

دور سلطات الضبط الإداري في الحد من آثار التغيرات المناخية والتلوث البيئي في العراق

أ.م.و. نذير ثابت محمد علي
كلية الإمام الأعظم الجامعة

الملخص

يُعد التغير المناخي أحد أبرز التحديات البيئية التي يواجهها العراق لما يخلفه من آثار خطيرة على البيئة والصحة العامة والقطاعات الاقتصادية الحيوية، وبالأخص قطاع الزراعة، فقد أسهم ارتفاع درجات الحرارة وتناقص الموارد المائية واتساع رقعة التصحر في تفاقم التهديدات الموجهة إلى الأمن البيئي والصحي والغذائي في البلاد، وفي ظل هذه المخاطر تبرز أهمية سلطات الضبط الإداري بوصفها أداة قانونية وتنظيمية أساسية لضمان تطبيق التشريعات البيئية وإنفاذها، وحماية التوازن البيئي.

وتتناول هذه الدراسة تحليل الجانب التشريعي والعملي المنظم لسلطات الضبط الإداري في العراق، مع التركيز على الدور المهم لسلطات الضبط الإداري في حماية الموارد الطبيعية الزراعية من التدهور والتلوث، كما تبحث الدراسة مدى فعالية هذه السلطات في مواجهة انعكاسات التغير المناخي، من خلال تقييم أدائها العملي والتطبيقي، واستعراض أوجه القصور في التشريعات النافذة، والإشكاليات في آليات التنسيق بين الجهات المعنية، فضلاً عن بحث مدى توافر الإرادة لدى السلطات العامة في الدولة والإمكانات الإدارية اللازمة لتحقيق ضبط إداري بيئي فعال.

الكلمات المفتاحية: (التغيرات المناخية، الضبط الإداري، التشريعات البيئية، التصحر، حماية البيئة، السلطات الإدارية).

المقدمة

شهد العراق في العقود الأخيرة تصاعداً ملحوظاً في آثار التغيرات المناخية، التي انعكست على البيئة والموارد الطبيعية بشكل خطير، حيث تجلّت هذه الآثار في ارتفاع درجات الحرارة بشكل مستمر، وتراجع معدلات هطول الأمطار، وتدهور الغطاء النباتي، واتساع رقعة التصحر، فضلاً عن النقص الحاد في الموارد المائية، الذي بات يهدد الأمن المائي والزراعي والغذائي في البلاد.

ومما يزيد من خطورة هذه الظواهر هو تزامنها مع تحديات داخلية تتعلق بضعف التطبيق الفعلي للتشريعية البيئية، وقصور في الأداء المؤسسي للجهات المعنية بحماية البيئة.

وفي ظل هذه المعطيات أصبحت الحاجة ملحة لتفعيل أدوات الدولة في مواجهة التدهور البيئي، وفي مقدمتها سلطات الضبط الإداري البيئي، بوصفها وسيلة تنفيذية مباشرة لتطبيق التشريعات والتعليمات البيئية، ورقابة الأنشطة ذات الأثر البيئي، واتخاذ الإجراءات الإدارية للحد من الأفعال المضرة بالبيئة، وتمثل هذه السلطات الهيئات الإدارية المركزية، مثل الوزارات المختصة في العاصمة، وفي مقدمتها وزارة الصحة ووزارة البيئة ووزارة الزراعة والدوائر المختصة بالبيئة والبلديات، كما تشمل الهيئات الإدارية المحلية المتمثلة في الحكومات المحلية والوحدات الإدارية في المحافظات، والتي تضطلع بدور أساسي في متابعة وتنفيذ السياسات البيئية على المستوى المحلي، بما يعزز من تكامل الأداء بين المركز والمحافظات لمواجهة التحديات البيئية والمناخية المتزايدة.

وانطلاقاً من أهمية هذا الدور يسعى هذا البحث إلى دراسة فعالية سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق في الحد من آثار التغيرات المناخية، من خلال تحليل الجانب النظري والقانوني الذي يحكم عمل هذه الجهات، واستكشاف مدى قدرة المؤسسات المختصة، وخصوصاً وزارة الصحة ووزارة البيئة ووزارة الزراعة والدوائر المختصة على ممارسة مهامها الرقابية في ضوء التشريعات النافذة، كما يتناول البحث الإشكاليات المرتبطة بضعف التنسيق المؤسسي، وتعدد الجهات ذات العلاقة، وتضارب الصلاحيات، إضافة إلى التحديات العملية التي تواجه تطبيق أدوات الضبط الإداري البيئي في الواقع العراقي.

أولاً: إشكالية البحث

تعد التغيرات المناخية من أبرز التحديات البيئية التي تواجه العراق اليوم، لما لها من آثار مباشرة على الموارد الطبيعية والصحة العامة والأمن البيئي، ورغم وجود تشريعات داخلية تُعنى بحماية البيئة، إلا أن فعالية تنفيذها غالباً ما تصطدم بضعف أداء سلطات الضبط الإداري، وتداخل الصلاحيات، وقصور التنسيق بين الجهات المختصة.

ومن هنا تبرز الإشكالية الرئيسة لهذا البحث والتي يمكن صياغتها على النحو الآتي:

ما مدى فاعلية سلطات الضبط الإداري في العراق في الحد من آثار التغيرات المناخية والتلوث البيئي في ضوء الأساس التشريعي والجانب التطبيقي القائم؟

ثانياً: أهمية البحث:

تتبع أهمية هذا البحث من كونه:

- يتناول موضوعاً مهماً في بيئة العراق المهددة بالتغيرات المناخية والتلوث البيئي.
- يربط بين النظرية القانونية (الضبط الإداري) والتطبيق البيئي العملي.
- يساهم في تطوير البنية القانونية والإدارية البيئية في العراق.

ثالثاً: فرضيات البحث:

ينطلق البحث من الفرضيات التالية:

١. توجد العديد من النصوص القانونية في التشريعات العراقية التي تخول سلطات الضبط الإداري صلاحيات واضحة في المجال البيئي، لكنها لا غير مفعلة ولا تؤدي الدور الحقيقي في هذا النطاق بالشكل المطلوب.
٢. إن أداء سلطات الضبط الإداري البيئي يتأثر بعوامل مؤسسية، مثل ضعف التنسيق بين الوزارات، وغياب التدريب التخصصي، وقلة الموارد.
٣. إن تعزيز فعالية الضبط الإداري يمكن أن يسهم بشكل ملموس في مواجهة آثار التغيرات المناخية في العراق.

رابعاً: أهداف البحث:

يسعى هذا البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- توضيح مفهوم الضبط الإداري البيئي.
- تحليل التشريعات البيئية العراقية المتعلقة بالتغير المناخي.
- تقييم مدى فعالية سلطات الضبط الإداري البيئي في تطبيق القواعد البيئية.
- تشخيص المعوقات التي تحد من فاعلية الضبط الإداري البيئي واقتراح الحلول المناسبة.

خامساً: منهجية البحث:

يعتمد البحث على المنهج الوصفي والتحليلي للنصوص القانونية ذات

الصلة بالموضوع.

سادساً: خطة البحث:

- المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي
- المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي
- المطلب الثاني: الأساس التشريعي والمؤسسي للضبط الإداري البيئي في العراق
- المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري البيئي
- المطلب الأول: الوسائل القانونية
- المطلب الثاني: الوسائل المادية
- المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي

يُعد تغيّر المناخ من أبرز القضايا البيئية العالمية ذات التأثير المباشر على مختلف دول العالم، ولا سيما الدول التي تتميز بموارد بيئية محدودة وهشة مثل

العراق، إذ يواجه العراق تحديات بيئية وصحية متنامية ناجمة عن هذه التغيرات، الأمر الذي يفرض ضرورة تبني استجابات قانونية وإدارية فعّالة، وفي ضوء ذلك تبرز سلطات الضبط الإداري البيئي كأحدى الأدوات القانونية الرئيسية للحد من التلوث ومواجهة مخاطر تغيير المناخ، فالضبط الإداري يمثل إحدى الوظائف المهمة للإدارة، حيث تستهدف من خلاله حماية النظام العام بعناصره المختلفة: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، فضلاً عن صون الأخلاق والآداب العامة^(١).

وبناءً على ذلك، سنتناول في **المطلب الأول** المفهوم العام للضبط الإداري وتطبيقاته في المجال البيئي، في حين نتناول في **المطلب الثاني** الأساس التشريعي والمؤسسي للضبط الإداري البيئي في العراق، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي

يقصد بالضبط الإداري مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بقصد الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث: الأمن، الصحة، السكينة العامة، ويتميّز الضبط الإداري بكونه إجراءً وقائياً ذا طابع احترازي، يهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه، على خلاف الإجراءات القضائية ذات الطبيعة الجزية أو العقابية^(٢)، ويأخذ الضبط الإداري أشكالاً متعددة، منها:

□ **الضبط الإداري العام:** تمارسه سلطات الدولة للحفاظ على النظام العام عموماً.

□ **الضبط الإداري الخاص:** يتعلق بمجالات محددة كالأمن البيئي، الأمن الصناعي، الصحة العامة، المرور... إلخ، وتضطلع به جهات متعددة مثل الوزارات، البلديات، المحافظات، والجهات الفنية المتخصصة كوزارات البيئة والصحة والداخلية.

أما الضبط الإداري البيئي فهو فرع من الضبط الإداري الخاص يهدف إلى حماية البيئة من التدهور والتلوث والانبعاثات الضارة، ويأخذ طابعاً وقائياً واستباقياً، ويُعد أحد أهم تجليات تدخل الدولة في المجال البيئي، ويتسم بمجموعة من الخصائص التي تميّزه عن غيره من أنماط الضبط الإداري، وتظهر أهميته بوضوح في ظل التحديات المناخية المتفاقمة، لا سيما في العراق الذي يواجه أزمات حادة في المياه، التصحر، وارتفاع درجات الحرارة^(٣).

ويتميز هذا النوع من الضبط الإداري بجملة من الخصائص التي سيتم تناولها، مع بيان الصلة القائمة بين الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة من آثار التغير المناخي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: خصائص الضبط الإداري البيئي:

يتميز هذا النوع من الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص أبرزها:

١- الطابع الوقائي والاحترازي

يتميز الضبط الإداري البيئي بطابعه الوقائي، إذ لا ينتظر وقوع الضرر البيئي وإنما يسعى إلى منعه قبل حدوثه^(١)، ويتجلى هذا الوصف واضحاً في قانون تحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، حيث يلزم المشرع أصحاب المشاريع بتقديم تقارير تقييم الأثر البيئي قبل البدء بأي نشاط، وذلك لضمان عدم مساهمتها في انبعاث الملوثات أو التأثير على التوازن البيئي والمناخي^(٢).

٢- الطابع الفني والعلمي

يتطلب الضبط البيئي معرفة دقيقة بالمفاهيم التقنية والعلمية مثل حدود التلوث، نسب انبعاثات الغازات الدفيئة، مؤشرات التصحر، ومعايير جودة المياه والهواء، وهذا ما يفرض على السلطات الإدارية الاعتماد على خبراء ومختبرات متخصصة، مما يجعله ضبطاً ذا طابع علمي معقد، لا يقتصر على الإجراءات الإدارية التقليدية^(٣).

٣- الطابع الرقابي المستمر

يتمتع الضبط البيئي بطبيعة رقابية دائمة، إذ أن الخطر البيئي، بخلاف بعض المخالفات الإدارية، قد يتفاقم ببطء وبشكل تراكمي، لذلك فإن الرقابة يجب أن تكون مستمرة لا ترتبط بفترة محددة، بل تتطلب آليات متابعة طويلة الأمد، وهو أمر بالغ الأهمية في مجال التغيرات المناخية التي تحدث تدريجياً^(٤).

٤- الطابع التشاركي والتنسيقي

يحتاج الضبط البيئي إلى تنسيق بين جهات متعددة: وزارات (مثل الصحة والزراعة والموارد المائية)، وهيئات محلية، ومجالس بيئية، إضافة إلى التعاون مع المجتمع المدني والمواطنين، فالتغير المناخي تحدٍ عابر للقطاعات، ولا يمكن مواجهته بمنظور إداري منفرد^(٥).

٥- التأثير بالبعد الدولي

يتأثر الضبط الإداري البيئي بالقواعد والاتفاقيات الدولية، مثل اتفاق باريس للمناخ، والاتفاقيات المتعلقة بالتصحر والتنوع البيولوجي، مما يفرض على سلطات الضبط الإداري الالتزام بالمعايير الدولية إلى جانب التشريعات الوطنية، خصوصاً في ظل التزامات العراق في مجال حماية المناخ^(٦).

يتضح من خلال تحليل خصائص الضبط الإداري البيئي أن هذا النوع من الضبط يتميز بتشابك أبعاده وتعدد مستوياته، فهو ضبط ذو طابع علمي وفني يتطلب خبرات تخصصية دقيقة، ويمارس بأسلوب مستمر ومتجدد بما يواكب

طبيعة المخاطر البيئية التي غالباً ما تتطور تدريجياً، كما يتسم بكونه تشاركياً وتنسيقياً في جوهره، حيث لا يمكن تحقيق أهدافه بمعزل عن تفاعل الهيئات الحكومية والمجتمع المدني، ويخضع في ذات الوقت إلى تأثير مباشر للمعايير الدولية نتيجة لانخراط الدول، ومنها العراق، في منظومة الاتفاقات الدولية المعنية بحماية البيئة والمناخ.

إن هذه الخصائص تجعل من الضبط الإداري البيئي نموذجاً متقدماً للضبط الإداري المعاصر، الذي يجمع بين البعد الوقائي والاستباقي من جهة، وبين التزامات الدولة الحديثة في الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة من جهة أخرى، إلا أن فاعلية هذا الضبط في العراق ما زالت دون المستوى المطلوب، الأمر الذي يتطلب تعزيز الأطر التشريعية والمؤسسية، ورفع كفاءة الأجهزة المعنية بالبيئة، وتكثيف التعاون مع المنظمات الدولية ذات الصلة، للوصول إلى منظومة ضبط بيئي فاعلة تتلاءم مع التحديات المناخية الوطنية والدولية.

كما إن خصائص وأدوات الضبط الإداري البيئي كما نص عليها القانون العراقي تشكل أساساً مهماً في تعزيز قدرة الدولة على مواجهة التغيرات المناخية، لكن هذه الفاعلية تبقى مشروطة بالتطبيق الجاد والكفء، وتجاوز التحديات المتعلقة بضعف الموارد والتنسيق المؤسسي، ويُعد تعزيز هذه الأدوات أحد العناصر الاستراتيجية لتمكين العراق من الحد من التصحر، فقدان التنوع الحيوي، تلوث المياه، وارتفاع درجات الحرارة، وهي أبرز مظاهر الأزمة المناخية التي تواجه البلاد اليوم.

ثانياً: العلاقة بين الضبط الإداري وحماية البيئة من التغير المناخي

تتجلى العلاقة بين الضبط الإداري وحماية البيئة من التغير المناخي في كون الضبط الإداري البيئي يُمثل الأداة التنفيذية الأولى التي تملكها الدولة لتنظيم الأنشطة البشرية المؤثرة في البيئة، ومراقبة الامتثال للمعايير البيئية والمناخية، والتدخل عند حدوث خروقات قد تؤدي إلى تصاعد الأضرار المناخية، ويُعد هذا الدور أكثر إلحاحاً في العراق، حيث يُعد من الدول الأشد تأثراً بالتغيرات المناخية، خاصة من حيث ارتفاع درجات الحرارة، وتراجع مناسيب المياه، وتفاقم التصحر. ويمكن تحديد أوجه العلاقة بين الضبط الإداري وحماية البيئة من التغير المناخي من خلال ما يأتي:

1- الضبط الإداري كأداة للوقاية من التدهور المناخي

تكمُن وظيفة الضبط الإداري في العمل الوقائي قبل أن تتحول الأنشطة البشرية إلى مسببات مباشرة لتغير المناخ، وذلك من خلال ضبط مصادر التلوث التي تؤثر على المناخ، مثل الانبعاثات الغازية من المنشآت الصناعية، أو الأنشطة الزراعية غير المنضبطة، أو إدارة النفايات بطريقة غير سليمة، فعلى سبيل

المثال، تمكن آلية تقدير الأثر البيئي المنصوص عليها في قانون تحسين البيئة من رفض أو تعديل المشاريع الملوثة قبل تنفيذها، وهو ما يمثل خط الدفاع الأول في سياسة المناخ الوطنية^(١).

2- تنفيذ الالتزامات المناخية الدولية من خلال الضبط الداخلي

تُعد سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق الجهة التي تنتقل عبرها الاتفاقيات الدولية البيئية من مجرد نصوص على الورق إلى واقع فعلي داخل الدولة، فالعراق بوصفه طرفاً في اتفاق باريس بشأن المناخ لعام ٢٠١٥، ملتزم بتقليل انبعاثات غازات الدفيئة وتعزيز قدرته على التكيف مع التغير المناخي، وهي التزامات لا يمكن تنفيذها دون وجود أدوات إدارية رقابية محلية، وقد نص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على منح الجهات الرقابية صلاحيات واسعة لرصد ومتابعة الأنشطة المؤثرة على البيئة، بما في ذلك إصدار التوجيهات البيئية وإلزام المنشآت بالمعايير الوطنية للانبعاثات، ومن ثم فإن الضبط الإداري البيئي يشكل الوسيلة التي تُترجم بها تلك الالتزامات الدولية إلى إجراءات تنفيذية على أرض الواقع^(٢).

3- حماية الموارد الطبيعية كعنصر أساسي في مواجهة التغير المناخي

يقوم الضبط الإداري بحماية المياه، والتربة، والغطاء النباتي، باعتبارها عناصر شديدة الحساسية لتغير المناخ، فعلى سبيل المثال يحظر قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ تصريف الملوثات إلى المياه السطحية والجوفية^(٣)، ما يساهم في حماية هذا المورد الحيوي من التدهور في ظل ازدياد الضغط المناخي، كما أن إجراءات الضبط المرتبطة بالتصحر تُسهم في دعم القدرة على التكيف مع الجفاف، الذي يُعد من أبرز آثار التغير المناخي في العراق.

4- التنسيق بين الجهات التنفيذية لإدارة الأزمات البيئية والمناخية

إن الضبط الإداري البيئي لا يُمارَس من جهة واحدة، بل يتطلب تنسيقاً بين عدة جهات إدارية مركزية ومحلية (وزارات الصحة، الزراعة، الموارد المائية، الحكومات المحلية)، وهذا التنسيق يُعد ضرورياً لمواجهة الكوارث البيئية المرتبطة بالمناخ، مثل العواصف الترابية، أو نوبات الجفاف الشديدة، أو حرائق الغابات، فالضبط الإداري في هذا السياق يتحول إلى نظام إنذار مبكر وتدخل سريع للتقليل من الآثار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الظواهر المناخية.

5- تعزيز ثقافة الامتثال المناخي من خلال الضبط الإداري

لا يقتصر الضبط الإداري على الإجراءات القسرية، بل يشمل التوجيه والتثقيف ونشر ثقافة الامتثال البيئي والمناخي من خلال أدوات التوعية البيئية

المنصوص عليها في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، حيث ألزم الجهات المختصة بشؤون التربية والتعليم على اختلاف مراحلها بإدراج المواد والعلوم البيئية ضمن المناهج الدراسية كافة، والعمل على إنشاء وتطوير المعاهد المتخصصة في مجالات علوم البيئة بهدف إعداد كوادر مؤهلة للعمل البيئي، وذلك بالتنسيق مع وزارة البيئة، كما نص على أن تتولى الجهات المسؤولة عن الإعلام والتثقيف والإرشاد تعزيز برامج التوعية البيئية عبر مختلف وسائل الإعلام، وتوجيه محتواها العام والخاص بما يسهم في حماية البيئة وصونها^(١).

نستنتج ما تقدم إن العلاقة بين الضبط الإداري وحماية البيئة من التغير المناخي علاقة عضوية وتكاملية، إذ يشكل الضبط الإداري الوسيلة التنفيذية التي يمكن من خلالها ضبط سلوك الأفراد والمنشآت ضمن حدود الاستدامة البيئية، وفي ظل ما يواجهه العراق من تهديدات مناخية متصاعدة، فإن تفعيل آليات الضبط الإداري، وتوسيع صلاحياته، ودعمه بالتقنيات والكوادر، يُعد ضرورة وطنية لا تقل أهمية عن تبني السياسات والتشريعات نفسها.

المطلب الثاني: الأساس التشريعي والمؤسسي للضبط الإداري البيئي في العراق

يستند الضبط الإداري البيئي في العراق إلى مجموعة من الأسس القانونية والمؤسسية التي تهدف إلى تحقيق الحماية الفاعلة للبيئة وضمان استدامة مواردها الطبيعية، وقد وضع المشرع العراقي عدة تشريعات بيئية تضمنت قواعد ملزمة للإدارات المختصة في هذا المجال، إلى جانب إنشاء مؤسسات وهيئات ذات صلاحيات تنفيذية ورقابية، وتكتسب هذه الأسس أهمية خاصة في ظل التحديات البيئية والمناخية المتصاعدة التي تواجه العراق، مثل شح المياه، وزيادة نسب التلوث الهوائي والمائي، والتصحر، وما يرتبط بها من تهديدات للنظام العام البيئي.

لذا فإن دراسة الأبعاد التشريعية والمؤسسية لهذا الضبط تمثل خطوة أساسية لفهم مدى فاعلية الأساس القانوني في مواجهة هذه التحديات، وقياس قدرة الأجهزة التنفيذية على إنفاذ أحكامه وتحقيق أهدافه.

أولاً: الأساس التشريعي للضبط الإداري البيئي في العراق:

إنّ الضبط الإداري البيئي في العراق لا يمكن أن يمارس دوره بفعالية ما لم يستند إلى منظومة تشريعية وقانونية واضحة تُحدد أهدافه وآليات عمله، ولأجل ذلك، وضع المشرع العراقي أسس قانونية متعددة المستويات، تبدأ من النصوص الدستورية التي تُعد المرجعية العليا والملزمة لجميع السلطات، مروراً بالتشريعات البيئية الخاصة، حيث صدر قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الذي بيّن الهيكل التنظيمي للوزارة وحدد اختصاصاتها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها،

فضلاً عن توضيح المهام الملقاة على عاتقها، ثم صدور قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ الذي استكمل الإطار التشريعي المنظم لحماية البيئة، فضلاً عن القرارات والتعليمات والأنظمة التنفيذية الصادرة عن الجهات المختصة، ويشكل هذا الأساس القانوني المتكامل الأساس الذي تستند إليه هيئات الضبط الإداري البيئي عند ممارسة سلطاتها ويحدد اختصاصاتها، ويبين الوسائل الرقابية والعقابية التي تملكها في مواجهة الانتهاكات البيئية، كما تجدر الإشارة إلى وجود عدد من الأنظمة والتعليمات ذات الصلة في إقليم كردستان، من أبرزها قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، وقانون هيئة حماية وتحسين البيئة في الإقليم رقم (٣) لسنة ٢٠١٠.

١- الأساس الدستوري والقانوني للضبط الإداري البيئي في العراق:

يشكل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ القاعدة الأساسية التي تُستمد منه المشروعية القانونية لكافة التشريعات والسياسات العامة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالضبط الإداري البيئي، وقد تضمن الدستور إشارات صريحة إلى حماية البيئة، مما يُضفي على الضبط البيئي طابعاً دستورياً يُعزز من مشروعيته ويُلزم السلطات العامة باتخاذ التدابير الضرورية في هذا المجال.

فقد نص الدستور العراقي على أن: "تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليهما"^(١)، ويعد هذا النص التزاماً دستورياً مباشراً يُحمّل الدولة العراقية بمختلف مؤسساتها، التنفيذية والتشريعية، مسؤولية الحفاظ على البيئة ومواجهة التحديات التي تهددها، وفي مقدمتها التغيرات المناخية، كما يعكس هذا النص وعياً تشريعياً متقدماً بضرورة إدماج البعد البيئي ضمن سياسات الدولة.

كما نص الدستور على أن: "حماية البيئة تُعد من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم"^(٢)، مما يُكرّس الطابع اللامركزي في إدارة النظام البيئي، ويعزز من مشاركة السلطات المحلية في عمليات الضبط الإداري البيئي، لا سيما في ظل تنوع التحديات المناخية التي تختلف من محافظة إلى أخرى.

وعليه فإن النصوص الدستورية تُشكّل أساساً قوياً لتطوير تشريعات بيئية وطنية فعّالة، كما أنها تُوفّر الغطاء القانوني لتمكين سلطات الضبط الإداري، المركزية والمحلية، من أداء دورها في مواجهة التدهور البيئي والحد من آثار التغير المناخي في العراق.

٢- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩:

صدر قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ بوصفه القانون الأساسي الناظم للسياسة البيئية في العراق، وجاء ليواكب التحديات البيئية

والمناخية المتفاقمة التي تواجه البلاد، ويُشكل هذا القانون الأساس القانوني الذي تستند إليه سلطات الضبط الإداري البيئي، حيث يمنحها الصلاحيات التنظيمية والرقابية في حماية البيئة والحد من ملوثاتها، وقد تضمن القانون جملة من المبادئ والأحكام ذات الصلة بالضبط البيئي، منها:

أ- النص على أن الهدف من القانون هو حماية البيئة وتحسينها من خلال معالجة الأضرار القائمة، والوقاية من التلوث، والحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الإحيائي، وتحقيق التنمية المستدامة، وكل ذلك بالتعاون مع الجهات المختصة، ويُشكل هذا النص أساساً شاملاً يُتيح لسلطات الضبط التدخل في مختلف القطاعات التي تؤثر على المناخ (الزراعة، البيئة، الصناعة، الطاقة، الموارد المائية)^(١).

ب- يوفر القانون تعريفاً دقيقاً لمفاهيم مثل "ملوثات البيئة"، و"تلوث البيئة"، و"النفائات الخطرة"، و"الكارثة البيئية"، ما يُساعد سلطات الضبط الإداري على تشخيص الخروقات البيئية ووصفها قانوناً، وبالتالي اتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الجهات المسببة لها^(٢).

ج- نص القانون على إنشاء مجلس حماية وتحسين البيئة على المستوى الاتحادي برئاسة وزير الصحة، ويضم ممثلين من (٢٢) جهة حكومية، بما فيها وزارات الزراعة، الموارد المائية، الصناعة، والكهرباء، كما أوجب تشكيل مجالس بيئية في المحافظات برئاسة المحافظين، ما يعكس الطابع اللامركزي للضبط البيئي، ويعزز من قدرة الدولة على تنفيذ السياسات المناخية محلياً^(٣).

والطبيعة القانونية لهذا المجلس حسب نص القانون تجعله مجلساً وزارياً ذو طابع تنسيقي استشاري، يتبع إدارياً للوزارة المختصة ويُعد جزءاً من الهيئات المركزية للضبط الإداري البيئي، وهذا المجلس يُعد بمثابة جهة تنسيق عليا بين الوزارات المختلفة في مجال السياسات البيئية، وإن اختصاصه لا يقتصر على التشاور، بل يمتد - كما في مواد لاحقة من القانون - إلى وضع خطط حماية البيئة ومتابعة تنفيذ التشريعات، ورغم أنه لا يُمارس الضبط البيئي بشكل ميداني، إلا أنه يُمثل إطاراً مؤسسياً ناظماً للضبط الإداري البيئي المركزي.

كما أن منح المجلس صلاحية استضافة ممثلين عن القطاعات العام والمختلط والخاص والتعاوني، للاستئناس برأيهم أو الاستفسار عن ممارساتهم، يعكس التوجه نحو إدارة بيئية تشاركية، ويُسهّم في تحقيق تواصل مباشر بين السلطة الإدارية البيئية والمجتمع المحلي ومؤسساته الإنتاجية والخدمية، مما يعزز من فعالية الرقابة البيئية ويقوي من أسس الوقاية قبل وقوع الضرر.

وبذلك يُعد هذا المجلس المحلي تجسيداً عملياً لفكرة الضبط الإداري اللامركزي، الذي يُسهم في ربط السياسة البيئية الوطنية بالواقع المحلي لكل محافظة، ويتيح المجال لمعالجة التحديات البيئية بخصوصية تتناسب مع طبيعة النشاط الاقتصادي والموارد البيئية في كل منطقة، وهو أمر جوهري في ظل ما يشهده العراق من تفاقم آثار التغير المناخي، خاصة في ملف التصحر وشح المياه والتلوث الحضري.

د- وفي نطاق آليات الرقابة والوقاية أوجب القانون على الجهات التي يُحتمل أن تُسبب تلوثاً بيئياً أن تعتمد وسائل لمعالجة التلوث، وتقديم تقارير تقدير الأثر البيئي، وتسجيل نتائج قياس الملوثات^(١)، وتُعد هذه النصوص من الأدوات الأساسية للضبط الإداري، حيث تُخول السلطات المختصة بمنح التراخيص أو رفضها، والتدخل الفني عند الخلل.

هـ- تضمن القانون النص على حماية المياه من التلوث نصّ القانون على حظر تصريف المخلفات إلى الموارد المائية ما لم تتم معالجتها وفق المحددات الوطنية والاتفاقيات الدولية، ويُشكل هذا الإجراء جزءاً أساسياً من الضبط الإداري المناخي، لا سيما في ظل التراجع الحاد في كميات ونوعيات المياه في العراق^(٢).

ح- النص على أن "تتولى الجهات التخطيطية في الدولة العمل على إدخال اعتبارات حماية البيئة ومكافحة التلوث والاستهلاك الرشيد للموارد الطبيعية والتنمية المستدامة في خطط المشروعات التنموية"^(٣)، وتُعد هذه المادة ترجمة واضحة لمبدأ "الإدارة الوقائية" ضمن فلسفة الضبط الإداري البيئي، حيث تنتقل الدولة من مرحلة رد الفعل بعد وقوع التلوث أو الضرر البيئي، إلى مرحلة الوقاية والتقدير المسبق للمخاطر البيئية المحتملة.

ويُستشف من هذا النص أن الجهات التخطيطية، وعلى رأسها وزارة التخطيط، ملزمة قانوناً بأن تدمج المعايير البيئية في جميع مراحل إعداد وتنفيذ المشاريع الاقتصادية والعمرانية والزراعية والصناعية. ومن خلال هذه المادة، يُمنح الضبط الإداري البيئي طابعاً شمولياً، لا يقتصر على الرقابة أو فرض العقوبات، بل يتسع ليشمل السياسات العامة وعمليات التخطيط الاستراتيجي.

خ- يمكن من القانون سلطات الضبط الإداري من فرض التزام المشاريع الجديدة بإجراء دراسة شاملة لتأثيراتها البيئية^(٤)، ما يسمح للجهات الإدارية بمنع أو تعديل المشاريع التي قد تضر بالبيئة أو تُفاقم من ظاهرة التغير المناخي، خصوصاً من خلال تقييم مسبق لتأثيرات انبعاثات الغازات الدفيئة، استنزاف الموارد المائية، وتدهور التربة، والتقليل من المخاطر البيئية والتغير المناخي من خلال الإلزام بوضع خطط للتعامل مع الحالات الطارئة والتلوث المحتمل، تعمل السلطات على

تعزيز آليات الوقاية والتحكم في الانبعاثات الضارة، مما يسهم في تقليل التلوث الذي يفاقم ظاهرة الاحتباس الحراري وتغير المناخ، ودعم التنمية المستدامة عبر تشجيع استخدام تكنولوجيا أقل ضرراً بالبيئة والاعتماد على الطاقة المتجددة، تساهم سلطات الضبط الإداري في توجيه المشروعات نحو ممارسات صديقة للبيئة، مما يعزز من استدامة الموارد الطبيعية ويحد من التدهور البيئي المرتبط بالتغيرات المناخية.

وعلى الرغم من أن المادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ توفر أساساً تشريعياً متطوراً وواجب التنفيذ لتقدير الأثر البيئي قبل تنفيذ المشاريع الجديدة، إلا أن الواقع العملي في العراق لا يرقى إلى المستوى المطلوب لتحقيق الأهداف البيئية المنشودة، إذ تستمر التغيرات المناخية والآثار البيئية السلبية في التصاعد بوتيرة مقلقة، ما يعكس وجود فجوات وتحديات في تطبيق هذه النصوص القانونية.

ثانياً: التنظيم المؤسسي لهيئات الضبط الإداري البيئي في العراق:

لا يمكن تفعيل النصوص القانونية البيئية ما لم تُسند إلى بنية مؤسسية قادرة على تطبيقها، تمتلك الصلاحيات الفنية والإدارية والرقابية، وتتمتع بالتنسيق والتنظيم الكافي بين مختلف مستويات الإدارة، فالضبط الإداري البيئي في العراق لا يُمارس من جهة واحدة، بل يتوزع بين الهيئات الإدارية المركزية في العاصمة ممثلة بالوزارات والجهات الاتحادية، والهيئات الإدارية المحلية الممثلة في المحافظات ضمن مجالس حماية وتحسين البيئة، وهو ما يعكس الطابع اللامركزي لتدبير الشأن البيئي كما أقره الدستور في المادة (١١٤).

وقد أسهم قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ في رسم ملامح هذا التنظيم المؤسسي، من خلال تحديد الجهات المعنية بالرقابة البيئية، وآليات التنسيق فيما بينها، وشروط ممارسة المهام التنفيذية، لا سيما في مواجهة التحديات البيئية الكبرى، مثل التلوث، التصحر، وشح المياه، وهي جميعها مظاهر واضحة لتأثيرات التغير المناخي في العراق.

ويمكن تصنيف الجهات المختصة بالضبط الإداري البيئي جزئياً رئيسيين؛ الأول الجهات المركزية المسؤولة عن الضبط البيئي، كالوزارات المختصة في العاصمة، والثاني يسلط الضوء على الأدوار التنفيذية والإجرائية التي تمارسها السلطات المحلية في المحافظات.

أولاً: الهيئات الإدارية المركزية ودورها في الضبط الإداري البيئي:

تعد الهيئات الإدارية المركزية وفي مقدمتها الوزارات المختصة في العاصمة المحور الأساسي الذي تركز عليه سلطات الضبط الإداري البيئي في العراق، وتضطلع هذه الجهات بمسؤوليات التخطيط البيئي، ووضع السياسات

العامة، وتحديد المعايير البيئية الوطنية، فضلاً عن مراقبة الامتثال وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة.

وقد حدد قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، ولا سيما في المادتين (٣) و(٤)، الجهات المركزية الممثلة في مجلس حماية وتحسين البيئة، والذي يتألف من وزير البيئة (سابقاً) رئيساً، وعضوية ممثلين عن عدد كبير من الوزارات المعنية بالبيئة والتنمية، مثل:

١- **وزارة البيئة:** استحدثت المشرع العراقي وزارة البيئة بموجب القانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ لتتولى زمام القيادة في مجال التشريعات البيئية إلى إحداث نقلة نوعية مهمة، إذ شكّل ذلك خطوة أساسية باتجاه تجاوز النظرة التقليدية التي كانت سائدة في ميدان العمل البيئي في العراق، فقد تحول هذا العمل إلى نشاط مؤسسي يتسم برؤية أكثر شمولاً، من خلال وجود جهة حكومية متخصصة تُعنى بتنفيذ الأحكام القانونية المرتبطة بحماية البيئة في مختلف مجالاتها.

ومن الجدير بالذكر أن وزارة البيئة خلال السنوات الماضية اضطلعت بإعداد العديد من البرامج والمشاريع والاستراتيجيات، سواء بالجهد الوطني أو بدعم دولي، الأمر الذي يقتضي أن يتسم العمل المستقبلي لإعداد استراتيجية حماية وتحسين البيئة في العراق بالتكامل والتوافق مع مخرجات هذه الجهود سواء المنفذة منها أم المخطط لها.

٢- **وزارة الصحة:** تختص بمتابعة الانعكاسات الصحية للتلوث البيئي، وتراقب مستويات التلوث في الهواء والمياه، لا سيما في المناطق السكنية والحضرية.

٣- **وزارة الزراعة:** تضطلع بدور رئيسي في مكافحة التصحر وتنظيم استخدام الأراضي والمواد الزراعية، ما له تأثير مباشر على النظام المناخي والغطاء النباتي.

٤- **وزارة الموارد المائية:** تشرف على إدارة المياه السطحية والجوفية، وتراقب استخدام الموارد المائية والأنشطة المؤثرة فيها.

٥- **وزارة النفط ووزارة الصناعة والمعادن:** نظراً لطبيعة أنشطتهما الصناعية والاستخراجية ذات الأثر البيئي، تخضع منشأتهما لمتطلبات بيئية خاصة وتشريعات صارمة.

٦- **وزارة التخطيط ووزارة التعليم العالي:** تدعمان إدماج البُعد البيئي في السياسات التنموية والتعليمية.

٧- **أمانة بغداد والوزارات الخدمية الأخرى:** تساهم في برامج التوعية البيئية، وإدارة النفايات، وتنظيم شبكات الصرف الصحي، وكلها عناصر ذات صلة مباشرة بالتغير المناخي.

ويمثل هذا المجلس التنسيق منصة مؤسسية للتعاون البيئي على المستوى الاتحادي، ويُعد أداة رئيسية للضبط الإداري، سواء من خلال إصدار اللوائح والتعليمات، أو عبر متابعة التقارير الدورية وتقويم مدى التزام الجهات المعنية بالضوابط البيئية. كما أن هذا التنسيق يعزز من قابلية الدولة العراقية على الاستجابة لمتطلبات الاتفاقيات الدولية المناخية، مثل اتفاق باريس، عبر سياسات وطنية منسجمة.

ومع ذلك، فإن الواقع التنفيذي يكشف عن فجوة واضحة بين الصلاحيات النظرية والتطبيق العملي، بسبب ضعف التنسيق البيئي، وتعدد جهات الاختصاص، وعدم وجود نظام معلومات بيئي موحد، فضلاً عن ضعف البنية التحتية والقدرات الإدارية والفنية، ما يؤدي إلى محدودية فعالية هذه المؤسسات في ضبط الأضرار البيئية والمناخية المتزايدة.

ثانياً: الهيئات الإدارية المحلية ودورها في الضبط الإداري البيئي

إدراكاً للطابع اللامركزي الذي تبناه الدستور العراقي في إدارة شؤون الدولة، ومن بينها الشأن البيئي، أقرّ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ في المادة (٧) إنشاء مجالس بيئية محلية في كل محافظة، تُعرف باسم "مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات"، يرأسها المحافظ، وترتبط تنظيمياً بمجلس حماية وتحسين البيئة الاتحادي. وقد أنيط بهذه المجالس مهام متابعة الواقع البيئي المحلي، ورصد مصادر التلوث، واقتراح الإجراءات المناسبة للتصدي لها بالتنسيق مع الجهات المختصة.

١- الصلاحيات والمسؤوليات:

تضطلع هذه المجالس المحلية بعدد من المهام الجوهرية، أبرزها: مراقبة التزام الدوائر والمؤسسات والمشاريع العاملة ضمن المحافظة بالتشريعات والضوابط البيئية.

- استقبال الشكاوى والملاحظات البيئية من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، والتحقيق فيها.
- التنسيق مع الجهات الرقابية والوزارات الفنية عند اكتشاف مخالفات بيئية أو حالات طارئة.
- اقتراح خطط محلية لمعالجة المشاكل البيئية، مثل مكبات النفايات، وتلوث المياه، والتصحر، بما يتلاءم مع خصوصية كل محافظة.

كما أجازت الفقرة الثانية من المادة (٧) لهذه المجالس استضافة ممثلين عن القطاعين العام والخاص والخبراء البيئيين لغرض الاستئناس بأرائهم دون أن يكون لهم حق التصويت، ما يعكس توجّهاً نحو إشراك مختلف الفاعلين المحليين في ضبط الأداء البيئي ومكافحة التغيرات المناخية.

2- أهمية الدور المحلي في مواجهة التغيرات المناخية

تُعدّ السلطات البيئية المحلية خط الدفاع الأول في مواجهة التغيرات المناخية على مستوى المحافظات، نظراً لقربها من الواقع اليومي للمجتمعات المحلية، وإطلاعها المباشر على مصادر التلوث والتدهور البيئي، كما أن بعض المحافظات العراقية (مثل البصرة، وذي قار، والأنبار) تواجه تحديات بيئية متباينة، ما يجعل المعالجات المركزية غير كافية أو غير ملائمة دون دور محلي فعّال.

3- تحديات الأداء المحلي

رغم أهمية الدور المناط بهذه المجالس إلا أن ممارستها الفعلية ما زالت دون المستوى المأمول، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب، منها:

- محدودية التخصيصات المالية التي تُعيق تنفيذ البرامج البيئية.
- ضعف الكوادر الفنية المؤهلة للعمل في مجال الرصد والتحليل البيئي.
- غياب التنسيق الفعّال مع الوزارات الاتحادية والمؤسسات المركزية.
- ضعف الوعي البيئي لدى بعض القيادات الإدارية، ما يؤدي إلى تهميش الملف البيئي لصالح ملفات أخرى.

ومن خلال ما سبق تكشف لنا تجربة الضبط البيئي المحلي في العراق عن وجود بنية تنظيمية مهيكلة نظرياً، لكنها تعاني من ضعف في التفعيل والتنفيذ على أرض الواقع، ومن دون تمكين السلطات المحلية إدارياً ومالياً وفنياً، ستظل الجهود البيئية متواضعة وغير قادرة على مجاراة التحديات المتعاطمة التي تفرضها ظاهرة التغير المناخي في العراق.

ثالثاً: التنسيق بين التنظيم المركزي والمحلي في الضبط الإداري البيئي:

يمثل التنسيق الفعّال بين الهيئات الإدارية المركزية والمحلية ركيزة أساسية لنجاح منظومة الضبط الإداري البيئي في العراق، خصوصاً في مواجهة التحديات المناخية التي تتطلب استجابات سريعة ومتكاملة على جميع المستويات. ويرتكز هذا التنسيق على تبادل المعلومات، والتخطيط المشترك، وتوحيد المعايير، وتعزيز القدرات الفنية والإدارية لدى جميع الأطراف المعنية. وعلى الرغم من النصوص التشريعية التي تحدد آليات التنسيق، فإن التطبيق العملي يشهد الكثير من العقبات، ومنها:

- غياب آليات واضحة وموحدة لتبادل البيانات البيئية بين الجهات المختلفة.
- التداخل في الصلاحيات وتضارب الاختصاصات أحياناً بين الوزارات ومجالس المحافظات.
- ضعف قنوات الاتصال والتعاون المستمر بين المركز والمحافظات.

□ عدم كفاية الدعم المالي والتقني للهيئات المحلية مما يحد من قدرتها على تنفيذ التوصيات المركزية.

ونتيجة لذلك يواجه النظام البيئي العراقي صعوبة في الاستجابة بفاعلية للتهديدات المناخية، مثل موجات الجفاف والتصحر وندرة المياه ومصادر التلوث البيئي، حيث أشار تقرير الاستراتيجية الوطنية الجديدة لحماية وتحسين البيئة في العراق للفترة (٢٠٢٤-٢٠٣٠) إلى أن عدد المعامل التابعة لوزارة الصناعة والمعادن (القطاع العام) وشركات القطاع المختلط وفقاً لمصدر المياه المستخدم وجهات التصريف والقطاع لسنة ٢٠٢٠ قد بلغ (٤٠) معملاً، كما بيّن التقرير أن عدد المعامل التي تطرح مخلفات صناعية صلبة بحسب تصنيف المخلفات لعام ٢٠٢٠ قد وصل إلى (٢٢٥) معملاً.

كما أشار التقرير إلى أن المجازر غير الصحية تعد مصدراً مهماً للنفايات السائلة في العراق، إذ تشير بيانات عام ٢٠٢٠ إلى أنها تستهلك نحو (١٥٥) ألف متر مكعب من المياه سنوياً، تتوزع مصادرها بنسبة (٨٢%) من شبكة المياه العامة (الإسالة)، و(٩%) من الصهاريج، و(٨%) من المياه الجوفية، كما تُظهر البيانات أن معظم المياه المستهلكة في المجازر تتحول إلى مياه عادمة، حيث بلغت كميتها نحو (١٤٥) ألف متر مكعب سنوياً، ويتم التخلص منها عبر حفر الصرف الصحي أو من خلال وحدات المعالجة^(١).

إنّ استيعاب العوامل أو المحركات التي تُؤدّ ضغوطاً على البيئة يفضي إلى توفير معلومات بالغة الأهمية يمكن الاسترشاد بها في رسم السياسات العامة وصياغة الاستراتيجيات الملزمة، ومن أبرزها استراتيجية حماية وتحسين البيئة في العراق، مما يبرز الحاجة إلى تعزيز التعاون المؤسسي وتطوير أطر قانونية وإدارية جديدة تدعم هذا التنسيق والتعاون بين الهيئات المركزية والمحلية.

المبحث الثاني : وسائل الضبط الإداري البيئي

يستند الضبط الإداري البيئي في تحقيق أهدافه إلى مجموعة من الوسائل التي تمكن السلطات المختصة من حماية عناصر البيئة المختلفة ومنع أي نشاط يهدد توازنها الطبيعي، ويُقصد بوسائل الضبط الإداري البيئي تلك الأدوات القانونية والتنظيمية والفنية التي تستخدمها الإدارة العامة لتحقيق أهداف حماية البيئة وضمان سلامتها، وذلك من خلال وضع القيود على الأنشطة البشرية التي قد تؤثر سلباً على عناصر البيئة المختلفة^(٢).

وتتعدد هذه الوسائل وتتنوع بحسب طبيعة المخاطر البيئية، وطبيعة النشاط الخاضع للضبط، وطبيعة السلطة الإدارية المختصة، وذلك بما يضمن تكامل الأدوار لتحقيق الحماية البيئية الفاعلة.

ويمكن تصنيفها إلى وسائل قانونية ووسائل مادية، فالوسائل القانونية تُعد الجانب التشريعي والتنظيمي الذي تستند إليه الإدارة في ممارسة سلطاتها، من خلال النصوص الدستورية والقوانين البيئية والقرارات الإدارية التي تفرض التزامات ومعايير ملزمة على الأفراد والمؤسسات، مع تقرير الجزاءات المناسبة عند المخالفة.

وفي مقابل ذلك تأتي الوسائل المادية كجانب عملي مكمل للجانب القانوني، إذ تمنح الإدارة القدرة على التدخل المباشر عند الضرورة، عبر اتخاذ تدابير واقعية وفنية لحماية البيئة أو وقف التلوث أو معالجته، ويؤدي التكامل بين هذين النوعين من الوسائل إلى تحقيق الغاية الأساسية للضبط الإداري البيئي، المتمثلة في الحفاظ على البيئة وصون الصحة العامة وتحقيق التنمية المستدامة.

وانطلاقاً من ذلك سيتناول هذا المبحث بيان وسائل الضبط الإداري البيئي من خلال مطلبين رئيسيين؛ يُخصص الأول لعرض الوسائل القانونية، بينما يتناول الثاني الوسائل المادية وما تتضمنه من تدابير عملية.

المطلب الأول : الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي

تمارس الجهات المختصة وظيفة الضبط الإداري البيئي من خلال جملة من الوسائل القانونية والتنظيمية التي تمنح الإدارة سلطات إصدار الأوامر والنواهي واتخاذ القرارات الملزمة للأفراد بغية تحقيق مصلحة عامة راجحة، ومنها حماية البيئة من التلوث والمظاهر السلبية المرتبطة بالتغير المناخي^(١).

حيث تستخدم هيئات الضبط الإداري البيئي مجموعة من الوسائل القانونية التنظيمية للسيطرة على مصادر التلوث ومراقبة الأنشطة ذات الأثر البيئي والمناخي، ويمكن إبرازها كما يأتي:

أولاً: القرارات الإدارية التنظيمية (أنظمة ولوائح الضبط الإداري البيئي):

تُعد الأنظمة أو اللوائح التنظيمية إحدى أبرز الوسائل القانونية التي تعتمدها السلطات الإدارية المختصة في مجال الضبط البيئي، وهي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدرها الجهات الإدارية المختصة بصورة مسبقة ومجردة لتحديد القواعد العامة التي تُنظم بها الأنشطة ذات الصلة بحماية البيئة ومكافحة مظاهر الإضرار بها، مثل تلوث الهواء والماء، أو التصحر، أو إدارة النفايات وغيرها.

ويتمثل الدور الرئيسي لهذه القرارات في كونها أداة وقائية تهدف إلى حماية النظام العام البيئي قبل وقوع الضرر، من خلال فرض التزامات وضوابط على الأفراد أو المنشآت، وضمان أن تكون الأنشطة التي قد تُشكل خطورة على البيئة خاضعة للمراقبة والتقنين المسبق.

وتنص الدساتير في الغالب على منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار أنظمة أو لوائح الضبط الإداري نظراً لأهميتها، فالدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ خول رئيس الوزراء سلطة إصدار هذه الأنظمة، وكذلك الحال في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الذي منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحية ذاتها، أما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد خلا من نص صريح يمنح السلطة التنفيذية حق إصدار أنظمة الضبط الإداري المستقلة، واكتفى بالنص على سلطة إصدار الأنظمة التنفيذية التي يقتصر دورها على وضع القوانين موضع التطبيق^(١).

ولم تصدر حتى الآن التعليمات الخاصة بتنفيذ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، على الرغم من أن هذه التعليمات لا تُعد أنظمة ضبط مستقلة، بل تصدر عادةً لتسهيل وضع القانون موضع التطبيق، ويلاحظ أن القانون تضمن نصوصاً تمثل الأطر العامة لمعالجة مشكلة التصحر، وكان من المفترض أن تبادر الجهات المختصة إلى إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق هذه النصوص، إلا أن صياغة القانون جاءت بصيغة جوازية تمنح الوزير سلطة إصدار التعليمات والأنظمة اللازمة لتطبيق أحكامه^(٢)، وهو ما قد يكون السبب وراء عدم صدورها. وتتخذ أنظمة أو لوائح الضبط الإداري عدة صور رئيسية أبرزها تنظيم النشاط والحظر، والحصول على الإذن المسبق (الترخيص)، والإخطار، وسنعرض هذه الصور تباعاً مع بيان موقف التشريعات البيئية من تبنيها:

١- تنظيم النشاط:

تفرض الإدارة في سبيل حماية البيئة مجموعة من التنظيمات التي تستهدف ضبط الأنشطة المختلفة، عبر اشتراط الالتزام بمستويات محددة من الانبعاثات أو النفايات، أو إلزام المنشآت بتقديم دراسات تقييم الأثر البيئي قبل البدء بالنشاط، وقد نص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي على ضرورة حصول المشاريع الصناعية أو الخدمية على موافقة بيئية مسبقة قبل إنشائها، بعد تقديم دراسة جدوى بيئية تثبت ملاءمتها لشروط حماية البيئة^(٣)، ويُعتبر هذا الإجراء وسيلة قانونية مهمة لضمان عدم الإضرار بالبيئة قبل مباشرة النشاط.

٢- الحظر:

يقصد بالحظر المنع والنهي عن اتخاذ إجراء محدد أو ممارسة نشاط معين، وقد يكون الحظر مطلقاً عندما يقرر المشرع منع ممارسة أفعال معينة بصورة كلية بسبب خطورتها على النظام العام، ويُعد هذا النوع من الحظر استثناءً لا يلجأ إليه إلا إذا تعدت حفظ النظام العام بوسائل أخرى، بهدف تحقيق التوازن بين الحريات الفردية ومتطلبات النظام العام^(٤)، ومن أمثلة الحظر المطلق، منع ممارسة أي نشاط يلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالتربة^(٥)، وقد يكون الحظر

نسبياً عندما يقترن بموافقة مسبقة من الجهات المختصة، مثل منع الأنشطة التي تؤثر سلباً في مساحة أو نوعية الغطاء النباتي، بما يؤدي إلى التصحر أو يشوه البيئة^(١).

ونظراً لأن الموارد المائية تعد من الركائز الأساسية التي تتأثر بشدة بالتغيرات المناخية في العراق، والتي تتسبب في نقص المياه وتدهور جودتها بفعل التلوث المتزايد من مصادر صناعية وزراعية وسكنية، لذلك جاء نص قانون تحسين البيئة العراقي ليضع حظراً واضحاً على مختلف الأفعال التي تلوث المياه السطحية والجوفية، وتلزم السلطات المعنية باتخاذ إجراءات الضبط الإداري الرادعة لمنع هذه الانتهاكات^(٢).

وفي هذا السياق تقوم سلطات الضبط الإداري البيئي، سواء على مستوى الوزارات المركزية أو الهيئات المحلية، بمراقبة الالتزام بتطبيق هذه الحظر، من خلال التفتيش المستمر، وفرض العقوبات على المخالفين، ومتابعة تنفيذ التدابير الوقائية، ويشمل ذلك فحص محطات المعالجة، مراقبة مجاري التصريف، والتحقق من عدم استخدام المواد المحظورة في الصيد، وكذلك التعامل مع حالات التلوث الطارئة بسرعة وكفاءة.

ورغم وضوح النصوص التشريعية، إلا أن الواقع العملي في العراق يعاني من تحديات كبيرة في تطبيق هذه الإجراءات، مما أدى إلى استمرار تدهور نوعية المياه وتفاقم الأضرار البيئية، الأمر الذي يزيد من حدة تأثيرات التغيرات المناخية، خاصة في ظل ازدياد التصحر ونقص الموارد المائية. ويُعزى ذلك إلى عوامل منها ضعف التنسيق بين الجهات الإدارية، نقص الموارد الفنية والمالية، وعدم التزام بعض القطاعات بالتعليمات.

كما تواجه السلطات تحديات عدة، منها نقص الإمكانيات الفنية والتقنية، وعدم كفاية الكوادر المدربة، بالإضافة إلى التحديات الإدارية والبيروقراطية التي تعيق سرعة اتخاذ الإجراءات التصحيحية، علاوة على ذلك، هناك قصور في تطبيق العقوبات الرادعة على المخالفين، مما يؤدي إلى تكرار الانتهاكات دون حساب واضح، وهذا الوضع يجعل العراق معرضاً لتدهور متزايد في نوعية موارده المائية، الأمر الذي يزيد من تعقيد مشكلات التغيرات المناخية وأضرارها على البيئة والصحة العامة.

لذلك كان من الأهمية بمكان تعزيز دور السلطات الإدارية بالكوادر والتقنيات المناسبة، فضلاً عن رفع الوعي البيئي لدى المجتمع حول أهمية حماية المياه، باعتبار ذلك ركيزة أساسية للحفاظ على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة في ظل التغيرات المناخية المتسارعة.

٣- الحصول على الإذن المسبق (الترخيص):

يمثل الترخيص أو الإذن المسبق أحد أهم الوسائل القانونية في مجال الضبط الإداري البيئي، حيث يُمنع مزاولة بعض الأنشطة التي تؤثر في البيئة إلا بعد الحصول على إذن مسبق من الجهات المختصة، ويستهدف هذا الإجراء الوقاية قبل وقوع الضرر البيئي، حيث يفرض المشرع أحياناً على الأفراد الحصول على إذن أو رخصة مسبقة من الجهات المختصة قبل مباشرة بعض الأنشطة التي قد تؤثر في البيئة^(١)، ومن أمثلة ذلك: الترخيص لإقامة منشآت على الشواطئ، أو الحصول على إذن بقطع الأشجار المعمّرة داخل المدن، أو قطع أشجار الغابات^(٢)، ورغم أن هذا الأسلوب أقل حدة من الحظر المطلق، إلا أنه يظل تقييداً لحرية الأفراد في ممارسة أنشطتهم، خصوصاً إذا كان منح الترخيص يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، حيث قد تمنح الإدارة الترخيص لبعض الأشخاص وترفضه لآخرين، وفي هذه الحالة، يكون قرار الإدارة خاضعاً لرقابة القضاء للتحقق من سلامة أسبابه ومشروعيته^(٣).

٤- الإخطار:

يقصد بالإخطار إعلام السلطات المختصة بعزم شخص ما على ممارسة نشاط معين لا يُعد محظوراً في أصله، غير أن ممارسته مشروطة بتقديم الإخطار المسبق؛ وذلك لضمان استقرار النظام العام. ويتيح هذا الإجراء للإدارة اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لتفادي أي تهديد محتمل قد يمس النظام العام^(٤). ويُعد الإخطار من الوسائل الوقائية المهمة في مجال الضبط الإداري البيئي، إذ يهدف إلى تمكين السلطات المختصة من متابعة الأنشطة التي قد تؤثر في البيئة قبل الشروع بها، وتكمن أهمية الإخطار في كونه أداة لتحقيق التوازن بين حرية ممارسة النشاط الاقتصادي وحماية البيئة من المخاطر المحتملة، فالإخطار يمنح الإدارة فرصة لتقييم الأثر البيئي للنشاط واتخاذ التدابير الوقائية المناسبة إن لزم الأمر.

وقد نص المشرع العراقي على هذه الوسيلة في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، حيث نص على إلزام المشاريع بتقديم تقرير تقييم الأثر البيئي والحصول على موافقة وزارة البيئة قبل التنفيذ^(٥)، وهو ما يمثل تطبيقاً عملياً لفكرة الإخطار كآلية لضبط الأنشطة الملوثة، وبهذا الإجراء، يضمن المشرع العراقي إدماج البعد البيئي في مرحلة التخطيط للمشاريع بما يحذر من التلوث ويحافظ على سلامة البيئة.

وفي المجال البيئي يكون الإخطار متعلقاً بالأنشطة التي قد تترتب عليها أضرار بيئية^(١)، ومن ثم تتمكن سلطات الضبط الإداري من اعتماد التدابير التي تراها مناسبة للحد من الآثار الضارة الناشئة عن هذه الأنشطة^(٢).
ويُعد الإخطار وفق هذا المفهوم إجراءً وقائياً كونه يتم قبل الشروع في النشاط، بينما إذا جاء الإخطار بعد مباشرة النشاط وترتب عنه ضرر بيئي، فإنه يتحول إلى إجراء علاجي، ولا يمنع ذلك من فرض العقوبات المقررة قانوناً نتيجة تلك الأضرار^(٣).

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:

بما أن الأنظمة واللوائح تمثل في جوهرها قرارات إدارية تنظيمية تتوجه من خلالها الإدارة إلى الأفراد بصفقتهم لا بذواتهم، فإنها لا تكفي وحدها لتحقيق الهدف المنشود في حماية البيئة من مظاهر التصحر، لذا تقتضي الضرورة تحديد الأشخاص المخالفين لأنظمة وقوانين البيئة الذين يزاولون أنشطة من شأنها الإضرار بها، ويتم ذلك عبر إصدار قرارات إدارية فردية توجه إلى أشخاص محددين بأعيانهم لا بصفاتهم.

وتستند هذه القرارات غالباً إلى نصوص قانونية أو تنظيمية، غير أنه يجوز إصدارها بشكل مستقل متى اقتضت الضرورة ذلك للمحافظة على النظام العام، بشرط ألا يكون القانون قد اشترط مسبقاً صدورهما استناداً إلى لائحة معينة^(٤)، وقد تأتي هذه القرارات في صورة أوامر أو نواهٍ تلزم المخاطبين بها بالامتناع عن أفعال معينة، أو تتضمن منح ترخيص لممارسة نشاط فردي محدد توافرت فيه الشروط القانونية اللازمة^(٥).

وتوجد أمثلة عديدة على هذه القرارات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري البيئي، منها إصدار قرار يمنع الرعاة من ممارسة الرعي الجائر في منطقة معينة لما يسببه من تصحر، أو القرارات التي تحظر قطع الأشجار وتفرض العقوبات على مرتكبيها^(٦).

وتخضع هذه القرارات بطبيعتها لرقابة القضاء الإداري ويشترط فيها ما يلي^(٧):

١. أن تصدر عن الجهة المختصة قانوناً تجاه شخص أو أشخاص محددين وفي نطاق مكاني معين.
٢. أن تراعي قاعدة التدرج التشريعي، بحيث لا تخالف الدستور أو القوانين النافذة أو أنظمة الضبط الإداري، وإلا عد القرار غير مشروع.
٣. أن يتعلق موضوع القرار بنشاط محدد يهدف إلى حماية النظام العام، مع ضرورة تناسبه مع خطورة الفعل المخل به.

ومن خلال ما سبق يتضح أن الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في العراق تستند إلى أساس دستوري وتشريعي متكامل، يجمع بين التدابير الوقائية والتنظيمية والردعية، بما يحقق هدف حماية البيئة وصون الصحة العامة.

المطلب الثاني: الوسائل المادية للضبط الإداري البيئي

لا تقتصر وسائل الضبط الإداري البيئي على الوسائل القانونية التي تتخذ شكل لوائح وأنظمة وأذونات مسبقة أو حظر ومصادرة، بل تشمل أيضاً وسائل مادية أو قسرية تمارسها السلطات الإدارية المختصة بهدف فرض احترام القواعد البيئية وحماية عناصر البيئة المختلفة، وتعد هذه الوسائل مكملة للأدوات القانونية، إذ تُستخدم عند عدم كفاية التدابير التنظيمية وحدها لضمان الالتزام.

وتتمثل الوسائل المادية أساساً في التنفيذ الجبري وبعض الإجراءات المباشرة التي تباشرها أجهزة الضبط الإداري البيئي في مواجهة المخالفين، سواء الأفراد أو المؤسسات، وتستند هذه الإجراءات إلى السلطة المخولة قانوناً للإدارة في فرض الامتثال دون حاجة إلى إذن قضائي مسبق، ما دام ذلك يتم في حدود ما يقتضيه القانون ومبدأ المشروعية، وسنتناول تعريف التنفيذ الجبري والحالات التي يجوز فيها استخدامه وكما يأتي:

أولاً: تعريف التنفيذ الجبري

يقصد بالتنفيذ الجبري أن تقوم هيئات الضبط الإداري وبصورة مباشرة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ قراراتها باستخدام القوة المادية أو الوسائل القسرية المتاحة قانوناً، دون الحاجة إلى الحصول على حكم قضائي مسبق، وذلك عندما يمتنع الأفراد عن الامتثال الطوعي لتلك القرارات، وبما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على النظام العام بمختلف عناصره، ومنها النظام البيئي.

فقد لا تكون الوسائل القانونية التي تعتمد عليها هيئات الضبط الإداري البيئي كافية دائماً لضمان الالتزام بأحكامها، وذلك نتيجة امتناع بعض الأفراد أو الجهات عن تنفيذ الأنظمة والتعليمات أو مخالفتهم للقرارات الإدارية الفردية الصادرة بحقهم، ونظراً لأن الهدف الأساسي لهذه الهيئات يتمثل في حماية النظام العام البيئي من مختلف الأخطار^(١)، وبخاصة ظاهرة التصحر وتدهور الموارد الطبيعية، فإنها لا تقف موقف المتفرج عند مواجهة حالات الرفض أو المماطلة في التنفيذ، فالامتناع عن إزالة المخلفات الصناعية أو رفض غلق المنشآت الملوثة للهواء والمياه يشكل تهديداً مباشراً للنظام البيئي.

ولذلك أجاز القانون لهيئات الضبط الإداري البيئي اللجوء إلى التنفيذ الجبري أو القسري عند الضرورة، وبما يتوافق مع الضوابط القانونية، فعلى سبيل

المثال، يمكن للجهات المختصة أن تقوم بإزالة النفايات الخطرة على نفقة المخالف إذا رفض الامتثال للأوامر الموجهة إليه، أو أن تقوم بإغلاق المصانع التي لا تلتزم بشروط الحد من الانبعاثات الضارة، أو تجريف الأراضي المزروعة بمحاصيل ممنوعة تؤدي إلى استنزاف التربة، وكل ذلك ضمن الحدود التي رسمها القانون لحماية النظام العام البيئي وضمان عدم تعريضه للمخاطر^(١).

ولا يُصار إلى استعمال وسائل التنفيذ الجبري إلا بعد استنفاد جميع الوسائل القانونية الأخرى المقررة لحماية النظام العام، وبعبارة أدق فإن التنفيذ الجبري يُعد خياراً استثنائياً تلجأ إليه هيئات الضبط الإداري البيئي عند انتفاء الوسائل البديلة وعدم جدواها، ويُبرر هذا الخيار بضرورة تمكين تلك الهيئات من فرض قراراتها بصورة فاعلة وسريعة، استثناءً من القاعدة العامة التي تقضي بالجوء إلى القضاء في حالات الامتناع عن التنفيذ.

فلو لم تمنح هيئات الضبط الإداري هذه الصلاحية لتعطلت مصالح عامة عديدة، ولتعرض النظام العام – بمختلف عناصره، ولا سيما البيئي منها – لمخاطر جدية، نظراً لما تستغرقه إجراءات التقاضي التقليدية من وقت طويل، ومن ثم منح المشرع العراقي للإدارة سلطة التنفيذ الجبري في حالات محددة تقتضيها متطلبات المصلحة العامة والضرورة الملحة لصيانة النظام العام.

ويُعد التنفيذ الجبري من الوسائل الاستثنائية التي تلجأ إليها هيئات الضبط الإداري البيئي، ولذلك فإن استخدامه يجب أن يكون مقيداً بشروط محددة لا يجوز التوسع فيها، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

١- وجود نص قانوني صريح يجيز التنفيذ الجبري

يشترط لجوء هيئات الضبط الإداري البيئي إلى التنفيذ الجبري أن يستند إلى نصوص صريحة في القوانين أو اللوائح أو التعليمات، كما هو الحال في التشريع العراقي الذي سمح للجهات المختصة بإزالة المنشآت أو الأنشطة الملوثة للبيئة على نفقة المخالف،

كان تقوم الجهات البيئية في العراق بإزالة معمل يُصدر انبعاثات ملوثة للهواء دون ترخيص، بعد صدور قرار إداري بالإزالة وعدم التزام المالك بتنفيذه طوعاً.

٢- امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات البيئية

لا يجوز للإدارة البيئية اللجوء إلى التنفيذ الجبري إلا في حال رفض الأفراد أو امتناعهم عن الامتثال للقرارات الصادرة بشأن حماية البيئة، ففي هذه الحالة لا يكون أمام الإدارة سوى استخدام وسيلة التنفيذ المباشر لإزالة الضرر، فإذا أصدرت دائرة البيئة قراراً بوقف عمليات الصيد الجائر في منطقة معينة،

وامتنع الصيادون عن الالتزام، يحق للإدارة سحب معدات الصيد ومصادرتها وفق الأطر القانونية.

٣- حالة الضرورة لمواجهة خطر عاجل

يجوز لهيئات الضبط الإداري البيئي استخدام التنفيذ الجبري في حال وجود خطر داهم يهدد النظام العام البيئي، على أن يكون استخدام القوة في حدود الضرورة وبالقدر اللازم لمواجهة هذا الخطر، ففي حالة حدوث تسرب نفطي في أحد الأنهار يهدد مصادر المياه، يمكن للجهات البيئية إجبار الشركة المالكة على وقف العمليات فوراً، وإذا امتنعت، تتدخل السلطات باستخدام المعدات اللازمة لاحتواء التلوث على نفقة الشركة.

ثانياً: حالات التنفيذ الجبري:

من الحالات التي أجاز فيها المشرع العراقي اللجوء التنفيذ الجبري في نطاق الضبط البيئي هي:

١- الغلق وسحب الترخيص

يُعد الغلق وسحب الترخيص أو الإجازة من أهم وسائل التنفيذ الجبري التي تلجأ إليها الإدارة البيئية عند إخلال الأفراد أو المنشآت بالشروط والضوابط البيئية المقررة قانوناً، ويُقصد بذلك إلغاء أو وقف العمل بالإذن أو الترخيص الممنوح مسبقاً لممارسة نشاط معين، أو إيقاف نشاط المنشأة وغلقها إذا تبين أن هذا النشاط يشكل خطراً على البيئة أو يخالف القواعد الملزمة المتعلقة بحمايتها وتحسينها.

ويستهدف هذا الإجراء ضمان الامتثال للقواعد البيئية وردع المخالفين وصون النظام البيئي، وتمارس السلطة الإدارية المختصة رقابتها على مدى التزام المشروعات الصناعية والتجارية والخدمية بالشروط البيئية المحددة في الترخيص، فإذا ثبت وجود مخالفات جوهريّة تمس البيئة أو الصحة العامة، فلها أن توجه إنذاراً إلى المخالف لمنحه مهلة محددة لمعالجة المخالفة، وقد نص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي على منح عشرة أيام من تاريخ التبليغ لإزالة العامل الملوث، وفي حالة عدم الامتثال، يجوز للوزير أو من يخوله اتخاذ قرار بوقف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً قابلة للتמיד حتى إزالة المخالفة، وفي حال استمرار الإخلال يمكن سحب الترخيص نهائياً وفقاً للإجراءات القانونية المقررة^(١).

٢- مصادرة المواد أو المعدات الضارة

كما هو الحال عند حجز المواد الكيميائية الخطرة أو الأجهزة التي تلوث الهواء أو المياه، استناداً إلى الصلاحيات المخولة لجهات الضبط الإداري البيئي،

وكذلك الحيوانات أو المواشي المصابة بأمراض وبائية كالحمل القلاعية أو إنفلونزا الطيور من قبل الدوائر البيطرية التابعة لوزارة الزراعة وإعدامها وفق إجراءات صحية عاجلة، استناداً إلى قانون الصحة الحيوانية رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٣، وذلك لمنع انتشار العدوى.

٣- الإبعاد أو الإزالة الفورية للمخالفات

من أبرز هذه الوسائل الإبعاد المباشر لكل نشاط يهدد التوازن البيئي، مثل إزالة الأبنية أو الأكشاك المقامة بصورة غير قانونية على أراضي الدولة أو في الساحات العامة من قبل البلديات، استناداً إلى سلطاتها التنفيذية المنصوص عليها في قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

وكذلك إبعاد الرعاة عن الأراضي التي تتعرض للتصحّر نتيجة الرعي الجائر، حيث تقوم الجهات الإدارية المختصة بمنع الرعي في المناطق الحساسة بيئياً، حماية للغطاء النباتي، وفي نطاق مواجهة ظاهرة التصحر وحماية الغطاء النباتي، تلجأ هيئات الضبط الإداري البيئي، عند الضرورة، إلى استخدام وسائل التنفيذ القسري ضد الأفعال التي تهدد التوازن البيئي، ويتجسد ذلك في إبعاد الرعاة الذين يمارسون الرعي الجائر ضمن المناطق التي ترى الجهات المختصة أن استمرار الرعي فيها يُشكل خطراً على الغطاء النباتي الواقي للتربة من الانجراف والتصحر، وقد يتطور الأمر بحسب جسامة المخالفة، إلى مصادرة قطعان المواشي العائدة للمخالفين أو منع الأفراد من القيام بعمليات القطع الجائر للأشجار التي تضر بالنظام البيئي وتزيد من حدة التصحر.

٤- إزالة الأضرار والتلوث على نفقة المخالف

تخول السلطات الإدارية نفسها القيام بعملية إزالة الأضرار أو المخالفات البيئية مباشرة على نفقة المخالف، إذا لم يبادر الأخير إلى ذلك خلال المهلة المحددة^(١)، مثل إزالة النفايات الصناعية أو تنظيف مجاري الأنهار من الملوثات الكيماوية التي تلقىها بعض المصانع، مع تحميل تكاليف الإزالة للجهات المخالفة وفقاً لأحكام قانون البيئة العراقي.

إن الحالات السابقة للتنفيذ الجبري توضح سرعة تدخل هيئات الضبط الإداري البيئي بالتنفيذ الجبري أمر ضروري لتفادي الأضرار البيئية والصحية، ولحماية النظام العام بمفهومه الشامل، فهذه الحالات توضح أن التنفيذ الجبري في الضبط الإداري البيئي ليس هدفاً بحد ذاته، بل وسيلة استثنائية لتحقيق حماية البيئة والنظام العام، مع مراعاة مبدأ التدرج القانوني والضرورة، والحفاظ على التوازن بين الحقوق الفردية والمصلحة العامة.

كما تبرز الحاجة إلى تطبيق التنفيذ الجبري لغرض منع الأخطار المباشرة على الحياة والصحة العامة، ففي حالة وجود خطر مباشر يهدد حياة الإنسان أو صحة السكان نتيجة أنشطة ملوثة، يمكن اللجوء إلى التنفيذ الجبري لضمان حماية النظام العام البيئي والصحة العامة كما هو الحال في حدوث تسرب غاز سام من أحد المصانع في مناطق سكنية، تتدخل الجهات البيئية مع الشرطة لإخلاء المنطقة مؤقتاً وإيقاف المصدر الملوث بالقوة إذا لزم الأمر.

يتبين لنا أن فاعلية الضبط الإداري البيئي في العراق مرتبطة بقدرة الدولة على استخدام الوسائل القانونية والتنفيذ الجبري بشكل متكامل، مع تحديث الأنظمة والتشريعات، وتعزيز قدرات الأجهزة البيئية، وتفعيل التنسيق بين الجهات المختلفة لمواجهة آثار التغير المناخي بشكل استباقي ووقائي.

الخاتمة

في ختام هذا البحث الموسوم "فاعلية سلطات الضبط الإداري في العراق في الحد من آثار التغيرات المناخية، والذي سعيانا من خلاله إلى تسليط الضوء على مختلف الجوانب النظرية والتشريعية والتطبيقية المتعلقة بموضوع الضبط الإداري البيئي، وما يرتبط به من دور مهم في مواجهة تحديات التغير المناخي، توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات، يمكن بيانها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

١. كشفت الدراسة عن وجود فجوة بين النصوص القانونية المنظمة للضبط الإداري البيئي والتطبيق العملي لها، فعلى الرغم من وجود نصوص دستورية وتشريعية تمنح سلطات الضبط الإداري البيئي صلاحيات واضحة لحماية البيئة، إلا أن الواقع العملي يكشف عن ضعف تطبيق هذه النصوص، لا سيما فيما يتعلق بمواجهة التغيرات المناخية في العراق.
٢. أظهرت الدراسة أن التشريعات الحالية تعاني من تداخل الصلاحيات بين الجهات الرسمية، ما يؤدي إلى إضعاف فاعلية الضبط الإداري البيئي وصعوبة متابعة التنفيذ.
٣. تبين من خلال الدراسة أن غالبية أدوات الضبط ما زالت تقليدية، تعتمد على التفتيش الروتيني دون الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة أو نظم الرقابة الإلكترونية، مما يحد من قدرة السلطات على الكشف السريع ومعالجة المخاطر البيئية.
٤. كشفت الدراسة عن ضعف تنفيذ العقوبات حتى مع وجود قرارات بالغلق أو فرض غرامات، حيث أن ضعف المتابعة القانونية يؤدي إلى تراجعها أو عدم تنفيذها فعلياً، مما يقلل من الردع المطلوب تجاه المخالفين.

٥. غياب إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عمليات الرقابة البيئية مما يجعل الضبط الإداري محصوراً بالجهات الرسمية، ويحد من فعالية الإجراءات الوقائية والاستباقية.

ثانياً: التوصيات

١. ضرورة تعديل التشريعات البيئية لتوضيح الصلاحيات، وحصر التداخلات، ومواءمة النصوص مع أفضل الممارسات الدولية، بما يسهم في تسهيل تطبيقها على أرض الواقع.
٢. ضرورة تبني نظم مراقبة إلكترونية وتقنيات استشعار متقدمة لمتابعة الانبعاثات والمخاطر البيئية بشكل مستمر ودقيق، بما يعزز قدرة السلطات على التدخل الوقائي الفوري.
٣. فرض آليات صارمة لضمان تنفيذ قرارات الغلق والغرامات، مع إنشاء لجان متابعة مستقلة لضمان الاستمرارية في تطبيق العقوبات.
٤. تعزيز المشاركة المجتمعية من خلال إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في الرقابة والمبادرات البيئية، بما يسهم في نشر الثقافة البيئية وتعزيز المساءلة الاجتماعية.
٥. التدريب وبناء القدرات لغرض رفع كفاءة العاملين في هيئات الضبط الإداري البيئي من خلال برامج تدريبية متخصصة في إدارة المخاطر البيئية، والتغيرات المناخية، وأساليب التدخل العلمي والفني.
٦. التأكيد على التزام العراق بالمعايير الدولية في حماية المناخ والتنوع البيولوجي، وتفعيل دور الضبط الإداري كأداة رئيسية لترجمة الالتزامات الدولية إلى واقع عملي.

الهوامش

١. (١) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠٠٧، ص ٤٢٣.
٢. (١) محمد كامل ليلة، القانون الإداري: تنظيم الإدارة ونشاطها القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٦٧.
٣. (١) ينظر: عبد العزيز سالم، النظام القانوني لحماية البيئة في القانون الإداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٥٤؛ وانظر كذلك: وليد عبد الحسين، "الضبط الإداري البيئي في القانون العراقي"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ٣٦، ٢٠٢٠، ص ١١٢؛ وانظر أيضاً: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، تقرير آثار تغير المناخ في العراق، ٢٠٢٢، ص ٧.
٤. (١) عادل عبد العزيز شريف، القانون البيئي: دراسة تحليلية لأحكام حماية البيئة في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٨٩.
٥. (١) المادة (١٠) من قانون تحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
6. (١) United Nations Environment Programme (UNEP), Environmental Rule of Law: First Global Report, 2019, p. 128.
٧. (١) عبدالله عبيد، الرقابة البيئية والإدارية في القانون المقارن، ط١، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨، ص ٢١١.
٨. (١) نوال سامي، الحوكمة البيئية وإشراك المجتمع المدني في الحماية البيئية، مجلة القانون والتنمية، العدد (٤)، ٢٠٢٢، ص ٦٧.
٩. (١) اتفاقية باريس لتغير المناخ لسنة ٢٠١٥، المواد (٢) و(٤).

١٠. (١) المادة (١٠) من قانون تحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
١١. (١) المادة (٩) من قانون تحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
١٢. (١) المادة (١٤) من قانون تحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
١٣. (١) المادة (١٣) من قانون تحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
١٤. (١) المادة (٣٣/ ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
١٥. (١) المادة (١١٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
١٦. (١) المادة (١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
١٧. (١) المادة (٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
١٨. (١) المواد (٣-٧) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
١٩. (١) المادتين (٩-١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
٢٠. (١) المادة (١٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
٢١. (١) المادة (٨) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٢٢. (١) المادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٢٣. (١) الاستراتيجية الوطنية الجديدة لحماية وتحسين البيئة في العراق للفترة (٢٠٢٤-٢٠٣٠)، ص ٢٠-١٢٤.
- (https://www.undp.org/sites/g/files/zskqke326/files/2024-09/undp_iq_nes_arabic_final_26_8_2024.pdf) تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٥/١٢/٢٤.
٢٤. (١) عبد الفتاح عبد المنعم محمد، القانون الإداري البيئي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٤٥.
٢٥. (١) محمود حافظ الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٢، سنة ٢٠١١، ص ١١٥.
٢٦. (١) تنص المادة (٨٠ / البند ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين".
٢٧. (١) المادة (٣٨) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
٢٨. (١) المادة (١٠ و ١١ و ١٤) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
٢٩. (١) د. حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص ٢٠٥.
٣٠. (١) المادة (١٧ / أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٣١. (١) المادة (١٧ / ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٣٢. (١) المادة (١٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٣٣. (١) ومثال ذلك ما ورد في المادة (١١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ إذ منع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون موافقة وزارة البيئة، وأيضاً ما جاء في المادة (١٨/ خامساً) من القانون ذاته والذي منع قطع الأشجار المعمرة في المناطق العامة وداخل المدن إلا بإذن من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة.
٣٤. (١) المادة (١٨ / سادساً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٣٥. (١) د. حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، المصدر السابق، ص ٢٠٧.
٣٦. (١) د. عبدالقادر الشيعلي، القانون الإداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤.
٣٧. (١) المادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٣٨. (١) المادة (٢٠ / ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٣٩. (١) د. إسماعيل صمصاع، حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي، للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤، ص ٨٣.
٤٠. (١) د. مريم محمد أحمد، د. سامي حسن نجم، الضبط الإداري البيئي في العراق ودوره في مكافحة التصحر، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، ملحق العدد (٤٨)، السنة الثامنة عشر، حزيران، ٢٠٢٣، ص ٧٤٢.
٤١. (١) د. محمد محمد عيده إمام، المبادئ العامة في الضبط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢٧.
٤٢. (١) د. عبد الغني بسيوني، عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٩٧.
٤٣. (١) د. عدنان قادر زكنه، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١، ص ١٤٤.
٤٤. (١) د. حسام مرسى، مصدر سابق، ص ٢٢١.
٤٥. (١) د. حسام مرسى، مصدر سابق، ص ٢٢٤.
٤٦. (١) المادة (٣٣ / أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ والتي جاء فيها: "للووزير أو من يخوله إنداز أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد عن (٣٠) يوماً قابلة للتמיד حتى إزالة المخالفة".

٤٧. (١) المادة (٣٣) أولاً من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
٤٨. (١) المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

المصادر

أولاً: الكتب والبحوث المنشورة:

- د. إسماعيل صمصاع، حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤.
- د. حسام مرسى، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.
- عادل عبد العزيز شريف، القانون البيئي: دراسة تحليلية لأحكام حماية البيئة في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
- عبد الله عبيد، الرقابة البيئية والإدارية في القانون المقارن، ط١، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٨.
- عبد الفتاح عبد المنعم محمد، القانون الإداري البيئي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- عبد العزيز سالم، النظام القانوني لحماية البيئة في القانون الإداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠٠٧.
- د. عبد الغني بسيوني، عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- د. عبد القادر الشخلي، القانون الإداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤.
- د. عدنان قادر زنكنه، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١.
- د. محمد محمد عبده إمام، المبادئ العامة في الضبط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤.
- د. مريم محمد أحمد، د. سامي حسن نجم، الضبط الإداري البيئي في العراق ودوره في مكافحة التصحر، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، ملحق العدد (٤٨)، السنة الثامنة عشر، حزيران، ٢٠٢٣.
- محمد كامل ليلة، القانون الإداري: تنظيم الإدارة ونشاطها القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- محمود حافظ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٢، سنة ٢٠١١.
- نوال سامي، الحوكمة البيئية وإشراك المجتمع المدني في الحماية البيئية، مجلة القانون والتنمية، العدد (٤)، ٢٠٢٢.
- وليد عبد الحسين، الضبط الإداري البيئي في القانون العراقي، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ٣٦، ٢٠٢٠.

ثانياً: التشريعات:

- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- اتفاقية باريس لتغير المناخ لسنة ٢٠١٥.
- قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.
- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- قانون الصحة الحيوانية العراقي رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٣.

