

## المبحث الثاني

### تنظيم الإدارة المحلية البيئية

تسعى الدول إلى زيادة الاهتمام بالنشاطات التي تمارسها الإدارة المحلية في مختلف المجالات، - ومنها حماية وتحسين البيئة - ؛ لقرب الهيآت المحلية من الأسباب المؤدية إلى الإخلال بالحماية القانونية التي توفرها الدولة للبيئة ، أو الكوارث الطبيعية المهددة للبيئة ، وكذلك مما يزيد من الاهتمام بالهيآت المحلية هو قدرتها على تفادي الأضرار البيئية بأسرع وقت ممكن . ومن أجل أن يتم توحيد نشاطات الإدارات المحلية في مختلف المجالات ، فإن القوانين تجعل لبعض الإدارات المحلية اختصاصات شاملة لمختلف مجالات الحياة ، والمصالح المحلية للأفراد ومنها حماية البيئة ، ولأجل إضفاء صفة التخصص على عمل الهيآت المحلية ، لزيادة فاعلية نشاطاتها يتم اللجوء إلى إنشاء هيآت متخصصة في مجالات معينة ، وتكون هذه الهيآت خاضعة لرقابة الهيآت المحلية ذات الاختصاصات العامة . إن هذه التوجهات من قبل الدول تنطبق على الهيآت المحلية الهادفة لحماية وتحسين البيئة ، إذ توجد هناك هيآت محلية مهتمة بحماية البيئة فضلاً عن اهتماماتها الأخرى ، وهناك من الهيآت ما تتخصص في مجال حماية وتحسين البيئة فقط ، دون أن يكون لها اختصاصات أخرى . ولبيان هذه الأنواع من الهيآت الإدارية المحلية سيقسم هذا المبحث على مطلبين ، في الأول منهما يتم بحث الهيآت الإدارية المحلية المهتمة بحماية البيئة ، أما الثاني فيكون لبحث الهيآت الإدارية المحلية المتخصصة بحماية البيئة .

## المطلب الأول

### الهيآت الإدارية المحلية المهتمة بحماية البيئة

إن من أولويات الهيآت الإدارية المحلية تحقيق أو اشباع الحاجات المحلية بمختلف أنواعها ، وخصوصاً تلك التي تميزها عن الحاجات أو المصالح المحلية لمناطق أخرى ، والتي لا تؤثر مزاولتها من قبل الهيآت المحلية على النظام العام داخل الدولة ، فهذه الأنواع من المصالح تترك للهيآت الإدارية المحلية أن تلبيها وفقاً لخصوصية كل منطقة ، وحاجاتها الضرورية التي تميزها عن غيرها من المناطق . إن بيان موقف التشريعات العراقية والمقارنة من هذه الهيآت من حيث : تشكيلها واختصاصاتها ، يتطلب ذلك أفراد فرع خاص لكل منها ، ليتم معرفة الفوارق والتشابه بين هذه الأنظمة ، ولأجل تحقيق ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، يتحدث الأول عن الهيآت الإدارية المحلية المهتمة بحماية البيئة في فرنسا ، وفي الثاني حديث عن الهيآت الإدارية المحلية المهتمة بحماية البيئة في مصر ، أما الثالث فيكون لبحث الهيآت الإدارية المحلية المهتمة بحماية البيئة في العراق .

## الفرع الأول

### الهيآت المهتمة بحماية البيئة في فرنسا

تقسم الهيآت الإدارية المحلية في فرنسا على ثلاث مستويات ، على الرغم من أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المعدل) لم يذكر إلا مستويين هما : البلديات والمقاطعات ، إذ نص في المادة (٧٢) على الجماعات الإقليمية بقوله : ( الجماعات الإقليمية هي البلديات ، والمقاطعات والجهات ، والجماعات ذات الوضع الخاص ، والجماعات الواقعة فيما وراء البحر ... ) ، إن هذه المادة أباحت إنشاء جماعات أو هيآت أخرى عند الضرورة ، إذ نصت هذه المادة على ( ... وتنشأ كل جماعة إقليمية أخرى بموجب القانون ، عند الاقتضاء ، محل جماعة أو عدة جماعات إقليمية منصوص عليها في هذه الفقرة ... ) . واستناداً إلى هذا الجواز الدستوري تم تشكيل الهيآت الإقليمية ، - التي تعد أعلى المستويات في نظام الإدارة المحلية في فرنسا - وفقاً للقانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢ (المعدل) ، لذلك أصبحت

الجماعات الإقليمية المحلية هي : الأقاليم والمحافظات والبلديات <sup>(١)</sup>، ولبيان هذه المستويات الثلاثة من حيث تشكيلها واختصاصاتها ، سيتم التحدث عن هذه المستويات كلاً على حده وفي فقرات مستقلة .

### أولاً : الإقليم :

وتسمى الأقاليم بالأقطار وتتضمن هذه مجموعة من الهيآت ، منها : المجلس الإقليمي ، ورئيس المجلس الإقليمي ، ورئيس الإقليم ، أما المجلس الإقليمي فإنه يشكل عن طريق الانتخاب العام المباشر ، ومدة عضوية المستشار الإقليمي ست سنوات <sup>(٢)</sup>.

ويختص المجلس الإقليمي بالبحث والدراسة في مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والصحية والثقافية والعلمية للإقليم ، ويتخذ القرارات اللازمة فيها ، ويعمل على تحسين الخدمات المتعلقة بهذه المسائل ، كما يشارك في وضع خطة الإقليم ويساهم ويشرف على تنفيذها <sup>(٣)</sup>.

أما رئيس المجلس الإقليمي فهو السلطة التنفيذية للإقليم ، وينتخبه أعضاء المجلس الإقليمي من بينهم <sup>(٤)</sup> ، ويمارس اختصاصاته المعهودة إليه من قبل المجلس الإقليمي ، إذ إن كل ما يقرره المجلس الإقليمي يضعه رئيس المجلس الإقليمي موضع التنفيذ ، وفي كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها .

أما رئيس الإقليم فهو ممثل الدولة في الإقليم - أي ممثل السلطة التنفيذية المركزية - وهو بهذا الوصف يعد هيئة إدارية لا وزارية ، أو تتسم بعدم التركيز الإداري وليس بوصفه هيئة إقليمية لا مركزية <sup>(٥)</sup> ، وإن الرئيس يتم تعيينه من مجلس الوزراء ، ومن اختصاصاته الإشراف على كل المرافق العامة المحلية الموجودة في الإقليم ، فضلاً عن قيامه بتمثيل الإقليم أمام القضاء ، وإنه يقوم بتنفيذ سياسة الدولة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية <sup>(٦)</sup>.

(١) ينظر د. خالد سمارة الزغبى ، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظام الإدارة المحلية ، ط٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص٥١ .

(٢) ينظر د. ماهر جبر نضر ، المصدر السابق ، ص٩٤ .

(٣) ينظر د. خالد سمارة الزغبى ، المصدر السابق ، ص١٧٩ .

(4)Domenach (Jacqueline) , droit des collectivites territoriales , 1997 , P. 55 .

(5)Moreau (J.) , administration regionale , departementale et municipale , 11e ed , 1995 , P.

160 .

(٦) ينظر د. علي العماوي ، الإدارة المحلية ، مؤسسة الجامعة ، عمان ، بلا سنة طبع ، ص١٣٩ .

هذه هي هيآت الإقليم التي تتمتع بصلاحيات واسعة في كثير من الميادين الاقتصادية والاجتماعية والصحية ، أما في مجال حماية البيئة ، فإن هيآت الإقليم ، وهيآت المقاطعات ، وهيآت البلدية تشترك مع الدولة في حماية البيئة ، إذ نصت المادة الأولى الفقرة الثانية من قانون (٧) كانون الثاني ١٩٨٣ على (إن) البلديات والمقاطعات والأقاليم ... تشارك الدولة في الإدارة وتأهيل الأقاليم ، وفي الإنماء الاقتصادي ، والاجتماعي والصحي والثقافي والعلمي ، وكذلك في حماية البيئة وتحسين إطار الحياة<sup>(١)</sup> . إن هذا النص جاء واضحاً بإشراك الهيآت المحلية ، مع الإدارة المركزية في مجال حماية البيئة .

## ثانياً : المقاطعات :

يطلق على المقاطعات اسم المديريات أو المحافظات ، وتأتي المقاطعات في المستوى الثاني بعد الأقاليم ، ويدير المقاطعات مجموعة من الهيآت منها : المجلس العام ، ورئيس المجلس العام ، وكذلك المحافظ .

أما المجلس العام فهو الجمعية التشريعية للمقاطعات ، وهو بهذه الصفة يعد هيئة إقليمية لا مركزية ، ويتكون من أعضاء ينتخبون انتخاباً عاماً مباشراً ، وهؤلاء الأعضاء يسمون بالمستشارين العموميين وينتخبون لمدة ست سنوات<sup>(٢)</sup> .

ويملك المجلس العام للمقاطعة مجموعة من الاختصاصات الواسعة التي منحها إياه المشرع ، إذ نصت المادة السادسة والأربعون من قانون إنشاء هذه المجالس وفي الفقرة الأخيرة على إنه : (... وبصفة عامة يختص المجلس بكل المسائل التي تتعلق بالمقاطعة) ، أي إن التعداد الذي ذكرته هذه المادة جاء على سبيل المثال لا الحصر<sup>(٣)</sup> ، وهذا ما يعطي لهذه المجالس السعة في الاختصاص ، خاصة في المسائل المستحدثة التي تتعلق بالمقاطعة ، ومنها موضوع حماية وتحسين البيئة المحلية للمقاطعة .

أما رئيس المجلس العام للمقاطعة فإنه السلطة التنفيذية المنتخبة من المقاطعة ، لأن انتخابه يتم من قبل أعضاء المجلس العام للمقاطعة ، وكانت مدة ولايته ست سنوات طبقاً للمادة الثامنة من قانون الحادي عشر من كانون الأول لعام ١٩٩٠ . وبعدها أصبحت ولايته ثلاث سنوات فقط طبقاً لقانون الثامن عشر من كانون الأول لعام ١٩٩٤ ، ويختص هذا الرئيس بتنفيذ ما يقرره المجلس العام للمقاطعة ، إذ إنه يضعه

(١) ينظر جورج فوديل بيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، ج ٢ ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية

للنشر والتوزيع ، بيروت - لبنان ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٢٥ .

(٢) ينظر د. ماهر جبر نصر ، المصدر السابق ، ص ٩٦ .

(٣) ينظر د. خالد سمارة الزغبى ، المصدر السابق ، ص ١٨٠ .

موضع التنفيذ مستعيناً بالهيئات الإدارية المحلية ، ولكون المجلس العام للمقاطعة يهتم في مجال حماية البيئة للمقاطعة ، فإن رئيس المجلس العام هو الذي ينفذ ويمارس هذا الدور على ارض الواقع <sup>(١)</sup>.

أما المحافظ فهو المدير التنفيذي للمقاطعة ، الذي يعد الممثل الأول للحكومة المركزية فيها ، ويعين المحافظ بمرسوم يصدر من رئيس الجمهورية ، ويتخذ قرار التعيين في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير الأول ووزير الداخلية ، ويعد المحافظ ممثل سلطة الدولة في المقاطعة ، وهو كمفوض للحكومة ، يمثل الوزير الأول وكل وزارة في حدود المقاطعة ، ويدير بسلطته المرافق الإدارية المدنية ، ويسهر على تنفيذ القرارات الصادرة عن الحكومة ، وكذلك فإنه يحافظ على النظام العام في المقاطعة ، لذلك فإن له سلطة على الهيئات الأمنية المحلية (الشرطة) <sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً : البلديات :

يطلق على البلديات تسمية الكميونات ، وهي من أكثر وحدات الحكم المحلي سيطرة على الشؤون المحلية ، وتتمتع البلديات بالشخصية الاعتبارية ، ولكن لا يتيح لها القانون حق التعاقد كالمحافظات أو الأقاليم <sup>(٣)</sup>.

وتعد البلديات هي المستوى الأخير في التنظيم القانوني المحلي في فرنسا ، إذ إنها تأتي بعد المقاطعات في الدرجة <sup>(٤)</sup> . ويدير البلديات المجلس البلدي والعمدة ومساعدوه . أما المجلس البلدي فإنه يتم انتخاب أعضائه من قبل سكان البلدية بالانتخاب المباشر ، وتكون مدة العضوية في المجلس ست سنوات كاملة غير خاضعة لقاعدة التجديد الجزئي أو النصفي <sup>(٥)</sup>.

ويختص المجلس البلدي بمناقشة جميع المسائل في نطاق البلدية ، كما يشرف على المرافق المحلية . وهذه الاختصاصات جاءت لتعطي للمجلس البلدي صلاحيات واسعة في حدود البلدية ، إذ إن كل ما يتعلق بالبلدية ويهم السكان المحليين يتم الإشراف عليه من قبل هذا المجلس <sup>(٦)</sup> . كما إن المجلس

(1)moreau (Jacques) , administration regionale ..., op . cit , p . 155

(٢) ينظر جورج فوديل بيار دلفولفية ، المصدر السابق ، ص ٣٥٢ وما بعدها .

(٣) ينظر احمد محمد المصري ، الإدارة المحلية ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٨٦ ، ص ١٧٤ .

(٤) ينظر د. محمد علي الخلايلة ، المصدر السابق ، ص ١٠٤ .

(٥) ينظر د. خالد سمارة الزغبى ، المصدر السابق ، ص ١٠٥ .

(٦) ينظر المصدر نفسه ، ص ١٨١ .

البلدي ووفقاً لقانون السابع من كانون الثاني لعام ١٩٨٣ قد وسعت صلاحياته ليعطى سلطة إنشاء مرافق عامة بلدية وتنظيمها<sup>(١)</sup>.

أما العمدة أو رئيس البلدية فإنه يتم اختياره بواسطة المجلس البلدي ، وكذلك بالنسبة لمساعد العمدة ، ويعد العمدة الهيئة التنفيذية للبلدية ، كما إنه الوكيل عن المجلس البلدي ، وهو ممثل الدولة في البلدية ، وأما مساعدوه فليس لهم اختصاصات خاصة بهم سوى ما يسنده إليهم من اختصاصات<sup>(٢)</sup>.

وإن العمدة يعد عاملاً من عمال الإدارة المحلية ، فهو عضو من أعضاء المجلس البلدي ينتخبه المجلس رئيساً له ، ويستمر العمدة في منصبه طوال مدة نيابة المجلس ولا يغادر منصبه إلا بانتهاء مدة المجلس ، والعمدة ومساعدوه خاضعون للمحافظ ولوزير الداخلية ، ويختص العمدة بتنفيذ القرارات الصادرة عن الحكومة في حدود البلدية ، وهو في هذا الاختصاص يعمل لحساب الحكومة المركزية وهي التي تسأل عن أخطائه وهي التي تشرف عليه<sup>(٣)</sup>.

يمارس العمدة اختصاصه باعتباره رئيس المجلس البلدي ، وبحسب هذه الصفة فإنه يختص بممارسة كل المسائل ذات الصلة المحلية ، وهو المسؤول عن استتباب الأمن والنظام داخل البلدية<sup>(٤)</sup>.

## الفرع الثاني

### الهيآت المهتمة بحماية البيئة في مصر

لقد تعددت الهيآت الإدارية المحلية في مصر ، إذ إن الدستور المصري لعام ١٩٧١ (الملغى) قد نص في المادة (١٦١) على ثلاث هيآت محلية تتمتع بالشخصية المعنوية هي : المحافظات والمدن والقرى ، وسمح للمشروع أن ينشئ من الوحدات بما تقتضيه المصلحة العامة ، فأضيفت المراكز والأحياء

(١) ينظر جورج فوديل بيار دلفولفيه ، المصدر السابق ، ص ٣٧٣ .

(2) Durand (vital emmannal) , les collectivites territoriales en France , (les fondement aux) , 2e . (mise a jour) (octobre 1996) , P. 33 .

(٣) ينظر د. عبد الرزاق الشخيلي ، رئيس المجلس البلدي (دراسة مقارنة) ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان ، ص ٤٢ .

(٤) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية تصدر عن شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة الثالثة ، العدد الأول ، حزيران ١٩٦١ ، ص ١٥١ .

وفقاً للقوانين العادية وليس في صلب الدستور ، فأصبحت الأشخاص العامة الإقليمية في مصر خمسة أنواع هي : المحافظات ، والمراكز ، والمدن ، والأحياء ، والقرى <sup>(١)</sup> .

وبعد صدور دستور عام ٢٠١٢ نص هذا الدستور على جميع الوحدات المحلية في صلبه ، إذ عدت المادة (١٨٣) هذه الوحدات بقولها : (تقسم الدولة إلى وحدات إدارية محلية ، تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، وتشمل المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ...) . إن لكل من هذه الوحدات المحلية هيآت تمثلها وهي : المجلس الشعبي للوحدة المحلية ، والمجلس التنفيذي للوحدة المحلية ، لذلك سنتحدث عن الهيأتين في فقرتين مستقلتين :

### أولاً : المجالس الشعبية للوحدات المحلية :

لقد كانت نصوص القوانين المنظمة للمجالس الشعبية المحلية تشير إلى وجوب انتخاب جميع أعضائها من قبل سكان الوحدات المحلية ، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة الثامنة من قانون الإدارة المحلية (المعدل) على : أن يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر السري العام ، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليه في القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب <sup>(٢)</sup> .

وبعد صدور الدستور الحالي لعام ٢٠١٢ نصت المادة (١٨٨) على أن يضم إلى عضوية المجلس الشعبي المحلي ممثلون عن أجهزة السلطة التنفيذية في الوحدة المحلية ، دون أن يكون لهم صوت محدود في المجلس . يلاحظ من هذه المادة إنها عدلت المادة الثالثة من قانون الإدارة المحلية التي نصت على كون أعضاء المجلس الشعبي المحلي منتخبين ، لأن النص الدستوري في المادة (١٨٨) قد ضم إلى جانب الأعضاء المنتخبين أعضاء يتم تعيينهم كممثلين لأجهزة السلطة التنفيذية .

وفيما يتعلق باختصاص هذه المجالس فقد نص دستور عام ٢٠١٢ في المادة (١٨٩) على اختصاص المجلس الشعبي المحلي – والذي اسماه بالمجلس المحلي – بكل ما يهم الوحدة التي يمثلها ، وينشئ ويدير المرافق المحلية والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والصحية ، وغيرها وذلك على النحو الذي ينظمه القانون .

(١) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، ج ١ ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ،

٢٠٠٠ ، ص ١٨٣ ، فقرة ١٥٨ .

(٢) ينظر د. أنور احمد رسلان ، القانون الإداري ، ط ٣ ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٠٩ .

وقد نص دستور عام ٢٠١٢ في المادة (١٩٠) على أن تكون قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية ، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها ، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود ، أو الإضرار بالمصلحة العامة ، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى . إن هذا النص يدل على سعة الاختصاصات التي تتمتع بها المجالس المحلية في هذا الدستور ، وكذلك أعطى للمجالس المحلية درجة كبيرة من الاستقلال تتناسب مع مبدأ اللامركزية الإدارية الذي اعتنقه هذا الدستور ، من خلال النص عليه في المادة (١٨٣) التي أشارت إلى دعم اللامركزية ، وتمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحلية ، والنهوض بها وحسن أدائها .

ويختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في الرقابة على جميع المرافق والمشروعات في نطاق المحافظة والوحدات المكونة لها (المركز – المدينة – الحي – القرية) ، فكأن اختصاصه شامل لجميع هذه المرافق وليس مقصوراً على ما كان منها تابعاً للمحافظة ، كذلك يختص المجلس الشعبي بتنفيذ الخطط المتعلقة بالتنمية المحلية ومتابعتها ، وذلك في جميع الوحدات التي تتكون منها المحافظة <sup>(١)</sup> ، كذلك فإن اختصاص المجلس الشعبي المحلي يشمل الاهتمام في البيئة ، إذ إن المادة السابعة من قانون الإدارة المحلية نصت على اختصاص الوحدات المحلية بتخطيط وإنشاء المنزهات العامة ، وتنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة <sup>(٢)</sup> .

أما المجلس الشعبي المحلي للمركز فإنه يتولى - في نطاق السياسة العامة للمحافظة - الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والأحياء والقرى الواقعة في نطاق المركز ، والتصديق على قراراتها في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية . كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق المركز ، ومن هذه الوحدات المحلية هي الوحدات المهمة في مجال حماية وتحسين البيئة <sup>(٣)</sup> ، وكذلك المجالس الشعبية المحلية للمدن والأحياء والقرى فإنها تختص بالرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق اختصاصها المكاني ، فالمجالس

(١) ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان ، أساسيات الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٣١ .

(٢) ينظر نص المادة (٧) من قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ (المعدل) .

(٣) ينظر د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٧ .



الشعبية للمدن يكون اختصاصها في حدود المدينة ، والمجالس الشعبية للأحياء في حدود الحي ، والمجالس الشعبية للقرى في حدود القرية <sup>(١)</sup> .

يتبين مما تقدم إن المجالس الشعبية المحلية تمارس اختصاصها في مجال حماية وتحسين البيئة من خلال الرقابة على المرافق ذات الطابع المحلي والمختصة بحماية البيئة ، عبر وضع الخطط اللازمة لممارسة هذا الاختصاص ، والإشراف على تنفيذ الأعمال المتعلقة بحماية وتحسين البيئة والاهتمام بالنظافة العامة .

### ثانياً : المجالس التنفيذية :

نص قانون الإدارة المحلية على إنشاء مجالس تنفيذية في الوحدات المحلية المختلفة في جميع مستوياتها الخمسة ، وبين كيفية تشكيلها وحدد اختصاصاتها . فالمجلس التنفيذي في المحافظة يشكل برئاسة المحافظ وعضوية نواب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة . كالدخلية والتعليم والصحة والإسكان والتعمير واستصلاح الأراضي الزراعية ... الخ .

وكذلك يضم هذا المجلس سكرتير عام المحافظ الذي يعد أميناً للمجلس . يتبين من خلال تشكيل المجلس إنه يضم الأجهزة التنفيذية المعنية بحماية البيئة ، والتي تعد الأداة التي يستخدمها المجلس التنفيذي للمحافظة في ممارسة اختصاص حماية البيئة . وإن هذا المجلس يجتمع بدعوة من المحافظ ويكون اجتماعه في الشهر مرة واحدة على الأقل <sup>(٢)</sup> .

إن المجلس التنفيذي لا يمارس اختصاصات تنفيذية باسمه بل إن الاختصاص التنفيذي يسند إلى مديري الخدمات تحت إشراف المحافظ والوزارات التي يمثلونها ، أي أن المجلس التنفيذي للمحافظة لا يمارس الاختصاص التنفيذي باعتباره هيئة مستقلة ، ولكن في الوقت نفسه إن الهيئات التي تمارس الاختصاص التنفيذي في المحافظات هي ذاتها الهيئات التي تشكل هذا المجلس ، وإن الإشراف على هذه الهيئات يكون من اختصاص المحافظ الذي هو رئيس المجلس التنفيذي للمحافظة ، أي إن اختصاص المجلس التنفيذي للمحافظة يقتصر على الاقتراح ووضع القواعد العامة التي تسلكها الهيئات التنفيذية في المحافظة في ممارسة اختصاصها <sup>(٣)</sup> .

(١) ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المصدر السابق ، ص ١٧٨ وما بعدها .

(٢) ينظر د. ماهر جبر نضر ، المصدر السابق ، ص ١٢٠ .

(٣) ينظر د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٣٦٧ .

أما المجلس التنفيذي للمركز فإنه يشكل برئاسة رئيس المركز وعضوية كل من مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز ، ورؤساء الهيئات المحلية الموجودة في المركز والتابعة للوزارات كالدخلية والتعليم والصحة والإسكان والتعمير والزراعية ... الخ ، وكذلك رؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاق المركز ، وسكرتير المركز الذي يكون أميناً للمجلس ، ويجتمع المجلس التنفيذي للمركز بدعوة من رئيسه مرة واحدة على الأقل كل أسبوعين <sup>(١)</sup> .

ويختص المجلس التنفيذي للمركز بتزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها ، وتنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها ، ودراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز ، وكذلك يختص المجلس بالتنسيق بين مشروعات المدن ، والقرى طبقاً لتوجيهات المجلس الشعبي المحلي للمركز <sup>(٢)</sup> .

ويلاحظ من هذه الاختصاصات إنها قد جاءت بصيغة عامة أي لا تقتصر على مجال واحد من مجالات النشاط الإداري ، لذلك فإن المجلس التنفيذي بإمكانه القيام بأي مشروع يعد ضرورياً للمركز ولا تستطيع المدن والقرى القيام به ، ومن هذه المشاريع التي يمكن ممارستها هو الحفاظ على البيئة في حدود المركز ، والسعي الحثيث لتحسينها من خلال المشاريع التي تساهم في ذلك .

وكذلك يختص المجلس التنفيذي للمركز بوضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالمركز ، ودراسة وبحث ما يحيله إليه رئيس المركز أو المجلس الشعبي المحلي للمركز من موضوعات <sup>(٣)</sup> .

أما المجلس التنفيذي للمدينة فإنه يشكل برئاسة رئيس المدينة وعضوية مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة والتي من ضمنها الإدارات التي تعنى بالبيئة كدوائر الصحة والإسكان وغيرها ، وسكرتير المدينة الذي يكون أميناً للمجلس <sup>(٤)</sup> ، ويتولى المجلس معاونة رئيس المدينة في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المدينة ، وتنفيذ قرارات المجلس الشعبي للمدينة ، كما يقوم بدراسة وبحث الموضوعات التي يحيلها المجلس الشعبي أو رئيس المدينة إليه <sup>(٥)</sup> .

(١) ينظر د. محمد بكر حسين ، المصدر السابق ، ص ١٤١ .

(٢) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المصدر السابق ، ص ٢١١ ، الفقرة ١٩٧ .

(٣) ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ٣٤١ .

(٤) ينظر د. ماهر جبر نصر ، المصدر السابق ، ص ١٢١ .

(٥) ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المصدر السابق ، ص ١٨١ .

ويشكل المجلس التنفيذي للحي برئاسة رئيس الحي ، وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الحي ، وهي ذاتها الأجهزة التي تكون أعضاء في المجلس التنفيذي للمدينة ، ومن ضمنها الهيئات التي لها مساس مباشر بحماية البيئة ، كالهيئات الصحية والزراعية والإسكان والتعمير وغيرها ، أما أمين المجلس التنفيذي فهو سكرتير رئيس الحي<sup>(١)</sup>. وما دام أعضاء المجلس التنفيذي للحي هم أنفسهم أعضاء المجلس التنفيذي للمدينة ، فقد أعطاهم القانون ذات الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس التنفيذي للمدينة ، ولكن في حدود الحي أي مع مراعاة الاختصاص المكاني عند مباشرة الاختصاصات<sup>(٢)</sup>.

أما المجلس التنفيذي للقرية فإنه يتشكل برئاسة رئيس القرية ، وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية ، كالداخلية والتعليم والصحة والزراعة والإسكان ، وكذلك سكرتير القرية الذي يعد أميناً للمجلس<sup>(٣)</sup>، ويمارس المجلس التنفيذي في حدود القرية اختصاصات المجلس التنفيذي للحي ، إذ إنه يساعد رئيس القرية في وضع الخطط المالية والإدارية اللازمة للنهوض بالقرية ، وتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبي للقرية ، ويختص المجلس بمساعدة المرافق والأجهزة المحلية في حدود القرية ، ويضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل الإداري بها<sup>(٤)</sup>.

ويلاحظ من استعراض تشكيل المجالس التنفيذية بكل مستوياتها أنها مثلت الهيئات الإدارية التنفيذية التي تعنى بحماية البيئة ، ومن خلال وجود هذه الهيئات تستطيع المجالس التنفيذية ممارسة دورها في مجال حماية البيئة ، ولكن يؤاخذ على تشكيلة المجالس التنفيذية إنها تكون برئاسة اشخاص يتم تعيينهم من السلطة المركزية ، كالمحافظ ورئيس المركز ورئيس المدينة ... الخ ، والذين يعملون تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ، لذلك يضعف جانب الاستقلال في عمل هذه المجالس عن السلطة المركزية ، وتمارس عملها وكأنها فروع للوزارات وليس كإدارات محلية متمتعة بالاستقلال ، إذ يفترض أن يكون الدور الأكبر للمجالس الشعبية المحلية لتشكيل هذه المجالس التنفيذية ، والإشراف عليها ، وتوجيهها بالطريقة التي تستطيع أن تلبي حاجات المجتمع المحلي ، ومن ضمنها وضع الخطط اللازمة للرقى بالبيئة المحلية والحفاظ عليها .

(١) ينظر د. حسين عثمان محمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ١٨١ .

(٢) ينظر د. محمد بكر حسين ، المصدر السابق ، ص ١٤٥ .

(٣) ينظر د. أنور احمد رسلان ، القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ٢١٧ .

(٤) ينظر د. محمد علي الخلايلة ، القانون الإداري ، ط ١ ، مؤسسة إثراء للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص ٩٥ .

## الفرع الثالث

### الهيآت المهتمة بحماية البيئة في العراق

لقد تعددت الوحدات الإدارية المحلية في العراق إلى ثلاث مستويات هي : المحافظات والأقضية والنواحي ، وقد جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) لكل وحدة من هذه الوحدات سلطتين تمثلانها ، الأولى هي المجلس الذي يمثل الوحدة المحلية ، أما الثانية فهي رئيس الوحدة الإدارية ، سواء أكان المحافظ أو القائم مقام أو مدير الناحية ، وقد وضع القانون لكل سلطة من هذه السلطات شروطاً لتشكيلها واختصاصات تتمتع بها ، ولأجل بيان تشكيل مجالس الوحدات المحلية واختصاصاتها ، ورؤساء الوحدات المحلية واختصاصاتهم ، سيتم الحديث عن ذلك في فقرتين :

#### أولاً : مجلس المحافظة والمجالس المحلية :

لقد تألف مجلس المحافظة وفقاً لقانون المحافظات رقم (١٥٩) سنة ١٩٦٩ (الملغى) من المحافظ بوصفه رئيساً للمجلس ، ونائب الرئيس وهو احد أعضاء مجلس المحافظة ، الذي ينتخبه المجلس من بين أعضائه ، والذي يحل محل الرئيس عند غيابه ، وأعضاء منتخبين من مركز المحافظة ، وأعضاء دائمين وهم : معاون المحافظ للإدارة المحلية ، ورؤساء الدوائر الفرعية في مركز المحافظة بصفتهم ممثلين عن الوزارات المختصة <sup>(١)</sup> .

أما تشكيل مجلس المحافظة ، وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) فإنه يتكون من خمسة وعشرين مقعداً ، يضاف إليها مقعد واحد لكل مائتي ألف نسمة لما زاد عن خمسمائة ألف نسمة ، ويتم انتخاب أعضاء مجلس المحافظة عن طريق الانتخاب السري المباشر <sup>(٢)</sup> . من ناخبي الدائرة الانتخابية التي يمثلها أعضاء مجلس المحافظة <sup>(٣)</sup> .

وقد أعطى الدستور العراقي النافذ للمحافظات صلاحيات واسعة ، عبر منحه المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ

(١) ينظر نص المادة (الرابعة والخمسون) من القانون.

(٢) ينظر نص المادة (٣ أولاً: ١، ٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) .

(٣) ينظر نص المادة (٢١) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) .

اللامركزية الإدارية، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون<sup>(١)</sup>. واستناداً لهذا النص صدر قانون المحافظات النافذ، والذي نص في المادة (٢ - أولاً) على كون مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، والذي يحق له إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وقد جاءت المادة (٧) من القانون مفصلة لهذه الاختصاصات، والتي من ضمنها إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات، لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية للمحافظة<sup>(٢)</sup>، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية، وكذلك رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة، ومن جملة السياسة العامة للمحافظة ما يتعلق بالسياسة البيئية التي تعد اختصاصاً مشتركاً بين السلطات الاتحادية والمحافظات، إذ نص الدستور العراقي النافذ في المادة (١١٤ - ثالثاً) على اختصاص السلطات الاتحادية برسم السياسة البيئية، لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وكذلك الأمر بالنسبة لرسم السياسة الصحية العامة التي نصت عليها المادة ذاتها في الفقرة (خامساً) والتي تكون من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

يتبين من خلال ما تقدم أن لمجالس المحافظات إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية، ويشمل هذا الاختصاص ما يتعلق بحماية البيئة، أما بالنسبة لما يتعلق بلفظ التشريعات المحلية وهل تعد قوانين، فإن هذا الأمر مرفوض، وذلك لأسباب كثيرة منها، إن قانون المحافظات قد صدر استناداً للمادة (١٢٢ - ثانياً) من الدستور، وإن هذه المادة نصت على منح المحافظات الصلاحيات الإدارية ولم تنص على وجود صلاحيات تشريعية<sup>(٣)</sup>، إذ إن الصلاحيات الإدارية تتعلق بالسلطة التنفيذية فقط دون أن يتعدها إلى السلطة التشريعية، كما أن هذه الصلاحيات تمارس وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا المبدأ لا يخول الهيئات المحلية سلطة إصدار القوانين<sup>(٤)</sup>. كما إن مجالس المحافظات لها سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات وهذه السلطات تمنح للسلطة التنفيذية،

(١) ينظر نص المادة (١٢٢ - ثانياً) من الدستور.

(٢) ينظر علاء سليم العامري، الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٤٦، ٢٠٠٧، ص ٦٥.

(٣) ينظر يمامه محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ١١٣.

(٤) ينظر خالد كاظم عودة الإبراهيمي، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص ٥٥.

فإذا قلنا بأنها تصدر قوانين إلى جانب القرارات فإن ذلك يعد جمعاً للسلطة التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة ، وهذا يخالف الدستور الذي نص على مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) ، كما أن قانون المحافظات نص في المادة (٧ - الثاني عشر) على إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر عن مجلس المحافظة ، ولكنه لم ينص على نشر قوانين تصدر منه في هذه الجريدة أو في غيرها ، وإنما يدل ذلك على عدم اختصاص مجلس المحافظة بإصدار القوانين<sup>(١)</sup> . وكذلك نص القانون في المادة (٢ - ثانياً) على خضوع مجلس المحافظة لرقابة مجلس النواب ، وبالرجوع إلى النصوص التي حددت اختصاصات مجلس النواب والتي نظمها الدستور في المادة (٦١) ، لم نجده يمتلك اختصاص الرقابة على سلطة تشريعية ، بل حصر دوره في مجال الرقابة وفقاً لهذه المادة بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية ، وهذا يدل على أن مجلس المحافظة هو ليس بسلطة تشريعية ، لذلك لا يملك حق إصدار القوانين ، ومن خلال ما تقدم يمكن القول : إن مجلس المحافظة لا يمتلك سلطة إصدار القوانين ، ولكن له سلطة إصدار التعليمات ، ومنها التي من شأنها أن تؤدي إلى حماية البيئة وتحسينها .

أما بالنسبة للمادة (١١٥) من الدستور والتي تنص على تغليب قوانين المحافظات غير المنتظمة في إقليم على القوانين الاتحادية في حالة الخلاف بينهما في مجال الاختصاصات المشتركة بينهما ، فإن نفي حق مجالس المحافظات في تشريع القوانين ، يجعل من هذه المادة لا محل لها من التطبيق ؛ لأن عدم وجود قانون محلي سيمنع من وجود تعارض بين القوانين الاتحادية ، وقوانين المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ولكن رفعاً للبس الذي يثيره هذا النص في إشارته إلى هذا التعارض ، يقترح الباحث أن يعدل نص المادة (١١٥) من الدستور والتي نصت على إن الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والإقليم ، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، في حالة الخلاف بينهما . يلاحظ أن هذه المادة تحدثت عن الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ثم أدخلت المحافظات معها ، لذلك يفضل أن ترفع المحافظات من هذا النص ، ويبقى النص ذاكراً لقوانين الأقاليم فقط دون قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

إن مجلس المحافظة يختص بالرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكلية والمعاهد ، لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي<sup>(٢)</sup> . فإذا علمنا بأن اختصاص حماية وتحسين البيئة هو ليس من الاختصاص الاتحادي

(١) ينظر محمود عبد علي الزبيدي ، الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات التعارض والتداخل ، بحث منشور في

مجلس الحقوق تصدر عن كلية القانون - جامعة المستنصرية ، السنة الخامسة ، المجلد الثالث ، العدد العاشر ، ٢٠١٠ ، ص ٢٢٤ .

(٢) ينظر نص المادة (٧ - سادساً) من القانون .

الحصري ، بل إنه اختصاص مشترك بين السلطة الاتحادية والمحافظات ، فهذا يعني إن لمجلس المحافظة الرقابة على الهيآت التنفيذية التي تختص بحماية وتحسين البيئة ، ويشتمل هذا الاختصاص الرقابة على جميع أعمال هذه الهيآت، إذ إن القانون صرح بالرقابة على جميع أنشطة الهيآت التنفيذية المحلية ، ولم يستثن نشاطات معينة من هذه الرقابة . ويختص المجلس بانتخاب المحافظ والرقابة عليه عن طريق الاستجواب ، وكذلك حق إقالة المحافظ من منصبه <sup>(١)</sup> ، ويختص المجلس بإعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس ، أو بناءً على اقتراح من المحافظ <sup>(٢)</sup> ، وقد عرف القانون أصحاب المناصب العليا بأنهم : المدراء العامون ورؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة ، ولا تشمل رؤساء الجامعات ، والقضاة ، وقادة الجيش <sup>(٣)</sup> .

أما بالنسبة لمجلس القضاء فإنه يتكون من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة ، ويتم انتخاب أعضاء مجلس القضاء عن طريق الانتخاب السري المباشر من قبل ناخبي القضاء الذي يمثل هذا المجلس <sup>(٤)</sup> .

ولمجلس القضاء مجموعة من الاختصاصات منها : انتخاب القائممقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني ، وللمجلس صلاحية إقالة القائممقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، بناءً على طلب ثلث الأعضاء ، أو بناءً على طلب المحافظ ، ويختص المجلس بمراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء ، والموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء ، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية ، وكذلك مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء ، والعمل على تطوير الزراعة والري . كما يمكن لمجلس القضاء ممارسة أية اختصاصات يخولها إياه مجلس المحافظة ، بما لا يتعارض مع القوانين النافذة <sup>(٥)</sup> .

(١) ينظر نص المادة (٧- سابعاً ، ثامناً) من القانون.

(٢) ينظر نص المادة (٧ – تاسعاً – ٢) من القانون نفسه .

(٣) ينظر نص المادة (١) من القانون نفسه .

(٤) ينظر نص المادة (٣ – أولاً : ٢ ، ٤) من القانون نفسه .

(٥) ينظر نص المادة (٨) من القانون نفسه.

من خلال الاختصاصات المتقدمة التي يتمتع بها مجلس القضاء فإنه يستطيع أن يمارس دوره في مجال حماية وتحسين البيئة ، إذ إنه يراعي مسألة الحفاظ على البيئة في ممارسة هذه الاختصاصات التي تأخذ في الغالب طابع الرقابة على ما تقوم به الهيآت الموجودة في حدود القضاء ، إذ يستطيع المجلس أن يراقب عمل القائممقام في مجال اختصاصه في حماية البيئة ، فإن اخل بهذا الواجب يستطيع المجلس أن يحاسبه من خلال الاستجواب ، وإذا كانت المخالفة الصادرة عن القائممقام تستدعي الإقالة فمن حق المجلس إقالته ، كذلك بالنسبة لاختصاص الرقابة على سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء ، فإنه يمكنه من إلزام هذه الهيآت بمراعاة مسألة حماية وتحسين البيئة عند ممارستها لاختصاصاتها ، التي تكون ذات أثر على البيئة ، وتوجيهها بنحو يؤدي إلى حماية وتحسين البيئة .

كذلك فلمجلس القضاء اختصاص تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء وإحالتها إلى مجلس المحافظة ، ومن هذه المجالات ، المجال البيئي وتطوير البيئة في القضاء والحفاظ عليها ، ويختص مجلس القضاء بالتعاون والتنسيق والتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة العامة <sup>(١)</sup> . والتي من ضمنها حماية وتحسين البيئة في حدود القضاء .

أما مجلس الناحية فإنه يتكون من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرين ألف نسمة ، ويتم انتخاب أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي <sup>(٢)</sup> .

ومن الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الناحية هو : انتخاب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة ، يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات ، وينتخب من يحصل على الأكثرية في الأصوات ، كذلك للمجلس سلطة إقالة مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب خمس عدد الأعضاء أو طلب من القائممقام لأسباب المذكورة في المادة (٧ - الفقرة ٨) والتي منها الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية ، فإذا كان من واجب مدير الناحية حماية البيئة والحفاظ عليها وقد أهمل في أداء هذا الواجب فلمجلس الناحية أقالته من منصبه ، كذلك يختص المجلس بالرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية ، والرقابة على الدوائر المحلية ، ورفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء ، ويختص المجلس بتقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس

(١) ينظر نص المادة (٩) من القانون .

(٢) ينظر نص المادة (٢٣ - أولاً : ٣ ، ٤) من القانون .



القضاء<sup>(١)</sup> ، ومن هذه المجالات التي يستطيع المجلس أن يقدم في شأنها الدراسات والبحوث ما يتعلق بالسعي للحفاظ على بيئة الناحية وتحسينها .

## ثانيا : رؤساء الوحدات المحلية :

لقد نص قانون المحافظات على تمتع كل وحدة إدارية بالشخصية المعنوية ، ويعد المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ، ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون .

ويعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية<sup>(٢)</sup> ، ويصدر أمر تعيين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه وعندها يباشر مهامه<sup>(٣)</sup> . وهناك من يرى في حالة عدم صدور مرسوم جمهوري خلال المدة المحددة فعلى مجلس المحافظة أن يختار محافظاً جديداً بدلاً عن السابق<sup>(٤)</sup> ، ولكن ليس هناك من الأسانيد القانونية التي تدعم هذا الرأي ، إذ لم ينص قانون المحافظات على حالة رفض رئيس الجمهورية إصدار المرسوم الجمهوري ، وكذلك لم يصرح الدستور برفض رئيس الجمهورية إصدار المراسيم الجمهورية أو صلاحيته في ذلك ، بل إن ليس لرئيس الجمهورية سلطة الرقابة على المحافظين فكيف يمنح حق رفض تعيين محافظٍ ما . علماً إن اختصاص رئيس الجمهورية باصدار المراسيم الجمهورية قد نص عليه الدستور في المادة (٧٣ - سابعاً) .

ويمارس المحافظ جملة من الصلاحيات التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومن هذه الصلاحيات تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة ، ويمارس المحافظ صلاحية تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة<sup>(٥)</sup> ، والإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات

(١) ينظر نص المادة (١٢ - ثامناً) من القانون .

(٢) ينظر نص المادة (٢٤) من القانون نفسه .

(٣) ينظر نص المادة (٢٦ - أولاً) من القانون نفسه .

(٤) ينظر أريج طالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الانبار ، العدد الثالث ، ٢٠١١ ، ص ١٥٥ .

(٥) ينظر نص المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ .

العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد . واتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية للمدراء العاملين والموظفين العاملين في المحافظة ، بمصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية البسيطة ، وللمحافظ سلطة إصدار الأوامر إلى الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وفقاً للقانون ، وتقديم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق . وللمحافظ سلطة استحداث وإلغاء مراكز الشرطة ، بمصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختلفة وضوابط وزارة الداخلية . وللمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام ، العاملة في المحافظة ، باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش) <sup>(١)</sup> .

من خلال ملاحظة اختصاصات المحافظ يتبين الدور الكبير الذي يمارسه في مجال حماية البيئة ، إذ إن تنفيذ القرارات التي تصدر عن مجلس المحافظة تشتمل هذه القرارات ما يتعلق منها بحماية وتحسين البيئة ، كما أن المحافظ ينفذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية في حدود المحافظة والتي من ضمنها السياسة البيئية ، والتي يضعها المحافظ موضع التنفيذ ، ويكون المسؤول الأول على تنفيذها في حدود المحافظة ، وله في سبيل ذلك الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة ومن ضمنها التي تختص في مجال حماية البيئة ، كما إن للمحافظ سلطة ضبط قضائي من خلال صلاحيته بأن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، ومن هذه الجرائم هي الجرائم البيئية .

أما القائم مقام الذي ينتخبه مجلس القضاء فإنه يُعد الموظف التنفيذي الأعلى في القضاء وهو بدرجة مدير عام ، ويتم إصدار الأمر الإداري بتعيينه من المحافظ <sup>(٢)</sup> .

ويمارس القائم مقام مجموعة من الصلاحيات حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٤١) ، ومن هذه الاختصاصات تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة ، ومن هذه القرارات ما يتعلق بحماية البيئة ، ويختص القائم مقام بالإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتفتيشها ، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد ، وفرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء . ومن ضمن الدوائر التي يشرف عليها القائم مقام هي الدوائر التي تمارس عملاً ذا تأثير على البيئة ، كالدوائر التابعة لوزارة البيئة أو التابعة لوزارة البلديات وغيرها من الدوائر التي يمكن أن تمارس عملاً ، يساعد على الحفاظ على البيئة .

(١) ينظر نص المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) ، لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) .

(٢) ينظر نص المادة (٣٩) من القانون نفسه .

ويختص القائم مقام بسلطة توجيه الأوامر إلى أفراد الشرطة للتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء ، ومن هذه الجرائم التي يمكن أن يأمر القائم مقام أفراد الشرطة بالتحقيق فيها هي الجرائم البيئية ؛ لأن عبارة الجرائم الواردة في القانون قد جاءت مطلقة ولم تحدد نوعاً معيناً من الجرائم .

إن مسؤولية الحفاظ على الأمن والنظام في القضاء مسندة إلى القائم مقام ، ويلتزم بحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم . وبالرجوع لأحكام الدستور العراقي النافذ نجد أن من الحقوق التي نص عليها الدستور هو حق الأفراد بالعيش في ظروف بيئية سليمة <sup>(١)</sup>، لذلك فإن من بين حقوق المواطنين التي يتكفل بحمايتها القائم مقام حماية البيئة التي يعيش فيها مواطنو القضاء . كذلك فإن الأمن البيئي والنظام العام البيئي يدخل من باب الأمن والنظام المنصوص عليه في القانون ، والذي يعد من قبيل واجب القائم مقام في تحقيقه .

أما مدير الناحية فإنه يعد أعلى موظف تنفيذي في الناحية وهو بدرجة معاون مدير عام ، ويتم انتخابه من قبل مجلس الناحية ، ويصدر الأمر الإداري بتعيينه من المحافظ <sup>(٢)</sup> .

ويمارس مدير الناحية الاختصاصات التي نصت عليها المادة (٤٣) من قانون المحافظات العراقي النافذ ، التي من ضمنها الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية ، وعلى موظفيها وتفتيشها ، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد . كذلك فلمدير الناحية أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ، ويحال التحقيق إلى قاضي التحقيق المختص ، على أن يتم إعلام مدير الناحية بنتيجة التحقيق . وكذلك فإن من مهام مدير الناحية الحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية.

من خلال ملاحظة الاختصاصات التي يتمتع بها مدير الناحية فإنه يمكن القول إن لمدير الناحية ممارسة الدور الفعال في مجال حماية البيئة ، إذ إن سلطة الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية - التي من ضمنها تلك التي تتعلق مهامها في حماية البيئة وتحسينها - فإنه يمكن من خلال هذه السلطات أن يحقق حاجة المواطنين إلى البيئة السليمة التي يعيشون فيها ، وكذلك بالنسبة لسلطة مدير الناحية في إصدار الأوامر إلى الشرطة ، للتحقيق في الجرائم الواقعة في حدود الناحية ، والتي من ضمنها الجرائم البيئية والتي لا تقل خطورة عن الجرائم الأخرى ، فاستناداً إلى هذه السلطة فإنه يستطيع تحقيق الردع العام الذي تؤديه سلطات الشرطة ، من خلال التحقيق في الجرائم وكشف مرتكبيها وتقديمهم إلى القضاء . وهذه

(١) ينظر نص المادة (٣٣ - أولاً) من الدستور.

(٢) ينظر نص المادة (٣٩) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ .

إحدى الأساليب التي يستخدمها مدير الناحية للحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية فضلاً عن سلطته في مجال الضبط الإداري ، والتي تمنع الإخلال بالأمن والنظام بشكل وقائي .

على أن المقارنة بين الهيآت المحلية في فرنسا ومصر والعراق تبين أن جملة من الاختلافات بين تشكيل هذه الهيآت والاختصاصات التي تمارسها ، إذ يلاحظ إن رؤساء المجالس المحلية في فرنسا سواء أكان رئيس مجلس الإقليم ، أو المقاطعة ، أو البلدية ، لهم اختصاصات متميزة عن المجلس الذي ينتخبهم بخلاف ما هو موجود في مصر والعراق ، إذ إن رئيس المجلس المحلي في فرنسا يعد الهيئة التنفيذية المحلية ، وإنه يمارس اختصاصات تنفيذية طبقاً لما يقره المجلس المحلي الذي ينتخبه . وكذلك يجد الباحث الاختلاف بين الأنظمة الثلاثة في الاختصاصات التي يمارسها رئيس الوحدة الإدارية ، ففي فرنسا ومصر يلاحظ إن رئيس الوحدة الإدارية كرئيس الإقليم أو المحافظ في المقاطعة بالنسبة لفرنسا ، والمحافظ بالنسبة للنظام القانوني في مصر ، فإنهم يعدون ممثلين للسلطة المركزية في ممارستهم لاختصاصاتهم ، وكذلك يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية ، أما في العراق فإن رئيس الوحدة الإدارية سواء أكان المحافظ أو القائم مقام أو مدير الناحية يكون ممثلاً للإدارة المحلية ، ولا يعد تابعاً للسلطة المركزية ، وإنه يمارس اختصاصاته بشكلٍ مستقلٍ عن السلطة المركزية ، وهذا ما يمنح الإدارة المحلية الاستقلال الكبير في ممارسة دورها في مجال حماية البيئة في العراق دون أن تكون تابعةً للسلطة المركزية في ممارسة هذا الاختصاص ، وأخيراً يمكن القول : إن اكبر ضمانة لاستقلال الإدارة المحلية في العراق وتميزها عن نظيرتها في فرنسا ومصر هو وضع الإطار العام لاختصاصات الهيآت المحلية في صلب الدستور العراقي ، الذي لا يمكن مخالفته عند صدور القوانين العادية ، بخلاف ما هو الحال في فرنسا ومصر ، إذ لم تحدد المبادئ العامة لاختصاصات الهيآت المحلية في صلب الدستور ، بل تركت هذه الاختصاصات لتنظم في التشريع العادي أي إنها تكون تحت رحمة السلطة التشريعية التي بإمكانها أن تعدل اختصاصات الهيآت المحلية متى تشاء .

## المطلب الثاني

### الهيآت الإدارية المحلية المتخصصة بحماية البيئة

بعد زيادة الاهتمام بالبيئة وشعور الدول بالحاجة إلى حمايتها ، أنشئت هيآت متخصصة بحماية وتحسين البيئة ، ورافق ذلك زيادة الدعوات إلى التركيز على مجالات حماية البيئة ، ونظراً لاختلاف الوضع البيئي في أقاليم الدول ، وللحاجة المستعجلة في كثير من الأحيان لوجود هيآت تواجه الكوارث البيئية ، تم إنشاء هيآت إدارية محلية متخصصة بحماية البيئة بعضها مرتبطة بالهيآت المركزية ، وأخرى أعطيت الاستقلال الكافي في ممارسة اختصاصاتها باعتبارها هيآت إدارية لا مركزية ، ولبحث هذه الهيآت في التشريعات المقارنة وفي العراق يتطلب الأمر أفراد كل نظام على حده ، حتى تتضح هذه الأنظمة بشكل جلي ، لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، يخصص الأول لبحث الهيآت الإدارية المحلية المتخصصة بحماية البيئة في فرنسا ، أما الثاني فيكون لبحث الهيآت الإدارية المحلية المتخصصة بحماية البيئة في مصر ، وأخيراً تبحث الهيآت الإدارية المحلية المتخصصة بحماية البيئة في العراق في الفرع الثالث .

## الفرع الأول

### الهيآت المتخصصة بحماية البيئة في فرنسا

تعد الهيآت الإدارية المحلية المتخصصة بحماية البيئة في فرنسا من الفروع التابعة لوزارة البيئة ، إذ تم إنشاء هيآت محلية تتخصص في مجال حماية البيئة وعلى ثلاث مستويات وهي كالآتي :

أولاً : الشعب الإقليمية لوزارة البيئة :

لقد كان هناك تردد بين إنشاء جهازٍ متخصصٍ يتولى التنسيق بين الوزارات والهيآت المختلفة المختصة بشؤون البيئة ، أو إنشاء وزارة متخصصة في شؤون البيئة . وإن هذا التردد قد جعل الشعب

الإقليمية المتخصصة بحماية البيئة جاءت متأخرة<sup>(١)</sup> ، إذ أنشئت وزارة البيئة عام ١٩٧١ ، ولم تنشأ هذه الشعب الإقليمية للبيئة إلا بحلول عام ١٩٩١ ، إذ عهد إليها إدارة البيئة على المستوى الإقليمي . وقد أنشئت هذه الشعب في نطاق كل مديرية وكان ذلك بالمرسوم رقم ٩١ - ١١٣٩ الصادر في ٤ تشرين الثاني عام ١٩٩١<sup>(٢)</sup> .

وتخضع هذه الشعب لسلطة مدير الإقليم ، وإذا تطلب الأمر فأنها توضع تحت تصرف الوزارات الأخرى التي تقوم بحماية البيئة كوزارة الزراعة ، أو الثقافة ، أو النقل ، أو التموين ، وتتولى هذه الشعب الإقليمية تطبيق التشريعات الخاصة بالمياه وحماية الأماكن الطبيعية ، والهندسة المعمارية ، وحماية وتقييم الثروة المعدنية ، وتنظيم ودراسة تأثير ذلك على حماية المناطق الريفية<sup>(٣)</sup> . ويلاحظ إن هذه الشعب تمارس اختصاصها في مجال حماية البيئة من خلال تطبيق مجموعة من القوانين ولا تقتصر اختصاصها على قانون واحد ، بل إنها تطبق كل ما يوصلها إلى مسعاها الذي تبغيه بغض النظر عن القانون الذي تستند إليه في ممارسة اختصاصها ، وتبعاً لهذه القوانين يتحدد من هو المسؤول على هذه الشعب في ممارسة اختصاصها في حماية البيئة .

وتختص هذه الهيئات بتطوير السياسة العامة لحماية البيئة بجميع عناصرها ، متضمنة المعايير العلمية والصحية المناسبة لمعيشة الإنسان ، التي يجب مراعاتها عند اتخاذ أي قرار أو القيام بأي نشاط . وكذلك دراسة المشاكل الناتجة عن تلوث البيئة ، والكشف عن أسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها<sup>(٤)</sup> . وتقوم هذه الشعب ببحث طلبات ترخيص المشروعات في المناطق الصناعية والأعمال الخاصة بالمحميات الطبيعية .

أما الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة فإنها تتبع إدارياً وزارة الصناعة ، - إذ تشكل إدارات خارجية لهذه الوزارة - ، وهي تقوم ببعض المهام في شأن حماية البيئة وعلى الأخص القيام بأعمال الرقابة على المنشآت الصناعية ، ومراقبة النفايات ، ومراقبة تلوث الهواء ، وقد أصبحت هذه الشعب تحمل وصف الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة طبقاً للمرسوم رقم ٩١ - ٤٣١ الصادر

(١) ينظر ماهر محمد المومني ، المصدر السابق ، ص ٨١ .

(٢) ينظر د. عيد محمد مناحي منوخ العازمي ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٤٠ .

(٣) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٢٨ .

(٤) ينظر د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ٦٥ .

في (١٣) أيار ١٩٩١ ويعين مدير الشعب الإقليمية للصناعات والبحث والبيئة عن طريق وزير الصناعة ، عقب مشاورة وزير البيئة <sup>(١)</sup> .

وتقوم هذه الشعب بمهمة تنظيم الأعمال والأنشطة الخاصة بالأعمال الصناعية ، وتلتزم وتساهم في تحسين البيئة الصناعية ، وتوعية الجمهور بمسائل البيئة الصناعية ، وتتولى التقصي والرقابة والتحقيق من أجل تطبيق التشريعات المتعلقة بتلوث الهواء والمياه ، والمخالفات وتنسيق عمل المنشآت الصناعية <sup>(٢)</sup> .

### ثانياً : الهيآت البيئية في المديریات :

تضم الإدارة اللامركزية للبيئة – والتابعة لوزارة البيئة – الشعب الإقليمية على مستوى المديریات ، إذ توجد شعبة لكل من التموين ، والزراعة ، والشؤون الصحية والاجتماعية ، في كل مديرية نجد أن الشعبة اللامركزية للتموين تخضع لوزير البيئة <sup>(٣)</sup> .

وتمارس هذه الشعب عملاً محورياً في إدارة البيئة ، إذ إنها غالباً ما تتحمل المسؤولية الرئيسية في توفير الحماية للبيئة في دائرة اختصاصها على مستوى المديریات <sup>(٤)</sup> ، وتتولى كذلك عمليات التنظيم والتموين فضلاً عن كونها تمارس مهاماً مختلفة مخولة إليها من وزير البيئة ، إذ تقوم بمهام الضبط الإداري الخاص بالصيد البحري في مجاري المياه العامة الصالحة للملاحة .

أما ما يتعلق بشعبة الزراعة فإنها خاضعة لسلطة مدير الإقليم ، وتقوم بنوعين من المهام ، أولها هي : حماية الوسط الطبيعي ، وحماية الريف ، والنباتات البرية ، وإدارة وضبط المياه ، وعند ممارستها لهذه الاختصاصات فإنها تتبع وزير البيئة فقط ، باعتبار أن الاختصاصات التي تمارسها لا تدخل في اختصاص أية وزارة من الوزارات عدا وزارة البيئة . أما النوع الثاني من المهام فهي : الاختصاص بالوقاية من التلوث الزراعي ، وحماية المياه الصالحة للشرب ، وعند ممارسة هذه الاختصاصات فإن شعبة الزراعة تتبع وزيراً البيئة والزراعة . أما شعبة الشؤون الصحية والاجتماعية فإن لها دوراً هاماً في

(١) ينظر د . عيد محمد مناحي المنوخ العازمي ، المصدر السابق ، ص ٢٤٢ .

(٢) ينظر د . إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٢٩ .

(٣) ينظر د . عيد محمد مناحي منوخ العازمي ، المصدر السابق ، ص ٢٤٢ .

(٤) ينظر د . محمد الجوهري وآخرون ، علم اجتماع البيئة ، ط ١ ، دار المسيرة ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٢٢ .

مجال مكافحة الضوضاء ، وحماية الحياة من خلال رقابتها على صلاحية مياه الشرب ، وذلك دون أن تتبع وزارة البيئة بشكل رسمي<sup>(١)</sup> .

### ثالثاً : الأجهزة المحلية التابعة لجهاز حماية التراب الوطني :

لقد انشأ القانون الصادر في ١٩٧٥\٧\١٠ (جهاز حماية التراب الوطني) كمؤسسة إدارية مركزية تابعة لوزارة البيئة ، وكذلك انشأ أجهزة محلية تابعة للجهاز المذكور ، وتشاركه في اختصاصه على المستوى المحلي . إذ يتم تنفيذ السياسة المتعلقة بحماية (التراب الوطني) بالتعاون والتنسيق بين أجهزة الحكومة المركزية والأجهزة المحلية ، ويمثل هذا تطبيقاً لرغبة المشرع في اشتراك الأجهزة المحلية والمواطنين في تنفيذ السياسة المذكورة بصورة فعالة ومؤثرة . إن أهمية هذه التجربة لا تكمن في إنشاء الأجهزة المحلية (جهاز حماية التراب الوطني) فحسب ، بل إن الأهمية الحقيقية تأتي من إنها تباشر اختصاصاتها وعملها اعتماداً على الرسوم والضرائب المحلية ، أي تتمتع بنوع من الاستقلالية المالية والتي تعد شرطاً هاماً للامركزية المحسوسة<sup>(٢)</sup> .

وتمارس هذه الهيئات مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بحماية البيئة منها : طلب إلغاء تراخيص المشروعات التي تخالف النظم والاشتراطات اللازمة لحماية البيئة ، وذلك من الجهات المختصة ، وإصدار قرار بوقف العمل مؤقتاً بأي منشأة يترتب على استمرار تشغيلها خطر على البيئة ؛ وذلك تمهيداً لاتخاذ القرار المناسب بشأنها من السلطة المختصة ، ووضع برنامج التثقيف البيئي المناسب ، لتوعية الناس وحثهم على المحافظة على بيئتهم التي لا غنى لهم عن حمايتها<sup>(٣)</sup> .

وإن هذه الأجهزة تمارس اختصاصاتها بدرجة عالية من الفعالية بحيث يمكن القول : إن الأجهزة المحلية في فرنسا أصبحت ذات اختصاص أصيل ، وإن الجهاز المركزي لجهاز حماية التراب الوطني - وعلى الأخص فيما يتعلق بالمحميات الطبيعية - ، أصبحت مهمته مجرد الإشراف والتنسيق<sup>(٤)</sup> .

يلاحظ مما سبق إن الهيئات الإدارية المحلية المتخصصة بحماية البيئة في فرنسا لا تمارس اختصاصاتها وفقاً لقانون موحد ، بل إنها تطبق أكثر من قانون عند ممارسة اختصاصها في مجال حماية البيئة وتحسينها ، وذلك ناتج من عدم وجود قانون موحد ينظم مجالات حماية البيئة وتحسينها ، ولتشعب

(١) ينظر د. عيد محمد مناحي المنوخ العازمي ، المصدر السابق ، ص ٢٤٣ .

(٢) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٣١ .

(٣) ينظر د. ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص ٦٦ .

(٤) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٣٢ .



المشاكل التي تتعرض لها البيئة ، إذ لا يعتمد على قانون واحد في مواجهة هذه المشاكل التي تتعرض لها البيئة ، نتيجةً لمختلف الأنشطة الصادرة عن الأفراد أو الهيئات في مختلف جوانب الحياة .

كما يلاحظ عدم ارتباط جميع الهيئات المتخصصة بحماية البيئة وتحسينها بوزارة البيئة ، وكذلك الهيئات المحلية الأخرى التي تساعد في ممارسة بعض الاختصاصات في مجال حماية البيئة وتحسينها . وإن الاختصاصات البيئية الممنوحة للهيئات المحلية لا تزال لا تكفي لحماية البيئة وتحسينها دون الرجوع إلى السلطات المركزية على الرغم من توافر بعض الاختصاصات لدى الهيئات المحلية في هذا المجال .

## الفرع الثاني

### الهيئات المتخصصة بحماية البيئة في مصر

لقد بدأت مصر في إنشاء الهيئات الإدارية المتخصصة في مجال حماية البيئة عام ١٩٨٢ ، وكان أول جهاز متخصص في شؤون البيئة هو الجهاز التابع لرئاسة مجلس الوزراء الذي أنشئ بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٦٣١) لسنة ١٩٨٢ <sup>(١)</sup> .

وقد تم إنشاء مكتب لشؤون البيئة بديوان عام كل محافظة من محافظات مصر في العام نفسه ، واقتصرت وظيفة المكتب إزاء البيئة على المحافظة عليها من التلوث والتدهور ، وعلى الأخص في مجالات مياه الشرب ، وصرف المخلفات السائلة الآدمية والصناعية ، والصرف الزراعي ، وحماية مياه البحر من التلوث ، وتلوث الهواء ، والحماية من الإشعاع ، وصيانة الحياة البرية والحيوانية النافعة ، والمحافظة على التربة من الكيماويات الصناعية والزراعية <sup>(٢)</sup> .

وعند صدور قانون حماية البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) فإنه نص على إنشاء جهاز شؤون البيئة ، كجهة متخصصة بحماية البيئة في مصر ، إذ نص في المادة (٢) على أن ينشأ برئاسة مجلس الوزراء جهاز لحماية وتنمية البيئة يسمى (جهاز شؤون البيئة) ، وتكون له الشخصية الاعتبارية العامة ، ويتبع الوزير المختص بشؤون البيئة ، وتكون له موازنة مستقلة ، ويكون مركزه مدينة القاهرة .

(١) ينظر د. ماجد أبو النجا الشرفاوي ، المصدر السابق ، ص ٦١ .

(٢) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٣٣ .

وينشأ بقرار من الوزير المختص بشؤون البيئة فروع للجهاز بالمحافظات ، وتكون الأولوية للمناطق الصناعية . وقد نصت المادة (٤) من القانون نفسه على حلول جهاز شؤون البيئة محل الجهاز المنشأ بقرار رئيس الجمهورية رقم (٦٣١) لسنة ١٩٨٢ فيما له من حقوق وما عليه من التزامات ، وينقل العاملون بهذا الجهاز بدرجاتهم وأقدمياتهم إلى جهاز شؤون البيئة <sup>(١)</sup> .

لقد تم إنشاء فروع لجهاز شؤون البيئة في المحافظات بالقرار الوزاري رقم (١٨٧) لسنة ١٩٩٥ وطبقاً لما قرره المادة الثانية من قانون حماية البيئة ، وإن عدد هذه الفروع ثمانية ، وقد أضيف إليها فرع تاسع وفقاً للقرار الوزاري رقم (٢٤٩) لسنة ٢٠٠٣ . وقد تم تحديد اختصاصات هذه الفروع بقرار وزير الدولة لشؤون البيئة رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٠ ، ومن هذه الاختصاصات هي : إعداد الدراسات عن الوضع البيئي في المحافظات الداخلة في النطاق الإقليمي للفرع ، وصياغة خطة إقليمية لحماية البيئة فيها ، والمشروعات التي تتضمنها ، وكذلك الخرائط البيئية وتزويد الجهاز بها لاستخدامها في صياغة الخطة القومية لحماية البيئة ، ومتابعة تنفيذ المحافظات لهذه الخطط في إطار الخطة القومية لحماية البيئة ، وتقديم الدعم للأجهزة المحلية في إعداد خطط المحافظات لحماية البيئة ، وتنفيذ قرارات الوزير المختص بشؤون البيئة ، ورئيس الجهاز بشأن حماية البيئة ، وتحقيق سياسة وزارة الدولة لشؤون البيئة ، ودور الجهاز وأغراضه بالمحافظات <sup>(٢)</sup> .

ويلاحظ إن لهذه الفروع اختصاصات تنفيذية ، وكذلك رقابية ، ولها أن تمارس الأعمال الداخلة في المجال النظري والمعلوماتي ، وهذه المهام تدل على سعة الاختصاصات التي تمتلكها فروع جهاز حماية البيئة في المحافظات ، ومدى الحرية الممنوحة لهذه الفروع ، لتحقيق الهدف المرجو من إنشائها وهو حماية البيئة .

وتختص الفروع الإقليمية بمتابعة تنفيذ أحكام القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) بشأن البيئة وتعليماته التنفيذية بالتعاون مع الأجهزة المحلية والمعنية في المحافظات ، وكذلك المتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير والاشتراطات التي تلتزم الأجهزة والمنشآت بتنفيذها طبقاً لأحكام قانون البيئة وتعليماته التنفيذية ، واتخاذ الإجراءات التي ينص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير والشروط . ومراقبة خطط الالتزام البيئي للمنشآت التي وافق عليها مجلس إدارة الجهاز ، والتحقيق من توفيق أوضاعها مع أحكام القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) وتعليماته التنفيذية ، وذلك بدائرة إقليم الفرع ، واتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية المناسبة بالتعاون مع الأجهزة المحلية والمعنية ، ومتابعة التزام المنشآت بتنفيذ

(١) ينظر نص المادتين (٢ ، ٤) من القانون .

(٢) ينظر د. عيد محمد مناحي المنوخ العازمي ، المصدر السابق ، ص ١٨٨ ، هامش رقم ٣٧٥ .

الاشتراطات التي يقررها الجهاز عن مراجعة تقييم التأثير البيئي للمشروعات المختلفة بإقليم الفرع ، وذلك بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة ، ويعهد للفروع الإقليمية بمراجعة دراسات تقييم التأثير البيئي للمنشآت التي تقع في نطاق اختصاص الفرع والموافقة عليها بعد تدريب العاملين بالفروع على العمل بقوائم مراجعة دراسات التقييم البيئي ، وصدر قرار من الرئيس التنفيذي لجهاز شؤون البيئة بتحديد هذه المنشآت<sup>(١)</sup> .

ويقع على الفروع الإقليمية واجب تحديد أنواع الكوارث البيئية المحتمل وقوعها بدائرة إقليم الفرع ، والجهات المسؤولة عن الإبلاغ عنها عند وقوعها ، أو توقع حدوثها ، والمناطق الأكثر تأثراً ، ومعرفة التأثير المتوقع لكل منها ، ووضع الإجراءات المناسبة لكل نوع منها ، وحصر الإمكانات المتوفرة على المستوى المحلي لإقليم الفرع ، وتحديد كيفية الاستفادة منه بطريقة تكفل سرعة مواجهة الكارثة ، وإعداد خطة طوارئ لمواجهة الكوارث البيئية على مستوى الإقليم ، وموافاة الجهاز بها ، وبذلك المعلومات ، للاستعانة بها في إعداد خطة الطوارئ لمواجهة الكوارث البيئية على المستوى القومي ، وتكون خطة الطوارئ شاملة لمرحلة ما قبل وقوع الكارثة ، ومرحلة اجتياح الكارثة ، ومرحلة إزالة آثار الكارثة ، ومرحلة التسجيل لنتائج الكارثة ، والدروس المستفادة منها<sup>(٢)</sup> .

وتساهم الفروع الإقليمية في إدارة وتنفيذ المشروعات التجريبية التي ينفذها الجهاز بالمحافظات الداخلة في اختصاص الفرع ، ومتابعة تنفيذها ، وموافاة الجهاز بتقارير المتابعة ، وتنفيذ ما قد يرى الفرع الإقليمي تنفيذه من مشروعات تجريبية محلية ، للمحافظة على الكوارث الطبيعية ، وحماية البيئة في دائرة إقليم الفرع ، وتشجيع المبادرات بشأن ذلك ، دون المساس باختصاصات إدارة المحميات الطبيعية ، وكذلك الإشراف على شبكات الرصد البيئي بالمحافظات ، والحصول على المعلومات منها ، وموافاة الجهاز بها . وإعداد تقرير سنوي عن المؤشرات الرئيسة للوضع البيئي لمحافظات الإقليم ، للعرض على مجلس إدارة الجهاز . وحصر المؤسسات والمعاهد الوطنية ، وكذلك الكفاءات التي تسهم في إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة بالمحافظات الداخلة في الاختصاص الإقليمي للفرع ، والاستفادة منها في إعداد وتنفيذ المشروعات والدراسات التي يقوم بها الفرع من حيث إعدادها وموافاة الجهاز بها<sup>(٣)</sup> .

(١) ينظر د. عطيه محمد عطية وآخرون ، الانسان والبيئة ، ط ١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص ٢١٧ ، وما بعدها .

(٢) ينظر د. عبد الرحمن محمد العيسوي ، المصدر السابق ، ص ١٥٧ وما بعدها .

(٣) ينظر د. ماجد أبو النجا الشرقاوي ، المصدر السابق ، ص ٦٤ .

وتلتزم الفروع الإقليمية بتنفيذ خطة التدريب البيئي وبرنامج التثقيف البيئي للمواطنين – اللتين يضعهما الجهاز على ضوء سياسة وزارة الدولة لشؤون البيئة – في نطاق المحافظات الداخلة في الاختصاص الإقليمي للفرع ، ونشر الوعي البيئي والتنسيق بين الجهود الشعبية ومكتب شؤون البيئة بالمحافظات على ضوء سياسة وزارة الدولة لشؤون البيئة وخطة الجهاز في هذا الشأن ، وكذلك تلقي التبليغات والشكاوى البيئية التي يقدمها الأفراد أو المؤسسات أو المنظمات الحكومية أو غير الحكومية للفرع ، أو التي تحال إليه من الجهاز ، وفحصها واتخاذ اللازم بشأنها . وكذلك تقديم الدعم الفني في شؤون البيئة إلى الهيئات والمنظمات الحكومية بما فيها أجهزة الحكم المحلي (مكتب شؤون البيئة بالمحافظات ، وممثلو الوزارات) ، والمنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة في منطقة الفرع . وتوثيق روابط التنسيق والتعاون بين وزارة الدولة لشؤون البيئة ، وجهاز شؤون البيئة والمحافظات ، من أجل تحقيق سياسة وأغراض وزارة الدولة لشؤون البيئة في شأن حماية البيئة <sup>(١)</sup> .

وتلتزم الفروع الإقليمية بمتابعة تنفيذ الوحدات المحلية لالتزامها بتخصيص أماكن إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة والمخلفات الصلبة ، بالاتفاق مع الفرع والتحقق من مطابقتها للمواصفات السليمة بيئياً ، والمساهمة في إدارة المواد والنفايات الخطرة والمخلفات ، بالتنسيق مع قطاع الإدارة البيئية بالجهاز والجهات المعنية والسلطات المحلية المسؤولة عن ذلك في إقليم الفرع <sup>(٢)</sup> .

ويلاحظ مما تقدم إن الفروع الإقليمية لجهاز شؤون البيئة تتمتع بصلاحيات واسعة في مجال حماية البيئة ، ولكنها لم تعط الاستقلال الكافي في ممارسة اختصاصاتها ، إذ إنها لم تمارس اختصاصاتها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الذي يمنح الهيئات المحلية الاستقلال الكافي ، كما إن تحديد اختصاص هذه الهيئات قد جاء وفقاً للقرارات الوزارية التي جعلها تحت رحمة الوزارة المختصة بشؤون البيئة ، إذ يستطيع الوزير أن يعدل هذه الاختصاصات بقرار منه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية ، وهذا ما يقلل من الضمانات الممنوحة لهذه الهيئات .

(١) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٣٦ ، هامش رقم ١ .

(٢) ينظر د. عبد الرحمن محمد العيسوي ، المصدر السابق ، ص ١٥٦ .

## الفرع الثالث

### الهيآت المتخصصة بحماية البيئة في العراق

لقد نص قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ على وجود دوائر إقليمية متخصصة في مجال حماية البيئة تابعة لوزارة البيئة ، وتؤسس هذه الدوائر على أساس إقليمي ، إذ يكون نطاق الاختصاص المكاني لهذه الدوائر مجموعة من المحافظات وليست محافظة واحدة ، وكذلك نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على تأسيس مجالس متخصصة في حماية البيئة تسمى (بمجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة) . ولأجل بيان تشكيل هذه الهيآت واختصاصاتها ، سيتم تقسيم هذا الفرع على فقرتين .

#### أولاً : دوائر حماية وتحسين البيئة الإقليمية :

لم تؤسس في العراق وزارة للبيئة إلا مؤخراً وتحديداً في عام ٢٠٠٣ ، وكانت الجهات الإدارية المتخصصة بحماية البيئة وتحسينها هي : المجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة في المركز ، ومجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦ (الملغى) ، كما أسست بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ (الملغى) دائرة حماية وتحسين البيئة ، وكانت هي الجهة التنفيذية المركزية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، وتتمتع بميزانية خاصة بها لتغطية نفقاتها <sup>(١)</sup> ، ويرتبط بهذه الدوائر مديريات حماية وتحسين البيئة في المحافظات كافة إدارياً وفنياً <sup>(٢)</sup> .

وبعد صدور قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ تم النص على تشكيل دوائر حماية وتحسين البيئة في أربع مناطق هي : المنطقة الشمالية ، ومنطقة الوسط ، ومنطقة الفرات الأوسط ، والمنطقة الجنوبية وتم ربط هذه الدوائر بوزارة البيئة مباشرة <sup>(٣)</sup> . ولم يكن لهذه الدوائر وجود في قوانين البيئة السابقة ، وقد أعطيت لهذه الدوائر مجموعة من الاختصاصات حددتها المادة (١٥) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، إذ تم تحديد نطاق الاختصاص المكاني

(١) ينظر نص المادة (١١) من القانون .

(٢) ينظر نص المادة (١٤) من القانون نفسه .

(٣) ينظر نص المادة (٨ - ثانياً) من القانون .

لكل دائرة من خلال ربط مديريات البيئة في المحافظات بهذه الدوائر ، فدائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الجنوبية يكون مقرها مدينة البصرة ، وترتبط بها مديريات البيئة في محافظات : البصرة ، وميسان ، وذي قار ، وواسط . ودائرة حماية وتحسين البيئة في منطقة الفرات الأوسط مقرها مدينة الحلة ، وترتبط بها مديريات البيئة في محافظات : النجف الاشرف ، وكرلاء المقدسة ، وبابل ، والمثنى ، والديوانية . أما دائرة حماية وتحسين البيئة في منطقة الوسط فيكون مقرها مدينة بغداد ، وترتبط بها مديريات البيئة في محافظات : بغداد ، والانبار ، وديالى . ودائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة الشمالية يكون مقرها في مدينة كركوك ، وترتبط بها مديريات البيئة في محافظات : نينوى ، وكركوك ، وصلاح الدين .

أما اختصاصات هذه الدوائر فقد نصت عليها المادة (١٥ - خامساً) من النظام الداخلي ، وهي تحديد المشاكل البيئية في المحافظات المعنية ، وتحديد أولويات المعالجة واتخاذ ما يلزم في شأنها حسب الصلاحيات المخولة بذلك ، ومراقبة الأنشطة الملوثة للبيئة في المحافظات المعنية ، واتخاذ الإجراءات العقابية بحق المخالفين للقانون ، وتوحيد وتحليل المعلومات الواردة من المحافظات شهرياً وإحالتها إلى الدوائر المعنية في مركز الوزارة ، وإعداد قاعدة معلومات بيئية للمحافظات المعنية ، وكذلك تختص هذه الدوائر بمنح الموافقات البيئية للمشاريع صنف (ب) من المحددات البيئية . لقد عرفت تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المشاريع صنف (ب) بأنها : المشاريع التي يكون لها تأثيرات بيئية سلبية غير قابلة للانعكاس على الكائنات الحية ، وتخص موقع معين <sup>(١)</sup> ، ومن هذه المشاريع هي : الصناعات الغذائية الكبرى ، والمحطات الغازية لتوليد الطاقة الكهربائية ، ومجازر اللحوم الحمراء والبيضاء ، ... الخ <sup>(٢)</sup> .

وتختص دوائر حماية وتحسين البيئة كذلك بتسهيل إجراءات منح الموافقة البيئية للمشاريع صنف (أ) <sup>(٣)</sup> ، وإحالتها إلى الدوائر الفنية لغرض اتخاذ القرار في شأنها <sup>(١)</sup> .

(١) ينظر نص المادة (٢ - ثانياً) من التعليمات .

(٢) ينظر الفصل الثالث المواد (٢١ - ٤٩) من التعليمات ذاتها .

(٣) لقد نصت تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١ على المشاريع صنف (أ) في المواد (٣ - ٢٠) وعرفت في المادة (٢ - أولاً) بأنها : (المشاريع التي يكون لها تأثيرات بيئية سلبية كبيرة ، وتؤثر على الكائنات الحية الضعيفة ، وتتضمن إعادة التوطين ، أو تؤثر على مواقع التراث الثقافي ، أو على منطقة واسعة تتعدى موقع العمل) . ومن أمثلة هذه المشاريع هي : مصانع البروتين الحيواني ، ومصانع إنتاج الخيوط الصناعية ، والمشاريع التنموية للصناعات الكيماوية والبتروكيماوية والنفطية ... الخ .

أما مديريات البيئة في المحافظات فإنها تمارس مجموعة من الاختصاصات نصت عليها المادة (١٦ - أولاً) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة وهذه الاختصاصات هي : الرقابة على الأنشطة المؤثرة في البيئة ومتابعتها ، للحد من التلوث الناتج عنها ضمن الرقعة الجغرافية للمحافظة ، ومنح الموافقات البيئية للأنشطة صنف (ج) ، وإحالة طلبات الموافقة للأنشطة من الصنف (أ) و (ب) إلى الدائرة المختصة . علماً إن المشاريع صنف (ج) هي : المشاريع التي تقل أو تنعدم فيها التأثيرات السلبية<sup>(٢)</sup> ، ومن هذه المشاريع هي : الصناعات الغذائية ، والورش الزراعية ، ومصانع الحياكة والنسيج والخياطة<sup>(٣)</sup> .

وتختص مديريات البيئة بالتنسيق مع مديريات البيئة في المحافظات المجاورة بما يؤمن تعامل أفضل مع المشكلات البيئية في حالات الطوارئ أو الحالات اليومية الاعتيادية ، والتحرك في الظروف الطارئة للتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في المحافظة لغرض تجاوز الظرف الناتج عن حالة طوارئ أو كارثة بيئية ، وكذلك اقتراح الخطط اللازمة لحماية البيئة في المحافظة وإحالتها إلى دائرة المنطقة ، لغرض دراستها واتخاذ ما يلزم في شأنها ، ودراسة المشاكل البيئية في المحافظة ورفع التوصيات اللازمة بصددتها ، وإجراء التفتيش البيئي ، وإعداد تقارير الرقابة والمسح البيئي في المحافظة ، والقيام بحملات التوعية البيئية في المحافظة ، وإجراء الفحوصات المخبرية المختلفة للنماذج البيئية ، وتنظيم ومتابعة الأمور القانونية المتعلقة بعمل المديرية بالتنسيق مع الجهات المختصة في الدائرة التي تتبعها والدائرة القانونية في الوزارة<sup>(٤)</sup> .

ويلاحظ إن مديريات البيئة في المحافظات تعد إحدى تشكيلات دوائر حماية وتحسين البيئة الإقليمية ، وقد نص على ذلك في المادة (١٥ - سادساً) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة النافذ ، لذلك فإن الاختصاصات التي تمتلكها هذه المديريات تعد من اختصاص الدوائر التي تتبعها المديريات .

إن دوائر حماية وتحسين البيئة الإقليمية تعد مرتبطة بوزارة البيئة ، ولكونها تمارس اختصاصها في أكثر من محافظة فإنها لا يمكن أن تخضع لرقابة محافظة من المحافظات التي يشملها

(١) ينظر نص المادة (١٥) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، نشر في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١١ في ٢٠١١/١٠/٥ .

(٢) ينظر نص المادة (٢) من تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١ .

(٣) ينظر نصوص المواد (٥٠ ، ٥٢ ، ٥٣) من التعليمات ذاتها .

(٤) ينظر نص المادة (١٦ - أولاً) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١ .

اختصاصها ، كما أن القانون لم يعط لهذه الدوائر الاستقلال الإداري والمالي ، لذلك فإنها لا تعد تنظيمًا إداريًا لا مركزياً بل إنها تعد فروعاً إدارية تتبع الجهات الإدارية المركزية .

### ثانياً : مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظات :

لقد نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على أن يؤسس في كل محافظة مجلس يسمى (مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة) يرأسه المحافظ ، ويرتبط بمجلس حماية وتحسين البيئة التابع لوزارة البيئة ، وقد ترك تحديد مهام وسير العمل في هذه المجالس ، وكذلك تسمية أعضائها لتعليمات تصدر عن رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة الاتحادي (أي وزير البيئة) <sup>(١)</sup> .

إن هذه المجالس الموجودة في المحافظات هي مشابهة للمجالس التي سبق النص عليها في قوانين البيئة السابقة ، التي نصت على تشكيل هذه المجالس برئاسة المحافظ ، وتكون تابعة للهيئات المركزية أيضاً <sup>(٢)</sup> .

لقد صدرت التعليمات التي تحدد تشكيل ومهام مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة ، إذ جعلت رئاسة المجلس للمحافظ - كما هو منصوص عليه في قانون حماية وتحسين البيئة النافذ - ، وأعطيت عضوية المجلس لممثلين عن غالبية الوزارات التي تؤثر نشاطاتها في البيئة ، كما أعطيت العضوية لمدير عام دائرة حماية وتحسين البيئة في المنطقة التي تقع ضمنها المحافظة ، وكذلك مديرية شرطة البيئة ، ومديرية البيئة في المحافظة <sup>(٣)</sup> .

إن مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات كانت قد نظمت اختصاصاتها في صلب قوانين البيئة السابقة ، ففي قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦ (الملغى) تم النص على اختصاص هذه المجالس في المادة (١١) ، إذ مُنِحَتْ مجموعة من الاختصاصات منها : متابعة تنفيذ قرارات المجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة - والذي يعد السلطة المركزية العليا في مجال حماية وتحسين البيئة - ، والتنسيق بين أنشطة الجهات المعنية بحماية وتحسين البيئة في المحافظة ، ومتابعة تقييم أعمالها ، ووضع الخطط لحماية وتحسين البيئة في المحافظة ، والنظر في الأمور المتعلقة بحماية وتحسين البيئة في

(١) ينظر نص المادة (٧ - أولاً) من القانون .

(٢) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٤٣ .

(٣) ينظر نص المادة (١ - أولاً) من تعليمات تشكيلات ومهام مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة رقم (١) لسنة

٢٠١٢ ، نشرت بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢٣٢) في ١٢-٣-٢٠١٢ .



المحافظة ، وتقديم التوصيات إلى المجلس الأعلى بشأنها ، واقتراح إيقاف العمل أو الغلق المؤقت أو الدائم للمنشآت والمعامل أو الأقسام أو الوحدات أو أي نشاط ذي تأثير ملوث للبيئة في المحافظة .

ويلاحظ على هذه الاختصاصات التي تتمتع بها مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات إنها لم يرافقها تمتع المجلس المذكور بالشخصية المعنوية ، كما كان يفترق إلى مقومات تملكه للشخصية المعنوية ، وذلك إن الاختصاصات المعينة له بموجب القانون المذكور لا تتعدى كونها اختصاصات استثنائية وتنفيذية ، إذ ليس له حق إصدار القرار في مشكلات البيئة في محافظته ، بل إنه لا يستطيع أن يصدر قرارات إدارية فردية بفرض جزاءات إدارية على الجهات والمنشآت التي تمارس نشاطاً ملوثاً للبيئة ، بل كل ما يملكه هو تقديم التوصية بشأنها إلى المجلس الأعلى لحماية البيئة <sup>(١)</sup> .

أما اختصاصات مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ (الملغى) ، فإنها مشابهة لما نص عليه القانون الذي سبقه وهو قانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦ (الملغى) ، وقد حددت هذه الاختصاصات في صلب القانون أيضاً ، وأضيفت إلى المجلس بعض الاختصاصات كسلطة اتخاذ القرارات بإيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على ستة أشهر للمنشآت أو المعامل أو الأقسام أو الوحدات أو أي نشاط ذي تأثير ملوث للبيئة ، أو مخالف لشروط ومستلزمات الصحة والسلامة المهنية . ولا يملك المجلس سلطة إصدار قرار الغلق الدائم للمصادر الملوثة للبيئة ، بل عليه أن يقدم التوصيات بشأن ذلك إلى مجلس حماية وتحسين البيئة المركزي <sup>(٢)</sup> ، الذي حل محل المجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة المشكل وفقاً لقانون (٧٦) لسنة ١٩٨٦ (الملغى) .

أما قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ ، فيلاحظ عليه إنه لم يحدد اختصاصات مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات ، بل ترك سلطة تحديد هذه الاختصاصات لرئيس مجلس حماية وتحسين البيئة المركزي ، الذي يحق له تعديل هذه الاختصاصات بالزيادة أو النقصان وهذا ما يقلل من درجة استقلالية مجالس المحافظات .

لقد حددت تعليمات تشكيلات ومهام مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة رقم (١) لسنة ٢٠١٢ اختصاصات هذه المجالس في المادة (٢ - أولاً) وهي : النظر في الأمور المتعلقة بحماية وتحسين البيئة في المحافظة ، واتخاذ التوصيات اللازمة في شأنها ، وتقديم المشورة في الأمور البيئية المعروضة على المجلس ، والتوصية بتشكيل مجالس فرعية لحماية وتحسين البيئة في الاقضية والنواحي عند الحاجة

(١) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٤٤ .

(٢) ينظر نص المادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ (الملغى).

، والتوصية بفرض العقوبات المنصوص عليها في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على النشاطات المخالفة لأحكامه ، ومتابعة تنفيذ قرارات مجلس حماية وتحسين البيئة في الوزارة المتعلقة بالمحافظة ، وإعداد تقرير نصف سنوي عن نشاطاته ، والمعوقات المتعلقة بحماية وتحسين البيئة في المحافظة إلى مجلس حماية وتحسين البيئة ، والتنسيق بين الدوائر المختصة في المحافظة في مجال تنفيذ البرامج المحلية الخاصة بحماية وتحسين البيئة ، وحل المشاكل البيئية في المحافظة ، ويختص المجلس بإبداء الرأي في خطة الطوارئ والكوارث البيئية في المحافظة ، وقد نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (٢) على سلطة المجلس بتشكيل لجان من بين أعضائه للنظر في قضايا معينة لدراستها ورفع التوصيات في شأنها إليه ، وهذه الفقرة تمكن المجالس من التوسع في اختصاصاتها في مجال حماية وتحسين البيئة ، والتي تعد كل قضية تتعلق بمجال حماية وتحسين البيئة يدخل في اختصاص هذا المجلس فيما يتعلق بالدراسة وإبداء التوصيات التي تترتب على الدراسة التي يتم إجرائها من قبله .

ومن خلال استعراض الاختصاصات التي تتمتع بها مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات ، يلاحظ إنها استشارية ورقابية وتنفيذية بسيطة لا ترقى إلى مستوى إصدار القرارات بشكل مستقل ، ولا تملك القدرة على القيام بالمهمة الكبيرة الموكلة بها وهي حماية وتحسين البيئة في المحافظة . بل يجد الباحث تراجعاً في حجم الاختصاصات الممنوحة لهذه المجالس قياساً بالمجالس السابقة لها والتي كانت تمارس اختصاصها استناداً لقوانين البيئة الملغاة .

أما اختصاصات مجالس حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان – العراق فإنها هي الأخرى لم تمنح الاختصاصات الواسعة بل تم تقييدها باختصاصات محدودة تقتصر على متابعة تنفيذ قرارات مجلس حماية وتحسين البيئة في الإقليم ، والتي تتعلق بالمحافظة ، وكذلك إبداء الرأي في المشاكل البيئية في المحافظة ، واقتراح خطط حماية البيئة ومتابعة تنفيذها ، وتقديم تقارير دورية عن النشاط أو الواقع البيئي في المحافظة إلى مجلس حماية وتحسين البيئة في الإقليم<sup>(١)</sup> . إن هذه الاختصاصات تعد محدودة جداً كحال اختصاصات مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات التي أنشأها قانون حماية وتحسين البيئة الاتحادي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ . كما إن هذه المجالس تابعة هي الأخرى إلى مجلس الإقليم ، ويكون اختصاص تشكيل هذه المجالس لمجلس حماية وتحسين البيئة في الإقليم ، كما نصت على ذلك المادة (٨) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان – العراق النافذ ، التي أعطت رئاسة مجلس المحافظة إلى المحافظ أو لنائبه في حالة غياب المحافظ .

(١) ينظر نص المادة (٨) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ .

إن الاختصاصات الممنوحة لمجالس حماية وتحسين البيئة لا تتناسب مع الاختصاصات التي أعطاها الدستور للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المجال البيئي ، إذ نصت المادة (١١٤ - ثالثاً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على أن رسم السياسة البيئية تكون من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وبالتعاون مع المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، فإذا كانت السياسة البيئية يتم رسمها بالاشتراك مع المحافظات ، فما حال تنفيذ هذه السياسة ، خاصةً أن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة <sup>(١)</sup> ، وبالوقت نفسه هو رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة . فطبقاً لهذه المعطيات ، أليس من الأولى أن تكون جميع الاختصاصات التنفيذية في مجال حماية وتحسين البيئة في المحافظة من صلاحية مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة ، كما إن مديريات البيئة لها العضوية في تشكيل هذا المجلس الذي يرأسه المحافظ ، لذلك يجب أن تكون خاضعة لرقابة المحافظ عند ممارستها لاختصاصها ، وتكون هذه الرقابة طبقاً للفقرة رابعة من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) .

وعلى الرغم من صراحة نص المادة (١١٤ - ثالثاً) من الدستور ، إلا إن الباحث يجد أن قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) خالف الدستور بشكل صريح ، إذ نص في المادة (٤ - أولاً) على أن اقتراح السياسة العامة لحماية البيئة يكون من اختصاص وزارة البيئة فقط ، والتي بدورها تحيل هذا الاقتراح إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ، دون أن تنص على التعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، أما تنفيذ سياسات الوزارة في المجال البيئي فإنها تكون بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم <sup>(٢)</sup> ، لذلك فإن الوزارة تشترك أيضاً في مجال تنفيذ السياسة البيئية . وفي هذا المقام يقترح الباحث على المشرع العراقي أن يعدل نص المادة (٤ - أولاً) من قانون وزارة البيئة بحيث يتم مراعاة نص المادة (١١٤ - ثالثاً) من الدستور ، ويكون من خلال إشراك مجلس حماية وتحسين في المحافظة في وضع السياسة البيئية ؛ لذلك يقترح أن يصبح النص بالشكل الآتي : (توحيد السياسات العامة لحماية البيئة المقدمة إليها من مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات) .

أما قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فقد جعل مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة مرتبطاً بمجلس حماية وتحسين البيئة المركزي ، وقد تجاهل هذا القانون كون رئاسة مجلس المحافظة للمحافظ ، الذي يمارس اختصاصاته وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية التي نص عليها الدستور في المادة (١٢٢ - ثانياً) ، التي من مقتضياتها عدم خضوع الهيئات المحلية للسلطة الرئاسية ، لذلك يجب أن

(١) ينظر نص المادة (١٢٢ - ثالثاً) من الدستور النافذ .

(٢) ينظر نص المادة (٤ - ثانياً) من القانون .

يخضع هذا المجلس لرقابة مجلس المحافظة ، وباعتبار إن مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة هو هيئة تنفيذية لذلك يجب أن يخضع لرقابة مجلس المحافظة ، دون أن يكون خاضعاً لرقابة وزارة البيئة ، لأن مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة يرأسه المحافظ كما أشير إلى ذلك سابقاً .

أما في مجال الرقابة على أعمال مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة فقد نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على اختصاص مجلس حماية وتحسين البيئة المركزي في تقويم أعمال مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات <sup>(١)</sup> . إن مصطلح (تقويم الأعمال) يشير إلى تعديلها ، أي تعديل القرارات الصادرة عن مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة ، وهذا يدخل في باب السلطة الرئاسية ، التي تخالف مبدأ اللامركزية الإدارية التي يجب أن تخضع له مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات . ولكن إذا علمنا أن مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات لا تملك سلطة اتخاذ القرارات في القضايا البيئية ، نعلم إن المقصود في مصطلح التقويم هو توجيه عمل مجلس المحافظة فيما يخص إجراء الدراسات وتوجيه المقترحات والتوصيات ، وعلى الرغم من ذلك فعلى المشرع العراقي أن يتدارك المعوقات التي تقف أمام ممارسة مجالس المحافظات لاختصاصاتها في مجال حماية وتحسين البيئة ، وجعل القوانين تتوافق مع الدستور بإعطاء هذه المجالس اختصاصاتها الدستورية دون زيادة أو نقصان ، لذلك يفضل أن تمنح هذه المجالس سلطة إصدار القرارات المتعلقة بحماية البيئة لتنفيذ القوانين البيئية بالشكل الصحيح ، ولكي تلزم الأفراد باحترام هذه القوانين وعدم مخالفتها .

(١) ينظر نص المادة (٦ - أولاً - ح) من القانون.