

الفصل الثاني

أساليب الإدارة المحلية في حماية البيئة

يتطلب تطبيق القوانين البيئية من الإدارة المحلية أن تمنع النشاطات التي تضر بالبيئة وتساعد الأخرى على إصلاحها ، فتلوث البيئة قد سبق إصدار القوانين المؤكدة على حمايتها ، ولم تتوقف النشاطات الملوثة للبيئة بل زادت ، لذلك فإن هذه الظروف تدفع بالإدارة المحلية إلى إظهار سلطتها في منع النشاطات الضارة بالبيئة قبل أن تحدث ، وتمارس النشاط الذي يعيد تأهيل البيئة المتضررة ، وتنظيم نشاطات الهيآت والمؤسسات والأفراد بما يخدم البيئة ، ويسهم في حمايتها ، ويتجسد الأسلوب المانع للنشاطات المضرة بالبيئة بالنشاط الضبطي البيئي للإدارة المحلية . أما النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات سكان الوحدات المحلية في العيش في بيئة سليمة ، وتنظيم نشاطاتهم بما يحقق هذه الأهداف فيتمثل بالنشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية ، ولبيان خصوصية كل نشاط ، وكيف يسهم في حماية البيئة ، ومدى قدرة الإدارة المحلية في اللجوء إلى استخدامه ، سيتم الحديث عن هذين النشاطين في بحثين مستقلين ، يكون الأول للنشاط الضبطي للإدارة المحلية، أما الثاني فللنشاط المرفقي البيئي للإدارة المحلية .

المبحث الأول

النشاط الضبطي للإدارة المحلية

لقد ألقى على الإدارة المحلية مسؤولية الحفاظ على البيئة المحلية من المخالفات التي تحدث من الأفراد أو المنشآت العاملة في حدود الاختصاص المكاني للإدارة المحلية . وهذه المسؤولية تتطلب منها الجهود الكبيرة والسعي الحثيث لتحقيق الهدف وهو توفير بيئة سليمة ينعم بها أفراد المجتمع المحلي ؛ ولأجل تحقيق ذلك يتطلب منها ممارسة النشاطات التي تمنع وتقوض مصادر الخطر على البيئة ، وخير ما تلجأ إليه من أساليب هو ممارسة النشاط الضبطي باعتبارها سلطة إدارية محلية . إن هذا النشاط يجب أن يعرف ؛ لبيان مدى قدرة الإدارة المحلية على ممارسته ، كما يجب أن ينصب هذا النشاط لتحقيق أهداف محددة لا تحيد عنها ، وهذه الأهداف هي حماية البيئة بجميع عناصرها ، وبعد الخروج على هذه الأهداف تجاوزاً لحدود أهداف الضبط الإداري ، أي انحراف الإدارة المحلية في تحقيق أهداف الضبط الإداري البيئي ، لذلك يجب معرفة قدرة أهداف الضبط الإداري البيئي على تغطية جميع عناصر البيئة من حيث الحماية .

ولبلوغ هذه الأهداف يجب أن تمنح سلطات الضبط الإداري الوسائل الكافية لممارسة نشاطاتها ، لذلك يجب تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب ، يبحث في الأول التعريف بالضبط الإداري البيئي ، وفي الثاني دراسة أهداف الضبط الإداري البيئي المحلي ، أما الثالث والأخير فقد خصص لبحث الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي المحلي التي تستطيع الإدارة المحلية أن تستخدمها عند ممارسة نشاطها الضبطي .

المطلب الأول

التعريف بالضبط الإداري البيئي المحلي

إن التعريف بالضبط الإداري البيئي المحلي يسهم في معرفة نوع النشاط الذي تمارسه الإدارة المحلية ، ومعرفة الهيئة التي تستند إليها الإدارة المحلية في ممارسة هذا النشاط ، ومدى القدرة على استخدام هيئة الضبط الإداري لاختصاصاتها في ممارسة النشاط الضبطي البيئي ، كما يجب تمييز الضبط الإداري البيئي عما يشته به من نشاطات تمارسها سلطات الدولة ، لذلك ولبيان ما سبق سيكون هذا المطلب بفرعين ، الأول لتعريف الضبط الإداري البيئي المحلي ، أما الثاني فيكون لتمييزه عما يشته به من نشاطات أخرى .

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري البيئي المحلي

إن الضبط الإداري من النشاطات الرئيسية التي تعتمد عليها الإدارة المحلية في تنفيذ مهامها ، وعلى الرغم من ذلك فإن التشريعات على اختلافها لم تعرف الضبط الإداري ، ففي فرنسا تحدثت التشريعات عن أغراضه وأهدافه دون أن تذكر تعريفاً له ، إذ نجد أن المادة (٥) من مرسوم (١٤) كانون الأول لعام ١٧٨٩ تنص على أن السلطات البلدية مسؤولة عن : (أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن وخاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة) ، هذا ولقد عاود هذا النص للظهور في قانون (٢٨) أيلول لعام ١٩٧١ الخاص بالتنظيم البلدي ، دون أن يذكر تعريفاً للضبط الإداري ، بل اقتصر على ذكر أهدافه فقط (١) .

وكذلك الحال في ظل التشريعات المصرية فإنها لم تتطرق لتعريف الضبط الإداري ، حتى في ظل القوانين التي تتعلق بتنظيمه كقانون الشرطة رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ ، إذ نص في المادة الثالثة منه على إنه : (تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب ، ٠٠٠) ، ويشير هذا النص إلى أهداف الضبط الإداري ، أما تعريفه فلم نجده في هذا التشريع أو التشريعات الأخرى .

أما التشريعات العراقية فلم تنص على تعريف الضبط الإداري ، إذ نجد مثلاً قانون وزارة الداخلية رقم (١٨٣) لسنة ١٩٨٠ (الملغى) قد نص على مهام الوزارة ، فذكر أهداف الضبط الإداري ولكنه لم يورد تعريفاً له ، إذ نصت المادة (١) من القانون على مهام وزارة الداخلية في توطيد النظام العام . وكذلك قانون واجبات الشرطة في مكافحة الجريمة النافذ رقم (١٧٦) لسنة ١٩٨٠ ، إذ نص في المادة رقم (١) على اختصاص قوى الأمن الداخلي بالمحافظة على النظام والأمن الداخلي ، وإن هذه الاختصاصات تعد من أهداف الضبط الإداري ، أما تعريفه لم نجده

(١) ينظر د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، البوليس الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٨ .

في هذا القانون أو القوانين الأخرى^(١) ، وكذلك الحال بالنسبة للتشريعات البيئية في العراق فإنها لم تعرف الضبط الإداري البيئي مطلقاً^(٢) .

وفي ظل غياب التعريفات التشريعية للضبط الإداري تصدى الفقهاء لتعريفه ، إذ حمل الضبط الإداري معنيين أحدهما عضوي والآخر وظيفي ، ففي المعنى العضوي يقصد بالضبط الإداري : الهيئات الموكلة بها القيام بالمحافظة على النظام العام • أما المعنى الوظيفي فيقصد به : مجموعة من الإجراءات و القرارات التي تتخذها الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه^(٣) .

وقد اختلف الفقهاء في تعريفاتهم للضبط الإداري ، ففي الفقه الفرنسي عرف الأستاذ هوريو الضبط الإداري بأنه : سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون ، غير أن الأستاذ هوريو سرعان ما عدل عن هذا التعريف بعد أن وجهت إليه سهام النقد ، واعتبر أن الضبط : كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة^(٤) ، ويلاحظ من هذا التعريف التوسع في مفهوم الضبط الإداري حتى إنه تم النظر إلى الأهداف التي يسعى الضبط الإداري أن يحققها دون النظر إلى الوسائل أو الهيئات التي تمارس عملية الضبط الإداري ، وماذا يترتب على استخدام هذه الوسائل •

ويذهب الأستاذ أندريه دي لوبادير إلى أن الضبط هو صورة من صور التدخل من جانب السلطات الإدارية ، تتمخض عن فرض قيود على حريات الأفراد ، بهدف المحافظة على النظام العام^(٥) ، ويلاحظ من هذا التعريف عدم تمييزه بين الضبط الإداري ، والمرفق العام في مجال النشاط الإداري الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام •

(١) ومن هذه القوانين التي تتحدث عن هيئات الضبط الإداري دون أن تعرفه ، قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي النافذ رقم (١) لسنة ١٩٧٨ ، وقانون عقوبات قوى الأمن الداخلي النافذ رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ ، وقانون أصول المحاكمات الجزائية لقوى الأمن الداخلي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) ينظر عماد عبيد جاسم ، التشريعات البيئية في العراق ، الجزء الأول ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٢ ، لقد ذكر في هذا الكتاب مجموعة من التشريعات البيئية النافذة ، ولم نجدها قد عرفت الضبط الإداري البيئي •

(٣) ينظر د.سه نكه ر داود محمد ، الضبط الإداري لحماية البيئة ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ١٧٠ .

(٤) ينظر د.حسام مرسي ، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ١٠٥ .

(٥) ينظر د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١٧ .

ومن الفقهاء الفرنسيين نجد الفقيه بينوا يعرف الضبط الإداري بأنه : مجموعة الاختصاصات المخولة للإدارة للتدخل بطريقة مباشرة في الأنشطة والعلاقات الخاصة ، بغض النظر عن الهدف من هذا التدخل ، أي تحقيقاً لأغراض المصلحة العامة المتنوعة . والضبط بهذا المعنى يعد مفهوماً واسعاً وغير محدد الهدف الذي يراد تحقيقه من تدخل الإدارة والذي يجب أن يستهدف حفظ النظام العام للمجتمع ^(١) .

وفي الفقه المصري نجد مَنْ عرف الضبط الإداري بأنه : مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهي أو توجيهات ملزمة للأفراد ، وبغرض تنظيم حرياتهم العامة ، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين ، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع ^(٢) ، وهناك من يعرف الضبط الإداري بأنه : تدخل الإدارة في نشاط المجتمع ، وذلك في إطار محدد بواسطة المشرع ^(٣)، وعرف الضبط الإداري بأنه : مجموعة من الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام ، وإعادة النظام في حالة اضطرابه ، وبذلك يتحدد تعريف الضبط الإداري بالغاية منه وهي حماية النظام العام ^(٤) ، ويشير هذا التعريف إلى التصرف الانفرادي للإدارة أي أن نشاط الإدارة يتخذ صورة القرار الإداري أو العمل المادي ، ولا يشمل العقود التي تجريها الإدارة ، كونها تحتاج إلى إرادة أخرى تقابل إرادة الإدارة .

ويعرف الضبط الإداري بأنه : مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة ، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين ، بقصد صيانة النظام العام في المجتمع - أي تنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً - ، وتتخذ هذه القواعد شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية تصدر من جانب الإدارة وحدها ويترتب عليها تقييد الحريات الفردية ^(٥) . إن هذا التعريف قد وضح أهداف ووسائل الضبط الإداري ، وما يترتب على استخدام هذه الوسائل ، لكنه جاء بصورة الإسهاب ولم يقتصر على عبارات موجزة تحدد المقصود بالضبط الإداري ، وأن الضبط الإداري ليس تقييداً للحريات الفردية ، بل إنه يضع أطراً يوضح مدى هذه الحقوق حتى لا يتم تجاوزها من قبل الأفراد .

(١) أشار إليه د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، بلا مكان طبع ، ١٩٨٤ ، ص ٣٣٩ .

(٢) أشار إليه د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، المصدر السابق ، ص ١٨ .

(٣) ذكره د. أنور أحمد رسلان ، وجيز القانون الإداري ، ط ٣ ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٨٣ ، فقرة ١٧٢ .

(٤) ذكره د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المصدر السابق ، ص ٨٠ .

(٥) أشار إليه د. حسام مرسي ، المصدر السابق ، ص ١٠٦ .

وفي الفقه العراقي عرف الضبط الإداري بأنه : النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية وتمس أية حريات للأفراد ونشاطهم الخاص ، لغرض استتباب الأمن وصيانة النظام العام ، وإعادته إلى الحالة التي كان عليها إذا اضطرب أو إختل^(١) ، ويفترض هذا التعريف أن الضبط الإداري يشمل المساس بحريات الأفراد ونشاطاتهم الخاصة ، لكن الضبط الإداري لا يعد خروجاً على القوانين المنظمة لحريات الأفراد ، بل هو إجراء وقائي تخوفاً من مخالفة الأفراد للقوانين النافذة ، والتي قد تتسبب في اضطراب النظام العام في المجتمع ، أما إذا كانت حريات الأفراد في حدود القانون فلا يتعرض الضبط الإداري لها .

وعرف الضبط الإداري أيضاً بأنه : مجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه^(٢) ، وفي الإطار المحلي يعرف الضبط الإداري بأنه : الضبط الذي تمارسه الإدارات اللامركزية أو المحلية ، مع عدم السماح لسلطات الضبط المركزي بحجب اختصاصات السلطة الضبطية المحلية في مجال هذه الأخيرة والمحتجز لها قانوناً^(٣) . هذا ما يتعلق بتعريف الضبط الإداري المحلي - بمفهومه العام - ، أما تعريف الضبط الإداري البيئي فإنه : نشاط الإدارة الذي تسعى فيه للمحافظة على النظام العام البيئي من خلال إصدار القرارات الإدارية التي تنظم النشاط الفردي ، رعاية للبيئة ، وخوفاً من أن يؤدي النشاط الفردي إلى الإخلال بها . وعرف الضبط الإداري البيئي بأنه : وظيفة من وظائف الإدارة تقوم باتخاذ إجراءات وإصدار قرارات (تنظيمية وفردية) وقائية تنظم بموجبها ممارسة الحريات بهدف حماية النظام العام البيئي في المجتمع في حالات وشروط معينة^(٤) .

وعرف الضبط الإداري البيئي أيضاً بأنه : مجموعة من التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية ، لمنع وقوع الجرائم الماسة بالبيئة ، وذلك من خلال الإجراءات الاحترازية ، والوسائل اللازمة التي تؤدي إلى منع وقوع تلك الجرائم ، وبما يكفل حماية البيئة ، وصون مواردها ، ومكافحة أسباب الإضرار بها^(٥) ، ويلاحظ من هذا التعريف إنه استبدل مصطلح

(١) أشار إليه كارزان صدر الدين احمد ، المصدر السابق ، ص ٦٧ .

(٢) ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بلا مكان طبع ، ١٩٩٦ ، ص ٧٥ .

(٣) ينظر د. نواف كنعان ، دور الضبط الإداري في حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية تصدر عن جامعة الشارقة - الإمارات العربية المتحدة ، المجلد ٣ ، العدد الأول ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٤ .

(٤) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنگنه ، المصدر السابق ، ص ٢٦١ .

(٥) ينظر رائف محمد لبيب ، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٩ .

النظام العام البيئي - الذي يعد هدف الضبط الإداري البيئي - إلى مصطلح حماية البيئة باعتبارها الهدف الذي يسعى الضبط الإداري البيئي لتحقيقه ، واستناداً إلى هذا التعريف تباشر الإدارة سلطة الضبط الإداري البيئي في حالة وجود نشاط يخل بالحماية القانونية المقررة للبيئة ، فبعد أن يحدد مفهوم البيئة سيكون أي نشاط يؤدي إلى الإخلال بالحماية المقررة لها سبباً لتدخل الإدارة ، لرد هذا الإخلال ، وضبط النشاط وإرجاعها إلى الحالة التي يطمأن بها على البيئة ، بأن تكون تحت الحماية الكافية دون الإخلال أو الأضرار بها . أما استخدام مصطلح التدابير الاحترازية فغير دقيق ، إذ يفضل أن يستخدم بدلاً منه مصطلح الإجراءات والقرارات الإدارية ، التي تتخذها الإدارة في حالة الإخلال بالنظام العام البيئي .

ومن خلال ما تقدم يمكن تعريف الضبط الإداري البيئي المحلي بأنه : مجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها الهيئات الإدارية اللامركزية ، لتحديد الإطار الذي تمارس فيه النشاطات الخاصة ؛ حماية للنظام العام البيئي في حدود الوحدة الإدارية المحلية .

الفرع الثاني

تمييز الضبط الإداري البيئي عما يشته به

من أجل إبراز خصوصية الضبط الإداري البيئي المحلي وتميزه عما يشته به ، فإن ذلك يقتضي تمييزه عن الضبط الإداري البيئي المركزي أولاً ، وتمييزه عن النشاط المرفقي البيئي المحلي ثانياً .

أولاً: الضبط الإداري البيئي المحلي والضبط الإداري البيئي المركزي :

ان الضبط الإداري البيئي المحلي يعني : مجموعة الاجراءات والقرارات التي تتخذها الهيئات الإدارية اللامركزية ، لتحديد الإطار الذي تمارس فيه النشاطات الخاصة ، حماية للنظام العام البيئي في حدود الوحدة الإدارية المحلية ، أما الضبط الإداري البيئي المركزي فإنه : نشاط الإدارة المركزية الذي تسعى فيه إلى المحافظة على النظام العام البيئي الوطني ، من خلال إصدار القرارات الإدارية المركزية التي تنظم النشاط الفردي ، رعاية للبيئة وخوفاً من أن يؤدي النشاط الفردي إلى الإخلال بها ^(١) ، أو يعرف الضبط الإداري البيئي المركزي بأنه : مجموعة من التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية المركزية لمنع وقوع جرائم المساس بالبيئة في جميع أنحاء الدولة ، ويستخدم لهذا الغرض جميع الإجراءات الاحترازية

(١) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنگنه ، المصدر السابق ، ص ٢٦١ .

والوسائل اللازمة التي تؤدي إلى منع وقوع تلك الجرائم^(١) ، ويلاحظ الاختلاف بين الضبط الإداري البيئي المحلي والضبط الإداري البيئي المركزي من خلال اختلاف الهيئات التي تمارس هذا الاختصاص^(٢) ، فالضبط الإداري المركزي البيئي يمارس من خلال الهيئات المركزية المتخصصة في حماية البيئة ، كما هو عليه الحال بالنسبة لجهاز شؤون البيئة في فرنسا^(٣) ، وكذلك بالنسبة لجهاز شؤون البيئة في مصر التابع لوزارة البيئة المصرية^(٤) . وفي العراق فإن وزارة البيئة تعد الجهة الإدارية المركزية لممارسة اختصاص الضبط الإداري البيئي المركزي^(٥) ، أما الضبط الإداري المحلي فإنه يمارس من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية ، التي يقتصر اختصاصها في حدود الوحدة الإدارية المحلية فقط ، كالمحافظة ، أو الإقليم ٠٠٠ ، بخلاف الضبط الإداري البيئي المركزي الذي يشمل اختصاصه جميع أنحاء الدولة ، ولا يقتصر على مكان محدد داخل إقليم الدولة^(٦) .

ثانياً: الضبط الإداري البيئي المحلي والنشاط المرفقي البيئي المحلي:

إن الضبط الإداري و المرفق العام يشكلان موضوع النشاط الإداري ، وتجري بسببهما وتدور حولهما كل التصرفات القانونية للإدارة المحلية ، غير إنه يعد من الضروري التمييز بين الضبط الإداري البيئي المحلي والنشاط المرفقي العام المحلي لما لذلك من أهمية بالغة ، في معرفة مشروعية عمل الإدارة ، وطرق الرقابة عليه ، ومضمون العمل الممارس من قبلها^(٧) .

إن المقابلة بين النشاط الضبطي والنشاط المرفقي لا يعني التضاد والتعارض بينهما ، بل إن هنالك تداخل وتعاون وتكامل بينهما في كثير من الحالات ، فنجد أن انتظام المرافق العامة يمكن الضبط الإداري من تأدية وظيفته الوقائية ، كما أن قيام الضبط بمهمته في وقاية النظام العام يعد شرطاً لحسن انتظام المرافق العامة^(٨) .

(١) ينظر رائف محمد لبيب ، المصدر السابق ، ص ٦٩ .

(٢) ينظر د. مليكة الصروخ ، القانون الإداري ، ط ٦ ، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٤٩ .

(٣) ينظر د. عبيد محمد مناحي ، المصدر السابق ، ص ٢٠٢ .

(٤) ينظر نص المادة (٥) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) .

(٥) ينظر نص المادة (٤) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ .

(٦) ينظر د. نواف كنعان ، المصدر السابق ، ص ٨٤ .

(٧) ينظر د. حسام مرسي ، المصدر السابق ، ص ١٣١ .

(٨) ينظر د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المصدر السابق ، ص ١٢٧ .

إن النشاط المرفقي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة ، وتحقيق النفع العام . أما الضبط الإداري فإنه يترك إشباع الحاجات الاجتماعية العامة للنشاط الفردي ، مع فرض حدود على هذا النشاط ، بما يكفل منع مساسه بالنظام العام ؛ لذلك فإن النشاط الضبطي في مجال إشباع الحاجات الاجتماعية يعد نشاطاً سلبياً ، وسيلته الأساسية هي التنظيمات والنواهي ، دون أن يصل إلى حد تقديم الخدمات بشكل مباشر ، أما النشاط المرفقي فهو نشاط ايجابي يتميز بالأداء والإعطاء^(١) ، وهناك اختلاف آخر بين النشاط الضبطي المحلي والنشاط المرفقي المحلي، إذ إن النشاط المرفقي يقوم على أساس تقديم الخدمات ، وإشباع الحاجات العامة المحلية ، فيلجأ إلى وسيلة التعاقد مع الأفراد أو يمارس النشاط المرفقي بشكل مباشر ، ولكن يقتصر فقط على توجيه والإشراف ، والإسهام في تحقيق المنافع العامة للمجتمع . أما النشاط الضبطي فإنه تبرز فيه سلطة الإدارة المحلية أكثر من النشاط المرفقي ، وتلجأ فيه الإدارة إلى إصدار الأوامر والنواهي ، وتوجيه النشاط الاجتماعي ، بما يحقق الحفاظ على النظام العام^(٢) .

ومما يميز النشاط الضبطي المحلي عن النشاط المرفقي المحلي هو كون النشاط المرفقي المحلي يسعى إلى إشباع الحاجات العامة المحلية ، من خلال النشاط الذي يمارسه ، ودون أن يعول على النشاط الفردي في تحقيق هذه الحاجات ، وفي مجال حماية البيئة يمارس النشاط المرفقي لتحسين البيئة المتضررة ، من خلال كل النشاطات التي من شأنها أن تعيد البيئة إلى أفضل حالاتها ، دون أن يتعلق هذا النشاط بتحديد حريات الأفراد أو وضع القيود عليها في كل الحالات^(٣) .

أما النشاط الضبطي المحلي فيسعى لحماية النظام العام البيئي من الاعتداء الذي يصيبه من النشاط الفردي ، لذلك فهو مرتبط بوجود النشاط الفردي الذي لا غنى عنه في مزاوله النشاط الضبطي ، الذي وضع أساساً لتوقي النشاطات الفردية التي تخل بالنظام العام المحلي . إذاً فهدف النشاط الضبطي البيئي المحلي هو حماية البيئة المحلية من النشاطات التي تضر بها وتهدها^(٤) .

وتهدها^(٤) .

(١) ينظر د. محمود عاطف البنا ، المصدر السابق ، ص ٣٤٢ .

(٢) ينظر د. عادل السعيد أبو الخير ، المصدر السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها .

(٣) ينظر د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الإداري ، دار إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٩ .

(٤) ينظر د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المصدر السابق ، ص ١٢٩ .

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري البيئي المحلي

يهدف النشاط الضبطي الإداري - بمفهومه العام - إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة ، ويعني ذلك حماية الأفراد مما يهددهم في أبدانهم أو أرواحهم بشكل مباشر أو غير مباشر ، أما الضبط الإداري البيئي فإنه يسعى إلى حماية الافراد من أن تكون البيئة تشكل مصدر خطر عليهم في صحتهم أو أرواحهم ، أو تحقيق العيش الآمن في بلادهم من الأخطار التي تهددهم ، والناجمة عن اختلال البيئة التي يعيشون فيها ، لذلك تسعى سلطات الضبط الإداري إلى تحقيق الحماية للبيئة بجميع عناصرها مما يهدد أمن الأفراد أو صحتهم أو سكينتهم ، ولبيان أهداف الضبط الإداري البيئي المحلي ، سيقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، في الأول منها حديث عن حماية الأمن العام البيئي المحلي ، أما الثاني يكون لبحث حماية الصحة البيئية المحلية ، فيما يكون الثالث لحماية السكينة العامة المحلية .

الفرع الأول

حماية الأمن العام البيئي المحلي

يقصد بالأمن العام تحقيق اطمئنان الإنسان على نفسه أو ماله من خطر الاعتداءات ، والانتهاكات ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية ، والاحطار العامة كالحرائق ، والفيضانات ، والسيول ، والانتهاكات التي يتسبب بها الإنسان ، كما في حالات القتل ، والسرقة ، وأحداث الشغب ، والحروب وما تخلفه من إشعاعات نووية أو كيميائية مضرّة ، بسلامة الكائنات الحية عموماً والبشر خصوصاً^(١) . والأمن العام في هذا المعنى غايته المباشرة حماية الإنسان ، وتوفير الطمأنينة إليه ، من كل ما يمكن أن يؤذيه في نفسه أو ماله .

أما الأمن العام البيئي فإنه : تحقيق أقصى حماية للبيئة بكافة جوانبها في البر والبحر والهواء ، ومنع أي تعدٍ عليها قبل حدوثه ، منعاً لوقوع الضرر من هذا التعدي الذي قد لا يمكن

(١) ينظر د. مازن ليلو راضي ، المصدر السابق ، ص ٦٣ .

تداركه • ويكون المنع من خلال اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة سواء كانت من خلال سن القوانين والتعليمات التي تمنع التصرفات التي تؤدي لهذا الضرر ، أو باستخدام وسائل الملاحظة ، والمتابعة ، والقياس ، أو وسائل التحذير ، وضبط الفاعل ، وأدوات الجريمة في حالة ارتكاب جرائم التعدي على البيئة ، لتطبيق القوانين التي تعاقب على هذه الجرائم وردع المخالفين^(١) .

يلاحظ مما تقدم أن الأمن العام البيئي يعد مرحلة سابقة وعملاً وقائياً ، للوصول إلى حماية الأمن العام للإنسان ، إذ إن الأمن العام البيئي يجعل البيئة بمثابة الإنسان الذي يجب الحفاظ على حياته ، وماله من كل اعتداء ، كذلك بالنسبة للبيئة فإنها تكون محلاً للحماية القانونية التي تلتزم بتوفير الأمن العام ، والذي يوصل إلى حماية الإنسان باعتباره الهدف الأساس الذي من أجله يتم حماية البيئة ، لأن كل اعتداء على البيئة سيؤدي إلى الإضرار بحياة الإنسان ، وماله ، ولو بشكل غير مباشر ، ولا يمكن تصور وجود الأمن العام للإنسان دون أن يتم حماية البيئة التي يعيش بداخلها ويأوي إليها ، فمن يريد أن يحقق الأمن العام للإنسان فعليه أن يوفر الأمن العام البيئي أيضاً ، والذي سيساهم في تحقيق الأمن العام للإنسان •

إن الأضرار التي يتعرض لها الإنسان في ماله وبدنه من قبل الآخرين ، التي يسعى الضبط الإداري إلى منعها لا تبلغ من التأثير في كثير من الأحيان على الإنسان ما يبلغه التلوث البيئي في تهديده للأمن العام ، فتلوث الهواء ، والماء ، والتربة يؤدي إلى انتشار الأمراض والأوبئة التي تجعل الإنسان قلقاً بشأن حياته ومستقبل الأجيال المقبلة ، وهو الأمر الذي يوجب على سلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية للحفاظ على الأمن العام البيئي ، ولو كان في اتخاذها ما ينظم حريات الأفراد وحقوقهم الخاصة بطريقة يحسنونها تضيقاً على هذه الحريات^(٢) ، لأن الغاية من ممارسة أعمال الضبط الإداري متوافرة أيضاً في مجال تحقيق الأمن العام البيئي ، وتسهم أيضاً في تحقيق الأمن العام ومن ثم حماية أرواح الناس وأموالهم •

فحماية البيئة تشكل بعداً أمنياً ، يرتبط بصورة مباشرة بأمن الدولة واستقرارها ، وأمن المجتمع ، وينعكس إيجاباً أو سلباً على تقدمها وعلى عجلة التنمية فيها ، ويأخذ الاهتمام بحماية البيئة في إطار الأمن العام البيئي عدة مظاهر منها ، اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لتوقي حدوث الكوارث البيئية - طبيعة كانت أو صناعية - أو التقليل من مخاطرها في حال حدوثها • مثال ذلك

(١) ينظر د. عبد الهادي محمد العشري ، دور الشرطة في تحقيق الأمن البيئي ، بحث مقدم إلى الندوة العلمية الثانية والأربعين المنعقدة في أكاديمية نابف العربية للعلوم الأمنية ، مركز الدراسات والبحوث ، والتي بعنوان (أمن وحماية البيئة) ، الرياض ، ١٩٩٨ ، ص ٢٩١ .

(٢) ينظر كارزان صدر الدين أحمد ، المصدر السابق، ص ٦٨ •

الكوارث الطبيعية كالسيول ، والأعاصير ، والزلازل ، والفيضانات ، والبراكين^(١) ، فعدم اخذ الاحتياطات اللازمة لتوقي هذه المخاطر ، يمكن أن يؤدي إلى ثورات وقلقل من قبل المضارين من هذه الكوارث ، فغالبية المشاكل الأمنية التي تقع في دول العالم الثالث تترد بصورة رئيسة لعدم إفلاح السلطات العامة - ومنها أجهزة الضبط الإداري - في اتخاذ الوسائل الكفيلة بتوقي أضرار هذه الكوارث . وكذلك يجب أخذ الاحتياطات اللازمة للأمن البيئي داخل المنشآت الصناعية ، حتى لا ينجم عن تشغيلها مخاطر بيئية معينة . وينبغي اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الموارد الطبيعية ، وحسن توزيعها ، وتنميتها^(٢) .

ويدخل في هذه الحماية ، المحافظة على البيئة البحرية من خلال المحافظة على الحياة البحرية ، والكائنات المتواجدة فيها ، ومنع أي تلوث لها سواء نتيجة إلقاء المخلفات من السفن المارة في البحار والمحيطات والأنهار ، أو نتيجة لتصريف نواتج المصانع والصرف الصحي من البر ، أو باستخدام المواد الكيماوية السامة للتخلص من بعض النباتات الضارة ، وكذلك حماية البيئة البرية باتخاذ الإجراءات التي تكفل الحفاظ عليها ، ومنع أي إضرار بها ، وضبط مرتكبي أي مخالفات عليها ، وحماية البيئة الجوية من خلال الحفاظ على الهواء من التلوث ، ووضع الضوابط التي من شأنها أن تلزم كافة المنشآت على الأرض بالحفاظ على البيئة^(٣) .

وتلتزم هيئات الضبط الإداري البيئي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع جرائم تلويث المحميات الطبيعية ، إذ تعد هذه الجريمة من أخطر الجرائم تهديداً للمحميات الطبيعية ، ومن ثم إلى البيئة ، إذ تحدث تغييراً في البيئة التي تحيط بالكائنات الحية المتواجدة في المحميات الطبيعية - بفعل الإنسان وأنشطته اليومية - ، يؤدي إلى ظهور بعض المواد التي لا تتلاءم مع طبيعة المحمية الطبيعية ، وإلى اختلال في التنوع الأحيائي فيها^(٤) .

ويتعرض الأمن البيئي المحلي إلى خطر وجود مرضى مصابين بالأمراض المعدية التي لا يرجى شفاؤها ، والذي يتطلب احتجازهم وإبعادهم عن الناس غير المصابين ، وكذلك بالنسبة للأشخاص الذي يمارسون الإرهاب ، أو يتاجرون بالمخدرات ، أو يقومون بنقل الجرثومة

(١) ينظر د. شارع نايف الغويري ، الضبطية الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة طبع ، ص ٣١ ، فقرة (١٢) .

(٢) ينظر د. عيد محمد مناحي المنوخ العازمي ، المصدر السابق ، ص ٣٧٤ وما بعدها .

(٣) ينظر د. عبد الهادي محمد العشري ، المصدر السابق ، ص ٢٩١ وما بعدها .

(٤) ينظر د. فراس ياوز عبد القادر ، الجرائم الماسة بالمحميات الطبيعية ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدر عن كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، السنة السادسة ، المجلد الرابع ، العددان ١٦-١٧ ، ٢٠١١ ، ص ٩١ .

الخبیثة ، أو بنقل الدم الملوّث أو الأسلحة غير المرخصة التي تحتوي على اليورانيوم المخصب ، وكذلك لجوء الإرهابيين إلى استخدام المواد السامة كعنصر الثاليوم لقتل المواطنين وتعريض حياتهم وسلامتهم للخطر ، وخلق حالة من الذعر ، والهلع والرغبة لديهم ، مما يستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري ، لحماية الأمن العام ، من خلال الحد من وصول المادة المذكورة إلى يد الإرهابيين ، وردع أية محاولة للعبث بصحة المواطن وأمنه^(١)، يتبين من هذه الحالات مدى تفاعل الأمن العام مع حماية البيئة ، فالفعل الصادر من جهة معينة يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام ، وبالبيئة في الوقت ذاته ؛ لذلك فالجهات المسؤولة عن حماية الأمن العام للمواطنين تعد مسؤولة أيضاً عن توفير الأمن العام البيئي الذي يعد الإخلال به مؤثراً على الأمن العام ، ليس في وقت الحاضر فقط ، بل قد تصل أضراره إلى الأجيال في المستقبل ، أي : يتحملون الآثار الناتجة عن الإخلال بالأمن البيئي الحاصل قبل سنوات مضت .

والإخلال بالأمن البيئي المحلي لا يقتصر فقط على الأحداث ، والكوارث الداخلية بل قد يحدث بفعل عوامل خارجية ، ومن أمثلتها الأمطار الحمضية التي تتكون في بعض الدول الصناعية ، وتهطل في دول أخرى ، أو إلقاء الملوثات في الأنهار الدولية التي تمر في أراضي أكثر من دولة ، ولعل مثالها الأكثر وضوحاً المفاعلات النووية التي توجد في بعض الدول التي تمر بها هذه الأنهار الدولية ، وكذلك وجود هذه المفاعلات النووية قرب المناطق الحدودية وما تنثيره من مشكلات للأمن البيئي للدول المجاورة لها ، وتنبع هذه المشكلات من مخاطر تسرب الإشعاعات الذرية والنووية من داخلها ، وعدم إتباع الوسائل الآمنة فيها ، ونتيجة لذلك يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري داخل الدول اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من هذه المخاطر على الصعيد الداخلي ، كفحص الأطعمة والمعلبات القادمة من دول يمكن أن يوجد بها تسرب لأنشطة إشعاعية ، لمعرفة مدى وصول هذا التسرب لهذه المواد المستوردة ، وعليها أيضاً مراقبة المواد المستوردة من الخارج ، للتأكد من خلوها من النفايات الخطرة والتسرب الإشعاعي^(٢) .

لذلك يمكن القول : إن كل إخلال بالأمن العام البيئي المحلي يجب التصدي له من قبل سلطات الضبط الإداري المحلي ، باعتبار إن من أهداف النشاط الضبطي الإداري هو حماية الأمن العام البيئي من أي انتهاك ، سواء حصل في داخل الدولة أو جاءها من الخارج ، وبكل الوسائل الممكنة لتحقيق ذلك .

(١) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنگنه ، المصدر السابق ، ص ٢٧٤ .

(٢) ينظر د. عيد محمد مناخي المنوخ العازمي ، المصدر السابق ، ص ٣٧٧ وما بعدها .

الفرع الثاني

حماية الصحة البيئية المحلية

يقصد بحماية الصحة البيئية هو حماية الأفراد من خطر الأمراض المعدية والأوبئة ، بمقاومة أسبابها ومنع انتشارها ، من خلال القيام بالوقاية اللازمة لمنع حدوث الأمراض ومراقبة الأغذية ومياه الشرب وتوفير الحد الأدنى من النظافة للهواء والتخلص من الفضلات والنفايات ، وتحسين شبكات المجاري والصرف المنزلي وجمع القمامة والأنقاض ، والحفاظ على نظافة الأماكن العامة^(١) .

إن الضبط الإداري البيئي المحلي يسعى إلى حماية البيئة المحلية بجميع عناصرها ، إذ إنه يسعى إلى حماية الماء من التلوث ، وضبط أي اعتداء عليه واتخاذ الإجراءات الضبطية اللازمة لمنع تلوثه ، كإصدار المواصفات القياسية للمياه ، واشتراط الحصول على التراخيص اللازمة قبل مباشرة المشاريع التي تتعلق باستخدامه . وكذلك التحقق من صلاحية مياه الشرب للاستهلاك البشري ، ومنع غير الصالحة منها من أن تباع أو تعرض أو تستهلك أو توزع على الأفراد^(٢) .

ويمنع الضبط الإداري البيئي تلوث المياه من خلال حظر طرح الفضلات الصناعية السامة ، أو الرش غير المنظم للمزروعات بالمبيدات ، واتخاذ الإجراءات التي تؤدي إلى درء خطر تلوث المياه ، كتنقية المياه بالترشيح والغلي والتقطير ، أو اتخاذ تدابير تحول دون تلوث المياه عند النقل من مكان إلى آخر ، أو حظر إلقاء القاذورات في المياه الصالحة للشرب^(٣) .

إن التلوث المائي في حالة تحققه يؤدي إلى التأثير بشكل سلبي على صحة وسلامة الأفراد من خلال ما تسببه من اختلال في الوظائف الجسدية والنفسية للإنسان ، لذلك يلاحظ مدى الترابط والاتحاد بين حماية الماء باعتباره عنصر من عناصر البيئة وما تحققه هذه الحماية من توفير الصحة الجيدة للمواطنين ، فالذي يريد أن يحقق الصحة العامة للأفراد فمن أولى الأولويات لديه

(١) ينظر كارزان صدر الدين أحمد ، المصدر السابق ، ص ٧٣ .

(٢) ينظر ماهر محمد المومني ، المصدر السابق ، ص ١٣٩ .

(٣) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنگنه ، المصدر السابق ، ص ٢٨٠ .

هو حماية الماء من التلوث ، حتى يتحقق الغرض المنشود وهو حماية الصحة العامة ، وهو ما يعد مسعاً للضبط الإداري ، ويتخذ الوسائل الكفيلة بتحقيقه من خلال معرفة الأضرار التي تصيب المياه ، وكيفية مواجهتها والتخلص منها بالوسائل التي يتيحها القانون لهيئات الضبط الإداري .

ونتيجة لأهمية حماية المياه في تحقيق الصحة العامة ، فقد أفرد المشرع العراقي الفصل الخامس من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ (المعدل) لموضوع مياه الشرب ، فنصت المادة (٦٤) على الإجراءات التي يجب اتخاذها لتوفير مياه صالحة للشرب للمواطنين ، فضلاً عن ذلك فإن المادة المذكورة آنفاً ، بينت ضرورة استحصال موافقة الجهات الصحية المختصة عند دراسة وتصميم المشاريع الخاصة بتجهيز مياه الشرب ، وتقديم المعلومات الخاصة بنوعية مياه المصدر المائي عند نقطة المأخذ ، أما المادة (٦٥) فقد حددت مسألة بالغة الأهمية تتمثل بمدى صلاحية نقطة المأخذ وما تتضمنه طرق التصفية والمعالجة ، التي يجب أن تعتمد على المواصفات القياسية العراقية والعالمية ، لتحديد نوعية مياه الشرب ، ومدى صلاحيتها للاستهلاك البشري ، وتقييم مدى صلاحية هذه المشاريع لمياه الشرب في الدولة^(١). وتتم حماية الصحة العامة من خلال حماية العنصر الآخر للبيئة وهو الهواء ، إذ إن تلوث هذا العنصر يؤدي في النهاية إلى الإضرار بالصحة العامة ، فالهواء عنصر مهم من عناصر البيئة الطبيعية به تحيا الكائنات الحية جميعها في الكون ؛ لذلك يجب المحافظة على نقاء الهواء ، والعمل على منع تلوثه بمعالجة أسباب التلوث ، وهي أسباب متعددة يصعب ذكرها على سبيل الحصر ، وهي إما أسباب طبيعية أو كيميائية ، فعوادم السيارات وما تنفثه من دخان يعد من الأسباب الرئيسية لتلوث الهواء لاسيما بعد تزايد عدد المركبات التي تتحرك في الشوارع ، إذ تشير الدراسات الإحصائية في العراق إلى أن نسبة التلوث بعوادم السيارات تصل إلى ٦٠% من أسباب تلوث الهواء^(٢) ، وهو الأمر الذي دفع السلطات المختصة إلى وضع قوانين وأنظمة للحد من استعمال المركبات القديمة أو السماح لها بالسير في الشوارع ، وحظر استعمال أنواع معينة من الوقود ، بهدف السيطرة على التلوث والحد منه . فقد نص البيان رقم (٢٠) لسنة ١٩٦٩ - الصادر عن مديرية النقل والمرور - على ضرورة توافر شروط المتانة والأمان وعدم السماح للمركبات التي تنفث الدخان بالسير في الشوارع العامة . وفي السياق نفسه نص قانون المرور رقم (٨٤) لسنة ١٩٧١ (الملغى) والتعليمات الصادرة تنفيذاً له على عدم جواز استعمال أي

(١) ينظر نص المادة (٦٦) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ (المعدل) .

(٢) ينظر كارزن صدر الدين أحمد ، المصدر السابق ، ص ٧٣ .

مركبة تتخلف فيها احد شروط المتانة والأمان . كما أصدرت وزارة الصحة امراً إدارياً برقم (٣٦٧) في ١٩٩٦/٧/٦ يتعلق بعوادم السيارات وكيفية الحد منه ، حماية للصحة العامة.

تؤدي الغازات المنبعثة من المصانع إلى زيادة تلوث الهواء - الذي يضر بالصحة العامة - ، لذلك يجب مكافحة تلوثه من خلال تقليل كمية الغازات المنبعثة من المشاريع الصناعية وتخليصها من أكبر قدر ممكن من هذه المواد الضارة .

وقد أصدرت السلطات العراقية التعليمات البيئية للمشاريع الصناعية والزراعية والخدمية لعام ١٩٩٠ ، واشترطت فيها أن يكون المشروع الصناعي بعيداً عن المناطق السكنية والشارع العام بالمسافة التي تحدد لها وفق تصنيف ذلك النشاط وباتجاه الرياح السائدة . وأن تخصص منطقة في كل محافظة ، لتجميع هذه المشاريع الصناعية والسيطرة عليها ، وأن تضاف في هذه المشاريع وحدات متكاملة لمعالجة الانبعاثات الغازية والصلبة في الهواء بمختلف أشكالها ، بما يضمن مطابقة نوعية الهواء خارج حدود المشروع للمواصفات المحلية لنوعية الهواء^(١) . ومنعت المادة (١٥) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ انبعاث الدخنة ، أو الغازات ، أو الأبخرة أو الدقائق الناجمة عن عمليات إنتاجية ، أو حرق الوقود إلى الهواء إلا بعد إجراء المعالجات اللازمة عليها ، كما حظرت استخدام محركات أو مركبات ينتج عنها عدم أعلى من الحدود المسموح بها في التشريعات البيئية الوطنية .

ويقع على سلطات الضبط الإداري البيئي مسؤولية حماية الهواء من التلوث الذي يصيبه نتيجة لوجود النفايات ، لذلك يجب الاهتمام بنظافة المدن وجمع النفايات والتخلص منها ومعالجتها بطرق علمية تساعد على حماية البيئة من التلوث . والافادة من هذه النفايات عن طريق تدويرها بما يحقق عائداً اقتصادياً منها ، يمكن استثمارها في دعم الجهود المرتقبة لحماية البيئة ، وكذلك بالنسبة للتخلص من مياه الصرف الصحي ، فإن لها ارتباطاً وثيقاً بعمليات النظافة والصحة العامة والصحة الحضرية ، ويجب حماية البيئة الهوائية من هذه المخلفات^(٢) .

وتعد حماية البيئة الهوائية من التلوث الإشعاعي مسعىً أساسياً على سلطات الضبط الإداري البيئي أن تحققه بما له من صلة وثيقة في حماية الصحة العامة ، نظراً لخطورة التلوث الإشعاعي على صحة الأفراد ، والذي يشكل خطراً كبيراً على الصحة العامة في حالة تسرب

(١) ينظر د. سه نكه ر داود محمد ، المصدر السابق ، ص ٨٣ وما بعدها .

(٢) ينظر وداعة الله عبد الله حمراوي ، حماية البيئة الحضرية والمعوقات وإمكانية الحل ، بحث مقدم إلى الندوة العلمية الثانية والأربعين ، المنعقدة في أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية مركز الدراسات والبحوث ، والتي بعنوان "أمن وحماية البيئة " ، الرياض ، ١٩٩٨ ، ص ١٨٧ وما بعدها .

المواد المشعة نتيجة للتجارب النووية ، أو تسرب المواد المشعة من المفاعل النووية ، أو تصريف المخلفات النووية والكيميائية بطريقة خاطئة بحيث تؤدي إلى تلوث الهواء ، كذلك فإنها تلوث الماء والتربة في حال وصول هذه الإشعاعات إليهما ^(١) .

وإزاء ذلك لابد من مكافحة تلوث الهواء عن طريق مقاومة أسبابه ، ويكون ذلك بقيام سلطات الضبط الإداري البيئي بضبط كفاءة مكاثف حرق الوقود ، وتقليل عدد السيارات المارة في الشوارع ، وتوفير الباصات التي تعمل على الطاقة الكهربائية أو غيرها ، إذ يؤدي ذلك إلى الإقلال من حدة التلوث ، وكذلك تقليل انبعاثات الغازات الملوثة للبيئة ، وحظر حرق النفايات بما يترتب على ذلك من مضار تتمثل بانبعث الدخان والغازات الأخرى الملوثة للهواء ، والعمل على تقليل الأتربة من خلال زراعة الأشجار والمغروسات في المناطق الصحراوية وفي الشوارع وحول المدن ، وترشيد استخدام المواد الكيميائية ، كل ذلك له تأثير على البيئة والصحة العامة ، وهو ما يطلق عليه بحماية الصحة البيئية ، والتي تعد إحدى أهداف الضبط الإداري الذي يسعى لتحقيقها ^(٢) .

وتؤدي حماية التربة إلى توفير الصحة البيئية من خلال تأثير الأفراد في حالة تلوث التربة ، لذا تسعى سلطات الضبط الإداري إلى حماية التربة من خلال منع الملوثات التي تصيبها كمرعاة النظافة العامة ، إذ تعد القمامة والنفايات المنزلية من أهم الملوثات التي تصيب التربة وتؤدي إلى آثار سيئة على الصحة العامة ؛ لذلك يجب التخلص منها بطريقة آمنة وصحيحة من خلال إقامة المصانع والمنشآت التي تقوم بإعادة استخدام النفايات أو التخلص منها ^(٣) .

ويجب حماية التربة من استخدام المبيدات بطريقة خاطئة لما لها من أثر على الصحة العامة عند تركها في التربة ، ومن ثم انتقالها إلى الأغذية والأطعمة - التي تعد الأساس القوي في توفير صحة الأفراد - ، لذلك يحظر رش أو استخدام المبيدات والمركبات الكيميائية الأخرى لأي غرض ، إلا بعد التقيد بما يكفل عدم تعرض الإنسان والحيوان ، أو النبات إلى الضرر أو التلوث في الحال أو المستقبل ^(٤) ، وفي السياق ذاته تسعى سلطات الضبط الإداري البيئي إلى

(١) ينظر سليم سلامة حتامه ، إجراءات الضبط الإداري الخاص بحماية حقوق الإنسان من التلوث الإشعاعي للبيئة ، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون تصدر عن عمادة البحث العلمي - الجامعة الأردنية ، المجلد ٣٦ ، العدد الأول ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٠ .

(٢) كارزان صدر الدين احمد ، المصدر السابق ، ص ٧٤ .

(٣) ينظر د. سه نكه ر داود محمد ، المصدر السابق ، ص ١٠٧ .

(٤) ينظر د. صبري جليبي احمد عبد العال ، الحماية الإدارية للصحة العامة ، ط ١ ، مكتبة الوفا ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ١٩٥ .

حماية الصحة البيئية من خلال الأغذية ومنع تلوثها ، باتخاذ كافة الإجراءات التي تمنع اتصال الأوبئة والأمراض المعدية بمصادر الغذاء ، والعمل الدؤوب على التصدي للأمراض والعدوى وتقديم الأمصال والطعوم الحيوانية للوقاية من هذه الأمراض^(١)، وكذلك المتابعة الصحية الدائمة للعاملين في مجال الصناعة وتداول الأغذية ، حتى لا تصل تلك الأمراض إلى الغذاء وتعيبه ، فإن أصابته فإن دور الضبط الإداري البيئي ينصرف إلى حماية الناس من الآثار المترتبة على تناول هذا الغذاء ، بمنع تداوله وتحذيرهم من مخاطره ، واتخاذ الإجراءات الوقائية لمنع دخول الأغذية الفاسدة والملوثة ، وكذلك الأمراض المعدية ، ومن هذه الإجراءات فرض حجر بيطري وصحي وزراعي منعاً لدخول أي غذاء ملوث أو حيوان مريض بمرض وبائي^(٢).

وتسعى التشريعات المختلفة المتعلقة بحماية الغذاء إلى حماية الصحة العامة ، وتوجب على التشريعات الالتزام بجملة من المبادئ للوصول إلى هذه الغاية المرجوة ، إذ تشترط أن تكون الأغذية صالحة للاستهلاك البشري ، وأن تتوفر فيها الشروط الصحية اللازمة ، وأن تكون الإضافات الملونة للأغذية أو المحسنة لمذاقها أو حفظها مطابقة للتعليمات الصحية ، ومنع تداول الأغذية إذ لم تتوفر فيها الشروط الصحية ، والالتزام أصحاب محلات تصنيع أو تجهيز أو إعداد أو بيع الأغذية بالتعليمات الصحية التي تضعها السلطة المختصة ، والالتزام بقواعد النظافة العامة للمحل والأدوات المستخدمة فيه ، وحظر بيع الأغذية المستوردة قبل فحصها من قبل السلطات المختصة للتأكد من صلاحيتها للاستهلاك البشري^(٣)، ويجب إلزام كل من يعمل في تجهيز أو صناعة أو بيع أو توزيع أو تداول أو تخزين أو نقل أو طهي الأغذية أن يحصل على إجازة من السلطات الصحية المختصة ، ويجب إتلاف المواد الغذائية ، الفاسدة ، وغير الصالحة للاستهلاك البشري ، ومعاقبة كل من يخالف أحكام التشريعات البيئية المتعلقة بحماية البيئة وحفظ الأغذية ، وفرض الجزاءات الجنائية والإدارية بحقه ، مثل مصادرة المواد التالفة ، أو غلق المحل أو إلغاء الإجازة أو الموافقة^(٤).

ويلاحظ مما تقدم مدى أهمية الحفاظ على عناصر البيئة ، لتوفير الصحة البيئية المحلية للأفراد ، والتي تناط هذه المهمة بسلطات الضبط الإداري البيئي المحلية ، التي تسعى إلى تحقيق النظام العام البيئي المحلي ، وتوفير أفضل الظروف لحماية الإنسان وصحته ، ومدى الترابط بين

(١) ينظر عبد العزيز أشرفي ، الشرطة الإدارية والممارسون لها ، ط١ ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٩ .

(٢) ينظر د. محمد محمد عبد إمام ، الحق في سلامة الغذاء من التلوث في التشريعات البيئية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٩٩ .

(٣) ينظر نص المادة (٣٥) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ (المعدل) .

(٤) ينظر د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلوث البيئة ، ط١ ، جامعة قار يونس ، ليبيا ، ١٩٩٨ ، ص ٣١٢ .

حماية البيئة للأفراد وحماية صحتهم العامة ، إذ إن حماية البيئة تعد مقدمة لحماية الصحة العامة للأفراد .

الفرع الثالث

حماية السكنية العامة المحلية

للسكنية العامة ثلاثة معان ارتكز فقه القانون الإداري على أحدها في تعريفهم لها ، وهو المعنى الإيجابي ، والمعنى السلبي ، والمعنى المختلط ، فالمعنى الإيجابي للسكنية العامة يعني : المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة ، حتى لا يتعرض أفراد الجمهور لمضايقات الغير بهذه الأماكن وإزعاجهم في أوقات راحتهم بالضوضاء أو الأصوات المقلقة للراحة^(١)، ومن ثم يركز هذا المعنى على الغاية أو الهدف . بينما المعنى السلبي للسكنية العامة يعني : منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة في المجتمع ، ومن هذه المضايقات الضوضاء والعيول ومكبرات الصوت وسوء استعمال أبواب السيارات وأجهزة الإذاعة والتلفزيون ٠٠٠ الخ^(٢) ، وهذا المعنى بدوره يركز على الوسيلة التي تؤدي إلى تحقيق الهدف . وأخيراً المعنى المزدوج والذي يمثل المزج بين المعنيين السابقين بحيث يلتقيان في تعريف السكنية العامة لدى غالبية فقه القانون الإداري ، وبموجب هذا المعنى يقصد بالسكنية العامة : المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة ، وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إقلاق راحة الناس ، كالجلبة ، والضوضاء في الأحياء السكنية^(٣) .

إن الإخلال بالسكنية العامة المحلية يأتي عن طريق التلوث الذي يصيبها والذي يتخذ شكلين أحدهما التلوث الضوضائي أو التلوث السمعي ، أما النوع الآخر من التلوث فهو التلوث البصري ، لذلك يكون الحديث عنهما في فقرتين مستقلتين ،

أولاً: حماية السكنية العامة المحلية من التلوث السمعي :

تهدف سلطات الضبط الإداري إلى حماية السكنية العامة المحلية ، من خلال المحافظة على الهدوء والسكون ومنع الضوضاء الذي يعد شكلاً من أشكال التلوث البيئي ألا وهو التلوث

(١) ينظر عامر أحمد المختار ، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق ، أطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد ، ١٩٧٥ ، ص ٦٣ .

(٢) ينظر د . داود عبد الرزاق الباز ، حماية السكنية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٣٠ .

(٣) ينظر د . حلمي الدقوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص ٥٢ .

السمعي أو الضوضائي ، إذ عدّ قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ الضوضاء كأحد أشكال التلوث التي يتعرض لها الهواء^(١) ، - باعتباره عنصر من عناصر البيئة - ومادامت سلطات الضبط الإداري البيئي مهمتها حماية البيئة من كل أشكال التلوث ؛ لذلك يقع على عاتقها حماية البيئة من التلوث الضوضائي والذي يؤدي منعه إلى حماية السكينة العامة لأفراد المجتمع^(٢).

وتبدو أهمية تحقيق السكينة العامة من ناحيتين ، فمن ناحية أولى نجد أن التلوث السمعي يشكل اعتداءً على حق الإنسان في العيش ببيئة هادئة خالية من المضايقات والتلوث ، ومن ناحية أخرى فإن من شأن التلوث السمعي أن يؤثر على التنمية في الدولة ، وذلك عن طريق إضعاف مورد هام وهو الإنسان الذي يمثل ثروة بشرية خلقة . لذلك فإن منع كل ما يؤثر على راحة الإنسان النفسية ، والذهنية ، والجسمية ، والعصبية سيُتيح له العمل والإنتاج في جو من الهدوء وعدم التوتر^(٣).

إن أسباب التلوث السمعي أو الصوتي (الضوضاء) كثيرة منها : ضجيج الآلات في المصانع وأصوات الباعة المتجولين في الشوارع والمناطق السكنية ، وأعمال البناء والهدم ، ووحدات تكييف الهواء ، وأزيز الطائرات خاصة في المناطق المجاورة للمطارات ، والإفراط في استعمال آلات التنبيه في المركبات والأصوات المرتفعة المنبعثة من المحلات ، والمنازل نتيجة سوء استعمال الراديو أو التلفزيون ، أو أجهزة التسجيل ، وأصوات المولدات الكهربائية ، وكذلك أصوات الرعد والزلازل ، والانفجارات البركانية ، وأصوات الأسلحة المختلفة ، والانفجارات المتعددة والضوضاء الصادرة عن القطارات^(٤).

لقد حظر القانون إحداث ضوضاء تجاوز الحدود المسموح بها قانوناً^(٥) ، وإن هذه الحدود تعد نسبية من مكان إلى آخر ، فما يعد متجاوزاً لهذه الحدود في منطقة سكنية مثلاً قد لا يعد كذلك في منطقة صناعية ، لذلك يتم مراعاة هذه الخصوصيات عند تحديد المدى المسموح به في إحداث الضوضاء أو التلوث السمعي ، باعتبار أن التلوث السمعي يهدد السكينة العامة التي تعد إحدى عناصر النظام العام الذي يتميز بكونه نسبي لا يمكن تحديده بشكل دقيق في جميع أنحاء الدولة

(١) ينظر نص المادة (١٦) من القانون .

(٢) ينظر د. صالح وهبي ، الإنسان والبيئة والتلوث البيئي ، مكتبة الأسد ، دمشق ، ٢٠٠١ ، ص ٢٠١ .

(٣) ينظر د. عيد محمد مناحي المنوخ العازمي ، المصدر السابق ، ص ٣٩١ .

(٤) ينظر د. صالح وهبي ، المصدر السابق ، ص ١٩٤ وما بعدها .

(٥) ينظر نص المادة (١٦) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .

دون مراعاة الظروف وخصوصيات الأماكن التي يتحدد فيها ^(١) ، ويؤدي التلوث الضوضائي إلى آثار سلبية ضارة على الإنسان ، والحيوان ، فالضوضاء تضعف حاسة السمع لدى الإنسان وتضرر بها وتدمرها ، وترفع نسبة الإصابة بأمراض القلب وتسبب الاضطرابات النفسية والنوم المضطرب ، وتؤثر سلباً على المستوى التعليمي لدى الإنسان ^(٢) .

ويؤثر التلوث الضوضائي على الحيوانات والنباتات تأثيراً سلبياً ، فبعض الحيوانات يقل إنتاجها من البيض والألبان بسبب التلوث الضوضائي ، وكذلك يؤثر على تكاثرها ، ويؤدي إلى طردها ، وابتعادها عن أعشاشها ، ويتعدى الأثر الضار للضوضاء إلى النباتات ، إذ أثبتت الأبحاث والتجارب العلمية أن الضجيج يؤثر سلباً على نمو وتكاثر النباتات ، وأن الحقول المجاورة للطرق العامة التي تسير عليها وسائل النقل والشاحنات الكبيرة التي تحدث ضجيجاً عالياً يقل إنتاجها من المحاصيل ^(٣) .

ونظراً للآثار السلبية للتلوث الضوضائي على الإنسان والحيوانات أصبح لزاماً أن تمنح سلطات الضبط الإداري البيئي الصلاحيات الكافية التي تمكنها من ممارسة دورها في حماية السكينة العامة ، من خلال التصدي لجميع مصادر التلوث الضوضائي ومنعها ؛ حماية للسكينة العامة .

إن أولوية سلطات الضبط الإداري بتحمل عبء حماية السكينة العامة من التلوث الضوضائي دفع بالسلطات القضائية إلى إصدار العديد من الأحكام القضائية التي تعد سلطات الضبط الإداري هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مواجهة التلوث الضوضائي ، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي احكاماً قضائية تتعلق بمنع استعمال الآلات الموسيقية والتصريح بإقامة الحفلات في الأماكن العامة • وفيما يتعلق بتطبيق الأنظمة والتعليمات لمكافحة الضجة الناجمة عن صياح الحيوانات فقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية السكينة العامة • كما اصدرت المحكمة الإدارية العليا المصرية حكماً يقضي بحق

(١) ينظر د. داود عبد الرزاق الباز ، حماية القانون الإداري للبيئة ... ، المصدر السابق ، ص ٦١ .

(٢) ينظر د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانوني للطرق العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٢١٥ .

(٣) ينظر د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٢٤٠ .

سلطات الضبط الإداري في أن تصدر قرارات تنظيمية عامة تتعلق بحظر تشغيل المطاحن ليلاً متى ما ترتب على تشغيلها في مثل هذا الوقت ضرراً وقلقاً وإزعاجاً للسكان^(١) .

أما القضاء الإداري العراقي فإنه أعطى لسلطات الضبط الإداري مهمة حماية السكينة العامة من التلوث الضوضائي ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري فيما يتعلق بترحيل بعض الباعة بقولها (٠٠٠ ترحيل أصحاب بيع اليايسات والبقوليات بالجملة من منطقة الميدان في الموصل بسبب الازدحام الذي تسببه هذه المحلات من زخم مروري في وسط المدينة كان بتوجيه من مجلس الشعب المحلي في قضاء الموصل إلى المنطقة الصناعية القديمة بعد إنشاء علاوي متخصصة لأصحاب هذه المحلات ٠٠٠ لذا فلا يعتبر مدير بلدية الموصل متعسفاً في منع المدعي من العمل في محله الواقع في منطقة الميدان)^(٢) .

ثانياً : حماية السكينة العامة المحلية من التلوث البصري :

إن التلوث البصري (visual pollution) مصطلح يطلق على العناصر البصرية غير الجذابة وهي كل المناظر المحيطة بالإنسان باختلاف أنواعها ، ومثال ذلك المباني غير المدروسة والعمارة غير المنظمة والإعلانات العشوائية ، أو وجود المباني الجديدة في المناطق التاريخية القديمة بما يتنافر مع طابعها ، إن كل هذه الأمور هي تشويه تقع عليه عين الإنسان ويحس عند النظر إليها بعدم ارتياح نفسي ، وبمعنى آخر إن التلوث البصري هو كل ما يؤدي البصر وينفره من مناظر غير متجانسة وغير متناسقة^(٣) .

ويتطرق مفهوم التلوث البصري إلى كل عناصر البيئة التي لها تماس مع المجتمع ويعتبرها غير مقبولة ، ومن هنا اعتبر التلوث البصري مسألة نسبية ترتبط بالخلفية الثقافية والاجتماعية والاقتصادية لأفراد المجتمع ، وينشأ التلوث البصري بسبب الإهمال وانعدام التخطيط والسلوكيات الفردية والاجتماعية والاقتصادية غير المسؤولة بسبب القصور في الوعي الاجتماعي والاقتصادي^(٤) .

(١) ينظر د . إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٢٨٥

(٢) قرارها المرقم ٢٣/قضاء أداري /٢٠٠٠ في ١٢/٨/٢٠٠٠ غير منشور ، نقلاً عن د مازن ليلو راضي ، المصدر السابق ، ص ٦٥

(3) Demet Yolmaz , In the context of visual pollution : Effects to Trabzon city center , Asian social science Magazine , vol . 7 , No . 5 , May 2011 , p.6 .

(٤) ينظر د ماجر راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية تصدر عن كلية الحقوق - جامعة بيروت العربية ، المجلد الاول ، العدد الاول ، ١٩٩٨ ، ص ٣٠ .

إن التلوث البصري يؤثر على الانسان ، نتيجة للتفاعل بينه وبين البيئة المحيطة ، لذلك يترك لديه تصرفات ومشاعر تؤدي في النهاية إلى سلوكيات خاطئة تتفاوت نتيجة لتفاوت مستويات التلوث ، ومن اهم هذه السلوكيات التي تعد احدى مظاهر التلوث البصري ، هو سلوك التعايش ، إذ يعتاد الإنسان على مظهر من مظاهر التلوث حتى يصبح جزءاً من حياته اليومية فلا يراه ولا يتأثر به ^(١).

إن اهمية حماية البيئة من التلوث البصري تدفع سلطات الضبط الاداري البيئي المحلي إلى اخذ دورها بمنع هذا التلوث من خلال المحافظة على جمال المدن وروائها ، إذ إنها تؤدي إلى توفير السكنية العامة لأفراد المجتمع بما توفره من الارتياح الطبيعي للمواطنين ، لتذوق الجمال الفني والطبيعي بمنعها رمي الأوساخ والنفايات في الشوارع والطرق العامة والأماكن المخصصة للمنفعة العامة ^(٢) ، كما إن زيادة المساحات الخضراء تعني إضفاء الجمالية على المدينة بما يزيد من حالة الهدوء النفسي لدى الافراد ، ودورها ايضاً في امتصاص الأصوات المزعجة التي تؤدي إلى الضوضاء داخل المدن ، وكذلك بالنسبة لتنظيم المدن والتخطيط العمراني للأبنية فإنها تساعد على توفير السكنية العامة لأفراد المجتمع ، وإن أي إخلال بها يدفع سلطات الضبط الإداري البيئي إلى اتخاذ الإجراءات الوقائية لحماية للسكنية العامة ^(٣).

(١) د . يوهانسن يحيى عيد ، د . عمر محمد الحسيني ، التلوث البصري وتأثيره على سلوكيات الانسان ، بحث منشور على الموقع الالكتروني : www.cpas-Egypt.com

(٢) ندى صالح هادي الجبوري ، الجرائم الماسة بالسكنية العامة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٥ .

(٣) د . عدنان الزنكة ، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ٢٠١١ ، ص ٩٩ .

المطلب الثالث

الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي المحلي

إن من لوازم تحقيق الأهداف التي تسعى لإدراكها سلطات الضبط الإداري البيئي المحلي هو منحها وسائل بها تتمكن من تحقيق هذه الأهداف ، وتوضح القوانين حدود هذه الوسائل ، ومتى تستطيع سلطات الضبط الإداري استخدامها لتحقيق أهدافها في حماية النظام العام البيئي المحلي ، كما إن هناك تقنيات قانونية - تستخدم للغرض ذاته - قد نصت عليها القوانين البيئية ، أما في حالة عدم كفاية هذه الوسائل والتقنيات في مواجهة الأخطار التي تهدد البيئة فعندها يتم اللجوء إلى فرض جزاءات إدارية على المخالفين للقوانين المرعية ، ولكل ما تقدم سيتم تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع . يتحدث الأول عن وسائل الضبط الإداري البيئي المحلي ، والثاني عن التقنيات القانونية البيئية المحلية ، أما الثالث فهو للجزاءات الإدارية البيئية المحلية .

الفرع الأول

وسائل الضبط الإداري البيئي المحلي

يحقق الضبط الإداري أهدافه عن طريق ثلاث وسائل يملكها وهي : إما تكون مُشرعة لقواعد عامة مجردة يلتزم الأفراد بتطبيقها ، وإما تكون تنفيذاً للقوانين والأنظمة عن طريق مخاطبة الأفراد بشكل محدد من قبل سلطات الضبط الإداري ، وأخيراً فإن امتناع الأشخاص عن الانصياع إلى إرادة سلطات الضبط الإداري ، سيدفع بالإدارة إلى إلزام الأشخاص بتطبيق هذه الإرادة ، ولبيان وسائل الضبط الإداري البيئي المحلي ، يقسم هذا الفرع على ثلاث فقرات ، في الأولى حديث عن الأنظمة الضبطية البيئية المحلية ، وفي الثانية عن القرارات الإدارية الضبطية المحلية ، وفي الثالثة عن التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري البيئي المحلية .

أولاً : الأنظمة الضبطية البيئية المحلية :

تعرف أنظمة الضبط الإداري - بمفهومه العام - بأنها : القرارات الإدارية التي تضع قواعد عامة موضوعية مجردة تصدر عن هيآت الضبط الإداري لتنظيم بعض أوجه النشاط الفردي ، حفاظاً على النظام العام بعناصره الثلاثة ، الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة^(١) ، وتتضمن هذه الأنظمة أوامر ونواهي تقرر في الغالب جزاءات توقع على مخالفيها^(٢) . أما أنظمة الضبط الإداري البيئي فهي التي تهدف إلى حماية البيئة بجميع عناصرها عن طريق مواجهة الأنشطة الفردية التي تخل بالنظام العام البيئي بحيث تمنعها من الإخلال بالبيئة سواء كانت الأنشطة الفردية تخل بالأمن البيئي ، أو الصحة العامة البيئية ، أو السكينة العامة^(٣) ، ومن أمثلة هذه الأنظمة : أنظمة المرور ، وأنظمة الضبط الإداري التي تتعلق بتنظيم تداول المواد والنفايات الخطرة القابلة للانفجار والاشتعال ، وأنظمة منح تراخيص الصيد وغيرها^(٤) .

وتعد أنظمة الضبط الإداري من أفضل الوسائل التي يمكن عن طريقها المحافظة على النظام العام ، إذ تفضل كثيراً على التدبير الضبطي الفردي الذي يفاجأ به الأفراد عند حدوث ظرف عارض يقتضيه ؛ ذلك إنه خير للأفراد أن يعرفوا سلفاً الأوضاع التي يمارسون بها حقوقهم وحرياتهم ليعلموها فيقفوا عند حدود سلطانهم ، كما أن أنظمة الضبط تعد ضماناً لعدم تعسف هيآت الضبط الإداري ، ومنعاً من تحكمها في حريات الافراد ، إذ بفضل هذه الأنظمة تبرأ تدابيرها الضابطة في الغالب من معائب التحيز والمجاملة^(٥) .

إن أنظمة الضبط الإداري تختلف عن تعليمات تنفيذ القوانين رغم التشابه فيما بينهما من حيث صدورهما من السلطة التنفيذية^(٦) ، وتختلف عن القانون من ناحية صدورهما عن السلطة التنفيذية ، في حين إن القانون يصدر عن السلطة التشريعية . ومن ناحية إن أنظمة الضبط الإداري البيئي ذات هدف محدد أو مخصص يتمثل في المحافظة على النظام العام البيئي من

(١) ينظر د. حسام مرسي ، المصدر السابق ، ص ٣٩٠ .

(٢) ينظر د. محمد الوكيل ، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٩٧ .

(٣) ينظر د. عدنان الزنكنه ، المصدر السابق ، ص ١١٥ .

(٤) ينظر د. عبد القادر الشخلي ، حماية البيئة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٣٧ .

(٥) ينظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المصدر السابق ، ص ١٣٧ .

(٦) ينظر د. داود عبد الرازق الباز ، حماية القانون الإداري للبيئة... ، المصدر السابق ، ص ١٤٨ .

خلال حماية عناصره ، لذلك يجب أن تتقيد بهذا الهدف وإلا تعد مشوبة بعيب الانحراف في الغاية ، أما القانون فإن الهدف منه أوسع من ذلك بكثير^(١) .

ويشترط في أنظمة الضبط الإداري ألا تخالف نصاً قانونياً لا من الناحية الموضوعية ولا الشكلية ؛ لأن أنظمة الضبط شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر من خلال تطبيق القوانين ، وكذلك يجب احترام التدرج التشريعي باعتبار أن أنظمة الضبط الإداري هي قرارات إدارية ، وهي أدنى مرتبة من القوانين ، فإن خالفها ستكون غير مشروعة ، لذلك يجب أن تأتي المطابقة من حيث المضمون مع القوانين . وينبغي صدور أنظمة الضبط الإداري في صورة قواعد عامة موضوعية مجردة وإلا انقلبت إلى قرار ضبطي فردي إذا توافرت أركانه . ويقصد بعموم أنظمة الضبط هو أن لا توجه إلى شخص معين بالذات ، ولا تحكم واقعة معينة بالذات ، وإنما تحدد الشروط التي يلزم توافرها لتطبيق الأنظمة على الحالات أو الوقائع أو الأفراد . ويشترط تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام أنظمة الضبط الإداري ، إذ لا تملك هيئات الضبط تنظيم مختلف الأنشطة المتماثلة على نحو متفاوت مادامت جميعها تشكل خطراً على النظام العام^(٢) . ومن خلال ما تقدم يتبين أن أنظمة الضبط الإداري تتضمن مجموعة من الأوامر والنواهي ، وإن هذه الأوامر والنواهي تمس حقوق وحريات الأفراد عن طريق تقييدها ، كما يترتب على مخالفة أنظمة الضبط الإداري توقيع عقوبات على المخالفين لأحكامها ، ومما يزيد من خطورة هذه الأنظمة هو صدورها من السلطة التنفيذية بصورة مستقلة عن القوانين^(٣) .

إن أنظمة الضبط الإداري - بمفهومه العام - تعد من الوسائل الخطرة التي تمتلكها السلطة التنفيذية^(٤) ، أما أنظمة الضبط الإداري البيئي التي تهدف إلى حماية البيئة ، فإنها تعد أقل خطورة ؛ كونها في الغالب تقيد الحقوق الاقتصادية للأشخاص دون غيرها من الحقوق ، وإن خطورة السلطة التنفيذية على الحريات تظهر دائماً في الحقوق والحريات السياسية أكثر من غيرها من الحقوق .

أما تجريم الأفعال بوساطة أنظمة الضبط الإداري فإن غالبية دساتير الدول منعت ذلك ، إذ قصرت سلطة التجريم بوساطة القانون فقط ، ومن الأمثلة على ذلك ما نص عليه الدستور

(١) ينظر د . إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٣١٧ .

(٢) ينظر د . عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، المصدر السابق ، ص ١٣٨ وما بعدها .

(٣) ينظر د . محمد قدرى حسن ، المصدر السابق ، ص ٣٦٩ .

(٤) ينظر د . نظام توفيق المجالي ، نطاق الحماية الجنائية للبيئة ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدرها كلية الحقوق - جامعة النهريين ، المجلد ٩ ، العدد ١٥ ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٦ .

العراقي من مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقتراحه جريمة^(١) ، لذلك يشترط الدستور أن يجرم الفعل بوساطة القانون فقط .

أما تقييد الحريات فيمكن أن تحدد بناءً على قانون وفقاً للدستور العراقي الذي نص على أنه : (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور إلا بقانون أو بناء عليه ، ٠٠٠ الخ)^(٢) .

إذا كانت أنظمة الضبط الإداري لا تستطيع أن تجرم أفعال أو تضع عقوبات فما جزاء من يخالفها ؟ ، وكيف تستطيع أن تصبح ملزمة للأفراد بمنعهم من مخالفتها ؟ ، يمكن القول من أجل إضفاء صفة الإلزام لأنظمة الضبط الإداري حرصت القوانين الجزائية على تقرير نص عام يفرض عقوبة توقع على من يخرج على أحكام أنظمة الضبط الإداري^(٣) ، ومن الأمثلة على ذلك نص المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي النافذ الذي يعاقب كل من يخالف الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية^(٤) .

لقد ثار اختلاف حول إعطاء الإدارة المحلية سلطة إصدار أنظمة الضبط الإداري ، ففي فرنسا فإن المادتين (٢١ ، ٣٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ (المعدل) حولتا رئيس الوزراء الإشراف على أعمال الضبط الإداري ، وإصدار الأنظمة اللازمة بشأنه ويعاونه في ذلك محافظو الأقاليم ، كما يحق أيضاً لكل من المحافظين ، والعمد ممارسة اختصاصاتهم في إصدار أنظمة الضبط الإداري اللازمة للمحافظة على النظام العام ، وذلك كل في نطاق محافظته بالنسبة للمحافظين ، وفي نطاق بلدياته بالنسبة للعمد^(٥) ، كما أن منح الإدارة اختصاصات المحافظة على البيئة والصحة والسلامة للمواطنين يتطلب إعطائها سلطة إصدار أنظمة الضبط الإداري ؛ كي تتمكن من ممارسة دورها في هذا المجال^(٦) .

أما في مصر فقد نص دستورها لعام ١٩٧١ (الملغى) في المادة (١٤٥) على أن يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط ، وقد نصت المادة (١٤٤) من الدستور نفسه على إمكانية تفويض هذا الاختصاص ، كذلك أجازت أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ القانون . أما في دستورها الصادر عام ٢٠١٢ فإنه نص على اختصاص رئيس مجلس الوزراء

(١) ينظر نص المادة (١٩- ثانياً) من الدستور .

(٢) ينظر نص المادة (٤٦) من الدستور نفسه .

(٣) ينظر د. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة ، ط ٢ ، بلا مكان طبع ، ١٩٩٤ ، ص ٥٢ .

(٤) ينظر نص المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي النافذ رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل) .

(٥) ينظر رائف محمد لبيب ، المصدر السابق ، ص ٧٧ . وأيضاً عدنان الزنگه ، المصدر السابق ، ص ١١٧ .

(٦) ينظر د. سعيد جفري ، التنظيم الإداري في المغرب ، بلا مكان طبع ، بلا سنة طبع ، ص ١٣٣ .

بإصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء ^(١) ، إن عدم النص على اختصاص الهيئات المحلية في إصدار لوائح الضبط بشكل صريح في الدستور ، وفي الوقت ذاته تم النص على هذا الاختصاص بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء لا يعني إن الاختصاص محصور له فقط ، بل إن ذلك الاختصاص يكون في عموم البلاد ، أما الإدارة المحلية فإنها تصدر هذه الأنظمة في حدود وحداتها المحلية ، ونحن نرى مثلاً لذلك في هذا الدستور ، إذ نصت المادة (١٦٣) من الدستور على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإنشاء المرافق والمصالح العامة ، بينما نجد أن المادة (١٨٩) من الدستور نفسه قد نصت على اختصاص المجلس المحلي بإنشاء المرافق المحلية في حدود الوحدة الإدارية التي يمثلها .

وقد أعطيت مجالس المحافظات الاختصاص بإصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بالأمور والحاجات العامة التي تهتم سكان المحافظة ، ومنها ما يتعلق بصيانة النظام والأمن العام ^(٢) .

أما في العراق فقد نص قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ (الملغى) في المادة (السابعة عشرة) على إن من أهداف المحافظ هو استتباب الأمن والنظام في المحافظة ، وإن هذه الاختصاصات تتطلب إعطائه سلطة إصدار أنظمة الضبط الإداري حتى يتمكن من ممارسة اختصاصه الموكل اليه ، وكذلك يكون المحافظ مسؤولاً عن تنفيذ القرارات الصادرة من المجلس الذي يرأسه .

أما قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) ، فإنه نص على أن المحافظ هو أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة ، كما له سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، وعلى جميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام ^(٣) ، أن اعتبار المحافظ أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة يعطيه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء فيما يتعلق بمسائل تنفيذ القوانين في حدود المحافظة ، ومن ذلك إصدار أنظمة الضبط الإداري في حدود المحافظة .

(١) ينظر نص المادة (١٦٤) من الدستور .

(٢) ينظر د. شمس مرغني علي ، نظام اللامركزية الإقليمية في جمهورية مصر العربية ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة الثامنة عشرة ، العدد الاول ، ١٩٧٦ ، ص ١١٠ .

(٣) ينظر نص المادتين (٢٤ ، ٣١ - عاشر) من القانون .

أما مجلس المحافظة فقد نص القانون النافذ في المادة (٧- عاشرأ) على صلاحيته في المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المعدة من قبل السلطات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية . وهذا الاختصاص يحقق احد أهداف الضبط الإداري العام وهو الأمن العام ^(١) ، الذي يتطلب في الكثير من الأحيان إصدار أنظمة الضبط الإداري لتحقيقه . وقد منح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ مجلس المحافظة إصدار الأنظمة والتعليمات ، لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ^(٢) ، وقد اصدر مجلس محافظة كربلاء المقدسة استناداً إلى هذه المادة ، التعليمات الخاصة بإذابة مادة القير رقم (١) لسنة ٢٠١١ والتي جاء في الأسباب الموجبة لإصدارها : (من أجل تنظيم موضوع إذابة القير ولعدم وجود نص قانوني ينص على المحددات البيئية العراقية للملوثات الغازية ٠٠٠ صدرت هذه التعليمات) ^(٣) .

أما الأنظمة والتعليمات التي تصدر عن مجلس الوزراء وفقاً للدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ - الذي نص على أن يمارس مجلس الوزراء اختصاص إصدار الأنظمة والتعليمات ^(٤) - ، فإنها لا تمنع الإدارة المحلية من ممارسة اختصاص إصدار أنظمة الضبط الإداري البيئي المحلية ؛ لأن التعارض يحصل في حالة كون الأنظمة تصدر لتنفيذ القوانين وهذه هي التي يجب أن تصدر من مجلس الوزراء فقط ، أما أنظمة الضبط الإداري فلا تعارض فيما بين الضبط القومي الذي يصدر من مجلس الوزراء ، والضبط المحلي الذي يصدر من الإدارة المحلية ، كما إن المحافظ والذي يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة يمارس اختصاصاته بتنفيذ القرارات الصادرة من مجلس المحافظة ^(٥) ، أما مجلس الوزراء فليس له سلطة رقابية على المحافظ .

ثانياً : القرارات الإدارية الضبطية المحلية .

يقصد بالقرارات الإدارية الضبطية هي : القرارات الفردية الصادرة من سلطات الضبط الإداري لتطبيقها على شخص معين ، أو أشخاص معينين بذواتهم ، بهدف المحافظة على النظام

(١) ينظر نوري هادي وحيد السلطاني ، التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في العراق دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٨ .

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

(٣) قرار منشور في جريدة التشريعات الكربلائية تصدر عن مجلس محافظة كربلاء المقدسة ، العدد الثالث ، ٢٠١١ ، ص ٣ .

(٤) ينظر نص المادة (٨٠ - ثالثاً) من الدستور .

(٥) ينظر نص المادة (١٢٢ - ثالثاً) من الدستور نفسه .

العام ^(١) ، أما في مجال الضبط الإداري البيئي فإن هذه القرارات تهدف إلى حماية البيئة من خلال المحافظة على النظام البيئي .

وتصدر قرارات الضبط الفردية مستندة إلى قواعد تنظيمية عامة - سواء كانت قوانين أو تعليمات - وهذه القواعد التنظيمية هي التي تتيح لسلطات الضبط الإداري إصدار قرارات الضبط الفردية ، لذلك تكون القرارات الفردية مطابقة للقاعدة التنظيمية العامة التي تستند إليها ومحكومة بها ^(٢) .

أما إذا كانت هذه القرارات غير مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة فيجب أن تتوفر عدة شروط منها : إن يكون القرار الفردي قد تطلبه موقف واقعي خاص يفرض اتخاذ قرار خاص ، وألا يكون المشرع قد استبعد إمكانية اتخاذ قرار فردي مستقل ، متطلباً على النقيض من ذلك أنظمة مسبقة ، وأن يكون القرار الفردي يهدف إلى تحقيق النظام العام ^(٣) .

إن قرارات الضبط الفردية لها دور كبير في تحقيق الحماية للبيئة من خلال تضمن هذه القرارات للأوامر والنواهي الإدارية على المخالفين للقوانين والأنظمة المجرمة للأفعال التي تخل بالبيئة ؛ لأن عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة عند مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بحماية البيئة سيجعل من هذه القوانين معطلة وغير قادرة على توفير الحماية الكافية للبيئة . ولكن السلطة الممنوحة للهيئات المحلية في إصدار قرارات الضبط الإداري غير مطلقة ، بل يجب توافر مجموعة من الشروط لكي تستطيع سلطات الضبط البيئي إصدار قراراتها الفردية ومن هذه الشروط هو : وجوب صدور قرار الضبط الفردي في نطاق من الشرعية القانونية بمعنى أن يكون قد صدر بحدود القانون أو الأنظمة المنظمة لاختصاص هيئات الضبط الإداري البيئي . كذلك يجب أن يكون موضوع قرار الضبط الفردي محدداً ، ويتحقق ذلك بتوافر أوضاع واقعية أو صفة واقعية تستلزم إصداره . وإلا عد القرار معيباً ^(٤) ، ويجب أن يكون للقرار الفردي موضوع ومجال نشاط محدد ينطلق في حدوده الغرض الذي يهدف إلى تحقيقه ، وهو المحافظة

(١) ينظر د. عدنان الزنكة ، المصدر السابق ، ص ١٣٩ .

(٢) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خلفية ، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧٩ .

(٣) ينظر د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المصدر السابق ، ص ٢٤٢ .

(٤) ينظر المصدر نفسه ، ص ٢٤٥ وما بعدها .

على النظام العام البيئي ، وأن يكون القرار الفردي لازماً للحفاظ على النظام البيئي ، وأن يتناسب مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالنظام العام البيئي ^(١) .

وكذلك تحاط قرارات الضبط الإداري الفردية بضمانات عامة لصالح الأفراد والمجتمع ، نظراً لما تحمله هذه القرارات من نتائج خطيرة تهدد حريات الأفراد ، ومن هذه الضمانات هي : أن تكون أوامر السلطات الإدارية مكتوبة متضمنة مكان وتاريخ ورقم صدور القرار وذكر الأسانيد التي يقوم عليه مع جواز تسييبه والتوقيع عليه من الجهة المختصة بإصداره ، على أن يجري إعلام ذوي الشأن بطرق قانونية ^(٢) .

ويثور سؤال في هذا المجال هل تملك هيئات الإدارة المحلية سلطة إصدار القرارات الإدارية الفردية في مجال حماية البيئة ؟ ، للإجابة على ذلك يلاحظ أن الهيئات المحلية في فرنسا قد أعطيت مسؤولية الحفاظ على النظام العام المحلي ، إذ يمارس مفوضو الجمهورية في فرنسا سلطات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام داخل حدود المحافظة ، وموظفو الضبط الإداري الذين يعملون في نطاق المحافظة يوضعون تحت سلطته ، وهو يمارس سلطات الضبط الإداري من خلالهم . ويمارس العمدة سلطة الضبط الإداري المحلي على مستوى البلديات ^(٣) ، وإن هذه السلطات الموكلة إلى الإدارة المحلية في فرنسا تمنحها سلطة إصدار القرارات الإدارية الفردية ؛ كي تتمكن من ممارسة دورها في المحافظة على النظام العام ، الذي يتضمن المحافظة على البيئة المحلية من التلوث ، ومنع كل النشاطات التي تهدد النظام العام البيئي .

أما في مصر فيعد المحافظ مسؤولاً عن النظام العام في المحافظة التي يرأسها استناداً لأحكام المادة (٢٦) من قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ (المعدل) ، كما أن المادة (٧) من القانون نفسه قد أعطت للوحدات المحلية مهمة تنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة ، وهذه المهمات تدعو إلى إعطاء الإدارة المحلية سلطة إصدار القرارات الإدارية الفردية بغية إنجاح عملها في تنفيذ القوانين ، ومنها القوانين المتعلقة بحماية البيئة .

أما التشريعات العراقية فإنها أعطت صلاحية ممارسة النشاط الضبطي الإداري للهيئات المحلية ، إذ نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ على اختصاص المحافظ بإصدار الأوامر إلى الشرطة بأجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، وله سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات

(١) ينظر د. حسام مرسي ، المصدر السابق ، ص ٤١٠ .

(٢) ينظر د. عدنان الزنكة ، المصدر السابق ، ص ١٤٧ .

(٣) ينظر د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، المصدر السابق ، ص ٦٥ وما بعدها .

الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة^(١) ، ولاشك أن من ضمن هذه الأجهزة الأمنية هي الشرطة البيئية المختصة بواجب حماية البيئة من النشاطات الضارة بها .

ويختص القائم مقام بإصدار الأوامر إلى الشرطة للتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء ، وهو المسؤول عن حفظ الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين^(٢) ، التي من ضمنها حق المواطنين في العيش في ظروف بيئية سليمة ، وهذا ما نص عليه الدستور العراقي النافذ في المادة (٣٣- أولاً) ٠ أما مدير الناحية فإنه يمتلك اختصاصات القائم مقام في هذا المجال على أن يمارسها في حدود الناحية .

ثالثاً : التنفيذ الجبري ٠

يعرف التنفيذ الجبري بأنه : حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية ، دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء^(٣) . أو هي وسيلة لازمة تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى ، تجد تبريرها الشرعي في ضرورة إطاعة الأفراد للقانون ، فوفقاً لهذه الوسيلة يكون لهيآت الضبط الإداري أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء ، لمنع الإخلال بالنظام العام بعناصره المعروفة ، أو لإعادة النظام إلى ما كان عليه ، وذلك دون أن تضطر إلى الحصول على إذن سابق من القضاء ، فإذا كانت القاعدة العامة تقتضي تدخل القضاء مقدماً لإمكان استعمال القوة المادية ، ذلك أن الفرد الذي يخالف قرارات الضبط الإداري يرتكب مخالفة تستلزم تدخل القضاء بشأنها حتى يوقع عليه الجزاء ، ويأمر بإعادة النظام ، وحينئذ يجوز استعمال القوة المادية ، ولكن استعمالها في هذه الحالة يكون تنفيذاً لحكم القضاء . أما استعمال القوة المادية لتنفيذ قرارات الضبط بصورة جبرية فمقتضاه الاستغناء عن التدخل السابق للقضاء ، إذ إن هيئة الضبط تلجأ إلى استخدام القوة المادية مباشرة ، لا تنفيذاً لحكم قضائي^(٤) .

وتعد وسيلة التنفيذ الجبري من أكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً ؛ لانطوائها على استخدام القوة الجبرية التي تشكل خطراً على حقوق وحريات الأفراد^(٥) . إن التنفيذ الجبري تبرره

(١) ينظر نص المادة (٣١- تاسعاً ، عاشراً) من القانون .

(٢) ينظر نص المادة (٤١) من القانون نفسه .

(٣) ينظر د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، طه ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٥٧٣ .

(٤) ينظر د. عادل السعيد محمد ابو الخير ، المصدر السابق ، ص ٢٦٢ .

(٥) ينظر د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، المصدر السابق ، ص ١٦٣ .

اعتبارات عملية مفادها ، أن المحافظة على النظام العام أو إعادته تتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات سريعة لا تتناسب مع بطء الإجراءات القضائية لتنفيذ قرارات الضبط الإداري .

إن اعتبارات المحافظة على النظام العام لا تبرر دائماً لسلطات الضبط الإداري ممارسة التنفيذ الجبري لقراراتها ، بل يتطلب توافر عدة شروط لممارسة هذا الاختصاص ، ومن هذه الشروط هي : وجود نص صريح في القوانين والأنظمة يجيز لهيأت الضبط الإداري استعمال حق التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري . ومن هذه النصوص ما أشار إليه القانون الصادر عام ٢٠٠٠ في فرنسا بشأن المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ، والذي خول سلطات الضبط الإداري في المادة (٥١٤) أن تفرض الغرامات على المنشآت التي تخالف الاشتراطات والمعايير الواجب إتباعها بشأن البيئة ^(١) ، أما إذا امتنعت هذه المنشآت عن تنفيذ قرارات الضبط الإداري البيئي فإنها تلجأ إلى استخدام القوة الجبرية في تنفيذ هذه القرارات على المنشآت المخالفة لإحكام القانون .

وأعطى القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ الخاص بحماية نهر النيل في مصر للسلطات الإدارية صلاحية أخذ العينات ، والتأكد منها ، وإخطار صاحب العلاقة بنتائج التحليل ، فإذا كانت المخلفات خطيرة وجب على المتسبب التوقف عن القائها وإزالة مسببات الضرر فوراً ، وإلا قامت السلطات الإدارية بذلك على نفقته وسحب الترخيص منه ، أما إذا كانت المخلفات لا تمثل خطورة ، فيخطر صاحب العلاقة بضرورة ترتيب الوضع خلال ثلاثة شهور بما يوافق القانون ، وإلا قامت سلطات الضبط الإداري البيئي بذلك على نفقته وسحب الترخيص منه ^(٢) .

وأشارت قوانين حماية البيئة النافذة في العراق إلى حق سلطات الضبط الإداري في استخدام القوة الجبرية في تنفيذ قراراتها المتعلقة بحماية البيئة ، فقد نصت المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على سلطة الإدارة المختصة في أن تفرض الجزاءات الإدارية على المخالفين لإحكام هذا القانون . وكذلك نص قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ ، على هذه السلطات وإمكانية استخدامها من قبل سلطات الضبط الإداري البيئي المختصة ، لتنفيذ القرارات الصادرة في شأن فرض جزاءات إدارية على المخالفين لأحكام هذا القانون ^(٣) .

(١) نقلاً عن د . إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٣٤٠ .

(٢) ينظر د . سه نكه ر داود محمد ، المصدر السابق ، ص ٢٦١ .

(٣) ينظر نص المادة (٤١) من القانون .

ومن الشروط التي يجب توافرها لممارسة هيآت الضبط الإداري سلطة التنفيذ الجبري هو عدم وجود جزاء لمن يخالف القوانين والأنظمة ، فإذا امتنع الأفراد عن تنفيذ قانون أو لائحة ، ولم ينص فيهما على جزاء هذه المخالفة ، ففي هذه الحالة تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استخدام سلطاتها في تنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد^(١) ، إذ نجد أن المشرع الفرنسي قد نص في المادة (١٦) من القانون الصادر بشأن المنشآت النووية رقم (١٢٧٨) لسنة ١٩٩٣ على إيقاف استخدام المنشآت التي يتسبب نشاطها في خطر نتيجة لاستخدامها مواد لها نشاط إشعاعي ، وفي حالة امتناع هذه المنشآت عن التوقف عن النشاط فإن لسلطات الضبط الإداري استخدام التنفيذ الجبري ، لإكراه المتسبب في الخطر على تنفيذ هذه القرارات^(٢) .

إن المادة (١٨) من التعليمات التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) نصت على اختصاص الجهات الإدارية - في حالة مخالفة أصحاب المنشآت لأصول الصناعة ، وعدم التزامهم خلال مدة ستين يوماً رغم إخطارهم بالمخالفة - باتخاذ إجراءات الغلق الإداري للمنشأة ، ووقف النشاط المخالف والمطالبة القضائية بالتعويضات المناسبة لمعالجة الأضرار الناشئة عن المخالفة .

وفي العراق نص قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ على إعطاء هيآت الضبط الإداري سلطة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإزالة الضرر ، وتحميل المتسبب جميع ما تكبدته الإدارة لهذا الغرض مضافاً إليه النفقات الإدارية ، وذلك كله بعد إهمال أو امتناع مسبب الضرر البيئي عن التعويض ، وإزالة الضرر وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل حدوث الضرر .

أما بالنسبة لسلطات الإدارة المحلية في استخدام هذه الوسيلة لتحقيق المحافظة على النظام العام البيئي ، فإننا نجد في فرنسا أن المحافظ في المحافظة ، والعمدة في حدود البلدية ، يتوليان مهمة الحفاظ على الأمن والنظام العام^(٣) ، وإن هذه المهمة لا تتحقق إلا بامتلاك هذه الهيآت للوسائل الكافية في سبيل تحقيق هذه الأهداف ، ومنها تنفيذ القرارات الضبطية بصورة جبرية في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذها .

(١) ينظر د. حسام مرسي ، المصدر السابق ، ص ٤١٨ .

(٢) ينظر د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٣٤٨ .

(٣) ينظر د. عدنان الزنكه ، المصدر السابق ، ص ١١٧ .

أما في مصر فالمحافظ يشرف على تنفيذ القوانين في المحافظة فيما يتعلق بالشؤون الزراعية وشؤون الري ويكون المحافظ مسؤولاً عن الأمن في المحافظة^(١) ، ولكن ذلك لا يبرر له استخدام سلطة التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري في حالة امتناع الأفراد عن التنفيذ ؛ وذلك لوجود نصوص جزائية تعاقب المخالفين للأنظمة والتعليمات ، ويستطيع المحافظ أن يلجأ إلى المحاكم في حالة إمتناع الأفراد عن تنفيذ أو مخالفة أنظمة الضبط الإداري .

أما في العراق فإن المحافظ يمارس اختصاص تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة ، وللمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام في المحافظة^(٢) ، ومن هذه الأجهزة هي الشرطة البيئية التي تمارس اختصاص الضبط الإداري البيئي ، والتي أنشئت بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩^(٣) ، وعن طريق الشرطة البيئية يمارس المحافظ اختصاصاته الضبطية في حدود المحافظة ، وكذلك بالنسبة للقائم مقام في حدود القضاء ، ومدير الناحية في حدود الناحية^(٤) ، فلهم سلطة مباشرة على هذه الأجهزة الأمنية التي تختص بمهمة الضبط الإداري في مجال حماية البيئة .

ويلاحظ أن قانون حماية الحيوانات البرية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ قد منح القائم مقام ومدير الناحية سلطة قاضي جنح^(٥) ، لفرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وإن هذه السلطات تتيح للقائم مقام ومدير الناحية سلطة التنفيذ الجبري للقرارات الادارية ؛ لأن من يملك سلطة إصدار الأحكام القضائية فإنه من باب اولى أن يملك سلطة التنفيذ الجبري للقرارات التي يتمتع عن تنفيذها الأشخاص المخاطبون بها ، لأن الغاية من منع سلطات الضبط الإداري من

(١) ينظر نصوص المواد (١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ٢٦) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ (المعدل) .

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

(٣) ينظر نص المادة (٢٥) من القانون .

(٤) ينظر نص المادتين (٤١ ، ٤٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ .

(٥) إن اعطاء القائم مقام ومدير الناحية سلطة قاضي جنح في فرض العقوبات المنصوص عليها في قانون حماية الحيوانات البرية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ ، يعد مخالفاً لأحكام الدستور العراقي النافذ الذي نص في المادة (٤٧) على مبدأ الفصل بين السلطات ، ولكون القائم مقام ومدير الناحية يعدان جزءاً من السلطة التنفيذية ، وأن سلطة قاضي الجنح من الاختصاصات القضائية ؛ لذلك فلا يمكن لهما أن يمارسا هذا الاختصاص القضائي باعتباره مخالفاً لأحكام الدستور .

ممارسة التنفيذ الجبري لقراراتها هو منعها من التعسف في استعمال السلطة ، وخشية من الاعتداء على الحقوق وحريات الأفراد ، فإذا منحت سلطات الضبط الإداري اختصاصات قضائية ، فإن هذا المنع يصبح غير ذي فائدة من الناحية العملية ؛ لمكنة سلطات الضبط الإداري من ممارسة اختصاصاتها القضائية في تنفيذ هذه القرارات .

الفرع الثاني

التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي المحلي

لقد نصت القوانين البيئية على مجموعة من التقنيات التي تساعد على حماية البيئة في حال استخدامها من قبل سلطات الدولة ، لذلك يكون الحديث عن هذه التقنيات ، لمعرفة مدى قدرة الإدارة على استعمالها في سبيل حماية البيئة المحلية ، وفي ضوء ذلك ستكون لهذا الفرع عدة فقرات وكالاتي :

أولاً : الحظر

يقصد بالحظر : النهي عن الإتيان بإجراء معين أو ممارسة نشاط محدد ، وبذلك يعد من الأساليب الوقائية التي تنسجم مع طبيعة الضبط الإداري البيئي . ويتخذ الحظر شكلين أحدهما حظر مطلق ، والآخر نسبي ، فالأول منع الإتيان بأفعال معينة بصفة مطلقة لا يجوز الترخيص بممارستها^(١) ، ومن الأمثلة على ذلك حظر إلقاء النفط في مياه الأنهار ، أو البحار ، أو في المياه الإقليمية^(٢) ، وكذلك حظر استيراد النفايات الخطرة كالمخلفات الذرية والكيميائية إلى داخل البلاد^(٣) . أما الحظر النسبي فيعني : منع القيام بأعمال معينة مضرّة بالبيئة إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة ، وفقاً للشروط والضوابط التي تحددها القوانين والتعليمات البيئية^(٤) ، ومن الأمثلة على ذلك حظر رش أو استخدام مبيدات الآفات أو أي

(١) ينظر د. محمد عبد الله محمد ، القانون الإداري وحماية الصحة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٠١ .

(٢) ينظر نص المادة (١٤ - خامساً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .

(٣) ينظر نص المادة (٣٢) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) .

(٤) ينظر د. عبد الفضيل محمد احمد ، المسؤولية المدنية والجناحية عن التلوث البيئي ، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية يصدرها اساتذة كلية الحقوق - جامعة المنصورة ، العدد ٣٦ ، ٢٠٠٤ ، ص ٧ .

مركبات كيميائية إلا بعد مراعاة الشروط والضوابط التي تحددها القوانين والتعليمات البيئية^(١) ، كذلك صرف المخلفات الصناعية أو الزراعية أو المنزلية أو الخدمية السائلة منها أو الصلبة أو الغازية إلى المصادر المائية إلا بعد إجراء المعالجات اللازمة عليها^(٢) .

ثانياً : الإلزام .

ويقصد به : فرض ضوابط وشروط على الأفراد في ممارستهم لبعض الأعمال التي قد تؤدي إلى الإضرار بالبيئة ، ومن الأمثلة على ذلك إلزام أصحاب المركبات على اختلاف أنواعها بإصلاح محركات مركباتهم حتى لا تنتسرب منها الملوثات وبما لا يتجاوز الحدود المسموح بها^(٣) ، ومن صور الإلزام ما تقضي به القوانين والقرارات في معظم دول العالم ، بإلزام ذوي المريض بمرض وبائي كالإيدز أو الكوليرا بإبلاغ السلطات المختصة ، لاتخاذ الإجراء اللازم ومحاصرة الوباء ومنع انتشاره^(٤) .

ومن تطبيقات هذه التقنيات إلزام الجهات العاملة في مجال التنقيب عن البترول أن تبادر فوراً لإزالة الآثار الناجمة عن عملياتها ، وفق الأساليب الفنية الحديثة إذا ترتب عليها حدوث تلوث وإضرار بالبيئة البحرية ، وإلزام جميع الجهات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها وخاصة عند تشغيل الآلات والمعدات وآلات التنبيه ومكبرات الصوت بعدم تجاوز الحدود المسموح بها للضوضاء^(٥) . ومن أمثلة الإلزام ما نصت عليه التعليمات الخاصة بإذابة مادة القير رقم (١) لسنة ٢٠١١ الصادرة عن مجلس محافظة كربلاء المقدسة ، إذ نصت المادة الرابعة الفقرة ثالثاً على التزام صاحب العمل باستخدام المحارق النظامية كالنفط الأبيض أو الغاز أو الديزل^(٦) ، حماية للبيئة المحلية ، ومنعاً من تلوث الهواء بسبب الحرق العشوائي .

(١) ينظر نص المادة (٣٨) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) .

(٢) ينظر نص المادة (٢٢) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) ينظر د. سه نكه ر داود محمد ، المصدر السابق ، ص ٢٢٩ .

(٤) ينظر د. عارف صالح مخلف ، المصدر السابق ، ص ٢٩٨ .

(٥) ينظر د. نواف كنعان ، دور الضبط الإداري في حماية البيئة ، المصدر السابق ، ص ٩٣ .

(٦) تعليمات منشورة في جريدة التشريعات الكربلائية تصدر عن مجلس محافظة كربلاء ، العدد ٣ ، ٢٠١١ ، ص ٤ .

ثالثاً : الترخيص .

تتخذ التقنيات القانونية للضبط الإداري ايضاً شكل الترخيص أو الإذن لممارسة نشاط معين والذي لا يمكن ممارسته إلا بعد الحصول على الترخيص من السلطات المختصة عندما تتأكد من تحقق الشروط المطلوبة في ذلك ، والأصل أن الترخيص دائم ما لم ينص القانون على توقيته . ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد استيفاء الشروط المطلوبة . ومن أنواع التراخيص هي : تراخيص الصيد ، وتراخيص إقامة المشاريع ذات المخلفات الضارة ، وتراخيص تخزين أو معالجة أو تصريف النفايات الخطرة ^(١) .

ولتراخيص إقامة المشاريع أو المحال الصناعية طبيعة عينية وليست شخصية ، مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة ؛ وذلك لأن محل الاعتبار في الترخيص هو النشاط المرخص به وشروط وظروف مزاولته بغض النظر عن صفة الشخص الذي يزاول النشاط المرخص به .

رابعاً : الإبلاغ

ومن التقنيات القانونية للضبط الإداري هو الإبلاغ ، إذ يبيح القانون للأشخاص القيام بأعمال معينة دون الحصول على تراخيص مسبقة ، ولكن يشترط على الأفراد إبلاغ السلطات المختصة قبل ممارسة أنشطتهم ، لأنها قد تؤدي إلى تلوث البيئة ، فعند الإبلاغ تتخذ السلطات الإدارية ما يلزم من الاجراءات لمنع حدوث التلوث البيئي ^(٢) ، والإبلاغ إما أن يكون سابقاً للنشاط أو لاحقاً له ، أما الإبلاغ السابق فإنه يعطي للإدارة الوقت الكافي لدراسة النشاط قبل ممارسته ، فإن وجدت إنه ليس بخطر على البيئة سكتت ، ويعد في هذه الحالة موافقة ضمنية على ممارسة النشاط ، إما إذا وجدته يشكل خطراً على البيئة ، فإن من حقها أن تمنع ممارسته ^(٣) .

(١) ينظر د . نواف كنعان ، القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص ١٤٣ .

(٢) ينظر نجيب شاكر محمود ، سلطة الادارة في حماية الاخلاق العامة وأثرها في الحريات العامة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٩٣ .

(٣) ينظر د . اسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٣٣٣ وما بعدها .

والأصل في الإبلاغ السابق أن الإدارة موافقة على النشاط حتى تظهر خلاف ذلك ، وهذا ما يميزه عن الترخيص الذي يشترط الموافقة مسبقاً حتى يصبح ممارسة النشاط مشروعاً^(١) ، أما الإبلاغ اللاحق فإنه يسمح بممارسة النشاط دون إذن سابق ، بشرط الإبلاغ عنه خلال مدة معينة من ممارسته ، مما يسمح للإدارة بمراقبة آثار هذا النشاط على البيئة^(٢) .

خامساً : تنظيم النشاط

قد تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استخدام تقنية تنظيم النشاط عن طريق وضع شروط محددة يجب توافرها لممارسة النشاط ، ومن الأمثلة على ذلك تنظيم استخدام مكبرات الصوت وجهاز التنبيه والتقليل من حدتها^(٣) .

وكذلك الاشتراطات الصحية التي تضعها أنظمة الضبط الإداري للمحال العامة كالمطاعم والصيدليات والمقاهي ، وذلك من حيث وجود فتحات التهوية أو الاهتمام بالنظافة والاستعداد لمقاومة الحريق^(٤) ، أو شرط المسافة الذي يجب أن يفصل بين إقامة المنشآت الانتاجية والصناعية ، والمناطق السكنية والطرق ، ومن ذلك ما نصت عليه تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١ في المادة (٣- أ) على أن تقام المشاريع صنف (أ) بمسافة لا تقل عن ثلاثة كيلو مترات خارج حدود البلدية وعن التجمعات السكانية ، وبمسافة لا تقل عن كيلو متر واحد عن محرمات الطرق العامة . ويشترط في تنظيم النشاط الفردي ألا يصل إلى درجة الحظر متى كان النشاط مشروعاً ، ولذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطوياً على أقل القيود إعاقة للحرية ، لأن الحرية هي الأصل ، ولكن يوجد تنظيم لها ، ويشترط به أن يكون مطابقاً لغرض النظام العام وضرورات حفظه^(٥) .

(١) ينظر د. موسى مصطفى شحاده ، الوقاية من المخاطر البيئية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدر عن كلية الحقوق - جامعة البحرين ، المجلد الخامس ، العدد الإضافي ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٦٧ .

(٢) ينظر د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية ، الأمن البيئي ، دار الجامعة الجديدة ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٥٨ .

(٣) ينظر د. محمد قدرى حسن ، المصدر السابق ، ص ٣٧٠ .

(٤) ينظر د. حسام مرسى ، المصدر السابق ، ص ٤٠٥ .

(٥) ينظر د. عادل السعيد محمد ابو الخير ، المصدر السابق ، ص ٢٢٢ .

سادساً : الترغيب

ومن التقنيات القانونية التي نصت عليها القوانين البيئية هي الترغيب ، وذلك من خلال تحفيز اصحاب المشاريع الصناعية والتجارية والزراعية والخدمية على اعادة استخدام واستغلال المواد والعناصر التي يؤدي وجودها وتراكمها بكميات وتراكيز معينة إلى تلويث البيئة ، كاستغلال الاراضي التي تلقى فيها النفايات لأغراض الزراعة ، أو اعادة استخدام مخلفات الصناعة الصلبة والسائلة والغازية في عملية إنتاجية والاستفادة منها اقتصادياً بدلاً من أن تبقى مصدر خطر على البيئة ، لذلك يتم ترغيب الاشخاص إلى هذا النوع من النشاط ^(١) ، أو يتم تشجيع المواطنين على زراعة الاشجار دائمة الخضرة ، لتخفيف الآثار السلبية الناتجة عن حالات الحرق العشوائي ^(٢) .

واخيراً نتساءل عن سلطة الإدارة المحلية في استخدام التقنيات القانونية المحلية لحماية البيئة ؟ للإجابة على ذلك يلاحظ إن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المعدل) خول رئيس الوزراء سلطة الاشراف على اعمال الضبط الإداري وذلك في المادتين (٢١ ، ٣٧) ، وقد منح رئيس الوزراء استناداً لهاتين المادتين سلطة إصدار الأنظمة اللازمة لحماية النظام العام ويعاونه في ذلك محافظو الاقاليم .

كما يحق لكل من المحافظين ، والعمد ممارسة اختصاصاتهم في اصدار أنظمة الضبط الإداري اللازمة للمحافظة على النظام العام ، وذلك كل في نطاق اختصاصه المكاني ^(٣) ، وإن هذه السلطات الممنوحة للإدارة المحلية تمكنها من استخدام التقنيات القانونية اللازمة للمحافظة على النظام العام البيئي .

أما مصر فإن دستور عام ٢٠١٢ نص على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدار أنظمة الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء وذلك في المادة (١٦٤) ، أما الإدارة المحلية فلم ينص الدستور على اعطائها مثل هذا الاختصاص ، ولكن هذا لا يعني إنها لا تستطيع أن تمارس هذا الاختصاص ، وإنه مقتصر على السلطات المركزية ، بل إن الإدارة المحلية من الممكن أن تعطى هذا الاختصاص في حدود الوحدات الإدارية المحلية ، كما هو الحال بالنسبة للدستور ذاته

(١) ينظر د. عارف صالح مخلف ، المصدر السابق ، ص ٣٠٦ .

(٢) ينظر نص المادة (٥- ثالثاً) من التعليمات الخاصة بإذابة مادة القير رقم (١) لسنة ٢٠١١ الصادرة عن مجلس محافظة كربلاء المقدسة ، المصدر السابق ، ص ٤ .

(٣) ينظر د. عدنان الزنكة ، المصدر السابق ، ص ١١٧ .

الذي نص في المادة (١٦٣) على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإنشاء المرافق والمصالح العامة ، بينما نجد أن المادة (١٨٩) من الدستور نفسه قد نصت على اختصاص المجلس المحلي بإنشاء المرافق المحلية في حدود الوحدة الإدارية التي يمثلها .

أما في العراق فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل) ، نص على أن المحافظ هو أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة ، وله سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية ، وعلى جميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ النظام^(١) . إن اعتبار المحافظ أعلى سلطة تنفيذية في المحافظة يعطيه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء فيما يتعلق بمسائل تنفيذ القوانين - التي لا تتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية - ولكن في حدود المحافظة ، ومن هذه الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الوزراء والتي لا تتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية هو استخدام التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي .

أما مجلس المحافظة فقد نص قانون المحافظات النافذ في المادة (٧- ثالثاً) على صلاحيته في إصدار الأنظمة والتعليمات ، لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية . إن هذه المادة تمكن مجلس المحافظة من استخدام التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي ؛ لأن حماية البيئة تعد من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات وذلك وفقاً للمادة (١١٤- ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ الذي جعل اختصاص رسم السياسة البيئية - لضمان حماية البيئة من التلوث - من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فضلاً عن الاقاليم .

(١) ينظر نص المادتين (٢٤، ٣١- عاشر) من القانون .

الفرع الثالث

الجزاءات الإدارية البيئية المحلية

يقصد بالجزاءات الإدارية في هذا المقام الجزاءات التي توقعها السلطات الإدارية المحلية على الأشخاص الطبيعية والمعنوية كافة ، في حالة ارتكاب احدى الافعال المضرة بالبيئة التي تحظرها التشريعات البيئية ، إن هذه الجزاءات تنطوي على معنى العقاب ، وكذلك تتضمن وقف مصدر التهديد ، بحيث يمنع من الإضرار بالغير ، لذلك فهو جزاء يهدف إلى إزالة اسباب التهديد التي يخشى على النظام العام البيئي منها ^(١) .

وتتخذ هذه الجزاءات صورتين بالنظر إلى مضمونها وهي الجزاءات الإدارية المالية ، والجزاءات الإدارية غير المالية ، لذلك سيتم دراسة هذا الفرع في فقرتين كما يأتي .

أولاً : الجزاءات الإدارية المالية :

إن من انواع الجزاءات الإدارية المالية هي : الغرامة الإدارية ، والمصادرة الإدارية ، وللتعريف بكل واحدة منها ، ومدى صلاحية الإدارة المحلية في فرضهما يجب تقسيم هذه الفقرة كالآتي .

١ - الغرامة الادارية : تعرف الغرامة الإدارية بأنها : مبلغ من النقود تفرضه السلطات الإدارية على كل شخص يتسبب في تلويث البيئة ، وذلك تنفيذاً لنص قانوني يبيح لها فرض الغرامة تلك ، وتعد من اكثر الجزاءات الإدارية اعتماداً ؛ لسهولة تحصيلها ، وفي الوقت ذاته تحقق الهدف من فرضها وهو منع الإضرار بالبيئة . وقد أعطيت لسلطات الضبط الإداري في فرنسا صلاحية فرض غرامات مالية على مستغل المنشآت الخاصة بتخزين النفايات في حالة عدم تقديمه الضمانات المالية اللازمة لعدم الإضرار بالبيئة^(٢) .

(١) ينظر د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت ، السنة الثامنة عشرة ، العدد الأول ، ١٩٩٤ ، ص ٣٠٦ .

(٢) ينظر حميدان محمد ، الحماية الإدارية لبيئة العمل من التلوث بالإشعاعات المؤينة في التشريع الجزائري ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدرها كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية ، العدد الاول ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩٨ .

وقد نص القانون الخاص بشأن التخلص من النفايات في فرنسا - وهو قانون (١٥) تموز لسنة ١٩٧٥ - على فرض الغرامة التي لا تقل عن مائة وعشرين ألف فرنك على كل من يتخلص من النفايات بطريقة مخالفة للقانون وذلك في المادة (٢٤) ^(١).

أما في مصر فقد نصت القوانين البيئية على سلطة الضبط الإداري في فرض غرامة إدارية ، ومن أمثلتها ما جاءت بصورة صريحة في قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ والمعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ في المادة التاسعة التي نصت في فقرتها الأخيرة على إنه (٠٠٠) يجوز التصالح في المخالفات التي تقع لعدم الالتزام بأحكام المادتين (١ ، ٤) من هذا القانون ، مقابل أداء مبلغ خمسة جنيهاً بالنسبة للمارة ، وعشرة جنيهاً بالنسبة لغيرهم من المخالفين ، وذلك خلال اسبوع من ضبط المخالفة ، وتنقضي الدعوى الجزائية بناء على هذا التصالح) .

أما قانون حماية البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) فإنه جعل فرض الغرامة من سلطة المحاكم الجزائية ، ولم يعطها لسلطات الضبط الإداري ^(٢) ، ويستثنى من ذلك ما نصت عليه المادة (٦١) من التعليمات التنفيذية لهذا القانون والتي أجازت لسلطات الضبط الإداري البيئي المختصة بحماية البيئة تحصيل مبالغ فورية بصفة مؤقتة تحت حساب تنفيذ عقوبة الغرامة والتعويض التي يقضى بهما في الحدود المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون حماية البيئة النافذ .

إن عدم اعطاء سلطات الضبط الإداري البيئي فرض الغرامة البيئية سيقول من دورها في حماية البيئة ، ويؤدي إلى إرهاب المحاكم بكثرة الدعاوى الناشئة عن المخالفات البيئية ، والتي تكون عقوبتها بسيطة في الغالب ، وإن أكثر الآثار المترتبة على المخالفات البيئية هي آثار قابلة للزوال وضياح معالمها ، لذلك يفضل إعطاء سلطات الضبط الإداري البيئي مكنة فرض الجزاءات البيئية ومنها الغرامة الإدارية .

وفي العراق نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ على سلطة الضبط الإداري البيئي في فرض الغرامات الإدارية في حالة مخالفة أحكام هذا القانون أو الأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه ^(٣) ، وكذلك قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم

(١) أشار إليه حسن صالح السنوسي ، الحماية الجنائية لحق الإنسان في الصحة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة المنصورة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣٢ .

(٢) راجع مواد الباب الرابع من القانون .

(٣) ينظر نص المادة (٣٣- ثانياً) من القانون .

كوردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ نص على فرض الغرامات الإدارية من قبل سلطات الضبط الإداري البيئي ، في حالة مخالفة أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب^(١) .

٢- المصادرة الإدارية : وهي الشكل الآخر للجزاءات المالية التي اجاز القضاء الإداري الفرنسي فرضها من قبل سلطات الضبط الإداري البيئي ، كما في حالة مصادرة المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع ، أو مصادرة المواد الضارة التي تسبب تلوث البيئة كالمواد المشعة وغيرها^(٢) ، وكذلك منحت سلطات الضبط الإداري البيئي في مصر سلطة فرض جزاء المصادرة الإدارية للمواد التي تسبب ضرراً للبيئة^٠ ومن ذلك ما نصت عليه المادة (٦٤) من قانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٥ والمعدل بالقانون رقم (٢٥٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن مزاولة مهنة الصيدلة والتي تعطي لسلطات الضبط الإداري البيئي صلاحية مصادرة الأدوية التي تسبب ضرراً للصحة العامة^(٣) .

وفي العراق أجاز قانون الصحة العامة العراقي مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في السوق المحلية ، وتكون هذه المصادرة من قبل سلطات الضبط الإداري البيئي من أجل تحقيق الصحة العامة البيئية^(٤) ، وعلى الرغم من امتلاك سلطات الضبط الإداري صلاحية المصادرة الإدارية إلا إنها تعد من الجزاءات الإدارية التي تعتمد بصورة نادرة في مجال حماية البيئة ، وغالباً ما تسند هذه المهمة إلى السلطات القضائية التي تمارس اختصاص مصادرة المواد التي تسبب تلوث البيئة ؛ لوجود نصوص دستورية تمنع من المصادرة الإدارية كما هو الحال في فرنسا ومصر .

ثانياً : الجزاءات الإدارية غير المالية :

إن الجزاءات الإدارية غير المالية لا تعني إنها لا تؤثر على الذمة المالية للمخالف ، وإنما تأثيرها على الذمة المالية تكون بطريقة غير مباشرة ، ومن أنواع الجزاءات الإدارية غير المالية التي نصت عليها التشريعات البيئية هي : غلق المنشأة أو وقف نشاطها ، وسحب أو إلغاء التراخيص .

(١) ينظر نص المادة (٤٢- ثانياً) من القانون ٠

(٢) ينظر د. محمد حسن الكندري ، المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٢١٩ .

(٣) نقلاً عن د. إسماعيل نجم الدين زنكنه ، المصدر السابق ، ص ٣٤٥ .

(٤) ينظر نص المادة (٩٦) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ (المعدل) .

١- غلق المنشأة أو وقف نشاطها : لقد حرصت التشريعات البيئية على منح سلطات الضبط الإداري البيئي صلاحية وقف العمل أو غلق المنشأة ؛ لأن هذا الجزاء له فعالية كبيرة في منع الأنشطة الخطرة على البيئة وعلى صحة وسلامة الإنسان ، والتي تحتاج إلى إجراء عاجل وسريع ، لمنع النشاطات المخلة بالنظام العام البيئي ، والتي تتطلب أبسط واسرع الإجراءات في مواجهة هذه النشاطات ، لذلك نجد أن المشرع الفرنسي ينص في المادة (١٦) من قانون (١٢٧٨) لسنة ١٩٦٣ - الصادر بشأن المنشآت النووية - على سلطة هيأت الضبط في وقف النشاط في المنشآت حتى تتخذ الإجراءات اللازمة لإزالة مصدر الخطورة ^(١) .

إن المشرع المصري ذهب إلى ذات الاتجاه الذي ذهب إليه المشرع الفرنسي ، إذ أعطت المادة (١٢) من القانون رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ - في شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة - ، لهيأت الضبط الإداري سلطة إيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لنشاط هذا المحل ^(٢) .

وفي العراق نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على جزاء إيقاف العمل أو الغلق الإداري في حالة وجود نشاط ملوث للبيئة ^(٣) ، واعطيت سلطات الضبط الإداري صلاحية غلق المنشأة أو إيقاف العمل في قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق وذلك في المادة (٤١) .

٢- سحب أو إلغاء الترخيص : ويحصل ذلك في حالة إخلال المرخص له بالضوابط والشروط الخاصة بممارسة النشاط المخول به • ولعل إلغاء الترخيص من أشد واقسى الجزاءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري البيئي ، بحق المخالفين للقوانين والأنظمة البيئية ؛ لأنها لا تبيح لصاحب النشاط مزاولة نشاطه إلا بعد الحصول على الترخيص مرة أخرى بممارسة النشاط ^(٤) .

(١) نقلاً عن د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة ٠٠٠ ، المصدر السابق ، ص ١٧٤ .

(٢) ينظر د. محمد ماهر ابو العينين ، التراخيص الإدارية ، الكتاب الأول ، ط ١ ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٦ ، ص ٩٨٦ .

(٣) ينظر نص المادة (٣٣- أولاً) من القانون •

(٤) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، بلا مكان طبع ، بلا سنة ، طبع ، ص ١٤ وما بعدها .

وقد اعتمد قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ (المعدل) هذا الجزاء في المادة (٧١) ، إذ أجازت للجهات الإدارية المختصة سحب الترخيص الصادر للمنشأة ، في حالة وجود مخالفة تتجاوز الحدود المسموح بها .

أما في العراق فلم يتضمن قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ هذا الجزاء ، على الرغم من أهميته في توفير الحماية الكافية للبيئة ؛ لذلك يجدر بالمشروع العراقي إضافة هذا الجزاء ، وإعطاء سلطات الضبط الإداري البيئي صلاحية إيقاعه على المخالفين للقوانين البيئية النافذة .

أما قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق فقد تضمن هذا الجزاء في المادة (٤١) ، إذ أعطت لسلطات الضبط الإداري حق سحب التراخيص فضلاً عن غلق المنشأة أو إيقاف العمل .

ويثور سؤال في هذا المجال هل تملك هيئات الإدارة المحلية سلطة فرض الجزاءات الإدارية البيئية لغرض حماية البيئة ؟ للإجابة على ذلك يلاحظ أن سلطة فرض الجزاءات الإدارية البيئية في فرنسا قد أوكلت إلى السلطات الإدارية المركزية دون الإدارة المحلية التي يقتصر دورها على رفع التوصية بفرض الجزاء الإداري على المخالفين^(١) .

أما في مصر فيعد المحافظ مسؤولاً عن النظام العام في المحافظة التي يرأسها استناداً لأحكام المادة (٢٦) من القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ (المعدل) والخاص بالإدارة المحلية ، كما إن المادة (٧) من القانون نفسه قد أعطت للوحدات المحلية مهمة تنفيذ أعمال تحسين البيئة والنظافة العامة ، إلا إن القوانين لم تعطِ للإدارة المحلية سلطة فرض الجزاءات الإدارية البيئية .

أما التشريعات العراقية فإنها لم تمنح هيئات الإدارة المحلية سلطة فرض الجزاءات الإدارية البيئية ، بل قصرت هذا الدور على السلطات المركزية فقط ، ونرى ذلك جلياً في المادة (٢) - أولاً (د) من تعليمات تشكيلات ومهام مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة رقم (١) لسنة ٢٠١٢ ، إذ أعطت لمجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة مهمة التوصية بفرض العقوبات المنصوص عليها في قانون حماية وتحسين البيئة ، ولم تمنحها سلطة فرض الجزاء الإداري ، وهذا ما يقيد كثيراً من اختصاص الهيئات المحلية في ممارسة دورها في حماية البيئة . ويفضل أن تمنح الهيئات المحلية صلاحية فرض الجزاءات الإدارية البيئية ؛ لأنها الأقرب إلى المكان

(١) ينظر د. عيد محمد مناحي ، المصدر السابق ، ص ٥٧٩ .

الذي تحدث فيه المخالفة البيئية ، وهي الأعراف بما يحيط النشاطات من ظروف محلية ، لذلك تكون الجزاءات التي تفرضها مناسبة مع مقدار المخالفة البيئية ، كما أن المخالفات البيئية تحتاج إلى مواجهة بصورة سريعة ومستعجلة ، أما ترك سلطة فرض الجزاء الإداري للهيئات المركزية فإنه يقلل من الضمانات الممنوحة لحماية البيئة المحلية •