليدية للنظام العام هي الإهتمام بموضوع حماية البيئة وعناصرها المختلفة.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص178.

(2) دومينيك بويو وبروسبيرويل، القانون الإداري، ت: سليم حداد، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص59. بيد إن د. داود الباز يرى في عدم إعتبار حماية الرونق والرواء هدفاً كافياً بذاته، وإنما يجب لتدخل الإدارة لحمايته أن يكون من شأنه إثارة إضطرابات خارجية، وإلا خضع للميول والأهواء، وبالتالي فتح باب الإستبداد والتحكم. ولهذا فإن هذا الهدف يعد أكثر إرتباطاً بالتخطيط العمراني للمدن والأحياء أكثر منه إرتباطاً بالنظام العام. د. داود الباز، حماية السكنية العامة..، المصدر السابق، ص112.

(3) فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص21.

ويرى البعض أن أهداف الضبط الإداري البيئي تشمل: حماية الصحة العامة، حماية الغذاء، وحماية السكنية العامة. من دون الإشارة إلى حماية الأمن العام كهدف من أهداف الضبط الإداري البيئي⁽¹⁾، إلا إننا نرى، مع غيرنا⁽²⁾، أن حماية الأمن العام غير منبث الصلة بموضوع حماية البيئة وخاصةً في مجال الضبط الإداري البيئي على النحو الذي نشير إليه لاحقاً. وكذلك يمكن حماية البيئة من خلال حماية الأهداف غير التقليدية للنظام العام، مثل حماية الآداب العامة، وحماية جمال الرونق والرواء.

وسوف نبحث أغراض الضبط الإداري وحماية البيئة من خلالها في مقصد مستقل، وكذلك نخصص مقصداً ثانياً لبحث الضبط الإداري الخاص في مجال حماية البيئة، ذلك الذي تبنته الدول بصورة واضحة.

المقصد الأول

أغراض الضبط الإداري وحماية البيئة

وهنا سوف نتناول دراسة حماية البيئة من خلال أغراض الضبط الإداري تباعاً، كما يأتي:

أولاً: حماية البيئة من خلال حماية الأمن العام (الأمن العام البيئي):

يقصد من الأمن العام كعنصر من عناصر النظام العام تحقيق كل ما من شأنه إطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الإعتداءات والإنتهاكات وإتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية والأخطار العامة كالفيضانات والسيول والإنتهاكات التي قد يتسبب بها الإنسان من خلال نشاطه في شتى المجالات

(1) د. نواف كنعان، الضبط الإداري في حماية البيئة، المصدر السابق، ص 99.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 237.

(الصناعية أو التجارية أو الزراعية..)، وكما في حالات السرقة وأحداث الشغب، والحروب وما تخلفه من إشعاعات نووية أو كيميائية تضر بسلامة الكائنات الحية عموماً وبالبشر خصوصاً، أو باقامة محطات أو أعمدة كهربائية ذات ضغط عالي⁽¹⁾.

وقد يتحقق الخوف والفرع نقيضا الأمن نتيجةً لعجز مكونات البيئة عن توفير الغذاء لقوت الإنسان، فإزدياد عدد سكان العالم تكاد تفوق قدرة الأرض في إنتاج الأغذية اللازمة⁽²⁾، الأمر الذي يعرض "الأمن الغذائي" الى مشكلة جدية، وكذلك نضوب المياه العذبة الصالحة للشرب تخلق مشكلة تدهور "الأمن المائي"⁽³⁾.

والأمن العام ذو صلة وثيقة بعناصر النظام العام الأخرى ولاسيما بعنصر الصحة العامة، فإن تلوث عناصر البيئة "الماء، الهواء، والتربة.." يؤثر سلبياً على الصحة العامة، وبالتالي يؤدي الى خلق حالة الذعر والخوف على مستقبل حياة الإنسان وإستمرارية بقائه.

وكذلك الإخلال بالسكينة العامة جراء الضوضاء، يؤدي الى المساس بعنصر الأمن العام، لأنه يسبب في إختلال التوازن النفسي والحسي، وزيادة التوتر وعدم ضبط الأعصاب والميل الى التعدي وضعف التحكم في الإنفعالات، مما يترتب عن تلك الظواهر زيادة المشاحنات والمشاجرات بين الأفراد مما يعكس صفو الأمن العام⁽⁴⁾.

(1) د. مازن ليلو راضي ود. وعدي سليمان، حماية البيئة في القانون الجنائي والإداري، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، العدد الثاني، 2008، ص 327 وما بعدها.

(2) د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية، المصدر السابق، ص 219.

(3) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 233.

(4) د. داود الباز، حماية السكينة العامة..، المصدر السابق، ص 137.

كما إن تهديد التلوث البيئي لعناصر النظام العام وخاصةً الأمن العام بلغ حدًا خطيراً، فتلوث الماء والهواء والتربة يؤدي الى إنتشار الأمراض والأوبئة، كالتي يمكن كشفها أو التعرف عليها بسهولة، أو التي تحتاج لمدة طويلة لظهور أعراضها مثل (مرض نقص المناعة المكتسبة "الأيدز"، وأمراض السرطان والعصيات الجرثومية الخبيثة). وإن حلت الأمراض تلك بالبيئة أو الوسط الذي يعيش فيه الإنسان فإنها تخلق حالة من الذعر والقلق في المجتمع، وبالتالي يتعرض أمن المواطنين للتهديد.

وكذلك مشاكل إنحسار الغابات والتصحر وتغيير المناخ والتنوع البيولوجي للأحياء وغيرها، تؤدي بالإنسان الى أن يكون قلقاً وخائفاً على حياته ومستقبل أولاده، الأمر الذي يلقي على سلطات الضبط الإداري واجب إتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية لحفظ الأمن العام ولو كان في إتخاذها ما يمس حقوق الأفراد وحياتهم الخاصة.

وتطبيقاً لما سبق يمكن للإدارة إتخاذ القرارات المتعلقة بعزل المرضى المصابين بالأمراض المعدية التي لايرجى شفاؤها وإعتقال الأفراد الذين يمارسون الإرهاب أو يتاجرون بالمخدرات أو يقومون بنقل الجرثومة الخبيثة أو بنقل الدم الملوث أو الأسلحة غير المرخصة التي تحتوي على اليورانيوم المنضب. حيث جاء بهذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري المصري " بصحة قرار إعتقال أحد الأفراد بسبب إتجاره بالمخدرات.. الأمر الذي يعرض الأمن العام للخطر " (1).

وكذلك لجوء الإرهابيين الى المواد السامة كعنصر الثاليوم وإستغلالها وإستخدامها لقتل المواطن وتعريض حياتهم وسلامتهم للخطر وتخلق حالة من الذعر والهلع والرهبنة لديهم، مما يستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري لحماية الصحة العامة والأمن العام من خلال الحد من وصول المادة المذكورة ليد الإرهابيين

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 234.

وكذلك ردع أية محاولة للعبث بصحة المواطن وأمنه⁽¹⁾.

ومن خلال ماتقدم يتجلى بان هناك صلة وثيقة ومتبادلة بين حماية البيئة والحفاظ على الأمن العام كعنصر من عناصر النظام العام، ومنها فإن أي تهديد يلحق بالبيئة وعناصرها يؤثر سلبا على الأمن العام من خلال خلق حالة من الخوف والفرع التي تتولد عنه، كما يؤثر على صحة الإنسان ومستقبل أجياله. ولاسيما عندما يعيش البشر في طبيعة تعترها مشاكل بيئية خطيرة، منها مشكلة تدهور الأمن المائي والأمن الغذائي والفقر والجوع، وظاهرة التصحر وتغيير المناخ وإرتفاع درجة حرارة الأرض. تلك المشاكل التي تلحق بالإنسان ضرراً محدقاً في نفسه وماله، الأمر الذي حرى بنا، مع غيرنا، أن نسمي عنصر الأمن العام ودوره في حماية البيئة، وكذلك تأثير حماية البيئة وعناصرها على إشاعة الطمأنينة بين جمهور أفراد الشعب ب "الأمن العام البيئي" ⁽²⁾.

ثانياً: حماية البيئة من خلال حماية الصحة العامة:

يقصد من حماية الصحة العامة كأحدى أغراض الضبط الإداري، العمل على كل ما من شأنه الوقاية من الأمراض ومن إنتشار الأوبئة، وكل ماله مساس بالصحة العامة سواءً أكان متصلاً بالإنسان أم بالحيوان أم بالأشياء (مثل المساكن والطرق العامة) ⁽³⁾.

(1) مادة الثاليوم من المعادن الثقيلة عالية السمية، عديم اللون والطعم والرائحة، ويغلي في (1482)م ويصهر في (300م) وإن غراماً واحداً منه يعد جرعة قاتلة ومميتة ويوجد الثاليوم في أحد مكونات الكرانيت (الصخور البركانية) ويمكن أن يوجد في الغبار الناتج عن صهر النحاس والكاديوم والرصاص كشوائب. المصدر نفسه، نفس الصفحة، هامش رقم 1.

(2) د. داود الباز، حماية السكنية العامة..، المصدر السابق، ص 114.

(3) المصدر نفسه، ص 118.

وتتمثل هذه الحماية في مقاومة أسباب تفشي الأمراض بوساطة المحافظة على مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية وإعداد المجاري الصحية، وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الأماكن العامة (كالمطاعم والمخابز ومحلات إنتاج الألبان والحلوى، وضمان سلامة الأدوية والمستحضرات الصيدلانية، ومنع التدخين في الأماكن المغلقة والعامة وغيرها). ومن هذا تعد مكافحة التلوث بكل صوره وخاصةً التلوث الغذائي من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة⁽¹⁾.

وبرغم إن التطور والتقدم التكنولوجي والصناعي له من الآثار الإيجابية الوافرة بدءاً من رفع مستوى معيشة سكان العالم وزيادة رفاهية الفرد وقلة عدد الوفيات الى غير ذلك من الجوانب الإيجابية، إلا إنه إستتبع معه خطراً اجتماعياً كبيراً بحيث يوقع في دائرة التهديد حياة وصحة الإنسان ويؤدي الى التلوث عن طريق الدخان والغازات السامة المنبعثة عن العمليات الصناعية، حيث إن مداخن المصانع تقذف ملايين الجسيمات الدقيقة التي تحتوي على ثاني أوكسيد الكربون ورماد وشحم يؤدي الى تلوث الهواء ويسبب الضرر المباشر للصحة العامة لملايين من البشر⁽²⁾.

ويصدق ذلك القول بالنسبة للسيارات كأحد أوجه التطور التكنولوجي، حيث تعد من الأسباب الرئيسة في تلوث الهواء بسبب ما تنفثه من الأدخنة، كغاز أول وثاني أكسيد الكربون والنترجين والهيدروكربونات والرصاص وغيرها، مما يؤثر تأثيراً ضاراً بالصحة العامة إذ إنه يسهم ويقدر خطير في زيادة الأمراض الصدرية

(1) د. محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، ط1، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، 2007، ص296-297؛ د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، المصدر السابق، ص99.

(2) د. فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص99.

وأضرار القلب والى زيادة عدد الوفيات عند الأطفال، ولاسيما بعد تزايد عدد المركبات التي تتحرك في الشوارع⁽¹⁾، بصورة تعجز سلطات حماية البيئة عن معالجته، فضلاً عن ضيق الشوارع وعدم قدرتها على إستيعاب المركبات المارة⁽²⁾.

وكذلك الإشعاعات النووية الناجمة عن إستخدام الأسلحة النووية في الحروب والناجمة عن الانفجارات التجريبية في المحيطات والصحارى وسقوط المواد المشعة على الأرض وإلقاء الفضلات ذات الفاعلية الإشعاعية الناجمة عن المعالجات الكيميائية لقضبان اليورانيوم، جميعها تؤدي الى التلوث الحاد في الهواء وسائر العناصر الأخرى للبيئة، مما يستتبع ذلك بصورة أكيدة في إزدياد الأمراض والأوبئة الخطيرة والمميتة.

والأمر نفسه بالنسبة الى أسباب تلوث الماء وتلوث التربة، فهي بالنتيجة غالباً ماتؤثر بصورة سلبية على صحة وسلامة الأفراد من خلال ماتسببه من إختلال في الوظائف الجسدية والنفسية للإنسان، الأمر الذي دفع المشرع العراقي أن يعد حماية وتحسين البيئة وتطويرها والحفاظ على مقوماتها والعمل على منع تلوثها كهدف من الأهداف العامة لإصدار قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981⁽³⁾.

كما إن المحافظة على الصحة العامة ليست مفهوماً قانونياً مجرداً، وإنما له إرتباط وثيق بواقع الحياة اليومية. ولذا فهي تتطور باستمرار وهذا مايمكن ملاحظته جلياً، إذ في البداية كانت المحافظة عليها محصورة ومقصورة على الأماكن

(1) حيث بموجب تقرير المديرية العامة للجمارك في إقليم كوردستان فإن عدد السيارات التي دخلت الإقليم في عام 2009 بلغ (103782) مائة وثلاثة ألف وسبع مائة وإثنان وثمانون سيارة مختلفة، وهذا عدد كبير جداً بالنسبة لضيق الطرق في الإقليم فضلاً عن تأثيرها السلبي في تلوّث الهواء. تلفزيون شعب كوردستان الفضائي، الأخبار الإقتصادية، بتاريخ 2010/1/7، الساعة 4:30 مساءً.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص186.

(3) المادة 2 الفقرة (ثانياً) من القانون المذكور.

العامة، بينما في الوقت الحالي إتسع هذا المفهوم وفرض على سلطة الضبط الإداري واجبات أخرى بصدد حماية الصحة العامة⁽¹⁾.

إلا إن هذا الإتساع في إطار عمل الجهات الإدارية المتعلق بحماية الصحة العامة عده البعض بأنه إحدى واجبات سلطات الضبط الإداري الخاص المتعلقة بحماية الصحة العامة، كما تضطلع تلك السلطات بحماية الصحة العامة من خلال ما يأتي:

1- مكافحة الأمراض المعدية وعزل المرضى وتحصين المواطنين ورقابة الأغذية وفرض رقابة صحية على الوافدين من الخارج.

- (1) وتمثل واجبات سلطة الضبط الإداري إزاء المحافظة على الصحة العامة في الوقت الحالي، بما يأتي:
- إتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة صلاحية المواد الغذائية المعروضة للبيع في السوبر ماركات والمطاعم، والإشراف الصحي على المطاعم والمحللات، والبياعة الذين يتداولون هذه المواد مع مستهلكها.
 - مراقبة المجازر والحظائر والقضاء على الحيوانات الضالة وغيرها، وإبادة الحشرات الضارة والناقلة للأمراض والأوبئة.
 - التطعيم الإجباري في حالات إنتشار الأوبئة، لكل المواطنين أو للأطفال الصغار، بالأمصال والمضادات، ولها أن تأمر باجراءات عزل للأفراد.
 - إتخاذ الإجراءات الوقائية لمنع دخول الأمراض المعدية للبلاد، من خلال فرض الرقابة الصحية على القادمين من الخارج (الحجر الصحي).
 - إصدار لوائح تحدد التجهيزات الصحية للمساكن الخاصة والأماكن العامة كالمدارس والجامعات ودور اللهو من حيث سلامة إقامة هذه المباني وتهويتها وتعرضها لأشعة الشمس وسلامة التصميم والتنفيذ لمبانيها.
 - حماية البيئة من التلوث، وذلك بتحديد وسائل التخلص من النفايات والقمامة وعدم تركها مبعثرة في الطرقات العامة. ومراعاة الإشتراطات الصحية في المصانع والمحللات والسيارات وقياس نسبة الكربون والغازات الناتجة عن عادم السيارات والدراجات النارية. وعدم إنشاء المصانع في المناطق الأهلة بالسكان.
 - كما دخلت إعتبرات حماية الصحة العامة في مجال تخطيط المدن، من خلال شرائط إعطاء الموافقة المسبقة للسلطات المحلية التي تمنح تراخيص البناء.
- ينظر: د. داود الباز، حماية السكنية العامة..، المصدر السابق، ص 119-120.

2- توفير الشروط الصحية والسلامة المهنية في المنشآت الصناعية والتجارية وأماكن التعليم.

3- رعاية نظافة الأماكن العامة والشوارع والمتنزهات وأماكن العمل ورقابة طريقة التخلص من القمامة والفضلات.

ومن خلال ماتقدم يتضح بان سلطات الضبط الإداري تعد مسؤولة عن حماية الصحة العامة ومواجهة كل الأخطار والتهديدات التي تمسها، ومن ضمن تلك الأخطار والتهديدات التلوث البيئي، حيث على الإدارة الضبطية المسؤولة عن حماية صحة المواطنين إتخاذ الوسائل والتدابير والإجراءات الوقائية لحماية البيئة وعناصرها من التلوث والملوثات.

غير إن التدابير والإجراءات تلك تختلف باختلاف مصدر التلوث، فإذا كان مصدر التلوث هو الإشعاعات فإن الإدارة الفنية المختصة كمثل، تقوم باجراء مجموعة من الدراسات والفحوص بهدف معرفة تركيز هذه الإشعاعات وقدرها في البيئة والنسب المسموح بها ووسائل الوقاية العامة والفردية منها، وتعمل الإدارة جاهدة على توفير الوسائل التي تدرء خطر التلوث الإشعاعي أو تقلل منه الى حده الأدنى⁽¹⁾.

وإن كان محل التلوث هو الماء نتيجةً لطرح الفضلات الصناعية السامة أو نتيجةً للرش غير المنظم للمزروعات بالمبيدات، فإزاء ذلك قد تقوم الإدارة باتخاذ مجموعة من الإجراءات في حال تطبيقها تؤدي الى درء ذلك الخطر كتنقية المياه بالترشيح والغلي والتقطير أو إتخاذ تدابير تحول دون تلويث الماء عند النقل من مكان الى آخر أو حظر إلقاء القاذورات في المياه الصالحة للشرب⁽²⁾.

(1) فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص 27.

(2) د. فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص 27.

والإدارة من خلال سلطاتها في إطار الضبط الإداري وفي سياق المحافظة على الصحة العامة تكون ملزمة باتباع تلك الإجراءات الوقائية لدرء أي خطر يمس البيئة ويلحق بها أضراراً بسبب شتى أنواع ومصادر التلوث، وتدعم هذا الإلزام القوانين واللوائح التي توجب القيام بتلك التدابير.

ففي فرنسا على سبيل المثال، تدخل رعاية الصحة العامة ضمن صلاحيات السلطات المحلية، حيث تناول تقنين الصحة العامة الفرنسي في مادته الثانية (الصادر في 10/ فبراير / 1902 / ومرسوم 5 / أكتوبر / 1953 / ويكملة مرسوم 3 / نوفمبر / 1961) على إلزام كل محافظ باصدار لائحة صحية تطبق على جميع البلاد الواقعة في دائرة محافظته، كما ويستطيع كل عمدة بموجب المادة الثالثة من التقنين نفسه أن يصدر لائحة صحية بلدية لسد ثغرات لائحة المحافظة في إطار بلده مع مراعاة ظروفها، ويختص العمدة كذلك بضمان تنفيذ اللائحة الصحية للمحافظة، ويستطيع أن يوجه الأوامر للأفراد بازالة أسباب المخالفات الصحية في مساكنهم⁽¹⁾.

وفي مصر فإن سلطات الضبط الإداري الصحي والبيئي تستند في عملها على مجموعة من القوانين والقرارات أهمها: القانون رقم 48 لسنة 1982 بشأن حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، وكذلك القانون رقم 72 لسنة 1982 في شأن منع تلويث مياه البحر بالزيت والقانون رقم 38 لسنة 1967 المعدل بالقانون رقم

(1) وكذلك خول التقنين الزراعي الفرنسي لعام 1868 العمدة إصدار القرارات اللازمة لكفالة حماية المواد الغذائية وسلامة الأسواق والمذابح، كما إن المرسوم بقانون الصادر في 3 / أغسطس / 1951 المعدل لقانون 19 / ديسمبر / 1917 المتعلق بالمؤسسات الخطرة والوباء والإزعاج أعطى للإدارة سلطة إخلاء النفايات بكل أنواعها سواء أكانت موجودة في الهواء أم على الأرض أم في المياه، وللإدارة أيضاً أن تطبق هذا المرسوم على النفايات ذات الأثر الإشعاعي. للمزيد ينظر: د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة..، المصدر السابق، ص 87؛ د. محمد محمد عبده إمام، المصدر السابق، ص 297-298؛ فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص 28.

129 لسنة 1982 في شأن النظافة العامة، والقانون رقم 28 لسنة 1981 الخاص بالطيران المدني، والقرار الجمهوري رقم 95 لسنة 1960 الخاص بتنظيم إستعمال الإشعاعات المؤينة وحيازتها⁽¹⁾.

وأما في العراق فإن سلطات الضبط الإداري ذات الصلة بحماية الصحة العامة تمتلك تدابير واسعة لتقوم بها، حيث عد المادة الأولى من قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 "اللياقة الصحية الكاملة من الحقوق التي يكفلها المجتمع لكل مواطن وعلى الدولة توفير المستلزمات للتمتع بها وتعتمد الدولة على الخدمات الصحية الوقائية وتتخذ جميع الإجراءات الكفيلة لمنع إنتشار الأمراض".

وعزز دور الأجهزة الإدارية في مكافحة أسباب التلوث من خلال إتخاذ قرارات وتبني تدابير وقائية بموجب القوانين البيئية التي صدرت في العراق بدءاً من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 76 لسنة 1986 الملغاة ومروراً بقانون حماية وتحسين البيئة رقم 3 لسنة 1997 الملغاة ووصولاً الى قانون حماية وتحسين البيئة النافذ رقم 27 لسنة 2009. وكذلك الأمر بالنسبة لقانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كوردستان -العراق رقم 8 لسنة 2008، فقد أعطى لهيئات الضبط الإداري البيئي سلطات واسعة بصدد مكافحة التلوث وتحسين البيئة، وتطبيقاً لذلك تكون لتلك الهيئات صلاحية إتخاذ قرارات إدارية وفرض تدابير وقائية، كما ألقى القانون واجبا على المؤسسات الصحية وجهاز التقييس والسيطرة النوعية واجبا في إتخاذ مبادئ الصحة البيئية بنظر الإعتبار في برامج عملها⁽²⁾.

ومما تقدم يمكن أن نستخلص بان تلوث البيئة أو إحدى عناصرها يعد من العوامل الرئيسة للإضرار بصحة الإنسان ولاسيما إن التلوث البيئي يكون في الأغلب

(1) د. فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص28.

(2) المادة الثالثة الفقرة سادساً من القانون المذكور.

مصدراً لتفشي الأمراض والأوبئة، ولذلك فإن هيئات الضبط الإداري الصحي غالباً ما تلجأ الى إتخاذ قرارات وإعتماد تدابير وقائية من أجل الحفاظ على البيئة وعناصرها من خلال القضاء على المخاطر التي تهددها والسيطرة على مصادر تلوثها، وذلك للوصول الى هدفها الأساس ألا وهو حماية الصحة العامة للمواطنين.

ثالثاً: حماية البيئة من خلال حماية السكنية العامة:

تعد السكنية العامة عنصراً ثابتاً وجوهرياً من عناصر النظام العام البيئي، وتستجيب لمطلب من مطالب الحياة الرئيسة، وهو الحاجة الى الهدوء والإستقرار. ومن البديهي أنه كلما كفل الإستقرار وزادت الطمأنينة وغاب الإزعاج وإختفى الإضطراب، أمكن الكشف عن إمكانيات وملكات الفرد، ومن ذلك ينطلق نحو تحسين حاله ومضاعفة إنتاجه، وفي النهاية دفع عجلات التنمية الى الأمام بقوة وتحقيق صالح الدولة، والسير في ركاب التقدم⁽¹⁾.

ويعرف السكنية العامة بكونها تمثل "المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي الى إتلاف راحة الناس. كالجلبة والضوضاء"⁽²⁾.

(1) د. داود الباز، حماية السكنية العامة..، المصدر السابق، ص128.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص578؛ د. فواد العطار، المصدر السابق، ص336. وللسكنية العامة ثلاثة معاني إرتكز الفقه القانون الإداري على إحداها في تعريفهم للسكنية العامة، وهي المعنى الإيجابي والمعنى السلبي والمعنى المختلط، فالمعنى الإيجابي للسكنية العامة تعني المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، حتى لايتعرض أفراد الجمهور لمضايقات الغير بهذه الأماكن وإزعاجهم في أوقات راحتهم بالضوضاء أو الأصوات المقلقة للراحة، وبالتالي يركز هذا المعنى على الغاية والهدف. بينما المعنى السلبي للسكنية العامة تعني منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة في المجتمع. ومن هذه المضايقات الضوضاء والعيول ومكبرات الصوت وسوء إستعمال أبواق السيارات وأجهزة الإذاعة والتلفزيون.. وهذا المعنى بدوره يركز على الوسيلة التي تؤدي الى تحقيق الهدف. وأخيراً المعنى المختلط يتمثل بمزج المعنيين السابقين بحيث ==

ومن هذا التعريف يتضح بان حماية السكنية العامة تقوم على محاربة الضوضاء في المقام الأول، والضوضاء تشكل إعتداءً على النظام العام البيئي، وتمثل أحد أنواع التلوث البيئي وهو: التلوث السمعي أو الضوضائي.

وترجع الضوضاء الى أسباب عدة: منها ضجيج الآلات في المصانع، وأصوات الباعة المتجولين في الشوارع، وأعمال البناء والهدم، ووحدات تكييف الهواء، وأزيز الطائرات خاصةً في المناطق المجاورة للمطارات، والإفراط في إستعمال آلات تنبيه السيارات⁽¹⁾.

ونظراً للآثار السلبية التي تخلف التلوث الضوضائي، فقد ألقت على سلطات الضبط المختلفة واجبا ملحاً في أن تتدخل لأجل مكافحة هذا النوع من التلوث، والحيلولة دون تعريض سلامة وهدوء الإنسان الى الخطر والضرر.

وعلى ذلك المنوال فالقانون الإداري له دور كبير في حماية السكنية العامة ومكافحة الضوضاء، ففي فرنسا عهد إختصاص الضبط الإداري العام لمكافحة الضوضاء الى العمدة والوالي، بصورة يستطيع هؤلاء أن يوقوا ويمنعوا كل ما يخل بسكينة المواطنين في الإطار الذي تمنحها لهم نصوص القانون العام⁽²⁾.

==

يلتقيان في تعريف السكنية العامة لدى غالبية فقه القانون العام، وبموجب هذا المعنى يقصد من السكنية العامة المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة، وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي الى إقلاق راحة الناس. كالجلبة والضوضاء في الأحياء السكنية. ينظر: د. داود الباز، حماية السكنية العامة..، المصدر السابق، ص129-131.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة..، المصدر السابق، ص349.

(2) حيث يمارس العمدة الضبط الإداري العام في محافظته، وفي مجال حماية السكنية العامة صلاحيات عدة وهي:

- الإعتناء بكل ما يخل بالسكنية العامة، مثل المشاجرات والتشابك بالأيدي الذي يصحبه تهبيج في الشوارع. وكذلك الضوضاء التي تحدث في أماكن التجمعات العامة والتجمهر الصاحب.

==

كما وقد صدرت العديد من الأحكام القضائية المتعلقة بمكافحة الضوضاء وخاصةً تلك التي أصدرتها الأقضية الإدارية، حيث أصدر مجلس الدولة الفرنسي أحكاماً قضائية تتعلق بمنع إستعمال الآلات الموسيقية والتصريح باقامة الحفلات في الأماكن العامة. وفيما يتعلق بتطبيق اللوائح والتعليمات لمكافحة الضجة الناجمة عن صياح الحيوانات. كما أجاز مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضبط الإداري التدخل لتنظيم أجراس الكنائس. كما أقرت محكمة العدل العليا الأردنية بصحة قرار لجنة التنظيم المتضمن حظر ممارسة مهنة الحدادة والتجارة في الأحياء السكنية كونها تحدث ضرراً لراحة الساكنين، وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية القاضي بحق سلطات الضبط الإداري في أن تصدر قرارات تنظيمية عامة تتعلق بحظر تشغيل المطاحن ليلاً متى ما ترتب على تشغيلها في مثل هذا الوقت ضرراً وقلقاً وإزعاجاً للسكان⁽¹⁾.

ونستخلص مما سبق بان سلطات الضبط الإداري العام تمتلك صلاحية حماية السكنية العامة كإحدى أغراض الضبط الإداري، ولها في سبيل ذلك أن تقوم بإجراءات وإتخاذ تدابير للقضاء على أسباب الضوضاء أو التقليل من حدته والحد منه، دون النظر الى مصدره سواءً أكان صادراً من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، العامة أو الخاصة، وذلك لأجل الحفاظ على بيئة نظيفة خالية من التلوث السمعي أو التقليل منه، كي ينعم الإنسان بالعيش في هدوء وسكينة.

==

- إيقاف الأنشطة الفردية والجماعية التي تخل بسكينة المواطنين وتنال من صحتهم، مثل منع الدعاية وإعلان بالصراخ أو بالأغاني، وإستخدام الأجراس والأبواق والأدوات المشابهة لها في الطريق العام. أو إستخدام الصفارات في الهواء الطلق، أو الموسيقى الأجنبية بعد الساعة العاشرة مساءً أيام الأحاد، أيام العطلات وأيام العمل، وبعد الساعة الحادية عشرة أيام السبت وصباح أيام العطلات. للمزيد ينظر: د. داود الباز، حماية السكنية العامة..، المصدر السابق، ص 216 - 218.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 244-245.

رابعاً: حماية البيئة من خلال حماية الآداب العامة:

بعدما توسع القضاء الإداري الفرنسي في تفسير النظام العام وجعله غير قاصر على النظام المادي ذي المظهر الخارجي، فقد أصبح النظام الأدبي أو الأخلاق العامة هو الآخر واقعاً في إطار النظام العام، وبالتالي أصبحت المحافظة على الآداب العامة⁽¹⁾، عنصراً من عناصر النظام العام التي تسعى سلطات الضبط الإداري الى حمايتها⁽²⁾. وقد برر مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه من خلال أحكام قضائية أصدرتها والتي تضمنت أحقية سلطات الضبط الإداري العام في التدخل لحماية الآداب العامة، حيث قضى بمشروعية قرار حظر عرض المطبوعات التي تقتصر على وصف الجرائم والفضائح والأمور المثيرة للغرائز، وكذلك مشروعية قرارات عمدة مدينة نيس بشأن منع عرض بعض الأفلام التي تتنافى والآداب العامة⁽³⁾.

(1) ويقصد بالآداب العامة الأصول الأساسية للأخلاق في الجماعة، أي مجموع الأسس الأخلاقية الضرورية لكيان المجتمع وبقائه سليماً من الإنحلال. ولا يقصد منها كل قواعد الأخلاق وإنما يقصد بها الحد الأدنى من قواعد الأخلاق الذي تعده كل جماعة لازماً لوجودها وكيانها بحيث تفرض على الجميع إحترامه وعدم المساس به أو الإلتفاف منه. د. حسن كيرة، المدخل الى القانون، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، س ب، ص 51.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص 401.

(3) وتتلخص قضية لوتيسيا التي أصدر مجلس الدولة قراره فيها في 18/ ديسمبر/ 1959، بان عمدة نيس منع عرض بعض الأفلام التي حصلت على ترخيص بالعرض من الوزير المختص في مدينته والأفلام ثلاثة، وهي (النار في الجسد، القمح في الحشائش، وقبل الطوفان)، وطعنت الشركة المنتجة للأفلام المذكورة بقرارات العمدة طارحةً بذلك مشكلة مدى سلطات العمدة والمحافظين حيال الأفلام السينمائية الحاصلة على ترخيص بالعرض من الوزير المختص. وقد ذهب مجلس الدولة بان ممارسة سلطة الضبط من هيئة عليا لا يضيع عقبة أمام تدخل السلطات المحلية وعلى وجه الخصوص العمدة، وذلك إذا كانت الظروف المحلية تبرر إتخاذ إجراء أكثر تشدداً من الإجراء الذي أتخذ للأزمة برمتها. وحدد الحكم نوعين من الأسباب إستند عليهما العمدة في قراراته. النوع الأول: سبب تقليدي وهو وجود تهديد مادي خطير للنظام أي تهديد بآثاره الشغب والمظاهرات المصحوبة بالعنف وهذا يدخل في نطاق سلطات الهيئات المحلية المسؤولة عن النظام العام بمعناه المادي. أما النوع الثاني من الأسباب، فهو ما يتعلق بالناحية الأخلاقية في الفيلم فإنها كانت

وفكرة الآداب العامة فكرة نسبية تتفاوت بتفاوت الجماعات، لأن العبرة في مضمونها هي ماتعبره كل جماعة في زمن معين من الأصول الأخلاقية الأساسية فيها، وهي تخضع في ذلك لما يحيط بها من ظروف خاصة متعلقة بالعادات والتقاليد والدين فيها. ولما كانت هذه الظروف تتغير مع الزمن فإن فكرة الآداب العامة يختلف مضمونها حتى في الجماعة الواحدة تبعاً لإختلاف الزمان والأجيال فيها⁽¹⁾.

وفي المجتمعات الإسلامية تكتسب فكرة الآداب العامة أهمية خاصة، حيث يعد الحفاظ على المشاعر الدينية والأخلاقية جزءاً لا يتجزأ من النظام العام. كما تنص معظم دساتير الدول تلك إلى إن الإسلام هو دين الدولة الرسمي، لهذا فإن مقومات العقيدة الإسلامية هي مقومات دينية وأخلاقية ذات طابع إجتماعي، الأمر الذي يجعل من السلطة الضبطية مسؤولة عن حمايتها وعدم المساس بها أو الإساءة إليها⁽²⁾.

وبالنظر لما تقدم يمكن طرح سؤال في شأن دور حماية الضبط الإداري العام للآداب العامة في المجتمع مع حماية البيئة فيه؟

فلاشك في أن التلوث المادي الذي يعتري البيئة أو إحدى عناصرها تؤدي إلى إفساد البيئة والعنصر الذي يبتلي به، وبالتالي تصبح عناصر البيئة الملوثة مصدر ضرر للإنسان في صحته وسلامته وراحته. ونفس الحال بالنسبة إلى الأفعال المنافية

==

محل بحث أمام اللجنة الوزارية والوزير، ولذا يتعين أن يكون تدخل سلطات الضبط المحلية لأسباب تتعلق بظروف الإقليم.. إذ إن نقطة التطور هنا تتمثل في إقرار مجلس الدولة الفرنسي باخذ حماية النظام العام مباشرةً لعنصر الأخلاق مستقلاً في ذلك عن أي تهديد باضطرابات مادية. فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص 85-86.

(1) د. حسن كيرة، المصدر السابق، ص 52.

(2) د. عارف صاح مخلف، المصدر السابق، ص 248.

للآداب العامة والأخلاق هي الأخرى تعد نوعاً من أنواع التلوث الأدبي أو المعنوي لبيئة المجتمع ويجب حمايتها منه.

لابل إن الأعمال المنافية للآداب العامة قد تؤدي الى تلوث البيئة بالمعنى المادي وتعرض عناصرها للخطر، فمثلاً تفشي الدعارة في المجتمع من شأنه أن يؤثر على إنتشار الأمراض وبالتالي الإضرار بالصحة العامة. كما إن أعمال التلوث المادي هي الأخرى تنطوي على إنحراف أخلاقي، فدفن النفايات الخطرة في أراضي الدول الفقيرة عمل يدل على إنحراف الأخلاق، وربان السفينة الذي يحافظ على نظافة شواطئ دولته ويلقي نفاياته الضارة على مقربة من شواطئ دولة أخرى فيلوث مياهها يرتكب عملاً لايتوافق مع قواعد الأخلاق والآداب العامة. ومن ذلك فالعلاقة بين حماية الآداب العامة وحماية البيئة علاقة تبادلية وثيقة⁽¹⁾.

ومع ذلك نرى أن حماية الضبط الإداري العام للآداب العامة تبقى حماية محدودة مقارنةً بحماية العناصر الأخرى للنظام العام البيئي، والسبب في ذلك يرجع الى إن تدخل رجال الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام يتمثل في مظاهر خارجية محسوسة دون المسائل النفسية أو الأدبية أو المعنوية، مالم تترجم هذه المظاهر الى أعمال مادية تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لمنع الأسباب المنافية للآداب العامة والحيلولة دون تعريضها للخدش والإنتهاك.

خامساً: حماية البيئة من خلال حماية الرونق والرواء:

لقد كانت المحافظة على جمال المدن وروائها باعتبارها أحد عناصر النظام العام والذي يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لحمايته، موضع خلاف فقهي في فرنسا قبل التطور القضائي في ذلك المجال.

(1) د. عارف صاح مخلف، المصدر السابق، ص 250.

حيث ذهب بعض من الفقهاء الى القول بان حماية الرونق والرواء لايمكن أن تعد هدفاً من أهداف الضبط الإداري مالم تندمج مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، كأن تلزم الإدارة مالك أرض فضاء بتسويرها محافظةً على الشكل الجمالي وفي نفس الوقت منع الأتربة المتراكمة بها من أن تثيرها الرياح فتسبب حدوث تلوث في البيئة بما يضر بالصحة العامة⁽¹⁾.

في حين ذهب البعض الآخر من الفقه بالقول في أن المحافظة على جمال الرونق والرواء في الشارع يدخل في سياق فكرة النظام العام. ويستندون في ذلك الى إن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الفرد والجمال لدى المارة، مثلما هي مسؤولة عن حماية حياتهم وسلامتهم وسكينتهم. كما أن الإنسان يملك حقاً في حماية الجوانب الروحية شأنها شأن الجوانب المادية، لابل إنهما يكملان بعضهما البعض، ولإزمان لوجود الحياة البشرية. ولهذا فإن سلطات الضبط الإداري البيئي تتدخل لحماية جمال الرونق والرواء مثلما تتدخل في حماية العناصر التقليدية الأخرى⁽²⁾.

ويبدو إنه قد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بتوجه المجموعة الثانية من الفقه وعد القيمة الجمالية للمدن هدفاً من أهداف الضبط الإداري العام. ففي حكم له في 23 / أكتوبر/ 1936 اعترف صراحةً بأنه من ضمن صلاحيات سلطات الضبط الإداري حماية القيم الجمالية، وقد جاء في الحكم بأنه "من حيث إن نص المادة الثامنة عشرة والمواد اللاحقة من قانون 29 / تموز/ 1881 بشأن حرية لصق وتوزيع المحررات في الطرق العامة. فليس ثمة ما يمنع رجال الضبط من أن تتخذ وطبقاً للسلطة العامة التدابير التي تقتضيها صيانة الأمن والسكينة والصحة العامة والقيم الجمالية"⁽³⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص405.

(2) المصدر نفسه، نفس الصفحة.

(3) وتتلخص حيثيات هذا الحكم بان مدير ضبط السين أصدر لائحة ضببية تحظر توزيع المنشورات

وقد أعقب هذا الحكم أحكام أخرى أكدت جميعها التوجه نفسه (1).
ومن ذلك التطور القضائي أصبح الضبط الإداري العام متسع أغراضه ليشمل،
إلى جنب الأغراض التقليدية، غرضاً آخر وهو حماية جمال الرونق والرواء (2)(3).

==

(pro pectus) على المارة في الطرق العامة خشية إلقائها بعد تصفحها فيشوه الإلقاء رونقها ويغض من جمال روائها. وقد طعن إتحاد نقابات المطابع والنشر بباريس على هذه اللائحة طالبا إلغائها لكونها تجاوزت الأغراض المحدودة لنشاط الإدارة الضبطي، وإعتمد الإتحاد على العديد من السوابق القضائية التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، ومع ذلك أصدر المجلس حكمه وسلم فيه بحق هيئات الضبط الإداري في إصدار لوائح من هذا القبيل وتهدف حماية جمال منظر الطرقات وتحافظ على حسن رونق الأحياء السكنية. د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2008، ص94.

(1) للإطلاع على بعض من تلك الأحكام للقضائين الإداريين الفرنسي ينظر: المصدر نفسه، ص94-95؛ فوزي حسين سلمان الجبوري، المصدر السابق، ص96.

(2) ومع ذلك يرى جانب من الفقه بان قضاء مجلس الدولة الفرنسي في إعتبار حماية الرونق والرواء كغرض من أغراض الضبط الإداري العام لايمكن أن يستخلص منه وجود قاعدة مطلقة تجعل من المحافظة على جمال الرونق والرواء هدفاً يبرر لجوء سلطات الضبط الإداري لكل التدابير الضبطية التي تلجأ إليها عند المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية. فحماية الرونق والرواء ليست كافية وحدها بان تكون هدفاً مستقلاً للضبط الإداري، وإنما يجب لكي تكون تدخل سلطات الضبط الإداري مبرراً ضرورة أن يبلغ المساس بجمال الرونق والرواء درجة خاصة من الخطورة. وأن يكون من شأنه إثارة إضطرابات خارجية. والقول بغير ذلك يعني ترك الأمر للأمزجة والميول وهو مايفتح الباب واسعاً للتحكم والإستبداد. ينظر: د. عيد محمد المناحي المنوخ العازمي، المصدر السابق، ص406.

(3) وأعطت نصوص تشريعية صريحة الحق لهيئات الضبط إستخدام سلطتها لتنسيق المدن والمحافظة على جمال الرونق والرواء فيها، ففي مصر صدرت قوانين كثيرة حول ذلك الأمر، منها مانص عليه القانون رقم 59 لسنة 1979 بشأن المجتمعات العمرانية الجديدة من إعطاء الهيئة المسؤولة عن هذه المجتمعات صلاحية وضع قواعد ونظم تحدد التخطيط العمراني التفصيلي للمناطق السكنية والتجارية والصناعية والسياحية والترفيهية وغيرها من الإستعمالات، وإرتفاع المباني ولونها، كما أعطتها سلطة عدم الترخيص لصاحب الشأن إلا بمراجعة تلك القواعد والإشتراطات. ونفس الحال أجاز القانون رقم 28 لسنة 1949 تحديد مناطق صناعية في المدن وضواحيها، وأجاز رفض الترخيص

==

ولكن ماهي صلة حماية الرونق والرواء باعتبارها غرضاً من أغراض الضبط الإداري بحماية البيئة؟

والمظهر الحسن في اللغة هو المظهر الجمالي للشوارع العام والأحياء السكنية التي يستمتع المارة برؤيتها المسرة للنظر، والتي يجب المحافظة عليها من خلال ممارسات ترميم المباني القديمة، تزيين تقاطعات الطرق، الإهتمام بزراعة الميادين والطرق، والإهتمام المتزايد في نشر أكبر عدد من الحدائق، وكذلك من خلال البناء والتشييد وإبقائه نظيفة لتحقيق عنصر الرونق والرواء⁽¹⁾.

إذن ومن خلال الأعمال التي تدخل في مفردات المحافظة على جمال الرونق والرواء تظهر العلاقة وطيدة بين حماية البيئة وبين هذا الغرض المستجد من أغراض الضبط الإداري، حيث لايمكن أن ينظر للإهتمام بزراعة الميادين والطرق، وكذلك الإهتمام في نشر الحدائق والمتزهات وإكثار الرقعة الخضراء في المدن وخاصةً المزدهمة منها، وكذلك التنسيق في المدن من خلال توزيع الأماكن الى تجارية وصناعية وسكنية. إلا إن كلها تأتي في إطار حماية البيئة وتحسينها.

==

بانشاء المحال التجارية والصناعية في غير تلك المناطق لأغراض تنسيق المدن والمحافظة على مظهرها. د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص 149.

وبالطريقة نفسها أصدر المشرع العراقي العديد من القوانين إهتم في مضامينها بالمحافظة على جمال الرونق والرواء، ومثالها قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964، الذي خول الهيئات الإدارية (المجالس البلدية) الحق في تعيين ومراقبة العمران بشكل يؤمن المحافظة على التراث المدينة التاريخي والحضاري مع ضرورة إبراز المواقع ذات المناظر الجميلة بالأبنية والأماكن التي لها حرمة دينية أو أثرية بالشكل اللائق بها. وكذلك في تعيين مواقع الأبنية وحجمها وإرتفاعها وعدد طوابقها، وشكلها وهندستها ومظهرها الخارجي، وأيضاً في تحديد المناطق والمواقع والأبنية التي لايجوز تعاطي بعض الحرف والصناعات فيها وتقسيم المدينة الى قطاعات سكنية تتوافر فيها مناطق عمرانية وصناعية وتجارية وفي تنظيم وتحديد المساحات التي يجوز إمتداد العمران إليها. المادة الثالثة والأربعون الفقرة 1 البند (أ)، (ب)، والفقرة 2 البند (ج، هـ) الفقرة 3 من القانون المذكور.

(1) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص 145.

المقصد الثاني

الضبط الإداري الخاص وحماية البيئة

بينما في ماسبق أن الضبط الإداري العام هو الذي يهدف الى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة، وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بالإضافة الى عنصر الآداب العامة وحماية جمال الرونق والرواء. بينما الضبط الإداري الخاص هو ذلك النوع من الضبط الذي يقيمه المشرع بقوانين خاصة لتنظيم بعض أنواع النشاط، ويعهد به الى سلطة إدارية معينة لتحقيق أهداف محددة قد تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام أو لا تختلف عن أهداف عنها في بعض أنواع الضبط الإداري الخاص⁽¹⁾.

ومن أمثلة الضبط الإداري الخاص، هو الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة من التلوث، والذي يهدف الى حماية عناصر البيئة من المشاكل التي تعترضها، مثل المحافظة على أنواع معينة من الكائنات المهددة بالإنقراض أو حماية الثروة السمكية أو النباتات أو المحافظة على جمال المدن وروائها أو الحد من المنشآت الحرفية والصناعية. وغالبا ما يهدف الضبط الإداري الخاص المتعلق بحماية البيئة أو إحدى عناصرها تحقيق غايتين رئيسيتين. الغاية الأولى، هي منع أسباب التلوث البيئي. أما الغاية الثانية فتتمثل بمكافحة التلوث في حالة حدوثه وإعادة تأهيل البيئة⁽²⁾.

(1) ويرجع إتفاق اهداف الضبط الإداري الخاص مع الضبط الإداري العام الى أحد الأسباب الآتية:

- إما لأنه ينطبق على طائفة خاصة من الأفراد كالضبط الإداري الخاص بالأجانب.
- أو لأنه ينطبق على قطاع معين من النشاط، مثل الضبط الإداري الخاص بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة أو المقلقة للراحة.
- أو لأن له نظاماً خاصاً يختلف عن نظام الضبط الإداري العام، كما هي الشأن بالنسبة للضبط الإداري الخاص بالصحة العامة. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة...، المصدر السابق، ص 92.

(2) سه نكه رداود، حدود الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي والمصري، المصدر السابق، ص 22.

وهنا نشير الى بعض من صور الضبط الإداري الخاص المتعلقة بحماية البيئة في فرنسا ومصر، وكذلك في العراق في بندين مستقلين:

أولاً: الضبط الإداري الخاص المتعلقة بحماية البيئة في فرنسا ومصر: وسوف ندرس صوره فيما يأتي:

1- الضبط الإداري الخاص بالمال العام: ففي فرنسا يعتبر هذا النوع من الضبط الإداري الخاص أكثر صلةً بمكافحة تلوث البيئة، ويهدف أساساً الى حماية الطرق البرية والنهرية وملحقاتها المباشرة وشواطئ البحر والموانئ، وما يتصل بذلك من حماية الطبيعة والبيئة. وتعد الإعتداءات الواقعة عليها من مخالفات الطرق الكبرى التي يختص بنظرها القضاء الإداري. وتفترض هذه المخالفات وجود نصوص تشريعية أو لائحية تمت مخالفتها لأن الأمر يتعلق بمخالفات جنائية لا بد لقيامها من وجود النص. ولا تستلزم تلك المخالفات عنصراً قسدياً بل تتحقق بمجرد وقوع الفعل المادي الذي يستتبع الإدانة ولا يعفي من المسؤولية منها إلا القوة القاهرة أو خطأ الإدارة المشابه للقوة القاهرة⁽¹⁾.

كما إن مجال البناء والتعمير على صلة وثيقة بتلوث البيئة، وقد شملت اللائحة القومية للبناء لعام 1969 واللائحة القومية للتعمير المدني لعام 1961 نصوصاً كثيرة تتعلق بمكافحة التلوث، منها الشرائط المتعلقة بالحد الأدنى لسعة الغرف، والتهوية، وتجهيزات مياه الشرب، وصرف المياه المستعملة وشبكة المجاري، ومنع تلوث الهواء والروائح الكريهة، وتفريغ القمامة ومستودعاتها، ونسب البناء والمساحات الخضراء.. إلخ⁽²⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة..، المصدر السابق، ص94.

(2) المصدر نفسه، ص96.

وفي مصر توجد نصوص عقابية كثيرة تستهدف حماية الأموال العامة من الإعتداءات التي يمكن أن تقع عليها، وقد حرم قانون العقوبات في المواد 162 الى 170 إتلاف الأموال العامة بصوره المختلفة وتعطيل المواصلات. كما أضفى حماية جنائية على الطرق العامة في مواد أخرى منها المادة 377 التي تقضي بان يعاقب كل من ألقى في الطريق بغير إحتياط أشياء من شأنها جرح المارين أو تلويثهم إذا سقطت عليهم⁽¹⁾.

وبالنسبة لنظام البناء والتعمير فقد جاء القانون رقم 106 لسنة 1976 المعدل في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء، إذ أوجب الحصول على ترخيص قبل القيام بأعمال البناء المختلفة، وإستلزم لمنح الترخيص أن تكون الأعمال مطابقة لأحكام القانون ومتفقة مع الإصول الفنية والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التي تحددها اللائحة التنفيذية، ووضع القانون عقوبة لمن يخالف تلك الأحكام، وتكون العقوبة أشد لمن يستأنف أعمالاً سبق وقفها بالطريق الإداري رغم إعلامه بذلك⁽²⁾.

2- الضبط الإداري الخاص بالمنشآت الخطرة والمحميات الطبيعية: المنشآت الخطرة هي منشآت صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام والصحة العامة وسكينة الجيران والزراعة، مما يستدعي خضوعها لرقابة خالصة من جانب ضبط خاص يهدف الى منع مخاطرها أو مضايقتها،

(1) بوسماحة الشيخ وفتاتي فوزي، المصدر السابق، ص 57.

(2) كما إن القانون المذكور يعاقب جزائياً وتأديبياً (العزل من الوظيفة) العاملين المشار اليهم في المادتين 13 مكرراً و14 منه. وهم أعضاء جهاز التفتيش الفني على اعمال البناء ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والمديرون والمهندسون والمساعدون الفنيون القائمون بأعمال التنظيم بوحدة الإدارة المحلية وغيرهم ممن يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالإتفاق مع المحافظ المختص لتكون لهم سلطة الضبط القضائي. وذلك إذا أهمل أي منهم إهمالاً جسيماً أو أخل بواجبات وظيفته متى ترتب على ذلك وقوع جريمة من الجرائم التي نص عليها القانون. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة..، المصدر السابق، ص 96-97.

ومن أبرز تلك المخاطر خطر الانفجار، والحريق، والدخان، والغبار، والروائح الكريهة، والضجة، وإفساد المياه، والحشرات.. إلخ.

وتقسم هذه المنشآت على ثلاثة أنواع حسب درجة الخطر أو المضايقات المترتبة عليها. ويعد المحافظ في فرنسا هو صاحب الإختصاص العام في مجال المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة، ففي نطاق محافظته هو الذي يقدر - تحت رقابة القضاء - نوعية المنشآت فيدرجها ضمن الصنف الذي تنتهي إليه من الأنواع الثلاثة⁽¹⁾.

وبعد أن يقدم طلب فتح المحل أو المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة الى المحافظ يخضع موضوع الطلب من جانب المتخصصين للتأكد من ضمان مصالح الجيران والصحة العامة والزراعة، ويتم دراسة ملاحظات الغير بشأنه سواء قدمت هذه الملاحظات من الأفراد أم من البلديات، ويجب أن يحدد قرار الترخيص لأية منشأة الشروط والتعليمات الفنية الضرورية اللازم مراعاتها لحماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ومخالفة تلك الشروط والتعليمات من جانب صاحب المحل أو المنشآت تؤدي الى عدة جزاءات، حيث هناك غرامة تحكم بها محكمة الضبط مع تحديد مدة لتنفيذ الأعمال التي تراها ضرورية. وهناك الإنذار الموجه من المحافظ بمراعاة شروط الترخيص وإستيفاء الناقص منها خلال ثلاثة أشهر، وبعدها للمحافظ أن يقوم بتنفيذ تلك الشروط على نفقة صاحب الشأن أو الصناعة، أو أن يقوم بوقف نشاط المنشأة وقفاً مؤقتاً

(1) والأنواع الثلاثة التي تصنف اليها تلك المنشآت هي: أ- تلك المنشآت التي يجب أن تبتعد عن المساكن. ب- المنشآت التي ليس من الضروري إبعادها عن المساكن وإنما لايرخص بها إلا بشرط إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع الخطر أو المضايقات. ج- المنشآت التي لاتشكل مخاطر أو متاعب لجيرانها وتخضع لتعليمات عامة منصوص عليها لصالح الجيران والصحة العامة، ولايلزم الترخيص بها وإنما يكفي إبلاغ المحافظ بفتحها. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة..، المصدر السابق، ص101.

الى أن تقوم بتنفيذ تلك الشروط بنفسها⁽¹⁾.

وفي مصر تضمن القانون رقم 453 لسنة 1954 في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة المعاقبة بالغرامة على كل من يخالف أحكامه أو القرارات المنفذة له. وفي أحوال المخالفة الجسيمة وقبل الفصل في موضوع المخالفة للقاضي أن يأمر مؤقتاً بإغلاق المحل بناءً على طلب الجهة المختصة.

كما وضع القانون والقرارات المنفذة له الإشتراطات العامة الواجب توافرها في المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، وأهم تلك الإشتراطات ذات الصلة الوثيقة بحماية البيئة⁽²⁾:

أ- المسافة بين المحل العام والمسكن، يجب أن يكون المحل على بعد من المساكن بصورة تحول دون الإضرار بساكنيها ويتم ذلك بموجب المسافات التي تحددها القانون أو القرارات المنفذة له.

ب- التخلص من الفضلات في المحل العام. ويجري التخلص من الفضلات الصناعية بالطريقة التي ترى الجهة المختصة بالترخيص عدم خطورتها أو إضرارها بالصحة العامة. بينما متخلفات المحل غير الناتجة عن الصناعات فتصرف الى المجاري العمومية إذا كانت مواسيرها لا تبعد أكثر من 20 متراً عن المحل وكان العقار الكائن به المحال موصلاً بهذه المجاري، فإذا لم يكن متصلاً بمجاري عمومية فيكون الصرف الى خزان أصم أو بيارة أو خندق صرف حسب طبيعة التربة.

(1) د. ماجد راغب الحلوة، المصدر السابق، ص 102 - 103.

(2) المادة الثالثة من القانون المذكور.

ج- أرضية المحال العام، تكون أرضية المحال العام من مواد صلبة قابلة للغسيل ولا تتأثر بالمياه. ومع ذلك يجوز أن تكون الأرضية خشبية في الأجزاء البعيدة عن المياه أو المأكولات أو المشروبات أو حيث لا يحتمل تلوثها بواسطة عمال المحال أو بمنتجات الصناعة.

وفي مجال المحميات الطبيعية، فإنه يضيف القانون عليها حماية خاصة فيحظر القيام بأي عمل من شأنه المساس بالبيئة الطبيعية أو بمستواها الجمالي، أو الإضرار بالكائنات الحية الحيوانية أو النباتية الموجودة في إطارها. وفي سبيل ذلك يحظر فيها ما يأتي⁽¹⁾.

- صيد أو قتل أو نقل أو إيذاء أو مجرد إزعاج الكائنات البرية أو البحرية أو القيام بأي عمل من شأنه القضاء عليها.
- صيد أو نقل أي كائنات أو مواد عضوية مثل الصدفيات أو الشعب المرجانية أو الصخور.
- إتلاف النباتات أو نقلها أو الإضرار بها.
- إتلاف أو تدمير التكوينات الجيولوجية أو الجغرافية أو المناطق التي تعد موطناً لبعض فصائل الحيوان أو النبات أو لتكاثرها.
- إدخال أي أجناس غريبة إلى منطقة محمية.
- تلويث تربة أو مياه أو هواء منطقة محمية بآية صورة من الصور.

وقد عرف قانون المحميات الطبيعية المصري المحمية الطبيعية بأنها "مساحة من الأرض أو المياه الساحلية أو الداخلية تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتات أو حيوانات أو أسماك أو ظواهر طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو

(1) المادة الثانية من قانون المحميات الطبيعية المصرية رقم 102 لسنة 1983.

جمالية ويصدر بتحديد لها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على إقتراح جهاز شؤون البيئة بمجلس الوزراء" (1).

وقد كان يعهد إدارة المحميات الطبيعية في مصر الى الجهة الإدارية التي يصدر بتحديد لها قرار من رئيس مجلس الوزراء، وكانت مختصة بتنفيذ أحكام قانون المحميات الطبيعية بهدف حمايتها والمحافظة عليها، ولها أن تقوم بانشاء فروع لها بالمحافظات التي توجد بها المحميات (2). ومع ذلك فإن هذا الأمر عدل بموجب القانون رقم 4 لسنة 1994 المعدل، حيث إعتبر جهاز شؤون البيئة هو الجهة المختصة بادارة المحميات الطبيعية والإشراف عليها (3).

كما يعاقب قانون المحميات المصري كل من يخالف أحكامه أو القرارات المنفذة له بالحبس أو بالغرامة أو بهما معاً، وتشدد العقوبة في حال العود، ويحكم فضلاً عن ذلك بتحميل المخالف نفقات الإزالة أو الإصحاح التي تحددها الإدارة المختصة. وتحصل الغرامات والنفقات تلك بالطريق الإداري وبصفة فورية، وأقر القانون لموظفي الإدارة المختصة صفة مأمور الضبط القضائي إزاء الجرائم التي نص عليها (4).

(1) المادة الأولى من قانون المحميات المصري المذكور سلفاً.

(2) وبينت المادة الرابعة من قانون المحميات الطبيعية بان إدارة المحمية تختص ب (إعداد البرامج والدراسات اللازمة لنهوض بمنطقة المحمية الطبيعية، رصد الظواهر البيئية وإجراء حصر للكائنات البرية والبحرية في كل محمية، إدارة الأنشطة المتعلقة بمنطقة المحمية، إعلام الجمهور باهداف إنشاء المحميات الطبيعية وتثقيفه بيئياً.

تبادل المعلومات والخبرات مع الدول والهيئات الدولية في مجال المحميات، وإدارة أموال صندوق المحميات).

(3) المادة الرابعة من قانون المحميات المصري سالف الذكر؛ المادة الخامسة من قانون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل.

(4) للمزيد حول الجرائم تلك، ينظر: د. عبدالفتاح مراد، شرح تشريعات البيئة، ط ب، أسكندرية، س ب، ص 976 وماتلها.

ثانياً: الضبط الإداري الخاص المتعلقة بحماية البيئة في العراق

لقد صدرت في العراق تشريعات عدة تضمنت حماية البيئة أو إحدى عناصرها، وهذه القوانين والتشريعات أناطت مهام تطبيق أحكامها وإيقاع الجزاء على مخالفيها إلى جهات إدارية محددة عينتها القانون، وعادةً ما يمارس الضبط الإداري الخاص في العراق من قبل الوزراء ورؤساء الوحدات المحلية في المحافظات والمجالس الإدارية، وكذلك الوزراء ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية في إقليم كوردستان العراق⁽¹⁾.

ومن أمثلة تلك القوانين، قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدل، حيث أعطى صلاحية للمجلس البلدي بإصدار قرارات وإتخاذ تدابير تهدف إلى حماية عنصر من عناصر البيئة، إذ له أن يجيز المحلات العامة وتفتيشها ومراقبتها وإلزام أصحابها باتخاذ ما يقتضي من التدابير التي تضمن راحة وسلامة المواطنين من الناحية الصحية في الأماكن التي لا توجد فيها سلطات صحية لهذا الغرض. وله أن يعين المحلات للأعمال والمصانع التي قد تكون أو تصبح مصدرًا للخطر أو القلق أو الإزعاج للجيران بسبب ما ينبعث منها من دخان أو أبخرة أو غازات أو أتربة أو روائح أو صخب أو إهتزاز، ووضع الشروط التي يجب أن تخضع لها هذه الأعمال أو المصانع⁽²⁾.

ومن أمثلتها أيضاً قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل، فقد أعطى هذا القانون صلاحية الضبط الإداري لوزارة الصحة والجهات الصحية التابعة لها في منح إجازات لإنشاء أو فتح المحلات العامة، وإصدار قرارات تتضمن الشروط

(1) د. مازن ليلو راضي ود. وعدي سليمان، حماية البيئة في القانون الجنائي والإداري، المصدر السابق، ص 327 وما بعدها.

(2) المادة الثامنة والأربعون الفقرة (2، 3) من القانون المذكور.

الصحية والبيئية اللازمة توافرها في فتح محل عام أو خاص.

وكذلك فيما يتعلق باتخاذ إجراءات عقابية بحق صاحب المحل الخاضع للإجازة أو الرقابة الصحية عند مخالفته للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو البيانات الصادرة بموجبه، من خلال فرض غرامة أو غلق المحل لاتزيد عن (90) يوماً أو بكليهما بقرار من الوزير (وزير الصحة) أو من يخوله⁽¹⁾.

كما ويمكن التعرف على مظاهر للضبط الإداري الخاص المتعلق بحماية البيئة بموجب قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009، وقانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم 20 لسنة 2008⁽²⁾، كما يأتي:

أ- الضبط الإداري الخاص بالمنشآت ومنح الإجازة لها: فيما يتعلق بالمنشآت الصناعية والتجارية والجهات الأخرى التي تنتج عن نشاطها تلوث بيئي، فقد أزم المشرع العراقي بحقهم مجموعة من الشروط والضوابط المحددة التي لا بد من أن تتضمنها تقدير الأثر البيئي للأنشطة والمشاريع التي سيقوم بها، ولايمنح رخصة العمل إلا بتطبيق تلك الشروط والضوابط⁽³⁾، كما إن منح الرخصة لاينشأ حقاً مكتسباً لممارسة العمل المؤثر على البيئة، بل قد يتم إيقاف العمل

(1) المواد (32، 33، 34، 96) من قانون الصحة العامة المذكور.

(2) د. مازن ليلو راضي، حماية البيئة في القانون الجنائي والإداري، المصدر السابق، ص 331.

(3) وسوف نقوم بدراسة موضوع " تقدير الأثر البيئي " لدى دراستنا لأسلوب النشاط الإداري المرفقي لاحقاً. أما بصدد الضوابط والمحددات التي ألزمتها المشرع العراقي تتمثل بما يأتي: (أ-تقدير التأثيرات الإيجابية والسلبية للمشروع على البيئة وتأثير البيئة المحيطة عليه ب- الوسائل المقترحة لتلافي ومعالجة مسببات التلوث بما يحقق الإمتثال للضوابط والتعليمات البيئية. ج- حالات التلوث الطارئة والمحتملة والتحوطات الواجب إتخاذها لمنع حوثها. د- البدائل الممكنة لإستخدام تكنولوجيا أقل إضراراً بالبيئة وترشيد إستخدام الموارد ه- تقليص المخلفات وتدويرها أو إعادة إستخدامها كلما كان ذلك ممكناً و- تقدير الجدوى البيئية للمشروع وتقدير كلفة التلوث نسبة الى الإنتاج) المادة 11 أولاً من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

أو غلق المؤقت للمنشآت أو المعمل أو الجهة لمدة لا تتجاوز عن (30) يوماً لتلك التي لم تمتثل الى الإنذار المبلغ له من قبل الوزير أو من يخوله خلال (10) أيام من تأريخ التبليغ⁽¹⁾.

وكذلك فقد إشتراط قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كوردستان رقم 20 لسنة 2008 على كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص أو مختلط أو أي جهة يتم إنشاؤها وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة أن يقوم باعداد دراسة لتقييم الأثر البيئي للأنشطة والمشاريع التي سيقومها ورفعها الى الوزارة لإتخاذ القرار المناسب بشأنها⁽²⁾.

وللوزارة أن تتحقق من إلتزام المؤسسات والمشاريع والمنشآت والأنشطة المختلفة من مدى تقييدها بالمواصفات والمعايير والمقاييس المعتمدة لحماية البيئة، وذلك من خلال تشكيل فرق المراقبة البيئية والتي تكون مهمتها ضبط المخالفات والجرائم البيئية التي تقع خلافاً للقانون⁽³⁾.

ب- الضبط الإداري الخاص بالمال العام: مثلما سبقت الإشارة الى إن الضبط الإداري الخاص بحماية الأموال العامة ذو صلة وثيقة بحماية البيئة، وخاصةً في حماية المسطحات المائية والشواطىء والموانىء والثروات الطبيعية.

وقد ذهب المشرع العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة المذكور سلفاً الى حظر نشاطات معينة والتي تؤثر بصورة مباشرة على البيئة⁽⁴⁾، ومنها:

1- تصريف أية مخلفات سائلة منزلية أو صناعية أو خدمية أو زراعية الى الموارد المائية الداخلية السطحية والجوفية أو المجالات البحرية العراقية إلا بعد إجراء

(1) المواد(8 فقرة رابعاً) (33 فقرة أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

(2) المادة الثانية عشرة من القانون المذكور.

(3) المواد (السادسة عشرة، والثامنة عشرة_ أولاً_) من نفس القانون.

(4) د. مازن ليلوراضي، حماية البيئة في القانون الجنائي والإداري، المصدر السابق، ص333.

- المعالجات اللازمة عليها بما يضمن مطابقتها للمواصفات المحددة في التشريعات البيئية الوطنية والإتفاقيات الدولية.
- 2- رمي النفايات الصلبة أو فضلات الحيوانات أو أشلائها أو مخلفاتها الى الموارد المائية.
- 3- تصريف المخلفات النفطية أو بقايا الوقود أو مياه الموازنة للناقلات النفطية الى المياه السطحية الداخلية أو المجالات البحرية العراقية سواءً أكان التصريف من محطات ثابتة أم من مصادر متحركة أم من التسربات الناتجة عن عمليات التحميل.
- 4- إستخدام المواد السامة والمتفجرات في صيد الأسماك والطيور والحيوانات المائية.
- 5- ربط أو تصريف مجاري الدور والمصانع وغيرها من النشاطات الى شبكات تصريف مياه الأمطار.
- 6- أية أعمال تؤدي الى تلوث الموارد المائية السطحية نتيجة إستغلال ضفافها إلا بعد موافقة الجهات المعنية.
- 7- أية أعمال تؤدي الى تلوث المنطقة البحرية نتيجة إستكشاف أو إستغلال قاع البحر الإقليمي وترتبه التحتية والجرف القاري بما فيها مواجهة حالات التلوث الطارئة التي يترتب عليها الإضرار بالبيئة البحرية⁽¹⁾.
- هذا وقد وضع القانون جزاءات عدة لمخالفة المحاذير تلك، وقد تضمن قانون حماية وتحسين البيئة بعضاً من تلك الجزاءات، حيث أعطى لوزير البيئة أو من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لاتقل عن (1000000) مليون دينار ولاتزيد عن (10000000) عن عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى إزالة

(1) المادة 14 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

المخالفة بالنسبة للمنشأة أو الجهة التي تكون مصدراً ملوثاً للبيئة⁽¹⁾.

كما يعاقب المخالف لأحكام القانون أو للأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه بالحبس لمدة لاتقل عن ثلاثة أشهر أو بغرامة لاتقل عن مليون دينار ولاتزيد على عشرين مليون دينار أو بكلتا العقوبتين مع عدم الإخلال باية عقوبة أشد ينص عليها القانون⁽²⁾.

في حين جاء قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كوردستان باحكام محددة بصدد تحريم تلويث البيئة المائية، فإنه يحظر طرح أو تصريف أي مواد ضارة أو سائلة أو غازية أو مشعة أو حرارية في المصادر المائية كافة أو مجاريها مالم تتم معالجتها وفقاً للمعايير المعمول بها⁽³⁾.

كما حظر القانون نشاطات عدة لأجل حماية التربة والأراضي الزراعية، كالنشاط الذي يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر الى الإضرار بالتربة الزراعية درجة (أ) أو تدهورها أو تلويثها على نحو يؤثر في قدراتها الإنتاجية. كما حظر القانون إنشاء أو إقامة أي نشاط صناعي أو تجاري أو خدمي على الأراضي الزراعية. أو تغيير جنس الأراضي من زراعية الى سكنية أو صناعية أو تجارية أو خدمية خلافاً لأحكامه⁽⁴⁾.

وإهتم القانون لأمر حماية المصادر الطبيعية في الإقليم من التلوث والإستنزاف، حيث إن الوزارة تقوم وبالتنسيق مع الجهات المعنية بوضع الشروط البيئية الملائمة لنشاطات التنقيب والتعدين والمحاجر والمقالع والكسارات والغسلات والمناجم

(1) المادة 33 فقرة ثانياً من القانون المذكور.

(2) المادة (34) أولاً من القانون نفسه.

(3) المادة الثانية والعشرون من من القانون المذكور.

(4) المادة الثامنة والعشرون (أولاً، ثالثاً، رابعاً) من القانون نفسه.

واستخراج الثروة النفطية وغيرها⁽¹⁾.

ويعاقب القانون على كل من يخالف أحكامه أو الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه بالحبس مدة لاتقل عن شهر أو بغرامة لاتقل عن مئة وخمسين ألف دينار ولاتزيد عن مائتين مليون دينار، أو بكلتا العقوبتين. وتتضاعف العقوبة كل مرة تكرر فيها ارتكاب المخالفة، وذلك دون الإخلال باية عقوبة أشد تنص عليها القوانين الأخرى⁽²⁾.

إلا إننا نرى في أمر تحديد الحد الأدنى والحد الأعلى للغرامة البيئية والفرق الشاسع بينهما يترك أثراً سلبياً في مجال التطبيق. فعلى الرغم من حقيقة تفاوت المخالفات البيئية من حيث الدرجة، إلا إن ذلك لايمكن أن يؤدي الى إيقاع غرامة مائة وخمسين ألف دينار على مرتكب مخالفة بيئية، وبالمقابل إيقاع غرامة مئتي مليون دينار على مرتكب مخالفة بيئية أخرى. ولاسيما إن القانون البيئي لم يقرر بايراد المخالفة البيئية وعقوبتها بصورة منفردة بل خصص فصلاً مستقلاً للأحكام العقابية بالنسبة لمن يخالف أحكام القانون أو الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه.

هذا وقد أجاز القانون لوزير البيئة أو من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض جزاء إداري على كل من يخالف أحكام القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، والذي يتمثل بفرض غرامة لاتقل عن مائة ألف دينار ولاتزيد على عشرة ملايين دينار⁽³⁾.

(1) المادة الثلاثون من القانون نفسه.

(2) المادة الثانية والأربعون (أولاً، ثانياً) من القانون نفسه.

(3) نفس المادة فقرة ثالثاً من القانون نفسه.

ج- الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية: لقد عرف المشرع البيئي العراقي المحمية بأنها "مساحة من الأرض أو الماء تخصص لحماية المصادر الطبيعية والحيوية والثقافية من الزوال"⁽¹⁾.

وعرف المشرع في إقليم كردستان المحميات الطبيعية بكونها "المناطق المخصصة لحماية أنواع معينة من الكائنات الحية أو أي أنظمة بيئية أخرى والتي يمنع إزالتها أو التأثير عليها أو إهلاكها"⁽²⁾.

وتحقيقاً لأهدافه يمارس مجلس حماية وتحسين البيئة العراقي وبالتعاون مع الوزارات والجهات المعنية إعداد قائمة بالمواقع التراثية الطبيعية والثقافية. وحظر قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان على أي شخص أو جهة القيام بأي عمل أو تصرف أو نشاط يؤدي إلى الإضرار أو المساس بالأبعاد الطبيعية أو الجمالية أو التراثية للمحميات الطبيعية أو الحدائق أو المتنزهات العامة⁽³⁾.

وقد عد المشرع في إقليم كردستان حماية المحميات الطبيعية حكماً من أحكام القانون الواجب مراعاته، والنزح الإبتعاد عن المحظورات والموانع التي أوردتها القانون إزاء المحميات، أما في حال عدم مراعاة المحظورات والموانع تلك من قبل أي شخص أو جهة عندئذ فإنه يكون معرضاً لفرض جزاء جنائي أو إداري عليه.

د- الضبط الإداري الخاص بالمحافظة على التنوع الإحيائي: إن التنوع البيولوجي أو الأحيائي لازم لبقاء التوازن البيئي على سطح الأرض باعتباره عنصراً حيوياً ومهماً من عناصر الطبيعة، لذا فقد إهتم المشرعون لأمر حمايته، ولتحقيق

(1) المادة 2 الفقرة (ثاني عشر) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

(2) المادة الأولى الفقرة (سابع عشر) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان- العراق رقم 8 لسنة 2008.

(3) المادة الثالثة والثلاثون من القانون نفسه.

ذلك فقد سعى المشرع العراقي الى منع أفعال ونشاطات معينة⁽¹⁾. وكذلك فعل المشرع في إقليم كردستان عندما حظر أنشطة محددة، وذلك لأجل حماية الطبيعة والوقاية من التصحر ومكافحته والمحافظة على الأجناس الحيوانية والنباتية وموائلها⁽²⁾.

بيد إننا نرى أن التنوع الأحيائي في إقليم كردستان مهدد وبصورة جدية بسبب الأفعال والممارسات التي تفتت وبأسباب مختلفة وتنم في مجملها عن عدم بلورة الوعي البيئي لدى المواطنين في الإقليم إزاء حماية البيئة وعناصرها، فإبادة الحيوانات البرية والمائية من خلال الصيد الجائر وإستعمال المتفجرات والسموم خاصة بحق الثروة السمكية، وكذلك القطع الجائر للأشجار والبساتين وتعرية التربة ليس إلا

(1) وتلك الأفعال كما ذكرتها المادة 18 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي هي: أ- الإضرار بالمجموعات الأحيائية في موائلها. ب- صيد الأسماك والطيور والحيوانات البرية والمائية المحددة من الجهة المعنية بما فيها الطيور المهاجرة التي تتخذ من الأراضي العراقية محطة للراحة أو التفرخ وكذلك موائلها وأماكن تكاثرها. ج- صيد الأسماك والطيور والحيوانات البرية والمائية المهدة وشبه المهدة بالإنقراض أو الإتجار بها. د- الإبادة أو الإضرار بالنباتات النادرة والطبية والعطرية والبرية. هـ- قطع الأشجار المعمرة في المناطق العامة داخل المدن إلا باذن من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة ويقصد بالأشجار المعمرة لهذا الغرض تلك التي يصل عمرها (ثلاثين سنة) فأكثر. و- قطع أشجار الغابات إلا بعد إستحصال موافقة الجهات المعنية بمنح التراخيص. ز- إدخال أحياء نباتية أو حيوانية بانواعها كافة الى البيئة إلا بالأذن من الجهات المعنية. ح- إجراء بحوث الهندسة الوراثية بمايضر بالبيئة والأحياء.

(2) وتمثل تلك الأنشطة مثلما ذكرتها المادة الحادية والثلاثون من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان: هي: أ- أي عمل أو نشاط يؤدي الى إبادة أو تهديد الأجناس الحيوانية والنباتية. ب- صيد الأسماك والطيور والحيوانات في مواسم تزاوجها وتكاثرها. ج- صيد الأسماك والطيور والحيوانات باستعمال المتفجرات والمفرقعات أو السموم أو الصعق الكهربائي أو أية طريقة للصيد الجائر. هـ- قطع أو إقتلاع أو إزالة الأشجار والشجيرات والنباتات والأعشاب البرية والمائية في الأملاك العامة المعمرة في المناطق العامة داخل المدن إلا باذن من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة. و- صيد أو قتل أو إمساك أو حيازة أو نقل الطيور والحيوانات المهدة بالإنقراض، أو التجول بها أو عرضها للبيع أو إتلاف بيضها أو أوكارها.

تجسيداً لدرجة الوعي البيئي المتدني لدى نسبة كبيرة من المواطنين.

لذا فإنه يستوجب تخويل السلطات الإدارية المحلية من قبل وزير البيئة لتفريم، وبالمبالغ الكبيرة، كل من ينتهك أحكام القانون ويرتكب جريمة بحق البيئة وعناصرها الإحيائية. وهذا يمثل خطوة ناجعة في سبيل زجر المجرمين والمخالفين البيئيين وردع غيرهم من الإتيان بأفعال وممارسات مماثلة.

هـ- الضبط الإداري الخاص بإدارة المواد والنفايات الخطرة: ألقى قانون حماية وتحسين البيئة العراقي واجبا على وزارة البيئة بان تنظم وبالتعاون مع الجهات ذات العلاقة سجلاً وطنياً بالمواد الكيماوية الخطرة المتداولة في الدولة، وسجلاً آخر للنفايات الخطرة⁽¹⁾.

كما منع القانون ممارسات وأنشطة عدة تناولتها المادة 20 منه، والممارسات والأنشطة المحظورة بموجب. هي:

أ- رش واستخدام مبيدات الآفات أو أي مركبات كيميائية أخرى لأغراض الزراعة أو الصحة العامة أو غير ذلك من الأغراض إلا بعد مراعات الشروط والضوابط المعتمدة بيئياً وبما يكفل عدم تعرض الإنسان وعناصر البيئة الأخرى بصورة مباشرة أو غير مباشرة آنياً ومستقبلاً لآثاره الضارة.

ب- نقل أو تداول أو إدخال أو دفن أو إغراق أو تخزين أو التخلص من النفايات الخطرة أو الإشعاعية إلا باستخدام الطرق السليمة بيئياً وإستحصال الموافقات الرسمية وفق تعليمات يصدرها الوزير بالتنسيق مع الجهة المعنية.

ج- إنتاج أو نقل أو تداول أو إستيراد أو تخزين المواد الخطرة إلا بعد إتخاذ الإحتياطات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة بما

(1) المادة 19 من القانون المذكور.

يضمن عدم حدوث أي أضرار بيئية، وعلى صاحب أي منشأة أو نشاط إخطار الوزارة عن أي تصريف يحدث بسبب قاهر الى البيئة لمواد أو منتجات خطرة وإتخاذ التدابير اللازمة لتفادي ماينتج عن ذلك من أضرار.

د- إدخال ومرور النفايات الخطرة والإشعاعية من الدول الأخرى الى الأراضي أو الأجواء أو المجالات البحرية العراقية إلا بعد إشعار مسبق وإستحصال الموافقات الرسمية.

بيد إنه إنتقد هذا الأمر، من حيث إن صياغة هذه الفقرة تعوزها الدقة ويستلزم إعادة النظر فيها لأنها توجي للوهلة الأولى بجواز إدخال النفايات الخطرة والإشعاعية من الدول الأخرى الى الإقليم العراقي متى ماسبق الإدخال إشعار مسبق وإستحصال الموافقات الرسمية، وكذلك لم تبين الفقرة بصورة واضحة الجهة المسؤولة عن إصدار مثل هكذا إجازة بعد إشعارها بعملية الإدخال. كما إنه ومن حيث الموضوع لم يأت النص بحظر مرور النفايات والمواد الخطرة والإشعاعية باراضي العراق وركز فقط على حظر إدخال النفايات الخطرة والإشعاعية، مما قد يدل على جواز ذلك الأمر وبالتالي تحول في أحيان كثيرة دون حماية البيئة العراقية من أضرارها⁽¹⁾.

هـ- إقامة أي نشاط لغرض معالجة النفايات الخطرة إلا بترخيص من الجهات المختصة بعد أخذ رأي الوزارة ويكون التخلص منها طبقاً للشروط والمعايير التي تحددها تعليمات تصدر لذلك الغرض بما يضمن عدم حدوث أضرار بالبيئة.

ووضع القانون لمن يخالف تلك المحظورات باعتبارها من أحكامه بالحبس لمدة لاتقل عن 3 أشهر أو بغرامة لاتقل عن مليون دينار ولاتزيد عن عشرين مليون دينار أو بكلتا العقوبتين، وتتضاعف العقوبة في كل مرة يتكرر فيها المخالفة. وكذلك لوزير البيئة أو من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة

(1) سه نكه ر داود، حدود الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونيين العراقي والمصري، المصدر السابق، ص79.

لا تقل عن مليون دينار ولا تزيد على عشرة ملايين دينار وتكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة.

ونظراً لخطورة النفايات الخطرة والإشعاعية بالنسبة للإنسان وبيئته، فقد شدد المشرع العراقي عقوبة بعض من تلك الممارسات التي حظرها المادة 20 سالفه الذكر⁽¹⁾، بصورة وضع له عقوبة السجن بدلاً من الحبس والغرامة، وألزم باعادة المواد والنفايات الخطرة والإشعاعية الى منشئها أو التخلص منها بطريقة آمنة مع التعويض⁽²⁾.

وكذلك فإن قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كوردستان قد خصص فصلاً مستقلاً لإدارة النفايات والمواد الخطرة، ووضع المشرع مجموعة من المحظورات التي تتعلق بممارسات إزاء إدارة النفايات والمواد الخطرة أو التخلص منها.

هذا وقد أحسن المشرع عندما وضع نصاً بعدم جواز تصنيع أو تخزين أو حرق أو إغراق أو إستعمال أو معالجة أو التخلص من مواد مشعة أو أي مواد أو نفايات خطرة سائلة كانت أو صلبة أو غازية إلا وفقاً للتعليمات التي تصدرها الوزارة وبالتنسيق مع الجهات المعنية⁽³⁾. كما إن القانون حظر ممارسات أخرى تجنباً من الإضرار بالبيئة والإنسان⁽⁴⁾.

(1) وهي الممارسات والأنشطة التي ذكرناها سلفاً في الفقرات (ب، ج، د، هـ) في الصفحة السابقة.

(2) المادة 35 من القانون العراقي.

(3) سه نگر داود، حدود الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي والمصري، المصدر السابق، ص 77.

(4) والممارسات المحظورة تلك مثلما جاءت في المادة السادسة والثلاثين من القانون المذكور، هي: أ- إستيراد النفايات الخطرة التي تسبب ضرراً بالإنسان والبيئة الى الإقليم. ب- إستيراد المواد الخطرة الى الإقليم إلا بموافقة الوزارة. ج- مرور النفايات والمواد الخطرة عبر الإقليم إلا بموافقة الوزارة. د- إنتاج أو نقل أو تداول أو إستيراد أو تخزين المواد الخطرة إلا بعد إتخاذ جميع الإحتياطات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة بما يضمن عدم حدوث أي ضرر بيئي.

الفرع الثاني

الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي

تمتلك هيئات الضبط الإداري البيئي مجموعة من الوسائل التي تمكنها من الإستناد عليها في عملها نحو حماية البيئة وعناصرها. فهي بالإضافة الى إمتلاكها لوسائل الضبط الإداري العام المتمثلة ب(إصدار القرارات التنظيمية والفردية، أو التنفيذ الجبري)، فهي أيضاً تملك صلاحية الإعتماد على تقنيات قانونية والتي تمثل سبل فنية متعددة تستخدمها لأجل الحفاظ على البيئة والحد من الآثار الضارة التي تمسها، وتتمثل تلك التقنيات وفقاً لما جاءت في القوانين البيئية المقارنة ب (الحظر، الإلزام، الترخيص، الإبلاغ، الترغيب). وكذلك تتضمن القوانين البيئية صور للجزاء الإدارية الوقائية تمكن الهيئات الإدارية الضبطية من فرضها على المخالفات والجرائم البيئية، وتتمثل تلك الجزاءات ب (الجزاءات البيئية المالية، الجزاءات البيئية غير المالية).

وسوف نقوم بدراسة الوسائل تلك في مقاصد مستقلة، كما يأتي:

المقصد الأول

وسائل الضبط الإداري البيئي

تحق لسلطات الضبط الإداري في سبيل القيام بواجبها في المحافظة على النظام العام أن تلجأ الى وسائل متعددة، وهي كما يأتي:

أولاً: أنظمة الضبط الإداري⁽¹⁾:

يقصد بالأنظمة تلك القواعد العامة الصادرة من سلطات أخرى غير البرلمان⁽²⁾، أو إنها قواعد عامة مجردة تضعها السلطة التنفيذية لحماية النظام العام في المجتمع وعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قيوداً وضوابطاً للحريات الفردية بقصد الحفاظ على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، وبالتالي تمس وبشكل مباشر حقوق الأفراد وحرياتهم وذلك بما تتضمنه من أوامر ونواهي يجب مراعاتها عند مباشرة هذه الحقوق والحريات. ومن أمثلتها الأنظمة الخاصة بالمرور أو تلك المتعلقة بمراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة. وكذلك الأنظمة المتعلقة بالمحال العامة وتلك التي تتعلق بالمهن المختلفة وغيرها⁽³⁾.

وتتشابه أنظمة الضبط الإداري مع القانون في كونها متضمنة لقواعد عامة مجردة، بينما يختلف عنه في أمرين: فمن ناحية إنها تصدر من جانب سلطات الضبط الإداري، في حين إن القانون يصدر من جانب المشرع. ومن ناحية ثانية فإن

(1) فلا تقتصر الأنظمة الإدارية على أنظمة الضبط، بل تصدر عن السلطة التنفيذية إضافة إلى أنظمة الضبط أشكال أخرى للأنظمة، وهي (الأنظمة المستقلة، الأنظمة التنفيذية، الأنظمة التنظيمية، أنظمة الضرورة، والأنظمة التفويضية) للمزيد حول أنواع الأنظمة الإدارية ينظر: عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإلزامي للأنظمة الإدارية غير المشروعة، دراسات قانونية، سلسلة القانون العام، العدد الثاني، ط1، آب، 2003، ص28 وما تلتها؛ د. محمد فؤاد عبدالباسط، القضاء الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005، ص10، هامش رقم 1؛ د. عدنان عمرو، القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004، ص40-43؛ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي - مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه -، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون بجامعة بغداد، ع 1، 2004، ص6 وما بعدها.

(2) الفقيه دوجي، نقلاً عن د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللاتحة في فرنسا، ط1، مطبوعات جامعة الكويت، 1990، ص19.

(3) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص322؛ نعم أحمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة الموصل، 2003، ص12؛ د. عدنان عمرو، المصدر السابق، ص42.

أنظمة الضبط ذات هدف محدد أو مخصص تتمثل في المحافظة على النظام العام من خلال حماية عناصره، في حين إن الهدف من القانون أوسع من ذلك بكثير⁽¹⁾. وتعد أنظمة الضبط من الأنظمة المستقلة التقليدية التي تصدر إستقلالاً عن القانون، أي تصدر بغض النظر عن وجود قانون تأتي لتنفيذه. مما أثار نقطة خلاف في الفقه والقضاء حول حق السلطة التنفيذية في إصدارها في غياب نص دستوري على ذلك.

ففي فرنسا وقبل تضمين دستور 4 / أكتوبر/ 1958 حق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة الضبط، كان الفقه مختلفاً بشأن هذا الحق، وبرزت جراء ذلك ثلاثة إتجاهات⁽²⁾: الإتجاه الأول، رأى عدم أحقية السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة طالما لم ينص على ذلك في الدستور، وبالتالي فإن أي نظام ضبط إداري يصدر ويمس حقوق وحرّيات الأفراد مع غياب النص الدستوري يعد غير مشروع.

أما الإتجاه الثاني، فقد أقر بحق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة مستنداً الى عرف مستقر على إصدارها. وإتجاه الثالث، رأى إنه من حق رئيس الدولة في إصدار مثل هذه الأنظمة ويستند هذا الحق على فكرة إن السلطة التنفيذية من أهم واجباتها حفظ الأمن ورعاية النظام العام وصيانته على جميع إقليم الدولة، وبالتالي إصدار أنظمة الضبط هو أمر يقتضيه الضرورات العملية وطبيعة مهام السلطة التنفيذية.

ومع ذلك تعد أنظمة الضبط من أهم سلطات الإدارة لأنها تتضمن قواعد عامة موضوعية، كما تتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها، وتستهدف تنظيم بعض أوجه نشاط الأفراد حمايةً للنظام العام. فمثلاً وضع نظام يتضمن منع إستخدام مكبرات

(1) الفقيه دوجي، نقلاً عن د. بدرية جاسر الصالح، المصدر السابق، ص 19.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 455-456.

الصوت وعدم استخدام آلات التنبيه يضمن المحافظة على السكنية العامة ويحد من التلوث السمعي⁽¹⁾.

كما تتقيد أنظمة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، ويجب ألا تخالف القوانين الصادرة بتنظيم الحريات، وكذلك ألا تخالف المبادئ العامة للقانون، فضلاً عن النصوص الدستورية من الناحية الشكلية أو الناحية الموضوعية. وحمايةً لحقوق وحريات الأفراد فقد تكفل القضاء الإداري في الفرنسي والمصري بوضع ضوابط ممارسة السلطة التنفيذية لإختصاص إصدار أنظمة الضبط في حالة غياب نصوص قانونية تقضي بذلك⁽²⁾.

ومن أمثلة أنظمة الضبط الإداري البيئي في العراق: النظام المرقم (25) لسنة 1967 والمتعلق بصيانة الأنهار والمياه العمومية من التلوث، وتعليمات عدد 1 لسنة 1985 الصادر من هيئة الوقاية من الإشعاع المؤينة، ونظام الرقابة الصحية على المعامل رقم 74 لسنة 1968، تعليمات رقم 2 لسنة 1984 المتعلقة بالمواد الكيماوية المسرطنة، تعليمات رقم 4 لسنة 1989 المتعلقة بسلامة خزن وتداول المواد الكيماوية، تعليمات رقم 2 لسنة 1990 المتعلقة بتصنيع وتداول وخزن المبيدات الحشرية الصادرة من قبل وزير الصحة، تعليمات رقم 6 لسنة 1993 الخاصة بمخاطر البنزين العطري...

ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية:

وهي عبارة عن أوامر ونواهٍ فردية تصدر عن سلطات الضبط الإداري البيئي في النشاط الخاص لشخص معين أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم أو بصدد حالة محددة، بهدف حماية النظام العام البيئي.

(1) د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 358.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 459.

والأصل أن تصدر هذه الأوامر الفردية إستناداً الى نص في القانون أو الأنظمة الضبطية، وأن تكون مطابقة لما ورد في النص من أحكام وقواعد قانونية. ومع هذا فإنه لا يوجد ما يمنع هيئة الضبط أن تصدر قراراً فردياً بصدد تنظيم نشاط فردي معين لم يتم تناوله بالتنظيم بواسطة قانون أو نظام، شريطة أن يكون ذلك في ظرف إستثنائي يستدعي إتخاذ هذا الإجراء باعتباره الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف⁽¹⁾.

ولاتختلف هذه القرارات عن بقية القرارات الإدارية الأخرى في كونها تتقيد بجميع القواعد القانونية التي تعلوها، سواءً أكانت واردة في الدستور أم في التشريعات البرلمانية، أو في الأنظمة الإدارية⁽²⁾، وأكثر من ذلك حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي تستند عليه فإنها تكون غير مشروعة متى ما خالفت المبادئ القانونية العامة⁽³⁾.

(1) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004، ص 509. ومع ذلك هناك من يرى بأنه يمكن أن تصدر القرارات الضبطية الفردية مستقلة عن أحكام القوانين واللوائح بشرط ألا تخالفها، وأن تكون لازمة للمحافظة على النظام العام، وألا يكون المشرع قد إشتراط لائحة في الموضوع الذي تتناوله. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص 407؛ د. فواد العطار، القانون الإداري، المصدر السابق، ص 344-345.

(2) وهذا التقيد للقرارات الفردية إزاء الأنظمة الإدارية يستوجب أن يحترم حتى وإن كانت الهيئة التي أصدرت القرار الفردي تتخذ مقاماً أعلى في التسلسل الإداري من الهيئة التي أصدرت النظام الإداري، كأن يكون القرار الفردي صادراً من قبل الوزير متى منحه القانون هذا الحق، والقرار التنظيمي صادر من قبل البلدية متى ما كانت تمتلك حق إصدارها قانوناً. عصام نعمة إسماعيل، المصدر السابق، ص 57.

(3) وتعرف المبادئ العامة للقانون بانها " تلك القواعد التي إستقرت في نفس الجماعة وروح المجتمع وضمير المشرع وقواعد القانون الطبيعي ومبادئ العدالة وإعلانات الحقوق وبستنيتها القاضي من النظام القانوني في الدولة ويقررها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة، فهي لاتستند الى نص قانوني مكتوب وتمثل مخالفتها إنتهاكاً لمبدأ المشروعية". ويمكن أن تتفرع تلك المبادئ من أربعة مبادئ أساسية هي (مبدأ الحرية، مبدأ المساواة، مبدأ العدالة، مبدأ إستقرار المعاملات والأوضاع القانونية). للمزيد ينظر: د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، ط 2، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004، ص 27 وماتلها.

ومن أمثلة القرارات الضبطية الفردية ذات الصلة بحماية البيئة أو إحدى عناصرها، قرار بهدم منزل آيل للسقوط، وقرار بازالة أكوام الأسمدة البلدية أو النفايات المكدسة في أحد الأماكن العامة، وقرار بمنع بيع سلعة غذائية محددة ثبت فساد المتداول منها بالأسواق، والقرار باجازة شغل بعض أجزاء من الأرصفة في عرض بضائع التجار أو قرار الإمتناع عن إصدار ترخيص لمنشآت معينة لكونها تلوث البيئة، أو قرار منع أحد الأشخاص من الصيد في المحميات الطبيعية أو قرار بمنع دخول سفينة معينة الى المياه الإقليمية للدولة لكونها تحمل مواداً ملوثة أو مشعة⁽¹⁾.

ثالثاً: إستعمال القوة المادية أو (التنفيذ الجبري):

ويقصد من هذه الوسيلة من وسائل الضبط الإداري حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها وأوامرها الضبطية على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة الى إذن سابق من القضاء كإستثناء من قاعدة أن الإدارة لايمكن لها أن تستخدم القوة المادية إلا باذن سابق من القضاء. كما يمنح هذا الإستثناء للسلطة الإدارية لأجل المحافظة على سلامة الدولة والنظام العام في المجتمع⁽²⁾.

وتعد هذه الوسيلة من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الضبط الإداري لإنطوائه على خطر كبير يهدد الحريات العامة، ويقضي عليها إذا ما أساءت الإدارة إستعمال سلطتها في تنفيذ قراراتها ذاتياً. وبالتالي فإن ضرورة ضمان إطاعة القانون وتأكيد سيادته هي التي تبرر هذه الوسيلة من الناحية القانونية وذلك متى ما إنعدم

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 124.

(2) هذا وقد أكدت العديد من أحكام القضاء الإداري المصري إستثناء هذه الوسيلة من القاعدة العامة، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 24 / نوفمبر / 1962 ب " أن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة الى القضاء لإستيفاء حقوقها شأنها بذلك شأن الأفراد " نقلاً عن: د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص 307.

في القانون أي إجراء آخر⁽¹⁾.

لهذا فإن سلطة الضبط للإدارة في مجال التنفيذ الجبري لقراراتها ليست مطلقة، بل مقيدة ولا يجوز إستخدامها إلا في حالات محددة على سبيل الحصر. وفي غير تلك الحالات يكون التنفيذ الجبري إجراءً غير مشروع ومعيباً يعيب إساءة إستعمال السلطة، وبالتالي يكون موضعاً للإلغاء متى ما طعن فيه أمام القضاء.

وتتمثل الحالات التي تستطيع بها الجهة الإدارية تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً⁽²⁾، بما يأتي:

1- وجود نص تشريعي في القانون يبيح لهيئات الضبط إستعمال القوة المادية لتنفيذ قراراتها.

2- حالة الضرورة، ويشترط فيها وجود خطر داهم وجسيم يهدد النظام العام، ويتطلب من أجهزة الضبط الإداري سرعة التدخل لتلافيه والقضاء عليه، وأن تكون هناك غاية وهي تنفيذ قرارات مشروعة يمتنع الموجه إليه تدبير الضبط الإداري عن التنفيذ إختيارياً، وأن يكون التنفيذ الجبري هو الوسيلة الوحيدة للمحافظة على النظام العام، وأخيراً أن تكون القوة المستخدمة للتنفيذ متناسبة مع الضرورة التي دعت إليها.

وفي مجال حماية البيئة يقصد من هذا الإجراء سلطة هيئات الضبط الإداري البيئي في إستعمال القوة المادية في سبيل تنفيذ القرارات والأوامر الضبطية الفردية على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من هيئات ومنشآت ومشاريع دون اللجوء الى القضاء لإستصدار حكم التنفيذ منه، وذلك لمنع تلوث البيئة وفرض إحترام القوانين والأنظمة البيئية.

(1) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص 304.

(2) المصدر نفسه، ص 308.

ومن تطبيقات هذا الإجراء والتي تتعلق بحماية البيئة أو أحد عناصرها، نذكر منها⁽¹⁾:

- إبعاد الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية أو أمراض معدية تنتقل عن طريق الغذاء إذا إمتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك.
- إلزام كل جهة عامة أو خاصة أو شخص طبيعي أو معنوي إستورد أو جلب نفايات خطرة باعادة تصديرها على نفقته الخاصة.
- إخلاء أحد المصانع من العاملين فيه عند تجوزه للمعايير البيئية المقررة وإرتفاع نسب الملوثات داخل مكان العمل.
- حجز إحدى الآلات أو المكائن التي ينتج عن تشغيلها مخالفة للنظم والإشتراطات البيئية والتي تترتب عنه تلويث للبيئة.
- الإستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة المعدة للبيع لدى التجار ومصادرتها وإتلافها لمنع التلوث الغذائي. هذا وقد أناط قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 هذا المهام الى السلطات الصحية وأجاز لها منع بيع الأغذية والمشروبات والمرطبات والثلج ونقلها من منطقة الى أخرى وإتلاف الملوث منها⁽²⁾.

(1) رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة المنوفية بمصر، 2008، ص57.

(2) المادة 46 فقرة ثانياً البند ج من القانون المذكور.

المقصد الثاني

التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي

للهيئات الإدارية الضبطية المعنية والمهتمة بحماية البيئة تقنيات قانونية تمثل سبل فنية متعددة تستخدمها لأجل الحفاظ على البيئة والحد من الآثار الضارة التي تمسها أو تمس إحدى عناصرها. وتتمثل تلك التقنيات وفقاً لما جاءت في قوانين البيئة المقارنة بـ "الحظر، الإلزام، الترخيص، الإبلاغ، الترغيب"، وسوف تكون الصور تلك محل دراستنا في هذا المقصد. كما يأتي:

أولاً: الحظر أو المنع:

يقصد بالحظر بصفة عامة المنع الكامل أو الجزئي لنشاط معين من أنشطة الأفراد أو الجماعات الخاصة من جانب سلطة الضبط إستثناءً بهدف حماية النظام العام⁽¹⁾.

وكثيراً ما يلجأ القانون في حمايته للبيئة إلى الحظر كتقنية قانونية من خلال منع الإتيان ببعض التصرفات التي تقدر خطورتها أو ضررها على البيئة، وقد يكون الحظر مطلقاً، أو قد يكون نسبياً⁽²⁾.

ويتمثل الحظر المطلق في منع القيام بأفعال معينة تكون ذات آثار سلبية وضارة على البيئة، وهذا المنع يكون منعاً باتاً تاماً لا إستثناء فيه ولاترخيص بشأنه بينما لا يمكن أن يؤدي الحظر المطلق إلى إلغاء حرية من الحريات العامة أو تعطيل إستعمالها⁽³⁾.

(1) د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995، ص228.

(2) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص134.

(3) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص467. ويكتب د. نواف كنعان بان الأصل في ممارسة النشاط

ويتمثل الحظر النسبي في منع بعض الأنشطة في وقت معين أو مكان معين لإضرارها بالنظام العام. أو يتجسد في منع القيام بأعمال معينة، لأن مزاولتها يمكن أن تضر بالبيئة أو إحدى عناصرها، وبالتالي لا يمكن القيام بها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة، وبموجب الشروط والضوابط التي تحددها القوانين والأنظمة المتعلقة بحماية البيئة⁽¹⁾.

وقد إحتوت التشريعات البيئية على هذا النوع من التقنية بصدد حماية البيئة بصورة واضحة. ويمكن التمثيل ببعض منها على ضوء قانون قانوني حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009، وإقليم كردستان -العراق رقم 8 لسنة 2008:

فالنسبة للحظر المطلق؛ وفي مجال حماية البيئة المائية يحظر تصريف أية مخلفات سائلة منزلية أو صناعية أو خدمية أو زراعية الى الموارد المائية الداخلية السطحية والجوفية أو المجالات البحرية العراقية إلا بعد إجراء المعالجات اللازمة عليها، وربط أو تصريف مجاري الدور والمصانع وغيرها من النشاطات الى شبكات تصريف مياه الأمطار، وكذلك يحظر رمي النفايات الصلبة أو فضلات الحيوانات أو أشلائها أو مخلفاتها الى الموارد المائية، ويحظر إستخدام المواد السامة والمتفجرات في صيد الأسماك والطيور والحيوانات المائية⁽²⁾.

==

الفردى هو الحرية، والحظر المطلق أو الشامل يعد إلغاء أو مصادرة لهذه الحرية، وهو مالايجوز ولايتفق مع التنظيم التشريعي للحرية لأنه يعادل إلغاء الحرية أو النشاط وهو مالا تملكه سلطة الضبط الإداري. د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص90.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص134.

(2) المادة 14 الفقرات (أولاً، ثانياً، ثالثاً، ورابعاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

وفي مجال حماية البيئة الهوائية، حظر القانون إنبعاث الأبخرة أو الغازات أو الأبخرة أو الدقائق الناجمة عن عمليات إنتاجية أو حرق وقود الى الهواء إلا بعد إجراء المعالجات اللازمة، وكذلك استخدام محركات أو مركبات ينتج عنها عادم أعلى من الحدود المسموح بها في التشريعات البيئية الوطنية، وحظر المخلفات الصلبة إلا في الأماكن المخصصة من الجهات ذات العلاقة وفق أسلوب آمن بيئياً. ويحظر ممارسة النشاطات الباعثة للأشعة الكهرومغناطيسية غير المؤينة والمنبعثة من محطات البث الرئيسية والأبراج والهوائيات الخاصة بالهواتف النقالة وغيرها إلا في نطاق التعليمات والضوابط التي تصدرها الجهة المختصة⁽¹⁾.

وفي مجال حماية البيئة البرية، يحظر إنشاء أو إقامة أي نشاط صناعي أو تجاري أو خدمي على الأراضي الزراعية خلاف أحكام القانون، وكذلك يحظر تغيير جنس الأراضي من زراعية الى سكنية أو صناعية أو تجارية أو خدمية خلاف أحكام القانون. كما يحظر تجريف الأراضي الزراعية أو نقل تربتها بهدف إستعمالها في غير الأراضي الزراعية⁽²⁾. أو يحظر أي نشاط من شأنه الإضرار بمساحة أو نوعية الغطاء النباتي في أية منطقة يؤدي الى التصحر أو تشويه البيئة الطبيعية، وكذلك يحظر هدم أو الإضرار بالأماكن التراثية الطبيعية والثقافية المذكورة في سجل تعد من الجهة المختصة⁽³⁾.

وفي مجال حماية التنوع البيولوجي، حظر القانون الأضرار بالمجموعات الإحيائية في موائها، وكذلك صيد الأسماك والطيور والحيوانات البرية والمائية المهددة من الجهة

(1) المادة 15 من نفس القانون.

(2) المادة الثامنة والعشرون (ثالثاً، رابعاً، وخامساً) من قانون حماية وتحسين البيئة للإقليم كوردستان- العراق رقم 8 لسنة 2008.

(3) المادة 17 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

المعنية بما فيها الطيور المهاجرة التي تتخذ من الأراضي العراقية محطة للراحة أو التفرغ، وكذلك الإبادة والإضرار بالنباتات النادرة والطبية والعطرية والبرية.. الخ⁽¹⁾. كما يحظر القيام بأي عمل أو تصرف أو نشاط يؤدي إلى الإضرار أو المساس بالأبعاد الطبيعية أو الجمالية أو التراثية للمحميات الطبيعية أو الحدائق والمتنزهات العامة⁽²⁾.

- وبالنسبة للحظر النسبي يمكن ذكر بعض الأمثلة بصدده. كمنع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون إستحصال موافقة الجهة المعنية (وزارة البيئة مثلاً)، أو حظر نقل أو تداول أو إدخال أو دفن أو إغراق أو تخزين أو التخلص من النفايات الخطرة أو الإشعاعية إلا باستخدام الطرق السليمة بيئياً وإستحصال الموافقات الرسمية، أو منع إدخال ومرور النفايات الخطرة والإشعاعية من الدول الأخرى إلى الأراضي أو الأجواء أو المجالات البحرية العراقية إلا بعد إشعار مسبق وإستحصال الموافقات الرسمية⁽³⁾.

ثانياً: الإلزام أو الأمر:

غالباً ما يلجأ القانون إلى هذه التقنية لحماية البيئة ويقصد بها إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة، أو إلزام من تسبب بخطئه في تلويث البيئة بإزالة آثار التلوث إن أمكن. والإلزام عمل إيجابي يعادل حظر القيام بعمل سلبي، أي حظر الإمتناع عن القيام ببعض الأعمال⁽⁴⁾.

(1) المادة 18 من نفس القانون.

(2) المادة الثالثة والثلاثون من قانون حماية وتحسين البيئة للإقليم كوردستان-العراق رقم 8 لسنة 2008.

(3) المادة 11 والمادة 20 فقرة رابعاً من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

(4) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص136؛ د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، المصدر السابق، ص92.

- ومن تطبيقات هذه التقنية القانونية في إطار حماية البيئة وعلى ضوء قانون البيئة العراقي وقانون البيئة في إقليم كردستان، ما يأتي:
- 1- حيث ألزم القانون الجهات التي ينتج عن نشاطها تلوث بيئي القيام باعمال عدة⁽¹⁾، وهي:
 - أ- توفير وسائل ومنظومات معالجة التلوث باستخدام التقنيات الأنظف بيئياً.
 - ب- توفير أجهزة قياس ومراقبة الملوثات.
 - ج- بناء قاعدة معلومات خاصة بحماية البيئة.
 - د- العمل على استخدام تقنيات الطاقة المتجددة للتقليل من التلوث.
 - 2- إلزام الأجهزة التخطيطية في الدولة بالعمل على إدخال إعتبارات حماية البيئة ومكافحة التلوث والإستهلاك الرشيد للموارد الطبيعية والتنمية المستدامة في خطط المشروعات التنموية⁽²⁾.
 - 3- إلزام الجهات المسؤولة عن التربية والتعليم بمراحله المختلفة العمل على إدخال المواد والعلوم البيئية في جميع المراحل الدراسية والعمل على إنشاء وتطوير المعاهد المتخصصة في علوم البيئة⁽³⁾.
 - 4- إلزام الجهات الإدارية بالعمل على ترشيد استخدام الموارد الطبيعية لتحقيق التنمية المستدامة⁽⁴⁾.

(1) المادة 9 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي سالف الذكر، والمادة الثانية عشرة من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان سالف الذكر.

(2) المادة 8 من القانون العراقي والمادة الثالثة فقرة ثانياً من قانون البيئة لإقليم كردستان.

(3) المادة 13 أولاً من القانون العراقي والمادة الثالثة فقرة ثالثاً من قانون البيئة لإقليم كردستان.

(4) المادة الثالثة فقرة خامساً من قانون البيئة لإقليم كردستان.

5- إلزام أصحاب المركبات على إختلاف أنواعها باصلاح محركات مركباتهم حتى لا تتسرب منها الملوثات وبما يجوز الحدود المسموح بها⁽¹⁾.

ومما يلاحظ بان المشرع في تبنيه هذه التقنية يكتفي بوضع أوامر وإلتزامات على عاتق الأفراد والهيئات وتترك الحرية لهم في إتخاذ أو إستخدام الوسائل التي يرونها ملائمة لتنفيذ تلك الأوامر دون أن يفرض عليهم إتباع وسيلة معينة، أو تترك لهم الحرية في مخالفة هذه الأوامر مع تحملهم العقاب الجنائي والجزاء الإداري جراء ذلك.

ثالثاً: الترخيص البيئي:

الترخيص هو قرار صادر من الإدارة المختصة مضمونه يتمثل في السماح لأحد الأشخاص بمزاولة نشاط معين، ولا يمكن ممارسة النشاط من قبل الأشخاص قبل الحصول على الإذن الوارد في الترخيص. ويمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه⁽²⁾.

والحكمة من فرض نظام الترخيص تكمن في تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل مسبقاً في الأنشطة الفردية لإتخاذ الإحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تحدث بسبب ممارسة النشاط بصورة غير آمنة، وبالتالي فإن الأثر الذي يترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة

(1) المادة 18 فقرة ب من قانون المرور العراقي رقم 48 لسنة 1971 الملغاة. هذا في حين إن قانون المرور رقم 86 لسنة 2004 النافذ في العراق وفي إقليم كردستان لا يتضمن هذه التقنية برغم أهميتها وضرورتها، الأمر الذي نراه نقصاً في القانون لابد من تداركه.

(2) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص136؛ د. نعيم مغيب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي والمواصفات القياسية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص94.

النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع وبالتالي يخضعه لنظام الترخيص أو الإذن المسبق⁽¹⁾.

كما تعد هذه التقنية أقل شدةً من تقنيتي الحظر والإلزام على الرغم من إعتبارها أحد الوسائل أو الأساليب الوقائية المانعة، وقد وضع الفقه والقضاء لها ضوابط نصرةً للحرية وتهدف تلك الضوابط الى التضييق من سلطة الإدارة المختصة بفرض الترخيص⁽²⁾.

وتختلف الجهات الإدارية المختصة في إصدار التراخيص باختلاف النشاط المزمع ممارسته ونوعه وأهميته، فقد يصدر الترخيص من السلطة المركزية مثلما في حالة الترخيص باقامة المشروعات ذات الخطورة العالية للبيئة كالمشروعات

(1) ويكون الترخيص صحيحاً إذا توافرت فيه عدة شروط هي " أن يكون الإذن في الحالات التي ينظمها القانون، وأن تلتزم الإدارة بمنح الإذن متى توافرت شروطه التي حددها القانون، وأن تكون هناك ضرورة ملزمة لهذا الإذن أو الترخيص". د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، المصدر السابق، ص94.

(2) وتمثل تلك الضوابط في الأغلب فيما يأتي:

أ- عدم إمكانية تطبيق الترخيص على الحريات التي يكفلها الدستور والقانون، ففي هذه الحالة لا يمكن للإدارة أن ترفض الترخيص لمزاولة تلك الحريات.

ب- يجوز فرض تقنية الترخيص بلائحة ضبط بالنسبة لممارسة النشاط الذي يتصل باستعمال المال العام إستعمالاً خاصاً أو إستعمالاً غير عادي، وذلك بحكم إن الإدارة يجب أن تعمل على وقاية المال العام، والمحافظة على تخصيصه للمال العام. فللسلطات الضبط الإداري الخاصة بحماية بيئة الطرق العامة أن تفرض نظام الترخيص بالنسبة لوقوف المركبات على جانبي الطريق، أو تركيب اللافتات الإعلانية، أو الترخيص بالإستعمال التجاري لجانبي الطريق العام.

ج- يجب أن يكون الترخيص الصادر من سلطة الضبط وما تتخذه من قرارات الرفض مراعية فيه المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية به في الحالات التي يستدعي مسبقاً، سواء أكان ذلك صراحةً بالقانون أو لأمر لايتعلق بحرية عامة يكفلها القانون. للمزيد ينظر: د. محمد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص224؛ د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص473-475.

النوعية. أو قد يصدر من قبل الهيئات المحلية اللامركزية كالمبديات مثل الترخيص بجمع ونقل القمامة والتخلص من النفايات المنزلية أو بفتح المحلات المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة العامة.

أما طبيعة هذا النوع من التراخيص عينية - وليست شخصية- مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي الى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة، وذلك لأن محل الإعتبار في القانون هو النشاط المرخص به وشروط وظروف مزاولته ومايمكن أن يكون له من آثار سلبية أو إيجابية بصرف النظر عن أشخاص المرخص لهم⁽¹⁾.

وفي مجال حماية البيئة من مخاطر التلوث تلعب هذه التقنية دوراً مهماً، وبالتالي تتضمن التشريعات البيئية تطبيقات عدة في منح جهات إدارية معينة سلطة إصدار تراخيص لمزاولة الأنشطة التي قد تنجم عن ممارستها أضرار أو أخطار تمس البيئة أو أحد عناصرها.

ويمكن أن نذكر بعضاً من تطبيقات التراخيص البيئية، كما يأتي:

1- فلايجوز مباشرة أي مشروع أو منشأة للنشاط الذي له تأثير في تلوث البيئة قبل الحصول على الترخيص وفق المعايير والمواصفات والأسس والضوابط اللازمة لتقييم الأثر البيئي⁽²⁾.

2- الحصول على الترخيص المطلوب لصيد الطيور والحيوانات البرية والبحرية في مناطق معينة بعد توفر الشروط المطلوبة لمنح الترخيص، وتحدد القانون أو النظام وسائل الرقابة اللازمة لتنفيذ شروط الترخيص⁽³⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 138.

(2) المادة 11 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

(3) المادة الثامنة من قانون حماية الحيوانات والطيور البرية العراقي رقم 21 لسنة 1979.

- 3- الحصول على الترخيص اللازم للتخلص من النفايات الخطرة والنفايات الطبية من السلطات المختصة وإقامة منشآت بغرض معالجة النفايات الخطرة⁽¹⁾.
- 4- الحصول على الترخيص بممارسة النشاطات أو التصرفات أو الأعمال في المناطق المحيطة بمنطقة المحميات الطبيعية إذا كان من شأنها التأثير في بيئة المحمية أو الظواهر الطبيعية بها.

رابعاً: الإبلاغ (الأخطار):

يعد الإبلاغ وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر بتمكين الإدارة في حالة عزمها على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه إذا لم تتوفر فيه الشروط التي أوجبها القانون سابقاً وبصفة موحدة لتصبح له شرعيته في المزاولة شريطة أن يكون له الشأن في تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الذي يجعله متفقاً مع الصالح العام⁽²⁾.

ويعنى به في مجال حماية البيئة إلزام الأفراد وأصحاب المشروعات والمنشآت التي تمارس نشاطاً ذا تأثير بيئي باخطار السلطة الإدارية مقدماً قبل بدء ممارسة النشاط لكي تكون هيئات الضبط على علم بالنشاط، الأمر الذي يمكنها من الاعتراض على ممارسة النشاط المحظور أو إتخاذ الإحتياطات الوقائية التي تمنع من أضراره المتوقعة بعناصر البيئة المختلفة⁽³⁾.

(1) المادة 20 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي أعلاه.

(2) د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، المصدر السابق، ص 219.

(3) د. موسى مصطفى شحادة، الوقاية من المخاطر البيئية في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق - جامعة البحرين، المجلد الخامس، العدد الإضافي 2008/11، ص 267.

ومن ذلك تعد هذه التقنية أقل تقنيات الضبط الإداري تقيداً للحرية، وقد يرجع ذلك لإعتقاد المشرع بأن التلوث في هذه الحالة سوف يكون أقل خطراً على البيئة، أو إن التلوث تحدث بسبب حالة قاهرة لادخل للأفراد فيها.

وتطبيقاً لذلك فإن القانون قد يبيح للأفراد القيام باعمال معينة، دون الحصول على تراخيص مسبقة، بالرغم من احتمال تلويثها للبيئة، ويشترط القانون بشأنها الإبلاغ عنها إما قبل القيام بها وهو الذي يسمى بالإخطار السابق، وإما بعد القيام بها بمدة معينة ويسمى بالإخطار اللاحق.

بيد إن إشتراط القانون للإخطار السابق أو الإخطار اللاحق يتوقف على مدى خطورة وحجم الأضرار البيئية التي يمكن أن تنجم عن ممارسة النشاط المراد تقديم الإخطار عنها. فكلما كانت الأضرار والمخاطر كبيرة كلما طلب القانون الإخطار السابق، والعكس قد يكون صحيحاً⁽¹⁾.

ومن أمثلة الإخطار السابق في مجال حماية البيئة⁽²⁾:

- 1- الإعلان عن موعد نقل المواد الخطرة والطرق التي تمر من خلالها من نقطة الإنطلاق الى نقطة الوصول.
- 2- الإبلاغ عن تصدير النفايات الى الخارج أو إستيرادها.
- 3- الإخطار عن أي تصريف يحدث بسبب قاهر الى البيئة لمواد أو منتجات خطيرة.
- 4- إبلاغ الجزارين جهة الإدارة التابعين لها بالحيوانات التي سيقومون بذبحها قبل الذبح، وذلك لتتمكن الإدارة من القيام بتوقيع الكشف الطبي عليها.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 485.

(2) المصدر نفسه، ص 485-486؛ د. محمد حسين عبدالقوى، المصدر السابق، ص 82.

ومن أمثلة الإخطار اللاحق في مجال حماية البيئة⁽¹⁾:

1- الإبلاغ عن فتح المحلات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً ضار بالصحة أو مقلقة للراحة.

2- الإبلاغ عن ممارسة النشاط الزراعي، نظراً لما يتضمنه من إمكانية استخدام الأسمدة الكيماوية والمبيدات الحشرية بما لها من آثار على البيئة.

3- الإبلاغ عن تفشي مرض أو وباء معين معد كما هي الحال بالنسبة لمرض إنفلونزا الطيور حيث تطلب اللوائح والتشريعات الصادرة بشأنها ضرورة الإبلاغ عن أي حالة يتم إكتشافها بين الطيور والبشر.

خامساً: الترغيب:

يقصد من الترغيب كإحدى تقنيات الضبط الإداري البيئي منح بعض المزايا المادية أو المعنوية لكل من يقوم بأعمال معينة يقدر القانون أهميتها في حماية البيئة ودرء بعض أعمال التلوث⁽²⁾. ومن أمثلة ذلك منح المساعدات المادية أو الضمانات المالية أو الإعفاءات الضريبية أو التسهيلات القانونية للمشاريع الصناعية التي تعمل على إعادة إستعمال النفايات أو إستخدام المنتجات البديلة كإستعمال المنتجات التي لا تحتوي على غازات ضارة بطبقة الأوزون بدلاً من تلك التي تنبعث عنها أو تغيير طرق الإنتاج وإستعمال الآلات والمعدات الحديثة التي تقل آثاره الضارة على البيئة أو التي تستخدم مصادر الطاقة النظيفة كالطاقة الشمسية وغيرها⁽³⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص139؛ د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص486.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص307.

(3) ويلاحظ بان ولاية الحسبة الإسلامية يمكن أن تكون لها في هذه الوسيلة الفعالة -مع الفارق بينهما -

ومن تطبيقات الترغيب أو الحوافز البيئية في التشريعات البيئية، ففي القانون البيئي المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل نرى بأنه أعطى لجهاز شؤون البيئة بالإشتراك مع وزارة المالية نظاماً للحوافز التي يمكن أن يقدمها الجهاز أو الجهات الإدارية المختصة للهيئات والمنشآت والأفراد وغيرها الذين يقومون باعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة، على أن يعرض النظام المذكور على مجلس إدارة شؤون البيئة ويتم إعماله من قبل رئيس الوزراء⁽¹⁾.

بيد إنه على الرغم من أهمية هذه التقنية في القانون المصري، إلا إن هناك من تأخذ على نظام الحوافز بأنه غائب وغير معتمد حتى الآن، على الرغم من مرور مدة زمنية طويلة على صدور القانون، الأمر الذي إعتبره أهم معوق من معوقات تطبيق التشريعات البيئية في مجال النشاط الصناعي والسياحي التجاري والخدمي⁽²⁾.

هذا وقد أعطى قانون البيئة العراقي لوزير البيئة الحق في منح الأشخاص الطبيعية والمعنوية من الذين يقومون باعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة وتحسينها مكافآت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها بموجب القانون⁽³⁾.

==

وإن إختلف موضوع الترغيب بينهما، فالمحتسب يرغب أولاً في فضل الله ورحمته. بيد أنه ليس هناك ما يمنع من أن يرغب المحتسب بعض التجار والمنتجين الصادقين بعض المزايا التي يقدرها وابتغي من ورائها الصالح العام، دلالة على إستقامة هؤلاء وحتى يحذو الجميع حذوهم. كما قد يستخدم المحتسب شيئاً من الترهيب إذا لم يعد في الترغيب سبيلاً الى صلاح الحال. د. محمد عبد الله إمام، المصدر السابق، ص 305.

(1) المواد (17، 18) من القانون المذكور.

(2) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 356.

(3) المادة 31 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

وكذلك تضمن قانون البيئة في إقليم كردستان تقنية الترغيب وسمها " التدابير التحفيزية"، وألزم وزارة البيئة بالتنسيق مع وزارة المالية نظاماً للحوافز تتم بموجبه مساعدة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ممن يقومون بانشطة أو يقدمون أفكاراً من شأنها حماية وتحسين البيئة⁽¹⁾.

ومما يبدو إن الإنتقاد الموجه الى التجربة المصرية في هذا المجال كما أشرنا اليه سابقاً، موجه أيضاً الى التجربة العراقية والكوردستانية في عدم صدور تعليمات بصدد منح المكافآت والتدابير التحفيزية الى الجهات أو الأفراد الذين يقومون بانشطة تساهم في حماية البيئة وتحسينها. الأمر الذي نراه نقص أو إهمال في عمل الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة ولا بد من تلافيه والإسراع في إصدار التعليمات المذكورة.

المقصد الثالث

الجزاءات الإدارية البيئية

يعرف البعض من الفقهاء الجزاءات الإدارية، وذلك في غياب التعريف التشريعي لها، بأنها "تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية عادية أو مستقلة (كالهيئات) بواسطة إجراءات إدارية محددة وهي بصدد ممارستها - بشكل عام- لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح"⁽²⁾.

وعرفها البعض الآخر بكونها "جزاءات توقعها الإدارة أو السلطات الإدارية المستقلة (لجان، مجالس، سلطات) على الأفراد أو المؤسسات، دون تدخل القضاء

(1) المادة العشرون من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان- العراق رقم 8 لسنة 2008.
(2) د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، ط ب، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010، ص66.

نتيجة لإرتكابهم مخالفة أو إعتداء أو جرماً على مصلحة يحميها المشرع، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الإقتصادي أو النظام العام⁽¹⁾.

ومما يلاحظ من التعريفين السابقين للجزاء الإداري، فإن له طابعاً عقابياً. بيد إن هناك من الفقه من يقتصره على إنه مجرد تهديد فرد معين أو جماعة معينة. وبالتالي تعريف الجزاء الإداري لديهم هو "الجزاء الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في أحد نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به إتقاء إخلال بالنظام العام ظهرت بوادره وخيفت عواقبه. وهو لاينطوي بذلك أساساً على معنى العقاب وإنما ينطوي على أمر آخر هو وقف مصدر التهديد بحيث لايمكن من الإضرار بالغير"⁽²⁾.

وفي مجال حماية البيئة فقد تضمنت التشريعات البيئية المقارنة حق هيئات الضبط الإداري في فرض صور معينة لجزاءات إدارية وقائية ضد من خالف نصاً من نصوصها والأنظمة الصادرة بموجبها بهدف حماية النظام العام البيئي⁽³⁾.

وتتمثل أبرز صور الجزاءات الإدارية البيئية بنوعين من الجزاءات بالنظر الى مضمونها وهما: الجزاءات الإدارية المالية، والجزاءات الإدارية غير المالية، هذا وسوف نتناولهما مقروناً بالتطبيقات التشريعية البيئية المقارنة، كما يأتي:

(1) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ع 11، يناير، 1981، ص 111.

(2) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 395 وماتلها.

(3) وهناك مجالات أخرى تطبق فيها الجزاءات الإدارية. منها، القطاع الإقتصادي، مجال البورصة، مجال التموين، مجال النقل والمواصلات، قطاع الصحة.. إلخ. للمزيد حول المجالات تلك ينظر: د. محمد سعد فودة، المصدر السابق، ص 323 وماتلها.

أولاً: الجزاءات الإدارية المالية:

وهي الجزاءات التي تفرض على الملوث البيئي وتصيبه في ذمته المالية دون المساس بجسمه أو حريته أو منزلته الإجتماعية⁽¹⁾. وتتعدد صور هذا النوع من الجزاءات الإدارية في إطار الإهتمام بحماية البيئة، ومن أهم تلك الصور: الغرامة الإدارية، والمصادرة الإدارية. وسوف نتناولهما بايجاز فيما يأتي:

1- الغرامة الإدارية:

وهي عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه الإدارة بقرار إداري على ملوث البيئة، وذلك تنفيذاً لنص قانوني يبيح لها فرض الغرامة تلك. وتعد من أكثر الجزاءات الإدارية اعتماداً والتي حرصت بعض التشريعات البيئية تقريرها إزاء مخالفات تلويث البيئة والإعتداء عليها.

وتتخذ الغرامة الإدارية إضافةً الى فرض مبلغ من المال أشكالاً أخرى، حيث قد تتخذ شكل المصالحة بين الإدارة والمخالف وقد تكون في شكل رسوم ثابتة محددة عن كل سلوك خاطئ كما في جرائم المرور، وقد تكون الغرامة في شكل فرض زيادة في الضرائب والرسوم على الأنشطة الملوثة للبيئة⁽²⁾.

ومن تطبيقات الغرامة الإدارية إزاء المخالفات البيئية، وفي فرنسا نجد أن المادة (514) من قانون البيئة الصادر في عام 2000 قررت لجهة الإدارة فرض غرامة مالية على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة التي تخالف الإشتراطات والمعايير الواجب إتباعها بشأن البيئة، وتعادل هذه الغرامة قيمة الأعمال التي يجب على المنشأة المصنفة القيام بها لمحو الآثار الضارة التي لحقت بالبيئة جراء فعلها، على

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 482.

(2) د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري " ظاهرة الحد من العقاب "، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، س ب، ص 169.

أن تودع هذه الغرامة في الخزانة العامة وفي حالة قيام مستغل المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة بانجاز الأعمال التي من شأنها إصلاح الضرر البيئي ترد إليه الغرامة المدفوعة منه أو جزء منها بناءً على قرار من المحافظ⁽¹⁾.

وكذلك يجوز لوزير البيئة الفرنسي أن يفرض غرامات مالية على مستغل المنشآت الخاصة بتخزين النفايات في حالة عدم تقديمها الضمانات المالية اللازمة لعدم الإضرار بالبيئة، وذلك وفقاً للمادة 541 من القانون أعلاه، وتعادل الغرامة في هذه الحالة ثلاثة أضعاف الفرق بين مقدار الضمان المالي المقدم من المنشآت ومقدار الضمان المالي الحقيقي بشرط ألا تتجاوز هذه الغرامة 200 مليون فرانك فرنسي⁽²⁾.

يلاحظ إن المشرع المصري في التشريعات البيئية قليلاً ما يستند عليها، ومع ذلك فلم تنعدم تطبيقها في مكافحة التلوث البيئي وخاصةً في صورة مقابل الصلح⁽³⁾.

ومن أمثلتها ما جاءت بصورة صريحة في قانون النظافة العامة رقم 38 لسنة 1967 والمعدل بالقانون رقم 10 لسنة 2005 في المادة التاسعة منه والتي نصت في فقرتها الأخيرة على إنه "... يجوز التصالح في المخالفات التي تقع لعدم الإلتزام باحكام المادتين (1-4) من هذا القانون، مقابل أداء مبلغ خمسة جنميات بالنسبة للمارة وعشرة جنميات لغيرهم من المخالفين، وذلك خلال أسبوع من ضبط المخالفة، وتنقضي الدعوى الجنائية بناءً على هذا التصالح"⁽⁴⁾.

(1) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، المصدر السابق، ص 23 وماتلمها.

(2) المصدر نفسه، ص 27.

(3) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 574 وماتلمها؛ د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 545.

(4) والمخالفات البيئية التي يمكن أن تكون موضعاً للتصالح عنها بموجب القانون أعلاه هي تلك المتعلقة بوضع القمامة أو القاذورات أو المخلفات أو المياه القذرة في غير الأماكن التي يحددها المجلس المحلي،

أما في العراق، فنجد إن قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 وبموجب مادته (96/أولاً) أعطى صلاحية فرض الغرامة الإدارية لوزير الصحة أو من يخوله بحق صاحب المحل الخاضع للإجازة أو الرقابة الصحية في حال مخالفته لأحكام القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو البيانات الصادرة بموجبه، وحددت المادة المذكورة الحد الأعلى لتلك العقوبة وهو (250000) مائتان وخمسون ألف دينار، وذلك من دون أن تحدد الحد الأدنى لها.

وكذلك فإن قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 قد أعطى مادته (33 / ثانياً) لوزير البيئة أو من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لاتقل عن (1000000) مليون دينار ولاتزيد على (10000000) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة على كل من خالف أحكام القانون المذكور والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه.

ونفس الحال بالنسبة لقانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان - العراق، حيث جاءت في مادته 41/ ثالثاً بأنه "للوزير(رئيس الهيئة) أو من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لاتقل عن (100000) مائة ألف دينار ولاتزيد على (10000000) عشرة ملايين دينار كل من خالف أحكام هذا القانون

ومن المخالفات البيئية أيضاً (الإستحمام أو غزل الأدوات المنزلية أو الملابس أو الخضروات أو غيرها في الفسقيات أو النافورات وكذلك في مجاري المياه العامة إلا في الأماكن المخصصة بذلك، قضاء الحاجة في غير الأماكن المخصصة لهذا الغرض بدورات المياه، غسل الحيوانات والعربات والمركبات في غير الحظائر والأماكن المعدة لهذا الغرض، مرور قطع من الماشية أو الحيوانات في غير الطرق والشوارع التي يحددها المجلس المحلي، ويعد قطعاً ما زاد عدده عن ثلاثة، وضع الحيوانات أو الدواجن في الميادين والطرق والشوارع والممرات والحارات والأزقة سواء كانت عامة أم خاصة وكذلك في مداخل المباني أو مناورها أو شرفاتها) ينظر: المادتين (1، 4) من قانون النظافة العامة رقم 38 لسنة 1967 والمعدل بالقانون رقم 10 لسنة 2005.

والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه " (1).

ومما يلاحظ فإننا نرى بان موقف المشرع البيئي العراقي والمشرع في إقليم كردستان كان أكثر وضوحاً وصراحةً من موقف المشرع البيئي المصري إزاء الأخذ بنظام الغرامة الإدارية البيئية، وبالتالي فإن موقف القانونين البيئيين (في العراق، وإقليم كردستان) يكون أكثر تأثيراً في تحقيق وقاية وردع أفضل للبيئة وذلك بسبب مايتحلى به الإجراء الإداري ذلك الى السرعة بالمقارنة مع الغرامة الجنائية، ولاسيما إن المشرع العراقي جعل الغرامة المفروضة على المخالف البيئي مستمراً وتكرر شهرياً حتى يزيل مخالفته.

2- المصادرة الإدارية:

المصادرة بصورة عامة عبارة عن نزع المال جبراً بغير مقابل وهي عينية دائماً وإن أنصبت على قدر معين من المال، وقد تكون المصادرة الإدارية منصبةً على أشياء محرمة بذاتها مثل مصادرة الأسلحة المضبوطة بعد إنقضاء الدعوى الجنائية (2).
والمصادرة نوعان، مصادرة عامة ومصادرة خاصة، فالمصادرة العامة محلها كل ثروة المحكوم عليه وهي محظورة بنص الدستور، أما المصادرة الخاصة فمحلها شيء معين قد يكون جسم الجريمة أو يكون قد أستعمل فيها أو تحصل منها (3).

(1) ويجدر الإشارة هنا الى إنه صدر تعليمات رقم 1 لسنة 2009 عن وزير البيئة في الإقليم والتي تضمنت في فقرتها أولاً/3 تخويل مدير عام التقني والوقاية من الإشعاع صلاحية فرض غرامة بيئية، لاتقل عن (100000) مائة ألف دينار ولا تزيد على (6000000) ستة ملايين دينار، على المنشأة التي لم تلتزم باجراء الإصلاحات البيئية المطالبة بها خلال المدة المحددة والتي تكون أقصاها (60) يوماً.

(2) د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، 2007، ص 159.

(3) منه نص المادة 36 من الدستور المصري التي تنص على أن "المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي".

والأصل في المصادرة عقوبة جنائية وتقضي بها المحاكم الجنائية، بيد إنه وطبقاً لقانون العقوبات الإداري، يكون للإدارة أن تقرر المصادرة كجزء إداري تكميلي أو تبعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية⁽¹⁾.

ومع ذلك فقد أجاز القضاء الإداري الفرنسي لهيئات الضبط أن تصدر المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع، وذلك بهدف حماية صحة الأفراد. كما تعد مصادرة المطبوعات التي تتضمن وصف الجرائم المثيرة للفتن، والتي تنشر الفضائح من أشهر صور المصادرة الإدارية في فرنسا⁽²⁾.

وعلى الرغم من إن المصادرة الإدارية في مجال حماية البيئة تعد من الجزاءات الإدارية التي تعتمد بصورة نادرة، إلا إن هناك بعض التشريعات البيئية تعول على هذا الجزاء، من ذلك المادة 64 من القانون رقم 127 لسنة 1955 والمعدل بالقانون رقم 253 لسنة 1955 بشأن مزاولة مهنة الصيدلة على أن "لوزير الصحة العمومية بناءً على توصية اللجنة الفنية لمراقبة الأدوية أن يصدر قرارات بحظر التداول لأي مادة أو مستحضر صيدلي يرى في تداوله ما يضر بالصحة العامة، وفي هذه الحالة يشطب

(1) ومن أمثلتها ما تقضي بها المادة 22 من قانون العقوبات الإداري الألماني OWIG في تطبيق المصادرة كجزء تبعي بشأن الجرائم الإدارية بشرط النص عليه صراحةً، وذلك إذا كان الشيء المملوك للمخالف وقت صدور القرار ذا طبيعية تسبب أخطاراً للمجتمع أو بعد إستعماله في حد ذاته جريمة جنائية أو إدارية. وكذلك تقضي المادة 20 من قانون العقوبات الإيطالي رقم 681 لسنة 1981 بمنح الإدارة المختصة باعلان الجزاء الإداري حق المصادرة الإدارية - كجزء تبعي إختياري- للأشياء المستخدمة في ارتكاب الفعل غير المشروع، وتلتزم الإدارة المختصة في كل الأحوال بمصادرة ماينتج عن الجريمة الإدارية وذلك على سبيل الوجوب. ينظر: د. محمد سعد فودة، المصدر السابق، ص 126.

(2) وهكذا في مصر أجاز القضاء لهيئات الضبط إستخدام أسلوب المصادرة الإدارية بصورة قضت محكمة جنوب قاهرة الإبتدائية في حكمها الصادر بتاريخ 18 يونيو سنة 1978، بان الإجراءات التي إتخذتها هيئات الضبط بمصادرة جريدة الأهالي سليمة ومشروعة، وذلك لما تضمنته هذه الصحيفة من موضوعات تثير الرأي العام والتحريض على مقاطعة الإستفتاء. ينظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المصدر السابق، ص 160.

تسجيل المستحضر من دفاتر الوزارة إن كان مسجلاً وتصادر الكميات الموجودة منه إدارياً أينما وجدت دون أن يكون لأصحابها الحق في الرجوع الى الوزارة باي تعويض⁽¹⁾. هذا وقد أجاز قانون الصحة العامة العراقي لأجهزة الرقابة الصحية المخولة بمصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في السوق المحلية أو التي دخلت الى العراق بصورة غير أصولية، كما لها أن تصادر المواد والأجهزة والمعدات والأدوات المصنعة والمكائن التي تستخدم لصناعة وتجهيز وتحضير المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات في حالة تكرار مخالفة الشروط الصحية أو عدم الحصول على الإجازة الصحية المطلوبة⁽²⁾.

ثانياً: الجزاءات الإدارية غير المالية:

يجدر بنا الأمر الى الإشارة بان تسمية هذه الجزاءات "بالجزاءات الإدارية غير المالية" لا ينبع من كونها لا تؤثر على النواحي المالية للمخالف، وإنما تأثيرها على ذمته المالية يكون بطريقة غير مباشرة. كما إن الجزاءات الإدارية غير المالية لا تنصرف معناها الى اعتبارها جزاءات أيسر وأخف من الجزاءات المالية، وإنما قد يكون العكس صحيحاً في بعض أنواع من هذه الجزاءات، وبالتالي تكون وقعها أقسى وأشد من الجزاءات المالية. وذلك لكونها في الأغلب تعد جزاءات سالبة أو مقيدة للحقوق والحريات، مثل الحق في العمل، وحرية التجارة والصناعة⁽³⁾. وهناك صور عديدة للجزاءات الإدارية غير المالية التي تهدف الى حماية البيئة،

(1) نقلاً عن: د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 584.

(2) المادة 96 الفقرتان (ب، ج) من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 المعدل.

(3) د. محمد سامي الشوا، المصدر السابق، ص 177؛ د. محمد سعد فودة، المصدر السابق، 135؛ د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، 589.

ومن أبرز تلك الجزاءات والتي أحتوته أغلب التشريعات البيئية هي: غلق المنشأة، وسحب أو إلغاء الترخيص⁽¹⁾. وسوف ندرس الصورتين تباعاً، كما يأتي:

1- غلق المنشأة أو وقف العمل:

يعنى بغلق المنشأة أو وقف العمل في مجال حماية البيئة، المنع من إستمرار إستغلال المنشأة (مصنع، محل تجاري، مكتب..) متى ما كانت محلاً أو أداةً لتعريض البيئة الى الخطر والضرر.

ويحرص المشرع في كثير من القوانين المتعلقة بحماية البيئة على إعطاء الجهات الإدارية صلاحية توقيع هذا الجزاء في بعض الحالات. ويرجع ذلك الى ما يتسم به هذا الجزاء من فعالية لكونه يضع حداً للأنشطة الخطرة على البيئة وعلى صحة وسلامة الإنسان، فضلاً عن منع تكرار ممارسة هذه الأنشطة في المستقبل⁽²⁾.

(1) وقد ذهب البعض الى اعتبار " الإنذار أو التنبيه" واحداً من الجزاءات الإدارية البيئية (ينظر على سبيل المثال: د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 147: د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص 314؛ سه نكه ر داود، الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي والمصري، المصدر السابق، ص 157). كما وقد درجت هذا الإجراء في التشريعات البيئية المقارنة (كنص المادة 3 من القانون المصري رقم 48 لسنة 1982 الخاص بحماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، ونص المادة إحدى وأربعون من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان- العراق رقم 8 لسنة 2008، ونص المادة 33/ أولاً من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009).

ومع ذلك فإننا نرى، مع غيرنا، بان الإنذار أو التنبيه يعتبر من الإجراءات التمهيدية السابقة على إيقاع الجزاء الإداري والغرض منها تبصير المخالف وتنبيهه الى أفعاله المخلة بالبيئة ريثما يقوم باصلاحها تجنباً لتعرضه لجزاء إداري في حالة إستمراره أو تماديه في المخالفة. ينظر، د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 589، هامش رقم (923).

(2) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، ص 546.

فهذا المشرع الفرنسي ينص في المادة 16 من القانون رقم 1278 لسنة 1963 الصادر بشأن المنشآت النووية على أنه "عندما تمثل منشأة لا توجد في المادة 2 من هذا القانون ولا تخضع لقانون 9 ديسمبر 1917 خطورة ما نتيجة إنتاج أو استخدام مواد لها نشاط إشعاعي فإن وزير الشؤون الذرية بناءً على إقتراح أو توصية وزير الصحة العامة أو وزير الصناعة إيقاف استخدام هذه المنشأة حتى تتخذ الإجراءات اللازمة لإزالة هذه الخطورة"⁽¹⁾.

وكذلك فعل المشرع المصري عندما نص في المادة 12 من القانون رقم 453 لسنة 1954 في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة على أنه "في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال التي تسري عليها أحكام هذا القانون يجوز لمدير إدارة الرخص بناءً على إقتراح فرع الإدارة الذي يقع في دائرته المحل إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً".

ونص أيضاً في المادة 29 من القانون رقم 371 لسنة 1956 بشأن المحال العامة على إمكانية إغلاق المحل إدارياً في حالات عدة تلحق فيها أضرار للبيئة من الناحية الصحية أو الأمنية، ومن تلك الحالات ورود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة المحل، أو بيع المخدرات أو السماح بتداولها أو تعاطيها في المحل أو وقوع أفعال مخلة بالأداب والنظام أكثر من مرة⁽²⁾.

وفي العراق توجد تطبيقات تشريعية حول تخويل الهيئات الإدارية صلاحية غلق المنشآت حمايةً للبيئة وصحة الأفراد، منها ماجاءت في المادة 100 من قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 والتي أجازت لوزير الصحة حق إلغاء

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، 547.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، 594.

الإجازة الصحية وغلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل.

ومنها أيضاً المادة 33 الفقرة أولاً من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009، التي أجازت لوزير البيئة أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (10) عشرة أيام من تأريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الإمتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لاتزيد على (30) يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة.

وكذلك أجازت المادة الحادية والأربعون من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان - العراق رقم 8 لسنة 2008 لوزير البيئة (رئيس الهيئة) أو من يخوله إيقاف العمل أو غلقه وسحب الموافقة البيئية مؤقتاً لحين معالجة التلوث بحق أية منشأة أو مشروع أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة في حالة عدم إمتثالها لإزالة العامل المؤثر والمضر بالبيئة خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تأريخ إنذارها بالإزالة.

2- سحب أو إلغاء الترخيص:

تجيز العديد من التشريعات الخاصة بحماية البيئة للجهات الإدارية المختصة سلطة وقف أو إلغاء أو سحب الترخيص اللازم لمباشرة أنشطة معينة، وذلك في حالة إخلال المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بممارستها. ولعل إلغاء الترخيص من أشد وأقسى الجزاءات الإدارية البيئية التي من الممكن أن تتعرض لها المنشآت التي تخل بالبيئة⁽¹⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، 149.

ومن التشريعات تلك مانصت عليه المادة الخامسة من قانون المنشأة النووية الفرنسي رقم 1228 لسنة 1963 بصدد سحب الترخيص إذا لم يكن وضع المنشأة في حالة عمل خلال الفترة المحددة فيه، أو إذا لم تستخدم لمدة مستمرة قدرها سنتين، ويتعين الحصول على ترخيص جديد طبقاً للقواعد المقررة⁽¹⁾.

وفي مصر أعتمد جزاء سحب الترخيص في المادة 71 من القانون رقم 4 لسنة 1994 في شأن البيئة المعدل، والتي أجازت للجهة الإدارية المختصة بمنح تراخيص التصريف بالبيئة المائية، جواز سحب الترخيص الصادر للمنشأة، إذا ثبت بعد إجراء تحليل دوري لعينات المخلفات السائلة المصرفة من المنشأة وجود مخالفة تتجاوز الحدود المسموح بها بما يؤدي الى الإضرار بالبيئة المائية.

وكذلك قررت المادة الخامسة من قانون حماية نهر النيل والمجاري المائية جزاء إلغاء الترخيص بالنسبة للعائمات السكنية والسياحية وغيرها الموجودة في مجرى نهر النيل وفرعيه وذلك في حالة إذا ثبت تصريفها لمخلفاتها السائلة أو الصلبة في نهر النيل أو مجاريه المائية أو على ضفافه.

وفي الإطار أجاز قانون المرور المصري جزاء إلغاء وسحب ترخيص المركبة، وسحب اللوحات المعدنية، وإلغاء وسحب رخصة القيادة بقرار إداري في حالة وجود مخالفات تضر ببيئة الطرق العامة، كإستعمال الأنوار المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة على وجه مخالف للمقرر في شأن إستعمالها، أو قيادة مركبة آلية بسرعة تتجاوز الحد الأقصى للسرعة المقررة أو بطريقة تعرض الممتلكات للخطر، أو إستعمال أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر في شأن إستعمالها⁽²⁾.

(1) د. عادل ماهر الألفي، المصدر السابق، 549.

(2) الفقرات (3، 10، 15) من المادة 72 مكرر من قانون المرور المصري رقم 66 لسنة 1973.

وفي العراق، فإن قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 المعدل قد أجاز في مادته 100 (مثلما سبقنا بالإشارة إليها) لوزير الصحة إلغاء الإجازة الصحية وغلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل.

بيد إنه وعلى الرغم من نجاعة هذا النوع من الجزاء الإداري البيئي في إطار العمل على حماية البيئة وتحسينها، وذلك بسبب الطبيعة المؤثرة لإلغاء الترخيص البيئي على أصحاب المنشآت والمشاريع المضرّة بالبيئة. إلا إننا لم نلاحظ تطبيقاً له ضمن قانون حماية وتحسين البيئة رقم 29 لسنة 2009. الأمر الذي نراه من الأجدر للمشرع الأخذ به في التشريع البيئي لأجل وضع حماية أجدى للبيئة العراقية.

أما في إقليم كردستان - العراق نجد إن المادة الحادية والأربعون من قانون حماية وتحسين البيئة قد أجاز لوزير البيئة (رئيس الهيئة) صلاحية سحب الموافقة البيئة بالإضافة الى غلق المنشأة أو إيقاف العمل مؤقتاً لحين معالجة التلوث بالنسبة للمنشآت أو المشاريع أو المصادر الملوثة للبيئة، وذلك في حال عدم إمتثالها للإنذار الذي وجه إليها بشأن إزالة العامل المؤثر والمضر للبيئة خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تأريخ التبليغ بالإنذار.

وكذلك فإن التعليمات الوزارية رقم 1 لسنة 2009 الصادرة عن وزير البيئة في الإقليم أكدت في فقرتها أولاً / 5، على حق الوزير (رئيس الهيئة) وبموجب أمر وزاري سحب الموافقة البيئية لحين معالجة العامل الملوث، وذلك في حال تمادي الجهة الملوثة للبيئة في عدم إزالة العامل الملوث وعدم المحاولة في ذلك الإتجاه، أو عدم خضوعها لأوامر الوزارة والتعليمات البيئية بموجب تقرير علمي موثق من قبل المديرية العامة التقنية والوقاية من الإشعاع.

المبحث الثاني

نشاط المرافق العامة البيئية

لا شك إن وضع حق الانسان في بيئة صحية وسليمة، موضع التنفيذ يتطلب من السلطات الوطنية التدخل لمصلحته، من خلال تشريع قواعد قانونية مجردة تتعلق بحماية البيئة وعناصرها عن طريق السلطة التشريعية في الدولة، وكذلك من خلال تنفيذ تلك القواعد والمبادئ المشرعة من قبل الجهات التنفيذية والقضائية للدولة ذاتها.

ومن هذا فان واجب السلطة التنفيذية لمصلحة ذلك الحق، بالإضافة إلى مجال النشاط الضبطي للإدارة⁽¹⁾. هو أن تقدم بتبني مبدأ الحيطة والحذر في مواجهة الكوارث والمخاطر البيئية التي تهدد حق الإنسان في البيئة. وبالتالي أصبح واجبا على الإدارة أن تقوم باجراء الأبحاث والدراسات التي تستطيع من خلالها التنبؤ لتلك المخاطر ووضع آليات مواجهتها قبل وقوعها، وأن تراعى في إعداد تخطيطها الإداري تلك المخاطر والتهديدات وأن تعمل على توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر والمشاكل البيئية، وهذه الأمور يمكن تحقيقها بواسطة نشاط المرافق العامة للإدارة⁽²⁾.

وتمثل النشاط المرفقي للإدارة جوهر الأنشطة التي تقوم بها الإدارة في الدولة الحديثة ويظل المرفق العام هو طابع المهنية لذلك النشاط حيث تستهدف إشباع حاجات ومتطلبات الأفراد الضرورية بصورة مستمرة ودون توقف.

(1) لقد سبقنا الحديث عن هذا النشاط للإدارة ودوره في حماية البيئة من خلال المبحث الأول من هذا الفصل يمكن الإطلاع عليه.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 291.

بيد إن هذا النشاط وسع من مدلوله المذكور بسبب التطور الحاصل في مجال حماية البيئة والمحافظة على عناصرها، حيث بات لزاماً على المرافق العامة الإدارية أن تعمل على حماية البيئية وتحسينها من خلال التدخل في مجالات لم تكن تعد من أهداف الضبط الإدارى ولا الحاجات الضرورية الشائعة. فالتخطيط البيئى وضرورة إجراء بحوث ودراسات بيئية وكذلك التربية والتوعية البيئية كلها مصالـح ضرورية وملحة في المجتمع المعاصر، وبالتالي أصبحت الإدارة ملزمة بان تراعى تلك الحاجات في عملها نحو حماية البيئة وفي المطاف الأخير حماية حق الإنسان في بيئة صحية وسليمة.

وبناءً على ذلك سوف نقسم هذا المبحث من الدراسة، على ثلاثة مطالب، نتناول في المطلب الأول التخطيط البيئى، والمطلب الثانى ندرس فيه موضوع الدراسات والأبحاث البيئية، أما المطلب الثالث والأخير من المبحث فسوف نخصصه لموضوع التوعية والتربية البيئية، كما يأتي:

المطلب الأول التخطيط البيئي

التخطيط (planning) في علم الإدارة عبارة عن إختيار بين عدد من البدائل المتاحة التي يتم تقييمها لتحديد البديل المناسب الذي يحقق الهدف، وإن هذه العملية تتضمن نشاطاً ذهنياً يتعلق بالمستقبل، وبالإقتراحات والتنبؤات والتوقعات التي تحكم هذا المستقبل وتطبق فية⁽¹⁾.

وفي مجال حماية البيئة وعناصرها يقصد بالتخطيط وضع برامج يتضمن قواعد وتنظيمات محددة لحماية البيئة، من خلال التوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية التي يمكن أن تظهر مستقبلاً، وأخذ الحيطة والحذر بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة لوقايتها وكذلك للتقليل من الخسائر المترتبة عليها⁽²⁾. أو المخطط البيئي هو كل مخطط يتناول عنصراً واحداً من العناصر البيئة أو جميعها⁽³⁾.

(1) ولعملية التخطيط مراحل عدة:

- أ. مرحلة تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.
- ب. مرحلة وضع اسس التخطيط , وهي إفتراضات يتم على أساسها رسم صورة المستقبل.
- ج. البحث عن المجالات البديلة وفحصها عن طريق إجراء الدراسات التحليلية للعوامل المادية وغيرالمادية المؤثرة في هذه المجالات.
- د. تقييم مجالات العمل البديلة من خلال إجراء تقييم لبدائل العمل وتفحص نقاط القوة والضعف فيها.
- هـ. إختيار طريق أو طرق العمل. للمزيد ينظر: د. نواف كنعان، إتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص95-96.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص294.

(3) ويرى البعض بان هناك معيارين للتعرف على المخطط البيئي، المعيار الاول: هو المعيار الشكلي، والذي يستند على المصطلح المستخدم للتخطيط ونظراً لتعدد المصطلحات في هذا الميدان، فقد

==

ومن هنا فإن التخطيط البيئي يحتمل أن يكون لاحقاً على وقوع المشكلات والأضرار التي تلحق بالبيئة وذلك لتقليل من أثارها الضارة، في حين إن الأصل هو أن يكون التخطيط البيئي سابقاً على وقوع المخاطر والأضرار والمشكلات البيئية.

هذا وإن التخطيط البيئي بالمفهوم العلمي يهتم بالقدرات والحمولات البيولوجية لكل عنصر من عناصر البيئة، بحيث لا تتجاوز المشروعات المقترحة الحدود البيولوجية القصوى لعناصر النظام البيئي. وإن تجاوزت هذه الحدود فإن النتائج سوف تكون عكسية على المشروع وتؤثر سلباً على الجوانب الإقتصادية بالإضافة إلى البيئية⁽¹⁾.

ولم يعرف التخطيط البيئي في التشريعات البيئية، على الرغم من إعتبار مراعاته على مستوى التشريع والبرامج والخطط التنموية واجبا على الجهات التخطيطية في الدولة وكذلك على الجهات المسؤولة عن حماية البيئة وتحسينها⁽²⁾.

يصعب عملية التعرف على المخططات البيئية وفقاً لهذا المعيار. أما المعيار الثاني: هو المعيار الموضوعي، والذي يقوم على أساس فحص محتوى المخطط وطريقة إعماله لتمكن من تصنيفه بأنه مخطط بيئي جزئي أو كامل أو إنه ليس بتخطيط بيئي. ويرى الفقه بان تطبيق المعيار الموضوعي يستدعي البحث في طبيعة الموضوع المنظم والذي ينبغي أن يندرج ضمن تعريف البيئة أو أحد عناصرها، وكذا من خلال توفر الطابع التشاوري في إعدادده والذي يؤدي إلى تحليل الأوضاع الحالية والمستقبلية للعنصر البيئي.

وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، جويلية 2007، ص35.

(1) المعهد العربي للتخطيط - الكويت، المفاهيم والقضايا البيئية الأساسية عن الموقع الإلكتروني:

<http://www.arab-api.org/course>

تأريخ الزيارة 22 / 4 / 2010.

(2) فقد ألقى قانون البيئة المصري واجب صياغة الخطة القومية لحماية البيئة على جهاز شئون البيئة بموجب المادة 5 منه، كما تضمن المادة (8) من قانون حماية وتحسين البيئة العراق واجب التخطيط

==

وتكمن أهمية التخطيط البيئي في إعتباره وسيلة من أنجح وسائل حماية البيئة وترجع ذلك لطبيعته الوقائية، إذ يتحاشى بواسطته حدوث المخاطر والمشاكل البيئية قبل حدوثها، كما إنه بواسطة هذا النوع من التخطيط يمكن تلافي التناقض بين السياسات التي تنتهجها الأجهزة والمؤسسات التي لها علاقة بحماية البيئة، وذلك بسبب إن التخطيط غالباً ما يحدد دور كل من الأجهزة والمؤسسات تلك تحديداً دقيقاً، وكذا التنسيق فيما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة⁽¹⁾.

كما إن الوقاية من المخاطر والمشاكل البيئية من خلال التخطيط البيئي يوجب على السلطات العامة في الدولة أن تتخذ جميع الإجراءات والتدابير المؤسسة على تطور المعرفة والمعلوماتية والخبرة مع الأخذ بنظر الإعتبار الجوانب الفنية والتقنية⁽²⁾. وتقع على السلطة التنفيذية بجميع مستوياتها مسؤولية التخطيط البيئي من خلال إقتراح القوانين والتشريعات المتضمنة تخطيطاً بيئياً لأجل حماية البيئة وعناصرها، وكذلك على مستوى تنظيم هياكل الأجهزة والمؤسسات المركزية والمحلية وإختصاصها وأوجه التنسيق في ما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة وتجنب التناقض بين الهيئات القائمة على حماية البيئة.

وكذلك فإن التخطيط البيئي ليس على شكل واحد، بل إن هناك أشكالاً عدة له، وتتعلق أي منها بحماية البيئة أو عنصر من عناصرها من خلال تنظيم مجال

==

البيئي على الجهات التخطيطية في الدولة حيث نصت على أنه "تتولى الجهات التخطيطية في الدولة بالعمل على إدخال إعتبارات حماية البيئة ومكافحة التلوث والإستهلاك الرشيد للموارد الطبيعية والتنمية المستدامة في خطط المشروعات التنموية". وكذلك فقد أُلزم قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان في مادته الثالثة فقرة (ثانياً) القطاعات المختلفة في الأقليم مراعاة حماية وتحسين البيئة في عملية التخطيط.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 295.

(2) د. موسى مصطفى شحادة، الوقاية من المخاطر البيئية، المصدر السابق، ص 275.

من المجالات الحياتية في المجتمع. وسوف ندرس في هذا المطلب تلك الأشكال للتخطيط البيئي، كما يأتي:

أولاً: التخطيط البيئي المتعلق بالموارد الطبيعية:

يظهر دور التخطيط البيئي في مجال حماية الموارد الطبيعية من خلال وضع طرق وبدائل في سبيل الترشيد في إستغلال تلك الموارد وإستهلاكها، وبالتالي العمل على إطالة أمد الإستفادة منها كماً ونوعاً. ففى مجال الثروة المائية يستوجب التخطيط في سبيل ترشيد إستهلاكها، سواءً في الإستعمال الآدمي أو في ري المزروعات. وذلك من خلال إستعمال أساليب حديثة في الري للتقليل من إستهلاك الماء كأسلوب الأعتماذ على الري بالتنقيط بدلاً من الري بالغمر، وكذلك إستخدام مياه صرف المعالجة في ري المزروعات والحدائق. ولابد أيضاً أن يعتمد التخطيط في هذا المجال على البحث في موارد عديدة للماء سواء المياه الجوفية أو مياه أمطار أو عن طريق تحلية مياه البحر⁽¹⁾.

وفي مجال الثروة الزراعية، فإن التخطيط البيئي لابد أن يعتمد على توسيع الرقعة الزراعية، من خلال إستصلاح أراضى جديدة، ومن خلال المحافظة على الأراضى الزراعية القائمة من آفة التصحر، وزحف العمران عليها⁽²⁾.

هذا وقد إعتمد حكومة إقليم كوردستان هذا النوع من التخطيط للهوض بالثروة الزراعية في الأقليم، وقد حث المخطط الأستراتيجى لقطاع الزراعة في الأقليم والصادر عن وزارة الزراعة " المديرية العامة للتخطيط والمتابعة" في الفقرة

(1) د. عيد محمد العازمى، المصدر السابق، ص 298.

(2) يقصد بالتصحر: فقدان الأراضى الزراعية في بيئة الأراضى الجافة، ويترتب على ذلك عدم صلاحية التربة لنمو النباتات فيها بسبب إنجراف الجزء الصالح فيها للزراعة أو زحف الكثبان الرملية على الأراضى الخصبة من المناطق الصحراوية المجاورة لها. د. عارف صالح خلف، المصدر السابق، ص 280.

المتعلقة بسياسة القطاع الزراعي على ضرورة التشجيع على توسيع مساحة الأراضي الزراعية، والحصول على المصادر اللازمة للمياه من أجل توسيع مساحة الأراضي المرورية لدعم المنتجات الزراعية كما ونوعاً، وكذلك للحفاظ على التربة من عوامل التعرية والتصحر⁽¹⁾.

وفي مجال الثروة المعدنية والبتروولية يجب وضع مخطط يكفل الإستعمال الأمثل لها، فيما يتصل باستخدام آليات حديثة وذات تقنية عالية للتنقيب عنها، وإستخراجها بطرق ووسائل سليمة وبيئية ودون ان تلحق بالموارد الأخرى أية أضرار، كما يستوجب أن يعمد الخطة على التقليل من اللجوء إلى تلك الثروات وإيجاد بدائل لها.

ثانياً: التخطيط البيئي المتعلق بالتنمية العمرانية والأثرية:

يقع على عاتق الأجهزة التخطيطية العمرانية في الدولة ضرورة وضع خطة واسعة وشاملة لتنظيم البيئة العمرانية من خلال إبعاد المجتمعات العمرانية السكنية عن المناطق الصناعية، بحيث تعين بموجب الخطة مناطق للسكن ومناطق أخرى مخصصة للأغراض الصناعية، كالمعامل والورش والمحلات المقلقة للراحة والضارة بالبيئة، وتكون منفصلتين وباعدتين عن بعضها. وكذلك يحدد فيها تقسيم المناطق على مناطق سكنية وسياحية وصناعية وتجارية كما يحدد توقع الخدمات والمرافق العامة كالمطارات وخطوط السكك الحديدية وشبكات الشوارع والمجاري والكهرباء والمناطق الأثرية والتأريخية⁽²⁾.

كما وفي الأماكن التي تخصص للسكن لابد من مراعاة سياسات تخطيطية فيها، من حيث شروط لأعمال البناء من حيث إرتفاعات الأبنية ومساحتها وكثافة سكانها

(1) التخطيط الإستراتيجي للقطاع الزراعي في إقليم كوردستان (2009-2013)، الصادر عن مطبعة وزارة الزراعة، أربيل، 2009، ص4.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص259.

وفضاءات الطرق والأرصفة وواجهات الأبنية ونوعية المواد المستخدمة فيها. وكذلك يجب وضع تخطيطاً عمرانياً شاملاً بصدد إيجاد مجتمعات عمرانية جديدة للحد من التضخم السكاني والآثار الضارة التي تنجم عنه وتؤثر سلباً على البيئة، كازدياد في حجم النفايات المنزلية وخاصة في الأماكن العشوائية التي تفتقر إلى خطة واضحة في إقامتها. وكذلك كارتفاع الضوضاء والضجيج، وقلة الهواء النظيف في هكذا أماكن، كما تؤثر على رونق وجمال المدينة⁽¹⁾.

وبهذا المعنى فإن التخطيط العمراني يراد به وضع تنظيم لتخصيص الأماكن بما يحقق أفضل إستخدام لها وجلب خير الفوائد والمنافع من توظيفها دون التقييد بمدة معينة⁽²⁾.

وفي مايتعلق بالتخطيط العمراني في مصر فقد تبني المشرع المصري خطة عمرانية في إطار القانون الصادر في عام 2008 تحت رقم 119⁽³⁾، وهذه الخطة لم تقتصر فقط على المناطق السكنية بل شملت أيضاً تنظيم المناطق الصناعية والسياحية والأثرية. وقد جاءت في المادة الأولى من القانون بان التخطيط العمراني يسري على وحدات الإدارة المحلية والمناطق السياحية ومناطق التجمعات العمرانية والمناطق

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 298. وقد صدر عن مجلس حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان وهو الجهة المختصة بوضع خطط لحماية البيئة، عدد من التوصيات في مجال التخطيط العمراني منها: العمل بقرار تخصيص 30% من مساحة الأراضي المخصصة للسكن إلى الرقعة الخضراء، وكذلك بناء المنازل على الأراضي التي لا تتجاوز مساحتها عن (100)م تشكل مشكلة بيئية في المستقبل، وحث على الأهتمام بوضع الحزام الأخضر حول الأفضية النواحي، وأن يوضع خطة عمرانية جيدة ل (15←25) الأعوام القادمة وأن يراعى فيها إزدياد عدد السكان ويخمن فيها إستهلاك الأغذية والوقود.

ينظر: توصيات ومقترحات إجتماع مجلس حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان في 2008/12/2.

(2) د. عارف صالح خلف، المصدر السابق، ص 259.

(3) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، العدد 19 مكرر (أ) في 11/مايو/2008.

الصناعية كما تضمن أنواع عدة من المخططات العمرانية، وتتعلق أي منها بمستوى من المستويات الإدارية للدولة المصرية، ويقف المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية والذي يكون له الشخصية الاعتبارية العامة على حسن تطبيق تلك المخططات والتنسيق فيما بينها وإقرار اعتماد تلك المخططات وبرامجها وأولوياتها وآليات تنفيذها⁽¹⁾.

(1) المادة (2) من القانون المذكور، وتمثل صور أنواع المخططات البيئية فيما يأتي:

- أ- **المخطط الاستراتيجي**، وهو المخطط الذي يحدد الرؤية المستقبلية للتنمية العمرانية وقد يكون على المستوى القومي أو الأقليمي أو المحافظة أو المدينة أو القرية، ويبين الأهداف والسياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئة العمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، ويحدد الاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني، واستعمالات الأراضي المختلفة وبرامج وأولويات وآليات التنفيذ ومصادر التمويل على المستوى التخطيطي.
- ب- **المخطط الاستراتيجي القومي**، وهو المخطط الذي يحدد أهداف وسياسات وبرامج التنمية العمرانية على كامل مساحة الجمهورية، ويبين المشروعات القومية التي سيتم تنفيذها ومراحل التنفيذ، ودور كل جهة من الجهات العامة والخاصة في هذا التنفيذ.
- ج- **المخطط الاستراتيجي الأقليمي**، وهو المخطط الذي يحدد أهداف وسياسات وبرامج التنمية العمرانية لكل إقليم من الأقاليم الاقتصادية ويبين المشروعات الأقليمية التي سيتم تنفيذها ومراحل التنفيذ ودور كل جهة من الجهات العامة والخاصة في هذا التنفيذ وذلك في إطار المخطط الاستراتيجي القومي.
- د- **المخطط الاستراتيجي للمحافظة**، وهو المخطط الذي يحدد أهداف وسياسات وبرامج التنمية العمرانية لكل محافظة وذلك في إطار مخطط الأقليم الذي يضم المحافظة، ويبين المشروعات التي سيتم تنفيذها، وأولوياتها، ومراحل تنفيذها، ودور كل جهة من الجهات العامة والخاصة في هذا التنفيذ.
- هـ- **المخطط الاستراتيجي العام للمدينة والقرية**: وهو المخطط الذي يبين الاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني ومشروعات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي في إطار الرؤية المستقبلية لمخطط المحافظة التي تضم المدينة أو القرية، ويحدد الحيز العمراني للمدينة أو القرية، واستعمالات الأراضي المختلفة والإشتراطات التخطيطية والبنائية بالحيز العمراني، وبرامج وأولويات وآليات التنفيذ ومصادر التمويل.

==

وتتولى المراكز الإقليمية للتخطيط والتنمية العمرانية إعداد مشروع المخطط الإستراتيجي العام للمدينة أو القرية بواسطة من تعهد إليه من الخبراء أو الإستشاريين والجهات والمكاتب الهندسية والإستشارية المتخصصة والمعتمدة لدى الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وتقوم الهيئة المذكورة بالمراجعة النهائية لمشروع المخطط وإقراره، ويكون إعتقاد المخطط من الوزير المختص أو من يفوضه، بعد العرض على المجلس المحلي المختص⁽¹⁾.

وهذا المخطط يخضع للمراجعة والتحديث كل خمس سنوات على الأكثر لضمان ملاءمته للتطور الإقتصادي والإجتماعي والبيئي والعمراني والأوضاع المحلية⁽²⁾.

وقد حظر القانون إنشاء مباني أو منشآت أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعليقها أو تعديلها أو تدعيمها أو ترميمها أو هدم المباني غير الخاضعة لقانون هدم المباني غير الآيلة للسقوط جزئياً أو كلياً أو جراء أي تشطيبات خارجية دون الحصول على ترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التخطيط والتنظيم وفقاً لشروط البناء وقت إصدار الترخيص⁽³⁾. كما قطع القانون الطريق أمام الوحدات المحلية في حقها لإصدار بيان بصلاحية الموقع للبناء وإصدار الترخيص بالبناء دون وجود مخطط تفصيلي معتمد⁽⁴⁾. وفي شأن تقسيم الأراضي

==

و- المخطط التفصيلي، هو المخطط التنفيذي للإشترطات البنائية والتخطيطية والبرامج التنفيذية لمناطق إستعمالات الأراضي والبنية الأساسية للمخطط الإستراتيجي العام المعتمد للمدينة أو القرية، ويشتمل على مشروعات التنمية المتكاملة من التصميم العمراني أو تقاسيم الأراضي أو تنسيق المواقع التي يقترح تنفيذها ضمن المخطط الإستراتيجي العام.

(1) المادة (12) من القانون المصري رقم 112 لسنة 2008.

(2) المادة (13) من القانون نفسه.

(3) المادة (39) من القانون نفسه.

(4) المادة (17) من القانون نفسه. هذا في حين إن المادة نفسها قد إحتوت على بعض الإستثناءات، حيث

==

يصدر المحافظ المختص بناءً على عرض الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية قراراً باعتماد مشروعات تقسيم الأراضي وقائمة الشروط الخاصة بها، بما في ذلك الإلتزام بتنفيذ المرافق العامة الداخلية، أو بتعديل هذه المشروعات أو تلك القائمة داخل نطاق الحيز العمراني للمدينة أو القرية. وذلك بما لا يجاوز الإشتراطات التخطيطية والبنائية المعتمدة في المخطط الإستراتيجي العام والمخطط التفصيلي، ويترتب على صدور القرار إعتبار المساحات المخصصة للطرق والشوارع والميادين والحدائق والمتنزهات والمنشآت الخدمية من المنافع العامة⁽¹⁾.

كما تقوم الجهة الادارية المختصة باعتماد التخطيط التفصيلي للمناطق الصناعية والحرفية بموجب الشروط الصادرة من المجلس الاعلى للتخطيط والتنمية العمرانية.

وخصص القانون بابه الثاني الى " التنسيق الحضاري"، وعرفه بأنه "الاعمال التي تحقق القيم الجمالية والحضارية للشكل الخارجي للأبنية والفراغات العمرانية والأثرية واسبس النسيج البصري لكافة المناطق الحضرية بالدولة والطابع المعماري والعمراني مع الحفاظ على المواقع وعناصر البيئة الطبيعية".

وتسري احكامه على المدن، وعلى المناطق السياحية وعلى المباني والتجمعات العمرانية الجديدة، وكذلك المناطق والمباني ذات قيمة متميزة بجميع انحاء جمهورية مصر في المناطق التي يصدر بتحديددها قرار من المجلس الأعلى للتخطيط

==

أجازت المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية بقرار مسبب تحقيقاً لغرض قومي، تقييد مدينة أو منطقة أو جزء منها أو مبنى بذاته بكل أو بعض الإشتراطات البنائية الواردة في المخطط الإستراتيجي العام أو إعفاؤه منها أو بعضها. كما إنه للمجلس بناءً على عرض المحافظ المختص الموافقة على تغيير إستخدام الأراضي لمنطقة أو جزء منها أو مبنى بذاته.

(1) المادة (20) من القانون المذكور.

والتنمية العمرانية بناءً على عرض الوزير المختص بالإسكان وبالإتفاق مع الوزير المختص بالتنمية المحلية والوزير المختص بشؤون الثقافة⁽¹⁾.

ويتولى الجهاز القومي للتنسيق الحضاري (والذي يكون مقره في القاهرة ويكون له بكل إقليم إقتصادي مركز إقليمي للتنسيق الحضاري) تحقيق اهداف التنسيق الحضاري والمتمثلة ب⁽²⁾:

(أ) رسم السياسة العامة للتنسيق الحضاري، ووضع المخططات والبرامج التفصيلية والتنفيذية بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(ب) اقتراح وابداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنظيمية ذات الصلة بالتنسيق الحضاري.

(ج) وضع الأسس والمعايير والدلائل لأعمال التنسيق الحضاري التي يتولى اعتمادها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية، ويجب على الجهات الإدارية المختصة الالتزام بها عند إصدار التراخيص لأعمال ذات الصلة بالتنسيق الحضاري.

(د) اجراء البحوث والدراسات التفصيلية في مجال التنسيق الحضاري.

(هـ) التنسيق مع الجهات المختصة لضمان تنفيذ الإشتراطات والضوابط المنظمة لتحقيق اهداف التنسيق الحضاري.

وفي العراق، فلا توجد قانون خاص بالتخطيط العمراني كما هو الحال في مصر، الأمر الذي أنتقده البعض بحق واعتبره نقصاً لابد من ان يتلافيه المشرع⁽³⁾،

(1) المادة (27) من القانون نفسه.

(2) المادة (28، 29) من القانون نفسه.

(3) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 262.

بل ان هنالك قواعد قانونية تتعلق بالتخطيط العمراني موجودة في ثنايا قوانين وانظمة متفرقة، ابرز تلك القوانين هو قانون ادارة البلديات رقم (165) لسنة 1964.

ويتولى بموجبه المجلس البلدي مهام إعداد تصميم اساسي للبلدية، او تصميم ابتدائي حالة تعذر اقرار التصميم الأساسي، ويتضمن هذا التصميم استعمالات الأراضي وتقسيمها الى قطاعات مراعيأ سعة البلدية وحاجتها وذلك وفقاً لأمر عدة: (أ) تنظيم وتحديد المساحات التي يجوز امتداد العمران اليها على ضوء المتطلبات الصناعية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية وغيرها.

(ب) تقسيم المدينة الى قطاعات سكنية، تتوافر فيها مناطق عمرانية وصناعية وتجارية.

(ج) تنسيق الأعمال بين القطاعات بصورة مريحة وسريعة واقتصادية.

كما يقوم المجلس بتهيئة تصميم مفصل لكل قطاع من القطاعات التي تقع في اطار التصميم الاساسي، على ان يتضمن هذا التصميم المفصل على⁽¹⁾:

(أ) تقسيم القطاع الى مناطق عمرانية وسكنية وصناعية وتجارية.

(ب) تعيين الأراضي للمقاصد العامة على اختلاف انواعها بما في ذلك الشوارع والحدائق والمدارس والمستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى، والمخافر ودوائر البريد والمصارف والساحات الرياضية والمساح والاسواق والمجازر، والحمامات والمغاسل والمكتبات والمتاحف، ومطافئ الحريق واماكن العبادة والمقابر، والملاعب، ومحلات وقوف السيارات والمطارات والموانئ، ومحطات السكك الحديدية وثكنات الجيش والمحلات الخاصة بالدفاع المدني.. ومجاري المياه القذرة ومحلات بيع وعرض المخضرات وفواكه واللحوم، بالجملة والمفرد، ومحلات ربط

(1) المادة الثالثة والاربعون، فقرة (2) من القانون المذكور.

- الحيوانات وتربيتها، والملاهي ومحلات دور اللهو والسينمات وما يماثل ذلك.
- (ج) تعيين الشوارع وتنظيم وتنسيق مختلف الخدمات فيها، مع مراقبة العمران بشكل يؤمن المحافظة على تراث المدينة التاريخية والحضاري، مع ضرورة إبراز المواقع ذات المناظر الجميلة بالأبنية والأماكن التي لها حرمة دينية أو أثرية بالشكل اللائق بها بالتعاون مع الجهات المختصة.
- (د) تعيين مواقع الأبنية وحجمها وارتفاعها وعدد طوابقها، وشكلها وهندستها ومظهرها الخارجي، بما في ذلك تحسين الابنية الموجودة وقت صدور القانون من قبل مالكيها.
- (هـ) تقسيم البلدية الى مناطق مختلفة يبين فيها انواع استعمالاتها وكثافتها بالنظر الى وضعها العمراني وتعيين الخطط التي يجب السير عليها لتنظيم وفتح الشوارع وانشاء المباني والمتنزهات العامة فيها.
- كما إن التخطيط البيئي يجب أن يشمل حماية البيئة الأثرية من زحف العمران عليها وتشويه معاملها الحضارية وخصوصيتها، وبالتالي يجب على الجهات القائمة على التخطيط العمل على إنشاء المجتمعات السكنية وشق الطرق وكذلك المشاريع والمنشآت العامة والخاصة. وأن تكفل بعدها عن الأماكن الأثرية. وكذلك أن يتضمن التخطيط حماية المناطق والممتلكات الأثرية من تسرب المياه الجوفية إليها، أو مياه الصرف الصحي ومن الأسباب الأخرى للتلوث. كما إن الأمر يحتاج إلى وضع سياسة عقابية محكمة لردع المضرين بالبيئة الأثرية أيأ كان شكل هذا الضرر، وكذلك يحتاج إلى إنشاء الأجهزة المتخصصة التي تقوم بدورها بالتخطيط في ترميم الآثار والتفتيش عليها بين حين وآخر⁽¹⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص324.

وقد ذهب المشرع المصري في قانون حماية الآثار رقم 117 لسنة 1983 وفي بعض نصوصه إلى تبني بعض الأهداف التخطيطية في حدود معينة، حيث قرر إزالة أي تعد على موقع أو عقار أثري بالطريق الإداري دون أن يلزم الأمر الجؤ إلى القضاء، حيث تقوم شرطة الآثار المختصة بتنفيذ قرار الإزالة مع إلزام المخالف باعادة الوضع إلى ماكان عليه. وإذا إمتنع المخالف جاز لهيئة الآثار تنفيذ ذلك على نفقته. كما إنه حظر البناء أو منح التراخيص باقامة مشروعات، أو منشآت، أو مدافن، أو شق قنوات في المواقع الأثرية أو في خطوط التجميل المجاورة لها وحظرت غرس أشجار بها، أو قطعها، أو أخذ أتربة، أو رمال، أو رفع أنقاض منها. وكذلك أوجب القانون مراعاة مواقع الآثار والمباني ذات الأهمية التاريخية عند تخطيط المدن والقرى والأحياء التي توجد بها آثار. وأيضاً من التدابير الموضوعة لحماية الآثار تتمثل باجازة إصدار قرار بتجديد خطوط التجميل للآثار العامة والمناطق الأثرية، وتعد الأراضي الداخلة في تلك الحدود أراضي أثرية يسري عليها قانون حماية الآثار⁽¹⁾.

وكذلك فعل المشرع العراقي في إطار قانون الآثار والتراث رقم (55) لسنة 2002، في تضمينه بعض النصوص التي تحتوي على مفاهيم تخطيطية لأجل حماية البيئة الأثرية. حيث أوجب القانون على أن يحدد طراز الأبنية المجاورة للمواقع الأثرية، الجديدة منها والمجددة وارتفاعها وواجهاتها وألوانها لتكون منسجمة مع الأبنية الأثرية المجاورة لها. كما الزم القانون دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، عند وضع اليد على الاراضي او افرازها أو ازالة شيوعها داخل حدود التصميم الأساسي للمدن او خارجها بتجنب توزيع واستغلال المواقع والأبنية الأثرية ووضع المحرمات المناسبة لها بتنسيق مع السلطة الأثرية. والزم الجهات المعنية بتوزيع الاراضي الزراعية،

(1) المواد (السابعة عشر، التاسعة عشر، الحادية والعشرون) من القانون المذكور.

التي تضم اثاراً بعد استصلاحها على سبيل التأجير أو البيع باستحصال موافقة السلطة الأثرية التحريرية على ذلك. كما لزم الجهات المعنية بمحافظه على المواقع الاثرية والتراثية والتاريخية تعند وضع المشروعات العامة الصناعية والزراعية والإسكانية ومشروعات تخطيط المدن والقرى وتوسعيها او تجميلها ومشروعات الري والبنزل ومشروعات تعبيد الطرق، استحصال الموافقة التحريرية على ذلك من قبل السلطة الأثرية قبل اعداد تلك المشروعات او عند تغييرها⁽¹⁾.

هذا وإن المادة (15) من القانون جاءت بمحظورات عدة حمايةً للآثار، حيث

يمنع:

(أ) التجاوز على المواقع الأثرية والتراثية والتاريخية بما فيها التلوث والاراضي المنبسطة التي عثر فيها على الملتقطات الاثرية.

(ب) القيام بالزراعة والسكن او اقامة البناء او المحدثات الاخرى على المواقع الأثرية والتراثية ومحرماتها او تغيير معالمها.

(ج) استعمال المواقع الأثرية مستودعات للانقاض او مخلفات او اقامة الأبنية او مقابر او حفر مقالع فيها.

(د) قلع الأشجار والمغروسات وإزالة المنشآت من المواقع الاثرية او اجراء اية اعمال يترتب عليها تغيير معالم المواقع الأثرية.

(هـ) اقامة الصناعات الملوثة للبيئة او الخطرة على الصحة العامة في المناطق التي يقل بعدها عن (3) ثلاثة كيلومترات من المواقع الأثرية والابنية التراثية من كل جهة.

(1) المواد (5/ رابعاً، 9/ أولاً وثانياً وثالثاً) من القانون المذكور.

وكذلك فإن القانون قطع الطريق أمام الجهات المعنية منح اجازة البناء في المناطق التي تضم مواقع أثرية وفي الأماكن القريبة منها بحدود كيلو متر واحد الا بعد موافقة السلطة الأثرية بصورة تحريرية خلال (30) يوماً من تأريخ تقديم طلب الإجازة⁽¹⁾.

ويبدو إن المشرع العراقي كان اكثر دقةً من المشرع المصري، حيث ان هذا الأخير اجاز للجهة المختصة بعد اخذ موافقة هيئة الآثار الترخيص بالبناء في المناطق المتأخمة للمواقع الأثرية. وترك أمر تحديد خطوط التجميل للسلطة التقديرية لوزير الثقافة وما يتبعه من هيئات، لا سيما وان هيئة الآثار لم تقم بتحديد مثل هذه الخطوط حول معظم المناطق الأثرية، مما أدى الى أندثار الكثير منها أو تدهمها نتيجة للزحف العمراني وما رافقه من تلوث البيئة⁽²⁾.

ثالثاً: التخطيط البيئي المتعلق بالمحافظة على التنوع البيولوجي:

إن الحفاظ على التنوع البيولوجي لايعني إبقاء الكائنات الحية باكبر عدد ممكن، بل يهدف إلى إبقائها بافضل مايمكن في وسطها الطبيعي وحمايتها لتمكن من النمو والتكاثر والإنتشار في حالة توازن عام بحيث لاتطغى أفراد نوع ما على حساب نوع آخر ولا يتعرض أى نوع منها إلى الأنقراض وذلك من أجل تهيئة بيئة متكاملة في كل جوانبها المادية والمعنوية تؤمن العيش للأجيال الحاضرة والقادمة⁽³⁾.

ولهذا يستدعى الأمر على الجهات التخطيطية للعمل على وضع خطط بيئية تكفل المحافظة على التنوع البيولوجي، من خلال وضع برامج لأنشاء محميات

(1) المادة (9) فقرة (خامساً) من القانون نفسه.

(2) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 326.

(3) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 285.

طبيعية، لأجل حماية العناصر النباتية والحيوانية أو السمكية أو الثروات التي تكون مهددة بالإنقراض. كما ويتطلب أن تتضمن تلك الخطط على الإبتعاد من الممارسات والأنشطة الإنسانية، من الصناعة والسياحة والخدمات، ومن الرعي الجائر والصيد، وممارسات أخرى تؤثر سلباً على المحميات الطبيعية والتنوع البيولوجي وبالتالي على البيئة.

رابعاً: التخطيط البيئي في مجال مواجهة الكوارث والمخاطر البيئية:

لقد تم تعريف مصطلح الكارثة البيئية في التشريعات البيئية، ففي قانون البيئة المصري عرفت على أنها "الحادث الناجم عن عوامل الطبيعة أو فعل الإنسان والذي يترتب عليه ضرر شديد بالبيئة وتحتاج مواجهة هذه المخاطر إلى إمكانيات تفوق القدرات المحلية"⁽¹⁾.

وعرفها المشرع البيئي العراقي بأنها "الضرر الجسيم الذي يلحق بالبيئة الذي لا تكفي القدرات الاعتيادية للدولة لمعالجة نتائجه أو السيطرة عليه"⁽²⁾.

وعرفها المشرع البيئي في إقليم كوردستان بأنه "الحادث الناجم عن عوامل الطبيعة او فعل الإنسان والذي يترتب عليه ضرر شديد بالبيئة وفق معايير تصدر بتعليمات"⁽³⁾.

ومن التعاريف المذكورة، تعد الكارثة البيئية ضرراً جسيماً يلحق بالبيئة، بصورة ان القدرات الاعتيادية للدولة لا تكفي للقضاء على نتائجه والسيطرة عليه من خلال الحد من آثاره، تلك الحالة التي يستدعي من الجهات التخطيطية وضع

(1) المادة (1) الفقرة (37) من قانون البيئة المصري.

(2) المادة (2) الفقرة (رابع عشر) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

(3) المادة الأولى الفقرة أربع وعشرون من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان رقم 8 لسنة 2008.

خطة لمواجهة أسباب تحقق الكوارث البيئية سواءً أكانت بفعل الطبيعة كالزلازل والبراكين والسيول والأعاصير، ام بفعل الإنسان مثل اعمال التفجيرات واستخدام الديناميت في الجبال وأنشطة المحاجر والمناجم وحفر آبار البترول. على أن تتضمن الخطة البيئية ابعاد المجمعات السكنية من المناطق الداخلة في نطاق حزام الزلازل والبراكين، او إبعاد الأنشطة الإنسانية ذات الخطورة الكبيرة على البيئة من مناطق السكنى كالمفاعلات النووية والذرية ومنع تسرب المواد الخطرة ونفاياتها عنها⁽¹⁾.

خامساً: التخطيط البيئي والأدوات الإقتصادية:

تقوم الإدارة البيئية الحديثة على وضع سياسات مالية تعتمد على آليات محددة ترمي الى الحفاظ على البيئة وحماية عناصرها ومنع او الحد من التلوث بسبب النشاطات التي تقوم بها الاشخاص الطبيعيين كانوا ام معنويين، او بفرضها على المنتجات التي تنتجها الشركات والمعامل.

وتتمثل تلك الآليات بالأدوات الإقتصادية التي وضعت الدول المتقدمة دليل او موجز للسياسة تقضي باتباعها والإعتماد عليها في سعيها نحو الحفاظ على البيئة، وتعرف الأداة الإقتصادية بأنها "تلك الاداة التي تؤثر في تكلفة وعائدات الأنشطة البديلة المتوفرة للوكلاء الإقتصاديين (شخص، مجموعة، أو وسيلة) لغرض التأثير على السلوك بشكل إيجابي تجاه البيئة". وتتمثل تلك الأدوات ب "الضرائب والرسوم، الإعانة المادية، رسوم المستعمل للخدمات، ضريبة الإنتاج..."⁽²⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص302.

(2) د. كامل محمد مغربي، الادارة والبيئة والسياسة العامة، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص301. رشيد أمجدي، الضرائب والرسوم الخضراء (الإتحاد الأوروبي)، مقال منشور على الموقع الإلكتروني " حوار المتمدن"

34http://www.hewar.org/debat/show.art.asp?aid=1879

تأريخ الزيارة 23 / 3 / 2010.

وفي هذا الفرع نسلط الضوء على الضريبة البيئية كأحدى تلك الأدوات وأهمها، وذلك من خلال بيان مفهومها، وأهميتها والبحث في كيفية الإعتماد عليها في مصر والعراق وفي إقليم كردستان.

فالضريبة البيئية أو الضرائب على تلويث المحيط، كما عرفتها موسوعة ويكيبيديا الحرة، هي "إحدى الطرق التي تستعملها الحكومات والدول للحد من إنتاج الملوثات البيئية والسلوكيات المضرة بالمحيط. ولهذا النوع من الضرائب مظاهر عدة. إبتداءً من الضريبة على السيارات الملوثة للمحيط أكثر من غيره وذلك للتشجيع على إستعمال سيارات نظيفة، والضرائب التي تضمن في سعر بعض الخدمات كتزويد التيار الكهربائي وماشبهها من الضرائب على الطاقة والتي هدفها ترشيد إستهلاك الطاقة وتغيير سلوك المستهلك.." (1).

كما تعرف بأنها "مبلغ مالي يدفعه الممول جبراً بهدف حماية البيئة، أو إنها الضريبة التي تمارس تأثيراً مرغوباً فيه على البيئة" (2).

أو هي تلك الضرائب المفروضة على الملوّثين الذين يحدثون أضراراً بيئية من خلال نشاطاتهم الإقتصادية المختلفة الناجمة عن منتجاتهم الملوّثة أو الملوّثة، وإستخدامهم لتقنيات إنتاجية مضرة بالبيئة (3).

وقد قيلت تبريرات عدة لفرض الضرائب البيئية؛

أبرزها تبرر فرضها على أساس تطبيق مبدأ الملوّث القائم بالدفع، إذ إنها تعاقب

(1) ويكيبيديا، الموسوعة الحرة على شبكة الأنترنت: <http://ar.wikipedia.org/wiki/> تاريخ الزيارة 2010|3|23.

(2) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص316.

(3) د. فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، بحث منشور في مجلة الباحث، العدد (7)، 2009 - 2010، ص345.

الممارسات أو استعمال ملك يتسبب في إلحاق الضرر بالجماعة⁽¹⁾.

إلا إن التبرير الذي نراه أكثر واقعية هو الذي يرجع الغرض من فرض الضريبة البيئية إلى حماية البيئة بصورة عامة من خلال الحد والتقليل من الإنبعاثات والملوثات التي تنتج عن النشاط المفروض عليه الضريبة، وبالتالي دفع المنتجين على التفكير بالحلول البديلة والحصول على وسائل تكنولوجية حديثة ومتقدمة للتقليل من الضرائب البيئية الناجمة عن أنشطتها⁽²⁾.

ويعد الإعتماد على الأدوات الإقتصادية - إلى جنب التشريعات البيئية - من أنجح الوسائل الحالية لحماية البيئة وأكثرها تأثيراً على الحد من الإنبعاثات والتلوثات الضارة بالبيئة وعناصرها، لهذا فقد تبنت معظم الدول والحكومات في العالم سياسة لفرض الضرائب والرسوم من أجل الحد من التلوث، وتستهدف هذه السياسة الوطنية (والدولية) الحديثة تصحيح نقائص عن طريقة وضع تسعيرة أو رسم أو ضريبة للتلوث⁽³⁾.

(1) د. كمال رزيق، دور الدولة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة الباحث، العدد (5)، السنة 2007، ص100.

(2) وهناك من يرجع الغرض من الضريبة البيئية إلى الغرض نفسه من فرض الضرائب العامة والمتمثل باجتذاب النقود من أجل النفقات العامة. أو إن الغرض يتمثل في حماية حق الإنسان في أن يعيش في بيئة سليمة خالية من التلوث، أي أن فرضها يهدف أساساً إلى المحافظة على صحة ووجود الإنسان والكائنات الحية الأخرى، بينما برر آخرون فرضها بهدف تقليل المخاطر البيئية وإمكانية إستخدام عائداتها لتعويض من يتعرضون للضرر. للمزيد ينظر: د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص316-317.

كما إن هناك من يرجع تبريرات فرض الضرائب البيئية على مستوى الأتحاد الأوروبي إلى "تعزيز مبدأ الملوث يدفع"، ودمج تكاليف إصلاح الأضرار في سعر المنتج، وخلق الحافز لكل من المنتجين والمستهلكين بتغيير النشاطات المؤثرة سلباً على البيئة، وتحقيق سيطرة أكبر على التلوث، وزيادة العائدات التي يمكن توجيهها إلى تحسين البيئة". رشيد أمحمدي، الضرائب والرسوم الخضراء (الأتحاد الأوروبي)، المصدر السابق.

(3) وترجع الأصول النظرية لإستخدام الأدوات الأقتصادية والمالية في حماية البيئة إلى عالم الإقتصاد

كما إن الضرائب البيئية تتميز بمزايا تجعلها سهلة التطبيق، وخاصةً في ظل وجود نظم ضريبية في كل دول العالم الأمر الذي يمحو أو يقلل من متطلبات فرض ضرائب إضافية، وكذلك للسبب نفسه فإن تكلفة تحصيلها أو جبايتها غير مرتفعة. إضافةً إلى إنه يمكن تعديلها بسرعة كونها تتسم بالمرونة⁽¹⁾.

ومع ذلك فإن الضرائب البيئية ليست في صورة واحدة، بل هناك نوعان للضرائب البيئية⁽²⁾:

1- الضريبة على المنتجات:

وتدعى "output tax" وهي ضريبة قيمية أو نوعية تفرض على الوحدات الإنتاجية التي تسبب في تلويث البيئة وينتج عنها أضرار إجتماعية، علماً بأن الهدف من هذه الضريبة هو خفض مستوى الملوثات إلى مستويات دنيا مقبولة إجتماعياً، أى لا تحدث أضراراً بالبيئة، ولا تضر كذلك بالإنسان.

2- ضريبة النفايات أو الإنبعاثات الملوثة:

وهي تدعى (Emission Tax) وتفرض على مخلفات النشاط الإنتاجي للوحدات الإقتصادية، كما إنها تمارس دور الأسعار السوقية لتكلفة مخرجات لتلوث، وبهذا فهذا النوع من الضريبة يستهدف الآثار السلبية الناجمة عن المشاريع الملوثة للبيئة.

==

"بيجو" الذي دعى إلى تضمين التكلفة الإجتماعية لتلوث البيئة في تكاليف الإنتاج من خلال فرض ضرائب خاصة. وتكون هذه الضريبة مساوية للتكلفة الجديدة لإجراءات ضبط التلوث بمراعاة المعايير المطلوبة، وتفرض على الإنبعاثات التي تتجاوز الحدود المسموح بها. د. فارس مسدور، المصدر السابق، ص345.

(1) د. سيد محمد، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، المصدر السابق، ص259.

(2) د. فارس مسدور، المصدر السابق، ص345.

ونظراً لأهمية الضريبة البيئية فقد سعت عدة دول نامية للأخذ بها وتطبيقها، وذلك كمجهودات فردية ومنفردة من دولة إلى أخرى، مثل: الجزائر، سوريا، سعودية، الإمارات العربية المتحدة... إلخ.

فالجزائر مثلاً، سعت منذ سنة 2002 إلى إيجاد إجراءات مالية لمحاربة التلوث والتقليل منه، ولهذا صدر المشرع الجزائري القانون المسمى بالجباية البيئية، والذي تضمن وضع ضرائب ورسوم على مجموعة كبيرة من الأنشطة الملوثة⁽¹⁾.

وقد تضمن قانون النظافة العامة المصري رقم 38 لسنة 1967 والمعدل بقانون رقم 31 لسنة 1976 فرض رسوم إجبارية يقوم بادائها شاغلوا العقارات المبنية بما لا يجاوز نسبة معينة من قيمتها الإيجارية كنسبة 2%، وتخصص حصيلة جباية هذه الأموال للنظافة العامة⁽²⁾.

كما إن خطة العمل البيئي المصري سنة 1992 تضمنت إجراءات مقترحة من فرض رسوم لجمع ومعالجة النفايات والتخلص منها، أو فرض ضرائب على المنتجات الضارة بالبيئة، تلك الإجراءات التي إعتبرته البعض خطوة كبيرة نحو حماية الموارد

(1) وتتوزع الأنشطة الملوثة التي وضع القانون رسم أو ضريبة عليها على ثلاثة أنواع من الجبايات:

- أ- جباية الفضلات الحضرية الصلبة، كجباية النفايات الحضرية منها رسم رفع النفايات المنزلية.
- ب- جباية تيسير التلوث الجوي، كجباية التلوث الجوي الناتج عن حركة مرور السيارات أو الناتجة عن الوقود مثل الرسم على الوقود.
- ت- جباية تيسير التلوث المائي، كالرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي.

ينظر: د. كمال رزيق، المصدر السابق، ص 102.

(2) حيث جاءت في المادة (8) من القانون المذكور بأنه "يجوز للمجالس المحلية فرض رسم إجباري يؤدي شاغلوا العقارات المبنية بما لا يجاوز 2% من القيمة الإيجارية وتخصص حصيلة هذا الرسم لشؤون النظافة العامة.

وينشأ في كل مجلس محلي يفرض فيه هذا الرسم صندوق للنظافة تودع فيه حصيلة هذا الرسم.....
للصرف منها على أعمال النظافة".

الطبيعية، وتساعد في زيادة الوعي بالمساهمة من قطاعات المجتمع المختلفة في تحمل تكاليف منع التلوث ومكافحته⁽¹⁾.

أما في العراق وفي إقليم كردستان فالإعتماد على الأدوات الاقتصادية في حماية البيئة لازال ضعيفاً إن لم يكن منعدماً، فقد خلت التشريعات البيئية الخاصة من النص على صلاحية الإدارة البيئية من فرض ضرائب أو رسوم على نشاطات ملوثة تقوم بها الجهات العامة أو الخاصة أو الأفراد، بغض النظر عن إن القانون البيئي في إقليم كردستان قد إعتبر الأجور والرسوم والغرامات البيئية المستوفاه بموجب القانون مورداً عن موارد صندوق حماية وتحسين البيئة. من دون أن نجد في القانون ذكراً للضريبة البيئية. وهذا ما نراه نقصاً لابد للمشروع أن يسده من خلال الأخذ والتعويل على الأدوات الاقتصادية كوسيلة ناجعة وفاعلة من الوسائل الحديثة في حماية البيئة وتحسينها.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص322.

المطلب الثاني

الأبحاث والدراسات البيئية

نظراً لحدثة البيئة وضرورة حمايتها في عالم القانون، كما أشرنا إلى ذلك سلفاً، وكذلك إستناداً إلى الطابع الفني والعلمي التي تتطبع بها البيئة، فإن حماية البيئة من خلال أعمال النصوص القانونية المجردة فقط قد لا تثمر عن تحقيق الأهداف المرجوه، بل يستدعي الأمر من الجهات العامة والخاصة التي لها شأن في حماية البيئة أن تقوم بأبحاث ودراسات علمية وفنية وحتى قانونية لأجل الوصول إلى المفردات والنتائج التي يمكن إعمالها في مجال المحافظة على البيئة وعناصرها المختلفة.

كما إن دراسة أوتقدير المردود أو الأثر البيئي من قبل الجهات التي تقدم على إنشاء مصالح من معامل ومصانع ومنشآت والتي قد تؤثر على البئية في حالة إنشائها، كأحدى شروط تقديم الطلب والذي يحتوى على معلومات جيدة تتصل بمدى تأثير المشروع المراد إقامته على البيئة وبيان المخاطر التي قد تنجم عنها والأضرار التي قد تقع بسببها وكذلك تتضمن الوسائل والمواد التي تعول عليها لأجل التقليل من المخاطر والأضرار تلك. فهذه الدراسة تلعب دوراً وقائياً بارزاً في مجال حماية البيئة والتقليل من أسباب التلوث ومصادره.

وترتبطاً على ما سبق سوف نقسم هذا المطلب لبحت الأبحاث البيئية في الفرع الأول منه، ولدراسة تقدير الأثر البيئي في الفرع الثاني، كما يأتي:

الفرع الأول

الأبحاث البيئية

تلتزم الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة باجراء الدراسات والأبحاث العلمية والفنية لأجل الوصول إلى نتائج وخرائط عمل نحو وقاية البيئة من المشكلات التي تعترضها في المستقبل ، وكذا للعمل على تضييل وتقليل الآثار الضارة التي قد تنشأ عن تلك المشكلات متى ما وقعت. وبهذا فإن الإدارات البيئية الوطنية لا بد أن تعول في عملها البحثي على أفراد وعناصر متخصصة ومدربة وممثلة على قدر كاف من المعلومات والإطلاع على الأبحاث والدراسات البيئية.

ولهذا فإن قوانين البيئة المقارنة شددت على القيام بهذه الأبحاث والإستفادة منها سواءً أكانت معدة من قبل الأجهزة المعنية بحماية البيئة أم من قبل جهات أخرى عامة أو خاصة، أو من قبل الأفراد. هذا وقد أشار قانون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل إلى صلاحيات ومسؤوليات جهاز شؤون البيئة، منها إعداد الدراسات عن الوضع البيئي، كما حث القانون على الإستفادة من الجهات التعليمية والبحثية من خلال حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية وكذلك الكفاءات التي تسهم في إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة والأستفادة منها في اعداد وتنفيذ المشروعات والدراسات التي تقوم باعدادها⁽¹⁾.

أما في قانوني (حماية وتحسين البيئة) العراقي وفي إقليم كردستان، لم نلاحظ أي نص صريح تؤكد على ضرورة قيام الأجهزة الإدارية المختصة بحماية البيئة بدراسات وأبحاث بيئية ريثما الإستفادة منها في مجال التطبيق، وكذلك لم نجد الحث على التعويل على دراسات وأبحاث بيئية لجهات أخرى من قبل الأجهزة تلك

(1) المادة (5) من القانون المذكور.

للإستفادة منها. ومع ذلك فإن قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان ألزم بان يؤخذ بعين الإعتبار التطورات العالمية في المجالات العلمية والبحثية والتقنية وذلك في إطار عملية المراجعة الدورية لحظّة حماية البيئة⁽¹⁾.

بيد إن قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008 لم يغفل هذا الجانب المهم من عمل الجهات الوكول إليها أمر حماية البيئة، بل حث على ضرورة اعتماد الوزارة باعتبارها من تلك الجهات في سبيل تحقيق أهدافها التعويل على إعداد ونشر وتشجيع الدراسات والبحوث الخاصة بحماية وتحسين البيئة، وتحديد المواضيع البيئية التي يمكن دراستها من قبل الباحثين في الجامعات والمعاهد والمؤسسات العلمية للتعاقد على تنفيذها، والتعاون مع مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والوزرات والجهات الأخرى بخصوص الدراسات والبحوث البيئية وإستحداث مراكز بحوث بيئية في الوزارة⁽²⁾.

كما صدرت التعليمات الخاصة بصندوق حماية وتحسين البيئة عن وزارة البيئة المنحلة في إقليم كردستان والتي تقرر بموجبها تخصيص جزء من موارد الصندوق لدعم الدراسات والبحوث التي تهدف الى تحقيق الإنتاج الأنظف⁽³⁾.

(1) حيث جاءت في المادة الحادية عشرة من القانون المذكور بأنه "أولاً: تقوم الوزارة (هيئة حماية وتحسين البيئة) بوضع خطة أساسية لحماية البيئة في الإقليم بناءً على إقتراح المجلس، وتقر الخطة من قبل مجلس الوزراء. ثانياً: تخضع خطة حماية البيئة الأساسية إلى مراجعة دورية يقوم بها الوزير كل سنتين بناءً على إقتراح المجلس، وتقر التعديلات بقرار يصدر عن مجلس الوزراء. ثالثاً: تتم المراجعة الدورية اعتماداً على الحالة البيئية في الإقليم مع الأخذ في الأعتبار التطورات العالمية في المجالات العلمية والبحثية والتقنية".

(2) المادة (4) تاسعاً من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008.

(3) المادة الثانية من تعليمات صندوق حماية وتحسين البيئة الصادرة عن وزارة البيئة المنحلة في إقليم كردستان- العراق المرقمة 1037 بتاريخ 28 / 5 / 2009.

وقد أكدت دراسة أجريت عن طريق البنك الدولي في عام 1996، والتي بحثت الإدارات والوكالات البيئية لست دول نامية كبرى هي (البرازيل، الصين، الهند، إندونيسيا، المكسيك والفلبين) وخلصت الدراسة على أن السياسات البيئية المعتمدة في تلك الدول إستندت إلى التشريعات البيئية فقط كوسيلة لحماية البيئة. بيد إن التجربة العملية في تلك الدول أثبتت عدم فاعلية القوانين البيئية وحدها لحماية البيئة، حيث إن هناك العديد من المشكلات التي تعوق عمل تلك الإدارات. وبذلك فإن القوانين البيئية لن تكون مؤثرة وذات أثر فعال ما لم تقترن بوجود مقومات رئيسة في مقدمتها: غزارة وفاعلية المعلومات التي تتيحها الدراسات والأبحاث البيئية، ووجود الكوادر المدربة على ذلك⁽¹⁾.

الفرع الثاني

دراسات تقدير الأثر البيئي

يعد تقدير الأثر البيئي للمشروعات من أهم الآليات المتطورة والإستراتيجية والحديثة التي تعتمدها من الجهات القائمة على أمر حماية البيئة وتحسينها، وتحقق تلك الجهات بواسطته التوازن والتجانس بين دعائم البيئة ومقتضيات التنمية، وكذلك يعد من الركائز الأساسية في إنجاح عملية التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة، وخاصةً بعد ان تصاعدت وتيرة المشاكل البيئية والتي تخلفت عنها أضرار فادحة لحقت بالبيئة وعناصرها الطبيعية جراء عدم مراعات الإعتبارات البيئية وتجاهلها⁽²⁾.

(1) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص331.

(2) رائف محمد لبيت، الحماية الإجرائية للبيئة، المصدر السابق، ص65.

وسوف نقوم بدراسة تقدير الأثر البيئي في إطار بندين (أولاً، وثانياً)، نخصص البند أولاً: بيان مفهوم وخصائص دراسة تقدير الأثر البيئي، أما البند ثانياً فندرس فيه تطبيقات تشريعية لتلك الدراسة، وخاصةً في مصر، والعراق، وفي إقليم كوردستان.

أولاً: مفهوم وخصائص دراسة تقدير الأثر البيئي:

لتقدير الأثر البيئي تعريفات عدة، إذ هناك من الفقهاء من يعدونه جزءاً من السياسات الحديثة التي تتبناها الإدارات البيئية ويعرفه بكونه " دراسة الآثار الأيجابية والسلبية المحتملة للمشروع على البيئة من كافة جوانبها الطبيعية، الحيوية، الاقتصادية، والاجتماعية، وتقدير هذه بالنفقات والعوائد الاقتصادية والتبعات البيئية كمعيار للاختيار بين البدائل المطروحة"⁽¹⁾.

ويعرفه آخرون بأنه "دراسة تنبؤية لمشروعات أو نشاطات تنموية ذات تأثير بيئي سلبي وإيجابي لتحديد البدائل المتاحة، وتقييم تأثيرها البيئي، واختيار أفضل البدائل ذات التأثيرات البيئية الأقل سلبية وإقترح وسائل للتخفيف من التأثير السلبي"⁽²⁾.

ويعرفه البعض الآخر بأنه "عملية كشف الآثار أو المردودات البيئية السلبية الضارة والإيجابية المفيدة لخطط التنمية الشاملة الملموس منها وغير الملموس، المباشرة منها وغير المباشرة، الآنية والمستقبلية، المحلية والأقليمية والعالمية، من أجل معالجة أو تفادي الآثار الضارة بصفة خاصة وتأكيد الآثار المفيدة حماية للبيئة وللمشروعات الإنمائية معاً"⁽³⁾.

(1) د. سيد محمد، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، المصدر السابق، ص 238.

(2) د. صلاح محمود الحجار ود. إيمان محمود العزيمي، تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات، ط1، دار الفكر العربي، 2003، ص 21.

(3) رائف محمد لبيب، المصدر السابق، ص 67.

ولم تتجاهل التشريعات البيئية المقارنة في تعريف تقدير الأثر البيئي وبيان مضمونه، ورغم إنها لم تستعمل مصطلحاً واحداً للدلالة على تلك العملية المهمة في مجال الحفاظ على البيئة⁽¹⁾.

فالمشعر الفرنسي عرفه في المادة (2-2) من القانون الصادر في 10/يوليو/1976 بأنه عبارة عن " الدراسات الأولية التي يتم إجرائها للمشروعات المزمع إنشاؤه لبيان مدى تأثيرها على الطبيعة بحيث يمكن التنبؤ بهذه الآثار السلبية ونتائجها". وعرفه كذلك بموجب القانون رقم (489-2004) الصادر في 3/يونيو/2004 وفي مادته (1-121) بأنه "الأعمال والمشروعات التي تتم بواسطة المؤسسات العامة والتي تحتاج إلى موافقة أو قرار، فيجب عليها إحترام المردود البيئي وإعداد الدراسات المسبقة للبناء أو للتوسعات لتحديد تأثيرها على الوسط البيئي ومدى إحتتمالات تعريضه للخطر".

وعرفه المشعر المصري وفق المادة (36/1) من القانون رقم (4) لسنة 1994 المعدل بأنه "دراسة وتحليل الجدوى البيئية للمشروعات المقترحة التي قد تؤثر إقامتها أو ممارستها لنشاطها على سلامة البيئة وذلك بهدف حمايتها". وعرفه المشعر العراقي بأنه "دراسة وتحليل الجدوى البيئية للمشروعات المقترحة التي قد تؤثر إقامتها أو ممارستها لأنشطتها على صحة الإنسان وسلامة البيئة حاضراً ومستقبلاً بهدف حمايتها"⁽²⁾.

(1) فقد إستعمل المشعر الفرنسي مصطلح "المردود البيئي"، وإستعمل المشعر المصري مصطلح "تقويم التأثير البيئي"، والمشعر الكويتي ساير المشعر الفرنسي وإستعمل مصطلح "المردود البيئي"، أما المشعر العراقي إستعمل مصطلح "تقدير الأثر البيئي" وكذلك فعل المشعر في إقليم كردستان، وقد سايرنا هذه التسمية الأخيرة وعنوننا بها هذا الفرع من البحث.

(2) المادة (2) فقرة سابع عشر من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009، وكذلك المادة 1 من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008.

وعرفه المشرع في إقليم كردستان بأنه "تحديد وتحليل وتقييم آثار مشروع أو منشأة أو نشاط على البيئة وتعيين التدابير اللازمة لمنع أو التخفيف من الآثار السلبية على البيئة والموارد الطبيعية، ويعتمد عليه منع الموافقة البيئية من عدمها"⁽¹⁾.

ومن التعريفات الفقهية والتشريعية لتقدير الأثر البيئي يظهر بأنه يتميز بخصائص معينة وهي إنه:

1- يعد إجراءً قليلاً ووقائياً تجنب حدوث المشاكل البيئية من خلال دراسة مفردات المشاريع والوصول بها إلى الآثار الضارة التي قد تلحق البيئة سواءً عند إنشائها أو عند ممارستها لأنشطتها، ويعمل على إزالة التأثيرات الضارة أو التخفيف منها أو فرض بدائل تساعد على تحسين الآثار الأيجابية للمشروع على البيئة، كما تملك الإدارة البيئية حق رفض إقامة المشروع بيئياً متى ما ثبت بموجب الدراسة التأثيرات السلبية الجسمية التي قد تنشأ عن إقامتها، مثلما جاء في تعريف المشرع البيئي في إقليم كردستان.

2- يعد تجسيداً لتخلي الإدارة عن التصرف الإنفرادي في إدارة شؤون البيئة، فمن خلاله تعتمد الإدارة أسلوب المشاركة والاستشارة والتشاور مع مختلف الإدارات والجهات العلمية وكذا المؤسسات الاقتصادية.

3- وإنه يتميز بطابعه العلمي والتقني، ذلك لكونه وسيلة علمية أو شبه علمية لتحديد وتحليل الآثار الضارة للمشروع على البيئة، ونظراً للطابع المتجدد للنتائج العلمية فإن القواعد التقنية التي يركز عليه لا يستوجب فيها الدقة النهائية، بل يكفي أن يكون معترفاً بها في وقت معين، وذلك لأن البيانات العلمية

(1) المادة (الأولى) فقرة (ثالث عشر) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (8) لسنة 2008.

المتاحة في زمن ما تخضع للتغيير بفعل التطور العلمي والتقني⁽¹⁾.

4- يعد نشاطاً مرفقياً للإدارة البيئية على رغم من أهميته ودوره الفعال في تسهيل عمل السلطات الإدارية الضبطية، والتي يتسنى لها من خلال تقدير الأثر البيئي تحقيق أغراضها ومحافظة النظام العام. كما إنه يتفق والنشاط الضبطي في طابعهما الوقائي، الأمر الذي حرى ببعض الباحثين الى القول بان هناك علاقة تكاملية بين تقدير الأثر البيئي والضبط الإداري⁽²⁾.

بيد إننا وإن نتفق مع هذا التوجه في وجود علاقة وصلة بين عملية تقدير الأثر البيئي والضبط الإداري، ودور تلك العلاقة في مجال وقاية البيئة وعناصرها من الآثار الضارة والمخاطر المستقبلية. إلا إن تقدير الأثر البيئي يعد بالأساس إجراءً مرفقياً تقوم بها الجهات الإدارية البيئية بمشاركة مع جهات أخرى خدمةً للبيئة وعناصرها بما فيها الإنسان، وبالتالي نتفق مع الرأي القائل بان تقدير الأثر البيئي يعد إجراءً إدارياً قبلياً، ولا يشكل تصرفاً إدارياً محضاً⁽³⁾، حيث لا يعد إجراؤه قراراً إدارياً يترتب عليه حماية عناصر النظام العام التقليدية، بل كل ما في الأمر إنه يدخل في مسار إعداد قرار إداري خاص بمنح الترخيص من عدمه لمشروعات من المزمع إقامتها.

وقد استخدم هذا الإجراء لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية كنتيجة لتطوير قانون السياسة البيئية القومية لسنة 1969 (NEPA)، وذلك لدراسة التأثيرات المحتملة للمشروعات المقترحة قبل إتخاذ القرار بالموافقة أو عدم الموافقة عليه. كما إن القانون الأمريكي لم يستثنى كـبعض القوانين الأخرى من نطاق تطبيقه

(1) وناس يحي، المصدر السابق، ص 178.

(2) رائف محمد لبيب، المصدر السابق، ص 72.

(3) وناس يحي، المصدر السابق، ص 178.

وزارة الدفاع والقواعد العسكرية التابعة لها⁽¹⁾.

ثانياً: تطبيقات تشريعية لدراسة تقدير الأثر البيئي:

1- تقدير الأثر البيئي في القانون المصري:

لقد نظم القانون المصري دراسة تقييم الأثر البيئي في إطار القانون رقم (4) لسنة 1994 المعدل ذات الشأن بالبيئة وكذلك في إطار لائحته التنفيذية⁽²⁾، وبموجب ذلك التنظيم لا تستطيع أية منشأة أن تحصل على ترخيص دون أن تكون مستوفية للشروط التي تتطلبها القانون وفي مقدمتها شروط عدم الإضرار بالبيئة وتعريضها للتلوث.

أما عن إجراءات دراسة تقييم الأثر البيئي وفقاً للقانون المصري، فبموجب المادة (19) من القانون والمادة (10) من اللائحة التنفيذية تتقدم المنشأة أو الجهة القائمة بإنشائها دراسة للأثر البيئي إلى الجهة الإدارية المختصة، وتلك الدراسة تكون وفق العناصر والتصميمات والمواصفات والأسس والمعايير الإستراتيجية للأحمال النوعية للتلوث، كما يجب أن تشمل على بيان كافة عناصر النظام الرصد الذاتي للمنشأة وأحمال التلوث المطلوب الترخيص بها.

وبعد هذا تتولى الجهات الإدارية المختصة إرسال صورة من الدراسة إلى جهاز شؤون البيئة لإبداء الرأي وتقديم المقترحات المطلوب تنفيذها في مجال الآثار البيئية السلبية، كالتخلص من أية نفايات سائلة أو غازية أو صلبة، ويبلغ جهاز

(1) ومن تلك القوانين القانون المغربي المتعلق بدراسات التأثير على البيئة رقم 12/03، والتي نصت المادة الرابعة منه بأنه "لاتسري مقتضيات هذا القانون على المشاريع التابعة للسلطة العسكرية، إلا إن إنجاز هذه المشاريع يجب أن يتم بكيفية لا تشكل أي خطر على صحة الإنسان والبيئة بصفة عامة".

(2) وقد تناولت تنظيم تقدير الأثر البيئي المواد (19، 20، 21، 22، 23، 70، 71، 72، 73) من القانون المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل، وكذلك المواد (10-19) و(57-60) من لائحته التنفيذية.

شؤون البيئة الجهة الإدارية المختصة قراره خلال مدة أقصاها (60) يوماً من تأريخ إستلامه له، وبمرور المدة المعينة دون أن يبدي الجهاز رأياً في دراسة التقييم البيئي المقدمة إليه، تفسر ذلك موافقة الجهاز على التقييم⁽¹⁾.

وإن جاء رأي الجهاز رافضاً للمشروع ضمن حق صاحب المنشأة بعد تبليغه بالتقييم بواسطة خطاب مسجل بعلم الوصول، أن يعترض كتابةً أمام لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص بشؤون البيئة، ويمثل في هذه اللجنة جهاز شؤون البيئة وصاحب المنشأة والجهة المختصة أو الجهة المانحة للترخيص⁽²⁾.

وتتحدد المنشآت التي تخضع لأحكام دراسة تقييم التأثير البيئي وفقاً لما جاء في الملحق رقم (2) للاتحة التنفيذية للقانون البيئي المصري، وفقاً للضوابط الأساسية الآتية:

- أ- نوعية نشاط المنشأة.
- ب- مدى إستنزاف المنشأة للموارد الطبيعية وخاصة المياه والأراضي الزراعية والثروات المعدنية.
- ج- موقع المنشأة.
- د- نوع الطاقة المستخدمة لتشغيل المنشأة.

(1) المادة (20) من القانون البيئي المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل.

(2) وقد حددت المادة (14) من الاائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري تكوين اللجنة المذكورة وسمتها ب" اللجنة الدائمة للمراجعة " والتي تصدر بشكيلها قرار من الوزير المختص بشؤون البيئة وتتكون من:

- أ. مستشار من مجلس الدولة رئيساً و، عضوية؛
- ب. مندوب عن جهاز شؤون البيئة يرشحه الرئيس التنفيذي للجهاز؛
- ت. صاحب المنشأة أو من ينوب عنه بتوكيل رسمي؛
- ث. ممثل عن الجهة المختصة أو الجهة المانحة للترخيص إن لم تكن هي الجهة المختصة.
- ج. ثلاثة من الخبراء يتم إختيارهم لعضوية اللجنة بناء على ترشيح الرئيس التنفيذي للجهاز لمدة ثلاث سنوات.

ويلاحظ إن القانون المصري قد أخضع المنشآت المراد إنشاؤها، وكذلك عمليات التوسع والتجديد في المنشآت القائمة إلى أحكام دراسة تقييم الأثر البيئي⁽¹⁾، دون أن تنصرف تلك الأحكام إلى المنشآت القائمة التي لا توجد رغبة في إدخالها لعمليات التوسع والتجديد مهما كان تأثيرها الضار على البيئة، الأمر الذي إنتقده البعض ورأوا في ذلك نقصاً في القانون لا بد من تداركه⁽²⁾.

وإننا نتفق مع ذلك الرأي ونرى بان دراسة تقييم الأثر البيئي تفقد قيمتها الوقائية بالنسبة للمنشآت القائمة والتي لم تخضع لدراسة مدى التأثير في البيئة عند إنشائها، لأن التدخل اللاحق غالباً ما يصبح غير مجدي ومكلف، وقد يحول إلى تغيير المشروع برمته أو وقفه أو إزالته أو تحويله إلى أوساط أخرى أكثر ملاءمة له. ورغم هذه الصعوبات الواقعية والمتعلقة باجراء دراسة تقييم الأثر البيئي بالنسبة للمنشأة القائمة إلا إنه يستحسن القيام بها للتمكن من معرفة الأخطار والمساوى التي تسبب فيها تلك المنشآت⁽³⁾.

2- دراسة تقدير الأثر البيئي في القانون العراقي وفي قانون إقليم كردستان- العراق:

لقد تناولت المواد (10 إلى 12) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009، تنظيم دراسة تقدير الأثر البيئي، وألزم القانون صاحب أي

(1) المادة (23) من القانون. هذا وقد إعتبرت المادة (19) من اللائحة التنفيذية من قبيل عمليات التوسعات أو التجديدات تغير النمط الإنتاجي لآلات التشغيل أو زيادة أعداد العاملين بصورة تفوق القدرة الاستيعابية لمكان العمل أو أية تعديلات جوهرية في مبنى المنشأة وبوجه خاص تلك المتصلة بنظام التهوية أو تغيير موقع العمل أو غير ذلك مما قد يترتب عليه تأثير ضار على البيئة أو على العاملين في المنشأة.

(2) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 342.

(3) وناس يحي، المصدر السابق، ص 181.

مشروع قبل البدء بانشائه بتقديم تقرير لتقدير الأثر البيئي إلى وزارة البيئة لإستحصال موافقتها، وبدون تلك الموافقة لا يمكن لتلك الجهات أن تقوم بممارسة عملها.

هذا وأخضع القانون، إضافةً إلى المشروعات المراد إنشاؤها، المشروعات القائمة أو التوسعات والتجديدات التي تحدث فيها إلى أحكام ومقتضيات تقدير الأثر البيئي. ولوزارة البيئة الحق بان تقوم بدراسة التقديرات المتعلقة بالآثار البيئية سواءً أكانت متعلقة بمشاريع يراد إقامتها أو المشاريع القائمة أصلاً، ولها أن تبدي رأيها بالقبول أو الرفض⁽¹⁾.

وكذلك نظمت المواد (الثانية عشرة، الثالثة عشرة، والرابعة عشرة) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كوردستان إجراء تقدير الأثر البيئي، حيث الزم القانون كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص أو مختلط أو أية جهة يتم إنشاؤها وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة أن يقوم باعداد دراسة لتقييم الأثر البيئي للأنشطة والمشاريع التي سيقومها ورفعها إلى وزارة البيئة لدراستها وإبداء رأيها في الدراسة بالموافقة أو الرفض.

كما أجاز القانون لوزير البيئة أن يطلب من أي شخص طبيعي أو معنوي أو جهة قائمة وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة إعداد دراسة تقدير الأثر البيئي لمشاريعها إذا إستدعى ذلك متطلبات حماية البيئة. وأحالت المادة الرابعة عشرة من القانون إلى مجلس حماية وتحسين البيئة في الأقليم مهام وضع المعايير والمواصفات والأسس والضوابط اللازمة لتحديد المشاريع والمجالات التي تخضع لدراسات تقدير الأثر البيئي وإعداد قوائم بهذه المشاريع ووضع نظم وإجراءات تقدير الأثر البيئي.

(1) المادة 4 من قانون وزارة البيئة العراقي رقم 37 لسنة 2006.

ومع ذلك فقد أوجب القانون على أن يتضمن دراسة تقدير الأثر البيئي على مجموعة من المعلومات، كما يأتي:

- 1- تقدير التأثيرات الإيجابية والسلبية للمشروع أو المنشأة أو المصنع على البيئة.
- 2- الوسائل المقترحة لتلافي ومعالجة مسببات التلوث بما يحقق الأمتثال للتعليمات والضوابط البيئية.
- 3- حالات التلوث الطارئة والمحتملة والتحوطات الواجب إتخاذها.
- 4- البدائل الممكنة لأستخدام تقنيات أنظف بيئياً.
- 5- تقليص المخلفات وتدويرها أو إعادة إستخدامها.
- 6- تقدير كلف المنافع والأضرار البيئية التي يحدثها المشروع.

ومما سبق يمكن أن نستخلص بعض الأمور فيما يتعلق باجراء تقدير الأثر البيئي وفقاً للقانون العراقي والقانون في إقليم كردستان-العراق، كما يأتي:

- 1- إن القانون البيئي في العراق وإن أتفق مع القانون البيئي في إقليم كردستان على إلزام تقديم تقدير الأثر البيئي من قبل الجهات العازمة على إنشاء منشآت ومصانع ذات آثار سلبية محتملة على البيئة، وقد إشتراط أي منهما هذا الإجراء كشرط أساسي من شروط إعطاء الموافقة البيئية للمشروع. إلا إنهما إختلفا من حيث إخضاع المشاريع القائمة ذات الآثار السلبية على البيئة إلى هكذا إجراء، فالقانون البيئي العراقي جاء واضحاً وساوياً بين المشاريع المراد إنشاؤها إبتداءً وبين المشاريع القائمة قبل نفاذ القانون، وأخضعهما إلى إجراء عملية تقديم تقرير الأثر البيئي لها.

بينما القانون البيئي في إقليم كردستان وإن أجازت خضوع المشاريع القائمة قبل نفاذ القانون إلى إجراء تقديم تقرير الأثر البيئي لها، إلا إنه لم يصل به الى حد المساواة بين المشاريع المراد إنشاؤها إبتداءً بعد نفاذ القانون والمشاريع القائمة قبل

نفاذه، بل أجاز لوزير البيئة الطلب من أي شخص طبيعي أو معنوي أو جهة قائمة قبل نفاذ القانون وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة إعداد دراسة تقدير الأثر البيئي لمشاريعها إذا استدعت ذلك متطلبات حماية البيئة.

وهذا مانعه نقصاً لا بد من تداركه من قبل المشرع في إقليم كردستان ولا يمكن أن يخضع هذا الإجراء المهم إلى إرادة أشخاص، على رغم من أن إخضاع المشاريع القائمة إلى دراسة تقدير الأثر البيئي يواجه صعوبات واقعية في مجال التطبيق كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

ومع ذلك يمكن التخلص والقضاء على تلك الصعوبات من خلال تخصيص هدف آخر من الأهداف التي تصرف في سبيل تحقيقها موارد صندوق حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان، على أن يتمثل في تعويض المشاريع القائمة التي تؤثر سلباً على البيئة وظهرت دراسة تقدير تأثيرها على البيئة إنها تلحق بالبيئة أثراً لا يمكن معالجتها إلا بإجراء منع إستمرار النشاط أو العمل أو أي إجراء قد تضر بمصالح الأفراد.

2- وعلى الرغم من أن القانونين قد ألزما إجراء دراسة تقدير الأثر البيئي للمشروعات المراد إنشاؤها تلك التي قد تمارس نشاطاً يؤثر على البيئة، إلا إنه من الناحية التطبيقية والواقعية لم يلق ذلك الإجراء مجاله الحقيقي وبات أقرب إلى كونه عملية روتينية أكثر منه إجراءً قانونياً لازماً، وذلك يرجع إلى عدم توافر الكوادر المدربة والطاقات المؤهلة لإجراء مثل هذه الدراسات بصورة صحيحة، إذ قد تخرج الدراسة بصورة غير متطابقة للواقع، ولهذا فإن الأمر يحتاج إلى وجود كوادر يخضعون إلى التدريب الفني والعلمي والإداري في مجال إجراء دراسات التأثير على البيئة.

3- كما إن حداثة هكذا نوع من الدراسة في إقليم كردستان على وجه الخصوص والتي ألزمتها المادة الخامسة من قانون حماية وتحسين البيئة المرقمة (8) لسنة

2008، لم تنتبه معظم الإدارات في الأقليم إلى ضرورة إجرائها كشرط من الشروط الأساسية لأعطاء الإجازة للمشاريع، الأمر الذي إستدعى من وزير البيئة السابق - على الرغم من صراحة ووضوح المادة القانونية - إلى التأكيد على ضرورة تطبيق تلك المادة من قبل الوزارات ودوائر الإقليم المعنية⁽¹⁾.

(1) كتاب وزارة البيئة لإقليم كوردستان المعنون إلى رئاسة حكومة إقليم كوردستان / رئاسة الديوان موضوعه "تقدير الأثر البيئي" (EIA)، والمرقم 2097 في 2008/ 12/1.

المطلب الثالث

التوعية والتربية البيئية

سوف نقوم بدراسة هذا الفرع من خلال تقسيمه على بندين مستقلين، نخصص البند الأول الى دراسة التوعية البيئية، أما البند الآخر نبحث فيه التربية البيئية. كما يأتي:

الفرع الأول

التوعية البيئية

من الواجبات التي تقع على الإدارة البيئية لخلق شراكة حقيقية لمساهمة الأفراد والمؤسسات ومنظمات المجتمع المدني بهدف حماية البيئة، تتمثل في إضفاء الشفافية على النشاط الإداري البيئي، وتيسير الإطلاع على كل البيانات والمعلومات والحقائق المتصلة بوضعية البيئة. وذلك لضمان حق الأفراد في الإطلاع والحصول على المعلومات في مجال البيئة والذي يتفرع هذا الحق من المبادئ القانونية العامة كمبدأ الشفافية الإدارية وحق الأفراد في الحصول على الوثائق الإدارية⁽¹⁾.

وتحقيقاً لذلك الحق فقد أولت القواعد القانونية الدولية والوطنية القاضية في حماية البيئة إهتماماً كبيراً بضرورة توعية الأفراد بالمشاكل البيئية وجعلت من الأفراد طرفاً أساسياً في حمايتها، حيث جاءت في ندوة الأمم المتحدة للبيئة المنعقدة في إستكهولم سنة 1972 على مسؤولية كل إنسان في المحافظة على البيئة، وكذلك حثت على ضرورة تطوير التربية والأعلام البيئيين⁽²⁾.

(1) وناس يحي، المصدر السابق، ص155؛ د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 344.

(2) وناس يحي، المصدر السابق، ص 159.

ونص المبدأ التاسع عشر من مبادئ إعلان إستكهولم على ضرورة تطوير التعليم البيئي للأجيال الشابة والكبار وتنوير الرأي العام وتحسيس الأفراد والمؤسسات والجماعات بمسؤولياتهم فيما يتعلق بحماية البيئة، وكذلك نص المبدأ (الرابع) من نفس الإعلان وأكد على إنه يتحمل الإنسان مسؤولية خاصة عن الحافظة والتسيير العقلاني للثروة المؤلفة من النباتات والحيوانات البرية ومساكنها. كما جاء في نص المبدأ رقم (10) من إعلان مؤتمر قمة الأرض 1992 على أن أحسن طريقة لمعالجة المسائل البيئية. هو ضمان مشاركة كل المواطنين المعنيين، وعلى المستوى المناسب، وعلى الصعيد الوطني، وينبغي أن يكون لكل فرد حق الإطلاع على المعلومات التي تحوزها السلطات العامة والمتعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والنشاطات الخطيرة، وينبغي كذلك على الدول تشجيع وتحسيس ومشاركة الجمهور من خلال وضع المعلومات تحت تصرفه.

وعلى صعيد النظام القانوني الوطني أو الداخلي للدول، فقد حثت القوانين الداخلية المتعلقة بالبيئة وعناصرها على ضرورة القيام بالتوعية البيئية من قبل الأجهزة القائمة على أمر حماية البيئة، ففي النظام القانوني الفرنسي نجد ضرورة التوعية بالمخاطر والمشاكل البيئية، أو ما يعرف بالحق في الإعلام في المواد البيئية، وأكد بصورة قريبة القانون رقم 2 لسنة 1995 المتعلق بتعزيز حماية البيئة هذا الحق ضمن مبادئه التي جاء بها في إطار الحفاظ على البيئة، كمبدأ المشاركة والذي بمقتضاه يحق لكل إنسان الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة ومن ضمنها المعلومات المتعلقة بالمواد والمنشآت الخطرة، هذا وقد أخذ المبدأ المذكور البعد الحقيقي له بمقتضى القانون رقم 276-2002 الصادر في (27) فبراير 2002⁽¹⁾.

(1) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص 345.

وفي النظام القانوني المصري نجد أن قانون رقم (4) لسنة 1994 في شأن البيئة المعدل، عين اختصاصاً لجهاز شؤون البيئة من بين الإختصاصات الموكولة إليهما، والذي يتجسد في وضع برامج التثقيف البيئي للمواطنين والمشاركة في تنفيذها⁽¹⁾.

وكذلك فقد شدد المشرع البيئي العراقي على الجهات المسؤولة عن الإعلام والتوجيه والإرشاد العمل على تعزيز برامج التوعية البيئية في مختلف وسائل الإعلام وتوجيه برامجها العامة والخاصة بشكل يخدم حماية البيئة، وألزم الجهات المعنية بالثقافة إعداد البرامج وإصدار الكتب والمطبوعات والنشرات التي تستهدف تنمية الثقافة البيئية⁽²⁾.

كما عين قانون وزارة البيئة العراقي رقم 37 لسنة 2008 الإختصاصات التي تقوم بها الوزارة في سبيل تحقيق أهدافها، ومن ضمنها العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية وتفعيل دور المجتمع المدني في هذا المجال، والحرص على إقامة وتشجيع الندوات والدورات التدريبية الخاصة بحماية وتحسين البيئة لتطوير القدرات البشرية في تحقيق ذلك الهدف⁽³⁾.

وفي نفس الإطار حدد قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم 8 لسنة 2008، غرضاً من بين أغراض تشريع القانون، والذي يتمثل في ضرورة رفع مستوى الوعي البيئي، وترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية لحماية البيئة وتحسينها وتشجيع الجهود التطوعية في هذا المجال⁽⁴⁾.

(1) المادة (5) من القانون المذكور.

(2) المادة (13) الفقرتان (ثانياً، ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

(3) المادة (4) فقرة (عاشراً، حادى عشر) من القانون المذكور.

(4) المادة الثانية فقرة خامساً من القانون المذكور.

وأيضاً أكد على ذلك قانون وزارة البيئة في الأقليم، عندما حث على العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية، وتفعيل دور المجتمع المدني في هذا المجال، مع تنمية القدرات البشرية من خلال التشجيع وإقامة المؤتمرات والدورات التدريبية الخاصة بحماية البيئة⁽¹⁾.

الفرع الثاني التربية البيئية

أوجبت أغلب التشريعات البيئية على الجهات الإدارية القائمة على أمر التربية والتعليم ومن خلال التنسيق مع الإدارات البيئية أن تعمل في طريق إدخال المفاهيم والمبادئ والموضوعات المتعلقة بحماية البيئة والحفاظ على عناصرها المختلفة. وكذلك لتنمية وتطوير التوعية البيئية وترسيخ معاملها في أذهان المتلقين وترجمتها في الحياة اليومية. وتسمى هذه العملية أى إحتواء المناهج التدريسية والتعليمية على مفاهيم حماية البيئة ب "التربية البيئية".

وفي غياب التعريف التشريعي البيئي للتربية البيئية والتي أولت مجموعة كبيرة من الإعلانات والمواثيق الدولية إهتماماً خاصاً بها⁽²⁾، فقد بادرت بعض المؤتمرات

(1) المادة الثانية الفقرة (حادى عشر) من قانون وزارة البيئة لإقليم كردستان - العراق رقم (20) لسنة (2006).

(2) كما صدر عن مؤتمر إستوكهولم التوصية رقم (96) والتي دعت وكالات الأمم المتحدة عامه واليونسكو خاصة إلى إتخاذ التدابير اللازمة لبرنامج جامع لعدة فروع علمية للتربية البيئية في المدرسة وخارجها، ويوجه لجميع قطاعات السكان، وقد بنى اليونسكو على هذه التوصية الأهداف التالية للبرنامج الدولي للتربية البيئية الذى ترعاه بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وهي:
أ- تشجيع تبادل الأفكار والمعلومات والخبرات المتصلة بالتربية البيئية بين الدول وأقاليم العالم المختلفة.
ب- تشجيع تطوير نشاطات البحوث المؤدية إلى فهم أفضل لأهداف التربية البيئية ومادتها وأساليبها، وتنسيق هذه النشاطات.

والأجهزة الحكومية بوضع تعريف لها.

حيث عرفها مؤتمر تبليسي بالإتحاد السوفيتي في سنة 1977 والذي إختص بالتربية البيئية، بأنها "عملية يتم من خلالها توعية الأفراد والمجتمع ببيئتهم وتفاعل عناصرها البيولوجية والفيزيائية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن تزودهم بالمعارف والقيم والكفايات والخبرة، بل وبالإدارة التي تيسر لهم سبيل العمل. فرادي وجماعات لحل مشكلات البيئة في الحاضر والمستقبل"⁽¹⁾.

وعرفت المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم بأنها "عملية تكوين المهارات والإتجاهات والقيم اللازمة لفهم وتقدير العلاقات المعقدة التي تربط الإنسان وحضارته بمحيطه الحيوي وتوضيح حتمية المحافظة على المصادر البيئية وضرورة حسن إستغلالها لصالح الإنسان وحفاظاً على حياته الكريمة ورفع مستوى معيشتة"⁽²⁾.

==

- ج- تشجيع تطوير مواد ومناهج تعليمية وبرامج في حقل التربية البيئية وتقويمها.
د- تشجيع وتدريب وإعادة تدريب القادة المسؤولين عن التربية البيئية، مثل: المخططين والباحثين والإداريين والتربويين.
هـ- توفير المعونة الفنية للدول الأعضاء لتطوير برامج في التربية البيئية. د. عبدالقادر الشبخلي، المصدر السابق، ص 266 - 267.

وقد أكد أيضاً على هذا المجال ميثاق بلغراد سنة 1975 ذلك الميثاق الذي صدر عن المؤتمر الدولي للتربية البيئية، مؤكداً على إن مجال التربية البيئية يهدف إلى تطوير العالم يكون سكانه أكثر وعياً وإهتماماً بالبيئة ومشكلاتها، ويمتلكون من المعارف والمهارات والإتجاهات والدوافع والألتزام بالعمل، فرادي وجماعات ما يلزم لحل المشكلات القائمة وتجنب حدوث مشكلات جديدة. وكذلك إهتم مؤتمرات أخرى بالتربية البيئية منها، مؤتمر نيروي عام 1976 والذي تعلق ببرنامج البيئة الدولي وتعاونته مع المنظمات القطرية والأقليمية والدولية، ومؤتمر لندن في عام 1989 لحماية طبقة أوزون، ومؤتمر لاهاي في عام 1989 المتعلق في النظر في المشكلات البيئية العالمية ولوضع حد لمشكلة ترايد درجات الحرارة على الكرة الأرضية. د. رياض الجبان، المصدر السابق، ص 16.

(1) محمد خالد جمال روستم، المصدر السابق، ص 93.

(2) د. رياض الجبان، التربية البيئية مشكلات وحلول، المصدر السابق، ص 11.

وعرفتها وزارة التربية في سورية بأنها "منهج تربوي لتكوين الوعي البيئي من خلال تزويد الفرد بالمعارف والمهارات والقيم والإتجاهات التي تنظم سلوكه وتمكنه من التفاعل ببيئته الإجتماعية والطبيعية بما يسهم في حمايتها وحل مشكلاتها"⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أن التشريعات البيئية لم تضع تعريفاً للتربية البيئية، إلا إنها حثت على ضرورة الإهتمام بها وجعلت من الإدارات البيئية المعنية ملتزمة بان تقوم بالتنسيق والتعاون مع الوزارات والإدارات التربوية والتعليمية بوضع برنامج ومنهج تعليمي وتربوي متضمناً برامجاً تدريبياً لحماية البيئة في مختلف المراحل الدراسية.

فهذا المشرع المصري الذي أكد على جهاز شؤون البيئة الإشتراك مع وزارة التربية والتعليم في إعداد برامج تدريبية لحماية البيئة في نطاق برامج الدراسة المختلفة في مرحلة التعليم الأساسي⁽²⁾.

وكذلك المشرع العراقي أوجب على الجهات المسؤولة عن التربية والتعليم بمراحله المختلفة العمل على إدخال المواد والعلوم البيئية في جميع المراحل الدراسية والعمل على إنشاء وتطوير المعاهد المتخصصة في علوم البيئة لتخريج الملاكات المؤهلة للعمل البيئي بالتنسيق مع وزارة البيئة⁽³⁾.

وأيضاً ألقى المشرع في إقليم كردستان على المؤسسات التربوية والأكاديمية في الأقليم - العامة، والخاصة- واجبا في أن تدخل في مناهجها برامج تربوية بيئية بالتنسيق مع وزارة البيئة⁽⁴⁾.

(1) د. رياض الجبان، المصدر السابق، نفس الصفحة.

(2) المادة (5) من القانون المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل في شأن حماية البيئة.

(3) المادة (13) أولاً من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

(4) المادة (الثالثة) ثالثاً من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان - العراق رقم (8) لسنة

2008.

- وتتمثل أهداف التربية البيئية كما حددتها مؤتمر تبليسى عام 1977 بما يأتي⁽¹⁾:
- 1- المعرفة: والمتمثلة في إتاحة الفرصة التعليمية للأفراد والجماعات لإكتساب خبرات متنوعة وفهم البيئة ومشكلاتها.
 - 2- الوعي: معاونة الأفراد والجماعات على إكتساب الوعي والحس المرهف بالبيئة بمختلف جوانبها والمشكلات المرتبطة بها.
 - 3- المهارات: معاونة الأفراد والجماعات على إكتساب المهارات لتحديد المشكلات وحلها.
 - 4- الإتجاهات: إكتساب الأفراد والجماعات مجموعة من الإتجاهات والقيم للأهتمام بالبيئة والمشاركة الأيجابية لحمايتها وتحسينها.
 - 5- المشاركة: إتاحة الفرصة للأفراد والجماعات للمشاركة النشطة في العمل على حل المشكلات البيئية الملحة.

(1) نقلًا عن: د. رياض الجبان، المصدر السابق، ص 19.

الفصل الرابع

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة البيئية

ويشتمل هذا الفصل على المبحثين الآتيين:

✍ المبحث الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية البيئية.

✍ المبحث الثاني: مسؤولية الإدارة البيئية.

الفصل الرابع

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة البيئية

لقد تبين مما تناولناه في ماسبق إن الإدارة تتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة في إصدار القرارات التنظيمية والفردية وكذلك تبني تقنيات قانونية عديدة وفرض جزاءات إدارية في سبيل حماية وتحسين البيئة، إلا أنه يمكن للإدارة المسؤولة عن حماية البيئة أو غيرها من الإدارات أن تكون هي نفسها التي تقوم بإصدار أوامر وقرارات تساهم في تلوث البيئة والإضرار بها، وهذا بدوره يستتبع إخضاع تلك القرارات إلى الرقابة القضائية وخاصة القضاء الإداري لإلغائها أو الحكم بالتعويض عنها.

كما إن الإدارة في مقابل تمتعها بالصلاحيات والإختصاصات العديدة في مجال حماية البيئة يقع عليها واجب تنفيذ القوانين البيئية والحفاظ على النظام العام البيئي وكذلك إشباع الحاجات العامة للأفراد فإذا ماأخلت الإدارة بواجباتها تلك أو باحداها وترتب على هذا الإخلال وقوع ضرر بالبيئة أو بالإنسان تكون مسؤولة. لابل إن القضاء الإداري الفرنسي ذهب أبعد من ذلك وقرر مسؤولية الإدارة البيئية حتى من دون إسناد الخطأ إليها بناء على نظرية قيام المسؤولية عن المخاطر.

من هنا سوف نقوم بدراسة هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى مبحثين، نخصص المبحث الأول، إلى الرقابة القضائية على القرارات البيئية. والمبحث الثاني ندرس فيه مسؤولية الإدارة البيئية، كما يأتي:

- المبحث الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية البيئية.

- المبحث الثاني: مسؤولية الإدارة البيئية.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية البيئية

الإدارة باعتبارها مسؤولة عن الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة في إطار نشاطها الضبطي، وملزمة بإداء خدمات عامة إلى الأفراد ضمن نشاطها المرفقي، قد تصدر عنها أعمال قانونية ذات أثر سلبي على البيئة وتسبب في التلوث البيئي. كما لو أصدرت قراراً إدارياً بإنشاء ميناء جوي في وسط المدينة أو إعطاء الترخيص لبعض الصناعات الكيماوية والبيولوجية الخطرة على خلاف المحددات البيئية أو إغفال تقييم التأثير البيئي لها. أو حصول التلوث يأتي من خلال نقل النفط بوسائط النقل البرية والبحرية. وفي هذا الحال يكون للمتضررين عن القرارات الإدارية تلك أو كل من يكون له مصلحة الطعن بها أمام القضاء لإلغائها، كما له أن يطلب بالتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بها جراء تنفيذ القرار المطعون فيه إن كان له مقتضى⁽¹⁾.

من هنا سوف ندرس في هذا المبحث الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المضرة للبيئة، وكذلك التعويض عن تلك القرارات وقبل ذلك نبحث في معنى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، كما يأتي:

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص326.

المطلب الأول

معنى الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

على الرغم من إختلاف تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من دولة لأخرى، مع ذلك يمكن أن يرد كافة التنظيمات التي تتبعها الدول المختلفة إلى أحد الإسلاميين: فأما ان يتأسس هذا التنظيم على وحدة القضاء، حيث توجد جهة قضائية واحدة يكون إختصاصها شاملاً لمختلف المنازعات، وبذلك تتولى هذه الجهة مهمة مراقبة الأعمال الإدارية والفصل في المنازعات الإدارية. وإما ان يتأسس التنظيم القضائي على إزدواج القضاء وبموجبه ينشأ قضاء مستقل يتخصص بنظر المنازعات الإدارية والرقابة على أعمال الإدارة، إلى جنب قضاء عادي يكون أختصاصه النظر في غير ذلك من المنازعات⁽¹⁾.

وفي نظام القضاء الموحد الذي يقوم على قيام جهة قضائية واحدة بممارسة الإختصاص القضائي بصورة عامة وشاملة لجميع المنازعات بغض النظر عما إذا كانت ذات طابع إداري أم عادي، فيختص القضاء العادي بجوار مهمته الأصلية وهي الفصل في المنازعات العادية التي تنشأ بين الأفراد بالنظر في المنازعات الإدارية. كما لا يوجد في هذا النظام قانون إداري مستقل بمفهومه الدقيق الذي يقر للإدارة بامتيازات وحقوق لا مقابل لها في القانون الخاص، إذ تخضع الإدارة في ظل نظام القضاء الموحد لذات القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد وهي قواعد القانون العادي⁽²⁾.

وقد ساد نظام القضاء الموحد معظم دول العالم منذ وقت بعيد، إلى أن إتجهت بعض الدول في القرن الماضي نحو نظام القضاء المزدوج، إذ بدأت فرنسا تعتنق هذا الإسلام في الرقابة، ومن ثم حذت حذوها في هذا المجال دول كثيرة، ومع ذلك

(1) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2003، ص 306.

(2) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الإداري، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006، ص 242.

مازالت بعض الدول تتبع نظام القضاء الموحد كإنجلترا، الدنمارك، النرويج والولايات المتحدة الأمريكية.

أما عن رقابة هذا النوع من القضاء على القرارات الإدارية فأن المحاكم في نظام القضاء الموحد "النظام الأنجلوسكسوني" تتمتع بسلطات واسعة، فهي تقوم برقابة عنصر المشروعية في القرارات الإدارية، فضلاً عن رقابتها لعنصر الملائمة. بالإضافة إلى أنها تملك سلطات كبيرة تجاه رقابة الإلغاء لا تملكها محاكم القضاء الإداري في نظام القضاء المزدوج⁽¹⁾.

فالقضاء الإنكليزي مثلاً، يستطيع أن يلغي القرار غير المشروع الذي أصدرته الإدارة بالمخالفة للقواعد العرفية أو النصوص المكتوبة، ويستطيع ان يراقب الملائمة، كما لا تقف سلطته عند حدود الإلغاء للقرارات الإدارية بل تمتد إلى أن يكون بمقدور القاضي أن يأمر الموظف بعمل معين أو يأمره بعدم القيام بعمل معين. لا بل أكثر من ذلك يستطيع أن يأمره بسحب قراره أو تعديله على الشاكلة التي يراها ملائمة. وتجاه هذه الصلاحيات الواسعة والضخمة التي يتمتع بها القضاء والقاضي الإنكليزي وجراء هيمنة القضاء على اعمال الإدارة، فقد حدا ببعض الفقهاء إلى وصف الإدارة في إنجلترا "بالإدارة القاضية"⁽²⁾.

ولذلك فإنه خوفاً من عرقلة العمل والنشاط الإداري وتخفيفاً للعبء الواقع على كاهل القضاء، بدأت تلوح في إنجلترا بوادر إنشاء قضاء إداري متخصص على النمط الفرنسي حيث صدرت تشريعات عديدة منحت الإدارة بعض السلطات والإختصاصات

(1) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص 244.

(2) وقد ذهب دكتور ابراهيم عبدالعزيز شيحا في سلطة القضاء في إنجلترا في مجال رقابته على القرارات الإدارية بانها تذكرنا بالسلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس الإداري تجاه تصرفات رؤوسيه في شأن إلغائها وسحبها وتعديلها، هذا فضلاً عن رقابته مدى ملائمة القرارات الصادرة عنهم ومدى مواكبتها وملائمتها للمصلحة العامة". المصدر نفسه، ص 245.

التي لا تخضع لرقابة المحاكم العادية، كما تم إنشاء محاكم إدارية مستقلة، مهمتها الفصل في المنازعات الناجمة عن تنفيذ هذه التشريعات دون ان تتقيد في ذلك بقواعد الشريعة العامة أو بالإجراءات الواجب اتباعها أمام المحاكم القضائية العادية والتي تتسم بالتعقيد وتتطلب نفقات باهظة، غير مستهدفة في قضائها سوى تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

وتعود بداية إنشاء المحاكم الخاصة إلى زمن بعيد، ولكن كان ذلك في مجالات محدودة ففي بداية القرن العشرين دخل نظامها الحالي إلى القانون الإنجليزي، وبعد الحرب العالمية الثانية أخذت هذه المحاكم تتزايد بشكل مطرد لمواجهة تكاثر عدد القضايا الإدارية. ويقدر حالياً عدد أنواع المحاكم حوالي (50) نوعاً وعدد الدعاوي التي تنظرها المحاكم الخاصة سنوياً بحوالي مليون قضية في عموم المملكة المتحدة في حين لا يتجاوز عدد القضايا الإدارية التي تنظرها المحاكم العادية ألف قضية⁽²⁾.

ولا يختلف النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية عن النظام القضائي في إنجلترا، حيث يمتلك القضاء اختصاص شامل لجميع المنازعات الإدارية والعادية. كما إنه يملك اختصاصات وسلطات واسعة إزاء الإدارة من حيث إصدار الأوامر والنواهي لها وتعديل تصرفاتها وتقرير مسؤولية الموظفين الشخصية عن أخطائهم أثناء قيامهم بأعمالهم، هذا فضلاً عن سيادة مبدأ عدم إمكانية رفع الدعاوي تجاه الدولة⁽³⁾. أما في الدول التي تتبع نظام القضاء المزدوج، فهي تلك التي تتولى الوظيفة القضائية فيها جهتان قضائيتان مستقلتان وهما: جهة القضاء العادي، وجهة

(1) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 322.

(2) د. علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، ط ب، مركز البحوث في معهد الإدارة العامة بالسعودية، 2002، ص 21.

(3) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص 244.

القضاء الإداري. تتولى جهة القضاء العادي النظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة عندما تتصرف هذه الأخيرة كشخص من أشخاص القانون الخاص ويطبق على هذا النوع من النزاع أحكام القانون الخاص. أما جهة القضاء الإداري تختص بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام⁽¹⁾.

ويتميز هذا النظام بضرورة وجود هيئة قضائية مستقلة عن كل من الجهتين السابقتين بحيث تختص هذه الهيئة بالفصل في منازعات الإختصاص التي تثار بين جهتي القضاء العادي والإداري، سواء أكان هذا التنازع إيجابياً أم سلبياً. وتختلف تسميات هذه الهيئة، حيث تسمى محكمة التنازع كما هو الحال في فرنسا أو محكمة حل الخلافات كما هو الحال في لبنان أو هيئة تعيين المرجع كما هو الحال في العراق.

وتعد فرنسا مهد نظام القضاء المزدوج وأول من اعتنق فكرة تخصيص قضاء مستقل للمنازعات الإدارية، وفيها تطور هذا النظام ومن ثم انتقل بعد أن تأكدت مزاياه إلى دول أخرى مثل بلجيكا واليونان وإيطاليا وتركيا وسوريا ولبنان وبلاد المغرب العربي ومصر والعراق وغيرها.

بيد إنه تحكم دور القضاء الإداري باعتبارها الجهة القضائية المتخصصة في الرقابة على القرارات الإدارية في نظام القضاء المزدوج ضوابط ثلاثة⁽²⁾، وهي:

(1) د. مازن ليلو راضي، دور رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان، بحث منشور على الأنترنت على الموقع:

www.academy.org/docs/the-justice-in-applicatio.doc

تأريخ الزيارة: 18 / 4 / 2010.

(2) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص 254 وما بعدها.

أولاً: رقابة القاضي الإداري هي رقابة مشروعية:

إن الأصل في رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة هو رقابة المشروعية، وتعني هذه بحث مدى مطابقة تصرفات الإدارة للقواعد القانونية النافذة، أي مدى قانونية ما يصدر عن الإدارة من قرارات. وبالتالي لا يملك القاضي الإداري سوى الحكم بمشروعية هذه القرارات أو عدم مشروعيتها، وقد يقضي بالغائها متى ما ثبت لديه مخالفتها لمبدأ المشروعية⁽¹⁾.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في قرارها ب "أن رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تسلطا عليها لتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون"⁽²⁾.

ثانياً: القضاء الإداري لا يراقب الملاءمة:

القاضي الإداري يعد من حيث الأصل قاضي مشروعية، فلا يكون له أن يتصدى لمدى ملاءمة التصرفات الإدارية التي تصدر عن الإدارة إذ تملكه جهة الإدارة وحدها وتعد من صلاحياتها دون أن يكون للقضاء حق التعقيب عليها.

وهذا ما قرره المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها بان نشاط القضاء الإداري في رقابته على القرارات الإدارية تقف عند حد المشروعية أو عدمها، فلا يتجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها فيها.

(1) ويقصد بهذا المبدأ المطبق على الإدارة العامة الذي يحكم نشاطها بأنه تعبير عن القاعدة التي تقضي بان على الإدارة أن تتصرف طبقاً للقانون. ويقصد به أيضاً خضوع الإدارة العامة فيما تصدره من قرارات إدارية وأعمال مادية للقانون، فيتعين على السلطات الإدارية أن تخضع فيما تتخذه من أعمال قانونية وماتجربه من أعمال مادية للقانون. ينظر: د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص26.

(2) المصدر نفسه، ص26-27.

بيد أن هذا الضابط في عمل الأفضية الإدارية يرد عليه بعض الإستثناءات، حيث قرر القضاء إمكانية بحث عنصر الملاءمة عندما يتعلق الأمر بقرارات مقيدة للحرية أي بقرارات صادرة عن سلطات الضبط الإداري. وكذلك في بحث ملاءمة وتناسب الجزاء مع خطأ الموظف بشأن القرارات الإنضباطية أي حالة الغلو أو الخطأ الظاهر.

ثالثاً: لا يحل القضاء الإداري محل الإدارة في الإختصاص:

و يعني هذا الضابط في أن القضاء الإداري تقف سلطته عند حد بيان الوضع القانوني من التصرف أو العمل محل الطعن الذي يشكل موضوع الدعوى من دون ان يحل محل السلطة الإدارية المختصة، ويأتي هذا تطبيقاً لمبدأ عام هو إن القضاء الإداري يقضي ولكنه لا يدير⁽¹⁾.

ونظراً إلى أن القانون الإداري بالمعني الدقيق هو وليد القضاء الإداري، لأنه نشأت معظم قواعده كقواعد مستقلة و متميزة عن قواعد القانون العادي أو المدني بواسطة القضاء الإداري وبالأخص نظام مجلس الدولة الفرنسي والأفضية الإدارية التي حذت حذوها فأن نطاق بحثنا للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال الضرر البيئي سوف يقتصر في غالبه على دور القضاء الإداري المقارن في حماية وتحسين البيئة وعناصرها المختلفة وخاصة في الأفضية الإدارية الفرنسية والمصرية والعراقية.

(1) ويترتب على المبدأ المذكور نتائج عدة، وهي إن: (أ- القضاء الإداري لا يكون بمقدوره التدخل في شؤون الإدارة وأن يرسم لها الإتجاه العام في مزاولة نشاطها. ب- القضاء الإداري لا يستطيع أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، وذلك لأن إصدار القرارات الإدارية يدخل في صميم وظيفة الإدارة. ج- القضاء الإداري لا يستطيع الإلتجاء الى وسيلة الغرامة التهديدية لحمل الإدارة على القيام بعمل معين أو الإمتناع عنه.) للمزيد: ينظر د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص 256-258.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية المضرة بالبيئة

إن رقابة القضاء الإداري في الأنظمة القضائية المقارنة تعتمد في قرارها على وجود أو عدم وجود عيب من العيوب التي تعتري القرارات الإدارية، ومن هذا لا يمكن له أن يستند في رقابته على عيوب أو ثغرات مهما كانت جسيمة خارج إطار العيوب التي رسمها القانون ويتمكن القضاء الإداري بواسطتها من التدخل والفصل في صحة القرارات أو عدمها.

كما أن الدعوى التي تقدم إلى القضاء الإداري في إلغاء أو وقف تنفيذ القرارات الإدارية (دعوى الألغاء) هي الأخرى تقترن ببعض الشروط القانونية لا بد من توافرها كي يتسنى للقضاء الإداري النظر في فحوى الدعوى والقضاء فيه.

ومن الجدير بالذكر ان للقضاء الإداري دوراً بالغ الأهمية في حماية الحقوق العامة للإنسان ومنها حق الإنسان في العيش في بيئة سليمة وصحية باعتباره حق من حقوق الجيل الثالث من الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان. وقد بدأ دوره يبرز بصورة أكبر في مجال حماية البيئة وعناصرها الأساسية من " الماء، الهواء، التربة والغذاء".

ويمارس القضاء الإداري رقابته على القرارات الإدارية التي تضر بالبيئة من خلال البحث في العيوب التي تعتري تلك القرارات، وهي تلك العيوب التي تمس مبدأ المشروعية، وتتمثل بالعيوب التي تعتري أركان القرار الإداري، وتتمثل في العيب في الإختصاص، والعيب في الشكل والإجراءات، والعيب في السبب والعيب في المحل، وكذا العيب في غاية القرار الإداري.

ويتضح من خلال التشريعات والإجتهادات القضائية والآراء الفقهية في الدول المقارنة إن تلك العيوب قد تلحق بالقرار الإداري فتجعله مشوباً بالشطط أو

التجاوز في استعمال السلطة، ومما لاشك فيه إن عيب مخالفة القانون في مجال رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية تغطي معظم هذه العيوب⁽¹⁾.

وفي مجال حماية البيئة وتحسينها فإن عيب مخالفة القوانين البيئية يغطي العيوب الأخرى التي تعتري القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهات الإدارية المختلفة، أو غالباً ما يستند عليه الطاعنون في القرارات الإدارية بهدف حماية البيئة ومراعاة التشريعات البيئية من قبل الإدارات تلك. لهذا سوف نتناول بعض نماذج لتطبيقات قضائية حول عيب مخالفة القرارات الإدارية للقوانين البيئية والذي يثيره الأشخاص الذين يطعنون أمام القضاء الإداري.

وتثار تلك العيوب التي قد تعتري القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري عن طريق دعوى سميت بـ "دعوى الإلغاء"⁽²⁾. ولكن في النظام القانوني العراقي يتطلب الأمر قبل اللجوء إلى القضاء الإلتجاء إلى إجراء ثاني وهو "التظلم الإداري" أمام الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو جهة تعلقها، لهذا سوف نبحث هذا المطلب من خلال فرعين، الأول نبحث فيه "التظلم الإداري" والثاني نخصه لـ "دعوى الألغاء":

(1) د. عدنان عمرو، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، ط 2، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004، ص100.

(2) يقصد بدعوى الإلغاء أو قضاء الإلغاء قيام القاضي بإبطال القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة فيما إذا صدرت مخالفة لمبدأ المشروعية، أو هو تقرير مدى اتفاق أو مخالفة القرار المطعون فيه للقواعد القانونية، فإذا كان مخالفاً لها يقرر القاضي إبطاله دون أن يتعدى ذلك إلا بيان المركز القانوني للطاعن أو تقرير سحب أو تعديل القرار المعيب أو إصدار قرار آخر محلله. د عدنان عمرو، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 11.

الفرع الأول التظلم الإداري

في حال صدور قرار إداري مخالف للقانون البيئي يكون لكل ذي مصلحة، سواءً أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً عاماً أو خاصاً الحق في أن يتظلم منه لدى الجهات الإدارية وإذا لم تستجب الجهات الإدارية للتظلم سواء رفضت صراحةً أو ضمناً، كان لصاحب المصلحة حق التوجه إلى القضاء لطلب الإلغاء⁽¹⁾.

ومن هذا فإن التظلم الإداري يقصد به الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار يدعى مخالفة للقانون، أو هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية لها، يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله أو إلغائه قبل الإلتجاء إلى القضاء⁽²⁾.

وقد جعل قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل من تظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري وجوبياً⁽³⁾، وكذلك فعل المشرع في إقليم كردستان عندما نص في المادة السابعة عشرة من قانون مجلس شورى إقليم كردستان- العراق رقم 25 لسنة 2008 على أنه "أولاً: يشترط قبل تقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية ان يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها أن تبتّ فيه خلال (15) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها"⁽⁴⁾.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 327.

(2) ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء، رسالة ماجستير قدمت الى مجلس كلية صدام للحقوق، جامعة بغداد، 2000، ص 120.

(3) المادة(7)الفقرة (2) البند(و) من القانون المذكور.

(4) وقد قضت محكمة القضاء الإداري العراقي في حكمها 2005/26 في الدعوى عدد 34 / قضاء إداري

بينما أقر قانون مجلس الدولة المصري مبدأً عاماً في التظلم حيث جعل التظلم اختيارياً أمام صاحب الشأن إن شاء أن يتظلم إلى الإدارة وإن شاء أن يرفعه إلى القضاء مباشرة دون سبق التظلم. هذا على الرغم من إن القانون نفسه قد أوجب التظلم الإداري في بعض أنواع الطعون مثل الطعن الصادر بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين أو الترقية أو العلاوة والطعون ضد قرارات الإحالة على المعاش والطعون ضد القرارات الإدارية النهائية للسلطة التأديبية⁽¹⁾.

بيد أن الأصل في التظلم أن يكون اختيارياً لصاحب الشأن، إن شاء لجأ إليه، وإن شاء إلتفت عنه وأقام دعواه مباشرة أمام القضاء، كما إن ليس هناك ما يمنع صاحب الشأن من أن يلجأ إلى التظلم الإداري بجانب الطعن القضائي.

ومن هذا فالتظلم الوجوبي كما هو الأمر في قانوني العراقي وإقليم كردستان- العراق يعد استثناءً من القاعدة العامة أو الأصل العام، لذا يستلزم أن يرد التظلم الوجوبي بقانون صريح أو ضمني، وبالتالي لايسري إلا على الحالات التي عينها القانون على وجه التحديد⁽²⁾.

كما إن التظلم على أنواع فقد يكون ولأثياً وبموجبه يوجه الطلب إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار موضوع التظلم، وقد يكون التظلم رئاسياً بدرجة واحدة أو متعدد الدرجات ويقدم إلى الجهة الرئاسية أو العليا للجهة مُصدرة

==

2005/ 8/3 في 2005/ بأنه "لدى النظر في موضوع الدعوى لوحظ إن المدعي لم يتظلم من القرار الإداري المتضمن سحب قطعة الأرض منه وحيث أن من شروط إقامة الدعوى لدى محكمة القضاء الإداري أن يتظلم الطاعن لدى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري موضوع الدعوى وحيث إن المدعي لم يتظلم من القرار المطعون فيه.. عليه تقرر رد الدعوى شكلاً" نقلاً عن: د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، ط ب، مطبعة جامعة دهوك، 2010، ص210.

(1) المادة 12 فقرة (أ، ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

(2) ماجد نجم عيدان، المصدر السابق، ص124.

القرار، وقد يلجأ إليه المتضرر من القرار، وقد يلجأ إليه المتضرر من القرار الإداري بعد استنفاذه طريق التظلم الولائي حيث يكون في وسعه أن يقدم تظلماً إلى الجهة الرئاسية للجهة المصدرة للقرار والتي سبق وأن رفضت تظلمه الولائي. وهناك أيضاً التظلم الوصائي والذي يقدم إلى الجهات التي تملك الوصاية على جهة معينة وهو مقرر بقانون ووثيق الصلة بنظام الإدارة اللامركزية، وأخيراً قد يكون التظلم أمام لجان إدارية، حيث يلجأ المشرع أحياناً إلى تشكيل لجان إدارية خاصة يبين طريقة تشكيلها والإختصاصات التي تملكها وإجراءات سير العمل فيها، ويعهد إليها مهمة النظر في التظلمات التي يقدمها الأفراد ضد القرارات الإدارية التي تمس مصالحهم⁽¹⁾.

والتظلمات الولائية والرئاسية يمكن أن تبنى على وسيلة مفيدة، إذ يمكن أن تُبنى بالطبع على وسائل قانونية تثبت إن الإدارة ليس لها الحق في أن تتصرف كما فعلت: على سبيل المثال بإمكان موظف أُنزلت به عقوبة ما، بموجب التظلم الإداري التمسك بان الأفعال المؤاخذ عليها لم يكن لها الطابع الخاطئ أو إنها غير صحيحة مادياً. بيد أن التظلم في وسعه أيضاً التمسك بأسباب تسويغ غير قانونية، وأن يطلب الغفران في الحالة المتعلقة به⁽²⁾.

و تحكم التظلم كي يكون مؤثراً، مجموعة من الشروط، وهي كما يأتي:

- 1- يجب أن يقدم التظلم بعد صدور القرار الإداري وذلك حتى تتمكن الإدارة من مراجعة النظر في قرار موجود فعلاً.
- 2- يجب أن يقدم التظلم خلال المدة المحددة قانوناً، وهي الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء وهو في مصر ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم به ويسقط حق الطعن بالإلغاء بمضي هذه المدة ويكتسب القرار الإداري محل

(1) د. مازن ليلوراضي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 211.

(2) جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج 2، المصدر السابق، ص 16.

الطعن حصانة تحميه من السحب والإلغاء. وفي فرنسا المدة هي شهران من تاريخ نشره أو إعلانه أو العلم به علماً يقينياً شاملاً. أما في العراق فأن المشرع العراقي لم يحدد مدة زمنية لتقديم التظلم خلالها بل ترك الباب مفتوحاً أمام صاحب الشأن في أن يقدم تظلمه في أي وقت يشاء، الأمر الذي وصفه البعض بأنه يعد إرباكاً للإدارة ويجعل أعمالها غير مستقرة ومهددة بالتظلم منها في أي وقت⁽¹⁾. ونفس الحال فالمشرع في إقليم كردستان-العراق لم يحدد مدة معينة لتظلم ذوي الشأن أمام الجهات الإدارية في القرارات الإدارية التي تمسهم، على الرغم من تحديده لمدد رد الإدارة عن التظلم وهي 15 يوماً، وكذلك للطعن أمام المحمة الإدارية وهي (30) يوماً من تاريخ انتهاء مدة 15 يوماً السابقة.

3- أن يقدم الطلب بالتظلم إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار أو إلى الجهات الرئاسية التي تتبعها الجهة المصدرة للقرار.

4- يجب أن يكون التظلم محدداً، بحيث ينصب على قرار إداري معين بذاته تم نشره وتبليغ ذي المصلحة به أو وصل إلى علمه علماً يقينياً شاملاً يقوم مقام التبليغ، فأن جاء غامضاً فلا ينتج أثره ولا يعتد به.

5- وجود مصلحة للمتظلم، إذ يجب التظلم من صاحب مصلحة أثر القرار على مركزه القانوني أو مس بمصلحته.

وبعدما يكون طلب المتظلم لدى الجهات الإدارية المعنية مشفوعاً بالشروط السابقة، عندئذ يكون للجهات الإدارية المتظلمة لديها الحق في الإستجابة للتظلم بعد تمحيص القرار الإداري الذي قدم التظلم فيه، من خلال سحب قرارها أو إلغائها بالطريق الإداري وبذلك ينتهي النزاع، أو ألا تستجيب الجهات الإدارية تلك وترفض التظلم صراحةً أو ضمناً، حيث عدّ المشرع العراقي سكوت الإدارة رغم

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص328.

مُضي المدة المحددة ببيان رأيها في التظلم (وهي 30 يوماً) رفضاً ضمناً للتظلم ويلزم إعلام صاحب الشأن برفض الإدارة لتظلمه كي يتسنى له الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري. هذا في حين حدد المشرع في إقليم كوردستان المدة اللازمة لبت الإدارة بالتظلم بخمسة عشرة يوماً.

إذن ومن خلال ما تقدم فإن التظلم الإداري إزاء القرارات الإدارية التي تمس البيئة أو إحدى عناصرها من قبل الأفراد أو الأشخاص المعنوية العامة والخاصة يعتبر ضماناً فاعلة يمكن اللجوء إليه والإستناد عليه في أمر حث الإدارة على مراجعة وتَفْحُص قراراتها المقدمة في حقها التظلمات الإدارية البيئية، وبالتالي سحبها أو إلغائها أو التعديل فيها لكي لا تكون سبباً أو مصدراً لخلق مشكلة بيئية، وكذلك الحيلولة دون الطعن في تلك القرارات أمام القضاء الإداري لإلغائها قضائياً.

الفرع الثاني

دعوى الإلغاء

إذا رفضت جهة الإدارة التظلم المقدم إليها من قبل صاحب الشأن بصدد إلغاء أو سحب قرارها التي تضر بالبيئة أو تخالف القوانين البيئية النافذة، أو لم ترد على التظلم خلال المدة المحددة، حينذاك جاز للمتظلم أن يطعن في القرار الإداري أمام جهة القضاء بدعوى تسمى بـ "دعوى الإلغاء".

ويقصد بدعوى الإلغاء تلك الدعوى القضائية التي يرفعها أحد الأفراد أو الهيئات إلى القضاء المختص للمطالبة بالغاء قرار إداري صدر مخالفاً للقانون⁽¹⁾.

(1) ماجد نجم عيدان، المصدر السابق، ص10؛ د. عبدالرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، ط ب، دار ومطابع الشعب، 1965، 198.

ومن التعريف السابق يتضح بان الهدف من دعوى الإلغاء هو الإلغاء القضائي للقرار الإداري المطعون فيه، وبالتالي إزالة آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل، ويأتي هذا بمعنى إن أثر الإلغاء يمتد للماضي باثر رجعي ويلقي القرار الإداري في مهاوي العدم وكأنه لم يكن.

وتوصف دعوى الإلغاء بأنها دعوى القانون العام، إذ يمكن توجيهها ضد أي قرار إداري بدون نص خاص يبيح أو يقرر ذلك، وإذا استعبدت فإن القاضي يحاول التغلب على ذلك بتفسير القانون⁽¹⁾.

ويقوم اختصاص القضاء الإداري في العراق وفي إقليم كردستان- العراق بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية التي تمس البيئة وتخالف القوانين البيئية في إطار اختصاصه في النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات الإدارية التي لم يعين القانون مرجعاً للطعن فيها⁽²⁾.

و كذلك فإن لدعوى الإلغاء شروطاً محددة كي يتسنى للقضاء النظر فيها وهي ما تعرف بشروط قبول الدعوى⁽³⁾، وهي:

- (1) د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 15.
- (2) ينظر المواد (7/ ثانياً/ د) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل، وكذلك (13/ أولاً) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان- العراق رقم (25) لسنة 2008.
- (3) ينظر: د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 16 وماتليها؛ د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 331-335؛ اسماعيل نجم الدين نامق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وأفاق تطورها في إقليم كردستان، رسالة ماجستير، غير منشورة، مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية، 2007، ص 86-88.

أولاً: الشروط المتعلقة برفع الدعوى:

لا تختلف الشروط الواجب توفرها في رافع دعوى الإلغاء عن الشروط الواجبة في الدعاوى القضائية الأخرى، وهي الأهلية والصفة المصلحة، وإن كان نطاق أو مدى هذه الشروط قد يتسع في دعوى الإلغاء:

1- شرط الأهلية والصفة:

يشترط في رافع أي دعوى أن يكون مؤهلاً قانوناً لرفع الدعاوى أمام المحاكم، أي أنه يشترط بلوغ سن الثامنة عشرة بالنسبة للشخص الطبيعي وألا يكون عديم الأهلية أو ناقص الأهلية، وبالنسبة للشخص المعنوي يستوجب أن يستكمل بناؤه القانوني والرسمي لدى السلطات الإدارية المختصة.

كذلك يشترط في رافع الدعوى أن يكون ذا صفة بمعنى أن يكون لرافعها الإمكانية القانونية أو الصلاحية لرفع الدعوى أو ليكون طرفاً فيها، إذ يكون للوصي أو الوالي الصفة القانونية لأن يمثل ناقص الأهلية أو عديمها، وكذلك للوكيل الصفة في رفع الدعوى نيابة عن موكله، والنائب العام أو الإدعاء العام هو الآخر يملك حق الترافع عن أجهزة الدولة. كما إن الممثل القانوني للشركات يملك صفة في تمثيلها أمام القضاء. وأيضاً القانون أو النظام الأساسي للأشخاص المعنوية العامة والخاصة على اختلاف أنواعها يحدد من يملك تمثيل هذا الشخص أمام القضاء، فمثلاً أمين العاصمة ورئيس البلدية في العراق يملكان صفة تمثيل الأمانة أو البلدية أمام المحاكم والدوائر الرسمية وشبه الرسمية⁽¹⁾.

(1) المادة الثالثة والسبعون الفقرة (5) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم 165 لسنة 1964.

2- شرط المصلحة:

يعني من هذا الشرط في أن يكون لرافع الدعوى منفعة يمكن أن يحصل عليها في حال إجابة القضاء لطلبه، وتعد المصلحة شرطاً أساسياً لقبول أية دعوى أمام المحاكم المختلفة وفقاً للقواعد القانونية "لادعوى بغير مصلحة" أو "المصلحة هي مناط الدعوى". سواء رفعت الدعوى من قبل شخص طبيعي أو معنوي وهذا يحتمل أن يكون عاماً أو خاصاً.

وتتمثل مصلحة الأفراد في دعوى الإلغاء عادةً في توقي الضرر الذي يصيبهم من القرار أياً كان نوع الضرر أو طبيعته، والمصلحة بالنسبة إلى الشخص الطبيعي قد تتعلق بمنفعة مادية أو معنوية، أما فيما يتعلق بالشخص المعنوي فيستنبطها القاضي من خلال الأهداف التي يسعى لتحقيقها والتي أنشأ من أجلها، إذ تتحقق المصلحة لنقابة الفلاحين في الطعن بالقرار الذي يرفع قيمة الرسوم الجمركية على الأسمدة ونفس الحال يتحقق المصلحة لنقابات والجماعات البيئية للطعن في القرارات الإدارية التي تمس البيئة أو إحدى عناصرها⁽¹⁾.

وقد وسعت المحكمة الإدارية العليا المصرية في مدلول المصلحة المشترطة بقبول دعوى الإلغاء إلى حد إنها تكاد أن تعترف بها لكل مواطن يهتم بالأمور العامة، حيث قضت المحكمة بأنه "لما كان من المسلم به أن الآثار من الأموال العامة وكان الدستور المصري ينص في المادة (33) على أن "للملكية العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن" فلاشك في أن من وسائل هذه الحماية الإلتجاء إلى القضاء للطعن على القرارات الإدارية التي تمس هذه الأموال العامة، وبناءً عليه من باب أولى يكون

(1) وقد جاء في قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان رقم (8) لسنة 2008 في جواز إقامة الدعوى على كل من يضر بالبيئة من قبل منظمات المجتمع المدني. ينظر: المادة (21) الفقرة (رابعاً) من القانون.

للمطعون ضدهم باعتبارهم من المُشغَلين والمُتخصِّصين بالآثار مصلحة عامة في طلب إلغاء القرار الصادر بالموافقة على عرض هذه الآثار في الخارج⁽¹⁾.

ثانياً: الشروط المتعلقة بمحل دعوى الإلغاء:

يتمثل محل دعوى الإلغاء في فحص توافق القرار الإداري الصادر عن السلطات الإدارية مع القانون، ولهذا فإن دعوى الإلغاء تتعلق بقرار إداري صادر عن سلطة وطنية.

ويشترط في القرار المطعون فيه أن يكون قراراً نهائياً ومؤثراً صادراً عن سلطة إدارية وطنية سواءً أكانت مركزية أم لامركزية. وهذا يعني إن القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة غير وطنية أو تلك الصادرة عن سلطات غير إدارية لا يمكن أن يكون محلاً لدعوى الإلغاء.

كما إن القرار الإداري المطعون فيه يحتمل أن يكون قراراً إيجابياً عن طريق تصريح الإدارة به، أو أن يكون قراراً سلبياً يستفاد عنه في سكوت الإدارة، وكذلك فإن عدم اتخاذ الإدارة لقرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقانون يعد في حكم القرار الإداري.

ويلزم أيضاً في القرار الإداري القابل للإلغاء أن يكون مؤثراً في المركز القانوني للطاعن، أي إنه يلحق أذى بالمعنى الواسع برافع الدعوى ويتحقق هذا إذا كان القرار المطعون فيه من شأنه أن يولد أثراً قانونية. وأن يكون القرار المطعون فيه صادراً بعد إنشاء القضاء الإداري ويأتي هذا بمعنى إن رقابة القضاء الإداري لا تنصرف إلى القرارات الصادرة قبل صدور قانون إنشاء الأفضية الإدارية أو قبل نفاذه⁽²⁾.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 333.

(2) المادة (7) الفقرة (ثانياً) البند (د) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي والذي دخل حيز التنفيذ في

ثالثاً: شرط رفع الدعوى في الميعاد القانوني:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء ضد قرار إداري من ذي مصلحة، أن يرفع دعواه خلال أجل معين، فلما كانت دعوى الإلغاء تشكل خطراً كبيراً يهدد القرارات الإدارية، ومن ثم استقرار الحياة الإدارية، فقد حرص المشرع في الدول ذات القضاء المزدوج على تقييد هذه الدعوى بنطاق ضيق من حيث المدة الواجب رفعها فيها⁽¹⁾.

و الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء هو ستون يوماً من تأريخ النشر والإعلان للقرار الإداري المطعون فيه، وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي والمصري على الأخذ بنظرية العلم اليقيني والتي تتحقق في حالة التأكد من علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقيناً، ويعد العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلة تقوم مقام الإعلان أو النشر فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء.

واستقر القضاء الإداري على إن مدة الطعن بالإلغاء من النظام العام، بمعنى إن الطعن المتعلق بها يجوز إثارته في أية حالة كانت عليها الدعوى، كما للمحكمة أن تُثير الطعن من تلقاء نفسها في حالة عدم تعرض الإدارة له، ولا يمكن إطالة المدة بالإتفاق بين الإدارة والأفراد⁽²⁾.

وهذا الميعاد القانوني لدعوى الإلغاء يمكن أن يقف أو ينقطع⁽³⁾، حيث يقف

==

1990/1/10، وكذلك قانون مجلس الدولة المصري رقم (112) لسنة 1946 الذي أشار إلى عدم قبول الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة قبل نشأة مجلس الدولة في 1946/11/15.

(1) ماجد نجم عيدان، المصدر السابق، ص 141؛ د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 214.

(2) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 214-215.

(3) والفرق بين الوقف والإنقطاع هو إن الوقف يُعتد فيه بالمدة التي انقضت قبل أن يطرأ سبب الوقف وتستكمل المدة بعد زواله، بينما الإنقطاع تمحى فيه المدة السابقة على سبب الإنقطاع، ويبدأ سريان الميعاد من جديد بعد زوال سببه، نفس المصدر، ص 152.

بنص من القانون أو القوة القاهرة إذا استحال معها على صاحب الشأن مباشرة الإجراءات القانونية الضرورية للحفاظ على حقوقه. وينقطع الميعاد عند وقوع أمر معين أو واقعة محددة تؤدي إلى إسقاط الأيام التي مرت من الميعاد ويبدأ ميعاد جديد كامل في السريان بعد انقضاء الأمر أو الواقعة⁽¹⁾.

وعن أسباب الإنقطاع الإداري يمكن أن يُرجع إلى أربع حالات:

وهي التظلم الإداري، أو طلب الإعفاء من الرسوم القضائية، أو رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، أو رفعها على غير ذي صفة، أو اعتراض جهة إدارية أخرى على القرار خلال المدة.

أما في العراق، فإن ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري هو ستون يوماً من تاريخ انتهاء مدة الثلاثين يوماً الخاصة بالبت في التظلم أمام الجهة الإدارية المختصة، وفي إقليم كردستان، ميعاد الطعن هو (30) ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء الـ(15) خمسة عشر يوماً الخاصة بالبت في التظلم، ولأن يعد التظلم الإداري قبل الطعن بالقرارات أمام محكمة القضاء الإداري في العراق والمحكمة الإدارية في إقليم كوردستان وجوبياً لذا فإن التظلم لا يعد سبباً من أسباب انقطاع الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء، بل يعد شرطاً من شروط الدعوى.

أسباب الطعن بالإلغاء:

إن القرار الإداري يتمتع بقرينة الصحة أو المشروعية، ويأتي هذا بمعنى إن القرار الإداري يفترض فيه قد صدر صحيحاً ومشروعاً طبقاً لقواعد القانون وإنه خال من كل عيب. ومع ذلك فإن القرينة ليست مطلقة بل قابلة لإثبات العكس، وبالتالي لرافع دعوى الإلغاء أن يقيم الدليل على وجود عيب أو أكثر في القرار الإداري لكي يحكم له بالغاؤه. بيد إن المحكمة ليست مقيدة كل التقييد ببحث

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 334.

مايقدمه الطاعن من أسباب إذ قد تكتشف عيباً آخر في القرار فيكون لها عندئذ أن تثيره من تلقاء نفسها ولو لم يثير في الدعوى إذا كان متعلقاً بالنظام العام، وأن ترتب عليه النتائج القانونية.

وتشكل العيوب التي تعترى القرار الإداري بما يعرف لدى الفقه الإداري بأسباب دعوى الإلغاء أو العيوب التي تصيب القرار الإداري فتجعله غير مشروع يستحق الإلغاء، وقد تمخضت هذه العيوب عن مجهود مجلس الدولة الفرنسي بعد تطور تاريخي طويل، حيث كان عيب الإختصاص هو أول هذه العيوب ظهوراً، وأعقبته عيب الشكل، فعيب الغاية أو الإنحراف بالسلطة، ثم عيب المحل أو المخالفة للقانون، وأخيراً عيب في السبب الذي يقوم عليه القرار الإداري⁽¹⁾.

بينما ظهرت أسباب الطعن بالقرار الإداري أو العيوب التي تعترىها في كل من العراق ومصر بنص من المشرع وبدفعة واحدة⁽²⁾.

ففي مصر فقد نص المشرع صراحةً على تلك العيوب في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة من قانون إنشاء مجلس الدولة رقم (112) لسنة 1946 إلى القرار بقانون رقم (47) لسنة 1972، والذي جاء في المادة (10) من القانون الأخير بأنه "يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الإختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة"⁽³⁾.

(1) د. سعاد الشرقاوي، المصدر السابق، ص 119.

(2) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 223.

(3) ويبدو للوهلة الأولى بان النص المصري قد خلا من عيب السبب كأحد العيوب التي تعترى القرارات الإدارية، بيد أن أغلبية الفقه وأحكام القضاء المصري تذهب إلى أن عبارة (... والخطأ في تطبيقها أو تأويلها..) تنصرف إلى عيب السبب الذي ينتج عن طريق تطبيق القانون أو تأويله. ماجد نجم عيدان، المصدر السابق، ص 191.

أما في العراق، فإن المشرع قد تناول أسباب أو أوجه الإلغاء للإقرار الإداري تحت تسمية "أسباب الطعن في القرارات الإدارية" وقد جاءت في المادة (7/ثانياً/هـ) من قانون مجلس شورى الدولة لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 106 لسنة 1989 على مايلي: (هـ - يعد من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي: 1- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات. 2- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الإختصاص أو معيباً في شكله. 3- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأً في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة. ويعد في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو إمتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الإشتراكي عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً).

وفي إقليم كردستان على الرغم من صدور قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان- العراق رقم 25 لسنة 2008 حديثاً، وبرغم وجود التجارب الجيدة والمتطورة لقوانين الأفضية الإدارية في الدول الأخرى والتي كان من الممكن الإستفادة منها، إلا أن القانون المذكور جاء خالياً من أسباب الطعن في القرارات الإدارية مما نعهه نقصاً في التشريع لابد من تلافيه.

وسوف نبحث في العيوب التي تعتري القرارات الإدارية للتوضيح وبايجاز فيما يأتي:

1- عيب عدم الإختصاص: يقصد من عيب عدم الإختصاص كما عرّفه لافيرير بأنه عبارة عن "عدم الأهلية القانونية لسلطة إدارية في اتخاذ قرار أو أي تصرف لايدخل في اختصاصاتها". ويعرفه (بونار) بأنه "عدم أهلية الموظف للقيام بتصرف يكون من الواجب أن يقوم به موظف آخر"⁽¹⁾. وقد عرفته محكمة

(1) نقلاً عن: فهد عبدالكريم أبوالمعتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط ب، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص 206.

القضاء الإداري في مصر في حكم لها بأنه يعني (عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر)⁽¹⁾.

وتعد قواعد الإختصاص من النظام العام التي يمتنع على الإدارة تعديلها أو التنازل عنها أو الإتفاق على عكسها، ويتعين على القاضي أن يثير عدم الإختصاص من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى. وإذا صدر القرار معيبا بسبب الإختصاص فلا تملك الإدارة تصحيحه

باجراء لاحق، وذلك لأن القاعدة المستقرة في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي هي "إن التصديق اللاحق من السلطة المختصة على القرار المشوب بهذا العيب لا يصححه"⁽²⁾.

ولعيب عدم الإختصاص صورتان هما:

أ- عيب عدم الإختصاص البسيط:

ويقتصر عيب الإختصاص في هذه الحالة على مخالفة قواعد الإختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية أي عند مخالفة قواعد العنصر المكاني أو الزماني أو الموضوعي.

وفيما يتعلق بعدم الإختصاص المكاني، هو أن مجموعة من رجال الإدارة يمارسون سلطتهم على إقليم محدد كالمحافظين ورؤساء البلديات، فإن قاموا باصدار قرارات تكون محلها خارج النطاق الجغرافي لإقليم سلطتهم، أصبحت تلك القرارات معيبا بعيب عدم الإختصاص المكاني.

(1) د. سعاد الشرقاوي، المصدر السابق، ص 190؛ ماجد نجم عيدان، المصدر السابق، ص 193.

(2) د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 101.

أما فيما يتعلق بعدم الإختصاص الزمني، فرجل الإدارة ليس بمقدوره أن يزاول سلطاته، إلا في زمن محدد، فإن هو مارسها دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعية له كان ذلك مخالفة منه لإختصاصه، كأن يباشر فرد معين بإصدار قرار إداري قبل استكمال إجراءات تعيينه في الوظيفة، أو بعد قطع علاقته فيها.

وعيب عدم الإختصاص الموضوعي، يقصد منه أن يصدر رجل الإدارة - فرداً كان أو هيئة - قراراً يدخل فيه اختصاص فرد أو هيئة أخرى ويسمى بعدم الإختصاص الإيجابي وهو أكثر الصور شيوعاً وهناك عدم الإختصاص السلبي ويكون عندما تمتنع سلطة إدارية عن ممارسة اختصاصها خطأً كان أو قصداً وذلك كأن يمتنع موظف أو وزير عن إصدار قرار يدخل في نطاق اختصاصه لإعتقاده مثلاً أنه ليس في حدود اختصاصه، وبالتالي لا يملك السلطة في إصدار هذا القرار⁽¹⁾.

في الحالات السابقة يكون القرار معيباً بعيب عدم الإختصاص البسيط الذي يؤدي إلى جعل القرار قابلاً للسحب أو الإلغاء الإداري والقضائي.

ب- عيب عدم الإختصاص الجسيم " اغتصاب السلطة:

يترتب على إتصاف القرار الإداري بهذا العيب اعتباره معدوماً لا باطلاً وذلك بسبب فقدانه لصفته الإدارية، وبالتالي لا يتحصن بفوات ميعاد الطعن القانوني ويجوز للإدارة سحبها وإلغائها في أي وقت. كما يجوز للمتضرر صاحب المصلحة أن يطعن بالغاءها دون التقييد بميعاد محدد.

(1) ولهذا العيب صور عدة وهي (أ-إعتداء سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها. ب- الإعتداء على سلطة إدارية موازية. ج-إعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة إدارية أدنى منها. ء - إعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية أو العكس. فهد عبدالكريم أبو العثم، المصدر السابق، ص312.

وقد اتفقت غالبية النظم القضائية والآراء الفقهية في حصر حالات إتصاف القرار الإداري بصفة عيب الإختصاص الجسيم وتمثل تلك الحالات في أربع مما يأتي:

- صدور القرار الإداري عن موظف عام لا يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية، كأن يصدر عن فئة الموظفين التي تقع في أدنى درجات السلم الإداري كالسكرتارية والفراشين والحراس... الخ.
- صدور القرار الإداري عن شخص عادي لا علاقة له بالوظيفة الإدارية⁽¹⁾.
- صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية في موضوع اختصاص تعود مباشرته للسلطة القضائية، كأن يصدر المحافظ قرارات إدارية بحسم النزاعات المدنية أو الجنائية بين الأفراد.
- صدور قرار إداري عن سلطة إدارية في اختصاص تعود مباشرته للسلطة التشريعية.

2- عيب الشكل والإجراءات: يتمثل هذا العيب في مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية في إصدار القرارات الإدارية وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذا النوع من العيب، حيث عُرف بأنه "إهمال أو عدم صحة الإجراءات الشكلية الواجب اتباعها في العمل الإداري" أو أنه "إهمال القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري والمظهر الخارجي للقرار الإداري نفسه"⁽²⁾.

(1) وقد أشارت محكمة القضاء الإداري المصري إلى هذه الحالة بقولها "إن القرار المنعدم هو الذي تكون فيه المخالفة صارخة إلى حد يفقد معها القرار طبيعته وتخرجه من دائرة تطبيق الأحكام العامة". فهد عبد الكريم أبو العثم، المصدر السابق، ص 317.

(2) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 234.

ولعيب الشكل حالات عدة منها: صدور القرار شفاهة في أن القانون يستلزم صدوره كتابةً، وقد يتعلق الأمر باغفال توقيع القرار من مصدره أو مصدره، أو بالإشارة إلى النصوص المعتمد عليها القرار، أو بايضاح الإجراءات التي أتبعته قبل إصدار القرار، أو تسبب القرار الإداري. وكذلك لعيب الإجراءات حالات عدة منها: عدم مراعاة الإجراءات الإستشارية، عدم مراعاة المدد المعينة لاتخاذ بعض القرارات، عدم إجراء التحقيق والتصديق وأنظمة سير العمل داخل اللجان والمجالس وغير ذلك⁽¹⁾.

وقد محص القضاء الإداري بين الشكليات والإجراءات الجوهرية التي يستتبع التنكر لها بطلان القرار، والشكليات والإجراءات غير الجوهرية أو الثانوية التي لا يترتب عليها البطلان ولا يؤثر على صحة القرار وسلامته. ويكون عيب الشكل والإجراءات جوهرياً إذا نص القانون على بطلان القرار في حالة عدم استيفائه وكذلك عدم استيفائه يؤدي إلى التغيير في جوهر القرار⁽²⁾.

3- عيب المحل "عيب مخالفة القانون"⁽³⁾: محل القرار الإداري هو موضوعه أو فحواه ويتمثل بالأثر القانوني المباشر الذي يترتب عليه، ويقصد بعيب المحل أو عيب مخالفة القانون أن يخالف موضوع القرار الإداري أحد القواعد القانونية، سواءً أكانت القاعدة القانونية صادرة عن المجلس التشريعي أم عن الإدارة نفسها مكتوبة أو غير مكتوبة، ويتحقق عيب مخالفة القانون أيضاً، إذا لم تلتزم السلطات الإدارية الدنيا بالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية

(1) ماجد نجم عيدان، المصدر السابق، ص 211-212.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 338.

(3) ويقصد من التسمية عيب مخالفة القانون بالمعنى الفني الدقيق العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري وليس بمعناه الواسع الذي يغطي جميع العيوب الأخرى (عيب الإختصاص وعيب الشكل والإجراءات وعيب السبب وكذلك عيب الغاية).

العليا، أو إذا لم تحترم السلطة الإدارية القرارات الصادرة عن نفسها إلى أن يتم تعديلها أو إلغاؤها ويعد عيب مخالفة القانون أهم أوجه الإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقاً في الميدان العملي. وتتخذ عملياً عيب مخالفة القانون أوضاعاً ثلاثة⁽¹⁾، هي:

أ- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.

ب- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية.

ت- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

وفي مجال حماية البيئة مثلاً يُعدّ القرار الصادر من وزير الصناعة بحرق المخلفات الصلبة في غير الأماكن المخصصة من الجهات المعنية متسماً بعيب مخالفة القانون البيئي، ويعد كذلك القرار الصادر من المحافظ باجازه بناء دار سكنية خارج نطاق التصاميم الحضرية. أو قرار إداري بادخال نفايات خطرة وإشعاعية من أراضي دولة أخرى إلى الأراضي أو الأجواء أو المجالات البحرية العراقية دون إشعار مسبق واستحصال الموافقات الرسمية.

4- عيب السبب: يشترط في القرارات الإدارية أن تقوم على سبب صحيح يبرر صدوره، والسبب هو الحالة القانونية التي تحدث وتشكل الدافع للإدارة في اتخاذ القرار، ويمثل عنصر البدء في وجود القرار الإداري، إذ عرفته المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه "حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على الإدارة التدخل بقصد إحداث أثر قانوني"⁽²⁾.

(1) د. عدنان عمرو، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 129.

(2) المصدر نفسه، ص 118.

وعرفه د. سليمان محمد الطماوي بأنه " حالة واقعية أو قانونية، بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما " (1).

إذن المقصود من عيب السبب هو أن تكون الأسباب الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار معين التي تدعيها الإدارة أو يكشف عنها القضاء الإداري غير موجودة، وقد عد القضاء الإداري الفرنسي عيب السبب أو عيب انعدام السبب عيباً مستقلاً عن عيوب الإلغاء. في حين إن القضاء الإداري المصري وإن يعد السبب الصحيح ركناً من أركان القرار الإداري وتخلفه يعد عيباً من عيوب القرار ويمكن الطعن بالغائه، إلا إنه لا يعده عيباً مستقلاً قائماً بذاته وإنما يعده صورة من صور مخالفة القانون أو الإنحراف بالسلطة.

كما اتجه القضاء الإداري في العراق إلى اعتبار السبب ركناً من أركان القرار الإداري وبالتالي انعدامه يمثل عيباً من العيوب التي يمكن الإستناد عليها في طلب إلغاء القرار الإداري، هذا على الرغم من عدم وضوح موقف المشرع العراقي من عيب السبب كأحد عيوب أو أسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري (2).

5- عيب الغاية: عيب الغاية أو انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة يتمثل بان يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له (3).

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق، ص 598.

(2) ماجد نجم عيدان، المصدر السابق، ص 212.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي ود. ماجد راغب الحلوي، الدعاوي الإدارية (دعوى الإلغاء، دعاوي التسوية)، ط ب، دار الجامعة الجديدة، 2005، ص 251.

وبهذا فإنه على رجل الإدارة أن يسعى بما يصدره من قرارات الى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه بهذه القرارات. فإذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً للقرار الإداري وجب على رجل الإدارة أن يهدف باصداره إلى تحقيق المصلحة العامة، فإذا خالف ذلك وقصد بتصرفه تحقيق هدف آخر وقع قراره باطلاً مستحق الإلغاء. وذلك لأن السلطة التي منحها القانون لرجل الإدارة ليس لها ما يبررها سوى لتحقيق المصلحة العامة أو إحدى صورها التي يعينها القانون على وجه التحديد. ولذلك فإن عيب الغاية يتمثل في صورتين⁽¹⁾:

- أ- مخالفة المصلحة العامة: وهذا يكون غالباً في مجال السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، كأن يصدر رجل الإدارة قراراً لمصلحته الشخصية أو بناءً على نزعة انتقامية أو سياسية أو شهوانية بعيدة عن المصلحة العامة.
- ب- مخالفة تخصيص الأهداف: قد يحدد القانون لرجل الإدارة هدفاً أو أهدافاً معيناً يسعى إلى تحقيقها من خلال ما يصدره من قرارات، فإذا ما استهدف بقراره تحقيق هدفاً غير الأهداف المحددة له، وقع قراره باطلاً لإنحراف السلطة حتى وإن ابتغى المصلحة العامة.

(1) د. مصطفى أبو زيد فهبي ود. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص 255.

المبحث الثاني

مسؤولية الإدارة البيئية

بعدما أصبح الحق في بيئة نظيفة خالية من التلوث من المبادئ الدستورية والقانونية في أغلب دول العالم إن لم تكن أجمعها، وبالتالي بات لزاماً على الجهات والأطراف العامة والخاصة وكذلك الأفراد أن يحترموا هذا الحق ويوفوا بواجباتهم تجاه تحقيقه وعدم تعريضه للخطر والضرر.

وفي هذا المجال فأن الإدارة أو السلطة الإدارية تكون من أولى واجباتها أن تحمي ذلك الحق وتقوم بممارسات وانشطة ضبطية أو مرفقية لأجل تحقيق ذلك الهدف، وأن تلج جميع الميادين والمجالات التي تمت إلى حياة الأفراد وحقوقهم وحررياتهم بصلة مباشرة أو غير مباشرة، إذ يمكن للإدارة أن تنظم نشاط الأفراد والأشخاص المعنوية من خلال اتباع الطرق القانونية الوقائية التي تتمثل بالحظر والترخيص والإخطار، بالإضافة إلى الطرق القانونية الرادعة والزاجرة والتي تمثل الجزاءات الإدارية إزاء كل فعل يشكل اعتداء على البيئة⁽¹⁾.

وإذا ما فشلت الإدارة باجرائها الوقائي في دفع الضرر، وكان الضرر واقعاً على الأفراد أو البيئة كانت الضمانة الأخيرة هي إثارة مسؤولية الإدارة عن تلك الأضرار، والمسؤولية هنا تقوم على أساس الخطأ دون الإلتفاف فيما إذا كان خطأً شخصياً أو مرفقياً.

بيد إن الموضوع في مجال مسؤولية الإدارة عن الأضرار في القضايا البيئية يمكن لها أن يتعقد بسبب صعوبة إثبات الخطأ أو نسبة إلى الفاعل وخاصةً في حالة ما إذا كان التلوث راجعاً لأسباب طبيعية وأخرى صناعية، الأمر الذي يصعب معه إثبات

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 344.

قيام مسؤولية الإدارة بسبب تعذر إثبات الخطأ في جانب الإدارة وعدم تحقيق الرابطة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الواقع.

لهذا سوف نبحت كيفية حماية البيئة من خلال قواعد المسؤولية الإدارية، سواءً أكانت قائمة على وجود الخطأ وتبني عليه كأصل عام في مجال المسؤولية الإدارية (في المطلب الأول)، أم التي تبني على أساس المخاطر، الإستثناء الذي أوجده مجلس الدولة الفرنسي وفي هذه الحالة تسأل الإدارة دون أن ينسب إليها خطأ معين (في المطلب الثاني)⁽¹⁾.

- المطلب الأول: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ
- المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

(1) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ك2، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، ط ب، دار الفكر العربي، 1977، ص 118؛ د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، المصدر السابق، ص 247 وما بعدها.

المطلب الأول

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

تقوم هذه المسؤولية على أساس أركان ثلاثة: الخطأ، الضرر والعلاقة السببية بينهما، وترجع أصالة القواعد الإدارية في هذا الصدد إلى ركن الخطأ، إذ صوره مجلس الدولة الفرنسي تصويراً مغايراً للأفكار المدنية المسلمة بها⁽¹⁾.

وبهذا فإن الحديث عن قواعد المسؤولية الإدارية يستبعد الحديث عن قواعد المسؤولية المدنية التي تحكمها قواعد القانون المدني، لأن قواعد المسؤولية الإدارية قضائية المنشأ، تراعي الإعتبارات الخاصة بالإدارة وتجسد سياسة تبناها مجلس الدولة الفرنسي، والتي تنبذ عدم التقييد بقواعد عامة مقدماً، واستنباط هذه القواعد أو التوجيهات من مقتضيات الحياة الإدارية بما ينسجم مع حماية حقوق الأفراد. ولهذا كان يردد دوماً إن قواعد المسؤولية الإدارية.. تتنوع وفقاً لحاجات المرافق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"⁽²⁾.

كما إن الخطأ المرتب للمسؤولية قد يكون خطأً شخصياً وبالتالي يتحمل الموظف المخطئ عبء التعويض عن الأثر الضار الذي أحدثه، أو يكون الخطأ مرفقياً وتحمل بموجبه الإدارة عبء التعويض⁽³⁾.

(1) بيد إن هذا لا يأتي بمعنى أن قواعد القانون المدني مستبعد تماماً في مجال المسؤولية الإدارية، بل تجد نصيبها في التطبيق في كل حالة يكون الإختصاص فيها للمحاكم المدنية، مثل المسؤولية الناجمة عن نشاط المرافق التجارية والصناعية والمرافق الحديثة التي تطبق عليها القضاء ذات القواعد المتبعة بالنسبة للمرافق التجارية والصناعية، وكذلك إذا كانت المسؤولية ترجع إلى إعتداء الإدارة على الأملاك الخاصة، وكذلك في كل مرة يجعل المشرع الإختصاص للمحاكم القضائية بنص خاص. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 116-117.

(2) المصدر نفسه، ص 113.

(3) د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية، ط ب، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 207 وماتلها..

وقد قيلت معايير فقهية عدة في شأن التمييز بين نوعي الخطأ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يتبن معياراً محدداً للفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي، حيث استعان بالمعايير كافة في فضّ المنازعات القضائية التي عرضت عليه، كما إن القاعدة السائدة التي يَسير عليها القضاء الإداري الفرنسي هي التوسع في صور الخطأ المرفقي لحماية للإفراد وللموظفين كليهما⁽¹⁾.

(1) ومن المعايير تلك:

أ- معيار الخطأ العمدي أو القصدي: والذي ينسب إلى العلامة الأستاذ الفرنسي لافيرير (LaFerriere) وبموجبه يكون الخطأ مرفقياً إذا لم يصطبغ الفعل الضار بطابع شخصي، ويكشف وينبئ بان الموظف عرضة للخطأ والصواب، ويعد الخطأ شخصياً إذا كشف عن ضعف الإنسان ونزواته وعدم تبصره.

ب- معيار الخطأ القابل للإنفصال: ينسب هذا المعيار إلى العلامة الفرنسي هوريو (Hauriou) ويعد الخطأ شخصياً إذا امكن فصله مادياً أو معنوياً عن الوظيفة التي يشغلها الموظف ومهامه التي يؤديها، ويعد الخطأ مرفقياً إذا اتصل بالوظيفة اتصالاً لايمكن فصله عنها أو عن اداء مهماتها مادياً أو معنوياً. ج- معيار الخطأ الجسيم: يرى الفقيه (Jeze) بان الخطأ الشخصي هو الخطأ الجسيم الذي يرتكبه الموظف وينسب إليه، كالخطأ الجسيم في تقدير الوقائع أو القانون، أو إذا إنطوى الخطأ المرتكب على جريمة جنائية. د- معيار الغاية: ركز عليه العلامة الفرنسي (Duguitt) دوجي، ويرى إن الخطأ يعد مرفقياً إذا كان الهدف الذي حمل الموظف على إتيانه وارتكابه هدفاً يندرج ضمن أهداف وغايات الوظيفة التي يشغلها، بينما يعد الخطأ شخصياً إذا استهدف الموظف في ارتكابه تحقيق غايات وأهداف لا تمت بصلة إلى أهداف المرفق الذي ينتهي إليه أو إلى الوظيفة التي يشغلها والمهام التي يؤديها. هـ- معيار طبيعة الإلتزام الذي أُجل به: يرى الأستاذ (Rasy) في طبيعة الإلتزام الذي أُجل به من خلال خطأ الموظف معياراً للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، وبالتالي فأن الموظف يتحمل طائفتين من الإلتزامات وهما الإلتزامات العامة والإلتزامات الخاصة. ويعد الخطأ شخصياً إذا كان الإلتزام الذي أُجل به من الإلتزامات العامة، بينما يعد الخطأ مرفقياً إذا كان الإلتزام الذي أُجل به من الإلتزامات الخاصة بالوظيفة التي ترتبط بالعمل الوظيفي نفسه.

للمزيد ينظر: د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط1، دار وائل للنشر، 2008، ص 164 وما بعدها؛ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 119 وما بعدها.

وبعدما أشرنا في الفصول السابقة إلى تكوين ونشاطات الإدارة للبيئة والتي تتبنى سياسة نحو وقاية البيئة من الأضرار والأخطار، وتملك في سبيل ذلك عدد غير قليل من وسائل وتقنيات وجزاءات إدارية وقانونية لأداء عمله الوقائي على أكمل وجه. لهذا فإن الإدارة بسبب تمتعها بالسلطات والإمكانيات التي منحت أياها في هذا المجال (مجال حماية البيئة) فإنها تقوم بحقها جراء أي إخلال أو تَلَكُّؤ في أداء واجبه البيئي، المسؤولية الإدارية⁽¹⁾.

الأمر الذي حرى بالبعض إلى القول بضرورة تحمل الإدارة المسؤولية إزاء كل فعل ملوث للبيئة سواء أكان صادراً عن خطأها المرفقي ام عن موظفيها أم عن نشاط الأفراد والهيئات الخاصة، مادامت الإدارة مسؤولة عن تنظيم وإدارة المرافق العامة⁽²⁾.

كما إن اشتراط الجسامة في الخطأ والضرر البيئي المترتب عليه يجعل من المضرور في حالات كثيرة ضحية لخطأ الإدارة البسيط على الرغم من إمكانية إثباته بصورة يسيرة ونسبته إلى الإدارة، غير إن القضاء لا يحكم للمضرور بالتعويض إذا كان الخطأ يسيراً، الأمر الذي يجعل من الإدارة أن تهمل الكثير من الأفعال والممارسات المضرة بالبيئة وتقف ساكناً إزاءها وذلك بسبب إن الضرر البيئي له طبائع خاصة، منها ما ترجع إلى طبيعة البيئة ذاتها كونها لها القدرة على التنفس والتجدد التلقائي، الأمر الذي يخفف من جسامة الخطأ المقترف وبالتالي يلطف من غلواء الضرر الناجم عنه⁽³⁾.

(1) د. سعيد سالم جويلي، المصدر السابق، ص 25.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 350.

(3) للإطلاع على خاصيات الضرر البيئي ينظر: د. عبدالسلام منصور الشوي، المصدر السابق، ص 51 وماتلمها؛ عيسى مصطفى حمادين، المسؤولية المدنية التقصيرية عن الأضرار البيئية، ط ب، مؤسسة

ومع ذلك فقد أحسن القضاء العراقي والمصري في عدم التمييز بين الخطأ الجسيم أو اليسير عند إثارة مسؤولية الإدارة فالخطأ واحد، وإذا ما ترتب عليه ضرر بالغير، وجب على الإدارة التعويض عنه على الرغم من طبيعة الخطأ الذي اقترفته سواءً أكانت جسيمة أم يسيرة، بعكس موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي يستلزم في الخطأ درجة معينة من الجسامه لترتب المسؤولية والتعويض إزاءها⁽¹⁾.

هذا في حين إن مسؤولية الإدارة جراء أخطائها في مجال حماية وتحسين البيئة تتجسد من خلال الواجبين اللذين تتحملهما كنتيجة مترتبة على الحق في بيئة سليمة، وهما واجب الحفاظ على البيئة وتحسينها وكذلك واجب وقاية البيئة⁽²⁾.

==

حمادة للدراسات الجامعية للنشر والتوزيع، 2008، ص 99 وماتلها.

(1) مثلاً: ففي قضية لاتي الشهير الذي صدر في 23/يونيو/1976، والتي تتلخص بان سيد لاتي يملك قصراً مجاوراً للملحى ليلي تديره السيدة Forgue بموجب عقد بينها وبين عمدة المدينة في 21/مارس/1960 وكان سكان العي يستخدمون الملحى الليلي الذي حصل على ترخيص من المحافظ يفتح أبوابه حتى الساعة الرابعة صباحاً ويقع الملحى في مجاورة القصر الريفي الذي يملكه السيد Latty. والسيد لاتي لم يكن يستطيع النوم بسبب الضوضاء الصادرة عن الملحى الليلي خصوصاً في شهر يوليو وأغسطس، فقد قدم طعناً أمام مجلس الدولة مطالباً أياه بتحميل العمدة مسؤولية هذه الضوضاء وتعويضه عن الأضطرابات والأصوات الصاخبة التي تغل بسكنته من جراء الضوضاء الزائدة عن حددها والصادرة عن الملحى الليلي القريب من قصره. وأسس طعنه على أن العمدة لم يقم بما يجب عليه من إستخدام السلطات المخولة له بموجب نظام الضبط البلدي وقانون التخطيط العمراني والإسكان، لمنع الضوضاء المخلة بالسكينة العامة. إلا إن المجلس رفض الطعن على أساس إن العمدة لم يرتكب خطأً جسيماً، مع إنه سلم بنقص الإحتياجات التي إتخذها لمنع الضوضاء. أشار إليها، د. داوود الباز، حماية السكينة العامة، المصدر السابق، ص 254.

(2) بيد أن الإدارة وحدها لا تكون متحملة للواجبين المذكورين إزاء البيئة، بل يعدان واجبين على الأفراد والسلطات العامة ومن ضمن هذه الأخيرة الإدارة العامة، ينظر: د. رجب محمود طاجن، المصدر السابق، ص 194 ومابعدها.

ومن خلال البحث في قوانين البيئة يتجلى الدور الوقائي للإدارة في مجال حماية البيئة وتحسينها، إذ أنها تتبنى سياسات وآليات وتقوم بممارسات وأنشطة وقائية على الأكثر، وبالتالي فأن مسؤوليتها الإدارية تقوم على شكل أخطاء في مجال وقاية البيئة وعناصرها من الأضرار البيئية (الملوثات).

إلا أنه تقوم مسؤولية الإدارة في مجال وقاية البيئة في صور مختلفة باختلاف الخطأ المنسوب إليها، إذ قد تخطأ في عدم قيامها بواجب وقاية البيئة (الفرع الأول) وتمثل هذه الصورة الجانب السلبي في خطأ الذي ترتكبه الإدارة أو أن تخطأ الإدارة في قيامها بواجب وقاية البيئة (الفرع الثاني) وهذه تمثل الصورة الإيجابية لخطأ الإدارة البيئية.

الفرع الأول

خطأ الإدارة بسبب عدم قيامها بواجب وقاية البيئة

لاشك إن قيام الإدارة بواجبها تجاه البيئة من خلال وقياتها من الأضرار التي قد تصيبها، يتطلب أن تتخذ وتتبنى الإدارة مجموعة من الإجراءات القانونية والمادية، مثل إصدار الأوامر والقرارات الإدارية، وكذلك عدم تقديم عملها بصورة مجددة، وقيام الإدارة البيئية بواجب الرقابة والتوجيه.

فإذا لم تقم الإدارة بواجباتها تلك والتي قررتها القوانين البيئية لها، كانت مخطئة وقامت مسؤوليتها الإدارية واستحقت عليها التعويض للمتضررين منها. وفي هذا الفرع سوف نبحث هذا الموقف السلبي للإدارة إزاء وقاية البيئة من خلال بحث صور الأخطاء المرفقية الثلاث التي أشرنا إليها أعلاه، وهي:

أولاً: عدم اتخاذ الإدارة القرارات الإدارية اللازمة لوقاية البيئة:

إن امتناع الإدارة البيئية عن إصدار الأوامر والقرارات الإدارية في مجال حماية البيئة ووقايتها من الأضرار والأخطار، على الرغم من وجود ما ينبىء عن ذلك، كأن

تكون الوقائع والأسباب القانونية والواقعية موجودة وتستلزم تدخل الإدارة لمنع حدوث تلوث في البيئة من خلال إصدارها لقرارات إدارية محددة، فأنها تكون قد أخطأت ويمكن إثارة مسؤوليتها الإدارية.

ومثال على ذلك كأن تمتنع سلطات الضبط الإداري البيئي عن اتخاذ القرارات الإدارية التنظيمية والفردية أو استعمال القوة المادية لأجل حماية النظام العام البيئي، كما في حال عدم اتخاذها لقرارات وتدابير توقي وتحمي الأفراد من مخاطر الفيضانات التي تلحق أضراراً فادحة في الأراضي الزراعية ومنتجاتها، أو في حال امتناع الهيئات الإدارية المكلفة بحماية الصحة العامة عن إصدار قرارات لمصادرة المواد الغذائية الفاسدة واثلافها أو في حال عدم قيام الهيئات الإدارية المختصة بإصدار قرار لضبط وسائل ومعدات وغلق الأماكن التي تخلق راحة المواطنين وتضر بسكينتهم⁽¹⁾.

وهناك تطبيقات لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، منها: في قضية السيد دوبليه (Doublet) حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي حقه في أن يحصل على تعويض من البلدة جراء ما أصابه من الضرر، بسبب الضوضاء المنبعثة من أحد المساكن المستعملة من قبل معسكر للجيش في المدينة بشكل يزعج المجاورين، ويعرض النظام العام بالمنطقة للخطر، ونتيجة عدم استخدام عمدة المدينة السلطة التي يتمتع بها في إصدار قرار الضبط للمحافظة على السكينة العامة⁽²⁾. وفي حكم آخر له في عام 1980 قرر إنه إذا تراخى العمدة تراخياً مفرطاً في عدم اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الضوضاء، فإن الطاعن يستطيع الإلتجاء إلى مسؤولية الدولة لإزالة هذا التقصير أو التصرف السلي المفرط⁽³⁾.

(1) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص 195.

(2) نقلاً عن: د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 353.

(3) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص 194.

ثانياً: عدم قيام المرفق باداء عمله:

فقد يتخذ إدارة المرفق موقفاً سلبياً بامتناعها إزاء القيام بعمل أو تقديم الخدمة المطلوبة منه والتي يجب عليها القيام به، إذ إن هذا الإمتناع يشكل خطأً مرفقياً تسأل عنها الإدارة لتعويض الأضرار الناجمة عنه وإن ذلك يطبق على الإختصاصات المقيدة لجهة الإدارة، كما يطبق على الإختصاصات التقديرية. وقد اعتبر البعض ترتب المسؤولية الإدارية عن عدم قيام المرفق باداء الخدمة يأتي بمثابة تقدم مجلس الدولة الفرنسي خطوة أخرى في اجتهاده القضائي⁽¹⁾.

وأرجع د. سليمان الطماوي علة هذه الصورة من الخطأ المرفقي للإدارة إلى "... تبلور الأفكار الخاصة بسير المرافق العمومية وبمهمة مجلس الدولة إزاء الإدارة، فسلطات الإدارة أو اختصاصاتها لم تعد امتيازاً لها تباشره كيفما شاءت ومتى أرادت، ولكنها واجب على الموظف يؤديه بكل أمانة ومع حرصه التام على المصلحة العامة"⁽²⁾.

كما تبرز هذه الصورة بجلاء في الأعمال المادية للإدارة ولا سيما في الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة ومن امثلتها قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن عدم إنشاء حواجز وقائية تمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع، أو عدم إزالتها لقطع الحديد والأنقاض التي ألقيت في أحد الأنهار مما أدى إلى اصطدام سفينة بها، أو إحجام الإدارة عن صيانة إحدى الطرق العمومية مما أدى إلى تدهورها بشكل كبير، وأدى إلى انقلاب مركبة وإصابة ركبها باضرار أو عدم قيام الإدارة بتقليم الأشجار المحاذية لجوانب الطرق البرية أو المائية مما أدى إلى سقوط فروعها على المركبات والسفن وأصابة ركبها باضرار⁽³⁾.

(1) المصدر نفسه، ص 195.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 140.

(3) للمزيد من الأمثلة ينظر: د. علي خطار شطناوي، المصدر أعلاه، ص 195-196.

بيد إن مجلس الدولة الفرنسي قد أضفى على إمكانية قيام مسؤولية الإدارة في هذا المجال روح التطور وجعلها مرنة لتستجيب ومقتضيات الإدارة في مواجهة الظروف المستجدة بسبب التطور العلمي والتقني الحاصل في كافة المجالات الصناعية والتجارية والزراعية، حيث سحب المسؤولية إلى حالة ما إذا امتنعت الإدارة عن القيام ببعض الأشغال العامة كما في حال تسرب مخلفات الصناعة السائلة قبل تدويرها ومعالجتها إلى النهر نتيجة إهمال الإدارة في ربط هذه المخلفات في شبكة التدوير والمعالجة، أو أنها تترك المخلفات مباشرة إلى الفضاء دون معالجة أو تدوير⁽¹⁾.

كما تُسأل الإدارة عن تعويض الأضرار الناجمة عن امتناع الإدارة في تطبيق القوانين باعتباره خطأً مرفقياً ولكن شريطة أن تتوافر شروط معينة، وهي⁽²⁾:

1- أن يكتسب امتناع الإدارة عن التنفيذ طابعاً آلياً، أي تنحو الإدارة منحى الإمتناع عن تنفيذ القانون أو النظام في جميع الحالات التي يطلب منها ذلك.

2- أن ينطوي مسلك الإدارة بالإمتناع من تطبيق القانون أو النظام على مخالفة للقانون، فيما عدا الحالة التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً تقديرياً، فإنه في هذه الحالة لا يكون أساس مسؤوليتها الخطأ، وإنما عيب الإنحراف بالسلطة، ولهذا يجب أن يكون ذلك الإمتناع مخالفاً لسلطتها المقيدة.

3- يجب أن يكون الضرر المترتب على امتناع الإدارة عن تطبيق القانون أو اللائحة خاصاً بفرد معين أو حالة معينة، مع تطبيقه بالنسبة لحالات أخرى.

وبتحقيق الشروط الثلاثة المذكورة التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي في إمتناع المرافق الإدارية عن أداء واجبه بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 354.

(2) د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 198؛ د. أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، ط ب، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2005، ص 20.

عندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة المصحوبة بالخطأ المرفقي، فمثلاً إمتناع المرافق الإدارية المعنية بالزراعة باتخاذ الإجراءات الوقائية لمنع انتشار الآفات الزراعية المعدية والحد منها، يؤثر سلبيًا على الزراعة ويسبب أضراراً بالغة للأفراد.

وتطبيقاً لذلك فإن إنعدام أي من الشروط المذكورة يؤدي إلى عدم قيام مسؤولية الإدارة وبالتالي عدم تعويض المتضررين، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم مسؤولية بلدية باريس عن عدم تنفيذ اللوائح، في صدد طلب تقدم به أحد التجار حيث استأجر محلاً في أحد الأسواق العامة في باريس وطالب بلدية باريس بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن امتناعها عن تنفيذ اللوائح التي تمنع الباعة المتجولين من بيع سلعهم على الطرقات العامة، منعاً لمنافستهم للتجار الذين يمارسون مهنتهم داخل الأسواق العامة، ولكن مجلس الدولة رفض الحكم بالتعويض استناداً إلى أن الضرر عام وليس مقصوراً على رافع الدعوى.

وفي حالة ثانية، أصدرت الحكومة الفرنسية مرسوماً في 21/ ديسمبر/ 1911 بتنظيم السفن التجارية، مستهدفاً بذلك حماية السفن الفرنسية لاسيما في المستعمرات، ولكن المرسوم لم يطبق إطلاقاً مما حمل إحدى شركات الملاحية الفرنسية في المستعمرات على أن تطلب الإدارة بتعويض عن امتناعها عن تنفيذ هذا المرسوم. وفي هذه الحالة كذلك قرر مجلس الدولة رفض التعويض لأن الإمتناع عن تطبيق المرسوم كان عاماً، فلم يلحق بالشركة ضرراً غير ذلك الذي يجب أن يتحملة كل مواطن في سبيل تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

(1) نقلاً عن: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 146.

ثالثاً: عدم قيام الإدارة بالرقابة والتوجيه:

إن الإدارة كما مرّت بنا تتمتع بسلطات وامتيازات شتى من بينها الرقابة والتوجيه والتي عليها أن تقوم بواجباتها التي تقتضيها تلك الوظيفة، وبالتالي فإن أيّ إخلال في هذا المجال أو الإمتناع عن القيام بمتطلبات الوظيفة الرقابية والإشرافية متى ما ترتب عنه إلحاق أضرار بالأفراد عندئذٍ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ⁽¹⁾.

فمثلاً يمكن إثارة مسؤولية وزارة البيئة في إقليم كردستان عن عدم القيام بواجبها الرقابي المتمثل بمراقبة المؤسسات والمشاريع والمنشآت والأنشطة المختلفة متى ما ترتب عن نشاط أي من المؤسسات والمشاريع والأنشطة الخاضعة لرقابتها ضرراً بالغاً يلحق بالأفراد او بالبيئة، ويكون مسؤوليتها على أساس خطئها المتمثل بعدم القيام بمهمة الرقابة والتوجيه⁽²⁾.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن اهمالها في رقابة الأشخاص الذين يجب عليها رقابتهم كأن يكونوا هؤلاء طلبة في المدارس ولحقهم الضرر نتيجة الإهمال في الرقابة، وكما لو أهملت إدارة مشفى الأمراض العقلية في رقابة المجانين فتمكن أحدهم من الهرب أو أشعل حريقاً، أو أن يحصل المشرفون على الجنود في رقابتهم فيلحقون الضرر ببعض الممتلكات الخاصة.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص356.

(2) المادة (السادسة عشرة) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان- العراق رقم (8) لسنة 2008.

الفرع الثاني

خطأ الإدارة بسبب سوء أدائها لواجب وقاية البيئة

الإدارة البيئية باعتبارها مسؤولة عن وقاية البيئة فإنها تقوم باصدار قرارات وأوامر إدارية وتقديم خدمات بيئية، كما تقوم بمهام الرقابة والتوجيه على المنشآت والمؤسسات التي قد تسبب بانشطتها ضرراً بالبيئة، لهذا فإنها وفي إطار عملها لوقاية البيئة ودرءها من المخاطر والأضرار قد ترتكب أخطاءً مرفقية أو شخصية، وبالتالي بموجها أن يثار مسؤوليتها متى ترتب عن تدخلها ضرراً بالأفراد أو بالبيئة.

و تستند قيام هذه المسؤولية على صورة من صور الخطأ المرفقي التي ظهرت على يد مجلس الدولة الفرنسي، وهي صورة "سوء أداء المرفق للخدمة"، والتي تعد أقدم صور الخطأ المرفقي ظهوراً، كما إنها تفترض قيام المرفق العام بعمل إيجابي، أي اداء الخدمة المنوطة به لكنه أداها بشكل سيء. وعليه تسأل الإدارة عن خطئها سواء تمثل الخطأ في قرار إداري أو في عمل مادي ويستوي أن يقع بفعل شيء من الأشياء أو حيوان من الحيوانات التي تملكها الإدارة، أو بفعل موظف أو موظفين سواء أكانوا معينين أم مجهولين⁽¹⁾.

ففي مجال إصدار القرارات الإدارية المعيبة باحدى العيوب التي قد تعترها، فإن أصابت تلك القرارات الإدارية غير المشروعة أضراراً بالأفراد عندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة عن خطأها المرفقي أو الشخصي، ففي مجال حماية البيئة كأن يصدر قراراً إدارياً معيباً بعدم الإختصاص وتضرر بالبيئة والأفراد كما في حال إصدار قرار إداري من قبل وزير الصناعة في إقليم كردستان يسمح لأحد الأشخاص بممارسة نشاط صناعي معين على الرغم من عدم وجود الشروط البيئية اللازمة لذلك

(1) د. علي خطار شطناوي مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص 192؛ د. أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، المصدر السابق، ص 19.

النشاط أو إن مخلفاته الصلبة والسائلة والغازية ذات أضرار جسيمة على البيئة والإنسان، في حين إن إصدار الترخيص يكون من اختصاص وزارة البيئة⁽¹⁾.

وقد تضمن قضاء مجلس الدولة الفرنسي تطبيقات في مجال مسؤولية الإدارة المترتبة على تصرف قانوني غير مشروع، وفي هذا المجال أقر القاضي الإداري الفرنسي مسؤولية الإدارة بسبب منحها ترخيص على ضوء دراسة لا تحتوي على عناصر كافية لتقدير آثار مستثمرة فلاحية على البيئة⁽²⁾.

أو كما لو زودت الإدارة الأفراد بمعلومات خاطئة بنوا عليها تصرفاتهم فلحقهم ضرر من جراء ذلك، أو تعجل الإدارة في تنفيذ حكم قضائي قبل أن يصبح قابلاً للنفاد، أو تقرر الإستيلاء على بعض الأموال في غير الحالات المصرحة بها قانوناً، أو أن تطبق الإدارة القوانين تطبيقاً خاطئاً، أو بنت الإدارة إحدى قراراتها الإدارية على أمور غير صحيحة⁽³⁾.

أو أن يكون القرار الإداري مصحوباً بعيب في الشكل والإجراءات، كما في حال صدور قرار إداري من قبل وزير البيئة في إقليم كردستان بايقاف العمل أو غلق أو سحب الموافقة البيئية مؤقتاً لمنشأة أو مشروع ملوث للبيئة لحين معالجة التلوث دون أن يسبق إصدار ذلك القرار إنذار المنشأة أو المشروع لإزالة العامل المؤثر أو المضر بالبيئة⁽⁴⁾. أو أن يكون القرار الإداري معيباً في محله، كأن تصدر وزارة البيئة ترخيصاً لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة دون

(1) حيث جاء بصدد تعريف الموافقة البيئية (الترخيص البيئي) في إطار المادة الأولى الفقرة (32) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم (8) لسنة 2008 بأنه "الموافقة البيئية: وثيقة رسمية تصدرها الوزارة تسمح بموجها ممارسة أنشطة محددة من وجهة النظر البيئية".

(2) وناس يحيى، المصدر السابق، ص 184.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 139.

(4) المادة الحادية والأربعون من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم 8 لسنة 2008.

أن تعد دراسة لتقييم الأثر البيئي للأنشطة والمشاريع التي سيقومها أو أن يقترن القرار الإداري بإساءة استعمال السلطة كأن يصدر رجل الإدارة الترخيص لإنشاء مصنع معين على خلاف المحددات والمواصفات البيئية لأحد أقاربه⁽¹⁾.

وجدير بالإشارة إلى إنه وفقاً للمادة الثالثة عشر " خامساً " من قانون مجلس شورى لإقليم كوردستان العراق تحقق للمحكمة الإدارية النظر في طلبات التعويض من الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المعيبة بصفة أصلية، من دون أن تشترط جمعها مع دعوى الإلغاء في طلب واحد كما هو الأمر بموجب المادة السابعة من القانون رقم 106 لسنة 1989 قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى العراقي⁽²⁾.

وكذلك يمكن أن يرجع خطأ الإدارة إلى سوء تنظيم وتسيير المرفق لعمله؛ فمن المعلوم إن المرافق العامة تحكمها مجموعة من المبادئ القانونية وهي (مبدأ دوام سير المرافق العامة ومبدأ قابلية المرفق للتطور ومبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرفق)، وبالتالي عليها أن تراعي المبادئ المذكورة وتستمر في تقديم الخدمات باستمرار ودون انقطاع كي لا تسبب في إرباك حياة المنتفعين وتراعي في ذلك حماية البيئة، كما عليها أن تطور نفسها مع الظروف والمستجدات العلمية والتقنية، ولا سيما في مجال حماية البيئة ووقايتها من الأضرار التي يمكن أن تصيبها. كأن تشغل الآلات والمكائن ما يكون ضررها قليلاً على البيئة وذلك بان تكون هذه المعدات حديثة الصنع أو أن تستعمل نوعية محسنة من الوقود التي لا ينتج عنها ما يلوث الهواء، أو أن يستعمل وحدات معالجة وتدوير لكل أنواع المخلفات الصناعية المتولدة عن ممارسة الأنشطة المختلفة⁽³⁾.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 360.

(2) د. مازن ليلوراضي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 155.

(3) حيث إن القوانين البيئية قد ألزمت الجهات الإدارية بمراعاة متطلبات حماية البيئة في عملها وكذلك

ومع ذلك فإن خطأ المرفق أو أساء في القيام بعمل ما، وتمخض عن ذلك إلحاق أضرار بالبيئة أو بالأفراد عندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة على أساس خطأها المرفقي.

وتطبيقات هذا النوع من الخطأ المرفقي "سوء أداء المرفق لعمله" زاخرة وكثيرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والذي تمخض عنه مسؤولية الإدارة. ومن أمثلة ذلك: الأضرار الناجمة عن التدريبات العسكرية، ونسيان أحد الأطباء الجراحين لقطعة شاش في بطن أحد المرضى، والأضرار التي تسببها السيارات الحكومية والطائرات الحربية، والأضرار التي تلحق ببعض العاملين في المرفق (تسمم بعض الموظفين) نتيجة سوء تهوية أماكن العمل عقب تدفئتها بالفحم، أو الأضرار التي تلحق بالأفراد نتيجة استعمال لمواد تالفة أو غير صالحة⁽¹⁾.

كما يمكن أن تخطأ الإدارة في ممارسة عملها الرقابي والتوجيهي وأن تصيب البيئة بالأضرار جراء تلوثها، غير إن مصدر هذه الأضرار التي قد تثير مسؤولية الإدارة ليست ناتجة عن مخلفات المرافق العامة التي تديرها الإدارة أو أحد الأشخاص بل قد تكون راجعاً للأنشطة المختلفة التي يمارسها أشخاص القانون الخاص.

بيد أن مسؤولية الإدارة البيئية جراء تلوث البيئة الحاصل بسبب المصانع والجهات الخاصة دون أن تكون لهذه الأخيرة علاقة التبعية مع الإدارة، تبرز بسبب حق الإدارة في التدخل في مجال نشاط تلك المصانع والجهات وبالأخص من خلال السلطات الممنوحة للإدارة في إجازة أو ترخيص لتلك الجهات لأن تعمل بناءً على

==

العمل على ترشيد استخدام الموارد الطبيعية في إطار إختصاصاتها. فعلى سبيل المثال ينظر: المادة الثالثة، الفقرات (ثانياً، خامساً، سادساً) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كوردستان رقم (8) لسنة 2008.

(1) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص 193.

دراسة تقييم الأثر البيئي التي تقدمها تلك الجهات إلى الإدارة وتقوم هذه الأخيرة بدراستها وإجازتها متى ما رأت إنها غير مضرّة بالبيئة. وبهذا فإنه يمكن إثارة مسؤولية الإدارة إزاء الخطأ المرفقي الناتج عن إخلال الإدارة بواجب الرقابة والإشراف والتوجيه وإلزامها بتعويض المتضرر، بيد أن الإدارة تستطيع أن ترجع بمبلغ التعويض على أصحاب الأنشطة الملوثة⁽¹⁾.

ومع ذلك قد يكون الخطأ في مجال الأعمال المادية للإدارة، فعلى الرغم من إن الإدارة لا تتبغى وراء الأعمال المادية تترتب آثار قانونية عليها، ولكن يمكن أن يترتب آثار وإلتزامات قانونية إذا نتج عنها ضرر، ويمكن إثارة مسؤولية الإدارة عنها.

كما إن صور الخطأ في مجال الأعمال المادية متعددة لا يمكن حصرها، ومن أمثلتها، الإهمال والتأخير وعدم التبصر وعدم الحيطة والحذر حين تنفيذ العمل غير المشروع أو إتيانه إبتداءً.

فإذا ما صاحبت الأعمال المادية للإدارة أي من صور الخطأ أعلاه وألحق بذلك ضرراً بالإنسان والبيئة حينئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة وإلزامها بالتعويض. ومن أمثلة تلك الأعمال المادية المضرّة بالبيئة والأفراد كتسرب الغازات السامة من بعض المصانع الكبيرة، أو نفث كميات كبيرة من الغازات غير المعالجة إلى الهواء دون علم بتوقف أو عطل وحدات المعالجة، أو تسرب كميات من المياه الصناعية الثقيلة إلى مياه الأنهار قبل معالجتها، أو غرق إحدى السفن المحملة بالنفط في المياه الإقليمية، وإصابة البيئة الإقليمية بالتلوث وانتقال التلوث إلى البساتين والمزارع المجاورة بفعل حركة المد والجزر⁽²⁾.

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 368.

(2) المصدر نفسه، ص 370.

ومن المهم الإشارة هنا بان طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن عمل الإدارة المادي لاتختص بها المحاكم الإدارية في إقليم كردستان العراق، بل ترك المشرع أمر القضاء في الطلبات المذكورة الى محاكم القضاء العادي⁽¹⁾.

(1) د. مازن ليلوراضي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 155.

المطلب الثاني

مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

تتميز الأحكام التي تنظم نشاط الإدارة العامة بكونها قواعد متطورة ومتجددة باستمرار، وذلك لكي تواكب الظواهر الإدارية المستجدة وتعمل على تسيير الإدارة لمهامها والقيام بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها فهي مسؤولة عن الرفاهية العامة. لهذا فقد قام القضاء الإداري إلى ابتداء وخلق مبادئ ونظريات قانونية قادرة على استيعاب التطورات الهائلة في مهمات الإدارة ومسؤوليتها ومواكبتها⁽¹⁾.

وتطبيقاً لذلك في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ذهب القضاء الإداري ابتداءً بان القواعد والمبادئ التي تطبق على العلاقات بين الأفراد العاديين لا تصلح لأن تحكم علاقة الإدارة مع الأفراد وهذا فقد ابتدع قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وإذا كانت هذه القاعدة عامة ولأزالت سائدة في قيام مسؤولية الإدارة إلا أنها قد تصدعت في ظروف المجتمعات المعاصرة بفعل التقدم الصناعي والتطور التقني والذي بدأ في القرن التاسع وما نشأ عنهما من ازدياد الحوادث والمخاطر، حيث بدأت الحكرة الفقهية بضغط من القوى الاجتماعية المختلفة بمطالبة إطلاق المسؤولية وعدم قيام تقيدها بالخطأ، ومن ذلك تحرك القضاء وتدخل المشرع لبناء مسؤولية غير الخطئية في مجالات محددة⁽²⁾.

(1) د. جورج سعد، المصدر السابق، ص 263.

(2) فالنسبة إلى موقف التشريعات المقارنة بصدد قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ففي النظام القانوني الفرنسي تدخل المشرع الفرنسي في إقرار هذا النوع من المسؤولية في ظل ظروف التقدم الصناعي وتطور الوسائل التكنولوجية التي نتج عنها ازدياد مخاطر العمل والحوادث الضارة. ومن أهم القوانين التي أقرت مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر هي:
1- القانون الخاص في مجال استغلال المناجم في 1810/4/21.
2- القانون الخاص باصابات العمل والذي صدر في 1898/4/9.

حيث نادى الفقه إلى قيام مسؤولية كل من يحدث بفعله ضرر سواءً أكان أخطأ أو لم يخطأ، كما صرحوا بأنه من العدل أن يتحمل الذي يمتلك مصدر الخطر ومبعثه الأضرار التي تصيب الغير بسبب ذلك، سواءً أكانت الأدوات المضرّة والملوثة مملوكة للإدارة أم لجهة تعمل تحت إشرافها ورقابتها عملاً بقواعد العدالة التي

==

3- القانون الصادر في أبريل 1914 الخاص بمسؤولية البلديات والدولة عن الأضرار الناجمة عن الثورات والهياج الشعبي.

4- قانون 17 أبريل 1919 و10/28/1946 الخاص بالتعويض عن أضرار الحرب العالمية الأولى والثانية.

أما في مصر فقد صدرت قوانين (كمجموعة من القوانين)، منها:

- 1- القانون رقم 86 لسنة 1950 بشأن إصابات العمل.
 - 2- القانون رقم 117 لسنة 1950 بشأن التعويض عن أمراض المهنة على أساس قدره القانون.
 - 3- القانون رقم 88 لسنة 1943 بشأن التعويض عن التلف الذي يصيب المباني والمصانع والمعامل والآلات الثابتة بسبب الحرب، وهو قانون مؤقت.
 - 4- القانون رقم 29 لسنة 1944 بشأن تعويض أفراد طاقم السفينة التجارية ضد أخطار الحرب.
 - 5- القانون رقم 286 لسنة 1956 بتقرير معاشات التي تصرف لأسر الشهداء والمفقودين أثناء العمليات العسكرية.
 - 6- القانون رقم 44 لسنة 1967 بتقرير معاشات أو إعانات أو قروض عن الخسائر في النفس والمال نتيجة للأعمال الحربية (قانون مؤقت).
 - 7- القانون رقم 70 لسنة 1968 بتقرير معاشات وتعويضات للمصابين والمستشعدين والمفقودين بسبب العمليات الحربية أو المجهود الحربي.
- وكذلك في العراق صدرت قوانين في هذا الشأن، منها:
- قانون لسنة 1936 وقانون لسنة 1940 المتعلقين بتعويض منكوبي الأوبئة والفيضانات عن الأضرار التي أصابت مزارعهم ومنازلهم.

للمزيد ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق ص 364؛ د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة، بحث منشور على شبكة الإنترنت على الموقع:

<http://www.mahanfaisal.kurd blogger.com//93153>

تأريخ الزيارة 24/4/2010.

تقضي بان يكون لكل امرئ ثمرة عمله⁽¹⁾.

إلا إن قيام المسؤولية الإدارية على أساس غير الخطأ أو بالتحديد على أساس المخاطر تكون لها صفة استثنائية وتكميلية بمعنى إن المسؤولية على أساس المخاطر هي في حقيقة الأمر تعد مكملة للنظرية الأساسية للمسؤولية ألا وهي الخطأ. وقد تقرر في الأصل لتحقيق مصلحة المضرور وضمان حقوقه بالعمل على حصوله على التعويض بايسر الطرق مما لا يمكن تحقيق ذلك بالإستناد إلى النظرية التقليدية لتناقضها مع مصلحة المتضرر لأنها تلزمه بأثبات الخطأ⁽²⁾.

كما ويتجلى دور القضاء الإداري وبالأخص مجلس الدولة الفرنسي في التطبيق الفعلي لبناء مسؤولية الدولة على أساس المخاطر وبعث الروح فيها وإرساء قواعدها. بحيث إن بدايات تطبيق هذه النظرية تعود إلى حكم لمجلس الدولة الفرنسي الصادر 1895. هذا على الرغم من كون هذه النظرية ذات ولادة مدنية، إلا إنها في المجال المدني بقت نظرية فقهية بحتة، إذ لم تتبلور بشكل مادي ملموس في الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم المدنية⁽³⁾.

بيد القضاء الإداري الفرنسي قد أوضع تطبيق مسؤولية الإدارة عن المخاطر في إطار محدد وضيق، فمن جهة إنه لم يلغي قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ نهائياً بل أبقاها هي الأصل وقيام مسؤوليتها على أساس المخاطر ذات صفة استثنائية وتكميلية، وفي الجهة الثانية فقد تشدد في عناصر تحقق المسؤولية غير الخطئية وخاصة عنصر الضرر، حيث يشترط أن يكون الضرر الواقع قد أنصب على شخص معين أو على أشخاص معينين بذواتهم بحيث تكون للضرر صفة

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 371.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 207.

(3) المصدر نفسه، ص 206.

خاصة بالمضرور لا يشاركه فيها أحد، كما يشترط فيه أن يكون استثنائياً في جسامته ويكون من غير الممكن اعتباره من المخاطر العادية التي يمكن إرجاعها إلى خطأ مرفقي محدد⁽¹⁾.

كما يترتب على الصفة الإستثنائية والتكميلية لقيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر بأنه لا يمكن إثارة هذا النوع من المسؤولية إلا إذا تعذر على المصاب بالضرر إثبات الخطأ من جانب الإدارة الذي ترتب عنه إلحاق الضرر به.

في مجال حماية البيئة ومنع التلوث والأضرار التي تلحق بالبيئة والأنسان يمكن أن ندرس إمكانية قيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر على وفق التطبيقات القضائية وخاصة في القضاء الإداري الفرنسي من خلال أسلوبين، أسلوب مباشر للإدارة في تلويث البيئة في الفرع الأول من هذا المطلب، والأسلوب غير مباشر في تلويث البيئة يكون موضوعاً للفرع الثاني، ونختتم هذا المبحث من خلال تقييم موضوع قيام مسؤولية الإدارة عن المخاطر والأضرار التي تمس البيئة بسبب أعمالها، الإيجابية أو السلبية، مباشرة أو غير مباشرة.

الفرع الأول

أسلوب الإدارة المباشر وتلوث البيئة

وهذا يعني بان المرافق العامة الإدارية في الدولة قد تؤدي من خلال نشاطها الخطر، أو استعمالها لمواد وآلات وهي خطيرة بطبيعتها في معرض قيامها باداء الخدمة المنوطة بها إلى الإضرار بالبيئة والإنسان مما يدعو ذلك إلى إثارة مسؤوليتها، وبالتالي إلزامها بجبر الضرر الناجم عن نشاطها الخطر.

(1) د. على خطار شطناوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص244.

ولتوضح ذلك سوف نتطرق إلى عمل بعض المرافق الإدارية والتي تقوم بأنشطة مختلفة خدمةً لحماية النظام العام البيئي كالمرافق المكلفة بحماية النظام العام أو تلك التي تهتم بالصحة وكذلك مرفق النقل والمواصلات وأخيراً المرافق الاقتصادية، كما يأتي:

أولاً: المرافق العامة المكلفة بحماية النظام العام الداخلي والعدوان الخارجي: فهذه المرافق بحكم طبيعة عملها تمارس أنشطة تعد في ذاته خطراً يعرض الأفراد والبيئة إلى مخاطر استثنائية، وهذه المخاطر قد تنجم عن حيازة الآلات والأدوات الخطرة التي يستخدمها المرفق متى ما تعرض نظامها العام الداخلي إلى الهيجان الشعبي والعصيان والتمرد، أو تعرض إلى عدوان خارجي أو التلويح به⁽¹⁾. كما قد تنجم مخاطر غير عادية للأرواح وممتلكات الأفراد بحكم الجوار الطبيعي لبعض المنشآت التي تنشأها الإدارة العامة وتعد الإدارة مسؤولة عنها⁽²⁾.

و معنى هذا فإن الإدارة كلما زاولت أعمالاً خطيرة، وعرضت من يجاورها من السكان لهذه المخاطر فأنها تلتزم بالتعويض بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ في نشاطه أم عدم قيامه⁽³⁾.

وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي الصادر في 28 / 3 / 1919 في هذا المجال، حكمه في قضية (Rcgault Desroziers)، والتي تتلخص وقائعها بأنه في 1919 / 3 / 4 حصل انفجار في حصن (La Dow ble- Lousnme) في شمال سان دوني Denis فتسبب بمقتل عدة أشخاص وفي إحداث خسائر مادية جسيمة في هذه المدينة وفي التجمعات المجاورة. إذ نتج عنه مقتل 14 عسكرياً و19 مدنياً وجرح 81

(1) د. جورج سعد، المصدر السابق، ص 268.

(2) د. على خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص 267.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 233.

شخصاً وتهدمت عدة عمارات، وكانت السلطات العسكرية هي المتسببة في الانفجار من خلال انفجار مخزن للقذائف والقنابل الحارقة التي كانت قد كدستها في الحصون لخدمة الجبهة (إبان الحرب العالمية الأولى).

و رفعت عدة دعاوى تعويض ضد السلطات العسكرية فاقترح مفوض الدولة كورني (Corneille) على مجلس الدولة أن يقبل هذه الطلبات على أساس إن مسؤولية الدولة انعقدت بسبب الأخطاء التي ارتكبتها السلطات العسكرية في تنظيم المرفق غير إن مجلس الدولة لم يأخذ بذلك الإقتراح، وإنما قرر مسؤولية الدولة على أساس المخاطر غير العادية الناتجة عن مجاورة مكان كدست فيه السلطات العسكرية كميات هائلة من القنابل⁽¹⁾.

هذا وقد توالى أحكام مجلس الدولة الفرنسي في إقامة مسؤولية الإدارة عن الأضرار الغير الإعتيادية للجوار على أساس المخاطر وليس على أساس الخطأ.

و كذلك أقامت المحكمة الإدارية العليا بمصر مسؤولية الإدارة عن المخاطر التي تعرض لها الطاعن (وهو الجندي في القوات العسكرية المصرية) في مسرح حرب الخليج الأولى والذي أصابه المرض نتيجة البرد الشديد والدخان الأسود المنبعث من آبار البترول المحترقة مما سبب في تلوث الهواء⁽²⁾.

ولهذا فإنه لو تسربت بعض أنواع الغازات السامة من المصانع الحربية أو بعض عناصر اليورانيوم وأحدثت أضرار بالغة واستثنائية بالنسبة للبيئة والأفراد وممتلكاتهم عندئذ تعد الإدارة مسؤولة على أساس المخاطر⁽³⁾.

(1) د. سعاد شرقاوي، القضاء الإداري (دعوى التعويض- دعوى الإلغاء)، ط ب، دار المعارف بمصر، 1970، ص 125-126.

(2) الطعن رقم 2165 لسنة 44 ق، في 2/4/2001؛ نقلاً من: محمد أنور حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، ط (بدون)، دار الفكر الجامعي، ص 122.

(3) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 376؛ د. جورج سعد، المصدر السابق، ص 255.

ثانياً: المرافق الصحية:

يعد مرفق الصحة، كما مر بنا، من المرافق المهمة والمهتمة في حماية البيئة والصحة البيئية. غير إن ذلك لا يمكن أن يمنع من استخدامها لأشياء وأدوات خطيرة بطبيعتها، والتي يمكن أن تلحق أضراراً بالأفراد والبيئة مما قد يثار مسؤوليتها وتستحق عليها التعويض.

إلا أن مسؤولية المرافق الصحية قد طرأت عليها تطورات بفضل القضاء الفرنسي حيث كانت في البداية لا تقوم مسؤوليتها عن تعويض الأضرار الناجمة عن الأنشطة الطبية كمبدأ عام إلا إذا نسب إليها خطأ جسيم، غير إنه لوحظ على القضاء المذكور بأنه إتجه منذ عام 1958 فيما يخص الأضرار الناجمة عن عمليات التطعيم اتجهاً آخرًا، فقد قرر بصدده هذه الحالات إن مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار الناجمة عن عمليات التطعيم على أساس الخطأ المفترض، وهو سوء سير المرفق الصحي، غير إن قرينة الخطأ المفترض قابلة لإثبات العكس من المرفق الصحي نفسه، فيقدر أن يثبت وجود سبب أجنبي للضرر غير عملية التطعيم نفسها، لأجل الأعفاء من المسؤولية كلياً وللتخفيف فيها أو إثباته لعدم وجود خطأ أصلاً⁽¹⁾.

ومع ذلك فقد تقرر قيام مسؤولية المرافق الصحية على أساس المخاطر بفعل المشرع الفرنسي، وكان ذلك بصدور قانون الصحة العامة في 1964/7/1 والذي عدل بموجبه القانون الصادر في 1975/5/26 والذي قرر التعويض عن الأضرار الناجمة عن عمليات التطعيم الإلزامي دون الإلتفات إلى وجود خطأ حتى ولو خطأ مفترض من جانب المرفق الصحي وبالتالي بُني مبدأ التعويض في هذه الحالة على أساس المخاطر⁽²⁾.

(1) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص 270.

(2) المصدر نفسه، ص 270.

وكذلك كان للقضاء الفرنسي دور في المجال نفسه، حيث قام بتعويض الأضرار التي قد تصيب أولئك الذين يتقدمون للتبرع بالدم على أساس فكرة تحمل المخاطر دون حاجة لإثبات خطأ ما في جانب المرفق الصحي، كما لو قام أحد الأشخاص بالتبرع بالدم لأحد المرافق الصحية وبعد مدة قصيرة ظهر بأنه مصاب بمرض مجهول بسبب تلوث الأجهزة التي تستخدم أثناء سحب الدم، ففي هذه الحالة القضاء الإداري يقيم مسؤولية المرفق المذكور على أساس تحمل المخاطر دون حاجة لأن يثبت المصاب خطأ المرفق. وكما إن القضاء الإداري الفرنسي قد حكم بمسؤولية المستشفى على الرغم من عدم توفر الخطأ في جانبه أثناء عملية نقل الدم الملوث في الفترة التي لم يكشف فيها الدم الملوث فأن مسؤولية المرفق الصحي تقام على أساس المخاطر.⁽¹⁾

كما يمكن أن تستورد الإدارة الصحية كميات كبيرة من الدم أو اللقاحات أو الأمصال الطبية الأخرى ويتبين بعد فترة قصيرة من استخدامها أن تلك الأدوات الطبية ملوثة، وترتب عن ذلك الأضرار بالأفراد الذين كانوا يعالجون في هذه المؤسسات، فعندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة الصحية لأنه كانت عليها أن تبذل قدراً من الحيطة والحذر والعناية لتفادي وقوع الضرر، ولا يمكن أن تتخلص من المسؤولية بدفعها بان وسائل المعرفة لم تمكنها من معرفة السبب المجهول (الخطأ) الذي أدى إلى حدوث الضرر، لأن وسائل وأسباب المعرفة العلمية والتقنية تمكن الإدارة من الإحاطة بأسباب الخطر الذي يهدد البيئة والناس.⁽²⁾

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 379.

(2) المصدر نفسه، ص 380.

ثالثاً: المرافق الإقتصادية:

مما لا شك فيه المرافق الإقتصادية تمارس أنشطة وتعتمد آلات ومعدات تعتبر كلها خطرة بطبيعتها، وقد تصدر عن الأنشطة التي تقوم بها أضراراً بالأفراد في أنفسهم ومالهم، أو تصيب البيئة بأفة التلوث.

الأمر الذي قد يثار مسؤوليتها عن عملها الضار أمام القضاء المختص بناء على المخاطر والأضرار التي تنتج عنه. ومثال ذلك الدعوى التي رفعت ضد شركة إنتاج الألمنيوم في فرنسا حيث يتطير من مصانعها الغازات ذات التأثير الملوث للتربة وعلى المحاصيل الزراعية، طلب المزارعون المجاورون لهذه المصانع أمام محكمة استئناف تولوز بالزام الشركة لتكيب أجهزة ومعدات فنية لمنع بث هذه الغازات في الجو. وحكمت المحكمة بأنه كان من المستحيل في ضوء أحدث ما وصلت إليه صناعة المعدات، أن تتخذ الشركة من الترتيبات لتحاشي انبعاث هذه الغازات، أفضل مما أتخذت، ورغم ذلك ألزمت المحكمة الشركة بان تدفع لهؤلاء المزارعين تعويضات سنوية بقدر الضرر الذي يصيبهم محسوباً في ضوء الأسعار السنوية للمحاصيل الزراعية⁽¹⁾.

وفي قضية شركة الأسمنت الأطلسي (Boomer V. Atlantic Cement Co.) تم إثارة مسؤولية المرفق الإقتصادي المذكور ومطالبته بالتعويض، حيث تلخصت وقائع القضية في أن أصحاب الأراضي المجاورة لمعمل الإسمنت الأطلسي رفعوا دعوى يطالبون المصنع بتعويض عن الأضرار التي أصابت المدعيين في أراضيهم بسبب الغبار والدخان والترددات الصوتية المنبعثة من المعمل خلال المدة السابقة على رفع الدعوى غير إن المحكمة وجدت أن الأضرار التي أصابت المدعيين قليلة

(1) أشار إلى الحكم المذكور؛ د. أحمد حسين الفتلاوي وآخرون، النظام القانوني الخاص لمسؤولية المنتج المدينة عن تلوث البيئة، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والسياسة الصادرة عن كلية القانون / جامعة القادسية، العدد الأول، المجلد الأول، حزيران، 2008، ص 226.

نسبياً بالمقارنة مع قيمة المصنع وأهميته الإقتصادية وأن الصعوبات التي تواجه المدعى عليه أكبر من الصعوبات التي تواجه المدعين الذين يستطيعون معالجة أضرارهم. وعلى الرغم من ذلك ذهبت المحكمة إلى منح المدعى عليه مهلة لإصلاح وتطوير تكنولوجيا المصنع لإنهاء الضرر والزامه بدفع التعويض للمدعين ليس عن الأضرار التي حصلت في الماضي فحسب بل أجازت للمدعين رفع دعاوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة، ذلك بان يدفع المدعي عليه تعويضات مستمرة للمدعين عن خسارتهم الإقتصادية الحالية والمستقبلية التي تسببها أعمال المدعى عليه⁽¹⁾.

ومما يلاحظ من الحكمين السابقين للقضاء الفرنسي والأمريكي، فإن قيام مسؤولية المرافق الإقتصادية جراء أعمالها الضارة بحق البيئة والأفراد قد تمتد إلى الأضرار اللاحقة للحكم القضائي، مما يعني إن التعويض عن الأضرار البيئية السابقة على الحكم القضائي والمطالبة بالتعويض عنها "اي الأضرار الواقعة" وكذلك الأضرار البيئية اللاحقة على الحكم القضائي "اي الأضرار المحتملة" يمكن تعويض.

و يرجع هذا المنحى للقضاء بالأساس إلى طبيعة الأضرار البيئية التي تمتد أثرها مدة طويلة من الزمن ولا يمكن توقيفها بمجرد التعويض عنها، كالأضرار الناجمة عن الإصابة باليورانيوم أو الإشعاعات المؤينة أو الغازات السامة.

رابعاً: مرافق النقل والمواصلات:

لا يخفى على أحد بان المرافق المختصة بامر النقل والمواصلات بحكم طبيعة عملها تستعمل من الآلات والأدوات والوسائل، كوسائل النقل (البرية والمائية والجوية) تلك التي تنطوي على قدر من الخطورة بحكم طبيعتها الأمر الذي قامت معه مسؤوليتها على أساس المخاطر عن الأضرار التي تتسبب فيها أو نجمت عن أنشطتها وتمس الأفراد والبيئة، هذا وقد كانت لمجلس الدولة الفرنسي الفضل في

(1) أشار إليه د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 383.

تطوير قواعد المسؤولية المبنية على أساس المخاطر في هذا المجال وغيره من المجالات. وفي ذلك هناك تطبيقات قضائية عدة في مجلس الدولة الفرنسي بصدد حوادث التلوث الناشئ عن نشاط المرافق المختصة بامور النقل والمواصلات، كتلوث البيئة المائية من خلال غرق السفن الناقلة للبتروول أو الزيت في المياه الإقليمية وغيرها. كما تنجم عن ذلك الأضرار بالثروة السمكية وبالتنوع الأحيائي، أو كتلوث الهواء الناجم عن عوادم السيارات وتلوث البيئة العمرانية من خلال إتلاف الطرق والشوارع الرئيسة نتيجة كثرة السيارات وضغطها الشديد عليها.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية (Expoux Colss) في 21/مايو/1920 التي تتعلق بانفجار إحدى السفن الحربية أثناء رسوها في الميناء مما أدى إلى قتل أحد بحارة السفن الراسية بالقرب منها، فلما تقدم ورثته بطلب التعويض على أساس خطأ الإدارة، حكم المجلس بالتعويض على أساس المخاطر.

وكذلك فقد حكم بالتعويض على أساس المخاطر في حكمه الصادر في 15 يونيو 1950 في قضية (Vill de Bel fort) والتي تتلخص ظروفها في أن الإدارة قامت بنقل العربات والدبابات المحطمة والتي تخلفت عن الحرب العالمية الثانية والقريبة من بلدة بلفور، فنجم عن ذلك إتلاف طرق تلك البلدة دون خطأ من جانب الإدارة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

نشاط الإدارة غير المباشر وتلوث البيئة

يمكن أن يقام مسؤولية الإدارة عن التلوث البيئي في هذه الحالة دون أن يكون بحوزة الإدارة أشياء أو آلات خطيرة وملوثة بطبيعتها ودون أن تستعملها الإدارة بصورة مباشرة في عملها، كما في الحالة السابقة، بل الإدارة في هذه الحالة تكون

(1) ينظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص 335-336.

بصد استعمال عادي ومشروع لبعض المواد والأشياء ولكن هذا الإستعمال يقود إلى التلوث بصورة غير مباشرة.

كأن يحصل التلوث بفعل الإنتاج حيث إن العمليات الإنتاجية تسبب في التلوث وقد تكون مصدراً من مصادر التلوث ليس فقط عن طريق مخلفاتها أو نفاياتها، وكذلك عن طريق احتياجاتها للمواد الأولية، كما إن التلوث في هذه الحالة لا ترجع فقط إلى تسبب المنتج فيه، بل قد ترجع إلى المستهلك نفسه. ومن هذا فإن استعمال الإنسان للسلع والخدمات يكون عملاً مشروعاً إلا أن المخلفات التي تتراكم بسبب ذلك أو بسبب سوء استعمال المنتج تلحق ضرراً بالبيئة والأفراد من خلال تلويثها.

وإذا تعذر على المتضررين إثبات خطأ المنتج جراء ذلك، وبالتالي عدم قيام مسؤوليته الخطئية عندئذ يجوز للمتضررين إثارة مسؤولية الإدارة باعتبارها هي الجهة الرقابية والإشرافية على المصانع والمعامل الإنتاجية، وبالتالي يمكن للمضرو أن يحصل على ضمان احترام قواعد القانون البيئي، وتأنيباً للإدارة بسبب إخلالها بواجب الرقابة والإشراف والتوجيه بموجب سلطتها الفعلية ويمكن للإدارة أن ترجع بالتعويض على أصحاب الأنشطة الملوثة وفق نظرية القدر المتيقن.

كما إن إزالة مساحات كبيرة واسعة من الغابات لإستفادة منها في صناعة الخشب أو استعمال الأرض لأهداف غير زراعية وإن يعد إجراءً مشروعاً بذاته، إلا أنه بالنتيجة تسبب في تعريض التوازن البيئي إلى ضرر من خلال التأثير الضار على انقراض الكائنات الحية وكذلك قد يؤدي إلى ازدياد رقعة التصحر كما يؤثر على تقليل انبعاث غاز الأكسجين إلى الهواء مما يعتبر عاملاً يؤدي إلى توسع في حجم ثقب الأوزون ويكثر من الإحتباس الحراري.

المطلب الثالث

تقدير المسؤولية الإدارية في مجال حماية البيئة

مما تبين لنا من الدراسة السابقة إن الإدارة تتمتع بمجموعة كبيرة من الإمتيازات والسلطات لأجل أن تقوم باداء المهام الملقاة على عاتقها بصورة ناجحة سواء في مجال قيامها بالمحافظة على النظام العام والذي يتجلى امتيازات الإدارية بصورة أكثر وضوحاً فيه، أو في مجال تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين.

إلا أن القانون البيئي المقارن وكذلك النظريات العامة في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة (سواء أكانت مسؤولية مدنية أو إدارية) تلعبان دوراً مهماً في مجال حماية البيئة وعناصرها المختلفة، كما مر بنا، من أعمال ونشاطات الأجهزة الإدارية في الدولة، الأمر الذي يحول الإدارة إلى التفكير والتروي والأخذ بالحسبان المردودات البيئية لأوجه الأنشطة التي تقوم بها وذلك لأن تقوم بتطبيق قواعد القانون البيئي والتي تلزمها بذلك، وكذلك لأن تتجنب قيام مسؤوليتها إزاء الأضرار التي تتخلف عن أنشطتها المختلفة للأفراد أو البيئة.

ومع ذلك ومن خلال التطبيقات القضائية السابقة يظهر لنا بان إمكانية قيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة بالبيئة لا يمكن لها أن تقوم إلى إذا رافقتها في الأضرار شخص أو أشخاص طبيعيين أو معنويين أي إن التطبيقات القضائية ندرت فيها مساءلة الإدارة أو جهاز من اجهزتها سواءً أكانت على أساس الخطأ أو المخاطر عن الأضرار بالبيئة أو كما تسمى " الأضرار الأيكولوجية الخالصة"⁽¹⁾.

هذا في حين إن القوانين البيئية قد تضمنت إمكانية قيام المسؤولية وبالتالي التعويض عن الأضرار التي تلحق بالبيئة أو إحدى عناصرها من دون أن يشترط فيها

(1) وناس يحيى، المصدر السابق، ص256.

وقوع الأضرار بالنسبة إلى الأشخاص الطبيعية أو المعنوية جنبا إلى جنب الأضرار الواقعة على البيئة، كما إن القوانين نفسها عالجت موضوعاً في غاية الأهمية وهو الإجازة للمنظمات المجتمع المدني والأفراد في رفع دعاوى التعويض عن الأضرار التي تلحق بالبيئة.

لهذا سوف نقوم في هذا المطلب بدراسة الضرر البيئي أو الضرر الإيكولوجي على ضوء القوانين البيئية محل المقارنة في بحثنا، وكذلك إلى كيفية تنظيم إثارة مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة بالبيئة، كما يأتي:

الفرع الأول

الضرر البيئي "الأيكولوجي" الخالص

يمكن للإدارة (أو الأشخاص الأخرى) في معرض قيامها بالأنشطة الموكولة إليها أو عدم قيامها بها أو الإخلال بواجباتها أن تضر بالبيئة أو إحدى عناصرها، كأن تقوم بقطع الأشجار في الغابات التي لا تعود ملكيتها للأشخاص العاديين، وبالتالي بعملها هذا تضر بالبيئة البرية من خلال التقليل من الرقعة الخضراء والذي يمكن ان يؤدي إلى حالة التصحر وازديادها، كما إنها تضر بالبيئة الهوائية من خلال التقليل والحد من انبعاثات الأوكسجين والمساهمة في ثقب طبقة الأوزون وازدياد ظاهرة الإحتباس الحراري وباختصار إنها تضر بالبيئة بوجه عام دون أن تضر في حق أو مصلحة لأحد الأشخاص بالتحديد ويسمى هذا الضرر بالضرر البيئي الخالص.

ويعرف الفقه هذا النوع من الضرر بأنه "الضرر الذي يصيب الوسط الطبيعي بمعزل عن أي مصلحة بشرية جسمانية كانت أو مادية"⁽¹⁾، أو هو "المساس بالوسط

(1) Martine Remond- Gouilloud, reparation du dommage ecologique, Jaris-elasseure 2, 1992, face-1060. p. 13.

الطبيعي ذاته، أو الأشياء المشتركة التي تعرف حالياً بأنها أملاك بيئية (الهواء، الماء، النبات، الحيوان)، وتكييف هذه العناصر البيئية بأنها غير مملوكة لأحد أو أنها غير قابلة للتملك"⁽¹⁾.

هذا وقد تناول القوانين البيئية الضرر الأيكولوجي الخالص في سياق نصوصها، فمثلاً أشار إلى ذلك قانون حماية وتحسين البيئة العراقية وقانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان وعد مسؤولاً كل من يسبب بالضرر في البيئة حيث جاء فمهما بأنه "أولاً: يعد مسؤولاً كل من سبب بفعله الشخصي أو إهماله أو تقصيره أو بفعل من هم تحت رعايته أو رقابته أو سيطرته من الأشخاص أو الأمتاع أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات ضرراً بالبيئة ويلزم بالتعويض..."⁽²⁾.

كما أعدا مسؤولية المسبب عن الأضرار الناجمة عن صور مخالفاته المنصوصة عليها أعلاه مسؤولية مفترضة، وبالتالي يمكن أن يفهم من النصوص البيئية المذكورة بان القانون قد ساوى بين أن يكون المتسبب في تلوث البيئة الأفراد أو الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة ومن هذه الأخيرة الإدارة العامة.

ومن هنا فإن الإدارة أو الأجهزة الإدارية تعد مسؤولة في حال تسببها بالحاق الضرر بالبيئة ويمكن أن تثار مسؤوليتها هذه أمام القضاء (العادي أو الإداري) وإلزامها- شأنها شأن الأفراد- بالتعويض عن الضرر البيئي وإعادة الحال إلى ماكانت عليه. كما لايلزم أن يثبت الطاعن خطأ الإدارة الجسيم أواليسير في إطار إثارة مسؤولية الإدارة، بل إن القانون جاء واضحاً وناقياً لأي شك في إن المسؤولية عن الضرر البيئي تكون مفترضة.

(1) وناس يحي، المصدر السابق، ص256.

(2) المادة 32 الفقرة (أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2009، والمادة (21) الفقرة (أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم (8) لسنة 2008.

وفي حال ثبوت تسبب الإدارة بتلوث البيئة عندئذ تلزم الإدارة بدفع التعويض وإزالة الضرر خلال مدة مناسبة وإعادة الحال إلى ماكانت عليه قبل حدوث الضرر، وفي حال إمتناعه عن ذلك تكون لوزارة البيئة الحق في اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بإزالة الضرر والعودة على المسبب بجميع ماتكبدته لهذا الغرض⁽¹⁾.

وجدير بالذكر هو إن القانون البيئي المصري والعراقي وإن سكتا عن ذكر الجهة القضائية المختصة بالنظر إلى دعاوى المسؤولية عن الضرر البيئي، إلا أنه يمكن أن يفهم من سياق المواد القانونية هو إنها تطبق قواعد القانون المدني على دعاوى التعويض البيئي وبالتالي اختصاص النظر فيها يعود إلى المحاكم العادية⁽²⁾.

وهذا ما صرح به المشرع في إقليم كردستان عندما أوجب تطبيق أحكام القانون المدني العراقي بشأن قواعد المسؤولية في كل ما لم يرد به نص في القانون البيئي للإقليم⁽³⁾.

و مما يلاحظ إن دعاوى التعويض عن الأضرار البيئية الخالصة في العراق وفي إقليم كردستان- العراق، هي دعاوي متخفية إن لم تكن منعدمة ويرجع سبب ذلك إلى حداثة تجربة حماية البيئة وكذلك قلة الوعي البيئي لدى الأفراد ومنظمات المجتمع المدني وعدم إثارة مسؤولية الإدارة أمام القضاء عن الضرر البيئي الخالص من قبل المنظمات والجماعات التي تهدف الى حماية البيئة وتحسينها، على الرغم من إعطائها الحق بذلك ضمن القوانين البيئية الخاصة.

(1) المادة 32 الفقرة (أولاً وثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2009.

(2) المادة (28/1) من القانون البيئي المصري؛ والمادة (32 أولاً وثانياً) من القانون البيئي العراقي.

(3) المادة (21) فقرة (3) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان- العراق رقم 8 لسنة 2008.

الفرع الثاني

إثارة مسؤولية الإدارة عن الضرر البيئي الخالص

لاحظنا في المطالب السابقة لهذا المبحث بان القضاء (مدنياً كان أو إدارياً) تساهم في حماية البيئة بمناسبة حمايته لحق أو مصلحة فردية محددة والتي أضرت بفعل الإدارة، بمعنى إن دعاوى المسؤولية الإدارية او المدنية للأجهزة الحكومية عن أنشطتها المختلفة إزاء تلوث البيئة والأضرار بها كانت في الغالب تقدم من قبل الأفراد والأشخاص الطبيعيين والذين أضروا في حياتهم أو ممتلكاتهم إلى جنب تضرر البيئة.

كما إنه وبصدور قوانين البيئة في مصر والعراق، إلا إن المشرعين لم يشيروا صراحةً إلى الجهة التي تتولى تحريك دعوى المسؤولية الإدارية ومع ذلك هناك من يذهب بأنه يمكن ان يستدل على الجهتان اللتان تقومان بتحريك دعوى المسؤولية الإدارية وهما مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق وكذلك جهاز حماية وتحسين البيئة المصري⁽¹⁾.

ومع ذلك فأن المشرع المصري إمتاز عن المشرع العراقي بعدما أعطى الحق للأفراد والجمعيات المعنية بحماية البيئة اللجوء إلى الجهات الإدارية والقضائية المختصة لغرض تنفيذ أحكام قانون البيئة⁽²⁾. ومن هذا فأن الأفراد والجمعيات

(1) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص 393.

(2) وقد ذهب الفقيه جيل مارتان بان تدخل الجمعيات وإن كان مرغوباً فيه فهو لا يخلو من الخطورة سواءً بالنسبة للنتائج المترتبة عن التأسيس كطرف مدني أو بالنسبة للنظام العقابي بكامله، لأنه يؤدي إلى إضعاف أو إنتقاص دور سلطة الدولة في المتابعة، وهذا الأثر السلبي للتوسع في الإعتراف بحق الإدعاء المدني للتنظيمات الخاصة دفع بالقضاء الفرنسي إلى اعتماد الصرامة في قبول الدعاوى التي تثيرها الجمعيات التي تهدف إلى حماية المصلحة الجماعية. للمزيد ينظر: وناس يحيى، المصدر السابق، ص 251-253.

المعنية بحماية البيئة في مصر تتمتعان بحق تحريك دعاوي المسؤولية الإدارية للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والمخالفة للقانون والتعويض عنها جراء إضرارها بالبيئة.

وفي نفس الإطار فقد أعطى المشرع البيئي في إقليم كوردستان الحق لمنظمات المجتمع المدني والأفراد المتضررين في تحريك دعوى المسؤولية وإقامتها إزاء الأضرار البيئية والتعويض عنها. مما نراه خطوة إيجابية للمشرع ويحسب اليه، لأن إشراك التجمعات المدنية والأفراد في مخاصمة الإدارة وغيرها وإثارة مسؤوليتها جراء تلويث البيئة يعد تطبيقاً مهماً وفعالاً للمساهمة الشعبية في حماية البيئة.

الخاتمة

مما تناولناه فيما سبق من الدراسة فقد توصلنا الى بعض الإستنتاجات والتوصيات، يمكن الإشارة اليها تباعاً:

أولاً: الإستنتاجات:

1- إن تحديد المعنى القانوني للبيئة لابد وإن يتضمن في ثناياه أموراً كثيراً ومهمة، حيث من الضروري أن يشمل الوسط المادي وكل مايحيط بالإنسان من عناصر البيئة المختلفة طبيعية أم وضعية، وكذلك والأهم أن يتضمن المزاوجة بين المعنى القانوني والمعنى الفني للبيئة. كما من المهم أن يتضمن الإشارة الى الهدف القانوني من التدخل في هذا المجال الفني والعلمي.

لكل ذلك فإننا نميل الى تعريفها بأنها "الوسط الذي يحيا فيه الإنسان، والتي تنظم سلوكه ونشاطه فيه مجموعة من القواعد القانونية المجردة ذات الصبغة الفنية على نحو يحفظ عليه حياته، ويحمي صحته مما يفسد عليه ذلك الوسط والآثار المترتبة على مثل هذا النشاط".

2- أن المدلول القانوني للتلوث لابد أن يكون مرناً وقابلاً للتطور وتشمل كافة عناصر البيئة بالحماية ويواكب التغييرات التي تطراً بسبب التطورات العلمية والتكنولوجية الهائلة وذات النسق السريع. ولكن دون أن يفضي هذا التوجه الى عدم إيراد تعريف للتلوث أو اعطائه مكونات وأبعاد يصعب على مطبق القانون تحديده وتطبيقه.

3- على الرغم من أن إعلان إستكهولم وإعلان ريو قد ساهما في تكوين عرف دولي في مسائل حماية البيئة، وقد يكونا مقدمة أو مصدراً ومرجعاً لإتفاقيات دولية

ملزمة للدول تبرم بينها لاحقاً، مثلما حدث بالنسبة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

بيد إن المبادئ والتوصيات التي جاءت في الإعلانين لاترقيان إلى مستوى الإلتزام القانوني الكامل بالنسبة للدول، لكونهما لم يصدرا في صيغة معاهدة دولية.

4- إن القانون الإداري البيئي يمكن تعريفه بأنه "فرع حديث من فروع القانون الإداري، وهو مجموعة قواعد قانونية تنظم الهيئات والمؤسسات الإدارية البيئية وتحدد صلاحياتها وأنشطتها ومسؤولياتها إزاء حماية البيئة وتحسينها".

5- إن الحماية الدولية للبيئة مع الإقرار بأهميتها إلا إنها لاتتمكن بمفردها من تحقيق الهدف المبتغى لها، بل لابد من أن تلازم تلك الحماية حماية وطنية للبيئة في إطار القوانين الداخلية بافرعها المختلفة، الأمر الذي يمكن معه تفعيل وتنفيذ القواعد الدولية للبيئة بواسطة قواعد قانونية وطنية، الأمر الذي يظهر مدى تأثير الحماية الدولية على الحماية الوطنية للبيئة.

6- إن دور القانون الجنائي في مجال البيئة يعتبر دوراً ثانوياً لا يتجاوز تدعيم بعض قواعد القانون الإداري المتعلقة بحماية البيئة، وكثيراً ماتكون الجزاءات التي يضعها ضعيفة غير رادعة لاتوفر الحماية الكافية للبيئة. هذا بالإضافة الى إن توقيع الجزاءات الجنائية إنما يأتي في مرحلة لاحقة بعد ارتكاب الأفعال الضارة بالبيئة كعقوبة عليها بعكس الإجراءات والجزاءات الإدارية التي تعمل على منع وقوع تلك الأفعال أصلاً.

7- إن دور الفقه كمصدر من مصادر القانون يزداد أهميته في مجال القانون البيئي بصورة عامة، والقانون الإداري البيئي بصورة خاصة، وذلك بالنظر الى حداثة هذا الفرع من فروع القانون الإداري العام والذي هو بالأساس نتاج آراء

وتوجهات الفقهاء الذين حاولوا صياغة مبادئه وموضوعاته الأساسية، وكذلك حاولوا تنظيم جوانبه المختلفة.

8- إن الجهاز الإداري الرئيس (وزارة البيئة، هيئات أو أجهزة حماية البيئة..) بموجب القانون البيئي يؤدي أدواراً متعددة، فهو يظهر كجهة استشارية لإبداء الرأي، أو يظهر كجهة رقابية على الأنشطة العامة والخاصة التي قد تضر بالبيئة، أو يظهر كجهة تخطيطية، أو يقوم بدور تنفيذي، أو يعد جهة تثقيفية وتوعوية في مجال البيئة، أو يظهر كجهة ضبط.

9- يوجد تضارب في الأختصاصات وفي مهام الوزارات المهمة بحماية البيئة، من خلال تداول مهمة حماية البيئة بين هيكل وزارية عدة.

10- تقوم البلديات كجهات إدارية لا مركزية في العراق وكذلك في إقليم كردستان بدور بارز وفعال في حماية البيئة بقدر الصلاحيات والوظائف الموكلة إليها بموجب القانون وفي إطار حدودها الجغرافية المعينة.

بيد إن مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات بموجب التشريع البيئي العراقي والتشريع البيئي لإقليم كردستان، والتي أسست كأجهزة إدارية محلية حامية للبيئة في إطار الحدود الإدارية للمحافظات، لا يمكن التسليم في أنها تتمتع بتنظيم إداري لامركزي وأن تعد جهات إدارية متمتعة بالشخصية المعنوية، بل تعد فروعاً إدارية تتبع الجهة الإدارية التي تعلوها (مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق، ومجلس حماية وتحسين البيئة في الإقليم) وفق تنظيم إداري مركزي.

11- أن حماية الضبط الإداري العام للآداب العامة تبقى حماية محدودة مقارنةً بحماية العناصر الأخرى للنظام العام البيئي، والسبب في ذلك يرجع إلى إن تدخل رجال الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام يتمثل في مظاهر خارجية محسوسة دون المسائل النفسية أو الأدبية أو المعنوية، ما لم تترجم

هذه المظاهر الى أعمال مادية تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لمنع الأسباب المنافية للآداب العامة والحيلولة دون تعريضها للخدش والإنتهاك.

12- أن التنوع الأحيائي في إقليم كوردستان مهدد وبصورة جدية بسبب الأفعال والممارسات التي تفتشت وبأسباب مختلفة، إبادة الحيوانات البرية والمائية من خلال الصيد الجائر وإستعمال المتفجرات والسموم خاصةً بحق الثروة السمكية ليس إلا ممارسات لابيئية تؤثر سلبا على هذا العنصر الحيوي من عناصر البيئة.

13- على الرغم من أهمية ودور تقنية الترغيب في مجال حماية البيئة، إلا إن التجربة العراقية والكوردستانية في ذلك المجال تبقى قاصرة بسبب عدم صدور تعليمات بصدد منح المكافآت والتدابير التحفيزية الى الجهات أو الأفراد الذين يقومون بانشطة تساهم في حماية البيئة وتحسينها. الأمر الذي نراه نقص أو إهمال في عمل الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة ولا بد من تلافيه والإسراع في إصدار التعليمات المذكورة.

14- وعلى الرغم من إن التشريعات البيئية قد تضمن ذكرأ لإجراء الإنذار أو التنبيه، إلا إنه يعد من الإجراءات التمهيدية السابقة على إيقاع الجزاء الإداري والغرض منها تبصير المخالف وتنبيهه الى أفعاله المخلة بالبيئة ريثما يقوم باصلاحها تجنباً لتعرضه لجزاء إداري في حالة إستمراره أو تماديه في المخالفة.

15- إن النشاط المرفقي للإدارة وسع من مدلوله بسبب التطور الحاصل في مجال حماية البيئة والمحافظة على عناصرها، حيث بات لزاماً على المرافق العامة الإدارية أن تعمل على حماية البيئية وتحسينها من خلال التدخل في مجالات لم تكن تعد من أهداف الضبط الإداري ولا الحاجات الضرورية الشائعة. فالتخطيط البيئي وضرورة إجراء بحوث ودراسات بيئية وكذلك التربية والتوعية البيئية كلها مصالح ضرورية وملحة في المجتمع المعاصر، وبالتالي أصبحت الإدارة ملزمة

بان تراعى تلك الحاجات في عملها نحو حماية البيئة وفي المطاف الأخير حماية حق الإنسان في بيئة صحية وسليمة.

16- إن المشرع العراقي كان اكثر دقةً من المشرع المصري عندما أجاز للجهة المعنية بعد اخذ موافقة هيئة الآثار الترخيص بالبناء في المناطق المتأخمة للمواقع الأثرية. وترك أمر تحديد خطوط التجميل للسلطة التقديرية لوزير الثقافة وما يتبعه من هيئات. ولا سيما ان هيئة الآثار المصرية لم تقم بتحديد مثل هذه الخطوط حول معظم المناطق الأثرية، مما أدى الى أندثار الكثير منها أو تدهمها نتيجة للزحف العمراني وما رافقه من تلوث البيئة.

17- مع التسليم بوجود علاقة وصلة بين عملية تقدير الأثر البيئي والضبط الإداري، ودور تلك العلاقة في مجال وقاية البيئة وعناصرها من الآثار الضارة والمخاطر المستقبلية. إلا إن تقدير الأثر البيئي يعد بالأساس إجراءً مرفقياً تقوم بها الجهات الإدارية البيئية بمشاركة مع جهات أخرى خدمةً للبيئة وعناصرها بما فيها الإنسان، حيث لا يعد إجرائه قراراً إدارياً يترتب عليه حماية عناصر النظام العام التقليدية، بل كل ما في الأمر إنه يدخل في مسار إعداد قرار إداري الخاص بمنح الترخيص من عدمه لمشروعات من المزمع إقامتها.

18- أن إجراء دراسة تقييم الأثر البيئي تفقد قيمتها الوقائية بالنسبة للمنشآت القائمة والتي لم تخضع لدراسة مدى التأثير في البيئة عند إنشائها، لأن التدخل اللاحق غالباً ما يصبح غير مجدٍ ومكلف، وقد يحول إلى تغيير المشروع برمته أو وقفه أو إزالته أو تحويله إلى أوساط أخرى أكثر ملائمة له. ورغم هذه الصعوبات الواقعية والمتعلقة بإجراء دراسة تقييم الأثر البيئي بالنسبة للمنشأة القائمة إلا إنه يستحسن القيام بها للتمكن من معرفة الأخطار والمساوي التي تتسبب فيها تلك المنشآت.

19- إن القانون البيئي في العراق وإن أتفق مع القانون البيئي في إقليم كوردستان

على إلزام تقديم تقدير الأثر البيئي من قبل الجهات العازمة على إنشاء منشآت ومصانع ذات آثار سلبية محتملة على البيئة، وقد إشتراط كل منهما هذا الإجراء كشرط أساسي من شروط إعطاء الموافقة البيئية للمشروع. إلا إنهما إختلفا من حيث إخضاع المشاريع القائمة ذات الآثار السلبية على البيئة إلى هكذا إجراء، فالقانون البيئي العراقي جاء واضحاً وساوى بين المشاريع المراد إنشائها ابتداءً وبين المشاريع القائمة قبل نفاذ القانون، وأخضعهما إلى إجراء عملية تقديم تقرير الأثر البيئي لها. هذا في حين إن القانون البيئي في إقليم كوردستان وإن أجاز خضوع المشاريع القائمة قبل نفاذ القانون إلى إجراء تقديم تقرير الأثر البيئي لها، إلا إنه لم يصل به الى حد المساواة بين المشاريع المراد إنشائها ابتداءً بعد نفاذ القانون والمشاريع القائمة قبل نفاذه، بل أجاز لوزير البيئة الطلب من أي شخص طبيعي أو معنوي أو جهة قائمة قبل نفاذ القانون وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة إعداد دراسة تقدير الأثر البيئي لمشاريعها إذا إستدعت ذلك متطلبات حماية البيئة.

20- إن عيب مخالفة القوانين البيئية في مجال حماية البيئة وتحسينها يغطي العيوب الأخرى التي تعتري القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهات الإدارية المختلفة، حيث غالباً ما يستند عليه الطاعنون ضد القرارات الإدارية بهدف حماية البيئة ومراعاة التشريعات البيئية في أعمال تلك الجهات.

ثانياً: التوصيات:

- 1- من الضروري أن يتبنى المشرع العراقي والمشرع الكوردستاني العمل على رفع التضارب في إختصاص الوزارات إزاء حماية البيئة من خلال ايجاد وسائل تنسيق فاعلة بينها لتنظيم الأدوار وتوزيعها بالشكل الذي ينعكس ايجاباً على واقع البيئة المتردي، ولأجل أن تقوم الوزارات بواجبها على أكمل وجه دون تعدي الوزارات على اختصاص بعضها البعض، ودون أن تعزف وزارة من الوزارات على القيام بواجبها تجاه البيئة وحمايتها بذريعة انها تدخل ضمن واجبات وزارة أخرى.
- 2- بعد أن أصبحت وزارة البيئة من الوزارات المهمة والأساسية في أغلب دول العالم، فإننا نوصي المشرع في إقليم كوردستان الى إعادة تخصيص وتأسيس وزارة مستقلة للبيئة بدلاً من الهيئة، وذلك لما نرى في تخصيص وزارة للبيئة خطوة مهمة باتجاه تجسيد إرادة الحكام في الإقليم على ضرورة حماية البيئة وتحسينها. وبالتالي ضرورة مشاركة هذا المرفق وتنسيقه مع الوزارات الأخرى لأجل وضع حماية أفضل وأجدي للبيئة الكوردستانية.
- 3- ندعو الإدارة البيئية المختصة في العراق - وزارة البيئة -، وفي إقليم كوردستان - هيئة حماية وتحسين البيئة - لإصدار تعليمات بصدد منح المكافآت والتدابير التحفيزية الى الجهات أو الأفراد الذين يقومون بانشطة تساهم في حماية البيئة وتحسينها. الأمر الذي نراه مهماً وضرورياً لأجل حث وتشجيع الأفراد والجهات للقيام بانشطة فردية وجماعية لمصلحة البيئة.
- 4- من الضروري أن يعمد المشرع العراقي والمشرع في إقليم كوردستان الى أن يقوما بسن قانون متعلق بالتخطيط العمراني، كما هو الحال في مصر، لما لهذا القانون من أهمية بالغة في وضع خطة عمرانية محكمة وموحدة، ويتم من خلالها وقاية وحماية البيئة وعناصرها المختلفة.

5- بعد إن أصبح الإعتماد على الأدوات الإقتصادية - إلى جنب التشريعات البيئية - من أنجح الوسائل الحالية لحماية البيئة وأكثرها تأثيراً على الحد من الإنبعاثات والتلوثات الضارة بالبيئة وعناصرها.

ومع ذلك فإن الإعتماد عليها ضمن التشريعات البيئية في العراق وفي إقليم كوردستان في مجال حماية البيئة لازال ضعيفاً إن لم يكن معدوماً، لذا ندعو المشرعين الى تبني تلك الأدوات - كفرض ضرائب ورسوم - من خلال تضمين التشريعات البيئية على تطبيقات لها وبالأخص الضريبة البيئية.

6- ندعو الإدارة البيئية المختصة - وزارة البيئة في العراق وهيئة حماية وتحسين البيئة في الإقليم- الى دعم وتشجيع الدراسات والأبحاث البيئية سواءً في مجال الدراسات العلمية التطبيقية، أو الدراسات في مجال العلوم الإنسانية. وذلك لأجل النهوض بواقع البيئة المتردي في العراق ورفع الوعي البيئي للعراقيين.

7- من المهم أن يعمل المشرع في إقليم كوردستان على تعديل قانون حماية وتحسين البيئة بصورة أن يتم إخضاع المشاريع القائمة على صدور القانون الى إجراء دراسة تقدير الأثر البيئي لها بصورة ملزمة دون الوقوف على رأي وزير البيئة (رئيس الهيئة)، وذلك لما لهذا الإجراء من دور بارز في وقاية وحماية البيئة من التلوث الذي قد يتسبب بها المشاريع والمنشآت المراد إقامتها أو القائمة أصلاً.

8- إن إلغاء وزارة البيئة في إقليم كوردستان يعد خطوة غير موفقة، ونرى أن من المهم أن تعمل الحكومة على إعادة تشكيلها، فإن تخصيص وزارة لحماية البيئة يعكس الإهتمام الواضح والجلي لأمر البيئة ومحافظتها، لاسيما إنها ستكون مشاركة في مركز القرار وجزء أساسياً منه، مثلما هو الحال في أكثرية دول العالم.

قائمة المصادر

وتشتمل المصادر على:

- ✍ أولاً: القرآن الكريم
- ✍ ثانياً: قواميس ومعاجم اللغة
- ✍ ثالثاً: الكتب
- ✍ ثالثاً: رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه
- ✍ رابعاً: الأبحاث والمقالات
- ✍ خامساً: مواقع الإنترنت
- ✍ سادساً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات
- ✍ سابعاً: الإعلانات الدولية
- ✍ ثامناً: المصادر الأجنبية

قائمة المصادر

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: قواميس ومعاجم اللغة:

- 1- القاموس المحيط، مجد الدين الفيروزي آبادي، ج1، ط2، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2003.
- 2- قاموس تريفه، حسين ياره أحمد وآخرون، ط1، مطبعة العربية، لبنان، 2008.
- 3- قاموس خال، شيخ محمد خال، مؤسسة آراس للطباعة والنشر، جولييه، 2005.
- 4- لسان العرب لابن منظور، م1، ط1، دارالصادر، 1997.
- 5- المنجد في اللغة، لويس معلوف، ط35، إنتشارات إسلام، تهران، 1383.
- 6- مختار الصحاح، الشيخ محمد بن أبي بكر عبدالقادر الرازي، مؤسسة علوم القرآن، بيروت، لبنان، 1978.
- 7- معجم متن اللغة لأحمد رضا، المجلد الأول، دار مكتبة الحياة، بيروت، 1958.
- 8- Oxford word power، إنتشارات محدث، ط1، 2004.

ثالثاً: الكتب:

أ- الكتب باللغة العربية:

- 1- إبتسام سعيد الملكاوي، جريمة تلويث البيئة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 2- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الإداري، ط2، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006.

- 3- د. احمد عبدالكريم سلامة، قانون الحماية البيئة - دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والإتفاقية، مطابع جامعة الملك سعود، 1997.
- 4- د. أحمد عبدالكريم سلامة ، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية)، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002-2006.
- 5- د. أحمد عبدالوهاب عبدالجواد، تلوث الهواء، ط ب، الدار العربية للنشر والتوزيع، 1991.
- 6- د. أحمد محمد حشيش، المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر، ط ب، دار الكتب القانونية، مصر، 2008.
- 7- د. أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2005.
- 8- أحمد المهدي، الحماية القانونية للبيئة ودفع البراءة الخاصة بها، ط ب، دار الفكر والقانون، مصر، 2006.
- 9- د. أشرف توفيق شمس الدين، الحماية الجنائية للبيئة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 10- أشرف هلال، جرائم البيئة بين النظرية والتطبيق، ط1، د ب، 2005.
- 11- د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، ط1، مطبوعات جامعة الكويت، 1990.
- 12- د. بدرية عبدالله العوضي، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي، معوقات تطبيق الإتفاقيات البيئية الدولية في دول مجلس التعاون الخليجي، الكويت، 2005.
- 13- د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.

- 14- د. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، س ب.
- 15- د. خالد خليل الظاهر، قانون حماية البيئة في الأردن، ط ب، 1999.
- 16- د. داود عبدالرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، ط 1، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، 2006.
- 17- د. داود الباز، حماية السكنية العامة - معالجة لمشكلة الضوضاء دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية -، ط ب، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، 2004.
- 18- د. رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 19- د. رفعت رشوان، الإرهاب البيئي في قانون العقوبات، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 20- رفعت رشوان، الإرهاب البيئي في قانون العقوبات، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 21- د. رمسيس بهنام، علم النفس القضائي، دب، س ب.
- 22- د. رياض الجبان، التربية البيئية مشكلات وحلول، ط 2، دار الفكر، دمشق، 2007.
- 23- د. رياض صالح أبو العطا، حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام، ط ب، دار الجامعة العربية، مصر، 2009.
- 24- د. زكريا السباهي، المياه في القانون الدولي وأزمة المياه العربية، ط 1، دار طلاس للنشر والتوزيع، دمشق، 1994.
- 25- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004.

- 26- د. سامى جمال الدين، القضاء الإداري، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2003.
- 27- د. سعاد شرقاوي، القضاء الإداري (دعوى التعويض-دعوى الإلغاء)، ط ب، دار المعارف بمصر، 1970.
- 28- د. سعد سالم جويلي، حق الإنسان في البيئة، بحث مقدم إلى ندوة العدالة البيئية في مصر بمركز دراسات المستقبل بجامعة المينا، دار النهضة العربية، 2001.
- 29- د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، ط ب، د ب، 2007-2008.
- 30- د. سعيد سعد عبدالسلام، مشكلة تعويض أضرار البيئة التكنولوجية، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، س ب.
- 31- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط ب، دار الفكر العربي، 1974.
- 32- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ك2، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، ط ب، دار الفكر العربي، 1977.
- 33-32- سهير إبراهيم حاجم الهيبي، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي، ط ب، دار رسلان، سوريا، 2008.
- 34- د. سيد محمدين، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، ط1، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، 2006.
- 35- د. سيد محمدين، حقوق الإنسان والرعاية اللاحقة وأثرها في البيئة الإجتماعية، ط1، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، 2006.
- 36- د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، ط ب، دار النهضة العربية، 2003.

- 37- د. صلاح محمود الحجار ود. إيمان محمود العيزي، تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات، ط1، دار الفكر العربي، 2003.
- 38- د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، مصر، 2009.
- 39- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط الإدارة، ط ب، دار النهضة العربية، 1978.
- 40- د. عادل أبو خير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995.
- 41- د. عادل أحمد الجرار، البيئة والموارد الطبيعية، ط ب، مركز غنيم، عمان، 1992.
- 42- د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، ط ب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 43- د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية - الحماية الإدارية للبيئة-، الطبعة العربية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- 44- د. عبدالرحمن محمد العيسوي، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، ط1، دار الفكر الجامعي، لأسكندرية، 2006.
- 45- د. عبدالرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، ط ب، دار ومطابع الشعب، 1965.
- 46- د. عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوصفية المعاصرة والشريعة
- 47- الإسلامية، ط1، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2008.
- 48- د. عبدالسلام منصور الشيوبي، التعويض عن الأضرار البيئية في نطاق القانون

- الولي العام، ط ب، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والتوزيع، مصر،
س ب.
- 49- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات
الإدارية، ط2، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 50- د. عبدالعزيز مخيمر عبدالهادي، حماية البيئة من النفايات الصناعية، ط ب،
دار النهضة العربية، 1985.
- 51- د. عبدالفتاح مراد، شرح تشريعات البيئة...، ط2، س ب.
- 52- د. عبدالقادر الشبخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة
والتربية والإعلام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
- 53- د. عبدالهادي العشري، البيئة والأمن الإقليمي في دول الخليج، دراسة عن دور
القانون الدولي في حماية الخليج إبان النزاعات المسلحة، دار النهضة العربية،
2005.
- 54- عبدالله المنزلاوي ياسين، البيئة من منظور إسلامي، ط1، كنوز المعرفة، عمان،
2008.
- 55- عبده عبدالجليل عبدالوارث، حماية البيئة البحرية من التلوث في التشريعات
الدولية والداخلية، ط ب، المكتب الجامعي الحديث، 2006.
- 56- د. عدنان عمرو، القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004.
- 57- د. عدنان عمرو، القضاء الإداري -مبدأ المشروعية-، ط2، منشأة المعارف
بالأسكندرية، 2004.
- 58- د. عدنان عمرو، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء-، ط2، منشأة المعارف
بالأسكندرية، 2004.
- 59- د. عصام حمدي الصفدي ود. نعيم الظاهر، صحة البيئة وسلامتها، ط ب، دار

- اليازوري، الأردن، 2008.
- 60- عصام نعمة إسماعيل، الإلغاء الإلزامي للأنظمة الإدارية غير المشروعة، دراسات قانونية، سلسلة القانون العام، العدد الثاني، ط1، آب، 2003.
- 61- د. على خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط1، دار وائل للنشر، 2008.
- 62- د. على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، ط1، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 63- د. على شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، ط ب، مركز البحوث في معهد الإدارة العامة بالسعودية، 2002.
- 64- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط ب، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993.
- 65- د. عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 66- عيسى مصطفى حمادين، المسؤولية المدنية التقصيرية عن الأضرار البيئية، ط ب، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية للنشر والتوزيع، 2008.
- 67- د. فارس محمد عمران، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها، ط1، المكتب الجامعي الحديث، 2005.
- 68- د. فؤاد العطار، القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، س ب.
- 69- د. فوزي أو صديق، حماية البيئة الدولية في التشريع القطري، ط ب، دب، قطر، 2004.
- 70- فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط ب، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.

- 71- د. كامل محمد المغربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- 72- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، مصر، 2006.
- 73- د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ط ب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 74- د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري - دراسة عامة لأسس ومبادئ القانون الإداري في العراق-، ط ب، مطبعة هاوار، دهوك، 2008.
- 75- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، ط ب، مطبعة جامعة دهوك، 2010.
- 76- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، ط ب، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1996.
- 77- د. محمد أحمد منشاوي، الحماية الجنائية للبيئة البحرية، ط ب، دار النهضة العربية، بيروت، 2005.
- 78- د. محمد أنور حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، ط 2، دار الفكر الجامعي، س ب.
- 79- د. محمد البزاز، حماية البيئة البحرية، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006.
- 80- الإمام محمد المتولي الشعراوي، معجزة القرآن، دار إحياء الكتب العربية، 1976.
- 81- د. محمد حسام محمد لطفي، الحماية القانونية للبيئة المصرية، ط ب، دب، 2001.
- 82- د. محمد حسين عبد القوى، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، دار النسر الذهبي للطباعة، 2002.
- 83- محمد خالد جمال رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، ط 1، منشورات

- الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
- 84- د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة، 2007.
- 85- د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري (ظاهرة الحد في العقاب)، ط ب، دار النهضة العربية، س ب.
- 86- د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، ط ب، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010.
- 87- محمد عبدالقادر الفقي، البيئة (مشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث) الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1999.
- 88- د. محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، ط 1، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، 2007.
- 89- د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده في دولة الإمارات المتحدة دراسة مقارنة مع مصر، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 90- محمد علي سكيكر، الوجيز في جرائم البيئة، ط ب، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2008.
- 91- د. محمد فؤاد عبدالباسط، القضاء الإداري، ط ب، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.
- 92- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 93- د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.

- 94- د. مصطفى أبو زيد فهبي، د. ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية (دعوى الإلغاء، دعاوي التسوية)، ط 2، دار الجامعة الجديدة، 2005.
- 95- د. مهدي صالح السامرائي، الحفاظ على البيئة في العصور العربية الإسلامية تشريعاً وتطبيقاً، ط 1، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.
- 96- د. نبيلة عبدالحليم كامل، نحو قانون موحد للبيئة، ط ب، دار النهضة العربية، 1993.
- 97- د. نعيم مغيب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي والمواصفات القياسية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
- 98- د. نواف كنعان، إتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 99- د. نواف كنعان، القانون الإداري، ك 1، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- 100- د. نورالدين الهنداوي، الحماية الجنائية للبيئة، ط ب، دار النهضة العربية، 1985.
- 101- د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط 1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2003.
- 102- د. ياسر محمد فاروق المنيأوي، المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 103- د. يوسف القرضاوي، رعاية البيئة في الشريعة الإسلامية، ط 1، دار الشروق، القاهرة، 2001.
- 104- يونس إبراهيم أحمد يونس، البيئة والتشريعات البيئية، ط 1، دار الحامد، الأردن، 2008.

105- التخطيط الإستراتيجي للقطاع الزراعي في إقليم كردستان(2009-2013)، مطبعة الوزارة الزراعة، أربيل، 2009.

بد الكتب المترجمة:

- 1- دومينيك بويو وبروسيرويل، القانون الإداري، ترجمة: سليم حداد، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009.
- 2- جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج2، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، والتوزيع، 2008.
- 3- د. ليزا. نيوتن، نحو شركات خضراء، ترجمة: إيهاب عبدالرحيم محمد، سلسلة عالم المعرفة، 2006.
- 4- ي. ف. ميلانوفوا وأ. م. ريا تشبيكوف، الجوانب الجغرافية في حماية الطبيعة، ترجمة: د. أمين طربوش، ط1، 1996.

ثالثا: رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه:

- 1- اسماعيل نجم الدين نامق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في العراق وآفاق تطورها في إقليم كردستان، رسالة ماجستير، كلية القانون/جامعة السليمانية، 2007.
- 2- رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة المنوفية بمصر، 2008.
- 3- د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، تطبيقها في اكثر مع العراق، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1967.
- 4- سه نكه ر داود، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2003.

- 5- سه نكه ر داود، الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي والمصري، أطروحة دكتوراه قدمت إلى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2009.
- 6- صلاح عبدالرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، رسالة دكتوراه، كلية القانون/جامعة بغداد، 1997.
- 7- فوزي حسين سلمان الجبوري، الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري، رسالة ماجستير، قدمت إلى مجلس كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، 1997.
- 8- كولشان ثامر عبدالله، آليات التعاون الدولي في مكافحة الجريمة البيئية، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة/جامعة دهوك، 2009.
- 9- ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء، رسالة ماجستير/كلية صدام للحقوق، جامعة بغداد، 2000.
- 10- منذر بن صالح عبدلي، التنمية والمشكلات البيئية إشارة الى مصر وبعض دول شمال أفريقيا، أطروحة دكتوراه، كلية التربية /إبن رشد، جامعة بغداد، 2003.
- 11- نعم أحمد محمد الدوري، القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها، أطروحة دكتوراه، كلية القانون بجامعة الموصل، 2003. 1
- 12- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أوبكر بلقايد -تلسمان، 2007.

رابعاً: الأبحاث والمقالات:

- 1- د. أحمد حسين الفتلاوي وآخرون، النظام القانوني الخاص المسؤولية المنتج المدنية عن تلوث للبيئة، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والسياسة الصادرة عن كلية القانون/جامعة القادسية، ع 1، المجلد الأول، حزيران/2008.

- 2- أمير ساعد وكيل، جاينگاه حق محيط زيت سالم در ساختاری هنجاري حقوق بشر بين المللي، بحث منشور ضمن مجموعة (حقوق محيط زيت)، ط1، دفتر حقوقي وأمر مجلس سازمان حفاظت محيط زيت، إعداد: أحمد على حسن زاده وآخرون، 1388.
- 3- بوسماحة الشيخ وفتاتي فوزي، الضبط الإداري البيئي، بحث منشور في مجلة البيئة والمحيط، 24/نوفمبر/2006.
- 4- رائف محمد لبيب مفهوم الضبطية القضائية في نطاق التشريعات البيئة، بحث مقدم خلال المؤتمر الخليجي للبيئة والتنمية الذي عقد بدولة الكويت، بتاريخ 3-5/ديسمبر/2005 نظمتها الشركة الوطنية للخدمات البيئية. ونشر البحث على الموقع الإلكتروني:
<http://www.shaimaatalla.com/vb/showthread.php?t=1769>.
تاريخ الزيارة 27 / 1 / 2010
- 5- رشيد أمحمدي، الضرائب والرسوم الخضراء (الإتحاد الأوروبي)، مقال منشور على الموقع الإلكتروني حوار المتمدن:
<http://www.hewar.org/debat/show.art.asp?aid=187934>
تاريخ الزيارة 23/3/2003.
- 6- د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة، بحث مقدم إلى ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية " التي عقدت في أمانة الشارقة بدولة الإمارات العربية المتحدة برعاية المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية بتاريخ 7-11/آيار، 2005.
- 7- د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، بحث مقدم إلى ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية " ، الشارقة، الإمارات العربية

المتحدة، 7-11 /آيار/2005.

8- د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
[http:// mah an faisal. kurd blogger. com /93153](http://mah an faisal. kurd blogger. com /93153)

تأريخ الزيارة 2010/4/24

9- د. سمير محمد قطب، دور الشرطة في تقويم السلوك الإنساني نحو مقاومة التلوث البيئي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
2008/4/9 . WWW. Policeemc. gov. bh /reports /2008/.../
633589854470 q2652q .

تأريخ الزيارة 2009 / 4 / 9.

10- د. صلاح عبدالرحمن الحيثي، مدخل لدراسة البيئة وعلاقتها بحقوق الإنسان والأمن الدولي، بحث منشور بمجلة دراسات قانونية التي تصدر عن بيت الحكمة، ع 3، السنة الثانية آب 2000.

11- د. فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، بحث منشور في مجلة الباحث، العدد 7، 2009-2010.

12- د. عبدالله علي عبو ود. نغم إسحاق زيا، الحماية الدولية للبيئة وتطبيقاتها في التشريعات الوطنية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد 2008، 57.

13- د. كمال رزيق، دور الدولة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة الباحث، العدد 2007، 5.

14- د. مازن ليلو راضي، دور رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<http:// www. academy. org/doors/the-justice-in-applioati. Dos>

تأريخ الزيارة 2010/4/18.

- 15- د. مازن ليلو راضي ود. وعدي سليمان، حماية البيئة في القانون الجنائي والإداري، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، العدد الثاني، 2008.
- 16- ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية التي تصدر كلية القانون بجامعة بغداد، ع 1، 2004.
- 17- د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة، رقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة الأسكندرية، ع 11، 1981.
- 18- د. موسى مصطفى شحادة، الوقاية من المخاطر البيئية في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق /جامعة البحرين، عدد إضافي، 2008/11.
- 19- د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)، بحث منشور في مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 3، العدد 1.
- 20- هيبث الله نزدي وسمانه خياطيان، نقش ديوان بين المللي دادگستري در تدوين وتوسعة هنجارهای محیط‌زیست، بحث منشور في مجموعة (حقوق محيط زيست)، الصادرة عن سازمان حفاظت محيط زيست، 1388.
- 21- د. يحيى أحمد البناء، دور القضاء الكويتي في تطبيق القوانين البيئية وتطوير احكامه، بحث مقدم لمؤتمر " دور القضاء في تطوير القانون البيئي في المنطقة العربية " والذي نظمه معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، والمركز العربي الأقليمي للقانون البيئي في دولة الكويت، بتاريخ 2002/11/29-28.

خامسا: مواقع الإنترنت:

- 1- موقع وزارة الدولة لشؤون البيئة المصرية، جهاز شؤون البيئة:
<http://www.eeaa.gov.eg/arabic/main/about/asp>
تأريخ الزيارة 2010/4/1.
- 2- موقع وزارة الموارد المائية والري المصري:
<http://www.mwri.gov.eg/ar/history-3.html>
تأريخ الزيارة 2010/4/8.
- 3- موقع وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي المصري:
<http://www.egr.egypt.gov.eg/minTargetes.aspx>
تأريخ الزيارة 2010/4/8.
- 4- التعاون بين بلدان الجنوب في الإدارة البيئية، قطاع البترول والغاز العربي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، مأخوذ من الموقع الإلكتروني:
<http://ass.Esowa.org.1b/sdpd11-13nov>
تأريخ الزيارة 2010/4/8.
- 5- موقع وكالة حماية البيئة في الولايات المتحدة الأمريكية:
<http://www.epa.gov/epahome/whatwedo.htm/>
<http://www.epa.gov/trstory/org/origins/1110-2.htm>
تأريخ الزيارة 2010/9/4.
- 4- المعهد العربي للتخطيط-الكويت، المفاهيم والقضايا البيئية الأساسية:
<http://www.arab-api.org/course>. تأريخ الزيارة 2010/4/22.

- 5- ويكيبيديا، الموسوعة الحرة على شبكة الإنترنت:
<http://.ar.wikipedia.org/wiki> تأريخ الزيارة 2010/3/23.

سادسا: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات:

أ. الدساتير:

- 1- دستور جمهورية مصر لسنة 1971.
- 2- الدستور الإتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971.
- 3- الدستور الإسباني لسنة 1979.
- 4- الدستور التركي لسنة 1984.
- 5- دستور جمهورية إيران الإسلامية.
- 6- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 7- مشروع دستور إقليم كردستان - العراق.

ب. القوانين:

- 1- قانون لجنة الطاقة الذرية العراقي رقم (1) لسنة 1951.
- 2- القانون المصري رقم (453) لسنة 1954 في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال 3-المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة.
- 3- قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964.
- 4- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
- 5- قانون المرور المصري، رقم (66) لسنة 1973.
- 6- القانون الإنجليزي لمكافحة التلوث لسنة 1974.
- 7- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.

- 8- القانون النرويجي لمكافحة التلوث لسنة 1981.
- 9- قانون مكافحة الأمراض السارية العراقي رقم (2) لسنة 1981.
- 10- قانون الصحة العامة العراقي رقم (89) لسنة 1981.
- 11- القانون المصري رقم (48) لسنة 1982 بشأن حماية نهر النيل من التلوث.
- 12- قانون حماية البيئة السويسري لسنة 1983.
- 13- قانون وزارة الصحة العراقي رقم (10) لسنة 1983.
- 14- القانون الفرنسي رقم (91) لسنة 1983 في شأن البيئة.
- 15- قانون حماية الآثار المصري رقم (117) لسنة 1983.
- 16- قانون المحميات الطبيعية المصرية رقم (102) لسنة 1983.
- 17- القانون العماني لمكافحة التلوث لسنة 1984.
- 18- قانون الري والصرف المصري رقم (12) لسنة 1984.
- 19- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (76) لسنة 1986 الملغاة.
- 20- قانون وزارة الزراعة العراقي رقم (7) لسنة 1993.
- 21- قانون وزارة البيئة اللبناني رقم (216) لسنة 1993.
- 22- القانون الكويتي رقم (21) لسنة 1995 الصادر بصدد إنشاء الهيئة العامة للبيئة.
- 23- القانون اليمني رقم (26) لسنة 1995 لحماية البيئة.
- 24- قانون وزارة الصناعة والمعادن العراقي رقم (8) لسنة 1997.
- 25- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (3) لسنة 1997 الملغاة.
- 26- قانون حماية البيئة الكندي رقم 33 لسنة 1999.
- 27- قانون وزارة الزراعة والري لأقليم كوردستان -العراق رقم (10) لسنة 1993

- والمعدل بالقانون رقم (10) لسنة 2000.
- 28- قانون البيئة السوري رقم (50) لسنة (2002).
- 29- قانون الآثار والتراث العراقي رقم (55) لسنة 2002.
- 30- القانون المغربي المتعلق بدراسات التأثير على البيئة رقم 12/03 / 2003.
- 31- قانون وزارة الإعمار والإسكان في إقليم كردستان –العراق رقم (25) لسنة 2004.
- 32- القانون الفرنسي الصادر في 10/يونيو / 2004.
- 33- القانون الفرنسي ذو المرقم (2004-489) الصادر في 3/يونيو/ 2004.
- 34- قانون المرور العراقي رقم 86 لسنة 2004.
- 35- قانون النظافة العامة المصري رقم (38) لسنة 1967 المعدل بالقانون رقم (10) لسنة 2005.
- 36- قانون وزارة البيئة لأقليم كردستان رقم (10) لسنة 2006 الملغاة.
- 37- قانون وزارة الصناعة لأقليم كردستان - العراق رقم (11) لسنة 2006
- 38- قانون حماية البيئة الأردني رقم (52) لسنة 2006.
- 39- قانون مجلس شورى إقليم كردستان –العراق رقم (25) لسنة 2008.
- 40- قانون وزارة الموارد المائية العراقي رقم (50) لسنة 2008.
- 41- قانون حماية وتحسين البيئة لأقليم كردستان –العراق رقم (8) لسنة 2008.
- 42- قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008.
- 43- القانون المصري رقم (119) لسنة 2008 قانون البناء الموحد.
- 44- القانون المصري رقم (4) لسنة 1994 في شأن البيئة والمعدل بالقانون رقم (9) لسنة (2009).

- 45- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.
- 46- قانون وزارة الزراعة والموارد المائية في إقليم كردستان رقم (6) لسنة (2010).
- 47- قانون وزارة الداخلية لأقليم كردستان –العراق رقم (6) لسنة (2009).
- 48- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق رقم (44) بتاريخ 2003/10/24.
- 49- قرار مجلس قيادة الثورة العراقي المنحل رقم (1258) في 1975/11/19.
- 50- قرار مجلس قيادة الثورة العراقي المنحل رقم (750) في 1987/6/3.

الأنظمة والتعليمات:

- 1- النظام العراقي المرقم (25) لسنة 1967 المتعلق بصيانة الأنهار والمياه العمومية من التلوث.
- 2- نظام الرقابة الصحية على المعامل العراقي رقم (74) لسنة 1968.
- 3- تعليمات رقم (2) لسنة 1984 المتعلقة بالماد الكيميائية المسرطنة الصادرة في وزير الصحة العراقي.
- 4- تعليمات عدد 1 السنة 1985 الصادر من هيئة الوقاية من الإشعاع المؤينة العراقية.
- 5- تعليمات رقم (4) لسنة 1989 المتعلقة بسلامة خزن وتداول المواد الكيماوية الصادر عن وزير الصحة العراقي.
- 6- تعليمات رقم (2) لسنة 1990 المتعلقة بتصنيع وتداول وخزن المبيدات الحشرية الصادرة عن وزير الصحة العراقي.
- 7- تعليمات رقم (6) لسنة 1993 الخاصة بمخاطر البنزين العطري الصادرة عن وزير الصحة العراقي.
- 8- تعليمات مجلس حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (1) لسنة 1998 والمتعلقة

- (مهام وأقسام حماية وتحسين البيئة في المحافظات وتشكيلاتها).
- 9- توصيات ومقترحات إجتماع مجلس حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان في 2008/12/2.
- 10- تعليمات وزارة الصناعة في إقليم كردستان بتاريخ 2009/1/1.
- 11- تعليمات رقم (1) لسنة 2009 الصادرة عن وزير البيئة في إقليم كردستان بصدد تفويض صلاحية فرض الغرامة الإدارية لمدير عام التكنيك والوقاية من الإشعاع.
- 12- تعليمات صندوق حماية وتحسين البيئة الصادرة عن وزارة بيئة الإقليم المنحلة المرقمة ب(1037) بتاريخ 2009/5/28.
- 13- توصيات ومقترحات إجتماع مجلس حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان في 2008/12/2.
- 14- القرار الوزاري رقم 187 لسنة 1995 المصري بشأن إنشاء فروع إقليمية تابعة لجهاز شؤون البيئة.
- 15- كتاب وزارة البيئة لأقليم كردستان المرقم 2097 بتاريخ 2008/12/1 والمعنون إلى رئاسة حكومة إقليم كردستان/رئاسة الديوان موضوعه " تقدير الأثر البيئي " (EIA).

سابعاً: الإعلانات الدولية:

- 1- إعلان مؤتمر إستكهولم لسنة 1972.
- 2- إعلان مؤتمر قمة الأرض الأولى في عام 1992.

ثامنا: المصادر الأجنبية:

أ- المصادر الإنجليزية:

- 1- Environmental code, cooperation ol-michel faure.
- 2- Allen L. Sprin GER: The in temational law of pollution: protections the Connecticut: Querum books , 1983
- 3- (3)Glossary - Water - and - waste water controal engineering
- 4- U. S. A: Water pollutiem control Fedratiem,third edition,1981

ب- المصادر الفرنسية:

- 1- Martine Remand –Gouilloud ,reparation du Dowwoge,ecologique , Jaris-elasseure 2 , 1992
- 2- de laubader ,Trait droit administealof , 1980.

ج- المصادر الفارسية:

- 1- د. مجيد عرفان منش ود. مجيد أفيوني، ألودكي محيط زيست (آب، خاك، هواء)، ط5، إنتشارات أركان دانش، أصفهان، 1387.
- 2- سيد مرتضى حسينيان، اينده آب در دنيا، ط1، علوم روز، تهران، 1388.
- 3- باتريك مككالي، بيامدهاى زيست محيطي سدهاى بزرگ (رودهاى خاموش) ترجمة: فاطمة ظفر نژاد، ط1، علم وأدب، تهران، 1386.

المحتويات

9	مقدمة.....
9	أولاً: التعريف بموضوع الدراسة.....
10	ثانياً: اهداف الدراسة.....
11	ثالثاً: أهمية الدراسة.....
13	رابعاً: مشكلة الدراسة.....
14	خامساً: نطاق الدراسة.....
14	سادساً: منهجية الدراسة.....
15	سابعاً: خطة الدراسة.....

الفصل التمهيدي

التعريف بالبيئة ومشكلة التلوث

19	الفصل التمهيدي: التعريف بالبيئة ومشكلة التلوث.....
20	المبحث الأول: التعريف بالبيئة.....
20	المطلب الأول: مفهوم البيئة.....
20	الفرع الأول: مفهوم البيئة في اللغة.....
21	أولاً: البيئة في اللغة العربية.....
22	ثانياً: البيئة في اللغة الإنجليزية.....
22	ثالثاً: البيئة في اللغة الفرنسية.....

- 23..... رابعاً: البيئة في اللغة الكوردية
- 23..... الفرع الثاني: البيئة في الإصطلاح العلمي
- 26..... الفرع الثالث: مفهوم البيئة في القانون
- 27..... أولاً: مفهومها في التشريعات
- 30..... ثانياً: مفهومها لدى الفقه القانوني
- 36..... المطلب الثاني: عناصر البيئة
- 38..... الفرع الأول: التربة
- 40..... الفرع الثاني: الماء
- 41..... الفرع الثالث: الهواء
- 44..... المبحث الثاني: مشكلة التلوث وصوره
- 45..... المطلب الأول: مفهوم التلوث
- 45..... الفرع الأول: مفهوم التلوث في اللغة
- 46..... الفرع الثاني: مفهوم التلوث في الإصطلاح
- 47..... الفرع الثالث: مفهوم التلوث في القانون
- 52..... المطلب الثاني: صور التلوث
- 52..... الفرع الأول: صور التلوث من حيث موضوعه
- 52..... أولاً: تلوث الهواء
- 55..... ثانياً: تلوث الماء
- 59..... ثالثاً: تلوث التربة
- 61..... الفرع الثاني: صور التلوث من حيث مصدره
- 61..... أولاً: التلوث الطبيعي
- 62..... ثانياً: التلوث الصناعي
- 62..... الفرع الثالث: التلوث من حيث نطاقه الجغرافي

62.....	أولاً: التلوث المحلي.....
63.....	ثانياً: التلوث العابر للحدود.....
64.....	الفرع الرابع: التلوث من حيث آثاره على البيئة.....
64.....	أولاً: التلوث المعقول.....
64.....	ثانياً: التلوث الخطر.....
65.....	ثالثاً: التلوث المدمر.....
65.....	الفرع الخامس: التلوث من حيث نوع الملوث.....
66.....	أولاً: تلوث كيميائي.....
66.....	ثانياً: تلوث بيولوجي.....
66.....	ثالثاً: تلوث فيزيائي.....

الفصل الأول

صور الحماية القانونية للبيئة

71.....	الفصل الأول: صور الحماية القانونية للبيئة.....
73.....	المبحث الأول: رعاية البيئة في العصور القديمة والشريعة الإسلامية.....
73.....	المطلب الأول: رعاية البيئة في العصور القديمة.....
76.....	المطلب الثاني: رعاية البيئة في الشريعة الإسلامية.....
79.....	الفرع الأول: رعاية البيئة الأرضية في الشريعة الإسلامية.....
80.....	الفرع الثاني: رعاية البيئة الهوائية في الشريعة الإسلامية.....
81.....	الفرع الثالث: رعاية البيئة المائية في الشريعة الإسلامية.....
84.....	المبحث الثاني: حماية البيئة في القانون الدولي.....
87.....	المطلب الأول: حماية البيئة في الإتفاقيات الدولية.....
88.....	الفرع الأول: الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة الهوائية.....

- 89.....الفرع الثاني: الإتفاقيات المتعلقة بحماية البيئة المائية.....
- 90.....الفرع الثالث: الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة الأرضية "التربة".....
- 91.....المطلب الثاني: حماية البيئة في إطار عمل المنظمات الدولية.....
- الفرع الأول: مؤتمر الأمم المتحدة المتعلق بالبيئة الإنسانية
- 94.....(مؤتمر إستوكهولم لعام 1972).....
- الفرع الثاني: مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية
- 99.....(مؤتمر قمة الأرض الأولى).....
- 102.....المبحث الثالث: حماية البيئة في الدساتير والقوانين الداخلية.....
- 103.....المطلب الأول: حماية البيئة في الدساتير.....
- 106.....الفرع الأول: الحماية الدستورية الصريحة للبيئة.....
- 108.....الفرع الثاني: الحماية الدستورية الضمنية للبيئة.....
- 110.....المطلب الثاني: حماية البيئة في القوانين الداخلية.....
- 111.....الفرع الأول: القانون الجنائي البيئي.....
- 114.....الفرع الثاني: القانون المدني البيئي.....
- 116.....الفرع الثالث: القانون الإقتصادي البيئي.....
- 118.....المطلب الثالث: القانون الإداري البيئي.....
- 119.....الفرع الأول: مفهوم القانون الإداري البيئي.....
- 123.....الفرع الثاني: أهمية القانون الإداري البيئي.....
- 123.....أولاً: تقييم دور الأفرع القانونية الأخرى في حماية البيئة.....
- 127.....ثانياً: أهمية القانون الإداري البيئي.....
- 128.....الفرع الثالث: مصادر القانون الإداري البيئي.....
- 128.....أولاً: المصادر الداخلية.....
- 137.....ثانياً: المصادر الدولية.....

الفصل الثاني التنظيم الإداري البيئي

145	.....الفصل الثاني: التنظيم الإداري البيئي
146	.....المبحث الأول: التنظيم الإداري البيئي المركزي
147	.....المطلب الأول: وزارة البيئة
156	.....المطلب الثاني: الوزارات الأخرى المهتمة بحماية البيئة
156	.....أولاً: وزارة الصحة
157	.....ثانياً: وزارة الصناعة
160	.....ثالثاً: وزارة الموارد المائية
161	.....رابعاً: وزارة الزراعة
165	.....خامساً: وزارة النفط والثروات الطبيعية
165	.....سادساً: وزارة الإعمار والإسكان
167	.....سابعاً: وزارة الداخلية
171	.....المطلب الثالث: أجهزة وهيئات حماية البيئة
172	.....أولاً: وكالة حماية البيئة في الولايات المتحدة الأمريكية
175	.....ثانياً: الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت
179	.....ثالثاً: مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق
183	.....رابعاً: هيئة حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان- العراق
187	.....المبحث الثاني: التنظيم الإداري البيئي المحلي
188	.....المطلب الأول: الأجهزة الإدارية البيئية المحلية في فرنسا
188	.....الفرع الأول: الإدارة البيئية المحلية في نطاق الوزارات
190	.....الفرع الثاني: الأجهزة المحلية التابعة لجهاز حماية التراب الوطني
192	.....المطلب الثاني: الأجهزة الإدارية البيئية المحلية في مصر

- المطلب الثالث: الأجهزة الإدارية البيئية المحلية في العراق 196
أولاً: الأجهزة الإدارية المحلية ذات الاهتمام البيئي 196
ثانياً: الأجهزة الإدارية المحلية المختصة بحماية البيئة 199

الفصل الثالث

نشاط الإدارة البيئية

- الفصل الثالث: نشاط الإدارة البيئية 209
المبحث الأول: الضبط الإداري البيئي 211
المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري البيئي 211
أولاً: الضبط الإداري البيئي والضبط التشريعي البيئي 217
ثانياً: الضبط الإداري البيئي والضبط القضائي البيئي 217
ثالثاً: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص 220
المطلب الثاني: أغراض ووسائل الضبط الإداري البيئي 222
الفرع الأول: أغراض الضبط الإداري البيئي 222
المقصد الأول: أغراض الضبط الإداري وحماية البيئة 224
أولاً: حماية البيئة من خلال حماية الأمن العام (الأمن البيئي) .. 224
ثانياً: حماية البيئة من خلال حماية الصحة العامة 227
ثالثاً: حماية البيئة من خلال حماية السكنية العامة 234
رابعاً: حماية البيئة من خلال حماية الآداب العامة 237
خامساً: حماية البيئة من خلال حماية الرونق والرواء 239
المقصد الثاني: الضبط الإداري الخاص وحماية البيئة 243
أولاً: الضبط الإداري الخاص المتعلق بحماية البيئة في فرنسا ومصر . 244
ثانياً: الضبط الإداري الخاص المتعلق بحماية البيئة في العراق 250

261	الفرع الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي.....
261	المقصد الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي.....
262	أولاً: أنظمة الضبط الإداري.....
264	ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية.....
266	ثالثاً: إستعمال القوة المادية أو (التنفيذ الجبري).....
269	المقصد الثاني: التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي.....
269	أولاً: الحظر أو المنع.....
272	ثانياً: الإلزام أو الأمر.....
274	ثالثاً: الترخيص البيئي.....
277	رابعاً: الإبلاغ (الأخطار).....
279	خامساً: الترغيب.....
281	المقصد الثالث: الجزاءات الإدارية البيئية.....
283	أولاً: الجزاءات الإدارية المالية.....
288	ثانياً: الجزاءات الإدارية غير المالية.....
294	المبحث الثاني: نشاط المرافق العامة البيئية.....
296	المطلب الأول: التخطيط البيئي.....
299	أولاً: التخطيط البيئي المتعلق بالموارد الطبيعية.....
300	ثانياً: التخطيط البيئي المتعلق بالتنمية العمرانية والأثرية.....
310	ثالثاً: التخطيط البيئي المتعلق بالمحافظة على التنوع البيولوجي.....
311	رابعاً: التخطيط البيئي في مجال مواجهة الكوارث والمخاطر البيئية....
312	خامساً: التخطيط البيئي والأدوات الاقتصادية.....
318	المطلب الثاني: الأبحاث والدراسات البيئية.....
319	الفرع الأول: الأبحاث البيئية.....

- 321 الفرع الثاني: دراسات تقدير الأثر البيئي.
- 322 أولاً: مفهوم وخصائص دراسة تقدير الأثر البيئي.
- 326 ثانياً: تطبيقات تشريعية لدراسة تقدير الأثر البيئي.
- 333 المطلب الثالث: التوعية والتربية البيئية.
- 333 الفرع الأول: التوعية البيئية.
- 336 الفرع الثاني: التربية البيئية.

الفصل الرابع

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة البيئية

- 343 الفصل الرابع: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة البيئية.
- 344 المبحث الأول: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية البيئية.
- 345 المطلب الأول: معنى الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.
- 349 أولاً: رقابة القاضي الإداري هي رقابة مشروعية.
- 349 ثانياً: القضاء الإداري لا يراقب الملاءمة.
- 350 ثالثاً: لا يحل القضاء الإداري محل الإدارة في الإختصاص.
- 351 المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية المضرة بالبيئة ...
- 353 الفرع الأول: التظلم الإداري.
- 357 الفرع الثاني: دعوى الإلغاء.
- 359 أولاً: الشروط المتعلقة برفع الدعوى.
- 361 ثانياً: الشروط المتعلقة بمحل دعوى الإلغاء.
- 362 ثالثاً: شرط رفع الدعوى في الميعاد القانوني.
- 373 المبحث الثاني: مسؤولية الإدارة البيئية.
- 375 المطلب الأول: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ.

379	الفرع الأول: خطأ الإدارة بسبب عدم قيامها بواجب وقاية البيئة.....
379	أولاً: عدم اتخاذ الإدارة القرارات الإدارية اللازمة لوقاية البيئة.....
381	ثانياً: عدم قيام المرفق بإداء عمله.....
384	ثالثاً: عدم قيام الإدارة بالرقابة والتوجيه.....
385	الفرع الثاني: خطأ الإدارة بسبب سوء أدائها لواجب وقاية البيئة.....
391	المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر.....
394	الفرع الأول: أسلوب الإدارة المباشر وتلوث البيئة.....
	أولاً: المرافق العامة المكلفة بحماية النظام العام الداخلي
395	والعدوان الخارجي.....
397	ثانياً: المرافق الصحية.....
399	ثالثاً: المرافق الإقتصادية.....
400	رابعاً: مرافق النقل والمواصلات.....
401	الفرع الثاني: نشاط الإدارة غير المباشر وتلوث البيئة.....
403	المطلب الثالث: تقدير المسؤولية الإدارية في مجال حماية البيئة.....
404	الفرع الأول: الضرر البيئي " الأيكولوجي " الخالص.....
407	الفرع الثاني: إثارة مسؤولية الإدارة عن الضرر البيئي الخالص.....
409	الخاتمة.....
409	أولاً: الإستنتاجات.....
415	ثانياً: التوصيات.....
417	قائمة المصادر.....
419	أولاً: القرآن الكريم.....
419	ثانياً: قواميس ومعاجم اللغة.....

419	ثالثاً: الكتب.....
429	ثالثاً: رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه.....
430	رابعاً: الأبحاث والمقالات.....
434	خامساً: مواقع الإنترنت.....
435	سادساً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات.....
439	سابعاً: الإعلانات الدولية.....
440	ثامناً: المصادر الأجنبية.....

