النظام القانوني والمالي لصندوق حماية البيئة في التشريع العراقي

م.د. ياسر حسين علي
كلية القانون – جامعة الإمام جعفر الصادق عليه السلام

الملخص

إن استنزاف البيئة وتدهورها في العراق دفع المشرع الى إيجاد الحلول العلمية والقانونية التي تضع حداً لهذا الاستنزاف وممارسة أعمالاً رقابية تؤدي غايتين اساسيتين تتمثل الاولى: في حماية البيئة وتحسين حالها من خلال اعمالها الرقابية واجراءاتها الرادعة المالية، أما الغاية الثانية فإنها تتمثل: في جمع الاموال التي تحصل عليها الدولة في هيكل تنظيمي مالي رصين يؤدي اهداف حماية البيئة من خلال المبالغ التي يحصل عليها من جَراء الجباية وفرض الغرامات المالية وفق الانظمة القانونية المختلفة ضمن صندوق مالي محدد، كما إن مجموع المبالغ المستحصلة سواء بشكل الرسوم او الغرامات او التبرعات او منح تحتاج الى إطار قانوني لإدارتها من الناحية المالية والقانونية وهذا ماتم استقصائه من خلال التطرق الحماية البيئية ونظام صندوقها.

Abstract

The depletion of the environment and its deterioration in Iraq has pushed the legislator to find scientific and legal solutions that put an end to this depletion and to practice control work that performs two basic goals: the first is to protect the environment and improve its condition through its supervisory and financial deterrent measures. The second goal is: to collect the money that The state obtains it in a solid financial organizational structure that fulfills the goals of protecting the environment through the sums obtained through collection and imposing financial fines in accordance with different legal systems within a specific financial fund, and the total amounts collected, whether in the form of fees, fines, donations or grants, need a legal framework To manage it financially and legally, and this was investigated by addressing environmental protection and its fund system.

المقدمة

إن الأساس العام في نظام التعويض عن الإضرار مقرر في الاصل وفقا لاحكام المسؤولية المدنية التقصيرية في الاوضاع العادية، الا ان الصعوبة تظهر في نطاق الاضرار البيئية لعدة اعتبارات فنية وعلمية تعاني منها مختلف دول العالم فضلا عن صعوبة التقاضي وتعقد اجراءات الدعوى، فقد تم استحداث آلية قانونية مالية مستقلة تتولى جمع المبالغ المستحصلة من جراء فرض الغرامات والرسوم التي تفرضها قوانين بيئية خاصة او دولية في بعض الاحيان، تتمثل في صناديق حماية البيئة كأجهزة مالية قانونية تمارس عمل مهني يختص بجمع الاموال المستحصلة من جراء العمل الرقابي البيئي او الخدمي وهذا ماسنحاول بيانه في بحثنا الموسوم من خلال تسليط الضوء على تطور فكرة صناديق حماية البيئة بشكل عام ومعرفة نظامها القانوني وتحديداً في التشريع العراقي وبعض الدول العربية مثل مصر والاردن والفائدة من هذه الصناديق ودورها في حماية البيئة باعتباره هيكلاً مؤسسياً مالياً يتمتع بشخصية معنوية مستقلة وبالوقت نفسه تمثل جانباً مهما في تدخل الدولة لحماية البيئة والنهوض بها. والسؤال الذي يطرح في مسألة الموارد المالية البيئية. هل ان هذه المبالغ المستحصلة من جراء الرقابة البيئة او من جراء تقديم الخدمات البيئية هي رسوم ام ضرائب ام غرامات؟ وماهو النظام القانوني الذي يتم العمل بموجبه لاستحصالها او انفاقها؟ وكيفية ادارة هذه الاموال وجبايتها واستخدامها من قبل الدولة؟

أهمية الدراسة: يعد التمويل المالي من اساسيات وركائز حماية البيئة وهذا مانشهده من خلال آلية عمل صناديق حماية البيئة باعتبارها تمارس دوراً تمويلياً في حماية البيئة من جانب ودوراً تنظيمياً في استحصال المبالغ التي يستفاد منها في حماية البيئة العراقية، وهذا يعتبر انتقالة في العمل الرقابي البيئي حيث لم يشهد العراق قبل عام ٢٠٠٣ وجود صندوق متخصص لحماية البيئة ضمن الهيكل التنظمي للدولة العراقية المختص بالشأن البيئي وهذا دفعنا لبيان أهميته من خلال التعرف على النظام القانوني المالي لصندوق حماية البيئة العراقي.

مشكلة الدراسة: يمكن القول ان المشكلة البحثية تنشأ مع استمرار آثار الازمة المالية التي ضربت العالم وتأثيرها على الواقع العراقي وضعف الواردات المالية المخصصة

لحماية البيئة وبالتالي تنهض فكرة الاهتمام بتفعيل الاجهزة المالية كصندوق حماية البيئة لغرض ممارسة هذه الحماية، ومن جانب آخر فإن انشاء هذا الصندوق يمارس في الاصل دوراً تكميلياً في حالات معينة وفي حالات أخرى يمارس دوراً اساسياً نظراً لحاجته لتعزيزات مالية من الموازنة العامة تساعده في انجاز اعمال رفع الاضرار البيئية وانشاء المشاريع الاستراتيجية على المستوى البعيد، مع الاخذ بنظر الاعتبار انه يتمتع بشخصية معنوية مستقلة ويعمل ضمن الهيكل البيئي الرئيس في العراق المتمثل بوزارة البيئة.

منهجية الدراسة: يعتمد اسلوب معالجة موضوع البحث على المنهج التحليلي لنصوص القوانين والانظمة والتعليمات في العراق والمنهج المقارن للقوانين الاخرى من خلال الاطلاع على القوانين البيئية العربية والاجنبية التي سنتناولها في بحثنا الخاصة بانشاء صناديق حماية البيئة.

خطة الدراسة: سنتناول بحثنا الموسوم "النظام القانوني لصندوق حماية البيئة في التشريع العراقي" من خلال تقسيمه على مبحثين، ففي المبحث الاول نستعرض التعريف بصناديق حماية البيئة وتطورها القانوني حيث في المطلب الاول سنبين التطور القانوني والمؤسسي لحماية البيئة في العراق اما المطلب الثاني فجاء لبيان مفهوم صناديق حماية البيئة في حين يكون المطلب الثالث لاستظهار الطبيعة القانونية لصناديق حماية البيئة، اما في المبحث الثاني نتناول النظام الاداري والمالي لصندوق حماية البيئة في التشريع العراقي من خلال مطلبين ففي المطلب الأول نبين النظام الاداري لصندوق حماية البيئة العراقي اما المطلب الثاني النظام المالي لصندوق حماية البيئة العراقي، ليختتم البحث بالتوصيات والنتائج:

«المبحث الاول»

التعريف بصناديق حماية البيئة وتطورها القانوني

لايخفى ان البحث في مواضيع البيئة لايزال يشهد تطوراً ونمواً من الناحية القانونية والفنية لاسيما مواضيع التعويض عن الاضرار والآلية المعتمدة في جباية الاموال الناتجة عن مراقبة الشأن البيئي من خلال فرض الغرامات والرسوم تجاه المخالفين لاحكام القوانين البيئية والخدمات التي تقمدمها القطاعات المسؤولة عن البيئة للمشاريع الصناعية والتجارية لمساعدتها في تنفيذ اعلى درجات الحفاظ على البيئة.

ان الاساس في نظام التعويض عن الاضرار مقرر في الاصل وفقا لاحكام المسؤولية المدنية التقصيرية في الاوضاع العادية، الا ان الصعوبة تظهر في نطاق الاضرار البيئية لعدة اعتبارات فنية وعلمية تعاني منها مختلف دول العالم فضلا عن صعوبة التقاضي وتعقد اجراءات الدعوى تم استحداث آلية قانونية مالية مستقلة تتولى جمع المبالغ المستحصلة من جراء فرض الغرامات والرسوم التي تفرضها قوانين بيئية خاصة او دولية في بعض الاحيان، تتمثل في صناديق حماية البيئة او مايطلق عليها في بعض الدول بصناديق التعويضات، لذلك سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب وكما يأتي:

المطلب الاول: التطور القانوني والمؤسسي لحماية البيئة في العراق

مرَ القانون البيئي العراقي بمراحل مهمة من التطور في حماية البيئة والمحافظة عليها تمثل في اصدار قوانين وتشريعات بيئية فضلا عن إنشاء تنظيم مؤسسي معني بحماية البيئة تمثل بإنشاء وزارة للبيئة، استمدت جميعها الدعم من مواد دستورية أكدت على حق الانسان في العيش في بيئة سليمة.

أولاً: التطور القانوني لحماية وتحسين البيئة في العراقي:

عانى العراق من تدهور بيئي مقيت خلفته حروب عسكرية متتالية أضرارها تراكمية ومستقبلية الى حد بعيد[1]، إضافة الى حصار اقتصادي وتكنولوجي منع وصول تقنيات

(1) د. احمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، مكافحة التلوث، تنمية الموارد الطبيعية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٩، ص ٣٣٥.

المحافظة على البيئة ومراقبتها، الامر الذي دفع بالامم المتحدة والوكالات التابعة لها المعنية بالشأن البيئي بالتوجه إليه لتقديم مساعدتها لتخليص العراق من هذه الاضرار والنهوض بواقعه البيئي على المستوى السياسي والتشريعي، و في مقدمتها برنامج الأمم المتحدة للبيئة باعتباره جهاز الامم المتحدة الرئيس المعني بالشأن البيئي. و لقد أثبتت غالبية البحوث والدراسات العلمية الوطنية والدولية ان اليورانيوم المنضب (**Depleted Uranium**) يتمتع بآثار إشعاعية تستمر لفترات زمنية طويلة جدا[١]، كما أثبتت العديد من البحوث بأنه استخدم بشكل مفرط في حربي عام ١٩٩١م[٢] واحتلال العراق عام ٢٠٠٣ م[٣]. وقد يثار التساؤل هل كان للعراق جهودا تشريعية سابقة لحماية البيئة؟

لقد اهتم العراق بتطوير النظام المؤسسي البيئي أواخر القرن العشرين[٤]، وتحديداً بعد انعقاد مؤتمر استوكهولم للبيئة البشرية عام ١٩٧٢م حيث بدأ بتشكيل هيئات متخصصة وشرعت قوانين تضمن حماية البيئة والصحة[٥]، ويعتبر العراق من أوائل الدول العربية التي فكرت في حماية البيئة والحد من تدهورها، وتجسد هذا الاهتمام في بداية عام ١٩٧٤ بتشكيل الهيئة العليا للبيئة البشرية[٦] على أثر مشاركة العراق في (مؤتمر استوكهولم)، حيث مارست تلك الهيئة أعمالها حتى تأسيس المجلس الأعلى للبيئة البشرية عام ١٩٧٥ برئاسة وزير الصحة، واستحداث المديرية العامة للبيئة البشرية في

(1) ينظر خاجاك فروير وارتانيان، دراسة التلوث الاشعاعي باليوانيوم المنضب لبيئة محافظة البصرة، رسالة ماجستير في علوم الفيزياء مقدمة الى كلية التربية، جامعة البصرة، ٢٠٠٦، ص ٤٨ .

(2) ينظر د. حكمت شُبر، الحروب العدوانية وما أفرزته من قروض وتعويضات بحق العراق، ط١، زيد للنشر، بغداد ٢٠٠٩، ص٨٣.

(3) استخدمت قوات الاحتلال في حرب عام ٢٠٠٣ ضد العراق حوالي ١٧٠٠ طن من اليورانيوم المستنفذ الموجود في قذائفها وصواريخها وان الاشعاع الذي انطلق نتيجة لاستخدام هذا الكم الهائل يعادل ٢٥٠ ألف قنبلة نووية بحجم قنبلة ناغازاكي، ينظر بوب نيكولز، الاشعاع النووي الامريكي في العراق، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد ٣١٨، السنة الثامنة والعشرون، ٢٠٠٥، ص ١٤٣ .

(4) محمد جبار اتويه، المسؤولية الدولية عن التلوث البيئي في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، بيروت ٢٠١١، ص ٨٥ .

(5) توقعات حالة البيئة في العراق، التقرير الأول، وزارة البيئة العراقية، العراق ٢٠١٣، ص٥ .

(6) ترأس هذه الهيئة عند تشكيلها وكيل وزارة البلديات آنذاك بموجب الامر الديواني المرقم ٢٤١١ في ١٠/ ٣/ ١٩٧٤، مجموعة من الباحثين، موسوعة البيئة العراقية، ط١، مركز الدراسات العراقية، جنيف، ٢٠١٠، ص ١٩١ .

العام نفسه في وزارة الصحة. وفي عام ١٩٨٦ م صدر قانون رقم (٧٦) الذي يهدف الى حماية البيئة ومنع تلوثها ونتج عنه تأسيس دائرة حماية وتحسين البيئة في وزارة الصحة بموجب المادة (١٢) منه لتحل محل المديرية العامة للبيئة البشرية. وفي عام ١٩٩٧م حدثت نقلة نوعية للنظام البيئي العراقي تمثل في إصدار قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ م والذي يهدف الى حماية البيئة من التلوث فضلا عن إضافة حماية المياه الاقليمية. وعلى الرغم من الاهتمام المبكر للعراق بالبيئة والموارد الطبيعية إلا إن ذلك لم ينعكس في القرار الاقتصادي والتنموي خاصة أثناء الحروب وفي فترات الحصار والعقوبات الاقتصادية الأمر الذي أضعف من دور هذه التشريعات في حماية وتحسين البيئة وبات العراق فاقداً لقدرة السيطرة على المشاكل البيئية التي تجاوزت إمكانات مؤسساته[١]، فضعفت مقومات الامن البيئي المتمثلة بالبنى التحتية السليمة والكوادر البيئية المتخصصة والتخطيط البيئي وضعف الوعي بأهمية التكنولوجيا الصديقة للبيئة. وبعد عام ٢٠٠٣ تحولت النظرة للعمل البيئي في العراق من نظرة ذات افق ضيق تدور في مجالات خدمية معينة الى نظرة أكثر شمولية بدلالة مجموعة من الإجراءات والخطوات التي أخذت بُعداً واسعاً تمثلت في تشكيل وزارة البيئة العراقية كأول وزارة للبيئة في عهد الحكومات العراقية، تبعها اصدار الدستور العراقي والذي أشار الى أهمية رسم السياسات البيئية في العراق والاقاليم التابعة له[٢].

وقد تأسست وزارة البيئة العراقية بموجب قانون الوزارة المرقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ م[٣] والتي نتج عنه إنشاء دوائر عامة ومديريات بيئة في المحافظات ومختبر بيئي مركزي للفحوصات المختبرية البيئية[٤]، وتعتبر مديريات البيئة في المحافظات العراقية الأذرع الفنية لوزارة البيئة كونها تمارس عملها ضمن الرقعة الجغرافية لحدود كل محافظة والتي تتضمن

(1) توقعات البيئة العالمية لعام ٢٠٠٧، اليونيب، ٢٠٠٧، ص ٣٣.

(2) نصت المادة (١١٤/ ثالثاً) من الدستور العراقي على" رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم".

(3) بموجب هذا القانون ألغي أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٣ والذي شكل بموجبه وزارة البيئة وحل هذا القانون محله، ينظر نص المادة ١٣ من قانون وزارة البيئة العراقية.

(4) ينظر نص المادة ٨ من قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨ والتي أشارت الى هيكلية الوزارة ودوائرها.

مراقبة الأنشطة المؤثرة في البيئة والحد من التلوث[1]، كما منح هذا القانون وزارة البيئة صلاحية دراسة الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات المتعلقة بالبيئة وذلك بموجب المادة (٤ \ رابعاً) والتي نصت على (تسعى الوزارة لتحقيق أهدافها من خلال: دراسة الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات العربية والاقليمية والدولية ذات العلاقة بالبيئة بالتعاون مع الوزارات أو الجهات ذات العلاقة ومن ثم رفعها الى الجهات المعنية لغرض التصديق عليها أو الانضمام إليها ومتابعة الإجراءات المتخذة بصدد توقيعها وتطبيقها بعد الانضمام إليها).

وفي أواخر عام ٢٠٠٩ واستنادا لقانون وزارة البيئة تم تشريع قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩[2] والذي يهدف الى حماية وتحسين البيئة العراقية[3]، والذي تشكلت بموجبه مجالس البيئة في المحافظات برئاسة المحافظين[4]، كما تشكل أيضا مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق والذي يترأسه وزير البيئة ويتكون من ممثلين عن كافة وزارات الدولة العراقية ذات العلاقة بالعمل البيئي[5]، كما تشكل بموجب هذا القانون صندوق حماية البيئة الذي يتمتع بالشخصية المعنوية ويعتبر المسؤول عن تنظيم واردات ونفقات حماية البيئة والتي يتم استحصالها من مبالغ الغرامات ورسوم تقديم الخدمات[6]، وسوف نتناول تنظيمه المالي والقانوني بالتفصيل في محور بحثنا لاحقا.

(1) تقوم مديريات المحافظة بدور رقابي مهم داخل المحافظات العراقية غير المنتظمة بإقليم من خلال تشكيلها لفرق رقابية فنية وقانونية حيث تمتلك صلاحية توجيه الانذارات ورفع التوصيات الى الوزير بفرض غرامات واغلاق الانشطة التي تمارس نشاطات سلبية ضد البيئة، فضلا عن دورها في عمليات المسح البيئي الدوري للمناطق التي تقع ضمن حدود سلطاتها الادارية داخل المحافظة .

(2) ألغي قانون حماية وتحسين البيئة رقم(٣) لسنة ١٩٩٧ المعدل بموجب قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(3) يهدف قانون حماية وتحسين البيئة في العراق كما نصت عليه المادة ١ الى (حماية وتحسين البيئة من خلال ازالة ومعالجة الضرر الموجود فيها أو الذي يطرأ عليها والحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الاحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بالتعاون مع الجهات المختصة بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والاقليمي).

(4) نصت المادة ٧ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي على (تشكيل مجلس يسمى مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة يرأسه المحافظ ويرتبط بالمجلس).

(5) ينظر نص المادة ٣ و ٤ من قانون حماية وتحسين البيئة .

(6) ينظر نص المادة ٢٦ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي .

وقد تضمن القانون أحكاما لحماية وتحسين البيئة من التلوث شملت المياه والأرض والهواء وحماية التنوع الاحيائي فضلاً عن حمايته للتنوع الاحيائي، اضافة الى إعداد خطة لإدارة المواد والنفايات الخطرة، وحماية البيئة من التلوث الناجم عن استكشاف واستخراج الثروة النفطية والغاز الطبيعي[١].

وبالرغم من التطور المؤسسي للاجهزة التنفيذية ذات الصلة بالعمل البيئي في العراق، إلا ان المعايير والمقاييس والمواصفات وأعمال الرصد والمتابعة للقضايا البيئية والتشريعية لازالت غير متكافئة مع التحديات البيئية التي يواجهها العراق كماً ونوعاً، فما زالت إدارة البيئة تعاني العديد من المعوقات والصعوبات المتمثلة في قصور آليات التنسيق والتعاون بين الجهات المعنية بالقضايا البيئية وأجهزة الدولة الاخرى فضلا عن تداخل وازدواجية بعض القوانين والتشريعات البيئية وإفتقار العديد منها الى اللوائح التنفيذية وضعف انفاذها وتدني الوعي البيئي وضعف قاعدة المعلومات البيئية إضافة الى نقص الموارد المالية اللازمة لتنفيذ السياسات والخطط والبرامج البيئية بصورة دقيقة[٢].

ثانيا: حماية البيئة في الدساتير العراقية: إن قضية البيئة تعتبر من القضايا الحديثة نسبياً فقد أدركت الدول منفردة ومجتمعة المخاطر التي تتعرض لها البيئة خاصة بعد انعقاد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة البشرية عام ١٩٧٢م (مؤتمر استوكهولم) فبدأت بوضع قوانين وتشريعات خاصة بحماية البيئة[٣].

إن العراق شأنه في ذلك شأن غالبية دول العالم فلم نجد في الدساتير السابقة تشريعاً يتضمن النص على حماية البيئة حيث لم يتطرق القانون الاساس العراقي لعام ١٩٢٥م للبيئة بشيء، كذلك الحال هو في دستور عام ١٩٥٨م المؤقت، فيما أشار دستور عام ١٩٦٣م الى الرعاية الصحية في نص المادة (٣٦) منه والتي نصت على (الرعاية الصحية حق للعراقيين جميعاً تكفله الدولة)، وتتطابق هذه المادة مع ماجاء بدستور عام ١٩٦٨م في المادة (٣٧) والذي أيضاً لم يشر الى حماية البيئة، ونجد ذلك أيضاً في دستور عام ١٩٧٠م المؤقت الذي أشار الى حماية الصحة العامة فقط.

(1) ينظر نصوص المواد من (م١٤ الى م٢٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .
(2) توقعات حالة البيئة في العراق، مصدر سابق، ص ١٣٨ .
(3) د. احمد عبد الكريم سلامة، مصدر سابق، ص ٦٩ .

إلا إن المادة (٦٤) من مشروع دستور جمهورية العراق لعام ١٩٩١م نصت على (يتعين على جميع أجهزة الدولة وأفراد الشعب المحافظة على البيئة من التلوث وحماية الطبيعة من الأضرار التي تخل بجمالها و وظائفها).

وبعد إعلان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م الذي جاء بنص دستوري واضح أشار الى البيئة بأنها حق لكل مواطن فقد نصت المادة (٣٣) منه على (أولاً: لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة، ثانياً: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الأحيائي والحفاظ عليهما)، كذلك نصت المادة (١١٤\ ثالثاً) من الدستور على (رسم السياسات البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)، ونجد هنا نصوصاً دستورية واضحة لحماية البيئة والحفاظ عليها كفلها الدستور العراقي أسست بدورها الى بناء التنظيم المؤسسي العراقي بتشكيل وزارة البيئة التي تسعى لحماية وتحسين البيئة على الصعيد الوطني والدولي.

مما تقدم بيانه فإن العراق يعتبر من أوائل الدول العربية التي نصت تشريعاته على حماية البيئة والصحة الانسانية، كما يعتبر دستور عام ٢٠٠٥م نقلة نوعية متطورة في مجال حماية البيئة، عندما اعتبر البيئة السليمة حق من حقوق الانسان الاساسية تكفل الدولة حمايتها[1].

المطلب الثاني: مفهوم صناديق حماية البيئة

ان حداثة مواضيع البيئة من الناحية القانونية انعكس على تطبيقاتها ووسائلها الفنية والمالية وهذا مايدفعنا لبيان ماهية صناديق حماية واساس نشأتها باعتبارها تقنية مستقلة عن نظام المسؤولية المدنية التقصيرية فهي تمتلك نظاماً مستقلاً سنبينه في تفاصيل بحثنا.

أولاً: فكرة انشاء صناديق حماية البيئة: إن المبدأ الذي شكل اساساً لفرض الغرامات والرسوم والضرائب البيئة هو المبدأ الدولي المعروف (الملوث يدفع) وبالتالي تحدد من عليه الدفع ولماذا يدفع. ان الغرض الاساس من انشاء الصناديق البيئية هو محاولة لتوفير التعويض الكامل او الجزئي للاضرار البيئية بالاضافة لتعويض المتضرر من

(1) ينظر نص المادة ٣٣ من الدستور العراقي .

التلوث في الحالة التي لايعوض فيها بوسيلة أخرى، كما تهدف هذه الآلية ايضاً الى توزيع المخاطر الصناعية على مجموع الممارسين للانشطة الصناعية المتسببة في التلوث إلا ان تدخلها يكون بصفة مستقلة عن نظام المسؤولية المدنية، ان نظام صناديق البيئة او صناديق التعويضات كما يطلق عليها البعض ليس حديثاً لكن خصوصيته تكون أكثر وضوحا وحداثة في مجال الانشطة البيئية[١].

أما عن انشاء هذه الصناديق فيمكن أن يتم إما ارادياً، اي يكون من قبل جهة خاصة وبذلك يمثل غطاء تعاونياً للاخطار التي تمس المجتمع المهني، او من قبل جهة الادارة وذلك بفضل تدخل الدولة من خلال التشريع القانوني[٢]، وحيث ان الامثلة كثيرة على انشاء صناديق للبيئة منها صناديق قطاعية لمعالجة التلوث، مثال ذلك الصندوق الامريكي المعروف بأسم "SUPEN FUND" ويسمح قانون هذا الصندوق للادارة بالمطالبة بإعادة المواقع الملوثة التي يوجد فيها بقايا مخلفات خطر الى حالتها الطبيعية من خلال التطهير والازالة وتم تطهير آلاف المواقع الملوثة بفضل هذا الصندوق الذي يمول بشكل مختلط من خلال الضرائب البيئية والتمويل الحكومي، وكذلك نص قانون التلوث البترولي في الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٩٩٠ على انشاء صندوق موحد اسمه صندوق المسؤولية عن التصرف البترولي تسدد من خلاله تكاليف التنظيف و وسائل مواجهتها لمشاكل التلوث البترولي[٣].

كما وتجدر الاشارة الى ان دور هذه الصناديق يختلف من دولة إلى أخرى وذلك حسب النظام السياسي الموجود ففي بعض الدول يقتصر دور الصندوق على تعويض المضرورين، وقد يقتصر على تغطية مسؤولية الملوثين أو قد يجمع أحيانا بين الدورين، كما في الولايات المتحدة الامريكية، ويكون بذلك حق للصندوق بالرجوع على المتسببين بالتلوث، أما في اليابان فإن وظيفة الصندوق تقتصر على تغطية المسؤولية من

(1) سعيد السيد قنديل، آليات تعويض الاضرار البيئية، دراسة في ضوء الانظمة القانونية والاتفاقيات الدولية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤ ص٩٢.

(2) تشكلت صناديق البيئة في مصر والعراق والجزائر بموجب قوانين حماية وتحسين البيئة المرقمة ٢٧ في العراقي ورقم ٤ في مصر والمرسوم التنفيذي ١٤٧ / ٩٨ في الجزائر.

(3) جلال وفاء محمدين، الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ٢٠٠١ ص١١٨.

الاضرار، وبذلك تكون المشروعات الصناعية معفية من المسؤولية قبل المضرور[1]، اما المشرع العراقي فقد حدد المجالات التي يتم فيها الانفاق من الصندوق وهذا مانصت عليه المادة ٢٩ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩. ثم عادت المادة ٣٠ لتحدد ان أوجه الصرف من الصندوق تتم بموجب تعليمات يصدرها الوزير بالتنسيق مع وزير المالي، فيما بينت المادة ٢٨ من نفس القانون ايرادات الصندوق.

ان ظهور فكرة صناديق التعويضات جاء لتسهيل عملية استحصال المبالغ بعيداً عن الاجراءات المتبعة في الدعاوى المدنية التي تستهلك وقتاً وجهداً للحصول على مبالغ التعويض، بالتالي فإن دورها يعتبر مكملا في استحصال مبالغ التعويض عن الاضرار البيئية وليس بديلاً عنه.

ثانياً: تعريف صندوق حماية البيئة: لم تعرف التشريعات القانونية مفهوم صناديق البيئة في نصوصها ولكنها اوردت مهام وآليات عملها من خلال نصوص قانونية لبيان اوجه النفقات والايرادات وطبيعة العمل.

في اللغة: الصندوق (اسم)، وجمعه صناديق، وهو الوعاء الذي يحوي الشيء أياً كانت المواد الداخلة في صناعته، فهناك صندوق لحماية الاقتصاد الوطني، وهناك صناديق مالية تتولى عملية تنظيم الانفاق وادارة الاعتمادات تهدف لتحقيق نفع عام، وما يهمنا هو موضوع حماية البيئة قدر تعلقها ببحثنا.

اما في المعنى الاصطلاحي، لصندوق حماية البيئة فإن التشريعات القانونية عكفت عن ايراد تعريف صريح له فالقانون الجزائري للبيئة لم يعرف صندوق البيئة وعلى نفس المنوال سار التشريع الاردني عندما اشار الى آلية عمله واهدافه من الناحية المالية والادارية[2]، فيما اشار التشريع المصري[3] الى اوجه الصرف والوارادات التي يعتمد عليها الصنودق في عمله وتتطابق نصوص التشريع العراقي بالقانونين المصري والاردني

(1) هالة صلاح الحديثي، المسؤولية المدنية الناجمة عن تلوث البيئة، دراسة تحليلية تطبيقية، الطبعة الاولى، دار جهينة، عمان ٢٠٠٣، ص ٨٧.

(2) ينظر قانون حماية البيئة الاردني رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦

(3) ينظر قانون حماية وتحسين البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤

من خلال بيان اوجه الصرف والايرادات التي يحصل عليها الصندوق[١]، مع الاخذ بنظر الاعتبار انه اشار الى تأسيسه وتمتعه بالشخصية المعنوية.

ومن خلال الاطلاع على نصوص قوانين البيئة وشرحها لاليات عمل صندوق البيئة توصلنا الى تعريف لصندوق حماية البيئة يتمثل بالآتي: (تنظيم مؤسسي مالي يتمتع بالشخصية المعنوية التي تخوله ترتيب آلية جمع الاموال المستحصلة لتحقيق حماية البيئة بهدف انفاقها وفق الاهداف والمجالات التي رسمتها القوانين البيئية).

ثالثاً: آلية تمويل صناديق البيئة. ان اكثر المشاكل التي يواجهها المجتمع الدولي في الوقت الحاضر هي مشاكل التنمية وحماية وتحسين البيئة ويرجع الفضل في بلورة اقتصاديات التنمية والبيئة الى (مؤتمر استوكهولم) حول البيئة البشرية عام ١٩٧٢، حيث تمت مناقشة امكانية تحقيق تنمية اقتصادية مع المحافظة على البيئة[٢]، والذي بموجبه تأسس (صندوق البيئة الدولي)[٣] لأول مرة بشكل منتظم وكسب ولاية قانونية بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدة التي وافقت على انشائه ضمن هيكلية برنامج الامم المتحدة للبيئة (**UNEP**)[٤].

(1) ينظر نص المواد من ٢٦ الى ٣٠ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي.

(2) د.صلاح عبد الرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، منشورات الحلبي، ٢٠١٠ ط١، ص٢٦، ٢٧.

(3) أنشئ هذا الصندوق لكي يمكن مجلس الادارة من إنجاز دوره في قيادة السياسة العامة وتوجيه وتنسيق الأنشطة البيئية من خلال التمويل الكلي أو الجزئي لنفقات المبادرات البيئية الجديدة التي تتم في إطار نظام الأمم المتحدة مع إهتمام خاص بالمشروعات المتكاملة فضلاً عن دوره في مساعدة المؤسسات البيئية العالمية أو الاقليمية أو المحلية مع أخذ احتياجات الدول النامية في الاعتبار، أما نفقات مجلس الادارة فتمول من قبل الميزانية الاعتيادية لمنظمة الأمم المتحدة، ويترجم الصندوق الاسهام التحفيزي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة و ظيفته التنسيقية إذ إن هذا الصندوق لايمول المشاريع التي تقدمها الحكومات أو هيئات الأمم المتحدة أو حتى تلك التي يتبناها البرنامج، بل يقدم الصندوق المساعدة الجزئية أو ما أصطلح على تسميته (بذور مالية) للبرامج التي يمكن الأحتياج إليها لملىء الفراغات في العمل البيئية، ينظر طلال بدر عبدالله، دور برنامج الامم المتحدة في حماية البيئة الدولية، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤ ولمزيد من التفاصيل حول النفقات المالية ينظر، المادة (٣٠/ ١، ٢، ٣) من النظام الداخلي للبرنامج.

(4) قرار الجمعية العامة للامم المتحدة رقم ٢٩٩٧ عام ١٩٧٢.

أما على الصعيد الدولي تتم عملية تمويل صناديق البيئة كل حسب اختصاصه من خلال الاتفاقيات البيئية التي تنشىء صناديق بيئية يتم تمويلها من خلال تبرعات الدول ومساهماتهم الطوعية دون اي وجود لعنصر الاجبار كما هو الحال في صندوق البيئة الذي يرتبط بهيكلية برنامج الامم المتحدة للبيئة وهذه الصناديق تتمتع بآلية دولية خاصة لايدخل في تمويلها عنصر الجبر.

وتتم عملية تمويل الصناديق البيئية بطرق مختلفة، فبعضها يمول فقط من اشتراكات تحصل من المنشآت التي تسبب نوعاً خاصاً من التلوث وتمارس نشاطاً في منطقة معينة على انه يلاحظ انه لايعتبر كل من يمارس نشاطاً صناعياً او تجارياً ويسبب تلوثاً ملزما بدفع مبالغ لتمويل هذه الصناديق، ويعمل بهذه الطريقة في اوروبا في نطاق القطاع الخاص التي يطلق عليها صناديق التعويض البيئي. اما الطريقة الثانية للتمويل تتم من خلال مبالغ يساهم بدفعها اشخاص طبيعيين دول او منظمات دولية او الحكومة في نفس البلد.

وهناك طريقة اخرى لتمويل الصناديق تعتمد على تحصيل مبالغ الغرامات والرسوم الاجبارية بشكل مباشر او غير مباشر كالتي تفرض غرامات بموجب قوانين اخرى تهتم بالبيئة وتحدد نسبة من هذه المبالغ لغرض تحويلها وايداعها في صندوق البيئة المركزي[1]، وفي اليابان على سبيل المثال تتم عملية تمويل صناديق البيئة من خلال مساهمات يدفعها كل من الصناعيين الملوثين والحكومة والادارة المحلية اضافة الى جمعيات واتحادات الاشخاص المعرضين للخطر[2].

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لصناديق حماية البيئة

ان الطبيعة القانونية لصناديق البيئة تجد اساسها في القانون الذي انشأها او من خلال قرارات خاصة، سواء كانت صناديق البيئة تحمل صفة الخصوصية من حيث انشائها من

(1) ينظر، صونية بن طيبة، الجباية البيئية كآلية لحماية البيئة، بحث منشور في الملتقى الدولي حول النظام القانوني لحماية البيئة وفق القانون الدولي والتشريع الجزائري، جامعة قالمة، ٢٠١٣ ص٢.

(2) د.هالة صلاح الحديثي ملاحظات نقدية حول قانون حماية وتحسين البيئة العراقية رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، بحث منشور في مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجة على الموقع الالكتروني لمركز الفرات:
www.fcdrs.com

قبل القطاع الخاص او من خلال انشائها من قبل الدولة ومايهمنا في بحثنا هو الطبيعة القانونية لصناديق البيئة التي تشكلها الدول وحيث ان المبدأ العالمي الذي اصبح يسود كل الدول التي تسعى لنظام قانوني يحمي البيئة والمعروف دولياً (مبدأ الملوث يدفع)[١] والذي اصبح القاعدة التي تركتز عليها القوانين البيئية في سبيل تأمين موارد مالية تساهم في الحفاظ على البيئة وديمومتها وردع المخالفين لها.

تتمتع صناديق البيئة في الغالب بكيان قانوني مستقل وبالشخصية المعنوية التي تخولها القيام بكافة تصرفاتها المالية بشكل قانوني مستقل، الامر الذي يسمح لها بتنظيم التخصيصات المالية الواردة اليها من قبل الدولة او المبالغ الاخرى الواردة اليها من من القطاع الخاص سواء كانت تبرعات او من جراء استحصال مبالغ عن خدمات تقدمها الجهات التي تدير الصناديق لأصحاب النشاطات الصناعية والتجارية واي نشاط له علاقة او تأثير بالبيئة او من خلال مبالغ تقدم له من الموازنات العامة تخصص لغرض حماية البيئة[٢].

ان اساس تشكيل هذه الصناديق يعتمد على غاية المشرع في تحديد عملها وطبيعتها القانونية والغاية من انشائها فنجد بعض الدول تستخدم الضرائب لتشكيل واردات هذه الصناديق، ودول اخرى تعتمد تمويل صناديقها من خلال الرسوم التي تفرضها على اصحاب المشاريع التي لها علاقة بالبيئة مقابل خدمات تقدمها الدولة لهم على سبيل توجيههم فيما يهدف الى السير وفق النظام البيئي[٣]، وبالتالي تحقيق نفع عام للمجتمع ونفع خاص لاصحاب النشاطات الصناعية لضمان المحافظة على البيئة وعدم تعرضهم للمسائلة القانونية[٤].

(1) مبدأ الملوث يدفع اشار اليه المبدأ رقم ١٦ من اعلان ريو دي جانيريو لعام ١٩٩٢ .

(2)نصت المادة ٢٨/ اولاً من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ على "تتكون ايرادات الصندوق من أولا: (المبالغ التي تخصصها الدولة ضمن الموازنة العامة) .

(3) د. كمال رزيق، دور الدولة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة مركز ابحاث فقه المعاملات الاسلامية، الجزائر ٢٠١٠ ص ١٠٠ الى ١٠١ .

(4) يدفع الرسم كمقابل للخدمة التي يحصل عليها الشخص الخاص والعام وهو كما عرفه الاستاذ الدكتور احمد الدخيل بأنه (الفريضة المالية التي تنهض عند الاستفادة من الخدمات العامة والمحددة بقانون أو بناء عليه) ينظر، د.احمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، ٢٠١٣، ص ٦١.

ان الطبيعة القانونية للصناديق البيئية تختلف من دولة الى اخرى فهناك دول لاتعمل بالضريبة البيئية مثل العراق، وانما تفرض غرامات مالية تجاه الانشطة البيئية المخالفة وفقا لمواد قانونية صريحة تشير الى فرض الغرامات وتذهب مبالغها كأمانات في الصندوق وايراد نهائي للموازنة العامة[1]، ومن ثم تقوم الدولة بتخصيص مبالغ لصندوق البيئة محددة الصرف وفق قوانينها.

وتثار اشكالية الطبيعة القانونية لصناديق البيئة من حيث ادارتها: فالصناديق الخاصة التي تتعلق بنشاط مهني فهذا النوع من الصناديق تمارس نشاطها في المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم وهي تدار من قبل احد اشخاص القانون الخاص وليس من الدولة ذاتها وهذه تتطلب وجود تضامن بين الممارسين لانشطة مهنية متماثلة لضمات عويض المتضررين من جراء الانشطة وبالتالي فإن تمويله يتم عن طريق ضريبة تفرض على هؤلاء الممارسين ويتم تحديدها وفقاً لحجم وطبيعة النشاط.

اما الصناديق التي تدار من قبل الدول فلها فاعلية اقوى من حيث معالجة الاضرار وتنفيذ البرامج والمشاريع التي من شأنها حماية البيئة لاسيما المشاريع الضخمة التي تتعلق بالكوارث البيئية التي تتطلب اموالاً ضخمة لاتتمكن الصناديق الخاصة من توفيرها[2].

وهنا يظهر دور الدولة في ادارة الصناديق العامة التي لها شخصية معنوية فهذه الصناديق تمارس دوراً مزدوجاً يتمثل الاول بجمع مبالغ الغرامات والرسوم والتعويضات وادارتها بشكل قانوني وفقا" للقانون المالي، اما الثاني يتمثل في حالة عدم التوصل الى المتسبب بالضرر فتقوم هذه الصناديق بتحمل مسؤولياته من خلال تأمين حصول الادارة على المبالغ المالية وتخصيصها لازالة الضرر واعادة الحال على ماهو عليه قبل حدوثه[3].

(1) ليس من حق مجلس ادارة الصندوق التصرف بمبالغ الغرامات البيئية المستحصلة وفق قانون البيئة العراقي وانما تودع كإيراد نهائي، وعلى نفس المنوال سار قانون البيئة المصري رقم٤ لسنة ١٩٩٤ بموجب نص ١٤/ د.

(2) سعيد السيد قنديل، مصدر سابق، ص١١١.

(3) محمد سعيد عبدالله الحميدي، المسؤولية المدنية الناجمة عن تلوث البيئة البحرية والطرق القانونية لحمايتها وفقا" لقانون دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٩١.

«المبحث الثاني»

النظام الاداري والمالي لصندوق حماية البيئة في التشريع العراقي

بعد اطلاعنا على تبلور فكرة انشاء صناديق البيئة في التشريعات المختلفة ومفهومها وطبيعتها القانونية، هنا لابد لنا من تسليط الضوء على تطبيق هذه الآلية في التشريع العراقي والتي تمثل الاداة المالية والقانونية لجباية الاموال المستحصلة من جراء تطبيق نصوص وفقرات قانون حماية البيئة والانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه ولأجل ذلك سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في الأول منها النظام الاداري لصندوق حماية البيئة العراقي ومهامه وفي المطلب الثاني سوف نتناول النظام المالي للصندوق وفق للتشريع العراقي.

المطلب الأول: النظام الاداري لصندوق حماية البيئة العراقي

ان الهيكل التنظيمي لكل مؤسسة مالية أمر ضروري للاطلاع عليه وبيان آلية عمل هذا التشكيل وطريقة ادارته من قبل القطاع العام المتمثلة بوزارة البيئة وحيث ان تشكيل صندوق حماية البيئة وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ يعتبر التجربة الاولى في تاريخ العراقي الحديث[١].

أولاً: الهيكل التنظيمي والاداري:

١- يتولى ادارة صندوق حماية البيئة مجلس ادارة يشكل بقرار من الوزير لغرض وتعرض قراراته على الوزير للمصادقة بصفته رئيس مجلس الادارة[٢].

(1) لم يتضمن قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٣ لسنة ١٩٩٧ والقوانين السابقة له اي تشكيل لصندوق حماية البيئة ويعتبر تشكيله في هذا القانون انتقاله لمواكبة تطور القوانين على المستوى الدولي.

(2) ينظر نص المادة ٢٧ من قانون البيئة العراقي.

٢- تتكون عضوية مجلس الادارة من كوادر وزارة البيئة وعددهم (٩) أشخاص بضمنهم الرئيس[١] وللمجلس حق انتخاب نائب للرئيس بالاقتراع السري في اول اجتماع له.

٣- من المبادرات المجتمعية التي يقوم بها مجلس الادارة هو استضافته لممثلين عن القطاع العام والخاص او التعاوني او المختلط للاستئناس برأيهم بصفة مشاركين دون ان يكون لهم حق التصويت[٢].

٤- يجتمع المجلس مرتين في الشهر على الاقل ويتحقق نصاب المجلس بحضور اغلبية عدد اعضائه بضمنهم الرئيس ويتخذ قراراته باكثرية عدد اصوات الحاضرين وترجح كفة الجانب الذي معه الرئيس في حال التعادل ويصادق الوزير على القرارات خلال ١٥ يوم من تاريخ تسجيلها في مكتبه وتعتبر القرارات مصادقاص عليها بانتهاء المدة المذكور[٣]

٥- يتولى عملية تنظيم اعمال الصندوق وادارة شؤونه (قسم ادارة شؤون صندوق حماية البيئة) يرتبط برئيس المجلس ويديره موظف بعنوان مدير حاصل على شهادة جامعية ويمارس القسم مهاماً مالية ومحاسبية وتعاقدية وفق مامعمول به في الادارة المالية ومسك سجلات القيد والقبض لاغراض التدقيق من خلال استيفاء الاجور المنصوص عليها في جدول ملحق بالتعليمات تتضمن اقسام المبالغ التي تستوفى عن الخدمات والنشاطات التي تقدمها الوزارة للقطاع العام والخاص[٤]، ويتكون الهيكل الاداري لقسم ادارة شؤون صندوق حماية البيئة العراقي من الشعب الآتية[٥]:

(1)استناداً لتعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٣ المعدلة بالتعليمات رقم ٤ لسنة ٢٠١٤ فإنه للوزير تشكيل مجلس الادارة واختيار أعضائه بينما تعليمات عام ٢٠١٣ فقد حددت مدراء عامون دوائر معينة لعضوية المجلس اضافة الى مدير القسم المالي في الوزارة ومدير عام دائرة الموازنة في في وزارة المالية ومدير عام المحاسبة في وزارة المالية كأعضاء دائميين في عضوية مجلس الادارة وهنا يظهر ثقل واهمية الصندوق من خلال تواجد ممثلين عن رأس الهرم المالي للدولة في عضويته .

(2) ينظر نص المادة ١ / ثالثاً من تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٣ .

(3) ينظر نص المادة ١ / رابعا/ من تعليمات الصندوق .

(4) ينظر نص المادة ٣ من تعليمات الصندوق

(5) من خلال زيارتنا الميدانية ولقائنا بمدير صندوق حماية البيئة في وزارة البيئة العراقية واطلاعنا على شعب الصندوق ومهامه .

أ- الشعبة المالية: والتي تتولى مسك وادارة السجلات المالية وتنظيمها ومتابعة الحساب الجاري والحساب الخاص بالصندوق وادارة أمواله.

ب-شعبة التدقيق والرقابة الداخلية: تتولى هذه الشعبة عملية تدقيق الاجراءات المالية قبل صرف اي مبلغ من الصندوق وتدقيق الحسابات الختامية للصناديق في المحافظات وبغداد([1]).

ج- شعبة متابعة المشاريع: مسؤوليتها هي متابعة أي مشروع يدعمه الصندوق من حيث الانجاز وونوعية الخدمات التي ينفذها المشروع.

د- شعبة التنسيق والمتابعة: وهي شعبة ادارية تتولى ادارة قاعدة البيانات والقضايا الادارية للصندوق وموظفيه.

ثانياً: الشخصية القانونية للصندوق.

منح المشرع العراقي الشخصية المعنوية لصندوق حماية البيئة[٢] يمثله في ذلك رئيس مجلس الادارة الذي يعبر عن سياسة الدولة والوزارة والصندوق[٣].

وبذلك فإن القانون منح للصندوق سلطات مالية وادارية تتضمن تنظيم وتسجيل النفقات والايرادات التي تحصل عليها الوزارة من جراء فرض رقابتها على النشطات الملوثة للبيئة او من خلال المبالغ المستحصلة عن الخدمات التي تقدمها الوزارة للقطاعات الاخرى سواء العامة والخاصة وفقا للانظمة والتعليمات المالية والمحاسبية المعمول بها في العراق[٤].

(1) يوجد في كل محافظة امين صندوق فرعي يتولى جباية مبالغ الواردات التي تدفع لدوائر المحافظات من جراء الخدمات التي تقدم في مجال حماية البيئة ويعتبر (حساب مقيد) تحول مبالغه بمقاصة الى حساب الصنودق الرئيسي في بغداد .

(2) ينظر نص المادة ٢٦ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي .

(3) يمكن تعريف الشخصية المعنوية بانها " مجموعة من الاموال او الاشخاص تستهدف تحقيق هدف معين اعترف لها القانون بالشخصية القانونية "، ينظر د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص٤٥ .

(4)المادة ٢ / أولاً من تعليمات الصندوق العراقي على واجبات مجلس ادارة صندوق حماية البيئة.

ثالثاً: واجبات مجلس ادارة الصندوق: يقوم مجلس الادارة بالواجبات الآتية[1]:

١- رسم سياسة عمل الصندوق وتنظيم اعماله الادارية والفنية والمالية والاشراف عليها ومراقبة تنفيذها.
٢- وضع الشروط الواجب توفرها في طلبات الدعم المالي المقدمة الى الصندوق من الجهات والمشاريع، وهنا نود الاشارة الى ان الصندوق يقدم خدمات دعم مالي للمشاريع التي تهدف الى حماية البيئة وتحتاج الى دعم مالي بسبب عدم قدرتها ويظهر بوضوح دور الصندوق التدخلي في تقديم الدعم المالي للمشاريع المهمة والمؤثرة في حماية البيئة او ازالة التلوثات.
٣- يشكل المجلس من بين أعضاءه لجنة خاصة بالصرف تتولى التوقيع على الصكوك وتحريك الحسابات المصرفية وفقاً للانظمة والتعليمات المالية والمحاسبية المعمول بها.

المطلب الثاني: النظام المالي لصندوق حماية البيئة العراقي

بينا في المبحث الاول اهمية وجود صناديق البيئة وفكرة انشائها في التشريعات العربية والغربية وطرق تمويلها، وحيث ان صندوق حماية البيئة العراقي يعتبر الجهة الادارية والمالية المسؤولة عن ادارة الواردات والنفقات وتنظيمها بشكل قانوني وفقاً للقانون والتعليمات اصبح لزاما علينا ان نبين اوجه الصرف والنفقات وطبيعتها القانونية من جهة، وسنوضح طبيعة الواردات التي يحصل عليها الصندوق والاساس القانوني لها من جهة اخرى وكما يأتي:

أولا: ايرادات الصندوق: تتكون ايرادات الصندوق من الموارد الآتية[2]:

١- المبالغ التي تخصصها الدولة ضمن الموازنة العامة.
٢- التبرعات التي تقدم للصندوق وفقا للقانون.
٣- التعويضات التي يتفق عليها أو يحكم بها عن الأضرار التي تصيب البيئة.

(1) المادة ٢ / أولاً من تعليمات الصندوق العراقي.
(2) ينظر نص المادة ٢٨ من تعليمات صندوق حماية البيئة العراقي .

٤- مساعدات الدول والمنظمات العربية والإقليمية والدولية لأغراض حماية البيئة والتي تقبلها الوزارة وفقا للقانون.
٥- الأجور التي يستوفيها الصندوق عن الخدمات التي تقدمها الوزارة وتحدد بتعليمات تصدرها لهذا الغرض[١].

ثانياً: الحساب الجاري والحساب المقيد: يوجد ضمن النظام المالي لصندوق حماية البيئة العراقي حسابان، الاول حساب جاري تودع فيه المبالغ المستحصلة من اجور الخدمات التي تقدمها الوزارة للغير من خلال مقر الصندوق الرئيسي، وحساب مقيد يودع فيه مبالغ الاجور الواردة الى أُمناء الصندوق في المحافظات والتي تتحول الى الحساب الجاري الرئيسي للصندوق من خلال مقاصة مالية.

ثالثاً: النفقات (أوجه الصرف من الصندوق):

الإنفاق من الصندوق يكون في المجالات المحددة في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي بجميع عناصرها على ان مبالغ الغرامات والتعويضات التي تفرض بموجب الاحكام العقابية لقانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩[٢]، فإنها تودع كأمانات في الصندوق ومن ثم تذهب كإيداع نهائي الى الخزينة العامة للدولة ولايجوز استخدامها اطلاقاً.

أما اوجه الصرف فإنها تحددت من المبالغ التي تخصصها الدولة ضمن الموازنة العامة للصندوق ومبالغ الاجور التي يستوفيها الصندوق عن الخدمات التي تقدمها وزارة البيئة للقطاع العام والخاص[٣]، وسنبين اوجه النفقات وكما يأتي[٤]:

(1) صدرت تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٣ المعدلة بتعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١٤ وقد حددت مبالغ الاجور التي تستوفيها وزارة البيئة عن الخدمات التي تقدمها لأصحاب النشاطات الصناعية او الجهات الاستشارية ذات العلاقة بالبيئة، وفق جدول يتضمن المبالغ وانواع الخدمات لقاء نوع منها.
(2) ينظر نص المادة ٣٣ و ٣٤ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي، باب الاحكام العقابية.
(3) ينظر نص المادة ٤ من تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٤ التي حددت مبالغ الاجور التي يستوفيها الصندوق وانواع الخدمات التي تقدمها الوزارة بموجب الجدول الملحق بالتعليمات.
(4) ينظر نص المادة ٥ من تعليمات الصندوق رقم ١ لسنة ٢٠١٣ التي الزمت ان تكون اوجه الصرف وفقاً للاهداف البيئية المنصوص عليها في قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

١- متطلبات ازالة التلوث الذي تسببه النشاطات التي يمتنع أصحابها عن ازالته والتلوث غير معلوم المصدر.
٢- المساهمة في انشاء وادارة المحميات وانشاء الاحزمة الخضراء و زيادة المساحات الخضراء ومكافحة التصحر.
٣- توفير الاجهزة والمعدات لمعالجة التلوثات المختلفة قبل اطلاقها للبيئة.
٤- تمويل الدراسات اللازمة لاعداد البرامج البيئية وتقييم التأثير البيئي.
٥- مواجهة الكوارث البيئية.
٦- دعم المشروعات التجريبية والرائدة في مجال حماية الثروات الطبيعية وحماية البيئة من التلوث.
٧- تمويل تصنيع نماذج المعدات والاجهزة والمحطات التي تعالج ملوثات البيئة.
٨- دعم انشاء وتشغيل شبكات الرصد البيئي.
٩- دعم حملات التوعية البيئة لمختلف شرائح المجتمع باستخدام وسائل الاعلام المختلفة حول أهمية دور المواطن في حماية البيئة.
١٠- مكافئات تشجيعية لتثمين دور الانشطة الصديقة للبيئة التي تساهم في حماية البيئة وتحسينها سواء بتحقيق التنمية المستدامة او باستخدام التكنلوجيا النظيفة او اجهزة ومعدات معالجة من شأنها الحد من التلوث او تقليله او أي عمل من شأنه الاسهام الجدي في الحد من التلوث او منعه او تقليله([1]).

واجمالاً لما تقدم فإن النظام المالي لصندوق حماية البيئة العراقي يسير وفق ما رسم له القانون الخاص بحماية البيئة من جهة والقانون المالي من جهة أخرى وهذا مايميز الطبيعة القانونية لعمل الصندوق لاسيما وان الواردات والنفقات المالية محددة بجوانب فنية تتعلق بالبيئة والتنمية وهذه خاصية اخرى تشكل منه نموذجا قانونياً يجمع مابين الاختصاصين الفني والقانوني الذي تتسم به إجمالا القوانين البيئية على المستوى الدولي.

(1) ينظر نص المادة ٥ من تعليمات الصندوق، مصدر سابق.

الخاتمة

بعد أن وفقنا الله في كتابة بحثنا الموسوم النظام القانوني لصندوق حماية البيئة في التشريع العراقي توصلنا الى نتائج ومقترحات نوجزها بما يأتي :

أولا : النتائج :

١- ان صناديق البيئة تطبيق مالي مؤسسي حديث النشأة في العراق تهدف الى جمع الاموال المستحصلة من جراء الاضرار بالبيئة وصرفها لغرض اصلاح هذه الاضرار او تعزيز النهوض بحماية البيئة وفقاً لأهداف القانون الذي انشأها.
٢- ان انشاء صناديق البيئة تمثل مظهراً فعلياً لتدخل الدولة في حماية البيئة.
٣- يتعزز دور صندوق حماية البيئة من خلال تمتعه بالشخصية المعنوية التي تمكنه من اتخاذ قرارات تهدف الى حماية البيئة.
٤- ان قيام العراق بإنشاء صندوق حماية البيئة يمثل نقلة نوعية ومواكبة للتطورات التي طرأت على القوانين البيئية.
٥- ان الاموال التي يستحصلها صندوق حماية البيئة لايمكن استخدامها الا لأهداف تخدم البيئة.
٦- ان النظام القانوني لصندوق حماية البيئة مستقل وله قواعد مالية وادارية خاصة رسمها له المشرع العراقي.
٧- ان واردات الصندوق مختلفة ومرتبطة بالتنمية والمحافظة على البيئة وهذا يضمن ديمومة عمله ونجاحه.
٨- ان واردات الصندوق من الغرامات، التي تفرض بموجب الاحكام العقابية لقانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ تذهب الى الخزينة العامة وللصندوق حق الصرف وتحريك المبالغ التي يستحصلها فقط من رسوم الخدمات التي تقدمها الوزارة او من المبالغ التي تخصص من الموازنة العامة لدعم الصندوق.

ثانياً: التوصيات:

١- تفعيل دور الدولة للتدخل في اصلاح الاضرار البيئية الطارئة والمهمة من خلال صندوق حماية البيئة.
٢- تخصيص مبالغ لدعم الصندوق من الموازنة السنوية العامة دون انقطاع لضمان استمرار عمله في تنفيذ مشاريع فعالة ومثمرة لحماية البيئة.
٣- ان يكون للصندوق قاعدة بيانات بيئية شاملة ترتبط بكل مفاصل العمل البيئي للوقوف على الاحتياجات التي من شأنها حماية البيئة وتحسينها.
٤- تعزيز الاستقلال الفني لصندوق حماية البيئة مع ضرورة خضوعه للجهات الرقابية المالية وفق القوانين و التعليمات النافذة.

المصادر

اولاً: الكتب والرسائل

١- د. احمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، مكافحة التلوث، تنمية الموارد الطبيعية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٩.
٢- د.احمد الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، ٢٠١٣.
٣- جلال وفاء محمدين، الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ٢٠٠١.
٤- د. حكمت شُبر، الحروب العدوانية وما أفرزته من قروض وتعويضات بحق العراق، ط١، زيد للنشر، بغداد ٢٠٠٩.
٥- خاجاك فرويز وارتانيان، دراسة التلوث الاشعاعي باليوانيوم المنضب لبيئة محافظة البصرة، رسالة ماجستير في علوم الفيزياء مقدمة الى كلية التربية، جامعة البصرة، ٢٠٠٦.
٦- سعيد السيد قنديل، آليات تعويض الاضرار البيئية، دراسة في ضوء الانظمة القانونية والاتفاقيات الدولية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٧- د.صلاح عبد الرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، منشورات الحلبي، ٢٠١٠ ط١.
٨- طلال بدر عبدالله، دور برنامج الامم المتحدة في حماية البيئة الدولية، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤.
٩- د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
١٠- محمد جبار اتويه، المسؤولية الدولية عن التلوث البيئي في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، بيروت ٢٠١١.

١١- محمد سعيد عبدالله الحميدي، المسؤولية المدنية الناجمة عن تلوث البيئة البحرية والطرق القانونية لحمايتها وفقا" لقانون دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
١٢- هالة صلاح الحديثي، المسؤولية المدنية الناجمة عن تلوث البيئة، دراسة تحليلية تطبيقية، الطبعة الاولى، دار جهينة، عمان ٢٠٠٣.

ثانياً: البحوث والتقارير والقرارات

١- بوب نيكولز، الاشعاع النووي الامريكي في العراق، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد ٣١٨، السنة الثامنة والعشرون، ٢٠٠٥.
٢- صونية بن طيبة، الجباية البيئية كآلية لحماية البيئة، بحث منشور في الملتقى الدولي حول النظام القانوني لحماية البيئة وفق القانون الدولي والتشريع الجزائري، جامعة قالمة، ٢٠١٣.
٣- د. كمال رزيق، دور الدولة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة مركز ابحاث فقه المعاملات الاسلامية، الجزائر ٢٠١٠.
٤- د.هالة صلاح الحديثي ملاحظات نقدية حول قانون حماية وتحسين البيئة العراقية رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، بحث منشور في مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجي على الموقع الالكتروني لمركز الفرات: www.fcdrs.com
٥- مبدأ الملوث يدفع اشار اليه المبدأ رقم ١٦ من اعلان ريو دي جانيريو لعام
٦- توقعات حالة البيئة في العراق، التقرير الأول، وزارة البيئة العراقية، العراق ٢٠١٣.
٧- مجموعة من الباحثين، موسوعة البيئة العراقية، ط١، مركز الدراسات العراقية، جنيف، ٢٠١٠.
٨- توقعات البيئة العالمية لعام ٢٠٠٧، اليونيب، ٢٠٠٧.
٩- قرار الجمعية العامة للامم المتحدة رقم ٢٩٩٧ عام ١٩٧٢.

ثالثاً: القوانين والتعليمات

١- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٢- قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨
٣- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٤- قانون حماية وتحسين البيئة رقم(٣) لسنة ١٩٩٧ الملغي
٥- قانون حماية البيئة الاردني رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦.
٦- قانون حماية وتحسين البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.
٧- تعليمات صندوق حماية البيئة رقم ١ لسنة ٢٠١٣ المعدلة بالتعليمات رقم ٤ لسنة ٢٠١٤.