وسائل الضبط الإداري في الحد من ظاهرة التلوث

م. احمد علي محمد
جامعة كركوك- كلية القانون والعلوم السياسية

Means of administrative control to reduce the phenomenon of pollution

M. Ahmed Ali Muhammad
Kirkuk University - College of Law and Political Science

المستخلص: يشهد العالم اليوم حاجة ملحة إلى تغيير نموذج التنمية الحالي فقد تفاقمت مشاكل التلوث في العالم، ولا سيما تلوث الماء، والهواء، والتلوث الناتج عن الصناعات والنشاطات البشرية المختلفة. اذ تقوم الرقابة الإدارية بدور حيوي في حماية البيئة فهي تضمن تطبيق القوانين واللوائح التي تحمي البيئة، وتتابع تنفيذ السياسات البيئية، وتقوم بمراقبة ومعاقبة المخالفين والملتزمين بالضوابط البيئية، بالإضافة إلى ذلك، تعمل الرقابة الإدارية بما تتمتع به من صلاحيات عامة منحها لها التشريع للمحافظة على البيئة من التلوث وردع المخالفين، وقد جاء هذا البحث ليبين وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من أنواع التلوث، وذلك بمبحثين، المبحث الأول خصصناه لدراسة مفهوم الضبط الإداري البيئي ووسائله المتبعة في مكافحة التلوث، اما المبحث الثاني فسيكون تحت عنون سلطات حماية البيئة واهم الإجراءات الوقائية للحد من التلوث. **الكلمات المفتاحية:** البيئة، التلوث، الضبط الإداري، السياسات البيئية.

Abstract

Today, the world is witnessing an urgent need to change the current development model. Pollution problems have worsened in the world, especially water and air pollution, and pollution resulting from various industries and human activities .Administrative control plays a vital role in protecting the environment. It ensures the implementation of laws and regulations that protect the environment, follows up on the implementation of environmental policies, and monitors and punishes violators and adherents to environmental controls. In addition, administrative control works with the general powers granted to it by

legislation to preserve the environment. From pollution and deterring violators. This research came to show the means of administrative control in protecting the environment from types of pollution, in two sections. The first section we devoted to studying the concept of environmental administrative control and the methods used in combating pollution. The second section will be under the title of environmental protection authorities and the most important preventive measures to reduce from pollution .**Keywords**: environment, pollution, administrative control, environmental policies.

المقدمة

"نتيجة لتفاقم مشكلة التلوث، دعا العديد من الباحثين إلى تطوير نموذج تنموي جديد يركز على حماية البيئة من التلوث، ويتطلب ذلك تحقيق توازن بين التطور الاقتصادي والحفاظ على البيئة، وتنظيم الاستخدام السليم للموارد الطبيعية والتأكد من عدم استنزافها، ومن أجل تحقيق هذا الهدف"، لا بد من قوانين وتشريعات تعمل على ضمان حق الفرد بالاستمتاع ببيئة صحية وسليمة، من هنا تظهر أهمية كبيرة للتنظيم الإداري والإشراف على البيئة، وخاصة التنظيم الإداري الخاص بها، فيجب على الدولة كوظيفة أساسية لها ان تحافظ على صحة" الأفراد والحفاظ على بيئتهم المحيطة من خلال وسائلها المختلفة وإجراءاتها، ومن هنا جاءت فكرة البحث لتسليط الضوء على ماهية سلطات الضبط الإداري لمكافحة ظاهرة التلوث والحد منها باعتبارها افة تهدد السلم البيئي والمجتمعي".

هدف البحث: "يهدف البحث إلى الوقوف على مفهوم التلوث وأثره في البيئة، ومن ثم إبراز دور وسائل الضبط الإداري وإجراءاته في في حماية البيئة من مخاطر التلوث".

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في التساؤل الاتي: "ما مفهوم التلوث؟ وما هي وسائل الضبط الإداري وإجراءاته التي تساهم في الحد من ظاهرة تلوث البيئة، وتعمل على حمايتها للمحافظة على الصحة العامة والبيئة السليمة التي تحقق الأمن البيئي".

أهمية البحث: تكمن" أهمية البحث في فهم مفهوم التلوث ودوره في تدمير البيئة، وتحديد وسائل الضبط الإداري وإجراءاته التي تساهم في الحد من هذه الظاهرة ومعاقبة مرتكبيها، فقد أصبح الحفاظ على البيئة ضرورة واقعية وملحة لا يمكن التخلي عنه، اذ تهدف التشريعات والاتفاقيات

المتعلقة بهذا المجال إلى الحفاظ على استدامة الحياة على كوكب الأرض، وتأكيد السيادة على الثروات والموارد الطبيعية".

منهجية الدراسة: "لمقتضيات البحث وتحقيق أهدافه اعتمد الباحث على المنهج التحليلي الوصفي، وما يمتلكه من وسائل في تحليل، ووصف النصوص القانونية المتعلقة بالحد من ظاهرة التلوث وحماية البيئة في قانون البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، والتي تنظم أحكامه سلطات الضبط الإداري ووسائله".

المبحث الأول: مفهوم التلوث البيئي والضبط الإداري البيئي

"يعد القانون الإداري أحد فروع القانون الأكثر ارتباطًا بالمحافظة على البيئة ومكافحة كل انواع التلوث، حيث تهدف سلطاته وامتيازاته وقواعده إلى تحقيق مصلحة الافراد والمحافظة على الممتلكات من كل ضرر، ويُعَدُّ الضبط الإداري، أحد الوسائل الرئيسْية للقانون الإداري في هذا السياق، إذ تبرز فكرة الضبط الإداري لتحقيق موازنة حقيقية بين حقوق الأفراد وحرياتهم وحقوق المجتمع في الحفاظ على الأمان من جميع الجوانب، وخاصة من الناحية البيئية، وفي هذا السياق، سنبحث ذلك في مطلبين الأول نخصصه لدراسة مفهوم التلوث البيئي، أما الثاني فسنتطرق فيه إلى الضبط الإداري البيئي.

المطلب الأول: تعريف التلوث البيئي: تتفاوت تعاريف التلوث البيئي وفقًا لطبيعته، يُعرف التلوث البيئي عمومًا بأنه "عملية إلقاء النفايات أو الطاقة الزائدة من قِبَل الإنسان في البيئة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر مما يسبب ضررًا للإنسان ولبيئته ولممتلكاته"(١).

"يختلف تعرف التلوث البيئي حسب نوعه، يمكن تعريفه على أنه إلقاء الفضلات أو الطاقة الزائدة من قبل الإنسان في البيئة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر مما يسبب ضررًا للإنسان وبيئته وممتلكاته. يتسبب التلوث في تكوين فضلات أو طاقة زائدة نتيجة لنشاطات الإنسان، اذ تتجسد الفضلات بأشكال متعددة، سواء كانت على شكل غازات، مواد صلبة، سوائل، أو طاقة زائدة مثل الإشعاع، الحرارة، البخار، والضوضاء، وعندما تنتقل هذه الملوثات عبر الهواء، الماء، أو الأرض، فإنها قد تترسب أو تتجمع في بيئتنا الحيوية بطرق مختلفة، يُشير التلوث البيئي إلى التدخل في نقاء الهواء والماء والتربة، ويمكن أن يتفاعل كيميائيًا مع عناصر بيئية

(١) علي مصطفى فرج، تكنولوجيا نقل البترول، الطبعة الأولى، الهيئة العامة لقصور الثقافة، يوليو٢٠٠٢ ، ص٧٧.

طبيعية"، "أو فضلات أخرى. تُصنف هذه الفضلات أو الطاقة الزائدة كمواد ملوثة عندما تتسبب في إلحاق الضرر بمواد أخرى، سواء كانت حية أو غير حية". (١)

"كما عرف بانه كتغير يحدث في الخصائص الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية للهواء والتربة والماء، والذي يتسبب في إلحاق الضرر بحياة الإنسان في مجالات نشاطه اليومية والصناعية والزراعية، مما يؤدي إلى الضرر والتلف لمصادر البيئة الطبيعية". (٢).

"ومما تقدم يمكننا القول بانه يحدث التلوث البيئي نتيجة لإدخال مواد ملوثة من مصادر مختلفة، مثل الصناعات، وحرق الوقود الأحفوري، والنفايات الصناعية، والزراعة غير المستدامة، والتلوث العابر للحدود".

"ومن الأمثلة الشائعة على التلوث البيئي انتشار المواد الكيميائية السامة بشكل او باخر إلى المياه الجوفية، أو انبعاثات الغازات السامة والجسيمات الصغيرة في الهواء، أو تلوث المياه بالمواد العضوية والمعادن الثقيلة، أو تدهور التربة بسبب استخدام المبيدات الزراعية الضارة".

"يؤدي التلوث البيئي إلى تأثيرات ذات أثار سلبية على الكائنات الحية والبيئة، بما في ذلك تلوث المياه والهواء، ونقص التنوع البيولوجي، وتدهور الأراضي الزراعية، وتغير المناخ مما يزيد من خطر الإصابة بأمراض الجهاز التنفسي والأمراض المزمنة والسرطان".

المطلب الثاني: مفهوم الضبط الإداري البيئي: "لم يعرف المُشرع العراقي هذا العنوان بشكل صريح، فقد خلا دستور سنة ٢٠٠٥، من إيراد أي نص يخول الحكومة بإصدار أنظمة ضبط مستقلة، كما انه لم يمنح الحكومة الا ما يخص تعليمات الأمور التنفيذية"، إذ نص على انه "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ...إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين..."(٣). وكان الأفضل عدم إغفال إيراد نص صريح يحدد سلطات اصدار هذه الأنظمة من قبل المُشرع العراقي، لتجنب الخلافات الفقهية والاجتهادات القضائية.

"فالنص الذي أورده المُشرع كان يشوبه الغموض فيما يخص بقاء الأنظمة والتعليمات التي تم إصدارها بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لعام ١٩٩٧، والذي تم إلغاؤه، ومع ذلك سمح قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لعام ٢٠٠٨ لوزير البيئة بإصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ قانون حماية البيئة، وبناءً على ذلك أصدرت وزارة البيئة تعليمات للوقاية من

(١) مولود بهرام خضر و (اخرون) ، علم البيئة ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ١٩٩٢ ، ص ٣٩ و ٤٣.

(٢) كرستوفر وود ، تخطيط المدن والسيطرة على التلوث ، ترجمة مضر خليل العمر ، مطبعة جامعة البصرة ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص٩.

(٣) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

الإشعاع غير المؤين الناتج عن أنظمة الهاتف المحمول رقم (١) لعام ٢٠١٠، وأصدرت تعليمات "النظام الداخلي لوزارة البيئة" وواجباتها رقم (١) لعام ٢٠١١".

أما في "دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ فقد حدد الجهة المخولة بإصدار أنظمة سلطات الضبط الإداري لرئيسْ الجمهورية اذ نص على "يصدر رئيسْ الجمهورية لوائح الضبط[١]".

وفقًا للدستور المصري، تم إصدار مجموعة من التعليمات لحماية البيئة، وأهمها اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم ٤ لعام ١٩٩٤، والتي تم تعديلها بموجب القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣ لعام ١٩٩٥، وتم إجراء تعديلات أخرى بموجب القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٤١ لعام ٢٠٠٥[٢]، إذ اقر هذا القانون لائحة تعليمات تتيح استخدام وسائل الضبط الإداري للمحافظة على البيئة حيث نص على "يصدر رئيسْ مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بشؤون البيئة بعد أخذ رأى مجلس إدارة جهاز شؤون البيئة اللائحة التنفيذية للقانون المرافق في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل به..."[٣]

"وبناء على ما تقدم فان أنظمة الضبط الإداري تهدف إلى حماية البيئة كقواعد عامة مجردة، وتُنشئ هذه القواعد بواسطة هيئات الضبط الإداري المختصة بهذا الشأن، بهدف الحفاظ على النظام البيئي، وتسعى هذه الانظمة إلى حماية البيئة من التلوث في جميع جوانبها، وذلك دون التعارض مع الدستور والتشريعات المعنية بحماية البيئة". "فالهدف الأساسي الذي وجد من أجله الضبط الإداري هو حماية نظام العام لجميع متطلبات العيش السليم، وضمان عدم انتهاك أي عنصر من عناصر هذا النظام، ووفقًا لهذا المفهوم، يُعتبر الضبط الإداري ضبطًا إداريًا شاملاً، ومن الواضح أن كل عنصر ينشأ من النظام العام له ارتباط وثيق بالبيئة، فالأمن العام يتطلب توفير الاطمئنان والحماية لكل فرد، وحمايته من أي اعتداء قد يتسبب في إلحاق ضرر به، ولذا تعمل السلطة المختصة على اتخاذ جميع التدابير الضرورية لمنع حدوث أي خطر على الأفراد، سواء كان مصدر هذا الخطر أعمال طبيعية مثل الفيضانات والزلازل، أو كان مصدره الإنسان مثل إشعال الحرائق أو التخلص من النفايات بطرق غير صحية، أو انتشار الأغذية الملوثة، أو كان مصدره الحيوان مثل وجود الحيوانات المعدية أو المفترسة في الشوارع والطرق العامة، أو أي مصدر آخر يمكن أن يشكل خطرًا على أمن وسلامة الفرد" [٤]. "ونظرًا لأن اللوائح البيئية

---

[١] ينظر المادة (١٤٥) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

[٢] منشور في الوقائع المصرية العدد (٢٤٧) في(٢٩ /١٠/٢٠٠٥).

[٣] ينظر المادة (الثانية) من قانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

[٤] ينظر د. داود عبد الرزاق ألباز :حماية السكينة العامة ، من الضوضاء(معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر)، دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ،٢٠٠٤ ،ص ٥٢

تصدر من قبل جهات مخولة دستوريًا لذلك، فإن صدور هذه اللوائح وحدها لا يكفي لحماية البيئة، ما لم يتم تطبيقها عمليًا، ويتم تنفيذ هذه اللوائح من خلال إصدار القرارات والأوامر الفردية، التي يتولى وزير البيئة ورؤساء الإدارات المحلية ورجال الضبط المختصين إصدارها، وفقًا لاختصاصاتهم وسلطاتهم المحددة" [١].

والمعلوم انه غالبًا ما تؤثر أنظمة الضبط الإداري على حقوق وحريات الأفراد، ولذلك، يجب على السلطات الضبطية أن تلتزم بعدة شروط عند إصدارها. هذه الشروط هي[٢]:

١- الشفافية: يجب أن تصدر الأنظمة الإدارية بشكل واضح ومفهوم، مع توضيح الأهداف والأسس التي تستند إليها.

٢- التوازن: ينبغي أن تكون الأنظمة متوازنة وتأخذ في الاعتبار حقوق الأفراد وحرياتهم، دون التجاوز على حدودها.

٣- التشاور: ينبغي أن يشترك الأفراد المعنيون في عملية صياغة الأنظمة الإدارية من خلال التشاور والمشاركة الفعالة.

٤- الملائمة: يجب أن تكون الأنظمة المطبقة مناسبة للتحديات البيئية المحددة، وتأخذ في الاعتبار الظروف المحلية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية.

٥- الإجراءات القانونية: ينبغي أن تكون الأنظمة مستندة إلى أسس قانونية صحيحة، وأن تتوافق مع الأنظمة القانونية الأخرى ذات الصلة.

٦- الرقابة والمراجعة: يجب وجود آليات لرصد تنفيذ الأنظمة وتقييمها بشكل منتظم، بما في ذلك إجراءات الرقابة والمراجعة المستقلة[٣]. خلاصة للقول فانه يجب تلتزم السلطات الضبطية بهذه الشروط لضمان توازن بين حماية البيئة وحقوق الأفراد، كما نود الإشارة إلى أن أنظمة الضبط الإداري تتباين في طبيعتها بشكل عام عندما يتعلق الأمر بتقييد نشاط الأفراد من أجل حماية البيئة، وتتجلى هذه التنوعات في الحظر أو منع معين، ومنح تراخيص، وتقدير المخاطر المترتبة، وأخيرًا تنظيم أنشطة المعنية.

المبحث الثاني: سلطات حماية البيئة واهم الإجراءات الوقائية للحد من التلوث

"تملك السلطات الإدارية في مجال الضبط الإداري عدة إجراءات وقائية مدعومة قانونيًا بهدف أداء مهامها في حماية البيئة، وتُعتبر هذه الإجراءات الوقائية أحد الأساليب الفعّالة والجدية

---

[١] ينظر د. محمد حسين عبد القوي:الحماية الجنائية للبيئة الهوائية،،النسر الذهبي،القاهرة ،٢٠٠٢، ص ٣٥٨.

[٢] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي : حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية ، ،اطروحة دكتوراه ،كلية القانون-جامعة بابل،٢٠٠٧،ص ٢٨.

[٣] ينظر د.عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩،ص ٤٥٩.

للحفاظ على البيئة ومنع تلوثها، اذ يجب أن تتخذ الجهات المختصة إجراءات وقائية مسبقة لمنع حدوث الضرر أو للتقليل من تأثيره، وبناءً على ذلك سيكون هذا المبحث في مطلبين الأول سيكون تحت عنوان السلطات التي يقع على عاتقها حماية البيئة، اما الثاني فسيكون بعنوان الإجراءات الوقائية لحماية البيئة".

المطلب الأول: السلطات التي يقع على عاتقها حماية البيئة: "يتم تقسيم الجهات المسؤولة عن حماية وتحسين البيئة في العراق على مستوى الدولة إلى سلطات مركزية وأخرى غير مركزية، وتنقسم الجهات غير المركزية بدورها إلى جهات "لامركزية سياسية" (الأقاليم) وجهات "لامركزية إدارية" تشمل المحافظات غير المنتظمة في الأقليم، تتولى السلطات الاتحادية مسؤولية وضع السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والحفاظ على نظافتها بالتعاون مع الإقليم، والمحافظات غير المنتظمة في الأقليم، وذلك لأنها من الاختصاصات المشتركة بينهم وفقًا لأحكام المادة (١١٤/ثالثاً) من الدستور" [١].

الفرع الأول: السلطات المركزية: "يتولى وزير البيئة في العراق دورًا رئيسيًا في حماية البيئة، حيث تعتبر وزارة البيئة الاتحادية المسؤولة الأساسية في هذا الصدد، اذ يشغل وزير البيئة منصب الرئيس الأعلى للوزارة، وهو مسؤول عن تنفيذ سياساتها ومهامها. كما يقوم بممارسة الرقابة على نشاطاتها وفعالياتها، ويصدر الوزير التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر المتعلقة بعمل الوزارة وتشكيلاتها، بما في ذلك الجوانب الإدارية والفنية والمالية والتنظيمية، وذلك وفقًا لأحكام القانون. وللوزير السلطة لتفويض بعض صلاحياته إلى وكيلي الوزارة (وكيل الشؤون الإدارية والفنية) أو أيٍ من مديري الأقسام في الوزارة أو أيٍ من الموظفين" [٢].

"تسعى وزارة البيئة للحفاظ على البيئة وتحسينها على المستوى المحلي، بما في ذلك حماية الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي والتراث الثقافي والطبيعي، وضمان التنمية المستدامة على المستوى الدولي، تعمل الوزارة على تعزيز التعاون الدولي والإقليمي في مجال حماية البيئة، كما تقوم الوزارة بتطوير السياسات العامة لحماية البيئة وتحسين جودتها، وتقدم هذه السياسات لمجلس الوزراء للمصادقة عليها. تعمل الوزارة أيضًا على التعاون مع الجهات ذات الصلة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الأقليم لتنفيذ هذه السياسات. كما تقوم الوزارة بدراسة الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة

[١] ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
[٢] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي : مصدر سابق، ص ٤١.

بالبيئة، وتقدمها للجهات المعنية للتصديق عليها أو الانضمام إليها، وتتابع تنفيذ هذه الاتفاقيات والتدابير المتخذة بعد الانضمام إليها" [١].

الفرع الثاني: السلطات اللامركزية. ينظر إلى مفهوم السلطات اللامركزية في العراق من خلال جانبين:

الأول: سياسي: "بمعنى لامركزية سياسية، وهي مصطلح يشابه مصطلح الفيدرالية, وتشمل في العراق اقليم كوردستان واي اقليم فيدرالي قد ينشأ مستقبلاً، اذ تم إصدار القانون رقم ٣ لعام ٢٠١٠ الذي ينص على إنشاء هيئة خاصة تعمل على حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان"، وتتمتع هذه الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال التام على الصعيدين المالي والإداري، وتكون تابعة إداريًا لمجلس وزراء الإقليم، تم إلغاء وزارة البيئة في الإقليم واستبدالها بالهيئة، التي تهدف إلى حماية وتحسين البيئة ومنع تلوثها ورفع مستوى الجودة البيئية في الإقليم، ويجب أن تكون قرارات الهيئة متوافقة مع السياسة العامة لحماية البيئة التي يقترحها مجلس حماية البيئة الاتحادي وتوافق عليها الحكومة الاتحادية" [٢].

يترأس الهيئة رئيسْ برتبة خاصة، ويكون مسؤولاً عن أعمال الهيئة وتوجيه سياساتها، ويشرف ويراقب عملها، ويتحمل المسؤولية أمام مجلس الوزراء، تتألف الهيئة من مجلس يرأسه الرئيسْ ويضم عددًا من الأعضاء، ويتم تعيينهم على النحو التالي: ("ممثل عن كل وزارة برتبة مدير عام أو أعلى، وخبيرين في شؤون البيئة يتم اختيارهم من قبل رئيسْ الهيئة، وممثل عن لجنة حماية وتَحسين البيئة في محافظات الإقليم، وفي حال الضرورة، يحق للرئيسْ دعوة أشخاص لحضور جلسات المجلس دون منحهم حق التصويت")[٣].

الثاني: فأداري: "والمقصود هنا لامركزية ادارية، وتعني توزيع الوظائف الإدارية بين المركز والهيئات الإقليمية ، اذ تم تحديد التشكيلات والصلاحيات لمجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات وفقًا للتعليمات رقم (١) لعام ٢٠١٢ التي أصدرها وزير البيئة، وبناءً على أحكام المادة (٧/أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة، ويقتصر عمل كل مجلس على حدود المحافظة الجغرافية، ويتعين عليه الالتزام بالتوصيات والسياسة البيئية التي يقرها مجلس البيئة الاتحادي،

---

[١] د.عدنان الزنكة:سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١١، ص١٣٩.

[٢] ينظر البند (سادساً) من المادة (١٨) والبند (خامساً) من المادة (٢٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩..

[٣] ينظر د. وسام صبار العاني:الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، ط١،الميناء للطباعة،بغداد،٢٠٠٣،ص ٥٥.

والعمل على تنفيذها داخل المحافظة" [١]. يتم تشكيل المجلس في كل محافظة، حيث يكون رئيسْ المجلس هو المحافظ، ويكون نائب المحافظ نائبًا لرئيسْ المجلس، أما الأعضاء في المجلس، فهم يمثلون الوزارات الاتحادية والمديريات العامة داخل المحافظة، "ويتم إضافة ممثل عن أمانة بغداد في حالة مجلس العاصمة، وفي حال الضرورة، يحق للمجلس دعوة أشخاص لحضور جلسات المجلس دون منحهم حق التصويت،يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل كل شهرين بدعوة من رئيسْه أو من يخوله، وتتخذ التوصيات في المجلس بأكثرية عدد أصوات الأعضاء الحاضرين، وعندما يتساوي عدد الأصوات يتم ترجيح كفة الجانب الذي صوت معه الرئيسْ، يقوم المجلس برفع التوصيات الضرورية إلى مجلس حماية وتحسين البيئة في الوزارة للمصادقة عليها، ويقوم المجلس مهامه وصلاحياته المتمثلة بتقديم المشورة في الشؤون البيئية، والتوصية بفرض العقوبات المنصوص عليها في قانون حماية وتحسين البيئة، وإعداد تقرير نصف سنوي عن أنشطته وتقديمه إلى المجلس نفسه أي مجلس حماية وتحسين البيئة" [٢].

المطلب الثاني: الإجراءات الوقائية لحماية البيئة: "تعد إجراءات الإبلاغ والحضر من الإجراءات الوقائية لمحافظة على البيئة من مخاطر التلوث، ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع سنقوم بتقسم هذا المطلب الى فرعين، الأول نخصصها لدراسة إجراءات الإبلاغ للحد من ظاهرة التلوث، فيما نخصص الثاني لدراسة إجراءات الحظر للحد من ظاهرة التلوث وكما يأتي":

الفرع الأول: إجراءات الإبلاغ والحظر للحد من ظاهرة التلوث: "الإبلاغ عن ممارسة نشاط محدد قبل بدء تنفيذه يهدف إلى تمكين السلطات الإدارية المختصة من اتخاذ الاجراءات الضرورية للحفاظ على البيئة ومنع أي اعتداء عليها، يشمل ذلك إبلاغ هيئات الضبط العامة والاعتراض عليه في حال كان للنشاط المبلغ عنه تأثير على أي عنصر من عناصر النظام العام[٣]". "ويمكن تقسيم الإبلاغ إلى نوعين: إما أن يكون مجرد إبلاغ لهيئات الضبط المختصة دون أن تكون لها حق الاعتراض على الممارسة المبلغ عنها، أو يكون للسلطات الإدارية الحق في الاعتراض على ممارسة النشاط إذا لم يتعارض مع الشروط القانونية اللازمة" [٤].

"وفيما يتعلق بالنشاط المشمول بالإبلاغ، فإنه في الأساس مسموح به وغير ممنوع، ولا يتطلب أي إذن أو ترخيص لممارسته، إلا أن حفظ النظام العام يستدعي أخذ الاحتياطات الضرورية

---

[١] المصدر نفسه، ص٥٦.

[٢] ينظر أحمد عبد العزيز سعيد الشيباني : اطروحة دكتوراه، كلية القانون - جامعة بغداد،٢٠٠٥،ص ٨٧.

[٣] ينظر احمد عبد العزيز الشيباني:م صدر سابق،ص ٨١.

[4] Décret n°94-609 du 13 juillet 1994 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et relatif, notamment, aux déchets d'emballage dont les détenteurs ne sont pas les ménages.

لمنع أي تعارض به، ومن المعروف أن الحرية الفردية حق طبيعي للأفراد ولا تعتمد ممارستها على رأي أو موافقة من أي جهة في الظروف العادية. أما بالنسبة للمخاطر المترتبة على ممارسة نشاط معين، فتقتصر على إبلاغ هيئات الضبط الإداري بالمعلومات والشروط للتحقق من صحتها ، وفيما يتعلق بالإخطار المطلوب لممارسة الأنشطة التي أدت الى تلويث البيئة، يعني ذلك الإجراء القانوني بإبلاغ هيئات الضبط الإداري المختصة بالنشاط المؤثر على البيئة قبل أو بعد ممارسته، ويهدف هذا الإخطار إلى تمكين تلك الجهات من الانتباه ووضع الخطط اللازمة لحماية البيئة والحد من الأضرار الناجمة عنها، ويشترط القانون البيئي أن يكون الإخطار إما قبل ممارسة النشاط أو بعده، وفقاً للتالي":

١- **الإخطار السابق:** "يشترط القانون أن يتم الإخطار السابق لممارسة نشاط معين بعد التحقق من تأثيره السلبي على البيئة ومدى خطورته عليها، وبمجرد زيادة تلك الآثار الناجمة عن ممارسة النشاط فانه يزداد تأكيد القانون البيئي على ضرورة الإخطار السابق، وعلى العكس من ذلك، فإن الإخطار اللاحق للنشاط لا يتم تطبيقه إلا في حالات استثنائية" [١].

"ومن أمثلة الإخطار السابق هو ما نص عليه المُشرع العراق فقد اشترط الإشعار المسبق واستحصال الموافقات الرسمية لإدخال ومرور النفايات الخطرة والإشعاعية من الدول الأخرى إلى العراق سواء كان ذلك عن طرق البر، أو الجو، أو المياه" [٢].

يتم تنفيذ هذا الإجراء الوقائي عن طريق إلزام أي شخص يرغب في ممارسة نشاط معين "سواءً كان ذلك الشخص من الأشخاص الطبيعية او المعنوية" بإبلاغ الجهة الإدارية المختصة قبل البدء في الممارسة، وإلا فإنه قد يتعرض للمسائلة القانونية يتيح الإخطار السابق للإدارة دراسة جميع ظروف النشاط والنتائج المحتملة له، وبناءً على ذلك، يتم اتخاذ قرار بالسماح بممارسة النشاط أو منعه لتجنب الأثار الضارة التي قد تحدث على البيئة.

٢- **الإخطار اللاحق:** "كمثال على ذلك تم تطبيق مفهوم الإخطار وفقًا للوائح التنفيذية لوزارة البيئة، حيث تم تحميل مالك السفينة، أو قائدها، أو الشخص المسؤول عنها، أو أي مسؤول اخر عن وسائل نقل الزيت داخل الموانئ أو المياه الإقليمية أو المناطق الاقتصادية الخالصة، والشركات المعنية بإنتاج الزيت، بالإبلاغ الفوري للجهات

---

[١] د.عادل عبد العال خراشي : جريمة التلوث الضوضائي وموقف الفقه الإسلامي منها ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ،عابدين ،٢٠٠٧ – ٢٠٠٨ ، ص ٧.

[٢] ينظر البند (رابعاً) من المادة (٢٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .

الإدارية المختصة عن حوادث تسرب الزيت، مع توضيح مكان وظروف الحادث ونوع وكمية المادة المتسربة، وتفصيل الإجراءات التي اتخذت لوقف ما يؤدي الى احداث تلوث والحد منه بأسرع وقت ممكن" [١].

"يتطلب القانون عادةً عدم الحصول على إذنٌ مسبق أو القيام بإبلاغ مسبق للقيام ببعض الأنشطة التي قد تلوث البيئة، ومع ذلك يلزم صاحب النشاط بإبلاغ الجهات المختصة بعد تنفيذ النشاط أو بعد مرور فترة زمنية معينة بموجب القانون، حيث يتمكن هذه الجهات من اتخاذ التدابير تحد من تأثيرات هذا النشاط على البيئة ومنع التلوث والأضرار الناتجة عنه".

"في القانون العراقي، تم اشتراط الإخطار المسبق بشأن إدارة النفايات الخطرة يلزم المسؤول عن أي منشأة أو من يدير أي نشاط أن يخبر وزارة البيئة بأي تصريف يحدث بسبب قاهر إلى البيئة لمواد أو منتجات خطرة، ويجب اتخاذ كل التدابير للحد من هذه الأضرار التي تؤثر على البيئة" [٢]. "وهنا نود القول انه كان من الأفضل لو حدد المُشرع المدة الزمنية المحددة للإخطار، لتجنب الإهمال أو تأخر صاحب النشاط في الإبلاغ، وبالتالي تمكين الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الضرر، ونرى انه كان من الأجدى توسيع نطاق الأشخاص الملزمين بالإخطار بحالة التلوث وتوضيح الإجراءات التي يجب اتخاذها للسيطرة على الأضرار الناتجة". وأخيرا من الواضح مما تقدم أن إجراء الإخطار الذي يستخدمه هيئات الضبط الإداري البيئي يتوافق مع متطلبات الحريات العامة، اذ يقتصر الإخطار على مجرد إبلاغ السلطة الإدارية بالنشاط المخطط لممارسته والذي قد يؤثر على البيئة، ومع ذلك فإن سلطة الجهات المعنية بحماية البيئة مقيدة بالإطار القانوني المحدد، حيث يقوم المُشرع مسبقًا بتحديد الشروط التي يجب توفرها لتقليل الضرر الذي قد ينجم من بعض النشاطات.

الفرع الثاني: إجراءات الترخيص (الأذن السابق): "بعد أن نصت اكثر التشريعات البيئية على حظر الأنشطة الخطيرة التي تشكل تهديدًا مباشرًا للنظام العام البيئي، تم التاكيد على الترخيص كإجراء وقائي لحماية البيئة فيما يتعلق بالأنشطة ذات التأثير الأقل على النظام البيئي والتي لا يمكن ممارستها إلا بعد الحصول على إذن مسبق، اذ يتضمن الترخيص منح إذن لتداول كميات محددة بعض المواد او النفايات التي ينتج عن استخدامها ضرراً بيئياً، ويتم فرض الزام المؤسسات بالحصول على الترخيص بهدف تمكين السلطات الإدارية المختصة من اتخاذ

---

[١] (١٤٥) ينظر د.محمد عبد الرحيم الغانمي : الحماية الجنائية في مجالات الطاقة النووية السلمية ، دار النهضة العربية،القاهرة ،٢٠٠٨،ص ٥٠٤.

[٢] ينظر البند (ثالثاً) من المادة(٢٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .

التدابير الاحترازية اللازمة للحد مما قد ينجم من تأثيرات سلبية ناتجة من هذا النشاط المرتبط بالترخيص" [١]. "في التشريع العراقي يشترط القانون حصول أي جهة تنوي إزالة غابة او جزء منها الحصول على موافقة الجهات المعنية ولا سيما تلك الجهات التي تعمل على المحافظة على البيئة وحمايتها والتي تاتي وزارة البيئة في مقدمتها، كما أشار المشرع الى انه يجب الحصول على ترخيص من الجهات المختصة في حالة إقامة أنشطة معالجة النفايات الخطرة، ولابد من استشارة وزارة البيئة قبل الشروع بذلك" [٢].

وعمومًا،"يشترط القانون الحصول على إذن أو موافقة الجهات المختصة في معظم حالاته، مثل منع الأنشطة التي تؤدي إلى التصحر أو تشويه البيئة الطبيعية دون الحصول على موافقة الجهات ذات العلاقة، والحصول على إذن لإدخال النباتات أو الحيوانات في البيئة" [٣].

"اما فيما يتعلق بالجهات المانحة للتراخيص، يحدد القانون هذه الجهات، قد تكون هذه التراخيص مصدرها السلطة بفرعيها المركزي أو اللامركزي المتمثل بسلطة الإقليم او المحافظة، فعلى سبيل المثال، يمنع القانون البيئي العراقي قطع الأشجار المعمرة في المناطق العامة داخل المدن إلا بعد الحصول على إذن من رئيسْ مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة، وتترتب على مخالفة أي من الإجراءات أو الشروط المنصوص عليها في التشريعات البيئية بشأن التراخيص والية الحصول عليها فرض جزاءات قانونية إدارية من قبل السلطات المختصة، مثل إلغاء الترخيص أو سحبه، أو فرض جزاءات جنائية أو مدنية، بالإضافة إلى ذلك، قد يشترط القانون أن يتم دفع مقابل نقدي محدد لتوفير إجراء الموافقة من قبل هيئات الضبط المعنية، أو أن يكون الترخيص مؤقتًا لفترة زمنية محددة "على الرغم من أن الأصل هو أن يكون دائمًا ويمكن أن ينص القانون على إمكانية تمديد الترخيص وفقًا لاحتياجات الوضع الراهن[٤]"

الخاتمة: "بعد إجراء البحث والدراسة حول موضوع "**وسائل الضبط الإداري في الحد من ظاهرة التلوث**"، يجب أن نشير إلى نتائج هذه الدراسة التي توصلت إلى عدد من الاستنتاجات وتقديم عدد من المقترحات، وهي كما يلي":

---

[١] ماهر عادل الألفي : الحماية الجنائية للبيئة (دراسة مقارنة)،اطروحة دكتوراه،كلية الحقوق - جامعة المنصورة(مصر)،٢٠٠٨،ص ٣٦٨.

[٢] ينظر المادتان(٩،١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .

[٣] علي عدنان الفيل : دراسة مقارنة للتشريعات العربية الجزائية في مكافحة جرائم التلوث،مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية،المجلد التاسع،العدد الثاني ، ٢٠٠٩،ص ١١٣.

[4] Article (18) du LOi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

أولا: الاستنتاجات

١- "ان وسائل الضبط الإداري البيئي تستخدم أسالیباً متنوعة ومتعددة لحماية البيئة وانظم البيئية بشكل عام، منها الأساليب الوقائية التي تركز على دور الضبط الإداري البيئي في الوقاية من التلوث، وتشمل هذه الأساليب وضع وتنفيذ القوانين البيئية التي تم تشريعها لهذا الغرض، وإصدار التراخيص والتصاريح البيئية، وتشجيع التوعية والتثقيف البيئي، واخرى علاجية كاستخدام العقوبات والجزاءات التي يفرضها الضبط الإداري لمواجهة حالات التلوث والتدخل في حالات المساس بالبيئة التي حدثت بالفعل".

٢- "باستخدام هذه الأساليب المختلفة، يعمل الضبط الإداري البيئي على الوقاية من مخاطر التلوث والحد من آثاره الضارة على البيئة، وكذلك معالجة حالات المساس بالبيئة وتقليل تأثيراتها السلبية".

٣- "تبين أن العقوبات القانونية المنصوص عليها في "قانون حماية وتحسين البيئة العراقي" لا تتناسب فعليًا مع نوعية الجرائم البيئية وتأثيرها المتوقع على البيئة. كما أن حجم الأضرار الناتجة عن هذه الجرائم يفوق العقوبات المفروضة عليها".

ثانيا: المقترحات

١- "يجب أن يتم تعديل القوانين والتشريعات البيئية في العراق لتتناسب مع خطورة الجرائم البيئية ولتعكس حجم الأضرار التي تتسبب بها، ينبغي أن تُنص على عقوبات أشد وأكثر صرامة، بما في ذلك المصادرة الإدارية وإلغاء التراخيص للمشاريع التي تستمر في تلويث البيئة بعد تحذيرها".

٢- "ان اعتبار جرائم تلوث البيئة جرائم إرهابية، ستعزز هذه الخطوة الرادعة قدرة الدولة على مكافحة الجرائم البيئية وتقليل تكرارها، اذ يجب أن يتم تشديد العقوبات وتطبيقها بحزم على المرتكبين لتحقيق ردع كافٍ وحماية فعالة للبيئة والموارد الطبيعية في العراق".

٣- "نقترح على المشرع وضع نص يسمح بمحاسبة الموظفين المختصين بحماية البيئة في حالة تسامحهم مع الضرر البيئي وإخلالهم في أداء الواجب الموكل اليهم في متابعة جميع الأنشطة التي تؤدي الى تلوث البيئة".

المصادر

أولا: الكتب

١. د.داود عبد الرزاق ألباز :حماية السكينة العامة ، من الضوضاءمعالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ،٢٠٠٤ .
٢. د.عادل عبد العال خراشي : جريمة التلوث الضوضائي وموقف الفقه الإسلامي منها ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ،عابدين ،٢٠٠٧ – ٢٠٠٨ .
٣. د.عدنان الزنكة:سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١١.
٤. د.عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٦.
٥. د.محمد حسين عبد القوي:الحماية الجنائية للبيئة الهوائية،،النسر الذهبي، القاهرة ،٢٠٠٢.
٦. د.محمد عبد الرحيم الغانمي : الحماية الجنائية في مجالات الطاقة النووية السلمية ، دار النهضة العربية،القاهرة ،٢٠٠٨.
٧. د.وسام صبار العاني:الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، ط١،الميناء للطباعة،بغداد،٢٠٠٣.
٨. علي مصطفى فرج، تكنولوجيا نقل البترول، الطبعة الأولى، الهيئة العامة لقصور الثقافة، يوليو٢٠٠٢ .
٩. كرستوفر وود ، تخطيط المدن والسيطرة على التلوث ، ترجمة مضر خليل العمر ، مطبعة جامعة البصرة ، بغداد ، ١٩٨٤ .
١٠. مولود بهرام خضر و اخرون ، علم البيئة ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ١٩٩٢ .

ثانيا: الرسائل والاطاريح

١- أحمد عبد العزيز سعيد الشيباني : اطروحة دكتوراه، كلية القانون - جامعة بغداد،٢٠٠٥.
٢- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي : حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية ، ،اطروحة دكتوراه ،كلية القانون- جامعة بابل،٢٠٠٧.
٣- ماهر عادل الألفي : الحماية الجنائية للبيئة (دراسة مقارنة)،اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة(مصر)،٢٠٠٨.

ثالثا: البحوث:

١- علي عدنان الفيل : دراسة مقارنة للتشريعات العربية الجزائية في مكافحة جرائم التلوث،مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية،المجلد التاسع،العدد الثاني ، ٢٠٠٩.

رابعا: الدساتير

١- الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
٢- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

خامسا: القوانين

١- قانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.
٢- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

سادسا: المصادر الاجنبية

١- Décret n°94-609 du 13 juillet 1994 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et relatif, notamment, aux déchets d'emballage dont les détenteurs ne sont pas les ménages.
٢- Article (18) du LOi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement .