

Constitutional and administrative protection of the environment from pollution

Entsar Feisal Khalf
Assistant Lecturer.

Raeda Yaseen Kadir
Assistant Lecturer.

University of Kirkuk/college of law and faculty

Abstract

Based on the constitutional principle contained in most constitutions of the world on the human right to live in a clean and sound environment, the protection of the environment from pollution has become a goal of all countries in their domestic legislation through the adoption of texts and sanctions deterrent to protect the environment from any pollution and no longer This protection is limited to the rules of internal law, but has become a target sought by the rules of international law and to link this protection of the basic human rights sought by the rules of international humanitarian law, especially as our societies are witnessing technological progress in all areas of life, Led to this development is accompanied by a contaminated environment portends risks of dire consequences on human health and the prosperity and progress of society.

But the interesting thing in our time is that modern man builds on the one hand and destroys in terms of not feeling on the other hand, making machinery and advanced equipment and erecting giant factories, while at the same time deleting years from the agenda of his life and bringing his end to his hand while dreaming of more life and rest And this is the basis for the protection of the environment is a matter of life or death, which necessitated the need for legal means to ensure the protection of the environment from pollution, and this is discussed in our research through the study and analysis of legal texts on the protection of the environment through the approved by the Iraqi Constitution of 2005 in force and Law of the improvement of the Iraqi environment No. (27) for the year 2009 in force, and other legal legislation that dealt with the subject above.

Keyword: Enviornment, Pollution, Constitutional Protection, Administrative Protection, Administrative Discipline.

الحماية الدستورية والادارية للبيئة من التلوث

المدرس المساعد

انتصار فيصل خلف

المدرس المساعد

رائدة ياسين خضر

جامعة كركوك/ كلية القانون والعلوم السياسية

الملخص:

انطلاقاً من المبدأ الدستوري الذي تضمنته اغلب دساتير دول العالم على حق الانسان في العيش في بيئة نظيفة وسليمة، لذا باتت حماية البيئة من التلوث غاية تسعى لها جميع الدول في تشريعاتها الداخلية من خلال مائتة من نصوص وجزاءات رادعة لحماية البيئة من اي تلوث يصيبها، ولم تعد هذه الحماية قاصرة على قواعد القانون الداخلي بل باتت هدفاً تسعى اليها قواعد القانون الدولي وذلك لأرتباط هذه الحماية بحق من حقوق الانسان الاساسية التي تسعى اليها قواعد القانون الدولي الانساني، لاسيما في ظل ماتشده مجتمعاتنا من تقدم تكنولوجيا في كافة مجالات الحياة المختلفة، الامر الذي ادى ان يرافق هذا التطور بيئة ملوثة تنذر بمخاطر لا يُحمد عقباه على صحة الانسان ورفي المجتمع وتقدمه.

ولكن من الطريف في وقتنا الحاضر هو ان الانسان المعاصر يبني من جهة، ويهدم من حيث لا يشعر من جهة اخرى، يصنع الآلات والاجهزة المتطورة ويقيم المصانع العملاقة، وفي الوقت ذاته يشطب السنين من اجنده عمره ويقرب نهايته بيده في

الوقت الذي يحلم فيه بالمزيد من العمر والراحة والاطمئنان، ومن هذا المنطلق باتت حماية البيئة مسألة حياة أو موت، الامر الذي استلزم ضرورة وجود وسائل قانونية تكفل حماية البيئة من التلوث، وهذا ماسنوضحه في بحثنا هذا من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة وذلك من خلال ما أقره الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، وكذلك قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 النافذ، وغيرها من التشريعات القانونية التي تناولت موضوعنا اعلاه .

الكلمات المفتاحية: البيئة، التلوث، الحماية الدستورية، الحماية الادارية، الضبط الاداري.

المقدمة

خلق الله لنا البيئة التي نعيش عليها بأنواعها الثلاثة الهوائية والمائية والارضية، وطوعها لنا حتى نستفيد منها بكل الاستفادات الممكنة وقد طالب منا الله (سبحانه وتعالى) ان نحافظ على هذه البيئة ولا نلوثها حتى تعود علينا بالاستفادة الممكنة، ولكن الانسان خالف ذلك واخذ يلوث البيئة بكل انواع الملوثات وقال الله تعالى في ذلك ((ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت ايدي الناس ليذيقهم بعض الذين عملوا لعلهم يرجعون))، وقضية هذا الزمن هي قضية التلوث البيئي التي تمس الانسان في حياته وأماله ومستقبله.

اهمية الموضوع:

اصبح موضوع حماية البيئة وضرورة الحفاظ عليها وكيفية مواجهة الآثار الناجمة عن التلوث، من الموضوعات التي تنال اهتمام الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية، وكذلك نالت اهتمام فقهاء القانون في كافة فروعها، حيث حظيت بالعديد من الدراسات المختلفة من كافة المهتمين بالدراسات القانونية، ويمكننا ان نؤكد ان الحفاظ على البيئة الانسانية نظيفة وخالية من الملوثات هو احد مهام ومسؤوليات الدولة بمعناها الحديث، وقد اصبحت مكلفة ولاسيما بعد ان اصبح حق الانسان في بيئة نظيفة هو احد الحقوق الاساسية للانسان وقد نصت عليه دساتير معظم الدول المتقدمة.

مشكلة الموضوع:

ان المشكلة المطروحة للبحث يمكن صياغتها في شكل الاسئلة الآتية:-

هل اطلع المشرعون في مجال حماية البيئة على الدستور قبل وضع التشريع؟ وما نتيجة الاطلاع؟ وهل هناك نصوص صريحة في الدساتير تتعلق بحماية البيئة من التلوث؟

لا مشكلة في حالة ان كانت الاجابة بالايجاب، ولكن في حالة النفي تظهر المشكلة، وللتغلب عليها يُطرح السؤال الآتي: هل يمكن استنباط الحماية من نصوص دستورية ذات صلة غير مباشرة بحماية البيئة؟ بصيغة اخرى: هل تستند حماية البيئة من التلوث الى اساس دستوري؟

هذه التساؤلات سنجيب عنها في مبحثنا هذا

منهجية الموضوع:

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي لبيان اسباب هذه (الظاهرة) المشكلة، ومدى سعي التشريعات الى بيانها نصوص خاصة بصورة صريحة ام ضمنية، ومدى قيام هذه التشريعات وسائل علاجية لحل هذه المشكلة، من اجل خلق بيئة نظيفة وصحية، فأرتأينا في بحثنا هذا لدراسة هذه المشكلة وذلك في مبحثين وذلك كما في التفصيل الاتي:-

المبحث الاول

الحماية الدستورية للبيئة من التلوث

شغلت البيئة الكثير من اهتمام الدارسين في فروع القانون المختلفة للأحاطة خبراً بهذه الدراسة الوليدة، وقد واكب هذا الاهتمام الفقهي اهتمام آخر من الناحية التشريعية، اذ صدرت في العديد من الدول الغربية والعربية على السواء، قوانين متعلقة بحماية البيئة من التلوث، وقد صدرت اغلب ديباجات تلك التشريعات بعبارة (بعد الاطلاع على الدستور).

اذ ان مرد الحديث عن الاساس الدستوري هو ادراك القيمة القانونية للنص المتعلق بالحماية او المعنى المستتبط من النصوص الاخرى، فلا مراء في ان النصوص الدستورية تعد حجر الزاوية في البنيان القانوني للدولة، وما عداها من القواعد القانونية يكون تالياً لها في المرتبة، ومن الضروري ان ينسجم معها نصاً وروحاً، ولهذا تنتبأ القواعد الدستورية مكاناً علياً بين سائر القواعد القانونية الاخرى، اذ يرتكز عليها النظام القانوني بكامله، وجميع الانشطة التي تمارسها الدولة تستمد منها شرعية وجودها (غزال، 1996، 33)، ولذا فلا غرو ان يكون الدستور هو القانون الاسمي في الدولة، وقواعده هي الاسنى بين غيرها من القواعد (زريقي، 1990، 18).

وتتباين الدساتير فيما بينها بصدد حماية البيئة من التلوث، فالبعض نص عليها صراحةً والبعض الاخر دلالةً. وهذا ماسنينه في مبحثنا هذا والذي سنقسمه على مطلبين: في الاول نتكلم عن الضرورة الاجتماعية للأساس الدستوري، اما المطلب الثاني فسيكون حديثنا فيه عن اسلوب تقرير الاساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث.

المطلب الاول: الضرورة الاجتماعية للأساس الدستوري

لايستوي الفهم السليم للنظام الدستوري القائم في دولة ما الا في اطار الفهم العميق للنظام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبيئة التي يحكمها، حيث تتكامل هذه الجوانب في تكوين الشخصية الحضارية لدولة من الدول.

وأردنا في بحثنا هذا الى ان تلفت الانتباه الى المخاطر التي تهدد البيئة ومدى تأثيرها على صحة المواطن، والتي لا بد من نشر الوعي القومي بأهمية البيئة الصحية والسليمة، وضرورة تظافر الجهود لحمايتها من التلوث، والتغلب على المشكلات البيئية والتي نذكر منها على سبيل المثال: النفايات الصلبة والتي من اهم مصادرها: الانشطة الصناعية، والنفايات المنزلية، والتلوث الحراري الناتج عن محطات تقطير المياه وتوليد الطاقة، والمشكلات المتعلقة بالملاحة البحرية واستمرار وصول الملوثات النفطية لمياه البيئة البحرية، ويضم الى ذلك تلوث الهواء بالأتربة الناشئة عن عمليات الحفر والتقيب عن النفط.

المطلب الثاني: اسلوب تقرير الاساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث

ويقصد به المنهج المتبع في تقرير حق الانسان في حماية البيئة وطريقة تكريسه في الدستور، على نحو صريح او بشكل ضمني يتطلب استنباطه للوصول الى تقريره.

اما الاساس فهو قاعدة البناء التي يقام عليها، والاساس ايضاً: اصل كل شيء ومبدؤه ومنه قيل: النظام الاساسي للدولة، اي النظام الذي يمثلها دستورها (الوجيز، 1986، 1246)، ونقصد به ان يكرس الدستور حقاً من الحقوق او امراً من الامور

فينص عليه في صلب الوثيقة الدستورية التي تصدر عن السلطة التأسيسية الاصلية التي وضعت الدستور، ثم يتولى المشرع العادي وضع القواعد التفصيلية لهذا الحق (عبد اللطيف، 1995، 20)، ومن ثم فإن الاساس الدستوري يعد اقرب مايكون من المفهوم الشكلي للدستور الذي يجعل القواعد الدستورية مقصورة على مايرد في الدستور فقط، وهذه القواعد تعد دستورية في كل حالة بمجرد النص عليها في صلب الدستور (الشريف، 1995، 8)، والواقع ان استقراء اساليب الدساتير في تقرير حق الانسان في حماية بيئته يتبين منه ان الدول قد انتهجت منهجين في هذا الصدد هما: الحماية الصريحة، والحماية الضمنية للبيئة من التلوث، وسنتناول كل واحدة منهما في فرع مستقل وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول:- الحماية الصريحة للبيئة من التلوث

اتجهت بعض الدول في سبيل حماية حق الانسان في بيئة سليمة ونظيفة الى تكريس هذا الحق وحمايته، بالنص في دساتيرها صراحةً على ذلك (مراد، 35) ونذكر منها على سبيل المثال دستور جمهورية ايران الاسلامية، حيث نصت المادة (50) من دستورها النافذ على انه ((في الجمهورية الاسلامية تعتبر المحافظة على سلامة البيئة التي يجب ان يحيا فيها جيل اليوم والاجيال القادمة حياتهم الاجتماعية السائرة نحو النمو، مسؤولية عامة، لذلك تُمنع الفعاليات الاقتصادية وغيرها التي تؤدي الى تلوث البيئة، او الى تخريبها بشكل لا يمكن جبره))، وكذلك الشأن في دساتير دول اخرى نذكر منها الدستور اليوغسلافي (سابقاً) المعدل في عام 1974، والدستور المجري الصادر عام 1972، والدستور البرتغالي الصادر عام 1988، والدستور السوفيتي قبل تفكك الدول التي كان يتكون منها الاتحاد السوفيتي آنذاك، اذ اهتم بحماية العناصر المختلفة للبيئة (هنداوي، 17)، وقد كرسه كذلك الاعلان السوفيتي لحقوق الانسان الصادر في (5 سبتمبر) 1991، وهو كذلك مقررته المادة (24) من الدستور اليوناني، والدستور الهندي 1950 والمعدل في عام 1976، حيث نصت المادة (48) منه في فقرتها الاولى على انه ((على الدولة ان تعمل على حماية البيئة وتحسينها، وتحافظ على سلامة الغابات والحياة البرية للبلاد))، واخيراً نذكر مانصت عليه المادة (32) من النظام الاساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام 1992، على انه ((تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها)) (الحلو، 1995، 16)، بل وان بعض الدساتير تذهب الى حد ابعد من ذلك، فتقرر ان حماية البيئة ليست حقاً فحسب، بل هي واجب ايضاً يقع على عاتق الدولة (القليوبي، 1992، 1).

وبرجعونا الى دستورنا العراقي الحالي لسنة (2005) النافذ نجد ان المادة (33) في فقرتها اولاً وثانياً نصتا على انه ((لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة)) اما الفقرة ثانياً فكان نصها ((تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما)) من هذا يتبين ان جمهورية العراق حالها حال الدول اعلاه نصت صراحةً وبصلب دستورها على توفير البيئة السليمة والنظيفة وتكفلت بل وجعلت حمايتها واجب والتزام مفروض على عاتقها.

ولم تجعل بعض الدساتير القيام بهذا الواجب مقصوراً على عاتق الدولة وحدها او هيئاتها او مؤسساتها العامة فحسب بل جعله التزاماً على عاتق الافراد ايضاً، ومنها الدستور الهندي حيث نصت المادة (1/51 ج) من ذلك الدستور على انه ((يقع على عاتق كل هندي واجب حماية وتحسين البيئة بما فيها الغابات والبحيرات والحياة البرية والشفقة بالمخلوقات الحية)) (سلامة، 1418هـ، 37).

الفرع الثاني:- الحماية الضمنية للبيئة من التلوث

وهو مايسمى بالاسلوب غير المباشر الذي تنتهجه دساتير اغلب الدول لحماية حق الانسان في بيئة سليمة ونظيفة تكفل له الحياة بطريقة آمنة من المخاطر والاضرار التي تترتب على التلوث، وتؤثر سلباً على صحته ومن ثم على خطط التنمية ومعدلات الانتاج التي تحرص الدول على بلوغها وتحقيقها.

ويتلخص هذا المنهج أو الأسلوب: في أن الدساتير لا تتضمن نصاً صريحاً من نصوصها يتعلق بحق المواطن-الفرد في حماية البيئة أو واجب الدولة في الاضطلاع بتلك الحماية أزاء المواطنين (لم تهتم الدساتير في أغلب الدول بحماية البيئة على أنه واجب على الدولة إلا في وقت حديث نسبياً، وربما يُعزى السبب في ذلك إلى ذبوع المذهب الحر وسيطرة النزعة الفردية في فترة ما بين الحربين العالميتين، ولذلك خلت الدساتير التي وضعت قبل الحرب العالمية الثانية من النص على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطن، والتي يمكن أن يدخل في مضمونها أو إطارها حق المواطن في حماية بيئته، ولعل خلو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام 1948 من نص صريح على حماية البيئة وعناصرها يعزز ذلك السبب). (عبد الوهاب، 2000، 403).

ومن الدساتير التي انتهجت نهج الحماية الضمنية، نذكر منها على سبيل المثال: الدستور الإيطالي الذي نص على اعتبار الصحة من الحقوق الأساسية للأفراد، وأوجب على الدولة رعايتها، وكثير من المحاكم الدستورية استخلصته من تفسير النصوص الدستورية التي تتعلق بالحق في الحياة والحق في الرعاية الصحية.

وفي فرنسا لم تبين حق الإنسان في بيئة سليمة، في حين أن عدداً محدوداً من الاقتراحات التشريعية كان يُستنتج منها هذا الحق بوضوح منذ عشرين عاماً تقريباً أو أكثر من ذلك، وكانت هذه الاقتراحات تنطلق من منطلقات جادة، تستند في ذلك إلى ماورد في ديباجة الدستور الفرنسي لعام 1958 من حق الإنسان في العيش في بيئة سليمة.

وكذلك الدستور المصري عام 1971 الملغي حيث لم ينص صراحةً على حماية البيئة من التلوث، وإنما يمكن الوصول إلى تقرير الحماية من خلال الأسلوب غير المباشر أو المنهج الضمني لاستنباط تلك الحماية من روح النصوص المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطن، وهذا المنهج نفسه سار عليه دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 النافذ، وذلك ما نصت عليه المادة (78) من أنه ((تكفل الدولة للمواطنين الحق في المسكن اللائم والأمن الصحي..... كما تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة))، وهذا ماذهب إليه الدستور الكويتي الصادر عام 1962، فلم ينص صراحةً على حماية البيئة بنص مستقل، ولكن ذلك لا يمنع من استنباطها من نصوصه الأخرى (عبد الوهاب، 2000، 403).

ولابد من بياننا خلاصة تتعلق بنتيجة مفادها: أن هذا الحق في العادة ينص على حمايته صراحةً في الدستور، ولكنه من جهة أخرى وحتى لو لم يُنص عليه فإنه يُستنبط من روح النصوص الخاصة بالصحة والحياة الكريمة والعيش الرغيد والسكن اللائم، مما يقرب هذا الحق من أنه من النظام العام والمبادئ الثابتة حتى لو لم ينص عليه صراحة، كون هذه الأمور أعلاه لا يخلو منها أي دستور.

المبحث الثاني

الحماية الإدارية للبيئة من التلوث

تعد الحماية الإدارية للبيئة من التلوث من أهم وأوسع صور الحماية القانونية، إذ أنها تختلف عن صور الحماية الأخرى المقررة في حماية البيئة، كالحماية المدنية والجنائية والدولية، لأن حماية البيئة من التلوث هي هدف من أهداف الضبط الإداري البيئي والتي طالما سعت الإدارة لحمايتها، لاسيما كون الحماية الإدارية هي حماية وقائية وعلاجية من آن واحد، لأن الإدارة لا تكفي بمجرد تطبيق إجراءات لاحقة على حصول الضرر، بل لابد من إجراءات وقائية مسبقه من قبل الإدارة تمنع

حصول الضرر او تعمل على التقليل من اثاره، لذا اتجهت معظم الدول ومنها العراق الى بذل جهودها في سبيل مكافحة التلوث، وذلك من خلال اصدار العديد من التشريعات والانظمة القانونية لتحقيق هذه الحماية.

ولأجل ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول الاساليب الوقائية الادارية لحماية البيئة من التلوث، وسنخصص في المطلب الثاني الاساليب العلاجية الادارية المقررة لحماية البيئة من التلوث.

المطلب الاول: الاساليب الوقائية الادارية لحماية البيئة من التلوث

وقد اجاز القانون لهيئات الضبط الاداري البيئي (زكنة، 2012، 261) ان يستعين بعدد من الوسائل (الاساليب) القانونية الوقائية لتحقيق غايتها في حماية البيئة من التلوث، ولا سيما ان الادارة تمتلك مجموعة من التقنيات القانونية والتي نص عليها القانون وذلك لمنع وقوع اي تلوث يمس البيئة وتعد هذه الاساليب سابقة او مانعة من وقوع التلوث، وسنقوم ببيان هذه الاساليب في الفروع الاتية:

الفرع الاول: نظام الترخيص

يعد نظام الترخيص من اهم الوسائل المعتمدة ادارياً لحماية البيئة، والترخيص هو قرار صادر من الادارة المختصة، مضمونه يتمثل في السماح لأحد الاشخاص بمزاولة نشاط معين، ولا يمكن ممارسة النشاط من قبل الاشخاص قبل الحصول على الاذن الوارد في الترخيص، بعد توفر الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنح الترخيص (الحو، 2006، 136).

والترخيص كأجراء وقائي الحكمة من فرضه تتمثل بفسح المجال امام سلطات الضبط الاداري البيئي اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتوقي الآثار السلبية للنشاط محل الترخيص، وبذلك فلا يجوز مباشرة اي مشروع او مزاولة اي مهنة يكون من شأنها احداث تلوث في البيئة دون الحصول على الترخيص المقرر وفق المعايير والمواصفات والاسس والضوابط اللازمة لمزاولة هذا النشاط، وهذا ماكدت عليه المادة (11) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 النافذ والتي نصت على (تمنع الجهات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون استحصال موافقة الوزارات).

الفرع الثاني: نظام الحظر

المقصود بالحظر هنا منع الافراد من ممارسة نشاط ما، كونه يتسبب في احداث تلوث في البيئة، وهذا الحظر يعتبر منعاً استثنائياً بقصد التوفيق بين النظام العام وممارسة الحريات العامة لأن الحظر المغلق غير جائز قانونياً فهو يعني مصادرة الحريات العامة التي كفلها الدستور (مرسي، 2011، 392)، كنهى وقوف السيارات في مكان معين لما تسببه السيارات من اصوات مزعجة نتيجة الازدحام في ذلك المكان، الا انه قد يكون الحظر مطلقاً وذلك بمنع القيام بأعمال معينة وبصورة نهائية لأن القيام بهذه الاعمال يؤدي الى الاضرار بالبيئة اضراراً بليغة وهذا ما اكدت عليه المادة (14) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 النافذ، وكذلك ما اكد عليه قانون حماية البيئة المصري رقم (9) لسنة 2009.

وعليه فلا يجوز ممارسة اي نشاط او القيام بأي عمل يكون من شأنه احداث تلوث بالبيئة لا بعد اشعار مسبق من الجهات المعنية (كوزارة البيئة مثلاً) واستكمال الحصول على الموافقات الرسمية وهذا ما اكدت عليه المادة (11) والمادة (20) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 النافذ.

الفرع الثالث: - الاخطار

يقصد بالاخطار هو الاخبار او الابلاغ عن ممارسة نشاط معين من قبل البدء به، لتمكين سلطات الضبط الاداري البيئي من اتخاذ الاجراءات الوقائية اللازمة، بما يحول دون تهديد النظام العام، ومنع الاعتداء عليه.

وبهذا فإن القانون قد يتيح للأفراد القيام بأعمال معينة، دون الحصول على تراخيص مسبقة، بالرغم من احتمال تلويثها للبيئة، إلا أن القانون هنا اشترط الإبلاغ عنها أما قبل القيام بها وهو ما يسمى بالاحترار السابق، وأما بعد القيام بها بمدة معينة ويسمى بالاحترار اللاحق، ومن أمثلة الاحترار السابق في مجال حماية البيئة: كالأبلاغ عن تصدير النفايات إلى الخارج أو استيرادها، أو إبلاغ الجزارين جهة الإدارة التابعين لها بالحيوانات التي سيقومون بذبحها قبل الذبح وذلك لتتمكن الإدارة من القيام بتوقيع الكشف الطبي عليها، أما من أمثلة الاحترار اللاحق: بأبلاغ عن فتح المحلات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً ضاراً بالصحة العامة أو مقلقه للراحة العامة (خضر، 2015، 114).

ومما تجدر إليه الإشارة أنه بالإضافة إلى هذه الوسائل والأساليب الوقائية المذكورة مسبقاً، توجد إلى جانبها وسائل إدارية أخرى وتكون ذو فعالية في حماية الإنسان والبيئة من أي خطر أو ضرر يهددهما ومن هذه الوسائل وسائل الترغيب، وقد تكون هذه الوسائل معنوية، كتشجيع البحوث والدراسات التي تتعلق بمكافحة التلوث البيئي، أو قد تكون مادية، كمنح مكافآت والاعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية، ومن تطبيقات تقنية الترغيب في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي هو ما نصت عليه المادة (31) والتي اعطت لوزير البيئة الحق في منح الأشخاص الطبيعية والمعنوية من الذين يقومون بأعمال أو يملكون شركات من شأنها حماية البيئة وتحسينها مكافآت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها بموجب القانون، إلا أننا في الواقع لم نجد أي تفعيل حقيقي لنص هذه المادة في مجال حماية البيئة من التلوث من قبل التشكيلات المرتبطة بوزارة البيئة والموجودة في كل محافظة، أو من قبل الإدارات المحلية، الأمر الذي أدى إلى عدم تحقيق الانسجام وتعزيز الوعي البيئي بين الفرد والإدارة.

المطلب الثاني: الأساليب الإدارية العلاجية لحماية البيئة من التلوث

يقصد بهذه الأساليب هي الجزاءات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية على الأشخاص الطبيعية والمعنوية كافة في حالة ارتكاب الأفراد الأعمال التي سببت في أحداث هذا التلوث، والتي يمنع القانون القيام بها، ووصف هذه الجزاءات بأنها إدارية لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، فالغالب أن هذه الجزاءات تنقّر بنصوص قانونية صريحة ولكن الإدارة تستقل بتوقيعها، أي أن توقيع الجزاء ينعقد لسلطة إدارية وليس للقضاء صاحب الاختصاص الأصلي في توقيع الجزاءات. وعليه فإن الجزاءات الإدارية التي تملك الإدارة توقيعها بهدف حماية البيئة من التلوث تدرج في الغالب ضمن صورتين وهما إما الجزاءات الإدارية المالية والتي يقصد بها الجزاءات التي تصيب المتسبب في أحداث التلوث في ذمته المالية مباشرة دون المساس بجسمه أو حرّيته أو منزلته الاجتماعية (أن فرض الجزاءات الإدارية تشكل جانباً من الاختصاصات المهمة التي يمكن أن يمارسها رؤساء الوحدات الإدارية في العراق، وهو الأمر الذي نلّمسه ضمناً من نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل والذي يخول المحافظ والقائمقامية ومدير الناحية سلطة ضمان الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق المواطنين والتي من بينها: حق العيش في بيئة نظيفة كما نص عليها الدستور، كما نجد أن قانون حماية وتحسين البيئة نص في المادة (7) منه إعطاء المحافظ رئاسة مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة، (جاسم، 2014، 280). أو الجزاءات الإدارية غير المالية والتي يقصد بها حرمان الشخص المخالف من بعض الحقوق والحريات وسميت بغير المالية كونها لا تؤثر في الذمة المالية للمتسبب بالتلوث (العازمي، 2009، 581)، ومن أهم هذه الجزاءات المقررة لحماية البيئة هي:

الفرع الاول: الغرامة الادارية

هي عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه السلطة الادارية بنص القانون على مرتكب فعل تلوث البيئة، وعادةً ما يجري النص على تحديد عقوبة الغرامة بالحد الأدنى والحد الأقصى، ويترك للسلطات للسلطات الادارية سلطة تقديرية في توقيع الجزاء المناسب على المتسبب بالأخلال بعناصر النظام العام والبيئة (مخلف، 2017 ، 315) .

وقد اشار قانون حماية وتحسين البيئة العراقي النافذ الى الغرامة الادارية في المادة (33/ثانياً) والتي نصت على انه (مراعاة الاحكام المنصوص عليها في البند اولاً من هذه المادة للوزير او من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (1000000) مليون دينار ولا تزيد عن (10000000) عشرة مليون دينار شهرياً حتى ازالة المخالفة على كل من خالف احكام هذا القانون والانظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه).

وهنا نجد ان المشرع العراقي جعل الغرامة المفروضة على المخالف مستمرة وتكرر شهرياً حتى يزول مخالفته مع الاخذ بنظر الاعتبار ان الاسلوب الذي اتبعه المشرع العراقي في نص المادة (33/ثانياً) - المذكورة آنفاً - جعل من تحديد الغرامة الادارية بين حدين من شأنها ان تضيق من سلطة الادارة في اختيار المقدار الملائم للمخالفة، لذا كان الاجدر بالمشرع العراقي الاخذ بالغرامة النسبية للتوسيع من سلطة الادارة في تطبيق هذا الاسلوب العلاجي، مع الاخذ بنظر الاعتبار عدم قصر سلطة فرض الغرامة بالهيئات المركزية وإنما كان لابد من النص على مشاركة الهيئات المحلية، كون هذه الهيئات هي الاقرب لموقع الضرر والاكثر قدرة على تحديد مايلزم لعلاجها عن طريق الغرامة الادارية.

الفرع الثاني: المصادرة الادارية

هي استيلاء الادارة على بعض اموال المخالف شهراً وبدون مقابل، فهي جزاء عيني وان كان محلها مبلغ من المال (الحلو، 1995، 155)، وان كان الاصل في المصادرة انها جزاء جنائي، فأن ذلك لا يمنع من تقريرها جزاءً ادارياً مالياً، فالمصادرة التي يقررها الوزير او من يخوله هي بلا شك جزاء اداري مالي يمكن للأدارة طبقاً للقانون ان تقررها كجزاء تكميلي او تبغي لمواجهة بعض الجرائم التي تمس البيئة.

والمصادرة الادارية عادةً تكون في صورتين: اما ان تكون عامة يكون محلها كل اموال المحكوم عليه وبمثل هذا النوع محظور في اغلب دساتير دول العالم، واما النوع الثاني فهي المصادرة الخاصة التي ترد على شيء معين قد يكون محل المخالفة او السبب في احداث المخالفة، وقد تكون المصادرة اما وجوبية اذا ما فرض المشرع ضرورة الحكم بها او تطبيقها من قبل الادارة او تكون جوازية اذا مترك المشرع للقاضي او الادارة سلطة تقديرية في توقيعها على المخالف.

وعلى الرغم من اهمية هذا الجزاء الا انه لم نجد نصوص في قانون حماية البيئة العراقي تشير اليه، الا انه قد اشار قانون الصحة العامة رقم 89 لسنة 1981 صراحةً في المادة (96/ب) على تخويل الادارة مثل هذا الجزاء

الفرع الثالث: سحب الترخيص او الغاء النشاط المسبب للتلوث

تجيز العديد من التشريعات الخاصة بحماية البيئة للجهات الادارية المختصة سلطة الغاء او سحب الترخيص اللازم لمباشرة أنشطة معينة، وذلك في حالة اخلال المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بممارستها (زينكة، 2012، 350).

وان جزاء الغاء الترخيص يعد جزاءً نهائياً وهو بذلك يعد من اقصى واشد الجزاءات الادارية التي يمكن للأدارة ان تفرضها على المخالف، اما جزاء سحب الترخيص فهو جزاء مؤقت بمدة معينة تعمل الادارة على تطبيقه في حالة عدم وجود الرغبة لدى

الادارة بغلق المحل او الغاء الترخيص المسبب للتلوث، وان سحب الترخيص او الغاءه بصورة مؤقتة او دائمة يكون بحسب خطورة الفعل الضار للمخالف وللادارة سلطة تقديرية في ذلك (خضر، 2015، 129).

وقد افقرت نصوص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي للنص على مثل هذا الجزاء، الا ان هناك نصوص قانونية اخرى قد نصت عليه منها المادة (100) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (89) لسنة 1981 المعدل والتي نصت على انه (لوزير الصحة حق الغاء الاجازة الصحية وغلق المحل العام عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل دون التقييد بأحكام العمل او اي قانون اخر).

ونخلص القول الى ان المشرع العراقي، لايزال يعد الاضرار التي تسبب التلوث في البيئة من قبيل الاضرار البسيطة الجزاء، وهذا واضح من الجزاءات المفروضة على المتسببين بفعل التلوث، لذا كان من الضروري ان تتضمن نصوص قوانين حماية البيئة وغيرها من التشريعات التي حملت في طياتها حماية البيئة من التلوث على نظام متكامل خاص بالجزاءات الادارية ومحددة على وجه الدقة تمييزاً لها من الجزاءات الاخرى، وان تتناسب هذه الجزاءات مع الاضرار التي تصيب البيئة والفرد معاً، مع قيام حملات التوعية البيئية ودراسة الابحاث القانونية التي خاضت في هذا المجال.

الخاتمة

بعد ان انهينا بحثنا المتواضع توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وذلك وفق الاتي:

اولاً:- الاستنتاجات

1- تعد البيئة النظيفة حقاً من حقوق الانسان (المواطنين) داخل البلد الواحد والتي اعترف بها الدستور العراقي الحالي اعترافاً صريحاً، ووجب على الدولة حمايتها، وهو بذلك يكون من بين القله من الدساتير التي انطوت على الجمع بين الحق في بيئة نظيفة ووجب الدولة في حمايتها وتحسينها.

3- تمتلك هيئات الضبط الاداري اساليب ووسائل عديدة ومتنوعة لحماية البيئة من التلوث وهذه الاساليب يمكن زدها الى اسلوبين متميزين، اما ان تكون اساليب وقائية التي تتمثل في دور الضبط الاداري في تحقيق الحماية، او اساليب علاجية تكون بشكل جزاءات توقعها سلطات الضبط الاداري لمواجهة حالات التلوث والتي وقعت بالفعل للحد من هذه الحالات والتقليل من آثارها الضارة بالفرد والبيئة معاً.

ثانياً:- التوصيات

1- الاسراع في اصدار التعليمات التي تسهل تنفيذ احكام نص المادة (31) من قانون حماية البيئة وتحسينها العراقي النافذ، والخاصة بمنح المكافآت للأشخاص الذين يقومون بأعمال او مشروعات من شأنها حماية البيئة من اي تلوث قد يصيبها، مع ضرورة النص في القانون ذاته على تقديم الدعم المادي والفني للقطاع الخاص لتمكينهم (اي الاشخاص) من استخدام التقنيات الحديثة.

2- تفعيل التشريعات المتعلقة بحماية البيئة من خلال وجود رقابة محكمة واجراءات رادعة للمخالفين فعلى سبيل المثال لازالت المصانع والمستشفيات تلقي بمخلفاتها بنهري دجلة والفرات دون اتخاذ السبل الكفيلة لأيقاف الضرر المتولد عنها.

3- ضرورة ان تكون هناك لجان ادارية خاصة لحماية البيئة في كل محافظة، وان تكون هذه اللجان مقيدة بالمحددات الوطنية والتي تحددها مجالس المحافظات، مع الزام هذه اللجان باتخاذ كل الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الحماية مع التنسيق مع الوزارات الصحة والبيئة والزراعة.

4- ندعو المشرع العراقي لتعديل نص المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة النافذ، بالشكل الذي يمكن سلطات الضبط الاداري من تطبيق الغرامة الادارية النسبية، وكذلك النص على المصادرة الادارية، مع تمكين هذه السلطات على سحب او الغاء التراخيص للمشروعات المسببة لأضرار البيئة، كما يمكن النص على ازالة هذه الاضرار على نفقة المخالف بعد اذاره.

Sources

- 1- Abdel-Wahab, Mohamed Refaat, *"The Constitution and the Citizen's Right to a Sound Environment"*, presented to the 18th annual conference of the Egyptian Society of Medicine and Law on the right of citizens in a healthy environment.
- 2- Abdullatif, Muhammad, *"Public Liberties"* 1, Unit of Composition, Translation and Publishing, Kuwait University, 1995.
- 3- Ahrang that he *"is a legal basis, but find its source in a specific goal and a practical emulator"* in the author, the purpose of the law, Germany, 1883. He mentioned: Tharwat Anis Al-Assiuti, in his book *"The Origination and Development of Philosophical Schools"*, Ain Shams University Press, Cairo, 1967.
- 4- Amer, Hamdi Attia Mustafa *"Protecting the environment in the legal and positive legal system"* 1, Egypt, Alexandria, University Thought House, 2014.
- 5- Al-Azmi, *"Abdel-Monehi, Environmental Protection of the Environment"*, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2009.
- 6- Al-Sharif, Aziza, *"A Study in the Control of the Constitutionality of Legislation"*, Kuwait University Press, 1995.
- 7- Ghazal, Ismail, *"Constitutions and Political Institutions"*, Ezzeddine Foundation, Beirut, Lebanon, 1996.
- 8- Helou, Majid Ragheb, *"The Law of Environmental Protection in the light of Sharia Law"*, published by the University Publications House, Alexandria, 1995 Khader, Raida Yassin, "The role of administrative control in protecting public tranquility from noise. ".
- 9- Hindawi, Nouredine, *"Criminal Law and Environmental Protection, Comparative Study"*, funded by the Environment Public Authority No. Lxpooi, no date of publication.
- 10- Intermediate Dictionary, C1, issued by the Arabic Language Dictionary of the Arab Republic of Egypt, I 3, 1405 H-1985.
- 11- Iraqi Constitution for the year 2009 in force.
- 12- Iraqi Public Health Law No. (89) for the year 1981 amended.
- 13- Iraqi Water Resources Conservation System No. (2) for the year 2001.
- 14- Jassim, Rasha Abdul-Razzaq, *"Administrative Control Bodies and their Role in Environmental Protection"*, published in the Council of the Faculty of Law, Nahrain University, vol. 16, p. 2, 2014.
- 15- Kuwaiti public opinion newspaper, p 12545, 26 October, 2001.
- 16- Law for the Protection and Improvement of the Environment of Kurdistan Region - Iraq No. (8) for the year 2008.
- 17- Law for the Protection and Improvement of the Iraqi Environment No. (27) for the year 2009.
- 18- Law No. (9) for the year 2009 regarding the Egyptian environment in force.
- 19- Law of Governorates not organized in the region No. (21) for the year 2008 amended.
- 20- Makhlaf, Aref Saleh *"Environmental Management (Environmental Protection)"* Dar Al-Yazouri Scientific Publishing and Distribution, Amman, 2017.
- 21- Morsi, Hossam, *"Administrative Authority in the field of administrative control - comparative study"* University Thought House, Alexandria, 2011.

-
- 22- Qalioubi, Essam El-Din, "**Legal Observations on Environmental Protection**", presented to the Conference on the Legal Protection of the Environment in Egypt, published in the Proceedings of the First Scientific Conference of Egyptian Jurists, February 25-26, 1992, published by the Egyptian Society for Political Economy, Statistics and Legislation, Cairo, 1992. .
 - 23- Salameh, Ahmed Abdulkarim, "**Environmental Protection Law, Study in National Systems and the Convention**", King Saud Press, Saudi Arabia, 1418H.
 - 24- 24- Stockholm Declaration of the Environment, 1972.
 - 25- The Arabic Language Dictionary, Al-Maaj Al-Wajiz, I 2, Cairo, 1986.
 - 26- The Egyptian Constitution of 1971 abolished.
 - 27- Zankana, Ismail Najmuddin, "**Environmental Administrative Law**", Halabi Rights Publications, Lebanon, 1, 2012.
 - 28- Zoriki, Ghazi Yusuf "**The Principle of the Constitution**" - A Practical Study of the Jordanian Constitution "PhD Thesis, Faculty of Law, Cairo University, 1990.