

الخاتمة

بعد أن انتهى الباحث من البحث الذي أجراه عن دور الإدارة المحلية في حماية البيئة ، فقد توصل إلى مجموعة من النتائج ، كما إنه في هذا المقام يورد التوصيات التي يراها واجب الأخذ بها وهي الآتي :

أولاً : النتائج :

١- إن مصطلح الإدارة المحلية لا يقيد المشرع في أن يتخذ نظاماً محدداً له مقوماته وأركانه التي لا يمكن أن يخالفها ؛ وذلك لأنها لم يتفق على وجودها في حالة توافر أركان محددة لنظام قانوني محلي ، فقد يوجد نظام قد تستطيع أن تطلق عليه مصطلح الإدارة المحلية إلا إنه لا يسمى بهذا الاسم ، بخلاف مصطلح اللامركزية الإقليمية الذي يتحدد بإطار محدد من حيث الاختصاصات ، والعلاقة بالسلطة المركزية ، والتي بتوافر أركان معينة يتم القول بوجود لامركزية إقليمية ، إذ إن كل لامركزية إقليمية يمكن أن يطلق عليها بالإدارة المحلية أما العكس فلا يحصل دائماً .

٢- لا يعول على طريقة اختيار ممثلي الإدارة المحلية لتمييزها عن الأنظمة الإدارية الأخرى ؛ لأن طريقة اختيار ممثلي الإدارة المحلية لم يتفق عليها في التشريعات ؛ لذلك يعطي هذا المصطلح الفسحة الكافية للمشرع في أن يقرر كيفية اختيارهم ، مع احتفاظه بإتباع نظام الإدارة المحلية في إدارة الوحدات المحلية ، فإذا تم انتخاب ممثلي الإدارة المحلية تبقى خاضعة لنفس النظام الذي تخضع له في حالة تعيينهم من قبل السلطة المركزية .

٣- إن دخول مصطلح الحماية القانونية للبيئة في التشريعات جاء متأخراً قياساً إلى حقوق الإنسان الأخرى ، على الرغم من أهمية البيئة في حياة الإنسان ، إذ إن حياته مرهونة بسلامة البيئة والحفاظ عليها ، ويرجع هذا التأخر إلى عدم الاتفاق على تعريف محدد للبيئة ، وإلى صعوبة معرفة الأضرار التي تتعرض لها بالوسائل البدائية غير المتطورة ، كذلك يعزى هذا التأخر إلى إن الخطر الذي يصيب البيئة يرتبط بالتطور بعلاقة طردية ، فكلما ازداد تطور الآلات التي يستخدمها الإنسان لتلبية حاجاته ورغباته ، ازداد الخطر الذي يهدد البيئة ، ومن ثم ازدادت الحاجة إلى توفير الحماية القانونية للبيئة .

٤- يعد النص على حماية البيئة في الدساتير من الضمانات المهمة لأفراد المجتمع في التمتع ببيئة سليمة ، من خلال القدرة على الطعن بأي قانون أو قرار من شأنه أن يخل بالحماية المقررة للبيئة ، ويتوافر في الوقت ذاته الحق للإدارة المحلية في الطعن بالقوانين والقرارات التي تخالف

الدستور الذي يقرر حماية البيئة ، إذ منح الدستور الحق لهيآت الدولة - ومنها الإدارة المحلية - بأن تطعن بالقوانين والقرارات التي تخالف الدستور أمام المحكمة الاتحادية العليا .

٥- إن قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ لم يؤكد على الاهتمام بتحسين عناصر التربة وزيادة المساحات الخضراء عند التحدث عن حمايتها في المادة (١٧) .

٦- إن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ لم ينص على وجوب تشريع قانون من قبل مجلس النواب يكفل حماية وتحسين البيئة ، إذ نص في المادة (٣٣- ثانياً) على أن تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما ، دون أن ينص على وجوب تنظيم حماية البيئة بقانون .

٧- تتمتع المحافظات بصلاحيات إدارية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية ، كما نص على ذلك الدستور في المادة (١٢٢) ، وإن هذه الصلاحيات التي نظمها المادة (٧) من قانون المحافظات لا تبيح لمجلس المحافظة إصدار القوانين المحلية ، بل تقتصر على إصدار الأنظمة والتعليمات المحلية .

٨- لقد أعطى الدستور العراقي النافذ الضمانات الكافية للحفاظ على استقلال الإدارة المحلية ، وأعطاه الأدوات التي تمكنها من الدفاع عن هذا الاستقلال .

٩- للإدارة المحلية الأثر الكبير في مجال وضع الخطط المستقبلية لحماية وتحسين البيئة ، إذ جعل الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ مهمة وضع السياسة البيئية اللازمة للمحافظة على البيئة من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك في المادة (١١٤- ثالثاً) ، وكذلك نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٧) على اختصاص مجلس المحافظة برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة .

١٠- إن الاختصاصات الواسعة لسلطات الإدارة المحلية للمحافظة تمكنها من أن تطبق القوانين الخاصة بحماية البيئة باعتبارها من الشؤون المحلية للمحافظة ، ولأنها من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

١١- إن سلطات الإدارة المحلية لا تملك اختصاص الرقابة على دوائر حماية وتحسين البيئة الإقليمية المتخصصة بحماية البيئة على الرغم من إنها تملك اختصاصات محلية .

١٢- لقد اعتمد المشرع العراقي على أكثر من قانون للوصول إلى هدف واحد - وهو حماية وتحسين البيئة - ، وهذا ما يزيد في الصعوبات التي تواجه السلطات التنفيذية المكلفة بحماية وتحسين البيئة ، وكذلك للأشخاص المخاطبين بهذه القوانين والتي تلزمهم باتباعها .

١٣ - إن قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ سلب المحافظات سلطة الاستقلال في مجال حماية البيئة المحلية ، والذي نص عليها الدستور من خلال اعتبار الشؤون المحلية من اختصاصات المحافظات ، والتي تديرها وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية ، وإن البيئة المحلية من الشؤون المحلية للمحافظة .

١٤ - يلاحظ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي إنه لم يراع مسألة عدم خضوع المحافظ لرقابة الوزارات وفقاً لرقابة السلطة الرئاسية ، التي تجعل المحافظين يتبعون الوزارات في تنفيذ مهامهم في مجال تطبيق القوانين ، إذ إن قانون حماية وتحسين البيئة قد شكل مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة برئاسة المحافظ ، وأخضعه لرقابة مجلس حماية وتحسين البيئة المركزي الذي يرأسه وزير البيئة ، وإن هذه الرقابة لا تقتصر على مجرد القبول أو الرفض لأعمال مجلس المحافظة ، بل تصل الرقابة إلى حد تقويم أعمال مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة ، وهذا ما يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية التي تخضع له المحافظة .

١٥ - إن مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة لم يُمنَح الاختصاصات الكافية التي تمكنه من أن يتعهد بحماية البيئة في حدود المحافظة - باعتباره الجهة المحلية المختصة بحمايتها - ، إذ لا يملك سلطة البت النهائي في القضايا البيئية ، أو سلطة إصدار القرارات النهائية ، أو فرض الجزاءات الإدارية البيئية على المخالفين لقوانين حماية البيئة .

ثانياً : التوصيات :

من أجل زيادة فاعلية الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة يوصي الباحث بما يأتي:

١ - أن يعدل تعريف البيئة في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي ، بطريقة يصبح معها مطابقاً للعناصر التي حماها القانون ، ويكون ذلك من خلال حذف العبارات التي لم تشملها الحماية ؛ لذلك يقترح الباحث أن تحذف العبارة الآتية : (التأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) ، ليصبح التعريف كالاتي : (المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية) .

٢- أن يؤكد النص في الدستور على واجب الدولة في تنظيم حق الإنسان في العيش في بيئة سليمة وفقاً لقانون يصدره مجلس النواب ، وذلك من خلال تعديل نص المادة (٣٣- ثانياً) من الدستور ؛ كي تزداد الضمانات القانونية لحماية البيئة - من خلال حظر إلغاء قانون حماية وتحسين البيئة دون أن يستبدل بقانون آخر يحل محله - .

٣- إن المادة (٣٣ - ثانياً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ تحتاج إلى التعديل ، من خلال رفع بعض العبارات الزائدة ، وإضافة أخرى ؛ إتماماً للفائدة ؛ لذلك يقترح أن تصاغ هذه الفقرة بالشكل الآتي : (تعد حماية البيئة مسؤولية سلطات الدولة والمجتمع ، وينظم ذلك بقانون) .

٤- يقترح الباحث على المشرع العراقي أن يوحد القوانين التي تتخذ من حماية وتحسين البيئة موضوعاً لها ، بحيث تصبح هناك وحدة تشريعية واحدة تضم في نصوصها جميع ما تحتاجه البيئة العراقية من حماية .

٥ - إن قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ قد عرف مصطلحي حماية البيئة ، وتحسين البيئة ، أما قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فلم يعرفهما ؛ لذلك يقترح أن يعرف هذين المصطلحين في المادة الأولى من القانون ، كما فعل المشرع في قانون وزارة البيئة المذكور آنفاً .

٦- أن يكون أفراد الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مادة مستقلة عن المادة التي تعدد الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم ؛ لاختلاف طبيعة الاختصاصات بين الأقاليم ، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ؛ لذلك يتطلب الأمر أن يتم تعديل نص المادة (١١٤) من الدستور .

٧- لقد نصت المادة (١١٥) من الدستور على تغليب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على القوانين الاتحادية في حالة التعارض بينهما ، وهذا يتطلب أن تصدر المحافظات قوانين إلا أن ذلك يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإدارية ، لذلك يقترح تعديل هذه المادة برفع العبارات التي تتعلق بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ليبقى النص على التعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الأقاليم فقط . إذ إن الأخذ بهذا المقترح سيساعد على انتظام عمل الهيئات المحلية من خلال وضوح مدى الاختصاصات التي تملكها ، وليتم رفع الاختلاف بشأن مدى قدرة مجالس المحافظات على سن القوانين المحلية .

٨- إن زيادة فاعلية الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة يتطلب إعطاء المزيد من الاختصاصات لمجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة - الذي يرأسه المحافظ - ، بحيث يصبح قادراً على إصدار القرارات الإدارية التي تهدف إلى حماية البيئة ، وفرض الجزاءات الإدارية على المخالفين للقوانين والمحددات البيئية ، وكذلك أن يتم منحه اختصاص إجراء العقود مع المؤسسات والهيئات المتخصصة في مجال حماية البيئة ، وقياس مدى خطورة النشاطات على البيئة ، وتحديد المناطق الملوثة بيئياً ، واتخاذ الإجراءات الكفيلة لرفع أسباب التلوث .

٩- أن يتم تفعيل دور الشرطة البيئية من خلال زيادة عدد أفرادها ، واستخدامها للأجهزة الحديثة التي تمكنها من كشف مقدار المخالفات البيئية التي يتحدد على أساسها درجة الجزاء الإداري ؛ لأن المخالفات البيئية لا يمكن أن يحدد مقدارها ببساطة ، بل تحتاج إلى السرعة والتقنية اللازمة لأداء هذه المهمة ، وكذلك يتم تدريب عناصر الشرطة البيئية بما يمكنها من تأدية دورها بالشكل الذي يحفظ البيئة من المخاطر .

١٠- يقترح تعديل المادة (٧) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ ، بحيث يتم تحديد الإطار العام لاختصاص مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة ، وتنظيم علاقته بمجلس حماية وتحسين البيئة الذي يرأسه وزير البيئة ؛ لأن ترك تنظيم اختصاصات مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة لسلطة وزير البيئة وتنظيم علاقته بالسلطة المركزية يعد إخلالاً بالضمانات التي تكفل للمجلس ممارسة اختصاصاته بدرجة معينة من الاستقلال ، خاصة إن قانون حماية وتحسين البيئة جعل رئاسة هذا المجلس للمحافظ ، لأننا لو تركنا للوزارات تنظيم اختصاصاتها مع المحافظات عن طريق تعليمات تصدرها لهذا الغرض لما بقيت من اختصاصات المحافظات - التي نص عليها الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم - إلا وقيدت بهذه التعليمات .

١١- يدعو الباحث المشرع العراقي إلى توحيد الهيئات المحلية المتخصصة في حماية البيئة ؛ من أجل ضمان انسيابية العمل بالشكل الذي يضمن حماية البيئة من قبل هذه الهيئات .

١٢- يقترح على المشرع العراقي توحيد الاختصاص الرقابي على مديريات البيئة في المحافظات من خلال إخضاعها لرقابة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

١٣- يدعو الباحث المشرع العراقي إلى إشراك مجالس المحافظات في رسم السياسة البيئية مع وزارة البيئة ، من خلال إعادة النظر بنص المادة (٤- أولاً) من قانون وزارة البيئة النافذ ، كونه

يتعارض مع الدستور ، على أن يكون النص كآآآي : (توحيد السياسات العامة لحماية البيئة المقدمة إليها من مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات) .

١٤ - زيادة الاهتمام بالأساليب التنظيمية ، والعلمية ، والتربوية ، لحماية البيئة ، والاستعانة بالخبرات والكفاءات في تنفيذ هذه الأنشطة ، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني في إنجاز مهمة الإدارة المحلية في ذلك ، وتهيئة وسائل الاتصال للأفراد مع الهيآت المتخصصة في حماية البيئة ، لاستقبال الشكاوى والتبليغات عن المخالفات البيئية ، وتفعيل مبدأ الحيطة لمواجهة المخاطر البيئية .

١٥ - منح مجلس المحافظة اختصاص الرقابة والإشراف على الأعمال التربوية في المحافظة ، بالتنسيق مع وزارة التربية الاتحادية .