الاساس القانوني لحماية البيئة في القانون الاداري العراقي

أ.م. د. ضياء عباس علي
كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة كركوك
Email : dhyaa.a@uokirkuk.edu.iq

الملخص

يعد موضوع حماية البيئة من المواضيع الحيوية والضرورية كونها ترتبط بحياة الانسان والاحياء الاخرى، ولما يشكله موضوع التلوث البيئي من أهمية وأولوية لدى أغلب الدول فقد شهد تطور لافت للنظر على كافة الاصعدة واخذ حيزاً كبيراً من الاهتمام الدولي من خلال الاتفاقيات والمعاهدات والمؤتمرات الدولية، وقد دأبت الدساتير والتشريعات على تضمين نصوصها الاشارة الى الحفاظ على البيئة، فهي بذلك تضع قاعدة اساسية للانطلاق منها نحو وضع الاجراءات والترتيبات اللاحقة للاهتمام بهذا الجانب المهم.

وقد تضمن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الإشارة الى ضرورة توفير ظروف بيئية سليمة وكفالة حماية البيئة والتنوع الاحيائي، وقد ذكر هذا الحق في معرض التطرق الى الحقوق والحريات، ما يعني ان الدستور قد وضع اللبنة الأساسية والقاعدة المتينة لموضوع حماية البيئة من خلال تضمينه في صلب الوثيقة الدستورية ليكتسب بذلك الاهتمام اللازم وضمان عدم المساس به أو تعريضه للخطر، بالإضافة الى جعله موضوعاً للتشريع مستقبلاً.

وعلى هذا الاساس صدرت تشريعات بيئية لتختص في مجال حماية البيئة ولتكون هي المنطلق والاساس القانوني للسلطات التنفيذية الادارية لاعتمادها في اتخاذ الاجراءات الضبطية، من خلال الوسائل المتاحة التي تتمثل في القرارات الادارية التنظيمية والقرارات الادارية الفردية وحتى اللجوء في بعض الاحيان الى استخدام القسر والتنفيذ الجبري وغيرها من الاساليب الادارية الممكنة، لوضع الامور في نصابها باتخاذ الاجراءات الوقائية والرقابية والتنفيذية، لتحقيق الاهداف المرجوة في إطار القانون الاداري والاحكام المرتبطة به.

الكلمات المفتاحية : الاساس القانوني، البيئة ، الضبط الاداري، الادارة، القانون.

The legal basis for environmental protection in Iraqi administrative law

Assist. Prof. Dr. Dheyaa Abbas Ali
College of Law and Political Science / University of Kirkuk
Email : dhyaa.a@uokirkuk.edu.iq

Abstract

The issue of protecting the environment is one of the vital and necessary topics as it is related to human life and other living things, and because the issue of environmental pollution is of importance and priority for most countries, it has witnessed remarkable development at all levels and has taken a large part of international attention through international agreements, treaties and conferences, and constitutions have consistently And legislation to include in its texts a reference to the preservation of the environment, it thus establishes a basic basis from which to proceed towards the development of subsequent procedures and arrangements to take care of this important aspect.

The Iraqi constitution of 2005 included a reference to the need to provide sound environmental conditions and to ensure the protection of the environment and biodiversity, and this right was mentioned in the context of addressing rights and freedoms, which means that the constitution has laid the basic building block and solid base for the subject of environmental protection by including it in the core of the constitutional document In order to gain the necessary attention and ensure that it is not affected or endangered, In addition to making it a subject for future legislation.

On this basis, environmental legislation was issued to specialize in the field of environmental protection and to be the starting point and legal basis for the administrative executive authorities to adopt them in taking control measures, through the available means represented in organizational administrative decisions and individual decisions and even resorting in some cases to the use of coercion, forced execution and other methods Possible administrative, to set things straight by taking preventive, supervisory and executive measures, to achieve the desired goals within the framework of the administrative law and the provisions related to it.

Keywords : legal basis, environment, administrative control, administration, law.

المقدمة

اصبح موضوع حماية البيئة من المواضيع الحيوية في المرحلة الراهنة لما يشكله التلوث البيئي بمختلف انواعه من خطورة على حياة الانسان والاحياء الاخرى، إذ يعد حق الانسان في العيش في بيئة سليمة من أهم الحقوق الاساسية التي دأبت الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية على صيانتها، الامر الذي يحتم تضمين التشريعات نصوصاً لحماية البيئة من التلوث وفسح المجال للسلطات التنفيذية ودعمها في تنفيذ القوانين المتعلقة بهذا الشأن على أرض الواقع من خلال الوسائل التي تمتلكها وفسح المجال لها ضمن اطار القانون الاداري في استخدام سلطاتها في الضبط الاداري والتي تعد الصحة العامة والسكينة العامة من عناصرها الاساسية، وذلك من خلال اتخاذ اجراءات وقائية لمنع حدوث التلوث البيئي او اللجوء الى الاجراءات العلاجية من خلال مواجهة الحالات المسببة للتلوث، بالإضافة الى دعم الجهات الادارية المختصة بالجوانب المتعلقة بمجال البيئة لأخذ دورها في حماية البيئة ووقايتها من خطر التلوث.

أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في الوقوف على النطاق القانوني والاساس الذي تعتمده الادارة في حماية البيئة من التلوث على اعتباره من اولويات واجباتها ولما يشكله موضوع التلوث البيئي من خطورة حقيقية لابد من وضع الترتيبات اللازمة للحد من مسبباته وتبعاته، وكيفية استخدام الادارة لسلطاتها ووسائلها المعتمدة للحد من مشكلة التلوث وآثاره على حياة المجتمع بالاستناد على التشريعات التي تناولت هذا الموضوع المهم والحساس وبالخصوص التشريعات العراقية.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في الوقوف على بيان الاساس القانوني الذي تعتمده الادارة في استخدام سلطاتها ووسائلها في حماية البيئة كونها اكثر احتكاكاً بالمجتمع من السلطات التشريعية والقضائية واكثر سرعة في اتخاذ الاجراءات القانونية والردعية وبيان الاطار القانوني الذي تعمل الادارة ضمن نطاقها وهل بالإمكان التوسع في مهام السلطات الادارية في مواجهة أثار التلوث البيئي ضمن محتوى القانون الاداري عند قصور التشريع عن وضع الاسس العامة لحماية الدولة والمجتمع من مشاكل التلوث البيئي الذي بات يشكل خطراً حقيقياً لابد من وضع الحلول الناجعة لمواجهته ومكافحته، ومعرفة دور السلطة المختصة بالتشريع في العراق والمتمثلة بمجلس النواب في سن التشريعات التي من شأنها ان تضع الاسس وترسم خارطة طريق لعمل الادارة في هذا الشأن وتوفير ارضية لها لتطبيقها على أرض الواقع .

منهجية البحث

سنعتمد في هذا البحث على المنهج الاستقرائي بالإضافة الى المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة ببيان الاساس والاطار القانوني لعمل السلطات الادارية في مجال حماية البيئة.

هيكلية البحث

سوف نتولى تقسيم هذا البحث الى مبحثين سنتناول في المبحث الاول بيان الاساس القانوني لحماية البيئة في العراق.

اما المبحث الثاني فسندرس فيه دور الادارة في تطبيق التشريعات المعنية بحماية البيئة في مجال القانون الاداري العراقي.

المبحث الأول/الاساس القانوني لحماية البيئة في العراق

يعد موضوع حماية البيئة من الموضوعات الحيوية لأهميتها كونه يرتبط بحياة الناس وقد أولت الاتفاقيات الدولية والدساتير والقوانين أهمية كبيرة لموضوع حماية البيئة وخصوصاً في الفترة الاخيرة مع ازدياد التلوث البيئي نتيجة ممارسة مختلف الانشطة والذي بدأ يشكل خطراً فعلياً على الاحياء مما جلا بالمعنيين وضع قيود وترتيبات معينة لمكافحة التلوث أو تقليل آثاره، وقد كان للقانون نصيب في وضع بعض الاجراءات الكفيلة لحماية البيئة، فقد تضمنت دساتير وقوانين الدول نصوصاً تحمي البيئة من التلوث وتضع قيود على ممارسة الانشطة التي قد تؤثر على البيئة ومنها الدستور العراقي الذي تضمن نصوصاً في هذا المجال اضافةً الى وضعه قاعدة لسن تشريعات مستقبلاً بهذا الخصوص ولتسليط الضوء أكثر سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الأول الاساس القانوني لحماية البيئة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، أما المطلب الثاني فسندرس فيه الاساس القانوني لحماية البيئة في القوانين العراقية.

المطلب الأول/الاساس القانوني لحماية البيئة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

لقد وضع الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ القواعد الاساسية للمواضيع الحيوية والمهمة وبالأخص تلك المتعلقة بالحقوق والحريات، وتعد من الدساتير التي اولت اهتماماً كبيراً لهذا المجال فقد خص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ باباً كاملاً للحقوق والحريات ومنها حماية البيئة وضرورة ان يعيش المواطن في بيئة سليمة بوصفها احدى الحقوق الاساسية وهذا لا يعني ان الدساتير السابقة لم تولِ اهتماماً لهذا المجال، فقد تضمن دستور عام ١٩٧٠ المؤقت نصوصاً لحماية البيئة في مجالات معينة من خلال التأكيد على ضرورة العمل على ضمان حماية الصحة العامة، وعلى هذا الاساس صدرت قوانين وانظمة عديدة تعالج مواضيع متعلقة بحماية البيئة، منها على سبيل المثال قانون الصحة

العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١، والذي ركز على ضرورة مراقبة ومتابعة النشاطات التي تشكل تلوثاً للبيئة وتعرض حياة المواطنين للخطر ومحاسبة المخالفين والمتسببين له.

وفيما يتعلق بالنصوص التي تناولت مواضيع متعلقة بالبيئة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد تضمن الدستور ما اشارات ضمنية لمواضيع متعلقة بالبيئة من خلال تناول مواضيع متعلقة بحماية البيئة في مجالات معينة كمجال الصحة كما جاء في نص المادة (٣٠) منه والتي جاء فيها "أولاً:- تكفل الدولة للفرد وللأسرة وبخاصة الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياةٍ حرةٍ كريمة..... ثانياً:- تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين... وينظم ذلك بقانون"

أو الاشارة الصريحة على وجوب حماية البيئة كما جاء في المادة (٣٣) منه والتي نصت على "أولاً:- لكل فرد حق العيش في ظروفٍ بيئيةٍ سليمة. ثانياً:- تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الأحيائي والحفاظ عليهما".

من هنا يظهر الدور الاساسي للدستور في ايجاد ارضية لحماية البيئة والذي بالاستناد اليه يمكن اصدار تشريعات عادية وفرعية لوضع القيود وفرض العقوبات على كل من يعرض البيئة للخطر، دون أن تكون جهة التشريع معرضة للطعن لالتزامها بمبدأ دستورية القوانين واحترامها للتدرج القانوني، كذلك الحال بالنسبة للسلطات الإدارية والتي تتولى اصدار الانظمة والتعليمات لتسهيل تنفيذ القوانين فإنها تعمل بحُرية كونها ملتزمة بالنص الدستوري والقانوني وتعمل ضمن هذا الاطار.

المطلب الثاني/ الاساس القانوني لحماية البيئة في القوانين العراقية

عند تفحص بعض التشريعات العراقية نلاحظ أن المشرع العراقي قد دأب على ايراد نصوص لحماية البيئة عند تناوله المواضيع والأمور التي من شأنها أن تؤثر على البيئة فقد اكد أكثر من تشريع في العراق على ضرورة حماية البيئة سواء بصورة مباشرة من خلال النص على حماية البيئة من التلوث والاعتداء أو بصورة غير مباشرة من خلال منع القيام بإجراءات معينة أو مزاولة نشاط من شأنه الاضرار بالبيئة.

ومن التشريعات التي تناولت موضوع حماية البيئة قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ الذي نص في أكثر من مادة على منع بعض الممارسات التي من شأنها تلويث البيئة وتعريضها للخطر وقرر عقوبات رادعة لها تصل الى الحبس والغرام[١]، أو نص على حماية الصحة العامة كصورة من صور الحماية للبيئة فقد نصت المادة (٤٩٦) منه على "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على ثلاثين ديناراً.....ثانياً: كل من ألقى في نهر أو ترعة أو مبزل أو أي مجرى من مجاري المياه، جثة حيوان أو مواد قذرة أو ضارة بالصحة".

كما أولى قانون الصحة العامة اهتماماً كبيراً في موضوع حماية البيئة من الملوثات لمنع انتشار الأمراض والاوبئة وعلى الرغم أن هدف هذا القانون هو حماية الصحة العامة إلا أن حماية البيئة تتحقق تبعاً لذلك[٢]، فقد عمل هذا القانون على مكافحة الامراض والاوبئة الانتقالية من خلال تقييد بعض الانشطة وغلق الاماكن العامة والمحلات وعزل المصابين ومنع تربية الحيوانات أو ايوائها داخل الاحياء السكنية وغيرها من الاجراءات لتحقيق أهدافها[٣]، وكل هذه الاجراءات تنعكس اثارها على حماية البيئة ولو بصورة غير مباشرة.

ونجد نصوص في قوانين اخرى تعالج مواضيع ذات صلة بحماية البيئة كقانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ الذي يعد من القوانين التي تهتم بتحقيق النظام العام من خلال تحقيق عنصر السكينة العامة في المجتمع، وقد اكد هذا القانون على مكافحة الضوضاء باعتبار أن له تأثير سلبي على البيئة[٤]، وقد تأكد ذلك في الاسباب الموجبة لهذا القانون الذي نص على ان الهدف من سن هذا القانون هو لما تسببه الضوضاء من تلوث يؤثر على البيئة وصحة الانسان وبغية توفير بيئة نظيفة من أجل الحفاظ على سلامة البيئة والصحة العامة.

ويعد كل من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ القوانين المختصة في مجال حماية البيئة، ويحسب للمشرع العراقي سن قوانين خاصة لمعالجة المواضيع الماسة بالبيئة، ويبرز اهمية هذين القانونين لما يشتملانه من أحكام خاصة بحماية البيئة وبشكل مفصل بالإضافة الى كونهما يتضمنان الاجراءات التي يجب على الجهات التنفيذية القيام بها في مجال حماية البيئة من التلوث.

المبحث الثاني/ دور الادارة في تطبيق التشريعات المعنية بحماية البيئة في مجال القانون الاداري العراقي

لا يخفى علينا دور التشريعات في تنظيم حياة المجتمع ووضع الاسس القانونية التي منها يتم الانطلاق باتجاه اتخاذ الاجراءات اللاحقة لوضع هذه التشريعات موضع التطبيق من خلال اجهزة السلطة التنفيذية وفي الغالب تكون هذه الاجراءات اصدار الانظمة والتعليمات لتسهيل تنفيذ قانون ما وتطبيقه على ارض الواقع ويكون لهذه الانظمة والتعليمات وللسلطات الادارية الدور البارز في هذا المجال كونها هي الجهة التي تحتك بشكل مباشر مع المواطنين ومختلف انشطتهم، وهي الانظمة والتعليمات قد تكون على صورة قرارات ادارية فردية أو تكون قرارات ادارية تنظيمية بالإضافة الى أن الاجهزة التنفيذية أحياناً تلجأ الى استخدام القسر والتنفيذ الجبري بشروط محددة

ولتسليط الضوء أكثر على هذا الموضوع سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الأول الدور الوقائي والرقابي للإدارة أما المطلب الثاني فسنخصصه لدراسة الدور التنفيذي للإدارة.

المطلب الأول/ الدور الوقائي والرقابي للإدارة

في مجال نصوص التشريعات البيئية والتي تختص بمجال حماية البيئة نلاحظ أن هناك تشريعات تناولت الموضوع بشكل مختصر أو تناولته بمناسبة معالجة حالة أخرى كقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل وقانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل وهناك تشريعات مختصة بمجال البيئة كقانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ و قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، ومما لا شك فيه أن هذه القوانين قد تضمنت في طياتها نصوصاً تتعلق بحماية البيئة ولكن تطبيق هذه القوانين على ارض الواقع تتطلب القيام بإجراءات معينة من قبل الجهات الادارية في الدولة، وهنا يظهر دور الإدارة في حماية البيئة.

ويعد قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦ أول تشريع عراقي مختص بمجال البيئة والذي اختص في وضع القواعد القانونية لحماية البيئة بتفاصيله من خطر التلوث وعرف البيئة بأنها "المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية" ومن ثم تناول قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ الامور المتعلقة بالبيئة وحمايتها وعرفها في المادة الأولى بأنها "المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، وهذا التعريف هو ما اخذ به المشرع في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ[٥].

وعلى الرغم من تناول التشريعات المنظمة لمجال معين الا أنه يصعب معالجة جزئيات النشاط الإداري فينبغي ان تتناولها الإدارة بحكم تمتعها بخبرة عملية في هذا الشأن، لأنها الأقدر على تنظيم المسائل التفصيلية للنشاط الإداري التي لا يمكن الإلمام بها إلا عند تنفيذ القانون، فالسلطة التشريعية مهما حاولت فأنها لا تستطيع الإلمام بتفاصيل تطبيق القانون، لذا كان من الأفضل تركها للسلطة التنفيذية لتؤديها بواسطة اللوائح[٦] ، وتتولى السلطة التنفيذية ذلك من خلال القرارات الادارية أو من خلال اجراءات معينة من خلال الحظر والذي يكون بشكل مطلق أو نسبي[٧]، وكذلك الالزام والذي يعد قراراً ادارياً ايجابياً يتضمن اجبار شخص او مجموعة من الاشخاص بإتيان نشاط معين بهدف حماية البيئة[٨]، والاخطار والترغيب وغيرها من اجراءات الضبط الإداري البيئي والأساليب القانونية الوقائية لتحقيق غايتها بحماية البيئة، وتتمثل هذه الأساليب بوسائل الضبط الإداري الوقائية والتي تعد في نضر بعض الفقه القانوني بأنه قيد على نشاط الافراد[٩]، فضلاً عن اتخاذها لبعض الإجراءات

الوقائية التي تنص عليها التشريعات المختصة بالبيئة، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري البيئي لها صفة الوقائية، أي أنها تهدف إلى منع وقوع التلوث باتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن[١٠]، والتي تسمى بأنظمة الضبط الاداري وقد عرفها الفقه الاداري بأنها عبارة عن قواعد عامة مجردة تصدرها السلطة التنفيذية المختصة بهدف حماية النظام العام بكافة عناصره[١١].

ووفقاً لما جاء في قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ، فإن وزارة البيئة هي الجهة القطاعية في مجالات حماية البيئة وتحسينها على الصعيدين الداخلي والدولي[١٢]، أي إن وزارة البيئة هي الجهة المسؤولة رقابياً وتنفيذياً عن كل ما يخص حماية وتحسين البيئة، ويؤيد ذلك ما نصت عليه المادة(٣) من ذات القانون والتي نصت على "تهدف الوزارة إلى حماية وتحسين البيئة للحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الإحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في هذا المجال".

وفي مجال الدور الوقائي والرقابي للإدارة في حماية البيئة نلاحظ أن وزارة البيئة ومجلس حماية وتحسين البيئة هي الجهات الرئيسية التي يقع على عاتقها حماية البيئة وتحسينها وقد نصت المادة (٤) من قانون وزارة البيئة على المهام المنوطة بالوزارة وهي ".... إعداد الأنظمة وإصدار التعليمات الخاصة بمحددات البيئة ومراقبة سلامة تنفيذها... متابعة سلامة البيئة وتحسينها وإجراء المسوحات البيئية والفحوصات المتعلقة بالملوثات البيئية والعوامل المؤثرة في سلامة البيئة بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية ... إعداد تقرير سنوي عن حالة البيئة في العراق يقدم إلى مجلس الوزراء".

وان الدور الوقائي لوزارة البيئة قد تكون بإجراءات سابقة فعلى سبيل المثال نص قانون حماية وتحسين البيئة على منع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون استحصال موافقة الوزارة[١٣]، أو بإجراءات لاحقة، كما خول قانون وزارة البيئة وزير البيئة او من يخوله إنذار أية منشأة او معمل او إي جهة او مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار[١٤].

أما في مجال أحكام الرقابة البيئية في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فإن هذا القانون قد نص على اخضاع كافة النشاطات المؤثرة على البيئة للرقابة البيئية[١٥]، كما منح رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة (وزير البيئة) صلاحية تسمية مراقبين بيئيين من بين موظفي الوزارة ويمنح المراقب البيئي صفة عضو ضبط قضائي لأغراض تنفيذ مهامه[١٦]، ويهدف المشرع من خلال كل ما ذكر الى وضع قيود واجراءات وتدابير احترازية لحماية البيئة ومنع التعرض لها وتلويثها.

المطلب الثاني/ الدور التنفيذي للإدارة

لكي تستطيع الادارة من ممارسة دورها في تطبيق احكام انفاذ القانون في المجتمع فإنها بحاجة الى وسائل تمكنه من ذلك وتقع في مقدمتها سلطة اصدار الانظمة بالإضافة الى المكنة المادية في ارغام الافراد على اتباع احكام القانون في حال عدم الالتزام الطوعي بالقوانين والانظمة فقد خلا الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من إيراد نص صريح يخول الحكومة سلطة اصدار انظمة ضبط مستقلة كما هو الحال في الدساتير المقارنة التي أولت هذه السلطة أهمية ملموسة، ولم يمنح الدستور الحكومة سوى إصدار الأنظمة التنفيذية إذ نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. على "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية ...اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين".

وبالرجوع الى القوانين نلاحظ أن قانون حماية وتحسين البيئة خول وزير البيئة إصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون[١٧]، كما تتولى تنفيذ التعليمات البيئية هيئات الضبط الاداري البيئي والتي تمتلك سلطة تقديرية واسعة في اختيار الوسائل المناسبة ،فهي تقدر الخطر البيئي وعليها ان تختار الوسيلة المناسبة لمواجهته والحد من أثاره وأيسرها خطورة على نشاط الإفراد بحسب خطورة التهديد والإخلال بالنظام العام البيئي[١٨]، فقد تكون تلك الوسائل وسائل قانونية أو استخدام التنفيذ الجبري والذي يقصد به حق الإدارة بأن تستعمل القوة لتنفيذ أوامرها وقراراتها الضبطية على الإفراد دون الحصول على إذن سابق من القضاء في سبيل المحافظة على النظام العام[١٩]، اي ان سلطات الضبط تستخدم الجزاء الاداري كإجراء عقابي للردع والعلاج، بالإضافة الى تدابير الضبط الاداري كإجراء احترازي ووقائي[٢٠].

كما أن قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ قد نص في المادة (٣) منه على انه يؤسس بموجب هذا القانون مجلس يسمى (مجلس حماية وتحسين البيئة) يرتبط بالوزارة ويمثله رئيس المجلس أو من يخوله[٢١].

ويبدو أن المشرع اراد ان يجعل من هذا المجلس الجهة التنفيذية التي تتولى متابعة تنفيذ الاجراءات المتعلقة بقانون حماية وتحسين البيئة وحدد القانون من اولى مهمات مجلس حماية وتحسين البيئة هو التنسيق مع الوزارات والجهات المعنية في إعداد البرامج المحلية الخاصة بحماية الطبيعة ومتابعة تنفيذها[٢٢]، على الرغم من أن بعض الفقه القانوني ذهب الى عد اعتبار المجلس جزءاً من تشكيلة وزارة البيئة أفقده موقع الصدارة بين تشكيلات أجهزة السلطة التنفيذية وسلبه كثيراً من اتساع الصلاحيات وقوة القرار فيما يتناوله من قضايا فمجلس حماية وتحسين البيئة الحالي لا يتمتع بالصلاحيات التي كان يتمتع بها "المجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة" الملغي والذي كان له

صلاحيات تخطيطية وتنفيذية ورقابية مطلقة إلا مما قيده به النص القانوني وان القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ أحال "مجلس حماية وتحسين البيئة" إلى مجرد "هيئة استشارية" ، حيث أسندت صلاحيات ومهام التخطيط والتنفيذ والرقابة بكافة شؤون حماية البيئة وتحسينها إلى وزارة البيئة بموجب قانونها النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ [٢٣] ، وخصوصاً عندما تم تعليق نفاذ ما يتخذه مجلس حماية وتحسين البيئة من قرارات على مصادقة مجلس الوزراء عليها ، فان لم يصادق ، فلن يعتد بها ولن يترتب عليها أي اثر قانوني.

كما نلاحظ ان المشرع العراقي لم يعزز من صلاحيات المجلس بحماية وتحسين البيئة لتؤدي المهام المسندة اليه على أفضل وجه ممكن إذ لم يرد في قائمة المهام المسندة له في المادة (٦/ اولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة ، أو أية مادة أخرى في ذات القانون ، منحه أية صلاحية تنظيمية أو فنية أو رقابية لأغراض تنفيذ ما يستهدفه القانون وانما اغلبها صلاحيات استشارية.

بالإضافة الى مجلس حماية وتحسين البيئة في الوزارة فقد نص قانون حماية وتحسين البيئة على انشاء مجلس لحماية وتحسين البيئة في المحافظة برئاسة المحافظ، وان مهمات المجلس في المحافظة وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة النافذ محدودة بالرقعة الجغرافية الخاصة بالمحافظة، وانها لا تتعدى رفع التوصيات لمجلس حماية وتحسين البيئة في الوزارة ، وإبداء المشورة والتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى فيما يخص حماية وتحسين البيئة على مستوى المحافظة[٢٤].

وفيما يتعلق بدور الادارة في تطبيق التشريعات المعنية بحماية البيئة فإنه من الممكن فرض الجزاءات الادارية على كل مخالفة لنصوص القوانين المنظمة لهذا المجال أو القيام بفعل من شأنه الاضرار بالبيئة، والجزاء الاداري تفرضه السلطات الإدارية على مرتكب المخالفة من الإفراد او المؤسسات دون الرجوع للقضاء، والذي يطبق على كل مخالف للنص القانوني بصرف النظر عن انتمائه وارتباطه بالإدارة ام لا، على عكس الجزاء التأديبي والذي يطبق على من يرتبطون مع الادارة ضمن اطار الوظيفة العامة[٢٥]، لأنها تعد جزاء اعتداء على مصلحة يحميها المشرع بهدف حماية المصلحة العامة ومن هذا المفهوم العام للجزاء الاداري يمكن القول ان لهذا الجزاء طبيعة خاصة نظراً لانعقاد اختصاص توقيعه لجهة إدارية دون القضاء، ولابد أن يكون قرار الادارة في فرض الجزاء بهذا الشأن لازماً لحماية النظام العام البيئي[٢٦]، كما يختلف الجزاء الاداري عن الجزاء الجنائي، اذ تستطيع الادارة سحب أو الغاء او اعادة النظر في الجزاء الاداري بزوال اسبابه عكس الأول[٢٧]، وقد تأخذ الجزاءات الادارية صورة جزاءات ادارية مالية أو جزاءات ادارية غير مالية[٢٨].

ومن الممكن اللجوء الى التعويض بموجب احكام القانون اذ نص قانون حماية وتحسين البيئة على "أولاً: يُعد مسؤولاً كل من سبب بفعله الشخصي أو إهماله أو تقصيره أو بفعل من هم تحت

رعايته أو رقابته أو سيطرته من الأشخاص أو الأتباع أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات ضرراً بالبيئة ويلزم بالتعويض وإزالة الضرر خلال مدة مناسبة وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حدوث الضرر وذلك بوسائله الخاصة وضمن المدة المحددة من الوزارة وبالشروط الموضوعة منها"[٢٩]، بالإضافة الى الاجراءات الاخرى مثل الاخطار وغلق المنشأة والازالة الادارية.

بالإضافة الى ما ذكر فإنه بالإمكان اللجوء الى عقوبات اكثر ردعاً واستعمال العقوبات السالبة للحرية لإرغام الافراد على الالتزام بأحكام القانون تتمثل في الحبس أو الغرامة بل بالإمكان ان تتضاعف العقوبة بتكرار المخالفة وقد تصل العقوبة الى السجن والتخلص من الملوثات بطريقة آمنة مع التعويض[٣٠]، ويتم الاستعانة لإجراء ذلك بقسم الشرطة البيئية الذي اسس بموجب هذا القانون والذي يرتبط إداريا بوزارة الداخلية وتحدد هيكليته ومهامه وارتباطه بنظام داخلي يصدره وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير البيئة[٣١].

وهنا يظهر دور السلطة الادارية التنفيذية في تنفيذ المقررات من القوانين والانظمة والتعليمات في مجال حماية البيئة من مخاطر التلوث واتخاذ الاجراءات بحق المخالفين بالوسائل المتاحة والتي تتمثل في الغالب بالقرارات الادارية التنظيمية والتي توجه الى افراد غير معينين بذواتهم والقرارات الفردية التي تكون موجهة الى فرد أو مجموعة من الافراد محددين بذواتهم، بالإضافة الى ذلك يمكن للسلطة الادارية اللجوء الى استخدام القوة والقسر لإعادة الحال الى ما كان عليه ومنع تعريض البيئة للتلوث.

الخاتمة

بعد ان انهينا بحثنا في موضوع الاساس القانوني لحماية البيئة في القانون الاداري العراقي، فقد توصلنا الى عدد من الاستنتاجات من خلال الدراسة، ولنا بشأن هذا الموضوع الحيوي بعض التوصيات ندرجها فيما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

١- وضع الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اللبنة الأساسية لموضوع حماية البيئة رغم انه اشار اليها بشكل عام ومختصر من خلال ايراده في نص المادة (٣٣) منه حق العيش في بيئة سليمة ضمن الحقوق الاساسية.

٢-أكد قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على تعزيز دور الأجهزة التنفيذية في تطبيق القرارات ومتابعة الإجراءات الكفيلة بحماية البيئة وتحسينها.

٣- بالرغم من اهمية موضوع حماية البيئة والتي نص عليها اكثر من قانون نافذ في العراق سواء بصورة صريحة أو ضمنية، الا أن التعليمات والتوجيهات الخاصة بتطبيق تلك النصوص غير كافية لمواجهة التلوث البيئي والانشطة المسببة له.

٤- تتمثل دور السلطة الادارية التنفيذية في حماية البيئة بما تمتلكه من وسائل قانونية وضبطية، وما تمنحه القوانين النافذة من سلطة تصل الى حد فرض الجزاءات المالية وغير المالية على كل مخالفة لنصوص القانون، أو التسبب في تلوث البيئة جراء نشاط الافراد أو المؤسسات.

٥- تعد كل من وزارة البيئة ووزارة الداخلية الجهات التنفيذية الرئيسية في تنفيذ القوانين والتعليمات المتعلقة بحماية البيئة، من خلال التعليمات والتوجيهات او اللجوء الى التنفيذ الجبري ويمكن الاستعانة في ذلك بالشرطة البيئية.

ثانياً: التوصيات

١- نوصي ان تتضمن القوانين والتعليمات النافذة والمتعلقة بحماية البيئة على نظام خاص بالجزاءات الادارية البيئية الى جانب الجزاءات الاخرى، لتطبيقها على المسؤولين عن حماية البيئة في حالة إخلالهم في أداء واجباتهم، وعلى الافراد والمؤسسات الاخرى، للتوسيع من دور الضبط الاداري البيئي في العقاب الاداري.

٢- نقترح تعديل المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ وربط مجلس حماية وتحسين البيئة بمجلس الوزراء وليس بوزارة البيئة، لأهمية الدور الذي يقع على عاتقه وحساسية موضوع حماية البيئة الذي يحتاج الى مركزية أكثر.

٣- نقترح تعديل المادة (٦) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وذلك لتعزيز دور مجلس حماية وتحسين البيئة ليؤدي المهام المسندة اليه على أفضل وجه ممكن، ومنحه صلاحيات تنظيمية وفنية ورقابية لأغراض تنفيذ ما يستهدفه القانون وعدم اقتصارها على الصلاحيات الاستشارية.

٤- ضرورة تضمين قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ نصاً يرتب المسؤولية على الافراد من الموظفين العموميين المسؤولين عن حماية البيئة في حال مخالفتهم أو التقصير في مهامهم على غرار المادة (٣٢) من القانون المشار اليه، علاوةً على العقوبات الانضباطية لأهمية وحساسية وخطورة موضوع حماية البيئة التي تحتاج الى اجراءات اكثر ردعاً، ولحملهم على بذل عناية أكبر لهذا المجال.

٥- نرى من الضروري اصدار التعليمات اللازمة من قبل الجهات التنفيذية المختصة لتسهيل تنفيذ نصوص القوانين المنظمة لحماية البيئة من التلوث كونها نصوصاً موزعة بين عدة قوانين وبحاجة الى رسم الاجراءات الادارية لتطبيقها على أرض الواقع.

الهوامش

(١) المواد (٤٧٩ و ٤٨١ و ٤٩٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل.

(٢) د. اسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الاداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١٢، ص ١٣٢. وكذلك صكبان محمد محان و د. عبدالرزاق طلال جاسم، الاساس القانوني لحماية البيئة على المستوى الوطني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد (١١) العدد (٢) الجزء الثاني، ٢٠٢٢، ص ٧٩٩.

(٣) المواد (٤٦ و ٧٢ و ٧٣) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٤) المادة (١/ أولاً) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥.

(٥) المادة (٢/ خامساً) قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩

(٦) د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، الميناء للطباعة، بغداد،٢٠٠٣ ، ص ٥٥.

(٧) د. حنان محمد القيسي، الضمانات القانونية لحماية البيئة العراقية، دراسة منشورة في مجلة دراسات قانونية، العدد ٣٠، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٤٩.

(٨) زينب كريم سوادي، دور الضبط الاداري في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، العدد (٤)، ٢٠١٣، ص ٣٨١، وكذلك مروان حسن عطية وحيدر عبدالجليل مهدي، سلطة الادارة في حماية البيئة، مجلة جمعة الكوفة، العدد (٤١) ص ٣٠٧.

(٩) محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٣٤٠.

(١٠) د. إسماعيل صعصاع البديري و حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤، ص ٦٤.

(١١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٣٩. وكذلك د. نواف كنعان، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٩١.

(١٢) (المادة/٢-ثانيا) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

(١٣) المادة (١١) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(١٤) المادة (٣٣/ أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(١٥) المادة (٢٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(١٦) المادة (٢٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(١٧) المادة (٣٨) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(١٨) د. إسماعيل صعصاع البديري و حوراء حيدر إبراهيم، مصدر سابق ص ٧٢.

(١٩) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة)، ط ٥،دار الفكر العربي ،القاهرة، ١٩٨٤،ص ٥٧٣. وكذلك د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الاداري، دار الكتب للطباعة وألنشر، ألموصل ، ١٩٩٦ص ١١٤.

(٢٠) رنا ياسين حسين، وسائل الادارة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، السنة (٣)، العدد (٢) ، ٢٠١١، ص ١٨٧ وما بعدها. وكذلك علاء نافع كطافة، مصدر سابق، ص ١٤٢.

(٢١) نصت المادة (٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على: أولاً: يتألف المجلس من :

أ- وزير البيئة رئيساً ، ب- الوكيل الفني للوزارة نائباً للرئيس، ج- مدير عام من الوزارة عضواً ومقرراً، د- ممثل عن كل الجهات التالية ....على أن يكون بعنوان مدير عام في الأقل ومن دائرة أو جهة ذات علاقة بحماية البيئة ومن ذوي الخبرة في هذا المجال – عضواً، هـ- احد الخبراء في حماية البيئة يسميه الوزير عضواً، و- موظف من الوزارة يسميه الوزير سكرتيراً للمجلس.

(٢٢) المادة (٦) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٢٣) د. عبد المنعم عبد الوهاب محمد ، النظام القانوني لحماية وتحسين البيئة في التشريع العراقي، بحث منشور في شبكة الانترنت على الرابط : https://www.researchgate.net تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٤/٨

(٢٤) المادة(٢/ أولاً) من التعليمات رقم (١) لسنة٢٠١٣ الصادرة من وزارة البيئة.

(٢٥) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٤٩.

(٢٦) د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٢٧) د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الادارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٩٣. وكذلك علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الادارية في حماية البيئة(دراسة قانونية مقارنة)، مجلة الكوفة، العدد (١٨)، ص ١٦٦.

(٢٨) نصت المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

أولاً : للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوما قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة .

ثانياً : مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في البند (أولا) من هذه المادة للوزير أو من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠٠) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة على كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه .

(٢٩) المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٣٠) المواد (٣٤ و ٣٥) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٣١) المادة (٢٥) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

المصادر

اولاً: الكتب

١. د. اسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الاداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١٢.

٢. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة)، ط ٥، دار الفكر العربي ، القاهرة ،١٩٨٤.

٣. د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الادارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٤. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٥. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الاداري، دار الكتب للطباعة وألنشر ، الموصل ، ١٩٩٦.

٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٧. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٤.

٨. د. نواف كنعان، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.

٩. د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، ط١،الميناء للطباعة، بغداد،٢٠٠٣.

ثانياً: المجلات والدوريات

١. د. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤.

٢. د. حنان محمد القيسي، الضمانات القانونية لحماية البيئة العراقية، دراسة منشورة في مجلة دراسات قانونية، العدد ٣٠، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.

٣. رنا ياسين حسين، وسائل الادارة في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، السنة (٣)، العدد (٢) ، ٢٠١١.

٤. زينب كريم سوادي، دور الضبط الاداري في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، العدد (٤)، ٢٠١٣.

٥. صكبان محمد محان و د. عبدالرزاق طلال جاسم، الاساس القانوني لحماية البيئة على المستوى الوطني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد (١١) العدد (٢) الجزء الثاني، ٢٠٢٢.

٦. د. عبد المنعم عبد الوهاب محمد،النظام القانوني لحماية وتحسين البيئة في التشريع العراقي، بحث منشور في شبكة الانترنت على الرابط : .https://www.researchgate.net

٧. علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الادارية في حماية البيئة(دراسة قانونية مقارنة)، مجلة الكوفة، العدد (١٨).

٨. مروان حسن عطية و حيدر عبدالجليل مهدي، سلطة الادارة في حماية البيئة، مجلة جمعة الكوفة، العدد (٤١).

ثالثاً: الدساتير والقوانين والتعليمات

١. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل.

٢. قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

٣. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٤. قانون السيطرة على الضوضاء رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥.

٥. قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

٦. التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٣ الصادرة من وزارة البيئة.