



ISSN: 3105-1073 (Online)

Journal of Al-Itqan for Human Sciences
available online at

<https://iraqiqsa.org/Journal/index.php/AIJHS/index>

مجلة الاتقان للعلوم الإنسانية تصدرها جمعية علوم القرآن العراقية



الوسائل العلاجية (اللاحقة) للإدارة في حماية البيئة

ا.م.د. عمر موسى جعفر

كلية القانون والعلوم السياسية-جامعة ديالى

Remedial (Subsequent) Measures of Public
Administration in Environmental Protection

Dr. Omar Moussa Jaafar

omer2023@uodiyala.edu.iq

المخلص:

يتناول هذا البحث دراسة الوسائل العلاجية (اللاحقة) التي تعتمدها الإدارة في حماية البيئة، من خلال تحليل الجزاءات الإدارية المالية وغير المالية ودورها في مواجهة المخالفات البيئية بعد وقوعها. ويسلط الضوء على فعالية هذه الوسائل في تحقيق الردع والحد من التلوث وإزالة آثاره، مع بيان الأساس القانوني لتدخل الإدارة وحدود سلطتها. كما يناقش البحث مدى التوازن بين حماية البيئة وضمان حقوق الأفراد في ظل تطبيق الجزاءات الإدارية. ويخلص إلى أن التكامل بين الجزاءات المالية وغير المالية يعزز من كفاءة الحماية البيئية.

الكلمات المفتاحية: حماية البيئة، الوسائل العلاجية اللاحقة، الجزاءات الإدارية، الجزاءات المالية، الجزاءات غير المالية.

Abstract:

This research examines the remedial (subsequent) measures adopted by public administration in protecting the environment, through an analysis of administrative financial and non-financial sanctions and their role in addressing environmental violations after they occur. It highlights the effectiveness of these measures in achieving deterrence, reducing pollution, and eliminating its effects, while clarifying the legal basis for administrative intervention and the limits of its authority. The study also discusses the balance between environmental protection and the safeguarding of individual rights in the application of administrative sanctions. It concludes that the integration of financial and non-financial sanctions enhances the efficiency of environmental protection.

Keywords: Environmental protection, remedial (subsequent) measures, administrative sanctions, financial sanctions, non-financial sanctions.

مقدمة البحث

أصبحت حماية البيئة من أهم القضايا القانونية المعاصرة، لما يشكّله التدهور البيئي من تهديد مباشر للتنمية المستدامة وصحة الإنسان والأمن المجتمعي. ولم يعد الدور الإداري في هذا المجال مقتصرًا على اتخاذ التدابير الوقائية السابقة على وقوع الضرر، بل امتد ليشمل الوسائل العلاجية اللاحقة التي تلجأ إليها الإدارة لمعالجة المخالفات البيئية بعد وقوعها، عبر فرض جزاءات إدارية تهدف إلى إزالة آثار الضرر وردع المخالفين.

منحت القوانين للإدارة، بالإضافة إلى الوسائل الوقائية السابقة التي بينها سابقاً، وسائل أخرى علاجية تتخذ بعد تحقق الضرر البيئي، وتتمثل باعتبارها إجراءات ردعية تدخل في إطار رقابة الإدارة بعد تحقق الضرر البيئي التي تمارسها سلطات الضبط الإداري على الأفراد والمؤسسات لمدى احترام الإجراءات المتبعة، أو لإخلالهم بأركان النظام العام أو بمقتضيات حماية البيئة وذلك من أجل ضمان حماية فعالة للبيئة بمختلف مكوناتها.

وللإجراءات الردعية في مجال حماية البيئة، سواء أتم تكييفها على أنها إجراءات للضبط الإداري أو جزاءات إدارية على مخالفة الإجراءات، هدف واحد هو الحفاظ على البيئة بمختلف عناصرها، وبما أن المجالات التي تتعلق بها حماية البيئة مرتبطة بالنظام العام وبالصحة العامة فقد صاغت القوانين نصوصاً مكرسة لحمايتها على شكل قواعد أمر لا يجوز مخالفتها.

وهذه الوسائل العلاجية تعد آخر السلطات التي حددها القانون لحماية البيئة ولضمان صيانتها حينما يتم الاعتداء عليها، فبموجبها يكون للإدارة حق مجازة المعتدي بالجزاء الذي عينه المشرع لكل من يعتدي على البيئة ويخرج عن أحكام تشريعاتها، وهي عبارة عن عقوبات توقعها الإدارة البيئية دون تدخل القضاء على كل شخص طبيعي أو معنوي يرتكب مخالفة بيئية تلحق الضرر بالبيئة استناداً لأحكام القانون^(١)، وهو يختلف عن الجزاء الجنائي الذي يعرف بأنه الأثر القانوني العام الذي يترتب عليه ارتكاب الفعل الإجرامي، والذي يتمثل في صورة عقوبة تواجه الجريمة المرتكبة، أو في صورة تدبير احترازي يواجه من تثبت لديه خطورة إجرامية كامن^(٢).

إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول التساؤل الآتي:

إلى أي مدى تسهم الوسائل العلاجية اللاحقة التي تعتمدها الإدارة، ولا سيما الجزاءات الإدارية المالية وغير المالية، في تحقيق حماية فعالة للبيئة؟

وينبثق عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بالوسائل العلاجية اللاحقة في المجال البيئي؟
- ما الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية البيئية؟
- هل تحقق الجزاءات الإدارية المالية الردع الكافي للمخالفات البيئية؟
- ما مدى فعالية الجزاءات الإدارية غير المالية في إزالة الضرر البيئي؟

أهمية البحث

١. إبراز الدور العلاجي للإدارة في مجال حماية البيئة.
٢. توضيح الإطار القانوني للجزاءات الإدارية البيئية.
٣. بيان فعالية الجزاءات الإدارية المالية وغير المالية في مواجهة التلوث البيئي.
٤. الإسهام في تطوير التشريعات البيئية من خلال تقديم نتائج وتوصيات عملية.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى:

- بيان مفهوم الوسائل العلاجية اللاحقة للإدارة في حماية البيئة.
- تحليل الجزاءات الإدارية المالية وأثرها في الحد من المخالفات البيئية.
- دراسة الجزاءات الإدارية غير المالية ودورها في إزالة الأضرار البيئية.
- تقييم مدى كفاية هذه الوسائل في تحقيق الردع والحماية البيئية.

منهج البحث

يعتمد البحث على:

- **المنهج التحليلي**: لتحليل النصوص القانونية المنظمة للجزاءات الإدارية البيئية.
- **المنهج الوصفي**: لعرض صور الجزاءات الإدارية المطبقة.
- **المنهج المقارن** (عند الاقتضاء): لمقارنة بعض التشريعات البيئية.

هيكلية البحث: اعتمدت هذه الدراسة هيكلية منهجية تقوم على تقسيم موضوع البحث إلى مبحثين رئيسيين، انسجاماً مع طبيعة الوسائل العلاجية اللاحقة التي تعتمدها الإدارة في حماية البيئة. حُصِّص المبحث الأول لدراسة الجزاءات الإدارية المالية، حيث تناول في مطلبه الأول ماهية هذه الجزاءات وبيان مفهومها وطبيعتها القانونية وأساسها التشريعي في المجال البيئي، فيما حُصِّص المطلب الثاني لمبحث دور الجزاءات الإدارية المالية في حماية البيئة، من خلال تحليل أثر الغرامات والتعويضات الإدارية في تحقيق الردع والحد من المخالفات البيئية. أما المبحث الثاني فقد تناول الجزاءات الإدارية غير المالية، إذ حُصِّص مطلبه الأول لعرض صور هذه الجزاءات، مثل وقف النشاط الملوث وسحب التراخيص وغلق المنشآت المخالفة، في حين ركّز المطلب الثاني على بيان مدى فعالية الجزاءات الإدارية غير المالية في إزالة الضرر البيئي وتحقيق التوازن البيئي، مع مراعاة مبدأ التناسب والضمانات القانونية. وتُختتم الدراسة بخاتمة تتضمن أبرز النتائج التي تم التوصل إليها، فضلاً عن مجموعة من التوصيات التي تسهم في تعزيز الدور العلاجي للإدارة في مجال حماية البيئة

المبحث الأول

الجزاءات الإدارية المالية

وهي الجزاءات التي تفرض على الملوث البيئي وتصيبه في ذمته المالية دون المساس بجسمه أو حريته أو منزلته الاجتماعية^(٣)، وتختلف الصور التي يتكون منها هذا النوع من الجزاءات في إطار الاهتمام بحماية البيئة، وتعد الجزاءات المالية من أهم صور الجزاءات الإدارية التي تلجأ إليها الإدارة البيئية في مواجهة أي إخلال أو خرق للقوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية البيئة وتحسينها، لذلك نجد أن أغلب التشريعات حرصت على أن تنص عليها وتنظم سلطة الإدارة في مباشرتها، وفي إطار

حماية البيئة تضمنت التشريعات البيئية المقارنة حق السلطات الإدارية في فرض صور معينة من الجزاءات الإدارية ضد أي مخالف لنص من نصوصها التي تهدف لحماية النظام العام البيئي^(٤)، وهي عادةً تقسم إلى الجزاءات الإدارية المالية، والجزاءات الإدارية غير المالية، والتي سنتناولها في مطلبين نخصص الأول للجزاءات الإدارية المالية والثاني للجزاءات الإدارية غير المالية وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول الغرامة المالية

عبارة عن جزاء إداري مالي يتخذ صورة مبلغ معين من النقود تفرضه الإدارة البيئية استناداً إلى أحكام القانون بقرار إداري على كل من يفضي فعله إلى إلحاق الضرر بالبيئة، وتعد الغرامة من أكثر الجزاءات الإدارية اعتماداً من الإدارة في هذا المجال من مجالات حماية البيئة وصيانتها من الضرر^(٥). وتتخذ الغرامة أيضاً، بالإضافة إلى فرض مبالغ مالية صوراً أخرى، فقد تتخذ صورة المصالحة بين الإدارة والمخالف، وقد تكون في صورة رسوم ثابتة محددة عن كل سلوك خاطئ كما في (جرائم المرور)، وقد تكون في صورة فرض زيادة في الضرائب والرسوم على الأنشطة الملوثة للبيئة^(٦) وترد الغرامة الإدارية في التشريعات البيئية بأشكال عديدة فقد يحددها المشرع بمبلغ ثابت من النقود، وقد يترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدار الغرامة، علماً بأن القرار الإداري بفرض الغرامة يخضع للرقابة القضائية ويجوز الطعن فيه أمام الجهة المختصة على وفق القانون، كما قد ترد الغرامة بشكل حدين أدنى وأعلى تختار الإدارة في إطارهما المقدار المناسب منها لإنزالها بمرتكب المخالفة البيئية^(٧).

ففي فرنسا نجد أن المادة (٥١٤) من قانون البيئة الصادر في عام ٢٠٠٠ قررت أن للإدارة أن تفرض غرامة مالية على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة التي تخالف الاشتراطات والمعايير الواجب اتباعها بشأن البيئة التي تخالف الاشتراطات والمعايير الواجب اتباعها بشأن البيئة، وتساوي هذه الغرامة الأعمال التي يجب على المشاريع المصنفة القيام بها لمحو الآثار الضارة التي لحقت بالبيئة جراء فعلها، على أن تودع هذه الغرامة في الخزنة العامة، وفي حالة قيام مستغل المشروع المصنف الضار بالبيئة بإنجاز الأعمال التي من شأنها إصلاح الضرر البيئي ترد إليه الغرامة المدفوعة منه أو جزء منها بناءً على قرار من المحافظ^(٨).

ويجوز أيضاً لوزير البيئة الفرنسي أن يفرض غرامات مالية على مستغل المشروع الخاص بتخزين النفايات في حالة عدم تقديمه الضمانات المالية اللازمة لعدم الإضرار بالبيئة، وذلك وفقاً للمادة (٥٤١) من نفس القانون، كما تعادل الغرامة في هذه الحالة ثلاثة أضعاف الفرق بين مقدار الضمان المالي المقدم من المشروع ومقدار الضمان المالي الحقيقي بشرط ألا تتجاوز هذه الغرامة (٢٠٠) مليون فرنك فرنسي^(٩).

أما في مصر فنجد أن المشرع المصري قليلاً ما يستند في التشريعات البيئية إلى الغرامة، إلا أنه مع ذلك لم يعدم تطبيقها في مكافحة التلوث البيئي وخاصةً في صورة مقابل الصلح في المواد (١-٤) من قانون النظافة العامة رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ والمعدل بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥^(١٠)، وقانون المرور المصري رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٩ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار

وزير الداخلية رقم ٢٧٧٧ لسنة ٢٠٠٢ حيث بين في المادة (٨٠) منه نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح عن عدة مخالفات بيئية تضر ببيئة الطرق العامة^(١١)، وأوضحت اللائحة التنفيذية أيضاً وفي المواد (٣٧٤ - ٣٧٩)، من هذه المخالفات البيئية استعمال الأنوار العالية المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة أو أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها، مخالفة مركبات النقل لشروط وزن الحمولة أو ارتفاعها أو عرضها أو طولها^(١٢)

أما في العراق فقد نص قانون حماية وتحسين البيئة النافذ على الغرامة البيئية بوصفها جزاءً إدارياً بيئياً وحوّل الإدارة البيئية سلطة فرضها على كل شخص يخرق بفعله نصوص هذا القانون في إطار حدين أدنى وأعلى، تاركاً بذلك لها سلطة الأخذ بالمقدار المناسب حسب جسامته المخالفة البيئية وحجم التلوث الناجم عنها ومقدار الضرر المتولد منها، حيث تصنف المشاريع وفقاً لأحكام هذا القانون حسب تأثيراتها البيئية إلى ثلاثة أصناف ووفقاً لتقدير الوزارة^(١٣)

كما نص المشرع في قانون حماية وتحسين البيئة النافذ على منح وزير البيئة أو من يخوله هذه الصلاحية المتمثلة في فرض غرامة لا تقل عن (١٠٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد عن (١٠٠٠٠٠٠٠٠) عشرة ملايين دينار على أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة نظير ارتكابها مخالفة بيئية على أن تكرر هذه الغرامة شهرياً حتى قيامها بإزالة تلك المخالفة^(١٤).

وينتقد البعض موقف المشرع العراقي في شأن الغرامة من حيث تقييده لسلطة فرضها وحصرها في حدين غير مناسبين في مواجهة ظاهرة الإضرار بالبيئة، إذ يعد مقدار الغرامة المنصوص عليها في هذا القانون ضئيلاً مقارنة مع الضرر البيئي المتحقق من المخالفة البيئية وكذلك مقارنة بالأرباح التي تحققها المشاريع الصناعية والزراعية والتجارية والتي يستطيع أصحابها دفع الغرامة دون عناء يذكر الأمر الذي يهدر الحكمة من تقرير فرض الغرامة كأسلوب رادع للمخالفة البيئية وبالتالي الاستمرار في الإضرار بالبيئة هذا من جهة، ومن جهة ثانية كان على المشرع أن يراعي ظاهرة التضخم النقدي وانخفاض قيمة النقود التي قد تغدو معها قيمة الغرامة شيئاً لا يذكر^(١٥).

ولعل الأفضل هو النص على ترك تحديد مقدار الغرامة إلى تقدير الإدارة مع وضع ضوابط تمنع تعسفها في استعمال هذه السلطة من قبيل (جسامة الفعل المضر بالبيئة، وجسامة الضرر الناجم عن الفعل المضر بالبيئة، ومدى توافر قصد العمد في الإضرار بالبيئة لدى الشخص الذي سبب فعله الضرر للبيئة، ومقدار تكاليف إصلاح الضرر البيئي الحاصل بالبيئة من جراء ذلك الفعل)^(١٦).

ومما تقدم نلاحظ أن موقف المشرع البيئي في العراق جاء أكثر وضوحاً وصراحةً من موقف المشرع البيئي في مصر فيما يخص موضوع الأخذ بنظام الغرامة الإدارية البيئية، وبالتالي فإن موقف القانون العراقي في موضوع الغرامة المالية يحقق وقاية رادعة لمن يتسبب في الإضرار بالبيئة، وذلك بسبب ما يتميز به الإجراء الإداري من سرعة مقارنةً بالغرامة الجنائية.

وأخيراً يمكن القول بضرورة إقرار نظام الغرامات الإدارية في التشريعات البيئية مع ضرورة التوسع في النص عليها باعتبارها جزاءات مقررّة في مجال مكافحة التلوث البيئي لما تتسم به من السهولة في إقرارها والمرونة في تطبيقها، كما أن من شأن الأخذ بنظام هذه الجزاءات أن يخفف الضغط على كاهل السلطات القضائية، ويوفر وقت وجهد المتقاضين.

المطلب الثاني

المصادرة الإدارية

هي نزع الملكية من صاحبها جبراً عنه وإدخالها إلى ملك الدولة دون عوض، ولها دور هام في مكافحة الجريمة البيئية، وينص عليها كأسلوب وقائي عندما يتعلق الأمر ببعض الأشياء الخطرة وغير المباحة فتكون بذلك أداة الوقاية من استخدامها في الجريمة التي يرى المشرع ضرورة سحبها من التداول لما تمثله من خطر على البيئة، وتكون في أغلب الأحيان وجوباً في الجريمة التي تمس بالبيئة^(١٧).

والمصادرة نوعان، مصادرة عامة، ومصادرة خاصة، فالمصادرة العامة محلها كل ثروة المحكوم عليه وهي محظورة بنص الدستور، أما المصادرة الخاصة فمحلها شيء معين قد يكون جسم الجريمة أو يكون قد استعمل فيها أو تحصّل منها^(١٨)، والأصل أن المصادرة عقوبة جنائية تقضي بها المحاكم الجنائية، إلا أنه طبقاً للقانون الإداري، يكون للإدارة الحق في أن تقرر المصادرة كجزاء إداري تكميلي أو تباعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية^(١٩)، علماً أن المشرع العراقي لم يأخذ بهذه الصورة من صور الجزاءات الإدارية المالية في قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، إلا أنه أوجب في قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في السوق المحلية أو التي دخلت إلى العراق بصورة غير مشروعة كما تصادر المواد والأجهزة والمعدات والمكائن التي تستخدم في صناعتها، كما وأوجب على الإدارة مصادرة الصيد وأدواته ووسائله بما فيها وسائل النقل المستخدمة في عملياته إذا ما تم خلافاً لأحكام قانون حماية الحيوانات البرية في العراق رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠^(٢٠).

المطلب الثالث

الحرمان من المزايا المالية

يعتبر صورة من صور الحرمان ويعتبر من الجزاءات المالية التي منح المشرع الإدارة سلطة اتخاذها حمايةً للبيئة، وذلك بإيقاف أو إلغاء المزايا المقررة قانوناً لبعض الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بسبب إضرارهم بالبيئة من خلال ما يقومون به من أنشطة صناعية أو زراعية أو تكنولوجية وأي نشاط آخر مضر بالبيئة، ومن أبرز صور هذا النوع من الجزاء، والذي أخذت قوانين بعض الدول به، هو الحرمان من الإعفاءات الضريبية والرسوم الكمركية التي كان الشخص الطبيعي أو المعنوي يتمتع بها قبل إضراره بالبيئة^(٢١)، ويكون هذا الحرمان على صورتين^(٢٢): الصورة الأولى (وقف أو إلغاء الدعم المالي)، والصورة الثانية (إلغاء الإعفاءات الضريبية أو الكمركية)^(٢٣).

ولم يأخذ المشرع العراقي بهذا النوع من الجزاءات، ولكن المشرع المصري نص عليه في قانون النظافة المصري رقم ٣٨ لسنة (١٩٦٧) والمعدل بالقانون رقم (٣١) لسنة (١٩٧٦) بفرض رسوم إجبارية يؤديها شاغلو العقارات المبنية تخصص حصيلتها للنظافة العامة في حالة تسببهم بالإضرار بالبيئة.

المبحث الثاني

الجزاءات الإدارية غير المالية^(٢٤)

هي الجزاءات التي لا تصيب المخالف بذمته المالية بشكل مباشر وإنما تقع على بعض حقوقه وحياته لاسيما حرية العمل والتجارة فتسلبه حق ممارستها أو تقيد ممارستها لها؛ الأمر الذي يؤثر في

نشاط وإرباح المشروع أو المنشأة الملوثة للبيئة التي يملكها الشخص المخالف لقوانين وأنظمة وتعليمات البيئة^(٢٥).

وهي تهدف أيضاً إلى حماية البيئة حيث تتعدد التشريعات والقوانين على حسب الدول في ما يخص تنظيم هذا النوع من الجزاءات فهناك صور عديدة^(٢٦) لهذا النوع من الجزاءات والتي سنتناولها في الآتي:

المطلب الأول

غلق المنشأة (وقف العمل)

غلق المنشأة أو وقف العمل فيها عبارة عن جزاء إداري يصدر من الجهة الإدارية المختصة وينطوي على إيقاف نشاط المنشأة المضر بالبيئة نتيجة إخلالها بالقوانين والأنظمة والتعليمات البيئية، كالمنع من استمرار استغلال المنشأة متى كان عملها عبارة عن أداة لتعريض البيئة إلى التلوث^(٢٧). كما هو عبارة عن جزاء إيجابي يتصف بالسرعة في السيطرة على التلوث ويتصف بالسرعة والفعالية إذ يؤدي إلى تحقيق نتائج مباشرة في إغلاق مصادر التلوث، ويعتبر جزاءً إدارياً أصلياً تفرضه السلطة الإدارية المختصة بالبيئة، لذلك كثيراً ما نجد القوانين الجنائية تنص عليه كعقوبة تبعية تلحق بالعقوبة المنصوص عليها في هذه القوانين أو كعقوبة تكميلية، ويجوز للقاضي أن يفرضها مع العقوبة الأصلية^(٢٨).

هذا وقد نصت أغلب التشريعات البيئية على جزاء غلق المنشأة المخالفة لأحكامها نظراً لما له من فاعلية في الحد من الانتهاكات البيئية والإسهام الواضح في حماية البيئة منها بفعل أثره الرادع للقائمين بها أو حتى سواهم، ففي فرنسا قضى قانون البيئة الفرنسي رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ بإعطاء الإدارة البيئية حق إغلاق المنشأة المخالفة لشروط الترخيص وذلك في المادة (٢/٥١٤، ٧)، كما أشارت ذات المادة في البنود (١، ٢، ٧) إلى جزاء وقف نشاط المنشأة المصنفة المخالفة مؤقتاً حتى يتم تنفيذ الشروط المطلوبة^(٢٩)، كما يتم وقف نشاط المنشأة في حالة عدم حصولها على ترخيص أو سند قانوني في العمل. وفي مصر أيضاً نص قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بالمادة (٧٥) منه على وقف العمل إدارياً بالنسبة للأعمال والمنشآت التي تؤثر فيها خط المسار الطبيعي للشاطئ أو تعديله، ومنع الدخول في المياه البحر لأكثر من المساحة التي يحددها القانون^(٣٠).

كما أشار إليه قانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ الخاص بالمحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة بالراحة والمضرة بالصحة العامة، حيث بينت المادة (١٢) منه أن لمدير عام إدارة الرخص بناءً على اقتراح فرع الإدارة الذي يقع في دائرته المحل، الحق في إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً، ويكون القرار واجب الإنفاذ بالطريق الإداري وذلك في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة المحل، والقانون رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالمحلات العامة حيث قررت المادة (٢٩) منه إغلاق المحل إدارياً في الأحوال التي يحدث فيها المحل أضراراً بالبيئة سواء من الناحية الصحية أو الأمنية، وكذلك قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ الخاص بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء من أجل النهوض بالتنمية العمرانية حيث قرر في المادة (١٥) منه وقف عمل البناء المخالف

بالطريق الإداري، وكذلك الحال في القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ الخاص بالتخطيط العمراني حيث نص في المادة (٦١)(٣١).

أما في العراق فقد اتخذ المشرع العراقي من جزاء الغلق وسيلة لحماية البيئة من مزار التلوث في العديد من نصوصه، ففي قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ نصت المادة (١/٣٣) منه على أن (لوزير إيقاف العمل^(٣٢) أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة)^(٣٣).

كما أجازت المادة (١٠٠) من قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ غلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل، ومن الأمثلة على فرض جزاء الغلق قامت شعبة مراقبة الأنشطة الصناعية بالتعاون مع الشعبة القانونية التابعة لدائرة حماية وتحسين بيئة المنطقة الوسطى بتنفيذ قرار غلق (٥٢) منشأ صناعي من مصانع ومعامل وأفران وشركات في جميع أنحاء بغداد، وجاء قرار الغلق بعد توجيه إنذار مسبق وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ وبدعم وإسناد مباشر من قبل الشرطة البيئية^(٣٤).

كما تقرر غلق معمل واسط للبلاطات الفنية لعدم التزام إدارة المعمل بمراجعة دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الوسطى/ مديرية بيئة بغداد لاستحصال الموافقات البيئية من الوزارة وبذلك يعد هذا العمل مخالفاً لأحكام المادة (١١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩^(٣٥)، لذلك تقرر غلق المعمل لمدة (٣٠) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد بشكل تلقائي لحين الحصول على الموافقات البيئية مع تحميله المسؤولية بسبب الفعل الشخصي والإهمال والتقصير.

المطلب الثاني

سحب الترخيص أو (إلغاء الترخيص)

يقصد بسحب الترخيص أو إلغائه ذلك الجزاء الذي تفرضه السلطة الإدارية المختصة على من يخالف الشروط والضوابط الخاصة بالترخيص الممنوح له لممارسة نشاط معين على نحو يترتب عليه إما إلغاء الترخيص نهائياً أو وقف ممارسته لمدة معينة بفعل إضراره بالبيئة، فمثلاً تملك الإدارة الحق في منح الترخيص لممارسة نشاطات معينة لها كذلك إلغاء الترخيص أو سحبه عند مخالفة المرخص له للشروط القانونية اللازمة لممارسة هذا النشاط ومخالفة القوانين واللوائح التي تنظم الوسط البيئي وتحرص على حمايته^(٣٦).

ويمكن أن نعتبر إلغاء الترخيص من أقسى الجزاءات الإدارية البيئية التي يمكن أن تتعرض لها المنشآت التي تخل بالبيئة^(٣٧)، لأن جزاء إلغاء الترخيص يعد جزاءً نهائياً، أما جزاء سحب الترخيص فهو جزاء مؤقت لمدة معينة تلجأ لتطبيقه الجهات المختصة عند عدم جدوى كل من جزاء غلق المنشآت أو وقف نشاطها، وإذا لم تكن الإدارة راغبة في إنهاء الوضع القانوني للمنشأة بإلغاء ترخيصها، كما أنه لا بد من الإشارة إلى أن السلطة التقديرية للإدارة في إلغاء الترخيص تكون ضعيفة، ويحدد القانون الحالات الخاصة بإلغاء الرخصة كما يحدد أيضاً شروط منحها، ويمكن إجمالها في الآتي^(٣٨):

١- إذا أصبح في استمرار تشغيل المشروع خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة أو البيئة بحيث يتعذر تداركه.

٢- إذا أصبح المشروع غير مستوفٍ للاشتراطات الأساسية الواجب توافرها، وكثير من هذه الاشتراطات تتعلق بحماية البيئة.

٣- إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة يحددها القانون، إذ لا محل لبقاء الترخيص مع وقف العمل، كما أن ذلك يحفز أصحاب المشروعات على استمرار تشغيلها وعدم وقفها.

٤- إذا صدر حكم نهائي بإغلاق المشروع نهائياً أو بإزالته.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "الترخيص تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بطبيعته بحكم كونه لا يترتب نهائياً كحق الملكية، بل يخول المرخص له مركزاً قانونياً مؤقتاً يرتبط حقه في التمتع به وجوداً وهدماً بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذا الترخيص أو سقوط الحق فيه بتخلف شروط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع به أو زوال سبب منحه أو انقضاء الأجل المحدد له أو تطلب المصلحة العامة ذلك، ويختلف الترخيص عن القرار الإداري الذي يكتسب الحصانة العامة"^(٣٩).

ولا يرتبط الترخيص بوجود مخالفات بيئية ناتجة عن نشاط المنشأة أو المشروع فقط، وإنما يتم اللجوء إليه في حالة عدم استيفاء المنشأة أو المشروع للاشتراطات الأساسية التي أوجب القانون توافرها فيه أو إذا تم وقف العمل بالمشروع أو المنشأة لأكثر من المدة التي يحددها القانون، أو إذا صدر حكم نهائي بإزالة المنشآت^(٤٠).

وينص على سحب أو إلغاء الترخيص في تشريعات عديدة^(٤١) ففي مصر نص على جزاء إلغاء الترخيص باعتباره جزاءً إدارياً تفرضه الإدارة بموجب المادة (٧١) من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ حيث يكون للسلطة الإدارية المختصة بمنح إجازة التصريف بالبيئة المائية، حق سحب الترخيص الصادر للمنشأة بعد ثبوت نتيجة التحليل الدوري لعينات المخلفات السائلة المنصرفة منها، تجاوز الحدود القانونية من المواد الملوثة والضارة بالبيئة المائية^(٤٢)، كما أجازت ذلك اللائحة التنفيذية لنفس القانون بالمادة (٢٧) بحق السلطة المختصة بمنح التراخيص بتداول المواد والنفايات الخطرة، بإلغاء الترخيص أو إيقاف النشاط في بعض الحالات، منها إذا خالف المرخص له شروط الترخيص، أو إذا نتج عن ممارسة النشاط المشروع آثار بيئية ضارة غير متوقعة عند إصدار الترخيص^(٤٣).

كما نصت المادة (الثالثة)^(٤٤) من قانون حماية نهر النيل رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ على جزاء سحب الترخيص الممنوح لصاحب الصرف على مجاري المياه العذبة إذا تبين من نتيجة التحليلات التي تقوم بها وزارة الصحة أن هذه السوائل المصرفة تخالف المواصفات والمعايير المحددة وفقاً لأحكام القانون^(٤٥)، كما قررت المادة (الخامسة) أيضاً من نفس القانون جزاء إلغاء الترخيص بالنسبة للعائمات السكنية والسياحية وغيرها الموجودة في مجرى نهر النيل وفروعه وذلك في حالة إذا ثبت تصريفها لمخلفاتها السائلة أو الصلبة في نهر النيل أو مجاريه المائية أو على ضفافه، وكذا الحال في المادة السادسة من قانون حماية بيئة المحال الصناعية والتجارية رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤، والمادة (٣٠) من قانون رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦^(٤٦).

كما أقر قانون المرور المصري رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ جزء إلغاء وسحب ترخيص المركبة، وسحب اللوحات المعدنية، وإلغاء وسحب رخصة القيادة بقرار إداري في حالة وجود مخلفات تضر بالبيئة، كاستعمال الأنوار المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها، أو قيادة مركبة آلية بسرعة تتجاوز الحد الأقصى للسرعة المقررة أو بطريقة تعرض الممتلكات للخطر، أو استعمال أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها^(٤٧).

أما في العراق فلا يجد هذا النوع من الجزاء له تطبيقاً في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، على الرغم من نجاحه كجزء إداري بيئي في إطار العمل على حماية البيئة وتحسينها، بسبب طبيعته المؤثرة على أصحاب المنشآت والمشاريع الملوثة للبيئة، وكان من الأولى أن يأخذ به المشرع في التشريعات البيئية لأجل وضع حماية أفضل للبيئة العراقية، غير أن نظام الحفاظ على الموارد المائية نص على هذا الجزاء، أي إلغاء التراخيص الإدارية، وذلك في حالتين^(٤٨):

١- إذا تبين لدائرة حماية وتحسين البيئة أن تصريف المخلفات الصناعية إلى المياه العمومية يؤثر في سلامة البيئة أو الصحة العامة.

٢- إذا استخدم الترخيص لغير الغرض الذي منح لأجله.

كما أجازت المادة (١٠٠) من قانون الصحة العامة رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ المعدل إلغاء الإجازة الصحية وغلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل^(٤٩).

ويتبين من هذه النصوص فاعلية جزاء سحب الترخيص فالمشرع إذا كان قد أقر حق الأفراد في إقامة مشاريعهم وتنميتها فإنه بالمقابل أوجب عليهم عدم الإضرار بالبيئة وحماية حق الأفراد الآخرين فيها، وهو حين يمنح الترخيص والإجازة بنشاط معين فإنه يوازن بين مقتضيات هذا الحق والمصلحة العامة للدولة وواجبها في توفير بيئة سليمة لمواطنيها، فإذا كان يقر بحق الشخص في إقامة مشروع اقتصادي معين وتنميته، وفي استعمال مختلف الوسائل لإنجاحه، فإنه يضع مقابل ذلك التزامات تكمن في احترام حقوق الأفراد الآخرين في العيش في بيئة سليمة فإن أخل الفرد بهذا الالتزام وأضر بالبيئة كان لزاماً على الإدارة سحب أو إلغاء ترخيص مشروعه وفقاً لما يتطلبه القانون من اشتراطات.

المطلب الثالث

الإزالة

هي عبارة عن محو أثر المخالفة القانونية وإعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل حدوثها، إذا كان ذلك ممكناً، حيث تكون الإزالة عبارة عن جزاء إداري في مجال الحفاظ على البيئة وحمايتها، في إزالة المنشآت أو المشروعات أو الأفعال المضرة بالبيئة، بناءً على قرار عن الجهة المختصة، إذ لم يتم المخالف بإزالتها في المدة المحددة، حتى لا تصبح ذات خطورة على البيئة^(٥٠).

وتتخذ الإدارة قرار الإزالة بإرادتها المنفردة وتلزم به الشخص المسئول بوجوب إصلاح ومعالجة الضرر البيئي الناجم عن فعله خلال مدة معينة تحددها له، فإن لم يتم به أو فشل في إتمامه قامت الإدارة به على نفقته الخاصة بقصد إعادة البيئة إلى الحال التي كانت عليها قبل إصابتها بالضرر^(٥١).

وتعد الإزالة من الجزاءات التي توصف بالشدة والجسامة في مجال حماية البيئة، حيث تأتي على المخالفة وتزيلها بشكل كلي، لذا تتميز بأنها نهائية وغير مؤقتة، لأنها تنهي الوجود المادي للمخالفة البيئية، وكثيراً ما تنص القوانين المقارنة على جزاء الإزالة بعد جزاءات غلق المنشأة أو وقف النشاط، أو سحب التراخيص، أو إلغائه، بهدف السيطرة على أسباب التلوث والحد منها^(٥٢)، وتظهر أهميته بصورة أكثر وضوحاً في بعض مجالات البيئة، منها الوسط العمراني والآثار والطرق العامة وأملاك الدولة، وكذلك في مجال المشروعات النفطية وخاصة الفعاليات غير المرخص بها، إذا تم تطبيقها وفق القانون^(٥٣).

وتعد فرنسا من بين الدول التي نصت على هذا الجزاء وأباحت ممارسة الإدارة البيئية له لما له من أثر فاعل في حماية البيئة من مزار التلوث، إذ يتم اللجوء إلى استخدام هذا الجزاء في مجال حماية البيئة بمنح السلطة للجهات الإدارية المختصة في إزالة المخالفة البيئية بنفسها، أو بواسطة الغير على نفقة المخالف^(٥٤).

أما في مصر فقد تبنى المشرع المصري جزاء الإزالة للمخالفة البيئية في أحكام المواد (٩٣، ٩٢، ٩١، ٩٠، ٨٩، ٩٨) من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل حيث ذهب فيها إلى الحكم بوجود وقف الأعمال المخالفة وإزالتها بالطريق الإداري على نفقة المخالف وضبط الآلات والأدوات والمهمات المستعملة وفي حالة الحكم بالإدانة فإنه يتعين أن يحكم بمصادرتها^(٥٥)، وكذلك ما بيته المادة (٩٨) من نفس القانون من أنه في حالة وقوع المخالفتين البيئيتين المنصوص عليهما في المواد (٧٤-٧٣) والخاصتين بإقامة منشآت على الشواطئ البحرية للجمهورية لمافة (٢٠٠) متر إلى الداخل من خط الشواطئ دون موافقة الجهات الإدارية المختصة، أو القيام بأي عمل يكون من شأنه المساس بخط المسار الطبيعي للشاطئ أو تعديله دخولاً في مياه البحر أو انحساراً عنه دون موافقة هذه الجهات، ويكون لها في حالة وقوع هاتين المخالفتين إزالتها بالطريق الإداري على نفقة المخالف دون انتظار صدور حكم جنائي عن ذات المخالفة^(٥٦).

كما نصت المادة الثالثة من قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ الخاص بشأن حماية نهر النيل أنه في حالة ثبوت، من التحليل الدوري لعينات المخلفات السائلة المعالجة من المنشآت والتي رخص بصرفها في مجاري المياه، أن هذا التحليل يخالف المواصفات والمعايير المحددة فيتم إخطار صاحب الشأن لإزالة مسببات الضرر وإلا قامت وزارة الري بالإزالة على نفقته^(٥٧)، كما نص أيضاً قانون النظافة المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (٣) عندما أعطت للوحدات الإدارية المختصة الحق في أن تكلف المخالف بإزالة أسباب المخالفة في المدة التي تحددها له وإلا زالتها على نفقته وتحصيل النفقات بالطرق الإدارية الأخرى.

وفي العراق تبنى المشرع جزاء الإزالة الإدارية للمخالفة البيئية بمقتضى نص المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ في الفصل السابع الموسوم (التعويض عن الأضرار) إذ نص على (أولاً: يعد مسئولاً كل من سبب بفعله الشخصي أو إهماله أو تقصيره أو بفعله من هم تحت رعايته أو رقابته أو سيطرته من الأشخاص أو الأتباع أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات

ضرراً بالبيئة ويلزم بالتعويض وإزالة الضرر خلال مدة مناسبة وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حدوث الضرر وذلك بوسائله الخاصة وضمن المدة المحددة من الوزارة وبالشروط الموضوعية منها.

ثانياً: في حالة إهماله أو تقصيره أو امتناعه عن القيام بما هو منصوص عليه في البند (أولاً) من هذه المادة فللوزارة بعد إخطاره اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بإزالة الضرر والعودة على المسبب بجميع ما تكبدته لهذا الغرض مضافاً إليه النفقات الإدارية مع الأخذ بنظر الاعتبار المعايير الآتية:

أ- درجة خطورة المواد الملوثة بأنواعها.

ب- تأثير التلوث على البيئة آنياً ومستقبلياً.

ثالثاً: تعد مسئولية مسبب الأضرار الناجمة عن مخالفة أحكام البندين (أولاً) و(ثانياً) من هذه المادة مفترضة. رابعاً: يودع مبلغ التعويض عن الأضرار الحاصلة نتيجة المخالفة في الصندوق لحين استخدامها في إزالة التلوث وفقاً لأحكام المادة (٢٩) من هذا القانون).

بعد استعراض الجزاءات الإدارية المالية وغير المالية التي تقوم الإدارة باتخاذها من أجل المحافظة على البيئة يتبين أن الهدف من اتخاذ هذه الأساليب هو الحفاظ على نظافة وسلامة المحيط البيئي حتى يتمكن الأفراد من العيش في بيئة سليمة وخالية من الملوثات وجعل مدنهم خالية من أي آثار ضارة، وعلى الرغم من شدتها، إلا أن الواقع ما يزال يعاني من انتشار المخلفات المختلفة التي أصبحت منتشرة في كل مكان مما أثر كثيراً على صحة الأفراد وانعكس أيضاً على جمال المدن، ويعود السبب إلى قلة الوعي البيئي لدى الأفراد وعدم الإحساس بالمسئولية الملقاة على عاتقهم وتراخي الأجهزة الإدارية في كثير من الأحيان لأسباب إما تعود إلى النقص في الميزانيات المخصصة لهذا الغرض، أو بسبب ما يشوبها من إهمال في تطبيق هذه القوانين وعدم التمسك بها.

الخاتمة

تناول هذا البحث دراسة الوسائل العلاجية (اللاحقة) التي تعتمدها الإدارة في مجال حماية البيئة، من خلال تحليل الجزاءات الإدارية المالية وغير المالية بوصفها أدوات قانونية تهدف إلى مواجهة المخالفات البيئية بعد وقوعها، والحد من آثارها الضارة، وتحقيق الردع العام والخاص. وقد بين البحث أن الدور العلاجي للإدارة يمثل ركناً أساسياً في منظومة الحماية البيئية، لما يتمتع به من سرعة وفعالية مقارنة بالوسائل القضائية التقليدية، شريطة التزامه بمبادئ المشروعية والتناسب وضمان حقوق الأفراد.

أولاً: النتائج

١. تبين أن الوسائل العلاجية اللاحقة للإدارة تشكل آلية فعّالة لمعالجة الأضرار البيئية الناجمة عن المخالفات، ولا يقتصر دورها على الردع فحسب، بل يمتد إلى إعادة التوازن البيئي.
٢. أثبتت الجزاءات الإدارية المالية، ولا سيما الغرامات والتعويضات الإدارية، قدرتها على تحقيق الردع، إلا أن فعاليتها تبقى مرهونة بملاءمة مقدار الجزاء مع جسامته الضرر البيئي.
٣. أظهر البحث أن الجزاءات الإدارية غير المالية تُعد من أكثر الوسائل فعالية في حماية البيئة، لما لها من أثر مباشر في وقف مصادر التلوث وإزالة أسبابه.

٤. تبين أن الجمع بين الجزاءات الإدارية المالية وغير المالية يحقق حماية بيئية أشمل من الاكتفاء بإحدى الوسيلتين.
٥. كشف البحث عن وجود تفاوت تشريعي في تنظيم الجزاءات الإدارية البيئية، سواء من حيث تحديد أنواعها أو من حيث الضمانات القانونية المقررة للأفراد.
٦. تبين أن فعالية الجزاءات الإدارية اللاحقة تتطلب توافر جهاز إداري كفوء يتمتع بالخبرة الفنية والسلطة القانونية الكافية.

ثانياً: التوصيات

١. يوصي البحث بضرورة تعزيز الإطار التشريعي للجزاءات الإدارية البيئية، من خلال النص صراحة على الوسائل العلاجية اللاحقة وتحديد نطاق تطبيقها بشكل واضح.
٢. ضرورة اعتماد مبدأ التناسب بين المخالفة البيئية والجزاء الإداري المفروض، بما يحقق العدالة ويمنع التعسف في استعمال السلطة.
٣. رفع سقف الغرامات الإدارية بما يتلاءم مع جسامته الضرر البيئي ويحقق الردع الحقيقي للمخالفين.
٤. تفعيل الجزاءات الإدارية غير المالية، ولا سيما وقف الأنشطة الملوثة وسحب التراخيص، لما لها من أثر مباشر في حماية البيئة.

المصادر

أولاً: الكتب والمراجع العربية

١. إسماعيل نجم الدين زكنة، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط١، ٢٠١٢.
٢. ابتسام سعيد ملكاوي، جريمة تلويث البيئة (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
٣. عيد محمد مناحي المنوخ العزامي، الحماية الإدارية للبيئة في النظام الكويتي المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
٤. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٥. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٦. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨.
٧. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٢.
٨. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠١٠.
٩. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي (ظاهرة الحد من العقاب)، دار النهضة العربية، القاهرة.
١٠. محمد خالد جمال رستم، النظام القانوني للبيئة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية.

١١. سه نگر داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢.

ثانيًا: الرسائل الجامعية

١. خليفة الفرجاني خليفة كرفاح، الحماية الإدارية للبيئة البحرية من التلوث، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٣.

٢. عيد محمد مناحي المنوخ العزامي، الحماية الإدارية للبيئة في النظام الكويتي والمقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٨.

ثالثًا: البحوث والمقالات العلمية

١. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد ١١، ١٩٨١.

٢. وليد مرزة المخزومي، الحماية الإدارية للبيئة في القانون العراقي، محاضرة ضمن دورة التعليم المستمر، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١١-٢٠١٢.

رابعًا: التشريعات

١. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

٢. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

٣. قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

٤. قانون المرور المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل.

٥. قانون حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢.

٦. قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٦٩.

٧. قانون الصيد العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠.

٨. نظام الحفاظ على الموارد المائية العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠٠١.

٩. تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

خامسًا: الأحكام القضائية

١. الطعن رقم (٧٥١٦) لسنة (٤٧ ق)، جلسة ٢٠٠٢/٣/٢.

سادسًا: المصادر الأجنبية

١. CAA de Nancy, 19 February 1991, Soc. SPECHINOR, Rec. No.

89NC00896.

سابعًا: المصادر الإلكترونية

١. أرشيف أخبار المركز الإعلامي لوزارة البيئة العراقية، الموقع الرسمي لوزارة البيئة.

- (١) كما تعرف الجزاءات أيضاً بأنها (جزاءات ذات خاصية عقابية توقعها سلطات إدارية عادية أو مستقلة بواسطة إجراءات إدارية محددة وهي بصدد ممارستها لسلطتها العامة تجاه الأفراد، وذلك بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وبهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح)، ينظر في ذلك: د.محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، ط ب، دار الجامعة الجديدة مصر، ٢٠١٠، ص ٦٦، وتعرف أيضاً بأنها: (جزاءات توقعها الإدارة أو السلطة الإدارية المستقلة، سواء كانت لجاناً أم مجالس أم سلطات، على الأفراد أو المؤسسات دون تدخل القضاء نتيجة لارتكابهم مخالفة أو اعتداء أو جرمًا على مصلحة يحميها المشرع، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الاقتصادي أو النظام العام) ينظر في ذلك: د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد ١١، يناير، ١٩٨١، ص ١١٠.
- (٢) د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، مصدر سابق، ص ٤٦٧.
- (٣) د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٤٨٠.
- (٤) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٩٥، وما بعدها.
- (٥) د.إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٣٤٠.
- (٦) د.محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي، (ظاهرة الحد من العقاب)، ط ب، دار النهضة العربية، القاهرة، س ب، ص ١٧٠.
- (٧) رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصرط ١، ٢٠٠٩، ص ٢٠٣.
- (٨) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد ١١، يناير ١٩٨١، ص ٢٣ وما بعدها.
- (٩) المصدر نفسه، ص ٢٦ وما بعدها.
- (١٠) وهذا ماجاء بصورة صريحة في قانون النظافة العامة رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت في فقرتها الأخيرة على أنه (.... يجوز التصالح في المخالفات التي تقع لعدم الالتزام بأحكام المادتين (١-٤) من هذا القانون، مقابل أداء مبلغ خمسة جنيهاً بالنسبة للمارة وعشرة جنيهاً لغيرهم من المخالفين، وذلك خلال أسبوع من ضبط المخالفة، وتتقضي الدعوى الجنائية بناء على هذا التصالح)، كما أن المخالفات البيئية التي يمكن التصالح فيها بموجب قانون النظافة العامة، هي تلك المتعلقة بوضع القمامة أو القاذورات أو المخلفات أو المياه القذرة في غير الأماكن التي يحددها المجلس المحلي وكذلك أيضاً (الاستحمام أو غسل الأدوات المنزلية وغيرها في الفسقيات أو النافورات وقضاء الحاجة في غير الأماكن المخصصة لهذا الغرض، وغسيل الحيوانات والعربات والمركبات في غير الحظائر

والأماكن المعدة لهذا الغرض). انظر: المادتين (١،٤) من قانون النظافة العامة رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ والمعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥.

(١١) نص المادة (٨٠) من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٩.

(١٢) نص المادة (٧٤) الفقرة (١-٨-٩) من قانون المرور المصري رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ المعدل.

(١٣) نص المادة (٢) من تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم ٣ لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥) لسنة ٢٠١٢، حيث تكون هذه التصنيفات وفقاً للآتي: الصنف (أ): هي المشاريع التي يكون لها تأثيرات بيئية سلبية كبيرة وتؤثر على الكائنات الحية الضعيفة وتتضمن إعادة التوطين أو تؤثر على مواقع التراث الثقافي أو على منطقة واسعة تتعدى مواقع العمل، الصنف، (ب): المشاريع التي يكون لها تأثيرات بيئية سلبية غير قابلة للانعكاس على الكائنات الحية وتخص موقع معين، الصنف، (ج) المشاريع التي تقل أو تنعدم فيها التأثيرات البيئية السلبية.

(٤) نص المادة (٢/٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة (٢٠٠٩) كما ذكر قانون الغابات والمشاجر الغرامة حيث فرض غرامة لا تقل عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار على كل من خالف أحكام المادة (٩) من هذا القانون، وكل من قام بنقل نتاج غابة دون إجازة كما فرض غرامة مقدارها (٥٠٠٠٠) خمسون ألف دينار لكل من قام بإزالة أو إتلاف علامة أو دالة على حدود الغابة وبذات الغرامة عن كل متر من سياجها وكل من قطع شجرة من غابات الدولة والقطاع العام و(٢٥٠٠٠) خمسة وعشرون ألف دينار من الغابات الخاصة.

(٢) د.وليد مرزة المخزومي، الحماية الإدارية للبيئة في القانون العراقي، محاضرة أقيمت ضمن دورة التعليم المستمر الموسومة بالحماية القانونية للبيئة التي أقيمت في كلية القانون، جامعة بغداد، العام الدراسي ٢٠١١-٢٠١٢، ص ١٠.

(١) د. د. وليد مرزة المخزومي، الحماية الإدارية للبيئة في القانون العراقي، محاضرة أقيمت ضمن دورة التعليم المستمر الموسومة بالحماية القانونية للبيئة التي أقيمت في كلية القانون، جامعة بغداد، العام الدراسي ٢٠١١-٢٠١٢، ص ١١.

(١٧) د.عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٦٠.

(١٨) كما في نص المادة (٤٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، التي تنص على أن (المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي).

(١٩) د.محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، ص ١٢٥-١٢٦.

(٢٠) ينظر: نص المادة (٩) من قانون الصيد العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ على (يعاقب المخالف لأحكام

هذا القانون والتعليمات الصادرة بموجبه بالحبس مدة لا تزيد على (٣) ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على

(٣) ثلاثة ملايين دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين ومصادرة الصيد وعدته وأدواته ووسائل النقل المستخدمة)

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

٢٠١٨، ص ١٩٩.

(٢٢) د. عيد محمد مناحي المنوخ العزامي، الحماية الإدارية للبيئة في النظام الكويتي المقارن، مرجع سابق، ص ٤٤٠-٤٤١.

(٢٣) وهذا ما نص عليه قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٦٩ بجواز حرمان المنشآت من قرار إعفائها من الرسوم الكمركية على وارداتها من الآلات والمعدات وقطع الغيار والمواد الأولية أو السلع الوسيطة أو البضائع نصف المصنعة لأغراضها الإنتاجية، وفي حالة ارتكاب أي مخالفة لأحكام قانون الصناعة ولائحته التنفيذية، ومنها مخالفة الإشتراطات البيئية، وتخصيص القسائم الصناعية والتلوث في بيئة العمل. ينظر في ذلك : المادة (٣٩) من قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٦٩.

(٢٤) إن تسمية هذه الجزاءات بأنها جزاءات إدارية غير مالية لا يقصد بها أنها لا تؤثر على الجانب المالي للمخالف بل هي تؤثر على ذمته المالية ولكن بصورة غير مباشرة، كما أن هذا لا يعني أنها أيسر أو أخف من الجزاءات الإدارية المالية، بل من المحتمل أن يكون العكس صحيحاً في بعض أنواع هذه الجزاءات (غير المالية) وبالتالي يكون وقعها أشد وأقسى من الجزاءات المالية لأنها في الغالب تعد إجراءات سلبية أو مقيدة للحقوق والحريات، كالحق في العمل والحق في حرية التجارة والصناعة، ينظر في ذلك: د. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، طب، دار الجامعة الجديدة مصر، ٢٠١٠، ص ١٣٦.

(٢٥) سة نكتر داود محمد، داود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٥٥.

(٢٦) تأخذ الجزاءات الإدارية غير المالية أحد الأشكال الآتية وضمن تسلسل منطقي كالإنذار، غلق المنشأة، سحب أو إلغاء الترخيص، الإزالة الإدارية، ينظر في ذلك: ابتسام سعيد ملكاوي، جريمة تلويش البيئة (دراسة مقارنة)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ١١٥، إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أن المشرع المصري في المادة (٣) من قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ الخاص بحماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، وكذلك قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ بالمادة (٣٣/أولاً)، كانا قد أشارا إلى التنبيه باعتباره واحداً من الإجراءات الإدارية البيئية وكذلك هو الحال على الصعيد الفقهي، راجع في ذلك أيضاً: د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص ١٤٧؛ د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة، المصدر السابق، ص ٣١٤، إلا أنه في حقيقة الأمر أن التنبيه يعتبر من الإجراءات التمهيدية التي تسبق وقوع الجزاء الإداري الهدف منها تنبيهه أو تبصير المخالف بفعل المخالفة الذي يسبب التلوث من أجل أن يقوم بإصلاحه تجنباً لتعرضه لجزاء إداري وفي حالة استمراره وعدم اكتراثه للتنبيه الموجه إليه فإنه يكون قد استحق الجزاء الإداري الذي تفرضه السلطات الإدارية، ينظر في ذلك: د. عيد محمد مناحي المنوخ العزامي، الحماية الإدارية للبيئة في النظام الكويتي المقارن، مرجع سابق، ص ٤٤٣، هامش ٩٢٣.

(٢٧) د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، مصدر سابق، ص ٥٤٦.

(٢٨) رائف محمد لبيب، الحماية الاجرائية للبيئة، مصدر سابق ٢٥٨.

(29) CAA de Nancy, 19 Février, 1991, soc. *SPECHINOR*, Rec. No. 89NC00896.

(٣٠) خليفة الفرجاني خليفة كرفاح، الحماية الإدارية للبيئة البحرية من التلوث، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية ٢٠١٣، ص ١٤٧.

(٣١) ذكر هذه القوانين: د. ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص ١٩٤-١٩٥.

(٣٢) يقصد بإيقاف العمل: إيقاف الإدارة للعمل بالمنشأة المخالفة، ويشمل هذا الجزاء النشاط المخالف من دون المنشأة لأنها تبقى مفتوحة وهو بذلك يختلف عن الغلق الإداري.

(٣٣) لم يشر قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ إلى الغلق النهائي وهو إجراء تتخذه الإدارة عند عدم امتثال صاحب المنشأة أو النشاط الضار بالبيئة خلال (٣٠) يوماً بالنسبة لمدة الغلق المؤقت للقوانين والتعليمات وعندها يصار إلى الغلق النهائي.

(٣٤) أرشيف أخبار المركز الإعلامي لوزارة البيئة على الموقع الإلكتروني لوزارة البيئة (www.moen.gov.iq)، تاريخ الدخول للموقع ١٠/٦/٢٠١٤، ١٠ م.

(٣٥) نصت المادة (١١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ على أن (تمنع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون استحصال موافقة الوزارة).

(٣٦) د. عيد محمد مناحي المنوخ العزامي، الحماية الإدارية للبيئة في النظام الكويتي والمقارن، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٥٩٦.

(٣٧) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مصدر سابق، ص ١٤٥-١٤٦.

(٣٨) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(٣٩) الطعن رقم (٧٥١٦) في (٢/٣/٢٠٠٢) المجموعة، س ٤٧ق، ص ٤٩٠.

(٤٠) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٥١.

(٤١) حيث يلاحظ في النظام البيئي للوكسمبورج أن السلطة أو الجهة التي منحت الترخيص من الممكن أن تسحبها كذلك، ولم يكتسب الاستغلال حقاً مكتسباً نتيجة أن الترخيص كان موجوداً منذ زمن طويل، من أجل أن تتمكن السلطة الإدارية المختصة في الشؤون البيئية أن تفرض شروطاً أخرى في أي وقت، وكذلك يمكن للسلطة التي أصدرت الترخيص أن تتأكد في كل وقت من استيفاء الشروط المنظمة لاستغلال المنشآت الخاضعة لنظام القانون الحالي الصادر في (١٧ أبريل ١٩٧٩)، ويمكن إلغاء الترخيص أو سحب الموافقة بقرار مسبب من الجهة التي أصدرتها، إذا لم يستوف حائز الموافقة هذه الشروط، أو إذا رفض الخضوع إلى الالتزامات الجديدة المفروضة عليها من قبل السلطة الإدارية، أو إذا تمت ممارسة منشأة خطرة أو غير صحية أو مزعجة بدون ترخيص، أو على الرغم من رفض الموافقة على الترخيص فإن مدير التفتيش على العمل والمناجم للفئتين الأولى والثانية، وعمدة المقاطعة للفئة الثانية، يمكنهم وقف الاستغلال كإجراء مؤقت وبعد الإعدار وعند الضرورة إعلام المنشأة وتشميع وختم الأجهزة، ومنح القانون للوكسمبورجي حق الطعن أمام مجلس الدولة أمام لجنة المنازعات خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره.

(٤٢) د. ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٩٨.

(٤٣) ينظر: نفس المصدر، ص ١٩٧ وما بعدها؛ د. خليفة الفرجاني خليفة كرفاح، الحماية الإدارية للبيئة البحرية من التلوث، مصدر سابق، ص ١٤٩ وما بعدها.

(٤٤) على الرغم من تشابه حكم الجزاء المفروض في المادة (٧١) من قانون البيئة المصري مع حكم الجزاء المفروض في المادة (٣) من قانون حماية نهر النيل إلا أنه لا يمكن الاستغناء عن أحدهما والاكتفاء

بالآخر، وذلك لأن جزاء سحب الترخيص المقرر في قانون البيئة المصري يعتبر جزاءً عاماً ينطبق على جميع الحالات سواء كانت تخص المياه العذبة أم المياه المالحة وسواء كان يخص الترع والمستنقعات أم يخص المياه الجوفية، أما الجزاء المقرر في قانون حماية نهر النيل فهو جزاء خاص يخص فقط نهر النيل والمياه العذبة وهو مما أسفر عن اختلاف المعايير والاشتراطات المحددة للسماح بتصريف المياه في نهر النيل مما يتطلب الحاجة إلى نظام قانوني مختلف لكل منهم؛ إذ إن الضوابط والمعايير التي تخضع لها لتصريف في المياه العذبة تكون أشد وأكثر انضباطاً من تلك التي تخضع لها التصريف في المياه غير العذبة، ينظر في ذلك: د. عيد محمد مناحي المنوخ العزامي، الحماية الإدارية للبيئة في النظام الكويتي المقارن، مرجع سابق، ص ٤٥٢.

(٤٥) وكنا قد أشرنا سابقاً في هذه الرسالة إلى أنه يجب على المشرع المصري أن يمنع بصورة قاطعة أي تصريف للمياه في نهر النيل لأنه يشكل الشريان الأساسي للمياه العذبة في مصر.

(٤٦) حيث بينت هذه القوانين عدة حالات تلغى فيها رخصة المحل إلغاءً إدارياً ومنها (إذا أصبح المحل غير قابل للتشغيل، وأصبح في استمرار إدارته خطراً داهماً على الصحة أو الأمن العام، أو إذا أصبح المحل غير مستوف للاشتراطات البيئية الواجب توافرها فيه سواء من حيث الموقع أو التهوية أو سلامة بيئة العمل داخله، أو في حالة عدم مراعاة القواعد المتعلقة بالتخلص من النفايات والنظافة العامة.

(٤٧) المادة (٧٢) بالفقرات (٣، ١٠، ١٥) من قانون المرور رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣.

(٤٨) المادة (٨/د) من نظام الحفاظ على الموارد المائية العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠٠١.

(٤٩) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٣٥.

(٥٠) د. ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٥١) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٥٢) د. خليفة الفرجاني خليفة كرفاح، الحماية الإدارية للبيئة البحرية من التلوث، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٥٣) د. ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٥٤) د. ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ٢٠٣؛ د. خليفة الفرجاني خليفة كرفاح، الحماية الإدارية للبيئة البحرية من التلوث، ص ١٥٠.

(٥٥) محمد خالد جمال رستم، النظام القانوني للبيئة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون سنة نشر، ص ٢٦٩.

(٥٦) د. عيد محمد مناحي المنوخ العزامي، الحماية الإدارية للبيئة في النظام الكويتي المقارن، مرجع سابق، ص ٤٥٨.

(٥٧) المصدر نفسه، ص ٤٦٠.