

المبحث الثاني

النشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية

تمارس الإدارة المحلية نشاطاً مرفقياً في مجال حماية البيئة المحلية فضلاً عن نشاطها الضبطي ، إذ إن النشاط الضبطي لا يكفي لوحده لحمايتها خصوصاً في حالات التدهور التي تصيب البيئة والتي تحتاج إلى إعادة تأهيل وتحسين للبيئة ، إذ لا يمكن الاعتماد على نشاطات الأفراد لأجل تحسين البيئة ؛ فغالباً هم لا يقدمون على هكذا أفعال لأنها تحملهم أعباء مالية كبيرة فضلاً عن عدم جدواها من الناحية الاقتصادية للأفراد بشكل شخصي ؛ لذلك تلجأ الإدارة المحلية إلى أن تأخذ على عاتقها مسؤولية النهوض بالبيئة المحلية من خلال ممارسة النشاطات المرفقية ، ولتوضيح هذا الدور الذي تمارسه الإدارة المحلية يتطلب الأمر تحديد ماهية النشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية وما المقصود به ، وكذلك البحث عن الاساليب التي تعتمد عليها الإدارة المحلية لبلوغ هدفها في حماية وتحسين البيئة ، إذ إنها تلجأ إلى تنظيم نشاطات الأفراد وكذلك الهيئات العامة والخاصة حرصاً منها على وقاية البيئة من النشاطات الخطرة التي تضر بها ، وكذلك تلجأ الإدارة إلى استخدام الاساليب العلمية والتربوية من أجل حماية وتحسين البيئة باعتبارها الاقدر على ممارسة هذا الدور . ومن أجل بيان هذه الدور سيتم تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب ، الأول لماهية النشاط المرفقي للإدارة المحلية ، والثاني للاستلوك التنظيمي للنشاط المرفقي ، والثالث للاستلوك العلمي والتربوي للنشاط المرفقي البيئي .

المطلب الاول

ماهية النشاط المرفقي للإدارة المحلية

تتولى الإدارة المحلية استخدام اسلوب النشاط المرفقي لإشباع حاجات أفراد المجتمع المحلي في العيش ببيئة سليمة خالية من التلوث، وإن هذا النشاط يخضع لقواعد معينة يجب الإلتزام بها لكي يتمكن من ممارسة دوره والاستفادة من الغطاء القانوني الذي يتمتع به هذا النشاط من حيث الضمانات والوسائل التي يمنحها للإدارة المحلية عند ممارستها للنشاط المرفقي ، ولبيان التعريف بالنشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية ، وكذلك معرفة أهميته في مجال حماية وتحسين البيئة ومعرفة طبيعته القانونية ، سيتم تناول هذا المطلب في فرعين يخصص الأول منه

لتعريف نشاط الإدارة المحلية المرفقي ، و الثاني لأهمية النشاط المرفقي البيئي المحلي وطبيعته القانونية .

الفرع الأول

التعريف بالنشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية

تمارس الإدارة المحلية مهمة حماية وتحسين البيئة عن طريق النشاط الصادر منها باعتبارها من مرافق الدولة العامة الإقليمية وعن طريق هذا النشاط المرفقي تستطيع أن تؤدي واجبها في حماية وتحسين البيئة المحلية ، وإن نشاطها هذا قد يشابه نشاطاتها الضبطية في مجال حماية البيئة ، وكذلك قد يمارس الأفراد العاديون نشاطات يكون من شأنها حماية وتحسين البيئة المحلية ، لذا حري بالباحث أن يعرف النشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية ، وأن يبين العناصر التي يقوم عليها هذا النشاط بحيث تجعله متميزاً عن النشاطات الأخرى الصادرة عن الإدارة المحلية أو عن غيرها ، لذلك يتطلب البحث تقسيم هذا الفرع على فقرتين : الأولى لتعريف النشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية ، والثانية للعناصر التي يتكون منها هذا النشاط .

أولاً : تعريف النشاط المرفقي .

يعرف النشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية بأنه : النشاط الذي تتولاه أي هيئة أو منظمة تكون جزءاً من التنظيم الإداري المحلي في الدولة وتمارس نشاطها من أجل حماية وتحسين البيئة المحلية^(١) ، ويؤخذ على هذا التعريف إنكاره لسلطة الإدارة المحلية في أن تعهد بممارسة النشاط المرفقي للأشخاص المعنوية الخاصة التي تتعاقد معها في سبيل تحقيق حماية وتحسين البيئة المحلية . وإنه قصر تعريف النشاط المرفقي على النشاطات المرفقية البيئية الصادرة من هيئات أو أجهزة الدولة العاملة في حدود الوحدة الإدارية وهذا يعد تقييداً لنشاط الإدارة المحلية في أن تستعين بالهيئات المتخصصة في إنجاز بعض الأعمال التي من شأنها أن تحمي وتحسن البيئة المحلية ، كما في حالة استخدام شركات خاصة لعمليات النظافة العامة في المدن ، أو تدوير النفايات ، أو إنشاء المحميات الطبيعية في الوحدة الإدارية ، أو إجراء البحوث والدراسات التي من شأنها أن تؤدي إلى الكشف عن المواقع الملوثة بالمواد الخطرة على الصحة العامة لأفراد

(١) ينظر مارسلون بروسير في جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ١٩ .

المجتمع المحلي . وعرف النشاط المرفقي البيئي بأنه : النشاط الذي تتولاه منظمة عامة محلية تنشأها الدولة وتخضع في إدارتها لها وتتولى مهمة إشباع حاجات المجتمع المحلي في حماية وتحسين البيئة ^(١) ، ويؤخذ على هذا التعريف بأنه لم يسمح للنشاطات التي تتولاها الهيئات العاملة مع الدولة بموجب العقود الإدارية بأن تكون نشاطات مرفقية ، بل إشتراط أن يكون النشاط قد صدر من سلطات الدولة المحلية والتي تهدف في نشاطها إلى حماية وتحسين البيئة .

وإزاء قصور التعريف الذي يستند إلى الهيئات التي تباشر النشاط المرفقي في تحديده واعتبار أن النشاط يشترط فيه أن يصدر من الهيئات العامة المحلية لكي يوصف بأنه نشاط مرفقي محلي ، لذلك لجأ الفقه للاستناد إلى طبيعة النشاط المحلي للتمييز بين النشاط المرفقي وغيره من النشاطات ، وذلك لمواجهة التطور الذي طرأ على دور الإدارة المحلية في حماية وتحسين البيئة ، ونتيجة للتطور العلمي الذي جعل من سلطات الإدارة المحلية مضطرة إلى الاستعانة بالهيئات الخاصة لتحقيق بعض أوجه الحماية للبيئة المحلية ، خصوصاً بعدما أحدثته آلات الحروب والأجهزة الحديثة المعقدة من آثار ضارة على البيئة ، والتي لا تستطيع الإدارة المحلية أن تواجه مخاطره بالقدرات الذاتية ، أو بالأجهزة الحكومية الخاضعة لإشرافها ، ولكل ما سبق تم اللجوء إلى تعريف النشاط المرفقي البيئي المحلي على إنه نشاط يهدف إلى حماية وتحسين البيئة وينبغي على الإدارة المحلية أن تضمن قيامه وتنظيمه ومراقبته ، لأن القيام بهذا النشاط ضروري لمبدأ التضامن الاجتماعي ولأن طبيعته لا تساعد على تحقيقه من دون تدخل الإدارة المحلية ^(٢) .

إن هذا التعريف على الرغم من حداثته وأهميته في إبراز السعة الكافية والشمول للنشاط المرفقي إلا أنه قد يدخل فيه ما ليس فيه ، ومن ذلك قيام المؤسسات والأفراد العاديين بممارسة نشاط يهدف إلى حماية وتحسين البيئة وكان ينبغي على الإدارة المحلية أن تمارسه ولكنها اغفلت عنه ، فهل يعد النشاط الصادر من الأفراد العاديين نشاطاً مرفقياً ؟ ، فلو قامت إحدى الصحف التابعة إلى الأشخاص العاديين بمهمة التوعية البيئية وإظهار أهمية المحافظة على البيئة دون أن يكون ذلك تحت إشراف الإدارة المحلية فهل يعد ذلك نشاطاً مرفقياً من قبل هذا الشخص الذي يمارس النشاط الواجب صدوره من جانب الإدارة المحلية ؟ .

(١) ينظر د طعيمة الجرف، القانون الاداري ، بلا مكان طبع ، ١٩٨٥ ، ص ٥٢ .

(٢) ينظر د محمد المتولي ، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١٩ .

وقد عرف النشاط المرفقي المحلي بأنه نشاط أي هيئة محلية تهدف لحماية وتحسين البيئة وتتولى الإدارة المحلية إدارتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة^(١) ، إن هذا التعريف يعد الأكثر انسجاماً مع الواجبات الموكلة إلى الإدارة المحلية في حماية البيئة ، إذ إنها تستطيع أن تمارس دورها في حماية وتحسين البيئة بنفسها أو بواسطة الغير على أن تتم النشاطات تحت إشرافها وإدارتها ومن ثم تعد نشاطات مرفقية تخضع للقانون العام الذي يحكم عمل الإدارة المحلية في ممارستها لمهمة حماية وتحسين البيئة المحلية .

ثانياً: عناصر النشاط المرفقي :

إن للنشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية عناصراً تميزه عن غيره من النشاطات ويجب أن تتوفر هذه العناصر لكي يمكن أن يطلق على هذا النشاط بأنه نشاط مرفقي بيئي ، وتتلخص هذه العناصر بوجود أن يكون هدف النشاط هو حماية وتحسين البيئة المحلية ، والعنصر الآخر هو خضوع النشاط لسلطة الإدارة المحلية .

١ - هدف النشاط هو حماية وتحسين البيئة

عرفنا فيما سبق بأن نشاط الإدارة المحلية البيئي يستهدف تحقيق حماية وتحسين البيئة المحلية ، وهذا العنصر هو أكثر العناصر إثارة للجدل من جانب الفقهاء ؛ لأن حماية البيئة هو هدف كل نشاطات الإدارة المحلية البيئية ، كما أن حماية البيئة ليس حكراً على الإدارة المحلية فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بحماية وتحسين البيئة ، كالاهتمام بالنظافة العامة ، أو زراعة الأشجار ، أو التقليل من مصادر التلوث المختلفة ، أو نشر الوعي البيئي .

لقد أقرّح الفقه معياراً للخروج من هذه الإشكالية وهو إذا كانت حماية وتحسين البيئة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوافرت الأركان الأخرى يكون هذا نشاطاً مرفقياً محلياً ، أما إذا كانت حماية وتحسين البيئة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فإنه لا يرتقي إلى منزلة النشاط المرفقي^(٢) ، ويؤخذ على هذا المعيار اعتماده على اعتبارات الهدف الأول من النشاط ، بينما نجد إن من النشاطات ما يكون هدفه الأول هو حماية وتحسين البيئة إلا

(١) ينظر د. محمد حميمز ، إشكالية تدبير المرافق العمومية الجماعية ، بحث منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد ٧١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٣ .

(٢) ينظر د. محمد فاروق عبد الله ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٨٧ ، ص ٨ .

أنها لا تعد نشاطات مرفقية ، ومن ذلك ما تقوم به بعض الهيآت المتخصصة بحماية البيئة والتي تأخذ على عاتقها حماية وتحسين البيئة ، وهي منظمات من الأفراد ، أو احزاب بيئية وهي غير تابعة للسلطة العامة ، ولا يعد نشاطها نشاطاً مرفقياً على الرغم من كون الهدف الأول منه هو حماية وتحسين البيئة ، وهناك من يضع معياراً آخرأ لتميز الهدف الذي يبيغيه النشاط المرفقي من حماية البيئة ، ومن ذلك ما اعتبر أن النشاط إذا كان يهدف إلى حماية وتحسين البيئة من اجل جميع سكان الوحدة الإدارية فإنه يعد نشاطاً مرفقياً عاماً ، أما إذا كان الهدف من حماية البيئة هو تحقيق المصلحة الذاتية لمن يمارس هذا النشاط فإنه لا يعد نشاطاً مرفقياً ^(١) ، واستناداً لهذا المعيار فإن النشاط المرفقي البيئي المحلي يجب أن يخضع لمبدأ المجانية ، ولا يقصد بذلك عدم وجود مقابل بل القصد هو أن فرض المقابل ليس هو الغاية المقصودة من القيام بالنشاط المرفقي البيئي، بل إن حماية وتحسين البيئة لعامة سكان الوحدة الإدارية هو الهدف ، إذ ليس من الضروري أن يكون المقابل مساوياً للتكلفة المالية للنشاط المرفقي البيئي المحلي ^(٢) .

وأخيراً يمكن القول : إن هدف حماية وتحسين البيئة يعد من العناصر التي يقوم عليها النشاط المرفقي البيئي المحلي ، فإذا كان النشاط الصادر عن الإدارة المحلية لا يهدف إلى حماية وتحسين البيئة المحلية فإنه لا يعد نشاطاً مرفقياً بيئياً ، وأما القول بأن نشاط الادارة المحلية الضبطي أيضاً يسعى إلى حماية وتحسين البيئة فقد يكون الكلام صحيحاً لو أقتصرت على حماية البيئة فقط - لمن يعتبر أن حماية البيئة يشترط بها منع المخالفات البيئية فقط - ، أما إذا اعتبرنا أن حماية البيئة تحتاج إلى نشاط ايجابي يتمثل في السعي إلى رفع مستوى البيئة وتخليصها من الملوثات فإن هذا الهدف لا يمكن تحقيقه إلا عن طريق النشاط المرفقي ، أما النشاط الضبطي فيقتصر على الدور السلبي للإدارة المحلية وهو منع الإخلال بالبيئة فقط ، دون أن يصل إلى حد ممارسة النشاطات التي من شأنها رفع مستوى البيئة والارتقاء بها .

(١) ينظر د. عبد الفتاح ابو الليل ، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٧٠ .

(٢) ينظر حامد مصطفى ، مبادئ القانون الإداري العراقي ، شركة الطبع والنشر الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٨ ، ص ٨٥ .

٢- خضوع النشاط لسلطة الادارة المحلية :

لكي يعد النشاط نشاطاً مرفقياً لابد أن يخضع لسلطة الإدارة المحلية ، ويرى جانب من الفقه إن هذا العنصر هو الأهم للنشاط المرفقي البيئي المحلي ؛ لأنه العنصر الذي بوساطته يتم التمييز بين النشاط المرفقي والنشاط الصادر عن اشخاص القانون الخاص سواء أكانوا طبيعيين أو معنويين ، لأن هدف حماية وتحسين البيئة لا يكفي لوحده كعنصر لتكوين النشاط المرفقي البيئي ^(١).

إن المقصود بخضوع النشاط لسلطة الإدارة المحلية هو إما كون النشاط قد صدر عن الإدارة المحلية بنفسها ، وإما إن المرفق الذي يمارس النشاط هو خاضع في إدارته لسلطة الإدارة المحلية ، أي لها الكلمة العليا في الإدارة فلا يكفي حق الرقابة أو حق التفويض أو حق الموافقة على النظام الداخلي للمشروع أو المؤسسة ؛ لأن هذه النشاطات تعد من أعمال الضبط التي تتمتع بها الإدارة المحلية كقاعدة عامة إزاء نشاطات الاشخاص الخاضعين لرقابتها في حدود الوحدة الإدارية ^(٢).

ويعني صدور النشاط من جانب الإدارة المحلية هو كون المشروع الذي يمارس مهمة حماية وتحسين البيئة يدار بوساطة الإدارة المحلية ، فهي تدبر المشروع بنفسها أو بوساطة عمالها وموظفيها ، أو أن تشترك اشتراكاً فعلياً بوساطة مندوبيها مع تلك الإدارة على أن يحتفظ هؤلاء المندوبون بالرأي الأعلى ، ويكون للإدارة المحلية الحق في تعديل نظام المرفق الممارس لهذا النشاط وتوجيه نشاطاته ، كما هو الحال في النشاطات الصادرة من الهيئات الخاصة التي تمارس دورها عن طريق عقود الامتياز مع الإدارة المحلية ^(٣).

إن هذا النشاط لا تمارسه الإدارة المحلية أو لا توجه ممارسه إلا عندما ترى أن حاجة ضرورية لحماية وتحسين البيئة تدعو الإدارة المحلية لمزاولة هذا النشاط ، إما لأن النشاط الفردي لا يتصور أن يمارس بهذه الطريقة كما في حالة تقديم الحوافز البيئية للمشروعات وإما إن النشاط الفردي لا يكفي على الرغم من وجوده ، كما في حالة زيادة المساحات الخضراء ، إذ

(١) ينظر د. علي لطفي ، القانون الإداري ، مكتبة عين شمس ، بلا مكان طبع ، ١٩٧٩ ، ص ١٦٤ .

(2) Jeze : les principes generaux du droit administrative, Paris , 1998, p.234.

(٣) ينظر د. محمود فؤاد مهنا ، مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص ٢٥٣ .

إن هذا النشاط قد يمارسه الأفراد ولكنهم في غالب الاحيان لا يستطيع نشاطهم أن يصل إلى حد الكفاية أو حماية البيئة المحلية لهذه المساحات^(١) .

إن خضوع النشاط لسلطة الإدارة المحلية يعد عنصراً متميزاً عن عنصر استعمال وسائل وامتيازات السلطة العامة ، إذ إن هذين العنصرين غير متلازمين دائماً ، فقد نكون بصدد نشاط صادر من الهيآت الخاصة إلا إنه يتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة ، كما في حالة المشروعات الخاصة ذات النفع العام ، لذا يمكن القول : بأن عنصر استعمال وسائل السلطة العامة لا يندمج في عنصر الخضوع لسلطة الإدارة المحلية ، وإن كان يقترب به في معظم الاحيان ، وعليه يكون الخضوع لسلطة الإدارة المحلية هو وحده العنصر المميز للنشاط المرفقي البيئي المحلي عن النشاطات الخاصة^(٢) .

وأخيراً يمكن القول : إن الهيآت التي تمارس نشاطاً مرفقياً من أجل حماية وتحسين البيئة ولا تخضع لسلطة الإدارة المحلية - كأن تكون خاضعة للسلطة المركزية - ، فإن ذلك لا يعد نشاطاً مرفقياً محلياً ، بل إنه يعد نشاط مرفقياً مركزياً ؛ وذلك لتخلف عنصر الخضوع لسلطة الإدارة المحلية .

الفرع الثاني

أهمية النشاط المرفقي البيئي المحلي وطبيعته القانونية

إن النشاط المرفقي الذي تمارسه الإدارة المحلية في سبيل حماية وتحسين البيئة له دور كبير في تحقيق هذا الهدف ويفضله الكثيرون على بقية النشاطات الصادرة عن الإدارة المحلية في مجال حماية وتحسين البيئة ، كما يتساءل المرء عن طبيعة النشاط المرفقي في مجال حماية البيئة ، وإلى أي نوع من أنواع المرافق العامة يتبع هذا النشاط ، ولبيان أهمية النشاط المرفقي ، وطبيعته القانونية يجب تقسيم هذا الفرع على فترتين ، الأولى للحديث عن أهمية النشاط المرفقي البيئي المحلي ، والثانية للطبيعة القانونية لهذا النشاط .

(١) ينظر د. حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة - المرافق العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٨٤ ، ص ٥٨ .

(٢) ينظر محمد علي أبو عمارة ، النظام القانوني للمرافق العامة في قطاع غزة ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة عين الشمس ، ١٩٩١ ، ص ٩٣ .

اولاً : أهمية النشاط المرفقي :

تبرز أهمية النشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية لكونه يمتلك الادوات والوسائل المتعددة في مجال حماية وتحسين البيئة ، إذ لا يقتصر على مجرد منع النشاطات المخلة بالبيئة والصادرة عن الاشخاص الطبيعية أو المعنوية ، بل يمتلك من الوسائل والقدرات ما تجعله يتدخل بصورة مباشرة في حماية وتحسين البيئة ، وفي منع اسباب تلوثها دون أن يتسبب هذا النشاط في الاضرار بالأشخاص الممارسين للنشاطات الملوثة^(١) ، فمثلاً لو نظرنا إلى نظام الحوافز البيئية التي يمارسها النشاط المرفقي ودورها في حماية البيئة ، وإنها من النشاطات التي لا يمكن أن تصدر إلا عن الإدارة المحلية في حدود الوحدة الإدارية ، إذ لا يتصور أن تصدر هذه النشاطات من الأفراد العاديين ، كما إن النشاط الضبطي للإدارة المحلية لا يمكن أن يتخذ هذا الاسلوب ؛ لأن هذه النشاطات تتطلب من الإدارة المحلية أن تقوم مثلاً بمضاعفة الرسوم المفروضة على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة ، وتكريس تطبيق مبدأ الملوث يدفع - والذي يعني إشراك المسؤولين عن النشاطات الملوثة في تحمل جانب من تكاليف الاضرار التي ألحقها بالبيئة وكذا النفقات المرتبطة بعمليات اعادة تأهيل وإزالة التلوث - .^(٢)

وكذلك يبرز دور النشاط المرفقي من خلال قيامه بمنح إعانات وامتيازات للعمليات المتعلقة بالتنمية وإقامة المنشآت على اساس استخدام التكنولوجيا الحديثة للتقليل من التلوث الصادر عن هذه المنشآت ، أو تشجيع النشاطات التي تؤدي إلى الحد من استعمال الماء واستهلاكه ، أو من نسبة تلوث المياه المستعملة ، وعمليات التشجير وإنشاء الغابات والمحميات الطبيعية ، الهادفة إلى حماية الموارد المائية والمحافظة عليها من التلوث ، وكذلك الحفاظ على التنوع الأحيائي ، ومكافحة انجراف التربة والتصحر^(٣) .

(1) Jean - Philippe Barde , économie et politique de l'environnement , 2 eme edition, Paris , 1992 , p.45 .

(٢) ينظر فارس مسدور ، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية ، بحث منشور في مجلة الباحث تصدر عن جامعة البليدة ، العدد السابع ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٤٩ .

(٣) ينظر د. كمال رزيق ، دور الدولة في حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة الباحث تصدر عن جامعة البليدة ، العدد الخامس ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٩ .

ويملك النشاط المرفقي الادوات والحوافز المالية لحماية البيئة كالضرائب والاعانات وتصاريح الانبعاثات الزائدة عن الحد المسموح به ، والاعفاءات الضريبية والجمركية ، إذ يمكن استخدام هذه الوسائل في تقليل التلوث الناتج عن المشروعات الاستثمارية الصناعية من خلال ربط الضرائب بمستوى الانبعاثات . إذ تسهم الضرائب البيئية في تحفيز الشركات والمشروعات الاستثمارية الصناعية على البحث الدائم عن التكنولوجيا صديقة البيئة والسعي لخفض التلوث قدر الامكان^(١).

إن النشاط المرفقي البيئي المحلي لا يقتصر على الطاقات والقدرات المحلية ، بل يستطيع اجراء العقود مع جهات متخصصة يعتمد عليها في ممارسة النشاط المرفقي الهادف إلى حماية وتحسين البيئة ، وتظهر أهمية هذه الوسيلة في الدولة التي لا تملك القدرات العلمية والفنية التي تلبي جميع الحاجات المحلية في مجال حماية وتحسين البيئة ، وفي هذا الصدد يوصي الباحث سلطات الادارة المحلية في العراق أن تلجأ إلى اجراء العقود مع المؤسسات والهيئات التي تمتلك من الخبرة والوسائل الكافية والقادرة على تأهيل البيئة العراقية مما تعانيه من مشاكل التلوث الخطير ، وانتشار المواد المشعة في مناطق متعددة ، والاسلحة الخطيرة الفتاكة والتي لا تستطيع السلطات العراقية أن تتخلص منها وفقاً لقدراتها الذاتية . فمن خلال الاستعانة بالقدرات التي تمتلكها بعض الدول في هذا المجال يمكن أن يتحقق الهدف المنشود وهو حماية وتحسين البيئة .

أن للنشاط المرفقي أثراً فاعلاً في حماية البيئة من خلال إتباع مبدأ الحيطة والحذر في مواجهة الكوارث والمخاطر البيئية التي تهدد حق الانسان في العيش في بيئة سليمة ، ويتحقق هذا المبدأ من خلال اجراء الابحاث والدراسات التي يستطيع من خلالها التنبؤ بهذه المخاطر ، ووضع آليات مواجهتها قبل وقوعها ، ومراعاة هذه المخاطر والتهديدات عند وضع الخطط الإدارية للنشاطات المحلية ، ويعمل النشاط المرفقي على توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر والمشاكل البيئية ، وهذه النشاطات لا يمكن أن تتحقق إلا بوساطة النشاط المرفقي^(٢) ، ويبرز الدور الوقائي لهذا النشاط في مجال حماية البيئة ؛ لكونها صعبة التأهيل في حالة تعرضها للمخاطر، لذلك يفضل في حماية البيئة الجانب الوقائي ، إذ إن الكثير من المناطق التي تعرضت إلى الاختلال البيئي اصبح من العسير أن يتم اعادتها إلى وضعها الطبيعي ؛ لذلك على سلطات الإدارة المحلية أن تلجأ إلى مبدأ الاحتياط من حدوث المخاطر البيئية قبل أن تتحقق .

(١) ينظر د. السيد المراكبي ، الحماية القانونية للبيئة من التلوث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ١٠٢ .

(٢) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنة ، المصدر السابق ، ص ٣٥٣ .

ونظراً لأهمية النشاط المرفقي في مجال حماية البيئة نجد أن القوانين البيئية تحرص على الاعتماد عليه ، إذ أصبح لهذه النشاطات الدور الكبير والمعول عليه في حماية وتحسين البيئة ، فبالنسبة للدولة التي تمتلك المنشآت الصناعية الكبيرة فإنها لجأت إلى استخدام ضريبة الكربون وهذا ما يحفز هذه المصانع إلى استخدام وسائل أنظف في ممارسة نشاطاتها ^(١).

أما الدول التي لا تملك المنشآت الصناعية الكبيرة فإن عملية ردع المؤسسات البسيطة لا تجدي نفعاً في مجال حماية البيئة ، والتي في الغالب تعمل بأساليب بدائية وتحتاج إلى المساعدات المالية للنهوض بطريقة ممارستها لنشاطها الصناعي ؛ لذلك فإن انجع وسيلة لمواجهة هذه المؤسسات هو النشاط المرفقي البيئي والذي يتمثل بزيادة التحفيز البيئي لهذه النشاطات لدفعها إلى ترك النشاطات الملوثة للبيئة .

ثانياً : الطبيعة القانونية للنشاط المرفقي :

لقد تنازع الفقه في موضوع الطبيعة القانونية للنشاط المرفقي البيئي المحلي ، فمنهم من يقول بأن النشاط المرفقي البيئي المحلي هو : نشاط مرفق عام إداري باعتبار أن النظام القانوني الذي يخضع له في ممارسة النشاط هو القانون العام الذي يحكم عمل الإدارة المحلية في ممارستها للنشاط المرفقي ، ولكن هناك من يرد على ذلك بالقول : إن أنشطة المرافق الاقتصادية قد تخضع لأحكام القانون العام وفي هذه الحالة يتساوى نشاط المرفق العام الإداري مع نشاط المرفق العام الاقتصادي ، كما أن خضوع النشاط المرفقي للقانون الخاص أو القانون العام يعد نتيجة لتصنيف النشاط إلى مرفق إداري أو مرفق اقتصادي ^(٢).

وهناك من يعتمد على معيار شكل المشروع أو مظهره الخارجي الذي صدر عنه النشاط المرفقي ، فإذا تم إدارة المشروع بوساطة شركة فهو نشاط مرفق اقتصادي ، وإذا تم إدارته بوساطة الإدارة المحلية فهو مرفق إداري ^(٣)، ونتيجة لهذا المعيار فإن النشاطات المرفقية البيئية المحلية التي تسندھا الإدارة المحلية إلى شركات تتعاقد معها على ممارسة هذا النشاط تعد

(1) Wilma rose Q.anton , incentives for environmental self-regulation and implications for environment performance, Florida , 2002 , p.26.

(٢) ينظر د. محمد محمد عبد اللطيف ، تفويض المرفق العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٨ .

(٣) ينظر د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، سنة طبع ، ص ٦٣ .

نشاطات تابعة للمرافق العامة الاقتصادية ، ولكن هذا الرأي قد تناسى قدرة الإدارة المحلية على ممارسة دورها في إدارة المشاريع الاقتصادية بذاتها ، وفي هذه الحالة يكون النشاط قد صدر عن الإدارة المحلية ولكنه يبقى نشاطاً مرفقياً اقتصادياً .

أما اعتماد معيار الربح والذي يرى أنصاره بأن ما يميز النشاط المرفقي الاقتصادي عن النشاط المرفقي الإداري هو قصد الربح من مزاوله النشاط ، فإذا كان يهدف إلى تحقيق الربح فإنه يعد نشاط مرفق اقتصادي ، أما إذا كان يقصد من النشاط حماية البيئة وتحسينها دون أن يكون الربح هو الهدف الأساس من مزاوله النشاط فإن ذلك يعد نشاط مرفق إداري ^(١)، إن هذا المعيار قد تعرض للانتقاد ؛ لأنه لا يقوم على أساس علمي سليم ؛ لأن تحقيق الربح من قبل النشاط المرفقي الاقتصادي يعد نتيجة طبيعية ومنطقية لهذا النشاط كونه يعمل في المجال التجاري والصناعي ، وإن النشاط المرفقي الإداري قد يحقق ربحاً مادياً إذا تقاضى مبالغاً أو رسوماً مرتفعة من الأشخاص كما في حالة أخذ الضرائب البيئية أو الحصول على الرسوم من الأشخاص الملوثين للبيئة بهدف استخدامها في صيانتها وحمايتها .

وأخيراً تم الاستناد إلى معيار طبيعة النشاط لتمييز النشاط المرفقي البيئي المحلي ، وهل هو من أنشطة المرافق الإدارية أم من المرافق الاقتصادية ، ويتلخص هذا المعيار في اعتبار نشاط المرفق العام الاقتصادي هو : ذلك النشاط الذي يعده القانون الخاص ، أو على الأقل أن يتصل هذا النشاط بعمليات الإنتاج والتوزيع ، فحتى لو تولت الإدارة المحلية إدارة المشروع الذي يصدر عنه هذا النشاط فإنه يعد نشاطاً اقتصادياً ، إذ المهم في ذلك إن الإدارة المحلية تمارس النشاط وفقاً للنظام القانوني الذي ينظم نشاط المشروعات الصناعية والتجارية ^(٢) .

إن الأعمال التي تصدر عن الإدارة المحلية بشكل نشاط مرفقي هي أعمال لا تهدف إلى ممارسة التجارة في مجال حماية البيئة ، بل إن لها واجباً محدداً وهو حماية وتحسين البيئة المحلية ، ولأجل بلوغ هذا الهدف فقد أعطاه القانون مجموعة من الأنشطة التي يمكن أن تستخدمها في سبيل ذلك ، ومن هذه النشاطات هو النشاط المرفقي ؛ لذلك تعد نشاطاتها في هذا المجال هي نشاطات مرفق إداري عام في حدود الوحدة الإدارية المحلية - أي نشاط مرفقي إقليمي - .

(١) ينظر د. عثمان خليل ، القانون الإداري ، ط ٢ ، بلا مكان طبع ، ١٩٥١ ، ص ١٧ .

(2) Rolland , cours de droit administratif , Paris , 1995 , p.51.

المطلب الثاني

الاسلوب التنظيمي للنشاط المرفقي

تسعى الإدارة المحلية إلى استخدام جميع الوسائل المشروعة في سبيل تحقيق مهمتها في حماية البيئة ، لذلك تلجأ إلى تنظيم نشاطات الهيآت العامة ، والاشخاص الطبيعيين والمعنويين ، وقايةً للبيئة من أن تتعرض للتلوث ، وإن من النشاطات ما قد يخفى أثرها السلبي حال صدورها ولا يتلمس إلا بعد مدة معينة ، وكذلك فإن الاشخاص تختلف استجابتهم للقوانين البيئية ، ومدى التزامهم بأحكامها ، وإن النشاط البيئي للإدارة المحلية يلقي عليها أعباء اقتصادية ، فلأجل أن تفعل الإدارة المحلية من أساليبها الوقائية لحماية البيئة تلجأ إلى استخدام التخطيط البيئي لجميع النشاطات الفردية والجماعية - من الهيآت العامة والخاصة - . ويتخذ هذا التخطيط أشكال مختلفة جميعها تسعى لحماية البيئة المحلية ، وهي ما يطلق عليها بتطبيقات التخطيط البيئي ؛ لذلك سيتم بحث تعريف التخطيط البيئي وتطبيقاته في فرعين مستقلين .

الفرع الأول

تعريف التخطيط البيئي

يعد التخطيط - بمفهومه العام - أهم مرحلة من مراحل النشاط الإداري ، والأساس الذي يعتمد عليه في تحقيق الاهداف التي تسعى إليها سلطات الدولة . والتخطيط يعني : رؤية المستقبل أو استشرافه ثم الاستعداد لمواجهةته ، واستشراف المستقبل يستلزم تفكيراً عميقاً وتمحيصاً دقيقاً وتصوراً شاملاً لما يمكن أن يحصل في المستقبل^(١) . وقد عرف التخطيط بأنه : التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة^(٢) .

(١) ينظر د. طارق المجذوب ، الإدارة العامة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٥ ، ص ١٦٩ .

(٢) ينظر د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ١٦١ .

أما التخطيط البيئي فيقصد به : وضع برنامج يتضمن قواعد وتنظيمات محددة لحماية البيئة وتنميتها ، من خلال التوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية التي يمكن أن تثار مستقبلاً ، وأخذ الحيلة والحذر بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة لتوقيها من ناحية ، أو التقليل من الخسائر المترتبة عليها من ناحية أخرى^(١) . يتضح من خلال التعريف بأن التخطيط البيئي يقوم على ثلاثة عناصر وهي : معرفة الحاضر ، واستشراف المخاطر في المستقبل ، والاستعداد لمواجهتها^(٢) .

ويكون التخطيط البيئي مؤثراً وقادراً على مواجهة المخاطر من خلال الاستعداد لهذه المخاطر بشكل صحيح ، ويكون ذلك بوضع خطط سابقة لحدوث هذه المخاطر ، فإذا تحققت فإن الخطط الموضوعة من السلطات الإدارية تكون قادرة على مواجهة المخاطر بحيث تمنعها من أن تحدث الاضرار التي تصيب الدولة والمجتمع ، ولكن في حالة عجز الجهات الإدارية عن وضع التخطيط البيئي قبل حدوث المخاطر فإن هذا لا يمنعها من القيام بالتخطيط البيئي بعد حدوث هذه المخاطر؛ للتقليل من آثارها أو محاولة إزالة الآثار التي حدثت نتيجة الاخطار التي تصيب البيئة^(٣) ، وهو ما تطلق عليه التشريعات البيئية بمهمة سلطات الدولة بتحسين البيئة فضلاً عن حمايتها . وتحسين البيئة يعرف بأنه : مجموعة التدابير والاجراءات المتخذة التي من شأنها إلغاء الآثار البيئية السلبية أو تخفيفها إلى المستويات المقبولة محلياً وفقاً للتشريعات الوطنية والمعايير الدولية المعتمدة^(٤) . من خلال الاطلاع على معنى تحسين البيئة يلاحظ أنه بالإمكان الالتجاء لإسلوب التخطيط البيئي من أجل تحسين البيئة بعد حدوث المخاطر البيئية .

إن من فوائد التخطيط البيئي تلافيه لتناقض السياسات بين الأجهزة والجهات التي لها دور في حماية البيئة ، ويرجع سبب هذا التعارض في السياسات المعتمدة من قبل أجهزة الدولة لكون التخطيط يقوم على اعتبارات عدة قد تختلف من منطقة إلى أخرى في الدولة الواحدة ، وكذلك بالنسبة للهيئات التي تنظر إلى المشاريع المقامة في الدولة من وجهات قد تختلف بين هيئة وأخرى

(١) ينظر محمد خالد جمال رستم ، التنظيم القانوني للبيئة في العالم ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٦ ، ص ١٤٩ .

(٢) ينظر د. طارق المجذوب ، المصدر السابق ، ص ١٧١ .

(٣) ينظر محمد خالد جمال رستم ، المصدر السابق ، ص ١٤٩ .

(٤) ينظر قانون وزارة البيئة العراقية رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ والذي عرف تحسين البيئة بهذا التعريف في المادة رقم (١) .

؛ لذلك فإن التخطيط البيئي يقلل كثيراً من تضارب سياسات هذه الاجهزة ، ولاسيما أنه يحدد دور كل منها تحديداً دقيقاً ، ويتولى وضع المعايير التي يتم على اساسها التنسيق فيما بينها^(١) .

إن قدرة التخطيط البيئي على الوقاية من المخاطر والمشاكل البيئية يفرض على سلطات الدولة أن تتخذ جميع الاجراءات والتدابير المؤسسة على تطور المعرفة والمعلوماتية والخبرة مع الأخذ بنظر الاعتبار الجوانب الفنية والتقنية^(٢) . وإن هذه المسؤولية على الدولة تجد سندها في الدساتير التي تلقي عليها مسؤولية حماية البيئة ، كما في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المعدل) الذي نص على ذلك في المادة(٣٤) . والدستور المصري لعام ٢٠١٢ الذي نص في المادة(٦٣) على الزام الدولة بصون البيئة وحمايتها من التلوث ، وكذلك الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نص في المادة (٣٣ - ثانياً) على أن تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما . لذلك فإن المسؤولية الملقاة على عاتق الدولة في حماية البيئة يجعلها ملزمة بأن تستخدم جميع ما تملكه من وسائل في سبيل تحقيق الالتزام الملقى عليها وإلا اعتبرت مسؤولة عن الاخلال الذي يحصل للبيئة في حالة عدم اخذها للاحتياطات اللازمة لمواجهة المخاطر البيئية ومن اهم هذه الاحتياطات هو التخطيط البيئي .

وعلى الرغم من وجود هذا الالتزام على عاتق اجهزة الدولة إلا أننا نلاحظ أن التشريعات البيئية لم تكتف بذلك ، بل أكدت على التزام سلطات الدولة بالاستناد إلى التخطيط البيئي لمواجهة المخاطر البيئية ، إذ نجد أن قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) قد نص في المادة (٥) على مسؤولية جهاز شؤون البيئة برسم السياسة العامة البيئية - والتي من ضمنها التخطيط البيئي - ، وكذلك ألقى على الجهاز مسؤولية صياغة الخطة القومية لحماية البيئة . وكذلك الحال في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ ، إذ نص في المادة (٨) على : أن تتولى الجهات التخطيطية في الدولة العمل على ادخال اعتبارات حماية البيئة ، ومكافحة التلوث ، والاستهلاك الرشيد للموارد الطبيعية ، والتنمية المستدامة في خطط المشروعات التنموية . وكذلك قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ ، نص في المادة (٣- ثانياً) على واجب مراعاة اعتبارات حماية وتحسين البيئة في عملية التخطيط على مستوى التشريع والبرامج والخطط التنموية للقطاعات المختلفة في الإقليم ،

(١) ينظر د. بدرية عبدالله العوضي ، القوانين البيئية في دول مجلس التعاون الخليجي ، ط ١ ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، بلا مكان طبع ، ١٩٩٦ ، ص ٤١ .

(٢) ينظر د. موسى مصطفى شحادة ، المصدر السابق ، ص ٢٧٥ .

وكذلك نصت المادة (١١- اولاً) من نفس القانون على أن تقوم وزارة البيئة في الإقليم بوضع خطة أساسية لحماية البيئة في الإقليم .

إن للتخطيط البيئي أهمية كبيرة في تحقيق الأمن البيئي للمجتمع من خلال حماية مواردهم الطبيعية ، إذ يؤدي إلى تنظيم استغلال هذه الموارد وترشيد استخدامها ، ويسعى إلى البحث عن البدائل لهذه الموارد، ففي مجال الثروة الزراعية يسعى التخطيط البيئي إلى زيادة المساحات الخضراء المزروعة ، وذلك عن طريق استصلاح الاراضي الجديدة من ناحية ، والمحافظة على الاراضي الزراعية القائمة من خطر التجريف والتصحّر وزحف العمران عليها من ناحية اخرى ^(١)، ويلاحظ أن قانون حماية وتحسين البيئة في العراق رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ قد نص في المادة (١٧) على حماية الاراضي من الزحف العمراني ، وحماية الغطاء النباتي ومنع التصحر . وفي مجال زيادة المساحات الخضراء نص قانون الغابات والمشاجر في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩ في المادة (٦) على الزام الشركة العامة للبستنة والغابات بإنشاء وتنظيم الغابات والمشاجر الاصطناعية.

وهنا نتساءل عن مدى قدرة الإدارة المحلية في القيام بمهمة التخطيط البيئي لمواجهة أي مشاكل قد تتعرض لها البيئة المحلية ، وفي هذا المجال نلاحظ أن المشرع الفرنسي قد اعطى للهيئات المحلية دوراً مهماً في مجال التخطيط البيئي ، وذلك من خلال اشراكها مع السلطات المركزية في وضع السياسات البيئية بحيث يؤدي هذا العمل إلى منع الانفصال والتناقض بين الخطط المركزية والظروف المحلية التي تختلف من إقليم إلى آخر، وجعل السلطات المحلية أكثر فاعلية في مجال حماية البيئة وتقدير الظروف المستقبلية^(٢)، وأقر المشرع الفرنسي نظام التخطيط المحلي كإسلوب إداري حديث لمواكبة النقائص التي أفرزها نظام التخطيط المركزي ، وذلك من خلال تحديد مناطق محددة يتم إدارتها وتنظيمها من قبل الهيئات المحلية ، نتيجة لطابعها المميز عن المناطق الأخرى ، واختلافها عنها من الناحية الجغرافية والاقتصادية والثقافية^(٣).

(١) ينظر د. ناجي عبد النور ، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية ، بحث منشور في مجلة النهضة تصدر عن كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة ، المجلد العاشر ، العدد الرابع ، ٢٠٠٩ ، ص ١١٤ .

(2) Patrick le Louarn , Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration , conception et mise en oeuvre d'une politique publique de L'Etat , 1995 , p.28.

(3) O.vallet , L'administration de l'environnement , berger –Levrant , 1975 , p.74.

أما الهيآت الإدارية المحلية في مصر فإنها تمارس مهمة إقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية المحلية ، ولها أن تحدد وتقرر خطة المشاركة الشعبية في المشروعات المحلية ، واقتراح مشروعات التخطيط العمراني ، وتسند هذه المهمة إلى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ^(١) ، والذي يستطيع من خلال هذه الاختصاصات أن يدخل اعتبارات التخطيط البيئي عند إقرار المشاريع التي تنفذ في دائرة اختصاصه، خاصةً إن له اختصاص تخطيط وإنشاء المنتزهات العامة ، وشق الطرق والشوارع .

أما المحافظ بوصفه رئيس لجنة التخطيط الإقليمي التي تمارس اختصاصاتها في حدود الأقاليم المنشأة على أساس اقتصادي^(٢)، فإن له دوراً كبيراً في ممارسة مهام التخطيط البيئي في حدود هذه الأقاليم ، من خلال الاقتراح الذي يقدمه لهذا المجلس الذي يرأسه .

أما قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) فإنه أسند مهمة التخطيط البيئي إلى جهاز شؤون البيئة وذلك وفقاً للمادة (٥) ، التي أشارت إلى اختصاص هذا الجهاز برسم السياسة العامة ، وإعداد الخطط اللازمة للحفاظ على البيئة ، وصيانة الخطة القومية لحماية البيئة . ولكن يفضل القانون أن تسهم الإدارات المحلية في وضع هذه الخطة بالاشتراك مع جهاز شؤون البيئة ؛ حتى يأخذ بنظر الاعتبار الخصوصيات التي تتمتع بها بعض المحافظات دون الأخرى خاصةً في المناطق الصناعية ، أو تلك التي يكثر فيها التجمعات السكانية بشكل واسع.

أما في العراق فإن الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ قد نص على اشتراك المحافظات مع السلطات المركزية في وضع السياسة البيئية وذلك في المادة (١١٤- ثالثاً) ، ونص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) على اختصاص مجلس المحافظة برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة^(٣)، وكذلك فإن لمجلس القضاء اختصاص الموافقة على تخطيط الطرق والذي يدخل في مجال التخطيط البيئي للمدينة ، وكذلك مراقبة تنظيم استغلال الاراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء ، والعمل على تطوير الزراعة والري^(٤).

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

(٢) ينظر نص المادة (٤ مكرر "١") من القانون نفسه .

(٣) ينظر نص المادة (٧- رابعاً) من القانون .

(٤) ينظر نص المادة (٨- سادساً، تاسعاً) من القانون نفسه .

أما التشريعات المتخصصة في مجال حماية البيئة في العراق فإننا نلاحظ أن قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ نص على اختصاص مجلس حماية وتحسين البيئة - المشكل برئاسة وزير البيئة - في إبداء الرأي في الجوانب البيئية للخطط والمشاريع والبرامج الوطنية المعدة من الوزارات والجهات المعنية قبل إقرارها^(١). كما إن التخطيط البيئي يعد من الوسائل التي تستخدمها وزارة البيئة لحماية البيئة، إذ نصت المادة (٤) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ على اختصاص وزارة البيئة باقتراح السياسة العامة لحماية البيئة من التلوث ، ويكون ذلك من اختصاص دائرة التخطيط والمتابعة في وزارة البيئة^(٢).

أما الهيئات البيئية المحلية فإن النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١ قد نص في المادة (١٦- أولاً - هـ) على اختصاص مديريات البيئة الموجودة في المحافظات في اقتراح الخطط اللازمة لحماية البيئة في المحافظة ، ويلاحظ أن هذه الاختصاصات تقتصر على الاقتراح ، إذ ليس لها سلطة البت النهائي في مسألة وضع الخطط البيئية اللازمة لمواجهة الكوارث البيئية ، على الرغم من أن الدستور قد نص على أن السياسة البيئية تكون من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات ؛ لذلك يجب أن تعطى مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات المزيد من الصلاحيات في مجال وضع الخطط اللازمة لمواجهة الكوارث البيئية وليس مجرد ابداء الرأي في هذه الخطط كما هو منصوص عليه في تعليمات تشكيلات ومهام مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة رقم (١) لسنة ٢٠١٢^(٣).

وصفوة القول هي : إن التخطيط البيئي المؤثر على أكثر من محافظة يجب أن يتولى مسؤوليته وزارة البيئة الاتحادية ، أما الذي يتعلق في حدود محافظة محددة ولا يؤثر على المحافظات الأخرى فإنه يفضل أن يكون من اختصاص الهيئات المحلية تمارسه باعتباره نشاط محلي يسعى إلى اشباع حاجة محلية - وهي العيش في بيئة سليمة - ، ولا يؤثر ممارسته على باقي محافظات البلد ؛ لذلك فإن هذه الصفة ستحقق له نجاحاً كبيراً في المحافظة على البيئة المحلية ، أما في خصوص وجود مؤسسات محلية لها القدرة على تقديم المعلومات الكافية لما قد يحدث في المستقبل فإن الهيئات المحلية تستطيع أن تستعين بالخبرات الموجودة لدى الوزارة

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

(٢) ينظر نص المادة (٥- أولاً/أ) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) ينظر نص المادة (٢- أولاً/ح) من التعليمات .

فضلاً عن قدرتها في التعاقد مع بعض المؤسسات الاجنبية التي تستطيع أن تقدم هذه الخدمة للمحافظات دون أن يؤثر بشكل سلبي على نشاط وزارة البيئة الاتحادية .

الفرع الثاني

تطبيقات التخطيط البيئي

بعد أن تم إيضاح المقصود بالتخطيط البيئي ، وأهميته في المحافظة على البيئة وتجنب المخاطر التي تصيبها بقي على الباحث أن يبين الامثلة على التخطيط البيئي في مجالات حماية البيئة ، وكيف يساهم التخطيط البيئي في توفير الحماية لعناصر البيئة من خلال اجراء التخطيط العمراني ، وكذلك استخدام التخطيط الاقتصادي في مجال حماية البيئة ، وأخيراً التخطيط البيئي لحماية البيئة الاثرية ، لذلك ستكون هذه التطبيقات في فقرات ثلاث .

أولاً: التخطيط العمراني :

يقصد بالتخطيط العمراني لحماية البيئة : وضع برنامج محدد يتضمن قواعد وتنظيمات لتخصيص الاماكن بما يناسب حماية البيئة ، وذلك بالنظر للمخاطر والمشاكل التي يمكن أن تنجم عن وجود أماكن غير مراعى فيها التخطيط العمراني السليم ، مع الاخذ في الاعتبار الامكانيات المتاحة لوضع هذه الاهداف موضع التنفيذ^(١) ، ويلاحظ من هذا التعريف أن التخطيط العمراني لكي يكون فاعلاً في مجال حماية البيئة فإنه يجب التوقي للأضرار البيئية قبل حدوثها ، من خلال وضع التخطيط العمراني موضع التنفيذ قبل أن تكون هذه الاماكن محلاً للنشاط البشري ، أما بعد وجود هذا النشاط فإن التخطيط البيئي سيقبل تأثيره في مواجهة المخاطر البيئية .

لذلك يقع على عاتق الاجهزة التخطيطية العمرانية المركزية والمحلية القيام بوضع خطة واسعة وشاملة لتنظيم البيئة العمرانية قبل أن تكون هذه المناطق خاضعة للنشاط البشري ؛ منعاً لحدوث الأضرار البيئية جراء ضعف التخطيط العمراني^(٢)

(١) ينظر سميره محمد الكندري ، التخطيط البيئي ، بحث منشور في مجلة البيئة تصدر عن الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت ، العدد ١١ ، ٢٠١١ ، ص ٣٤ .

(٢) ينظر د . محمد لموسخ ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي تصدر عن كلية الحقوق – جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، العدد السادس ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥٤ .

ولكي يكون التخطيط العمراني البيئي فاعلاً ومنظماً في جميع انحاء الدولة فإنه لابد من أن يتخذ مراحل ومستويات عدة ، أول هذه المراحل هو التخطيط الاستراتيجي الذي يحدد الرؤية المستقبلية للتنمية العمرانية ، وهذه هي المرحلة التي يجب أن تتم مراعاتها في جميع المخططات العمرانية في الدولة ، أما المستويات التي يجب أن تقسم فيها أنظمة التخطيط العمراني فإنها تبدأ بالتخطيط الاستراتيجي لجميع انحاء الدولة في خطة عامة واحدة ، أما المستوى الثاني فهو التخطيط على المستوى المحلي والذي يتخذ مستويات عدة حتى يصل إلى تخطيط القرية أو المدينة ، وفي كل تخطيط عمراني يتم مراعاة التخطيط الذي هو في مستوى أعلى منه بحيث لا يتعارض معه ^(١) . وفي هذه الحالة يتم ضمان عدم التعارض في وضع التخطيط العمراني في جميع انحاء الدولة ، وفي الوقت ذاته يتم التخطيط بصورة دقيقة لاشتراك الهيئات المحلية في وضع التفصيلات المتعلقة بالتخطيط المحلي ؛ لأن التخطيط الاستراتيجي لجميع انحاء الدولة يأتي بالخطوط العريضة لهذا التخطيط ، أما التفصيلات فتترك للهيئات المحلية التي تضعها عند وضع التخطيط المحلي للمحافظة أو لما هو دونها من مستويات التنظيم الإداري في الدولة .

ويساهم التخطيط العمراني في حماية البيئة من خلال التخطيط الشامل للمناطق السكنية ، وكذلك للمناطق الصناعية ، فالمناطق السكنية يجب أن توضع لها قواعد ونظم لتخطيطها ، ويتم مراعاة بعدها عن المناطق الصناعية ؛ منعاً من تأثير النشاطات الصناعية على المناطق السكنية من خلال تلويثها بالعوادم الصادرة عن الصناعات التي تنفث مواد ملوثة ، ويجب ابعاد المناطق السكنية عن الاراضي الزراعية ، حتى لا يؤدي الزحف العمراني على الاراضي الزراعية إلى القضاء عليها ونشوء ظاهرة التصحر ^(٢) .

ويتحقق التخطيط البيئي السليم للمناطق الصناعية من خلال مراعاة عدة شروط منها : ضرورة القيام بدراسة التأثير البيئي للمنشآت الصناعية على المناطق التي سوف تقام بها ، كذلك يجب أن تكون بعيدة عن المناطق المأهولة بالسكان ، وأن تكون بعيدة عن المناطق الأثرية والأراضي الزراعية ، بحيث لا تؤدي إقامة المناطق الصناعية بالقرب من الأراضي الزراعية أو عليها إلى تصحر هذه المناطق ^(٣) .

(١) ينظر نص المادة (٢) من قانون البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) ينظر د. ناجي عبد النور ، المصدر السابق ، ص ٣٠٥ .

(3) Tiyanjana Maluwa, Environment and development in Africa an over view of basic problems of environmental Law and policy, tome -1 , n 4 , 1989 , p.630.

إن معرفة التأثير البيئي للمنشآت الصناعية على البيئة يساعد في معرفة وتحديد المسافة الكافية التي تفصل بين المنشآت الصناعية والمناطق السكنية أو الزراعية ، إذ نلاحظ أن تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها في العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١ قد نصت على إقامة المشاريع ذات التأثيرات البيئية الكبيرة بمسافة لا تقل عن ثلاثة كيلو مترات خارج حدود البلدية وعن التجمعات السكانية ، وبمسافة لا تقل عن كيلو متر واحد عن محرمات الطرق العامة^(١) ، أما المشاريع الأقل تأثيراً فإنها تحدد لها مسافات أقل من ذلك^(٢) .

ثانياً: التخطيط الاقتصادي البيئي :

يمكن أن يساهم التخطيط الاقتصادي أو السياسة المالية في تحقيق الحماية للبيئة من خلال إشراك الأشخاص - طبيعيين كانوا أو معنويين - في تحمل أعباء المحافظة على البيئة ، ويتم اختيار هؤلاء الأشخاص من الذين يمارسون نشاطات تؤثر سلباً على البيئة ، ومن هذه الأعباء المالية فرض ضريبة بيئية على هؤلاء الأشخاص ، وتعرف الضريبة البيئية بأنها : مبلغ مالي يدفعه صاحب النشاط المضر بالبيئة جبراً ، للمساهمة في حماية البيئة عن طريق استخدام هذه الأموال في القيام بالنشاطات التي من شأنها حماية البيئة وتحسينها^(٣) .

إن حماية البيئة تتطلب مشاركة الأشخاص في ذلك ، وتعاونهم مع سلطات الدولة في منع الإضرار في البيئة ، وكذلك القيام بالنشاطات التي تساعد على تحسين البيئة ، لذلك تلجأ الدولة إلى فرض الضريبة البيئية كإحدى الطرق للحد من إنتاج الملوثات البيئية ، والسلوكيات المضرة بالمحيط الحيوي^(٤) . ولهذا النوع من الضرائب دور كبير في حماية البيئة باعتباره وسيلة قوية لتوجيه النظم الاقتصادية والقانونية نحو صحة بيئية أفضل ، فالحكومات بفرضها ضرائب على المنتجات والأنشطة التي تلوث النظم الطبيعية ، أو تعمل على تدهورها تضمن أخذ الخسائر

(١) ينظر نص المادة (٣- أولاً) من التعليمات .

(٢) ينظر نص المادة (٢١- أولاً) من التعليمات ذاتها .

(٣) ينظر نور حمزه حسين ، دور التشريعات الضريبية في حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدرها كلية القانون - جامعة المستنصرية ، السنة السادسة ، المجلد الرابع ، العدد (١٥) ، ٢٠١١ ، ص ٤٠٩ .

(٤) ينظر د. السيد المراكبي ، المصدر السابق ، ص ٩٧ .

البيئية في حسابها ، وأن الأفراد أنفسهم يمكنهم أن يؤخذوا في حسابهم أيضاً عند تفكيرهم في اللجوء إلى استخدام أنشطة مضرّة بالبيئة ^(١) .

وإن سلطات الدولة لا تكن متعسفة عند استحصالها لهذه الضريبة ؛ لأنها لا تؤخذ إلا من الذين يمارسون نشاطات ضارة بالبيئة ، لذلك فإنه جزاء وجود هذه الأنشطة هو إسهام واجديها في المحافظة على البيئة وتحسينها عن طريق دفع مبالغ مالية لتستخدمها سلطات الدولة في حماية البيئة وتحسينها ^(٢) .

إن فرض هذه الضريبة على الأشخاص الذين تؤثر نشاطاتهم على البيئة ، ستدفعهم إلى إيجاد وسائل وطرق مختلفة للتقليل من الأضرار التي يحدثونها ، فالضريبة على الانبعاث في الهواء قد تؤدي ببعض المصانع إلى تركيب أجهزة إضافية للتحكم بالتلوث ، وتؤدي بأخرى إلى تغيير عملياتها الإنتاجية ، وربما اضطرت المصانع إلى إعادة تصميم المنتجات بحيث تولد نفايات أقل ^(٣) .

يعد الاعتماد على الضريبة البيئية من أنجح الوسائل الحالية لحماية البيئة ، وأكثرها تأثيراً على الحد من الانبعاثات والملوثات الضارة بالبيئة وعناصرها ، لهذا فقد تبنت معظم الدول والحكومات في العالم سياسة فرض الضرائب والرسوم من أجل الحد من التلوث ، وتستهدف هذه السياسة تصحيح النقائص وتقليل الأضرار عن طريق وضع تسعيرة أو رسم أو ضريبة للتلوث البيئي ^(٤) ، ويجب أن تكون هذه الضرائب متناسبة مع حجم التلوث الذي يصيب البيئة كي تكون عادلة في جبايتها من الأشخاص ، وكذلك لتحفزهم للتقليل من حجم الأضرار التي تلوث البيئة ، حرصاً منهم ليس فقط على حماية البيئة ، بل للتقليل من مقدار الضريبة البيئية التي تؤخذ منهم .

إن الضرائب البيئية تعد مورداً للأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة خاصة إذا كانت لهذه الأجهزة ميزانية مستقلة يدخل في إيراداتها جزء من هذه الضريبة ^(٥) .

(١) ينظر محمد خالد جمال رستم ، المصدر السابق ، ص ١٥٢ .

(٢) ينظر د . ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المصدر السابق ، ص ٦٤ .

(٣) ينظر نور حمزه حسين ، المصدر السابق ، ص ٤١٠ .

(4) Jean-philippe barde , op . cit , p.50 .

(٥) ينظر د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط١، بلا مكان طبع، ٢٠٠٤، ص ٢١٢.

وقد نصت التشريعات البيئية المتخصصة بحماية البيئة على وجود صندوق تخصص موارده لحماية البيئة ، ففي مصر نجد إن المادة (١٤) من قانون حماية البيئة قد نصت على وجود صندوق خاص يسمى بصندوق حماية البيئة ، يكون تابعاً لجهاز شؤون البيئة ، ولكن لم يحدد القانون إن من موارده الضرائب البيئية التي تؤخذ من الأشخاص التي تمارس نشاطاً مضرّاً بالبيئة ، ولكن نص على اختصاص جهاز شؤون البيئة باقتراح آليات اقتصادية لتشجيع الأنشطة المختلفة على اتخاذ إجراءات منع التلوث^(١). إن هذا النص يساعد جهاز شؤون البيئة على اقتراح فرض الضرائب البيئية باعتبارها من الآليات الاقتصادية لحماية البيئة . وكذلك الحال في العراق إذ نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ في المادة (٢٦) على تأسيس صندوق حماية البيئة ، ولكنه لم يجعل من موارد هذا الصندوق الضرائب البيئية^(٢). لقد كان على المشرع أن ينص على إن الضرائب البيئية تعد أحد موارد الصندوق ، والتي تخصص من أجل حماية وتحسين البيئة ، وتوزع على الهيئات التابعة لوزارة البيئة لتنفيذ البرامج البيئية الموكلة إليها .

إن الضرائب البيئية لا يمكن أن تفرضها الإدارة المحلية على المكلفين ، بل تحتاج إلى إصدار قوانين تتيح لها ممارسة هذا الدور ، إذ نلاحظ أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ قد نص في المادة (٢٨- أولاً) على أن لا تفرض الضرائب والرسوم إلا بقانون ، لذلك فإنه قطع بعدم اختصاص الإدارة المحلية في فرض الضرائب والرسوم ، ومادامت الضرائب البيئية هي نوع من أنواع الضرائب بشكل عام ، فهي مشمولة أيضاً بهذا المنع ؛ لذلك يتطلب صدور قانون يسمح للإدارة المحلية بأن تمارس دورها في مجال جباية الضرائب من المكلفين بها . وفي هذا الصدد يقترح أن تمنح الهيئات المحلية المتخصصة بحماية البيئة سلطة جباية الضرائب البيئية من الأشخاص الذين يمارسون نشاطات مضرّة بالبيئة ، وأن تودع هذه المبالغ لدى الهيئات المحلية ليتم تخصيصها في النشاطات التي من شأنها حماية وتحسين البيئة ، إذ إن في ذلك صلاح البيئة المحلية ، وتحقيق العدالة في توزيع الموارد على المحافظات ، فإذا كانت المحافظة تمارس فيها نشاطات مضرّة بالبيئة بشكل كبير فإنها في الوقت ذاته ستستخدم هذه الموارد لمواجهة المخاطر التي تسببها النشاطات الضارة للمنشآت الصناعية في المحافظة .

(١) ينظر نص (المادة/٥) من القانون.

(٢) ينظر نص(المادة/٢٨)من القانون.

ثالثاً : التخطيط البيئي للمناطق الأثرية :

تعد المناطق الأثرية جزءاً من البيئة سواء كانت آثاراً من صنع الطبيعة أو الإنسان ، لذلك فتحتاج إلى وضع تخطيط دقيق للمحافظة عليها ، ويكون ذلك عن طريق البحث عن أفضل الطرق والسبل للمحافظة على العقارات ذات القيمة التاريخية أو الفنية • وإن خير وسيلة لحماية هذه الآثار هو، إجراء التخطيط البيئي الذي يضمن الحماية البيئية لهذه الآثار وعدم تعرضها للأضرار بسبب ما يحيط بها من نشاطات بشرية^(١).

إن الآثار تعد جزءاً من البيئة ؛ باعتبارها العناصر البيئية المشيدة بفعل الإنسان والتي تغذي روح الإنسان وتساهم في إتمام إدراكه المعنوي • إذ يتأثر الإنسان بالعوامل التربوية والعلمية والثقافية والعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، وغيرها من العوامل التي تجبل سلوكه ونمط تفكيره على نحو معين^(٢).

وإن الكثير من القوانين قد اعتبرت إن ما يقيمه الإنسان من منشآت هي جزءاً من البيئة الواجبة الحماية ، ومن ضمن ما يقيمه الإنسان هو الآثار ، إذ جعل قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) ما يقيمه الإنسان من منشآت من عناصر البيئة عند تعريفه لها • أما قانون حماية وتحسين البيئة العراقي النافذ رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فلم يذكر البيئة المشيدة بشكل صريح عند تعريفه للبيئة ، وكذلك قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨ ، بخلاف قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان- العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ الذي اعتبر أن ما يقيمه الإنسان من منشآت ثابتة أو متحركة يعد جزءاً من عناصر البيئة•

إن اعتبار الآثار جزءاً من البيئة يعد احد الضمانات القانونية لحماية الآثار ، لأن كل نص يتحدث عن حماية البيئة سيشملها في الحماية ، ومن ذلك نشاطات سلطات الدولة ووسائلها في وضع التخطيط البيئي لحماية البيئة • وقد ذكرت قوانين البيئة الحماية القانونية للآثار ، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (١) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ إذ اعتبرت أن الحفاظ على التراث الثقافي والطبيعي من أهداف هذا القانون ، وأن من ضمن التراث الثقافي والطبيعي للبلد هو الآثار ، وكذلك نصت المادة (١٧- رابعاً) من القانون نفسه على منع هدم أو الإضرار بالأماكن التراثية - الطبيعية والثقافية - •

(١) ينظر د. كمال رزيق ، المصدر السابق ، ص ١٠٢.

(٢) ينظر د. عارف صالح مخلف ، المصدر السابق ، ص ٢٧٠.

ومن هذه النصوص يتبين حرص المشرع على الحماية القانونية للمناطق الأثرية باعتبارها جزءاً من البيئة على الرغم من أنه لم يذكرها كعنصر من عناصر البيئة .

إن اعتبار المناطق الأثرية جزء من البيئة يفرض على السلطات المختصة بأن تمارس كل النشاطات التي تسهم في حمايتها ، ومن هذه النشاطات هو التخطيط البيئي لهذه المناطق . ويكون التخطيط البيئي فاعلاً في حماية هذه المناطق من خلال وضع خطط محكمة لوقاية هذه البيئة الأثرية من التدهور الطبيعي بفعل عوامل التعرية ، وزحف الرمال ، والأمطار الحمضية التي تعمل على تآكل الآثار ، ومنع تسرب المياه الجوفية ، ومياه الصرف الصحي أسفل المناطق الأثرية^(١) .

المطلب الثالث

الأسلوب العلمي والتربوي للنشاط المرفقي البيئي

إن اختلال البيئة لا يدرك إلا من خلال استخدام الوسائل العلمية التي تكشف عن مقدار الضرر الذي تتعرض له ، كذلك فإن وسائل الوقاية والعلاج لهذا الضرر أو الاختلال لا تتم إلا بطريق علمي يوضح الأساليب الأكثر فاعلية في التغلب على المشكلات البيئية ، كما أن أفراد المجتمع ليسوا على مستوى واحد من الدراية بما يحيط بهم ، وكيف يستطيعوا أن يحافظوا على بيئتهم التي يعيشون فيها ، وما هي النشاطات التي تضر بالبيئة ، وما هي درجة خطورتها ، لذلك يأتي دور الهيئات المحلية في القيام بهذه المسؤوليات من خلال ، معرفة النشاطات المضرة بالبيئة ، وتوعية المجتمع لحرصوا على الحفاظ على بيئتهم ، لذلك يكون الحديث في هذا المطلب على فرعين ، الأول يكون للأسلوب العلمي للنشاط المرفقي والثاني للأسلوب التربوي .

(١) ينظر د. محمد حسين عوض ، جوانب من الحقوق والأحكام التشريعية للتخطيط البيئي ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت ، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث ، ١٩٩٨ ، ص ٢٥١.

الفرع الأول

الإسلوب العلمي

تمارس الإدارة المحلية نشاطها المرفقي في مجال حماية البيئة ، باستخدامها عدة أساليب ومنها : استخدامها لأساليب علمية حديثة لكشف المخاطر البيئية ، ووضع الخطط اللازمة لمواجهتها ، ومن أمثلتها القيام بالدراسات والأبحاث البيئية ، لمعرفة المخاطر التي تتعرض لها البيئة المحلية ، ومن ثم لمعرفة كيفية مواجهة هذه المشاكل ، وكذلك فإن الإدارة المحلية تسعى إلى التوقي للمخاطر التي قد تصيب البيئة نتيجة للأنشطة الملوثة الصادرة عن المنشآت الصناعية والتجارية ، لذلك تلجأ إلى القيام بدراسات التقييم البيئي للمشروعات ، ومن أجل بيان الدراسات والبحوث البيئية ، وكذلك وضع دراسة التقييم البيئي للمشروعات يكون هذا الفرع على فقرتين •

أولاً : الدراسات والأبحاث البيئية :

إن للدراسات والأبحاث البيئية أهمية كبيرة في مجال حماية البيئة من خلال الكشف عن الآثار الضارة التي تتعرض لها البيئة المحلية ، ومن ثم يتم اعتماد هذه المعلومات التي تم التوصل إليها في وضع الخطط والإجراءات اللازمة لمواجهتها ، فإذا افترقت الخطط للإحصائيات الدقيقة لحجم الأخطار التي تواجه البيئة ، فإنها قد لا تكون على مستوى حجم المشكلات ، كما إن الدراسات والأبحاث تؤدي إلى معرفة نوع هذه المشاكل ومن ثم يتم توجيه الجهود اللازمة لمواجهتها ، من خلال إيجاد كوادر فنية محلية يلقي على عاتقها تنفيذ برامج حماية وتحسين البيئة ، بحيث تكون على اطلاع بمقدار المخاطر ، وكذلك يتم إعلام الأفراد بهذه المخاطر كي يتعاونوا مع السلطات المحلية في التقليل من المخاطر ، ومن ثم القضاء على أسبابها قبل أن تتفاقم إلى الحد الذي لا يمكن للسلطات المحلية مواجهتها⁽¹⁾.

ومن أجل زيادة فاعلية أسلوب الدراسات والأبحاث البيئية يجب الاهتمام بوجود شبكات للرصد البيئي ، مهمتها الكشف عن الظواهر التي من شأنها الإضرار بالبيئة ومعرفة أسباب

(1)Robert W.Hahn and Robert N.stavins , Economic incentives for Environmental protection , Louisiana , 1991 , p.7.

نشوء هذه المخاطر والتي من خلالها يتم معرفة ما هي الحلول التي يمكن أن تلجأ إليها السلطات المحلية في مواجهة هذه المخاطر^(١).

أما في حالة عدم وجود هيآت محلية متخصصة قادرة على إجراء الدراسات والأبحاث البيئية فمن صلاحيات الإدارة المحلية وفقاً لنشاطاتها المرفقية أن تجري العقود مع هيآت متخصصة تستطيع أن تلبى حاجة الوحدات المحلية لهذه المعلومات ، إذ يتوفر الكادر المتخصص والذي يمتلك من الأدوات العلمية والخبرات المهنية الكافية لممارسة هذا الدور بأفضل شكل ممكن ، ومن ثم رفع المعلومات المتحصلة من هذه الأبحاث إلى سلطات الإدارة المحلية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الأخطار سواء كانت تتعلق باتخاذ قرارات معينة ، أو اللجوء إلى رفع التوصيات إلى الجهات الإدارية التي تمتلك اتخاذ إجراءات قادرة على مواجهة المخاطر التي تتعرض لها البيئة المحلية .

إن من مميزات أسلوب إجراء الدراسات والبحوث البيئية معرفة المخاطر والسبل الكفيلة لمواجهته بأسرع وقت ممكن قبل أن تحدث هذه المخاطر الأضرار المدمرة للبيئة المحلية^(٢).

لقد اهتمت التشريعات البيئية في مسألة إدخال أسلوب الدراسات والأبحاث البيئية كطريقة من الطرق التي تستخدمها سلطات الدولة لغرض حماية البيئة ، إذ نجد فرنسا قد أنشأت الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة وفقاً للمرسوم رقم (٩١ - ٤٣١) الصادر في ١٣ أيار ١٩٩١ ، ويلقى على عاتق هذه الهيئة إجراء الدراسات والأبحاث في مجال حماية البيئة وتحديد المخاطر التي تسببها جراء أنشطة المصانع في فرنسا^(٣).

وقد أشار قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) لهذه الأساليب في مجال حماية البيئة ، إذ نصت المادة (٥) على اختصاص جهاز شؤون البيئة بإعداد الدراسات عن الوضع البيئي ، وإعداد التقارير الدورية عن المؤشرات الرئيسية للوضع البيئي ، والتي لا يمكن أن تتم ما لم تستند إلى دراسات سابقة للوضع البيئي في مصر .

أما قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فلم يشر إلى وجوب القيام بالدراسات والأبحاث البيئية من قبل الجهات الموكلة لها مهمة حماية وتحسين البيئة ، أما قانون

(١) ينظر د. عبد الناصر زياد هياجنه ، القانون البيئي ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص ٩٨ .

(٢) ينظر د. راتب السعود ، الإنسان والبيئة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ١٥٥ .

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

وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ فقد أشار إلى إن من أهداف وزارة البيئة إجراء المسوحات البيئية ، والفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية ، والعوامل المؤثرة في سلامة البيئة . وكذلك من أهداف الوزارة إعداد ونشر وتشجيع الدراسات والبحوث الخاصة بحماية وتحسين البيئة ^(١) .

أما قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ فلم ينص بشكل صريح على إجراء الدراسات والبحوث البيئية واعتمادها كطريقة من أجل حماية وتحسين البيئة .

إن عدم النص في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي على إجراء الدراسات والبحوث البيئية يعد أمراً غير متوقع ، وذلك لحدثة هذا القانون من ناحية صدوره ، وقد نص عليه قانون وزارة البيئة الذي سبقه في الصدور . وبعد أن تثبتت أهمية الدراسات والبحوث البيئية في عملية حماية وتحسين البيئة ، أصبح من الواجب الأخذ به في جميع التشريعات المهمة بحماية البيئة ؛ لذلك يقترح الباحث على المشرع العراقي أن ينص عليه في قانون حماية وتحسين البيئة ، ويجعله من الأمور المهمة التي تلتزم الجهات التنفيذية القيام به .

إن القوانين البيئية التي نصت على ضرورة إجراء الدراسات والبحوث البيئية جعلت مهمة القيام بها من اختصاص الهيئات المركزية عن طريق إيجاد أجهزة متخصصة تمارس هذا النشاط ، كما رأينا ذلك بالنسبة للشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة في فرنسا ، وجهاز شؤون البيئة المركزي في مصر ، أما في العراق فإن النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١ نص على أن من مهام الدائرة الفنية التابعة لوزارة البيئة إعداد البحوث والدراسات الميدانية ذات الصلة في البيئة ^(٢) ، أما الهيئات المحلية فإن النظام الداخلي نفسه قد نص على اختصاص مديريات البيئة في المحافظات بدراسة المشاكل البيئية في المحافظة ورفع التوصيات اللازمة بصدها ، وكذلك إجراء التفتيش البيئي ، وإعداد تقارير الرقابة والمسح البيئي في المحافظة ^(٣) .

إن مديريات البيئة في المحافظات تعمل تحت إشراف ورقابة السلطات المحلية كمجلس المحافظة ، والمحافظ باعتبارها من الدوائر المحلية الخاضعة لرقابتها ، وذلك وفقاً لقانون

(١) ينظر نص(المادة/٤- سابعاً، تاسعاً) من القانون.

(٢) ينظر نص (المادة/٣- أولاً/ج) من التعليمات.

(٣) ينظر نص (المادة /١٦ ، أولاً- و، ز) من التعليمات ذاتها.

المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) والذي نص في المادة (٧) - سادساً) على سلطة مجلس المحافظة في الرقابة على جميع أنشطة الهيآت التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والمعاهد والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ، وقد نص القانون ذاته في المادة (٣١- رابعاً) على اختصاص المحافظ بالإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ماعدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد .

ثانياً : دراسات تقييم الأثر البيئي للمشروعات :

يقصد بدراسات التقييم البيئي : الإجراءات التي تهدف إلى تحديد التأثيرات المترتبة على جميع مراحل إقامة مشروع معين ، ووصف هذه التأثيرات ودراساتها لمعرفة تأثير المشروع وتأثيره في النواحي الاجتماعية ، والاقتصادية ، وتحديد السبل للحد من أي آثار سلبية على البيئة ، ويتم إجراء مثل هذا التقييم أثناء إعداد دراسة الجدوى الاقتصادية ، وتخطيط المشروع ، وتصميمه ، وتنفيذه ، وتشغيله ، وإزالته ^(١) .

وتهدف دراسات التقييم البيئي أو المردود البيئي إلى عدة أهداف منها إيجاد نوع من التوازن بين البيئة - بمختلف عناصرها - ومشروعات خطط التنمية لتحقيق المصلحة المشتركة والمتبادلة بينهما ، وتحقيق القدر اللازم من المتابعة والمراقبة البيئية المستمرة لمشروعات التنمية ، بما يكفل عدم انحراف هذه المشروعات عن المتطلبات البيئية التي تضمن نجاحها واستمراريتها ، والمساهمة في تحسين عملية صناعة اتخاذ القرار من خلال توضيح الرؤى الآنية والمستقبلية بكل المردودات البيئية السلبية والايجابية ، بما يمكن أصحاب القرار من اتخاذ الإجراءات الملائمة ، واقتراح البدائل المناسبة ، لتفادي الآثار الضارة وعلى الأخص في مرحلة إعداد الخطط وتنفيذ المشروعات ، والارتقاء بال نوعية البيئية بما يحقق الحماية المنشودة للبيئة وعناصرها المختلفة ، ويمنع تدهورها واستنزافها ، لتظل دائماً قادرة على إعالة الحياة ^(٢) .

إن ما يستدعي القيام بدراسات تقييم الأثر البيئي أيضاً هو المشاكل البيئية المتعلقة بالماء ، والهواء ، والتربة ، والتي تؤثر تأثيراً كبيراً على الإنتاج ، وعلى الكفاءة الاقتصادية ، لذلك يتم إلزام المستثمرين بهذه الدراسات التي تبين تأثير المشروعات على البيئة ، وإمكانية وكيفية معالجة الآثار البيئية الناجمة عن إقامة كل مشروع ، وباستخدام طريقة تحليل العائدات

(١) ينظر د. عبد الناصر زياد هياجنة ، المصدر السابق ، ص ٩٧ .

(٢) ينظر رائف محمد لبيب ، المصدر السابق ، ص ٩٤ وما بعدها .

والتكاليف يمكن ترتيب المشروعات حسب درجة تأثيرها سلباً وإيجاباً على البيئة ، إذ تعد الأضرار البيئية تكاليف اجتماعية تحسب في دراسة الجدوى البيئية من ضمن تكاليف المشروع ، وتعد الآثار البيئية الايجابية للمشروع عائدات اجتماعية تحسب ضمن عائدات المشروع^(١).

إن دراسات التقييم البيئي للمشاريع تتميز بمنعها إقامة المنشآت التي تسبب خطراً كبيراً على البيئة ، من خلال معرفة أثر نشاطات المشروع على البيئة قبل أن تمارس عملها ، وهذا يؤدي إلى أن يحتاط أصحاب المشاريع بالالتزام بالقوانين البيئية ، بخلاف ما إذا كانت المشاريع قد أنشئت قبل أن يتم وضع المحددات البيئية للمشاريع ، والتي تجعل أصحاب المشاريع في أزمة مخالفة القوانين وقد يصعب عليهم تصحيح أوضاع النشاطات الخطرة على البيئة ؛ لذلك تلجأ الدول في هذه الحالة إلى إعطائهم مدة معينة لتصحيح أوضاع المنشآت الصناعية وفي إنشاء هذه المدة سيتعطل القانون في التطبيق عليهم مما يضعف من مقدار الحماية المقررة للبيئة والجدوى من سن التشريعات التي تحظر النشاطات المضرة ، ونلاحظ ذلك في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ وتحديد في المادة (٣٦) ، إذ منحت المنشآت القائمة قبل نفاذ هذا القانون مهلة ثلاث سنوات لترتيب أوضاعها وفقاً لأحكامه ، إن هذا الإمهال يسبب الإضرار في البيئة خلال مدة السنوات الثلاث ، أما لو كانت المنشآت قد خضعت لدراسات الأثر البيئي قبل الترخيص بإنشائها لما حصل هذا الضرر البيئي .

وقد نصت الدول في قوانينها على إجراء دراسات الأثر البيئي ، فمثلاً نجد في فرنسا أن القانون رقم (٦٢٩-٧٦) الصادر في (١٠) تموز ١٩٧٦ قد فرض إجراء دراسات الأثر البيئي بموجب الفصل الثاني منه ، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم (٧٧-١١٤١) الصادر بتاريخ (١٢) تشرين الأول ١٩٧٧ الذي تم تعديله بمرسوم (٢٥) شباط ١٩٩٣ والذي جاء لتقوية الإطار القانوني لدراسات التأثير على البيئة^(٢).

وقد نص قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) على دراسات تقييم التأثير البيئي للمنشآت وذلك في المواد (١٩، ٢٠، ٢١، ٢٢، ٢٣، ٢٤) ٠ وقد أخضعت المادة (٢٣) من القانون نفسه التوسعات أو التجديدات في المنشآت القائمة لذات الأحكام المنصوص

(١) ينظر د. سه نكه ر داود محمد ، أسود قادر احمد ، الأبعاد البيئية للتنمية المستدامة في قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة القانون والسياسة تصدر عن كلية القانون والسياسة - جامعة صلاح الدين ، أربيل ، العدد السابع ، ٢٠١٠ ، ص ٤٢٢ .

(2) Patrick Michel , L'étude d'impact sur L'environnement , 2001 , P.22 .

عليها بالنسبة للمنشآت التي تنشأ حديثاً ؛ وذلك محاولة من المشرع بأن يجعل المنشآت جميعها تخضع لدراسات الأثر البيئي ، لما لها من أثر على حماية البيئة وإبعاد المنشآت عن النشاطات المخلة بها .

ونص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ على دراسات الأثر البيئي ، إذ ألزمت المادة (١٠) صاحب أي مشروع قبل البدء بإنشائه تقديم تقرير الأثر البيئي ، وكذلك نص قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ على إلزام كل شخص طبيعي أو معنوي - عام أو خاص أو مختلط - ، أو أي جهة يتم إنشائها بعد نفاذ هذا القانون يؤثر نشاطها على البيئة ، بأن تقوم بإعداد دراسات لتقييم الأثر البيئي للأنشطة والمشاريع التي ستقيمها ^(١) .

ويلاحظ من هذه النصوص أنها قد ألزمت جميع أصحاب المشاريع القيام بدراسات تقييم الأثر البيئي ، ويدخل في ذلك المشاريع التي تخضع لإشراف سلطات الدولة المختلفة ، وهذا ما يساعد على عدم إخلال سلطات الدولة فضلاً عن الأشخاص العاديين بالتشريعات البيئية عند إنشائهم لأي مشروع يخضع للترخيص الإداري .

إن دراسات تقييم الأثر البيئي يفضل إن تسند إلى سلطات الإدارة المحلية لتقوم بممارستها من خلال مكاتب تابعة لها أو تقوم بالتعاقد معها على إجراء هذه الدراسات ، واستخدام أحدث الوسائل في معرفة وتقييم الأثر البيئي للمشاريع كافة لحماية للبيئة المحلية التي تعد من المهام الرئيسية لسلطات الإدارة المحلية . كما إن المشاريع الخاضعة لتقييم الأثر البيئي ستخضع عند ممارسة نشاطها لرقابة الهيئات المحلية مما يجعل من هذه الهيئات الأقدر على معرفة مدى التزام المشاريع والمنشآت بالخضوع لأحكام التشريعات البيئية .

(١) ينظر نص المادة (١٢) من القانون .

الفرع الثاني

الإسلوب التربوي

تتطلب حماية البيئة اتباع الأساليب التربوية ، من خلال اهتمام سلطات الدولة بنشر الوعي والثقافة لدى أفراد المجتمع ، لإظهار أهمية حماية البيئة والمشاكل التي تتعرض لها ، وكيفية تعاون أفراد المجتمع مع سلطات الدولة في سبيل تحقيق الحماية الكافية ، كما تعد أهمية حماية البيئة سبباً لأن تقوم سلطات الدولة بتعليم أبنائها الطلبة في مراحلهم الدراسية موضوع حماية البيئة ، والمشاكل التي تواجهها ، وسبل الوقوف في وجه هذه المشاكل وحلها . وليبيان هذين الأسلوبين في حماية البيئة ، سيقسم هذا الفرع على فقرتين .

أولاً : التوعية البيئية :

يقصد بالتوعية البيئية : البرامج والنشاطات التي توجه للناس عامة ، أو لشريحة معينة ، بهدف توضيح وتعريف مفهوم بيئي معين ، أو مشكلة بيئية ، لخلق اهتمام وشعور بالمسؤولية ، ومن ثم تغيير اتجاههم ونظرتهم ، وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة ، لمواجهة المشاكل البيئية والتعاون في حلها مع الأجهزة الإدارية للدولة^(١) .

إن التوعية البيئية تهدف إلى تعزيز الوعي والاهتمام بترابط المسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ، وكذلك تسعى إلى إتاحة الفرص للمجتمع لاكتساب المعرفة والقيم وروح الالتزام والمهارات الضرورية لحماية البيئة وتحسينها^(٢) ، لذلك فإن التوعية البيئية تستطيع تحقيق الوعي البيئي لدى أفراد المجتمع ، والذي يعني درجة الإدراك لديهم بأهمية المحافظة على البيئة المحلية وحمايتها والتعامل معها ، دون الجور عليها باستخدامها لتحقيق غايات فردية سريعة للإنسان في المدى القصير لكنها تلحق في البيئة أضراراً على المدى الطويل^(٣) .

(١) ينظر د. عادل مشعان ربيع ، التوعية البيئية ، ط ١ ، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٦١ .

(٢) ينظر د. هيفاء طيفور ، حمزة خرقان ، التربية البيئية وبرامج التوعية الوطنية ، ط ١ ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٢٦ .

(٣) ينظر فريد سمير ، حماية البيئة ومكافحة التلوث ، ط ١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ ، ص ٥٩ .

وتبرز أهمية التوعية البيئية من خلال سعيها لتعريف الأفراد بالمشاكل البيئية ، وسبل الحل وما هي التشريعات التي تضعها الدولة لمقاومة المشاكل البيئية ، وبهذا الأسلوب يزداد التعاون بين سلطات الدولة والأفراد في تحقيق الأهداف التي تسعى لبلوغها التشريعات البيئية ، وكذلك الاستفادة من نشاطات الأفراد في التبليغ عن المخالفات البيئية وإرشاد الآخرين بضرورة التمسك بالأنظمة العلمية بالتعامل مع البيئة وعدم الإضرار بها ^(١) .

لقد أظهرت المؤتمرات الدولية المنعقدة لأغراض حماية البيئة ضرورة الاهتمام بالتوعية البيئية واستخدامها كأسلوب ناجح في حماية البيئة ، إذ أكد مؤتمر إستوكهولم لعام ١٩٧٢ على أهمية الإعلام البيئي ، وكذلك مؤتمر قمة الأرض في ريودي جانيرو لعام ١٩٩٢ الذي أكد على أن أحسن طريقة لمعالجة المسائل البيئية هي ضمان مشاركة كل المواطنين المعنيين ، وعلى المستوى المناسب وعلى الصعيد الوطني ، كذلك أكد على حق كل فرد في الاطلاع على المعلومات التي تحوزها السلطات العامة والمتعلقة بالبيئة ^(٢) .

وقد نصت التشريعات البيئية على التوعية البيئية باعتبارها احد الأساليب التي يمكن أن تلجأ إليها الدول في سبيل تحقيق الحماية الكافية للبيئة ، ففي القانون الفرنسي تم النص على حق الأفراد بالحصول على المعلومات في مجال البيئة ، إذ إن الدستور الفرنسي قد نص على هذا الحق ، إذ جعل من التوعية البيئية واجباً يلقي على عاتق سلطات الدولة ، وضمن ميثاق البيئة الصادر عام ٢٠٠٤ هذا الواجب أيضاً ، وقد أكد هذا الحق في قانون (٢) شباط ١٩٩٥ في شأن تعزيز حماية البيئة ^(٣) .

ونص قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) على اختصاص جهاز شؤون البيئة في وضع برامج التثقيف البيئي للمواطنين وذلك وفقاً للمادة (٥) من القانون .

وفي التشريعات البيئية العراقية تم التأكيد على تعزيز برامج التوعية البيئية من خلال النص عليها في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ الذي أشار في المادة (١٣) -

(١) ينظر د. محمود احمد حميد ، الثقافة البيئية ، ط ١ ، دار الرضا للنشر ، دمشق ، ٢٠٠٣ ، ص ١١٤ .

(٢) ينظر د. احمد عبد الكريم سلامة ، البيئة وحقوق الانسان في القوانين الوطنية والمواثيق الدولية ، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية يصدرها أستاذة كلية الحقوق - جامعة المنصورة ، العدد الخامس عشر ، ١٩٩٤ ، ص ٣٤ .

(٣) أشار إليه د. عيد محمد مناحي ، المصدر السابق ، ص ٣٤٥ .

ثانياً) إلى تولي الجهات المسؤولة عن الإعلام والتوجيه والإرشاد ، العمل على تعزيز برامج التوعية البيئية في مختلف وسائل الإعلام ، وتوجيه برامجها العامة والخاصة بشكل يخدم حماية البيئة ، كما أن (الفقرة ثالثاً) من المادة ذاتها نصت على تولي الجهات المعنية بالثقافة بإعداد البرامج ، وإصدار الكتب والمطبوعات التي تهدف إلى تنمية الثقافة البيئية .

واعتبر نشر الوعي والثقافة البيئية من أهداف وزارة البيئة العراقية ، إذ نص على ذلك في المادة (٤-عاشراً) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ . وقد نص أيضاً على التوعية في قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق في المادة (٢ - خامساً) باعتبارها احد الأهداف التي يسعى لتحقيقها هذا القانون .

أما الهيئات المحلية التي أوكل إليها اختصاص نشر الوعي البيئي فإنك تجد أن مدير الشعب الإقليمية - التابع لوزارة البيئة الفرنسي - يتولى مهمة نشر الوعي البيئي في حدود الإقليم ، ويمارس صلاحياته تحت سلطة مدير الإقليم ؛ لذلك فإن هذه المهمة لم تترك فقط للسلطة المركزية ، بل جعل للهيئات المحلية نصيب في تنفيذ خطط التوعية البيئية ^(١) .

وتمارس الفروع الإقليمية لجهاز شؤون البيئة في مصر مهمة نشر الوعي البيئي ، والتنسيق بين الجهود الشعبية ، ومكتب شؤون البيئة في المحافظات وذلك وفقاً للمادة الثانية من القرار الوزاري رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٠ ، والذي ينظم اختصاص هذه الفروع الإقليمية ^(٢) .

أما الهيئات المحلية في العراق فإن النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١ جعل من اختصاص مديريات البيئة في المحافظات القيام بحملات التوعية البيئية في المحافظة وذلك وفقاً للمادة (١٦/أولاً/ح) من التعليمات . أما مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة فإنه لم يعط هذا الاختصاص ، إذ إن تعليمات تشكيل هذا المجلس لم تنص على اختصاصه في مجال التوعية والتثقيف البيئي ، على الرغم من أهمية إسناد هذه المهمة إليه ؛ لأنه يشترك في تشكيله ممثلون عن أغلب الوزارات ، كما أن مديريات البيئة تعد جزءاً من تشكيل هذا المجلس ، وهذا ما يسهل إعلام جمهور المواطنين للتعاون مع جميع الهيئات المحلية التابعة للوزارات .

(١) ينظر د . عيد محمد مناحي ، المصدر السابق ، ص ٢٤١ .

(٢) ينظر د . إسماعيل نجم الدين زكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٣٦ .

أما قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ فقد جعل مهمة التوعية البيئية لا تقتصر على سلطات الدولة ، بل أشرك منظمات المجتمع المدني ، وكذلك المؤسسات الخاصة العاملة في ميادين الإعلام والثقافة والتربية والتعليم والتدريب والأبحاث والأوقاف ، كلها يلقي على عاتقها السعي لإشاعة الثقافة والوعي البيئي في الإقليم^(١) .

ثانياً: التعليم البيئي :

يقصد بالتعليم البيئي إحاطة الدارسين في الهيآت التعليمية بالمعلومات البيئية التي تمكنهم من معرفة أهمية البيئة والمشكلات التي تواجهها وسبل الحل ، من خلال وضع مناهج دراسية تتناول هذه العناصر بالدراسة الواعية في جميع المراحل ، إذ يتكون لدى هؤلاء الطلبة المقدار الكافي من المعلومات التي تجعلهم لا يخشى على تصرفاتهم من أن تضر البيئة ، لمعرفةهم السابقة بالأثر المترتب على ما يمارسونه من افعال^(٢) .

وقد أشارت المؤتمرات الدولية إلى تعريف التربية البيئية - بشكل عام - ، فقد عرف مؤتمر تبليسي التربية البيئية بأنها : عملية يتم من خلالها توعية الأفراد والمجتمع ببيئتهم وتفاعل عناصرها الأحيائية ، والفيزيائية ، والاجتماعية ، والثقافية ، فضلاً عن تزويدهم بالمعارف والقيم والكفاءات والخبرات ، التي تمكنهم من حل مشكلات البيئة في الحاضر والمستقبل^(٣) .

إن للتعليم البيئي أثراً فاعلاً في مجال حماية البيئة من خلال صفة الإلزام بالتعلم من قبل الأفراد ، الذين يدرسون في المدارس الحكومية أو الأهلية ، وهذه الصفة غير متوافرة في أسلوب التنقيف والتوعية البيئية ، الذي يعتمد غالباً على وسائل الإعلام المختلفة ، التي لا يتأكد من وصول المعلومات الكافية لأفراد المجتمع ، بخلاف التعليم البيئي ، أما من حيث صفة الشمولية ، فإن جميع أفراد المجتمع في مرحلة من مراحل حياتهم يخضعون للتعليم البيئي الذي يكون ضمن المناهج الدراسية الإلزامية^(٤) .

(١) ينظر نص المادة (٣ - رابعاً) من القانون .

(٢) ينظر د . يعقوب احمد الشراح ، التربية البيئية ، ط١ ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، بلا مكان طبع ، ١٩٨٦ ، ص ٥٣ .

(٣) ينظر د . محمود جمعه ، التربية البيئية ، ط١ ، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٤٥ .

(٤) ينظر د . إسماعيل نجم الدين زكنه ، المصدر السابق ، ص ٤٠١ .

لقد اهتمت غالبية الدول بموضوع التعليم البيئي ، باعتباره من الأساليب المهمة التي يمكن الاعتماد عليها في خلق مجتمع حريص في المحافظة على البيئة التي يعيش بها ، ويكون ذلك من خلال وضع البرامج البيئية في مراحل التعليم العام ، من أجل تنمية الوعي البيئي لدى الطلبة ؛ لأن التربية البيئية لا تأتي إلا عن طريق إدخال المعرفة البيئية في المناهج الدراسية^(١) .

إن التشريعات البيئية أكدت على التعليم البيئي كإسلوب من أساليب التربية البيئية لأفراد المجتمع ، إذ إن قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) نص على اشتراك جهاز شؤون البيئة مع وزارة التربية والتعليم في أعداد برامج تدريبية لحماية البيئة في نطاق برامج الدراسة المختلفة في مرحلة التعليم الأساسي^(٢) .

وقد نص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على أن تتولى الجهات المسؤولة على التربية والتعليم بمراحله المختلفة ، العمل على إدخال المواد والعلوم البيئية في جميع المراحل الدراسية ، والعمل على إنشاء وتطوير المعاهد المتخصصة في علوم البيئة ، لتخريج الملاكات المؤهلة للعمل البيئي بالتنسيق مع وزارة البيئة^(٣) . ونص النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها على اختصاص دائرة التوعية والإعلام في التنسيق مع وزارة التربية ، لغرض مراجعة المناهج الدراسية وتضمينها المفردات البيئية^(٤) .

أما قانون وزارة البيئة فقد أغفل ذكر التعليم البيئي كأحد أهداف الوزارة ، إذ إنه لم يذكرها عندما عدد أهداف وزارة البيئة . أما قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق النافذ فقد نص في المادة (٣- ثالثاً) على إلزام المؤسسات التربوية والأكاديمية في الإقليم - العامة والخاصة - ، بإدخال برامج تربوية بيئية في مناهجها بالتنسيق مع الوزارة .

أما دور الهيآت المحلية في مجال التعليم البيئي فإنها لا تملك التدخل في مجال وضع مناهج التعليم بالنسبة للهيآت المحلية في فرنسا^(٥) ، أما الهيآت المحلية في مصر فإن المادة (١٨٩) من

(١) ينظر د. احمد النكلاوي ، اساليب حماية البيئة العربية من التلوث ، ط١ ، الرياض ، ١٩٩٩ ، ص ١٤٥ .

(٢) ينظر نص المادة (٥) من القانون .

(٣) ينظر نص المادة (١٣ - أولاً) من القانون .

(٤) ينظر نص المادة (٧- أولاً/ب) من النظام الداخلي .

(٥) ينظر محمد هدام العامري ، الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص ١٢٩ .

الدستور المصري لعام ٢٠١٢ نصت على اختصاص المجلس المحلي بكل ما يهم الوحدة التي يمثلها ، وينشئ ويدير المرافق المحلية والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . إن من الأعمال الثقافية هي ممارسة التعليم البيئي في حدود الوحدة المحلية ؛ لذلك يجب أن تسهم هذه المجالس في السعي إلى وضع المناهج الدراسية البيئية في الوحدات المحلية . أما المحافظ فله سلطة الإشراف على الهيآت والمرافق القومية في حدود المحافظة ، وله سلطة تقييم الواقع التعليمي في المحافظة^(١) .

أما في التشريعات العراقية فإن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ جعل رسم السياسة التعليمية والتربوية من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات ، ولكن على الرغم من ذلك فإن تعليمات تشكيلات ومهام مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة لم تمنح مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة صلاحية المساهمة في القيام بالتعليم البيئي . أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) فإنه نص على اختصاص مجلس القضاء بمراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء ، وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة^(٢) ، ولكن الغرابة إن هذا القانون لم ينص على اختصاص مجلس المحافظة في المجالات التربوية والتعليمية على الرغم من أن هذا المجلس هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (٢- أولاً) من هذا القانون، فكيف لا يمتلك هذا المجلس مهمة الرقابة والإشراف على الأعمال التربوية في المحافظة ، وقد أعطي هذا الاختصاص لمجلس القضاء ؛ لذلك يفضل إن يمنح مجلس المحافظة اختصاص الرقابة والإشراف على الأعمال التربوية في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التربية الاتحادية ، لكي يتماشى قانون المحافظات مع الدستور الذي جعل هذا الاختصاص من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات كما أشير إلى ذلك سابقاً .

(١) ينظر نص المادة (٢٧) من قانون الإدارة المحلية المصري (٤٣) لسنة ١٩٧٩ (المعدل) .

(٢) ينظر نص المادة (٨- ثامناً) من القانون .