Preceding 2nd International Conference on Administrative and Legal Sciences and Agreement on Renewal and Innovation Knowledge University

Al-rafidain of Law (ARL)

www.alaw.mosuljournals.com

The Authority of Administration in Protecting Public Peace in Iraqi Law (Comparative Study)

Mahdi Hamdi Mahdi[1]
Department of Law\
College of Law\
Knowledge University
mahdi.hamdi@knu.edu.iq

Omar Mahdi Al-Zuhairi[2]
College of Law\
University of Baghdad
Olawer@yahoo.com

Hamad Kareem Hamad[3]
Department of Law\
College of Law\
Knowledge University
hamad.kareem@knu.edu.iq

Article information

Article history
Received 10 June, 2023
Revisit 4 July, 2023
Accepted 4 July, 2023
Available Online 1 November, 2024

Keywords:
- Administration authority
- noise
- environmental pollution
- Public System
- public tranquility

Correspondence:
Mahdi Hamdi Mahdi
mahdi.hamdi@knu.edu.iq

Abstract

The issue of combating noise and achieving legal protection for public tranquility is vital and important, in light of the modern technology that causes noise, and the increasing violations in using the horn, besides the misunderstanding of the freedom in practicing crafts without respecting others tranquility. The research aims to demonstrate the need of administration's intervene to protect public tranquility through its authority, consistent with the enforced legal legislation, with an indication of shortcomings in those legislations, especially in granting the authority to administration to withdraw the license and grant incentive rewards for environmentally friendly activities to implement thus legislations. Furthermore to insight the administration to its powers in those legislations and protecting public tranquility as one of the elements of the environmental public system, also to grant it more powers in this field.

Doi: 10.33899/arlj.2023.140640.1264
© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

المؤتمر الدولي الثاني للعلوم الادارية والقانونية وافاق التجدد والابتكار – جامعة نوابج

سلطة الإدارة في حماية السكينة العامة في القانون العراقي

-دراسة مقارنة-

مهدي حمدي مهدي
قسم القانون/ كلية القانون/
جامعة نوابج

عمر مهدي الزهيري
قسم القانون/ كلية القانون/
جامعة بغداد

حمد كريم حمد
قسم القانون/ كلية القانون/
جامعة نوابج

معلومات البحث

تاريخ البحث

الاستلام ١٠ حزيران ٢٠٢٣

التعديلات ٤ تموز, ٢٠٢٣

القبول ٤ تموز, ٢٠٢٣

النشر الإلكتروني ١ تشرين الثاني ٢٠٢٤

الكلمات المفتاحية

– سلطة الإدارة

– الضوضاء

– التلوث البيئي

– النظام العام

– السكينة العامة وإجراءات

المستخلص

إن موضوع مكافحة الضوضاء وتحقيق الحماية القانونية للسكينة العامة حيوي و مهم ، في ظل التكنلوجيا الحديثة المحدثة للضوضاء، و تزايد خروقات استعمال آلة التنبيه فضلاً عن الفهم الخاطئ للحرية لدى البعض في ممارسة الحرف دون الاكتراث لسكينة الآخرين. ويهدف البحث إلى بيان ضرورة تدخل الإدارة لحماية السكينة العامة عبر ما تمتلكه من سلطة لتحقيق هذه الحماية، في ظل التشريعات القانونية النافذة، مع بيان أوجه النقص والقصور في تلك التشريعات وخصوصا في منح الإدارة سلطة سحب الترخيص و منح المكافآت التشجيعية للأنشطة الصديقة للبيئة والعمل على تطبيق هذه التشريعات. فضلاً عن تبصير الإدارة بسلطاتها في تلك التشريعات لحماية السكينة العامة بوصفها احد عناصر النظام العام البيئي مع المطالبة بمنحها المزيد من السلطات في هذا المجال.

المقدمة

١- **موضوع البحث:** تسعى الادارة الى حماية السكينة العامة كأحد عناصر النظام العام، وهذه الحماية وقائية وعلاجية في آن واحد، فالإدارة لا تكتفي بتطبيق إجراءات لاحقة لحصول الضرر، بل قد تفرض إجراءات وقائية تسبق وقوع الضرر لمنعه أو التقليل من آثاره.

٢- **أهمية البحث:** الضوضاء احد الملوثات الخطيرة التي تهدد البيئة والإنسان معاً إذ نصت المادة (الثانية/سابعاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على أن (ملوثات البيئة: أية مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو ضوضاء أو اهتزازات أو إشعاعات أو حرارة أو وهج أو ما شابهها أو عوامل إحيائية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى تلوث البيئة) كما نصت الفقرة (١٣) من المادة الأولى من قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ في شأن حماية البيئة المصري بالتعريف نفسه إذ نصت على (المواد أو العوامل الملوثة: أي مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو ضوضاء أو إشعاعات أو حرارة أو اهتزازات تنتج بفعل الإنسان وتؤدي بطريق غير مباشر إلى تلوث البيئة أو تدهورها). وعلى الإدارة التدخل لحماية البيئة من الضوضاء التي عرفتها المادة (١/أولاً) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ الضوضاء بأنها (صوت غير مرغوب فيه يؤثر على صحة وراحة أشخاص معينين أو عامة الناس وله تأثير سلبي على البيئة) . و سلطة الإدارة في التدخل لحماية السكينة العامة لابد أن تستند إلى النصوص قانونية تكفل هذه السلطة. وتكمن اهمية البحث في انه يبين قوانين وأنظمة وتعليمات تمنح الإدارة سلطة اتخاذ اجراءات قانونية لحماية السكينة العامة في العراق، منها قانون منع الضوضاء رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ الذي ألغي بقانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ و قانون تنظيم استعمال محرمات الطرق الخارجية وطرق المرور السريع رقم (٥٥) لسنة ١٩٨١، وقانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ ، الذي كفلت المادة (٣) منه حماية وتحسين البيئة وتطويرها والحفاظ على مقوماتها والعمل على منع تلوثها وأوجبت المادة (٨٣/ثانيا/أ) أن يكون موقع المستشفى ملائماً وبعيداً عن مصادر الضوضاء والتلوث. كما اصدر المشرع العراقي قانون العمل رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧، الذي ألغي بقانون العمل رقم ٣٧ لسنة

٢٠١٥، وقد كفل القانونان حماية العمال من الضوضاء في بيئة العمل، وكذلك قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ الذي منع ضوضاء وسائل النقل المختلفة. أما قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ فقد منعت المادة (١٦) منه تجاوز الحدود المسموح بها للضوضاء عند تشغيل الآلات والمعدات و آلات التنبيه ومكبرات الصوت للنشاطات كافة بتعليمات يصدرها وزير البيئة، وبذلك لابد لهيئات الضبط الإداري، من اتخاذ الاجراءات التي تحمي السكينة العامة، وفرض الجزاءات المناسبة، لتفعيل هذه التشريعات، وتحقيق الغاية المتوخاة اصدارها.

٣– **إشكالية البحث:** رغم كثرة التشريعات التي منحت الإدارة سلطات تمكنها اتخاذ اجراءات لحماية السكينة العامة إلا انها ما زالت غير كافية فهذه التشريعات مثلا لا تمنع الإدارة سلطة سحب الترخيص الذي تمنحه لممارسة نشاط ما إذا تبين لها بعد حين أنه أخل بشروط الترخيص واقتصار أغلبها على وسائل سلبية تمارسها الادارة بحق النشاط المثير للضوضاء أو يخشى منه ذلك كالغلق والحظر دون الوسائل الإيجابية التي من شأنها المحافظة على السكينة العامة عدا النص في القانون البيئي على بعض المكافآت التشجيعية. و في حدود ضيقة ينبغي توسيعها فضلا عن عدم تفعيل بعض هذه النصوص رغم أهميتها.

٤– **منهجية البحث:** أتبعنا التحليل المقارن للنصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث مع التركيز على التشريعات العراقية الحديثة التي تنظم هذا الشأن وتحدد ما للإدارة من سلطات ووسائل تمكنها من تأمين السكينة العامة للمواطن فضلاً عن بيان دور الادارة في توعية الافراد ومنظمات المجتمع المدني في الحفاظ على السكينة العامة مع عرض بعض المساهمات الفقهية في هذا الشأن والتعرض إلى بعض النصوص التشريعية في إقليم كوردستان ذات الصلة بالموضوع. مع بيان ما تحتاجه من الغاء أو تعديل.

٥– **خطة البحث:** قسمنا البحث إلى مبحثين، نتناول في الأول سلطة الادارة في اتباع الوسائل الوقائية لحماية السكينة العامة، في حين خصصنا الثاني لسلطتها في فرض الجزاءات الإدارية المقررة لحماية السكينة العامة.

المبحث الأول

سلطة الادارة في اتباع الوسائل الوقائية لحماية السكينة العامة

يقصد بالسكينة العامة المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد ويزعجهم كأصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات والأصوات العالية المنبعثة من المعامل والمصانع المختلفة.[١] و تمتلك الإدارة في سبيل أداء مهمتها في حماية السكينة العامة، حذف عدة وسائل وإجراءات وقائية مباشرة وغير مباشرة نص عليها القانون، وسنبين هذه الوسائل من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

اجراءات الادارة الوقائية المباشرة لحماية السكينة العامة

وهي إجراءات قانونية مباشرة تملك الادارة سلطة اتخاذها بحق النشاط المسبب للضوضاء كحظر النشاط أو اشتراط الترخيص لمباشرته أو الاكتفاء بمجرد إخطار الإدارة به:

فالحظر يقصد به في مجال حماية السكينة العامة النهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد يسبب الضوضاء، فالحظر اسلوب وقائي لمنع الضوضاء[٢]. والحظر الذي يُعتد به قانونا، أما أن يكون مطلقاً لا استثناء منه، وعلى هيئات الضبط المختصة تنفيذه وفق ما ورد في النص دون أن يكون لها التوسع في تطبيقه، لان المشرع لا يستعمل الحظر المطلق إلا للأنشطة التي تلحق ضراراً جسيما بالنظام العام[٣] لا يمكن تفادي آثاره،

(١) د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري (الطبعة الأولى، مكتبة يادگار، السليمانية| ٢٠٠٥) ص ١٥٠.

(٢) د. سەنگەر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دراسة تحليلية مقارنة (دار الكتب القانونية، القاهرة| ٢٠١٤) ص٢٠٣.

(٣) النظام العام هو مجموعة مصالح عليا مشتركة لمجتمع ما في زمن معين يتفق المجتمع على ضرورة سلامتها و يتكون من ثلاثة عناصر من الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري (دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل| ٢٠٠٩) ص ١٥٨.

أو ان يكون الحظر نسبياً وهنا يكون للإدارة سلطة تقديرية في رفض أو قبول ممارسة النشاط في ضوء الشروط التي حددها القانون، فاذا توفرت الشروط تكون الادارة ملزمة بمنح الترخيص أو الموافقة على ممارسة النشاط وبدون هذه الموافقة يتصف النشاط بعدم المشروعية[١].

وفي العراق حظرت المادة (٤) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ القيام بإطلاق أصوات المنبهات من المركبات كافة أو غيرها إلا في حالات محددة أو تشغيل وسائل البث في الأماكن العامة والخاصة بكيفية تؤدي إلى إزعاج الآخرين. كما حظرت تشغيل مكبرات الصوت في الأماكن العامة إلا بإجازة من الجهات المعنية، والنشاطات الحرفية التي ينجم عنها ضوضاء في غير المناطق الصناعية بعد الساعة (٩) التاسعة مساء ولغاية الساعة (٧) السابعة صباحا.[٢] كما منعت المادة الأولى من بيان مديرية المرور العامة رقم (٦) لسنة ١٩٨٩ سائقي المركبات من وضع أجهزة التنبيه (الهورن) ذات النغمات المتعددة باستثناء مركبات الطوارئ [٣]. كما نصت المادة (٢٥/ثالثاً/ح) من قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩ على معاقبة من يستعمل جهاز التنبيه الهوائي أو متعدد النغمات أو المشابه لأصوات الحيوانات أو يضع مكبرات صوت أو صافرات تزعج مستخدمي الطريق بغرامة مقدارها (٥٠) الف دينار، ومنعت المادة (١٦) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ تجاوز الحدود المسموح بها للضوضاء عند تشغيل الآلات والمعدات والات التنبيه ومكبرات الصوت للنشاطات كافة.

واخذ المشرع المصري بالحظر كوسيلة لحماية السكينة العامة اذ حظرت المادة (١/ثانياً) من قانون استعمال مكبرات الصوت تركيب أو استعمال مكبرات الصوت في

(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) ص.٧٩.

(٢) نصت المادة (الثانية) من قانون منع الضوضاء رقم ٢١ لسنة ١٩٦٦ على حكم مشابه.

(٣) ينظر كذلك بيان مديرية المرور العامة، رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ بمنع استعمال المنبه عدا مركبات الطوارئ.

المحال العامة أو الخاصة أو في المنازل أو في الحفلات بحالة مؤقتة أو مستديمة[١]، كما حظرت المادة (١٣) من قانون المرور استعمال أجهزة التنبيه الصوتية بصفة مستمرة أو لغير غرض التنبيه أو اذا لم يكن لاستعمالها مبرر من امن المرور بالطريق، و خصوصا استعمالها بالقرب من المستشفيات أو المدارس أو في المناطق المأهولة بالسكان من منتصف الليل وحتى الساعة السادسة صباحا وأثناء وقوف المركبة، فضلا عن الأوقات والجهات التي يحددها قسم المرور المختص)[٢] اما المادة (١١) من قانون الباعة المتجولين رقم ٧٤ لسنة ١٩٨١ فلم تجز للباعة المتجولين الإعلان عن سلعهم باستعمال الأجراس أو أبواق تكبير الصوت أو أية طريقة أخرى يتسبب عنها إقلاق راحة الجمهور[٣].

وفي فرنسا استخدم المنع وسيلة لحماية السكينة العامة، اذ منع استعمال منبه السيارة في باريس بأمر مدير الشرطة في الحادي والعشرين من شهر أغسطس ١٩٥٤ ثم صدر في الخامس من فبراير مرسوم ١٩٦٩ هذا المنع في أن يكون داخل المباني السكنية في المدينة وضواحيها إلا في حالة الضرورة لإعطاء الإشارات المطلوبة لمستخدمي الطريق الأخرين، ولا تستخدم الإنذارات الرنانة أو أصوات منبهات السيارة ليلا إلا في حالة الضرورة القصوى[٤]. كما منع قانون الصحة العامة الفرنسي أي ضوضاء تحدث دون داعٍ أو تنجم عن خطأ في اتخاذ الاحتياطات[٥]. وهنا تظهر فعالية وسيلة (الحظر) في حماية السكينة العامة، بمنع مزاولة بعض الأنشطة في وقت معين أو مكان معين لإخلالها بالسكينة العامة، أو منع القيام بأعمال معينة في مزاولتها اضرار بهدوء المواطن.

---

(١) تنظر المادة (١) من قانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩والمعدل بالقانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨٢ بشأن استعمال مكبرات الصوت.

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

(٣) تنظر المواد (٦، ٨، ١١) من قانون الباعة المتجولين المصري رقم (١٧٤) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٤) 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.

(٥) د. سەنگەر داود محمد، الضبط الاداري لحماية البيئة، مصدر سابق، ص٢٠٤.

أما الترخيص فهو إذن تصدره الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا تجوز ممارسته بدونه، وتمنح الإدارة الترخيص عند توفر الشروط التي حددها القانون لمنحه. والأصل إن الترخيص دائم ما لم ينص القانون على توقيته، ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد استيفاء الشروط المطلوبة، وعادةً ما يكون الترخيص مقابل رسوم يدفعها طالب الترخيص وفق الشروط اللازم توافرها لإصداره[١]. ومن التشريعات العراقية التي نصت على الترخيص في مجال حماية السكينة العامة، المادة (الرابعة/ثالثا) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ اذ حظرت تشغيل مكبرات الصوت بأنواعها داخل الأماكن العامة إلا بإجازة من الجهات المعنية[٢]. وبذلك لا يجوز مباشرة أي نشاط أو مزاولة أي مهنة يمكن أن تؤثر على سكينة المواطن وهدوئه، دون الحصول على الترخيص المقرر وفق المعايير والضوابط اللازمة لذلك، وهذا ما نصت عليه كذلك المادة (١١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ اذ جاء فيها (تُمنع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون استحصال موافقة الوزارة) كما نصت المادة (٣٣) من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ على (لا يجوز إنشاء أو فتح أي محل عام إلاّ بعد الحصول على إجازة صحية من الجهة الصحية المختصة).

وقد اخذت القوانين المصرية بالترخيص الاداري وسيلة لحماية السكينة العامة، اذ منعت المادة الثانية من قانون رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة والخطرة المعدل بالقانون رقم (٣٥٩) لسنة ١٩٥٦[٣] إقامة أي محل تسري عليه أحكام هذا القانون أو ادارته إلاّ بترخيص بذلك، وكل محل يقام أو يدار بدون ترخيص يغلق بالطريق الإداري أو يضبط إذا كان الإغلاق متعذراً ، كما منحت المادة الأولى من القانون ذاته وزير الشؤون البلدية والقروية سلطة تعيين الأحياء أو المناطق التي يحظر فيها إقامة هذه المحال أو فرع منها، وعلى ذلك لا يجوز انشاء المحل إلا في الأماكن الموضحة في الترخيص. كما منعت المادة الأولى من

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

(٢) نصت المادة (الثانية/٢) من قانون منع الضوضاء رقم ٢١ لسنة ١٩٦٦ على حكم مشابه.

(٣) قانون التعديل منشور في "الوقائع المصرية" | ١٩٥٦/١٠/١٨ العدد ٦٤ مكرر.

القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩ بشأن تنظيم استعمال مكبرات الصوت المعدل بالقانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨٢ تركيب أو استعمال مكبرات الصوت في المحال العامة أو الخاصة أو المنازل أو في الحفلات بحالة مؤقتة أو مستديمة إلّا بناء على ترخيص سابق من المحافظة، ولا يجوز استعمال هذه المكبرات إلاّ للأغراض التي صدر الترخيص من اجلها.

وقد الزمت المادة (٤٢) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ الجهات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها وخاصة و تشغيل الآلات والمعدات واستخدام آلات التنبيه ومكبرات الصوت بعدم تجاوز الحدود المسموح بها لشدة الصوت، وعلى الجهات مانحة الترخيص مراعاة أن يكون مجموع الأصوات المنبعثة في منطقة واحدة في نطاق المسموح بها. والتأكد من الالتزام باختيار الآلات والمعدات المناسبة لضمان ذلك. وتكمن الحكمة من فرض نظام الترخيص في تمكين الإدارة من التدخل مسبقاً في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تنجم عن الممارسة النشاط غير الامنة، ويترتب على الترخيص إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع فيخضعه لنظام الترخيص أو الإذن السابق.[١]

من هنا يتبين دور هذه الوسيلة في حماية السكينة العامة من خلال ما تمنحه للجهات الإدارية المعنية من سلطات لحماية النظام العام في إصدار تراخيص الأنشطة التي قد تنجم عن ممارستها أضرار أو أخطار تمس هدوء وسكينة المواطن.

واما الاخطار(الابلاغ) فهو إبلاغ عن ممارسة نشاط معين قبل البدء به لتمكين السلطة الإدارية المختصة من اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة، لمنع تهديد النظام العام، والاعتداء عليه[٢]، والأخطار نوعان أما أن يقتصر على مجرد إخبار هيئات الضبط دون أن

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية مقارنة (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت| ٢٠١٢) ص ٣٣١ وما بعدها.

(٢) د. نواف كنعان، القانون الإداري (ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان| ٢٠٠٢) ص ٢٩٤.

يكون لها الاعتراض على النشاط محل الأخطار، واما ان يكون لسلطات الضبط في نطاقه الاعتراض على ممارسة النشاط إذا لم تتوفر فيه الشروط القانونية اللازمة(١).

ويعني الإخطار في مجال حماية السكينة العامة إلزام الأفراد وأصحاب المحلات المقلقة للراحة وأصحاب المشروعات والمنشآت التي تمارس نشاطاً ذا تأثير على هدوء المواطن وسكينته بإخطار السلطة الإدارية مقدماً قبل بدء ممارسة النشاط لتكون هيئات الضبط على علم به، وهذا يمكنها من الاعتراض على ممارسة النشاط المحظور أو اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تمنع أضراره المتوقعة بعناصر النظام العام(٢). وتطبيقاً لذلك يتيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة، دون الحصول على تراخيص مسبقة، رغم من احتمال تلويثها للبيئة، ويشترط القانون الإبلاغ عنها أما قبل مزاولتها ويسمى بالأخطار السابق، وأما بعد مزاولتها بمدة معينة ويسمى بالأخطار اللاحق(٣). وهناك جانب من الفقه ينكر الصفة الوقائية للأخطار المسبق، ويرى إنه يتمتع بالصفة العقابية، إذ أن للإدارة سلطة تقديرية لتقييد هذه الحرية التي كان الأصل فيها إنها مكفولة بالدستور، وفي الغالب ترفض الإدارة ممارستها (٤).

وتظهر هذه الوسيلة في قوانين الاجتماعات العامة والمظاهرات، على رغم من إن هذه القوانين تكون اقرب إلى حماية الأمن العام من الضوضاء، لان القصد منها حماية السكان من خطر الضجيج والأصوات العالية، التي تخل بالسكينة العامة بما تحدثه من ضوضاء. وهذا ما أشارت اليه المادة (٤) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ الملغى إذ قضت بعدم جواز عقد اجتماع أو القيام بمظاهرة دون إجازة سابقة من السلطة الإدارية المختصة. وأكد ذلك أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ١٩

---

(١) أحمد عبد العزيز الشيباني، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية (اطروحة 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 من كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الخامس، العدد الإضافي| ١١/ ٢٠٠٨) ص٢٦٧.

(٣) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، مصدر سابق، ص ٢٣٢.

(٤) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة (ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان| ٢٠١٠) ص١٩١.

لسنة ٢٠٠٣ إذ حظر في القسم (٣) منه تسيير أي مسيرة أو تنظيم أو تجمع أو اجتماع أو تجمهر للمشاركة في ذلك دون تصريح من الجهات المحددة فيه.

وأشارت المادة (٨) من قانون بشأن الاجتماعات العامة والتظاهرات السلمية المصري رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ إلى وجوب قيام من يريد تنظيم اجتماع عام أو تيسير موكب أو تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرته مكان الاجتماع العام أو مكان بدء سير الموكب أو التظاهرة قبل ثلاثة أيام على الأقل. في حين استبعد المشرع الفرنسي صراحةً أي إجراء ضبطي وقائي من شأنه عرقلة حرية الاجتماع، ويقتصر الإجراء على مجرد أخطار من المنظمين للاجتماع العام، اذ أرسى مجلس الدولة الفرنسي مبدأ مهما هو ان الحرية هي القاعدة وقيد الضبط هو الاستثناء ومن ثم لا يجوز إخضاع حرية الاجتماع لأخطار مسبق[1]. و في تقديرنا أن المشرع الفرنسي انطلق في ذلك من مستوى الوعي في مجال الحريات العامة في فرنسا على خلاف المشرعين العراقي والمصري اللذين انطلقا من واقع لم يصل نسبة هذا الوعي إلى المستوى الذي هو عليه في فرنسا.

وفضلا عن تلك الإجراءات هناك إجراءات وقائية أخرى كالترغيب والتشجيع والإسناد لاستيراد و استخدام الآلات الحديثة الصامتة او الاقل صوتاً. ومن تطبيقات ذلك في التشريعات البيئية العراقية تخويل وزير البيئة بموجب المادة (٣١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ سلطة منح الأشخاص الطبيعية والمعنوية من الذين يقومون بأعمال أو مشروعات من شانها حماية البيئة وتحسينها مكافآت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها الوزير. لكن تفعيل هذا النص في مجال حماية السكينة العامة، ما زال ضعيفاً إن لم يكن معدوماً.

المطلب الثاني

إجراءات الإدارة الوقائية غير المباشرة لحماية السكينة العامة

لا يمكن للإدارة النجاح في إنفاذ قراراتها وإجراءاتها المباشرة كما ينبغي ما لم تقترن بتفاعل مجتمعي من الأفراد ومنظمات المجتمع المدني بحيث يكون الدافع الى تنفيذ قرارات الإدارة ليس الخشية من الإجراءات والعقوبات الرادعة فحسب وإنما الإيمان بأن ذلك

(١) د. عصام الدبس، المصدر نفسه، ص١٩١.

يصب في مصلحتهم ومن أجل حمايتهم و ذلك من خلال سلسلة إجراءات تؤدي بصورة غير مباشرة إلى حماية البيئة عموما والسكينة خصوصا. ومن هذه الإجراءات الاعلام والتوعية والتربية البيئية بهدف خلق سلوك بيئي سليم لدى الأفراد والجماعات يكون خير معين للإدارة البيئية في تحقيق مبتغاها.

فللأعلام والتوعية دور غير مباشر في حماية السكينة العامة من خلال نشر الثقافة البيئية بتعريف الأفراد بتأثيرات التلوث الضارة بالبيئة أياً كان نوعه، إذ يشكل قوة ضاغطة على أصحاب القرار لانتهاج سياسة إنمائية متوازنة تحترم البيئة وتحافظ على مواردها الطبيعية[١]. كما يؤدي الإعلام دوره في التركيز على أهمية حماية البيئة من التلوث وتحفيز الأفراد على تأدية دورهم في هذا المجال باعتبار أن التلوث يتسبب في تدمير الإنسان والحيوان والنبات وبيان أثر ذلك على ديمومة الحياة فضلاً عن علاقة التلوث بعدد من الأمراض التي قد تفتك بالمجتمع[٢]. وفي هذا المجال الزم المشرع العراقي الجهات المسؤولة عن الإعلام والتوجيه والإرشاد بالعمل على تعزيز برامج التوعية البيئية في مختلف وسائل الاعلام كما الزم الجهات المسؤولة عن الثقافة بإعداد البرامج وإصدار الكتب والمطبوعات والنشرات التي تهدف إلى تنمية الثقافة البيئية[٣]، والزم وزارة البيئة بإعداد ونشر وتشجيع البحوث والدراسات البيئية الخاصة بحماية وتحسين البيئة[٤] واستحدث القانون دائرة للتوعية والإعلام البيئي[٥] يختص احد أقسامها بالأعلام البيئي[٦] ومن مهام الدائرة إعداد ملصقات جدارية ولوحات إعلانية ونشر كتب ودوريات وإجابة على شكاوي المواطنين

(١) عماد عبيد جاسم، سلطة الإدارة في الرقابة البيئية في قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، دراسة مقارنة (رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف| ٢٠١٥–٢٠١٦) ص ١٤٨.

(٢) د. عبد الرحمن محمد عيسوي، في علم النفس البيئي (منشأة المعارف، الإسكندرية|١٩٩٧) ص ٩–١٠.

(٣) المادة (١٣/ ثانياً وثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٤) المادة (٤/تاسعاً) من قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.

(٥) المادة (٨/أولاً) من القانون نفسه.

(٦) المادة (٧/ثانياً/ج) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم ١ لسنة ٢٠١١.

المنشورة في الصحف ووسائل الإعلام الأخرى وإصدار مجلة دورية تعنى بشؤون البيئة والعمل على إدخال سلوك تلقائي وإيجابي غير مباشر لدى المواطن نحو البيئة بالتنسيق مع وسائل الاعلام المختلفة[١] ومن مهام صندوق حماية البيئة دعم حملات التوعية البيئية لمختلف شرائح المجتمع باستخدام وسائل الاعلام المختلفة حول أهمية دور المواطن في حماية البيئة[٢].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري أهتم بالإعلام البيئي من خلال الزام الجهات المسؤولة بتعزيز برامج التوعية البيئة في مختلف وسائل الاعلام وتدعيم مفهوم حماية البيئة[٣]. وبذلك يمكن للإدارة تمرير برامجها عبر مختلف وسائل الاعلام بهدف حماية السكينة العامة بوصفها احد عناصر النظام العام البيئي مستندة في ذلك إلى النصوص التي تمنحها هذه السلطة.

أما فيما يتعلق بالتوعية البيئية فان من واجبات الادارة إضفاء الشفافية على النشاط الإداري البيئي وتيسير الاطلاع على البيانات ذات الصلة بالبيئة من اجل خلق شراكة حقيقية مع الأفراد ومنظمات المجتمع المدني للمساهمة في حماية البيئة[٤].و لهذا الأسلوب جذور دولية إذ أكدت عليه ندوة الأمم المتحدة للبيئة التي عقدت في ستوكهولم عام ١٩٧٢ ومؤتمر قمة الأرض في ريود وجانيرو عام ١٩٩٢[٥]. ومؤتمر جوهانسبرغ في جنوب افريقيا عام ٢٠٠٢ [٦].

أما على صعيد القوانين الوطنية فقد أوكل القانون المصري في شأن البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ اختصاص وضع برامج التثقيف البيئي للمواطنين والمشاركة في تنفيذها إلى

---

(١) المادة (٧/أولاً/ أ، د، ز، ح) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم ١ لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٥/ تاسعاً) من تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

(٣) د. عبد القادر الشيخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، ط١، (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت| ٢٠٠٩) ص ٢٨٣.

(٤) وناس يحيى، الاليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر(أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان| ٢٠٠٧) ص ١٥٩.

(٥) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، مصدر سابق، ص ٣٩٧.

(٦) عماد عبيد جاسم، مصدر سابق، ص ١٦٦.

جهاز شؤون البيئة[١]. فيما الزم القانون العراقي الجهات المسؤولة عن الإعلام والتوجيه والإرشاد بالعمل على تعزيز برامج التوعية البيئية[٢]. كما أوكل إلى وزارة البيئة العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية وتفعيل دور المجتمع المدني في هذا المجال[٣] وأوكل بدائرة التوعية والإعلام البيئي مهمة التنسيق مع منظمات المجتمع المدني لغرض نشر الوعي البيئي وترسيخ مفاهيم البيئة بين النشء الجديد والتعاون مع المنظمات الاقليمية لتنفيذ برامج التوعية البيئية [٤] يعمل احد أقسامها على نشر التوعية البيئية في دوائر الدولة والجامعات والمعاهد والافراد ومنظمات المجتمع المدني[٥] كما يمكن دعم حملات التوعية البيئية لمختلف شرائح المجتمع ماليا من صندوق حماية البيئة[٦]. ويمكن أن تشمل هذه الحملات التوعية بمخاطر الضوضاء على السكينة العامة للمجتمع والتبعات القانونية التي تترتب على الاخلال بالسكينة العامة للأفراد. وفي اقليم كوردستان العراق نص القانون على ضرورة رفع مستوى الوعي البيئي وترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية و الجماعية لحماية البيئة و تشجيع الجهود التطوعية في هذا المجال[٧].

وفيما يتعلق بالتربية البيئية فقد نال موضوعها اهتمام المجتمع الدولي في مؤتمر ستوكهولم ١٩٧٢ وميثاق بلغراد ١٩٧٥ و مؤتمر تبليسي ١٩٧٧ فضلا عن اهتمام المنظمات البيئية الدولية [٨] اذ تعد التربية البيئية احد وسائل نشر الوعي البيئي من خلال تبيان الاضرار الناتجة عن التلوث كتلوث مصدر مائي وما يسببه في فقدان المتع الطبيعية لمحل إقامة الأفراد ومحيط معيشتهم أو تلوث الهواء نتيجة التصرفات الخاطئة كالحرق

(١) المادة (٥) من القانون في شأن البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤.
(٢) المادة (١٣/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
(٣) المادة (٤/عاشراً) من قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.
(٤) المادة (٧/أولاً/ هـ، و، ح) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم ١ لسنة ٢٠١١.
(٥) المادة (٧/ثانيا/ ب) من النظام الداخلي نفسه.
(٦) المادة (٥/تاسعاً) من تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠٠٣.
(٧) المادة الثانية من قانون حماية وتحسين البيئة في اقليم كوردستان رقم ٨ لسنة ٢٠٠٨.
(٨) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. اسماعيل نجم الدين زنكنة، مصدر سابق، ص ٤٠٠ – ٤٠١.

العشوائي والابخرة الصناعية وغير ذلك[١]. وتشترك الإدارة بهذه المسؤولية مع المؤسسات التربوية والتعليمية التي تستهدف تبصير الناس بطبيعة المشكلات البيئية والبدائل السلوكية التي تخفف وطأتها والكف عن السلوك السلبي الملوث للبيئة [٢] كما ان لهذه المؤسسات أثراً في اعداد التلميذ من خلال المدرسة وتوسيع مداركه في فهم حقوقه وواجباته تجاه المجتمع و لهذا أثر في حل المشكلات البيئية من حوله وصولا الى الجامعة حيث تتاح للطالب فرصة الحصول على قدر كافٍ من الوعي و المعرفة والثقافة في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة[٣]. وقد الزم المشرع العراقي الجهات المسؤولة عن التربية والتعليم بالعمل على انشاء و تطوير المعاهد المتخصصة في علوم البيئة لتخرج الملاكات المؤهلة للعمل البيئي بالتنسيق مع وزارة البيئة[٤] كما ان المشرع المصري اوجب على جهاز شؤون البيئة بالاشتراك مع وزارة التربية والتعليم اعداد برامج تدريبية لحماية البيئة في مرحلة التعليم الاساسي[٥].

لذا ندعو هذه المؤسسات في العراق إلى وضع برامج تربوية بيئية في مناهجها الدراسية من اجل مساعدة الادارة على حماية البيئة من التلوث بما في ذلك التلوث الصوتي من أجل الحفاظ على السكينة العامة خدمة للصاح العام وحفاظا على النظام العام البيئي في المجتمع.

أما عن دور الإدارة في التربية البيئية فقد الزمت التشريعات البيئية الإدارة بالتنسيق مع المؤسسات التربوية والتعليمية عند وضع أي برنامج او منهج تعليمي وتربوي او تدريبي يتعلق بحماية البيئة على الرغم من ان هذه التشريعات لم تتضمن تعريفا لمفهوم التربية البيئية[٦]. إذ الزم المشرع العراقي وزارة البيئة بالسعي لتحقيق أهدافها من خلال

---

(١) مصطفى عيسى حمادي، المسؤولية المدنية والتقصيرية عن الاضرار البيئية , ط١، (مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية للنشر والتوزيع، إربد، الأردن|٢٠١١) ص ٩٩-١٠٠.

(٢) د. عبد الرحمن محمد عيسوي، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٣) د. عبد القادر الشيخلي، مصدر سابق، ص ٢٦٠-٢٦٤.

(٤) المادة (١٣/أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٥) المادة (٥) من القانون في شأن البيئة المصري قم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

(٦) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، مصدر سابق، ص ٤٠٢.

عدد من الوسائل من بينها اقامة وتشجيع الندوات و الدورات التدريبية الخاصة بحماية وتحسين البيئة لتطوير القدرات البشرية في هذا المجال [١] كما ان من مهام وزارة البيئة التنسيق من خلال الدائرة الفنية فيها مع وزارة التعليم العالي و البحث العلمي والجهات العلمية الاخرى و منظمات المجتمع المدني في شأن الدراسات الضرورية لمعالجة مشاكل الواقع البيئي ومنها مشكلة الضوضاء[٢] وان من أوجه الصرف من صندوق حماية البيئة تمويل الدراسات اللازمة لإعداد البرامج البيئية وتقييم الاثر البيئي و دعم حملات التوعية البيئية لمختلف شرائح المجتمع[٣]. وقد تضمن القانون مبدأ تربويا جديدا إذ منح وزير البيئة سلطة منح أصحاب النشاطات الصديقة للبيئة مكافآت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها وفق القانون[٤] وان من بين أوجه الصرف المحددة لصندوق البيئة صرف مكافآت تشجيعية لتثمين دور هذه الأنشطة في حماية البيئة وتحسينها سواء بتحقيق التنمية المستدامة او باستخدام التكنلوجيا النظيفة او اجهزة او معدات معالجة أو أي عمل من شأنه الاسهام الجدي في الحد من التلوث [٥] و نجد أن ذلك اتجاه محمود لكن حبذا لو يمتد الى القوانين الضريبية وقوانين الكمارك بتضمينها بعض الإعفاءات والسماحات بنسب معينة لهذا النوع من النشاطات والمعدات والتقنيات. كما نقترح على الجهات التربوية و التعليمية أن تضمن مناهجها و مقرراتها موضوعات بيئية من شأنها الاسهام في تنمية الوعي البيئي في المجتمع من أجل حماية البيئة من الضوضاء وغيرها من الملوثات.

(١) المادة (٢/حادي عشر) من قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.
(٢) المادة (٣/أولاً) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١١.
(٣) المادة (٥/رابعاً وتاسعاً) من تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
(٤) المادة (٣١) من قانون حماية البيئة وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
(٥) المادة (٥/ثالثاً عشر) من تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

المبحث الثاني

الجزاءات الإدارية المقررة لحماية السكينة العامة

ويقصد بها الجزاءات التي توقعها السلطات الإدارية على الأشخاص الطبيعية والمعنوية عند ارتكاب احد الأفعال المضرة بالسكينة العامة التي يمنع القانون القيام بها[١]. والغالب إن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص قانونية صريحة، لكن تستقل الإدارة بتوقيعها، وليس القضاء، لذا فان الجزاءات الضبطية تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية[٢].

إنّ تدابير الضبط الإداري تشبه الجزاءات الإدارية في مجال حماية النظام العام بعناصره التقليدية (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) ، وغير التقليدية (حماية الاخلاق العامة والمحافظة على جمال المدن ورونقها وحماية النشاط الاقتصادي وغيرها من العناصر الاخرى)، باعتبار أنّ كليهما يصدر من سلطة إدارية في صورة قرار إداري محله حماية النظام العام[٣]، لكن مع ذلك يختلف الجزاء الإداري عن تدابير الضبط الإداري، من حيث انه يصدر في صورة عقاب على مخالفة لعناصر النظام العام وانتهاك القوانين والقرارات الخاصة بحماية هذا النظام. فلا مجال لتطبيقه إذا لم تكن هناك مخالفة، أما تدابير الضبط الإداري فغالبا ما تتخذ لمنع وقوع مخالفات مخلة بالنظام العام، توشك أن تقع بناء على مظاهر خارجية تقررها سلطة الضبط الإداري[٤]. وبذلك فان الجزاء الإداري يتضمن معنى العقاب فله دورا ردعيا وعلاجي ضد منتهكي القانون، في حين تكون تدابير الضبط الإداري

(١) د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية، الحماية الإدارية للبيئة (دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان| ٢٠٠٧) ص٣١٣.

(٢) د. سەنگەر داود، الضبط الإداري لحماية البيئة، مصدر سابق، ص٣٦.

(٣) د. نواف سالم كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، بحث منشور في (مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، المجلد ٣، العدد ١،|٢٠٠٦) ص٥٨ وما بعدها.

(٤) 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) | ٢٠١٣) ص ٢١٤.

احترازية و وقائية لمنع نشاطات يخشى وقوعها بما يخالف النظام العام[١]. و تندرج الجزاءات الإدارية التي تملك الإدارة سلطة توقيعها لحماية السكينة العامة في الغالب ضمن صورتين وهما الجزاءات المالية، والجزاءات غير المالية، سنوضحهما في المطلبين الاتيين:

المطلب الاول

دور الجزاءات الإدارية المالية في حماية السكينة العامة

تعد الجزاءات المالية أهم ما يمكن أن تستعين به الإدارة لمواجهة خروقات القوانين، ومن بينها ما يتعلق بحماية عناصر النظام العام والبيئة معاً[٢]. إذ تصيب المخالف في ذمته المالية مباشرةً دون المساس بجسمه أو حريته أو منزلته الاجتماعية[٣]. ومن أهم هذه الجزاءات كما وردت في اغلب التشريعات البيئية الغرامة الإدارية والمصادرة الإدارية:

فالغرامة الإدارية هي مبلغ من النقود تفرضه السلطة الإدارية المختصة بنص القانون على مرتكب فعل التلوث، وعادةً ما يحدد النص الغرامة بحدين اقصى وادنى ويترك للإدارة سلطة تقديرية في توقيع الجزاء المناسب على المخل بعناصر النظام العام[٤].

وتختلف الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية في انها تصدر من الإدارة بقرار إداري. بينما الغرامة الجنائية تصدر من القضاء بحكم قضائي، وكلاهما يستند إلى نص القانون.[٥] كما لا يمكن إحلال الحبس محل الغرامة الإدارية في حال عجز المخالف عن دفعها في حين يمكن تنفيذ الغرامة الجنائية، عن طريق الإكراه البدني (الحبس البسيط) في حال عجز المحكوم عليه عن دفعها[٦]، فالإدارة ليس أمامها في حال عدم تنفيذ قرارها طواعية إلا

(١) د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الإدارية البيئية (دار النهضة العربية، القاهرة |٢٠٠٩) ص ٥٠٩.

(٢) د. عيد محمد مناحي العازمي، مصدر السابق، ص ٥٥٦.

(٣) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، مصدر السابق، ص٣٣٩.

(٤) د. عارف صالح مخلف، مصدر السابق، ص ٣١٥.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٥٣.

(٦) هذا ما أكّد عليه قانون تعديل الغرامات رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩ 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=

اللجوء إلى التنفيذ المباشر له[١]. و فيما يتعلق بالسكينة العامة منع امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ استعمال 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 [٢].

وللحد من ضوضاء السيارات والمركبات نص الأمر نفسه على المعاقبة بغرامة مقدارها (٣٠٠٠٠) ثلاثون الف دينار لمن 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 في مقر القاطع المروري خلال ثلاثين يوماً من ارتكاب المخالفة، يضاعف مبلغ الغرامة لمرة واحدة ويتم تأشيرها على قيد المركبة في الحاسبة[٣]. كما نصت المادة (٢٥/ثالثاً/ح) من قانون المرور رقم (٨) لسنة ٢٠١٩ على المعاقبة بغرامة قدرها (٥٠٠٠٠) خمسون الف دينار لمن يستعمل جهاز التنبيه الهوائي أو متعدد النغمات أو مشابه لأصوات الحيوانات أو يضع بكرات صوت أو صافرات تزعج مستخدمي الطريق. وكذلك منحت المادة (٩٦/أولاً) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ وزير الصحة أو من يخوله صلاحية فرض غرامة لا تزيد على (٢٥٠,٠٠٠) دينار بحق صاحب المحل الخاضع للإجازة أو الرقابة الصحية في حال مخالفته لأحكام هذا القانون أو الأنظمة أو التعليمات والبيانات الصادرة بموجبه.

=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).

(١) د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن (دار النهضة العربية، القاهرة | ٢٠١٠) ص١٥٢ وما بعدها.

(٢) تنظر الفقرة (٢٩/ج) من الملحق (أ) المعنون بـ (أنظمة القيادة والعربات ورسوم تسجيل العربات وغرامات مخالفة المركبات) من امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤ الملغى، وكذلك نص المادة (١٢/١٨) من قانون المرور العراقي رقم (٤٨) لسنة ١٩٧١ الملغى.

(٣) تنظر الفقرة (٢٧) من الملحق (أ) للأمر رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤/ القسم (١/٢٠ و ٢ و ٣) من الأمر ذاته.

اما قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فقد منح في المادة (٣٣/ثانيا) منه وزير البيئة او من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام سلطة فرض غرامة لا تقل عن(١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠٠) عشرة ملايين دينار تكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة على من خالف أحكام هذا القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه. وهذا يشمل من يخل بالسكينة العامة بوصفها أحد عناصر النظام العام البيئي. كما نصت المادة (٨) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ على معاقبة من خالف أحكامه والأنظمة الصادرة بموجبه بغرامة لا تقل عن (٥٠٠٠٠) خمسين الف دينار ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار.

أما المشرع المصري ، فكان قليلاً ما يستند على الغرامة كجزاء إداري[١]، وانما ينص عليها كجزاء جنائي، ويكتفي بغيرها من الجزاءات الإدارية في مجال حماية النظام العام، على الرغم من أهمية الغرامة الإدارية كعقاب يسهم في تحقيق غاية الجزاء في الردع[٢]. و يبدو أن موقف المشرع العراقي أكثر وضوحاً وصرامةً من موقف المشرع المصري إزاء الأخذ بالغرامة الإدارية، وأكثر تأثيراً في تحقيق الوقاية والردع في حماية النظام العام، لتميز الغرامة الإدارية بالسرعة مقارنة مع الغرامة الجنائية، لا سّيما إنّ المشرع العراقي جعل الغرامة المفروضة على المخالف مستمرة وتتكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة.

أما المصادرة الإدارية فهي استيلاء الإدارة على بعض أموال المخالف قسراً أو دون مقابل[٣]. فهي جزاء عيني وان كان محلها مبلغ من المال، وبذلك فان المصادرة الإدارية هي جزاء اداري مالي تأخذ به الأجهزة الإدارية لحماية السكينة العامة، فقد يحدد القانون موضوع المصادرة الذي يشكل مصدراً للضوضاء مثل (محلات النجارة والحدادة وأماكن نصب المولدات وغير ذلك من مصادر الضوضاء)، واذا كان الأصل في المصادرة أّنها جزاء جنائي، فان ذلك لا يمنع من تقريرها كجزاء إداري مالي، يمكن للإدارة طبقاً

(١) مع ذلك لم ينعدم تطبيق الغرامة الإدارية في مكافحة التلوث البيئي، ومن أمثلتها ما جاءت بصورة جريمة في المادة التاسعة من قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥. ينظر: د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، مصدر سابق، ص ٣٤١.

(٢) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، مصدر سابق ص٩٢ .

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

لنص القانون أن تقررها كجزاء تكميلي أو تبعي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية[١]، وهي بذلك تقترب من المصادرة الجنائية كجزاء يمكن أن يفرض على المحكوم عليه ويقع على أشياء تَعد حيازتها جريمة، أو تكون قد سهلت ارتكابها[٢].

والمصادرة الإدارية أما عامة يكون محلها كل أموال المحكوم عليه وهذا النوع محظور في دساتير اغلب دول العالم [٣]، أو خاصة ترد على شيء معين قد يكون محل المخالفة أو السبب في إحداث المخالفة[٤]، وقد تكون المصادرة وجوبية إذا أوجب المشرع الحكم بها أو تطبيقها من قبل الإدارة أو جوازية إذا ترك المشرع للقاضي أو الإدارة سلطة تقديرية في فرضها. وعموماً تعد المصادرة الإدارية إحدى الجزاءات المالية المهمة، التي اخذ بها المشرعان المصري و الفرنسي[٥]، في مجال الحماية الإدارية للسكينة العامة، منها ما نص عليه قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت المصري[٦]. والمادة (٨٧) من قانون البيئة المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٦ التي نصت على (يعاقب... مع مصادرة الأجهزة

(١) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء ابراهيم، مصدر سابق، ص ٩٩.

(٢) علاء نافع كطافة، مصدر سابق، ص ٢١٩. وينظر على سبيل المثال ما تضمنه قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل من نصوص أقرت المصادرة كعقوبة أصلية (م/٣١٤) أو تكميلية (م/١٠١) أو تدبير إحترازي مادي (م/١١٧).

(٣) هذا ما نص 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.

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

(٥) أجاز القضاء الإداري الفرنسي لهيئات الضبط مصادرة كل المواد والأشياء التي تهدد صحة وسكينة المواطنين، ينظر: د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، المصدر السابق، ص ٣٤٥.

(٦) تنظر المادة (٥) من قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩ المعدل بالقانون رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٢ التي نصت على مصادرة الآلات والأجهزة التي استَعملت في ارتكاب الجريمة ويحكم فضلا عن ذلك كل من يخالف أحكام هذا القانون أو القرار المنفذة له.

والمعدات المستخدمة كل من خالف أحكام المادة (٤٢) من هذا القانون باستخدام مكبرات الصوت وتجاوز الصوت الحدود المسموح بها لشدة الصوت..).

أما في العراق فلم نجد نصا يشير إلى المصادرة الإدارية كجزاء إداري لحماية السكينة العامة لا في قانون منع الضوضاء رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ ولا في قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩[١]، ولا حتى في قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥، ونقترح على المشرع العراقي النص على المصادرة الإدارية كجزاء إداري، لتمكين السلطة الإدارية المختصة من تطبيق هذا الجزاء لتحقيق الردع اللازم لحماية السكينة العامة، كون المصادرة الادارية تساعد على استئصال مصادر الضوضاء.

المطلب الثاني

دور الجزاءات الإدارية غير المالية في حماية السكينة العامة

تتضمن الجزاءات الإدارية غير المالية في الغالب حرمان الشخص المخالف من بعض الحقوق والحريات، وتسميتها بغير المالية لا تعني إنها لا تؤثر على الذمة المالية للمخالف، بل إن تأثيرها يكون غير مباشر، كما إنها لا تقل أهمية عن الجزاءات المالية، بل يمكن أن يكون لها وقع اكبر من الجزاءات المالية في معاقبة وردع المتسبب بالإخلال في السكينة العامة[٢]. ومن هذه الجزاءات إغلاق المحل (وقف النشاط) و سحب أو الغاء الترخيص.

ويقصد بإغلاق المحل منع استمرار المحل (أو أي مكان يكون من شأنه إحداث ضوضاء أو ضجيج) من مزاولة أنشطته التي تسبب أضراراً للسكينة العامة، ويعد هذا الجزاء من أكثر الجزاءات الإدارية شيوعاً في مجال حماية البيئة بما في ذلك حماية السكينة العامة ، اذ انه يضع حداً للممارسات الخطرة والمقلقة للراحة والصحة بصورة سريعة، ويضمن عدم تكرار تلك المخالفات مستقبلاً[٣]. وقد تلجأ الادارة إلى غلق المحل أو المصنع أو أي مشروع يكون من شأنه أن يتسبب في الإخلال بالسكينة العامة إذا لم يجد الإنذار معه

(١) عكس الحال في قانون الصحة العامة العراقي الذي نص صراحة على تخويل الإدارة مثل هذا الجزاء في المادة (٩٦/ب) منه.

(٢) عيد محمد مناحي العازمي، مصدر سابق، ص ٥٨١ وما بعدها.

(٣) علاء نافع كطافة، مصدر سابق، ص ٢٢١.

نفعاً[١]. وبالتالي يترتب على جزاء الغلق وقف نشاط المحل ويستتبع ذلك خسارة مادية لصاحب المحل والعاملين فيه[٢].

ومن التشريعات التي نصت على غلق المحل كجزاء إداري لحماية السكينة العامة، المادة (٥) من قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت المصري رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨٢. والمادة (١٢) من القانون رقم (٣٥٩) لسنة ١٩٥٦ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة، والمادة (٣٠) من قانون الملاهي المصري رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٥٦، والمادة (٢٩) من القانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦ بشأن المحال العامة، التي أجازت إغلاق المحل إدارياً في الحالات التي تشكل تهديداً للسكينة العامة والنظام العام.

وفي العراق لم نجد نصا على جزاء (الغلق الإداري) في قانون منع الضوضاء رقم ٢١ لسنة ١٩٦٦ و قانون السيطرة على الضوضاء رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥، لكن المادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ منحت الوزير أو من يخوله سلطة إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار و عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة.

---

(١) يعد الإنذار من الإجراءات الجوهرية الواجب على الإدارة إتباعها قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة، ويقصد به إنذار صاحب الشأن بأن الاعمال الصادرة منه تشكل أضراراً بعناصر النظام العام، وينبغي أن يسبق الجزاء الإداري من أجل الحيلولة دون اصطدام الإدارة مع الأفراد بتوقيع الجزاء الإداري مباشرة، فلابد من إحاطة صاحب الضرر بالمخالفة المنسوبة إليه ومنحه مهلة معينة للعدول عنها وإزالة أسبابها، وفي حالة عدم جدوى هذا الإجراء تقوم الإدارة بتوقيع الجزاء الإداري، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي رتب على إغفال الإنذار بطلان الجزاء الإداري، ألا إن هناك من يعده من الجزاءات الإدارية غير المالية، الابسط والاخف. اما المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٩ فقد عدت في البند (أولا) منها الانذار من الاجراءات التي تسبق فرض الجزاء الاداري. ينظر: د. محمد سعد فوده، النظام القانوني للعقوبات الإدارية (دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية | ٢٠٠٧) ص١٦٩. ود. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مصدر سابق، ص١٥٨.

(٢) د. سەنگەر داود محمد، مصدر سابق، ص٢٣٥.

وبذلك يكون المشرع قد منح الإدارة البيئية سلطة فرض جزاء غلق المحل (وقف النشاط) لبعض حالات التلوث، وإنّ ذلك يضمن سرعة توفير الحماية اللازمة من خلال فرض الجزاء المناسب، فكان موفقاً في النص على هذا الجزاء، الذي مّكن الإدارة من اتخاذه بعد إنذار المخالف، لان هذا الجزاء يعد من الجزاءات الإدارية الشديدة التي من شأنها تعريض المتسبب بالإخلال الى التوقف ثم الخسارة، الامر الذي يجعل هذا الجزاء مهماً وذا فعالية في ردع المخالف ودفعه لتّوقي أي فعل مخل بالنظام العام وُمضر بالبيئة بما في ذلك السكينة العامة.

وكما إن للإدارة سلطة منح الترخيص لنشاط ما عند توفر شروط ممارسة فلها كذلك إلغاء الترخيص أو سحبه عند مخالفة المرخص له لهذه الشروط(١). ويعد إلغاء الترخيص جزاءً نهائياً وهو من أقسى واشد الجزاءات الإدارية التي يمكن للإدارة فرضها على المخالف، أما جزاء سحب الترخيص فهو جزاء مؤقت يحدد بمدة معينة تلجأ الإدارة اليه عند عدم جدوى الجزاء الأول، كما أن سحب الترخيص أو الغاءه بصورة مؤقتة أو دائمة يكون حسب خطورة الفعل الضار للمخالف، وللإدارة سلطة تقديرية في ذلك(٢).

(١) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، مصدر سابق، ص ١٠٤. 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 مشّوباً بعيب استعمال السلطة وسواء في ذلك أكان الترخيص مقيداً بشروط أو محدداً بأجل، فالترخيص لا يكسب 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 رقم ٤١٧ /٩ق جلسة ١٩٦٤/١/٢٥ المجموعة س٩ ع١ ص ٥٢٢ ذكره د. ناصر حسين العجمي، المصدر السابق، ص٢١٦.

(٢) رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة (مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الثالثة، العدد الثاني| ٢٠١١) ص ١٩١.

ان لجزاء سحب أو الغاء الترخيص تطبيقات في تشريعات عدة لحماية السكينة العامة، ففي مصر، نص قانون المرور رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣المعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩، على إلغاء وسحب ترخيص المركبة وسحب اللوحات والغاء وسحب رخص القيادة، في حالة استعمال أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها[١]. كما منحت المادة (٨٩) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ وزارة الأشغال العامة والموارد المائية سلطة اتخاذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإداري على نفقة المخالف وذلك دون إخلال بحق الوزارة في إلغاء الترخيص.

أما المشرع العراقي فقد اقر حق الإدارة في توقيع جزاء (سحب أو الغاء الترخيص) في المادة (١٠٠) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل اذ منحت وزير الصحة سلطة إلغاء الإجازة الصحية وغلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل دون التقيد بأحكام قانون العمل أو أي قانون آخر. أما قانون حماية وتحسين البيئة فلم يرد فيه نص على هذا الجزاء الإداري، رغم أهميته في تعزيز سلطة الإدارة في حماية البيئة بشكل عام وحماية السكينة العامة بشكل خاص، وكان الأجدر بالمشرع العراقي الأخذ بهذا الجزاء كما فعل المشرع المصري والمشرع في إقليم كردستان[٢]. ومع ذلك نرى أن هذا لا يمنع الإدارة من الغاء الترخيص أو سحبه اذا خالف المرخص له شروط منحه استنادا الى قاعدة توازي الاختصاص.[٣]

(١) تنظر المادتان (٤٢ و ٧٢) من قانون المرور المصري رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٩ المعدل، ولائحته التنفيذية التي صدرت بقرار من وزير الداخلية رقم ٣٧٧٧ لسنة ٢٠٠٢.

(٢) تنظر المادة (الحادية والأربعون) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) ينظر د. ماهر صالح علاوي، القرار الاداري (كلية صدام للحقوق، بغداد / ١٩٩١) ص ٦٩.

الخاتمة

الاستنتاجات

١– تضمن قانون حماية وتحسين البيئة مبدأ جديدا لحماية البيئة وذلك بمنح المكافآت التشجيعية للأنشطة الصديقة للبيئة لكنه أغفل مجالات مهمة كالإعفاءات والسماحات الضريبية والكمركية.

٢– هدف اجراءات الضبط الاداري هو حماية النظام العام بعناصره كافة ومنها حماية السكينة العامة من الضوضاء ومظاهر الإزعاج داخل المناطق السكنية و قرب المدارس والمستشفيات وفي الطرق العامة.

٣– أن ضعف وعي الافراد في الحماية من مخاطر الضوضاء والاستهانة بمدى تأثيرها على السكينة العامة وانعدام الشكاوي ضد مثيري الضوضاء أدى إلى ضعف تفعيل النصوص القانونية الخاصة بحماية السكينة العامة.

٤– للإدارة سلطة في وسائل وقائية لحماية السكينة العامة تهدف إلى منع الأضرار بالسكينة العامة وعلاجية تكون على شكل جزاءات تفرضها الادارة لمواجهة حالات وقعت تمس بالسكينة العامة.

٥– خلا قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، من النص على جزاء (المصادرة الإدارية والغاء الترخيص أو سحبه) من النشاطات المحدثة للضوضاء على الرغم من إنذارها ويعد ذلك برأينا نقصاً تشريعياً من يحب سده. لكي لا تضطر الإدارة إلى اعتماد قاعدة توازي الاختصاص في فرض هذه الجزاءات.

٦– تأخر إصدار تعليمات تنفيذ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ وخاصة التعليمات المتعلقة بمنح المكافآت و الحوافز لمن يقوم بأعمال أو مشروعات صديقة للبيئة، و اقتصار أسلوب الترغيب الوارد في القانون على المكافآت المادية دون المعنوية، وكذلك إغفاله بعض أساليب الترغيب المادية عند القيام بأعمال لازمة لحماية البيئة.

٧– إن المشرع العراقي قد علم بخطورة وحجم الضرر الذي تسببه الضوضاء في بيئتنا، وعلى أفراد مجتمعنا، وما يترتب عليها من تكدير للسكينة العامة، لكن لم نجد التفعيل

الحقيقي لنصوص التشريعات البيئية، ونعتقد إن ذلك يعود إلى، قلة أو انعدام الشكاوى وعدم تحريك الدعاوى القضائية من قبل المتضررين من الضوضاء، فضلا عن ضعف العقوبات المقررة على المتسببين بالإخلال بالسكينة العامة، وعدم تناسب هذه العقوبات مع الأضرار الناشئة عن الضوضاء.

التوصيات

١- ندعو المشرع العراقي إلى منح الإدارة سلطة المصادرة الإدارية كجزاء إداري، لدورها الفعال في حماية السكينة العامة إذ يساعد على استئصال مصادر الضوضاء والحد من استمرارها، و كذلك منحها سلطة غلق المحل (وقف النشاط) لأهميته في حمل المتسبب بالضوضاء على التقيد بالحدود المسموح بها لتجنب التوقف عن العمل ومن ثم الخسارة.

٢- ندعو وزارة البيئة العراقية إلى الإسراع في إصدار تعليمات منح مكافآت للأشخاص الذين يقومون بأعمال أو مشروعات صديقة للبيئة، مع ضرورة النص على تقديم الدعم المادي والفني للقطاع الخاص لتمكينه من استخدام التقنيات الحديثة والآلات الصامتة في الانتاج والمعالجة وذلك للحد من الضوضاء.

٣-ندعو إلى تأليف لجان إدارية خاصة لحماية السكينة العامة في المحافظات وتخويلها سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق هذه الحماية بالتنسيق مع وزارات البيئة والصحة والعمل ومديرية المرور العامة والجهات الأخرى ذات العلاقة.

٤-ندعو المشرع العراقي تضمين قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ نصا يمنح الإدارة سلطة سحب او الغاء تراخيص المشروعات المضرة بالبيئة و إزالة هذه الأضرار على نفقة المخالف بعد انذاره.

٥- ندعو مديرية المرور العامة إلى اتخاذ إجراءات لتقليل الاختناقات المرورية في شوارع المدن، ومنع استخدام أجهزة التنبيه إلا في الحالات الضرورية، ولاسيما في اوقات متأخرة من الليل ومنع استخدامها قرب المدارس والمستشفيات، مع تفعيل نصوص قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩ الخاصة بفرض الغرامة في حالة استخدام اجهزة التنبيه خلافا للقانون.

٦– ندعو وزارة البيئة إلى إصدار نظام أو تعليمات تنظم التراخيص البيئي وخصوصاً تراخيص النشاطات المؤثرة على السكينة العامة والمقلقة للراحة تتضمن شروطاً تكفل الحد من الضوضاء.

٧– ندعو إلى نشر وتعزيز الثقافة والوعي البيئي عبر وسائل الإعلام المختلفة وقيام المؤسسات التربوية والتعليمية بدورها في هذا الشأن، فالتشريعات لا تكفي لوحدها للوقوف أمام الأخطار البيئية مالم تقترن بنشر الثقافة والوعي البيئي بوصفه ضمانة حقيقية تكفل احترام وتطبيق هذه التشريعات.

٨– ندعو وزارة البيئة وأمانة بغداد والدوائر البلدية في المحافظات إلى زيادة المساحات الخضراء داخل المناطق السكنية و ادامتها بالتعاون مع وزارتي البيئة و الزراعة ودوائر البلدية إذ تساعد على امتصاص الأصوات العالية و اقامة عوازل الصوت حول الأماكن والمباني الإنتاجية لتقلل منسوب الضوضاء، وتصميم الات ومكائن اقل صوتاً، وعمل تحويرات على الآلات الموجودة بحيث تكون اقل تأثيرا على السكينة العامة.

٩– ندعوا المشرع العراقي إلى ضرورة أن تتضمن قوانين منع الضوضاء والسيطرة عليها، وحماية وتحسين البيئة نظاما متكاملا للجزاءات الإدارية يميزها من الجزاءات الأخرى، وان تتناسب هذه الجزاءات مع خطورة الأضرار التي تسببها الضوضاء لسكينة وصحة المواطنين، فلابد اذن من توسيع سلطات الإدارة في توقيع الجزاء الإداري المناسب لهذه المخالفات.

The Authors declare That there is no conflict of interest

References

First: books

1. Zanganeh. Ismail, Environmental Administrative Law, a comparative analytical study (Al-Halabi Legal Publications, Beirut| 2012).
2. Al-Baz. Daoud, Protecting Public Tranquility as an Address to the Modern Problem in France and Egypt (Noise), A Comparative Study in Environmental Administrative Law and Islamic Law (Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria| 2004).

3. Muhammad. Senegha, Administrative Control for Environmental Protection, a comparative analytical study (Dar Al-Kutub Al-Qanuni, Cairo| 2014).
4. Mukhlif, Arif, Environmental Administration (Administrative Protection of the Environment), (Dar Al-Yazouri for Publishing and Distribution, Amman| 2007).
5. Issawi. Abdel-Rahman, in Environmental Psychology (Al-Ma'arif Establishment, Alexandria| 1997).
6. Al-Sheikhli. Abdul Qader, Environmental Protection in Light of Sharia, Law, Administration, Education and Media (1st edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut | 2009).
7. Al-Debs. Issam, the administrative judiciary and its oversight of administrative work, a comparative study ,1st edition, (Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman| 2010).
8. Al-Azmi. Eid, Administrative Protection of the Environment (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 2009)
9. Al-Helou. Maged, Environmental Protection Law in Light of Sharia (New University House, Alexandria| 2009).
10. Allawi .Maher, Administrative Decision (Saddam Law School| 1991)
11. Allawi .Maher, Mediator in Administrative Law (Dar Ibn Al-Atheer for Printing and Publishing, University of Mosul |2009).
12. Fouda. Muhammad, The Legal System for Administrative Punishments (Dar Al-Ja'aa Al-Jadida, Alexandria| 2007).
13. Hamadi. Mustafa, Civil and Tort Liability for Environmental Damage, 1st edition, (Hamada Foundation for University Studies for Publishing and Distribution, Irbid, Jordan| 2011).

14. Al-Jubouri. Najeeb, Administrative Law, first edition, (Yadgar Library, Sulaymaniyah| 2015).
15. Al-Ajmi. Nasser, Public Administrative Penalties in Kuwaiti and Comparative Law (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 2010).
16. Kanaan. Nawaf, Administrative Law, 1st edition, (Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman| 2002).

Second: - Letters and dissertations

1. Al-Shaibani. Ahmed, Administration's Responsibility for Administrative Control Works in Normal Circumstances (PhD thesis, College of Law, University of Baghdad| 2012).
2. Jassim. Imad, Administrative Authority in Environmental Control in the Environmental Protection and Improvement, comparative study (Master's thesis, Teachers Institute for Postgraduate Studies, Najaf | 2016).
3. Yahya. Ounas, Legal Mechanisms for Environmental Protection in Algeria, (PhD thesis in public law, Abu Bakr Belkaid University, Talisman| 2007).

Third: Research

1. Al-Badiri. Ismail & Ibrahim. Hawraa, Legal Methods for Protecting the Environment from Pollution, a Comparative Study (Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal of Legal and Political Sciences, University of Babylon, Second Issue, Sixth Year | 2014).
2. Al-Abdi. Rana, Means of Management in Environmental Protection (Resalat Al-Huqoq Journal, College of Law, University of Karbala, third year, second issue| 2011).

3. Qatafa. Alaa, The role of administrative penalties in protecting the environment, a comparative study (Kufa Journal of Legal and Political Sciences, College of Law, University of Kufa, Volume (1), Issue 15 | 2013).
4. Ghannam. Muhammad, Criminal Administrative Law and the Difficulties That Prevent Its Development (Journal of Law, Kuwait University, Issue (1), Year (18) | 1994).
5. Shehadeh. Musa, Prevention of Environmental Risks in the United Arab Emirates (Journal of Law issued by the College of Law, University of Bahrain, Volume Five, Supplementary Issue 11| 2008).
6. Kanaan. Nawaf, The Role of Administrative Control in Protecting the Environment, University of Sharjah (Journal of Sharia and Human Sciences, Volume 3, Issue 1, | 2006).

Fourth: Iraqi constitutions and laws

1. Constitution of 2005.
2. Public Meetings and Demonstrations Law No. (115) of 1959.
3. Noise Prevention Law No. (21) of 1966.
4. Penal Code No. 111 of 1969.
5. Law regulating the use of prohibited external roads and highways No. (55) of 1981.
6. Public Health Law No. (89) of 1981.
7. Labor Law No. (71) of 1987.
8. The dissolved Coalition Provisional Authority Order No. (19) of 2003.
9. The dissolved Coalition Provisional Authority Order No. (86) of 2004.

10. Fines Amendment Law No. (6) of 2008.
11. Ministry of Environment Law No. (37) of 2008.
12. Law for the Protection and Improvement of the Environment in the Kurdistan Region - Iraq No. (8) of 2008.
13. Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009.
14. Labor Law No. 37 of 2015.
15. Noise Control Law No. 41 of 2015.
16. Traffic Law No. 8 of 2019.

Fifth: Non-Iraqi laws

1. Egyptian Law No. (453) of 1954 regarding industrial and commercial works and other places related to convenience, harmful to public health, and dangerous, as amended by Law No. (359) of 1956.
2. Decree Law No. 9 of 1969 regarding Egyptian street vendors.
3. Egyptian Street Vendors Law No. (174) of 1981
4. Egyptian Loudspeaker Use Law No. 45 of 1949, amended by Law No. (129) of 1982.
5. Egyptian Environment Law No. (4) of 1994.
6. Egyptian Traffic Law No. (66) of 1973, amended by Law No. (55) of 1999
7. Egyptian Environmental Protection Law No. (9) of 2009.

Sixth: Regulations, instructions and data

1. Statement of the Iraqi General Traffic Directorate No. (4) of 1976.
2. Instructions for renewing the level of noise emitted from musical and singing bands' devices and equipment in tourist facilities No. (2) of 1993.
3. Statement of the Iraqi General Traffic Directorate No. (10) of 2008

4. Internal regulations for the formations of the Ministry of Environment (1) for the year 2011.
5. Environmental Protection Fund Instructions No.(1) of 2013.