

## المبحث التمهيدي

### التعريف بالإدارة المحلية والبيئة

لقد اختلف الفقهاء في تعريفاتهم للإدارة المحلية ، فمنهم من استند في تعريفه إلى النظام القائم في البلد الذي ينتمي إليه ، كما إن عدم الاتفاق على الأركان التي تتكون منها الإدارة المحلية أوجد اختلافاً في تعريفها .

وبالوقت ذاته لم تتفق كلمة فقهاء القانون ، والمؤلفين في مجال علم البيئة في وضعهم وتحديد تعريف البيئة ، فمنهم من يضع تعريفاً شاملاً لكل ما يمكن أن يطلق عليه لفظ البيئة ، وهناك من يكتفي بتعريف البيئة التي تحيط بالإنسان وتؤثر في صحته .

ومن أجل توضيح أكثر لمفهوم الإدارة المحلية ، والبيئة محل الحماية الإدارية ، سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين ، يتحدث في الأول عن التعريف بالإدارة المحلية ، ويخصص الثاني لتعريف البيئة .

## المطلب الأول

### التعريف بالإدارة المحلية

إن مصطلح الإدارة المحلية للوهلة الأولى يشير إلى وجود هيآت تنفيذية ( إدارية ) تمارس اختصاصاتها في نطاق محلي ، ولكثرة الهيآت التي تمارس الوظائف الإدارية في النطاق المحلي في هذا العصر ، اختلطت على القارئ أي الهيآت هي الإدارة المحلية ؛ لذلك يتطلب توضيح ما المقصود بالإدارة المحلية ؟ وما الأركان واجبة التحقق حتى يمكننا الحديث عن نظام الإدارة المحلية ، ومن أجل بيان المقصود بالإدارة المحلية ، ومعرفة أركانها ، يقسم هذا المطلب على فرعين ، الأول منها لتعريف الإدارة المحلية ، أما الثاني فيتحدث عن أركانها .

## الفرع الأول

### تعريف الإدارة المحلية

إن تعريف الإدارة المحلية لازال يعاني من الغموض ، وعدم الاتفاق بين الباحثين والمؤلفين ، ولا يرجع هذا الاختلاف إلى غموض التعريف بذاته ، وإنما لعدم الاتفاق حول أبعاده الأساسية ، ومدى شموليته ، وكيفية تطبيقه<sup>(١)</sup> ، وكان ذلك سبباً في اختلاف التعريفات التي وضعت للإدارة المحلية ، فقد عرفت بأنها : نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطة المركزية إلى سلطات محلية مستقلة<sup>(٢)</sup> ، وعرفها المتخصصون البريطانيون باعتبارها نظام للحكم المحلي بأنها : حكم ذاتي محلي فيما يتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع<sup>(٣)</sup> . أو تعرف الإدارة المحلية استناداً إلى الاختصاص المكاني لسلطاتها بأنها : ( نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها لسلطات مفوض بها لها )<sup>(٤)</sup> .

وتعرف الإدارة المحلية تعريفاً عضوياً بأنها : ( هيآت محلية لا مركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي )<sup>(٥)</sup> .

ومن خلال استعراض التعريفات السابقة نجد أن تعريف الإدارة المحلية بأنها : نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية قد حدد سلطات الإدارة المحلية من خلال هذا التعريف ، إذ إنه ابعد سلطة إصدار القوانين عن الإدارة المحلية ، وأشار أيضاً إلى استقلال الإدارة المحلية عن السلطة المركزية ، ولكنه اغفل عنصر الرقابة المفروضة من السلطة المركزية على الإدارة

---

(١) ينظر د . حيدر الفرجي ، تطبيق نظام اللامركزية في إدارة الحكومات المحلية ، بحث منشور في مجلة الملتقى تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، السنة الثالثة ، العدد الحادي عشر ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٨ .

(٢) ينظر د . حمود القديمي ، مفهوم الإدارة المحلية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :

Dralqudaimi . blogspot . com

(٣) نقلاً عن د . عبد الرزاق إبراهيم الشخلي ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان - الأردن ، ٢٠٠١ ، ص ١٩ .

(٤) د . حنان محمد القيسي ، نظام الإدارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق ( دراسة قانونية مقارنة ) ، بحث منشور في مجلة الملتقى تصدر عن مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، السنة الثالثة ، العدد الحادي عشر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٥٧ .

(٥) د . عبد الرزاق إبراهيم الشخلي ، المصدر السابق ، ص ١٩ .

المحلية ، أما تعريف الإدارة المحلية بأنها : حكم ذاتي محلي فإن مصطلح الحكم يذهب إلى معنى التحديد والتنظيم وليس الإدارة فقط .

وفي هذا إشارة إلى صلاحيات أوسع من تطبيق القوانين على أرض الواقع فقط دون الوصول إلى مرحلة التشريع ، ولكن هذا التعريف قد حدد الحكم الذاتي في مجال الإدارة فقط دون التشريع ، قاصداً من ذلك اقتصار سلطة الإدارة المحلية في مجال التنفيذ دون التشريع .

كما إن إعطاء الإدارة المحلية مصطلح الحكومة أو نوع من الحكومة - تخدم مساحة صغيرة - يدل على سعة الصلاحيات الموكلة إلى الإدارة المحلية ، وكأنها حكومة محلية في قبال الحكومة المركزية ، ولكنها محددة بمساحة صغيرة لا تستطيع أن تتجاوزها من ناحية الاختصاص المكاني لهذه الصلاحيات ، بخلاف الحكومة المركزية التي يشمل اختصاصها جميع أرض أو مساحة الدولة دون أن تحدد برقعة جغرافية معينة من حدود الدولة .

أما تعريف الإدارة المحلية بأنها : هيآت محلية لا مركزية تمارس اختصاصات إدارية تتمتع بالاستقلال الذاتي ، فإنه على الرغم من رصانة هذا التعريف من حيث الإشارة إلى الهيآت المحلية ، والاختصاص المكاني والموضوعي الذي تباشره هذه الهيآت ، والاستقلال الذي تتمتع به ، بحيث يتم التمييز على أساسها بينها وبين السلطة الرئاسية ، إلا إن هذا التعريف لم يشر إلى عنصر الرقابة ، ذلك الركن المهم من أركان الإدارة المحلية التي يجب أن تبقى خاضعة إلى رقابة السلطة المركزية ، بحيث لا تدعها مطلقة الصلاحيات لا تتقدمها سلطة ، ولا تعارض أو تقر أعمالها القانونية جهة في جميع أرجاء الدولة .

إن هذه التعريفات في مجملها تستند إلى تطبيقات موجودة على أرض الواقع ، يتم الانطلاق منها في تحديد سمات ومميزات هذا النظام الإداري ، من أجل ذلك لا تنطبق هذه التعريفات على الإدارات المحلية الموجودة في الدول بشكل مجتمع ، بل تشابه دولة وتعارض أخرى ، وكأن لكل دولة تعريف خاص للإدارة المحلية لا يشابه أنظمة الإدارة المحلية في دول أخرى .

أما تعريف الإدارة المحلية بأنها : عملية توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة في العاصمة والوحدات الإقليمية ذات الشخصية المعنوية ، والتي تمثلها هذه مجالس محلية منتخبة على أن تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية .

فإن هذا التعريف لم يشر إلى عنصر الاستقلال في الإدارة المحلية ، بل إنه اكتفى باشتراط تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب ، ظناً منه أن الانتخاب لوحده يكفي لتحقيق هذا الاستقلال<sup>(١)</sup> . كما أن هناك إدارات محلية لا يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية فيها عن طريق الانتخاب ، فهل تخرج هذه المجالس عن نظام الإدارة المحلية ، ليتم إيجاد نظام جديد مختلف عنها ؟ . ومما تقدم يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها : شخصية معنوية عامة محلية مستقلة ، تمارس الوظيفة الإدارية في ظل الوصاية الإدارية للسلطة المركزية .

## الفرع الثاني

### أركان الإدارة المحلية

تقوم الإدارة المحلية على ثلاثة أركان يجب توافرها لتحقيق نظامها ، وهذه الأركان هي : وجود شخصية معنوية عامة محلية ، وممارسة هذه الشخصية المعنوية للوظائف الإدارية فقط دون التشريعية أو القضائية ، وأخيراً خضوع الشخص المعنوي للرقابة الوصائية من جانب السلطة المركزية . ولبيان هذه الأركان سيقسم هذا الفرع على ثلاث فقرات :  
**أولاً: وجود شخصية معنوية عامة محلية :**

ويعني منح الشخصية المعنوية للإدارة المحلية أن تكون اهلاً لاكتساب الحقوق ، وتحمل الالتزامات ، بحيث يحق لها أن تمتلك ، وتنسب إليها التصرفات ، وتنفرد بموظفيها المستقلين ، ويستتبع ذلك أن تكون مسؤولة عن أعمالها ، وكذلك مسؤوليتها في مواجهة موظفيها مستقلة عن مسؤولية السلطة المركزية<sup>(٢)</sup> .

وإن هذه الشخصية المعنوية هي من أشخاص القانون العام ، وليس من أشخاص القانون الخاص ، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج كحق إصدار القرارات الإدارية ، وإبرام

---

(١) ينظر: د . إسماعيل صمصاع البديري ، د . رفاه كريم كربل ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ( دراسة مقارنة ) ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية تصدر عن كلية القانون - جامعة القادسية ، المجلد الأول ، العدد الأول ، حزيران ٢٠٠٨ ، ص ٦٦ .

(٢) ينظر: د. محمود عاطف البنا ، د . نواف كنعان ، المؤسسة العامة في المملكة العربية السعودية ( دراسة نظرية وتطبيقية ) ، ط ٢ ، مؤسسة إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١٠ ، ص ٣٤ .

العقود الإدارية ، وتعد أموالها المخصصة للمنفعة العامة أموالاً عامة ، وكذلك نشاطها فإنه يعد مرفقاً عاماً يخضع للقواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة<sup>(١)</sup> .

وتتميز هذه الشخصية المعنوية بأنها تمارس اختصاصاتها في نطاق إقليمي محدد من الدولة ، تتمثل في المحافظات أو الاقضية أو النواحي ، طبقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع ، ولا يشمل اختصاصها جميع أنحاء الدولة ، بل إنها ترعى المصالح المحلية فقط دون المصالح القومية (كالدفاع ، والتعليم العالي ، والشؤون الخارجية ) التي تكون من اختصاصات السلطة المركزية<sup>(٢)</sup> .

إن ممارسة هذه الشخصية المعنوية اختصاصاتها يتطلب وجود هيئة تمثلها ، ويتم اختيار أعضائها إما بالتعيين من السلطة المركزية ، وإما بالانتخاب من السكان المحليين ، وتعد طريقة الانتخاب هي الطريقة الأساسية لتكوين هذه الهيئات المعبرة عن الشخصية المعنوية المحلية ، إذ إنها تعبر عن الطريقة الديمقراطية في الإدارة ، ومشاركة الشعب في عمل السلطة الإدارية ، وامتلاك السلطة من قبل الأغلبية الساحقة من أبناء الشعب<sup>(٣)</sup> . مما يساعد على توزيع المسؤولية ، وتنمية الشعور بها لدى المواطنين المحليين ، ليفسح المجال أمامهم للابتكار ، ووضع الأفكار في خدمة الجماعة ، وحل مشكلاتها<sup>(٤)</sup> .

ويجب أن يكون للشخصية المعنوية الاستقلال الكافي الذي يمكنها من ممارسة اختصاصاتها ، إذ في ذلك الاستقلال يكمن نجاحها ، وتمييزها عن الوحدات المحلية التابعة للحكومة المركزية ، وكلما برز الاستقلال لتلك الشخصية ، دل ذلك على الممارسة الحقيقية للديمقراطية من قبل أفراد الشعب<sup>(٥)</sup> .

---

(١) ينظر د. ماهر جبر نصر ، دور الجماعات الإقليمية ( في فرنسا ) ووحدات الإدارة المحلية ( في مصر ) في مجال السياحة ، دار النهضة العربية ، بلا مكان طبع ، بلا سنة طبع ، ص ٧٢ .

(٢) ينظر د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٥٧ .

(٣) ينظر د. حسني درويش عبد الحميد ، فاتن محمد كمال ، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية ( دراسة مقارنة ) ، ط ١ ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٧ .

(٤) ينظر نجم الأحمد ، الموسوعة القانونية المتخصصة ، المجلد الأول ، ط ١ ، بلا مكان طبع ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٦ .

(٥) ينظر احمد عودة الغويري ، الوحدات المحلية القروية في الأردن بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري ، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون تصدر عن عمادة البحث العلمي - الجامعة الأردنية ، المجلد الثالث والعشرون ، العدد الأول ، ١٩٩٦ ، ص ٨٨ .

### ثانياً : ممارسة الوظائف الإدارية دون التشريعية أو القضائية :

تقوم الإدارة المحلية بممارسة النشاطات الإدارية فقط ، إذ إن وجود مصالح محلية تهتم سكان منطقة جغرافية معينة هي التي تدفع إلى تشكيل إدارات محلية ، تقوم بإدارة هذه المصالح المحلية التي يفضل تركها إلى هيآت محلية ، ليتركز اهتمام السلطة المركزية للحاجات القومية العامة المتعلقة بعموم مصالح الدولة في أرجاء أقاليمها كافة <sup>(١)</sup>.

إن الإدارة المحلية يقتصر اختصاصها على الوظيفة الإدارية ، ولا يشمل الوظيفة التشريعية أو القضائية ؛ وفي ضوء ذلك فإن الدولة تبقى واحدة من حيث السلطات التشريعية والقضائية ، ولا تتدخل الهيآت المحلية في القرار السياسي أو التأثير فيه <sup>(٢)</sup>.

إن الوظائف الإدارية التي تنهض الإدارة المحلية بممارستها هي الوظائف المحلية التي تهتم سكان الوحدة المحلية التي يعيشون ضمن نطاقها الجغرافي ، سواء كانت مادية ، كالماء ، والكهرباء ، والغاز وغيرها ، أو معنوية كالتعليم ، والأمن ، والثقافة وغيرها . وحتى تكون هذه الحاجات والخدمات ذات طابع محلي خاصة بجزء معين من إقليم الدولة ، يجب أن تكون معبرة عن آمال وطموحات هؤلاء السكان ، أو على الأقل غالبيتهم ، وحتى تكون مشروعة ينبغي أن تتفق مع أصول وغايات كل سكان الدولة <sup>(٣)</sup>.

والمسلم به أن تحديد المصالح الجديرة بأن يعهد بها إلى الهيآت المحلية المستقلة لا يترك لها ، ولا للإدارة المركزية ، وإنما يقوم به المشرع في القوانين العادية ، أو قد يرد ذلك في صلب الدستور ذاته .

إن تحديد اختصاص الإدارة المحلية بقانون ، يترتب عليه عدم قدرة الإدارة المركزية أن تنقصها عن طريق قرارات تمنع بموجبها الإدارة المحلية من ممارسة اختصاصها الذي حدده القانون ، وبالمقابل لا يحق للهيآت المحلية أن تخرج على دائرة الاختصاص التي حددها المشرع <sup>(٤)</sup>.

أما تحديد اختصاص الإدارة المحلية في الدستور فإن له ما يميزه عن تحديد هذه الاختصاصات في القوانين العادية ، فمن مميزات تحديد اختصاصات الإدارة المحلية في الدستور

---

(١) ينظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، اختصاص تعيين الموظف العام في ظل اللامركزية الإدارية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، ٢٠١٠ ، ص ٦٩ .

(٢) ينظر د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ١٥٨ .

(٣) ينظر احمد عودة الغويري ، المصدر السابق ، ص ٨٦ .

(٤) ينظر د. حسني درويش عبد الحميد ، فاتن محمد كمال ، المصدر السابق ، ص ٣٥ .

هو جعل اختصاصات معينة للإدارة المحلية من الثوابت في الحكم التي تضمن احترامها ومراعاتها عند تشريع القوانين العادية ، بخلاف القوانين العادية التي يمكن أن تساهم السلطة التنفيذية عن طريق تقديم مشاريع القوانين إلى السلطة التشريعية ، لتعديل اختصاصات الإدارة المحلية التي حددتها القوانين العادية الأخرى . ولكن ما يؤخذ على طريقة تحديد اختصاصات الإدارة المحلية في الدستور هو صعوبة تعديل نصوص الدستور التي تجعل القوانين لا تواكب التطور الحاصل في حاجات المجتمع المحلي ، وكذلك فإن الدستور تعنى نصوصه بتحديد المبادئ العامة للدولة دون أن تتدخل في التفاصيل ، التي يتركها للقوانين العادية ومنها تحديد الاختصاصات الدقيقة للهيئات المحلية ؛ لذلك يمكن الاكتفاء بالإشارة إلى المبادئ العامة لنظام اللامركزية الإدارية ، والتي تلزم المشرع في المسير وفقاً لمبادئها دون الخروج على هذه المبادئ في التشريعات العادية<sup>(١)</sup> .

### ثالثاً : الوصاية الإدارية :

إن استقلال الهيئات المحلية لا يعد مطلقاً بل نسبياً ، فالإدارة المحلية تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية ؛ لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية ، وعدم خروج الهيئات المذكورة عن حدود ما منح لها من اختصاصات<sup>(٢)</sup> .

وتأخذ هذه الرقابة هنا عادة شكل المساندة والمشاركة ، وتقديم النصح والإرشاد ، وهو ما يسمى في الفقه الإداري بالوصاية الإدارية ، وتبدو الوصاية الإدارية بهذا المعنى متشابهة مع فكرة الوصاية في القانون الخاص ، إلا إن هناك اختلافاً بين الفكرتين من أكثر من وجه ، إذ إن الوصاية في القانون الخاص تستهدف حماية مصالح القاصر ، في حين تستهدف الوصاية الإدارية حماية المصلحة العامة الوطنية ، ومن جهة أخرى فإن القاصر - ناقص أو فاقد الأهلية - لا يجري التصرفات القانونية بنفسه ، وإنما يقوم بها الوصي أو الولي وفقاً لأحكام القانون ، في

(١) ينظر فارس عبد الرحيم حاتم ، اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية تصدر عن كلية القانون - جامعة الكوفة ، السنة الأولى ، العدد الثاني ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٩ .

(٢) ينظر د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفدرالية واللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، ٢٠١٠ ، ص ٣١ .

حين تملك الهيآت المحلية – الخاضعة للوصاية الإدارية – إدارة شؤونها بنفسها ، ولكن تحت إشراف الحكومة المركزية<sup>(١)</sup>.

وإن الوصاية الإدارية هي رقابة السلطة الإدارية المركزية على الهيآت المحلية ، وقد يطلق عليها تسمية الرقابة الإدارية ، ولكن هذا المصطلح يشبه اصطلاح الرقابة الإدارية التي تطلق على الرقابة على أعمال الإدارة بجانب الرقابة السياسية والقضائية ؛ لذلك فإن اصطلاح الوصاية الإدارية أوضح في الدلالة على رقابة السلطة المركزية التنفيذية على الهيآت المحلية في تطبيق القانون ، وحسن إدارة المرافق العامة المحلية<sup>(٢)</sup>.

تمارس الوصاية الإدارية على أعضاء الهيآت المحلية ، وعلى أعمالها ، فأما أعضاء الهيآت المحلية : فإنهم يتعرضون إلى الإقالة في بعض الأحيان ، أو إلى حل المجلس بأكمله ، وأن حق حل المجلس بأكمله هو من أشد مظاهر الرقابة على الهيآت المحلية وأخطرها ؛ لذلك يحاط هذا الإجراء عادة بضمانات خاصة ، كإجراء الانتخابات إن كان تشكيل المجلس عن طريق الانتخاب ، ويكون ذلك خلال مدة محددة . كذلك الرقابة على أعضاء الهيآت المحلية ، فإنها تكون من خلال حق تعيين بعض الأعضاء ، وحق توقيع الجزاءات التأديبية عليهم<sup>(٣)</sup>.

أما الرقابة على أعمال الهيآت المحلية فهي من أكثر أوجه الرقابة وقوعاً في العمل ، وبوساطتها يكون للسلطة المركزية حق إقرار أعمال الوحدات اللامركزية ، وحق إلغائها . وأحياناً قد يكون لها حق الحلول محل الهيآت المحلية في القيام بأعمال معينة ، وبالنظر إلى خطورة هذا الحق وما يتضمنه من اعتداء على استقلال الشخص المحلي ، فإن المشرع يحيط استخدامه بقيود عدة ، منها عدم جواز استخدامه إلا إذا كانت الإدارة المحلية ملزمة بالتصرف بحيث يكون امتناعها عملاً غير مشروع . أما إذا كان العمل اختيارياً فلا يحق لجهة الوصاية الحلول<sup>(٤)</sup>.

---

(١) ينظر د . محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٣ .

(٢) ينظر محمد رضا رجب ، نظام الإدارة المحلية في مصر ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني :

www.pidegypt. Com

(٣) ينظر د . محمد عاطف البنا ، د . نواف كنعان ، المصدر السابق ، ص ٣٩ وما بعدها .

(٤) ينظر د . ماهر جبر نضر ، المصدر السابق ، ص ٨٠ ، وما بعدها .



## المطلب الثاني

### تعريف البيئة

لقد اختلفت التعريفات التي تناولت مصطلح البيئة ، فمنها ما استند إلى المعنى اللغوي للبيئة ، ومنها ما سلك طريقاً خاصاً به ، أما التشريعات المتعلقة بحماية البيئة ، فإنها تناولت تعريف البيئة بطرق مختلفة . ولبيان تعريف البيئة في اللغة ، والاصطلاح ، وفي التشريع ، سيقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع : الأول للتعريف اللغوي ، والثاني للتعريف الاصطلاحي ، أما الثالث فيكون للتعريف التشريعي .

### الفرع الأول

#### التعريف اللغوي للبيئة

كلمة البيئة شائعة الاستعمال ، ولكنها بحاجة إلى تعريف مدلولها في اللغات المتعددة ، ومدى مطابقتها في هذه اللغات لمعناها الاصطلاحي ، لذلك سيبحث في معناها في اللغات : العربية ، والانكليزية ، والفرنسية ، مقسمة على ثلاث فقرات .

##### أولاً : البيئة في اللغة العربية :

البيئة كلمة عربية مصدرها الفعل بَوَّءَ ، ومنه بَاءَ يَبْوؤُ ، وبَوَّءَ بتضعيف الواو من باب التفعيل بمعنى سَدَدَ ، لذا يقولون بَوَّءَ الرُّمَحَ أي : سَدَدَهُ نحوَ هدفه وقابلهُ به . ويقال تَبَوَّءَ بمعنى نَزَلَ واقَامَ ، وهو فعلٌ لازمٌ ، ويتعدى بحرفِ الجرِّ ، فيقال تصرفتُ في المالِ . هذا هو الاصل <sup>(١)</sup> ، وإن الفعل ( بَوَّأَ ) المأخوذة منه كلمة البيئة يَرِدُ بمعانٍ عدة ، فبَوَّأَهُ مَنْزَلاً : أي نَزَلَ بِهِ إلى سِنْدِ الجبلِ ، وبَوَّأَهُ فِيهِ : هَيَّأَهُ لَهُ وَأَنْزَلَهُ وَمَكَّنَ لَهُ فِيهِ ، والاسم البيئة <sup>(٢)</sup> .

---

(١) ينظر السيد محمد الحسيني الشيرازي ، الفقه البيئة ، ط١ ، مؤسسة الوعي الاسلامي ، بيروت - لبنان ، ٢٠٠٠ ، ص ١١ .

(٢) ينظر محمد بن مكارم بن منظور ، لسان العرب ، المجلد الأول ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت - لبنان ، ١٩٨٨ ، ص ٥٣١ .

وتبوء المكان حل وأقام به واتخذ ، ومنه قوله تعالى (( أن تبوءا لقومكما بمصر بيوتاً واجعلوا بيوتركم قبلة وأقيموا الصلاة وبشر المؤمنين )) [ يونس : ٨٧ ] أي اتخذاً<sup>(١)</sup> .  
وتبوءه : أصلحه وهياه ، ويقال تبوء : نزل وأقام . والمباءة : معطن القوم للإبل ، وهو المتبوء ، والمباءة منزل القوم في كل موضع ، ويقال : كل منزل ينزله القوم ، قال طرفة :  
طيبو الباءة سهل ولهم

سبل إن شئت في وحش وعبر

ومن أيسر المعاني اللغوية للبيئة ما يذكر بأنه : المكان الذي ينزل فيه المرء ، ويتمكن منه ، ويتخذ مقاماً له ، أي أن البيئة هي مستقر الشيء ومنزله سواء كان المستقر به إنسان أو حيوان<sup>(٢)</sup> .

وقد جاء استعمال أصل كلمة البيئة في القرآن الكريم في مواضع عدة منها قوله تعالى : (( وكذلك مكنا ليوسف في الارض يتبوء منها حيث يشاء ... )) [ سورة يوسف : الآية ٧٥ ] ، أي ينزل من بلادها حيث يشاء . وقوله تعالى في سورة الأعراف الآية ٧٤ : (( وبوأكم في الأرض تتخذون من سهولها قصوراً )) ، أي جعل الارض منزلاً لكم . وقوله تعالى (( والذين تبوءوا الدار والإيمان من قبلهم يحبون من هاجر إليهم )) [ الحشر : ٩ ] ، أي أنهم اتخذوا المدينة والإيمان مباءة .

إذ يتضح من هذه الآيات القرآنية الكريمة أن أكثر معاني البيئة استخداماً في القرآن الكريم هو معنى النزول بمنزل ، والإقامة بمكان ، مشتقة من الفعل الماضي بواً ومضارعه يتبوء أي نزل وأقام<sup>(٣)</sup> .

### ثانياً : البيئة في اللغة الانكليزية :

جاءت كلمة البيئة في اللغة الانكليزية ( Environment ) بمعنى الظروف والأشياء المحيطة بالإنسان والمؤثرة في نمو وتطور الحياة ، كما يستخدم للتعبير عن حالة الهواء والماء

---

(١) ينظر صفاء موزة ، حماية البيئة الطبيعية في الشريعة الإسلامية ( دراسة فقهية مقارنة ) ، ط ١ ، دار النوادر ، بلا مكان طبع ، ٢٠١٠ ، ص ٢٣ .

(٢) ينظر محمد مرتضى الزبيدي ، تاج العروس ، المجلد الأول ، دار الفكر ، بيروت - لبنان ، ١٩٩٤ ، ص ١١٨ .

(٣) ينظر د. راتب السعود ، الانسان والبيئة (دراسة في التربية البيئية) ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان - الأردن ، ٢٠٠٧ ، ص ١٧ .

والأرض ، والنبات ، والحيوان ، والظروف المحيطة بالإنسان كافة<sup>(١)</sup> . ففي معجم لونج مان جاءت كلمة البيئة ( Environment ) للتعبير عن مجموعة الظروف الطبيعية والاجتماعية ، التي يعيش فيها الناس ، وقد يراد بها الحالات التي تؤثر في سلوك شيء ، أو شخصٍ ما ، أو الأوضاع الفيزيائية وتطورها<sup>(٢)</sup> .

### ثالثاً : البيئة في اللغة الفرنسية :

يراد بالبيئة في اللغة الفرنسية ( Environment ) بأنها : مجموعة الظروف الخارجية والطبيعية للوسط أو المكان سواء الهواء ، أو الماء ، أو الأرض ، الذي تعيش فيه سائر الكائنات الحية<sup>(٣)</sup> ، ففي معجم لاروس ورد تعريف البيئة بأنها : المحيط الذي يعيش فيه الكائن الحي ، وتشمل جميع العناصر الطبيعية ، والثقافية القادرة على التأثير على الكائنات الحية ، والأنشطة الإنسانية<sup>(٤)</sup> . وفي معجم رويد جاءت كلمة البيئة لتعبر عن المعنى الآتي : ( مجموعة الظروف الطبيعية الفيزيائية ، والكيميائية ، والبايولوجية ، والثقافية ، والاجتماعية القابلة للتأثير على الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية)<sup>(٥)</sup> .

---

(١) ينظر سهير إبراهيم حاجم الهيتي ، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي ، دار مؤسسة رسلان ، دمشق - سوريا ، ٢٠٠٨ ، ص ١١ .

(٢) نقلاً عن كارزان صدر الدين احمد ، حق الإنسان في بيئة سليمة في القانونين الداخلي والدولي ( دراسة تحليلية مقارنة ) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة - جامعة صلاح الدين ، اربيل ، ٢٠٠٨ ، ص ٧ .

(٣) ينظر د . مازن ليلو راضي ، الحماية الإدارية للبيئة ، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي تصدر عن مركز العراق للأبحاث ، السنة الخامسة ، العدد الثامن عشر ، حزيران ٢٠٠٩ ، ص ٥٣ .

(٤) ينظر سليمان منصور يونس الحبوني ، الضبط الإداري البيئي ، بلا مكان طبع ، بلا سنة طبع ، ص ٤ .

(٥) نقلاً عن كارزان صدر الدين أحمد ، المصدر السابق ، ص ٧

## الفرع الثاني

### التعريف الاصطلاحي للبيئة

اختلف علماء البيئة والكتاب في تعريفاتهم لمفهوم البيئة ، فمنهم من ذهب إلى إنها : المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية ، وما يحتويه من ماء يحيط بها ، وهواء ، ومواد وما يقيمه الإنسان من منشآت <sup>(١)</sup> ، ومن العلماء من حاول التركيز في تعريف البيئة على الناحية الفنية ، إذ عرفها بأنها : مجموعة الظروف ، والعوامل الفيزيائية ، والعضوية ، وغير العضوية التي تساعد الإنسان ، والكائنات الحية الأخرى . فهي تحدد من خلال مفهومين يكمل أحدهما الآخر ، أولهما ، البيئة الحيوية : هي كل ما يتصل بحياة الإنسان نفسه من تكاثر ، ووراثه ، وعلاقته بالملحقات الحية الأخرى ، وثانيهما هو البيئة الطبيعية أو الفيزيائية وهي تشمل موارد المياه ، والفضلات ، والتخلص منها ، والحشرات ، وتربة الأرض ، والمسكن ، والجو ، ونقاوته أو تلوثه ، والطقس وغير ذلك من الخصائص الطبيعية للوسط البيئي <sup>(٢)</sup> .

وقد وضعت تعاريف أخرى للبيئة منها بأنها : الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ، ويضم العناصر الثلاثة : الماء ، والهواء ، والتربة ، وفي هذا الإطار يمارس الإنسان نشاطه الاجتماعي ، والإنتاجي . أو تعرف البيئة بأنها : الإطار الأرضي المحدد الذي يعيش فيه الإنسان . بما في ذلك الإطار من تربة ، وماء ، وهواء وبما يحتويه من مكونات جمادية ، أو كائنات تنبض بومضات الحياة ، وبما يتلألأ في سمائها من كواكب ، ونجوم ، وأقمار ، بل بجميع ما يسود هذا الإطار بوجه عام من طقس ، ومناخ ، وأمطار <sup>(٣)</sup> .

وعرفت البيئة أيضاً بأنها : الوسط الذي يعيش فيه الإنسان ( أو أي كائن حي آخر ) ، ويمارس فيه مختلف أنشطته ، ويستمد منه مقومات حياته ، وأسباب رفاهيته وسعادته <sup>(٤)</sup> . أو هي

---

(١) ينظر د. محسن افكيرين ، القانون الدولي للبيئة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١١ .  
(٢) ينظر د. عباس علي محمد الحسيني ، المسؤولية المدنية البيئية في ضوء النصوص المدنية والتشريعات البيئية ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق تصدر عن كلية القانون – جامعة كربلاء ، السنة الثانية ، العدد الثالث ، ٢٠١٠ ، ص ٩ .

(٣) ينظر د. فتحي إسماعيل حوقه ، د. سامية محمد بيومي ، د. شريف محمد القاضي ، تلوث البيئة إلى أين ...؟ ، ط ١ ، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع ، المنصورة – مصر ، ٢٠١٠ ، ص ٤١ .

(٤) أشار لهذا التعريف د. سعيد عبد الرحمن موسى القزقي ، دور السنة في رعاية البيئة والمحافظة عليها ، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون تصدر عن كلية الشريعة والقانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة ، السنة الحادية والعشرون ، العدد التاسع والعشرون ، يناير ٢٠٠٧ ، ص ١٤٧ .

مجموعة العوامل الطبيعية ، والعوامل التي أوجدتها أنشطة الإنسان التي تؤثر في ترابط وثيق على التوازن البيئي ، وتحدد الظروف التي يعيش فيها الإنسان ، ويتطور المجتمع<sup>(١)</sup>.  
أي أن البيئة تتألف من العوامل الطبيعية التي أوجدتها الطبيعة ، والعوامل البشرية التي أوجدها الإنسان من خلال نشاطه وهي البيئة المشيدة . وعرفت البيئة بوصفها جميع العوامل الفيزيائية ، والكيميائية ، والحيوية فضلاً عن العوامل الاجتماعية القادرة على التأثير المباشر أو غير المباشر على الكائنات الحية ، والأنشطة البشرية ، على المدى القصير أو البعيد<sup>(٢)</sup> .  
ومما تقدم يتضح أن البيئة : هي كل ما يحيط بالإنسان ويؤثر فيه من ماء ، وهواء ، وتربة ، فضلاً عما ينشئه الإنسان من منشآت ، وما يحتويه هذا المحيط من الكائنات الحية .

## الفرع الثالث

### التعريف التشريعي للبيئة

لقد عُرفت البيئة في التشريعات المتخصصة بحماية البيئة ؛ تحديداً لما سيكون محلاً لهذه الحماية ، فقد عرف المشرع الانكليزي البيئة في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون الصادر سنة ١٩٩٥ بأنها : تتكون من جميع أو بعض الأوعية التي يمارس الإنسان فيها أنشطته ، من هواء ، وماء ، وتربة ، وكذلك المنشآت الطبيعية ، والصناعية التي يقيمها الإنسان<sup>(٣)</sup> .  
أما المشرع الفرنسي فقد عرف البيئة في قانون حماية البيئة الطبيعية الصادر في ( ١٠ ) تموز ١٩٧٦ م بأنها : (( مجموعة من العناصر الطبيعية ، والفصائل الحيوانية ، والنباتية ، والهواء ، والماء ، والتربة ، والمظاهر الطبيعية المختلفة ))<sup>(٤)</sup> . لقد جاء هذا التعريف مقتصرًا على البيئة الطبيعية فقط دون البيئة المشيدة ، ولكن لا يعد ذلك قصوراً من المشرع ؛ إذ إنه

---

(١) ينظر د . احمد عبد الكريم سلامة ، الحماية القانونية لبيئة العمل في ظل سياسة الخصخصة ، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدر عن كلية الحقوق – جامعة المنصورة ، المجلد الأول ، العدد الحادي والعشرون ، ١٩٩٧ ، ص ٢٣ .

(٢) ينظر سرمد عامر عباس الخزاعي ، التعويضات عن الأضرار البيئية وتطبيقاتها على العراق ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون - جامعة بابل ، ٢٠٠٣ ، ص ٣ .

(٣) نقلاً عن سليمان منصور يونس الحبوني ، المصدر السابق ، ص ٨ .

(٤) أشار إليه د . عباس علي محمد الحسيني ، المصدر السابق ، ص ٩ .

قصر الحماية على البيئة الطبيعية فقط دون المشيدة باعتبار أن القانون خاص بالبيئة الطبيعية فقط ، وهذا يظهر من خلال التسمية التي أطلقها المشرع على القانون بأنه ( قانون حماية البيئة الطبيعية ) .

أما التشريعات البيئية في الدول العربية فقد تشابهت في التعريفات التي أوردتها لمصطلح البيئة ، فقد عرفها المشرع المصري في قانون البيئة رقم ( ٤ ) لسنة ١٩٩٤ ( المعدل ) في الفقرة الأولى من المادة الأولى بأنها : ( المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية ، وما يحتويه من مواد ، وما يحيط بها من هواء ، وماء ، وتربة ، وما يقيمه الإنسان من منشآت )<sup>(١)</sup> .

وقد ورد المعنى ذاته تقريباً في المادة الأولى من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت رقم ( ٢١ ) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ( ١٦ ) لسنة ١٩٩٦ إذ عرفت البيئة بأنها : ( المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية ، من إنسان ، وحيوان ، ونبات ، وكل ما يحيط بها من هواء ، وماء ، وتربة ، وما يحتويه من مواد صلبة ، أو سائلة ، أو غازية ، أو إشعاعات طبيعية ، والمنشآت الثابتة ، والمتحركة التي يقيمها الإنسان )<sup>(٢)</sup> .

والملاحظ من هذين التعريفين إنهما جاءا بتعريفين لشيء واحد ، فقد تم المساواة في المعنى بين البيئة والمحيط الحيوي ثم عرف المحيط الحيوي بتعداد عناصره ومحتوياته ؛ ليتم توضيح عناصر البيئة ، وأقسامها ، وهذا أسلوب منتقد في التعريف ، إذ إنه يعرف الشيء عن طريق تعريف غيره حتى وإن كان يرادفه أو يساويه في المعنى ولكنه يخالفه في اللفظ فقط .

وفي التشريع الأردني عرفت البيئة في قانون حماية البيئة رقم ( ١ ) لسنة ٢٠٠٣ بالمادة الثانية بأنها : ( المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية ، وما يحتويه من مواد ، وما يحيط به من هواء ، وماء ، وتربة ، وتفاعلات أي منها وما يقيمه الإنسان من منشآت فيه )<sup>(٣)</sup> .

أما التشريعات العراقية فقد عرفت البيئة في الفقرة رابعاً من المادة الثانية من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ( ٣ ) لسنة ١٩٩٧ ( الملغى ) بأنها : ( المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه

---

(١) نقلاً عن د. معوض عبد التواب ، الموسوعة الشاملة في شرح التشريعات الجنائية الخاصة ، الجزء الثاني ، دار المصطفى للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١١ .

(٢) أشار إليه د. داود عبد الرزاق الباز ، حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي ، بحث منشور في مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت ، السنة الثلاثون ، ملحق العدد الرابع ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٥ .

(٣) ذكره عيسى مصطفى حمادين ، المسؤولية المدنية التقصيرية عن الأضرار البيئية دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون المصري ، ط ١ ، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١١ ، ص ٤٥ .

الكائنات الحية ) . في حين ورد في الفقرة ثامناً من المادة الأولى من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم ( ٨ ) لسنة ٢٠٠٨ تعريف البيئة بأنها : ( المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من إنسان ، وحيوان ، ونبات ، والمكونات اللاحياتية ، وكل ما يحيط بها من هواء ، وماء ، وتربة ، وما يحتويه ، من مواد صلبة ، أو سائلة ، أو غازية ، والمنشآت الثابتة ، والمتحركة التي يقيمها الإنسان )<sup>(١)</sup> .

وقد عرف قانون وزارة البيئة الاتحادية رقم ( ٣٧ ) لسنة ٢٠٠٨ ( النافذ ) البيئة في المادة الأولى بأنها : ( المحيط بجميع عناصره الذي يعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية )<sup>(٢)</sup> .

أما قانون حماية وتحسين البيئة النافذ رقم ( ٢٧ ) لسنة ٢٠٠٩ فقد عرف البيئة في المادة الثانية الفقرة خامساً بأنها : ( المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية )<sup>(٣)</sup> .

ويلاحظ من التعريف إنه قد جاء مطابقاً للتعريف الذي أورده المشرع في قانون وزارة البيئة ، الذي سبقت الإشارة إليه ، وإن هذين التعريفين قد أضافا في تعريفهما للبيئة أثر النشاطات الإنسانية الاقتصادية ، والاجتماعية ، والثقافية على الرغم من إن القانون لم يحمها في أثناء نصوصه ، إذ إنه اقتصر بالحماية على البيئة الطبيعية والمشيدة فقط دون الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية ، لذا يرى الباحث أن تحذف العبارات الآتية من التعريف ( ... التأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ) ، ليصبح التعريف كالآتي : ( المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية ) .

---

(١) نشر القانون بوقائع كردستان بالعدد (٩٠) في ٨ - ١١ - ٢٠٠٨ .

(٢) نشر القانون في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٩٢) في ٢٠ - ١٠ - ٢٠٠٨ .

(٣) نشر القانون في الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٢) في ٢٥ - ١ - ٢٠١٠ .