الاختصاصات المشتركة في رسم السياسة البيئية في جمهورية العراق

Common Terms of Reference in Environmental Policy Formulation in the Republic of Iraq

م. د. حيدر ناجي طاهر
جامعة الفرات الأوسط التقنية

ملخصٌ
تعتمد الدول الاتحادية غالباً في تقسيمها للاختصاصات الدستورية على معيارين، الأول يكون على أساس توزيع موضوعات بكاملها وبشكل مستقل ما بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، أي أن تنفرد أي منها بالاختصاص إزاء موضوعات محددة فيما يكون الباقي من اختصاص الأخرى، والمعيار الآخر يكون على أساس اشتراك ومساهمة كل من السلطتين بالاختصاص في موضوع واحد، كأن يكون هذا الموضوع هو الاشتراك في رسم السياسة العامة للبيئة، وهو ما تتمحور حولها دراستنا هذه، حيث يتم تناول رسم السياسة الحكومية المشتركة في دولة الاتحاد المركزي، من خلال تطبيقها ومصداقها في جمهورية العراق وفق دستورها لسنة ٢٠٠٥ النافذ والقوانين اتحادية والإقليمية المنظمة للبيئة والهيئات القائمة على وضع السياسة الخاصة بها في البلد، وترصد هذه الدراسة ما هو كائن في التشريع ذي العلاقة، سواء كان الدستوري منه أو العادي، بشقيقه الاتحادي والمحلي ــ الإقليمي أو اللامركزي ــ وما هو مفرض أن يكون وفق متطلبات التكامل.

Abstract
In dividing the constitutional competencies, the federal states depend on two criteria. The first is on the basis of distributing issues entirely and independently between the federal authority and the authorities of the regions, meaning that any of them has exclusive jurisdiction over specific issues while the rest is within the jurisdiction of the others, and the other criterion is based on the participation and contribution of each One of the two authorities is competent in one subject, as if this topic is to participate in drawing up the general policy for the environment, which is what our study centers around, whereby drawing up the joint governmental policy

in the state of the central union is addressed, through its application and credibility in the Republic of Iraq in accordance with its constitution for the year 2005 in force. Federal and regional laws regulating the environment and the bodies based on the status of their own politicians in the country, and this study monitors what is in the relevant legislation, whether it is constitutional or ordinary, with its brother federal and local - regional or decentralized - and what is supposed to be in accordance with the requirements of integration.

المقدمة Introduction

يطرح الباحث في هذه المقدمة توطئة عامة للبحث من خلال تقديم بياناً موجزاً عن موضوعه وإبراز أهميته وتحديد المشكلة التي يحاول الباحث الوقوف عليها وإظهار المعالجات الناجعة لها، والمنهج البحثي المُعتمد والخطة العلمية المُتبعة في ذلك.

اولاً: موضوع البحث

اعتمد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ أسلوب الاختصاص المشترك ما بين السلطة الاتحادية من جهة والسلطات المحلية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من جهة أخرى في رسم السياسة العامة للبيئة، وهو آلية لإدارة التنوع الحاصل في موضوع البيئة بما تشتمله من عناصر الفرد، الجماعة، المجتمع، النظام البيئي، المحيط الحيوي.

وقد تضمن البحث في هذا الجانب تسليط ضوء الاستقصاء والتحري على النصوص التشريعية المعنية برسم سياسة البيئة بما يرتبط بها بشكل مباشر او غير مباشر، سواء كانت على مستوى الوثيقة الدستورية أو مستوى القوانين الاتحادية والإقليمية من جهة والهيئات الوزارية والهيئات المرتبطة بالمحافظات من جهة أخرى.

ثانياً: أهمية البحث

تظهر أهمية أي بحثٍ من أهمية وخطورة موضوعه، فأهمية رسم السياسة الحكومية في الدولة الاتحادية تبدو من جهتين، الجهة الأولى تتعلق بالمكانة التي اولاها المشرع الدستوري للموضوع، بحيث جعل رسم سياسة البيئة بشكل مشترك ما بين الوزارة الاتحادية والوزارة الإقليمية وسلطة المحافظة، أما الجهة الثانية فهي تتجلى بما تتضمنه البيئة من عوامل مؤثرة طبيعية أو غير طبيعية، وضرورة تكيّيفها وتكاملها لخلق ظروف وحاضنات أكثر ملائمة للتعايش على جوانب الدولة كافة.

ثالثاً: مشكلة البحث

رغم النص دستورياً على الاختصاص المشترك ما بين الأطراف المذكورة في رسم السياسة البيئية إلا أنه واجه من الناحية العملية مشاكلاً وتعثراتٍ ــ حسبما شخصها الباحث ــ تعلق القسم الاهم منها في عدم الإشارة الى قانون اتحادي ينظمها بخلاف رسم السياسة العامة في موضوعات اخرى كالموارد المائية الداخلية وتنظيمها، وهو ضروري لتحديد وسائل رسم ووضع السياسة المشتركة من جانب والجهة الموكل اليها في ذلك من جانب اخر.

رابعاً: منهج البحث

اعتمد الباحث المنهج الوصفي تتبع ووصف النصوص التشريعية الاتحادية والإقليمية المتعلقة برسم السياسة البيئة، وملاحظتها بالتحليل الدقيق للوقوف على نقاط القوة ونقاط الضعف، ومن ثم الوصول بها الى الحلول والمعالجات الملائمة لها.

خامساً: خطة البحث

اتبع الباحث في كتابته للموضوع خطة بحثية تكونت من مقدمةً ومطلبين وخاتمة، تضمن المطلب الأول السياسة البيئية في جمهورية العراق، حيث تعرض فيه لبيان مفهومي السياسة البيئية والاختصاصات المشتركة في الدولة الاتحادية، وتعريفٍ بالتنظيم التشريعي للبيئة في العراق، أما المطلب الثاني فقد تم تناول موضوع رسمُ سياسةِ البيئةِ وفقَ دستورِ سنةِ ٢٠٠٥ النافذ من جانبين، تضمن الأول خصائص الاختصاص المشترك في رسم سياسة البيئة، أما الثاني فقد تناول الجهات المختصة برسمها.

المطلب الاول: السياسة البيئية في جمهورية العراق

The first requirement Environmental Policy in the Republic of Iraq

تعتبر البيئة من الموارد الحيوية والموضوعات الرئيسة في حياة الانسان، فهي لا تنفك عن التأثير المباشر وغير المباشر في واقعه الجغرافي والمناخي والبيولوجي والصحي، وحيث أن موضوع بحثنا يتعلق في جمهورية العراق ــ باعتباره دولة اتحادية ــ وبيئته فمن الضروري تقديم بياناً اولياً لمفهومي البيئة والسياسة البيئية من جهة ومفهوم الاختصاصات المشتركة في الدولة الاتحادية وهو ما سيكون في الفرع الأول، أما التشريعات التي نظمت الحياة البيئية في العراق بصورة عامة فهو ما سنفصّله في الفرع الثاني.

الفرع الأول: السياسة البيئية في الدولة الاتحادية

Section I Environmental policy in the federal state

للوقوف على مفهوم السياسية الخاصة بالبيئة في الدولة الاتحادية، ينبغي معرفة المفهوم الدقيق للبيئة بشقيه الاصطلاحي من جانب والتشريعي من جانب آخر، والسياسة العامة أي السياسة الحكومية من جهة، والاختصاصات المشتركة في هذا النوع من الدول من جهة أخرى، هو ما سنتعرض له تباعاً.

أولاً: مفهوم السياسة البيئية

للتعرف على مفهوم السياسة البيئية لابد من التطرق الى بيان تعريف البيئة التي هي محل السياسة المشتركة ورسمها في الدولة الاتحادية، ومن ثم الوقوف على موقع البيئية في ضوء المفهوم العام للسياسة العام واطارها.

١ــ تعريف البيئة

هناك تعريفان للبيئة، أحدهما اصطلاحي وآخر قانوني مُستمد من التشريعات ذات العلاقة، وهو ما سنوضحه في الفقرتين التاليتين.

أ. التعريف الاصطلاحي

البيئة بصورة عامة هو اصطلاح يُطلق على المؤثرات المحيطة بالكائنات الحية، سواء أكانت هذه المؤثرات عناصر طبيعية حية وغير حية أو عناصر أحدثها الانسان من جراء تفاعله بالعناصر الطبيعة ([١])، وبتعبير آخر البيئة هي الاطار الذي يحيط بالإنسان والحيوان وكل ما يُعدّ عوامل مؤثرة طبيعية أو غير طبيعية، تجعله يتكيف معها بحسب الظروف المتوفرة له في التعايش ([٢])، وبتعبير أخير أن البيئة هي العوامل الفيزيائية والكيميائية والحياتية التي تحيط بالكائن الحي في المسكن أو مكانه الطبيعي والعوامل السلوكية من حيث غذائه وفريسته من جهة والمفترس من جهة أخرى على سبيل المثال ([٣]).

وعليه فإن الدراســات المتعلقة بالبيئة تشتمل محاور خمس رئيسة وهي:

- الفرد
- الجماعة
- المجتمع
- النظام البيئي
- المحيط الحيوي ([٤]).

ب ـ التعريف التشريعي

نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ على تعريف محدد للبيئة حيث بين أنها " المحيط بكافة عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية، والتأثيرات الناجمة عن الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية " ([٥])، والتعريف نفسه ــ الى حد كبير جداً ــ هو ما نص عليه قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ ([٦]).

أما ما نص عليه قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ في إقليم كردستان على تعريفٍ للبيئة من أنها " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من انسان وحيوان ونبات والمكونات الاحيائية، وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة، ويحتويه من مواد صلبة وسائلة وغازية والمنشآت الثابتة والمتحركة التي يقيمها الانسان " ([٧]).

وينبغي أن يتم التمييز بين البيئة وفق ما ذُكر وبين مفهوم صحة البيئة، فالأخيرة تعني توفر الشروط الصحية والجو الملائم ليكون الافراد في مأمن من الاضرار والاوبئة

([١]) د. عبد المجيد الشاعر ـ د. عروبة الموسى ـ د. رشدي قطاش ـ د. صلاح ابو الرب ـ د. عصام الصفدي ـ ليلى ابو حسين، الصحة والسلامة العامة، ط١، دار اليازوري، عمان ــ الاردن، ٢٠٠٥، ص١١٥.

([٢]) د. غازي الطعامنة، ط١، دار عيناء، عمان ـ الأردن، ٢٠٠٧، ص١٥٠ـ د. راتب السعود، الانسان والبيئة، ط١، دار الحامد، عَمان ـ الأردن، ٢٠٠٧، ص١٨ـ د. صباح حسن الزبيدي، التربية البيئية، ط١، دار المناهج، عمان ـ الأردن، ٢٠١٢، ص٢٣.

([٣]) د. حسين علي السعدي، علم البيئة والتلوث، ط، دار اليازوري، عمان ــ الاردن، ٢٠٢٠، ص١٩ـ ٢٠.

([٤]) د. كمال حسين شلتوت، علم البيئة النباتية، ط١، المكتبة الاكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٣ ـ ٢٤.

([٥]) المادة (٢/ خامساً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ

([٦]) المادة (١) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

([٧]) المادة (١/ ثامناً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

ومخاطر الحوادث والكوارث، وتهدف الى تطبيق العلم على مشاكل الانسان بما يتعلق ببيئته وتوفير الشروط الصحية الملائمة ومنع أو تقليل الظروف غير الملائمة ([١]).

ومقتضى دراستنا وحسبما تبَين تشمل البيئة بالمعنى العام، وذلك مستحصل من مطلقية التعبيرات عموميتها الواردة لمفردة البيئة وفق ما تناولها التنظيم التشريعي الخاص بها، أي التشريعات الدستورية والعادية والفرعية المتعلقة مباشرةً بالبيئة، كما سيتبين في قادم البحث.

٢ـ تعريف السياسة البيئية

للوقوف على تعريف بيّن وواضح للسياسة البيئية لابد من التعرف على مفهوم السياسة العامة أولا، فالسياسة العامة هي برنامج عمل هادف يعقبه جهد فردي او جماعي للتصدي الى مشكلة معينة او مواجهة قضية او موضوع محدد، وتشتمل اعمال منظمة وضابطة لنشاط معين، وصادرة عن القادة الحكوميين، بحيث تكون موجهة نحو اهداف مقصودة، وقد تكون السياسة العامة بصيغة سلبية بحيث تتضمن منع عمل او بصيغة إيجابية بحيث تكون في شكل القيام بعمل، بحال يُعبّر عن توازنات بين الجماعات المصلحية، وتصدر عن الصفوة الحاكمة للبلد وفق قائمة تفضيلات وقيم تحدده اتلك الصفوة، أي أنها تكون من النخبة الى الجماهير، ويتولى الجهاز الإداري للدولة نقلها الى حيز التنفيذ والواقع، وليس بالضرورة أن تشتمل السياسة العامة على عمل تأسيسي جديد بل ربما تكون وفق صيغة جوهرها تعديل عمل كائن ([٢]).

وتتعدد مستويات صياغات السياسات العامة، وذلك بحسب اختلاف الجهات والقوى التي تشارك من جانبها في صياغتها، ويقف في مقدمة تلك المستويات المستوى التشريعي والمستوى التنفيذي.

أ- المستوى التشريعي: وتكون عندما يقوم البرلمان بصنع السياسة العامة وفق اختصاصه من خلال تشريع القوانين أو تعديلها أو الغائها.

ب- المستوى التنفيذي: وتكون السياسة العامة في هذا المستوى من خلال ما تقوم به هيئات السلطة التنفيذية على شكل لوائح تفصيلية تحوي قواعد وضوابط مُلزمة ([٣]).

ومن خلال التعرف على مفهوم السياسة العامة وما تقدم من مفهومٍ للبيئة، يمكننا التوصل الى تعريف السياسة البيئية من انها مجموعة الخطط والبرامج التي تضعها السلطات المختصة في الدولة إزاء موضوع بيئي معين.

وتُوجّه السياسة العامة للبيئة في موضوعات رئيسة، تتمثل في:

- معالجة مشكلة بيئية معينة

([١]) د. عصمت عبد الأمير ـ د. عبد الملك جرجيس سيمان، الصحة العامة، ط١ دار التقني للطباعة والنشر، ١٩٨٥، ص٤٢.

([٢]) د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلاوي، عمان ـ الاردن، ٢٠٠٤، ص٢٨ـ ٣١ـ ٣٢.

([٣]) د. يزن خلوق محمد ساجد، السلطة التشريعية وصنع السياسات العامة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١، دار الاكاديميون، ٢٠٢١، عمان ـ الادن، ص ٤٣ـ ٤٤.

- الحفاظ على استمرارية بيئة كائنة
- تغييرُ واقعٍ بيئي تحسيناً او انهاءً

ثانياً: التعريف بالاختصاصات المشتركة في الدولة الاتحادية

تلجئ الدول التي تتبنى النظام الاتحادي في سبيل إدارة التنوع الموجود فيها ــ تحت أي مسمى كان ــ لا القضاء عليه وانهائه ([١])، الى آلية المشاركة وجعلها بمثابة عقيدة وفلسفة أساسية لنظام الاتحاد المركزي الذي تعتمده، لاسيما في الدول المؤسسة لهذا النظام مثل الولايات المتحدة الأميركية وفق دستورها لسنة ١٧٨٧ المعدل النافذ والاتحاد السويسري وفق دستوره لسنة ١٨٤٨ المعدل النافذ، فأي تنافي وهذه الفكرة الجوهرية يمثل إعداماً لهذا لحقيقة وكيان هذا النظام، فبالاشتراك تضمن حقوق الولايات المكون للاتحاد إزاء السلطة الاتحادية **([٢]).**

وتظهر المشاركة في الدول الاتحادية بالدرجة الأساس في مظهرين رئيسين، الأول منهما يتجلّى في مبدأ توزيع الاختصاصات الدستورية للسلطات ما بين الاتحاد والاقليم، والمظهر الثاني يتحدد بالاختصاصات المشتركة فيما بين الاثنين، وذلك بحسب الدستور الاتحادي الذي ينظمه.

ولـبيان أثر الاختصاصات المشتركة ما بين سلطة الاتحاد والسلطة المحلية لكل من الأقاليم وغيرها من الوحدات التي تتشكل منها الدولة الاتحادية في موضوع البيئة، نرى من الضروري التعريف بأساليب توزيع الاختصاصات الدستورية من جهة ومفهوم الاختصاصات المشتركة من جهة أخرى.

١ــ مفهوم توزيع الاختصاصات الدستورية

إن جوهر وحقيقة مبدأ توزيع الاختصاصات الدستورية فيما بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم تتركز في فكرة تقسم الاختصاصات في موضوعاتٍ بشكل مستقل عن الموضوعات الأخرى، بين طرفي السلطة في النظام الاتحادي، وبمعنى آخر أن احدى السلطتين تختص ــ تشريعياً او تنفيذياً او قضائياً ـ بموضوعات وبشكل كامل عن اختصاص السلطة الإقليمية الأخرى، التي هي بدورها تختص في الموضوعات الأخرى، وفق ما يحدده الدستور الاتحادي.

أـ تحديد السلطة الاتحادية بمجموعة من الاختصاصات وترك ما الباقي الى الأقاليم

وفق هذه الآلية يكون تحديد إدارة وتنظيم المسائل الداخلة في سلطة الاتحاد على طريقة الحصر، وترك الباقي الى اختصاص سلطات الأقاليم ([٣])، وقد تبنى

([١]) Okechukwu Ibeanu and Mohammad J. Kuna, Nigerian Federalism, Ed, African Policy Institute, 2016, P5.

([٢]) James E. Fleming and Jacob T. Lev, Federalism and Subsidiarity, Ed 1, New York University Press, 2014, p3

([٣]) د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص١٨٤.

الدستور في جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ هذا الاسلوب، بالإضافة الى ما يلي:

ـ اختصاصاتٌ حصريةٌ بالسلطاتِ الاتحاديةِ ([1]).

ـ الاختصاصاتُ الاخرى تكون لسلطاتِ الاقاليمِ والمحافظات، فيما لم يَنص عليه الدستور من الاختصاصات الحصرية والاختصاصات المشتركة ([2]).

ب- حصر الأقاليمَ باختصاصاتٍ محددة وترك ما سواها الى السلطة الاتحادية

على خلاف ما تقدم في الطريقة الأولى، تحدد اختصاصات سلطة الولايات بشكل حصري وتبقي جميع الاختصاصات الأخرى موكوله الى سلطة الاتحاد ـ ـ ويترتب على هذا الاتجاه توسيع دائرة الاختصاص لسلطة الاتحاد ازاء اختصاصات الأقاليم المحدد ([3]).

ت- حصر السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم باختصاصات معينة

وفي هذا النمط من تقسيم الاختصاصات الدستورية يُصار الى جعلها في قائمتين، تشتمل كل منها على مواضيع مُحددة، تكون احدى هاتين القائمتين من اختصاص السلطة الاتحادية والقائمة الأخرى من اختصاص سلطات الأقاليم.

٢ـ مفهوم الاختصاصات المشتركة

قد تنص الدول الاتحادية في دساتيرها على بعض القضايا المشتركة بين سلطة الاتحاد والسلطة في الأقاليم، لإتاحة الفرصة للأخيرة في ممارسة جانباً من الاختصاصات، كأن يكون للسلطة الاتحادية الاختصاص الدستوري في وضع الأطر والمعالم العامة والخطوط الاساسية، بحيث تستقل كل من الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في وضع الأمور التفصيلية والموضوعات الجزئية ([4]).

واختلفت تطبيقات الاختصاصات المشتركة في الدول الاتحادية بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم من جهة اقتصارها على الجانب التنفيذ فقط، او اتساعها لتصل الى الجهة التشريعية، فنجد مثلا أن جمهورية الولايات المتحدة الأميركية وفق دستورها لسنة ١٧٨٧ المعدل النافذ وجود اختصاص مشترك في الجانب التشريعي ما بين الاتحاد والولايات من جانب في التنظيم المالي، وهو سن فرض الضرائب من قبل الولايات متعلقة بموافقة الكونغرس، ونفس الوضع بالنسبة جمهورية المانيا فيما يتعلق بالتشريعات

([1]) نصت المادة (١١٠) ممن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على " تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات التالية:
اولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ..... ".

([2]) نصت المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق على أن "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ... ".

([3]) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٦، ص٦٩.

([4]) د. محمد جمال ذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ـ الأردن، ٢٠٠٣، ص٦٣.

التي يتم وضعها بصورة مشتركة ما بين سلطة الاتحاد وسلطات الولايات، وكذلك الامر بالنسبة الى وضع مبادئ جملة من القوانين الرئيسة، كالقانون الإداري وقانوني المرافعات والعمل([1]).

أما بالنسبة الى جمهورية العراق فقد اعتمد دستورها لسنة ٢٠٠٥ النافذ منحى الاختصاصات المشتركة، وذلك وفق ما يأتي:

أ- إن الاشتراك في الاختصاصات المنصوص عليها دستورياً، منه ما بين جهتي سلطة الاتحاد والسلطات في الأقاليم فقط، وكان هذا في موضوعات الطاقة الكهربائية والتنمية والموارد المائية الداخلية ([2])، ومنه ـ الاشتراك ـــ ما كان بين السلطة الاتحادية من جانب والسلطات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جانب آخر، وفي هذا اللِحاظ نجد أن الدستور أعلاه قد تناول الاشتراك وفق هذا المنحى في موضوعات إدارة الكمارك والآثار، ورسم السياسات المتعلقة بالبيئة، الصحة العامة، التعليم والنفط والغاز ([3]).

ب- تَحدد الاشتراكُ في الاختصاص وفقاً الى الدستور المذكور على الجانب التنفيذي، دون أن يمتد الى العمل التشريعي.

الفرع الثاني: التنظيم التشريعي للبيئة في جمهورية العراق

Section II Legislative regulation of the environment in the Republic of Iraq

لقد نظمت التشريعاتُ في جمهوريةِ العراق موضوع البيئة في جانبين، هما الجانب الدستوري والجانب القانوني، والاخير تضمن بدوره جانبين أحدهما اتحادي والآخر غير اتحادي، واحتوى الأخير من جانبه طرفاً اقليمياً والآخر يتعلق بالمحافظات غير المنتمية الى إقليم، وجميع ذلك سيكون محورَ بحثنا في الفقرتين التاليتين.

أولا: البيئة في دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ

يُعد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الدستور الاول والوحيد من بين الدساتير العراقية الذي نص على موضوع البيئة بشكل مستقل، إذ لم تنص الدساتير الأخرى عليه، إذ اكتفات بعضها بالنص على حق العناية الصحية ([4]) وحماية الصحة العامة ([5])، بل أن بعضها لم تنص أصلاً لا على موضوع الرعاية الصحية ولا على

([1]) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، مكتبة دار السلام، النجف الاشرف، ٢٠١٦، من ص٧٩ـ ص١٠٠.

([2]) المادة (١١٤/ ثانيا، رابعا، سابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

([3]) المادة (١٢/ ثانياً) والمادة (١١٣) المادة (١١٤/ اولاً/ ثالثاً/ خامساً/ سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

([4]) المادة (٣٦) من دستور عام ١٩٦٤ المؤقت الملغي والمادة (٣٧) من دستور ١٩٨ المؤقت الملغي والمادة (١٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

([5]) المادة (٣٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ المؤقت الملغي.

البيئة ([١])، وغير خافٍ بما قدمناه من أن موضوع الصحة العامة أو الرعاية الصحية هو غير موضوع البيئة، وإن كان هناك علاقة وشيجة ورابطة وثقى فيما بينها.

وقد تناول الدستور المذكور موضوع البيئة ــ من غير موضوع رسم السياسة الخاصة بها ـ في الفرع الثاني من الباب الثاني المُخصص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث جعلت المادة (٣٣) من الدستور المذكور البيئة بمرتبة الحق، وهذا يعني أنه شكّل التزاماً على الدولة العراقية بمؤسساتها كافة في رعايتها وحمايتها للأفراد كافة، إذ نصت بأن " لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة " ([٢]).

كما أكد الدستور أعلاه مرة أخرى على موضوع البيئة كحق يوجب كفالتها على الدولة العراقية من جوانبها كافة، لاسيما حماية البيئة والتنوع الاحيائي ([٣]) والمحافظة عليهما ([٤])، ومما يُحسب للدستور العراقي النافذ في هذا الإطار ثلاثة أمور:

١. ميّز ما بين حق الانسان العراقي في نواحي الصحة من رعاية صحية، صحة عامة، كفالة الوقاية والعلاج بأنشاء المستشفيات والمؤسسات الصحية ([٥]) وبين البيئة كموضوعين منفصلين.
٢. إن النص عليه كحق مُستقل ومُنفصل عن غيره يؤكد تبني الدستور الجيل الثالث للحقوق، الذي جعل للإنسان حقاً منفرداً في بيئة نظيفة ([٦]).
٣. نظم رسم السياسة الخاصة بالبيئة، وجعلها مشتركة ما بين السلطة الاتحادية والسلطة في كل من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ([٧]).

ثانياً: البيئة في التشريع العادي

باعتبار أن الدولة العراقية قد أصبحت اتحادية من حيث التكوين بعد التغيير السياسي في عام ٢٠٠٣ ([٨]) فلا بد من الإشارة الى التشريعات المعنية بالبيئة على المستوى

([١]) القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي.

([٢]) الفقرة (اولاً) من المادة (٣٣) لدستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

([٣]) يُقصد بالتنوع الاحيائي تنوع اشكال الحياة على وجه الارض سواء أكانت على اليابسة او المياه، بحيث تشمل الكائنات الحية من الانسان والحيوانات والفايروسات ... الخ، ويضم التنوع الاحيائي النظم البيئية والموارد الوراثية (الجينية) التي تنتمي وتعود اليها جميع أنواع الكائنات الحية.
د. محمد احمد علي كاسب، المسؤولية الدولية لحماية التنوع الاحيائي وبيئة الفضاء الخارجي من اضرار التلوث في أطار المعاهدات الدولية، ط١، دار المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٧.

([٤]) الفقرة (ثانياً) من المادة (٣٣) لدستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

([٥]) المادة (٣١) من دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ.

([٦]) ويتضمن هذا الجيل حقوق تقوم على فكرة التضامن بين مختلف الشعوب الإنسانية، ومثل هذا التضامن يشكل التزاما أدبيا على المجتمع الدولي، يساعد على دفع الجهود نحو الترابط والتآخي من أجل البقاء والرخاء، وقد اتجهت الدساتير الحديثة إلى تحديد مضمون هذه الحقوق الجديدة لارتباط موضوعها بواقع الحياة وظروف تطورها، وتنطوي تحت هذه المجموعة عدد من هذه الحقوق منها الحق في البيئة النظيفة.
د. نواف كنعان، حقوق الإنسان في الإسلام والمواثيق الدولية والدساتير العربية، ط٢، مكتبة الجامعة، دار أثراء، عمان-الأردن، ٢٠١٠، ص٢٤٩.

([٧]) المادة (١١٤/ ثالثا) من دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ.

([٨]) نصت المادة (٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الملغي على أن "نظام الحكم في العراق اتحادي (فدرالي) ...."، والمادة (١) من دستور ٢٠٠٥ النافذ على أن جمهورية العراق "دولة اتحادية ...".

الاتحاد والاقليم والمحافظة غير المنتمية في إقليم، حسبما تكونت منها هذه الدولة وفقاً الى دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ، بالإضافة الى العاصمة والإدارات المحلية ([1]).

١. التشريعات الاتحادية

تم تناول تنظيم البيئة على مستوى التشريع العادي في كل من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ ـ وهما قانونان اتحاديان ـ من ناحية الحماية والمحافظة عليها وإيجاد الوسائل الكفيلة بتحسينها، وكان الأول على المستوى الاتحادي من خلال وزارة البيئة ذاتها، والآخر على مستوى اتحادي ومحلي وذلك من خلال مجلسين أولهما مجلس حماية وتحسين البيئة برئاسة وزير البيئة والثاني مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة برئاسة المحافظ.

٢. التشريع الإقليمي

تضمن قانونا وزارة البيئة لإقليم كردستان رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ النافذ وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ في الإقليم تنظيم شؤون البيئة وحمايتها وتحسينها من الجوانب كافة، وقد تناول هذان القانونان البيئة وشؤونها على مستوى الإقليم من جهة ومحافظات الإقليم من جهة أخرى، فقد توزّعت المسؤولية عن البيئة في أصل القانونين ما بين الوزارة ومجلسي حماية وتحسين البيئة التابعين الى الإقليم ككل والمحافظات بحسب نطاقها.

المطلبُ الثاني: رسمُ سياسةِ البيئةِ وفقَ دستور سنةِ ٢٠٠٥ النافذ

Drawing up the environmental policy in accordance with the 2005 Constitution in force

جعل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ موضوع رسم السياسة البيئة ضمن الاختصاصات المشتركة التي نص عليها في المادة (١١٤/ ثالثاً)، وفي هذا المطلب نتناول الموضوع أعلاه ضمن فرعين أولهما خصائص رسم السياسة المعنية بالبيئة، والثاني الجهات المختصة برسم سياسة البيئية من السلطات الاتحادية والإقليمية والمحلية.

الفرع الأول: خصائص رسم السياسة البيئية

Section I Characteristics of environmental policy-making

في الوقت الذي جعل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ رسم سياسة البيئة من بين موضوعات الاختصاص المشترك، فقد تميز بخصائص يُفردها عن غيرها من موضوعات هذا الاختصاص الأخرى، وعليه سنتناول هذه الخصائص من جانبين، الاول هو أصل رسم السياسة موضوع البحث ومن جانب آخر الاختصاص المشترك في ذلك ما بين الجهات الاتحادية والإقليمية والمحلية المعنية، من خلال الفقرتين التاليتين.

([1]) نصت المادة (١١٦) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية ".

أولا: الخصائص المعنية بأصل موضوع رسم سياسة البيئة

بتتبع النصوص الدستورية ذات العلاقة نجد أن ما يتميز به موضوع رسم السياسة البيئية من خصائص هو اتسامها بالطابع التنفيذي وعدم تنظيمها وفق قانون بالإضافة الى تعلقها بموضوع الصحة البيئية من بين موضوعات البيئة المتعددة.

١. الطبيعة التنفيذية لرسم السياسة البيئية

باعتبار أن كل من السلطة الاتحادية متمثلاً بمجلس الوزراء في وضع السياسة العامة على مستوى الاتحاد ([١]) ــ باستثناء الأقاليم ـ والسلطة الإقليمية متمثلة برئاسة الإقليم ومجلس وزراء الإقليم في وضع سياستها العامة ([٢])، فإن موضوع رسم السياسة الاتحادية وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ هو اختصاص تنفيذي اتحادي، مقابل الاختصاص التنفيذي للإقليم الخاص برسم سياستها الحكومية.

إلا إن هذا الاختصاص ليس مطلقاً في كل موضوعاته المتعددة، حيث أنه مشروط ومقيد بالاشتراك ما بين السلطتين الاتحادية والإقليمية والمحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم في جانب رسم ووضع سياسة البيئة في الدولة العراقية عامة، وبمعنى آخر أن الاختصاص المشترك ما بين السلطات التنفيذية الثلاث اعلاه في هذا الاطار هو اختصاص دستوري مستقل، يحدد الاختصاص المعهود الى السلطتين الاتحادية والإقليمية في عموم رسم السياسة العامة والخاص بكل منهما، فرسم السياسة البيئية وبقية الموارد التي نصت عليها المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ ـ سواء في جانب الاشتراك ما بين الاتحاد والاقليم او ما بينهما معا والمحافظات ــ لا تستطيع ايٌ من السلطتين الانفراد في وضع هذه السياسة او رسمها وهدر عنصر الاشتراك في ذلك، والا كان هذا التصرف المنفرد ـــ بوضع هذه السياسة دون رجوع أي منهم الى الآخر وفق آليات محددة ــ معيباً من الناحية الدستورية وعرضة للنقض من المحكمة الاتحادية العُليا عند الطعن به أمامها.

٢. عدم النص على تنظيم رسم سياسة البيئة بقانون

نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على اختصاصاتٍ مشتركةٍ الزمَ تنظيمها بموجب قانون يصدره مجلس النواب، كالاختصاص المشترك في جانبي إدارة الكمارك ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية ([٣])، أما الاختصاص المشترك لموضوع رسم السياسة البيئة، بالإضافة موضوعات تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية ورسم سياسة التنمية والتخطيط العام والصحة العامة والتربية والتعليم، فلم يُوجب الدستور المذكور تنظيمَها وفق قانون ([٤]).

([١]) نصت المادة (٨٠/ اولا) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ بأن " يمارس مجلس الوزراء مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولا. تخطيط وتنفيذ السياسات العامة للدولة .... " .

([٢]) نصت المادة (٧٤/ ثانيا) من دستور اقليم كوردستان لسنة ٢٠٠٩ النافذ على أن " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات والاختصاصات الآتية: ... ثانياً: رسم السياسة العامة لإقليم كوردستان بالاشتراك مع رئيس الاقليم وتنفيذها بعد اقرارها من قبل البرلمان... ".

([٣]) المادة (١١٤/اولاً و/سابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

([٤]) المادة (١١٤/ ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً وسادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٣. تحدد الاختصاص الدستوري في رسم سياسة الصحة البيئة

حدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الاختصاص المشترك في رسم السياسة البيئية في جانب " ضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها" ([1])، وهو موضوع الصحة البيئية.

ثانياً: الخصائص المرتبطة بعنصر الاشتراك في رسم السياسة البيئية

مما اختص به عنصر الاشتراك في رسم السياسة البيئية في دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ أن الاشتراك في الاختصاص لا ينحصر بالسلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم بل يمتد الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وتعيين آلية الاشتراك في ذلك.

١. إشراك المحافظات في رسم السياسة البيئية

في الوقت الذي نظم دستور ٢٠٠٥ النافذ المحافظات غير المنتظمة في إقليم ضمن إطار نظام اللامركزية الإدارية، الذي يدخل في نطاق التقسيمات الإدارية المعروفة في القانون الإداري، إلا أن هذا الدستور منح تلك المحافظات بعض الاختصاصات التي زاحمت بها الأقاليم في مجالات عدة، كما هو الحال في تنظيم الدستور للاختصاصات المشتركة، فقد أشركت وأسهمت المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ ــ في بعض بنودها ــ الأقاليم والمحافظات غير المتنظمة في إقليم مع السلطة الاتحادية في بعض الموضوعات رسم السياسة الحكومية كالبيئة، بالإضافة الى التربية والتعليم والصحة العامة.

فقد نصت المادة (١١٤/ ثالثاً) على أن يكون "رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم" أي بتعاون السلطات الاتحادية مع سلطتي الأقاليم والمحافظات.

٢. تعيين آلية الاشتراك في رسم السياسة البيئية

عيّن دستور عام ٢٠٠٥ النافذ أسلوب وآلية الاشتراك في رسم سياسة البيئة ما بين سلطات الاتحاد والاقليم والمحافظة، وذلك وفق مبدأ التعاون، وفي إطار رسم السياسة العامة المشتركة يمكن ان نسجل ملاحظتين:

أ- خصّ دستور ٢٠٠٥ النافذ مجالات البيئة والصحة العامة والتربية والتعليم بتحديد آلية الاشتراك، دون غيرها كمجلات التنمية والتخطيط العام والموارد المائية الداخلية.

ب- كان تحديد آلية الاشتراك بالتعاون أو التشاور حصرياً فيما إذا طرفا الاشتراك هما السلطة الاتحادية من جهة وسلطات الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، وآلية التنسيق ــ خارج إطار رسم السياسة المشتركة ــ فيما يخص إدارة الكمارك.

([1]) المادة (١١٤/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

الفرع الثاني: الجهات المختصة برسم سياسة البيئة

Section II Competent authorities to draw up environmental policy

إن رسم السياسة البيئية وفق دستور ٢٠٠٥ النافذ بين السلطات الاتحادية والإقليمية والمحلية يكون من خلال جهات مُعينة ومَعنية بالبيئة، تابعةٍ لكل منها، ويكون رسم هذه السياسة وفق آلية محددة ألا وهي التعاون، وللضمان الموضوعي للاختصاص المشترك في هذا الموضوع لابد من الحماية القضائية، وهو ما سنتعرض له في الفقرتين التاليتين.

أولا: الجهات المعنية بالبيئة

نتعرض في هذه الفقرة الى الجهات الحكومية المعنية بإدارة موضوع البيئة في جمهورية العراقية بصورة عامة من جانب، وتحديد الجهات المختصة برسم السياسة البيئية وفق الآلية التي حددها الدستور.

١. الجهات الاتحادية

توزعت الجهات المختصة بموضوع البيئة في جمهورية العراق على المستوى الاتحادي ما بين وزارة البيئة ومجلس حماية وتحسين البيئة.

أ. وزارة البيئة

تعتبر وزارة البيئة " الجهة القطاعية في مجالات حماية البيئة وتحسينها على الصعيدين الداخلي والدولي " ([١]) في جمهورية العراق، وتهدف الى " الحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الاحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في هذا المجال " ([٢]).

ب. مجلس حماية وتحسين البيئة

أسند قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ مهام حماية وتحسين البيئة وتحقيق اهداف القانون على مستوى الاتحاد ـ دون الأقاليم ـ الى مجلس حماية وتحسين البيئة، ويتكون هذا المجلس من وزارة البيئة ذاتها وتحت رئاسة وزيرها وعضوية ممثلين عن (٢٠) وزارة وجهات أخرى ([٣])، ويتخذ المجلس فيما يراه توصيات ترفع الى مجلس الوزراء الاتحادي، وبعد مصادقة الأخير عليها تصبح تلك التوصيات ملزمة وواجبة التنفيذ على الجميع ([٤]).

والى جانب المجلس المذكور " يُؤسس في كل محافظة مجلس يسمى مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة، يرأسه المحافظ ويرتبط بالمجلس، تحدد مهامه وسير العمل فيه وتسمية أعضائه بتعليمات يصدرها رئيس المجلس " ([٥])، وعليه فهو مجلس معني بالبيئة وخاص بكل محافظة غير منتظمة في إقليم، ويرتبط بمجلس حماية وتحسين البيئة

([١]) المادة (٢/ اولاً) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.
([٢]) المادة (٣) من القانون المذكور.
([٣]) المادة (٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.
([٤]) المادة (٥/ رابعاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.
([٥]) المادة (٧/ اولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ.

الاتحادي وتعين مهامه آلية العمل فيه وتسمية العضوية فيه وفق تعليمات يصدرها وزير البيئة.

٢. الجهات غير الاتحادية

تقسّمت الجهات المعنية بالبيئة على المستوى غير الاتحادي الى جهتين، الأولى مرتبطة بالإقليم وهي وزارة البيئة ومجلس حماية وتحسين البيئة فيه والاخرى مرتبطة بالمحافظات غير المرتبطة في إقليم، وهي مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات.

أ. إقليم كردستان

بالرجوع الى قانون وزارة البيئة لإقليم كردستان ـ العراق رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ النافذ وقانون حماية وتحسين البيئة في الإقليم رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ، نجد أن الجهات المختصة بالبيئة هي كل من وزارة البيئة ومجلس حماية وتحسين البيئة في الإقليم، وفق صلاحيات حددها القانونان أعلاه ([١]).

ب. المحافظات غير المنتظمة في إقليم

بتتبع مواد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ، نعرف أن الجهات المعنية بالبيئة في نطاق الحدود الإدارية للمحافظة هي كل من:

- مجلس المحافظة من خلال صلاحياته في وضع السياسة العامة للموضوعات المختلفة، داخل حدود المحافظة، ومنها ما يتعلق بالبيئة.
- المحافظ ويكون ذلك وفق اختصاصه في تنفيذ قرارات المجلس المذكور، لا من جهة كونه رئيساً لمجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة، إذ أن ذلك المجلس يرتبط بمجلس حماية وتحسين البيئة الاتحادي كما ذكرنا، ولا من جهة صلاحياته ذات العلاقة بتنفيذ السياسة العامة للوزرات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (٣١/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

ثانياً: الجهات المعنية بالاشتراك في رسم السياسة البيئية

من بين الجهات المعنية بالبيئة المذكورة في الفقرة السابقة، هناك جهات محددة لها الاختصاص المباشر في التعاون المطلوب بينها ــ سواء أكانت اتحادية أو إقليمية أو محلية ــ في موضوع رسم السياسة الحكومية المتعلقة بالبيئة.

١ـ وزارتا البيئة الاتحادية والإقليمية

باعتبار أن كل الوزارتين الاتحادية والاقليمية ذات اختصاص حصري فيما يتعلق بالسياسة العامة للبيئة من جهاتها كافة ([٢]) هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن كل من

([١]) للاطلاع على مهام وزارة البيئة ومجلس حماية تحسين البيئة في الاقليم راجع المادة (٢) من قانون وزارة البيئة لإقليم كردستان ـ العراق رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ النافذ والمادة (٦) من قانون حماية وتحسين البيئة في الإقليم رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ.

([٢]) نصت المادة (٤/ اولاً) من قانون وزارة البيئة لسنة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ على أن يكون لوزارة البيئة "اقتراح السياسة العامة لحماية البيئة من التلوث والعمل على تحسين نوعيتها ...." والنص ذاته موجود في المادة (٢/ أولا) من قانون وزارة البيئة لإقليم كردستان ـ العراق رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

الوزارتين مختصة قانوناً بـــالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في هذا الشؤون لاسيما تنفيذ السياسة العامة للبيئة ([1])، دون أن يكون ذلك لمجلس حماية وتحسين البيئة على مستوى السلطات الاتحادية ــ وزارياً ومحلياً ـ والإقليمية.

٢ـ مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم

بالتمعن في نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ، نجد أن من صلاحيات مجالس المحافظات " رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية ...." ([2])، دون أن يكون ذلك لاختصاص المحافظ، الذي يقتصر دوره في هذا الجانب على امرين:

أ- تنفيذ قرارات مجلس المحافظة التي موضوعها السياسة العامة للمحافظة المرسومة من قبله بالتعاون مع وزارة البيئة.

ب- تنفيذ السياسة العامة لوزارة البيئة الاتحادية المرسومة بالاشتراك مع مجلس المحافظة.

الخاتمة Conclusion

من بعد ما وضحناه في البحث من مضامين، تبّين للباحث جملةٌ من الاستنتاجات ومجموعة من المُقترحات، يعرضُها في الفقرتين التاليتين:

اولاً: الاستنتاجات

١. يُعتبر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ الدستور الاول والوحيد من بين الدساتير العراقية السابقة عليه، الذي نص على موضوع البيئة بشكل مستقل ومباشر، حيث نص الدستور عليه ــ من غير موضوع رسم السياسة الخاصة بها ـ في الفرع الثاني من الباب الثاني المُخصص للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وجعله بمرتبة الحق، وهذا يعني أنه شكّل التزاماً على الدولة العراقية بمؤسساتها كافة في رعايتها وحمايتها للأفراد كافة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لأجل " العيش في ظروف بيئية سليمة ".

٢. تنص بعض الدساتير الاتحادية على أسلوبٍ لتوزيع الاختصاصات الدستورية ما بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، يقوم على أساس مشاركة كل من السلطتين بالاختصاص في موضوع واحد، كأن يكون هذا الموضوع هو الاشتراك في رسم السياسة العامة للبيئة، وهو ما تبناه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

٣. تميز الاختصاص المشترك في رسم السياسة البيئية وفق دستور ٢٠٠٥ النافذ بخمس خصائص أساسية وهي الطبيعة التنفيذية بحيث لا يدخل ضمن

([1]) نصت المادة (٤/ ثانياً) من قانون وزارة البيئة لسنة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ على أن تسعى وزارة البيئة لتحقيق أهدافها من خلال "التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لتنفيذ سياسات الوزارة"، كما نصت المادة (٢/ رابعاً) من قانون وزارة البيئة لإقليم كردستان ـ العراق رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ النافذ بأن يكون من مهام الوزارة " التعاون والتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية بحماية البيئة".

([2]) المادة (٧/ رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

اختصاصات السلطات التشريعية، إشراك المحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك من جانبها وجانب السلطة الاتحادية، عدم النص على تنظيم رسم السياسة البيئية بموجب قانون، تحديد آلية الاشتراك في رسم هذه السياسة بالتعاون وتحديد الاختصاص المشترك في الصحة البيئة.

٤. لم تنص التشريعات ذات العلاقة بالسياسة البيئية بشكل مباشر او غير مباشر، سواء أكانت دستورية وعادية، او اتحادية وإقليمية ومحلية على المراعاة الواجبة للاختصاص الدستوري المشترك في رسم السياسة البيئة، وبمعنى آخر لم يك هناك ما يشير الى الاختصاصات المشتركة في التشريعات الاتحادية وغير الاتحادية ذات العلاقة بالبيئة وحمايتها، سواء كان هذا التشريع متعلق بوزارة البيئة او مرتبط بحماية البيئة.

٥. الجهات المعنية برسم السياسة المشتركة في مجال البيئة، تكون في حالة السلطة الاتحادية والسلطة في الإقليم هي ما بين وزارتي البيئة في كلا الجهتين، أما في حالة الاشتراك ما بين السلطة الاتحادية والمحافظة غير المنتظمة في إقليم فتكون ما بين وزارة البيئة ذاتها ومجلس المحافظة.

ثانياً: المُقترحات

١- تعديل نص الفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٤) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ في الجوانب التالية:

أ- تنظيم رسم السياسة البيئة بموجب قانون اتحادي، بل تعديل كل اختصاص مشترك برسم سياسة معينة ليكون بموجب قانون اتحادي، دفعاً لأي اجتهاد او تمدد من أي جهة كانت اتحادية او غير اتحادي، لسد أي ذريعة تخالف إرادة المشرع الدستوري إزاء جوهر الاشتراك في الاختصاص.

ب- جعل الاختصاص الدستوري المشترك في رسم السياسة البيئية شاملاً لجميع جوانب وعناصر البيئة دون تحديدها بنظافتها والحماية ضد تلوثها، وذلك برفع وإلغاء عبارة " لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها" من الفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٤)، ومما يؤيد هذا المطلب أن حماية البيئة في جوانب التلوث والنظافة يدخل ضمن موضوع الصحة البيئية، التي هي بدورها تدخل ضمن مواضيع الصحة العامة، التي عالجها ـ الصحة العامة ـ المشرع الدستوري في جانب رسم السياسة الخاصة بها ضمن الفقرة (خامساً) من المادة المذكورة أعلاه.

ت- إذا كان مقصد المشرع الدستوري هو تنظيم رسم السياسة العامة للصحة البيئية فقط دون البيئة بمفهومها الشامل ـــ وفق ما تقدم ـ فيقتضي إلغاء الفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٤) اصلاً، باعتبار أن موضوع البيئة الصحية هو مورد أساس من موارد وموضوعات الصحة العامة، وليس من موضوعات البيئة كما أسلفنا، وفي كل

الأحوال يذهب الباحث الى إبقاء الاختصاص موضوع البحث حتى وإن كان إرادة المشرع الدستوري قاصدة البيئة وذلك لأهمية البيئة ولزوم توحيد السياسة الخاصة بها ما بين جميع أطراف الدولة، سواء أكانت اتـحادية أو إقليمية او محلية.

٢- تعديل التشريعات الاتحادية العادية ذات العلاقة برسم السياسة البيئية، التي لم تشر الى الاختصاص المشترك موضوع البحث، لتعتمده في نصوصها عند رسم السياسة البيئية لعموم الدولة الاتحادية.

٣- تعديل التشريعات الإقليمية الدستورية والعادية ذات الارتباط بوضع السياسة البيئية، لضمان اتساقها بل توحيدها ضمن منظومة بيئية مشتركة.

٤- تأسيس جهة تنسيقية تسمى هيئة الاختصاصات المشتركة، تتكون من الوزارات والجهات الاتحادية والإقليمية والمحلية ذات العلاقة، تأخذ على عاتقها ومهامها جميع الموارد والموضوعات التي نصت عليها المادة (١١٤) من دستور ٢٠٠٥ النافذ، بما فيها رسم السياسة البيئة لجمهورية العراق.

قائمة بالمصادر

اولاً: المصادر باللغة العربية

١- الكتب

أ- د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلاوي، عمان ـ الاردن، ٢٠٠٤.

ب- د. حسين علي السعدي، علم البيئة والتلوث، ط، دار اليازوري، عمان ــ الاردن، ٢٠٢٠.

ت- د. صباح حسن الزبيدي، التربية البيئية، ط١، دار المناهج، عمان ـ الأردن، ٢٠١٢.

ث- د. عبد المجيد الشاعر ـ د. عروبة الموسى ـ د. رشدي قطاش ـ د. صلاح ابو الرب ـ د. عصام الصفدي ـ ليلى ابو حسين، الصحة والسلامة العامة، ط١، دار اليازوري، عمان ــ الاردن، ٢٠٠٥.

ج- د. عصمت عبد الأمير ـ د. عبد الملك جرجيس سيمان، الصحة العامة، ط١ دار التقني للطباعة والنشر، ١٩٨٥.

ح- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٦.

خ- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، مكتبة دار السلام، النجف الاشرف، ٢٠١٦، من ص٧٩ـ ص١٠٠.

د- د. غازي الطعامنة، ط١، دار عيناء، عمان ــ الأردن، ٢٠٠٧، ص١٥٠ـ د. راتب السعود، الانسان والبيئة، ط١، دار الحامد، عَمان ـ الأردن، ٢٠٠٧.

ذ- د. كمال حسين شلتوت، علم البيئة النباتية، ط١، المكتبة الاكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٢.

ر- د. محمد احمد علي كاسب، المسؤولية الدولية لحماية التنوع الاحيائي وبيئة الفضاء الخارجي من اضرار التلوث في أطار المعاهدات الدولية، ط١، دار المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٠.

ز- د. محمد جمال ذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ـ الأردن، ٢٠٠٣.

س- د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠.
ش- د. نواف كنعان، حقوق الإنسان في الإسلام والمواثيق الدولية والدساتير العربية، ط٢، مكتبة الجامعة، دار أثراء، عمان-الأردن، ٢٠١٠.
ص- د. يزن خلوق محمد ساجد، السلطة التشريعية وصنع السياسات العامة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط١، دار الأكاديميون، عمان ـ الاردن ٢٠٢١.

٢ـ التشريعات

أ- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي
ب- دستور عام ١٩٦٤ المؤقت الملغي
ت- دستور ١٩٦٨ المؤقت الملغي
ث- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ المؤقت الملغي
ج- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المؤقت الملغي
ح- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ
خ- قانون وزارة البيئة لإقليم كردستان ـ العراق رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ النافذ
د- قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ
ذ- قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان ـ العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ
ر- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ النافذ
ز- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ
س- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ

ثانياً: المصادر باللغة الانكليزية

- Okechukwu Ibeanu and Mohammad J. Kuna, Nigerian Federalism**,** Ed, African Policy Institute, 2016, P5.
-James E. Fleming and Jacob T. Lev, Federalism and Subsidiarity, Ed 1, New York University Press, 2014, p3