وسائل الإدارة الوقائية لحماية التراث الثقافي والطبيعي في العراق "دراسة مقارنة"

Means of preventive management to protect the cultural and natural heritage in Iraq"Comparative study"

أ.د. سعيد علي غافل الشبلي

نبذة عن الباحث :
استاذ القانون الاداري وعميد كلية القانون – جامعة الكوفة

م.م. وسام رزاق فليح الزيدي

نبذة عن الباحث :
كلية القانون – جامعة ذي قار

تاريخ استلام البحث :
٢٠٢٠/٠١/٣٠
تاريخ قبول النشر :
٢٠٢٠/٠٣/٠١

الكلمات الافتتاحية :
وسائل الادارة الوقائية ، حماية ، التراث الثقافي، التراث الطبيعي.
Means of preventive management to protect , protect , cultura,l natural, heritage

Abstract

Heritage is one of the most important elements of the civilization of peoples and their culture and treats its past and takes pride in its civilization and its former glory, so what is expressed by civilization from its heritage and history is a set of stories and traditions, because this represents the accumulation of a set of experiences and experiences that constitute a legacy of society extending through its predecessors to the present time. And that caring for the cultural heritage through organizing the necessary legal protection leads to preserving a part of replace if it is lost or damaged. Administrative police are divided into two categories (preventive and curative) that the administration can use to maintain public order if it is incorrect. The administration can use these methods to protect heritage, because protecting public order includes protecting the archaeological and heritage environment. In this research, we will focus on explaining preventive administrative control means to protect cultur al and natural heritage, through which the administration exercises its authority to protect and preserve the heritage from the damage caused by the Assaults that occur on it

المقدمة

أولا : موضوع البحث وأهميته :

يعد التراث من اهم العناصر الاساسية لحضارة الشعوب وثقافتها الوطنية ، وتعتد الشعوب بماضيها وتتفاخر بحضارتها وامجادها السابقة ، فإنجاز اي حضارة انسانية يعرف من خلال تراثها الذي يعبر عن تأريخها ويحكي قصصها وافعالها ، فهو يمثل الرصيد الدائم من التجارب والخبرات التي يرثها الانسان والمجتمع عن اسلافه ويستمد منها القدرة لمواجهة الحاضر ، وتصور المستقبل بوصفه من اهم مكونات الذاكرة البشرية الممتدة عبر التاريخ . لذا فإن اهمال هذا الارث الحضاري وعدم الاهتمام به وتأمين الحماية القانونية له يعني انقطاع ومحو جزء من ذاكرة الامة وتاريخها الذاتي والذي لا يمكن تعويضه ان فقد او اتلف ، فالتراث يمتلك قيمة استثنائية لا تقف عند متعة مشاهدته فحسب بل تعني استعادة تاريخ وحضارة الامة ، فإذا هلك او تعرض للضياع ضاعت معه تلك الحضارة.

وتمتلك السلطة الادارية وسائل ضبط متعددة (وقائية وعلاجية) لتحقيق الغاية الاساسية المتمثلة بالحفاظ على النظام العام او اعادته الى نصابه عند اختلاله . ويمكن الاستعانة بهذه الوسائل لحماية التراث لان حماية النظام العام يشمل بجزء منه حماية البيئة الاثرية والتراثية . ولمعرفة وسائل الإدارة الضبطية في حماية التراث الثقافي والطبيعي سوف نتطرق لها في هذا البحث الذي سيسلط الضوء على دراسة وسائل الإدارة الوقائية دون العلاجية ، والتي يتمثل فيها دور الضبط الاداري بعمل كل ما من شأنه وقاية التراث والمحافظة عليه من التجاوزات والاعتداءات والاضرار التي قد تقع عليه ، فالادارة تمتلك وسائل قانونية وقائية متعددة ومتنوعة لتحقيق غايتها بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، وتتمثل بوسائل الضبط الاداري الوقائية الخاصة بحماية التراث ، كالانظمة والتعليمات الإدارية والقرارات الإدارية الفردية والتنفيذ الجبري (استخدام القوة) ، كما أن لهذه الوسائل صور متعددة نصت عليها التشريعات التراثية تتمثل بالحظر والترخيص والالزام والإخطار والترغيب . وتكمن اهمية موضوع الدراسة بصدد وسائل الإدارة الوقائية في حماية التراث الثقافي والطبيعي في انه جاء لتحديد معالم الحماية الادارية للتراث الثقافي والطبيعي من خلال بيان دور الاجهزة الادارية في حفظ التراث بما تمتلكه من وسائل واجراءات وقائية متاحة لها في القوانين والانظمة التراثية لاسيما في هذه الفترة الحرجة والظروف الامنية القلقة التي يشهدها بلدنا العراق ، والتي ادت الى اتساع نطاق التجاوزات وسرقة وتدمير الكثير من تراثه الحضاري والطبيعي خصوصاً في الآونة الاخيرة . لذلك فان موضوع حماية التراث اصبح من القضايا الملحة التي تسترعي اهتمام الباحثين في ميدان الاختصاص .

ثانياً : مشكلة البحث :

لاشك ان الخوض في غمار اي دراسة والبحث في موضوعها لا يخلو من مشكلة ، وبصدد هذا الموضوع تكمن مشكلة البحث في تزايد وتفاقم مشكلة الاعتداءات والتجاوزات المتكررة على مواقع التراث الثقافي والطبيعي ، فإن ما تعرض له العراق لاسيما في الفترة

الاخيرة من حروب وعدم استقرار أدت الى تدمير وتخريب وسرقة الكثير من الآثار والتراث الثقافي للبلد فضلاً عن تزايد الاضرار التي لحقت بمواقع التراث الطبيعي والمحميات الطبيعية ولا ريب في ان هذا الامر بات يهدد تراث البلد بالانهيار والضياع ، هذا من جانب ، ومن جانب اخر تدور مشكلة البحث حول مدى كفاية النصوص القانونية الواردة في قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ والتشريعات التراثية الاخرى في توفير وسائل الحماية الادارية الفعالة للتراث الثقافي والطبيعي ضد ما يتعرض له من تجاوزات واعتداءات ونهب وتدمير ، وفي المقابل ضعف وتراخي دور الاجهزة الادارية المختصة في تنفيذ التشريعات التراثية وتفعيلها .

ثالثاً : منهجية البحث :

سيتم دراسة موضوع البحث بالاعتماد على اسلوب المنهج التحليلي والمقارن للنصوص القانونية الواردة في القوانين والانظمة الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، وسيكون ذلك من خلال استقراء واستعراض النصوص القانونية التي اوردها المشرع بخصوص موضوع الدراسة ومقارنتها بغيرها من تشريعات الدول المقارنة كفرنسا ومصر ، مع التأكيد بشكل خاص على موقف المشرع العراقي الذي يعد محور الدراسة المقارنة .

رابعاً : خطة البحث :

لغرض الاحاطة بموضوع الدراسة سنقسم هذا البحث على مبحثين ، نتناول في المبحث الأول وسائل الضبط الإداري الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، وفي المبحث الثاني سنتناول صور الوسائل الضبطية الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي .

المبحث الأول: وسائل الضبط الاداري الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي

قبل الدخول في غمار هذا الموضوع لابد من بيان مفهوم التراث الثقافي والطبيعي ، ومفهوم الضبط الإداري التراثي . فالتراث لفظ يطلق على نتاج الحضارات وتجارب الانسان السابقة التي ورثتها البشرية خلفاً عن سلف في كل الميادين المادية والمعنوية ، بيد ان مفهوم التراث ظهر بمصطلحات واسماء متعددة في فترات مختلفة من تاريخ الامم ، مثل الاثار ، والممتلكات الثقافية ، والمعابد والاعمال الفنية ، والاشياء الثمينة ، ويعبر التراث عن العادات والتقاليد والممارسات الاجتماعية التي تسود في كل بلد من بلدان العالم والتي بدورها تميزهُ عن غيره من البلدان ، وقد تطور مفهوم التراث من وقت لاخر بصورة تدريجية نتيجةً لتقدم انماط الحياة على المستوى الوطني والدولي ، إذ كان في العقود الماضية يتعلق فقط بالاماكن والاعمال الهامة التي تكتسب قيمة فنية وتاريخية ، اما الان فهو يستعمل على نطاق واسع ليغطي كل شيء يحتوي على اهمية وقيمة عند الناس[1]، وقد عُرّفَ التراث الثقافي لدى البعض من الفقه بأنهُ (ما تركه السلف من الاجداد والاباء للابناء والاحفاد في مختلف مناحي الحياة وفي شتى مجالاتها وميادينها كالثقافة والتاريخ والاداب والحضارة والفن والصناعة والزراعة والعمران والتقاليد والاعراف)[2]، أما التراث الطبيعي فقد عرفه البعض من الفقه الفرنسي بأنه (

الاشياء الناجمة عن قوى الطبيعة والتي لا دخل لارادة الانسان في نشأتها ، كالاشكال الطبيعية والفيزيائية والجبال والاماكن الطبيعية والمناظر من تكوينات بيئية للطبيعة والبحار والانهار والجزر والشلالات والغابات الطبيعية والحدائق والمحميات التي تشمل نباتات نادرة والاماكن التي تحمي السلالات النادرة من الحيوان)[٣].

وتمثل وسائل الضبط الاداري الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي من اهم الاساليب الوقائية لدى الادارة وهي بصدد ممارستها لوظيفة الضبط الاداري ، وهذه الوسائل قد تكون قانونية وتتحدد بأنظمة الضبط الاداري (لوائح الضبط) وقرارات الضبط الفردية ، وقد تكون وسائل مادية متمثلة بالتنفيذ الجبري (استخدام القوة) ، وعلى هذا الاساس فان سلطة الضبط الاداري التراثي لها ان تستخدم احدى هذه الوسائل لحماية التراث والمحافظة عليه ، كما لها حرية اختيار الوسيلة المناسبة التي تنسجم من مهمتها في تحقيق الحماية[٤].

ولما كان الضبط الاداري التراثي يمثل نشاطاً ادارياً يهدف الى حماية جزء من عناصر النظام العام في المجتمع (حماية البيئة الاثرية والتراثية) ، الا ان هذه الفكرة قد يكتنفها الغموض والابهام ، وهذا الامر يقتضي بيان تعريف الضبط الاداري التراثي ابتداء وبشيء من الايجاز ، ثم البحث بعد ذلك في وسائل الضبط الاداري الخاصة بحماية التراث. فالضبط الاداري لغةً له معاني متعددة في اللغة العربية ، اذ نلاحظ ان قواميس اللغة تحتوي على معاني متباينة لمصطلح الضبط ، والضبط يأتي بمعنى الحفظ ، وضبط الشيء اي حفظه بالحزم حفظاً بليغاً ، ورجل ضابط : اي حازم او شديد[٥]. ويشتق من كلمة الضبط ، (الضابطية) ومفردها ضابط ، ويقصد بها جند الوالي المكلفين بجمع الاموال والمحافظة على الامن ، والقبض على المتهمين واحضارهم امام السلطات المختصة[٦].

وفي اللغة الفرنسية يقابل الضبط الاداري مصطلح (Lapolice administrative) ويقصد به البوليس الاداري او الشرطة ، كما يعني أيضاً نشاط مراقبة يهدف إلى الحفاظ على السلامة العامة والامن الاجتماعي من خلال حماية النظام العام[٧]. اما المعنى الاصطلاحي للضبط الاداري فإن سكوت التشريعات القانونية في الدول عن ذكر تعريف محدد للضبط الاداري ، ادى الى اختلاف الفقه الاداري وتباين مواقفهم في ذكر تعريف محدد له ، فهو يعرف بانه : وظيفة من وظائف الادارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة ، عن طريق اصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية ، مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية[٨]. وهناك من عرفه بانه : النشاط الذي تتولاه الهيئات الادارية ، ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام ، وهو يتميز بما يترتب عليه من تقييد الحريات الفردية وبما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع[٩]. ويعرفه اخرون بانه : النشاط او مجموعة من التدابير والاجراءات التي تتخذها الادارة ، وتمثل قيداً على حريات الافراد بقصد تنظيم هذه الحريات والمحافظة على النظام العام وحمايته[١٠].

من هذه التعريفات نستنتج ان الضبط الاداري يمارس من قبل السلطات الادارية ضمن اطار النصوص القانونية التي تحدد اختصاصات تلك السلطات في مختلف الظروف بقصد المحافظة على النظام العام ، والضبط الاداري يمثل ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنها في كافة المجتمعات ، وذلك بسبب اتصالها المباشر بحقوق الافراد وحرياتهم العامة وقد خضعت هذه الفكرة لتطورات متلاحقة وفقاً للتغيرات الحاصلة في المجتمع من النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية[١١].

وجدير بالذكر ان الفقه الاداري لم يورد تعريف خاص بالضبط الاداري التراثي ، وكل ما ذكره عن هذا النوع من الضبط بانه يدخل ضمن اطار الضبط الاداري الخاص[١٢]، ويقسم الضبط الاداري بصورة عامة الى نوعين :

الاول : الضبط الاداري العام وهو الذي يهدف الى حماية النظام العام بعناصره التقليدية الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة ، ومن خلاله تتخذ السلطة الادارية الاجراءات اللازمة لحماية المجتمع من الخطر والامراض والضوضاء وكل ما يخل باستقرار النظام العام ، سواء كان ذلك على مستوى الدولة بأكملها او على المستوى الاقليمي او المحلي لها[١٣].

الثاني : الضبط الاداري الخاص وهو يتحقق بقوانين خاصة يضعها المشرع لتنظيم بعض أنواع النشاط الإداري ويعهد بها إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق اهداف محددة ، وهذه الاهداف قد تكون جزء من اهداف الضبط الاداري العام ومع ذلك يعهد بها المشرع الى جهة ادارية خاصة ، وقد تختلف اهداف الضبط الاداري الخاص عن اطار اهداف الضبط الاداري العام كالضبط الاداري الخاص بالآثار والتراث الثقافي والطبيعي الذي يستهدف حفظ الاثار والتراث وحمايتها والضبط الاداري الخاص بالمحميات الطبيعية والصيد الذي يستهدف الحفاظ على التنوع الاحيائي والطبيعي وحماية الكائنات الحية[١٤].

وبناءً على ذلك لا تطلق عبارة الضبط الاداري الخاص الا على الضبط الذي تنظمه وتحكمه نصوص قانونية وانظمة خاصة تحدد الجهة الادارية التي تكلف بممارسة بعض اوجه نشاط الضبط الاداري العام ، ويمكن القول ان الضبط الاداري الذي تتولاه السلطة الادارية للآثار والتراث بشأن المحافظة على التراث الثقافي والطبيعي يعد ضبطاً ادارياً خاصاً ، وذلك لوجود قانون خاص يحكمه وينظم اختصاصات وسلطات الادارة التي تمكنها من المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره في المواقع التراثية. وفي ضوء ما تقدم يمكننا القول بأن الضبط الاداري التراثي يعرف بانه (نشاط اداري تمارسه الجهة الادارية المختصة بحماية الاثار والتراث بهدف حماية التراث ومنع الأضرار به وذلك من خلال الوسائل والإجراءات- الوقائية والعلاجية- المقررة لها بمقتضى نظام قانوني خاص بها). وبعد بيان مفهومي التراث ، والضبط الاداري التراثي ، صار لزاماً علينا ان نتناول وسائل الضبط الاداري الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي وسيكون ذلك من خلال مطلبين ، نتناول في المطلب الأول القرارات الإدارية التراثي ، وفي المطلب الثاني نتناول التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي .

المطلب الأول: القرارات الإدارية التراثية

أن حقوق وحريات افراد المجتمع بعد اقرارها دستورياً يتم تنظيم ممارستها من قبل المشرع العادي من خلال وضعه للقواعد القانونية التي يسنها عن طريق السلطة التشريعية في الدولة ، غير أن المشرع قد لا يستطيع الالمام بكافة التفاصيل والاحاطة بتفرعات حقوق وحريات الافراد من حيث تنظيمها وترتيبها ، الامر الذي يستلزم وجود وسيلة قانونية تستكمل النقص التشريعي بشأن تنظيم الحقوق والحريات وبشكل يضمن الحفاظ على النظام العام ، وهذا ما كان سبباً في ظهور ما يعرف اليوم بأنظمة الضبط الاداري (لوائح الضبط) والقرارات الإدارية الفردية ، كإحدى الوسائل القانونية والوقائية لتنظيم ممارسة الحريات بغية المحافظة على النظام العام[١٥]. وعلى ضوء ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين وكالاتي :

الفرع الاول: انظمة وتعليمات الضبط الاداري التراثي[١٦]

أن انظمة الضبط الاداري التراثي تعد من الوسائل التي يمكن ان تلجأ اليها سلطات الضبط الاداري التراثي لحماية التراث الثقافي والطبيعي ، لذا فان الدراسة تتطلب منا ان نبحث أولاً في تعريف انظمة الضبط الاداري التراثي ، وثانياً شروط اصدار أنظمة الضبط الإداري التراثي .

أولا/ تعريف أنظمة الضبط الإداري التراثي : تعد أنظمة الضبط الإداري من أهم الوسائل الوقائية التي تلجأ إليها الإدارة وابرز مظاهر سلطتها ، إذ عن طريقها تضع سلطة الضبط الإداري قواعد عامة مجردة تكون مقيدة لبعض اوجه النشاط الفردي بقصد حماية النظام العام[١٧]. وبصورة عامة تعرف انظمة الضبط بانها قرارات ادارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة تصدر عن السلطة التنفيذية المختصة لتنظيم النشاط الفردي وبعض الحريات بهدف حفظ النظام العام بعناصره المعروفة[١٨]. وهناك من الفقه الاداري من عرف انظمة الضبط بانها (اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الامن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة)[١٩].

ومن الفقه الاداري في العراق من عرف أنظمة الضبط بانها (قواعد عامة موضوعية مجردة تضعها هيئات الضبط الاداري تقيد بها بعض اوجه النشاط الفردي في سبيل تحقيق غاية محدودة هي المحافظة على النظام العام ويتعرض من يخالفها للعقوبة الجزائية)[٢٠]. ومن خلال هذه التعريفات يتبين ان انظمة الضبط الاداري تتميز بصفة العمومية والتجريد ، وهي في حقيقتها تمثل تشريع ثانوي يقوم الى جانب التشريع البرلماني ، لكنه يصدر عن الادارة ، فهي تطبق على افراد غير محددين بذواتهم واشخاصهم وانما بصفاتهم ، وتتسم بطابع الثبات النسبي ولا تستنفد موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة او فرد معين بل تبقى قائمة وقابلة للتطبيق طالما توافرت شروط تطبيقها[٢١]. كما ان هذه الانظمة تمس حقوق الافراد وتقيد حرياتهم ، ويترتب على مخالفتها فرض بعض العقوبات الجزائية وهو ما يضفي على انظمة الضبط الاداري طابعاً خاصاً كتلك التي تتعلق بمراقبة الاعمال الخطرة والوقاية من

الامراض المعدية والاوبئة ، وانظمة المحلات الخطرة ، وانظمة المرور والانظمة الخاصة بحماية الاثار ومواقع التراث[٢٢].

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول بأن انظمة الضبط التراثي تعرف بانها (قرارات ادارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة مجردة تصدر عن هيئات الضبط الاداري للآثار والتراث ، بهدف المحافظة على النظام العام بالقدر الذي يتعلق بحماية وصيانة التراث الثقافي والطبيعي). وهذا النوع من الضبط الاداري يستهدف المحافظة على المواد الاثرية والتراثية والمواقع التراثية الثقافية والطبيعية والمواقع السياحية ، ويبرز دور سلطة الضبط الاداري في مجال حماية التراث من خلال ما تسعى اليه الادارة من تقييد نشاط الافراد بالعديد من الصور التي تحقق هذه الحماية ، لما للتراث من ارتباط يدخل في هوية الامة ، فالتراث يمثل العنصر الثقافي للأمم والوجه الحقيقي لتاريخها ومعالمها الحضارية ، ولتنظيم النشاط الاداري الخاص بالتراث تستطيع سلطة الضبط الاداري اصدار قرارات تنظيمية تتضمن حالات المنع او الحظر والترخيص والاخطار المسبق[٢٣].

وقد صدرت بعض اللوائح التي تهتم بحماية التراث الثقافي والطبيعي في مصر ، منها اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاثار رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل ، التي صدرت بموجب قرار وزير الثقافة رقم (٧١٢) لسنة ٢٠١٠ ، استناداً الى ما نص عليه هذا القانون الذي جاء فيه (يصدر الوزير اللائحة التنفيذية لهذا القانون وغيرها من القرارات اللازمة لتنفيذه)[٢٤]. وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٦٧) لسنة ١٩٨٣ الخاص بتنفيذ احكام قانون المحميات الطبيعية رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣، واللائحة الداخلية لصندوق المحميات الطبيعية التي صدرت بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٤٠) لسنة ١٩٩٠[٢٥]. اما في العراق قد تم اصدار التعليمات رقم (٣) لسنة ١٩٩٥ الخاصة بتنظيم تداول وبيع التحف والمواد التراثية[٢٦]. وذلك استناداً الى احكام المادة (٢٦) من قانون وزارة الثقافة والاعلام رقم (٩٤) لسنة ١٩٨١ التي نصت على انه (يجوز اصدار انظمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون ، وللوزير اصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكامه). ونظمت هذه التعليمات تشكيل لجنة وزارية تنظر في طلبات منح اجازات محلات بيع المواد التراثية ، وحظرت تداول المواد واللقى الاثرية في المحلات.

كما ان مجلس الوزراء العراقي اصدر النظام رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الخاص بحماية المحميات الطبيعية والتنوع الإحيائي والتراث الطبيعي تنفيذاً لأحكام الفقرة (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ ، والمادة (٤/خامس عشر ، سادس عشر ، عشرون) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ ، والمواد (١٨/أولاً ، ٣٨) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ ، وبموجب هذا النظام تم انشاء (اللجنة الوطنية للمواقع الطبيعية المحمية) كإحدى سلطات الضبط الاداري التابعة الى وزارة البيئة ، التي تمارس دورها في حماية وصيانة مواقع المحميات الطبيعية والتراث الطبيعي[٢٧]. وذلك باتخاذ وسائل واجراءات الضبط الاداري الوقائية كحظر ومنع القيام ببعض الافعال التي من شأنها الاضرار بالمواقع الطبيعية المحمية او بالتنوع الاحيائي للكائنات الحية النباتية أو الحيوانية ، او منح الموافقات والرخص الادارية الخاصة بالقيام ببعض الافعال واقامة المخيمات او

ممارسة اي انشطة اقتصادية او تجارية او زراعية في المواقع الطبيعية المحمية ومنها مواقع التراث الطبيعي[٢٨]. كما تم اصدار التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٦ الخاصة بتشكيلات الهيئة العامة للاثار والتراث ومهامها ، استناداً الى احكام قانون الهيئة العامة للآثار والتراث رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٠ الذي نص على انه (للوزير اصدار التعليمات المقتضاة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون)[٢٩]. وتم اصدار هذه التعليمات لتنظيم هيكلية السلطة الادارية التي تعني بحماية الاثار والتراث ، وبيان صلاحياتها. ومن الأنظمة التراثية في هذا الشأن ايضا البيانات التي تصدر من الوزير المختص كالقرار رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤ الصادر من وزير الثقافة والاعلام الذي منع بموجبه اخراج المواد التراثية الاتية : (١. تصدير الاعمال الفنية وهي اعمال الرواد ٢. الاعمال المتحفية ٣. الاعمال المزورة ٤. الاعمال الفنية غير العراقية ٥. الاعمال التجارية التي تسيء لمستوى الفن التشكيلي العراقي)[٣٠].

ويتضح لنا مما تقدم ان انظمة الضبط الاداري التراثي ما هي الا قرارات ادارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة مجردة تضعها سلطات الضبط الاداري المختصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي في سبيل المحافظة على النظام العام ، والضبط الاداري التراثي ما هو الا جزء من الضبط الاداري الخاص ، لان الادارة تستهدف فيه اغراضاً اخرى غير الاغراض التقليدية التي تدخل في مدلول النظام العام الذي يمثل موضوع الضبط الاداري العام[٣١]. فهذا النوع من الضبط الاداري يستهدف بالدرجة الاساس المحافظة على التراث بنوعية الثقافي والطبيعي. وبالرغم من ان المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ قد منح مجلس الوزراء صلاحية اصدار الانظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين ، الا انه لم يتم اصدار الانظمة الخاصة بتنفيذ احكام قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ ، ويفضل ان يقوم مجلس الوزراء بإصدار الانظمة اللازمة لتنفيذ احكام القانون وتحديد سلطات الضبط الاداري المركزية والمحلية التي تعني بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، ووسائل الضبط الوقائية والعلاجية التي تمكنها من تحقيق اهدافها.

ثانياً : الشروط الواجب توفرها في انظمة الضبط الاداري التراثي : ان انظمة الضبط الاداري التراثي لا تختلف عن غيرها من الانظمة أو اللوائح الادارية ، اذ تعد قرارات ادارية تسري عليها الاحكام العامة لهذه القرارات ، وكل ما في الامر ان انظمة الضبط الاداري تتميز عن غيرها من القرارات بتخصيص وتحديد اهدافها ، لذا لا يمكن ان تتجاوز هذه الاهداف والا جاز الطعن بها امام القضاء الاداري لأنها تصبح مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة[٣٢]. ويشترط لمشروعية انظمة الضبط الاداري التراثي تحقيق عدة شروط اساسية منها :

١. عدم مخالفة انظمة وتعليمات الضبط الاداري التراثي لأحكام القانون سواء من الناحية الموضوعية ام الشكلية ، لان هذه الانظمة والتعليمات ما صدرت الا لسد النقص التشريعي الذي قد يظهر من خلال التطبيق او لتوضيح كيفية تطبيقه ، لذا يجب ان لا تتعارض الانظمة الادارية مع التشريع لأنها تأتي في مرتبة ادنى منه من حيث تدرج القواعد القانونية التي تشكل الهرم والنظام القانوني للدولة ، ذلك تطبيقاً لمبدأ

المشروعية[٣٣]. ومن باب أولى فان انظمة وتعليمات الضبط التراثي يجب ان تتقيد بنصوص الدستور وان لا تخالفها ، لان القواعد الدستورية تأتي في قمة الهرم القانوني وتسمو على غيرها من النصوص ، وهذا ما اكده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ [٣٤]. واستنادا الى ذلك يعد باطلاً كل نص او قاعدة قانونية ترد في الانظمة والتعليمات التراثية ، اذا صدرت بشكل يخالف احكام الدستور والقانون.

٢. يشترط ان تصدر انظمة وتعليمات الضبط الاداري التراثي في صورة قواعد عامة مجردة تميزها عن قرارات الضبط الفردية التي تعالج حالات فردية خاصة ، ولو صدرت القرارات التنظيمية على غير هذه الصورة ستنتفي عنها صفة الانظمة او التعليمات وتتحول الى مجرد قرار اداري فردي اذا توافرت اركانه[٣٥]. ومن الامثلة على الانظمة والتعليمات الصادرة بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، تلك التي تحظر تداول المواد واللقى الأثرية (الملتقطات) في محلات بيع التحف والمواد التراثية ، والانظمة التي تمنع الاشخاص من القيام بالأفعال التي من شأنها الاضرار بمواقع التراث الطبيعي والمحميات الطبيعية ، والتي تحظر ممارسة اي نشاط اقتصادي او تجاري او زراعي داخل هذه المواقع من دون ترخيص من الجهة الادارية المختصة ، فهذه الانظمة لا تخاطب اشخاص معنيين بذواتهم ، بل هي موجهة الى مجموعة اشخاص معينين بصفاتهم بغض النظر عن ذواتهم.

٣. ينبغي ان تطبق انظمة الضبط التراثي بشكل متساوي على جميع الاشخاص الذين تتوافر فيهم شروط تطبيقها ، وعلى سلطات الضبط الاداري ان تلتزم بمساواة الافراد بالأوامر والنواهي دون افراد احدهم او بعضهم بمعاملة خاصة طالما تساووا في المراكز ، وتطبيقاً لذلك يمتنع على الادارة اصدار انظمة وتعليمات من شأنها تقييد نشاط معين بذاته باعتباره مهدداً للنظام العام مع اعطاء الحرية لنشاط اخر لا يقل عنه تهديداً لهذا النظام ، لان ذلك يخل بقاعدة المساواة[٣٦].

الفرع الثاني: القرارات الادارية الفردية

تمارس سلطات الضبط الاداري التراثي نشاطها بالمحافظة على التراث الثقافي والطبيعي عن طريق اصدار قرارات الضبط الفردية ، التي تمثل الوسيلة الوقائية الثانية بعد انظمة الضبط الاداري ، وهي غالباً ما تصدر استناداً لنصوص صريحة يرد النص عليها في القانون او الانظمة والتعليمات ، ولبيان مفهوم قرارات الضبط التراثي الفردية سنقسم هذا الفرع الى فقرتين وكالاتي :

أولاً : تعريف قرارات الضبط الاداري التراثي الفردية : ان وضع قواعد عامة مجردة سواء كان ذلك بقانون او بأنظمة وتعليمات أمر غير كافي لتنظيم نشاط الادارة والافراد ، فإن الامر يحتاج الى تطبيق فردي يطبق على شخص معين بذاته او اشخاص محددين بذواتهم او على حالات ووقائع محددة بذاتها ، وهذا الامر لا يتحقق الا عن طريق اصدار القرارات الادارية الفردية التي تمثل ترجمة عملية وتجسيد مباشر للقواعد العامة المجردة الواردة في الانظمة والتعليمات[٣٧]. ويقصد بالقرارات الادارية الفردية كوسيلة من وسائل الضبط الاداري تلك التي تفصح عنها الجهة الادارية المختصة بإرادتها المنفردة ، بما لها من

سلطة عامة لتطبيقها على فرد او افراد محددين بذواتهم لغرض المحافظة على النظام العام[٣٨]. وقد تتضمن قرارات الضبط الفردية امراً بالقيام بعمل شيء معين ، كالأمر الذي يصدر من السلطة الادارية بهدم منزل آيل للسقوط او بهدم بناء او بإزالة مشروع تم اقامته في موقع للتراث الثقافي او الطبيعي بشكل مخالف للقانون والانظمة ، وقد يتضمن القرار الفردي امتناع عن القيام بعمل معين كالقرار الذي يمنع التعامل بتحفة اثرية معينة يملكها احد الأشخاص خلافا للقانون[٣٩]. والقرار الإداري الذي يمنع اقامة صيانة وتوسيع لمشروع اروائي وبزل للأراضي الزراعية في منطقة معينة لكونه يؤثر ويسبب ضرر لمنطقة اثرية وتراثية بالقرب منه[٤٠].

وقد يتضمن القرار الفردي منح رخصة وموافقة للقيام بعمل معين او مزاولة نشاط معين وفقاً للشروط التي يحددها القانون. كالقرار المرقم (١١٣٠) في ٢٠١٨/١٢/١٨ الصادر من دائرة مفتشية آثار وتراث ذي قار الذي جاء في حيثياته (بعد اجراء الكشف الموقعي والمرفق طياً من قبل دائرتنا على المكان المخصص لنصب محطة كهرباء جديدة في محافظة ذي قار ... من قبل شركة GE الامريكية ضمن مقاطعة ٥ العويجة حيث تبين من خلال الكشف بانها خالية من المعالم الاثرية والتراثية فلا مانع لدينا من اعطاء الموافقة قدر تعلق الامر بدائرتنا على التخصيص المذكور اعلاه ، على ان تتوقف الجهة المستفيدة او المنفذة عن العمل في حال ظهور اي معالم اثرية او تراثية ، ويتم اخبار دائرتنا فوراً وبخلاف ذلك تعد الموافقة ملغاة وتتحمل الجهة المستفيدة التبعات القانونية المنصوص عليها في قانون الاثار والتراث النافذ رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢) [٤١]. او قد يتضمن مخاطبة للجهات المعنية بضرورة توفير الحماية اللازمة لمواقع التراث ، ومن الامثلة على ذلك مطالبة وزارة الثقافة والسياحة والاثار ، الجهات الاخرى بتوفير مطارات خارج حدود المواقع الاثرية والتراثية وبمسافات مدروسة وامنة بشكل يبعد تأثير الاهتزازات عن المواقع الاثرية والتراثية ، فبالنسبة لمدينة اور الاثرية يقع المطار على مسافة قريبة جداً من الموقع الاثري مما يجعله يهدد هذا الموقع بالضرر[٤٢]. ولا تختلف قرارات الضبط الفردية عن بقية القرارات الادارية الاخرى الا فيما يتعلق بتحديد اهدافها وغاياتها ، وبذلك فهي تخضع لقواعد المشروعية العامة التي تحكم كافة القرارات الادارية[٤٣]. ومن خلال كل ما تقدم يمكن تعريف قرارات الضبط الاداري التراثي الفردية بانها (القرارات او الاوامر الادارية الصادرة عن سلطات الضبط الاداري التراثي والخاصة بفرد او مجموعة افراد محددين بذواتهم بهدف الحفاظ على التراث الثقافي والطبيعي) ، ومن الامثلة على ذلك الامر الصادر من السلطة الادارية للاثار والتراث بمنح رخصة لغرض انشاء مجمع سكني خاص بمنتسبي شركة خطوط الانابيب النفطية[٤٤]. والامر الإداري الصادر من وزارة البيئة – مديرية بيئة ذي قار- بمنع إنشاء مقالع ترابية في منطقة الاهوار (هور ابو غزيلات/قضاء الجبايش) لكون هذه المناطق تم ادراجها كمواقع للتراث العالمي الطبيعي وان هكذا انشاءات تؤثر على سلامة الموقع وتعرضه للخطر[٤٥]. والامر الصادر بمنع دخول احد الافراد للصيد داخل المحميات الطبيعية ، والامر الصادر بمنع اقامة المخيمات داخل مواقع التراث الطبيعي والمحميات الا بعد الحصول على ترخيص من قبل الجهة المختصة[٤٦]. وفي

هذا المجال نجد ان دائرة الاثار والتراث في بغداد قد امتنعت عن منح الاجازة لهدم او اعادة بناء الكثير من المعالم الاثرية والتراثية المسجلة ، كمقاهي بغداد التراثية (مقهى الزهاوي ، والشابندر ، والتجار ، وجزيرة العرب ، وجميلة ، ومقهى العروبة ، وسوق الصفارين في بغداد) ، والكثير من الخانات التراثية ، لكن البعض منها لم ينجو من محاولات التجاوز والتخريب والتشويه ، كخان الكتان التراثي الذي يقع في منطقة حفاظ مشمولة بكتاب ديوان الرئاسة المرقم ق/٨/٣٣٥١١ في ١٩٨٩/٦/٢٠ ضمن العديد من الابنية التراثية والاثرية المحيطة به كالمدرسة المستنصرية والمدرسة المرجانية وخان الكبجية وخان الباججي وخان جفان ، وهو من بقايا المدرسة النظامية المشهورة وهذه المنطقة تشكل نسيجاً تراثياً موحداً[٤٧]. وتعد قرارات الضبط التراثي الفردية من اكثر وسائل الضبط الاداري استخداماً ، وذلك لان انظمة الضبط الاداري قد لا تشمل جميع التفاصيل التي يمكن ان تبين اوجه الاخلال بالنظام العام ، لصدورها بشكل سابق على النشاط الذي تنظمه ، في حين ان قرارات الضبط التراثي الفردية تصدر بصورة معاصرة او لاحقة للنشاط[٤٨]. واهم ما يؤخذ على المشرع العراقي في قانون الآثار والتراث رقم (٥٥) انه لم يمنح هيئات الضبط الإداري المحلية في المحافظات الصلاحيات الواسعة في اتخاذ القرارات التراثية بما يتناسب مع خطورة المهام الملقاة على عاتقها في حفظ وحماية التراث الثقافي والطبيعي ، ونأمل من المشرع تعديل القانون وذلك بإضافة صلاحيات حقيقية لهيئات الضبط المحلية تتخذها عند ممارسة مهامها دون الرجوع إلى الهيئات المركزية .

ثانياً : الشروط الواجب توفرها في قرارات الضبط الإداري التراثي الفردية : لضمان تحقيق مشروعية قرارات الضبط التراثي الفردية ، ينبغي أن تتوفر فيها عدد من الشروط والضوابط القانونية التي تحقق مشروعيتها بحيث يترتب على تخلف احداها عدم المشروعية لهذه القرارات ، ومن ثم تكون عرضة للطعن فيها امام القضاء الاداري ، ويمكن اجمال هذه الشروط بالاتي:

١. ينبغي ان تصدر قرارات الضبط الإداري التراثي الفردية في حدود المشروعية القانونية ، اي يجب ان تصدر بشكل يتوافق مع احكام القانون والانظمة والتعليمات المنظمة لنشاط الضبط الاداري[٤٩]. وهذا الشرط يتفق مع القواعد العامة التي تحكم مبدأ المشروعية ، والتي توجب خضوع القاعدة الادنى للقاعدة الاعلى منها درجة ضمن التدرج القانوني للقواعد القانونية المطبقة داخل نطاق الدولة ، اذ تأتي القواعد الدستورية على قمة الهرم القانوني وتأتي بعدها القواعد التشريعية ثم تتبعها الانظمة وبعدها القرارات الفردية ، ويترتب على ذلك ان لا تخالف قرارات الضبط الفردية ما يعلوها من قواعد دستورية او تشريعية او انظمة وتعليمات، والا اصبحت قرارات غير مشروعة وعرضة للالغاء[٥٠].

٢. يشترط ان تستند قرارات الضبط الاداري التراثي الفردية على وقائع مادية حقيقية تبرر اصدارها ، اي ان يكون صدور هذه القرارات مبنياً على وجود وقائع حقيقية قد حصلت فعلاً أي أن تستند إلى سبب صحيح ومشروع يبرر لهيئات الضبط الإداري اصدارها وهذا

الشرط عام ويلزم في كل قرار إداري سواء كان تنظيمياً أم فردياً[٥١]. ويترتب على ذلك عدم مشروعية قرارات الضبط التراثي الفردية التي تصدر استناداً لوقائع غير صحيحة ، مما يجعلها عرضة للإلغاء. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له خاص بقضية (Gomel) في ٤ ابريل (نيسان) ١٩١٤ ، والتي كان موضوعها رفض الإدارة طلباً تقدم به السيد (جوميل) يطلب فيه رخصة بناء في احد ميادين مدينة باريس – استنادا إلى قانون صادر في عام ١٩١١- بحجة أن البناء في ذلك الميدان يؤدي إلى تشويه منظره الاثري والحضاري ، فقضى مجلس الدولة بإلغاء قرار الإدارة بعد أن اتضح أن الميدان المعني ليس اثرا تاريخيا[٥٢]. وقضت محكمة القضاء الاداري في مصر بإلغاء قرار الادارة برفض منح ترخيص بإقامة دار لسينما في مدينة شبرا بقولها (... حيث انه وان كان للسلطة الادارية تقدير قرب المحال العمومية او بعدها عن الاماكن المعدة لإقامة الشعائر الدينية عند منح الترخيص الا ان سلطتها في ذلك ليس مطلقة ، بل يجب ان يقوم قرارها على اساس من الوقائع المادية الصحيحة وان يكون تقديرها للوقائع تقديراً سليماً حسبما تقدم آنفاً ...)[٥٣].

٣. ان تصدر قرارات الضبط الإداري الفردية من السلطة الادارية المختصة قانوناً بإصدارها ، لكونها اكثر من غيرها قدرة ومعرفة بالظروف التي تحيط بممارسة النشاط الاداري الضبطي الخاص بحماية التراث الثقافي والطبيعي والحفاظ عليه ، لذا فهي اقدر من غيرها على تحقيق اهدافها لما تتمتع به من كفاءة ودراية كاملة بالأساليب المتاحة امامها[٥٤].

٤. يشترط أيضاً لصحة قرارات الضبط الإداري التراثي الفردية ان تكون لازمة لحماية النظام العام بقدر تعلق الامر بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، ولهذا تكون هذه القرارات محددة الغاية لان الهدف منها هو حماية النظام العام حصراً ، وهذا ما يميز قرارات الضبط الفردية عن غيرها من القرارات الاخرى ، ويترتب على ذلك ان ابتغاء اي غاية اخرى غير المحافظة على النظام العام يجعل منها قرارات غير مشروعة وجديرة بالالغاء[٥٥].

كما ان هذا الشرط يقتضي وجود نوع من التناسب بين الاجراء المتخذ والحماية المطلوبة اي ان يكون اجراء الادارة متناسباً مع درجة الخلل الحاصل بالنظام والذي ترغب سلطة الضبط الاداري تفاديه، بحيث يترتب على عدم الموازنة بينهما ، عدم مشروعية قرارات الضبط الإداري التراثي الصادرة بها الصدد[٥٦].

ولابد من الاشارة الى ان تقدير مدى توافر الشروط المذكورة الواجب تحققها في قرارات الضبط الإداري التراثي الفردية ، امر يخضع لرقابة القضاء الاداري باعتبارها تمثل قيوداً يتوجب على سلطة الضبط الاداري التقييد والالتزام بها عند اصدار تلك القرارات ، وبمخالفتها تصبح هذه القرارات غير مشروعة وعرضة للالغاء.

المطلب الثاني: التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي

تمتلك سلطات الضبط الاداري التراثي في سبيل حماية التراث الثقافي والطبيعي بالاضافة الى الوسيلتين السابق ذكرهما وسيلة ثالثة تتمثل بالتنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي ، اي استخدام القوة لاجبار الافراد على تنفيذ تلك القرارات بما

يضمن حماية النظام العام ، لذا فإن هذه الوسيلة تعد من اشد اساليب الضبط الاداري واكثرها مساساً بالحريات الفردية ، ففي هذه الوسيلة لا تقوم سلطة الضبط بعمل قانوني ، بل تقوم بعمل مادي يتمثل باستخدام القوة المادية التي تجبر الافراد على الامتثال لقرارات الادارة التنظيمية والفردية[٥٧]. ونظراً لما في هذا الاسلوب الضبطي من قهر وتهديد على حقوق الافراد وحرياتهم الشخصية ، وفيه خروج على القاعدة العامة التي تقضي بعدم اللجوء الى القوة لاقتضاء الحقوق ، اذ لابد من تحقق حالات وشروط معينة يفترض توافرها فيه حتى يمكن اللجوء اليه ، ولبيان مدى استخدام هذه الوسيلة في حماية التراث الثقافي والطبيعي ، فإن الامر يقتضي بيان تعريف التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي ، ثم بيان شروط التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي وحالاته وسيكون ذلك ضمن فرعين :

الفرع الاول: تعريف التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي

يعرف التنفيذ الجبري للقرارات الادارية بانه (حق الادارة في ان تنفذ اوامرها على الافراد بالقوة الجبرية اذا رفضوا تنفيذها اختياراً ، دون حاجة الى اذن سابق من القضاء)[٥٨].

وعرفه البعض من الفقه الاداري بأنه : لجوء هيئة الضبط الاداري الى استعمال القوة في تنفيذ قراراتها بقصد حماية النظام العام من الاضطرابات او لوقف ما اصابه فعلاً من اضطراب ، دون الحصول على اذن سابق من القضاء[٥٩]. وهناك من يرى بان للادارة ان تستخدم وسائل القسر والقوة لتنفيذ القرار الاداري في الاحوال والشروط التي يضعها القضاء والفقه وتمثل سلطة الادارة هذه من اكثر امتيازاتها اهمية اذ تتجلى فيها خصوصية القانون الاداري التي تميزه عن القانون الخاص فالاصل في هذا القانون ان لا يمكن لاحد من اشخاصه اخذ حقه بنفسه اذ لابد من اللجوء الى القضاء لتقرير الحقوق[٦٠].

وبحسب هذه المفاهيم فإن التنفيذ الجبري بوصفه وسيلة من وسائل الضبط الاداري يعد خروجاً على القاعدة العامة التي تقضي بعدم جواز اللجوء الى القوة الا بعد استحصال اذن مسبق من القضاء، لذلك جاءت هذه الوسيلة استثناء على الاصل العام بمنح سلطة الضبط الاداري الحق في استخدامها للحفاظ على النظام العام او اعادته الى نصابه عند اختلاله[٦١]. ومن اهم الاسباب التي تبرر منح سلطة الضبط الاداري الحق باستخدام هذه الوسيلة لتنفيذ قراراتها جبراً على الافراد ، هي الاعتبارات العملية التي تستوجب المحافظة على الصالح العام، وهي الغاية الاساسية من اصدار قرارات الضبط الاداري ، اذ ان البعض من قرارات الادارة تتطلب احياناً سرعة في التنفيذ ، وان الزام سلطة الضبط بوجوب الرجوع الى القضاء للحصول على اذن سابق لتنفيذ قراراتها قد يؤدي الى انتفاء الغاية من اصدار تلك القرارات ، ثم عدم تحقيق الهدف منها ، وهذا الامر يعرض النظام العام للخطر ، لذا كان لابد من الاعتراف بحق الادارة في استخدام هذه الوسيلة[٦٢].

وفي مجال حماية التراث الثقافي والطبيعي يمكن القول بأن وسيلة التنفيذ الجبري تعني أن تمتلك سلطة الضبط الاداري التراثي الحق في استخدام القوة لإجبار الاشخاص على تنفيذ قراراتها واوامرها التراثية سواء كانت تنظيمية ام فردية ، بما يكفل الامتثال لها

واحترامها لحماية التراث ووقايته من المخاطر المحيطة به. ومن الامثلة على ذلك استخدام سلطة الضبط الإداري التراثي القوة المادية لإجبار الافراد على ازالة التجاوز الذي يقع على مواقع التراث الثقافي والطبيعي، واستخدام سلطة الضبط القوة المادية والتحفظ على الطيور والحيوانات النادرة المضبوطة لدى من يحوزها او ينقلها او يتجول بها او يبيعها او يعرضها للبيع من دون الحصول على ترخيص بذلك مع السلطة المختصة(٦٣).

الفرع الثاني: حالات وشروط التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي

يعد التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي من اخطر وسائل الضبط الاداري التراثي على الاطلاق لما يتضمنه من قوة واكراه في تنفيذ اوامر وقرارات الادارة ، فهو يمثل خطورة حقيقية على ممارسة الافراد لنشاطهم وحرياتهم كما انه يمثل استثناء على القاعدة العامة التي توجب لجوء السلطة الادارية الى القضاء لغرض تنفيذ قراراتها ، لذلك نجد ان الفقه والقضاء الاداري قد حرص على ان يقتصر تطبيقه على حالات محددة على سبيل الحصر لا يمكن التوسع بها ، كما ان تطبيقه يجب ان يكون وفق شروط وضوابط محددة تمنع من استعماله في غير ما أعدّ له. وسنعرض حالات التنفيذ الجبري وشروطه وفقاً لما يأتي :

أولا / حالات التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي : وتتمثل بما يلي :

الحالة الاولى : وجود نص قانوني صريح في القانون أو الانظمة والتعليمات يسمح لسلطة الضبط الاداري التراثي باستخدام القوة والتنفيذ الجبري لقراراتها الادارية التراثية ، اذ يخول المشرع للجهة الادارية سلطة تنفيذ قراراتها جبراً على الاشخاص ، دون اللجوء الى القضاء مسبقاً نظراً لأهمية تطبيق بعض القرارات وضرورة الاسراع في تنفيذها(٦٤). ومن الامثلة على هذه النصوص في مجال حماية التراث الثقافي والطبيعي ما اشار اليه المشرع الفرنسي في ظل قانون ٣١ ديسمبر ١٩١٣بشأن الآثار التاريخية المعدل بقانون ٢٥ فبراير ١٩٤٣ ، فهو اجاز للسلطة الادارية المركزية في المحافظات والقرى ان تنزع ملكية العقارات التي تدخل ضمن حدود المواقع الاثرية (اذا كان هذا الاجراء ضروري لعزل العقار الذي جرى او اقترح تصنيفه ضمن المناطق الاثرية ، او لتعديل وضعه او لتنقية بيئته من التلوث او لإبراز قيمته)(٦٥). وما نص عليه المشرع المصري في قانون حماية الاثار رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل بأنه اذا قام صاحب العقار الاثري بهدم جزء من العقار أو كله او رتب عليه اي حق ارتفاق للغير ، او قام بتجديده او تغيير معالمه من دون ترخيص الجهة الادارية بذلك على الجهة الادارية المختصة بحمايته ان تقوم بإعادة الحال الى ما كانت عليه على نفقة المخالف ، وكذلك للجهة الادارية دون الالتجاء الى القضاء ان تقوم بإزالة اي تعد على موقع اثري او عقار اثري بالطريق الاداري ، والزام المخالف بإعادة الوضع الى ما كان عليه وإلا جاز للإدارة تنفيذ ذلك على نفقته(٦٦). واشار المشرع في قانون المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ الى الاعمال والانشطة التي يحظر القيام بها داخل المواقع والمحميات الطبيعية ، ومنح الجهة الادارية المختصة سلطة ازالة المخالفات وذلك بالزام المخالف بإزالة الضرر والاصلاح وتحصيل غرامات ونفقات الازالة بالطريق الاداري وبصفة فورية(٦٧).

اما في العراق فإن قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ ، قد منح الجهة الادارية التي تعني بحماية التراث ، سلطة اخلاء المناطق والمباني التراثية والتاريخية ومحرماتها من الاشخاص والاموال ، عند وجود اي خطر او اعتداء يهدد تلك المناطق والابنية بالضرر. كما نص القانون على انه : (لا يباشر المالك او المتولي اعمال هدم اي من المنشآت المنصوص عليها في المادة (١٠) من هذا القانون او نقلها كلاً او جزءاً او ترميمها او تجديدها او تغييرها الا بعد استحصال موافقة السلطة الاثارية التحريرية ، وبخلاف ذلك تتولى السلطة الاثارية اعادة المنشأ الى ما كان عليه على حسابه مع خضوعه للعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون والحكم بالتعويض ان كان له مقتضى)[٦٨]. وقد جاء في نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ بانه (ثانياً : تتولى ادارة الموقع المهام الاتية:... ز. رصد حالات التجاوز مثل الصيد الجائر او اقامة المخيمات او القيام بتحميل الصخور والمعادن ومواد البناء الاولية او تخريب البيئة الطبيعية ، واتخاذ الاجراءات الرادعة بحق المتجاوزين وحماية المصادر الطبيعية والتراثية وفقاً للقانون ...)[٦٩]. من كل ما تقدم يتبين ان النص الوارد في القانون او الانظمة يكون ملزماً لسلطة الضبط الإداري التراثي ويجب التقيد به وعدم مخالفته ، واذا ورد نص في القانون يشير الى طريق اخر يمكن ان تلجأ اليه سلطة الضبط الاداري لتنفيذ قراراتها ، كالحكم القضائي مثلاً ، ففي هذه الحالة ليس لها الاخذ بهذه الوسيلة.

الحالة الثانية : تتمثل برفض الافراد تنفيذ احكام القانون او الانظمة ولم ينص فيها على الجزاء الذي يمكن ان يترتب على مخالفة هذه الاحكام ، لذا لا يوجد ما يمنع سلطات الضبط الاداري من اللجوء إلى وسيلة التنفيذ الجبري لضمان المحافظة على النظام العام واحترام النصوص القانونية[٧٠]. وقد اجاز القضاء الاداري الفرنسي للإدارة بامكانية استعمال هذه الوسيلة عند امتناع الافراد عن تنفيذ القانون او اللائحة وفي حالة عدم وجود اي وسيلة قانونية لسلطات الضبط تمكنها من تنفيذ نص القانون او اللائحة كعدم وجود جزاء عند مخالفة النص ، وان مهمة تنفيذ النصوص القانونية يقع على عاتق الادارة التي يجب ان تجد وسيلة لتنفيذها[٧١]. ويلاحظ ان تطبيق هذه الحالة يقتصر على فرنسا فقط دون مصر والعراق ، حيث قضت محكمة التنازع الفرنسية بما يتعلق بهذه الحالة بقراراها الصادر في ١٩٠٢/٢ (بحق الادارة في التنفيذ المباشر لان القانون لم يبين طريقة تنفيذه ، ولم ينص على جزاء محدد يطبق عند مخالفة احكامه)[٧٢].

الحالة الثالثة : حالة الضرورة ، وتتمثل هذه الحالة بوجود خطر داهم يهدد النظام العام ويتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية ، وفي هذه الحالة يقع على عاتق الادارة مهمة التدخل فوراً لدفع الخطر وذلك باستعمال القوة المادية ، وفي هذه الحالة يحق لسلطة الضبط الإداري استعمال القوة في تنفيذ قراراتها الإدارية جبرا بحق الافراد سواء وجد نص قانوني يبيح لها هذه الوسيلة ام لم يوجد ، ومن دون حاجة لانتظار حكم من القضاء ، ولها ذلك حتى لو كان القانون يمنعها صراحة او ضمناً من اللجوء للقوة ، تطبيقاً لقاعدة (الضرورات تبيح المحظورات)[٧٣]. وان لجوء سلطة الضبط لاستعمال وسيلة التنفيذ الجبري في حالة الضرورة يمثل تطبيقاً فردياً لنظرية الظروف الاستثنائية التي

انشأئها القضاء الاداري واضفى بمقتضاها صفة المشروعية على القرارات غير المشروعة فيما لو صدرت في الظروف العادية[٧٤]. وقد اقر القضاء الإداري المصري بحق سلطة الضبط الاداري باللجوء الى وسيلة التنفيذ الجبري في حالة الضرورة ، ومن ذلك بأن (التنفيذ المباشر وفقاً لما التقى عليه الفقه والقضاء ، لا يكون الا في حالتين : اولهما ان يوجد نص صريح في قانون او لائحة يبيح لجهة الادارة مباشرة هذا الحق ، وثانيهما حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة ...)[٧٥]. وترتيباً على ذلك فإن لسلطة الضبط الإداري التراثي ان تقوم في حالة الضرورة والاستعجال بتنفيذ قراراتها الادارية الخاصة بحماية التراث الثقافي او الطبيعي جبراً بحق الافراد وذلك عن طريق استعمال القوة ، ودون حاجة لانتظار حكم قضائي سابق بذلك ، وان لم يرد نص صريح على حقها بذلك في القانون ، وذلك لغرض المحافظة على التراث.

بيد ان لجوء سلطات الضبط الإداري التراثي لهذه الوسيلة في حالة الضرورة ، لا يكون مطلقاً ، بل مقيد بعدة شروط محددة اجمع عليها الفقه والقضاء الاداري ، نظراً لما يترتب على اتخاذ هذا الاجراء من تهديد خطير يمس حقوق وحريات الافراد ، وهذه الشروط تتمثل بوجود خطر جسيم يهدد النظام العام وان يتعذر على سلطة الضبط الاداري دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية ، وان يكون هدف جهة الضبط الاداري من تطبيق هذه الوسيلة في حالة الضرورة ، هو تحقيق المصلحة العامة وحدها ، والمتمثلة بالمحافظة على النظام العام في الاماكن والمواقع التراثية[٧٦]. من خلال ما تقدم يتبين انه يحظر على سلطات الضبط الإداري التراثي في حالة الضرورة استعمال وسيلة التنفيذ الجبري لقرارات الضبط التراثي اذا لم تتحقق شروط هذه الحالة ، والا كانت اجراءاتها مشوبة بعيب التعسف في استعمال السلطة وجديرة بالالغاء.

ثانياً/ شروط التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري التراثي : ان التنفيذ الجبري يتضمن خطورة على حقوق وحريات الافراد ، لذا يشترط لتنفيذ قرارات الضبط الإداري التراثي جبراً على الافراد ان تتحقق عدة شروط عند تحقق ايٍ من الحالات السابق ذكرها ، وذلك لاضفاء صفة المشروعية على الاجراءات التي تتخذها سلطة الضبط الاداري التراثي بهذا الخصوص ، وهذه الشروط هي :

١. ان تكون القرارات الادارية المراد تطبيقها بوسيلة التنفيذ الجبري قد صدرت بشكل مشروع ، سواء كان القرار الاداري المراد تنفيذه جبراً قد صدر مستنداً الى نص تشريعي او تنظيمي ، ويترتب على ذلك انه لا يمكن لسلطة الضبط الاداري ان تعمد الى تنفيذ قرار اداري غير مشروع لان ذلك يؤدي الى بطلان كافة الاجراءات المتخذة استناداً على ذلك القرار الاداري غير المشروع ، الذي يستلزم الغاءه[٧٧] ، وفي مجال حماية التراث الثقافي والطبيعي فهذا الشرط يقتضي في القرارات الادارية الصادرة من سلطات الضبط الإداري التراثي بقصد حماية التراث والتي يراد تنفيذها جبراً ، يجب ان تكون قد صدرت بشكل مشروع وموافقة لنصوص القوانين التراثية. وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الادارية في اورليان الفرنسية في قضية (شركة Les Brasseries Kronebourg) ضد المؤسسة العامة لقصر شامبور ، إذ قضت في حكميها المرقمين (١١٠٢١٨٧، ١١٠٢١٨٨)

في ٦/اذار/مارس عام ٢٠١٢ ، باطال السندين الواجبين التنفيذ على الشركة كغرامة مالية ادارية فرضت عليها من قبل المؤسسة العامة لقصر شامبور ، بسبب قيام الشركة بالتقاط صورة للقصر واخذها كدعاية تجارية لمنتجاتها ، وجاء في حكم المحكمة الادارية بانه لا يحق للمؤسسة العامة ان تفرض اتاوة استناداً الى قانون الممتلكات العامة ، لانه اشغال او استخدام الملك العام ضمن الحدود التي لا تتجاوز حق الاستخدام العائد للجميع لا يخضع لاصدار اي اذن ، ولا يمكن ان يكون خاضعاً لدفع اتاوة ، وان فرض الغرامة جاء مخالفاً لاحكام قانون الممتلكات العامة[٧٨].

٢. ان يثبت امتناع الافراد عن تنفيذ قرارات الضبط الاداري وما تتضمنه من اعمال يجب عليهم القيام بها ، بعد ان تقوم جهة الضبط الاداري بتبليغهم ومنحهم فرصة لتنفيذ القرارات طوعاً ، اي ترك لهم مدة مناسبة للتنفيذ وعند امتناعهم يمكن لها اتباع وسيلة التنفيذ الجبري ، اذ لا يمكن للادارة ان تقوم بتنفيذ قراراتها جبراً تجاه الافراد ما لم يثبت امتناعهم عن تنفيذها طوعاً واختياراً[٧٩]. وبهذا الشأن قد اشار قانون الاثار والتراث العراقي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ الى انه (تقوم الجهة المشاركة بتخلية المبنى التراثي المؤجر لغرض اجراء الصيانة والترميم بعد توجيه انذار للمستأجر خلال (٩٠) تسعين يوماً من تاريخ تبلغه بالانذار استثناء من قانون ايجار العقار المرقم بـ (٨٧) لسنة ١٩٧٩)[٨٠]. كما اشار الى انه (ثانياً : للجهة المشاركة ان تأمر المخالف لحكم الفقرة (ج) من البند (أولاً) من هذه المادة بمعالجة المخالفة بالطريقة والمدة التي تحددها له والا عالجتها على نفقته ...)[٨١].

٣. يجب ان تقتصر اجراءات التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الاداري على ما هو ضروري وبالقدر المطلوب من القوة لتفادي الخطر الوشيك الذي قد ينتج من عدم التنفيذ ، ولا يمكن لسلطة الضبط الاداري اتباع وسائل اضافية غير ضرورية او ان تتعسف في استخدام التنفيذ الجبري دون مبرر ، واذا قامت بذلك تكون اجراءاتها غير مشروعة ومستحقة للالغاء[٨٢]. ومن كل ما تقدم يمكن القول ، بأن لسلطة الضبط الإداري التراثي في سبيل حماية التراث الثقافي والطبيعي ان تعمد الى اتباع وسيلة التنفيذ الجبري لقراراتها الادارية متى ما توفرت الشروط اللازمة لذلك وفقا للقواعد العامة وفي حالة عدم توفر الشروط السابقة ، لا يوجد ما يمنع الافراد من اللجوء الى القضاء الاداري لالغاء القرارات الادارية غير المشروعة التي تم تنفيذها بالقوة ، وازالة ما ترتب عليها من اثار.

المبحث الثاني: صور الوسائل الضبطية الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي

تمتلك سلطات الضبط الاداري التراثي لاداء مهمتها في حماية التراث الثقافي والطبيعي عدة صور لوسائل الضبط الوقائية نص عليها القانون ، اذ ان قرارات الضبط الاداري عند تقييدها لبعض الانشطة الفردية تظهر بمظاهر متعددة لضمان الحماية الفعالة للتراث من الاعتداءات والاضرار ، وتتمثل هذه الصور بانها وقائية وسابقة على وقوع الضرر والهدف منها هو منع وقوع الضرر ، وعند الرجوع الى نصوص القوانين والانظمة التي تعني بحماية التراث ، نجد انها قد اشارت الى صور الضبط الخاصة بحماية التراث وهي تتمثل : بالحظر او المنع ، والترخيص ، والالتزام ، والاخطار ، والترغيب. ولدراسة هذه الصور

بشكل مفصل يقتضي الامر تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول الحظر والترخيص التراثي ، وسنتناول في المطلب الثاني الإلزام والإخطار التراثي خمسة فروع .

المطلب الأول: الحظر والترخيص التراثي

لبيان كل من هاتين الصورتين من صور الوسائل الضبطية الخاصة بحماية التراث لابد من تقسيم دراسة هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول لدراسة الحظر التراثي ، أما الثاني فسيخصص لدراسة الترخيص التراثي وكالاتي :

الفرع الأول: الحظر التراثي

يقصد بالحظر او المنع بوصفه اجراء وقائي تلجأ اليه سلطات الضبط الاداري بانه النهي عن القيام باجراء او عمل معين او ممارسة نشاط محدد من الانشطة الفردية بقصد المحافظة على النظام العام ، وقد يكون الحظر لنشاط معين مطلقاً او نسبياً ، فالاول يتمثل بمنع اتخاذ اجراء معين او ممارسة نشاط معين، بشكل مطلق شامل لما له من اثر ضار على النظام العام ، ويرى البعض من الفقه الاداري ان الحظر المطلق الشامل غير جائز ويعتبر مخالفة قانونية متى ما كان النشاط الفردي مباح قانوناً ، اذ ليس لسلطة الضبط الاداري ان تعمل على الغاء الحرية او النشاط بشكل مطلق ، كما ان الحفاظ على النظام العام لا يستوجب دائماً حظراً كلياً وشاملاً للنشاط[٨٣]. اما النوع الثاني فهو يتمثل بالحظر النسبي او الجزئي وذلك بمنع ممارسة بعض الانشطة في وقت معين او مكان معين لخطورتها على النظام العام ، وترتيباً على ذلك يجب ان لا يؤدي الحظر المطلق والشامل الى الغاء حرية من الحريات العامة التي يكفلها الدستور او تعطيل استعمالها ، وفي هذا المجال استقرت احكام مجلس الدولة الفرنسي على عدم الاقرار بمشروعية اجراءات سلطة الضبط التي تحظر النشاط بشكل مطلق ومنها قراره الذي جاء فيه: (وان كان من حق المحافظ أن يمارس سلطات الضبط الإداري الخاص التي خولها اياه القانون بشان حماية المدن والآثار التاريخية ، إلا انه لا يجوز استخدام هذا الحق للحد الخطير من ممارسة حق الملكية أو حرية التجارة ...)[٨٤].

وفي مجال حماية التراث الثقافي والطبيعي فإن اجراء الحظر او المنع الذي يتخذ من قبل سلطات الضبط الاداري التراثي يقصد منه ان يمنع القانون القيام ببعض التصرفات والانشطة التي يكون من شأنها ان تهدد التراث الثقافي والطبيعي بالخطر والاضرار به ، ولاهمية هذا الاجراء في الحفاظ على التراث يلاحظ ان القوانين والانظمة التي تعني بحماية الاثار والتراث قد حرصت على ايراد احكام بشأن الحظر بنوعيه المطلق والنسبي. ومن الامثلة على الحظر المطلق ما اشار اليه المشرع الفرنسي في قانون التراث رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٤ الذي منع كل شخص يكتشف ممتلكات ثقافية بحرية حيازتها أو نقلها وعليه تركها وعدم التدخل فيها واعلام السلطة الإدارية بذلك[٨٥]. وفي مصر اشار قانون حماية الاثار رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل الى الحظر المطلق كاجراء تلجأ اليه الادارة لحماية الآثار من الاعتداءات والتجاوزات حيث نصت المادة (٨) من القانون المذكور بانه : (يحظر الاتجار في الاثار ...). وفي ما يتعلق بحماية التراث الطبيعي نجد ان قانون الحميات

الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٦٧) لسنة ١٩٨٣ الخاص بتنفيذ أحكام هذا القانون قد اشارا الى الحظر المطلق ، فهما حظرا القيام باي عمل او نشاط او تصرف من شأنه تدمير او اتلاف او تدهور البيئة الطبيعية ، او يضر بالحياة البرية او البحرية او النباتية او يضر بالمستوى الجمالي للمنطقة الطبيعية ، وحظرا صيد او نقل او قتل الكائنات البحرية او البرية ، او اخذ او نقل اي كائنات او مواد عضوية مثل الشعب المرجانية او الصدفات والصخور او التربة لأي غرض كان ، كما وحظرا تدمير او اتلاف التكوينات الجيولوجية او الجغرافية او المناطق التي تعتبر موطناً لفصائل الحيوان او النبات ، وحظرا ادخال اي اجناس غريبة للمناطق الطبيعية المحمية[٨٦].

وفي العراق نلاحظ ان قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ قد نص بشكل صريح على الحظر المطلق كوسيلة ادارية وقائية تمنع القيام ببعض التصرفات والاعمال التي تشكل خطر على التراث ، فهو يمنع بشكل مطلق مالك الارض التي يوجد فيها التراث والموقع التاريخي من التصرف بها او اتخاذ اي اجراء يؤدي الى تخريبها او تغيير معالمها[٨٧]. وتطبيقاً لذلك نجد ان دائرة التراث في الهيئة العامة للاثار والتراث قد مارست سلطتها في اتخاذ اجراءات الحظر والمنع المطلق بخصوص هدم واعادة بناء الملك التراثي المرقم (م١٠٤) مسرح عشتار / شارع الرشيد / ٢٠١٨ كمبنى تجاري ، وذلك بالاستناد الى تقرير وتوصية اللجنة المشتركة لحماية التراث التي جاء فيها : (١. يعد المبنى من المباني التراثية المتميزة والمعلن عن تراثيته ببيان ١٤ سنة ١٩٩٨ ويعتبر من المسارح التراثية المهمة في شارع الرشيد. ٢. قررت اللجنة عدم الموافقة نهائياً على هدم واعادة البناء كونه من المباني التراثية المتميزة ...)[٨٨].

وفي ما يتعلق بحماية التراث الطبيعي والمحميات الطبيعية نجد ان نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ قد اشار الى الحظر المطلق بالنسبة لبعض الاعمال والانشطة الضارة بالتراث والمحميات الطبيعية ، اذ منع القيام بالافعال التي تسبب الاضرار او التغيير بالتكوينات الفيزيائية والجيولوجية او الموروفولوجية والمظاهر البيئية الطبيعية ، او توطين او ادخال بعض النباتات او الحيوانات الدخيلة ، ويمنع الصيد داخل المواقع الطبيعية المحمية او نقل او قتل او تهجير او ايذاء او تهديد استقرار الكائنات البرية او المائية المتوطنة او المهاجرة ومنها اختلاف انواع الطيور او بيوضها او افراخها ، ويمنع استخدام الموارد الطبيعية بشكل يؤدي الى الاضرار بالتربة وفقدان خصوصيتها او الاضرار بالانواع الاحيائية والمناظر الطبيعية[٨٩].

ومن الامثلة على النصوص القانونية التي اشارت للحظر النسبي بشكل واضح ، ما نصت عليه المادة (١/١) من قانون في شأن الآثار التاريخية الفرنسي في ٣١ ديسمبر ١٩١٣ بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٤٣ التي منعت الافراد او الجماعات الخاصة او المؤسسات العامة من القيام داخل محيط المنطقة الاثرية او التراثية بتشييد اي مبنى جديد او هدم مبنى قائم او قطع اشجاره او اجراء اي تغيير او تعديل فيه من شأنه ان يؤثر على مظهره[٩٠]. كما ان المشرع المصري قد حظر بشكل نسبي ممارسة

بعض النشاطات التي من شأنها الاضرار بالتراث ، ومثال ذلك ما جاء في اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاثار بانه يحظر تواجد الباعة المتجولين في مكان او موقع من المواقع الاثرية او ما في حكمها ، حظر سير الدواب في جميع المواقع الأثرية وتحديد اماكن واوقات سيرها في تلك المواقع[٩١]. واشار قانون المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ الى حظر اقامة المباني او المنشآت او شق الطرق او ممارسة اي نشاط تجاري او صناعي او زراعي في مناطق المحميات الطبيعية[٩٢].

اما المشرع العراقي فهو الاخر لم يغفل عن ذكر نصوص خاصة بالحظر النسبي ضمن احكام قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) او القوانين والانظمة الاخرى ذات العلاقة بحماية التراث ، حيث نلاحظ ان قانون الاثار والتراث قد منع البناء في المناطق التي تضم مواقع اثرية أو الاماكن القريبة منها بحدود كيلو متر واحد[٩٣]. كما ان نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ قد منع من اقامة المخيمات او القيام بالمناورات والنشاطات العسكرية داخل مواقع المحميات الطبيعية[٩٤]. يتضح مما تقدم ان المشرع عندما يقوم بتحديد الاعمال التي تدخل في نطاق الحظر المطلق أو النسبي ، فهو يستند في تحديد ذلك على اساس الخطورة التي تشكلها هذه الاعمال عند ممارستها وما ينتج عنها من اثار ضارة على التراث الثقافي والطبيعي.

الفرع الثاني: الترخيص التراثي

يقصد بالترخيص او الاذن السابق انه اجراء وقائي سابق تتخذه سلطة الضبط الاداري استناداً للقانون كشرط لمنح الاذن او الموافقة على ممارسة نشاط معين تجاري او صناعي او خدمي ، وهذا الاجراء يكون اقل تقييداً لنشاط الافراد مقارنة مع اجراء الحظر الذي سبق بيانه ويتم اللجوء الى هذا الاجراء عندما يحتمل ان ينجم عن النشاط قدر معين من الضرر ، وذلك لتمكين سلطة الضبط من اتخاذ الاحتياطات المناسبة لتوقي حصول الضرر[٩٥] ، ومن الامثلة على ذلك منح ترخيص للهيئات والبعثات العلمية المتخصصة للقيام بأعمال الترميم والصيانة للمواد والمباني الاثرية والتراثية ، او منح رخصة للقيام بنشاط معين داخل حدود مواقع التراث الطبيعي او المحميات الطبيعية[٩٦]. ولا يمكن تطبيق هذا الاجراء الضبطي بالنسبة للحريات التي يحميها الدستور او القانون لغرض ممارستها من قبل الافراد ، ما لم يرد نص صريح على ذلك من قبل المشرع ، ويترتب على هذا الامر ان فرض نظام الترخيص على تلك الحريات من قبل سلطات الضبط يكون غير مشروع وجدير بالإلغاء[٩٧].

واستناداً إلى ذلك فان التشريعات التي تعني بحماية التراث الثقافي والطبيعي بعد ان حظرت ممارسة النشاطات الخطيرة التي من شأنها تهديد النظام العام التراثي ، قد نصت أيضاً على الترخيص الاداري كأجراء وقائي لحماية التراث من النشاطات التي تكون اقل تأثيراً على النظام العام التراثي ، والتي لا يمكن ممارستها الا بعد الحصول على موافقة مسبقة من الجهة الادارية ، ومثال على ذلك منح الترخيص لفتح محل خاص ببيع وتداول التحف والمواد التراثية وبذلك يعد الترخيص من اهم الاجراءات الوقائية الخاصة بحماية التراث ، اذ لا يمكن لسلطات الضبط الإداري التراثي المختصة ان تمنح

الاجازات والتراخيص للأشخاص الا بعد التحقق من مدى توفر الشروط اللازمة التي قد تتعلق بالشخص مقدم الطلب أو بالنشاط ، واذا تحققت هذه الشروط يمكن للجهة الادارية ان تصدر الاذن بممارسة النشاط وفقاً لمقتضيات حماية التراث[٩٨].

وعند الرجوع الى نصوص التشريعات التي تعني بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، نلاحظ انها قد نصت على هذا الاجراء بشكل واضح في كثير منها ، ومثال على ذلك في فرنسا ما نص عليه قانون التراث الفرنسي رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٤ الذي اشترط لتعديل المظهر الخارجي لأي مبنى يقع بجوار مبنى تراثي محمي كنصب تاريخي أو تغيير أو إصلاح الاشياء المصنفة كاثار تاريخية ، الحصول على اذن مسبق من مهندس مباني فرنسا وموافقة رئيس البلدية والسلطة الادارية[٩٩]. أما المشرع المصري فقد اكد على ضرورة الحصول على ترخيص من قبل المجلس ، يأذن للهيئات العلمية المتخصصة والجامعات الوطنية والاجنبية ، بالبحث والتنقيب عن الاثار في مواقع محددة ولمدة معينة ، ولا يمنح هذا الترخيص الا بعد التأكد من مدى توافر الكفاية العلمية والفنية والمالية لها[١٠٠]. كما اكد على ضرورة الحصول على اذن مسبق من الجهة الادارية المختصة لممارسة اي نشاط او تصرف في المواقع الطبيعية والمحميات الطبيعية يكون من شأنه التأثير على بيئة هذه المواقع[١٠١].

اما في العراق نلاحظ ان قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) قد اشترط على الجهات المعنية بالحفاظ على المواقع التراثية والتاريخية عند اقامة المشروعات الصناعية والزراعية ومشروعات تخطيط المدن والقرى وتوسيعها او تجميلها ومشروعات تعبيد الطرق ومشروعات الري والبزل ، ضرورة الحصول على الموافقة التحريرية المسبقة لذلك من السلطة الاثارية قبل اعداد تلك المشروعات او عند تغييرها ، واكد على ضرورة التنسيق بين السلطة الاثارية وامانة بغداد او البلدية المختصة لمنح الاجازة بشان المشاريع الخاصة بالابنية التراثية والاثرية الواقعة داخل حدود مدينة بغداد والمحافظات ، كما انه اشترط الحصول على موافقة من السلطة الاثارية واجازة من الجهة المشاركة (امانة بغداد او البلدية المختصة) ، قبل القيام باعمال الهدم او الترميم او اعادة البناء للمبنى التراثي[١٠٢]. ومن التطبيقات العملية بشأن هذا الاجراء قرار الهيئة العامة للاثار والتراث – دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد الصادر بالعدد (١٣٤/٣) في ٢٠١٩/١/٣١ الذي جاء في حيثياته بانه (اشارة الى كتابكم المرقم ٢٣٢ في ٢٠١٩/١/١٥ تم اجراء الكشف الموقعي على جزء من القطعة المرقمة (٧٧/١١) مقاطعة ٩/كويرش والذي يروم المواطن ... الحصول على اجازة انشاء معمل لانتاج الالبان وتبين ان الجزء المطلوب تخصيصه والبالغة مساحته (٧٠٠م٢) سبعمائة متر مربع فقط خالي من المعالم الاثرية والتراثية ، فلا مانع من اعطاء الموافقة قدر تعلق الامر بهذه الهيئة على التخصيص المذكور اعلاه وحسب الاحداثيات المثبتة ادناه ...)[١٠٣]. وكذلك قرارها الصادر بشأن عدم اعطاء موافقة بالبناء الذي جاء فيه (اشارة الى كتابكم المرقم ٨٦١ في ٢٠١٩/١/٢٧ تم اجراء الكشف الموقعي على القطعة المرقمة (٣٥٨٧/١) مقاطعة ٢٢/ صابيات ، وتبين ان الجزء المطلوب تخصيصه والبالغة مساحته (٢٥٠م٢) مائتان وخمسون متر مربع فقط يقع على منطقة

اثرية فلا يسعنا اعطاء الموافقة قدر تعلق الامر بهذه الهيئة على التخصيص المذكور اعلاه وحسب قانون الاثار والتراث ...)[١٠٤].

كما ان نظام المحميات الطبيعية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ قد اشترط لامكانية اقامة المخيمات في مواقع معينة من المحميات ، او لممارسة اي نشاط تجاري او اقتصادي او زراعي ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من الجهة الادارية المختصة بادارة الموقع[١٠٥]. ومن التطبيقات في هذا الشأن قرار دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الجنوبية الذي جاء فيه (كتابكم ذي العدد (٣/ن/١٠٠٩) في ٢٠١٦/٧/٤ المتضمن بيان الرأي حول إنشاء مدينة سياحية (نشاط ملوث للبيئة صنف- ج) على جزء من اراضي القطعة المرقمة امقاطعة ٩ /السباهية /قضاء الجبايش .... والعائدة إلى هيئة استثمار ذي قار... واستنادا إلى المعلومات الواردة الينا بموجب كتابكم اعلاه... وكتاب الدائرة الفنية/ قسم تقييم الأثر البيئي واستعمالات الأراضي ذي العدد(دف/٤/٢٢٨) في ٢٠١٧/٧/٢٢، وكتاب الدائرة الفنية/قسم الاهوار والإدارة المستدامة للنظم البيئية والطبيعية ذي العدد(دف/٥/٤١٠) في ٢٠١٧/٢/٩ .... وبعد إجراء الكشف البيئي والموقعي من كادر مديريتنا بتاريخ ٢٠١٧/١/٨ نود بيان الآتي : ١- لا مانع لدينا من الناحية البيئية من تخصيص الموقع للغرض المذكور اعلاه قدر تعلق الأمر بمديريتنا...) [١٠٦].

المطلب الثاني : الإلزام والإخطار التراثي

لبيان كل من هاتين الصورتين من صور الوسائل الضبطية الخاصة بحماية التراث سنقسم دراسة هذا المطلب إلى فرعين نخصص الفرع الأول لدراسة الالزام التراثي ، أما الفرع الثاني فسيخصص لدراسة الاخطار التراثي وكالاتي :

الفرع الأول : الالزام التراثي

يعد الالزام بوصفه اجراء ضبطي وقائي وسيلة قانونية تلزم الافراد على القيام ببعض الاعمال والتصرفات ، وهو اجراء ايجابي تلجأ اليه سلطات الضبط الاداري استناداً للقوانين والانظمة ولا يتحقق هدفه الا بإتيان التصرف الذي اوجبه القانون ، واستناداً الى هذا المعنى يكون الالزام عكس الحظر الذي يمثل اجراء وقائي سلبي يمنع الافراد من القيام ببعض التصرفات[١٠٧]. ويمثل هذا الاجراء الصورة الغالبة للاجراءات القانونية الوقائية التي تستخدمها سلطات الضبط ، فهي في نطاق هذا الاجراء لا تحظر النشاط الفردي ولا تعلق ممارسته على ترخيص سابق او اخطار ، بل تكتفي بتنظيم النشاط وبيان كيفية ممارسته[١٠٨].

وفي ما يتعلق بحماية التراث الثقافي والطبيعي يمكن لسلطات الضبط الاداري التراثي ان تلجأ الى هذا الاجراء الوقائي طبقاً للشروط المنصوص عليها في التشريعات الخاصة بحماية التراث ، وذلك بالزام الاشخاص (طبيعية او معنوية) بالقيام بعمل معين - تصرف ايجابي - بقصد الحفاظ على التراث ، ومن الامثلة على ذلك ما نص عليه قانون حماية الطبيعة الفرنسي رقم (٦٢٩) لسنة ١٩٧٦ الذي الزم المشاريع التي تقام في مناطق تعد محميات طبيعية وتراث طبيعي فرنسي باقامة دراسة التأثير البيئي لتقييم ما لهذه المشاريع من تأثير على البيئة[١٠٩]. كما الزم المشرع الافراد والجهات الاخرى التي

تمتلك او تدير مباني او اجزاء من مباني تمثل قيمة اثرية او تراثية كافية ، بضرورة قيدها في سجلات الاحصاء الاضافية للحفاظ على التراث المعماري[١١٠]. كما ان اللائحة التنفيذية لقانون حماية الآثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل قد الزمت البعثات الاجنبية المرخص لها بالكشف والتنقيب عن الاثار ، ان تقوم باعمال التسجيل والصيانة والترميم للاثار المعمارية والمنقولة التي يتم الكشف عنها ، كما الزمتها بضرورة تطبيق الأساليب والتقنيات الحديثة وان تتضمن البعثة متخصصين في مجال الصيانة والترميم[١١١].

وفي العراق نلاحظ ان من التطبيقات القانونية لهذا الاجراء ما اشار اليه قانون الاثار والتراث ، بالزام اي شخص يشغل ارض تحتوي على مواقع ومباني تراثية بأن يسمح للسلطة الاثارية بالدخول في الارض المذكورة للوصول الى تلك المواقع والابنية لفحصها ورسم الخرائط بشأنها واتخاذ اجراءات الكشف والتنقيب فيها او ترميمها وصيانتها ، كما ان القانون قد الزم دوائر الدولة والقطاع العام عند اقامة المشروعات العامة ، ان تلتزم بالمحافظة على المباني التراثية والتاريخية وذلك بالتنسيق مع السلطة الاثارية ، والزم السلطة الاثارية والبعثات العلمية المتخصصة الوطنية والاجنبية التي تقوم باعمال التنقيب ، ان تلتزم باعادة الاراضي التي نقبت الى حالتها الاصلية[١١٢]. كما ان النظام رقم (٢) الخاص بالمحميات الطبيعية قد الزم الشخص الذي يدير المحمية الطبيعية بالقيام ببعض الاعمال منها اعداد خطة لادارة موقع المحمية الطبيعية لاجل تنميتها وتطويرها واعداد تقارير دورية تتضمن واقع التنوع البيولوجي والجيولوجي في منطقة المحمية وارسالها الى الجهة المختصة بحماية المحميات الطبيعية في الوزراة لغرض تقييمها واتخاذ ما يلزم بشأنها[١١٣].

ومن التطبيقات الادارية الخاصة بهذا الاجراء القرار الاداري الصادر عن دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد / الهيئة العامة للآثار والتراث المرقم (١١٨/٣) في ٢٠١٩/١/٢٧ الذي اشار الى (...لا مانع من اعطاء الموافقة قدر تعلق الامر بهذه الهيئة على التخصيص المذكور اعلاه وحسب الاحداثيات المثبتة ادناه بعد الزام صاحب العلاقة بتعهد خطي بعدم الحفر او البناء او التعديل او التسوية او القيام باي عمل على الارض الا بحضور ممثل عن دائرة التحريات والتنقيبات على ان يتم اخبار دائرتنا في حالة ظهور اثار اثناء العمل وبخلاف ذلك تعد الموافقة ملغية وتتحمل الجهة المستفيدة كافة التبعات القانونية...). وكذلك القرار الاداري رقم (٩٩/٣) في ٢٠١٩/١/٢٢ الذي جاء فيه (...لا مانع من اعطاء الموافقة...بعد الزام صاحب العلاقة بتعهد خطي قدر تعلق الامر بهذه الهيأة على التخصيص المذكور اعلاه على ان يتم اخبار دائرتنا في حالة ظهور اثار اثناء العمل وبخلاف ذلك تعد الموافقة ملغية وتتحمل الجهة المستفيدة كافة التبعات القانونية...)[١١٤].

الفرع الرابع: الاخطار التراثي

يعد الاخطار اجراء وقائي يتمثل في إلزام الافراد والجهات الاخرى بأعلام سلطات الضبط الاداري بصفة مسبقة على ممارسة نشاط معين قبل البدء به ، لتمكين السلطات من اتخاذ الاجراءات اللازمة بما يحول دون تهديد النظام العام بالخطر ومنع وقوع اعتداء عليه.

وهذا الاخطار يخول السلطات الضبطية الاعتراض على النشاط في حالات معينة متى ما كان من شأنه المساس باحد عناصر النظام العام[١١٥]. وبهذا يكون الاخطار من اخف الاجراءات الوقائية التي يمكن فرضها على ممارسة بعض النشاطات التي يفترض ان لا يتوقف ممارستها على ترخيص او اذن مسبق من جهة الادارة وانما يكفي ان يقوم الافراد وهم بصدد ممارستها بابلاغ السلطات الضبطية بذلك . فالنشاط هنا غير محظور من حيث الاصل ولكن الحفاظ على النظام العام قد يتطلب ابلاغ السلطات الضبطية بالرغبة في ممارسته حتى تكون على علم بالمخاطر التي يمكن ان تترتب على ذلك . ولاتخاذ الاحتياطات الكفيلة بمنع كل ما من شأنه الاخلال بالنظام العام[١١٦]. ومن الامثلة على ذلك اخطار تجار التحف والمواد التراثية سلطات الضبط المختصة عن التحف والمواد التراثية التي يراد بيعها او شرائها او تداولها في السوق.

وبذلك فإن الاخطار في مجال حماية التراث الثقافي والطبيعي يتمثل بانه اجراء وقائي يلزم بموجبه الاشخاص (الطبيعية والمعنوية) باخبار سلطات الضبط التراثي المختصة قبل ممارسة نشاط معين يتعلق بالتراث الثقافي او الطبيعي . لتتمكن هذه السلطات من اتخاذ الاحتياطات اللازمة للحفاظ على التراث من الاضرار التي قد تلحق به من جراء ممارسة النشاط . وهذا الاجراء يمكن سلطة الضبط من دراسة ظروف النشاط ونتائجه المحتملة لتقرر في ضوء ذلك اما السماح بممارسته او عدم ممارسته لتوقي اثاره الضارة[١١٧]. ومن الامثلة الواردة في التشريعات التراثية بهذا الشأن ما اشار اليه قانون التراث الفرنسي رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٤ بأنه على كل فرد يتصرف في شيء مصنف كنصب تاريخي أو موقع طبيعي أن يبلغ المشتري بوجود التصنيف . ويجب اخطار السلطة الإدارية بذلك خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ موافقة المشتري بذلك[١١٨].

وفي مصر نلاحظ ان اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاثار رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل قد نصت على وجوب اخطار الجهة التي تكون طرفاً في علاقة تعاقدية قبل البدأ في التفاوض مع اصحاب الاشغال بالمواقع او المناطق الاثرية[١١٩].

وفي العراق نلاحظ ان المشرع العراقي في قانون الاثار والتراث قد الزم المالك او الحائز او المتولي على المواد الاثرية او التراثية بالمحافظة عليها واخطار السلطة الاثارية تحريرياً عن كل عمل يعرضها الى الضياع او التلف لاتخاذ ما يلزم والمحافظة عليها . كما الزم كل شخص يدخل مادة تراثية الى العراق ان يقدم تصريحاً بها الى السلطة الكمركية وعلى السلطة الكمركية اخطار السلطة الاثارية بتفاصيل المادة التراثية خلال (٤٨) ساعة من تاريخ تقديم التصريح اليها[١٢٠]. ومن خلال ذلك يلاحظ ان نظام الاخطار يسعى الى التوفيق بين ممارسة الحريات العامة من جهة وحماية النظام العام من جهة اخرى . وذلك من خلال عدم تقييد ممارسة تلك الحريات بقيود تحول دون ممارستها . ولا ان تكون ممارستها مطلقة من دون ضابط . كما يلاحظ ان هذا الاجراء لا يمكن ان يفرض من قبل الجهة الادارية لوحدها من دون سند قانوني . اذ ان المشرع هو الذي يحدد وجوب الاخذ بنظام الاخطار وبيان الحريات المقيدة به[١٢١].

وجدير بالذكر إلى انه وسيلة الترغيب تعد احد اهم الوسائل الوقائية التي نصت عليها التشريعات التراثية ومنحت بموجبها سلطات الضبط الاداري صلاحية تطبيقه في حالات محددة بهدف حماية التراث الثقافي والطبيعي والمحافظة عليه من مختلف اشكال الاعتداءات والتجاوزات ، ويلاحظ ان هذا الاجراء لم يحظ بدراسة كافية من قبل الفقه الاداري عند دراسته لوسائل او تقنيات الضبط الاداري الوقائية بشكل يتلائم مع أهميته . وقد اشار البعض لاجراء الترغيب فيما يتعلق بحماية البيئة والمناظر الطبيعية بانه اجراء وقائي يتمثل بمجموعة اعمال لها اهمية في تأمين حماية البيئة ، كمنح المكافئات والاعفاءات الضريبية والمساعدات المالية ، والتسهيلات القانونية[١٢٢]. وعلى ضوء ذلك فإن الترغيب اجراء وقائي يمكن ان يستخدم من قبل سلطات الضبط الإداري التراثي من خلال منح المكافآت والتشكرات وشهادات التقدير ، او الاعفاء من الضريبة ، او تقديم بعض التسهيلات القانونية بقصد تأمين الحماية اللازمة للتراث والمحافظة عليه من الاعتداءات والتجاوزات.

ومن الامثلة على استعمال اجراء الترغيب كوسيلة لوقاية التراث يتمثل في فرنسا بمنح الدولة لصاحب المبنى التراثي الذي يراد صيانته وترميمه ، مساهمة مالية تقدر بنسبة (٤٠) في المائة من المبلغ الاجمالي وذلك بهدف الحفاظ على المبنى ، كما قرر قانون التراث الفرنسي رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٤ منح مكافأة تحدد مقدارها السلطة الإدارية لأي شخص يكتشف ممتلكات ثقافية بحرية مملوكة للدولة ويعلن عنها[١٢٣]. اما في مصر نجد ان المشرع في قانون حماية الاثار قد نص على هذا الاجراء وبشكل صريح على انه (... يجوز للهيئة ان تقرر مكافأة للبعثات المتميزة اذا ادت اعمالاً جليلة في الحفائر والترميمات بأن تمنح بعضاً من الاثار المنقولة التي اكتشفتها البعثة لمتحف اثار تعينه البعثة لتعرض فيه باسمها متى قررت الهيئة امكان الاستغناء عن هذه الاثار ...)[١٢٤].

اما في العراق نلاحظ ان المشرع لم يغفل عن ذكر هذا الاجراء في قانون الاثار والتراث كوسيلة وقائية يمكن ان تستخدمها السلطة الادارية لحماية التراث ، حيث اجاز القانون لسلطة الضبط التراثي ان تمنح الشخص الذي يكتشف مادة تراثية او اثراً منقولاً او الذي يعلم بالاكتشاف مكافأة مناسبة لقيامه بالاخبار عن ذلك ، على ان لا تقل المكافأة التي تقررها الجهة المختصة عن قيمة مادة الاثر ان كان من الذهب او الفضة او الحجارة الكريمة[١٢٥]. ومن ناحية اخرى نجد ان المشرع قد منح صاحب المبنى التراثي المشمول بالحفاظ والتوثيق عدة امتيازات منها امكانية الحصول على منحة او سلفة تساعده في الحفاظ على المبنى التراثي تصرف له من الجهة المشاركة ، وكذلك الاعفاء من ضريبة العقار وامكانية تأجير البناء التراثي استثناءً من احكام قانون ايجار العقار رقم (٨٧) لسنة ١٩٧٩[١٢٦].

بناءً على ما تقدم ذكره بشأن صور الوسائل الضبطية الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي يتضح لنا ان هذه الوسائل تعد بمثابة وقاية سابقة للتراث من المخاطر والتجاوزات التي قد تهدده ، لكن يتوقف ذلك على مدى ممارسة سلطات الضبط الاداري

لدورها بالشكل المطلوب استناداً للاختصاصات المخولة لها بمقتضى القانون التي تهدف بالدرجة الاساس الى حماية التراث والمحافظة عليه.

الخاتمة :

بعد ان انتهينا من دراسة موضوع (وسائل الإدارة الوقائية لحماية التراث الثقافي والطبيعي في العراق – دراسة مقارنة) ، ينبغي لنا ان نذكر ما توصلت اليه هذه الدراسة من استنتاجات، فضلاً عن ايراد بعض المقترحات وذلك على النحو الآتي :

أولاً : الاستنتاجات : وتتمثل بما يلي :

١ – يعد التراث من اهم العناصر الاساسية لحضارة الشعوب وثقافتها الوطنية ، وان إنجاز اي حضارة انسانية يعرف من خلال تراثها الذي يعبر عن تأريخها ويحكي قصصها وافعالها ، فهو يمثل الرصيد الدائم من التجارب والخبرات التي يرثها الانسان والمجتمع عن اسلافه ويستمد منها القدرة لمواجهة الحاضر ، وتصور المستقبل بوصفه من اهم مكونات الذاكرة البشرية الممتدة عبر التاريخ . لذا فإن اهمال هذا الارث الحضاري وعدم الاهتمام به وتأمين الحماية القانونية له يعني انقطاع ومحو جزء من ذاكرة الامة وتاريخها الذاتي والذي لا يمكن تعويضه ان فقد او اتلف .

٢ – ان مفهوم التراث ظهر بمصطلحات متعددة في فترات مختلفة من تاريخ الامم ، مثل الاثار ، والممتلكات الثقافية ، والمعابد والاعمال الفنية ، والاشياء الثمينة ، والعادات والتقاليد والممارسات الاجتماعية التي تسود في كل بلد من بلدان العالم والتي بدورها تميزهُ عن غيره من البلدان ، وقد تطور مفهوم التراث من وقت لاخر بصورة تدريجية نتيجةً لتقدم انماط الحياة على المستوى الوطني والدولي. وعلى الرغم من هذه الأهمية نلاحظ أن المشرع العراقي في قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ ، لم يذكر مفهوماً وافياً ومحدد يشمل فيه تعريف التراث الثقافي والطبيعي .

٣ – أن وسائل الضبط الاداري الخاصة بحماية التراث الثقافي والطبيعي تعد من اهم الاساليب الوقائية لدى الادارة وهي بصدد ممارستها لوظيفة الضبط الاداري ، وهذه الوسائل قد تكون قانونية تتمثل بأنظمة الضبط الاداري (لوائح الضبط) وقرارات الضبط الفردية ، وقد تكون وسائل مادية متمثلة بالتنفيذ الجبري (استخدام القوة) ، وعلى هذا الاساس فان سلطة الضبط الاداري التراثي لها ان تستخدم احدى هذه الوسائل لحماية التراث والمحافظة عليه . كما ان الفقه الاداري لم يورد تعريف خاص بالضبط الاداري التراثي ، وكل ما ذكره عن هذا النوع من الضبط بانه يدخل ضمن اطار الضبط الاداري الخاص ، ويمكن القول ان الضبط الاداري الذي تتولاه السلطة الادارية للآثار والتراث بشأن المحافظة على التراث الثقافي والطبيعي يعد ضبطاً ادارياً خاصاً ، وذلك لوجود قانون خاص يحكمه وينظم اختصاصات وسلطات الادارة التي تمكنها من المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره في المواقع التراثية. وفي ضوء ذلك يمكن تعريف الضبط الاداري التراثي بانه (نشاط اداري تمارسه الجهة الادارية المختصة بحماية الاثار والتراث بهدف حماية التراث ومنع الأضرار به وذلك من خلال الوسائل والإجراءات– الوقائية والعلاجية– المقررة لها بمقتضى نظام قانوني خاص بها).

٤ – يبرز دور سلطة الضبط الاداري في مجال حماية التراث من خلال ما تسعى اليه الادارة من تنظيم وتقييد نشاط الافراد بالعديد من الصور التي تحقق هذه الحماية ، اذ ان قرارات الضبط الاداري عند تقييدها لبعض الانشطة الفردية تظهر بمظاهر متعددة لضمان الحماية الفعالة للتراث من الاعتداءات والاضرار ، وتتمثل هذه الصور بانها وقائية وسابقة على وقوع الضرر والهدف منها هو منع وقوع الضرر ، وهي تتمثل بالحظر او المنع ، والترخيص ، والالزام ، والاخطار ، والترغيب التراثي .

ثانياً : المقترحات : تتركز المقترحات على الوضع في العراق وتتمثل بما يلي :

١ – نتمنى من المشرع العراقي تعديل البند (ثامناً) من المادة (٤) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ الخاص بتعريف (المواد التراثية) ليصبح النص اكثر شمولية وذلك بتعريف التراث الثقافي والطبيعي وكالاتي (ثامناً : ١. التراث الثقافي : كل نتاج انساني يقل عمره عن مئتي سنة وذات قيمة عالية فنية او ادبية او علمية او تاريخية او دينية ، منقولاً كان او غير منقول ، يعلن عنه بقرار من الوزير ، ويشمل العادات والتقاليد والفنون والممارسات الاجتماعية واشكال التعبير الشفهي . ٢. التراث الطبيعي : المعالم الطبيعية التي تكون من صنع الله عز وجل ومؤلفة من التشكيلات الفيزيائية او البيولوجية او الجيولوجية او المورفولوجية التي جاءت من الطبيعية بسبب تغير المناخ وطول الزمن والتي تشكل مناظر طبيعية ذات قيمة عالية استثنائية من وجهة النظر الجمالية او العلمية او الفنية ، والمناطق المحددة لموطن الاجناس الحيوانية او النباتية المهددة بالخطر) .

٢ – نتمنى من مجلس الوزراء العراقي أن يقوم بإصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة التي تسهل تنفيذ احكام قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ وتحديد سلطات الضبط الاداري المركزية والمحلية التي تعني بحماية التراث الثقافي والطبيعي ، ووسائل الضبط الوقائية التي تمكنها من تحقيق اهدافها ، واصدار الأنظمة التي تنظم إدارة مواقع التراث الطبيعي وحمايته .

٣ – ندعو المشرع العراقي إلى تعديل قانون الآثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ وتضمينه نصوص قانونية يمنح بموجبها هيئات الضبط الإداري المحلية في المحافظات صلاحيات واسعة فعالة في اتخاذ القرارات الإدارية التراثية بما يتناسب مع خطورة المهام الملقاة على عاتقها في حفظ وحماية التراث الثقافي والطبيعي .

الهوامش :

(١) د.حسام عبد الامير خلف ، نحو قانون دولي للتراث ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ،بغداد ، ٢٠١٦ ، ص١٧.

(٢)موسى بودهان، النظام القانوني لحماية التراث الوطني ،دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠١٣، ص١٨.

(٣)

-Jean – Pierrebody, Patrimonies culture . patrimoinenarural, Ladocumentatio franc aise 1994 , P.10 .

وجدير بالاشارة فان موقف المشرع العراقي حول مفهوم التراث الثقافي والطبيعي فانه كان حتى ما قبل صدور قانون الآثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ الحالي من بين مشرعي الدول التي لم تسن تشريعات خاصة بالتراث ، ولكن بصدور هذا القانون نجد ان المشرع قد اقر بنصوص صريحة توفر الحماية الادارية اللازمة للتراث ، فهو ان لم يفوق الاثار من حيث الاهمية فلا يقل شأناً عنها من حيث وجوب توفير الحماية اللازمة والمحافظة عليه من خلال ايجاد تشريعات قانونية تكفل ذلك. وقد عرف المشرع

العراقي في المادة (٤/ثامناً) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، المواد التراثية بأنها : (الاموال المنقولة والاموال غير المنقولة التي يقل عمرها عن (٢٠٠) مئتي سنة ولها قيمة تاريخية او وطنية او قومية او دينية او فنية ، يعلن عنها بقرار من الوزير). ويلاحظ على هذا القانون انه لم يشير إلى مفهوم التراث الطبيعي بالرغم من أهميته التي لا تقل عن أهمية التراث الثقافي ، وعند تسليط الضوء على النظام رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ الخاص بالمحميات الطبيعية، نلاحظ انه قد عرف التراث الطبيعي في المادة الاولى منه بأنه (...حادي عشر – التراث الطبيعي : المعالم الطبيعية المتكونة من التشكيلات الفيزيائية او البايلوجية او الجيلوجية او المورفولوجية او من مجموعات هذه التشكيلات التي لها قيمة عالمية استثنائية من وجهة النظر الجمالية او العلمية والمناطق المحددة بدقة والتي تعد موطناً للاجناس الحيوانية والنباتية المعرضة للخطر...)، ونفضل لو أن المشرع العراقي قد تبنى هذا التعريف في قانون الآثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ .

(٤) د.عادل السعيد محمد ابو الخير ، البوليس الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص٢٠٨ ـ ٢٠٩.

(٥) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، ط٣ ، الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٧٦ ، ص٤٠٠.

(٦) لويس معلوف ، المنجد في اللغة والاعلام ، ط٣٠ ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٨٨ ، ص٤٤٥.

(٧) ينظر: - Gilles Lebreton , Droit administrative general, 9edition , cours Dalloz , paris, 2017 , P.196 .

(٨) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٣٣٣.

(٩) د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص١٥٧.

(١٠) ينظر : بخصوص ذلك د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، الجزء الاول ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد، ١٩٧١ ، ص١٧٢. كذلك د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار وائل للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٣ ، ص٣٤٨. كذلك د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٢٤.

(١١) حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون-جامعة بابل ، ٢٠٠٧ ، ص٦.

(١٢) ينظر: بشأن ذلك د. شاب توما منصور ، القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص١٧٥. كذلك د. عيد محمد مناحي العازمي ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩، ص٤١٣ وص٤٢٩. كذلك د. محمد بكر حسين ، مصدر سابق ، ص١٥٩.

(١٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٨٩ ، ص١١٢.

(١٤) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص٤٧٨.

(١٥) حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص٢٤ .

(١٦) وهناك من يرى بان الانظمة لا تختلف عن التعليمات الإدارية إلا من حيث الشكل أي جهة الاصدار والعنوان ، فكلاهما يتمثل بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة ، وهذه القرارات قد تصدر عن رئيس الجمهورية أو عن مجلس الوزراء وتتخذ عنوان نظام أو تعليمات ، وقد تصدر عن الوزير وتتخذ عنوان أمر إداري أو تعليمات أو نظام داخلي . ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، الناشر مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٠٧، ص١٩٣. كذلك د. علي محمد بدير ، واخرون ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٤٤٥ .

(١٧) د. حمدي القبيلات ، القانون الاداري ، الجزء الاول ، دار وائل للنشر ، ٢٠٠٨ ، ص٢٤٢.

(١٨) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص٢٣٩. كذلك د. محمد يوسف الحسين ، د. مهند نوح ، القانون الاداري ، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٨ ، ص١٨١.

(١٩) د. محمد ماهر ابو العينين ، دعوى الالغاء امام القضاء الاداري ، الكتاب الثاني ، منشورات مكتبة صادر ، بيروت ، لبنان ، ١٩٩٨ ، ص٨٤.

(٢٠) د. علي محمد بدير ، واخرون ، مصدر سابق ، ص٢١٩.

(٢١) د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، ١٩٩٣، ص١١٢.

(٢٢) د. شاب توما منصور ، مصدر سابق ، ص١٧٨. كذلك د. عدنان الزنكة ، مصدر سابق ، ص١١٥.

(٢٣) جلطي أعمر ، الاهداف الحديثة للضبط الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، ٢٠١٦ ، ص١٣٦. كذلك د. عدنان الزنكة ، المصدر السابق ، ص١١٥.

(٢٤) المادة (٣) من القانون رقم (٦١) لسنة ٢٠١٠ قانون تعديل قانون حماية الاثار رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣.

(٢٥) أشار اليهما د. عبد الفتاح مراد ، شرح تشريعات البيئة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص٩٤٨ وما بعدها.
(٢٦) منشورة في الوقائع العراقية بالعدد (٣٥٦٢) في ١٩٩٥/٥/٨.
(٢٧) ينظر: المادة (٢) من نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.
(٢٨) ينظر : المواد (٩ ، ١٠) من نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.
(٢٩) المادة (١٢) من قانون الهيئة العامة للآثار والتراث رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٠.
(٣٠) عبد الصاحب الهر ، الحماية القانونية للآثار والتراث ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠١، ص٥٢ ـ ٥٣.
(٣١) د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، النظرية العامة في القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص٣٩٣.
(٣٢) د. عدنان الزنكة ، مصدر سابق ، ص١١٦.
(٣٣) د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد ، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ، دار برس للطباعة والنشر، مصر ، ١٩٨٠ ، ص٧٩.
(٣٤) نصت المادة (١٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على انه : (أولاً : يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ، ويكون ملزماً في انحائه كافة ، وبدون استثناء. ثانياً : لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم ، او اي نص قانوني اخر يتعارض معه).
(٣٥) حوراء حيدر ابراهيم الشدود ، دور الضبط الإداري في حماية البيئة في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون- جامعة بابل ، ٢٠١٣، ص٨٣.
(٣٦) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، مصدر سابق ، ص١٢٦.
(٣٧) د. حمدي القبيلات، مصدر سابق ، ص٢٤٥.
(٣٨) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ١٩٩٨ ، ص٤٨٩. كذلك د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني ، الدار الجماعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص٣٣٩. وكذلك د. انور احمد رسلان ، وجيز القانون الاداري ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٢٩٥.
(٣٩) د. محمد بكر حسين ، مصدر سابق ، ص١٦٣.
(٤٠) ينظر: القرار الاداري المرقم (١١٦٢) في ٢٠١٨/١٢/٣١ ، الهيأة العامة للآثار والتراث ، دائرة مفتشية اثار وتراث محافظة ذي قار ، قرار غير منشور.
(٤١) ينظر: القرار الإداري المرقم (١١٣٠) في ٢٠١٨/١٢/١٨ ، الهيئة العامة للآثار والتراث ، دائرة مفتشية اثار وتراث ذي قار ، قرار غير منشور.
(٤٢) كتاب وزارة الثقافة والسياحة والاثار المرقم (٤٨٧٧) في ٢٠١٣/٧/١٠. غير منشور.
(٤٣)د. محمد علي ال ياسين ، القانون الاداري - المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة والضبط الاداري والقضاء والاداري ، مطبعة الديواني ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص١٣٦.
(٤٤) القرار الاداري المرقم (١١٤٥) في ٢٠١٧/٦/٦ ، وزارة الثقافة والسياحة والاثار ، الهيأة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.
(٤٥) القرار الإداري المرقم (٣٤٩٨) في ٢٠١٤/٨/٤ ، وزارة البيئة – مديرية بيئة ذي قار ، قرار غير منشور.
(٤٦) د. عيد محمد مناحي العازمي ، مصدر سابق ، ص٤٦١.
(٤٧) للمزيد من التفاصيل ينظر: عبد الصاحب الهر ، مصدر سابق ، ص٤٦ ـ ٤٧.
(٤٨) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، مصدر سابق ، ص١٣٨.
(٤٩) د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد ، مصدر سابق ، ص٨٦.
(٥٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص٢٥٠-٢٥١ .
(٥١) د. عبد الفتاح حسن ، القضاء الاداري ، ج١ ، قضاء الالغاء ، مكتبة الجلاء بالمنصورة ، بدون سنة نشر ، ص٢٩٢. كذلك د. محمد الطيب عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦، ص٩٧.
(٥٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩١٤/٤/٤ ، مارسو لونغ ، بروسير فيل ، غي بريبان ، بيار دلفولفيه ، برونو جيتقوا ، القرارات الكبرى في القضاء الاداري ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٩، ص١٨٢ ـ ١٨٣.
(٥٣) ينظر: حكم محكمة القضاء الاداري المصرية رقم (٢٢٠) في ١٩٤٨/٢/٢٤ اشار اليه د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، مصدر سابق ، ص١٤٢.
(٥٤) حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص٤٦.

(٥٥) حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص٤٨.
(٥٦) د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد ، مصدر سابق ، ص٩١.
(٥٧) د. عادل السعيد محمد ابو الخير ، مصدر سابق ، ص٢٦١.
(٥٨) د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤، ص٥٧٣.
(٥٩) د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، النظرية العامة في القانون الاداري ، مصدر سابق، ص٣٩٨. كذلك ينظر: د. طعيمة الجرف ، مصدر سابق ، ١٩٧٣ ، ص٤٣١.
(٦٠) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٠٩.
(٦١) حوراء حيدر ابراهيم الشدود ، مصدر سابق ، ص٨٨.
(٦٢) د. عيد محمد مناحي العازمي ، مصدر سابق ، ص٤٦١ ـ ٤٦٢. كذلك حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص٥٠.
(٦٣) د. عيد محمد مناحي العازمي ، مصدر سابق ، ص٤٦٥.
(٦٤)عامر احمد المختار ،تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق، مطبعة دار الحياة ،دمشق ، ١٩٧٥،ص٩٢ ـ ٩٣.
(٦٥) ينظر: المادة (٦) من قانون بشأن الآثار التاريخية الفرنسي في ٣١ ديسمبر لسنة ١٩١٣ المعدل ، اشار اليها د. علي سيد حسن ، مصدر سابق ، ص١١.
(٦٦) ينظر: المواد (١٣/رابعاً ، ١٧) من قانون حماية الاثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل .
(٦٧) للمزيد ينظر:المواد (٢ ، ٣ ، ٧ ، ٨) من قانون في شأن المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣.
(٦٨) ينظر : المواد (٦/ثانياً ،١١/رابعا ، ٢٤/ثانياً) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
(٦٩) ينظر : المادة (٨/ثانياً/ز) من نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.
(70)Ander de Laubadere : Traitele ,mentaire de Droit a dministratif op. PARIS, 1976 . P. 401.
(٧١) حوراء حيدر ابراهيم الشدود ، مصدر سابق ، ص٩٠.
(٧٢) حكمها الصادر في ٢/ديسمبر /١٩٠٢. اشار اليه حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص٥٣.
(٧٣)د. عادل السعيد محمد ابو الخير ، البوليسي الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٦٤ ـ ٢٦٥. وكذلك د. محمد علي ال ياسين ، القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص١٣٧.
(٧٤) د.علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص٤٠٧.
(٧٥)فتوى مجلس الدولة المصري في ٤/يونيو/١٩٥٥،اشار اليها حبيب ابراهيم حمادة الدليمي، مصد سابق، ص٥٤.
(٧٦) ينظر : د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص٥٧٤. كذلك د. محمد كامل ليله ، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، بدون سنة طبع ، ص٢٦١. كذلك د. عدنان الزنكة ، مصدر سابق ، ص١٥٦ ـ ١٥٧. كذلك د. حمدي القبيلات ، القانون الاداري ، الجزء الاول ، مصدر سابق ، ص٢٥٠.
(٧٧) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٤٠٧. كلك د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، مصدر سابق، ص٤٩٠.
(٧٨) قراري المحكمة الادارية الفرنسية في اورليان المرقمين (١١٠٢١٨٧ ، ١١٠٢١٨٨) في ٦/مارس/٢٠١٢ ، منشور باللغة الفرنسية والعربية على الموقع الالكتروني : http://arabic.conseil-etat.fy/ .
(٧٩) د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع ، ص٣٧٥. كذلك د. عادل السعيد محمد ابو الخير ، البوليس الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٦٦.
(٨٠) المادة (٢٥) من قانون الاثار والتراث العراقي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
(٨١) المادة (٢٨/ثانياً) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
(٨٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٤٤.كذلك حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص٥٥ ـ ٥٦.
(٨٣) د. رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص٧٩٥. كذلك د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القانون الاداري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص١٧٢. كذلك د. محمد علي الخلايلة ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار اثراء للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص٢٢٩ ـ ٢٣٠.
(٨٤)قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ ٤/مايو/١٩٢٨ أورده د.عبد العليم عبد المجيد مشرف ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨، ص١١٤.

(٨٥) ينظر: المادة (L.532-3) من قانون التراث الفرنسي Ordonnance n 2004 -178 du20 fevrier 2004 relative a la partie legislative du code du patrimoine... منشور باللغة الفرنسية على الموقع الالكتروني : <...affi-https://www.legifrance.gouv.fr.. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٥ .

(٨٦) المادة (٢) من قانون في شأن المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣. وكذلك المادة (٣) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٦٧) لسنة ١٩٨٣ أشار إليه د. عبد الفتاح مراد ، مصدر سابق ، ص٩٤٩.

(٨٧) المادة (٣/ثانياً) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

(٨٨) الأمر الإداري المرقم (٣٢١) في ١١/٥/ ٢٠١٨ ، اللجنة المشتركة لحماية التراث - دائرة التراث ، الهيئة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.

(٨٩) المادة (٩) من نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

(٩٠) نقلا عن د. علي سيد حسن ، الحماية القانونية للاثار ، مصدر سابق ، ص١٠ ـ ١١.

(٩١) ينظر: المواد (٨٦، ٨٧، ٨٨) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاثار المصري رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٩٢) المادة (٢/سابعاً) من قانون بشأن المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣.

(٩٣) المادة (٩/خامساً) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

(٩٤) المادة (٩/أولاً ، رابعاً) من نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

(٩٥) د. حمدي القبيلات ، مصدر سابق ، ص٢٤٤. وكذلك د. محمد علي الخلايلة ، مصدر سابق ، ص٢٣١.

(٩٦) د. عزت زكي حامد قادوس ، مصدر سابق ، ص٤٨٦ . وكذلك د. عبد الفتاح مراد ، مصدر سابق ، ص٩٤٤.

(٩٧) د. عادل السعيد محمد ابو الخير ، البوليس الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٢٢.

(٩٨) ينظر : بخصوص ذلك د. عزت زكي حامد قادوس ، مصدر سابق ، ص٤٨٦. كذلك بالحاج عمو عبدالله ، النصوص القانونية المتعلقة بالتراث الثقافي الجزائري ، وزارة الثقافة ، ديوان حماية وادي مزاب ، الجزائر ، ٢٠١٣ ، ص١٢. كذلك عدي سفر عبد القادر ، مصدر سابق ، ص٨٨. كذلك المادة (٤) من تعليمات تنظيم تداول وبيع التحف والمواد التراثية في العراق رقم (٣) لسنة ١٩٩٥.

(٩٩) ينظر: المواد (L.622-7 , L.621-32) من قانون التراث الفرنسي رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٤.

(١٠٠) ينظر : المواد (٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤) من قانون حماية الاثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل .

(١٠١) المادة (٣) من قانون بشأن المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣.

(١٠٢) ينظر : المواد (٩/ثالثاً ، سادساً) و(٢٨/أولاً/ج) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

(١٠٣) القرار الاداري المرقم (١٣٤/٣) في ٢٠١٩/١/٣١ ، دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد - الهيئة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.

(١٠٤) القرار الاداري المرقم ١٥٩/٣ في ٢٠١٩/٢/٥ ، دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد - الهيئة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.

(١٠٥) المواد (٩/أولاً ، حادي عشر) ، (١٠/أولاً) من نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

(١٠٦) القرار الإداري المرقم (١٠٥٥) في ٢٠١٧/٤/٣ ، مديرية بيئة ذي قار – دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الجنوبية – وزارة البيئة ، القرار غير منشور.

(١٠٧) بن قري سفيان ، النظام القانوني لحماية البيئة في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل اجازة المدرسة الوطنية للقضاء ، منشورة على الموقع الالكتروني : http://ww.djelfa.info/vb/ . ص٢٤.

(١٠٨) د. عيد محمد مناحي العازمي ، مصدر سابق ، ص٤٧٠.

(١٠٩) ينظر :. Article (3) duloin 76 – 629 du Iojuillet 1976 relative ala protection de la nature. المنشور على الموقع : www2.eco lex.org.

(١١٠) نقلا عن د.علي سيد حسن ، مصدر سابق ، ص٦.

(١١١) ينظر: المادة (١٢٤) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الآثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(١١٢) المواد (١٣/أولاً) و(٢٦) و(٣٠/ثانياً) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

(١١٣) المادة (٨/ثانياً/أ ، ب ، د) من نظام المحميات الطبيعية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

(١١٤) ينظر: القرار رقم (١١٨/٣) في ٢٠١٩/١/٢٧ ، والقرار رقم (٩٩/٣) في ٢٠١/١/٢٢ ، دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد - الهيئة العامة للآثار والتراث ، القراران غير منشوران.

(١١٥) د. هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص٢٤٤. كذلك د. نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦، ص٢٩٤.
(١١٦) د. محمد علي الخلايلة ، مصدر سابق ، ص٢٣٢.
(١١٧) د. عيد محمد مناحي العازمي ، مصدر سابق ، ص٤٨٥.
(١١٨) ينظر: المواد (L.622-16 , L.341-9) من قانون التراث الفرنسي رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٤.
(١١٩) ينظر : المادة (٥٩) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاثار المصري.
(١٢٠) ينظر : المواد (١٧/رابعاً/ب) و(٢٠/أولاً ، ثانياً) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
(١٢١) حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص٣٨.
(١٢٢)د.ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ،منشأة المعارف ،الاسكندرية ، ٢٠٠٢، ص١٤٢.
(١٢٣) ينظر: المواد (L.532-13 , L.532-6) من قانون التراث الفرنسي رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٤.
(١٢٤)المادة (٣٥) من قانون حماية الاثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.
(١٢٥) المادة (١٩/ثالثاً) من قانون الآثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ .
(١٢٦) المادة (٢٧) من قانون الاثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

قائمة المصادر :

أولا / الكتب والمراجع :

١- د.ابراهيم عبد العزيز شيحا ،مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني،الدار الجماعية للطباعة والنشر،بيروت، ١٩٨٣.
٢- د. انور احمد رسلان ، وجيز القانون الاداري ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢.
٣- بالحاج عمو عبدالله ، النصوص القانونية المتعلقة بالتراث الثقافي الجزائري ، وزارة الثقافة ، ديوان حماية وادي مزاب ، الجزائر ، ٢٠١٣.
٤- بن قري سفيان ، النظام القانوني لحماية البيئة في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل اجازة المدرسة الوطنية للقضاء ، منشورة على الموقع الالكتروني : http://ww.djelfa.info/vb/ . .
٥- جلطي أعمر ،الاهداف الحديثة للضبط الاداري ،اطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق،جامعة تلمسان،الجزائر ،٢٠١٦.
٦- حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون-جامعة بابل ، ٢٠٠٧.
٧- د.حسام عبد الامير خلف ، نحو قانون دولي للتراث ، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي ،بغداد ، ٢٠١٦.
٨- د. حمدي القبيلات ، القانون الاداري ، الجزء الاول ، دار وائل للنشر ، ٢٠٠٨.
٩- حوراء حيدر ابراهيم الشدود ، دور الضبط الإداري في حماية البيئة في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون- جامعة بابل ، ٢٠١٣.
١٠-د. خالد سمارة الزعبي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق،المركز العربي للخدمات الطلابية ،عمان، ١٩٩٣.
١١-د. رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.
١٢-د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤.
١٣-د. شاب توما منصور ، القانون الاداري ، الجزء الاول ، دار الطبع والنشر الاهلية ، بغداد، ١٩٧١.
١٤-د.عادل السعيد محمد ابو الخير ، البوليس الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨.
١٥-عامر احمد المختار ،تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق، مطبعة دار الحياة ،دمشق ، ١٩٧٥.
١٦-د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
١٧-عبد الصاحب الهر ، الحماية القانونية للآثار والتراث ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠١.
١٨-د.عبد العليم عبد المجيد مشرف ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨.
١٩-د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، النظرية العامة في القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣.
٢٠-د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة طبع.

٢١-د. عبد الفتاح حسن ، القضاء الاداري ، ج١ ، قضاء الالغاء ، مكتبة الجلاء بالمنصورة ، بدون سنة نشر.
٢٢-د. عبد الفتاح مراد ، شرح تشريعات البيئة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر .
٢٣-د. علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار وائل للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠٠٣ .
٢٤-د. علي محمد بدير ، واخرون ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
٢٥-د. عيد محمد مناحي العازمي ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
٢٦-لويس معلوف ، المنجد في اللغة والاعلام ، ط٣٠ ، دار المشرق ، بيروت ، ١٩٨٨.
٢٧-د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.
٢٨-د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٨.
٢٩-د.ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ،منشأة المعارف ،الاسكندرية ، ٢٠٠٢.
٣٠-مارسو لونغ ، بروسبير فيل ، غي بريبان ، بيار دلفولفيه ، برونو جينفوا ، القرارات الكبرى في القضاء الاداري ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٩.
٣١-د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٨٩.
٣٢-د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، الناشر مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٠٧.
٣٣-د. محمد الطيب عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦.
٣٤-د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
٣٥-محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، ط٣ ، الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٧٦.
٣٦-د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٥.
٣٧-د. محمد شريف اسماعيل عبد المجيد ، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ، دار برس للطباعة والنشر، مصر ، ١٩٨٠.
٣٨-د. محمد علي ال ياسين ، القانون الاداري – المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة والضبط الاداري والقضاء والاداري ، مطبعة الديواني ، بغداد ، ٢٠٠٥.
٣٩-د. محمد علي الخلايلة ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار اثراء للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ .
٤٠-د. محمد كامل ليله ، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، بدون سنة طبع.
٤١-د. محمد ماهر ابو العينين ، دعوى الالغاء امام القضاء الاداري ، الكتاب الثاني ، منشورات مكتبة صادر ، بيروت ، لبنان ، ١٩٩٨.
٤٢-د. محمد يوسف الحسين ، د. مهند نوح ، القانون الاداري ، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق،٢٠٠٨.
٤٣-د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القانون الاداري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢.
٤٤-موسى بودهان، النظام القانوني لحماية التراث الوطني ،دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠١٣.
٤٥-د. هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ .
٤٦-د. نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦.

ثانياً / الدساتير :

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

ثالثاً / القوانين :

١- قانون الهيئة العامة للاثار والتراث رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٠.
٢- قانون الاثار والتراث العراقي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
٣- قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ .
٤- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .
٥- قانون التراث الفرنسي رقم (١٧٨) لعام ٢٠٠٤.
٦- قانون حماية الآثار المصري رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ المعدل .
٧- قانون بشأن المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣.

رابعاً / الأوامر والقرارات :

١- التعليمات رقم (٣) لعام ١٩٩٥ بشأن تنظيم تداول وبيع التحف والمواد التراثية.

٢- القرار الاداري المرقم (١١٦٢) في ٢٠١٨/١٢/٣١ ، الهيأة العامة للآثار والتراث ، دائرة مفتشية اثار وتراث محافظة ذي قار ، قرار غير منشور.
٣- القرار الإداري المرقم (١١٣٠) في ٢٠١٨/١٢/١٨ ، الهيئة العامة للآثار والتراث ، دائرة مفتشية اثار وتراث ذي قار ، قرار غير منشور.
٤- القرار الاداري المرقم (١١٤٥) في ٢٠١٧/٦/٦ ، وزارة الثقافة والسياحة والاثار ، الهيأة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.
٥- القرار الاداري المرقم (١٣٤/٣) في ٢٠١٩/١/٣١ ، دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد – الهيئة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.
٦- القرار الاداري المرقم ١٥٩/٣ في ٢٠١٩/٢/٥ ، دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد – الهيئة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.
٧- القرار الإداري المرقم (٣٤٩٨) في ٢٠١٤/٨/٤ ، وزارة البيئة – مديرية بيئة ذي قار ، قرار غير منشور.
٨- كتاب وزارة الثقافة والسياحة والاثار المرقم (٤٨٧٧) في ٢٠١٣/٧/١٠، غير منشور.
٩- الأمر الإداري المرقم (٣٢١) في ٢٠١٨/١١/٥ ، اللجنة المشتركة لحماية التراث – دائرة التراث ، الهيئة العامة للاثار والتراث ، قرار غير منشور.
١٠-القرار رقم (١١٨/٣) في ٢٠١٩/١/٢٧ ، والقرار رقم (٩٩/٣) في ٢٠١/١/٢٢ ، دائرة مفتشية اثار وتراث بغداد – الهيئة العامة للآثار والتراث ، القراران غير منشوران.
١١-القرار الإداري المرقم (١٠٥٥) في ٢٠١٧/٤/٣ ، مديرية بيئة ذي قار – دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الجنوبية – وزارة البيئة ، القرار غير منشور.
١٢- الأمر الإداري رقم (٥١٢٤٤) لسنة ٢٠٠٨ الخاص بتشكيل مديرية شرطة حماية الآثار والتراث.
١٣- نظام المحميات الطبيعية رقم ٣ لسنة ٢٠١٤.
١٤- تعليمات تشكيلات الهيئة العامة للاثار والتراث ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١٦.
١٥-اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاثار المصري رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ المعدل.

خامساً / الأحكام القضائية :

١- قراري المحكمة الادارية الفرنسية في اورليان المرقمين (١١٠٢١٨٧ ، ١١٠٢١٨٨) في ٦/مارس/٢٠١٢ ، منشور باللغة الفرنسية والعربية على الموقع الالكتروني : http://arabic.conseil-etat.fy/.

سادساً / المصادر الأجنبية :

1- Ander de Laubadere : Traitele ,mentaire de Droit a dministratif op. PARIS, 1976 . P. 401.
2- Gilles Lebreton , Droit administrative general, 9edition , cours Dalloz , paris, 2017 , P.196 .
3-Jean – Pierrebody, Patrimonies culture . patrimoinenarural, Ladocumentatio franc aise 1994 , P.10 .