Constitutional and administrative protection of the environment from pollution

Entsar Feisal Khalf **Raeda Yaseen Kadir** (*)
University of Kirkuk/college of law and faculty

Abstract

Based on the constitutional principle contained in most constitutions of the world on the human right to live in a clean and sound environment, the protection of the environment from pollution has become a goal of all countries in their domestic legislation through the adoption of texts and sanctions deterrent to protect the environment from any pollution and no longer This protection is limited to the rules of internal law, but has become a target sought by the rules of international law and to link this protection of the basic human rights sought by the rules of international humanitarian law, especially as our societies are witnessing technological progress in all areas of life, Led to this development is accompanied by a contaminated environment portends risks of dire consequences on human health and the prosperity and progress of society.

But the interesting thing in our time is that modern man builds on the one hand and destroys in terms of not feeling on the other hand, making machinery and advanced equipment and erecting giant factories, while at the same time deleting years from the agenda of his life and bringing his end to his hand while dreaming of more life and rest And this is the basis for the protection of the environment is a matter of life or death, which necessitated the need for legal means to ensure the protection of the environment from pollution, and this is discussed in our research through the study and analysis of legal texts on the protection of the environment through the approved by the Iraqi Constitution of 2005 in force and Law of the improvement of the Iraqi environment No. (27) for the year 2009 in force, and other legal legislation that dealt with the subject above.

Keyword: Enviornment, Pollution, Constitutional Protection, Administrative Protection, Administrative Discipline.

الحماية الدستورية والادارية للبيئة من التلوث

رائدة ياسين خضر **انتصار فيصل خلف**
جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية

الملخص:

انطلاقاً من المبدأ الدستوري الذي تضمنته اغلب دساتير دول العالم على حق الانسان في العيش في بيئة نظيفة وسليمة، لذا باتت حماية البيئة من التلوث غاية تسعى لها جميع الدول في تشريعاتها الداخلية من خلال ماتقره من نصوص وجزاءات رادعة لحماية البيئة من اي تلوث يصيبها، ولم تعد هذه الحماية قاصرة على قواعد القانون الداخلي بل باتت هدفاً تسعى اليها قواعد القانون الدولي وذلك لأرتباط هذه الحماية بحق من حقوق الانسان الاساسية التي تسعى اليها قواعد القانون الدولي الانساني، لاسيما في ظل ماتشهده مجتمعاتنا من تقدم تكنولوجي في كافة مجالات الحياة المختلفة، الامر الذي ادى ان يرافق هذا التطور بيئة ملوثة تنذر بمخاطر لا يُحمد عقباها على صحة الانسان ورقي المجتمع وتقدمه.

(*) raeda.yaseen.uok.edu@gmail.com

ولكن من الطريف في وقتنا الحاضر هو ان الانسان المعاصر يبني من جهة، ويهدم من حيث لايشعر من جهة اخرى، يصنع الالآت والاجهزة المتطورة ويقيم المصانع العملاقة، وفي الوقت ذاته يشطب السنين من اجندة عمره ويقرب نهايته بيده في الوقت الذي يحلم فيه بالمزيد من العمر والراحة والاطمئنان، ومن هذا المنطلق باتت حماية البيئة مسألة حياة او موت، الامر الذي استلزم ضرورة وجود وسائل قانونية تكفل حماية البيئة من التلوث، وهذا ماسنوضحه في بحثنا هذا من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة وذلك من خلال ما أقره الدستور العراقي لسنة2005النافذ، وكذلك قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة2009النافذ، وغيرها من التشريعات القانونية التي تناولت موضوعنا اعلاه .

الكلمات المفتاحية: البيئة, التلوث, الحماية الدستورية, الحماية الادارية, الضبط الاداري.

المقدمة

خلق الله لنا البيئة التي نعيش عليها بأنواعها الثلاثة الهوائية والمائية والارضية، وطوعّها لنا حتى نستفيد منها بكل الاستفادات الممكنة وقد طلب منا الله (سبحانه وتعالى) ان نحافظ على هذه البيئة ولا نلوثها حتى تعود علينا بالاستفادة الممكننة، ولكن الانسان خالف ذلك واخذ يلوث البيئة بكل انواع الملوثات وقال الله تعالى في ذلك ((ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت ايدي الناس ليذيقهم بعض الذين عملوا لعلهم يرجعون))، وقضية هذا الزمن هي قضية التلوث البيئي التي تمس الانسان في حياته وأماله ومستقبله.

اهمية الموضوع:

اصبح موضوع حماية البيئة وضرورة الحفاظ عليها وكيفية مواجهة الآثار الناجمة عن التلوث، من الموضوعات التي تنال اهتمام الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية، وكذلك نالت اهتمام فقه القانون في كافة فروعه، حيث حظيت بالعديد من الدراسات المختلفة من كافة المهتمين بالدراسات القانونية، ويمكننا ان نؤكد ان الحفاظ على البيئة الانسانية نظيفة وخالية من الملوثات هو احد مهام ومسؤوليات الدولة بمعناها الحديث، وقد اصبحت مكلفة ولاسيما بعد ان اصبح حق الانسان في بيئة نظيفة هو احد الحقوق الاساسية للأنسان وقد نصت عليه دساتير معظم الدول المتقدمة.

مشكلة الموضوع:

ان المشكلة المطروحة للبحث يمكن صياغتها في شكل الاسئلة الاتية:-

هل اطلع المشرعون في مجال حماية البيئة على الدستور قبل وضع التشريع؟ وما نتيجة الاطلاع؟ وهل هناك نصوص صريحة في الدساتير تتعلق بحماية البيئة من التلوث؟

لا مشكلة في حالة ان كانت الاجابة بالايجاب، ولكن في حالة النفي تظهر المشكلة، وللتغلب عليها يُطرح السؤال الآتي: هل يمكن استنباط الحماية من نصوص دستورية ذات صلة غير مباشرة بحماية البيئة؟ بصيغة اخرى: هل تستند حماية البيئة من التلوث الى اساس دستوري؟

هذه التساؤلات سنجيب عنها في مبحثنا هذا

منهجية الموضوع:

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي لبيان اسباب هذه(الظاهرة)المشكلة، ومدى سعي التشريعات الى بيانها نصوص خاصة بصورة صريحة ام ضمنية، ومدى قيام هذه التشريعات وسائل علاجية لحل هذه المشكلة، من اجل خلق بيئة نظيفة وصحية، فأرتأينا في بحثنا هذا لدراسة هذه المشكلة وذلك في مبحثين وذلك كما في التفصيل الاتي:-

المبحث الاول

الحماية الدستورية للبيئة من التلوث

شغلت البيئة الكثير من اهتمام الدارسين في فروع القانون المحتلفة للأحاطة خبراً بهذه الدراسة الوليدة، وقد واكب هذا الاهتمام الفقهي اهتمام آخر من الناحية التشريعية، اذ صدرت في العديد من الدول الغربية والعربية على السواء، قوانين متعلقة بحماية البيئة من التلوث، وقد صدرت اغلب ديباجات تلك التشريعات بعبارة(بعد الاطلاع على الدستور).

اذ ان مرد الحديث عن الاساس الدستوري هو ادراك القيمة القانونية للنص المتعلق بالحماية او المعنى المستنبط من النصوص الاخرى، فلا مراء في ان النصوص الدستورية تعد حجر الزاوية في البنيان القانوني للدولة، وما عداها من القواعد القانونية يكون تالياً لها في المرتبة، ومن الضروري ان ينسجم معها نصاً وروحاً، ولهذا تتبوأ القواعد الدستورية مكاناً علياً بين سائر القواعد القانونية الاخرى، اذ يرتكز عليها النظام القانوني بكامله، وجميع الانشطة التي تمارسها الدولة تستمد منها شرعية وجودها (غزال, 1996, 33)، ولذا فلا غرو ان يكون الدستور هو القانون الاسمى في الدولة، وقواعده هي الاسنى بين غيرها من القواعد (زريقي, 1990, 18).

وتتباين الدساتير فيما بينها بصدد حماية البيئة من التلوث، فالبعض نص عليها صراحةً والبعض الاخر دلالةً.

وهذا ماسنبينه في مبحثنا هذا والذي سنقسمه على مطلبين: في الاول نتكلم عن الضرورة الاجتماعية للأساس الدستوري، اما المطلب الثاني فسيكون حديثنا فيه عن اسلوب تقرير الاساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث.

المطلب الاول: الضرورة الاجتماعية للأساس الدستوري

لايستوي الفهم السليم للنظام الدستوري القائم في دولة ما الا في اطار الفهم العميق للنظام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبيئة التي يحكمها، حيث تتكامل هذه الجوانب في تكوين الشخصية الحضارية لدولة من الدول.

وأردنا في بحثنا هذا الى ان نلفت الانتباه الى المخاطر التي تهدد البيئة ومدى تأثيرها على صحة المواطن، والتي لابد من نشر الوعي القومي بأهمية البيئة الصحية والسليمة، وضرورة تظافر الجهود لحمايتها من التلوث، والتغلب على المشكلات البيئية والتي نذكر منها على سبيل المثال: النفايات الصلبة والتي من اهم مصادرها: الانشطة الصناعية، والنفايات المنزلية، والتلوث الحراري الناتج عن محطات تقطير المياه وتوليد الطاقة، والمشكلات المتعلقة بالملاحة البحرية واستمرار وصول الملوثات النفطية لمياه البيئة البحرية، ويضم الى ذلك تلوث الهواء بالأتربة الناشئة عن عمليات الحفر والتنقيب عن النفط.

المطلب الثاني: اسلوب تقرير الاساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث

ويقصد به المنهج المتبع في تقرير حق الانسان في حماية البيئة وطريقة تكريسه في الدستور، على نحو صريح او بشكل ضمني يتطلب استنباطه للوصول الى تقريره.

اما الاساس فهو قاعدة البناء التي يقام عليها، والاساس ايضاً: اصل كل شيء ومبدؤه ومنه قيل: النظام الاساسي للدولة، اي النظام الذي يمثله دستورها (الوجيز, 1986, 1246)، ونقصد به ان يكرس الدستور حقاً من الحقوق او امراً من الامور فينص عليه في صلب الوثيقة الدستورية التي تصدر عن السلطة التأسيسية الاصلية التي وضعت الدستور، ثم يتولى المشرع العادي وضع القواعد التفصيلية لهذا الحق(عبد اللطيف, 1995, 20)، ومن ثم فأن الاساس الدستوري يعد اقرب مايكون من المفهوم الشكلي للدستور الذي يجعل القواعد الدستورية مقصورة على مايرد في الدستور فقط، وهذه القواعد تعد دستورية في كل حالة بمجرد النص عليها في صلب الدستور (الشريف, 1995, 8)، والواقع ان استقراء اساليب الدساتير في تقرير حق الانسان في حماية بيئته يتبين منه ان الدول قد انتهجت منهجين في هذا الصدد هما: الحماية الصريحة، والحماية الضمنية للبيئة من التلوث، وسنتناول كل واحدة منهما في فرع مستقل وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول:- الحماية الصريحة للبيئة من التلوث

اتجهت بعض الدول في سبيل حماية حق الانسان في بيئة سليمة ونظيفة الى تكريس هذا الحق وحمايته، بالنص في دساتيرها صراحةً على ذلك (مراد, 35) ونذكر منها على سبيل المثال دستور جمهورية ايران الاسلامية، حيث نصت المادة(50) من دستورها النافذ على انه ((في الجمهورية الاسلامية تعتبر المحافظة على سلامة البيئة التي يجب ان يحيا فيها جيل اليوم والاجيال القادمة حياتهم الاجتماعية السائرة نحو النمو، مسؤولية عامة، لذلك تُمنع الفعاليات الاقتصادية وغيرها التي تؤدي الى تلوث البيئة، او الى تخريبها بشكل لايمكن جبره))، وكذلك الشأن في دساتير دول اخرى نذكر منها الدستور اليوغسلافي (سابقاً) المعدل في عام1974، والدستور المجري الصادر عام1972، والدستور البرتغالي الصادر عام1988، والدستور السوفيتي قبل تفكك الدول التي كان يتكون منها الاتحاد السوفيتي آنذاك، اذ اهتم بحماية العناصر المختلفة للبيئة (هنداوي, 17)، وقد كرسه كذلك الاعلان السوفيتي لحقوق الانسان الصادر في (5سبتمبر)1991، وهو كذلك ماقررته المادة (24) من الدستور اليوناني، والدستور الهندي1950والمعدل في عام1976، حيث نصت المادة (48) منه في فقرتها الاولى على انه ((على الدولة ان تعمل على حماية البيئة وتحسينها، وتحافظ على سلامة الغابات والحياة البرية للبلاد))، واخيراً نذكر مانصت عليه المادة (32) من النظام الاساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام1992، على انه ((تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها)) (الحلو ،1995، 16) ، بل وان بعض الدساتير تذهب الى حد ابعد من ذلك، فتقرر ان حماية البيئة ليست حقاً فحسب، بل هي واجب ايضاً يقع على عاتق الدولة (القليوبي،1992، 1).

وبرجوعنا الى دستورنا العراقي الحالي لسنة (2005) النافذ نجد ان المادة (33) في فقرتيها اولاً وثانياً نصتا على انه ((لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة)) اما الفقرة ثانياً فكان نصها ((تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما)) من هذا يتبين ان جمهورية العراق حالها حال الدول اعلاه نصت صراحةً وبصلب دستورها على توفير البيئة السليمة والنظيفة وتكفلت بل وجعلت حمايتها واجب والتزام مفروض على عاتقها.

ولم تجعل بعض الدساتير القيام بهذا الواجب مقصوراً على عاتق الدولة وحدها او هيئاتها او مؤسساتها العامة فحسب بل جعله التزاماً على عاتق الافراد ايضاً، ومنها الدستور الهندي حيث نصت المادة(51/1/ج) من ذلك الدستور على انه ((يقع على عاتق كل هندي واجب حماية وتحسين البيئة بما فيها الغابات والبحيرات والحياة البرية والشفقة بالمخلوقات الحية)) (سلامة، 1418هـ، 37).

الفرع الثاني:- الحماية الضمنية للبيئة من التلوث

وهو مايسمى بالاسلوب غير المباشر الذي تنتهجه دساتير اغلب الدول لحماية حق الانسان في بيئة سليمة ونظيفة تكفل له الحياة بطريقة آمنه من المخاطر والاضرار التي تترتب على التلوث، وتؤثر سلباً على صحته ومن ثم على خطط التنمية ومعدلات الانتاج التي تحرص الدول على بلوغها وتحقيقها.

ويتلخص هذا المنهج او الاسلوب: في ان الدساتير لاتتضمن نصاً صريحاً من نصوصها يتعلق بحق المواطن–الفرد–في حماية البيئة او واجب الدولة في الاضطلاع بتلك الحماية أزاء المواطنين (لم تهتم الدساتير في اغلب الدول بحماية البيئة على انه واجب على الدولة الا في وقت حديث نسبياً، وربما يُعزى السبب في ذلك الى ذيوع المذهب الحر وسيطرة النزعة الفردية في فترة ما بين الحربين العالميتين، ولذلك خلت الدساتير التي وضُعت قبل الحرب العالمية الثانية من النص على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطن، والتي يمكن ان يدخل في مضمونها او اطارها حق المواطن في حماية بيئته، ولعل خلو الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الامم المتحدة عام1948من نص صريح على حماية البيئة وعناصرها يعزز ذلك السبب.(عبدالوهاب، 2000, 403).

ومن الدساتير التي انتهجت نهج الحماية الضمنية، نذكر منها على سبيل المثال: الدستور الايطالي الذي نص على اعتبار الصحة من الحقوق الاساسية للأفراد، وأوجب على الدولة رعايتها، وكثير من المحاكم الدستورية استخلصته من تفسير النصوص الدستورية التي تتعلق بالحق في الحياة والحق في الرعاية الصحية.

وفي فرنسا لم تبين حق الانسان في بيئة سليمة، في حين ان عدداً محدوداً من الاقتراحات التشريعية كان يُستنتج منها هذا الحق بوضوح منذُ عشرين عاماً تقريباً او اكثر من ذلك، وكانت هذه الاقتراحات تنطلق من منطلقات جادة، تستند في ذلك الى ماورد في ديباجة الدستور الفرنسي لعام1958من حق الانسان في العيش في بيئة سليمة .

وكذلك الدستور المصري عام1971 الملغي حيث لم ينص صراحةً على حماية البيئة من التلوث، وانما يمكن الوصول الى تقرير الحماية من خلال الاسلوب غير المباشر او المنهج الضمني لأستنباط تلك الحماية من روح النصوص المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطن، وهذا المنهج نفسه سار عليه دستور جمهورية مصر العربية لعام2014النافذ، وذلك مانصت عليه المادة (78) من انه ((تكفل الدولة للمواطنين الحق في المسكن الملائم والامن الصحي.....كما تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل اعادة التخطيط وتوفير البنية الاساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة))، وهذا ماذهب اليه الدستور الكويتي الصادر عام1962، فلم ينص صراحةً على حماية البيئة بنص مستقل، ولكن ذلك لايمنع من استنباطها من نصوصه الاخرى (عبد الوهاب، 2000، 403).

ولابد من بياننا خلاصة تتعلق بنتيجة مفادها: ان هذا الحق في العادة ينص على حمايته صراحةً في الدستور، ولكنه من جهة اخرى وحتى لو لم يُنص عليه فأنه يُستنبط من روح النصوص الخاصة بالصحة والحياة الكريمة والعيش الرغيد والسكن الملائم، مما يقرب هذا الحق من انه من النظام العام والمبادىء الثابتة حتى لو لم ينص عليه صراحة، كون هذه الامور اعلاه لا يخلو منها اي دستور.

المبحث الثاني

الحماية الادارية للبيئة من التلوث

تعد الحماية الادارية للبيئة من التلوث من اهم واوسع صور الحمايات القانونية، اذ انها تختلف عن صور الحمايات الاخرى المقررة في حماية البيئة، كالحماية المدنية والجنائية والدولية، لأن حماية البيئة من التلوث هي هدف من اهداف الضبط الاداري البيئي والتي طالما سعت الادارة لحمايتها، لاسيما كون الحماية الادارية هي حماية وقائية وعلاجية من آن واحد، لان الادارة لاتكتفي بمجرد تطبيق اجراءات لاحقة على حصول الضرر، بل لابد من اجراءات وقائية مسبقه من قبل الادارة تمنع حصول الضرر او تعمل على التقليل من اثاره، لذا اتجهت معظم الدول ومنها العراق الى بذل جهودها في سبيل مكافحة التلوث، وذلك من خلال اصدار العديد من التشريعات والانظمة القانونية لتحقيق هذه الحماية.

ولأجل ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول الاساليب الوقائية الادارية لحماية البيئة من التلوث، وسنخصص في المطلب الثاني الاساليب العلاجية الادارية المقررة لحماية البيئة من التلوث.

المطلب الاول: الاساليب الوقائية الادارية لحماية البيئة من التلوث

وقداجاز القانون لهيئات الضبط الاداري البيئي (زنكنة، 2012، 261) ان يستعين بعدد من الوسائل (الاساليب) القانونية الوقائية لتحقيق غايتها في حماية البيئة من التلوث، ولاسيما ان الادارة تمتلك مجموعة من التقنيات القانونية والتي نص عليها القانون وذلك لمنع وقوع اي تلوث يمس البيئة وتعد هذه الاساليب سابقة او مانعة من وقوع التلوث، وسنقوم ببيان هذه الاساليب في الفروع الاتية:

الفرع الاول: نظام الترخيص

يعد نظام الترخيص من اهم الوسائل المعتمدة ادارياً لحماية البيئة، والترخيص هو قرار صادر من الادارة المختصة، مضمونه يتمثل في السماح لأحد الاشخاص بمزاولة نشاط معين، ولايمكن ممارسة النشاط من قبل الاشخاص قبل الحصول على الاذن الوارد في الترخيص، بعد توفر الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنح الترخيص (الحلو، 2006، 136).

والترخيص كأجراء وقائي الحكمة من فرضه تتمثل بفسح المجال امام سلطات الضبط الاداري البيئي اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتوقي الآثار السلبية للنشاط محل الترخيص، وبذلك فلايجوز مباشرة اي مشروع او مزاولة اي مهنة يكون من شأنها احداث تلوث في البيئة دون الحصول على الترخيص المقرر وفق المعايير والمواصفات والاسس والضوابط اللازمة لمزاولة هذا النشاط، وهذا ماكدت عليه المادة (11) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة2009النافذ والتي نصت على (تمنع الجهات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون استحصال موافقة الوزارات).

الفرع الثاني: نظام الحظر

المقصود بالحظر هنا منع الافراد من ممارسة نشاط ما، كونه يتسبب في احداث تلوث في البيئة، وهذا الحظر يعتبر منعاً استثنائياً بقصد التوفيق بين النظام العام وممارسة الحريات العامة لأن الحظر المغلق غير جائز قانونياً فهو يعني مصادرة الحريات العامة التي كفلها الدستور (مرسي،2011، 392) ، كنهي وقوف السيارات في مكان معين لما تسببه السيارات من اصوات مزعجة نتيجة الازدحام في ذلك المكان، الا انه قد يكون الحظر مطلقاً وذلك بمنع القيام بأعمال معينة وبصورة نهائية لأن القيام بهذه الاعمال يؤدي الى الاضرار بالبيئة اضراراً بليغة وهذا ما اكدت عليه المادة (14) من

قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 النافذ، وكذلك ما اكد عليه قانون حماية البيئة المصري رقم (9) لسنة2009.

وعليه فلا يجوز ممارسة اي نشاط او القيام بأي عمل يكون من شأنه احداث تلوث بالبيئة لا بعد اشعار مسبق من الجهات المعنية (كوزارة البيئة مثلاً) واستكمال الحصول على الموافقات الرسمية وهذا ما اكدت عليه المادة (11) والمادة (20) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة2009النافذ.

الفرع الثالث:- الاخطار

يقصد بالاخطار هو الاخبار او الابلاغ عن ممارسة نشاط معين من قبل البدء به، لتمكين سلطات الضبط الاداري البيئي من اتخاذ الاجراءات الوقائية اللازمة، بما يحول دون تهديد النظام العام، ومنع الاعتداء عليه.

وبهذا فأن القانون قد يتيح للأفراد القيام بأعمال معينة، دون الحصول على تراخيص مسبقة، بالرغم من احتمال تلويثها للبيئة، الا ان القانون هنا اشترط الابلاغ عنها اما قبل القيام بها وهو مايسمى بالاخطار السابق، واما بعد القيام بها بمدة معينة ويسمى بالاخطار اللاحق، ومن امثلة الاخطار السابق في مجال حماية البيئة: كألابلاغ عن تصدير النفايات الى الخارج او استيرادها، او ابلاغ الجزارين جهة الادارة التابعين لها بالحيوانات التي سيقومون بذبحها قبل الذبح وذلك لتتمكن الادارة من القيام بتوقيع الكشف الطبي عليها، اما من امثلة الاخطار اللاحق: بأ بلاغ عن فتح المحلات التي تمارس نشاطاً صناعياً او تجارياً ضاراً بالصحة العامة او مقلقه للراحة العامة (خضر،2015، 114).

ومما تجدر اليه الإشارة انه بالإضافة الى هذه الوسائل والاساليب الوقائية المذكورة مسبقاً، توجد الى جانبها وسائل ادارية اخرى وتكون ذو فعالية في حماية الانسان والبيئة من اي خطر او ضرر يهددهما ومن هذه الوسائل وسائل الترغيب، وقد تكون هذه الوسائل معنوية، كتشجيع البحوث والدراسات التي تتعلق بمكافحة التلوث البيئي، او قد تكون مادية، كمنح مكافئات والاعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية، ومن تطبيقات تقنية الترغيب في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي هو ما نصت عليه المادة(31)والتي اعطت لوزير البيئة الحق في منح الاشخاص الطبيعية والمعنوية من الذين يقومون بأعمال او يملكون شركات من شأنها حماية البيئة وتحسينها مكافآت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها بموجب القانون، الا اننا في الواقع لم نجد اي تفعيل حقيقي لنص هذه المادة في مجال حماية البيئة من التلوث من قبل التشكيلات المرتبطة بوزارة البيئة والموجودة في كل محافظة، او من قبل الادارات المحلية، الامر الذي ادى الى عدم تحقيق الانسجام وتعزيز الوعي البيئي بين الفرد والادارة.

المطلب الثاني: الاساليب الادارية العلاجية لحماية البيئة من التلوث

يقصد بهذه الاساليب هي الجزاءات الادارية التي توقعها السلطات الادارية على الاشخاص الطبيعية والمعنوية كافة في حالة ارتكاب الافراد الاعمال التي سببت في احداث هذا التلوث، والتي يمنع القانون القيام بها، ووصف هذه الجزاءات بأنها ادارية لايعني ان الادارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، فالغالب ان هذه الجزاءات تتقرر بنصوص قانونية صريحة ولكن الادارة تستقل بتوقيعها، اي ان توقيع الجزاء ينعقد لسلطة ادارية وليس للقضاء صاحب الاختصاص الاصيل في توقيع الجزاءات.

وعليه فأن الجزاءات الادارية التي تملك الادارة توقيعها بهدف حماية البيئة من التلوث تدرج في الغالب ضمن صورتين وهما اما الجزاءات الادارية المالية والتي يقصد بها الجزاءات التي تصيب المتسبب في احداث التلوث في ذمته

المالية مباشرةً دون المساس بجسمه او حريتهِ او منزلتهِ الاجتماعية (ان فرض الجزاءات الادارية تشكل جانباً من الاختصاصات المهمة التي يمكن ان يمارسها رؤساء الوحدات الادارية في العراق، وهو الامر الذي نلمسه ضمناً من نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21)لسنة2008المعدل والذي يخول المحافظ والقائمقامية ومدير الناحية سلطة ضمان الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق المواطنين والتي من بينها: حق العيش في بيئة نظيفة كما نص عليها الدستور، كما ونجد ان قانون حماية وتحسين البيئة نص في المادة(7)منه اعطاء المحافظ رئاسة مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة، (جاسم، 2014، 280). او الجزاءات الادارية غير المالية والتي يقصد بها حرمان الشخص المخالف من بعض الحقوق والحريات وسميت بغير المالية كونها لا تؤثر في الذمة المالية للمتسبب بالتلوث (العازمي، 2009، 581)، ومن اهم هذه الجزاءات المقررة لحماية البيئة هي:

الفرع الاول: الغرامة الادارية

هي عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه السلطة الادارية بنص القانون على مرتكب فعل تلوث البيئة، وعادةً مايجري النص على تحديد عقوبة الغرامة بالحد الادنى والحد الاقصى، ويترك للسلطات للسلطات الادارية سلطة تقديرية في توقيع الجزاء المناسب على المتسبب بالأخلال بعناصر النظام العام والبيئة(مخلف، 2017 ، 315) .

وقد اشار قانون حماية وتحسين البيئة العراقي النافذ الى الغرامة الادارية في المادة (33/ثانياً) والتي نصت على انه (مراعاة الاحكام المنصوص عليها في البند اولاً من هذه المادة للوزير او من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لاتقل عن (1000000) مليون دينار ولاتزيد عن (10000000) عشرة مليون دينار شهرياً حتى ازالة المخالفة على كل من خالف احكام هذا القانون والانظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه).

وهنا نجد ان المشرع العراقي جعل الغرامة المفروضة غلى المخالف مستمرة وتتكرر شهرياً حتى يزيل مخالفته مع الاخذ بنظر الاعتبار ان الاسلوب الذي اتبعه المشرع العراقي في نص المادة (33/ثانياً)– المذكوره آنفاً– جعل من تحديد الغرامة الادارية بين حدين من شأنها ان تضيق من سلطة الادارة في اختيار المقدار الملائم للمخالفة، لذا كان الاجدر بالمشرع العراقي الاخذ بالغرامة النسبية للتوسيع من سلطة الادارة في تطبيق هذا الاسلوب العلاجي، مع الاخذ بنظر الاعتبار عدم قصر سلطة فرض الغرامة بالهيئات المركزية وأنما كان لابد من النص على مشاركة الهيئات المحلية، كون هذه الهيئات هي الاقرب لموقع الضرر والاكثر قدرة على تحديد مايلزم لعلاجه عن طريق الغرامة الادارية.

الفرع الثاني: المصادرة الادارية

هي استيلاء الادارة على بعض اموال المخالف شهراً وبدون مقابل، فهي جزاء عيني وان كان محلها مبلغ من المال (الحلو، 1995، 155)، وان كان الاصل في المصادرة انها جزاء جنائي، فأن ذلك لايمنع من تقريرها جزاءاً ادارياً مالياً، فالمصادرة التي يقررها الوزير اومن يخوله هي بلاشك جزاء اداري مالي يمكن للأدارة طبقاً للقانون ان تقررها كجزاء تكميلي او تبعي لمواجهة بعض الجرائم التي تمس البيئة.

والمصادرة الادارية عادةً تكون في صورتين: اما ان تكون عامة يكون محلها كل اموال المحكوم عليه وبمثل هذا النوع محظور في اغلب دساتير دول العالم، واما النوع الثاني فهي المصادرة الخاصة التي ترد على شيء معين قد يكون محل المخالفة او السبب في احداث المخالفة، وقد تكون المصادرة اما وجوبية اذا ما فرض المشرع ضرورة الحكم بها او تطبيقها من قبل الادارة او تكون جوازية اذا ماترك المشرع للقاضي او الادارة سلطة تقديرية في توقيعها على المخالف.

وعلى الرغم من اهمية هذا الجزاء الا انه لم نجد نصوص في قانون حماية البيئة العراقي تشير اليه، الا انه قد اشار قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 صراحةً في المادة (96/ب) على تخويل الادارة مثل هذا الجزاء.

الفرع الثالث: سحب الترخيص او الغاء النشاط المسبب للتلوث

تجيز العديد من التشريعات الخاصة بحماية البيئة للجهات الادارية المختصة سلطة الغاء او سحب الترخيص اللازم لمباشرة انشطة معينة، وذلك في حالة اخلال المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بممارستها (زنكنة ،2012، 350).

وان جزاء الغاء الترخيص يعد جزاءً نهائياً وهو بذلك يعد من اقسى واشد الجزاءات الادارية التي يمكن للأدارة ان تفرضها على المخالف، اما جزاء سحب الترخيص فهو جزاء مؤقت بمدة معينة تعمل الادارة على تطبيقه في حالة عدم وجود الرغبة لدى الادارة بغلق المحل او الغاء الترخيص المسبب للتلوث، وان سحب الترخيص او الغاءه بصورة مؤقته او دائمة يكون بحسب خطورة الفعل الضار للمخالف وللأدارة سلطة تقديرية في ذلك (خضر،2015، 129).

وقد افتقرت نصوص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي للنص على مثل هذا الجزاء، الا ان هناك نصوص قانونية اخرى قد نصت عليه منها المادة (100) من قانون الصحة العامة العراقي رقم(89) لسنة1981 المعدل والتي نصت على انه (لوزير الصحة حق الغاء الاجازة الصحية وغلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل دون التقيد بأحكام العمل او اي قانون اخر).

ونخلص القول الى ان المشرع العراقي، لايزال يعد الاضرار التي تسبب التلوث في البيئة من قبيل الاضرار البسيطة الجزاء، وهذا واضح من الجزاءات المفروضة على المتسببين بفعل التلوث، لذا كان من الضروري ان تتضمن نصوص قوانين حماية البيئة وغيرها من التشريعات التي حملت في طياتها حماية البيئة من التلوث على نظام متكامل خاص بالجزاءات الادارية ومحددة على وجه الدقة تمييزاً لها من الجزاءات الاخرى، وان تتناسب هذه الجزاءات مع الاضرار التي تصيب البيئة والفرد معاً، مع قيام حملات التوعية البيئية ودراسة الابحاث القانونية التي خاضت في هذا المجال.

الخاتمة

بعد ان انهينا بحثنا المتواضع توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وذلك وفق الاتي:

اولاً:- الاستنتاجات

1- تعد البيئة النظيفة حقاً من حقوق الانسان (المواطنين) داخل البلد الواحد والتي اعترف بها الدستور العراقي الحالي اعترافاً صريحاً، واوجب على الدولة حمايتها، وهو بذلك يكون من بين القله من الدساتير التي انطوت على الجمع بين الحق في بيئة نظيفة وواجب الدولة في حمايتها وتحسينها.

3- تمتلك هيئات الضبط الاداري اساليب ووسائل عديدة ومتنوعة لحماية البيئة من التلوث وهذه الاساليب يمكن ردها الى اسلوبين متميزين، اما ان تكون اساليب وقائية التي تتمثل في دور الضبط الاداري في تحقيق الحماية، او اساليب علاجية تكون بشكل جزاءات توقعها سلطات الضبط الاداري لمواجهة حالات التلوث والتي وقعت بالفعل للحد من هذه الحالات والتقليل من آثارها الضارة بالفرد والبيئة معاً.

ثانياً:- التوصيات

1- الاسراع في اصدار التعليمات التي تسهل تنفيذ احكام نص المادة(31)من قانون حماية البيئة وتحسينها العراقي النافذ، والخاصة بمنح المكافآت للأشخاص الذين يقومون بأعمال او مشروعات من شأنها حماية البيئة من اي تلوث قد يصيبها، مع ضرورة النص في القانون ذاته على تقديم الدعم المادي والفني للقطاع الخاص لتمكينهم(اي الاشخاص)من استخدام التقنيات الحديثة.

2- تفعيل التشريعات المتعلقة بحماية البيئة من خلال وجود رقابة محكمة واجراءات رادعة للمخالفين فعلى سبيل المثال لازالت المصانع والمستشفيات تلقي بمخلفاتها بنهري دجلة والفرات دون اتخاذ السبل الكفيلة لأيقاف الضرر المتولد عنها.

3- ضرورة ان تكون هناك لجان ادارية خاصة لحماية البيئة في كل محافظة، وان تكون هذه اللجان مقيدة بالمحددات الوطنية والتي تحددها مجالس المحافظات، مع الزام هذه اللجان بأتخاذ كل الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الحماية مع التنسيق مع الوزارات الصحة والبيئة والزراعة.

4- ندعو المشرع العراقي لتعديل نص المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة النافذ، بالشكل الذي يمكن سلطات الضبط الاداري من تطبيق الغرامة الادارية النسبية، وكذلك النص على المصادرة الادارية، مع تمكين هذه السلطات على سحب او الغاء التراخيص للمشروعات المسببة لأضرار البيئة، كما يمكن النص على ازالة هذه الاضرار على نفقة المخالف بعد انذاره.

Sources

1- Abdel-Wahab, Mohamed Refaat, "***The Constitution and the Citizen's Right to a Sound Environment"***, presented to the 18th annual conference of the Egyptian Society of Medicine and Law on the right of citizens in a healthy environment.

2- Abdullatif, Muhammad, ***"Public Liberties"*** 1, Unit of Composition, Translation and Publishing, Kuwait University, 1995.

3- Ahrang that he ***"is a legal basis, but find its source in a specific goal and a practical emulator"*** in the author, the purpose of the law, Germany, 1883. He mentioned: Tharwat Anis Al-Assiuti, in his book "***The Origination and Development of Philosophical Schools"***, Ain Shams University Press, Cairo, 1967.

4- Amer, Hamdi Attia Mustafa ***"Protecting the environment in the legal and positive legal system"*** 1, Egypt, Alexandria, University Thought House, 2014.

5- Al-Azmi, ***"Abdel-Monehi, Environmental Protection of the Environment***", Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2009.

6- Al-Sharif, Aziza**,** ***"A Study in the Control of the Constitutionality of Legislation"***, Kuwait University Press, 1995.

7- Ghazal, Ismail, ***"Constitutions and Political Institutions",*** Ezzeddine Foundation, Beirut, Lebanon, 1996.

8- Helou, Majid Ragheb, ***"The Law of Environmental Protection in the light of Sharia Law"***, published by the University Publications House, Alexandria, 1995 Khader, Raida Yassin, "The role of administrative control in protecting public tranquility from noise. ".

9- Hindawi, Noureddine, ***"Criminal Law and Environmental Protection, Comparative Study***", funded by the Environment Public Authority No. Lxpooi, no date of publication.

10- Intermediate Dictionary, C1, issued by the Arabic Language Dictionary of the Arab Republic of Egypt, I 3, 1405 H-1985.

11- Iraqi Constitution for the year 2009 in force.

12- Iraqi Public Health Law No. (89) for the year 1981 amended.

13- Iraqi Water Resources Conservation System No. (2) for the year 2001.

14- Jassim, Rasha Abdul-Razzaq, ***"Administrative Control Bodies and their Role in Environmental Protection***", published in the Council of the Faculty of Law, Nahrain University, vol. 16, p. 2, 2014.

15- Kuwaiti public opinion newspaper, p 12545, 26 October, 2001.

16- Law for the Protection and Improvement of the Environment of Kurdistan Region - Iraq No. (8) for the year 2008.

17- Law for the Protection and Improvement of the Iraqi Environment No. (27) for the year 2009.

18- Law No. (9) for the year 2009 regarding the Egyptian environment in force.

19- Law of Governorates not organized in the region No. (21) for the year 2008 amended.

20- Makhlaf, Aref Saleh ***"Environmental Management (Environmental Protection"*** Dar Al-Yazouri Scientific Publishing and Distribution, Amman, 2017.

21- Morsi, Hossam, ***"Administrative Authority in the field of administrative control - comparative study"*** University Thought House, Alexandria, 2011.

22- Qalioubi, Essam El-Din, "***Legal Observations on Environmental Protection"***, presented to the Conference on the Legal Protection of the Environment in Egypt, published in the Proceedings of the First Scientific Conference of Egyptian Jurists, February 25-26, 1992, published by the Egyptian Society for Political Economy, Statistics and Legislation, Cairo, 1992. .

23- Salameh, Ahmed Abdulkarim, ***"Environmental Protection Law, Study in National Systems and the Convention"***, King Saud Press, Saudi Arabia, 1418H.

24- 24- Stockholm Declaration of the Environment, 1972.

25- The Arabic Language Dictionary, Al-Maaj Al-Wajiz, I 2, Cairo, 1986.

26- The Egyptian Constitution of 1971 abolished.

27- Zankana, Ismail Najmuddin, "***Environmental Administrative Law",*** Halabi Rights Publications, Lebanon, 1, 2012.

28- Zoriki, Ghazi Yusuf ***"The Principle of the Constitution"*** - A Practical Study of the Jordanian Constitution "PhD Thesis, Faculty of Law, Cairo University, 1990.