السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق

م. د. محمد نعمان عطا الله

كلية القانون - جامعة الانبار

الملخص:

تُعد حماية البيئة من المهام الأساسية التي تضطلع بها الدولة من خلال سلطات الضبط الإداري البيئي والتي مُنحت صلاحيات قانونية ومادية تمكّنها من مواجهة المخاطر والأضرار البيئية والحد من آثارها، بما يسهم في المحافظة على النظام العام البيئي إلا أن ممارسة هذه السلطات لا تخلو من تأثير محتمل في الحقوق والحريات الفردية الأمر الذي يقتضي إخضاعها لجملة من الضمانات القانونية التي تكفل عدم التعسف في استعمال السلطة وتحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وصيانة الحقوق والحريات الفردية.

ويهدف هذا البحث إلى بيان الضمانات القانونية المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق، من خلال دراسة الإطار القانوني المنظم لهذه السلطات وبيان أهدافها ووسائلها ثم تحليل الضمانات المتمثلة في مبدأ المشروعية والرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري البيئي.

وقد توصل البحث إلى أن سلطات الضبط الإداري البيئي مُنحت صلاحيات واسعة تمكّنها من مواجهة المخاطر والأضرار البيئية، إلا أنها تخضع لقيود قانونية وقضائية تكفل احترام الحقوق والحريات الفردية وأن القضاء الإداري يؤدي دوراً مهماً في الرقابة على مشروعية قرارات الضبط الإداري من خلال فحص الغاية والسبب والتناسب بما يسهم في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة البيئية وحقوق الأفراد.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري البيئي – الحقوق والحريات الفردية – مبدأ المشروعية – الرقابة القضائية – التشريع العراقي.

Legal Guarantees for the Protection of Individual Rights and Freedoms in the Face of Environmental Administrative Control Authorities in Iraq

Assist. Prof. Dr. Mohammed Noaman Ata Allah
College of Law – University of Anbar

Legal Safeguards for the Protection of Individual Rights and Freedoms against Environmental Administrative Policing Powers in Iraq

Environmental protection is considered one of the fundamental responsibilities of the State, carried out through environmental administrative policing authorities that are granted legal and material powers enabling them to confront environmental risks and damages and to mitigate their effects, thereby contributing to the preservation of environmental public order. However, the exercise of these powers may affect individual rights and freedoms, which necessitates subjecting them to a set of legal safeguards aimed at preventing abuse of power and achieving a balance between the requirements of environmental protection and the preservation of individual rights and freedoms.

This research aims to examine the legal safeguards established for the protection of individual rights and freedoms against the powers of environmental administrative policing in Iraq. It does so by analyzing the legal framework governing these authorities, identifying their objectives and means, and examining the safeguards represented by the principle of legality and judicial review of environmental administrative policing decisions.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

The research concludes that environmental administrative policing authorities, notwithstanding the powers vested in them, remain subject to legal and judicial constraints that ensure respect for individual rights and freedoms. It also finds that the administrative judiciary plays an important role in reviewing the legality of administrative policing decisions through examining their purpose, cause, and proportionality, thereby contributing to the achievement of a balance between environmental public interests and individual rights.

Keywords: Environmental Administrative Policing – Individual Rights and Freedoms – Principle of Legality – Judicial Review – Iraqi Legislation.

مقدمـــــــــــــــة

تُعد حماية البيئة من الموضوعات التي حظيت باهتمام متزايد في التشريعات الحديثة، لما لها من ارتباط مباشر بحق الإنسان في العيش في بيئة سليمة وخالية من التلوث، ولتحقيق هذه الحماية منح المشرع الجهات الإدارية المختصة صلاحيات واسعة لمواجهة المخاطر والأضرار البيئية والحد من آثارها وذلك من خلال ما يُعرف بالضبط الإداري البيئي، إلا أن ممارسة سلطات الضبط الإداري البيئي قد يترتب عليها في بعض الأحيان تقييد بعض الحقوق والحريات الفردية تحقيقاً للمصلحة العامة، الأمر الذي يقتضي إخضاع هذه السلطات لضوابط قانونية تكفل عدم التعسف في استعمالها وتحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وصيانة الحقوق والحريات الفردية.

ومن هذا المنطلق تتناول هذه الدراسة الضمانات القانونية المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق، من خلال بيان الإطار القانوني المنظم لهذه السلطات، وتحليل الضمانات المتمثلة في مبدأ المشروعية والرقابة القضائية ودورهما في تحقيق التوازن بين حماية البيئة وصيانة الحقوق والحريات الفردية.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية هذه الدراسة من الأهمية المتزايدة التي تحتلها حماية البيئة في الدولة الحديثة، بعد أن أصبح الحق في بيئة سليمة من الحقوق الدستورية الأساسية التي تلتزم السلطات العامة بضمانها، ولما كانت سلطات الضبط الإداري البيئي تمثل الأداة الرئيسة التي تعتمدها الإدارة في الوقاية من المخاطر البيئية ومكافحة مصادر التلوث، فإن ممارستها لاختصاصاتها قد تنعكس بصورة مباشرة على نطاق الحقوق والحريات الفردية.

وتبرز أهمية الدراسة كذلك في سعيها إلى بيان الحدود القانونية الفاصلة بين متطلبات حماية النظام العام البيئي وبين ضمانات الحقوق والحريات الفردية من خلال تحليل التنظيم القانوني لسلطات الضبط الإداري البيئي في التشريع العراقي، وبيان مدى كفاية الضمانات المقررة لمنع التعسف في استعمال السلطة.

وتستمد الدراسة أهميتها كذلك من معالجتها لموضوع ذي طبيعة قانونية مركبة يجمع بين أحكام القانون الإداري والقانون البيئي، وما يثيره من إشكاليات تتعلق بحدود تدخل سلطات الضبط الإداري البيئي والضمانات المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة الضمانات القانونية المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق، وبيان مدى كفايتها في تحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وصيانة الحقوق والحريات الأساسية.

كما يهدف إلى الكشف عن حدود الصلاحيات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري البيئي وبيان مدى خضوعها لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية، بما يسهم في الحد من التعسف في استعمال السلطة وضمان احترام الحقوق والحريات المكفولة دستورياً وقانونياً.

إشكالية البحث:

تتمتع سلطات الضبط الإداري البيئي بصلاحيات واسعة في سبيل حماية النظام العام البيئي والوقاية من المخاطر والأضرار التي تهدد البيئة إلا أن ممارسة هذه الصلاحيات قد تنعكس على الحقوق

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

والحريات الفردية، ومن هنا تبرز إشكالية البحث في تحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وضمان الحقوق والحريات الفردية في إطار التشريع العراقي، من خلال الضمانات القانونية والقضائية التي تكفل عدم التعسف في استعمال سلطات الضبط الإداري البيئي

منهجية البحث:

اقتضت طبيعة موضوع البحث وإشكاليته اعتماد المنهج الوصفي والمنهج التحليلي وذلك من خلال عرض وبيان القواعد الدستورية والتشريعية المنظمة للضبط الإداري البيئي في العراق، وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بسلطات الضبط الإداري البيئي والضمانات المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطاتها، كما تم الاستعانة بالاجتهادات القضائية والآراء الفقهية ذات العلاقة بالموضوع بهدف الوقوف على كفاية الضمانات القانونية والقضائية في تحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وصيانة الحقوق والحريات الفردية.

وللإجابة عن الإشكالية ومعالجتها تم اعتماد خطة بحثية قُسمت إلى مبحثين رئيسيين، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الاول: الإطار القانوني لسلطات الضبط الإداري البيئي في العراق

المبحث الثاني: صور الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطات الضبط الاداري البيئي.

المبحث الاول: الإطار القانوني لسلطات الضبط الإداري البيئي في العراق:

يُعد الضبط الإداري من أهم الوسائل التي تعتمدها الإدارة للمحافظة على النظام العام ومنع الإخلال به وقد امتد نطاقه ليشمل حماية البيئة من المخاطر البيئية التي تهدد عناصرها، ولتحقيق هذه الغاية منح المشرع الجهات الإدارية المختصة مجموعة من الصلاحيات والتدابير التي تمكنها من مواجهة هذه المخاطر والحد من آثارها بما يكفل حماية حق الأفراد في التمتع ببيئة سليمة،

وانطلاقاً من ذلك يقتضي بيان الإطار القانوني للضبط الإداري البيئي من خلال التعريف بمفهومه وأهدافه ثم بيان السلطات والوسائل المخولة له في هذا المجال.

المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري البيئي وأهدافه.

يُميز الفقه الإداري بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ويُعد الضبط الإداري البيئي أحد تطبيقات الضبط الإداري الخاص لارتباطه بحماية البيئة والمحافظة على عناصرها من المخاطر البيئية المختلفة، ولبيان ماهية الضبط الإداري البيئي يقتضي الأمر عرض مفهوم الضبط الإداري في الفقه والقضاء الإداريين ثم بيان المقصود بالضبط الإداري البيئي وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الضبط الاداري البيئي

قبل الخوض في دراسة مفهوم الضبط الإداري البيئي يقتضي الأمر استعراض مفهوم الضبط الإداري ثم بيان المقصود بالضبط الإداري البيئي:

أولا: **مفهوم الضبط الاداري العادي:**

يقتضي تحديد مفهوم الضبط الإداري العادي بيان المقصود به في الفقه والقضاء الإداري، وذلك على النحو الآتي:

1/ التحليل الفقهي لمفهوم الضبط الاداري:

يتناول الفقه مفهوم الضبط الإداري بمعنيين: الأول عضوي والثاني وظـيفي، ففي المعنى العضوي يقصد به تلك الجهات والهيئات المختصة بالمحافظة على النظام العام[1]، أما حسب المعنى الوظيفي فيقصد به مجموع الإجراءات والقرارات التي تتخذها الإدارة لحماية النظام العام والمحافظة عليه أو إعادته الى وضعه الطبيعي عند اضطرابه[2].

وانطلاقاً من هذين المعنيين تعددت تعريفات الفقه لمفهوم الضبط الإداري فعرفه الفقيه الفرنسي (مارسيل فالين) بأنه: (قيد يقتضيه الصالح العام تفرضه السلطة على النشاط الفردي

[1] – إبراهيم عبدالعزيز شيحا, مبادىء وأحكام القانون الإداري "دراسة مقارنة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الأسكندرية، 1983، ص349.

[2] – ماهر صالح علاوي الجبوري، مباديء القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1996، ص75.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

للمحافظة على الأمن والنظام في المجتمع وحمل الناس على المصالح العامة) [3].

أما بالنسبة الى الفقيه (موريس هوريو) فقد عرف الضبط بأنه (سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون) أوهو (تنظيم المدينة اي الدولة)[4].

ويذهب الفقيه الفرنسي (Andre de Laubadère) إلى تعريف الضبط الإداري بأنه أحد صور التدخل التي تتخذها السلطات الإدارية لفرض قيود تنظيمية على نشاط الأفراد بقصد المحافظة على النظام العام[5].

وقد عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي الضبط الإداري بانه: (حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد المحافظة على النظام العام)[6].

في حين ذهب الدكتور أحمد كمال أبو المجد الى ان الضبط الإداري هو مجموعة من السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى حماية الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية بما يجيز للدولة تقيد بعض الحقوق والحريات الفردية في سبيل ذلك[7].

وبناءً على التعريفات السابقة، يتبين أن الفقه اختلف في تحديد مفهوم الضبط الإداري بين المعنى الضيق والمعنى الواسع، فالاتجاه الواسع يرى أن الضبط الإداري هو مجموعة القواعد والأوامر التي تهدف الى تحقيق أغراض الجماعة السياسية، ووفقاً لهذا التعريف يتسع الضبط ليشمل كل وسائل المنع التي تقيد بها الادارة الانشطة الخاصة، ومن أبرز أنصار هذا الاتجاه الفقيه موريس هوريو (Maurice Hauriou) والفقيه جان ريفيرو (Jean Rivero) والفقيه بينوا (Benoit) والدكتور محمود عاطف البنا[8].

اما الاتجاه الضيق فيعتبر بأن الضبط الإداري هو" مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه[9]، ويركز هذا المفهوم على الوسائل والإجراءات التي تعتمدها السلطة التنفيذية بهدف حماية النظام العام، ويؤسس هذا الاتجاه توجهه على فكرة ان الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها الأفراد مقيدة بعدم الاضرار بحقوق وحريات الآخرين وعدم مخالفتها للقواعد العامة التي يستقر عليها التنظيم الاجتماعي العام[10].

ومن أنصار هذا الاتجاه نجد الفقيه دي لوبادير (De Laubadere) والفقيه مارسيل فالين (M.Waline) والدكتور سليمان الطماوي[11].

ويرى الباحث أن المفهوم الضيق للضبط الإداري هو الأقرب إلى طبيعة هذا النشاط باعتبار أن وظيفته الأساسية تتمثل في صيانة النظام العام والمحافظة عليه وهو ما يبرر منح الإدارة السلطات والامتيازات اللازمة لممارسة هذه الوظيفة.

---

[3] – سنطرة داود محمد الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي و المصري–دراسة تحليلية مقارنة–أطروحة دكتوراه في القانون العام،كلية الحقوق،جامعة صلاح الدين أربيل،2004،ص06.

[4] – محمد محمود الروبي محمد،الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة –دراسة مقارنة–،مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص24.

[5] – Georges vedel,droit administratif, paris, presses universitaires de France 1980.

[6] – سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 574.

[7] – كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا ومصر–دراسة مقارنة–، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1962، ص 286.

[8] – محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري– دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص157.

9– ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق، ص107.

[10] – داود الباز، حماية السكينة العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004، ص64.

[11] – احمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط1، دار الفكري العربي، القاهرة، 1981، ص346 .

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

2/التأصيل القضائي لمفهوم الضبط الإداري:

على الرغم من أن النظرية العامة للضبط الإداري نشأت عن طريق الاجتهاد القضائي الإداري فإن هذا القضاء لم يضع تعريفاً صريحاً لمصطلح الضبط الإداري، بدليل أن القضاء الإداري الفرنسي والمصري اقتصر في العديد من أحكامهما على تحديد أهداف الضبط الإداري دون توضيح مفهومه بشكل مباشر.

وتطبيقاً إلى القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي عام 1959 في قضية لوتسيا، تتلخص الوقائع في أن عمدة مدينة نيس أصدر عام 1954 قرارات تقضي بمنع عرض بعض الأفلام داخل المدينة رغم حصولها على ترخيص بالعرض من الجهة المختصة على المستوى الوطني، مبرراً ذلك بأنها تمس بحسن الآداب ومتأثراً بضغوط بعض الجماعات المحافظة، وقد طعنت الشركات المنتجة في هذه القرارات لينتهي المجلس إلى إقرار مبدأ مفاده جواز تدخل السلطة المحلية رغم وجود ترخيص وطني متى توافرت ظروف محلية خاصة تستوجب حماية النظام العام[12].

ويُفهم من هذا الحكم أن اختصاص سلطات الضبط على المستوى الوطني لا يمنع السلطات المحلية من اتخاذ تدابير إضافية كلما استدعت الظروف المحلية ذلك تحقيقاً لمقتضيات النظام العام ويقوم هذا التدخل على أحد معيارين:

الأول معيار مادي تقليدي يتمثل في وجود خطر جدي على النظام العام كاحتمال حدوث اضطرابات أو أعمال عنف نتيجة عرض الفلم.

أما الثاني فهو معيار أخلاقي يرتبط بمحتوى الفلم وما قد يثيره من تأثيرات على الأخلاق العامة والقيم السائدة[13].

ومن جانبها قضت محكمة القضاء الإداري في حكمين صادرين بتاريخ 26 أبريل 1949 و27 ديسمبر 1949، بأن الإدارة في إطار سلطتها في الضبط الإداري تلتزم بالحفاظ على الهدوء في المناطق السكنية وصون الأمن والصحة والمظهر العام فيها[14].

في ضوء ما سبق، يتضح أن الضبط الإداري بوصفه أداة لحماية النظام العام يقوم على أساس جوهري يتمثل في تمتع الدولة بسلطة تقديرية تمكنها من اتخاذ التدابير الوقائية والاحترازية لمواجهة الأخطار المحتملة التي قد تمس سلامة الدولة ومؤسساتها أو تهدد النظام العام.

ويترتب على ذلك أن مفهوم الضبط الإداري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالغرض الذي تقوم عليه الدولة وأجهزتها في صون النظام العام وحماية المصالح العليا، وبناء عليه يمكن استخلاص تعريف للضبط الإداري على أنه: مجموعة من الإجراءات الوقائية والاحترازية التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة بهدف صون النظام العام وعناصره الأساسية ومنع أي اعتداء أو ضرر قد يهدد استقراره أو يعرضه للخطر.

ثانيا: مدلول الضبط الإداري البيئي.

تُعد حماية البيئة من متطلبات النظام العام إذ إنَ الأضرار بعناصر البيئة ينعكس بصورة مباشرة على سلامة المجتمع واستقراره، ومن ثم فإن أي ضرر يصيب البيئة يشكل مخالفة قانونية تستوجب توقيع الجزاء من الجهات المختصة، ولهذا عرف الضبط الإداري البيئي بانه مجموعة القرارات الفردية والتنظيمية إضافة إلى الإجراءات الوقائية والعقابية المتعلقة بحماية البيئة والتي تصدرها السلطات المختصة على الحريات الفردية بغرض مجابهة الأضرار البيئية المختلفة[15].

ويرى الباحث أن الضبط الإداري البيئي لا يختلف عن الضبط الإداري التقليدي إذ إن كليهما يقوم على تبني إجراءات وقائية وعلاجية تهدف إلى مواجهة أي أضرار محتملة قد تمس النظام العام.

---

[12] – محمد بكر قباني، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992، ص161

[13] – سعاد الشرقاوي، القانون الإداري–نشاط الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص17–19.

[14] – سعاد الشرقاوي، المرجع نفسه، ص28.

[15] – اسماعيل نجم الدين زنكنه، القانون الإداري البيئي دراسة تحليلية مقارنة الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص261.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

الفرع الثاني: أهداف الضبط الاداري البيئي والسلطات المختصة به.

أولا: أهداف الضبط الاداري البيئي

إن الغاية الأساسية للضبط الإداري العام هي حماية مرتكزات النظام العام والمتمثلة في:(الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة)، وترتبط هذه المرتكزات بالنظام البيئي[16].

حيث أن الأمن العام يستوجب لتحقيقه توفير الطمأنينة للأفراد وتكريس آليات حمايته من أي مساس به، ولتحقيق ذلك تسعى السلطة الإدارية لاتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع وقوع أي خطر طبيعي أو بشري أو حيواني يداهم حياة الأفراد[17].

كما تتطلب الصحة العامة ضمان سلامة الأفراد والحفاظ على بيئة خالية من الأوبئة والعوامل التي قد تضر بها[18]، وتقتضي السكينة العامة تحقيق الهدوء وترسيخ الأمن والاستقرار في الطرق والأماكن العامة مع منع مصادر الإزعاج والضوضاء [19].

ويُعد الضبط الإداري البيئي بوصفه أحد صور الضبط الخاص وسيلة قانونية تهدف إلى حماية البيئة من مختلف الأخطار والأضرار ولا سيما ما يتعلق بالحفاظ على الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض وحماية الثروة الغابية والمحافظة على الطابع الجمالي للمدن وانطلاقاً من ذلك، يمكن حصر أهداف هذا الضبط في محورين أساسيين:

- الوقاية من مصادر التلوث والأضرار البيئية قبل وقوعها.
- وضع السياسات والإجراءات الكفيلة بمواجهة الأضرار البيئية ومعالجتها، إضافة إلى إعادة تأهيل البيئة[20].

ولتحقيق هذين الهدفين فقد أقر المشرع العراقي قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009، والذي يُعد الإطار القانوني الأساسي للضبط الإداري البيئي في العراق، وتصدر بموجبه تعليمات وأنظمة تنفيذية تهدف إلى تنظيم الأنشطة ذات الأثر البيئي ومنها:

- نظام حماية البيئة المائية والحد من التلوث في الأنهار والمسطحات المائية.

- نظام إدارة وتداول المواد الخطرة والنفايات الخطرة والطبية.

- نظام تقييم الأثر البيئي للمشاريع والمنشآت قبل الترخيص.

ويرى الباحث أن الطابع الوقائي يمثل السمة الأبرز للضبط الإداري البيئي إذ إن مواجهة الضرر قبل وقوعه أكثر فاعلية وأقل كلفة من معالجة آثاره بعد تحققه.

ثانياً: الجهات المختصة بممارسة الضبط الإداري البيئي في العراق

تتولى مهمة الضبط الإداري البيئي في العراق مجموعة من الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة ومنع تلوثها وفي مقدمتها وزارة البيئة والدوائر التابعة لها في المحافظات إذ تمارس هذه الجهات مهام رقابية تهدف إلى متابعة الأنشطة ذات الأثر البيئي والكشف عن المخالفات واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة بشأنها، كما تضطلع دوائر حماية وتحسين البيئة في المحافظات

---

16 –Antheaume, N. (2012). essai de définition du contrôle de gestion environnemental. *Journées d'Etudes en* – 3 Contrôle de Gestion de Nantes. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00691066/document.

17–عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، 1993، ص216.

18 – سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، منشأة المعارف الاسكندرية، 2009، ص501.

19 – Renaud, A. (2014). Le contrôle de gestion environnemental: quels rôles pour le https://doi.org/10.3917/cca.202.0067.

20 – سه نكه رداود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، مصر: دار الكتب القانونية، 2012، ص40.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

بدور مهم في تحديد المشكلات البيئية ومراقبة الأنشطة الملوثة واتخاذ الإجراءات العقابية بحق المخالفين للقانون[21].

المطلب الثاني: الوسائل القانونية والمادية للضبط الاداري البيئي

تتمتع سلطات الضبط الإداري البيئي بمجموعة من الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها في حماية البيئة والحد من المخاطر والأضرار التي تهددها، وتنقسم هذه الوسائل إلى نوعين يتمثل الأول في الوسائل القانونية أما الثاني فيتمثل في الوسائل المادية وفي مقدمتها التنفيذ الجبري.

وعليه سنوضح هذه السلطات على النحو المفصل أدناه:

- الوسائل القانونية .

- الأعمال المادية.

الفرع الأول: الوسائل القانونية للضبط الاداري البيئي.

تشمل الوسائل القانونية الصادرة عن الضبط الاداري في سبيل حماية البيئة مايلي:

لوائح الضبط الاداري البيئي، والقرارات الإدارية.

أولا/ لوائح الضبط الاداري البيئي:

يقصد بلوائح الضبط الإداري البيئي مجموعة من القواعد التنظيمية التي تصدرها السلطة الإدارية المختصة بقصد حماية النظام العام البيئي والوقاية من الأضرار التي قد تهدد عناصر البيئة [22] .

وقد نص قانون حماية البيئة وتحسينها على استمرار سريان الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 الملغي، وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون حتى صدور ما يحل محلها أو يلغيها[23]، إلا ان قانون وزارة البيئة رقم (37) لسنة 2008 أجاز لوزير البيئة إصدار تعليمات وأنظمة داخلية تهدف الى تيسير تطبيق قانون حماية البيئة وتنفيذه بشكل فعال[24].

وتصدر لوائح الضبط الاداري البيئي في عدة صور نوردها كالآتي:

1) الحظر:

تضمن قانون حماية البيئة العراقي نصوصا تحظر ممارسة بعض الأنشطة التي من شأنها المساس بالبيئة وتشكل خطورة عليها.

ويُقصد بالحظر في هذا السياق أنه منع ممارسة نشاط معين سواء كان بصورة كلية أو مؤقتة وتظهر صور هذا الحظر في قانون حماية البيئة وتنميتها وفق ما يأتي وعلى سبيل المثال لا الحصر:

أ) المنع الوارد في المادة (14) بفقراتها السبع المتعلقة بحماية المياه من التلوث.

ب) المنع المنصوص عليه في المادة (15) بفقراتها الخمس والمتعلق بحماية الهواء من التلوث، وكذلك ما ورد في المادة (16) بشأن الحد من الضوضاء.

ج) المنع الوارد في المادة (17) بفقراتها الخمس والمتعلق بحماية الأرض.

د) المنع الوارد في المادة (18) بفقراتها الثمان والمتعلق بحماية التنوع الأحيائي والحفاظ عليه.

هـ) المنع المنصوص عليه في المادة(20)بفقراتها الخمس، والمتعلق بإدارة المواد والنفايات الخطرة.

---

[21]- النظام الداخلي رقم (1) لسنة 2011 لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها، المادة (15/خامساً)

[22] – داود عبد الرزاق، حماية السكينة العامة من الضوضاء –معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،2004، ص52.

[23]- ينظر المادة (37) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

[24]- ينظر لمادة (14) من قانون وزارة البيئة رقم (37) لسنة 2008.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

و) المنع الوارد في الفقرة (ثالثاً) من المادة (21) والمتعلقة بحماية البيئة من التلوث الناتج عن أنشطة استكشاف واستخراج الثروة النفطية والغاز الطبيعي.

2) الترخيص (الإذن)

قد يقتضي التنظيم الضبطي اشتراط الحصول على إذن مسبق قبل مباشرة النشاط، ويُعد هذا الإجراء تقييداً نسبياً للحرية ووسيلة صارمة في تنظيمها، ولذلك لا يجوز للإدارة فرض هذا الشرط إلا استناداً إلى نص دستوري أو قانوني يجيز ذلك صراحة[25].

- اشترط القانون لقطع أشجار الغابات الحصول على موافقة الجهة المختصة بمنح التراخيص[26].

- حظر المشرع العراقي قطع الأشجار المعمّرة في المناطق العامة داخل المدن إلا بعد الحصول على إذن مسبق من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة[27].

3) الإلزام:

يقصد بالإلزام في مجال حماية البيئة فرض هيئات الضبط الإداري التزامات قانونية على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية البيئة والحد من الأضرار التي قد تلحق بها كما يمتد هذا الإلزام إلى المتسبب بالضرر البيئي بإزالته أو إصلاح آثاره كلما كان ذلك ممكناً.

ومن تطبيقات هذا الإجراء في قانون حماية البيئة العراقي إلزام الجهات المسببة للتلوث بتوفير وتشغيل وسائل المعالجة باستخدام التقنيات الأنظف، وصيانتها ومعالجة الأعطال وإبلاغ الوزارة بها، مع توفير أجهزة لقياس ومراقبة الملوثات وتوثيق النتائج، كما تتولى الوزارة الرقابة وإجراء القياسات عند عدم توفر الأجهزة وإنشاء قاعدة معلومات بيئية، وتشجيع استخدام تقنيات الطاقة المتجددة للحد من التلوث[28].

ومن تطبيقات هذا الإجراء أيضاً ما أوجبه نظام الحفاظ على الموارد المائية على صاحب المحل من معالجة المخلفات المشعة والمياه المتخلفة بأفضل التقنيات وجعلها مطابقة للمحددات البيئية قبل تصريفها إلى المياه العامة أو شبكات الصرف [29].

4) الإبلاغ (الإخطار المسبق)

وينصرف مدلول الإخطار المسبق في مجال حماية البيئة إلى التزام الأشخاص الطبيعيين والمعنويين بإشعار السلطات المختصة قبل مباشرة أي نشاط قد تكون له آثار على البيئة وذلك لتمكينها من دراسة النشاط واتخاذ ما يلزم من تدابير احترازية للحيلولة دون وقوع الأضرار البيئية[30].

ولقد نصت المادة (20/رابعاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 على اشتراط الإشعار المُسبق واستحصال الموافقات الرسمية لإدخال النفايات الخطرة والإشعاعية ومرورها من الدول الأخرى إلى الأراضي أو الأجواء أو المجالات البحرية العراقية.

5) تنظيم النشاط

يُعد تنظيم النشاط أقل صور أنظمة الضبط الإداري تقييدًا للأنشطة الفردية إذ يقتصر على وضع توجيهات وقواعد عامة توضح كيفية ممارسة النشاط الفردي وتنظمه بصورة مفصلة من

---

[25] - Vedel Georges: Source précitée, p. 1012.

[26] - ينظر البند (سادساً) من المادة (18) والبند (خامساً) من المادة (20) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

[27] - ينظر البند (خامساً) من المادة (18) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

[28] - ينظر المادة (9) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

[29] - ينظر المادة (6) من نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (2) لسنة 2001.

[30] -عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، حماية البيئة من النفايات الصناعية، 1985، ص44.

دون فرض قيود أخرى عليه، مثل الحظر أو اشتراط الحصول على ترخيص أو حتى الاكتفاء بالإخطار[31].

وعلى سبيل المثال نذكر بعض من التعليمات المنظمة للأنشطة المختلفة:

أ- تعليمات محددات الانبعاث للأنشطة والأعمال رقم (3) لسنة 2012، الصادرة والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4242 بتاريخ 2012/6/11.

ب- تعليمات تصنيع وتداول وخزن المبيدات الحشرية رقم (2) لسنة 1990 الصادرة عن وزارة الصحة، والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3293 بتاريخ 1990/2/5.

ج- تعليمات تحديد مستويات الضوضاء الصادرة عن أجهزة ومعدات الفرق الموسيقية والغنائية في المرافق السياحية، الصادرة عن هيئة السياحة بالرقم (2) لسنة 1993، والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3487 بتاريخ 1993/12/6.

6) الترغيب (الحوافز)

يقصد بالترغيب القانوني منح مزايا مادية أو معنوية لكل من يباشر أنشطة أو يتخذ إجراءات تسهم في حماية البيئة أو تحد من مصادر التلوث أو تمنعها[32].

ومن تطبيقات مبدأ الترغيب في التشريعات البيئية العراقية ما نص عليه قانون حماية وتحسين البيئة إذ منح وزير البيئة صلاحية تقديم مكافآت للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين ينفذون أعمالًا أو مشاريع تسهم في حماية البيئة أو تحسينها على أن يُحدد مقدار هذه المكافآت وآليات صرفها بموجب تعليمات تصدر استنادًا إلى أحكام القانون[33].

ويرى الباحث أن الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي تحقق التوازن بين حماية البيئة وضمان الحريات الفردية لأنها تقوم أساساً على تنظيم النشاطات البيئية لا منعها بصورة مطلقة.

ثانيا/القرارات الإدارية:

تلجأ سلطات الضبط الإداري عادةً إلى إصدار قرارات إدارية قد تكون فردية أو جماعية، وتأتي هذه القرارات في صورة أوامر ملزمة تتضمن إما وجوب القيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به[34].

الا انه يتعين أن تتسم هذه القرارات بصفة المشروعية بحيث تُصدر تنفيذاً للقوانين واللوائح التنظيمية المعمول بها، غير أنه وعلى سبيل الاستثناء يمكن الخروج عن هذا الأصل العام وذلك بإصدار قرارات دون سند مباشر من تلك القوانين أو اللوائح شريطة توافر حالة خاصة تستدعي تدخلاً إدارياً بقرار فردي وألا يكون المشرع قد استبعد صراحة إمكانية اتخاذ مثل هذا القرار المستقل كما يجب أن يكون نطاق القرار مرتبطاً بالنظام العام، أي موجهاً إلى حماية أحد عناصره الأساسية[35].

الفرع الثاني: الوسائل المادية للضبط الاداري البيئي.

تعد وسيلة التنفيذ الجبري من أكثر أدوات الضبط الإداري البيئي حده وصرامة، لما تنطوي عليه من تقييد مباشر لحريات الأفراد إذ تلجأ سلطات الضبط الإداري في إطارها إلى استعمال القوة المادية لإجبار المخاطبين بأحكام القانون على الامتثال للالتزامات والأنظمة، بهدف الحفاظ على النظام العام البيئي ومنع الإخلال به.

ونظراً لما ينطوي عليه هذا الأسلوب من مساس مباشر بحرية الأفراد وما قد يترتب عليه من تقييد لحقوقهم الشخصية إضافة إلى كونه خروجاً عن القاعدة العامة التي تقضي بعدم

---

[31]– منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الاداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1981، ص222.

[32] – ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،2012، ص104.

– المادة (31) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009. [33]

[34] – خالد خليل ظاهر، القانون الإداري، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1997، ص84.

[35]– Fenet (m): Le règlement préalable a la décision individuelle, Dijon, 1937, p 85.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

استعمال القوة في استيفاء الحقوق فإنه يتعين توافر مجموعة من الشروط القانونية قبل اللجوء إلى التنفيذ الجبري[36].

وفي العراق: منح القانون وزير البيئة سلطة إيقاف العمل في أي منشاة أو معمل أو جهة ملوثة للبيئة أو غلقها مؤقتاً حتى إزالة المخالفة[37].

وقد أناط قانون الصحة العراقي رقم (89) لسنة 1981 في المادة (46) الفقرة الثانية بالسلطات الصحية مهمة منع بيع الأغذية والمشروبات والمرطبات والثلج ونقلها من منطقة إلى أخرى وإتلاف الملوث منها[38].

وعليه فإن المقصود بالتنفيذ الجبري في مجال حماية البيئة هو استخدام سلطات الضبط الإداري للقوة المادية من أجل حماية النظام العام والمحافظة عليه، دون أن تكون ملزمة باستصدار إذن قضائي مسبق[39].

وباعتبار أن التنفيذ الجبري تدبير استثنائي فإنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري اللجوء اليه الا ضمن اطار من الضوابط والقيود التي تكفل مشروعيته والتي تتمثل فيما يلي:

1) وجود نص قانوني صريح يجيز لسلطات الضبط الإداري استعمال القوة لتنفيذ قراراتها، مثل ما ورد في قانون حماية البيئة العراقي الذي منح وزير البيئة صلاحية إيقاف أو غلق المنشآت الملوثة مؤقتاً حتى إزالة المخالفة[40].

2) لا يجوز اللجوء إلى التنفيذ الجبري إلا إذا امتنع المخاطب بالقرار الإداري عن الامتثال له، وقد أجاز القانون العراقي إنذار المنشآت الملوثة ومنحها مهلة لإزالة المخالفة قبل اتخاذ إجراءات أشد بحقها[41].

3) جسامة الخطر الذي من شأنه المساس بالنظام العام ويتطلب اتخاذ اجراءات مستعجلة لمواجهته.

4) استحالة درء هذا الخطر بالطرق القانونية العادية.

5) تحقيق المصلحة العامة من وراء مباشرة التنفيذ الجبري.

6) عدم تقيد الحريات الفردية الا في نطاق ضيق يتفق مع تحقيق المصلحة العامة[42].

7) تحقق حالة التناسب بين استعمال القوة المادية وجسامة الخطر المراد تجاوزه لحماية للنظام العام.

وأخيراً يمكننا القول إن التنفيذ الجبري يمثل وسيلة استثنائية تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري البيئي عند الضرورة لذلك ينبغي أن يمارس في أضيق الحدود وبما يحقق التوازن بين حماية البيئة وصيانة الحقوق والحريات الفردية.

المبحث الثاني: صور الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطات الضبط الاداري البيئي.

إن منح سلطات الضبط الإداري صلاحيات لمواجهة الأضرار البيئية لا يعني منحها حرية مطلقة في استعمال سلطتها التقديرية بما قد يؤدي إلى المساس بالحريات الفردية وإنما يجب أن تُمارس هذه الصلاحيات ضمن حدود وضوابط قانونية تكفل تحقيق التوازن بين متطلبات حماية النظام العام وضرورة صون الحريات الفردية وتتمثل هذه الضوابط في مجموعة من الضمانات

---

[36] – Essid, M. (2007). Quels outils de contrôle pour décliner les stratégies environnementales?. In *«COMPTABILITE ET ENVIRONNEMENT»* (pp. CD-Rom). https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00543116/

[37] – البند (أولا/ المادة 33) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

[38] – إسماعيل نجم الدين زنكنة، مرجع سابق، ص323.

[39] – سنطرة داود محمد، مرجع سابق،ص113.

[40] – ينظر البند (أولاً) من المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

[41] – ينظر البند(اولا) من المادة(33) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

[42] – سنطرة داود محمد، مرجع سابق، ص117.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

المقررة لمواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي وفي مقدمتها مبدأ المشروعية والرقابة القضائية وهو ما سيتم تناوله على النحو الآتي:

المطلب الأول: مبدأ المشروعية كضمانة لحماية الحقوق والحريات الفردية:

يُطلق الفقه الفرنسي على مبدأ المشروعية وصف المعيار الفاصل بين النظام البوليسي الاستبدادي والنظام الديمقراطي القائم على العدل والمساواة، ويقصد بهذا المبدأ خضوع جميع التصرفات والأعمال لأحكام القانون بحيث تلتزم السلطات والأفراد باحترام قواعده في مختلف ممارساتهم[43]،إن النص على الحريات ضمن القواعد القانونية يُعد ضمانة أساسية لحمايتها من تعسف الإدارة أثناء ممارستها لمهام الضبط الإداري غير أن ذلك وحده لا يكفي لتحقيق التمتع الفعلي بهذه الحريات وإنما يتحقق ذلك من خلال تكريس الأساس القانوني الملزم لسلطات الضبط الإداري بضرورة الالتزام بالقانون واحترام مبدأ المشروعية، ومن ثم سيتم تناول علاقة هذا المبدأ بالضبط الإداري البيئي ومدى تأثيره في الحريات الفردية.

الفرع الأول: علاقة مبدأ المشروعية بالضبط الاداري البيئي:

في البداية يجدر التنبيه إلى أن المقصود بمبدأ المشروعية في مجال حماية البيئة هو التزام سلطات الضبط الإداري بأحكام القانون في جميع تصرفاتها وقراراتها، بحيث تكون هذه الأعمال معرضة للبطلان إذا صدرت بالمخالفة للنصوص القانونية[44]، ويُعد هذا المبدأ قيداً على صلاحيات سلطات الضبط الإداري في المجال البيئي، إذ إن أي مساس بحق الفرد في التمتع ببيئة سليمة ونظيفة يُعد مخالفة لمبدأ المشروعية باعتبار أن هذا الحق مكفول دستوريا.

ويجد مبدأ المشروعية في المجال البيئي أساسه الدستوري في أحكام دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ نصت المادة (33) منه على أن: «لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة، وتكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليها»، ويستفاد من هذا النص أن حماية البيئة لم تعد مجرد هدف إداري تسعى السلطات العامة إلى تحقيقه وإنما أصبحت حقاً دستورياً مكفولاً للأفراد الأمر الذي يفرض على سلطات الضبط الإداري البيئي ممارسة اختصاصاتها في إطار القانون وبما يحقق التوازن بين مقتضيات حماية البيئة وضمان الحقوق والحريات الفردية[45].

ونرى أن الاعتراف الدستوري بالحق في بيئة سليمة جعل من حماية البيئة التزاماً دستورياً يقع على عاتق السلطات العامة بما فيها سلطات الضبط الإداري البيئي التي يتعين عليها ممارسة صلاحياتها بما لا يتعارض مع الحقوق والحريات المكفولة قانوناً.

كما يستند نشاط سلطات الضبط الإداري البيئي إلى أساس تشريعي يتمثل في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 الذي رسم الإطار القانوني لحماية البيئة ومنح الجهات المختصة صلاحيات رقابية وتنظيمية لمواجهة مصادر التلوث والأضرار البيئية، وبذلك فإن مشروعية قرارات الضبط الإداري البيئي تظل مرتبطة بمدى التزامها بالاختصاصات والأهداف التي حددها القانون بما يضمن عدم التعسف في استعمال السلطة واحترام الحقوق والحريات الفردية[46].

وفي هذا الإطار سنتناول الضوابط التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشأن مشروعية التدابير الضبطية، والتي تتمثل فيما يأتي:

- ضرورة التدبير الضبطي كقيد على سلطات الضبط الإداري البيئي.

- عمومية التدبير الضبطي وأثرها في تحقيق مبدأ المساواة.

أولا/ ضرورة التدبير الضبطي كقيد على سلطات الضبط الإداري البيئي:

---

[43] – عوادي فريد، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان في دساتير دول المغرب العربي، الدساتير الجزائرية نموذجا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد02 ،2015،ص15.

[44] – عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، أطروحة دكتوراه حقوق، كلية الحقوق/جامعة بني سويف، 1992، ص484.

[45] - دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (33).

[46] - قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

يُعد عنصر الضرورة الأساس الذي تقوم عليه مشروعية التدبير الضبطي المقيد للحريات الفردية إذ لا يجوز اللجوء إلى هذا التدبير إلا إذا تعذر دفع الخطر بوسيلة أخرى أقل تقييداً للحقوق والحريات، كما يتعين على سلطة الضبط الإداري أن تُقدر مدى جسامة الضرر أو الخطر الذي يهدد النظام العام وأن يكون تدخلها متناسباً مع درجة هذا الخطر.

ثانيا/ عمومية التدبير الضبطي وأثرها في تحقيق مبدأ المساواة:

حتى يكتسب التدبير الضبطي صفة المشروعية ينبغي أن يتسم بطابع العمومية والتجريد إذ يُعد هذا الطابع ضمانة لعدم التمييز بين الحالة التي صدر بشأنها التدبير والحالات المماثلة لها ويستند ذلك إلى كون التدابير الضبطية تخاطب الصفات القانونية للأشخاص لا ذواتهم بما يحقق مبدأ المساواة أمام القانون.

الفرع الثاني: آثار مبدأ المشروعية على الحريات الفردية:

يتضح أثر مبدأ المشروعية على الحريات الفردية في كونه يوفر مجموعة من الضمانات في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي حيث يُلزم هذه السلطات باحترام التدرج الهرمي للقواعد القانونية المنظمة للحريات، كما يفرض عليها التقيد بالمبادئ العامة للقانون ذات الصلة بحماية هذه الحريات.

أولا/ وجوب احترام التدرج الهرمي للقواعد القانونية المنظمة للحريات:

إن مبدأ تدرج القواعد القانونية يمكن النظر إليه من زاويتين: زاوية شكلية تستند إلى الجهة التي أصدرت القاعدة، وزاوية موضوعية تستند إلى مضمونها وطبيعتها، ووفق المعيار الموضوعي تُعد القرارات التنظيمية ذات الطابع العام والمجرد أسمى من القرارات الفردية أو الشخصية وذلك داخل نطاق الأعمال الإدارية نفسها [47].

وبمقتضى هذا المبدأ تتدرج القواعد القانونية من الأعلى إلى الأدنى بحيث تستمد كل قاعدة مشروعيتها من القاعدة الأعلى منها بما يضمن وحدة النظام القانوني واحترام مبدأ المشروعية [48].

تتجلى أهمية التدرج في صلته بكفالة الحريات وما يترتب عليها من تقييد لسلطة الضبط الإداري إذ إن سمو الدستور ضمن قواعد المشروعية يقتضي ابتداءً بطلان التشريعات المخالفة لأحكامه كما يستلزم خضوع سلطات الضبط الإداري للأعمال المشروعة شكلاً وموضوعاً، ومن ثم يحدد التدرج مضمون المشروعية وحدودها بالنسبة لكل سلطة ضبطية من خلال بيان القواعد والقيود التي يتعين عليها الالتزام بها[49].

ثانيا/ الالتزام بالمبادئ العامة للقانون ذات الصلة بالحريات الفردية:

يتعين على سلطات الضبط الإداري عند مباشرتها لاختصاصاتها الالتزام بالمبادئ العامة للقانون، إذ تمثل هذه المبادئ الضوابط التي تحدد نطاق تدخل الإدارة في حقوق الأفراد وحرياتهم ولا سيما أن جانباً كبيراً منها يرتبط بالحريات العامة التي قد تمسها إجراءات الضبط الإداري[50]، ومن هذه المبادئ:

أ- أن يكون الهدف من اتخاذ التدبير الضبطي هو صيانة النظام العام والمحافظة عليه.
ب- كفالة حرية الفرد في اختيار الوسيلة المناسبة ما لم تقتضِ حالة الاستعجال أو الضرورة خلاف ذلك.
ت- مراعاة التناسب بين الإجراء الضبطي المتخذ وبين جسامة الخطر المراد دفعه.

---

[47] – طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص144.

[48] – نعيم عطية، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1964، ص104 وما بعدها.

[49] – عادل ابو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995، ص291.

[50] – عادل ابو الخير، مرجع سابق، ص315 .

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

المطلب الثاني: الضمانات القضائية لحماية الحقوق والحريات الفردية.

يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في حماية الحقوق والحريات الفردية من خلال رقابته على قرارات الضبط الإداري للتحقق من مشروعيتها ومنع التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة، بما يحقق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد[51].

وتشمل هذه الرقابة التحقق من الغاية التي استهدفتها سلطات الضبط الإداري ومدى ارتباطها بحماية النظام العام[52]، وفحص الأسباب التي استندت إليها في إصدار قراراتها[53]، فضلاً عن مراقبة مشروعية الوسائل المتخذة ومدى تناسبها مع الخطر المراد مواجهته بما يضمن عدم المساس بالحريات العامة إلا بالقدر اللازم لتحقيق مقتضيات النظام العام [54].

وعليه سنتناول رقابة القضاء الإداري على ركن الغاية، ثم رقابته على ركن السبب، وأخيراً رقابته على ركن الملاءمة والتناسب.

الفرع الأول: رقابة القضاء على ركن الغاية في قرارات الضبط الاداري البيئي

إن الرقابة القضائية على التدابير الضبطية تُعد من المسائل المعقدة نظراً لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في اختيار الوقت الملائم لإصدار القرار وتحديد الغاية المرجوة من التدبير والمتمثلة أساساً في حماية النظام العام، ولا تقتصر هذه الرقابة على التحقق من مشروعية التدبير فحسب، بل تمتد إلى فحص الهدف الذي صدر من أجله فإذا انحرف عن غاية المحافظة على النظام العام، عُد التدبير مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة[55].

ويتجلى دور القضاء الإداري في الرقابة على ركن الغاية من خلال التحقق من أن الجهة الإدارية قد استهدفت المصلحة العامة والهدف الذي حدده القانون عند إصدار القرار، وفي هذا الإطار قضت محكمة القضاء الإداري بمشروعية قرار مدير بلديات واسط القاضي بالامتناع عن منح المدعين إجازة بناء للاستعمال التجاري والاكتفاء بالسماح بالبناء السكني، إذ تبين للمحكمة بعد الاستعانة بأهل الخبرة أن العقار محل النزاع يقع ضمن شارع تجاري وفق التصميم الأساس لمدينة الصويرة الأمر الذي حملها على القول إن القرار لم يشكل إساءة أو تعسفاً في استعمال السلطة، مما يؤكد رقابة القضاء على الغاية التي تستهدفها الإدارة من قراراتها والتحقق من عدم انحرافها عن المصلحة العامة[56].

ويرى الباحث أن رقابة القضاء على الغاية تمثل ضمانة مهمة للحيلولة دون انحراف الإدارة بسلطتها، إذ تكفل توجيه النشاط الإداري نحو تحقيق المصلحة العامة التي استهدفها المشرع.

الفرع الثاني: رقابة القضاء على ركن السبب في قرارات الضبط الإداري البيئي

لكي يتسم التدبير الضبطي بالمشروعية يجب أن يقوم على سبب حقيقي يبرر اتخاذه، وذلك بهدف منع انحراف سلطات الضبط وخضوعها للأهواء الشخصية ويُقصد بالسبب في التدابير

---

51 – محمد محمود الروبي محمد، مصدر سابق، ص117.

52 – عبد الغني بسيوني،القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، 1991، ص39.

53 – عبد المجيد سليمان، القانون الإداري المصري القسم الأول تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، دار الثقافة العربية،1997، ص454.

54 – عبد العليم عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة–دراسة مقارنة–، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، فرع بني سويف، 1998، ص167.

55 – حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية،2015 ، ص145.

56- حكم محكمة القضاء الإداري العراقي رقم (24/ قضاء إداري/2005) في (2006/6/14)، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة،ج1 ،ط1،2008،ص319-320.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

الضبطية أنه: " حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة مستقلة عن ارادته توحي له بالتدخل لاتخاذ القرار"[57].

ويشترط في السبب أن يكون محدداً وموجوداً فعلياً وقت إصدار القرار وأن يكون مشروعاً ومتفقاً مع أحكام القانون.

وفيما يخص رقابة القاضي الإداري على ركن السبب فإنه يملك صلاحية إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأساس الذي استندت إليه في إصدار قرارها، كما يحق له طلب تقديم جميع المستندات والبيانات التي تساعده على تكوين قناعته بشأن مشروعية القرار من عدمه[58]، ومتى تبين له أن السبب خاطئ كان له التصريح بعدم مشروعيته والغائه.

وفي هذا المجال تمارس الرقابة القضائية على ركن السبب من خلال التحقق من جانبين أساسيين: الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، أي أن القضاء يتثبت أولًا من حقيقة الوقائع المادية التي استند إليها القرار الإداري وخاصة تلك التي يُدعى أنها تشكل خطراً على النظام العام ومن مدى ثبوتها في الواقع، ثم ينتقل بعد ذلك إلى فحص التكييف القانوني الذي أجرته الإدارة لهذه الوقائع للتأكد من مدى توافقه مع القواعد القانونية السارية.

ويتجلى التطبيق العملي لهذه الرقابة في القضاء العراقي من خلال الأحكام التي أخضعت الأسباب التي تستند إليها الجهات الإدارية للفحص والتحقق القضائي، ففي إحدى الدعاوى طعن صاحب معمل للطابوق بالإنذار الصادر بحقه من مديرية بيئة واسط والمتضمن مطالبته بتسديد مبالغ مالية مترتبة على مخالفات بيئية مدعياً عدم وجود سبب قانوني يبرر هذا الإجراء، وبعد الاطلاع على أوراق الدعوى ونتائج الكشف البيئي، تبين للمحكمة أن المعمل العائد للمدعي هو مصدر المخالفات البيئية المثبتة في التقارير الرسمية وأن المبالغ المطالب بها ترتبت نتيجة تلك المخالفات، وبناءً على ذلك انتهت المحكمة إلى تأييد القرار المطعون فيه، الأمر الذي يؤكد أن رقابة القضاء على ركن السبب لا تقتصر على التحقق من وجود السبب فحسب، وإنما تمتد إلى فحص مدى صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة وكفايتها لتبرير القرار الصادر عنها[59].

ونذهب الى أن اتجاه القضاء العراقي إلى التحقق من صحة الوقائع التي تستند إليها الإدارة يعزز مبدأ المشروعية ويحد من إصدار القرارات الإدارية غير المستندة إلى أسباب واقعية أو قانونية صحيحة.

الفرع الثالث: رقابة القضاء على ركن الملائمة والتناسب في قرارات الضبط الإداري البيئي

تتمثل رقابة القضاء على ركن الملاءمة في فحص مدى التناسب بين الوقائع التي استند إليها القرار الإداري والتدابير المتخذة بموجبه، للتأكد من أن الإدارة لم تتجاوز حدود الضرورة التي تقتضيها حماية النظام العام، وبما يكفل تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والحقوق والحريات الفردية [60].

ويظهر تطبيق هذه الرقابة في القضاء الإداري العراقي من خلال حكم محكمة القضاء الإداري الذي أيد ترحيل أصحاب محلات بيع البقوليات بالجملة من منطقة الميدان في الموصل بسبب ما تسببه من ازدحام مروري وتلوث ضوضائي مع نقلهم إلى المنطقة الصناعية بعد توفير أماكن بديلة، تحقيقاً للتوازن بين النشاط الفردي ومتطلبات النظام العام[61].

ويمكن القول إن مبدأ التناسب يشكل أحد أهم الضمانات القضائية في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي، إذ يضمن عدم تجاوز الإدارة للحدود اللازمة لحماية النظام العام البيئي بما يحقق التوازن بين المصلحة العامة والحقوق والحريات الفردية.

الخاتمة

---

57 – نويجي محمد فوزي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2012، ص229.

58 – نويجي محمد فوزي، المرجع نفسه، ص412.

59 – حكم محكمة التمييز الاتحادية العراقية العدد(1559/الهيأة الاستئنافية/2011) في(2011/10/17)،(غير منشور).

60– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، سنة 2007، ص135.

61– ينظر حكم محكمة القضاء الإداري العراقي رقم(32/ قضاء إداري/2000) الصادر في (2000/8/12)،منشور في مجلة العدالة، العدد الأول،2001، ص172.

السنة الثانية - العدد الخامس - المجلد الاول

مجلة كلية الطف للعلوم الانسانية والاجتماعية

في ضوء ما تقدم من دراسة وتحليل لموضوع الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات الفردية في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق، يمكن إجمال أهم النتائج والتوصيات التي أسفرت عنها الدراسة على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1- يُعد الضبط الإداري البيئي أحد تطبيقات الضبط الإداري الخاص، ويهدف إلى حماية النظام العام البيئي من خلال مجموعة من التدابير الوقائية والعلاجية الرامية إلى الحد من المخاطر والأضرار البيئية.

2 - منح المشرع العراقي سلطات الضبط الإداري البيئي صلاحيات قانونية واسعة تمكنها من مواجهة مصادر التلوث والأخطار البيئية، وذلك من خلال وسائل قانونية تتمثل في اللوائح والقرارات الإدارية، ووسائل مادية تتمثل في التنفيذ الجبري عند الضرورة.

3- لا تُمارس سلطات الضبط الإداري البيئي اختصاصاتها بصورة مطلقة وإنما تخضع لمجموعة من القيود والضوابط القانونية التي تستهدف حماية الحقوق والحريات الفردية ومنع التعسف في استعمال السلطة.

4- يُشكل مبدأ المشروعية ضمانة أساسية في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي، إذ يفرض خضوع جميع أعمالها وقراراتها لأحكام الدستور والقانون ويحول دون تجاوز حدود الاختصاص المقررة لها.

5- يؤدي القضاء الإداري دوراً محورياً في حماية الحقوق والحريات الفردية من خلال رقابته على أركان القرار الإداري، ولا سيما الغاية والسبب والملاءمة، بما يكفل تحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم.

6- يُعد مبدأ التناسب من أهم الضمانات القضائية المقررة في مواجهة سلطات الضبط الإداري البيئي، إذ يقتضي أن تكون التدابير المتخذة متناسبة مع جسامة الخطر البيئي المراد مواجهته وألا تتجاوز حدود الضرورة التي تفرضها المصلحة العامة.

ثانياً: التوصيات

1- العمل على وضع تعريف تشريعي أكثر دقة للضبط الإداري البيئي يحدد مفهومه ونطاقه وأهدافه بصورة واضحة، بما يسهم في توحيد التطبيق القانوني لأحكامه.

2-تعزيز الضمانات القانونية المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية من خلال وضع ضوابط أكثر تحديداً لحدود تدخل سلطات الضبط الإداري البيئي عند ممارستها لاختصاصاتها.

3- تطوير التشريعات البيئية النافذة بما يكفل تنظيماً أكثر دقة لسلطات الضبط الإداري البيئي واختصاصاتها والضمانات المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية.

4- تعزيز التزام الجهات الإدارية المختصة بتسبيب القرارات الضبطية المقيدة للحقوق والحريات الفردية، بما يسهم في تحقيق الشفافية ويمكّن القضاء الإداري من بسط رقابته على مشروعية تلك القرارات.

5- تطوير آليات الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري البيئي، ولا سيما من خلال تفعيل نظام القضاء الإداري المستعجل للنظر في المنازعات الناشئة عن التدابير الضبطية ذات الطبيعة العاجلة.

6- تعزيز التأهيل القانوني والبيئي للعاملين في مجال الضبط الإداري البيئي، بما يسهم في رفع كفاءة الأداء وتحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وضمان احترام الحقوق والحريات الفردية.

المصادر والمراجع:

أولا-القوانين:

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009.
3. قانون وزارة البيئة رقم (37) لسنة 2008.
4. نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (2) لسنة 2001.
5. النظام الداخلي رقم (1) لسنة 2011 لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها.

ثانيا-الكتب:

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1983.

2-أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.

3- إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي: دراسة تحليلية مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.

4- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.

5- خالد خليل ظاهر، القانون الإداري، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1997.

6- داود الباز، حماية السكينة العامة: معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

7-داود عبد الرزاق، حماية السكينة العامة من الضوضاء: معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

8- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

9- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري – نشاط الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

10- سه نكه رداود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.

11-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

12-عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

13-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 2007.

14-عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، حماية البيئة من النفايات الصناعية، 1985.

15-عبد الغني بسيوني، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، 1991.

16-عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، 1993.

17-عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995.

18-طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

19-ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.

20- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1996.

21-محمد بكر قباني، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992.

22- محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

23- محمد محمود الروبي محمد، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.

24- محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2012

ثالثا-الرسائل الجامعية:

1- عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، أطروحة دكتوراه حقوق، كلية الحقوق/جامعة بني سويف،1992.

2-عبد العليم عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة-دراسة مقارنة-،أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، فرع بني سويف،1998.

3- كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في أمريكا ومصر-دراسة مقارنة-،كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1962.

4- منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الاداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،1981.

5- نعيم عطية، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1964.

6- سنطرة داود محمد الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي و المصري-دراسة تحليلية مقارنة-أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة صلاح الدين أربيل، 2004.

رابعا-المجلات:

1-عوادي فريد، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان في دساتير دول المغرب العربي،الدساتير الجزائرية نموذجا،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد2015،2.

خامساً: الأحكام القضائية

1- حكم محكمة القضاء الإداري العراقي رقم (32/قضاء إداري/2000) الصادر بتاريخ 2000/8/12، منشور في مجلة العدالة، العدد الأول، 2001.
2- حكم محكمة القضاء الإداري العراقي رقم (24/قضاء إداري/2005) بتاريخ 2006/6/14، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، ج1، ط1، 2008.
3- حكم محكمة التمييز الاتحادية العراقية رقم (1559/الهيأة الاستئنافية/2011) بتاريخ 2011/10/17، غير منشور.

سادسا: **المصادر الأجنبية:**

1-Andriantsimbazovina, J. (2019). La protection des libertés, fondement de la compétence du juge administratif?. *Revue générale du droit on line*, (50511).

https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/34622/

2-Antheaume, N. (2012). essai de définition du contrôle de gestion environnemental. *Journées d'Etudes en Contrôle de Gestion de Nantes*. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00691066/document

3-Essid, M. (2007). Quels outils de contrôle pour décliner les stratégies environnementales?. In *«COMPTABILITE ET ENVIRONNEMENT»* (pp. CD-Rom).

https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00543116/

4- *Le règlement préalable a* . (1987).Fenet J *la décision individuelle*, Dijon, Published by Libr. du Recueil Sirey.

5- Renaud, A. (2014). Le contrôle de gestion environnemental: quels rôles pour le contrôleur de gestion?. *Comptabilité Contrôle Audit*, *20*(2), 67-94.

https://doi.org/10.3917/cca.202.0067

6- Fenet (m): Le règlement préalable a la décision individuelle, Dijon, 1937.