الأساليب القانونية للحماية من الضوضاء
- دراسة مقارنة -

أ.د أحمد خورشيد حميدي م.م, رائدة ياسين خضر
جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية

المقدمـــــة

إن حماية السكينة العامة من الضوضاء من قبل سلطات الضبط الاداري، تعد من الحمايات القانونية المهمة في مجال حماية النظام العام، وذلك لان السكينة العامة هي هدف من أهداف الضبط الإداري التي طالما سعت الإدارة لحمايتها، فضلاً عن كون الحماية الإدارية هي حماية وقائية وعلاجية في آن واحد، لأنّ الإدارة لا تكتفي بمجرد تطبيق إجراءات لاحقة على حصول الضرر، بل لابد من إجراءات وقائية مسبقة من قبل الإدارة تمنع حصول الضرر أو تعمل على التقليل من آثاره.

ولما كانت الضوضاء تعد واحداً من ملوثات البيئة المهمة والخطيرة والتي باتت تهدد البيئة والإنسان معاً[١]،

لما تسببه من أضرار بالغة وجسيمة، فسلامة البيئة والمحافظة على توازنها من الاختلال، لايمكن أن يتحقق دون حماية السكينة العامة والبيئة من الضوضاء[٢].

ولهذا نجد ان حق الادارة في حماية عناصرها تتأسس على اساس وجود حق معترف به توجبه النصوص الدستورية، ولما كانت هذه النصوص ترسم الخطوط الواضحة لسلطات الادارة، في التدخل والمعالجة، عن طريق تشريع القوانين اللازمة بالحماية، فان كل هذه القواعد القانونية باتت تعطي للإدارة القيمة والقوة في ترصين هذه الحماية لهذا الحق.

ولأجل ذلك سعى المشرع العراقي الى مكافحة الضوضاء من خلال إصدار العديد من القوانين والأنظمة والتعليمات، والتي تضمنت مكافحة الضوضاء، منها قانون منع الضوضاء العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ النافذ، كما واصدر التعليمات رقم (٢) لسنة ١٩٩٣ بشأن الشروط الخاصة بتحديد منسوب الضوضاء المنبعثة من أجهزة ومعدات

(١) نصت الفقرة (سابعاً) من المادة الثانية من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ على ان (ملوثات البيئة: أية مواد صلبة أوسائلة أوغازية أوضوضاء أواهتزازات أوإشعاعات أوحرارة أووهج أوما شابهها أوعوامل إحيائية تؤدى بطريق مباشر أوغير مباشر إلى تلوث البيئة)؛ كما أكدت على ذلك الفقرة (١٣) من المادة الأولى من قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ في شأن حماية البيئة المصري والتي نصت على(المواد أوالعوامل الملوثة:أي مواد صلبة أوسائلة أوغازية أوضوضاء أوإشعاعات أوحرارة أواهتزازات تنتج بفعل الإنسان وتؤدي بطريق غير مباشر إلى تلوث البيئة أو تدهورها) .

(٢)عرفت المادة (١/اولاً) من مشروع قانون السيطرة على الضوضاء العراقي لسنة ٢٠١٥ الضوضاء (صوت غير مرغوب فيه يؤثر على صحة وراحة اشخاص معينين او عامة الناس وله تأثير سلبي على البيئة).

الفرق الموسيقية والغنائية في المرافق السياحية. وكذلك إصدار بيان رقم (٤) لسنة ١٩٧٦ بشأن منع استعمال أجهزة التنبيه (الهورن) قرب المدارس والمستشفيات، وقانون تنظيم استعمال محرمات الطرق الخارجية وطرق المرور السريع رقم (٥٥) لسنة١٩٨١[١].

كما اصدر المشرع العراقي قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، والذي تناول مكافحة الضوضاء في عدد من نصوصه، إذ نصت المادة (٣/ثامناً) منها على (حماية وتحسين البيئة وتطويرها والحفاظ على مقوماتها والعمل على منع تلوثها)، كما ونصت الفقرة (عاشراً) من المادة نفسها على (العناية بالصحة النفسية والعقلية وتوفير البيئة والخدمات الضامنة لها)، في حين نجد إن المادة (٨٣) من القانون ذاته، والتي أكدت على مجموعة من الشروط في جواز منح الإجازة الصحية للمؤسسات الصحية غير الحكومية ومن هذه الشروط هو ما نصت عليه الفقرة (ثانياً/أ) من هذه المادة على (أن يكون موقع المستشفى ملائماً وبعيداً عن مصادر الضوضاء والتلوث).

كما بادر المشرع العراقي إلى إصدار قانون العمل رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧ المعدل، وكذلك تعليمات السلامة والصحة المهنية رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٧، واللذان تضمنا حماية قانونية للعمال في بيئة العمل، حيث نجد إن مكافحة الضوضاء كان لها نصيباً من هذه الحماية، وكذلك ما جاء في قانون المرور العراقي رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ النافذ ، والذي تضمن في ثنايا نصوصه منع الضوضاء الصادرة من وسائل النقل.

(١) تنظر المادة (٩) من قانون تنظيم استعمال محرمات الطرق الخارجية وطرق المرور السريع العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٨١.

وأخيراً اصدر المشرع العراقي قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ النافذ، والذي أكد في المادة (١٦) منه على منع تجاوز الحدود المسموح بها للضوضاء، على أن تكون ضمن الحدود المسموح بها في تعليمات يصدرها الوزير، والذي اعتبر الضوضاء من ملوثات البيئة_كما بينا ذلك سابقاً_ونص المشرع في المادة (٢٥) من هذا القانون على (يؤسس بموجب هذا القانون قسم للشرطة البيئية مرتبط إدارياً بوزارة الداخلية تحدد هيكليته ومهامه وارتباطه بنظام داخلي يصدره وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير البيئة)، واخيراً تم تشريع مشروع قانون السيطرة على الضوضاء العراقي لسنة ٢٠١٥.

ولاجل ذلك كله كان لابد من هيئات الضبط الإداري وفي ظل كل هذه التشريعات، أن تتخذ العديد من الإجراءات والأساليب الإدارية، وهي في ظل حمايتها للسكينة العامة من الضوضاء، وفرض الجزاءات الإدارية المناسبة، وذلك من اجل تفعيل هذه النصوص، وتحقيق الغاية المتوخاة من هذه التشريعات.

لذا سوف نقسم بحثنا هذا الى مبحثين، سنتناول في المبحث الاول الوسائل الادرية الوقائية للحماية من الضوضاء، في حين خصصنا المبحث الثاني للجزاءات الإدارية المقررة للحماية من الضوضاء.

المبحث الاول

الوسائل الادارية الوقائية للحماية من الضوضاء

تمتلك سلطات الضبط الإداري في سبيل أداء مهمتها في حماية السكينة العامة على وجه الخصوص وحماية البيئة على وجه العموم من الضوضاء، عدة وسائل واجراءات قانونية وقائية نص عليها القانون ، والتي تعد من الوسائل الإدارية الفعالة لتحقيق هذه الحماية، وسنقوم ببيان هذه الوسائل من خلال المطالب الاتية:-

المطلب الاول

الحظر (المنع) للنشاط المسبب للضوضاء

يقصد بالحظر في مجال الضوضاء النهي عن اتخاذ إجراء معين أوممارسة نشاط محدد يسبب الضوضاء، فالحظر يعد من الأساليب الوقائية أو المانعة للضوضاء[١].

والحظر الذي يؤخذ به في هذا الصدد هوحظر نسبي، لان الحظر الذي يُعتد به في النصوص القانونية، أما أن يكون حظر مطلق ونهائي ودائم لا استثناء بشأنه، وعليه في هذه الحالة ليس لهيئات الضبط المختصة إلا تنفيذ هذا الإجراء وفق ما جاء به في النصوص القانونية دون أن يكون لها التوسع في تطبيقه، لان المشرع لا يستعمل الحظر المطلق إلا في حالة الأنشطة التي تؤدي إلى الإضرار بالنظام العام بأضرار جسيمة، والتي لا يمكن تفادي آثارها، أوان يكون حظراً نسبياً وفي هذه الحالة يكون لهيئات الضبط

(١) د.سه نگه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دراسة تحليلية مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٢٠٣.

الإداري الحق في استخدام سلطتها في رفض أو قبول ممارسة النشاط المحظور في ضوء الشروط التي حددها القانون، ومتى توفرت الشروط القانونية تكون هيئات الضبط المعنية ملزمة بمنح الترخيص أوالموافقة على ممارسة النشاط محل الحظر، وممارسة النشاط المحظور دون موافقة الجهات المختصة يضفي على هذا النشاط صفة عدم المشروعية[١].

ونجد أمثلة عديدة للحظر عن الأنشطة التي تسبب الضوضاء، ومن ثم تكون سبباً في الإخلال بالسكينة العامة، وفي قوانين ونصوص مختلفة منها، المادة (الثانية) من قانون منع الضوضاء العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ النافذ وبفقرتيها الأولى والثانية والتي نصت (١- لا يجوز استعمال وسائل البث في الأماكن العامة بكيفية تؤدي إلى إقلاق راحة الغير، ولا يجوز استعمال هذه الوسائل في الأماكن الخاصة بكيفية تؤدي إلى إقلاق راحة الغير إذا وقعت شكوى من المتضرر.

(١) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤، ص٧٩.

٢. لا يجوز مطلقا نصب مكبرات الصوت بأنواعها المختلفة خارج الأماكن العامة أوالخاصة، ويجوز نصبها داخل هذه الاماكن بإجازة من مركز الشرطة المختص،على ان يمنع استعمالها مطلقاً بين الساعة العاشرة مساءاً والثامنة صباحاً)[١].

كما منعت المادة الأولى من البيان رقم (٦) لسنة ١٩٨٩ الصادر من مديرية المرور العامة العراقية سائقي المركبات من وضع أجهزة التنبيه (الهورن) ذات النغمات المتعددة باستثناء مركبات الطوارئ[٢]. كما حظر مجلس قيادة الثورة (المنحل) إطلاق العيارات النارية في المناسبات العامة الخاصة داخل المدن والقرى والقصبات[٣].

وقد حظر الملحق (أ) من قانون المرور العراقي رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ النافذ في الفقرة (٤-خ) من الضوضاء، فقد نصت على (عدم استخدام جهاز التنبيه (الهورن) إلا

(١) وهذا ما أكدت عليه أيضاً المادة (٤) من مشروع قانون السيطرة على الضوضاء لسنة ٢٠١٥ العراقي والتي نصت على (يحظر القيام بما يأتي: أولا: إطلاق أصوات المنبهات من المركبات كافة أوغيرها إلا في الحالات التي يتطلب فيها تدارك وقوع حادث والتي يسمح بها القانون مثل سيارات الطوارئ. ثانياً: تشغيل وسائل البث في الأماكن العامة والخاصة بكيفية تؤدي إلى إزعاج الآخرين. ثالثاً:-تشغيل مكبرات الصوت بأنواعها داخل الأماكن العامة إلا بإجازة من الجهات المعنية، رابعاً: تشغيل مكبرات الصوت بأنواعها خارج الأماكن العامة. خامساً: استمرار عمل النشاطات الحرفية التي ينجم عنها ضوضاء في غير المناطق الصناعية بعد الساعة (٩) التاسعة مساءً ولغاية الساعة (٧) السابعة صباحا...).

(٢) ينظر بيان مديرية المرور العامة، رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ القاضي (يمنع استعمال جهاز التنبيه (الهورن) منعاً باتاً في الشوارع جميعها باستثناء مركبات الطوارئ (النجدة والمرور والإسعاف والإطفاء والدفاع المدني).

(٣) ينظر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٧٥ في ١٩٨٢/٤/٢٧ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٢٨٨٢ في ١٩٨٢/٥/١٧.

في حالات الضرورة التي تستدعي استخدامه، أولتفادي خطرا محتملاً)، وهذا ما ذهبت إليه ايضاً المادة (١٦) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ والتي نصت على (يمنع تجاوز الحدود المسموح بها للضوضاء عند تشغيل الآلات والمعدات والات التنبيه ومكبرات الصوت للنشاطات كافة...).

ولقد عالج المشرع المصري الضوضاء ايضاً بوسيلة الحظر في تشريعات متفرقة من اجل حماية السكينة العامة، ومن بين هذه التشريعات ما نصت عليه المادة (١/ثانياً) من قانون استعمال مكبرات الصوت المصري على انه (لا يجوز تركيب أواستعمال مكبرات الصوت في المحال العامة أوالخاصة أوفي المنازل أوفي الحفلات بحالة مؤقتة أومستديمة...)[١]، كما ونصت على وسيلة الحظر حمايةً للسكينة العامة المادة (١٣) من قانون المرور المصري والتي نصت على (يحظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية بصفة مستمرة أولغير غرض التنبيه أوإذا لم يكن لاستعمالها مبرر من امن المرور بالطريق، ويحظر بصفة خاصة استعمالها في الحالات الآتية: (أ) بالقرب من المستشفيات أوالمدارس، (ب) في المناطق المأهولة بالسكان من منتصف الليل وحتى الساعة السادسة صباحا، (ج) أثناء وقوف المركبة، (د) في الأوقات والجهات التي يحددها قسم المرور المختص)[٢]، كما حظرت المادة (١١) من قانون الباعة المتجولين المصري الإخلال بالسكينة العامة فنصت على (لا يجوز للباعة المتجولين الإعلان عن سلعهم باستعمال

(١) تنظر المادة (١) من قانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩ والمعدل بالقانون رقم (١٢٩) لسنة١٩٨٢ بشأن استعمال مكبرات الصوت المصري

(٢) تنظرالمادة (١٣) من قانون المرور المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩

الأجراس أو أبواق تكبير الصوت أوأية طريقة أخرى يتسبب عنها إقلاق راحة الجمهور أو الإعلان عن سلعهم باستعمال وسيلة أخرى...)[١].

وهناك الكثير من التشريعات القانونية الأخرى والتي احتوت على هذه الوسيلة كتقنية قانونية ، والتي كثير ما يلجأ إليها المشرع وهو في صدد حمايته للبيئة بصورة عامة وحماية السكينة العامة بصورة خاصة، ففي فرنسا أيضاً نجد إنها استخدمت وسيلة المنع في مكافحة الضوضاء، منها في باريس تم منع استعمال منبه السيارة بأمر من مدير الشرطة في اليوم الحادي والعشرين من شهر أغسطس عام ١٩٥٤ ثم عمم ذلك بمرسوم صدر في الخامس من فبراير ١٩٦٩ حدد هذا المنع، بأنه داخل كتل المباني السكنية في المدينة وضواحيها، ولا يسمح باستخدامه فيها إلا في حالة الضرورة لإعطاء الإشارات المطلوبة لمستخدمي الطريق للأخرين، وبالنسبة لظرف الليل فلا تستخدم الإنذارات الرنانة أوأصوات منبهات السيارة إلا في حالة الضرورة القصوى[٢].

وقد جاء في قانون الصحة العامة الفرنسي انه (لكي يتم حماية صحة الجوار، فان أي ضوضاء تحدث دون داعٍ أوتنجم عن خطأ في اتخاذ الاحتياطات تكون ممنوعة)[٣].

(١) تنظر المواد (٦، ٨، ١١) من قانون الباعة المتجولين المصري رقم (١٧٤) لسنة ١٩٨١ المعدل.
(٢) اشار اليه د. داود عبد الرزاق الباز، حماية السكينة العامة (معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر– الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢١٢.
(٣) اشار اليه د. سه نگه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، مصدر سابق، ص٢٠٤.

وهنا تظهر لنا مدى فعالية هذه الوسيلة (الحظر) في مكافحة الضوضاء، وذلك من خلال حظر مزاولة بعض الأنشطة في وقت معين أومكان معين لإخلالها بالسكينة العامة، أوقد تتجسد هذه الوسيلة في منع القيام بأعمال معينة، لأنّ في مزاولتها الإضرار بهدوء المواطن، ومن ثم لا يمكن القيام بهذه الأنشطة إلا بعد الحصول على ترخيص من السلطات المختصة، ويكون ذلك بموجب شروط وضوابط يحددها القانون والأنظمة المتعلقة بحماية النظام العام.

المطلب الثاني

الترخيص (الأذن السابق) ودوره في مكافحة الضوضاء

الترخيص هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الأذن، وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توفرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه. والأصل إن الترخيص دائم ما لم ينص القانون على توقيته، ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد استيفاء الشروط المطلوبة، وعادةً ما يكون الترخيص بمقابل يتمثل في رسوم يدفعها طالب الترخيص وفق الشروط اللازم توافرها لإصداره[١].

ومن التشريعات التي نصت على الترخيص في مجال حماية السكينة العامة، منها المادة(الثانية/٢) من قانون منع الضوضاء العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ النافذ والتي نصت (٢. لا يجوز مطلقاً نصب مكبرات الصوت بأنواعها المختلفة خارج الأماكن العامة أو الخاصة، ويجوز نصبها داخل هذه الأماكن بإجازة من مركز الشرطة أوالمختص على

(١) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص١٣٦.

أن يمنع استعمالها مطلقاً بين الساعة العاشرة والثامنة صباحاً)[١]،وبذلك فلا يجوز مباشرة أي مشروع أو مزاولة أي مهنة يكون من شأنها إحداث خلل بسكينة المواطن وهدوئه، الأمر الذي يؤدي في التالي إلى إحداث تلوث في البيئة، دون الحصول على الترخيص المقرر وفق المعايير والمواصفات والأسس والضوابط اللازمة لمزاولة هذا النشاط، وهذا ما أكدت عليه المادة (١١) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ والتي نصت على (تُمنع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون استحصال موافقة الوزارة).

وكذلك ما قضت به المادة (٣٣) من قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ والتي نصت على (لا يجوز إنشاء أوفتح أي محل عام إلاّ بعد الحصول على إجازة صحية من الجهة الصحية المختصة).

ونجد نصوص أخرى للترخيص الإداري، وهو بصدد حمايته للسكينة العامة في القوانين المصرية، منها ما نص عليه قانون رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة والخطرة[٢]، في مادته الثانية والتي نصت على (لا يجوز إقامة أي محل تسري عليه أحكام هذا القانون أوإدارته إلاّ بترخيص بذلك، وكل محل يقام أويدار بدون ترخيص يغلق بالطريق الإداري

(١) وقد نص قانون مشروع قانون السيطرة على الضوضاء لسنة ٢٠١٥ العراقي على الترخيص في (الفقرة (ثالثاً) من المادة الرابعة والتي نصت على (يحظر القيام بما يأتي٣-تشغيل مكبرات الصوت بأنواعها داخل الأماكن العامة إلا بإجازة من الجهات المعنية)).

(٢) عنوان القانون معدل بنص المادة (١٤) من القانون رقم (٣٥٩) لسنة ١٩٥٦ "الوقائع المصرية" في ١٩٥٦/١٠/١٨- العدد ٦٤ مكرر.

أويضبط إذا كان الإغلاق متعذراً)، كما أعطت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من القانون ذاته لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يعين الأحياء أوالمناطق التي يحظر إقامة هذه المحال أو فرع منها، وعلى ذلك فحتى لوسمحت جهة الإدارة للمواطن بإنشاء محل معين، فلا يجوز إنشائه إلا في الأماكن الموضحة في الترخيص.

وقد اشترطت أيضاً المادة الأولى من القانون المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩ بشأن تنظيم استعمال مكبرات الصوت والمعدل بالقانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨٢ على الترخيص والتي نصت (لا يجوز تركيب أواستعمال مكبرات الصوت في المحال العامة أوالخاصة أوالمنازل أوفي الحفلات بحالة مؤقتة أومستديمة إلّا بناءً على ترخيص سابق من المحافظة، ولا يجوز استعمال هذه المكبرات إلاّ للأغراض التي صدر الترخيص من اجلها...).

كما اشترطت المادة الثانية من قانون الباعة المتجولين المصري الترخيص على انه لا يجوز ممارسة حرفة بائع متجول إلاّ بعد الحصول على ترخيص في ذلك من السلطة القائمة على أعمال التنظيم في الجهة التي تمارس الحرفة وتعرف مع الترخيص علامة مميزة[١]. كما نجد إنّ قانون حماية البيئة المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ النافذ، قد أكّد على وسيلتي الحظر والترخيص بالنسبة للمحلات المقلقة للراحة في المادة (٤٢) منه والتي نصت على (تلتزم جميع الجهات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أوالخدمية أوغيرها وخاصة عند تشغيل الآلات والمعدات واستخدام آلات التنبيه ومكبرات الصوت بعدم تجاوز الحدود المسموح بها لشدة الصوت، وعلى الجهات مانحة الترخيص مراعاة أن يكون

(١) المادة (٢) من قانون الباعة المتجولين المصري المعدل رقم ١٧٤ لسنة ١٩٨١.

مجموع الأصوات المنبعثة من المصادر الثانية في منطقة واحدة في نطاق المسموح بها. والتأكد من التزام المنشأة باختيار الآلات والمعدات المناسبة لضمان ذلك...).

وان الحكمة في فرض نظام الترخيص تكمن في تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل مسبقاً في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تحدث بسبب ممارسة النشاط بصورة غير آمنة، ومن ثم فان الأثر الذي يترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع ومن ثم يخضعه لنظام الترخيص أوالإذن السابق[١].

وتجدر الإشارة إلى إن هذا النوع من التراخيص عينية_وليست شخصية[٢]_مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أوالوفاة،

(١) د.إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الاداري البيئي، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١٢ ص٣٣١ وما بعدها.

(٢) ومن الجدير بالذكر إن هناك من التراخيص ما يكون ذا طبيعة شخصية وذلك كتراخيص محل الأسلحة وقيادة المركبات، إذ تكون شخصية المرخص له محل اعتبار القانون ومن ثمة لا يجوز التنازل عنها أوتوازنها، فإجازة حمل وحيازة السلاح تمنح للشخص الذي يكون حسن السيرة والسلوك، وإجازة السوق تمنح لمن تتوفر فيه مهارة القيادة ويمتلك معرفة بقواعد المرور. ينظر: د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية (الحماية الإدارية للبيئة)، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص٣٠٢.

وذلك لأن محل الاعتبار في القانون هو النشاط المرخص به وشروط وظروف مزاولته وما يمكن أن يكون له من آثار سلبية أوايجابية بصرف النظر عن أشخاص المرخص لهم[١].

ومن هنا يتبين لنا دور هذه التقنية الفعالة في حماية السكينة العامة من الضوضاء، وذلك من خلال ما تمنحه للجهات الإدارية المعنية في حماية النظام العام من سلطة إصدار تراخيص لمزاولة الأنشطة التي قد تنجم عن ممارستها أضرار أو أخطار تمس سكينة المواطن وحقه في الهدوء والسكون، ولاسيما في أوقات راحته.

المطلب الثالث

الأخطار (الإبلاغ) عن مزاولة النشاط

يقصد بالأخطار –بصورة عامة– هو الإخبار أو الإبلاغ عن ممارسة نشاط معين من قبل البدء به لتمكين سلطات الضبط الإداري المختصة من اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة، بما يحول دون تهديد النظام العام، ومنع وقوع الاعتداء عليه[٢]، ولهيئات الضبط الإداري الاعتراض عليه إذا كان من شأنه المساس بأحد عناصر النظام العام، والأخطار

(١) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مصدر سابق، ص١٣٨.

– وهذا ما أكدت عليه المادة (١٤) من القانون رقم (٣٥٩) لسنة ١٩٥٦ والمعدل بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة المصري والتي نصت على (في حالة وفاة المرخص له يجب على من آلت إليهم ملكية المحل إبلاغ الجهة المختصة خلال اسبوعين من تاريخ الوفاة بأسمائهم وبإسم من ينوب عنهم ويكون هذا النائب مسئولاً عن تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له وعليهم اتخاذ الإجراءات اللازمة لنقل الترخيص إليهم خلال أربعة شهور من تاريخ الوفاة والا جاز اغلاق المحل أوضبطه بالطريق الإداري).

(٢) د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢ ص٢٩٤.

يكون على نوعين أما أن يقتصر على مجرد إخبار هيئات الضبط المختلفة دون أن يكون لها حق الاعتراض على النشاط محل الأخطار، أما النوع الثاني فان لسلطات الضبط في نطاقه الحق بالاعتراض على ممارسة النشاط إذا لم تتوفر فيه الشروط القانونية اللازمة(١).

ويعني بالإخطار في مجال حماية السكينة العامة إلزام الأفراد وأصحاب المحلات المقلقة للراحة وأصحاب المشروعات والمنشآت والتي تمارس نشاطاً ذا تأثير على هدوء المواطن وسكينته وذا تأثير ملحوظ على البيئة بإخطار السلطة الإدارية مقدماً قبل بدء ممارسة النشاط لكي تكون هيئات الضبط على علم بالنشاط، الأمر الذي يمكنها من الاعتراض على ممارسة النشاط المحظور أواتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تمنع من أضراره المتوقعة بعناصر النظام العام(٢).

وتطبيقاً لذلك فإنّ القانون يتيح للأفراد القيام بأعمال معينة، دون الحصول على تراخيص مسبقة، بالرغم من احتمال تلويثها للبيئة، ويشترط القانون بشأنها الإبلاغ عنها أما قبل القيام بها وهوما يسمى بالأخطار السابق، وأما بعد القيام بها بمدة معينة ويسمى بالأخطار اللاحق(٣).

(١) احمد عبد العزيز الشيباني، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص٨١.

(٢) 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 الإضافي١١، ٢٠٠٨، ص ٢٦٧.

(٣) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، المصدر السابق، ص ٢٣٢ .

وهناك جانب من الفقه ينكر الصفة الوقائية لإجراء الأخطار المسبق، ويرى إنها تتمتع بالصفة العقابية، وذلك بمنح سلطات الضبط الإداري سلطة التدخل مقدماً قبل ممارسة الحرية، ومنحها سلطة تقديرية لتقييد هذه الحرية والتي كان الأصل فيها إنها مكفولة بالدستور، وفي الغالب ترفض هذه السلطات ممارسة هذه الحرية[١].

وتظهر هذه الوسيلة في قوانين الاجتماعات العامة والمظاهرات، على الرغم من إن هذه القوانين تكون اقرب إلى حماية الأمن العام من السكينة العامة، لان المشرع قد قصد منها أيضاً حماية السكان من خطر الضجيج والأصوات العالية، والتي تكون سبباً في الإخلال بالسكينة العامة بما تحدثه من ضوضاء. وهذا ما أكدت عليه المادة (٤) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ والتي نصت على (لا يجوز للأفراد عقد اجتماع أوالقيام بمظاهرة دون الحصول على إجازة سابقة من السلطة الإدارية المختصة. ويقدم الطلب من قبل لجنة مؤلفة من ثلاثة أعضاء على الأقل متمتعين بالأهلية القانونية وبسمعة سياسية طيبة على أن تكون مسؤولة عن تنظيم الاجتماع أوالمظاهرة وعدم الإخلال بالأمن والنظام، ويجب أن يذكر في الطلب زمان ومكان الاجتماع أوالمظاهرة والغرض منها ويقدم الطلب قبل الموعد بـ٤٨ ساعة على الأقل). وكذلك ما نص عليه أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ الخاص بحرية التجمع في القسم (٣) الخاص بالمظاهرات غير المشروعة والذي نص على(١. يحظر قانوناً على أي شخص أومجموعة أومنظمة تسير مسيرة أومنظمة تجمع أواجتماع

(١) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٩١.

أوتجمهر، أوالمشاركة في أيٍ من ذلك على الطرق أوالشوارع العامة في أكثر من منطقة واحدة محددة، أوفي مكان واحد محدد في أية مدينة في أي يوم إلا إذا كان هذا النشاط يتم بموجب تصريح من قائد قوات الائتلاف أومن قائد فرقة أولواء يشار لهم فيها بعد بإسم الترخيص).

وتظهر هذه الوسيلة فعاليتها في قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات المصري رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، والذي نص في مادته الثانية على إن (كل من يريد تنظيم اجتماع عام عليه أن يخطر بذلك المحافظة أوالمديرية، وحيث يريد عقده خارج مقر المحافظة أوالمديرية عليه أن يخطر سلطة البوليس في المركز، ويجب أن يتم الأخطار قبل عقد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل إلا إذا كان الاجتماع انتخابيًا فتنقص مدة الأخطار إلى أربعة وعشرين ساعة).

في حين نجد إن حرية عقد الاجتماعات العامة من الحريات الأساسية التي كفلها الدستور الفرنسي، ولذلك استبعد المشرع الفرنسي صراحةً أي إجراء ضبطي وقائي قد يكون من شأنه عرقلة حرية الاجتماع، ويقتصر الإجراء على تطلب مجرد أخطار من المنظمين للاجتماع العام، وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبدأ مهم وهو ان الحرية هي القاعدة وقيد الضبط هو الاستثناء ومن ثم لا يجوز إخضاع حرية الاجتماع لأخطار مسبق[١].

(١) د. عصام الدبس، المصدر السابق، ص١٩١.

ومن ذلك تعد هذه التقنية اقل تقنيات الضبط الإداري تقييدا للحرية في حماية السكينة العامة من الضوضاء، وقد يرجع ذلك لاعتقاد المشرع بأن الأضرار أوالتلوث التي تسببها الضوضاء تكون اقل خطراً على البيئة والإنسان.

ومما تجدر إليه الإشارة انه بالإضافة إلى هذه الوسائل والأساليب الضبطية الوقائية السالفة الذكر، توجد إلى جانبها وسائل إدارية أخرى وتكون ذو فعالية في حماية الإنسان والبيئة من أي خطر أوضرر يهددهما، ومن هذه الوسائل وسائل الترغيب، ونعتقد انه من الأفضل لو نص المشرع العراقي، على وسائل ترغبية يكون لها دور فعال في حماية السكينة العامة، قد تكون معنوية كتشجيع البحوث والدراسات التي تتعلق بمكافحة الضوضاء اومادية كمنح المكافات ومنح الإعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية والتشجيع والإسناد لاستيراد و الاعتماد على الآلات الحديثة الصامتة او الاقل صوتاً.ومن تطبيقات تقنية الترغيب في التشريعات البيئية العراقية نجد إن قانون البيئة العراقي أعطى لوزير البيئة الحق في منح الأشخاص الطبيعية والمعنوية من الذين يقومون بأعمال أو مشروعات من شانها حماية البيئة وتحسينها مكافآت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها بموجب القانون[١].

الا أننا في الواقع لم نجد اي تفعيل لنص هذه المادة في مجال حماية السكينة العامة، وان لم يكن في اغلب مجالات حماية البيئة من التلوث، فكان لابد من المشرع العراقي من التفعيل الحقيقي لهذه الوسيلة لما لها من دور فعال في تحقيق الحماية القانونية

(١) المادة (٣١) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

لحماية البيئة من اي ثلوث ومنها التلوث الضوضائي، مع النص على وسائل ترغبية اخرى تكون اكثر دوراً في تحقيق هذه الحماية.

المبحث الثاني

الجزاءات الإدارية المقررة للحماية من الضوضاء

يقصد بالجزاءات الإدارية في هذا المقام الجزاءات التي توقعها السلطات الإدارية على الأشخاص الطبيعية والمعنوية كافة في حالة ارتكاب احد الأفعال المضرة بالسكينة العامة التي يمنع القانون القيام بها(١).

ووصف الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني إن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، فالغالب إن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص قانونية صريحة، ولكن الإدارة تستقل بتوقيعها، وانها لا تصدر عن السلطة القضائية، لذا فان الجزاءات الضبطية تخضع لرقابة القضاء إلغاءاً وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية(٢).

وبذلك يتبين إن للجزاء الإداري ذو طبيعة خاصة لان الاختصاص في توقيع الجزاء ينعقد لسلطة إدارية وليس للقضاء صاحب الاختصاص الأصل في توقيع الجزاءات، ولا يتوقف اتخاذ الجزاء الإداري على وجود رابطة تقوم بين الإدارة وأولئك الخاضعين له، ويسمى جزاءاً لان فيه مساساً خطيراً بحرية الأفراد أو أحوالهم أو نشاطاتهم المهنية أو المغالاة في استخدام الحرية الشخصية، ويمس كذلك العديد من نشاطات المؤسسات

(١) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص٣١٣.

(٢) د. سه نگه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، مصدر سابق، ص٣٦.

الموجودة في المجتمع[١]،ومن ثم فأن الجزاء الإداري يخضع للمبادئ ذاتها التي يخضع لها الجزاء الجنائي[٢].

وتجدر الإشارة هنا انه لابد من التمييز بين تدابير (وسائل) الضبط الإداري وبين الجزاءات الإدارية، حيث نجد إنّ تدابير الضبط الإداري يمكن أن تتشابه مع الجزاءات الإدارية لاسيما في مجال حماية النظام العام بعناصره التقليدية (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) المعروفة، وغير التقليدية(حماية الاخلاق العامة والمحافظة على جمال المدن وروائها وحماية النشاط الاقتصادي وغيرها من العناصر الاخرى)، باعتبار أنّ كليهما يصدر من سلطة إدارية في صورة قرار إداري قد يتخذ من حماية النظام العام محلاً لإصداره[٣]، ولكن مع ذلك نجد إنّ هناك فروقاً واضحة بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري، من حيث إنّ الجزاء الإداري يصدر في صورة عقاب على مخالفة لعناصر النظام العام تقع فعلاً من شخص ينتهك القوانين والقرارات الخاصة بحماية النظام العام. ممّا يعني

(١) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري الفرنسي عليها، بحث منشور في مجلة الحقوق في كلية الحقوق، جامعة الشارقة، ٢٠٠٨، ص٤.

(٢) إنّ الخصائص التي يتميز بها الجزاء الإداري من حيث إن الجزاء الإداري توقعه سلطة إدارية، وكونه يتميز بصفته الرادعة وعمومية الجزاء الإداري من حيث التطبيق، كل هذه الخصائص جعلته يخضع لنفس المبادئ التي يخضع لها الجزاء الجنائي، والتي عبر عنها المجلس الدستوري الفرنسي بقولهِ (إنّ مبدأ الشرعية ومبدأ شخصية الجزاء ومبدأ التناسب بين الجرم والجزاء، ومبدأ عدم الرجعية وغيرها من المبادئ التي لا تتعلق فقط بالجزاء الجنائي وانما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة ردعيه (قمعية) ولوعهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية). ينظر د. موسى مصطفى شحادة، المصدر نفسه، ص٥ وما بعدها.

(٣) نواف كنعان، دور الضبط الاداري في حماية البيئة، مصدر سابق، ص٨٥ وما بعدها.

أنّ لا مجال لتطبيقه إذا لم تكن هناك مخالفة، على عكس تدابير الضبط الإداري التي هي في اغلب الحالات تتخذ من اجل الحيلولة من دون وقوع مخالفات مخلة بالنظام العام، ولكن توشك أن تقع بناءاً على مظاهر خارجية تقررها سلطة الضبط الإداري(١). وكذلك إنّ الجزاء الإداري يتضمن معنى العقاب ويكون له دوراً ردعياً وعلاجياً ضد الانتهاكات الإدارية، في حين نجد إنّ تدابير الضبط الإداري تتمثل بكونها إجراءات احترازية ووقائية تُتخذ ضد النشاطات التي يخشى من وقوعها بما يخالف النظام العام(٢).

وعليه يمكن القول بأنّ الجزاءات الإدارية التي تملك الإدارة توقيعها بهدف حماية السكينة العامة من الضوضاء، تنقسم إلى أنواع متعددة، تتدرج في الغالب ضمن صورتين وهما الجزاءات الإدارية المالية، والجزاءات الإدارية غير المالية، وللإحاطة بهما سنوضحهما في المطلبين الاتيين:-

المطلب الاول

الجزاءات الإدارية المالية ودورها في تفعيل الحماية من الضوضاء

وهي الجزاءات التي تصيب المتسبب في الإخلال في ذمته المالية مباشرةً دون المساس بجسمه أوحريته أومنزلته الاجتماعية(٣). وتمثل هذه الجزاءات أهم الاساليب التي

(١) علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، دراسة قانونية مقارنة، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد (١) ، العدد (١٥)، السنة٢٠١٣، ص٢١٤.

(٢) د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٥٠٩.

(٣) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، المصدر السابق، ص ٣٣٩.

يمكن أن تستعين بها الإدارة لمواجهة حالة خرق القوانين المختلفة، ومن بينها تلك المتعلقة بحماية عناصر النظام العام والبيئة معاً[١]، لذا فانه يمكن لنا أن نشير لأهم نوعين من هذه الجزاءات التي ورد النص عليها في اغلب التشريعات البيئية وما لها من دور في حماية السكينة العامة من الضوضاء، وذلك في الفرعين الاتيين:-

الفرع الاول

الغرامة الإدارية

الغرامة الإدارية هي عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه السلطة الإدارية المختصة بنص القانون على مرتكب فعل التلوث، وعادةً ما يجري النص على تحديد عقوبة الغرامة بالحد الأدنى والحد الأقصى ويترك للسلطات الإدارية سلطة تقديرية في توقيع الجزاء المناسب على المتسبب بالإخلال بعناصر النظام العام[٢].

ان الغرامة الإدارية تختلف عن الغرامة الجنائية من حيث الجهة التي توقعها، فالغرامة الإدارية تصدر عن الإدارة في صورة قرار إداري. بينما الغرامة الجنائية تصدر عن القضاء في صورة حكم قضائي، وكلاهما يستند إلى نص القانون[٣]. ولعل ابرز ما يميز الغرامة الإدارية من الغرامة الجنائية عدم إحلال الحبس محلها في حال عجز الشخص المخالف عن دفعها كما في الغرامة الجنائية، والتي يمكن تنفيذها عن طريق الإكراه البدني في حال عدم قدرة المحكوم عليه دفع الغرامة الجنائية، ويتمثل الإكراه البدني

(١) د. عيد محمد مناحي العازمي، المصدر السابق، ص ٥٥٦.
(٢) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص٣١٥.
(٣) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مصدر سابق، ص١٥٣.

في الحبس البسيط[١]، أما الغرامة الإدارية فكونها تصدر في صورة قرار إداري فليس أمام الإدارة في حال عدم تنفيذ قرارها طواعية من قبل الأفراد إلاّ اللجوء إلى التنفيذ المباشر لتنفيذ قرارها الصادر بالغرامة الإدارية[٢].

ومن تطبيقات الغرامة الإدارية في هذا المجال هو ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون منع الضوضاء العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ النافذ بنصها على (يعاقب من يخالف أحكام هذا القانون بغرامة لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد عن عشرين ديناراً أوالحبس مدة لا تزيد على عشرة أيام أوبالعقوبتين معاً. وفي حالة تكرر المخالفة يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرين ديناراً ولا تزيد عن الخمسين ديناراً أوالحبس مدة لا تزيد على شهر واحد أوبالعقوبتين معاً ولا يُمنع ذلك فرض عقوبة أشّد ينص عليها قانون آخر)[٣].

وهنا نجد ان الضوضاء كانت ايضاً محل لنصوص خاصة في مجال قانون المرور، حيث ان ضوضاء المرور تخضع لتنظيمات محددة، فقد منع بموجب قانون المرور

(١) هذا ما أكّد عليه قانون تعديل الغرامات رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ بقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل والقوانين الخاصة الأخرى في المادة الرابعة والتي نصت على (إذا كانت الجريمة معاقباً عليها بغرامة فقط فعلى المحكمة عند عدم دفع الغرامة أن تحكم بالحبس على المحكوم عليه بمعدل يوم واحد عن كل(٥٠٠٠٠) خمسين ألف دينار من مبلغ الغرامة على أن لا تزيد مدة الحبس في كل الأحوال عن ستة أشهر).

(٢) د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٥٢ وما بعدها.

(٣) وقد أكدّت المادة (٨) من مشروع قانون السيطرة على الضوضاء العراقي لسنة ٢٠١٤ على عقوبة الغرامة والتي نصت على (مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشّد ينص عليها القانون يَعاقب بغرامة لا تقل عن (٥٠٠٠٠) خمسين ألف دينار ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار، كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه)

العراقي استعمال آلة التنبيه (الهورن) ومعاقبة مستخدميها في غير الحالات الضرورية بالغرامة ايضاً والدليل على ذلك ما جاء في الفقرة (٢٩/ج في الملحق/أ) من قانون المرور العراقي رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ النافذ والتي نصت على (يُعاقب كل من ارتكب مخالفة من المخالفات الآتية بغرامة... ج ـ أستعمال جهاز التنبيه (الهوائي) او المتعدد النغمات او وضع سماعات كبيرة خارجية او استعمال المنبهات بصوت عالٍ او على شكل اصوات الحيوانات غير التي تكون مركبة أصلاً من المنشأ)[١].

ولما كانت ضوضاء السيارات والمركبات هي من أكثر الملوثات ضوضاءاً، فقد تم اتخاذ الإجراءات الرادعة والفورية بحق الأشخاص المخالفين للأنظمة والتعليمات المرورية لمواجهة ما يُرتكب من جرائم ومخالفات مرورية ينطوي البعض منها على اضرار بيئية وصحية ملموسة من جرّاء الضوضاء التي تحدثها، فقد عاقب المشرع بموجب الفقرة (٢٧) من الملحق (أ) المشار اليه في قانون المرور العراقي بغرامة مقدارها (٣٠٠٠٠) ثلاثون الف دينار لكل من يخالف البيانات او التعليمات المرورية، مع تخويل ضابط المرور سلطة قاضي جنح في فرض العقوبات على المخالفات التي تقع امامه، وفي حالة عدم دفع الغرامة المفروضة الى ضابط الحسابات في مقر القاطع المروري خلال ثلاثين يوماً

(١) تنظر الفقرة (٢٩/ج) من الملحق (أ) المعنون بـ (انظمة القيادة والعربات ورسوم تسجيل العربات وغرامات مخالفة المركبات) من قانون المرور العراقي رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤ النافذ، وكذلك نص المادة (١٢/١٨) من قانون المرور العراقي رقم (٤٨) لسنة ١٩٧١ الملغي.

من ارتكاب المخالفة، فإن مبلغ المخالفة سيتم مضاعفته لمرة واحدة ويتم تأشيرها على قيد المركبة في الحاسبة[١].

وكذلك ما نصت عليه المادة (٩٦/أولاً) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ والتي أعطت لوزير الصحة أومن يخوله صلاحية فرض الغرامة الإدارية بحق صاحب المحل الخاضع للإجازة أوالرقابة الصحية في حال مخالفته لأحكام هذا القانون أوالأنظمة أوالتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه، وحددت هذه المادة الحد الأعلى لتلك العقوبة وهو(٢٥٠،٠٠٠) مائتان وخمسون ألف دينار، وذلك من دون أن تحدد الحد الأدنى لها.

في حين نجد ان موقف قانون حماية وتحسين البيئة العراقي (٢٧) لسنة٢٠٠٩ النافذ من الغرامة الادارية في هذا الصدد، يتجلى بأعطائه لوزير البيئة او من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن(١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد عن (١٠٠٠٠٠٠٠)عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى ازالة المخالفة على كل من خالف احكام القانون المذكور والانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه[٢].

(١) تنظر الفقرة (٢٧) من الملحق (أ) لقانون المرور العراقي رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ النافذ، وكذلك القسم (١/٢٠ و ٢ و٣) من القانون ذاته.

(٢) تنظر المادة(٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٢٧) لسنة٢٠٠٩ النافذ.

أما بالنسبة لموقف المشرع المصري من الغرامة الإدارية في حماية عناصر النظام العام والبيئة، فكان قليلاً ما يستند عليها كجزاء إداري[١]، وانما النص عليها كجزاء جنائي، والاكتفاء بغيرها من الجزاءات الإدارية الأخرى في نطاق حماية النظام العام، على الرغم من أهمية الغرامة الإدارية بوصفها احد أساليب الضبط الإداري في العقاب ومن ثم إسهامها في تحقيق غاية الجزاء في الردع[٢].

وعليه فإننا نرى هنا بأن موقف المشرع العراقي كان أكثر وضوحاً وصرامةً من موقف المشرع المصري إزّاء الأخذ بنظام الغرامة الإدارية، ومن ثم فان موقف المشرع العراقي يكون أكثر تأثيراً في تحقيق الوقاية والردع الأفضل في حماية النظام العام، وذلك بسبب ما يتجلى به الإجراء الإداري إلى السرعة بالمقارنة مع الغرامة الجنائية، ولاسيّما إنّ المشرع العراقي جعل الغرامة المفروضة على المخالف مستمرة وتتكرر شهرياً حتى يزيل مخالفته، مع الأخذ بنظر الاعتبار على الإسلوب الذي اتبعه المشرع العراقي في نص المادة (٣٣/ثانياً) السالفة الذكر_من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، إنّ تحديد مقدار الغرامة الإدارية بين حدين من شأنه أن يضيق من سلطة الضبط الإداري في اختيار المقدار الملائم للمخالفة، لذا كان الأجدر بالمشرع العراقي الأخذ بالغرامة النسبية للتوسيع من سلطة الضبط الإداري في تطبيق هذا الإسلوب العلاجي.

(١) مع ذلك فلم ينعدم تطبيق الغرامة الإدارية في مكافحة التلوث البيئي وخاصة في صورة مقابل الصلح، ومن أمثلتها ما جاءت بصورة جريمة في قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ والمعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ في المادة التاسعة منه. ينظر: د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، المصدر السابق، ص٣٤١.

(٢) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، المصدر السابق،

ومن تطبيقات الغرامة الإدارية إزّاء حماية السكينة العامة بصورة خاصة وحماية البيئة بشكل عام من كل ملوث في فرنسا، نجد إنّ المادة (٤١٥) من قانون البيئة الصادر في عام،(٢٠٠٠) قررت لجنة الإدارة فرض غرامة مالية على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة، والتي تخالف الاشتراطات والمعايير الواجب إتّباعها بشأن البيئة، وتعادل هذه الغرامة قيمة الأعمال التي يجب على المنشأة المصنفة القيام بها لمحوالآثار الضارة التي لحقت بالبيئة جرّاء فعلها، على أن تودع هذه الغرامة في الخزانة العامة وفي حالة قيام مستغل المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة بإنجاز الأعمال التي من شأنها إصلاح الضرر البيئي ترد إليه الغرامة المدفوعة منه أوجزءا منها بناءاً على قرار من المحافظ، وعلى الإدارة تبرير قيمة الغرامة المعادلة لقيمة الأعمال التي يجب على المنشأة القيام بها[١]، وبهذا نجد إنّ المشرع الفرنسي قد أعطى الهيئات المحلية البيئية سلطة فرض الغرامة الإدارية وعدم قصرها على الهيئات المركزية كما فعل المشرع العراقي كون هذه الهيئات– الهيئات المحلية–الأقرب لموقع الضرر والأكثر قدرة على تحديد ما يلزم لعلاجه عن طريق الغرامة الإدارية.

(١) د.موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة، مصدر سابق، ص١٤.

الفرع الثاني

المصادرة الإدارية

المصادرة الإدارية هي استيلاء الإدارة على بعض أموال المخالف للقانون قهراً أودون مقابل[١]. فهي جزاء عيني وان كان محلها مبلغ من المال، وبذلك فان المصادرة الإدارية هي من ضمن الجزاءت الإدارية المالية التي تأخذ بها الأجهزة الإدارية لحماية السكينة العامة، فقد يحدد القانون الأشياء التي ترد عليها المصادرة والتي تشكل مصدراً للضوضاء مثل (محلات النجارة والحدادة وأماكن نصب المولدات الأهلية وغير ذلك من مصادر الضوضاء) ،وان كان الأصل في المصادرة أنّها جزاء جنائي، فان ذلك لا يمنع من تقريرها كجزاء إداري مالي، فالمصادرة التي يقررها الوزير أومن يخوله هي بلا شك جزاء اداري مالي يمكن للإدارة طبقاً لنص القانون أن تقررها كجزاء تكميلي أو تبعي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية[٢]، وهي بذلك تقترب من المصادرة الجنائية كجزاء يمكن أن يفرض على المحكوم عليه ويقع على أشياء تَعد حيازتها جريمة, أوتكون قد سهلت من ارتكابها[٣].

(١) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٢) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، المصدر السابق، ص٩٩.

(٣) علاء نافع كطافة، المصدر السابق، ص٢١٩. وينظر على سبيل المثال ما تضمنه قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل من نصوص أقرّت المصادرة كعقوبة أصلية (م/٣١٤) أوتكميلية (م/١٠١) أوتدبير احترازي مادي (م/١١٧).

هذا وان المصادرة الإدارية عادةً ما تكون في صورتين أما عامة يكون محلها كل أموال المحكوم عليه ومثل هذا النوع محظور في اغلب دساتير دول العالم[١]، أما النوع الثاني فهي المصادرة الخاصة والتي ترد على شئ معين قد يكون محل المخالفة أو السبب في إحداث المخالفة[٢]، وقد تكون المصادرة اما وجوبية إذا ما فرض المشرع ضرورة الحكم بها أوتطبيقها من قبل الإدارة أو تكون جوازية إذا ما ترك المشرع للقاضي أو الإدارة سلطة تقديرية في توقيعها على المخالف.

وعموماً فإن المصادرة الإدارية تشكل إحدى الجزاءات المالية المهمة، والتي اخذ بها كلاً من المشرع المصري والمشرع الفرنسي[٣]، في مجال الحماية الإدارية للسكينة العامة، منها ما نص عليه قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت المصري [٤]. والمادة (٨٧) من قانون البيئة المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ النافذ والتي نصت على (يعاقب... مع مصادرة الأجهزة والمعدات المستخدمة كل من خالف أحكام المادة (٤٢) من هذا القانون باستخدام مكبرات الصوت وتجاوز الصوت الحدود المسموح بها لشدة الصوت...) .

(١) هذا ما نصّ عليه الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ في المادة (٤٠) منه على (المصادرة العامة للاموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلّا بحكم قضائي). في حين خلا الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ من إيراد نص مشابه كهذا.

(٢) د.غنّام محمد غنّام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تَحول دون تطوره، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد(١)، السنة (١٨)، ١٩٩٤، ص٣٣٧.

(٣) قد أجاز القضاء الإداري الفرنسي لهيئات الضبط مصادرة كل المواد والأشياء التي تهدد صحة وسكينة المواطنين، ينظر: د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، المصدر السابق، ص٣٤٥.

(٤) تنظر المادة (٥) من قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩ والمعدل بالقانون رقم (١٢٩) لسنة١٩٨٢ والتي نصت على (يَعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون أوالقرارات المنفذة له...ويحكم فضلاً عن ذلك بمصادرة الألآت والأجهزة التي استَعملت في ارتكاب الجريمة).

أما في العراق فلم نجد نصوص قانونية تشير إلى المصادرة الإدارية كجزاء إداري في حماية السكينة العامة لا في قانون منع الضوضاء العراقي ولا حتى في نصوص قانون حماية وتحسين البيئة الحالي(١)،ولا حتى في مشروع قانون السيطرة على الضوضاء العراقي لسنة ٢٠١٥، ونرى انه كان ينبغي على المشرع العراقي النص على المصادرة الإدارية كجزاء إداري فعال في حماية السكينة العامة من الضوضاء، ولا سيما النص عليه في مشروع قانون السيطرة على الضوضاء لسنة ٢٠١٥، وذلك لتمكين سلطات الضبط الإداري المختصة من تطبيق هذا الجزاء لتحقيق الردع اللازم لحماية السكينة العامة من الضوضاء، كون جزاء المصادرة الادارية تساعد على استئصال المصادر المسببة للضوضاء والحد من استمرارها في الإخلال بالسكينة العامة.

المطلب الثاني

الجزاءات الإدارية غير المالية ودورها في تفعيل الحماية من الضوضاء

يقصد بالجزاءات الإدارية غير المالية الجزاءات التي تنصب في الغالب على حرمان الشخص المخالف من بعض الحقوق والحريات، وتسمية هذه الجزاءات بغير المالية لا يعني إنها لا تؤثر على الذمة المالية للمخالف، بل إن تأثيرها يبدو واضحاً ولكن بصورة غير مباشرة، كما إنها لا تقل أهمية من الجزاءات المالية، بل يمكن أن يكون لها وقع اكبر

(١) عكس الحال بالنسبة لقانون الصحة العامة العراقي الذي ورد النص فيه صراحة على تخويل الإدارة مثل هذا الجزاء في المادة (٩٦/ب) منه.

من الجزاءات المالية بمجال ردع ومعاقبة المتسبب بالإخلال في السكينة العامة[١]. وبذلك سنتناول بعض هذه الجزاءات والتي تكون ذات اثر فعال في حماية السكينة العامة من الضوضاء. والتي يمكن تقسيمها إلى:-

الفرع الاول

أغلاق المحل(وقف النشاط) المسبب للضوضاء

يقصد بهذا الجزاء هومنع استمرار المحل (أوأي مكان يكون من شأنه إحداث ضوضاء أوضجيج) مزاولة أنشطته التي تشكل أضراراً للسكينة العامة، ويعد هذا الجزاء من أكثر الجزاءات الإدارية شيوعاً في مجال حماية السكينة العامة والصحة العامة بصورة خاصة، وفي مجال البيئة بصورة عامة، وذلك لما من شأنه أن يضع حداً للممارسات الخطرة والمقلقة للراحة والصحة بصورة سريعة، تضمن عدم تكرار تلك المخالفات مستقبلاً[٢].

(١) عيد محمد مناحي العازمي، المصدر السابق، ص٥٨١ وما بعدها.

(٢) علاء نافع كطافة، المصدر السابق، ص٢٢١.

وقد تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى غلق المحل أوالمصنع أو أي مشروع يكون من شأنه أن يتسبب في الإخلال بالسكينة العامة إذا لم يجدِ الإنذار نفعاً[١]. وبالتالي يترتب على جزاء الغلق هذا وقف النشاط للمحل ويستتبع ذلك خسارة مادية أكيدة لصاحب المحل والعاملين فيه[٢].

ومن التشريعات التي نصت في قوانينها على غلق المحل كجزاء إداري لحماية السكينة العامة، منها ما نص عليه المشرع المصري في المادة (٥) من قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨٢ المعدل. وكذلك ما نصت عليه المادة (١٢) من القانون رقم (٣٥٩) لسنة ١٩٥٦ المعدل بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة، وكذلك المادة (٣٠) من قانون الملاهي المصري رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٥٦، ونصت أيضاً المادة (٢٩) من القانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦

(١) يعد الإنذار من الإجراءات الجوهرية الواجب على الإدارة إتباعها قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة، والذي يقصد بها إنذار صاحب الشأن بالأعمال الصادرة منه والتي تشكل أضراراً بعناصر النظام العام، والتي ينبغي أن تسبق الجزاء الإداري من أجل الحيلولة دون اصطدام الإدارة مع الأفراد بتوقيع الجزاء الإداري مباشرة، فلا بد من إحاطة صاحب الضرر بالمخالفة المنسوبة إليه ومنحه مهلة معينة للعدول عنها وإزالة أسبابها، وفي حالة عدم جدوى هذا الإجراء تقوم الإدارة بتوضيح الجزاء الإداري، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي رتب على إغفال الإنذار بطلان الجزاء =الإداري، ألا إنّ هناك من اعتبره من ضمن الجزاءات الإدارية غير المالية، والذي اعتبروه من ابسط واخف الجزاءات الإدارية. ونحن نؤيد الجانب الذي ذهب إلى اعتبار الإنذار من الإجراءات الجوهرية التي تسبق وقوع الجزاء الإداري، وهذا ما أكدت عليه المادة (٣٣) في الفقرة أولاً من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩. ينظر: د. محمد سعد فوده، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧ ، ص١٦٩؛ ود. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مصدر سابق، ص ١٥٨.

(٢) د. سه نگه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، مصدر سابق، ص٢٣٥.

بشأن المحال العامة، والتي أجازت اغلاق المحل إدارياً في الحالات التي تشكل تهديداً للسكينة العامة والنظام العام[١].

أما في فرنسا فقد قضى مجلس الدولة بأن (قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التي ترفض توفيق أوضاعها القانونية يعد إجراءاً ضرورياً) وذلك طبقاً لنص المادة (٢/٥١٤) من قانون البيئة الفرنسي لعام ٢٠٠٠، وقد أعطت هذه المادة الإدارة (المحافظ) سلطة تقديرية في اتخاذ قرار وقف أواغلاق كل منشأة مصنفة تخالف شروط الترخيص كلياً أوجزئياً[٢].

وفي العراق فلم نجد أي تطبيق لجزاء (الغلق الإداري) في نصوص قانون منع الضوضاء العراقي وكذلك النصوص التي أقرت حماية السكينة العامة، عدا ما نص عليه المشرع في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ في مادته (٣٣/أولاً) والتي نصت على (للوزير أومن يخوله إنذار أية منشأة أومعمل أوأي جهة مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أوالغلق المؤقت مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة).وإذا أمعنّا النظر في هذه المادة نجد إن ضرورة حماية الوسط البيئي العراقي من كل ملوث، والذي أصبح يزداد تلوثاً كل يوم، تملي

(١) للمزيد تنظر المادة(٥) من قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت المصري رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨٢ المعدل؛ والمادة (١٢) من القانون رقم (٣٥٩) لسنة ١٩٥٦ المعدل بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة؛ والمادة (٣٠) من قانون الملاهي المصري رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٥٦؛ وكذلك المادة (٢٩) من قانون المحال العامة المصري رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦.

(٢) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المصنفات الضارة بالبيئة، مصدر سابق، ص١٦.

على المشرع العراقي ضرورة إعطاء مجالس حماية البيئة في المحافظات الحق في فرض جزاء غلق المحل (وقف النشاط) لبعض حالات التلوث، لان ذلك يضمن سرعة توفير الحماية اللازمة من خلال فرض الجزاء المناسب، وتعدد الحالات التي يشملها هذا الجزاء، كما فعل المشرع الفرنسي. ألا إننا نرى وممّا لاشك فيه إنّ المشرع العراقي كان موفقاً بالنص على هذا الجزاء، والذي مكّن الإدارة من اتخاذه بعد إنذار المخالف، لان هذا الجزاء يعد من الجزاءات الإدارية الشديدة والتي من شأنها أن تعرض المتسبب بالإخلال للتوقف ثم الخسارة، الامر الذي يجعل هذا الجزاء مهماً وذو فعالية بالنسبة لردع المخالف ودفعه لتوّقي كل فعل مخل بالنظام العام ومُضر بالبيئة، فلا بد من النص على هذا الجزاء في كل النصوص القانونية والتي تُقر لحماية السكينة العامة والبيئة من الضوضاء مستقبلاً.

الفرع الثاني

سحب أو الغاء الترخيص للنشاط المسبب للضوضاء

يقصد بسحب أوالغاء الترخيص بصفة عامة ذلك الجزاء الذي تفرضه السلطة الإدارية المختصة على من يخالف الشروط والضوابط الخاصة بالترخيص لممارسة نشاط معين، فكما للإدارة حق منح الترخيص عند توفر الشروط القانونية اللازمة لممارسة أنشطة

معينة فلها كذلك إلغاء الترخيص أوسحبه عند مخالفة المرخص له لهذه الشروط[١].

وان جزاء إلغاء الترخيص يعد جزاء نهائي وهو بذلك يعد من أقسى واشد الجزاءات الإدارية التي يمكن للإدارة أن تفرضها على المخالف، أما جزاء سحب الترخيص فهوجزاء مؤقت بمدة معينة الذي تعمل الإدارة على تطبيقه عند عدم جدوى الجزاء الأول غلق المحل (وقف النشاط) وقد تلجأ إليه الإدارة أيضاً في حالة إذا لم تكن راغبة في إنهاء الوضع القانوني للمخالفة بإلغاء ترخيصها[٢]، وان سحب الترخيص أوالغاؤه بصورة مؤقتة أودائمة يكون حسب خطورة الفعل الضار للمخالف، وللإدارة سلطة تقديرية في ذلك[٣].

هذا ويجد لجزاء سحب أوالغاء الترخيص تطبيقات عدة في تشريعات حماية السكينة العامة من الضوضاء، والذي يتمثل أما في إلغاء تراخيص مزاولة مهنة معينة تشكل إخلالاً بالسكينة العامة أوسحب رخص القيادة للسيارات في حالة مخالفتها للشروط القانونية الخاصة في حماية السكينة العامة.

---

(١) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، المصدر السابق، ص١٠٤. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قررت بأنه (من المبادئ المسلمة إن الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهو تصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ويقع السحب أو التعديل غير قابل للإلغاء متى ما تم وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة ولم يكن مشوّباً بعيب استعمال السلطة وسواء في ذلك أكان الترخيص مقيداً بشروط أو محدداً بأجل، فالترخيص لا يُكسب صاحبه أي حق يمتنع معه على الإدارة سحبه أو الغاؤه أو تنظيمه أو الحد منه، طبقاً لسلطتها التقديرية ووفقا لواجبات المصلحة العامة وبغير تعسف).القضية رقم٩/٤١٧ق_جلسة١٩٦٤/١/٢٥_المجموعة س٩ ع ١ ص٥٢٢ ذكره د. ناصر حسين العجمي، المصدر السابق، ص٢١٦.

(٢) د. عيد محمد مناحي العازمي، المصدر السابق، ص ٥٩٦.

(٣) رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الثالثة، العدد الثاني، ٢٠١١، ص١٩١.

ففي مصر، نجد قانون المرور رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩، نص على جزاء إلغاء وسحب ترخيص المركبة وسحب اللوحات والغاء وسحب رخص القيادة، وذلك في حالة استعمال أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها[١].وكذلك ما نص عليه قانون حماية البيئة المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ المعدل في المادة (٨٩) منه والتي نصت على (... يكون لوزارة الأشغال العامة والموارد المائية اتخاذ إجراءات الإزالة أوالتصحيح بالطريق الإداري على نفقة المخالف وذلك دون إخلال بحق الوزارة في إلغاء الترخيص).

وبالرجوع إلى النصوص القانونية والتي أقرها المشرع العراقي في حق الإدارة في توقيع هذا الجزاء الإداري (سحب أوالإلغاء الترخيص) في مجال حماية السكينة العامة فلم نجد سوى المادة (١٠٠) من قانون الصحة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل والتي نصت على (لوزير الصحة حق إلغاء الإجازة الصحية وغلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل دون التقيد بأحكام قانون العمل أوأي قانون آخر). أما قانون حماية وتحسين البيئة العراقي نجد انه خلا من النص على هذا الجزاء_كما هوالحال في تشريع البيئة الفرنسي_كجزاء إداري إلى جانب الجزاءات الإدارية الأخرى، على الرغم من أهمية هذا الجزاء في زيادة فاعلية دور سلطات الضبط الإداري في حماية السكينة العامة بشكل خاص وحماية البيئة بشكل عام، من خلال تطبيق

(١) تنظر المادة (٤٢و٧٢) من قانون المرور المصري رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٩ المعدل، ولائحته التنفيذية التي صدرت بقرار من وزير الداخلية رقم ٣٧٧٧ لسنة ٢٠٠٢.

هذا الجزاء وكان الأجدر بالمشرع العراقي الأخذ بهذا الجزاء كما فعل المشرع المصري والمشرع في إقليم كردستان[١].

وبهذا نجد إن المشرع العراقي قد علم بخطورة وحجم الضرر والأذى التي تسببت بها الضوضاء في بيئتنا، وعلى أفراد مجتمعنا، وما يترتب عليها من تكدير للسكينة العامة والاعتداء على صحة أفراد مجتمعه، من خلال كل هذه النصوص التي أصدرها، ألا إننا في المقابل لم نجد التطبيق الحقيقي لهذه النصوص القانونية، ونحن نرى إن ذلك يعود إلى عدة أسباب منها، قلة أوانعدام الشكاوى وعدم تحرير الدعاوى القضائية من قبل الأفراد المتضررين من مصادر الضوضاء، وكذلك ضعف الأجهزة والكوادر المعنية بحماية البيئة، وغياب التخطيط المنظم لهذه النصوص، ولعل السبب الرئيسي قد يكون هوضعف العقوبات المفروضة من قبل المشرع على المتسببين بالإخلال بالسكينة العامة والصحة العامة_في آن واحد_بضوضائهم المزعجة، وعدم تناسب هذه العقوبات مع الأضرار الناشئة عن الضوضاء.

ونخلص إلى القول،ان المشرع العراقي لا يزال يعدُ الضوضاء من قبيل المخالفات البسيطة الجزاء، وهذا واضح من الجزاءات المفروضة على فعل الضوضاء، لذا كان من الضروري أن تتضمن نصوص قوانين منع الضوضاء والسيطرة عليه، وقانون حماية وتحسين البيئة العراقي في طياته، على نظام متكامل خاص بالجزاءات الإدارية ومحددة على وجه الدقة تمييزاً لها من الجزاءات الأخرى، وان تتناسب هذه الجزاءات مع الاضرار التي تتسبب بها الضوضاء في الاخلال بسكينة وصحة المواطنين، ولذلك كان لابد من

(١) تنظر المادة (٤١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ في إقليم كردستان_العراق.

توسيع دور سلطات الضبط الإداري في توقيع الجزاء الإداري المناسب للمخالفة التي تشكل تهديداً لراحة وهدوء المواطن العراقي.

الخاتمة

بعد ان تناولنا بالبحث والدراسة موضوع (الاساليب الإدارية القانونية للحماية من الضوضاء)، ينبغي ان نذكر ما انتهى اليه هذا البحث من ألاستنتاجات فضلاً عن عدد من التوصيات وهي على النحو الاتي :

اولاً :- الاستنتاجات

١- ان الحماية من الضوضاء هي احد اهم اهداف سلطة الضبط الاداري، اذ ان الهدف الاساسي من اجراءات الضبط الاداري هو حماية النظام العام بعناصره التقليدية وغير التقليدية، وبما أن السكينة العامة هي عنصر من العناصر الاساسية للنظام العام والتي طالما سعت سلطات الضبط لحمايتها من كل ما يخل بها من ضوضاء ومظاهر الازعاج وكل ما من شأنه اقلاق راحة وسكينة الافراد سواء كان ذلك داخل المناطق السكنية ام قرب المدارس والمستشفيات وحتى في الطرق العامة، اذ تشكل السكينة العامة مع الامن العام والصحة العامة منظومة ثلاثية مهمتها الاساسية صيانة المجتمع من خلال نظامه العام.

٢- أن ضعف الوعي لدى الافراد في الحماية من مخاطر الضوضاء والاستهانة بمدى تأثيرها على الصحة العامة مع ضعف الاجهزة والكوادر المختصة بهذه الحماية وانعدام الشكاوي ضد الضوضاء من قبل افراد المجتمع كلها ادت الى عدم التفعيل الحقيقي للنصوص القانونية الخاصة بالحماية من الضوضاء على الرغم من تشريعها .

٣- تمتلك هيئات الضبط الاداري اساليب ووسائل متعددة ومتنوعة لحماية السكينة العامة وهذه الاساليب يمكن ردها الى اسلوبين متميزين، إما ان تكون اساليب وقائية والتي تتمثل في دور الضبط الاداري في وقاية السكينة العامة من الضوضاء او اساليب علاجية تكون بشكل جزاءات توقعها سلطات الضبط الاداري لمواجهة حالات المساس

بالسكينة العامة والتي وقعت بالفعل للحد من هذه الحالات والتقليل من اثار الضوضاء الضارة بالفرد والبيئة معا .

٤- بينت الدراسة أنه على الرغم من تنوع العقوبات القانونية التي تناولتها القوانين والانظمة الخاصة بمكافحة الضوضاء وحماية البيئة منها، إلا أنها في الحقيقة لا تتناسب مع حجم الأضرار الناجمة عنها، ومن جهة أخرى فقد خلا قانون منع الضوضاء العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ النافذ وقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة٢٠٠٩ النافذ، وحتى مشروع قانون السيطرة على الضوضاء لسنة ٢٠١٥ من النص على جزاء المصادرة الإدارية وإلغاء الترخيص أو سحبه بالنسبة للمشاريع او المحلات او استخدام المصادر التي تستمر بنشاطاتها المحدثة للضوضاء على الرغم من إنذارها ويعد ذلك برأينا نقصاً تشريعياً واضحاً من الواجب تلافيه.

٥- تأخر إصدار تعليمات تنفيذ قانون حماية البيئة وتحسينها رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ وخاصة التعليمات الخاصة بمنح المكافآت أو الحوافز لكل من يقوم بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة وتحسينها، وكذلك اقتصار أسلوب الترغيب في قانون البيئة العراقي على المكافآت المادية من دون المكافآت المعنوية، فضلاً عن إغفاله العديد من أساليب الترغيب المادية التي من شأنها أن تشجع القيام بأعمال لازمة لحماية البيئة.

ثانيا:- التوصيات

١- ندعو من المشرع العراقي الى ضرورة تظمين قانون السيطرة على الضوضاء وقانون حماية وتحسين البيئة العراقي،على ضرورة النص على المصادرة الادارية كجزاء إداري، لما لهذا الجزاء الاداري المالي من دور فعال في حماية السكينة العامة كونه يساعد على استئصال مصادر الضوضاء والحد من استمرارها في الاخلال بالسكينة

العامة،كما ولابد من النص على جزاء غلق المحل(وقف النشاط) كونه من اشد الجزاءات الادارية غير المالية والذي يكون من شأنه ان يعرض المتسبب بالضوضاء للتوقف عن العمل ومن ثم الخسارة.

٢- الإسراع في إصدار التعليمات التي تسهل تنفيذ أحكام نص المادة (٣١) من قانون حماية البيئة وتحسينها رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ الخاصة بمنح المكافآت للأشخاص الذين يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة من اي تلوث قد يصيبها، مع ضرورة النص على تقديم الدعم المادي والفني للقطاع الخاص لتمكينهم (اي الاشخاص) من استخدام التقنيات الحديثة والآلات الصامتة في الانتاج والمعالجة وذلك للحد من الضوضاء .

٣- لابد من ان تكون هناك لجان ادارية خاصة للحماية من الضوضاء في كل محافظة وان تكون هذه اللجان مقيدة بالمحددات الوطنية لمناسيب الضوضاء مع الزام هذه الجان بأتخاذ كل الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الحماية مع التنسيق مع وزارتي البيئة والصحة.

٤- ندعو من المشرع العراقي تعديل المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ بالشكل الذي يمكن سلطات الضبط الاداري من تطبيق الغرامة الادارية النسبية، مع تمكين هذه السلطات على سحب او الغاء التراخيص للمشروعات المسببة بأضرار بيئية كما يمكن النص على ازالة هذه الاضرار على نفقة المخالف بعد انذاره.

٥- نأمل من المشرع العراقي إيراد نص تشريعي في جميع القوانين والأنظمة الخاصة بحماية البيئة او بقوانين الحماية من الضوضاء يقضي بتأديب الموظفين المسؤولين عن هذه الحماية في حالة تقاعسهم او اخلالهم في اداء واجباتهم في حماية البيئة.

٦- اتخاذ الاجراءات الكفيلة للتقليل من الاختناقات المرورية في شوارع المدن، والحد من استخدام اجهزة التنبيه إلا في الحالات الضرورية، ولاسيما في اوقات متأخرة من الليل او استخدامها بالقرب من المدارس او المستشفيات،مع ضرورة تفعيل نص الفقرة (٢٩/ج) من الملحق(أ) من قانون المرور العراقي رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤ النافذ الخاصة بفرض الغرامة في حالة مخالفة استخدام اجهزة التنبيه وضرورة تطبيقها على ارض الواقع.

٧- نشر وتعزيز المعرفة والثقافة والوعي والحس البيئي لكافة الأعمار من خلال وسائل الإعلام والمعرفة المقروءة والمسموعة والمرئية، وقيام الأسرة والمؤسسات التربوية والتعليمية بدورها في إشاعة التربية والثقافة البيئية، كون وجود تشريعات بيئية وإدارة صارمة غير كافية وحدها للوقوف أمام الأخطار البيئية إذا لم يتم تثقيف الأفراد وتوعيتهم في حماية البيئة،اذ ان نشر الثقافة والوعي البيئي يشكل ضمانة حقيقية تكفل احترام وتطبيق القوانين المختصة بحماية البيئة من اي تلوث.

٨- واخيراً ضرورة استخدام الحماية التقنية في مكافحة الضوضاء وذلك من خلال زيادة المساحات الخضراء داخل المناطق السكنية والعمل على ادامتها بشكل مستمر وذلك بالتعاون مع وزارة البيئة ووزارة الزراعة لما لها من دور في امتصاص الاصوات العالية والتقليل من الضوضاء هذا من جانب، ومن جانب اخر لابد من استخدام تقنية الانتاج الانظف وذلك بالعمل على اقامة عوازل الصوت حول الاماكن والمباني المنتجة لتقلل من قوة الضوضاء، وتصميم الات ومكائن اقل صوتاً، وعمل تحويرات في الالات الموجودة بتعديل طريقة عملها من خلال اضافة المواد العازلة كأستخدام المطاط بدل الحديد او اي مواد عازلة اخرى.

المصادر

اولاً: الكتب

١- د.اسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.

٢- د. داود عبد الرزاق الباز، حماية السكينة العامة (معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر- الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٣- د.سه نگه ر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دراسة تحليلية مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.

٤- د.عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية (الحماية الإدارية للبيئة)، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.

٥- د.عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

٦- د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٧- د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

٨- د.ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

٩- د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.

ثانياً:-الرسائل والأطاريح الجامعية

١- احمد عبد العزيز الشيباني، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢.

ثالثاً:-البحوث والمقالات

١- د. اسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر ابراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤.

٢- د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة الكويت العدد (١)، السنة (١٨)، ١٩٩٤.

٣- د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري الفرنسي عليها، بحث منشور في مجلة الحقوق في كلية الحقوق، جامعة الشارقة، ٢٠٠٨.

٤- 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 ١١، ٢٠٠٨.

٥- علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد (١)، العدد (١٥)، السنة ٢٠١٣.

خامساً: الدساتير والقوانين

١- قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات المصري رقم (١٠) لسنة ١٩١٤.
٢- قانون رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة والخطرة المصري والمعدل بالقانون رقم (٣٥٩) لسنة ١٩٥٦.
٣- قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩.
٤- قانون منع الضوضاء العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٦.
٥- قانون الباعة المتجولين المصري رقم (١٧٤) لسنة ١٩٨١ المعدل.
٦- قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.
٧- قانون تنظيم استعمال محرمات الطرق الخارجية وطرق المرور السريع العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٨١.
٨- قانون بشأن استعمال مكبرات الصوت المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩ والمعدل بالقانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨٢.
٩- قانون العمل العراقي رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧.
١٠- قانون المرور المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣، والمعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩.
١١- قانون المرور العراقي رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ النافذ.
١٢- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٢٧) لسنة٢٠٠٩ النافذ.
١٣- قانون حماية البيئة لإقليم كردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
١٤- قانون تعديل الغرامات العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨.
١٥- قانون حماية البيئة المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.

١٦- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.
١٧- مشروع قانون السيطرة على الضوضاء العراقي لسنة ٢٠١٥.

رابعاً: الأنظمة والتعليمات والبيانات والقرارات

١- التعليمات الخاصة بتجديد منسوب الضوضاء المنبعثة من اجهزة ومعدات الفرق الموسيقية والغنائية في المرافق السياحية رقم (٢) لسنة ١٩٩٣.
٢- بيان مديرية المرور العامة العراقي رقم (٤) لسنة ١٩٧٦.
٣- بيان مديرية المرور العامة العراقي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.
٤- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٥٧٠ لسنة ١٩٨٢.

المستخلص

لقد بات موضوع مكافحة الضوضاء وتحقيق الحماية القانونية للسكينة العامة من المواضيع الحية والمهمة في الأونة الأخيرة، ولاسيما بعد التطورات التكنولوجية الحديثة في اختراع العديد من الالات والمنشات الصناعية المحدثة للضوضاء، مع انتشار الخروقات العديدة في استعمال الات التنبيه الخاصة بالسيارات فضلاً عن مفهوم الحرية الخاطئ لدى البعض في ممارسة ما يشاء من حرفة دون الاكتراث لراحة وسكينة الآخرين.

الأمر الذي استوجب ضرورة تدخل سلطات الضبط الإداري لحماية السكينة العامة وحماية البيئة من الضوضاء كون سلطة الضبط في إطار القانون الإداري ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحماية وتحسين البيئة ومكافحتها من أي تلوث عن طريق ما تمتلكه سلطة الضبط الاداري من وسائل وتدابير وقائية وعلاجية لتحقيق هذه الحماية، في ظل كل التشريعات القانونية المقررة للحماية من الضوضاء ، مع بيان اوجه النقص والقصور التي شابت تلك النصوص والمطالبة من المشرع بتعديلها بشكل يتناسب مع الضرر الذي تسببه الضوضاء والعمل على تفعيل هذه النصوص وتطبيقها على ارض الواقع.

Abstract

It has become the subject of anti-noise and achieve legal protection of public tranquility of topics and live the mission in recent times, especially after the recent technological developments in the invention of many of machinery and industrial plants updated noise, with the proliferation of numerous violations in the use of car horns as well as the concept of the false freedom for some people in the practice of what he wants from the craft without worrying about the comfort and tranquility of others. , under all legislation scheduled for protection from noise, with a statement of deficiencies and shortcomings that marred those texts and the demand of the legislator modified in proportion to the damage caused by noise and to activate these texts and apply them to the ground.