دور السلطة الإدارية في حماية البيئة من الأنشطة الخطرة

(دراسة مقارنة)

The Role of Administrative Authority in Protecting Environment From Dangerous Activities

(A comparative Study)

م. د.غسان علوان خضير الزيرجاوي Dr. Ghassan Alwan Khudair Al-Zirhawi

gassanalwan3@gmail.com 07812287375

كلية القانون / جامعة ذي قار

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٦/١١/٧

تاريخ قبول البحث ٢٠٢٦/١٢/٧

٢٠٢٥ م

ملخص

في إطار تطبيق الاحكام الدستورية المتعلقة بحرية التجارة والصناعة، فقد تم انشاء العديد من المؤسسات التي تضمنت سير عملية التنمية، لكن على الرغم من أهمية هذه المنشأة فإن لها آثار سلبية على البيئة من خلال الاضرار التي تترتب عنها، ولاسيما التلوث بمختلف أنواعه، وعلى هذا الأساس تتمتع سلطة الادارة في حماية البيئة بامتيازات السلطة العامة ومنها سلطة الضبط الإداري، ضد نشاطات المؤسسات الضارة والخطرة، إذ تلعب السلطة الإدارية من خلال نشاطها الفعلي دوراً فعالاً في حماية البيئة من التلوث الصادر عن هذه المؤسسات، استناداً الى القواعد القانونية والوسائل الإدارية المتاحة، بهدف تحقيق النفع العام ومنع حصول هذه الاضرار والتقليل من نشاطها.

الكلمات المفتاحية: السلطة الإدارية– البيئة– المؤسسات ذات الانشطة الخطرة– الجزاءات الإدارية– الهيئات المركزية– الهيئات المحلية.

Abstract

The frame work of applying constitutional dispositions related to free trade and industry, many classified establishments that assure good development rhylum was built, however these facilities had negative infects on environment such as different kinds of pollution and their harmful consequences in this regard the administrative authority has general prerogatives to protect environment including the power to make administrative, regulations against activities of polluting establishment. Administrative and authority plays through its regulation activity important roles in protecting environment against polluting facilities on the basis of legal rules and administrative means. The aim of such framework is to assure general interested prevent harmful damage reduce their impacts.

Keywords: administrative authority- environment, classified establishments- central authorities- local authorities- administrative penalties.

المقدمة

تلعب السلطات الإدارية دوراً حاسماً في حماية البيئة من الانشطة الخطرة من خلال التنظيم والترخيص للأنشطة الاقتصادية، ووضع ضوابط بيئية تفرض على المنشآت التزامها، والمراقبة والتفتيش المستمر

لضمان الامتثال، بالإضافة الى اتخاذ الإجراءات الوقائية والعقابية مثل سحب التراخيص وفرض الغرامات وتشجيع البحث والتطوير في التقنيات الصديقة للبيئة ، اذ تدخل التراخيص الإدارية – من ضمن الآليات الوقائية المتبعة التي تمنح الادارة الحق في الرقابة المسبقة على المشاريع والانشطة التي قد تشكل خطراً على البيئة، مما يسمح بمنع الأضرار المحتملة قبل حدوثها. أما دور المنشآت فتعمل على تقديم التقارير الدورية، لتقييم التأثيرات البيئية للمشاريع والخطط المقترحة –اضافة الى تقييم حلولاً لتجنب أو تقليل الآثار السلبية، وبالتالي تضع الادارة شروط ومعايير بيئية للمنشآت من الواجب اتباعها ومنها تقليل الانبعاثات ، والتخلص من النفايات، كما وتعمل الادارة على متابعة تطبيقها بصفة دورية، والهدف الأساس من ذلك هو لتشجيع استخدام التقنيات النظيفة لتقليل التلوث البيئي والحد من انتشار الأنشطة الخطرة.

هيكلية البحث:

سوف نقسم هذا البحث إلى مطلبين وفرعين .

مشكلة البحث:

يُعدّ التلوث البيئي إحدى المشكلات الهامة التي تواجه الانظمة القانونية المختلفة، لما ينتج من آثار سلبية على البيئة وكافة الكائنات الحية بوجه عام.

وتضمنت معظم هذه الانظمة تشريعاتها البيئية العديد من الآليات الإدارية لمواجهة بما يسمى (الانشطة الخطرة)

اذ تتبلور اشكالية البحث في أمرين أساسيين:

أولاً: الى أي مدى يُعد تدخل السلطة الإدارية في مجال الضبط البيئي هو عاملاً مؤثراً في حماية البيئة من مضار الانشطة الخطرة.

ثانياً: رصد وتحليل هذه الآليات بوجه عام.

أهداف البحث:

إن ما يجعلنا ان نختار موضوع البحث:

هو لبيان المفهوم القانوني للبيئة، والتلوث البيئي، والإجراءات الخاصة بها، والحد من آثارها.

منهج البحث:

اتبعنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي والمقارن في دراسة القوانين وأحكام القضاء والفقه.

المطلب الأوَّل

ماهية البيئة

البيئة هي النظام المعقد والشامل لكل ما يحيط بالكائنات الحية، بما في ذلك العناصر الحية وغير الحية، مثل الهواء والماء والأرض والكائنات الحية والطبيعة، بالإضافة الى العلاقات المتبادلة بين هذه المكونات تشمل البيئة لكل الظروف المحيطة بالإنسان وتؤثر في نموه وتطوره، سواء كانت طبيعية أو مشيدة بفعل الانسان.

وللحديث أكثر عن هذا الموضوع لابد لنا أن نقسم هذا المطلب الى فرعين:

الفرع الأول: المفهوم القانوني للبيئة ويليه الفرع الثاني: الأسس القانونية المتبعة في حماية البيئة.

الفرع الأول

المفهوم القانوني للبيئة

ان المفهوم القانوني للبيئة يهدف الى حماية البيئة والحد من آثار الأنشطة البشرية من خلال تنظيم القواعد والمعاهدات واللوائح، بهدف تحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية وحماية الموارد الطبيعية ، وضمان استدامة الحياة للأجيال الحالية والمستقبلية، لذا ولبيان المفهوم القانوني للبيئة لابد لنا ان نقسم هذا الفرع الى :

أولاً:- تعريف البيئة، وثانياً: التلوث البيئي، ثالثاً: التدهور البيئي.

أولاً: تعريف البيئة :

تعرّف البيئة لغة: "هو المنزل والمقام، وقد جاء في معجم لسان العرب لابن منظور، باء الشيء يبوء، يبوأ أي/جمع وتبوأ، نزل وأقام، ويُقال تبوأ فلاناً بيتاً أي اتخذه منزلاً"[١].

أما اصطلاحاً تعرف البيئة: هي مقطع اغريقي OIKos : " انها ذلك الركيز الذي يمارس فيه البشر

(١) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الاول، بيروت، ١٩٩٤، ص٣٩.

مختلف أنشطة حياتهم، وتمثل كافة الكائنات الحية من حيوان ونبات والتي يتعايش معها الانسان"[١].

أما المشرع العراقي، فقد عرف البيئة وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على أنها: "المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"[٢].

وعرف المشرع الاماراتي البيئة: "المحيط الحيوي الذي تتجلى فيه مظاهر الحياة بأشكالها المختلفة"[٣].

كذلك المشرع المصري عرف البيئة وفقاً للمادة(١) فقرة (١) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على أنها: "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية، وما يحتويه من مواد، وما يحيط به من هواء وماء وما يقيمه الانسان من منشآت"[٤].

وجاء في قانون حماية البيئة الأردني المرقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ في المادة (٢) من القانون وعرف البيئة على أنها: "المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط من هواء وماء وتربة وتفاعلات أي منها وما يقيمه الانسان من منشآت فيه"[٥].

وحدد المشرع البحريني مفهوم البيئة في المادة (٢) من المرسوم المعدل بقانون رقم(٢١) لسنة ١٩٩٦ على انها: "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية، من انسان وحيوان ونبات وكل ما يحيط به من هواء وماء وتربة وما يحتويه من مواد صلبة او سائلة أو غازية والاشكال المختلفة من الطاقة وأية منشآت ثابتة او متحركة يقيمها أو يعمل فيها الانسان"[٦].

أما المشرع الفرنسي، فقد حدد مفهوم البيئة في القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٦ المتعلق بحماية الطبيعة المعدل في (٣٠) مارس لسنة ٢٠١٧، حيث جاء في المادة الأولى منه على أن البيئة "مجموعة من العناصر الطبيعية لفصائل الحيوانية والنباتية، والهواء والأرض، والثروة المنجمية، والمظاهر الطبيعية

(١) م.م زينب عبد الكاظم حسن، دور الضرائب الخضراء في الحد من التلوث البيئي في العراق، دراسة مقارنة، بحث منشور ، مجلة جامعة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد(١) العدد (١)، ٢٠٢٠، ص٢٠٩.

(٢) انظر المادة (٢) فقرة (٥) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) انظر المادة (١) من قانون اتحادي امارات المرقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ في شأن حماية البيئة وتنميتها.

(٤) انظر المادة(١) فقرة (١) من قانون البيئة المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤.

(٥) انظر المادة(٢) من قانون حماية البيئة الاردني رقم(٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

(٦) انظر المادة (٢) من المرسوم البحريني المعدل بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦.

المختلفة"[١].

بينما عرف النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربي لعام ١٩٩٧ البيئة على انها : "كل ما يحيط بالإنسان من ماء وهواء ويابسة او فضاء خارجي وكل ما تحتويه هذه الأوساط من جماد ونبات وحيوان واشكال مختلفة من الطاقة ونظم وعمليات طبيعية وانشطة بشرية"[٢].

وأخيراً عرف مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية في ستوكلهم سنة ١٩٧٢ على ان البيئة: "رصيد الموارد المادية والاجتماعية المُتاحة في وقتٍ ما، وفي مكان ما، لإشباع حاجات الانسان وتطلعاته"[٣].

وبالتالي نرى أن قانون البيئة العراقي والقوانين محل المقارنة قد جاءت بمجملها متقاربة من حيث المفهوم، وأوضحت على أن البيئة محل الحماية القانونية تتكون من عنصرين أساسيين أولهما: العناصر الطبيعية التي خلقها الله عز وجل. وثانيهما: العناصر الصناعية التي صنعها الانسان وأوجدها في البيئة، وهي تشمل كل ما أوجده تدخل الانسان وتعامله مع المكونات الطبيعية للبيئة، كالمدن والمصانع والمعالم.

ويعرف الباحث البيئة : هو النظام الذي يتعايش معهُ جميع الأحياء، ويشمل الكائنات الحية مثل النبات والحيوان والغير حية كالهواء والماء والتربة. تعمل هذه الأنشطة بشكل طبيعي، وتؤثر بشكل مباشر في حياة الكائنات الحية وتشكل المحيط الذي تعيش فيه هذه الكائنات وتتفاعل معه.

ثانياً : التلوث البيئي

يهدد التلوث البيئي بكافة صوره البيئة بوجه عام، الأمر الذي يساهم بدرجة أو بأخرى في اثارة العديد من المخاطر البيئية، وقد برزت مشكلة التلوث وتعاظم خطرها مع تقدم الصناعة واستخدام الآلات الحديثة وأسلحة الحرب المدمرة على نطاق واسع. وكانت الدول الصناعية الكبرى سباقة الى اكتشاف المشكلة ومخاطرها والبحث عن الحلول المناسبة لمعالجتها، كما كانت سباقة في إحداث التلوث والإخلال بالتوازن البيئي.

لذا يمكن أن نعرف التلوث البيئي اصطلاحاً بأنه: "كل تغير كمي او كيفي في مكونات البيئة الحية

(١) انظر مصطلح البيئة في القانون الفرنسي رقم (١٩) لسنة ١٩٧٦ المتعلق بحماية الطبيعة والمعدل في ٣٠ مارس لسنة ٢٠١٧.

(٢) انظر: المادة (١) فقرة(١) من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣ في ١٤٢١/٢/٤هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ بتاريخ ١٤٢١هـ في ١/٢٦.

(٣) للمزيد من التفاصيل: غونتر هاندل، اعلان مؤتمر الامم المتحدة بشأن البيئة البشرية(اعلان ستوكهلم) ١٩٧٢ واعلان ريو بشأن البيئة ١٩٩٢ المنشور على الرابط: Legal. Un. Org/avl/pdf/hd/dunce/dunce

وغير الحية ولا تقدر الأنظمة البيئية على استيعابه دون أن يختل توازنه مهما كان نوعه أو أي جزء منه مما ينتج عنه مخاطر تؤثر في الصحة[١].

وعرف المشرع العراقي (تلوث البيئة) وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على انه: "وجود أي من الملوثات المؤثرة في البيئة بكمية او تركيز أو صفة غير طبيعية تؤدي بطريق مباشر او غير مباشر الى الاضرار بالإنسان او الكائنات الحية الأخرى أو المكونات اللاحياتية التي توجد فيها"[٢].

أما المشرع الاماراتي فقد عرف (التلوث البيئي) وفقاً لقانون اتحادي رقم(١٤) لسنة ١٩٩٩ في شأن حماية البيئة وتنميتها على انه: "التلوث الناجم بشكل طبيعي أو غير طبيعي ناتج عن قيام الانسان بشكل مباشر او غير مباشر إرادي أو غير إرادي بإدخال أي من المواد والعوامل الملوثة في عناصر البيئة الطبيعية، والذي ينشأ من جرائه أي خطر على صحة الانسان أو الحياة النباتية او الحيوانية أو أذى للموارد والنظم البيئية"[٣]

وحدد المشرع البحريني (مفهوم التلوث) في المادة (٢) فقرة (٤) من قانون البيئة على انه: "يتواجد في البيئة أي من المواد أو العوامل الملوثة بكميات او صفات لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر، وحدها او بالتفاعل مع غيرها الى الإخلال بالتوازن البيئي أو الاضرار بالصحة العامة، أو تؤثر بأية صفة على الاستمتاع بالحياة او الاستفادة من الموارد والممتلكات"[٤].

بينما المشرع المصري في المادة (١/فقرة٧) من قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ عرف معنى التلوث البيئي على أنه: "ما قد يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر الى الإضرار بالكائنات الحية أو في خواص المنشأة او يؤثر على ممارسة الانسان لحياته الطبيعية"[٥].

وأخيراً المشرع الكويتي، فقد جاء في المادة(١) من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠١٤ المعدل بالقانون رقم (٩٩) لسنة ٢٠١٥ وعرف التلوث البيئي على انه: "كافة الأنشطة البشرية والطبيعية التي تساهم في تواجد أي من المواد او العوامل الملوثة في البيئة بكميات أو صفات لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير

(١) د. عماد محمد ذياب، البيئة حمايتها، تلوثها، مخاطرها، ط١، دار الصفاء، الاردن- عمان، ٢٠٠٥، ص٣٦-٣٧.

(٢) انظر: المادة(ثامنا) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) انظر المادة (١) من قانون اتحادي امارات المرقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ في شأن حماية البيئة وتنميتها.

(٤) انظر المادة (٢) فقرة(٤) من المرسوم البحريني المعدل بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦.

(٥) انظر المادة(١) فقرة (٧) من قانون البيئة المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل بقانون سنة ٢٠٠٩. مشار اليه م.م مؤيد جبار محمد، الضمانات الدولية والوطنية للجريمة البيئية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة،4675-2527 -issue ، ص١٢٩.

مباشر وحدها (او بتفاعل مع غيرها) الى الإضرار بالصحة العامة أو القيام بأعمال وأنشطة قد تؤدي الى تدهور النظام البيئي الطبيعي أو تعيق الاستمتاع بالحياة أو الاستفادة من الممتلكات الخاصة والعامة"[١].

وبالتالي نرى أن المشرع الكويتي قد وضع مفهوم اكثر تطوراً للتلوث البيئي من حيث شمل جميع الأنشطة البشرية والطبيعية التي تساهم في تواجد المواد أو العوامل الملوثة بكميات او صفات لمدة زمنية محددة، وقد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر (وحدها او بتفاعل مع غيرها) للإضرار بالصحة العامة.

ثالثاً : التدهور البيئي

ان تدهور البيئة هو نتيجة استنزاف مواردها وتدمير أنظمتها البيئية، وتلوثها وانقراض الحياة البرية، إذ يحدث هذا الضرر البيئي ليشمل تدهور جودة الهواء والماء والتربة والموارد الطبيعية، وذلك بسبب الأنشطة البشرية او العوامل الطبيعية. يُعد من التهديدات الرئيسة التي تواجه كوكب الأرض.

فقد عرف المشرع العراقي في المادة (١٤) من قانون حماية البيئة المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ (الكارثة البيئية) : "هو الضرر الجسيم الذي يلحق بالبيئة الذي لا تكفي القدرات الاعتيادية للدولة لمعالجة نتائجه او السيطرة عليه"[٢].

أما المشرع البحريني فقد عرف التدهور البيئي أنه: "هو التأثير على أحد مقومات البيئة الطبيعية مما يقلل من قيمتها التاريخية والحضارية والاقتصادية او يؤدي الى الاضرار بالكائنات الحية التي تعيش فيها أو تعتمد عليها، او يؤدي بصفة عاجلة أو آجلة الى أي أضرار بالبيئة أو بإمكانيات الاستفادة منها أو يغير من طبيعتها"[٣].

وكذلك عرف المشرع العماني تدهور البيئة "التأثير على البيئة بما يقلل من قيمتها أو يغير من طبيعتها أو يستنزف مواردها"[٤].

وأخيراً عرف المشرع الكويتي التلوث الجسيم "هو مصدراً للتدهور البيئي إذا كان من شأنه الحيلولة دون الاستمتاع بالحياة او الحد من الاستعمال المعتاد للأموال الخاصة، أو الممتلكات العامة كالطرق والمباني

(١) انظر المادة(١) من القانون الكويتي المرقم (٤٢) لسنة ٢٠١٤ والمعدل بالقانون رقم(٩٩) لسنة ٢٠١٥.

(٢) انظر: المادة(١٤) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) انظر: الفقرة الخامسة من المادة الثانية من قانون البيئة البحريني المرقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) انظر: المادة الاولى من المرسوم السلطاني لدولة عمان المرقم(١١٤) لسنة ٢٠٠١..

الحكومية والمستوصفات وغيرها"[١].

تحليلاً لما تقدم : يعد بيان مفهوم التلوث البيئي، والتدهور البيئي ، نجد بأن التلوث البيئي هو أوسع نطاقاً من التدهور البيئي، وذلك لأن الأخير مرتبط بالعناصر الطبيعية للبيئة، ويمثل المظهر الأكثر خطورة من مظاهر التلوث البيئي.

الفرع الثاني
الأسس القانونية المتبعة في حماية البيئة

تعتمد الأسس القانونية لحماية البيئة على عدة ركائز متنوعة وفقاً لنطاق التنظيم، فعلى المستوى الدولي تستمد الحماية أساسها من الاتفاقيات الدولية[٢]، بينما تستمد أساسها القانوني على المستوى الداخلي من الدساتير والتشريعات المحلية، لذا نقسم هذا الفرع الى نقطتين، الأولى– القوانين المحلية، الثانية– الدساتير.

أولاً : القوانين المحلية

نصت المادة(١) فقرة(ثامنا) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ حول تلوث البيئة على أنه: "وجود أي من الملوثات المؤثرة في البيئة بكمية او تركيز او صفة غير طبيعية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر الى الاضرار بالإنسان أو الكائنات الحية الأخرى أو المكونات اللاحياتية التي توجد فيها"[٣].

وكذلك أشارت الفقرة الثالثة عشر من نفس المادة (١) حول المواد الخطرة على أن: "المواد التي تضر بصحة الانسان عند إساءة استخدامها أو تؤثر تأثيراً ضاراً في البيئة مثل العوامل المضرة أو المواد السامة أو القابلة للانفجار أو الاشتعال أو ذات الاشعاعات المؤذية او الممغنطة"[٤].

كما حرص المشرع البحريني من جانبه على تنظيم شؤون البيئة وآليات حمايتها وفقاً للمرسوم بقانون رقم(٢١) لسنة ١٩٩٦، وهذا ما نجده في المادة (٦) من القانون ونصت على: "لا يجوز لأي شخص أو مشروع استخدام البيئة في أي نشاط يلوث البيئة او يسهم في تدهورها، أو يلحق ضرراً بالموارد الطبيعية أو

(١) انظر المادة(١) من القانون الكويتي المرقم (٤٢) لسنة ٢٠١٤ والمعدل بالقانون رقم(٩٩) لسنة ٢٠١٥.

(٢) نذكر هذه اتفاقيات:– اتفاقية باريس المتعلقة بحماية التراث الثقافي والعالمي سة ١٩٧٢، اتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون لسنة ١٩٨٥، الاعلان العالمي لحماية البيئة لسنة ١٩٨٩، اتفاقية ريودي جانزو ١٩٩٢، اتفاقية التغيرات المناخية لمزيد من التفاصيل: مراجعة د. مريم ينت حسن ال خليفة، البيئة وانظمتها، وتحسين البيئة، جامعة البحرين، ط١، ٢٠١٠، ص٥٨–٥٩.

(٣) انظر: المادة(١) فقرة (٨) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٤) انظر: المادة(١) فقرة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

الكائنات الحية او يخل أو يمنع الاستخدام أو الاستعمال او الاستغلال الرشيد والمشروع للبيئة"[١].

كما نصت المادة (١٩) من القانون المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ على: "يلتزم كل شخص طبيعي او اعتيادي عام أو خاص بتقديم دراسة تقويم التأثير البيئي للمنشأة او المشروع الى لجنة الإدارة المختصة أو الجهة المانحة للترخيص قبل البدء في تنفيذ المشروع، ويكون إجراء الدراسة وفقاً للعناصر والتصميمات والموافقات والأسس والأعمال النوعية التي يصدرها جهاز شؤون البيئة بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة، وتلتزم الجهات الإدارية المختصة بتقديم خرائط للمناطق الصناعية توضح أنواع الصناعات المسموح بها حسب الاعمال البيئية"[٢].

وبالتالي تكمن أهمية البيئة في القوانين المحلية في حماية صحة الانسان والموارد الطبيعية وتوفير أساس للنمو المستدام وضمان العدالة البيئية، والحد من التلوث والامراض المرتبطة به، إذ تعمل القوانين المحلية على تنظيم سلوك الأفراد والشركات وتحديد مسؤولياتهم تجاه البيئة، وفرض العقوبات على المخالفين مما يساهم في الحفاظ على جودة الهواء والماء والتربة.

ثانياً: الدساتير

إن الحماية الدستورية للبيئة تعني النص في الدساتير على حق الأفراد في بيئة سليمة وواجب الدولة في الحفاظ عليها وهو ما نشأ عن تزايد الوعي البيئي بعد مؤتمر ستوكهلم عام ١٩٧٢ مما دفع العديد من الدول لتبني هذه الحماية في دساتيرها كضمانة أساسية لحياة صحيحة.

وبالتالي جاء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

في نص المادة (٣٣) على أنه: "لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة وأن تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليها"[٣].

وفي هذا المجال نصت الفقرة (ح) من المادة التاسعة من الدستور البحريني الصادر سنة ١٩٧٣ والمعدل لسنة ٢٠٠٢ على ان: "تأخذ الدولة التدابير اللازمة لصيانة البيئة والحفاظ على الحياة الفطرية"[٤].

وقد أردف المشرع البحريني في المادة السادسة من قانون تنظيم شؤون البيئة وآليات حمايتها المرقم

(١) انظر: المادة(٦) من المرسوم البحريني بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦.

(٢) انظر: المادة(١٩) من القانون المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) انظر: المادة (٣٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤) انظر: المادة التاسعة من دستور دولة البحرين لسنة ٢٠٠٢.

(٢١) لسنة ١٩٩٦ والمذكور آنفاً على سبيل المثال على أنه: "لا يجوز لأي شخص أو مشروع استخدام البيئة في أي نشاط يلوث البيئة او يسهم في تدهورها او يلحق ضرراً بالمواد الطبيعية او الكائنات الحية او يخل او يمنع الاستخدام او الاستعمال او الاستغلال الرشيد والمشروع للبيئة"[١].

وكذلك نصت المادة (٤٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أنه: "لكل شخص الحق في بيئة سليمة وحمايتها واجب وطني وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها"[٢].

وأردف نص المادة (١٩) من القانون المصري الخاص بحماية البيئة سالف الذكر المرقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ بشأن حماية البيئة على انه: "يلتزم كل شخص طبيعي او اعتيادي عام او خاص بتقديم دراسة تقويم التأثير البيئي للمنشأة او المشروع الى الجهة الإدارية المختصة او الجهة المانحة للترخيص قبل البدء في تنفيذ المشروع، ويكون إجراء الدراسة وفقا للعناصر والتصميمات والمواصفات والأسس والأعمال النوعية التي يصدرها جهاز شؤون البيئة بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة، وتلتزم الجهات الإدارية المختصة بتقديم خرائط للمناطق الصناعية توضح أنواع الصناعات المسموح بها حسب الأعمال البيئية"[٣].

من جانب آخر، حرص المشرع الدستوري في سلطنة عمان بالتأكيد على حماية البيئة، فجاء في نص المادة (١٢) من الدستور العماني رقم(١٠١) لسنة ١٩٩٦ على أنه: "تعني الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وتسعى لتوفير الرعاية الصحية لكل مواطن وتشجع على إنشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلاج الخاصة بإشراف من الدول وفقاً للقواعد التي يحددها القانون كما تعمل على المحافظة على البيئة وحمايتها ومنع التلوث عنها"[٤].

وأخيراً فقد حرص المشرع الدستوري الفرنسي في نص المادة (٣٤) من الدستور الحالي الصادر في سنة ١٩٥٨ والمعدل في سنة ٢٠٠٨ على ضبط المبادئ والقواعد اللازمة لحماية البيئة، كما يُعد الإصلاح الدستوري الصادر في الأول من مارس لسنة ٢٠٠٥ في فرنسا هو أساساً ملزماً للسلطات العامة والإدارية في مجال حماية البيئة هو الأمر الذي اقره قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث أسس قضاءهُ مسؤولية الأشخاص العامة على أساس الخطأ، وأقر مبدأ التعويض عن الاضرار الناتجة عن انفجار حدث سنة

(١) انظر: المادة السادسة من قانون تنظيم شؤون البيئة البحريني رقم(٢١) لسنة ١٩٩٦.

(٢) انظر: المادة (٤٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٣) انظر: المادة (١٩) من قانون حماية البيئة المصري رقم(٩) لسنة ٢٠٠٩.

(٤) انظر: المادة (١٢) من الدستور العماني رقم (١٠١) لسنة ١٩٩٦ المعدل.

٢٠٠١ وما ترتب على ذلك من إصدار الحق للإنسان في العيش في بيئة خالية من التلوث[١].

تحليلاً لما تقدم :

نرى بأن القانون العراقي والقوانين محل المقارنة قد جاءت باهتمام واضح بحماية البيئة على المستويين الدستوري والتشريعي، والهدف من ذلك هو لتوفير إطار قانوني ملزم للدولة والمواطنين بحماية الموارد الطبيعية، وضمان حقوق الانسان في بيئة صحية ووضع أسس قانونية لمكافحة التلوث والتدهور البيئي مما يدعم التنمية المستدامة ويحافظ على التنوع البيولوجي للأجيال القادمة.

المطلب الثاني

الهيئات الإدارية المختصة في حماية البيئة من التلوث

اخضع القانون النشاطات الخطرة على البيئة للرقابة البيئية، ولتحقيق الهدف من هذه الرقابة فقد توزعت المسؤولية على عدة جهات، اذ لم يقتصر الأمر على المراقب البيئي فحسب، وإنما وضع المشرع واجبات التوجيه والاتصال المباشر من قبل السلطات المركزية المتمثلة بالوزارة أو مجالس المحافظات المختصة في حماية البيئة، وللحديث اكثر عن هذا الموضوع، لابد لنا أن نقسم هذا المطلب الى، الفرع الأول: السلطات المركزية المختصة بحماية البيئة، ويليه الفرع الثاني: الآليات القانونية المتبعة في حماية البيئة من الأنشطة الخطرة.

الفرع الأول

السلطات المركزية والمحلية المختصة بحماية البيئة

حرصت أغلب الدول المتحضرة على حماية البيئة، من خلال سلطاتها المركزية المتمثلة بالوزارة أو مجالس المحافظات المختصة بحماية البيئة، حيث تختص بدراسة السبل الكفيلة بالحفاظ على سلامة البيئة ورفع التلوث، وكذلك اعداد مشروعات للقوانين واللوائح التي تنظم عمل هذه الأنشطة الخطرة، وضرورة حماية البيئة من إضرارها.

وبالتالي سوف نوضح هذه الهيئات والسلطات في كل من العراق والقوانين محل المقارنة وفقاً للآتي :

(١) د. احمد حامد البدري، الحماية القانونية للبيئة في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، معهد الادارة العامة، ٢٠١٠، ص٢٣.

أولاً : السلطة المركزية المختصة بحماية البيئة في العراق

إن السلطة المختصة في حماية البيئة في العراق هي مجلس حماية وتحسين البيئة، وكذلك وزارة البيئة، لذا سوف نتناولها كالآتي:-

أ- مجلس حماية وتحسين البيئة :

جاء في قانون حماية البيئة المرقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى نصاً على تأسيس هذا المجلس[١]، وبين فيه تشكيلة هذا المجلس برئاسة وزير الصحة آنذاك، والمهام المناطة لسير العمل فيه واختصاصه[٢].

وبموجب القانون الآنف الذكر بقي المجلس هو الجهة المختصة بحماية وتحسين البيئة، ويملك اختصاصات عديدة في القيام بمهام المجلس، الى أن صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم(٤٤) لسنة ٢٠٠٣ والذي نص على انه: "يتم بموجب هذا الأمر الغاء مجلس حماية وتحسين البيئة التابع لمجلس الوزارة في ظل نظام الحكم السابق.

وفعلاً وبموجب هذا النص تم الغاء مجلس حماية وتحسين البيئة والحاقه بوزارة البيئة[٣]، ولكن هذا الأمر لم يدم طويلاً ، فقد صدر قانون وزارة البيئة العراقي المرقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ وعاود العمل بالمواد المتعلقة بأمور المجلس في قانون حماية وتحسين البيئة رقم(٣) لسنة ١٩٩٧ المعدل، حيث جاء في نص المادة (١٣) من القانون المذكور أعلاه بإلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقتة ذي الرقم(٤٤) لسنة ٢٠٠٣[٤]، وتأكد دور المجلس في اطار نصوص قانون حماية وتحسين البيئة النافذ رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩، اذ جاء في الفصل الثاني من هذا القانون، تحت عنوان مجلس حماية وتحسين البيئة، تأسيس وتشكيل، وحدد الصلاحيات والاختصاصات المناطة بالمجلس ويرتبط بوزارة البيئة، ويمثله رئيس المجلس أو من يخولهُ[٥].

يتألف المجلس من وزير البيئة رئيساً والوكيل الفني للوزارة نائب للرئيس ومدير عام من الوزارة عضواً ومقرراً، وكذلك من عضوية ممثل عن معظم الوزارات على أن يكون بعنوان مدير عام في الأقل، ومن دائرة

---

(١) انظر: المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى.

(٢) انظر: المادة (٤) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى.

(٣) انظر: القسم (٣) ف (٢) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٣. نقلاً عن جريدة الوقائع العراقية، بالعدد ٤٠٢٠ المنشور بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٩.

(٤) انظر: المادة (١٣) من قانون وزارة البيئة العراقي المرقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨. نقلاً عن جريدة الوقائع العراقية ذي العدد ٤٠٩٢ بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٠.

(٥) انظر: المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.

او جهة ذات علاقة بحماية البيئة، ومن ذوي الخبرة في هذا المجال.

وكذلك من عضوية ممثل عن أمانة بغداد والهيئة العراقية للسيطرة على مصادر النشاط الاشعاعي، وأحد الخبراء في حماية البيئة يسميه الوزير، وموظف من الوزارة يسميه الوزير سكرتيراً للمجلس[١].

حيث يمارس مجلس حماية وتحسين البيئة بموجب القانون النافذ مجموعة من الاختصاصات لتحقيق أهدافه وهي[٢]:

١- تقديم المشورة في الأمور البيئية المعروضة عليه.

٢- إبداء الرأي في الجوانب البيئية للخطط والمشاريع والبرامج الوطنية المعدة من الوزارات والجهات المعنية قبل إقرارها ومتابعة تنفيذها.

٣- التنسيق مع الوزارات والجهات المعنية في اعداد البرامج المحلية الخاصة لحماية الطبيعة ومتابعة تنفيذها.

٤- إبداء الرأي في العلاقات العربية والدولية المتعلقة بشؤون البيئة.

٥- إبداء الرأي في الخطة الوطنية وخطط الوزارات والجهات المعنية لحماية البيئة وتقويم اعمالها.

٦- إبداء الرأي في التشريعات ذات العلاقة بالبيئة ومشاريعها.

٧- تقويم أعمال مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظات.

٨- التعاون مع الوزارات والجهات المعنية في اعداد قائمة المواقع التراثية والطبيعية والثقافية والترشيح لقائمة التراث العالمي.

٩- إبداء الرأي في التقرير السنوي لحالة البيئة في جمهورية العراق قبل رفعهُ الى مجلس الوزراء.

ب- وزارة البيئة :

تأسست وزارة البيئة العراقية بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٣ وبعدها صدر قانون وزارة البيئة المرقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، وألغي أمر سلطة الائتلاف المؤقتة[٣].

(١) انظر: المادة (٤) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.

(٢) انظر: المادة (٦) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.

(٣) انظر: المادة (٥) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.

وقد نص قانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ على أن "تؤسس وزارة تسمى وزارة البيئة تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها وزير البيئة او من يخوله"[١].

تهدف الوزارة الى حماية وتحسين البيئة للحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الاحيائي والتراث الثقافي والطبيعي والإقليمي بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في مجال حماية البيئة[٢].

وتسعى وزارة البيئة لتحقيق أهدافها من خلال اقتراح السياسات العامة لحماية البيئة من التلوث والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الأقاليم والمحافظات واعداد الأنظمة وإصدار التعليمات الخاصة بالمحددات البيئية ومراقبة سلامة تنفيذها ودراسة الاتفاقيات والمعاهدات العربية والإقليمية والدولية، والنظر في القضايا والمشاكل البيئية، ومتابعة الاستخدامات القائمة والمقترحة للموارد الطبيعية، ومتابعة لسلامة البيئة وتحسينها وإجراء المسوحات البيئية والفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية[٣].

وإبداء الرأي بصلاحية المواقع الخاصة بالمشاريع من الناحية البيئية، واعداد ونشر وتشجيع الدراسات والبحوث الخاصة بحماية وتحسين البيئة، ونشر الوعي والثقافة البيئية، وإقامة وتشجيع الندوات التدريسية الخاصة، واعداد تقرير سنوي عن حالة البيئة في العراق، والحفاظ على التراث الطبيعي والثقافي، ودراسة تقرير الأثر البيئي، والعمل على حماية الطبيعة والمواقع الطبيعية المسجلة وطنياً ، وإقامة وإدارة المحميات الطبيعية ، وبناء قواعد معلومات بيئية وادامة تحديثها، واتخاذ الوسائل اللازمة لحماية البيئة والانسان من مخاطر الاشعاع، ووضع أسس للإدارة السليمة للمواد الكيمياوية والاحيائية والنفايات الضارة، واعداد المشروعات والقوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بحماية البيئة ، واعتماد المكاتب والجهات الاستشارية والمختبرات في اعداد تقرير الأثر البيئي[٤].

أما الوزير هو الجهة الأعلى في الوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياسة الوزارة ويمارس الرقابة على أنشطتها وفعاليتها، وتصدر عنه التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر في كل ما له علاقة بعمل الوزارة وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والفنية والمالية والتنظيمية[٥].

---

(١) انظر: المادة (٤) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.

(٢) انظر: المادة (٣) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) انظر: المادة (٤) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) انظر: المادة (٤) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.

(٥) انظر: المادة (٥) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً: السلطة المركزية المختصة بحماية البيئة في مصر.

ان الحكومة المصرية خصصت وزارة للتنمية الإدارية، والبيئية ويمكن ان نتناولهما وفقاً للآتي:-

أ- جهاز شؤون البيئة :

يقتضي الحديث عن جهاز شؤون البيئة عدة أمور ومنها الهيكل التنظيمي واختصاصاته والصلاحيات المعطاة له لمباشرة هذه الاختصاصات :-

١- رئيس الجهاز :

يعين رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح الوزير المختص لشؤون البيئة وعرض على رئيس مجلس الوزراء، ويتضمن قرار تعينهُ المعاملة المالية له[١]، وطبقاً لما قررتهُ اللائحة التنفيذية بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥، فانه يكون مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الجهاز، والقرارات التي يتخذها مجلس ادارتهُ[٢].

٢- مجلس إدارة الجهاز :

يُعد مجلس إدارة الجهاز هو السلطة العليا المهيمنة على شؤون وتصريف أموره ووضع السياسة العامة التي يسير عليها، وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازماً لتحقيق الأهداف التي انشأ من أجلها وفي اطار الخطط القومية[٣].

وقد يشكل هذا المجلس برئاسة الوزير المختص بشؤون البيئة، وفي حالة غياب رئيس مجلس إدارة الجهاز او وجود مانع لديه يحل محله في مباشرة اختصاصاتهُ نائب رئيس مجلس الإدارة ، ويمثل رئيس مجلس الإدارة الجهاز في علاقته بالغير وأمام القضاء.

ويكون الرئيس التنفيذي للجهاز مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الجهاز وقرارات مجلس الإدارة[٤].

وبالتالي فإن لمجلس إدارة الجهاز اختصاصات عديدة، وهي الموافقة على الخطط لحماية البيئة، منها

(١) انظر: المادة (٢) من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المصري.

(٢) انظر: المادة (٥) من اللائحة التنفيذية للقانون المصري رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥.

(٣) انظر: المادة (٤) من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المصري.

(٤) انظر: المادة (٥) من قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المصري.

خطة الطوارئ البيئية ضد الكوارث، واعداد لمشروعات القوانين المتعلقة بالبيئة، والموافقة على المشروعات التجريبية التي يضطلع بها الجهاز على سياسة التدريب البيئي وخططهُ على المعدلات والنسب الملائمة لضمان عدم تلوث البيئة، والموافقة على أسس وإجراءات تقيم التأثير البيئي للمشروعات، والاشراف على صندوق حماية وتنمية البيئة على الهيكل التنظيمي للجهاز وفروعه بالمحافظات، على اللوائح الداخلية ولوائح العاملين فيه، على مشروع الموازنة السنوية الخاصة بالجهاز، وكذلك تحديد ما يعرض من قراراته على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار من شأنه وفي جميع الأحوال على المجلس أن يضمن قراراته الخاصة تلك التي يرى عرضها على مجلس الوزراء دراسة تكاليف التنفيذ والنتائج المنتظر تحقيقها.

٣- الأمين العام لجهاز شؤون البيئة :

يُعد الأمين العام لجهاز حماية شؤون البيئة أحد العاملين بالوظائف العليا والذي يتم اختياره من قبل الوزير المختص بشؤون البيئة، وذلك بعد أخذ رأي الرئيس التنفيذي للجهاز، ويكون دوره معاونة رئيس الجهاز في مباشرة الاختصاصات التي أناطها به القانون، ويكون له رئاسة العاملين في الجهاز وله عليهم سلطة رئيس القطاع، وعمل الأمين العام تحت اشراف رئيس الجهاز، كذلك يتولى الأمين العام أمانة مجلس إدارة شؤون البيئة دون ان يكون له صوت معدود في المعادلات الا اذا كان عضواً في المجلس[١].

ب- وزارة الدولة لشؤون البيئة

على الرغم من انشاء وزارة متخصصة للاهتمام بشؤون البيئة في مصر، قد جاء في وقت قريب جداً، وذلك في أوائل يوليو عام ١٩٩٧، حيث تم تكليف أول وزير لشؤون البيئة بمجلس الوزراء بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٧٥) لسنة ١٩٩٧، ومنذ ذلك الحين تركز الوزارة بالتعاون مع كافة شركاء التنمية على تحديد الرؤية البيئية والخطوط العريضة للسياسات البيئية في مصر، بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٧٥) لسنة ١٩٩٧، يباشر وزير الدولة لشؤون البيئة الاختصاصات الآتية :

جميع سلطات واختصاصات الوزير المختص بشؤون البيئة المنصوص عليها في قانون البيئة رقم(٤) لسنة ١٩٩٤ ويكون له حق تمثيل جهاز شؤون البيئة في علاقته بالغير امام القضاء، وتطوير نظم العمل بجهاز شؤون البيئة وتدعيم قطاعاتهُ وإصدار القرارات اللازمة لذلك، الاتفاق والتنسيق والتعاون مع الوزارات والجهات الأخرى المعنية للعمل على تنفيذ احكام قانون البيئة ولائحتهُ التنفيذية، إصدار القرار الخاص بالهيكل الوظيفي لجهاز شؤون البيئة بعد اتباع القواعد والإجراءات الخاصة بذلك، وكذلك الاختصاصات

(١) د. عبد محمد مناحي المنوخ العازمي، الحماية الادارية للبيئة (دراسة مقارنة)، ط١، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩، ص٢٤.

المسندة الى الرئيس التنفيذي لجهاز شؤون البيئة في اللوائح والقرارات ما لم يفوضهُ الوزير في شيء منها[١].

نستنتج مما تقدم

١- بعد بيان الاختصاصات والصلاحيات المعطاة لمجلس حماية وتحسين البيئة في العراق ولوزارة البيئة، نجد بأن الأخير هي الجهة الإدارية المركزية التي تتمتع بصلاحيات إدارية واسعة في مجال حماية وتحسين البيئة، بينما دور مجلس حماية وتحسين البيئة هو استشاري ومنسق للأعمال والنشاطات المتعلقة بحماية البيئة.

ويقابله القانون المصري متفقاً على نفس الاتجاه، بأن الوزارة هي الجهة التي تسمح بصلاحيات إدارية واسعة، أما الجهاز لشؤون البيئة فيدخل بدور استشاري ومنسق.

٢- يختلف قانون حماية البيئة العراقي عن نظيرهُ المصري بالتشكيلات الخاصة لحماية وتحسين البيئة، من حيث ان مجلس حماية وتحسين البيئة في العراق يشكل برئاسة وزير البيئة والوكيل الفني للوزارة، ونائب الرئيس ومدير عام من الوزارة عضواً ومقرراً وممثل عن معظم الوزارات.

بينما نجد في قانون حماية البيئة المصري يشكل جهاز شؤون البيئة ويعين رئيساً للجهاز بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح من الوزير المختص لشؤون البيئة ويعرض على مجلس الوزراء، أما مجلس إدارة الجهاز فيشكل برئاسة الوزير المختص في حال غياب رئيس المجلس.

مضافاً لذلك يعين امين عام للجهاز لشؤون البيئة الذي يتم اختياره من قبل الوزير المختص بعد اخذ رأي الرئيس التنفيذي للجهاز. حيث يكمن دور امين المجلس هو معاونة رئيس الجهاز في مباشرة اختصاصهُ.

ثالثاً : السلطات المحلية المختصة بحماية البيئة في العراق والقوانين المقارنة

أشارت المادة (٧) (أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي على أنه "يؤسس في كل محافظة مجلس يسمى مجلس حماية البيئة في المحافظة، يرأسه المحافظ ويرتبط بالمجلس وتحدد مهامهُ وسير العمل فيه وتسمية أعضائهُ بتعليمات يصدرها رئيس المجلس[٢].

(١) انظر: المادة (٣) من القانون المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤.

(٢) انظر: المادة (٧) (أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

لذا نجد بأن السلطة المحلية تلعب دوراً أساسياً ومباشراً في حماية البيئة، من خلال تنفيذ القوانين البيئية وتشرف على تنفيذها، وتشارك في رسم السياسات البيئية بالتعاون مع الحكومة المركزية، خاصة من خلال مجالس المحافظات والأقسام المحلية المعنية، وكذلك تنفيذ التشريعات ومراقبة التلوث وإدارة الموارد المائية، والتعامل المباشر مع المواطنين لحل المشاكل البيئية.

أما في مصر ، حيث يشكل دور المجالس المحلية في التنيق والمتابعة والرقابة الميدانية وخاصة عبر ممثليها دوراً بارزاً من خلال متابعة المنشآت ومراقبة التلوث، حيث يقوم المجلس بتحليل المخلفات السائلة للمنشآت الصناعية، والتأكد من مطابقتها للمواصفات(١).

وكذلك تعمل المجالس المحلية بالتنسيق مع جهاز شؤون البيئة في لجان التقييم ودراسة التأثير البيئي(٢).

أما في القانون الجزائري فقد أشار الى الولي الذي يمارس صلاحياتهُ في حماية البيئة على المستوى المحلي من خلال حماية الصحة والأمن والنظافة والسكينة العمومية التي منحها إياه القانون باعتباره ممثلاً للدولة على صعيد الولاية.

وبالتالي فإن ألولي مكلف بالتنسيق مع مختلف مصالح الدولة العاملة في الولاية وتنشيط مراقبة أعمالها وإعطاء صلاحية التدخل في ميادين الصحة ورقابة ونوعية حماية البيئة، والوالي يعتبر حلقة وصل بين مختلف المصالح والهيئات الضبطية الإدارية المتواجدة على تربة الولاية(٣).

وأخيراً، تظهر أهمية وظيفة الولاية في قانون حماية البيئة الجزائري رقم (٣) في المواد (٨-١٩-٢١-٢٥) الذي مكن الولاية الى جانب السلطات المحلية الأخرى، والسلطة المكلفة بحماية البيئة، حيث تتلقى أي تبلغ يتقدم به الى شخص طبيعي أو معنوي يتضمن معلومات تفيد تعرض أحد المكونات البيئية لضرر أو مساس بسلامة البيئة، وتتخذ التدابير الوقائية اللازمة بهدف حماية البيئة والقضاء على التلوث أو الحد من أضراره(٤).

وبالتالي نرى أن المجالس المحلية في المحافظات تُعد الذراع التنفيذي الأساسي للجهات الإدارية المختصة لتطبيق قانون البيئة على أرض الواقع والرقابة والاشراف المباشر على المشروعات والمنشآت.

---

(١) انظر: المادة (٧١) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٢ المعدل.

(٢) انظر: المادة (٧) من نفس القانون المصري.

(٣) حمادي عبد الملك، الحماية المحلية واستراتيجية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الأساسية، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠١٠، ص١٥.

(٤) انظر: المواد (٨- ١٩- ٢١- ٢٥) من قانون حماية البيئة الجزائري رقم (١٠/٣)

الفرع الثاني

الآليات القانونية المتبعة في حماية البيئة من الأنشطة الخطرة

تضطلع الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة او ما يسمى بهيئات الضبط الإداري البيئي آليات قانونية متنوعة في مجال تطبيق السياسة الوقائية المتعلقة بالبيئة بشكل عام، ففي مجال مكافحة التلوث تلجأ الإدارة الى وضع قيود للمخلفات الضارة التي قد تنشأ عن ممارستها.

لذا سوف نقسم هذا الفرع الى عدة نقاط نوضح هذه الآليات، منها اولاً- الآليات والإجراءات الإدارية الوقائية لحماية البيئة، ثانياً- الآليات الرادعة للضبط الإداري البيئي، ثالثاً- الضمانات القانونية لمواجهة قرار الوقف.

أولاً: الآليات والإجراءات الإدارية الوقائية لحماية البيئة

وضع المشرع مجموعة من الإجراءات الوقائية لحماية البيئة، ومنها الترخيص، والحظر، والمنع، وسوف نوجزها وفقاً للآتي :-

(أ) نظام الترخيص وتطبيقاته .

يعرف الترخيص " هو تصرف إرادي انفرادي، يعبر عن السلطة الإدارية في تنظيم نشاط معين ويخضع الى منح الرخصة لإجراء التحقيق".

وكذلك يعرف الترخيص " هو الأذن الصادر عن الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين ويدرج هذا النظام في اطار وسائل الضبط الإداري بصفة عامة"[١].

لذا نرى أن الرخصة الإدارية في طبيعتها تُعد قراراً إدارياً أي تصرف إرادي انفرادي، وقد يصدر الترخيص من السلطة المركزية، كما في الترخيص بإقامة المتفجرات النووية أو من البلديات كما في حالة الترخيص بجمع ونقل القمامة ومعالجتها[٢].

وسوف يقتصر الحديث عن الأنشطة الخطرة وتطبيقاتها والإجراءات المتبعة في القانون العراقي والقوانين محل المقارنة لمنح التراخيص لهذه الأنشطة الخطرة، أو ما يسمى بالمنشأة المصنفة: "وهي تلك

(١) كرومي نور الدين، الوسائل القانونية لحماية البيئة نحو الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بو سعيدة، ٢٠١٦، ص٢٤.

(٢) د. احمد كحل، دور جماعات محلية في البيئة ، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، ٢٠١٤، ص٢٠٩.

المصانع والورش والمشاغل ومقالع الحجارة، والمناجم بصفة عامة. المنشآت التي يستعملها أو يملكها لكل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص، والتي قد تسبب في اخطار على الصحة العامة والأمن والفلاحة والأنشطة البيئية والمواد الطبيعية والمواقع والمعالم، أو قد تسبب في المساس براحة الجوار"[١].

ففي العراق تمنح التراخيص للمنشأة الخطرة من خلال إجراءات تحددها الجهة المختصة وتتضمن في بادئ الأمر تقديم طلب من الجهة المستفيدة للحصول على الترخيص مع استيفاء البيانات والمستندات المطلوبة، وعلى اثر ذلك تعمل الجهة المعنية بمنح الترخيص، بتحديد النشاط المراد ترخيصهُ بدقة لبيان ما اذا كان يقع ضمن الأنشطة الخطرة من عدمه، وكذلك تحديد الجهة الإدارية المسؤولة عن هذا النوع من الأنشطة والتي قد تكون جهة مركزية أو سلطة محلية. حيث تقدم دراسة جدوى فنية واقتصادية للنشاط ويعد جزءاً أساسياً من الطلب، يتضمن تفاصيل حول تكاليف الإنتاج ورأس المال والقوى العاملة، والالتزام بالاشتراطات الفنية والبيئية، واخيراً يتم الحصول على موافقة السلطة المحلية المسؤولة عن إصدار الترخيص التجاري اذا كان مستوفياً للمواصفات المطلوبة.

وتتنوع هذه الأنشطة في العراق، ومنها الأنشطة المرتبطة بالمواد الكيميائية الخطرة للتصنيع والتداول والتخزين وأي نشاط ثابت، وكذلك الأنشطة التي تطلق ملوثات في الهواء من مصادر ثابتة مثل المدخنات والتي تحتاج الى ترخيص ومراقبة[٢].

أما في قانون البيئة الكويتي، فقد حذا حذو المشرع العراقي، وعمل على منح الترخيص من خلال الهيئة العامة للبيئة التي تُعد الجهة الإدارية المختصة لمنح التراخيص والتحقق من كافة الشروط، ومنها التخزين وفحص المواد وارفاق المستندات المطلوبة والتحقق من المطابقة، وأخيرا تمنح الموافقة بعد استيفاء الشروط الخاصة بالترخيص[٣].

وكذلك القانون الاماراتي، فنص في الفقرة الأولى من المادة الرابعة عشر من قانون البيئة على اشتراط الحصول على الترخيص بشأن ممارسة الأنشطة الخطرة على البيئة، على أنه: "يحظر تداول المواد والمخلفات الخطرة بغير ترخيص من جهاز البيئة"[٤].

وقد اخضع المشرع الجزائري المنشأة الخطرة إما (لترخيص ، أو لتصريح) بحسب أهميتها وحسب

(١) انظر: المادة (١٨) من القانون الجزائري رقم(١٠/٣) المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة.

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

(٣) انظر: المواد (٢٦-٢٨-٢٩) من قانون حماية وتحسين البيئة الكويتي رقم(٤٢) لسنة ٢٠١٤.

(٤)انظر: المادة (١٤) فقرة (١) من قانون حماية البيئة الاماراتي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧.

الاخطار او المضار التي تنجر من استغلالها، وإذ لم يرد اسم المنشأة ضمن القائمة فهذا يعني ان المنشأة ليست بحاجة الى الحصول على ترخيص.

وأشار المشرع الجزائري الى مجموعة من الشروط من أجل الحصول على الترخيص وهي ضرورة تقديم طلب لدى السلطة المختصة المانحة له، ويشمل الطلب كافة المعلومات الخاصة بصاحب المنشأة سواء كان شخص طبيعي او معنوي وكذلك تقديم دراسة حول الموقع الذي تقام فيه المنشأة، إجراء تحقيق عمومي ودراسة تتعلق بأخطار انعكاسات المشروع، حيث أن المؤسسة المصنفة محددة عن طريق قائمة، ففي حالة عدم ورود ذكر المنشأة ضمن هذه القائمة تقوم السلطة بإشعار صاحب الطلب في مدة (١٥) يوم التي تلي تاريخ الإيداع ثم يعاد الملف الى الشخص المعني[١].

وبالتالي نرى أن الهدف الأساسي من الترخيص هو حماية صحة الانسان والبيئة من مخاطر الأنشطة الخطرة ، ويكون ذلك من خلال التأكيد بالتزام هذه المنشأة بجميع الشروط والمعايير البيئية والصحية والأمنية المنصوص عليها في التشريعات والقوانين المعمول بها، بالإضافة الى تنظيم الأنشطة الاقتصادية وضمان سلامة الموقع وإعادة استخدامه بشكل آمن مستقبلاً.

(ب) الخطر والمنع :

يقصد بالخطر او المنع: "الوسيلة التي تلجأ اليها سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام تهدف من خلالها منع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها"[٢].

ويقصد بالمنع : "تدبير إداري لحماية البيئة بأنهُ خطر إتيان تصرفات يقرر القانون مدى خطورتها وأضرارها، أو بعبارة أخرى إصدار سلطة الاختصاص قرار بالزام أحد المشروعات بالامتناع عن استخدام مادة او أجهزة معينة ترتب خطراً على البيئة".

وبالتالي – فالمنع او الحظر– وسائل قانونية تستخدمها الإدارة الضبطية عن طريق قراراتها الإدارية وذلك لمنع إتيان بعض التصرفات الخطرة التي تنجم عنها آثار سلبية على البيئة.

وكثيراً ما يلجأ القانون في حمايته للبيئة الى حظر إتيان بعض التصرفات التي يقدر خطورتها وضررها

(١) د. حميدة جميلة، الوسائل القانونية لحماية البيئة ، دراسة على ضوء التشريع الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير، جامعة البليدة، ٢٠٠١، ص١٤٦.

(٢) د. محمد رجب فتح الله، آليات لحماية القانون للبيئة، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص١٦٢.

على البيئة، وقد يكون هذا الحظر مطلقاً، او نسبياً[١].

وقد حرصت بعض التشريعات البيئية على إيراد نص بشأن الحظر بنوعيه المطلق والنسبي، وفي هذا السياق يمكن التفرقة بين الحظر المطلق والحظر النسبي ، (فالحظر المطلق) : هو أن يحظر القانون وبشكل مطلق لا استثناء فيه ولا ترخيص معهُ ممارسة أفعال معينة نظراً لما لها من آثار ضارة بالبيئة، ومن الأمثلة على ذلك، في فرنسا المرسوم بقانون ١٩٥٩/١/٣ الذي حظر الصيد في الأنهار باستخدام العقاقير المخدرة أو التفجير بالكهرباء، وكذلك حظر تلوث الموارد المائية بما يغير خواصها وقيمتها[٢].

أما (الحظر النسبي): فيتجسد بمنع التشريعات البيئية القيام بأعمال أو نشاطات معينة لما لها من خطر على البيئة الا بعد الحصول على إذن أو موافقة أو ترخيص من هيئات الضبط الإداري البيئي او اتخاذ بعض الاحتياطات اللازمة وفقا لشروط وضوابط حماية البيئة.

وتعزيزاً لما ذكر أعلاه نصت المادة(٢٩) من قانون البيئة المصري الذي "حظر وبشكل نسبي مزاولة بعض النشاطات التي من شأنها الاضرار بالبيئة إلا بعد توفر شروط محددة، ومنها حظر تداول المواد والنفايات الخطرة الا بترخيص يصدر من الجهة المختصة وفقاً للشروط والإجراءات التي تضعها اللائحة التنفيذية لمنح الترخيص والجهة المختصة بإصداره ويصدر الوزراء وبحسب اختصاصهم وبالتنيق مع وزير الصحة وجهاز شؤون البيئة جدولاً بهذه المواد[٣].

ويختص المجلس الأعلى للبيئة البحريني طبقاً للمادة (١) من المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦ والسادسة والعشرين بإصدار قرار المنع دائماً أو مؤقتاً لمدة معينة يحددها المجلس وفقاً لدرجة الخطورة التي قد يسببها استعمال الأداة للمادة المستخدمة، هذا من جهة أما من جهة أخرى فيحق للجهة المختصة كأصل عام إصدار قرار بتمديد مدة الموقف او جعل الوقف او المنع دائماً، وكذلك يجوز أن يتضمن قرار المنع المؤقت بمدة معينة، من خلالها اتخاذ احتياطات محددة يجب تنفيذها خلال هذه المدة[٤].

---

(١) د. نواف كنعان، دور الضبط الاداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، مجلد(٣)، عدد (١)، فبراير ٢٠٠٦، ص٨٢.

(٢) هذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في بعض احكامه ومنها

Conseil d Etats s'est prononce sur la portc'e de'ces disposition duns une decision d' Assemble Fe'deration national ede la peche en France(72) juillet 2013 n 304526.

(٣) انظر المادة(٢٩) من قانون البيئة المصري المرقم ٤ لسنة ١٩٩٤، من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥.

(٤)انظر: المادة (٢٦) من المرسوم البحريني المرقم (٢١) لسنة ١٩٩٦.

وقد أشارت المادة (٢٤) (ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على أنه: "يمنح المراقب البيئي صفة أحد أعضاء الضبط القضائي يعاونه اثناء تأدية عمله عناصر من الشرطة البيئية وله في سبيل القيام بمهامه حق دخول المنشآت والنشاطات الخاضعة للرقابة البيئية اثناء الدوام الرسمي وبعده"[١].

وأردف نص المادة(٣٣) فقرة اولاً من نفس القانون "للوزير او من يخوله إنذار أيه من المنشآت او معمل او أي جهة او مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت بمدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة"[٢].

وأخيراً اشارت المادة (٢٠) فقرة ثالثاً "انتاج أو نقل أو تداول أو استيراد أو تخزين المواد الخطرة إلا بعد اتخاذ الاحتياطات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة بما يضمن عدم حدوث أي اضرار بالبيئة وعلى صاحب المنشأة أو النشاط اخطار الوزارة عن أي تصريف يحدث بسبب قاهر الى البيئة لمواد او منتجات خطرة واتخاذ التدابير اللازمة لتفادي ما ينتج عن ذلك من أضرار"[٣].

تحليلاً لما تقدم .

لبيان وجه المقارنة ما بين القانون العراقي والقانون البحريني، نجد بأن المجلس الأعلى للبيئة البحريني هو الجهة المختصة بإصدار قرار المنع المؤقت والدائمي (وفقا لمدة يحددها المجلس) حسب درجة وجسامة الخطورة التي يسببها استعمال الأنشطة الخطرة.

لذا نلاحظ أن المجلس الأعلى للبيئة يملك سلطة تقديرية نسبية في ممارسة تدابير المنع متى ما كان استعمال أدوات المشروع يسبب خطراً على البيئة.

لكن ما جاء به قانون حماية وتحسين البيئة العراقي على ان الوزير هو الجهة المختصة بالوقف والمنع

تنص "لوزير الاسكان والبلديات والبيئة، ان يقرر وقف العمل بأي مشروع او منع استعمال أية آلة او أداة او مادة جزئيا او كليا اذا ما كان في استمرار العمل بالمشروع او في استعمال الالة او الاداة او المادة الخطرة على البيئة، ويكون الوقف او المنع دائما او لمدة معينة يحددها الوزير في قراره، ويجوز له مد هذه المدة او جعل الوقف او المنع دائما".

(١)انظر: المادة (٢٦) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٢)انظر: المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩. مشار اليه من م.م سارة عدنان سالم، أ.م.د. ميثم فالح حسين، آليات الادارة في الحد من جرائم التلوث وجرائم التجاوزات على املاك العامة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الثاني عشر، المجلد(١) ، ٢٠٢٤، ص٤٧.

(٣)انظر: المادة (٢٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

من خلال توجيه إنذاراً للمنشآت والمعامل لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار، وفي حالة عدم الامتثال لذلك يقوم الوزير المختص بإيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد عن (٣٠) يوم قابلة للتمديد بحسب إزالة المخالفة.

وعند الخوض في حيثيات الاختلاف الحاصل ما بين القانونين العراقي والبحريني نلاحظ أن قانون البيئة البحريني لم يقيد المجلس الأعلى للبيئة (بنص قانوني) بالنسبة للمدد المقرر للوقف المؤقت والدائمي وانما جعل من ذلك مسألة تقديرية يحددها المجلس.

بينما قانون حماية وتحسين البيئة العراقي قد (قنن) هذا المنع والوقف المؤقت من خلال توجيه إنذار خلال مدة محددة وهي(١٠) عشرة أيام ما بعد التبليغ، وإذا لم يتم وقف العمل خلال مدة لا تزيد على (٣٠) يوماً يقوم الوزير بإيقاف المشروع وله صلاحية التمديد.

وأخيراً نجد بأن قانون حماية وتحسين البيئة العراقي قد وضع حداً أدنى وأعلى للمدد الخاصة بالوقف ولكن قانون حماية البيئة البحريني ترك الباب مفتوحاً للمدد لحين إزالة المخالفة، ونلاحظ أن المشرع العراقي كان اكثر تشدداً من المشرع البحريني بفرض القيود على المنشأة الخطرة.

ثانياً: الآليات الرادعة للضبط الإداري البيئي

هي مجموعة من الإجراءات والعقوبات التي تتخذها السلطة الإدارية بعد وقوع المخالفة البيئية لمعالجتها وتقليل آثارها السلبية على البيئة والنظام العام، وتهدف هذه الآليات الى فرض سلطة الدولة لضمان تطبيق القوانين البيئية، ومنها سحب الترخيص، وفرض جزاءات إدارية وجنائية، كل هذه الآليات تعتبر من الأدوات الفعالة لمواجهة الاعتداءات الخطيرة على البيئة.

لذا قبل الدخول بأساس الجزاءات الإدارية، سوف نقسم هذه النقطة كالآتي:

(أ) تميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي. (ب) صور الجزاءات الإدارية البيئية.

(أ) تميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي:

يمكن القول أن الجزاء الإداري البيئي يتشابه كثيراً مع الجزاء الجنائي، لأن كل منهما يتصف بخاصيتي العمومية من حيث التطبيق والردع والعقاب، على من يرتكب سلوك آثم بالمخالفة لنص قانوني، بل اكثر من ذلك أن الجزاء الجنائي يمكن أن يمثل وسيلة مهمة لحماية البيئة من التلوث، الأمر الذي جعل بعض الفقه يتساءل عن جدوى وجود الجزاء الإداري البيئي في ظل الجزاءات الجنائية التي يمكن أن تحقق نفس

الغاية في حماية البيئة؟

ويمكن الإجابة عن هذا السؤال من خلال التمييز بين الجزاء الإداري والجنائي في مجال حماية البيئة، وهذا يتضح من أمور عدة بشكل نقاط الاختلاف بينهما كالآتي:-

١- إن الجزاء الجنائي توقعه السلطة القضائية (المحاكم الجزائية) بعد اتباع جملة من الإجراءات المنصوص عليها في القوانين الخاصة بأصول المحاكمات الجزائية.

في حين أن الجزاء الإداري البيئي يصدر من السلطة الإدارية دون تدخل القضاء ومن دون المرور بتلك الإجراءات الطويلة المتبعة لإصدار الجزاء الجنائي.

ومثل هذا الامر يجعل من الجزاء الإداري البيئي يتميز عن الجزاء الجنائي بطابع السرعة وبتوفير حماية افضل للبيئة في الأحوال التي تتطلب ضرورة اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة اخطار مشكلات البيئة.

(مثال على ذلك) من صور الجزاء الإداري غلق مصنع يرمي كميات من المواد الملوثة للبيئة في المياه، يمكن ان يحمي البيئة وتقضي على خطر التلوث بسرعة معقولة، بخلاف الجزاء الجنائي الذي لا يصدر حكم فيه الا بعد اتباع إجراءات طويلة من شأنها أن تعرض البيئة للخطر[١].

٢- يتميز الجزاء الإداري البيئي عن الجزاء الجنائي بكونه يمكن ان يشكل وسيلة مهمة لردع بعض المخالفات البيئة البسيطة التي لا تستوجب ان تصدر بشأنها عقوبات جنائية وذلك تفادياً لمثالها، ودعما للسياسة الجنائية المعاصرة التي تدعو الى الحد من العقاب بالنسبة للمخالفات التي تقع على القوانين المقررة لحماية مصالح اجتماعية، والتي تسببها قوانين البيئة لا تشكل مخالفتها في كثير من الأحيان نية إجرامية آثمة لدى مرتكبيها.

٣- إن الجزاء الجنائي، يفرق عن الجزاء البيئي في عدم إمكانية العدول عنه أو الرجوع فيه عند إصداره واكتسابه الدرجة القطية بوصفه يمثل حكما قضائيا، يصبح عنوان للحقيقة عكس الجزاء الإداري الذي يجوز للإدارة سحبه أو الغاءه أو إعادة النظر فيه إذا ما اتضح لها ان الأسباب التي دعت لفرضه زالت كزوال مسببات التلوث البيئي من منشئات صدر جزاء إداري منها[٢].

تحليلاً لما تقدم

(١) نواف كنعان، قانون حماية البيئة، مصدر سابق، ص٤٢.

(٢) م. م علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الادارية في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة الكوفة تصدر عن كلية القانون، جامعة ميسان، العدد ١٨، ٢٠٠٣، ص١٤٣.

بعد بيان أوجه المقارنة بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي، نرى أن الجزاء الإداري كان الأرجح على الجزاء الجنائي، من حيث أن الجزاء الإداري يتصف بعنصر السرعة في حسم المخالفة، أما الجزاء الجنائي فيصدر الحكم فيه بعد اتباع سلسلة من الإجراءات الطويلة التي تتطلبها الدعوى الجزائية، هذا من جهة

أما من جهة أخرى فإن القرار الصادر من الجهة الإدارية يجوز سحبه أو الغاءه، أو إعادة النظر فيه على خلاف الجزاء الجنائي هو عدم إمكانية العدول عنه أو الرجوع فيه الا بالتمييز أو النقض وفي حال اكتسب القرار الدرجة القطعية فيكون باتاً لا يمكن الطعن فيه أو العدول عنه.

(ب) صور الجزاءات الإدارية البيئية:

تملك الإدارة سلطة فرض الجزاءات الإدارية بهدف حماية البيئة من الأنشطة الخطرة، لذا نقسم هذه الجزاءات الى صور متعددة، منها الجزاءات الإدارية المالية، والجزاءات الإدارية غير المالية، ويمكن ان نوضحها وفقاً للآتي :-

١- الجزاءات الإدارية المالية

يتخذ هذا النوع من الجزاءات المالية للشخص هدفاً لتوقيعها من جانب الإدارة وهي تمثل أهم الوسائل التي يمكن أن تتعين بها الإدارة لمواجهة حالة خرق القوانين المختلفة والتي من بينها تلك المتعلقة بحماية البيئة، حيث تقسم هذه الجزاءات لأنواع عديد الى درجة يتعذر معه حصرها، ولكن ما يعنينا في هذا المجال هو بيان أنواعها في مجال البيئة ومنها :-

- **الغرامة المالية الإدارية :**

تعني الغرامة المالية الإدارية: "هي عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه الإدارة بقرار إداري على من تسبب بتلوث البيئة، وذلك تنفيذاً لنص قانوني يبيح لها فرض تلك الغرامة، وتُعد من اكثر الجزاءات الإدارية والتي حرصت بعض التشريعات البيئة تقريرها إزاء مخالفات تلويث البيئة والاعتداء عليها"[١].

وغالباً ما تتخذ الغرامة الإدارية شكل المبالغ المالية، لذلك نجد أنها قد اكتسبت أهمية خاصة عن بقية الغرامات المالية الصادرة في مجال حماية البيئة، وخاصة الغرامات المالية الجنائية، وبالتالي فإن صدور الغرامة المالية البيئية من جهة الإدارة بعيداً عن تدخل القضاء جعلها تتميز عن الغرامة الجنائية التي لا تفرض الا بحكم قضائي يصدر بعد اتباع إجراءات طويلة تتطلبها الدعوى الجزائية، كما تفرض على

(١) د عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، ط١، دار الجامعة الجدية، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٤٨.

المخالف في اغلب الأحوال دون مراعاة ظروفه الشخصية، أي بمعنى أنها لا تهتم لمبدأ تقرير المعاملة العقابية المعروفة بالغرامة الجنائية، كما أنها لا تثير أي إشكالية بشأن تطبيقها على الأشخاص المعنوية سواء العامة أو الخاصة، بخلاف الغرامات الجنائية التي يمكن أن يثار بشأنها هذا الإشكال انطلاقاً من مبدأ شخصية العقوبة(١).

ففي العراق أشارت المادة(٩٦) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ على إعطاء الصلاحية لوزير الصحة بفرض الغرامة الإدارية أو من يخوله بحق صاحب المحل الخاضع للإدارة أو الرقابة في حال مخالفة احكام القانون أو الأنظمة والتعليمات لتلك العقوبة بغرامة (٢٥٠٠٠٠) مائتان وخمسون الف دينار، دون ان تحدد الحد الأدنى لها(٢).

وكذلك جاء في قانون حماية وتحسين البيئة رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩ الذي أعطى بموجبه الصلاحية لوزير البيئة او من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠٠) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة لكل من خالف احكام القانون المذكور والأنظمة والتعليمات(٣).

أما في الأردن تفرض السلطات الأردنية ومنها الهيئات الإدارية المتمثلة بالوزارة والهيئات والمؤسسات غرامة تتراوح من (٥٠٠٠) خمسة آلاف الى (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار حسب نوع المخالفة وحجم الضرر بينما تصل عقوبة الحبس لثلاث سنوات وتتم مضاعفة العقوبة في حال تكرار المخالفة(٤).

- **المصادرة الإدارية :**

تعني المصادرة الإدارية "عبارة عن نزع المال جبراً بغير مقابل وهي عينية دائماً وأن أصبحت على قدر معين من المال، وقد تكون المصادرة الإدارية منصبة على أشياء محرمة بذاتها مثل، مصادرة الأسلحة المضبوطة بعد انقضاء الدعوى الجزائية(٥).

والمصادرة نوعان، مصادرة عامة، ومصادرة خاصة، فالمصادر العامة هي كل ثروة المحكوم عليه، أما المصادرة الخاصة فمحلها شيء معين قد يكون جسم الجريمة او يكون قد استعمل فيها او تخلص منها.

(١) م.م علاء نافع كطافة، مصدر سابق، ص١٤٣.

(٢)نظر المادة(٩٦) من قانون الصحة العامة العراقي رقم ٨٩ لسنة ١٩٨١ . نقلا عن جريدة الوقائع العراقية، العدد ٢٨٤٥، بتاريخ ١٩٨١/٨/١٧.

(٣) انظر المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٤) انظر المادة(١٨) من قانون حماية البيئة الاردني رقم (١) لسنة ٢٠١٧.

(٥) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الاداري في تنظيم الوظيفة المعاصرة، ط١، الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٥٩.

وإن الأصل في المصادرة هي عقوبة جنائية وتقضي بها المحاكم الجنائية ، بيد أنه وطبقاً لقانون العقوبات الإداري، يكون للإدارة أن تقدر المصادرة كجزاء إداري تكميلي أو تبعي أو اصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية، وبذلك أجاز القضاء الفرنسي لهيئات الضبط الإداري أن تصادر المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع، وذلك بهدف حماية صحة الأفراد، كما تُعد مصادرة المطبوعات التي تتضمن وصف الجرائم المثيرة للفتن والتي تنشر الفضائح من اشهر صور المصادرة الإدارية في فرنسا(١).

أما قانون الصحة العامة العراقي فقد أجاز لأجهزة الرقابة الصحية المخولة مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في السوق المحلية أو التي دخلت العراق بصورة غير أصولية، كما لها أن تصادر المواد والأجهزة والمعدات والأدوات المصنعة والمكائن التي تستخدم لصناعة وتجهيز وتحضير المواد الغذائية، ومستحضرات التجميل والمنظفات في حالة تكرار مخالفة الشروط الصحية أو عدم الحصول على الاجازة الصحية المطلوبة(٢).

٢- الجزاءات الإدارية غير المالية :

من أبرز الجزاءات الإدارية غير المالية التي تهدف الى حماية البيئة فيما نصت عليه معظم التشريعات البيئية وهو غلق المنشأة، وسحب الترخيص، ويمكن توضيحها كالآتي:-

- **غلق المنشأة او وقف العمل:**

يقصد بغلق المنشأة او وقف العمل في مجال حماية البيئة: "المنع من استمرار استغلال المنشأة (مصنع، محل تجاري، مكتب) متى ما كانت محلاً أو أداة لتعريض البيئة الى الخطر او الضرر"(٣).

ويحرص المشرع في كثير من القوانين المتعلقة بحماية البيئة على إعطاء الجهات الإدارية صلاحية توقيع هذا الجزاء في بعض الحالات، ويرجع ذلك الى ما يتسم به هذا الجزاء من فعالية كونه يضع حداً للأنشطة الخطرة على البيئة وعلى صحة وسلامة الانسان، فضلاً عن منع تكرار ممارسة هذه الأنشطة في المستقبل.

وقد أعطى قانون الصحة العامة العراقي المرقم(٨) لسنة ١٩٨١ لوزير الصحة سلطة الغاء الاجازة

(١) د. عبد محمد مناحي المنوخ العازمي، مصدر سابق، ص٥٨٤.

(٢) د. عبد محمد مناحي المنوخ العازمي، مصدر سابق، ، ص٥٨٤.

(٣) د. عادل ماهر الألفي، مصدر سابق، ص٥٤٦.

الصحية، وغلق المحل العام عند وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل[١].

وكذلك أجاز قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩، لوزير البيئة او من يخوله إنذار أي منشأة أو معمل أو أي جهة او مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال(١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل او الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (٣٠) يوماً قابلة للتمديد[٢].

وأشارت بعض التشريعات المقارنة كالتشريع الأردني والتشريع المصري الى توقيع الغلق الإداري كجزاء بقرار إداري، تصدرهُ الجهة الإدارية المختصة استناداً لنص القانون دون حاجة لانتظار حكم قضائي بذلك[٣].

وإن المادة(٧٥) من قانون البيئة المصري المعدل تنص "لممثلي الجهات الإدارية المختصة كل فيما يخصه بالتنسيق مع جهاز شؤون البيئة دخول منطقة الحظر المذكورة بالمادتين (٧٣) و(٧٤) من هذا القانون للاطلاع على ما يجري بها من أعمال، فاذا ثبت لهم أن اعمالاً أجريت أو شرع في اجرائها مخالفة للأحكام السابقة يكلف المخالف برد الشيء لأصله وإلا تتم وقف العمل إدارياً ورد الشيء لآصله على نفقة المتسبب متضامنين وتحصل القيمة بطريق الحجز الإداري"[٤].

وقد جاءت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري المعدل في (٢٠٠٩) اكثر وضوحاً بهذا الصدد، إذ جاء فيها على انه "اذ تبين عدم احتفاظ المنشأة بالسجل البيئي او عدم انتظام تدوين بياناته أو وجود أي مخالفات أخرى يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأة بخطاب سجل بعلم الوصول لتصحيح تلك المخالفات على وجه السرعة، بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة، فإذا لم يقم بذلك خلال ستين يوماً يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات التالية، وقف النشاط المخالف لحين تصحيح المخالفة، وغلق المنشأة"[٥].

ونلاحظ أن موقف المشرع البحريني كان مختلفاً عن نظيره الأردني والمصري، فقد أخذ بالغلق كعقوبة

(١) انظر المادة (١٠٠) من قانون الصحة العامة العراقي رقم(٨٩) لسنة ١٩٨١.

(٢) انظر المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي المرقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٣) انظر الفقرة (ب/١) من المادة (٧) من قانون حماية البيئة الاردني رقم(٥٢) لسنة ٢٠٠٦. والمادة (٧٥) من قانون البيئة المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤.

(٤) انظر المادتين (٧٧، ٧٤) من قانون البيئة المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤.

(٥) انظر المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون في شأن البيئة المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤.

مؤقتة، وتقضي بها (المحكمة الجنائية المختصة) ولا يعد تدبير أو جزاء إداري مثلما جاء بها المشرعين المصري والأردني، وبالتالي فقد جاء في نص المادة(٢٩) فقرة(٢) من قانون البيئة البحريني على انه: "يجوز للمحكمة ان تقضي بالإضافة لذلك بغلق الأماكن التي يكون العمل فيها مصدراً للتلوث وذلك لمدة لا تتجاوز عن ثلاثة اشهر، فاذا تكررت المخالفة جاز للمحكمة أن تحكم بإلغاء الترخيص"[١].

بعد بيان أوجه المقارنة ما بين القانون العراقي والقوانين محل المقارنة، نرى بأن المشرع العراقي اعطى لوزير الصحة سلطة الغاء الاجازة الصحية وغلق المحل عند وجود تلوث في البيئة، وكذلك في قانون حماية البيئة، اعطى المشرع للوزير صلاحية إنذار لمدة(١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ للجهة المخالفة، فإذا لم يمتثل خلال المدة المحددة للإنذار جاز للوزير إيقاف العمل او الغلق لمدة لا تزيد على (٣٠) يوماً قابلة للتمديد.

أما المشرع الأردني والمصري فقد حذا حذو المشرع العراقي وأجاز إيقاع الغلق الإداري كجزاء بقرار إداري تصدره الجهة الإدارية المختصة استناداً لنص القانون.

لكن موقف المشرع البحريني كان مختلفاً تماماً عن نظيره الأردني والعراقي والمصري من حيث أخذ كعقوبة مؤقتة تقضي بها (المحكمة الجنائية المختصة) ولا يعد تدبير أو جزاء إداري، وبالتالي نحن نرى أن المشرع البحريني كان أكثر توجهاً، وكان يعي خطورة الجزاء المتعلق بالوقف والاثار السلبية المترتبة على الأنشطة الفردية رغم أهميته العملية، فضلاً عما يتيحه الحكم القضائي من ضمانات لا تتوفر بذات القدر للقرار الإداري الصادر بالغلق.

- **سحب أو الغاء الترخيص :**

تجيز العديد من التشريعات الخاصة بحماية البيئة للجهات الإدارية المختصة سلطة الغاء أو سحب الترخيص اللازم لمباشرة أنشطة معينة وذلك في حالة إخلال المرخص له بالضوابط والشروط الخاصة لممارستها.

ولعل الغاء الترخيص من أشد واقصى الجزاءات الإدارية البيئية التي من الممكن ان تتعرض لها المنشأة التي تخل بالبيئة[٢].

(١) انظر المادة (٢/٢٩) من قانون البيئة البحريني رقم(٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية– مصر، ٢٠٠٣، ص١٤٩.

وقد أجاز في قانون المنشأة النووية الفرنسي رقم (١٢٢٨) لسنة ١٩٦٣ سحب الترخيص إذا لم يكن وضع المنشأة في حالة عمل خلال الفترة المحددة فيه، أو إذا لم تستخدم لمدة مستمرة قدرها سنتين، ويتعين الحصول على ترخيص جديد طبقاً للقواعد المقررة[١].

أما في العراق فنجد أن المشرع في قانون حماية وتحسين البيئة خول الإدارة سلطة توقيع هذا الجزاء كعقوبة إدارية تبعية للتعويض عن الاضرار البيئية، فقد نص على: "تخويل وزير البيئة والجهات الإدارية المختصة سلطة تقرير مسؤولية لكل شخص يتسبب بفعله الشخص أو اهماله أو تقصيره أو يفعل منهم تحت رعايته أو رقابته او سيطرته من الأشخاص أو تابعيه عن الاضرار البيئية، مع الزامه بالتعويض، وإزالة الضرر، وإعادة الحال الى ما كان عليه قبل حدوث الضرر، وذلك بوسائله الخاصة وضمن المدة التي تحددها وزارة البيئة، وطبقاً للشروط الخاصة بها"[٢].

ثالثاً : الضمانات القانونية لمواجهة قرار الوقف

تواجه قرارات وقف الأنشطة الخطرة ضمانات قانونية، منها الحق في التقاضي واللجوء الى المحاكم المختصة للاعتراض على القرار من بعد تقديم التظلم لدى الجهة مصدرة القرار والحصول على محاكمة عادلة تشمل اتاحة وسائل الدفاع كاستئناف الحكم، والطعن أمام الجهات القضائية، لذا سوف نوضح هذه الضمانات وفقاً للآتي :-

(أ) التظلم من قرار وقف النشاط.

يقصد بالتظلم : "إجراء قانوني لصاحب الشأن المتضرر بحق الاعتراض على القرار وفقا للقانون أو طلب يتقدم به صاحب الشأن الى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون"[٣].

وبالتالي نرى ان التظلم يُعد آلية إدارية يوفرها القانون لأصحاب الشأن للجوء الى السلطة مصدرة القرار الإداري أم للسلطة الرئاسية لها لإعادة النظر في هذا القرار أو الى لجنة إدارية تشكل لهذا الغرض ومؤدى ذلك فإن التظلم هو قيام صاحب المصلحة بالاعتراض على قرار إداري يرى عدم مشروعيته طالباً ممن أصدره الغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه.

(١) انظر المادة (٥) من قانون المنشاة النووية الفرنسي رقم ١٢٢٨ لسنة ١٩٦٣. نقلاً عن د. اسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الاداري البيئي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٢، ص٣٥.

(٢) انظر المادتان (٣٢،٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٣) نجم الاحمد، التظلم الاداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص٩.

ففي العراق يقدم التظلم لدى الجهة الإدارية التي أصدرته خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تبلغه بالأمر او القرار الإداري المطعون فيه او اعتباره مبلغاً وعلى هذه الجهة ان تثبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه الى محكمة القضاء الإداري خلال (٦٠) يوم من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكماً وعلى المحكمة أن تسجل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني"[١].

أما قانون حماية البيئة البحريني، جاء في نص المادة(٢٦) منه على انه: "لكل ذي شأن التظلم الى السلطة المختصة من قرار الوقف أو المنع سواء كان القرار دائماً أو مؤقتاً لمدة معينة يكون التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ المتظلم بالقرار بخطاب مسجل بعلم الوصول أو من تاريخ علمهُ به ويجب الفصل في التظلم خلال ستين يوماً التالية لتقديمه وإبلاغ المتظلم بنتيجة بخطاب مسجل بعلم الوصول، فاذا مضت ستون يوماً على تقديم التظلم دون ان تجيب الجهات المختصة اعتبر التظلم مرفوضاً، ولمن رفض تظلمه او اعتبر مرفوضاً له حق الطعن أمام المحكمة الكبرى المدنية خلال ستين يوماً التالية لإبلاغه بقرار الوقف"[٢].

من تحليل نص المادة (٢٦) بشأن التظلم نجد بأن قانون البيئة البحريني قد أشار الى التظلم من بعد رفضه، فيمكن للمتضرر من إقامة الدعوى امام المحكمة الكبرى المدنية، ولكن بعد الخوض في حيثيات الموضوع، نجد بأن التظلم يُعد تظلماً ولائياً جوازياً للمتضرر أي بمعنى يجوز لصاحب الشأن ألا يتقدم به وأن يلجأ مباشرة للدائرة الإدارية في المحكمة الكبرى المدنية، فالمشرع لم ينص صراحة في هذا الصدد على أن التظلم هو إجراء وجوبي يمكن تقديمه قبل إقامة الدعوى وهذا ما نجه في نص المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم(٤٢) لسنة ٢٠٠٢ البحريني بشأن تنظيم السلطة القضائية نصت على: "فيما عدا اعمال السيادة تختص المحكمة الكبرى المدنية بالدائرة الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة او الهيئات او المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك"[٣].

أما المشرع المصري فقد أشار في المادة(٦٢) من قانون البيئة رقم(٤) لسنة ١٩٩٤ على انه :"اتاحة التظلم للمعترض على الإجراءات الإدارية المتخذة لحماية البيئة البحرية وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطاره أمام لجنة يشكلها الوزير من عناصر قضائية إدارية أمنية، ويحق لذوي الشأن الطعن على

(١) انظر المادة (٧) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩.

(٢) انظر المادة (٢٦) من قانون البيئة البحريني رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦.

(٣) انظر المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ البحريني بشأن تنظيم السلطة القضائية.

قرار اللجنة أمام محكمة القضاء الإداري، وفقاً للمواعيد المحددة"[١].

كما أجازت التشريعات البيئية في سلطنة عمان وقطر التظلم من قرار الوقف الى الجهات المختصة وفقاً للضوابط المحددة في المادة(٥) من قانون حماية البيئة العماني على أنه: "اتاحت لكل صاحب مصلحة الحق في التظلم من قرار الوقف الى الوزير المختص خلال شهر من تاريخ العلم"[٢].

وفي نفس السياق أجازت الماد(٢٠) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة القطري "التظلم خلال ثلاثين يوماً الى الأمانة العامة للمجلس الأعلى التي تحيل الأمر الى لجنة خاصة بالتظلمات"[٣].

تحليلاً لما تقدم :

بعد بيان أوجه المقارنة يمكن أن نوضح الآتي:

١- من حيث مدة التظلم: في العراق وقطر وعمان جعل مدة التظلم خلال (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ رفض التظلم، ولكن اختلف المشرع البحريني والمصري على أن مدة التظلم في القانون البحريني هي (٦٠) ستون يوماً، أما القانون المصري جعل من مدة التظلم بـ (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ رفض الطلب.

٢- من حيث الجهة التي يقدم اليها التظلم : في القانون العراقي يقدم التظلم الى الجهة المختصة التي أصدرته ولكن يقابله القانون المصري على ان الجهة التي يقدم اليها التظلم لجنة يشكلها الوزير من عناصر قضائية إدارية أمنية تنظر بشأن التظلمات.

أما المشرع العماني فقد أتاح تقديم التظلم من قرار الوقف الى الوزير المختص، ولكن يقابله المشرع القطري على أن التظلم يقدم الى الأمانة العامة للمجلس الأعلى ويحيل بدوره المجلس التظلم الى لجنة خاصة بالتظلمات.

وأخيراً نرى المشرع البحريني قد جعل من التظلم مسألة جوازية وليست وجوبية وحدد على ان التظلم يقدم خلال (٦٠) ستون يوماً من تاريخ رفض التظلم، لذا نرى بأن هناك اختلاف ما بين القانون العراقي والقوانين محل المقارنة بالنسبة بالمدد الخاصة بالتظلم، والجهة التي يقدم اليها التظلم.

---

(١) انظر المادة (٦٢) من قانون البيئة المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤.

(٢) انظر المادة (٥) من مرسوم سلطاني رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون حماية البيئة ومكافحة التلوث.

(٣) انظر المادة (٢٠) من قانون حماية البيئة القطري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٢.

(ب) الطعن بقرار الوقف :

يعتبر الطعن القضائي على قرارات الإدارة الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية على الأفراد والمنشآت هو ضمانة هامة وأساسية من الضمانات التي تصون حقوق وحريات الأفراد في مواجهة هذه الجزاءات وخاصة فيما يتعلق بحق الملكية وحرية ممارسة التجارة والصناعة، وتتبع هذه الأهمية بما تتمتع به الجهة القضائية التي يتم الطعن امامها على الجزاءات الإدارية من حيدة واستقلال افتقدته الجهة الإدارية التي وقعت الجزاء.

ففي العراق تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية، ومنها الجزاءات المتعلقة بحماية البيئة من الأنشطة الخطرة[١].

يقابله المشرع البحريني، فلم يفرد تنظيماً خاصاً في دعوى الإلغاء بالنسبة للجزاءات الإدارية البيئية، وإنما اكتفى بما نصت عليه المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم السلطة القضائية من اختصاص المحاكم بالنظر في المنازعات التي تقع بين الأفراد أو الحكومة باستثناء أعمال السيادة[٢].

وتعزيزاً لذلك ما تضمنته المادة (٢٦) من المرسوم البحريني رقم(٢١) لسنة ١٩٩٦ المتضمنة حق اللجوء الى الطعن القضائي على قرار الوقف وفقاً لما يأتي: "بمن رفض تظلمه واعتبر مرفوضاً الطعن امام المحكمة الكبرى المدنية في قرار رفض التظلم أو اعتباره مرفوضاً خلال الستين يوم التالية لإبلاغه بقرار الوقف أو لاعتبار التظلم مرفوضا[٣].

من تحليل نص المادة (٧) وكذلك المادة (٢٦)

نرى بأن المادة (٧) قد اشارت الى المنازعات التي تقع ما بين الأفراد والحكومة. تنظرها المحكمة الكبرى المدنية.

وكذلك المادة (٢٦) : اشارت على تقديم التظلم من بعد صدور القرار من الجهة الإدارية البيئية، وإذا قوبل طلب التظلم بالرفض تقام الدعوى امام المحكمة الكبرى المدنية، وبما أن الأخيرة هي التي تنظر بالمنازعات المتعلقة ما بين الأفراد والحكومة، لذا فإن دعوى الإلغاء تندرج ضمن الدعاوي التي ترفع بصدد هذه المنازعات.

أما في مصر جاء في نص المادة(٨١) من قانون البيئة المصري المرقم(٤) لسنة ١٩٩٤ على أن: "أحقية

(١) انظر المادة (٧) فقرة (٤) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الشورى العراقي رقم(٢٠) لسنة ١٩٧٩.

(٢) انظر المادة (٧٢٠) من المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ البحريني.

(٣) انظر المادة (٢٦) من المرسوم البحريني رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦.

الطعن على قرار لجنة التظلمات امام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة"[١].

وأردف نص المادة(٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم(٤٦) لسنة ١٩٧٢ على أنه: "يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا طُلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها"[٢].

وأشارت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد قراراتها على ضرورة توافر شرطي الجدية والاستعجال لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري ضمن صحيفة دعوى الالغاء[٣].

وبالتالي نرى أن المشرع المصري قد أشار الى وقف تنفيذ القرار شرط توافر الجدية والاستعجال وأن يكون طلب الغاء القرار الإداري مذكوراً في صحيفة الدعوى المقدمة من قبل المتضرر من القرار.

ولكن يثور لدينا السؤال التالي

هل يجوز لصاحب الشأن برفع دعوى وقف تنفيذ القرار الصادر من الجهة البيئية امام قاضي الأمور المستعجلة ؟

الإجابة على السؤال.

قضت محكمة التمييز البحرينية في أحد قراراتها بجواز وقف تنفيذ القرار الخاص بالوقف وكان مضمونه "لما كان القضاء المدني في النظام القضائي لدولة البحرين له الولاية العامة في الفصل في كافة المنازعات عدا ما يختص به القضاء الشرعي، ومنها المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية فإن القضاء المستعجل يحسبانهُ فرعاً من القضاء العادي يكون مختصاً بالفصل بصفة مؤقتة دون المساس بأصل الحق"[٤].

ونرى من حيثيات القرار أعلاه على ان قاضي الأمور المستعجلة له الولاية العامة في الفصل بجميع المنازعات ماعدا ما يختص به القضاء الشرعي، ومن ثم لا يمنع أصحاب الشأن او المتضررين من القرار من الالتجاء الى محكمة الأمور المستعجلة بطلب وقف تنفيذ قرار إداري متى ما توافرت في الدعوى

(١) انظر المادة (٨١) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(٢) انظر المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢.

(٣) انظر حكم المحكمة الادارية العليا في مصر المرقم (٥٤٢١) المؤرخ في ٢٠٠٤/٢/٢٢ ، وكذلك حكم المحكمة الادارية العليا المرقم (٨٠٠٤) المؤرخ في ٢٠٠٤/٥/١٥، وكذلك حكم محكمة القضاء الاداري في مصر، الدائرة الاولى المرقم (٦٩٩٨) لسنة ٢٠١٤ ، المادة (٢٠) من قانون حماية البيئة القطري رقم(٣٠) لسنة ٢٠٠٢.

(٤) انظر حكم محكمة التمييز البحرينية المرقم (١٨) لسنة ١٩٩٣، المختار من الاحكام الصادرة في قضايا جهات الادارة ، ط١، ٢٠٠٠، ص١٣١.

الشروط الخاصة لإقامتها ومنها ركن الاستعجال مع عدم المساس بأصل الحق.

الخاتمة

بعد اكمال البحث توصلنا الى جملة من النتائج والمقترحات نوردها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

١- البيئة هي المحيط الحيوي الذي تتجلى فيه مظاهر الحياة بأشكالها المختلفة.

٢- تتخذ حماية البيئة أساسها القانوني على المستوى الدولي من الاتفاقيات الدولية، بينما تتخذ أساسها القانوني على المستوى الداخلي من الدساتير والتشريعات المحلية.

٣- إن الدستور العراقي أشار الى حق الانسان للعيش في بيئة نظيفة وسليمة خالية من المخاطر وتقع على عاتق الدولة مسؤولية دستورية عند الإخلال بالواجبات المنوط بها.

٤- في مجال حماية البيئة تحظى جهة الاختصاص بسلطة تقديرية نسبية عند إصدارها لقرار الوقف طبقاً لمتطلبات تحقيق المصلحة العامة.

٥- إن الجزاءات الإدارية البيئية تُعد نوع من أنواع القرارات الفردية، التي تتسم بالطابع العقابي ، إذ يمكن ايقاعها على كل شخص طبيعي او معنوي ينتهك النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة من الأنشطة الخطرة.

٦- تختلف القرارات الصادرة بوقف الأنشطة الخطرة عن القرارات الأخرى الصادرة بالتدابير الجزائية والقانونية من حيث الأثر القانوني.

٧- أتاح المشرع العراقي لأصحاب الشأن بعض الضمانات القانونية من بعد انزال عقوبة الوقف منها : تقديم التظلم والطعن بقرار الوقف لدى الجهة القضائية، ومنها محكمة القضاء الإداري.

ثانياً: المقترحات:

١- إن حق الانسان في بيئة نظيفة وسليمة هو واجب يقع على عاتق الدولة وهذا ما أشارت اليه المادة (٣٣) من الدستور العراقي، لذا نقترح بإضافة وتعديل النص الدستوري بفرض التزامات على الدولة والتأكيد على ربط حماية البيئة من الأنشطة الخطرة بحقوق الانسان، وهذا ما أشارت اليه الأمم المتحدة في قراراتها

بشأن حقوق الانسان الصادرة ٢٠٢١، وكذلك القرارات الصادرة من الجمعية العام للأمم المتحدة لعام ٢٠٢٢ بشأن حماية البيئة، واعتبرت على أن حماية البيئة هي حق من حقوق الانسان، والذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحق الحياة، والصحة، والغذاء والماء، والصرف الصحي.

٢- نقترح على المشرع العراقي في قانون حماية البيئة بوضع حد أدنى واعلى لأجل قرار الوقف وذلك لما يرتبه الوقف الأليم من اثار سلبية على أصحاب المشروعات وعدم تمديد مدة الوقف.

٣- نوصي بتقصير الاجل المتاح لتقديم التظلم وجعله (١٥) خمسة عشر يوما بدلاً من (٣٠) يوماً وخاصة فيما يتعلق بالجزاءات الإدارية كون أن هذه المدة طويلة وتنعكس أثارها السلبية على أصحاب المشروعات، وتلوث البيئة .

٤- ندعو وزارة البيئة العراقية لتشجيع الدراسات وتقديم الأبحاث فيما يتعلق بالعلوم الإنسانية، وذلك من اجل النهوض بواقع البيئة المتردي.

٥- تشجيع إقامة الندوات والمؤتمرات المحلية والدولية، من أجل تفعيل النشاطات الإنسانية، ومكافحة التلوث البيئي من الأنشطة الخطرة.

References

First - Books

• Ibtisam Saeed Al-Maliknawi, The Crime of Environmental Pollution: A Comparative Study, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Jordan, no publication date.

28. • Ibn Manzur, Lisan al-Arab, Volume 1, Beirut, 1994

• Ahmed Hamed al-Badri, Legal Protection of the Environment in the Kingdom of Saudi Arabia: A Comparative Study, Research Center, Institute of Public Administration, 2010

• Ahmed Kahal, The Role of Local Groups in the Environment, Dar Houma for Printing and Publishing, Algeria, 2014

• Dr. Adel Maher al-Alfi, Criminal Protection of the Environment, 1st ed., Dar al-Jami'a al-Jadida, Alexandria, 2009

• Abdul Raouf Hashem Basyouni, The Theory of Administrative Control in Organizing Contemporary Employment, 1st ed., Al-Fikr al-Jami'i, Alexandria, 2007

• Abdul Muhammad Manahi al-Manoukh al-Azmi, Administrative Protection of the Environment (A Comparative Study), 1st ed., Dar al-Nahda al-Arabiya, Egypt, 2009
• Emad Muhammad Dhiab, The Environment: Its Protection, Pollution, and Dangers, 1st ed., Dar al-Safa, Amman, Jordan, 2005
• Majed Ragheb al-Helou, Environmental Protection Law in Light of Sharia, 1st ed., Dar al-Jami'a al-Jadida, Alexandria, Egypt 2003
• Mohamed Ragab Fathallah, Mechanisms for Environmental Protection by Law, Dar Al-Jami'a Al-Jadeed, Alexandria, 2019
• Maryam Bint Hassan Al Khalifa, The Environment and its Systems, and Environmental Improvement, University of Bahrain, 1st Edition, 2010

Second: University Theses
• Hamida Jamila, Legal Means for Environmental Protection: A Study in Light of Algerian Legislation, Master's Thesis, University of Blida, 2001
• Hamadi Abdelmalek, Local Protection and Environmental Strategy, Master's Thesis, Faculty of Basic Sciences, Mentouri University, Algeria, 2010, p. 15.
• Kroumi Nour El-Din, Legal Means for Environmental Protection in Algeria, Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Bou Saida, 2016

Third: Scientific Research
• Alaa Nafeh Katafa, The Role of Administrative Sanctions in Environmental Protection, Research published in Al-Kufa Journal, issued by the College of Law, University of Maysan, Issue 18, 2003
• Najm Al-Ahmad, Administrative Grievance, Damascus University Journal of Economic and Legal Sciences, Volume 29, Issue 3, 2013
• Nawaf Kanaan, The Role of Administrative Control in Environmental Protection: An Applied Study in the State of United Arab Emirates, University of Sharjah Journal of Sharia and Humanities, Volume (3), Issue (1), February 2006.
•M.M. Zainab Abdul Kadhim Hassan, The Role of Green Taxes in Reducing Environmental Pollution in Iraq, A Comparative Study, Published Research, University of Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Volume (1), Issue (1), 2020.
•M.M. Mu'ayyad Jabbar Muhammad, International and National Guarantees for Environmental Crime: A Comparative Study, research published in the Maysan Journal of Comparative Legal Studies, issue 2527-4675.

•M.M. Sarah Adnan Salem, A.M.D. Maitham Falih Hussein, Management Mechanisms in Reducing Pollution Crimes and Crimes of Encroachment on Public Property, Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue Twelve, Volume (1), 2024.

Fourth: Constitutions

• Constitution of the Republic of Iraq of 2005
• Constitution of the State of Bahrain of 2002
• Egyptian Constitution of 2014
• Omani Constitution No. (101) of 1996, as amended

Fifth: Laws

• French Nuclear Establishment Law No. 1228 of 1963
• Fifth Amendment to the Iraqi Consultative Council Law No. (20) of 1979
• Fifth Amendment to the State Council Law No. (65) of 1979
• Iraqi Public Health Law No. 89 of 1981 • Egyptian Environmental Law No. (4) of 1994.
• Executive Regulations of Egyptian Law No. (338) of 1995.
• Bahraini Decree Amending Law No. (21) of 1996.
• UAE Federal Law No. (24) of 1999.
• Royal Decree of the Sultanate of Oman No. (114) of 2001.
• Qatari Environmental Protection Law No. (30) of 2002.
• Coalition Provisional Authority Order No. 44 of 2003.
• Jordanian Environmental Protection Law No. (52) of 2006.
• UAE Environmental Protection and Development Law No. (2) of 2007.
• Iraqi Ministry of Environment Law No. (37) of 2008.
• Iraqi Environmental Protection and Improvement Law No. (27) of 2009.
• Egyptian Environmental Protection Law No. (9) of 2009.
• Kuwaiti Law No. (42) of 2014, as amended by Law No. (99) of 2015.
• Jordanian Environmental Protection Law No. (1) of 2017.
• Bahraini Environmental Law No. (7) of 2022.
• Algerian Law No. (3/10) concerning environmental protection within the framework of sustainable development.
• The General Environmental Regulations of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, issued by Royal Decree No. M/3 dated 4/2/1421 AH, based on Cabinet Resolution No. 23 dated 26/1/1421 AH.

Sixth: Judicial Decisions

• Appeal No. (5421) of 42 Judicial Year, Supreme Court/Session 22/2

• Appeal No. (8004) of 47 Judicial Year, Supreme Court/Session 15/5/2004

• Judgment of the Administrative Court, First Circuit, in Case No. 6998 of 68 Judicial Year, Session 25/11/2014. • See the administrative ruling in Appeal No. (18) of 1993, Selected from the Rulings Issued in Cases Concerning Administrative Bodies, 1st Edition, 2000.

Seventh: Websites

• Günter Handel, United Nations Conference on the Human Environment Declaration (Stockholm Declaration) 1972 and Rio Declaration on the Environment 1992, available at: Legal.un.org/avl/pdf/hd/dunce/dunce