هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة

إعداد
م.د. رشا عبد الرزاق جاسم
كلية القانون
الجامعة المستنصرية

المقدمة

ان حماية البيئة وان كانت الزام ادبي وقانوني فانها تدخل ضمن الالتزام الديني

فالبيئة هي المحيط الحيوي الذي لا غنى عنه وأن هذا المحيط يتعرض باستمرار لخطر التلوث الأمر الذي لابد منه هو تدخل السلطات العامة وبالأخص سلطات الضبط الإداري. فوظيفة الضبط الإداري تعد وظيفة ضرورية وأن المسؤول عن هذه الوظيفة هي السلطة التنفيذية بالاشتراك مع بعض الهيئات الأخرى وكل ذلك بهدف حفظ النظام العام بعناصر (ألا من العام والصحة العامة السكنية العامة) وهذا هو الهدف المرجو منها . حين أن السلطة الإدارية تستهدف أثناء ممارستها لدورها في حماية الضبط الإداري جميع الوسائل والأساليب اللازمة لتحقيق ما انيط بها من مهمات ومسؤوليات كبيرة وهي مهمة في غاية الصعوبة وذلك نظراً لاتصال إجراءات بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة، وعلى هذا الأساس فلقد اتسع نشاط الضبط الإداري ليشمل مختلف النشاط حيث لم يعد يقتصر على الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية السالفة الذكر بل امتد ليشمل مجالات أخرى ومنها حماية الآداب العامة والبيئة وذلك أن مسألة البيئة وحمايتها الحفاظ عليها من أهم القضايا التي تواجهها البلاد وذلك في ضوء التجارب التي ...؟ والمشاكل البيئية المعقدة التي تحاول ان تجد لنا الحلول المناسبة الممكنة قبل أن تقضي تراكمات التلوث على إمكانية العلاج الناجح.

أن موضوع البحث لا يتناول الضبط الإداري البيئي بمفهومه العام فحسب وإنما يتضمن دور السلطة الإدارية في حماية عناصر النظام العام (الأمن العام – الصحة العامة – السكينة العامة) ولاسيما ان أي تلوث للبيئة يهدد تلك العناصر.

أن التشريعات والقوانين والأحكام المتعلقة بحماية البيئة لها أهداف ودوافع محددة ومدروسة صالحة للتبني ألا أن ضمان تطبيق تلك التشريعات والأحكام يحتاج إلى تنسيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للوصول إلى القدر المثالي من الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث.

وفي الحقيقة أن معالجة مشاكل البيئة لا تتوقف من وجهة نظرنا على الحلول التشريعية المقترحة بأجزاء والأرض لها جوانبها الاجتماعية والاقتصادية التي ينبغي

عدم إغفالها وبناءاً على ذلك ثار التساؤل عن مدى دور الإدارة أو بعبارة أخرى دور هيئات الضبط الإداري في حماية البيئة".

هذا في ضوء دراسة تحليلية مقارنة لموضوع البحث توصل الباحث إلى ضرورة إيجاد نوع من الترابط بين مفهوم الضبط الإداري البيئي وما تملكه السلطة الإدارية من أساليب في حماية البيئة وذلك وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول: تعريف الضبط الإداري والبيئي .

المطلب الأول : تعريف الضبط الإداري .

المطلب الثاني : علاقة الضبط الإداري بالبيئة .

المبحث الثاني : السلطة الإدارية ودورها في حماية البيئة .

المطلب الأول : هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة .

المطلب الثاني: أساليب هيئات الضبط الإداري في حماية البيئة .

الخاتمة

المبحث الأول
تعريف الضبط الإداري البيئي

يعد الضبط الإداري صورة من صور النشاط الإداري الذي تقوم به السلطة التنفيذية عند ممارستها لوظيفتها بما يحقق المصلحة العامة للأفراد. عليه فأن هذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية فهي مظهر جوهري يعبر عن سيادة الدولة بما يوكل إليها من مهمات ومسؤوليات سيما إذا ما علمنا أن الغاية من الضبط الإداري تتسم بالطابع الوقائي والذي يتجسد في المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة (الأمن العام – الصحة العامة – السكينة العامة – آداب اخلاق عامة) حيث لا تخلو اليوم دولة من جهة أو وزارة أو إدارة تتكفل الاهتمام بالبيئة ووضع برنامج يتولى الاهتمام بالبيئة والمحافظة عليها. وعلى هذا الأساس حاولنا دراسة هذا الموضوع دراسة موزعة على مطلبين، ففي المطلب الأول تناولنا تعريف الضبط الإداري وفي بحثنا علاقة الضبط الإداري بالبيئة .

المطلب الأول
تعريف الضبط الإداري

الضبط لغةً يعمي الأحكام والإتقان وإصلاح الخلل والتصحيح فهو حفظ الشيء بالحزم حفظاً بليغاً أي أحكامه وإتقانه[1].

إما اصطلاحاً فأن المسوغ سواء في التشريع العراقي أم التشريع المصري لم يتطرق إلى وضع تعريف مانع للضبط الإداري وإنما فقط تناول أغراض الضبط الإداري ولعل السبب في هذا الأمر إنما يعود إلى فكرة النظام العام هي فكرة تتسم بالمرونة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ان هذه الفكرة تختلف باختلاف الزمان والمكان[2].

---

[1] المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة ، الجزء الأول، مطبعة دار المعارف، 1980، ص 553.

[2] الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2010، ص 103.

وعلى ذا نصت المادة الثالثة من القانون المصري رقم (109) لسنة 1971 والخاص بهيئة الشرطة على أنه (تختصر هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في المجالات كافة وتنفيذ ما تعرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات).

وكذلك المشرع العراقي لم يجد تعريف للضبط الإداري فقد نصت المادة (18) من قانون وزارة الداخلية رقم (183) لسنة 1980 بأنه (تقوم مديرية الشرطة العامة بالمحافظة على النظام العام والأسهام في توطيد الأمن العام ومكافحة الأجرام باتخاذ الأساليب والوسائل العلمية والفنية). كما ونصت المادة (19) من نفس القانون على أنه (تباشر مديرية الأمن العامة المحافظة على سلامة وأمن البلاد الداخلي)[1].

وإزاء عدم تحديد المشرع لماهية الضبط الإداري كان الزاماً على الفقه أن يقوم بوضع تعري للضبط الإداري، ألا أنه أيضاً لم يتفق على وضع جامع مانع للضبط الإداري فذهب فريق إلى تعريفه على أساس أنه غاية وذهب فريق أخر إلى تعريفه من حيث أساليبه بينما ذهب فريق ثالث إلى تعريفه على أساس أنه قيد على الحريات العامة وذهب الفريق الأخير إلى تعريفه على أساس أنه قيد على نشاط الأفراد.

حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيداً تحد به من حرياتهم بقصد حماية النظام العام[2] وذهب الدكتور محمود سعد الدين الشريف إلى تعريفه بأنه وظيفة محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون[3].

---

[1] مجموعة التشريعات الخاصة لقوى الأمن الداخلي، وزارة الداخلية، مديرية الدائرة القانونية، ص 13.

[2] الدكتور سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 569.

[3] الدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقالة منشورة في مجلس الدولة الإداري، السنة الحادية عشر، 1962، ص 112.

إما بالنسبة للفقه العراقي فد عرف الضبط الإداري بتعريفات عدة لكنها لا تختلف عن تعريفات الفقه المصري فعرفه الدكتور شاب توما منصور بأنه قيود تفرض على نشاط الأفراد بغية حماية النظام العام بصورة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)[1]، وعرفه الدكتور إبراهيم طه الفياض بأنه (نشاط إداري تمارسه السلطات العامة بقصد تحقيق النظام وحماية المرافق والأموال العامة)[2].

وأرى من جانبي أن الضبط الإداري هو وظيفة إدارية تقوم بها الإدارة بهدف تنظيم حريات الأفراد وكل ذلك بقصد حماية النظام العام والحيلولة دون اضطرابه بعناصره المختلفة (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق).

المطلب الثاني
علاقة الضبط الإداري بالبيئة

أصبحت البيئة وقضاياها وإدارتها وحمايتها تستقطب أهتمام العالم أجمع، إذ أن كثيراً من بلدان العالم تواجه مشكلات تراجع وتناقض مدخراتها من الموارد الطبيعية وظهرت من مشاكل التلوث البيئي وخطر الانقراض للعديد من أنواع الكائنات الحية لاسيما إذا ما علمنا أنه كلما أزداد التقدم العلمي ازدادت مشكلات التلوث واصبحت قضية إنقاذ البيئة وحمايتها أحدى تحديات الإنسان وهو أمر يحتم على الدول البحث عن حلول جذرية لحماية تلك البيئة وذلك من خلال العمل على إيجاد حماية قانونية فعالة ولا شك أن للضبط الإداري دور فعال في هذا الأمر.

وكما ذكرها ان الضبط الإداري يهدف إلى حماية النظام العام وأن مفهوم النظام العام قد اتسع ليشمل النظام العام الأدبي والأخلاق العامة وحماية المظهر العام لجمال المدن وروائها وحماية الفن والثقافة، عليه أن أي عنصر من عناصر النظام العام له ارتباط وثيق بالبيئة[3]، أي أن هنالك ضبط إداري خاص حيث لابد

---

[1] الدكتور شاب توما منصور، القانون الإداري، القانوني الإداري، بغداد، 1975، ص 34.

[2] الدكتور إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، 1987، ص 52.

[3] الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 1999، ص 249.

من تدخل المشرع بتشريع قوانين خاصة لتنظيم أنشطة معينة من ذلك الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة من التلوث والذي يهدف إلى المحافظة على عناصر البيئة مثل المحافظة على أنواع معينة من الكائنات المهددة بالانقراض أو حماية الثروة السمكية أو النباتات أو المحافظة على جمال المدن وروائها او الحد من انبعاث الملوثات الصادرة من المنشآت الصناعية.

هذا وقد كرس المشرع العراقي عدة تشريعات لحماية البيئة فمنذ عام 1962 صدر قانون الري رقم (6) لسنة 1962 والذي تعنى بأعمال الري وحماية الموارد المائية وقانون الصحة العامة رقم 089) لسنة 1981 والذي نصت المادة (64) منه على ضرورة استحصال موافقة الجهات الصحية المختصة عند دراسة وتصميم المشاريع الخاصة بتجهيز المياه وكذلك تقديم المعلومات الخاصة بنوعية المياه كما وبينت المادة (65) من نفس القانون طرق تصفية ومعالجة المياه والتي يجب أن تعتمد على المواصفات القياسية ومعالجة المياه التي يجب ان تعتمد على المواصفات القياسية العراقية والعالمية لتحديد نوعية ميا الشرب ومدى صلاحيتها للاستهلاك البشري[1].

كما أصدر مجلس الوزراء العراقي النظام رقم (2) لسنة 2001 والذي يعرف باسم نظام الحفاظ على الموارد المائية وقد تضمن قواعد قانونية عدة تتعلق بتنظيم واستغلال الموارد المائية والمحافظة عليها[2].

ولما كان للبيئة هذا التأثير الكبير على حياة الإنسان والنبات والحيوان صدر قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 وقد تضمنت المواد من (14-21) الحماية لمجمل الفعاليات الحيوية التي يمارسها الإنسان والمشاريع الصناعية والزراعية وما تخلفه من آثار مضرة بالبيئة إذا ما تركت على حالها واعتمد في الحد منها على معالجات أصحاب العلاقة للضرر الذي ينتج عنها.

---

[1] تراجع المادة (66 و 67) من قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981.

[2] نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (2) لسنة 2001 ، منشور في الوقائع العراقية، العدد (3890) في 2001/8/6 والذي نص في المادة الثالثة منه على أنه (يمنع تصريف أو رمي المخلفات من المحل إلى المياه العامة ايا كانت نوعيتها أو كميتها أو طبيعة التصريف سواء أكان التصريف مستمراً أو متقطعاً أم مؤقتاً لأس سبب كان ألا بترخيص من دائرة حماية وتحسين البيئة او من تخوله).

كما وشرع قانون حماية الحيوانات البرية رقم (17) لسنة 2010[1] هذا وأن وزارة البيئة في العراق هي حديثة التشكيل، حيث نظمت بموجب قانون وزارة البيئة رقم (37) لسنة 2008 والتي نصت المادة الأولى منه بأنه (المقصود من حماية البيئة هو المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها مع منع تدهورها او تلويثها او الإقلال من حدة التلوث).

وكما وصدرت عن وزارة البيئة التعليمات رقم (1) لسنة 2010 الخاصة بالأشعة غير المؤينة الصادرة عن منظومات الهاتف المحمول[2] وكذلك التعليمات رقم (1) لسنة 2007 المتعلقة بالوقاية من الإشعاعات غير المؤينة الصادرة عن الأبراج الرئيسية والثانوية لهواتف النقالة[3].

وفي مصر فقد كرس المشرع المصري في قانون البيئة رقم (4) لسنة 1994 عدة نصوص تعالج حماية البيئة والحفاظ عليها من التلوث ويهدف إلى حماية المياه الإقليمية والموانئ والشواطئ والثروات البحرية من التلوث والخطر على جميع السفن أياً كانت جنسيتها تلويث البحر الإقليمي او المنطقة الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر العربية ويقع على سلطات الضبط الإداري التأكد من مدى تقيدها بذلك[4]، هذا وقد نصت المادة (33) من نفس القانون بأنه (يحظر أقاء أو معالجة أو حرق القمامة والمخلفات الصلبة إلا في الأماكن المخصصة لذلك بعيداً عن المناطق السكنية والصناعية والزراعية والمجاري المائية وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المواصفات والضوابط والحد الأدنى لبعد الأماكن المخصصة لهذه الأغراض عن تلك المناطق وتلتزم الوحدات المحلية بالأتفاق مع جهاز شؤون بتخصيص أماكن ألقاء أو معالجة القمامة والمخالفات الصلبة طبقاً لأحكام هذه المادة.

---

[1] منشورة في الوقائع العراقية العدد (4148) في 2010/3/15.

[2] منشور في الوقائع العراقية، العدد 4157 في 2010/7/5.

[3] منشور في الوقائع العراقية، العدد (4055) في 12/26/ 2007.

[4] تراجع المواد من (48–90) من نفس القانون.

هذا وقد جاءت المادتين (35 و 40) من نفس قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 لتؤكدا ما أوضحته المادة (33)، حيث ألزمت المادة (35) المسؤولين عن المنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون في ممارستها لأنشطتها بعدم انبعاث او تسرب ملوثات الهواء بما يجاوز الحدود القصوى المسموح بها في القوانين والوائح.

أما المادة (40) فأنه أكدت على المسؤولين عند حرق أي نوع من أنواع الوقود سواء أكان في أغراض الصناعة أم توليد الطاقة أم الإنشاءات أم في غرض تجاري أخر ان يكون الدخان والغازات والأبخرة الضارة الناتجة في الحدود المسموح بها.

المبحث الثاني
السلطة الإدارية ودورها في حماية البيئة

أن حماية البيئة وأن كانت ألزام أدبي وقانوني فأنها تدخل ضمن الالتزام الديني لقوله تعالى ﭽ ﯾ ﯾ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □
ﯧ ﯨ □ □ □ ﭼ[1].

فالبيئة هي المحيط الحيوي الذي لا غنى عن وأن هذا المحيط الحيوي يتعرض باستمرار لخطر التلوث الأمر الذي لابد منه هو تدخل السلطات العامة لحماية والحفاظ عليها والأخص سلطات الضبط الإداري .

وسنتكلم عن هيئات الضبط الإداري ثم بعد ذلك نعرج على أساليب هذه الهيئات في حماية البيئة .

المطلب الأول
هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة

يقصد بهيئات الضبط الإداري هي الهيئات الكلفة بتحقيق المهام والمسؤوليات المتعلقة بالضبط الإداري وذلك نظراً لما تنطوي عليها هذه العملية من أهمية كبيراً وذلك لمساسها المباشر بحقوق الأفراد وحرياتهم[2] وسنتناول هذه البيئات في كل من العراق ومصر.

ففي العراق وكما ذكرنا أن وزارة البيئة هي حديثة التشكيل حيث لم يعرفها ألا بعد 2003/4/9 وكان قبل هذا التاريخ دائرة حماية وتحسين البيئة والتي كانت ترتبط بوزارة الصحة أن قانون حماية تحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 قد أسند مهمة الحفاظ على البيئة والحد من ألحاق الأضرار فيها ومعالجتها إلى جهتين هما مجلس حماية وتحسين البيئة ومجالس حماسة وتحسين البيئة في المحافظات .

---

(1) سورة الروم ، الآية (41)

(2) علي ...؟ شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، 2009، ص 389.

هذا وأن الهدف من هذا القانون هو تحسين البيئة من خلال أزالته ومعالجة الضرر الموجود فيها أو الذي يطرأ عليها والحفاظ على الصحة العامة والمواد الطبيعية والتنوع الاحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بالتعاون مع الجهات المختصة بما يتضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والأقليمي في هذا المجال[1]، هذا وعندما نقول السلطة المختصة بحماية البيئة فأن هذا الأمر لا يعني فقط وزارة البيئة أو مجلس حماية البيئة وإنما يشمل جهات أخرى أيضاً مختصة بحماية البيئة والحفاظ عليها من ذلك وزارة الداخلية من خلال استتباب الأمن في البلاد والذي يعتبر هو عنصر من عناصر النظام العام.

وزارة الصحة من خلال المحافظة على الصحة والتي تعتبر أيضاً عنصر من عناصر النظام العام. ووزارة التربية والتعليم العالي من خلال تضمين المناهج التعليمية في المدارس والجامعات والمؤسسات الأخرى علم البيئة ووزارة الصناعة من خلال دورها في الحد من التلوث الصناعي للمخلفات الصلبة والسائلة والغازية للمصانع ووضع الطرق الكفيلة لمعالجة النفايات او أعادة استخدامها والعمل على تقليل منها هذا بالإضافة إلى دور الوزارات الأخرى ودورها الناجح في حماية البيئة والحفاظ عليها.

أن مسألة حماية البيئة لا تقتصر فقط على الوزارات وإنما تمتد لتشمل مشاركة جماهيرية واسعة وحقيقة من خلال دور منظمات المجتمع المدني في نشر الوعي البيئي بين الأفراد وهذا بالتعاون مع وزارة الثقافة والإعلام حيث تتولى هذه الجهات العمل على تعزيز برامج التوعية البيئية في مختلف وسائل الإعلام وتوجيه برامجها العامة والخاصة بشكل يخدم حماية البيئة كما وتتولى الجهات المعنية

---

[1] المادة الأولى من قانون حماية وتحسين البيئة، رقم (27) لسنة 2009.

بالثقافة أعداد البرامج وأصدار الكتب والمطبوعات والنشرات التي تهدف إلى تنمية الثقافة البيئية [1].

أما عن هيئات الضبط الإداري في مصر، فأنه أنشأ جهاز شؤون البيئة وذلك بموجب المادة الثانية من قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 وهذا الجهاز يتبع رئاسة مجلس الوزراء والوزير المختص بشؤون البيئة ويعين رئيسه بقرار من رئيس الجمهورية، ويشكل مجلس إدارته برئاسة الوزير المختص بشؤون البيئة وعضوية الرئيس للتنفيذي لجهاز من الوزارات المعنية بالبيئة وأثنين من الخبراء في مجال شؤون البيئة يختارهم الوزير وثلاثة عن التنظيمات غير الحكومية وأحد شاغلي الوظائف العليا بالجهاز يختاره رئيس الجهاز ورئيس إدارة الفتوى المختص بمجلس الدولة وثلاثة من ممثلي قطاع الأعمال يختارهم الوزير المختص وأثنين من الجامعات ومراكز البحوث العلمية يختارهم الوزير. هذا ويختص جهاز شؤون البيئة برسم السياسة العامة لحماية البيئة ووضع شؤون البيئة لرسم السياسة العامة لحماية البيئة ووضع الخطط اللازمة لتنفيذها وعداد مشروعات القوانين والقرارات المتعلقة بتحقيق أهداف الجهاز ووضع المعايير والاشتراطات الواجبة على أصحاب المشروعات والمنشآت الالتزام بها قبل الإنشاء وأثناء التشغيل والمتابعة الميدانية لتنفيذ هذه المعايير والاشتراطات ووضع المعدلات النسب اللازمة لضمان عدم تجاوز الحدود المسموح بها للملوثات والتأكد من الالتزام بهذه المعدلات والنسب ووضع أسس وإجراءات تقويم التأثير البيئي للمشروعات [2].

---

[1] المادة (13/ثانيا وثالثال) من انون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 . كما ونصت المادة (4)/ حادي وعشرون من قانون وزارة البيئة رقم 37 لسنة 200 على (التعاون مع المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني في مجال حماية وتحسين البيئة).

[2] المادة (5) من قانون حماية البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994.

المطلب الثاني
أساليب هيئات الضبط الإداري في حماية البيئة

تستعين سلطات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل والأساليب في سبيل حماية البيئة والمحافظة عليها ومن هذه الأساليب اللوائح الضبطية والتنفيذ المباشر والقرارات الفردية وأخيراً فرض الجزاءات الإدارية .

أولاً: لوائح الضبط الإداري

وهي اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحفظة على النظام العام، فهي تفرض قيوداً على الحريات الفردية من خلال تقييدها لبعض أوجه النشاط الفردي لحماية النظام العام بعناصره المتعددة ولذلك فأنها تعتبر من أخطر صور ممارسة النشاط الفردي[1] ولذا فهي تعتبر من الناحية الموضوعية بمثابة القوانين أما من حيث الشكل فهي أنظمة لضرورة حدودها من السلطة التنفيذية ومن الأمثلة عليها اللوائح المتعلقة بالمرور واللوائح المتعلقة بالمرور واللوائح المتعلقة بالوقاية من الأمراض والأوبئة المعدية، هذا او تنفيذ لوائح الضبط الإداري عدة صور ومنها:

1. **الحظر:** المقصود بالحظر منع الأفراد من ممارسة نشاط ما وهذا الأمر يعتبر منعاً استثنائياً بقصد التوفيق بين النظام العام وممارسة الحريات العامة[2] لأن الحظر المطلق غير جائز قانونياً فهو يعني مصادرة الحريات العامة التي كلفها الدكتور[3]، لألا أنه قد يكون الحظر مطلقاً وذلك بمنع القيام بأعمال معينة وبصورة نهائية لأن القيام بهذه الأعمال يؤدي إلى الأضرار بالبيئة أضراراً بليغة وهذا الأمر هو ما أكد قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 وذلك من خلال احظر المطلق لإلقاء النفط في مياه الأنهار أو البحار والمياه الإقليمية[4]،

---

[1] الدكتور نجيب أحمد خلق والدكتور محمد علي جواد، القضاء الإداري، بغداد، 2010، ص 16.

[2] الدكتور حسام مرسي، المصدر السابق، ص (392).

[3] المصدر نفسه، ص (392).

[4] المادة (49) من قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 10994.

وكذلك الحظر المطلق لاستيراد النفايات الخطرة كالمخلفات الذرية والكيميائية وإلى داخل البلاد[1]، وهذا الأمر أكدته المادة (14) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009.

2. **الترخيص:** وهو أسلوب أقل شدة من الحظر ألا أنه في حقيقته يعتبر قيداً على الأفراد عند ممارستهم لحرياتهم[2] أي أنه الأذن السابق الصادر من السلطة الإدارية المختصة لممارسة نشاط معين، فبدون الأذن لا يجوز ممارسة النشاط كالترخيص بالبناء او إقامة المشاريع الصناعية والتجارية او الترخيص بفتح المحلات لبيع الطعام والأغذية الجاهزة [3].

3. **الأخطار:** يقصد بالأخطار التزام الأفراد بضرورة أعلام الإدارة عن رغبتهم في ممارسة نشاط معين لكي يقوم باتخاذ ما يلزم من احتياجات وإجراءات لازمة للحفاظ على النظام العام. وهذا ما أكده قانون حماية وتحسين البيئة رقم (4) لسنة 1994 في المادة العاشرة منه التي نصت على:

(أولاً: يلتزم صاحب أي مشروع قبل البدء بإنشائه بتقديم تقرير لتقدير الأثر البيئي يتضمن ما يأتي:

أ- تقدير التأثيرات الإيجابية السلبية للمشروع على البيئة وتأثير البيئة المحيطة عليه.

ب- الوسائل المقترحة لتلافي ومعالجة مسببات التلوث بما يحقق الامتثال للضوابط والتعليمات البيئية .

ج- حالات التلوث الطارئة المحتملة والتحوطات الواجب اتخاذها لمنع حدوثها.

د- البدائل الممكنة لاستخدام تكنولوجيا أقل ضرراً بالبيئة وترشيد استخدام الموارد.

هـ- تقليص المخلفات وتدويرها او أعادة استخدامها ....؟ كان ذلك ممكناً.

و- تقدير الجدوى البيئية للمشروع وتقدير كلفة التلوث نسبة إلى الإنتاج.

---

[1] المادة (32) من القانون نفسه.

[2] الدكتور حسام مرسي، المصدر السابق، ص 394.

[3] انظر في تفصيل ذلك المادة (3، 4) من نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (2) لسنة 2001 في العراق .

ثانياً: تتضمن دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية لأي مشروع التقرير المنصوص عليه في البند (أولاً) من هذه المادة).

ثانياً: القرارات الفردية

ويقصد بها القرارات الصادرة من سلطات الضبط الإداري بهدف حماية النظام العام تطبيقها على فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم، وهذه القارات تتخذ ثلاث صور:

1. القرار الصادر لمنح تصريح لمزاولة نشاط معين مثلاً بفتح محال عامة.
2. القرار الصادر لقيام بعمل ما مثلاً رفع النفايات أمام المنازل.
3. القرار الصادر بالامتناع عن القيام بعمل ما مثلاً عدم السماح بالتدخين في الأماكن العامة.

ثالثاً: التنفيذ المباشر الجبري

يجوز لهيئات الضبط الإداري اللجوء إلى وسيلة التنفيذ المباشر الجبري ودون الحصول على إذن سابق من القضاء من أجل حماية النظام العام والحفاظ عليه إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها طوعاً وعليه فأنه يتعين لمشروعية هذا التنفيذ ما يأتي:

1. أن يكون هنالك نص قانوني صريح يجيز اللجوء إلى التنفيذ المباشر الجبري.
2. امتناع الأفراد عن تنفيذ أوامر الضبط الإداري طوعاً.
3. حالة الضرورة والاستعجال أي إذا كان هنالك تهديد للنظام العام ويتعذر تفادي هذا التهديد بالطرق العادية.

رابعاً: الجزاءات الإدارية:

وهي إجراءات وقائية تهدف بها الإدارة دفع خطر الاخلال بالنظام العام بموجب نصوص تشريعية وهي جزاءات غالباً ما تمس المصالح الأدبية والمادية للشخص المخالف لأحكام القانون[1]، لكن من أبرز صور الجزاء الإداري الوقائي

---

[1] الدكتور حسام مرسي ، المصدر السابق، ص (242).

المصادرة وإلغاء ترخيص ممنوح لأحد الأفراد. وهذا يعني أن هذه الجزاءات الإدارية تكون على نوعين:

1. جزاءات إدارية مادية والصورة الأكثر شيوعاً لهذه الجزاءات هي الغرامة وهذا ما اكدته المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة في العراق والتي نصت على أنه: (مع مراعاة الأحكام المناخصص عليها في البند أولاً من هذه المادة للوزير أو من يخوله ممن لا تقل وظفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (100000) مليون دينار ولا تزيد على (10000000) عشرة مليون دينار تكرر شهريا حتى أزالة المخالفة على كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبهِ).

وهذا الأمر أيضاً أكدته المادة (61) من قانون البيئة المصري رقم (4) بلسنة 1994 والتي نصت على أنه (للجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة تحصيل مبالغ فورية بصفة مؤقتة تحت حساب تنفيذ عقوبة الغرامة والتعويض التي يقضى بها في الحدود المنصوص عليها في الباب الرابع من القانون المذكور).

2. جزاءات إدارية غير مادية: وهي جزاءات تتخذ عدة صور ومنها الإنذار الذي يوجه إلى كل من لم ينفذ قوانين البيئة وهذا ما أكدته المادة 33 من قانون حماية وتحسين البيئة في العراق رقم 27 لسنة 2009 والتي نصت على أنه (أولاً: لوزير او من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة او مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (10) عشر أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال للوزير إيقاف العمل او الغلق المؤقت مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة). هذا وقد تتخذ هذه الجزاءات صورة إلغاء الترخيص الممنوح لأحدى المشاريع عندما يتسبب في ألحاق أضراراً بالغة بالبيئة .

الخاتمة

في وقتنا هذا تكاد لا توجد دولة لا يوجد بها قوانين لحماية البيئة على الرغم من تفاوت الاهتمام بالمشاكل البيئية فيها بين الجول، ومن هنا جاءت أهمية هذه

الدراسة من أهمية البيئة ذاتها ودورها الفعال لحماية حياة الإنسان إذ أنه لا تستطيع ممارسة حياته الطبيعية في سير ودون مخاطر دون ان تتوفر له البيئة الصحيحة السليمة.

أن سلطة الضبط الإداري هي التي تقوم بمهمة تنفيذ القوانين والتشريعات وعليه فأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحماية البيئة والمحافظة عليها، وهذا وقد أصبحت المشاكل البيئية في ومينا هذا متزايدة بتزايد التقدم العلمي الأمر الذي يجعل ضرورة وجود تشريعات كافية لحماية البيئة وأصبحت الحاجة ملحة للتدخل وأجراء الدراسات الكافية لهيئات الضبط الإداري لحماية البيئة من التلوث والوسائل المتقدمة التي تستعين بها في هذا المجال.

ألا أنه وعلى الرغم من وجود هذه التشريعات ألا أنها لا تزال تتصف بالتباطئ والتراخي في تنفيذ وتفعيل أحكام قوانين البيئة ولعل السبب في ذلك يعود إلى عدة اعتبارات ومنها ضعف الوعي الثقافي بأهمية البيئة وحمايتها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى التساهل في تنفيذ الأساليب الزراعة لمخالفين والمنتهكين للقوانين البيئية بالإضافة إلى ضعف الإمكانات البشرية وامادية في وضع تشريعات بيئية موضع التنفيذ، ومن جانبنا نرى ضرورة الأخذ بالنقاط الآتية:

1. تفعيل التشريعات المتعلقة بحماية البيئة من خلال وجود رقابة محكمة وإجراءات رادعة للمخالفين فعلى سبيل المثال لا زالت المصانع والمستشفيات تلقي بمخلفاتها إلى نهري دجلة والفرات دون اتخاذ السبل الكفيلة لإيقاف الضرر المتولد عنها.
2. تفعيل الثقافة الإعلامية الخاصة بالبيئة.
3. منع طرح المواد الكيماوية والحرارية والأصباغ والزيوت والشحوم الكهربوهيدراتية صعبة التحلل في مجاري الصرف الصحي.
4. منح رخص البناء المنشآت والمنازل بعد التأكد من عدم أضرارها بالبيئة وأمن السكان وراحتهم وصحتهم والأماكن الأثرية والترفيهية والمحميات الطبيعية .
5. الالتزام بالمعايير الصحية في تصنيع المواد الغذائية والمشروبات الغازية والمياه المعدنية .

6. إلزام أصحاب المصانع ووسائل النقل والورشات تركيب مرشحات تصفية على مداخن مصانعها ووسائل نقلها تحد من ملوثات الهواء .
7. وأخيراً نتمنى تفعيل البحث العلمي في مجال البيئة وحث الباحثين على ذلك كما ونتمنى من وزارة البيئة تكثيف هودها في زيادة الوعي البيئي لدى المواطن.

المصادر

أولاً: الكتب العربية

1. المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، مطبعة دار المعارف، 1980.
2. الدكتور حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري- دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2010.
3. الدكتور سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
4. الدكتور محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مقال منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشر، 1962.
5. الدكتور، شاب توما منصور، القانون الإداري، بغداد، 1975.
6. الدكتور إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، 1987.
7. الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في الفنون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
8. الدكتور علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار وائل لنشر والتوزيع، 2009.
9. الدكتور نجيب أحمد خلف والدكتور محمد علي جواد، القضاء الإداري، بغداد، 2010.

ثانياً: القوانين

1. قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981.
2. قانون حماية الحيوانات البرية رقم 17 لسنة 2010.
3. قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009.
4. قانون وزارة البيئة رقم 37 لسنة 2008.
5. نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (2) لسنة 2001.