الضبط الإداري البيئي في العراق ودوره في مكافحة التصحر

د. مريم محمد أحمد **د. سامي حسن نجم**

كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة كركوك

Email : Maryammohammed1978@gmail.com

Email: dr.samihass@uokirkuk.edu.iq

الملخص

أصبحت ظاهرة التصحر من أخطر الظواهر التي تؤرق الدول؛ نتيجة آثارها السلبية على البيئة، والإنسان، وترجع أسباب هذه الظاهرة إلى تظافر عوامل طبيعية وأخرى بشرية يمارسها الإنسان كالاعتداء على الغطاء النباتي من خلال الرعي الجائر، وقطع الأشجار، والتجاوز على الأراضي الزراعية، وغيرها من الممارسات الخاطئة التي تسبب التصحر، الأمر الذي يستوجب تدخل سلطات الضبط الإداري البيئي لاتخاذ الإجراءات الكفيلة للحد من هذه الظاهرة، وهذه الإجراءات قد تكون إجراءات قانونية، أو مادية وقائية تهدف المحافظة على عناصر النظام البيئي، وقد تكون بصورة جزاءات مالية، وبدنية تفرض على مخالفي نصوص القوانين، والتعليمات الصادرة بخصوصه.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، البيئة، التصحر، النظام العام، هيئات.

Environmental Administrative Control in Iraq and its Role in Combating Desertification

Dr. Maryam Mohammed Ahmed Dr.Sami Hassan Najim
College of Law and Political Sciences / University of Kirkuk
Email : Maryammohammed1978@gmail.com
Email : dr.samihass@uokirkuk.edu.iq

Abstract

Desertification has become one of the most serious phenomena affecting countries, because of its negative effects on the environment and people, and the causes of this phenomenon are due to the combination of natural and other human factors practiced by humans, such as attacking the vegetation cover through overgrazing, cutting trees, encroaching on agricultural lands, and other wrong practices that cause desertification, which requires the intervention of the authorities environmental administrative control to take measures to limit this phenomenon, and these measures may be legal or material preventive measures aimed at preserving the elements of the ecosystem, and may be in the form of financial and physical penalties imposed on violators of the texts of laws and instructions issued in this regard.

Keywords: Administrative control, environment, desertification, public system, bodies.

المقدمة

أولا: التعريف بالموضوع

انتشرت في الآونة الأخيرة ظاهرة التصحر، وبدأت تجتاح مختلف دول العالم، وأصبحت ظاهرة تؤرق جميع الدول؛ بسبب الآثار الضارة التي تخلفها على الإنسان وعناصر البيئة المختلفة، ولما كان للدولة حق التدخل من أجل حماية النظام العام في المجتمع؛ كان لابد من أن تتخذ إجراءات مختلفة في سبيل الحد من تفاقم هذه الظاهرة بصورة أكبر، وبصورة تخلق من خلالها توازناً بين حرية الأفراد في ممارسة نشاطاتهم، وبين حفظ النظام العام في المجتمع بعناصره التقليدية، والحديثة.

ولما كانت الدولة تتخذ هذه الإجراءات من خلال هيئات الضبط الإداري، فإن هذا النشاط له دوره الذي لا يستغنى عنه في الحفاظ على النظام العام، إذ تتخذ هذه الهيئات من الوسائل ما تراه ضرورياً للمحافظة على النظام العام من جهة، وحرية الأفراد من جهة أخرى وتتنوع هذه الوسائل من حيث كونها قانونية، أو مادية، مختلفة في درجة شدتها، مقرونة في جميع الحالات بأسباب يبرر اتخاذها، وخالية من تعسف الإدارة في استخدامها.

ثانياً: أهمية البحث وأسباب اختياره

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال إلقاء الضوء على ظاهرة التصحر، باعتباره تهديداً لعناصر النظام العام البيئي، ورغم وجود أبحاث علمية وإنسانية تطرقت إلى موضوع البيئة، إلا أنها لم تتناول على وجه خاص موضوع التصحر، ومن جانب آخر فإنه كان لابد من الوقوف على نصوص القوانين البيئية لمعرفة ما اذا كانت قد تناولت بصورة خاصة موضوع التصحر، وما إذا كانت قد وضعت من الإجراءات والحلول ما يضع حداً لتفاقم هذه الظاهرة بصورة أكبر في المستقبل القريب.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتحدد مشكلة البحث بالتساؤل عن دور هيئات الضبط الاداري البيئي في مكافحة التصحر ومدى فاعلية وسائلها واساليبها وكيف كانت معالجة المشرع العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ للنظام العام البيئي وعلى وجه التحديد بيئة الارض واخطر تهديد لها وهو التصحر فضلا عن التساؤلات الاتية:

١-ماالمقصود بالضبط الإداري البيئي؟

٢-ممن تتكون هيئات الضبط الإداري البيئي؟

٣-ماهي النصوص القانونية التي تطرقت إلى مشكلة التصحر؟

٤-ماالوسائل التي تمتلكها هيئات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام البيئي من مشكلة التصحر؟

٥-هل تمتلك هيئات الضبط الإداري حق فرض عقوبات على مخالفي القوانين والتعليمات الخاصة بالبيئة؟

رابعاً: منهجية البحث

سنتناول بحثنا وفق المنهج التحليلي، والمقارن، من خلال تحليل نصوص قانون (حماية وتحسين البيئة رقم٢٧ لسنة ٢٠٠٩)، مقارنته مع قانون البيئة المصري الصادر بالقانون رقم (٤) لسنة .

سادساً: هيكلية البحث

سنتناول موضوع البحث من خلال مقدمة ومبحثين، نتناول في المبحث الأول منه ماهية الضبط الإداري في مطلبين، نخصص المطلب الأول منه لبيان مفهوم الضبط الإداري البيئي، ونبين في الثاني هيئات الضبط الإداري، وفي المبحث الثاني سنبين وسائل الضبط الإداري البيئي في مكافحة التصحر من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نخصص الأول للحديث عن الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي، أما الثاني فسنخصصه للحديث عن التنفيذ الجبري (استخدام القوة القسرية).

المبحث الأول/ ماهية الضبط الإداري البيئي

البحث في ماهية الضبط الإداري البيئي يتطلب تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول منه لبيان مفهوم الضبط الإداري البيئي، ونتناول في المطلب الثاني بيان هيئات الضبط الإداري البيئي.

المطلب الأول/ مفهوم الضبط الإداري البيئي

يعتبر الضبط الإداري أحد أهم النشاطات التي تمارسها الإدارة؛ بهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة والمتمثلة بالأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، إلا أن تعدد واتساع مجالات الحياة، والذي أدى بدوره إلى تعدد وتنوع وظائف الإدارة العامة؛ قد أدى إلى اتساع فكرة النظام العام ليشمل غيرها من العناصر الثلاثة التقليدية، كالمحافظة على الاخلاق، وجمالية المدن، والبيئة.

إن بيان مفهوم الضبط الإداري البيئي يقتضي منا تعريف الضبط الإداري أولاً، ومن ثم تحديد معنى مصطلح (البيئة) وهو ما سنتناوله في الفرع الأول من هذا المطلب، ونخصص الفرع الثاني لتعريف التصحر وبيان أسبابه.

الفرع الأول/ تعريف الضبط الإداري والبيئة

أولاً: تعريف الضبط الإداري

لما كان المشرع عادةً بعيداً عن وضع التعاريف؛ فقد اجتهد الفقه في وضع تعاريف للضبط الإداري، فهناك من عرفه بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"[١] وعرفه آخر بأنه: " مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها

السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام"[٢]، كما وعرف بأنه: "تنظيم المجتمع بطريقة وقائية لضمان سلامته وصحته وسكينته وآدابه"[٣]، وعرف أيضاً بأنه: "مجموعة من الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام في المجتمع، وضمان سلامة كيانها واستقرار أمنها، وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها؛ كل ذلك من أجل تحقيق الصالح العام"[٤] ويلاحظ على هذه التعاريف الفقهية أنه رغم اختلافها في الصياغة إلا أنها تصب جميعاً في معنى واحد، وهو حق الإدارة بالتدخل في حرية الأفراد الخاصة في المجتمع بهدف صيانة النظام العام فيه.

والسؤال يثور هنا حول المصدر الذي تستمد منه الإدارة هذا الحق في التدخل لتقييد حريات الأفراد في المجتمع؟

إن الضبط الإداري يجد سنده في الدساتير[٥]، ومنها دستور جمهورية العراق والذي أقر لكل فرد الحق في الحياة، والأمن، والحرية، ولم يجز الحرمان منها أو تقييدها إلا وفقاً لقانون، أو قرار قضائي[٦] ، ولما كانت السلطات التنفيذية في الدولة هي المسؤولة عن تحقيق ذلك فإنه من الطبيعي أن تتدخل بفرض إجراءاتها في كل مرة يتعرض فيها المجتمع إلى خطر في أمنه، أو سلامته، أو سكينته.

وإذا كان ما ذكرناه من سلطة الإدارة في التدخل المباشر يطبق على العناصر التقليدية للنظام العام، فإن التساؤل يثور حول العناصر غير التقليدية للنظام العام كما هو الحال في الحفاظ على جمالية المدن، وحماية الأماكن الأثرية، والبيئة، فهل تحتاج الإدارة إلى نص قانوني خاص بذلك؟

إن المحافظة على عناصر النظام العام بخلاف أغراض الضبط الإداري التقليدية؛ كما هو الأمر بالنسبة إلى صيانة النظام العام في مكان محدد، أو نشاط معين، او أغراض أخرى كالسياحة، وصيانة الحدائق والمتنزهات فإنها تحتاج إلى نصوص قانونية خاصة[٧]، ومن الأمثلة على تلك القوانين هو قانون الآثار والتراث رقم (٥٥ لسنة ٢٠٠١) العراقي، وقانون صيد الأحياء المائية وحمايتها رقم (٤٨ لسنة ١٩٧٦)، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وهذا النوع من الضبط الإداري هو (الضبط الإداري الخاص)، والذي يعرف بأنه الضبط الذي تمارسه الإدارة استناداً إلى نصوص قانونية، أو لائحية خاصة؛ للمحافظة على عنصر محدد من عناصر النظام العام، ويكون مقيداً بنظام قانوني مستقل[٨].

ثانياً: تعريف البيئة

البيئة لغة: هي التبوء في مكان ما، وهو المنزل، والمبوأ هو المكان الذي يبوء فيه الإنسان أو القوم[٩]، وفي القرآن الكريم جاء قوله جل علاه: "**وأوحينا إلى موسى وأخيه أن تبوءا لقومكما بمصر**"[١٠].

وقد عرفت البيئة في الاصطلاح بأنها: "الوسط الذي يعيش فيه الإنسان ويمارس أنشطته الإنتاجية والاجتماعية، وهي خزان الموارد الطبيعية المتجددة مثل حقول الزراعة، ومصايد الأسماك، والموارد الطبيعية غير المتجددة مثل مناجم المعادن وآبار النفط"(١١).

كما قد عرف المشرع العراقي (البيئة) بأنها: "المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية، والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية"(١٢)،

من خلال ما سبق ذكره من تعريف للبيئة باعتبارها المكان الذي يعيش فيه الإنسان، ويزاول فيه نشاطاته بمختلف صورها؛ يظهر لنا أهمية توفير الحماية اللازمة للبيئة من كل المخاطر التي قد تتعرض لها؛ ومن هنا فقد أصبح هذا الموضوع من أهم المواضيع التي تمارس فيه الإدارة سلطاتها الضبطية بهدف حماية النظام العام، وعليه يمكننا تعريف الضبط الإداري البيئي بأنه: "السلطات الممنوحة للإدارة في اتخاذ مجموعة من الإجراءات الوقائية بهدف حماية النظام العام البيئي من جميع المخاطر التي تترتب عليها إخلال بهذا النظام".

إن عناصر البيئة تتمثل بالماء، والهواء، والتربة، والكائنات الحية(١٣)، وتتدخل الإدارة بموجب سلطاتها لحماية كل عنصر من هذه العناصر الأساسية للبيئة من الملوثات والأخطار الي تهددها، إلا أنه لما كان موضوع بحثنا محدداً بـ(التصحر) باعتباره ظاهرة خطيرة باتت تتفاقم وتهدد عنصر (التربة) في البيئة، خاصة في الآونة الأخيرة؛ فسنخصص الفرع التالي للحديث عنه.

الفرع الثاني/ التصحر وأسبابه

يرتبط التصحر في معناه بعملية تدهور موارد التربة، والنباتات، فقد عرف بأنه: " تدهور الأرض في المناطق الجافة وشبه الجافة وتحت الرطبة، وينتج عن عوامل عدة منها تغيرات المناخ ونشاط الإنسان"(١٤) وعرف أيضاً بأنه: "تدني قدرة الأرض في درجات الفائدة، وانخفاض انتاجيتها الزراعية؛ والناجمة عن ظروف مشتركة من العوامل الطبيعية، والمتمثلة بالتباين في خصائص المناخ من فترة إلى أخرى، والعوامل البشرية والمتمثلة بالاستغلال المفرط وغير المدروس للأرض"(١٥).

تعتبر هذه الظاهرة من الظواهر البيئية الخطيرة التي تهدد المجتمع؛ بسبب تحول الأراضي الزراعية فيها إلى أراض جرداء، وما يخلف ذلك من تأثيرات في الحياة الاقتصادية، وأيضاً المعيشية بسبب ما ينتج عنها من تلوث للهواء وارتفاع في درجات الحرارة.

ويعد العراق من الدول التي تأثرت بهذه الظاهرة؛ بسبب ارتفاع نسبة الأراضي المتصحرة، كما وأن هنالك مساحات أخرى مهددة بالتصحر في حال عدم اتخاذ الإجراءات الوقائية الكفيلة بالتقليل من آثارها؛ ذلك أن عملية إيقاف التصحر ذات جدوى تفوق عملية التأهيل المتأخر للأراضي المتصحرة؛ إذ إن كثيراً من أضرار التصحر تبقى ثابتة لا يمكن من خلالها استرجاع خصوبة التربة(١٦).

إن التصحر ينتج بسبب مجموعة من العوامل الطبيعية كارتفاع درجات الحرارة، وتغير المناخ، وقلة تساقط الأمطار، إلا أن ما يدخل في نطاق بحثنا هي تلك العوامل البشرية التي تسبب ظاهرة التصحر، والتي يمكن للجهات الإدارية المسؤولة أن تتدخل للحد منها، ويمكن أن نلخص العوامل البشرية التي تسبب التصحر بما يأتي:

١- **الزراعة الجائرة:** وهي التي تنتج بسبب زراعة الأرض بكثافة تزيد عن قدرة تحمل خصوبة التربة الطبيعية، دون إعطاء الأرض راحة لاستعادة قوتها، ودون أن يتم إعادة خصوبتها بالمواد الصناعية؛ الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف مكوناتها وتعرضها للتعرية(١٧).

٢- **الرعي الجائر:** ويقصد به زيادة الحمولة الرعوية على طاقة استيعاب المراعي، مما يؤدي إلى فقدان التوازن الطبيعي للمرعى؛ الأمر الذي ينتج عنه تدمير الغطاء النباتي، وتعرض التربة للتصلب، والتملح والانجراف، كما أنه يصعب التنوع النباتي مستقبلاً للتربة عند إعادة تأهيلها؛ لأن الحيوانات تأكل النباتات ببذورها التي تعد مصدراً لها، ويضاف إلى ذلك استخدام وسائل النقل الثقيلة من قبل الرعاة، وحركة القطعان؛ مما يؤدي إلى تضاؤل التسرب بسبب انضغاط التربة(١٨).

٣- **إزالة الغابات:** تلعب الأشجار دورا رئيسياً في حماية الأراضي؛ لأنها تعمل حاجزاً أمام الرياح مما يمنع انجراف التربة، ومن جهة أخرى تعمل جذورها على تماسك ذرات التربة وحمايتها من النحت المائي، وبإزالة الأشجار تتعرض التربة للتعرية القوية، وقد أزيلت مساحات واسعة من الغابات بهدف الرعي، إضافة على حرقها بهدف زيادة نمو الأعشاب الصالحة للأكل، وقطعها من قبل الرعاة لتتغذى عليها الحيوانات، وأحياناً أخرى قطعها للاحتطاب.

٤- **سوء استخدام أساليب الري:** تعتمد الزراعة على الري كأسلوب لحل مشاكل نقص المياه في الأراضي الجافة، إذ يساعد الري على زيادة إنتاجية المحاصيل الزراعية، إلا أنه مع الاهتمام المتزايد بإنشاء السدود وقنوات الري فإن الشركات التي عهد إليها تلك الأعمال أهملت أحياناً كثيرة وسائل الصرف المناسبة للمياه الزائدة؛ مما جعل التربة غدقة وصعبة الزراعة، وبزيادة درجات الحرارة تزداد معدلات التبخر، وترتفع المياه الموجودة تحت التربة إلى سطحها، وبتبخرها ترتفع نسبة الملوحة في التربة وتترسب الأملاح على سطح الأرض؛ فتصبح الأرض بواراً(١٩).

المطلب الثاني/ هيئات الضبط الإداري البيئي

يقصد بهيئات الضبط الإداري بصورة عامة تلك الجهات التي لها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية التنظيمية والفردية المتعلقة بالمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة)[٢٠] ، ومن أمثلة ذلك هو ما جاء في قانون وزارة الداخلية[٢١]، إذ حدد أهداف الوزارة بحفظ الأمن، وتوطيد النظام، وحماية أرواح الناس وحرياتهم، والأموال العامة والخاصة من أي خطر يهددها، وما جاء في قانون وزارة الصحة[٢٢]، والذي حددت أهداف الوزارة بتهيئة كافة المستلزمات الضرورية الكفيلة بتمتع المواطن بلياقة صحية كاملة.

إن هيئات الضبط الإداري بمعناها المذكور تمارس سلطاتها في المحافظة على النظام العام بجميع عناصره، دون أن يكون محدداً بعنصر معين، أو مكان وزمان معينين، إلا أن الأمر يختلف فيما يتعلق بهيئات الضبط الإداري الخاصة، والتي تمارس سلطاتها بموجب قانون محدد، وللمحافظة على عنصر محدد من عناصر النظام العام، كهيئات الضبط الإداري البيئي؛ فهي هيئة لها هدف محدد، وهو المحافظة على عنصر (البيئة)، ورغم أن هذا العنصر يدخل ضمن عناصر النظام العام، إلا أننا نجد أن المشرع يعهد لجهة أو هيئة معينة مهمة المحافظة عليها، ودون أن يبقيها ضمن اختصاصات هيئات الضبط الإداري العامة.

وتختلف تسمية الهيئات من دولة لآخر ففي مصر نجد أن المشرع[٢٣] قد أنشأ (جهاز شؤون البيئة)، يترأسه الوزير المختص بشؤون البيئة، وعضوية الرئيس التنفيذي لشؤون البيئة، وممثلين عن وزارات (الزراعة، الأشغال العامة والموارد المائية، النقل والمواصلات، الصناعة، الداخلية، الصحة)، وممثلين عن التنظيمات غير الحكومية المعنية بشؤون البيئة، وعامل بجهاز شؤون البيئة، ورئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، وممثلين عن قطاع الأعمال العام، وعضوين من الجامعات ومراكز البحوث العلمية.

أما في العراق فإنه إضافة إلى إنشاء وزارة للبيئة[٢٤] تهدف إلى حماية وتحسين البيئة للحفاظ على الصحة العامة، والموارد الطبيعية، والتنوع الأحيائي، والتراث الثقافي والطبيعي[٢٥]، فقد أنشأ المشرع العراقي أيضاً [٢٦] (مجلس حماية وتحسين البيئة) يرتبط بوزارة البيئة، ويمثله رئيس المجلس، أو من يخوله، وعضوية كل من (الوكيل الفني للوزارة، مدير عام من الوزارة، وممثلين عن وزارات البلديات والأشغال العامة، التخطيط والتعاون الإنمائي، التعليم العالي والبحث العلمي، الداخلية، الزراعة، الصحة، الصناعة والمعادن، العلوم والتكنولوجيا، الكهرباء، الموارد المائية، النفط، النقل، وزارة الدولة لشؤون السياحة والاثار، الخارجية، التربية، التجارة، العمل والشؤون الاجتماعية، الثقافة،

الاعمار والإسكان، وأمانة بغداد، والهيئة العراقية للسيطرة على مصادر النشاط الاشعاعي، وزارة الدفاع، خبير في حماية البيئة)[٢٧] ، وبالإضافة إلى ذلك فقد أنشأ (مجلس المحافظة) الخاص بحماية وتحسين البيئة في المحافظة برئاسة المحافظ، وللمجلس استضافة مختصين أو ممثلين عن القطاعات العام، والمختلط، والخاص، والتعاوني؛ للاستفسار عن الأمور البيئية الخاصة بالجهة التي يمثلها[٢٨]. ومن خلال ما ذكر يتبين لنا بان هيئات الضبط الإداري البيئي في العراق تتمثل بوزارة البيئة، ومجلس حماية وتحسين البيئة، ومجلس المحافظة، على أننا نرى وقدر تعلق الأمر بموضوع الدراسة فإن وزارة الزراعة هي الأخرى يقع عليها واجب حماية البيئة من خلال اتخاذها جميع الإجراءات الضرورية لوقاية (التربة) وتحقيق التنمية الزراعية[٢٩] للحد من ظاهرة التصحر.

وبعد العرض السابق عن الهيئات المختصة بحماية البيئة في العراق، يثار التساؤل عن الوسائل التي تمتلكها هذه الهيئات للمحافظة على البيئة، وهو ما سنتناوله في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني/ وسائل الضبط الإداري البيئي في مكافحة التصحر

تباشر هيئات الضبط الإداري البيئي اختصاصها في مكافحة التصحر من خلال ما تملكه من وسائل قانونية تتمثل بإصدار القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة، سواء كانت هذه القرارات تنظيمية أم فردية.

وعلى الرغم من أهمية هذه الوسائل القانونية، إلا أن هيئات الضبط الإداري قد تواجه امتناعاً من المخاطبين بالقرارات الإدارية؛ فلا يكون بوسعها إلا اللجوء إلى التنفيذ الجبري، واستخدام القوة القسرية من أجل الحفاظ على النظام العام البيئي.

ومن أجل تسليط الضوء على هذه الوسائل؛ سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول منه الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي، أما المطلب الثاني فسنخصصه للحديث عن التنفيذ الجبري (استخدام القوة القسرية).

المطلب الأول/ الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي

تتنوع الوسائل القانونية التي تملكها هيئات الضبط الإداري البيئي في مكافحة التصحر ، وتأخذ صورتين، الأولى تتمثل بإصدار القرارات الإدارية التنظيمية (أنظمة الضبط الإداري)، أما الصورة الثانية فهي إصدار القرارات الإدارية الفردية، وسنوضح هاتين الصورتين في فرعين متتابعين.

الفرع الأول/ القرارات الإدارية التنظيمية
(أنظمة أو لوائح الضبط الإداري)

لا يستطيع المشرع مهما أوتي من سعة أفق، ونظرة شمولية عندما يعمل على تنظيم نشاط معين من خلال القانون، أن يحيط أو يستوعب الجوانب التفصيلية للموضوع المراد تقنينه؛ ومن هنا يبرز دور السلطة التنفيذية من خلال إصدار الأنظمة والتعليمات– أو كما جرى تسميتها في التشريع المصري باللوائح– والتي تعمل على تنظيم الجوانب التفصيلية للقانون(٣٠).

عرف الفقه الإداري أنظمة أو لوائح الضبط بأنها عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة مجردة تصدرها السلطة التنفيذية؛ من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة(٣١).

وتعد أنظمة الضبط الإداري من أكثر وسائل الضبط الإداري فاعلية في المحافظة على النظام العام؛ فمن خلالها تستطيع هيئات الضبط الإداري تنظيم أنشطة الأفراد في ميادين مختلفة كأنظمة المرور، والأنظمة الخاصة المنظمة للمحال العامة، وكذلك الأنظمة المتعلقة بالحفاظ على البيئة(٣٢). وتنص الدساتير عادة على منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار أنظمة أو لوائح الضبط الإداري؛ نظراً لأهميتها، ففي فرنسا منح الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ سلطة إصدارها لرئيس الوزراء(٣٣)، وكذلك الحال في مصر؛ إذ منح دستور (٢٠١٤) رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري(٣٤).

أما في العراق فقد جاء الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) خالياً من النص على منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار أنظمة الضبط المستقلة، واكتفى بالنص فقط على سلطة إصدار (الأنظمة التنفيذية) التي تقتصر وظيفتها على وضع القانون موضع التنفيذ(٣٥).

ويذهب جانب من الفقه العراقي(٣٦) إلى ضرورة أن ينص المشرع الدستوري صراحة على منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار أنظمة الضبط المستقلة؛ تجنباً للخلافات الفقهية بخصوصها، بينما يذهب بعض الباحثين(٣٧) بهذا الصدد إلى أن مجلس الوزراء يملك صلاحية إصدار الأنظمة المستقلة دون الحاجة إلى أن يستند في ذلك على القانون؛ لأن المشرع الدستوري أجاز ضمناً إصدار مثل هذا النوع من الأنظمة من خلال إشارته في المادة (٩٣/ أولاً) من الدستور إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، والتي من ضمنها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، فالرقابة على دستورية الأنظمة لا يمكن تصورها إلا في أنظمة الضبط المستقلة؛ ذلك أن الأنظمة التنفيذية تجد سندها في القانون؛ وبالتالي لا يمكن إثارة عدم دستوريتها كما هو الحال عليه في الأنظمة المستقلة. وعلى الرغم من وجاهة الرأي السابق إلا أنه لا يرتقي إلى الحد الذي يمنح مجلس الوزراء سلطة إصدار الأنظمة المستقلة دون الاستناد إلى القانون.

وتطبيقاً لنصوص الدستور المصري لعام (٢٠١٤) فقد أصدر مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم (٤ لسنة ١٩٩٤) بموجب القرار رقم (٣٣٨ لسنة ١٩٩٥) والمعدل بالقرار رقم(١٩٦٣ لسنة٢٠١٧)؛ ليتلاءم أكثر مع نصوص الدستور المصري المذكور.

أما في العراق فلم تصدر تعليمات تنفيذ قانون٢٧ (حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩) رغم أن هذه التعليمات تصدر لتسهيل تنفيذ القانون، وليست بأنظمة ضبط مستقلة، مع العرض أن هذا القانون قد جاء بنصوص تمثل الأطر العامة لمعالجة التصحر، وكان من المفترض أن تصدر وزارة البيئة تعليمات تسهيل تنفيذ القانون، ولكن يبدو أن السبب في ذلك راجع إلى صيغة التخيير الذي يستشف من نص القانون الذي منح الوزير سلطة إصدار أو عدم إصدار تلك التعليمات[٣٨].

إن أنظمة أو لوائح الضبط الإداري تتخذ مظاهر عدة، وهذه المظاهر تتمثل في **الحظر، والحصول على الإذن المسبق، والإخطار**، وسنبينها تباعاً مع الإشارة إلى موقف قوانين حماية البيئة حول الأخذ به من عدمه، وكما يأتي:

١-**الحظر:** يقصد بالحظر أو المنع: "النهي عن اتخاذ إجراء معين، أو ممارسة نشاط مجدد"[٣٩]، وقد يكون الحظر مطلقاً عندما يحظر القانون بصورة مطلقة القيام بأفعال معينة؛ لخطورتها على النظام العام، وهذا النوع من الحظر هو إجراء استثنائي لا يتم اللجوء إليه إلا في حالة استحالة حفظ النظام العام بوسيلة أخرى، بهدف خلق توازن بين الحريات العامة، والنظام العام[٤٠]، ومن أمثلة هذا النوع من الحظر هو حظر ممارسة أي نشاط يضر بالتربة سواء كان بصورة مباشرة أو غير مباشرة[٤١]، وقد يكون الحظر نسبياً عندما يحظر القانون القيام بنشاطات معينة إلا بعد استحصال موافقة الجهات المعنية، ومن أمثلة هذا النوع من الحظر منع النشاطات التي تضر بمساحة أو نوعية الغطاء النباتي في أي منطقة تؤدي إلى التصحر، أو تحدث تشهواً في البيئة[٤٢].

٢-**الحصول على الإذن المسبق (الترخيص):** يشترط أحياناً على الأفراد أن يحصلوا على إذن أو رخصة مسبقة لمباشرة نشاطات معينة من قبل الجهات ذات العلاقة[٤٣]، مثل الحصول على ترخيص لإقامة منشآت على شاطئ البحر[٤٤]، والترخيص بقطع الأشجار المعمرة في المناطق العامة داخل المدن[٤٥]، أو قطع أشجار الغابات[٤٦].

إن هذه الصورة من صور لوائح الضبط الإداري هي أقل شدة من صورة (الحظر)، ورغم ذلك فإنه يمثل تقييداً لحرية الأفراد في ممارسة نشاطاتهم، خاصة عندما تخضع للسلطة التقديرية للإدارة؛ فقد ترخص الإدارة لبعض الأفراد بمزاولة نشاط معين دون غيرهم، وتخضع قراراتها آنذاك لرقابة القضاء للوقوف على الأسباب التي تبرر بها الإدارة رفضها منح الترخيص[٤٧].

٣-**الإخطار**: يقصد بالإخطار إعلام الجهات المعنية بنية ممارسة نشاط معين غير محظور في الأصل، ولكن يشترط لممارسته أن يتم الإخطار عنه؛ بهدف المحافظة على استقرارية النظام العام؛ إذ يتيح الإخطار للإدارة أن تتخذ الإجراءات المناسبة لمنع أي تهديد يحتمل أن يقع على النظام العام[٤٨]، وفي مجال النشاطات البيئية فإن الإخطار يكون بمناسبة ممارسة الأنشطة التي ينشأ عنها ضرر للبيئة[٤٩]؛ وبذلك فإن سلطات الضبط الإداري يكون بمقدورها في هذه الحالة أن تتخذ من الإجراءات ما تراه كفيلة للحد من الأضرار الناتجة عن ممارسة هذا النشاط[٥٠]، والإخطار وفق هذا المفهوم هو إجراء وقائي؛ لأنه يتم قبل البدء بممارسة النشاط[٥١] ، أما إذا تم الإخطار بعد البدء بممارسة النشاط، وترتب ضرر للبيئة جراء ممارستها فإن الإخطار في هذه الحالة يكون إجراءً علاجياً، ونرى أنه لا يمنع من فرض العقوبات التي تحددها القوانين بسبب ترتب هذه الأضرار.

الفرع الثاني/ القرارات الإدارية الفردية

لما كانت الأنظمة واللوائح في حقيقتها تمثل قرارات إدارية تنظيمية تخاطب الإدارة من خلالها الأفراد ممثلين بصفاتهم لا ذواتهم؛ فإنها لا يمكن أن تحقق الغرض المنشود في المحافظة على البيئة من التصحر، فلا بد من أن يتم تحديد الأشخاص المخالفين لقوانين وأنظمة البيئة، والذين يمارسون نشاطات تؤثر سلباً على البيئة، ويكون ذلك من خلال إصدار (القرارات الإدارية الفردية) التي تخاطب الإدارة من خلالها الأفراد المحددين بذواتهم لا بصفاتهم.

تستند هذه القرارات عادة في إصدارها إلى نص في القانون أو اللائحة، ومع ذلك فإنه بالإمكان أن تصدر بصورة مستقلة شرط أن تكون ضرورية ولازمة للمحافظة على النظام العام، وأن لا يكون قد اشترط في إصداره مسبقاً ضرورة اسناده إلى لائحة[٥٢]، فقد تكون بصيغة أوامر، أو نواهي تلزم المخاطبين بالامتناع عن اتيانها، أو قد تصدر متضمنة منح الإذن لممارسة نشاط فردي محدد توافرت فيها الشروط اللازمة[٥٣]، والأمثلة على هذه القرارات التي تصدرها هيئات الضبط الإداري البيئي كثيرة، منها إصدار قرار بمنع الرعاة من الرعي الجائر في مكان محدد لتسببه بالتصحر، وكذلك القرارات التي تمنع قطع الأشجار، وتحاسب مرتكبيها[٥٤]، وهذه القرارات تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري عليها، ويشترط في القرارات الإدارية الفردية ما يأتي[٥٥]:

١- أن يكون القرار صادراً من هيئة الضبط المختصة بإصداره تجاه شخص أو أشخاص معينين بمكان محدد.

٢- يجب أن يراعى في القرار قاعدة التدرج التشريعي، فلا يجوز أن يكون مخالفاً للدستور، والقوانين النافذة، ولا لأنظمة الضبط الإداري، وإلا فإنه يكون قراراً غير مشروعاً.

٣- يجب أن يكون موضوع ومجال القرار نشاطاً محدداً، يراد منه تحقيق الهدف الذي اتخذ لأجله، والمتمثل في المحافظة على النظام العام، وأن يكون متناسباً مع جسامة الإخلال به.

وحقيقة الأمر فإن القرارات الفردية تعد أكثر مرونة، وسهولة في حماية البيئة من القرارات التنظيمية؛ بحكم كونها معاصرة أو لاحقة للنشاطات التي تنظمها الإدارة.

المطلب الثاني/ التنفيذ الجبري (استخدام القوة القسرية)

قد لا تكفي الوسائل القانونية التي تتخذها هيئات الضبط الإداري البيئي في المحافظة على النظام العام؛ نتيجة عدم التزام المخاطبين والأفراد بهذه الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي، سواء تمثلت بالأنظمة واللوائح، أم بالقرارات الإدارية الفردية، ولما كان هدف هيئات الضبط الإداري البيئي هو المحافظة على النظام العام البيئي من كافة المخاطر وخاصة التصحر، فإن الواقع يؤكد أن هذه الهيئات لاتقف مكتوفة الأيدي، ولا تكتفي باتباع الوسائل القانونية خصوصاً عند مواجهتها إنكاراً وامتناعاً من الأفراد؛ الأمر الذي سيعرض النظام العام البيئي إلى الخطر؛ وهو ما يدفع هيئات الضبط الإداري البيئي إلى التنفيذ الجبري أو القسري لقراراتها وفق ما تسمح به القوانين والأنظمة؛ حفاظاً على النظام العام.

ومن أجل إعطاء صورة واضحة عن وسيلة التنفيذ الجبري، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول منه تعريف التنفيذ الجبري وبيان مبرراته، ونخصص الفرع الثاني للحديث عن حالات التنفيذ الجبري.

الفرع الأول/ تعريف التنفيذ الجبري ومبرراته

أولا: تعريف التنفيذ الجبري

يقصد بالتنفيذ الجبري كوسيلة من وسائل الضبط الإداري، حق هيئات الضبط الإداري في استعمال القوة لتنفيذ قراراتها المتعلقة بحفظ النظام العام[٥٦]، وتعد هذه الوسيلة من أكثر الوسائل خطورة وتهديداً لحريات الأفراد؛ وذلك لقيام هيئات الضبط الإداري بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية القسرية رغماً عن إرادة الأفراد؛ من أجل حملهم على الامتثال للأنظمة والقرارات الإدارية الهادفة إلى المحافظة على النظام العام[٥٧].

إن استعمال السلطة المختصة بالضبط الإداري للقوة الجبرية في مجال المحافظة على النظام العام، يعد تطبيقاً للنظرية العامة للتنفيذ المباشر التي تمثل أحد الامتيازات المهمة التي تتمتع بها السلطة الإدارية[٥٨]، وفي مجال حماية النظام العام البيئي فإنها تفيد بأن هيئات الضبط الإداري البيئي لها الحق في استعمال القوة الجبرية؛ تنفيذاً لقرارات تنظيمية وفردية تستهدف الحفاظ عن البيئة من الأضرار، مثال ذلك استخدام هيئات الضبط الإداري القوة الجبرية لمكافحة التلوث حفاظاً على النظام العام[٥٩]، ولها أن توقف عمل المنشأة المسببة للتلوث والمهددة للبيئة، أو تغلقها[٦٠].

وبخصوص موضوع مكافحة التصحر نرى بأن استعمال القوة القسرية من قبل هيئات الضبط الإداري البيئي تتمثل بإبعاد الرعاة الذين يمارسون الرعي الجائر في الأراضي التي ترى هذه الهيئات أن الرعي فيها يهدد الغطاء النباتي الذي يحمي الأرض من التصحر، وقد تصل إلى حد مصادرة الأغنام، وكذلك منع الأفراد من القطع الجائر للأشجار.

ثانياً: مبررات التنفيذ الجبري

لا يتم اللجوء إلى التنفيذ الجبري إلا بعد استنفاذ الوسائل القانونية التي تهدف حماية النظام العام، وبعبارة أخرى فإن اللجوء إلى التنفيذ الجبري ينبغي أن يكون الخيار الأخير أمام هيئات الضبط الإداري البيئي، بحيث تنعدم أمامها الوسائل الأخرى؛ فيبرر لهذه الهيئات اتباع هذه الوسيلة، فضلاً عن ذلك فإن هيئات الضبط الإداري البيئي لو لم تكن تمتلك هذه الوسيلة لتنفيذ قراراتها–استثناءً من الأصل العام الذي يقضي اللجوء على القضاء في هذه الحالات– لتعطلت مصالح كثيرة، وتم تعريض النظام العام بكافة عناصره للتهديد؛ لكون إجراءات التقاضي تستغرق وقتاً طويلاً؛ لذلك تحتاج هيئات الضبط الإداري الى السرعة في تنفيذ قراراتها من أجل المصلحة العامة؛ وعليه فقد أعطى القانون للإدارة الحق في التنفيذ الجبري في أحوال معينة[٦١]، وهو ما سنتطرق إليه في الفرع التالي.

الفرع الثاني/ حالات التنفيذ الجبري

لما كان التنفيذ الجبري يعد من الوسائل الاستثنائية لدى هيئات الضبط الإداري البيئي؛ فإن اللجوء إليها يجب أن يكون مقيداً بحالات محددة لا يمكن التوسع فيها، وتتمثل هذه الحالات بما يأتي:

الحالة الأولى: وهي أن يكون هناك نص صريح في القوانين أو الأنظمة والتعليمات يبيح لهيئات الضبط الإداري اللجوء إلى التنفيذ الجبري[٦٢]، ومن أبرز الأمثلة على هذه النصوص في مجال حماية البيئة هو ما ما أخذ به المشرع المصري[٦٣]، وأيضاً المشرع العراقي[٦٤].

ويذهب البعض[٦٥] بهذا الصدد أنه كان من الاجدر بالمشرع العراقي توسيع نطاق تطبيق وسيلة التنفيذ الجبري؛ ذلك أن حماية البيئة تتطلب أحياناً استخدام القوة في إزالة أي خطر ممكن أن يهدد النظام العام البيئي.

الحالة الثانية: تتمثل هذه الحالة في عدم جواز لجوء هيئات الضبط الإداري البيئي إلى التنفيذ الجبري لقراراتها الخاصة بالمحافظة على البيئة، إلا في حالة امتناع أو رفض الأفراد الانصياع لهذه القرارات؛ لأنه لا يكون بمقدور الإدارة في هذه الحالة إلا اللجوء إلى التنفيذ المباشر[٦٦].

الحالة الثالثة: تتمثل بحالة الضرورة، إذ يحق لهيئات الضبط الإداري اللجوء إلى التنفيذ الجبري في حالة وجود خطر يداهم النظام العام؛ فيجوز لهذه الهيئات استخدام القوة القسرية ضمن الحد الأدنى اللازم لمواجهة حالة الضرورة[٦٧].

وبالنسبة للحالة الثالثة فإننا نرى بأن تحقق حالة الضرورة التي تجيز لهيئات الضبط الإداري البيئي أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر قد لا يتحقق شرطها والمتمثل بالتهديد بخطر حال للنظام العام في قضية حماية البيئة من التصحر؛ لأن التصحر كظاهرة تحدث نتيجة تظافر عوامل طبيعية، وأخرى بشرية؛ كقلة هطول الأمطار، واعتداء البشر على الغطاء النباتي جراء الرعي الجائر، لذلك فإن خطورة التصحر وتديدها للبيئة أمر تراكمي، وليست حالة آنية تبرر للإدارة لجوئها الفوري إلى التنفيذ الجبري على حساب الحالات الأخرى التي ذكرناها، وفي اعتقادنا فإن عدم التمسك بحالة الضرورة في مواجهة ظاهرة التصحر تمنح هيئات الضبط الإداري البيئي الفاعلية، والقدرة على إزالة أي تهديد للبيئة، وبشكل عاجل وسريع حماية لها؛ لأن الضرورة في هذه الحالة تكون متحققة بمجرد حدوث أية ظاهرة طبيعية، أو نشاط بشري يؤدي وفقاً لمجريات الأمور إلى حدوث ظاهرة التصحر.

إن وسائل الضبط الإداري القانونية التي سبق ذكرها هي أساليب وقائية، والنص عليها في قانون(حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩) موقف محمود من قبل المشرع العراقي الذي لم يكتف بهذه الوسائل فقط، بل أدرج في نصوص القانون أحكاماً عقابية تفرض على مخالفي نصوص القانون، والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، وهذه العقوبات قد تكون مالية[٦٨]، وقد تصل إلى حد الحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، ومضاعفة العقوبة في كل مرة عند تكرار ارتكاب المخالفة[٦٩]، بل وأكثر من ذلك نجده قد شدد العقوبة لدرجة تصل إلى السجن والتعويض عند مخالفة نصوص محددة في القانون[٧٠]، ومنها النص الذي منع استخدام مبيدات الآفات أو أية مركبات كيمياوية أخرى لأغراض الزراعة، أو الصحة العامة، أو غير ذلك من الأغراض إلا بعد مراعاة الشروط، والضوابط المعتمدة بيئياً، وبما يكفل عدم تعريض الإنسان وعناصر البيئة الأخرى بصورة مباشرة أو غير مباشرة حاضراً، أو مستقبلاً لآثارها الضارة.

الخاتمة

في نهاية بحثنا، والذي تناولنا فيه دراسة موضوع (الضبط الإداري البيئي في العراق ودوره في مكافحة التصحر)، فقد توصلنا إلى جملة من النتائج، ونقدم بخصوصه بعض التوصيات، وعلى النحو الآتي:

أولاً: النتائج

١- يقصد بالضبط الإداري البيئي تلك السلطات الممنوحة للإدارة في اتخاذ مجموعة من الإجراءات الوقائية بهدف حماية النظام العام البيئي من جميع المخاطر التي تترتب عليها إخلال بهذا النظام.

٢- بموجب (قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩) فإن هيئات الضبط الإداري البيئي في العراق تتمثل بوزارة البيئة، ومجلس حماية وتحسين البيئة، ومجلس المحافظة.

٣- تمتلك هيئات الضبط الإداري البيئي عدة وسائل تستطيع بموجبها المحافظة على النظام العام البيئي، بما فيها ظاهرة التصحر، وتتمثل تلك الوسائل بإصدار أنظمة الضبط الإداري، والقرارات الإدارية الفردية، والتنفيذ الجبري.

٥- خول المشرع العراقي الجهات المختصة فرض عقوبات مالية تارة، وبدنية تارة أخرى تصل إلى حد السجن على المخالفين لأحكام القانون، والأنظمة والتعليمات الصادرة بخصوصه.

٦- لا يمكن التمسك بتحقق حالة الضرورة حتى تلجأ هيئات الضبط الاداري البيئي إلى الأسلوب الجبري في تنفيذ قرارات الضبط الإداري؛ ذلك أن التصحر لا يحدث بشكل مفاجئ وإنما يتحقق نتيجة تراكم ممارسات بشرية مستمرة؛ لذلك يباح اللجوء إلى وسيلة التنفيذ الجبري بمجرد القيام بالأعمال والممارسات التي تؤدي إلى التصحر.

ثانياً: التوصيات

١- نوصي الجهات الإدارية المعنية إصدار التعليمات الخاصة بتنفيذ قانون (حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩) لمرور فترة طويلة على إصدار هذا القانون دون أن تصدر تعليمات تسهل تنفيذ أحكامه.

٢- نوصي المشرع الدستوري بالنص صراحة على منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار أنظمة الضبط المستقلة على غرار الدساتير التي تمنح السلطة التنفيذية حق إصدار هذا النوع من الأنظمة.

٣- نوصي باستحداث قسم قضائي خاص ضمن أقسام القضاء الإداري، يكون اختصاصه النظر في دعاوى حماية البيئة التي تثار بين الإدارة والأفراد، أو بين الجهات الإدارية المختلفة في الدولة.

٤- تفعيل المادة (١٣/أولاً) من قانون (حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩) وذلك من خلال قيام وزارتي التربية والتعليم بإدخال المواد والعلوم البيئية كمقرر دراسي في جميع المراحل الدراسية.

٥- تعزيز دور الإعلام ودعم البرامج الهادفة إلى نشر التوعية البيئية بين الأفراد، وخاصة تلك التي تتعلق بظاهرة التصحر، وذلك من خلال تشجيع حملات التشجير في المحافظات، وترغيب الأفراد والمؤسسات فيها عن طريق تقديم مكافآت مادية أو معنوية للمشاركين في هذه الحملات، وذلك كخطوة في مواجهة التصحر.

الهوامش

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ط١٩٨٤، ص٥٦٩.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٣٩٠.

(٣) د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،٢٠٠٤، ص٧.

(٤) د. علي محمد بدير واخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، بدون سنة نشر، ص٢١١.

(٥) منها ما جاء في المادة (٥٩) من دستور مصر لعام ٢٠١٤، والمادة (٣٣) من دستور سوريا لعام ٢٠١٢، والمادة (٤٠) من الدستور الليبي لعام ٢٠١٦.

(٦) المادة (١٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص٣٩٢.

(٨) د. عدنان عمرو، مصدر سابق، ص١٣.

(٩) حسن سعيد الكرمي، الهادي إلى لغة العرب، دار لبنان، ١٩٩١،ص٢١٦.

(١٠) سورة يونس، الآية (٨٧).

(١١) د. محمد صابر، الإنسان وتلوث البيئة، الإدارة العامة للتوعية العلمية والنشر، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٠، ص٧.

(١٢) المادة (٢/خامساً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد٤١٤٢ في ٢٠١٠/١/٢٥.

(١٣) المادة (٢/سادساً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(١٤) د. محمد عبدالفتاح القصاص، التصحر، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٩، ص٧.

(١٥) حيدر عبد المحسن كاظم، مظاهر التصحر وتأثيرها على الواقع الزراعي في محافظة ذي قار، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة ذي قار، ٢٠١٦، ص١٢.

(١٦) برنامج العمل الوطني لمكافحة التصحر في العراق، ص٣، متاح على الموقع الإلكتروني moen.gov.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٢/٢١.

(١٧) آلان جرينجر، التصحر، التهديد والمجابهة، ترجمة عاطف معتمد وامال شاور، المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٢، ص٩٥ وما بعدها.

(١٨) يسرى فرحان الشقور، الضوابط البشرية للتصحر، بحث منشور في مجلة كلية الآداب، جامعة بور سعيد، العدد الحادي عشر، ٢٠١٨، ص٣٤٦.

(١٩) آلان جرينجر، المصدر السابق، ص١٣٠.

(٢٠) د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص٢١٢.

(٢١) المادة (٢) من قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦.

(٢٢) المادة (١) من قانون وزارة الصحة رقم (١٠) لسنة ١٩٨٣.

(٢٣) المادة (٣) من القرار رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ (المعدل بالقرار رقم ١٩٦٣ لسنة٢٠١٧) والخاص باللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(٢٤) بموجب قانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩٢ في ٢٠٠٨/١٠/٢٠.

(٢٥) المادة (٣) من قانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

(٢٦) المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٢٧) المادة (٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٢٨) المادة (٧) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٢٩) المادة (٢) من قانون الزراعة رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٧٧ في ٢٠١٣/٥/٢٠.

(٣٠) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص٣٩٦.

(٣١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٢٩١، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٢٣٩.

(٣٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء التشريعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٢٣، د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، ٢٠٠٩، ص١٦٤.

(٣٣) المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ النافذ.

(٣٤) المادة (١٧٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ النافذ.

(٣٥) إذ نصت المادة (٨٠/البند ثالثاً) على: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية...إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين".

(٣٦) د. إسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤، ص٦٦.

(٣٧) د. محمد عدنان علي، أنظمة الضبط المستقلة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: mohammedalzeber.blogspot.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٣/١.

(٣٨) إذ نصت المادة (٣٨/أولا) على: "يجوز إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون"، كما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة نفسها على: "للوزير المختص إصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون".

(٣٩) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص٣٩٦.

(٤٠) د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١، ص٢٠٥.

(٤١) المادة (١٧/ أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٤٢) المادة (١٧/ ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٤٣) ومثال ذلك ما ورد في المادة (١١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩إذ منع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون موافقة وزارة البيئة، وأيضا ما جاء في المادة (١٨/خامساً) من القانون ذاته والذي منع قطع الأشجار المعمرة في المناطق العامة وداخل المدن إلا بإذن من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة.

(٤٤) المادة (٥٧) من القرار رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ (المعدل بالقرار رقم ١٩٦٣ لسنة٢٠١٧) والخاص باللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(٤٥) المادة (١٨/خامساً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٤٦) المادة (١٨/سادساً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٤٧) د. حسام مرسي، التنظيم المصدر السابق، ص٢٠٧.

(٤٨) د. عبدالقادر الشيخلي، القانون الإداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤،

(٤٩) المادة (٢٠/ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩، والمادة (٢/٢٨/أ) من القرار رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ (المعدل بالقرار رقم ١٩٦٣ لسنة٢٠١٧) والخاص باللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(٥٠) د. إسماعيل صعصاع، حوراء حيدر إبراهيم، مصدر سابق، ص٨٣.

(٥١) د. حسام مرسي، مصدر سابق، ص٢١٥.

(٥٢) د. محمد محمد عبده إمام، المبادئ العامة في الضبط الإداري، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص٢٧.

(٥٣) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص٣٩٧.

(٥٤) د. عدنان قادر زنكنه، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،٢٠١١، ص١٤٤.

(٥٥) د. حسام مرسي، مصدر سابق، ص٢٢١.

(٥٦) د. عبد القادر الشيخلي، مصدر سابق، ص١١٠.

(٥٧) د. حسام مرسي، مصدر سابق، ص٢٢٤.

(٥٨) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص٣٩٨.

(٥٩) د. إسماعيل صعصاع، حوراء حيدر إبراهيم، مصدر سابق، ص٧٢.

(٦٠) المادة (٣٣/أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ والتي جاء فيها: "للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال ١٠ أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد عن ٣٠ يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة"، وتقابلها المادة (١٨) من القرار رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥

(المعدل بالقرار رقم ١٩٦٣ لسنة٢٠١٧) والخاص باللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(٦١) د. حسام مرسي، مصدر سابق، ص٢٢٦.

(٦٢) د. موسى مصطفى شحاته، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٤.

(٦٣) المادة (١٨) من القرار رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ (المعدل بالقرار رقم ١٩٦٣ لسنة٢٠١٧) والخاص باللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ سابق الإشارة إليه، إذ جاء فيه: "...فإذا ما تبين وجود أية مخالفات يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأة بخطاب مسجل بعلم الوصول بتصحيح تلك المخالفة على وجه السرعة بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة، فإذا لم يقم بذلك خلال ستين يوماً يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات التالية: غلق المنشأة، وقف النشاط المخالف،...".

(٦٤) المادة (٣٣/أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ السابق ذكره.

(٦٥) د. إسماعيل صعصاع، حوراء حيدر إبراهيم، مصدر سابق، ص٧٣.

(٦٦) د. حسام مرسي، مصدر سابق، ص٢٢٩.

(٦٧) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص٣٩٩.

(٦٨) المادة (٣٣/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ الذي نص على: "...للوزير أو من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن ١٠٠٠,٠٠٠ مليون دينار ولا تزيد على ١٠,٠٠٠,٠٠٠ عشرة مليون دينار تتكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة...).

(٦٩) المادة (٣٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٧٠) المادة (٣٥) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

المصادر

أولا: المعاجم اللغوية:

١. حسن سعيد الكرمي، الهادي إلى لغة العرب، دار لبنان، ١٩٩١.

ثانياً: الكتب العامة والقانونية

١. آلان جرينجر، التصحر، التهديد والمجابهة، ترجمة عاطف معتمد وامال شاور، المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٢.

٢. د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١.

٣. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٤. د. عبد القادر الشيخلي، القانون الإداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤.

٥. د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٦. د. عدنان قادر زنكنه، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١.

٧. د. علي محمد بدير واخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، بدون سنة نشر.

٨. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء التشريعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

٩. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بدون مكان نشر، ٢٠٠٩.

١٠. د. محمد صابر، الإنسان وتلوث البيئة، الإدارة العامة للتوعية العلمية والنشر، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٠.

١١. د. محمد عبدالفتاح القصاص، التصحر، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٩.

١٢. د. محمد محمد عبدا إمام، المبادئ العامة في الضبط الإداري، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤.

١٣. د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٢٩١، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥

ثانيا: الرسائل الجامعية:

١. حيدر عبد المحسن كاظم، مظاهر التصحر وتأثيرها على الواقع الزراعي في محافظة ذي قار، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة ذي قار،٢٠١٦.

ثالثاً: البحوث العلمية

١. د. إسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤.

٢. د. موسى مصطفى شحاته، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٣. يسرى فرحان الشقور، الضوابط البشرية للتصحر، بحث منشور في مجلة كلية الآداب، جامعة بور سعيد، العدد الحادي عشر، ٢٠١٨.

رابعاً: الدساتير والقوانين والتعليمات:

١. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

٢. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٣. الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

٤. الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

٥. الدستور الليبي لعام ٢٠١٦.

٦. قانون وزارة الصحة رقم (١٠) لسنة ١٩٨٣.

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

٨. قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦.

٩-اللائحة التنفيذية الخاصة بقانون البيئة الصادر بالقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

خامساً: المواقع الالكترونية:

1-moen.gov.iq

2- mohammedalzeber.blogspot.com