

عنوان البحث

آليات تنفيذ التشريعات البيئية

(دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والمصري والعراقي)

مقدم الى

المؤتمر العلمى الخامس لكلية الحقوق طنطا

تحت عنوان

البيئة والقانون

والمقرر انعقاده

فى الفترة من ٢٣ الى ٢٤ أبريل ٢٠١٨ بكلية الحقوق جامعة طنطا

المحور الأول

التشريعات ودورها فى مكافحة التلوث و الحفاظ على البيئة

البند السادس

التشريعات والبيئة

إعداد

دكتور

إسماعيل فاضل حلواص آدم

كلية القانون / جامعة الفلوجة

العراق

مقدمة

لا زالت البيئة محط إهتمام القائمين على الدولة باعتبارها الام التي تحتضن بني البشر وتقدم لهم من الخيرات ما يكفل استمرار معيشتهم ، فالبيئة من العناصر الهامة في حياة الإنسان، فهي المكان الذي يمارس عليه كل الأنشطة التي يستطيع من خلالها أن يحقق أهدافه مستعيناً بما تقدمه له البيئة من موارد، فتعد البيئة وبحق من أهم الواردات للدخل القومي لأي دولة، لذا تم وضعها نصب أعين التشريعات المحلية والدولية من أجل حماية البيئة وضمان عدم المساس بها.

وحرري بالبيان أن كل دولة تعمل على سن التشريعات التي تكفل الحفاظ علي البيئة إلا أن آلية الانفاذ تبقى هي الضمانة الفعلية لوضع تلك التشريعات على أرض الواقع فالتشريعات على اختلاف مستوياتها وتعدد الموضوعات التي تنظمها إلا أن هدفها واحد وهو الحفاظ على البيئة من مزار التلوث^(١) وما قد ينال من استمرار بقائها أو يهدد بفنائها.

ومن الجدير بالذكر البيئة كلمة ذات مفهوم عام ومترامي الأطراف، والبيئة لفظ شاسع الاستخدام يرتبط مدلولها بطبيعة العلاقة بينها وبين مستخدميها، فتقول: بيئة زراعية، وبيئة اجتماعية، وبيئة اقتصادية، وبيئة صحية، إذا هي ترتبط بكافة الدراسات والعلوم الأخرى التجريبية منها والإنسانية، وتستخدم أحياناً للدلالة علي "المستوي"، من ذلك: البيئة الريفية، والبيئة الحضرية، والبيئة الثقافية^(٢) ، وبخصوص العلوم القانونية في مختلف فروعها فإنها تهتم بوضع الإطار القانوني الذي يبرز الحماية القانونية للبيئة بمختلف عناصرها من أي سلوك أو تصرف

(١) عرف التلوث في اللغة بأنه الخلط المرس وكل ما خلطته ومرسته فقد لئته، ولوث الماء كدره، وتلويث الماء هو تكديره، وفي الصحاح الكدر نقيض الضوء، وكدره بمعني غيره فتلويث الماء لغة يعني تغيره، وجاء في مختار الصحاح لوث ثيابه بالطين تلويثاً أي لطحها ولوث الماء دره بمعني غيره ، وهكذا نلحظ أن معني كلمة تلوث اسم من فعل تلوث وبدور الماء حول تغيير الحالة الطبيعية للأشياء بخلطها بما ليس من ماهيتها، أي بعناصر غريبة عنها، فيكدرها أي يغير من طبيعتها، بما يعوقها عن أداء وظيفتها ومهمتها المعدة لها، وقد عرف قاموس المصطلحات القانونية الفرنسي التلوث من حيث مصادره وآثاره بأن التأثير في الأرض والمياه والهواء والتخلص من النفايات وبقايات المواد الصلبة والسائلة والغازية والاستخدام المنظم للمواد الكيماوية الذي إذا تجاوز كمية معينة يصيب ويدمر خصوبة التربة ويخل بتوازن الحياة الطبيعية بواسطة تدمير بعض فصائل الحياة كالطيور والأشجار والنباتات وغير قادرة علي مقاومة النفايات الصناعية، ولا تبتعد اللغة الانجليزية عن ذلك فقد جاء في الموسوعة البيئية الصادرة في لندن عام ١٩٩٤، تعريفاً للتلوث ينص علي أنه انسياب أو إفراغ مادة بصورة عمدية أو غير عمدية، تضرر أو تهدد البيئة بالضرر، بطريقة أو بأخرى.

راجع د/ علي محمد حسونه، مسئولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ١٣.

(٢) راجع د/ محمد عبد الله النعمان، الحماية الدولية للبيئة البحرية، دراسة قانونية خاصة عن البحر الأحمر، دار النهضة، القاهرة، س ٢٠٠٤، ص ١٧.

يسبب لها الضرر والإفساد، وبالتالي فإن القانون يبرز ذلك السلوك الضار من أجل أن يرتب عليه الآثار القانونية^(١).

وفي إطار بحثنا حول آليات تنفيذ التشريعات التي تهتم وتحافظ على البيئة نقودنا مقتضيات البحث الا التعرض الى شقين ، الشق الأول ، بيان الاجهزه الادارية القائمة على حماية البيئة فى كل من فرنسا ومصر والعراق ،أما عن الشق الثاني تناول الضبط الإداري بإعتباره أحد الآليات الفعالة لتنفيذ التشريعات التي تعني بالبيئة .

المبحث الأول : الأجهزة الإدارية القائمة علي حماية البيئة

المبحث الثاني : الضبط الإداري كآلية من آليات تنفيذ القوانين والتشريعات البيئية .

(١) راجع د/أنور جمعة على الطويل، دعوى المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية- دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، س ٢٠١٤، ص ٢٢.

المبحث الأول

الأجهزة الإدارية القائمة علي حماية البيئة

تسعي الدول إلى إنشاء أجهزة إدارية تختصة بحماية البيئة⁽¹⁾ مع اختلاف التسميات التي أطلقت عليها، تلك الاجهزه يسند إليها مهمة الحفاظ على البيئة من خلال العمل على تنفيذ التشريعات البيئية ومن خلال هذا المبحث سوف نسلط الضوء على الاجهزه المعنية بحماية البيئة في كل من فرنسا ومصر والعراق وذلك من خلال ثلاث مطالب وذلك على التفصيل التالي :-

- المطلب الأول : الاجهزة الإدارية القائمة علي حماية البيئة في فرنسا
- المطلب الثاني : الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة في مصر .
- المطلب الثالث : الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة في العراق .

(¹) "تتنافس الدولة ومؤسساتها العامة والسلطات المحلية ومؤسساتها العامة فضلاً عن الأشخاص العاديين ، كل في الميدان" ضمن نطاق اختصاصها وفي حدود مسؤوليتها ، إلى سياسة يكون غرضها هو تنفيذ حق كل شخص في تنفس هواء لا يضر بصحته

المطلب الأول

الأجهزة الإدارية القائمة علي حماية البيئة في فرنسا

شهد النظام الفرنسي تردداً مستمراً بين مسلكين بشأن الجهة المختصة بحماية البيئة، فتارة لجأ إلى إنشاء جهاز يتولى التنسيق بين الوزارات والهيئات المختلفة المختصة بشئون البيئة، وتارة أخرى يلجأ إلى إنشاء وزارة متخصصة في شئون البيئة ، متبنياً اتجاه أن حماية البيئة وتنميتها ليست حكراً على هيئة واحدة، باعتبار أن موضوع حماية البيئة مهمة غير محددة، وأن الأهم من إنشاء هيئة واحدة تقوم على شئون البيئة، هو تنسيق الأدوار بين الجهات المعنية بحماية البيئة، وبناءً على ذلك صدر قرار بإنشاء الهيئة العليا للبيئة^(١).

ولكن سرعان ما غير النظام الفرنسي وجهته وذلك بتوحيد الجهة القائمة علي حماية البيئة ، فتم إنشاء وزارة لشئون البيئة لأول مرة في ٧ يناير ١٩٧١، عرفت باسم وزارة حماية الطبيعة والبيئة *Ministriel de la protection de la nature et de L'environnement*، وهذه الوزارة تتبع مباشرة للوزير الأول *Premier Minister* (رئيس مجلس الوزراء)^(٢). إلا أنه ومنذ إنشاء تلك الوزارة لم يتم تحديد الوضع النهائي بشأن تلك الوزارة، فقد أشير التساؤل عما إذا كان سيعهد إليها بكل ما يدخل في حماية البيئة من اختصاصات، بحيث تستقطع هذه الوزارة من الوزارات والهيئات الأخرى كل ما يتعلق بالبيئة من أنشطة أم يعهد إليها فقط باختصاصات محددة تتولى مهمة التنسيق بين الأجهزة المختلفة القائمة على حماية البيئة^(٣).

وباستقراء التشريعات الفرنسية المعنية بالبيئة نجد انها لم تستقر على نظام محدد لحماية البيئة ، ففي عام ١٩٧٤ حل محل وزارة البيئة وزارة جديدة عرفت باسم وزارة الشئون الثقافية والبيئة، وحل محل هذه الأخيرة بعد عدة أشهر من إنشاؤها وزارة أخرى عرفت باسم وزارة جودة الحياة *Minister de la qualité de la vie*، وذلك حتى عام ١٩٧٧ حيث عاد الفرنسيون مرة أخرى إلى وزارة الشئون الثقافية والبيئة وخصص بداخلها جهاز البيئة^(٤) ، وأعقب ذلك إنشاء وزارة كبيرة عام ١٩٧٨، عهد إليها بمهمة الحفاظ على البيئة إلى جانب الأشغال العامة، حيث كانت تعني بالإنشاء العمراني، وتجهيز البنية التحتية، وعرفت هذه الوزارة باسم وزارة البيئة وجودة الحياة *Ministre de L'environnement et du cardé de la vie* غير أنه بوصول الحزب الاشتراكي إلى السلطة في فرنسا عام ١٩٨٠، تم الرجوع مرة أخرى إلى نظام أفراد وزارة مستقلة للبيئة واستمر الأمر على هذا الوضع، إلى أن حدث تعديل وزاري عام ١٩٨٣، على أثره تم تغيير شكل الوزارة إلى مجرد جهاز للبيئة ملحق بالوزير الأول^(٥).

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية ١٩٩٣ ، ص ٦٢.

(٢) J. Lamarque, Droit de la protection de la nature a de l'aivironnement - Avec la collaboration de B. Pactenu. LGDJ, Paris, 1973, p. 4.

(٣) M. Denpax. Droit de l'errvironnemant, Litea, Paris, 1980, p.8.

(٤) د. نبيلة عبد الحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٥) M. Denpax. Droit de l'errvironnemant, Litea, Paris, 1980,., p. 5.

ومن الجدير بالذكر أن فرنسا نحت نحو اللا مركزية في سبيل حماية البيئة^(١) فقامت بإنشاء بإنشاء هيئات وطنية متخصصة في المشاكل المتعلقة بالبيئة تحقق قدراً من اللامركزية مثل الهيئة القومية للمحافظة على نظافة الهواء - Agence pour la qualite de- l'air وهي هيئة عامة ذات طابع اقتصادي أنشئت عام ١٩٨٠، بقصد تشجيع الوسائل الفنية والتكنولوجية الحديثة لمقاومة تلوث الهواء، وتعميم استخدام هذه الوسائل، ومراقبة احترام القواعد الخاصة بنظافة الهواء، وإعداد برامج للتوعية. كما أنشئت في فرنسا أيضاً الهيئة القومية للتخلص من القمامة واستبقاء الصالح منها لإعادة الاستخدام (Agence nationale pour la recuperation et l'élimination des déchets).

وتم استحداث وظيفة وزير الدولة لشئون البيئة عام ١٩٨٦، ومنذ عام ١٩٩١ أصبحت وزارة البيئة في فرنسا وزارة قائمة بذاتها، ذات مصالح خارجية واستقر الهيكل التنظيمي للبيئة في فرنسا منذ عام ١٩٩٧ باستحداث وزارة إعداد الأرض والبيئة بمقتضى مرسوم رقم ٧١٥-٩٧ الصادر بتاريخ ١١ يونيو ١٩٩٧، حيث عهد إليها بتنسيق وتنفيذ سياسة الحكومة في مجالات إعداد الأرض والبيئة.

ومنذ ذلك التاريخ استقرت وزارة شئون البيئة في فرنسا، كهيكل من هياكل التنظيم الوزاري، وكجهاز إداري متخصص بحماية البيئة، وفي أعقاب ذلك تم إنشاء وكالة البيئة وإدارة الطاقة في فرنسا (ADEME) Agence de L'Environnement et de la maitrise de L'Energie وهي مؤسسة اعتبارية عامة تتمتع بمزايا السلطة العامة في مباشرة اختصاصاتها الإدارية^(٢)، تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 90-1130 الصادر في ١٩ ديسمبر ١٩٩٠ وكذلك بموجب المرسوم رقم 91-732 الصادر في ٢٦ يوليو ١٩٩١، تم فيها الدمج بين كل من وكالة جودة الهواء - Agence pour la qualité de l'air (AQA) - Agence française pour la mairise de l'énergie (AFME) والوكالة الوطنية لإعادة تدوير والتخلص من

(١) تشكل سياسة فرنسا البيئية جزءاً من استراتيجية أوسع للتنمية المستدامة تشمل أيضاً القضايا الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا السياق، قدمت فرنسا العديد من الالتزامات الدولية التي دفعتها إلى اعتماد تدابير وطنية لصالح البيئة. قدمت فرنسا الميثاق البيئي كديباجة للدستور بموجب القانون عدد ٢٠٠٥ لسنة ٢٠٠٥ الصادر في ١ مارس ٢٠٠٥. هذا الميثاق، الذي تم إعداده في عام ٢٠٠٤، يكرس الحقوق والواجبات في مجال البيئة في عشر مواد منها المبادئ العامة، النابعة من الإعلان السياسي لريو، تتعلق بمبادئ التحوط، والإجراءات الوقائية والتصحيحات، وتدبير تغريم الملوثين، ومعلومات المشاركة.

Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007 p.1

(٢) في ذلك الشأن تجدر الإشارة إلى أن الفقرة الثانية من المادة الثانية، من معاهدة Aarhus لعام ١٩٩٨، والتي نشرت في فرنسا بالمرسوم ١١٨٧-٢٠٠٧ بتاريخ ٢٠٠٢ قد علمت بتحديد مفهوم السلطة العامة، حيث تتمتع بمزايا السلطة العامة كلاً ما يلي:

- الإدارة العامة القومية أو الإقليمية أو أي مستوي آخر.
- الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يمارسون، طبقاً للقانون الداخلي، وظائف عامة وما يدخل في مهمومها من أنشطة ومهام أو خدمات خاصة ذات علاقة بالبيئة.
- كل شخص طبيعي أو اعتباري آخر يتولى مسؤوليات أو وظائف عامة أو يورد خدمات عامة لها علاقة بالبيئة تحت سلطة عضو أو شخص من الطوائف المذكورة فيما سبق.
- المؤسسات التابعة لتنظيمات التكامل الاقتصادي الإقليمي المشار إليها في الاتفاقية، هذا وقد استبعدت الفقرة الثانية في نهايتها من مفهوم السلطة العامة، الهيئات والمؤسسات التي تباشر سلطات قضائية أو تشريعية.

النفائيات - Agence nationale pour la recuperation et l'élimination des déchets (ANRED) - تشتمل تلك الوكالة على ثلاث إدارات مركزية و ٢٦ فرغا لإقليمياً وثلاثة مكاتب تمثل فرنسا في الخارج وممثلاً واحد لها في مدينة بروكسل.

وقد أنيط لتلك الوكالة القيام بمهام واسعة النطاق في مجال حماية البيئة، حيث تتولى، في جملة أمور، تعزيز وتيسير وتنسيق تقديم خدمة البحث والمعلومات والحوافز، وتنفيذ وتيسير عمليات تهدف إلى حماية البيئة في كل من المجالات التالية: منع ومكافحة تلوث الهواء، الحد من إنتاج النفائيات، وإعادة تدويرها والتخلص منها، تطوير وحماية التربة، إعادة تأهيل وتطوير المواقع الملوثة، إعادة تطوير ورصد منشآت التخلص من النفائيات، توفير الطاقة والمواد الخام، تطوير الطاقة المتجددة، لا سيما ذات الأصل النباتي، استحداث تكنولوجيات فعالة ونظيفة، ومكافحة التلوث الضوضائي^(١).

وبناءً على ما سبق، تتيح الوكالة - في ضوء المجالات السابقة - للشركات والحكومات المحلية والسلطات العامة والجمهور، الخبرة والمشورة لتمكينهم من تحقيق تقدم في جهودهم نحو حماية البيئة بعناصرها الثلاث. كما تساهم تلك الوكالة في تمويل المشاريع، ابتداءً من تقديم خدمة البحث إلى مهنة التنفيذ، وذلك في المجالات التالية: إدارة النفائيات، والحفاظ على التربة، وتشجيع كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة والمحافظة على نوعية الهواء وحمايته من مصادر الانبعاثات المختلفة، ومكافحة الضوضاء^(٢).

ويرجى عام، تشارك وكالة البيئة و إدارة الطاقة في فرنسا غيرها من الجهات في تنفيذ السياسات العامة في مجالات البيئة والطاقة والتنمية المستدامة، سواء من خلال وضع لوائح تنظيمية أم من خلال وضع برامج أم بتحديد معايير بيئية أم بتقديم الدعم والمنح والحوافز إلى المنشآت والمؤسسات من أجل حماية البيئة بعناصرها المختلفة^(٣). فعلى سبيل المثال:

^(١)C. Vinet, Une congregation religieuse peut bénéficier d'une subvention de l'ADEME, ANDA. No. 1, 2014. p. 31.

^(٢)Voir, <http://siss.be/repertoire/ademe>.

^(٣) في ذلك تجدر الإشارة إلى أنه وفي حكم حديث، أكدت المحكمة الإدارية الاستئنافية في فرنسا التزام وكالة حماية البيئة وإدارة الطاقة في فرنسا بتقديم المنح والدعم المالي لأحد الأديرة البيئية - دير البينديكتين - من أجل تثبيت نظام للتدفئة باستخدام الطاقة الشمسية الحرارية وتركيب سخانات للمياه غير ملوثة للبيئة وأقل استهلاكاً ووفرة للطاقة، وذلك خلافاً لما تضمنه أحكام المواد ٢، ١٩ من نصوص القانون الصادر في ٩ ديسمبر ١٩٠٥ والذان تضمننا مبدأ حظر تمويل الدين من قبل الدولة وأكدوا على ضرورة الفصل بين الكنيسة والدولة، فقد خلصت المحكمة الدستور الفرنسي، فإن ما تضمنه نص المادة 1-110 L. من تقنين البيئة والذي يؤكد على مبدأ حماية الموارد الطبيعية، وكذلك نص المادة 3-131 L. من ذات التقنين التي تدعو الوكالة إلى بذل الاجراءات اللازمة لمنح الحوافز في مجال توفير الطاقة، والمادة 6-131 L. من تقنين البيئة التي تخول لها تقديم الملح، وكذلك ما تضمنه نص المادة الثانية من ميثاق البيئة الفرنسي من "واجب كل شخص في تحمل جزء من مجهودات المحافظة على البيئة وضمن تحسينها"، كل ذلك يتيح صراحة لوكالة الطاقة وإدارة البيئة الخروج على مبدأ حظر دعم الجمعيات الدينية التي تمارس أنشطة دينية *principe de non- subvationment des ssoications exerçant des activites culturelles* المنصوص عليه في المادة الثانية من القانون الصادر في ٩ ديسمبر ١٩٠٥، ومن ثم شيم المنع والدعم المالي لكافة الأشخاص والهيئات بما في ذلك تلك التي تمارس أنشطة دينية.

أولاً: تصدر وكالة الطاقة وإدارة البيئة في فرنسا لوائح تنظيمية في ضره الاتفاقيات الدولية أو التوجيهات الأوروبية التي أصدرتها المفوضية الأوروبية، تحدد الحدود القصوى لانبعاثات الغازات المسببة لظاهرة الاحتباس الحراري^(١).

وقد أصدرت تلك الوكالة لوائحها الخاصة بتحديد حجم الانبعاثات في ضوء الاتفاقيات الدولية مثل بروتوكول كيوتو، الذي بلغ ٣٨ دولة إلى الالتزام بمعايير الانبعاثات للغازات المسببة لظاهرة الاحتباس الحراري^(٢).

كما تسعى تلك الوكالة إلى تحسين نوعية الهواء في فرنسا من خلال تمويل وتقديم المساعدات المالية والتقنية إلى البرامج الخاصة بمراقبة جودة الهواء والبرامج الخاصة بمراقبة جودة الهواء والبرامج المتخصصة بالتنبؤ بحدوث التلوث الهوائي.

بل وأكثر من ذلك، تعمل الوكالة سألقة الذكر مع وزارة البيئة والتنمية المستدامة بمساعدة وكالة مراقبة جودة الهواء من أجل إصدار نشرة جوية تشير إلى المستوي الحالي للتلوث في المناطق الحضرية الكبرى في فرنسا، كما إنها تتولى فضلاً عن ذلك تقديم النشرة الجوية التوقعية عن اليوم التالي.

هذا بالإضافة إلى تعاونها مع مراكز البحوث الصناعية والعامة وشركات صناعة السيارات من أجل دعم الأبحاث العلمية والتطوير في مجال الحد من انبعاثات الغازات الملوثة للهواء.

ثانياً: تعمل وكالة البيئة وإدارة الطاقة في فرنسا أيضاً على تقديم المساعدات المالية إلى الشركات الصناعية من أجل التشجيع على القيام بإجراءات تقييم الأثر البيئي للمشروع أو النشاط المقترح لدرء مخاطر يتعذر تداركها مستقبلاً.

ثالثاً: تنفيذ السياسة البيئية الوطنية في فرنسا، للاستخدام الرشيد الطاقة وتعزيز كفاءة استخدامها من خلال دعم برامج البحوث المتعلقة بتكنولوجيا الطاقة الجديدة وأنظمة النقل الاقتصادية النظيفة مثل المركبات الكهربائية، وتقديم المساعدات المالية والتقنية لإجراء دراسات الجدوى التي تتيح للمطورين اكتشاف حلول

Cour administrative d'appel de Bordeaux , 6 mars 2012. n° 11BX01700, Inédit au Ricuseil Landon dispensable

(١) وقد قضي مجلس شوري الدولة الفرنسي ٢١ يونيو ٢٠١٧ بإبطال القرارات الضمنية الصادرة عن رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ووزيري البيئة والصحة التي ترفض اتخاذ كافة التدابير اللازمة ووضع خطط متوافقة مع المادة ٢٣ من التوجيه CE/٥٠/٢٠٠٨ الصادر في ٢١ أيار/مايو ٢٠٠٨ من شأنها تخفيض تركيزات الجسيمات الدقيقة وثاني أكسيد النيتروجين، في جميع أنحاء الأراضي الوطنية، إلى الحد الأقصى المحدد في الملحق الحادي عشر لهذا التوجيه. وذلك في القضية رقم ٣٩٤٢٥٤ والمرفوعه من ClientEarth

(٢) من أجل إضفاء العديد من الدعم لرصد ومنع ملوثات الهواء، أصدر البرلمان الفرنسي قانوناً بشأن جودة الهواء والاستخدام الرشيد للطاقة، يهتم بوضع الأهداف وتحديد الإجراءات المتعلقة برصد جودة الهواء.

Loi sur L'Air et L'utilisation Ration elle de L'Enagie (LAVRE).

للطاقة أكثر كفاءة، وتقديم معلومات وتشجيعهم على شراء التكنولوجيا الجديدة ذات الاستهلاك الأقل في الطاقة والأكثر كفاءة.

رابعاً: كما تعمل تلك الوكالة أيضاً على تقديم الدعم المالي والفني للتشجيع على التقليل من كمية النفايات المتولدة عن المصانع أو المنشآت أو المشروعات المختلفة وإعادة تدوير تلك النفايات، ولاسيما استخدام الإطارات والنفايات المتولدة عن المعدات الكهربائية والإلكترونية، وكذلك تأهيل وإعادة تأهيل المواقع الملوثة^(١).

خامساً: تعمل تلك الوكالة أيضاً على توفير الدعم اللازم لإجراءات البحث والتنمية للحد من انبعاثات الضوضاء من محركات السيارات، هذا فضلاً عن دعمها لتصميم معدات وآليات خاصة تحد من مخاطرها، مثل وضع تصميم زجاجي مضاد للضوضاء داخل كل وسيلة نقل للحد من الانبعاثات المتولدة عنها، فضلاً عن مجهوداتها في السعي نحو تنفيذ برامج للحد من آثارها الضارة على صحة الإنسان في المدن الحضرية كبناء العازل الصوتي فالوكالة تشجع وبفاعلية القيام بإجراءات البحث والتطوير الإجراءات العزل الصوتي للمباني، حيث يتم وضع تصميم زجاجي مزدوج عند كافة مداخل الهواء في المبني وتبطين جدران المباني وما شابه ذلك من أجل الحد من انبعاثات الضوضاء^(٢).

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه وعلى المستوى الدولي تعمل وكالة البيئة و إدارة الطاقة في فرنسا في إطار اتفاقيات التعاون الدولية أو البرامج الدولية مع نظيرتها من الوكالات التابعة للاتحاد لأوروبي ، MEDENEP ، ENR ، Club ، بهدف تبادل الخبرات وتقييم الآثار المترتبة عن استخدام التدابير أو الإجراءات المتنوعة لتحقيق كفاءة استخدام الطاقة أو لتعزيز مصادر الطاقة المتجددة أو لوضع أنظمة قائمة على تبني الدول الأخذ بأنظمة الحوافز الضريبية أو الحوافز المالية، لتشجيع المنشآت أو المؤسسات على حماية البيئة وصحة الإنسان.

^(١)J. M-Devller, commentaries de la loi n° 95-101 du 2 révrive 1995 relative nu reinforcement de la protection de l'environnement, AJDA , No. 6, 1995 , p.439.

^(٢) تعمل وكالة البيئة وإدارة الطاقة في فرنسا بالتعاون مع الحكومة الفرنسية في تمويل ما يلزم من إجراءات، لعزل المباني، والمنازل العامة التي تقع بالقرب من المطار لحماية ما يقرب من ٥٠٠٠٠٠ من السكان يعيشون بالقرب من المطارات ومهابط الطائرات، من التلوث الضوضائي الوكالة الفرنسية للبيئة وإدارة الطاقة (ADEME) هي المشغل الرئيسي للدولة من حيث انتقال الطاقة. ويعمل بها ١١٠٠ وكبلاً وتبلغ ميزانيتها أكثر من ٥٠٠ مليون يورو. بعد مراجعة بياناتها المالية وإدارتها من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٤ (تم تحديثها حتى عام ٢٠١٥ للإدارة) ،

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/174000233/index.shtml>

المطلب الثاني

الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة في مصر

طبقاً لأحكام القانون الخاص بحماية البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ووفقاً لنص المادة الثانية نشأ جهاز متخصص لحماية البيئة وتمييزها أطلق عليه جهاز شئون البيئة، تكون له الشخصية الاعتبارية، ويكون هذا الجهاز تابعاً للوزير المختص بشئون البيئة، وتكون له موازنة مستقلة ويكون مركزه مدينة القاهرة، كما أجازت المادة الثانية للوزير المختص بشئون البيئة إنشاء فروع الجهاز بالمحافظات المختلفة على أن تكون الأولوية للمناطق الصناعية.

ويستبان من أحكام القانون أعلاه أن الجهاز له شخصية قانونية اعتبارية مستقلة تكتسب الحقوق وتحمل الالتزامات. ويترتب على اكتسابه الشخصية القانونية الاعتبارية اكتسابه أهلية التعاقد والتقاضي، بحيث يكون له أهلية إبرام العقود ورفع الدعاوي منه أو عليه بواسطة ممثليه القانونيين دون أن يدفع في مواجهته بعدم وجود سنه له في ذلك^(١). فضلاً عن وجود ميزانية مالية مستقلة باعتباره شخص معنوي عام يكون له موارد الخاصة تتفق على مشروعات عملية وتنمية البيئة.

بالإضافة إلى ذلك يتمتع جهاز شئون البيئة المنشأ وفقاً للأحكام القانون السابق بمزايا السلطة العامة في مباشرة اختصاصاته الإدارية، وتتمارس تلك الاختصاصات من خلال موظفين عموميين، وتأخذ أمواله حكم الأموال العامة، ويحقق أهدافه المعهودة إليه يمكنه إصدار القرارات الإدارية و اللجوء إلى كافة وسائل النشاط الإداري ونظراً لأهمية هذا الجهاز سوف نستعرض، الهيكل التنظيمي لجهاز شئون البيئة، واختصاصاته، وذلك على النحو الآتي :

- الهيكل التنظيمي لجهاز شئون البيئة:

يتكون الهيكل التنظيمي لجهاز شئون البيئة المصري من عدة جهات ممثلة في رئيس الجهاز ومجلس إدارة الجهاز والأمين العام لجهاز شئون البيئة^(٢)، يبرز دور كل منهما في إدارة شئون الجهاز وتصريف أموره ورسم وتنفيذ السياسة العامة التي يسير على هديها، وهو ما سنتناوله على الوجه التالي:

- اختصاصات جهاز شئون البيئة:

(١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري - دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٩١.
(٢) نصت المادة الثانية من قانون حماية البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ على " ينشأ برئاسة مجلس الوزراء جهاز لحماية و تنمية البيئة يسمى " جهاز شئون البيئة " و تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، و يتبع الوزير المختص بشئون البيئة، و تكون له موازنة مستقلة، و يكون مركزه مدينة القاهرة، و ينشأ بقرار من الوزير المختص بشئون البيئة فروع للجهاز بالمحافظات، و تكون الأولوية للمناطق الصناعية. و نصت المادة الثالثة من ذات القانون على " يعين رئيس الجهاز بناء على ترشيح الوزير المختص بشئون البيئة و عرض رئيس مجلس الوزراء و يصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمناً معاملته المالية.

صدر قراراً رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ١٩٧٣ لسنة ٢٠١٧^(١) ليوسع من نطاق اختصاص الجهاز وليمنحه الصلاحيات الممنوحة لوزير البيئة حيث يتولى جهاز شئون البيئة رسم السياسة العامة، وإعداد الخطط اللازمة للحفاظ على البيئة، وتميئتها ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة،

(١) اللائحة التنفيذية الصادره بالقرار رقم ١٩٦٣ لسنة ٢٠١٧ الجريدة الرسمية ، السنة ٦٠ العدد ٣٥ مكرراً ، ٢٠١٧/٩/٦

راجع : د. نبيلة عبد الحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، مصدر سابق، ص ٦١.
من الجدير بالذكر ان أهداف الجهاز كانت تنظمها المادة الخامسة حيث كانت تنص على " يقوم جهاز شئون البيئة برسم السياسة العامة و إعداد الخطط اللازمة للحفاظ علي البيئة و تميئتها و متابعة تنفيذها بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة ، وله أن يسطع بتنفيذ بعض المشروعات التجريبية ، ويكون الجهاز الجهة القومية المختصة بدعم العلاقات البيئية بين جمهورية مصر العربية و الدول و المنظمات الدولية و الإقليمية ، و يوصي الجهاز باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للانضمام إلي الاتفاقيات الدولية و الإقليمية المتعلقة بالبيئة و يعد مشروعات القوانين و القرارات اللازمة لتنفيذ هذه الاتفاقيات .
و للجهاز في سبيل تحقيق أهدافه :

- إعداد مشروعات القوانين و القرارات المتعلقة بتحقيق أهداف الجهاز و إبداء الرأي في التشريعات المقترحة ذات العلاقة بالمحافظة علي البيئة .

- إعداد الدراسات عن الوضع البيئي و صياغة الخطة القومية لحماية البيئة و المشروعات التي تتضمنها و إعداد الموازنة التقديرية لكل منها و كذلك الخرائط البيئية للمناطق العمرانية و المناطق المخطط تميئتها و وضع المعايير الواجب الالتزام بها عند تخطيط و تنمية المناطق الجديدة و كذلك المعايير المستهدفة للمناطق القديمة .

- وضع المعايير و الاشتراطات الواجب علي أصحاب المشروعات و المنشآت الالتزام بها قبل الإنشاء و أثناء التشغيل .

- حصر المؤسسات و المعاهد الوطنية و كذلك الكفاءات التي تسهم في إعداد و تنفيذ برامج المحافظة علي البيئة و الاستفادة منها في إعداد و تنفيذ المشروعات و الدراسات التي تقوم بإعدادها .

- المتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير و الاشتراطات التي تلتزم الأجهزة و المنشآت بتنفيذها و اتخاذ الإجراءات التي ينص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير و الشروط .

- وضع المعدلات و النسب و الأحمال النوعية للملوثات و التأكد من الالتزام بها (١) .

- جمع المعلومات القومية و الدولية الخاصة بالوضع البيئي و التغييرات التي تطرأ عليه بصفة دورية بالتعاون مع مراكز المعلومات في الجهات الأخرى و تقويمها و استخدامها في الإدارة و التخطيط البيئي و نشرها .

- وضع أسس و إجراءات تقويم التأثير البيئي للمشروعات .

- إعداد خطة للطوارئ البيئية علي النحو المبين في المادة (٢٥) من هذا القانون ، و التنسيق بين الجهات المعنية لاعداد برامج مواجهة الكوارث البيئية .

- إعداد خطة للتدريب البيئي و الإشراف علي تنفيذها .

- المشاركة في إعداد و تنفيذ البرنامج القومي للرصد البيئي و الاستفادة من بياناته .

- إعداد التقارير الدورية عن المؤشرات الرئيسية للوضع البيئي و نشرها بصفة دورية .

- وضع برامج التثقيف البيئي للمواطنين و المعاونة في تنفيذها .

- التنسيق مع الجهات الأخرى بشأن تنظيم و تأمين تداول المواد الخطرة .

- إدارة المحميات الطبيعية و الإشراف عليها .

- إعداد مشروعات الموازنة اللازمة لحماية و تنمية البيئة .

- متابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية و الإقليمية المتعلقة بالبيئة .

- اقتراح آليات اقتصادية لتشجيع الأنشطة المختلفة علي اتخاذ إجراءات منع التلوث .

- تنفيذ المشروعات التجريبية للمحافظة علي الثروات الطبيعية و حماية البيئة من التلوث .

- التنسيق مع الوزارة المختصة بالتعاون الدولي للتأكد من أن المشروعات الممولة من المنظمات و الدول المانحة تتفق مع اعتبارات سلامة البيئة .

- المشاركة في إعداد خطة تأمين البلاد ضد تسرب المواد و النفايات الخطرة و الملوثات للبيئة

- إعداد إستراتيجية لإدارة البيئة المتكاملة للمناطق الساحلية (١).

- الاشتراك مع وزارة التربية و التعليم في إعداد برامج تدريبية لحماية البيئة في نطاق برامج الدراسة المختلفة في مرحلة التعليم الأساسي .

- إعداد تقرير سنوي عن الوضع البيئي يقدم إلي رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء و تودع نسخة من هذا التقرير مجلس الشعب .

وللجهاز أن يضطلع بتنفيذ بعض المشروعات التجريبية. كما اعتبر القانون السابق الجهاز الجهة القومية المختصة بدعم العلاقات البيئية بين جمهورية مصر العربية والدول والتنظيمات الدولية والإقليمية.

لم تكثف الحكومة المصرية بجهاز شئون البيئة لمواجهة ومعالجة المسائل المتعلقة بحماية البيئة بل إنها أيضاً قد اهتمت بتخصيص وزارة متخصصة للاهتمام بشئون البيئة وذلك في أوائل يوليو عام ١٩٩٧، فمن خلال القرار الجمهوري رقم ٢٧٥ لسنة ١٩٩٧ تم إنشاء أول وزارة متخصصة لحماية البيئة^(١)، ومنذ ذلك الحين ركزت الوزارة بالتعاون مع كافة شركاء التنمية على تحديد الرؤية البيئية والخطوط العريضة للسياسات البيئية، وكذلك برامج العمل ذات الأولوية في ضوء ما تشهده الدولة من تغييرات سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرها من التحديات التي تعتبر مرحلة جديدة في طريق التنمية المتواصلة^(٢).

وقد حدد قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٥ لسنة ١٩٩٧، اختصاصات وزير الدولة لشئون البيئة، في العديد من الأمور منها: تطوير نظم العمل بجهاز شئون البيئة، وتدعيم قطاعاته وإصدار القرارات اللازمة لذلك، والقيام بأعمال التنسيق والتعاون مع الوزارات والجهات الأخرى المعنية للعمل على تنفيذ أحكام قانون البيئة ولائحته التنفيذية.

لم تقتصر حماية البيئة على جهاز شئون البيئة ووزارة البيئة الا أنه تمارس بعض الوزارات دوراً بارزاً في مجال حماية البيئة، حيث تتولى حمايتها والمحافظة عليها في حدود الاختصاصات المحددة لكل منهم، وذلك بالتنسيق والتعاون بين هذه الوزارات وبعضها البعض، وكذلك بينها وبين وزارة الدولة لشئون البيئة وجهازها التنفيذي. وسوف نتناول الدور الذي تلعبه كل وزارة من الوزارات في حماية البيئة، وذلك بصورة موجزة على النحو الآتي:

١. وزارة الصحة:

تتولى وزارة الصحة من خلال الاشتراك مع الجهات المعنية بحماية البيئة وصحة الإنسان تنفيذ التشريعات البيئية التي تحد من انتشار المخاطر والأضرار التي تهدد البيئة وصحة الإنسان، وإجراء التحاليل الدورية للمخلفات والمنتجات، والقيام بعمليات الرقابة والتفتيش السوري على الصحة المهنية للعمال المعرضين لأخطار المهنة ويعاونها في ذلك أجهزة وزارة القوى العاملة لمراعاة قوانين الأمن الصناعي^(٣)، فضلاً عن ان وزارة الصحة تعمل على تحسين نوعية الهواء والرقابة على مياه الشرب وتقليص المخاطر الصحية التي يتعرض لها المواطنون نتيجة لتلوث البيئة ..

٢. وزارة الداخلية:

(١) راجع : د. نبيلة عبد الحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، مصدر سابق، ص ٦١.

(٢) التقرير السنوي لوزارة الدولة لشئون البيئة لعام ٢٠٠٠-٢٠٠١، ص ٧.

(٣) د. عصام العناوي، قضايا البيئة والتنمية في مصر، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٨٠.

تلعب وزارة الداخلية دوراً مهماً في مجال حماية البيئة، وذلك من خلال جهاز الشرطة ودوره الفعال في مجال المحافظة على البيئة وحمايتها من التلوث، سواء من خلال شرطة المرور لما لها من دور كبير في مكافحة تلوث الهواء الناتج عن عوادم السيارات والحد من التلوث الضوضائي، أو من خلال الدور الذي تقوم به شرطة البيئة والمسطحات المائية في مجال حماية البيئة من التلوث^(١).

٣. وزارة الموارد المائية والري:

وزارة الموارد المائية والري هي المعنية بحماية مجري نهر النيل وروافده والمصارف والمسطحات المائية في مصر، ومن منطلق مسئولية الوزارة قامت تلك الأخيرة بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ لحماية نهر النيل من التلوث^(٢)، وأصبحت هي المسؤولة بالتالي عن تنفيذ أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢، وتعاون وزارة الموارد المائية والري مع وزارة الدولة لشئون البيئة بالإشراف على حماية النيل والمجري المائية ومتابعة الأنشطة التي ينتج عنها مخلفات التصريف في مجاري المياه، للتأكد من وجود وحدات لمعالجة هذه المخلفات بما يحقق المواصفات والمعايير المحددة وفقاً لأحكام القانون من أجل التقليل من حجم الملوثات .

٤. وزارة السكان والمجمعات العمرانية:

تهتم وزارة السكان والمجمعات العمرانية الجديدة بدراسة ومتابعة الاشتراطات الخاصة بمختلف انواع الأبنية، سواء كانت سكنية أم لأغراض الصناعة والتجارة، على أن تحدد لكل نوع منها الاشتراطات الواجبة، سواء كانت اشتراطات أمنية أم لأهداف الإنارة أو التهوية أم أن تحدد ضمانات صحيحة يتعين مراعاتها في تصميم البناء حفاظاً على الصحة والبيئة، وفي سبيل ذلك تقوم الوزارة بإدماج البعد البيئي في مراحل التخطيط والتنفيذ والتشغيل لمختلف أنواع الأبنية والمنشآت ، كما تعتبر الوزارة أيضاً مسؤولة عن التخطيط العمراني للمدن والمناطق السكنية القائمة الجديدة التي تقام بالصحراء، بدلاً من استنزاف الأراضي الزراعية بالبناء عليها، وهي أيضاً تقوم بالتخطيط للمناطق والمنشآت الصناعية الجديدة بحيث تراعي فيها شروط المحافظة على البيئة^(٣)

(١) راجع في ذلك د. عبد الهادي العشري، دور الشرطة في تحقيق الأمن البيئي، النهضة العربية ١٩٩٦ ، ص ٣٠٥.
من أبرز ما تقوم به شرطة المسطحات المائية:

- أ- رصد مصادر التلوث ومواجهتها في نهر النيل والمياه الداخلية وخليج العقبة والمحميات الطبيعية.
- ب- التصدي لمصادر تسرب الملوثات في البلاد.
- ج- تأمين مياه الشرب ومنع تلويثها.
- د- تأمين الفنادق السياحية العائمة بنهر النيل.

(٢) راجع المادة ١٧ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية نهر النيل والمجري المائية من التلوث.

(٣) د. محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، بدون دار نشر، ٢٠٠٧، ص ٣٨٤.

المطلب الثالث

الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة في العراق

من اهم الاجهزة الادارية القائمة على حماية البيئة في العراق وزارة البيئة ومجلس حماية وتحسين البيئة .

أولاً : وزارة البيئة :

أسست وزارة البيئة في العراق على وفق أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٤٤) سنة ٢٠٠٣ الملغي^(١)، لتكون الإدارة المختصة المسؤولة عن حماية البيئة وتحسينها في العراق باعتبار أن وجود إدارة مختصة للبيئة أصبح أمراً لازماً نظراً لتعرض بيئة العراق لمختلف أنواع التلوث وإدراكاً لحجم التحدي الناجم عن هذا التلوث، وضرورة مواجهته بالتدابير القانونية الواجبة للقضاء عليه أو على الأقل الحد من آثاره الضارة في البيئة العراقية.

وتبع ذلك تشريع قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨^(٢)، والذي بموجبه أصبحت وزارة البيئة هي الجهة القطاعية المختصة في حماية البيئة وتحسينها على المستويين الداخلي والدولي إذ حدد هذا القانون الهدف الأساس من وراء إنشاء وزارة البيئة والمتمثل بالحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الإحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في هذا المجال^(٣)، وبهذا تكون وزارة البيئة أول تشكيل وزاري مختص يتولى حماية وتحسين البيئة، بعد أن كان يتولى مهامها دائرة حماية وتحسين البيئة التي كانت ترتبط بوزارة الصحة ومن الجدير بالذكر أن وزارة البيئة تقوم بأدوار متعددة دعم دورها الأساس المتمثل بحماية البيئة، فهي أحيانا تقوم بدور الاقتراح والمراقبة وإبداء المشورة والتخطيط وإعداد الأنظمة وإصدار التعليمات الخاصة بالمحددات البيئية.

ثانياً : مجلس حماية وتحسين البيئة

وهو مجلس استشاري متخصص أنشئ بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وينص القانون بأن المجلس استضافة أي من المختصين أو الممثلين عن أي من القطاعات (العام أو المختلط أو الخاص أو التعاوني لإبداء رأيه والاستفسار منه عن الأمور البيئية الخاصة بالجهة التي يمثلها ولا يحق له التصويت^(٤)). ولكي يمارس المجلس دوره في حماية البيئة حدد القانون الاختصاصات التي يمكن من خلالها تحقيق الهدف الذي أنشئ من أجله، وهذه الاختصاصات هي:

١- إبداء المشورة في الأمور البيئية المعروضة أمامه.

(١) منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٠) في ١/١٢/٢٠٠٣.

(٢) منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠٩٢) في ٢٠/١٠/٢٠٠٩.

(٣) المادة (٣، ٢) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) ينظر المادتان (٣، ٤) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

- ٢- إبداء رأيه في الجوانب البنية الخطط والمشاريع والبرامج الوطنية المقدمة من الوزارات والجهات المعنية قبل إقرارها ونشرها.
- ٣- التنسيق مع الجهات والوزارات المختصة في إعداد البرامج المحلية الخاصة بحماية الطبيعة ومتابعة تنفيذها.
- ٤- إبداء الرأي في العلاقات البيئية الخارجية.
- ٥- إبداء الرأي في الخطة الوطنية وخطط الوزارات للطوارئ والكوارث البيئية.
- ٦- التنسيق بين مختلف نشاطات الوزارات والجهات المعنية بحماية البيئة وتقويم أعمالها.
- ٧- إبداء الرأي في التشريعات المتعلقة بالبيئة أو مشاريعها.
- ٨- تقويم أعمال مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات.
- ٩- التعاون مع الوزارات والجهات المعنية في إعداد قائمة بالمواقع التراثية الطبيعية والثقافية والترشيح لقائمة التراث العالمي.
- ١٠- إبداء رأيه بالتقرير السنوي لحالة البيئة في العراق قبل رفعه إلى مجلس الوزراء.
- ١١- للمجلس تشكيل لجان من بين أعضائه للنظر في قضايا معينة لدراستها ورفع التوصيات في شأنها إليه.
- ١٢- للمجلس تحويل بعض مهامه إلى رئيسة أو رؤساء المجالس في المحافظات^(١).
- ويجتمع المجلس مرة واحدة في الأقل كل شهرين بدعوة من رئيسه أو من يخوله في الحالات الطارئة، ويكتمل نصاب الانعقاد بحضور الأغلبية البسيطة لعدد أعضائه، وتتخذ القرارات في المجلس بأكثرية عدد أصوات الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس، إلا إن ما يتخذه المجلس من توصيات لا تصبح ملزمة وواجبة التنفيذ إلا بعد موافقة مجلس الوزراء عليها^(٢).
- وبالنظر إلى صلاحيات واختصاصات مجلس حماية وتحسين البيئة، وكذلك صلاحيات واختصاصات وزارة البيئة ، يستخلص بأن مجلس حماية وتحسين البيئة ليس له أي صلاحيات في الواقع وجميع صلاحياته خولت للوزارة لأن وجوده شكلي وغير مفعّل أي أنه (حبر على ورق) ليس له أي الدور لا تنفيذي ولا رقابي ولا حتى استشاري فهو بمثابة مستشار ومنسق فيما يتعلق بالأعمال والنشاطات المتصلة بحماية البيئة وتحسينها حيث يقدم استشاراته وتوصياته. بينما تحتفظ وزارة البيئة بكونها الجهة الإدارية المركزية التي تتمتع باختصاصات وصلاحيات إدارية ورقابية وعقابية واسعة في مجال حماية البيئة العراقية على الصعيدين

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

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

الداخلي والدولي. ومن جانبنا ندعو المشرع العراقي إلى أن يحدد اختصاصات مجلس حماية وتحسين البيئة بالمحافظات ويعطيه دوراً واضحاً وأساسياً يستطيع معه المساهمة في حماية البيئة وتحسينها على الوجه الأمثل.

المبحث الثاني

الضبط الإداري كآلية من آليات تنفيذ القوانين والتشريعات البيئية .

يمثل الضبط الإداري كآلية لتنفيذ التشريعات البيئية أحد أهم الآليات المستخدمة من قبل السلطات العامة لتنفيذ الواجب الوقائي الملقى على عاتقها والمنصوص عليه في الوثائق الدستورية أو في النصوص القانونية لمواجهة الضرر البيئي ، و تقتضي دراسة دور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة بيان تعريف الضبط الإداري البيئي ودوره كآلية لتنفيذ تشريعات البيئة وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي.

المطلب الثاني: دور الضبط الإداري كآلية لتنفيذ تشريعات البيئة

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري أحد أهم الأساليب التي تعتمدها جهة الإدارة في تنفيذ المهام المسندة إليها ، ولا مرأى في أن الضبط الإداري ذو طبيعة متطورة ففي الماضي كان مفهوم الضبط الإداري يهدف إلى إقرار النظام القائم بما يحقق غايات وأهداف الدولة^(١)، ثم تطورت هذه الوظيفة بتطور وظيفة الدولة، وأصبح هدف الضبط الإداري توقي كل إخلال بالنظام العام أو بأحد محاوره من خلال فرض قيود على حريات الأفراد .

لم تتعرض التشريعات لتعريف الضبط الإداري وإنما اكتفت ببيان أهدافه وأغراضه دون ان تتطرق الى وضع تعريف محدد له^(٢)، وإزاء عزوف التشريعات محل دراسته عن وضع تعريف للضبط الإداري نجد ان الفقه القوي عليه عبء وضع تعريف للضبط الإداري .

فقد عرف الفقه الفرنسي الضبط الإداري بأنه : " تلك المكينات التي يمنحها القانون لسلطات الضبط وتستطيع بموجبها ومسبقاً اتخاذ بعض التدابير لمنع التصرفات أو الأفعال المخالفة للقانون الساري"^(٣) وعرفه رأي ثاني " القواعد التنظيمية التي تفرضها السلطة العامة لتنظيم النشاط الفردي و الحريات العامة لتحقيق الصالح العام "^(٤). وعرفه رأي ثالث " مجموع

(١) راجع د حسنى درويش عبد الحميد: الفصل بين الضبط الإداري والضبط القضائي، مجلة المحاماة، السنة ٦٦، العددان الخامس والسادس، القاهرة، ١٩٨٦م، ص٤٦.

(٢) فعلى سبيل المثال تنص المادة (٩٧) من القانون الصادر في فرنسا ٥ ابريل ١٨٨٤ على ان "يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة". ويلاحظ أن المادة (٩٧) تقابل الفقرة الثانية من المادة (١٣١) من قانون البلديات (Code Des communes) الصادر في ٢٧ يناير ١٩٧٧ والتي أصبحت حالياً الفقرة الثانية من المادة (٢٢١٢) من القانون الجديد رقم (١٤٢) الصادر في ٢١ فبراير ١٩٩٦ والذي يتعلق بالجماعات الإقليمية أو المحلية. وعلى هذا المنوال سار المشرع المصري في القانون المصري رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ والخاص بهيئة الشرطة ، حيث نصت المادة الثالثة منه على أن "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في المجالات كافة ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وكذلك المشرع العراقي لم يحدد تعريف الضبط الإداري وقد نصت المادة ١٨ من قانون وزارة الداخلية ١٨٣ لسنة ١٩٨٠ (تقوم مديرية الشرطة العامة بالمحافظة على النظام العام والإسهام في توطيد الامن العام ومكافحة الإجرام باتخاذ الأساليب والوسائل العلمية والفنية). وهو ما أكدته كذلك المادة ١٩ من القانون نفسه على ان (تباشر مديرية الامن العامة المحافظة على سلامة وأمن البلاد الداخلي)

لمزيد من التفاصيل ينظر احمد عبد العزيز سعيد الشيباني ، مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية ، ص ٨ وما بعدها

(٣)(L) Duguit , Traité de droit constitutionnel , 3 èd , Paris , éd de Bocard , 1927 , P. 49

(٤)(M) Waline ,Traité sirey de droit administrative , Siery, 9e- éd 1963 , P.637

التدخلات للسلطات الإدارية التي تنظم الأنشطة الخاصة التي يجب تنظيمها بقصد الحفاظ على المجتمع " ^(١) وعرفه رأي رابع : " الامتياز المقرر لسلطة إدارية في إصدار تصرفات قانونية نهائية واتخاذ الأعمال المادية الضرورية لتنفيذها ، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام " ^(٢) . وأخيرا عرف بأنه وظيفة الدولة التي تهدف إلى حماية النظام العام عن طريق التنظيمات القانونية والتدابير المفروضة " ^(٣) .

عرف الفقه العربي الضبط الإداري بأنه مجموعة الأعمال التي تُبأشرها السلطة العامة لتنظيم أجهزة الدولة المختلفة لتحقيق الأمن والاستقرار للجميع، وتتمثل هذه الأعمال فيما تفرضه السلطة العامة من قوانين ولوائح ^(٤) وعرفه رأي آخر بأنه مجموعة السلطات والاختصاصات التي تمارسها الإدارة بمقتضى قواعد عامة تقرها، أو قرارات إدارية تتخذها في مواجهة الأفراد، ويترتب عليها بالضرورة تقييد الحريات العامة، وذلك بقصد المحافظة على النظام العام ^(٥) ، فوظيفة الضبط الإداري في مجملها وظيفة وقائية تتمثل في المحافظة على النظام العام والحيلولة دون وقوع الجريمة، فالحرية في نطاق الضبط هي الأصل وتحديدها بإجراءات الضبط هو الاستثناء ^(٦) الاستثناء ^(٦) كما أن التعريف السابق حدد أهداف الضبط في ثلاثة، هي: الأمن العام السكينة العامة والصحة العامة ، وتغفل ما أصاب فكرة النظام العام من تطور إزاء الظروف الاقتصادية والاجتماعية مما حدا بالبعض إلى القول بأن هذه العناصر الثلاثة هي على سبيل المثال وليست على سبيل الحصر ^(٧) .

^(١)(J) Rivero , droit administrative , Paris , Dalloz , 12e- èd 1987, P. 518

^(٢)(J) Castagnè , le Contrôle Juridictionnel de légalité des actes de police administrative , thèse , Bordeaux , Faculté de droit et de science économiques , 1961 , p.13

^(٣)(C) Eissman , introduction général à la théorie de police administrative , èd 1960 , P .13

^(٤) ينظر د : أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م، ص ٣٣٢. أيضاً محمد إبراهيم زيد، تنظيم الإجراءات الجزائية في القانون اليمني، ١٩٨٥م، دراسة مقارنة، جامعة صنعاء، ص ٤٣٩.

^(٥) ينظر د : منيب محمد ربيع: ضمانات الحرية الشخصية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨١م، ص ٣٤.

^(٦) ينظر د: منيب محمد ربيع: مصدر سبق ذكره، ص ٣٤، "

^(٧) د. سعاد الشرقاوي، البوليس والحريات، دروس بالفرنسية أقيمت على طلاب قسم الدراسات العليا بحقوق القاهرة، في العام الجامعي ١٩٧٤/٧٣م، ص ٥١.

ومن التعريفات السابقة، يستبان لنا أن هناك علاقة واضحة بين الضبط الإداري و موضوع البيئة، فحماية النظام العام بمدلولاته المادية منها والمعنوية - غاية الضبط الإداري - يعد في حقيقة الأمر تجسيداً لحماية البيئة من كافة أنواع التلوث.

ويمكننا تعريف الضبط الإداري في مجال البيئة بأنه مجموعة الإجراءات والتدابير الوقائية اساسها اللوائح والقرارات التي تتخذها جهة الإدارة بقصد حماية البيئة بعناصرها المختلفة من التلوث، سواء بمنع حدوثه أم بمنع تفاقمه حال حدوثه .

ومن الجدير بالذكر أن موضوع حماية البيئة من أهم المواضيع التي يتكامل فيها دور القائمين بالضبط الإداري مع القائمين بالضبط القضائي حيث تمارس الدولة فيها سلطتها، سواء بصفة الضبطية الإدارية من خلال متابعة ومراقبة التلوث أم بصفة الضبطية القضائية من خلال الكشف عن الجرائم البيئية والمخالفات التي تقع على عناصر البيئة المختلفة. فالجهات الإدارية التي تمنح الترخيص والشهادات للمنشآت لممارسة نشاطات ذات تأثير بيئي، وكذلك تلك التي تعمل على متابعة ومراقبة تلك الأنشطة - وهذا يعد من مهام الضبط الإداري - هي ذاتها التي تتولى التفتيش على تلك المنشآت وضبط ما يتعلق بها من مخالفات وإحالتها إلى التحقيق - وهذا يعد من مهام الضبط القضائي - وبالتالي يجتمع عمل القائمين بالأنوعين من الضبط في عملية واحدة، بما يحقق هدف الضبط من حماية النظام العام بمعناه الواسع، فالإجراءات والتدابير التي يقرها الضبط الإداري لمنع تلوث البيئة لا قيمة لها إذا لم تقترن بجزاءات توقع على من يخالف أوامر الإدارة بما تصدره من قوانين ولوائح، تكافح التلوث البيئي^(١) ، وبذلك يتضح أن موضوع حماية البيئة من أهم المواضيع التي يتكامل فيها دور القائمين بالضبط الإداري مع القائمين بالضبط العقابي^(٢) من أجل حماية النظام العام بوجه عام الذي يعد تجسيداً لحماية البيئة بعناصرها المختلفة.

(١) للمزيد من التفاصيل عن الضبط القضائي، راجع: د. سعاد الشرقاوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٨، وما بعدها، د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص ١٣٣ وما بعدها.

(٢) راجع: د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٤، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٣٤.

المطلب الثاني

دور الضبط الإداري كأليه لتنفيذ تشريعات البيئة

يقصد بالضبط الإداري في مجمله مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطات المختصة بقصد حماية النظام العام بعناصره المختلفة من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة.^(١)، حيث يعهد بممارسة ذلك النوع من الضبط إلى جميع الجهات الإدارية ويكون قابلاً لأن يمارس بطريقة عامة بالنسبة لأي نوع كان من نشاط الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المختلفة.^(٢)

أما فيما يتعلق بمجال حماية البيئة، فمما لاشك فيه أن كل عنصر من العناصر المنبثقة عن النظام العام لها ارتباط وثيق بالبيئة، فالضبط الإداري العام بهذا المعنى الواسع يهدف إلى تحقيق غايتين، الأولى حماية النظام العام بمدلولاته المختلفة، وهي غاية مباشرة، والثانية حماية البيئة بعناصرها المختلفة، وهي غاية غير مباشرة، لا سبيل إلى تحقيقها إلا من خلال تحقيق الغاية الأولى، والتي تعد الهدف الأصيل من اتخاذ إجراءات الضبط الإداري.

فالضبط الإداري في مجمله مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذها الجهات الإدارية بحماية البيئة بالنسبة لأي نوع يمارس من نشاط الأفراد بقصد حماية البيئة من مخاطر حدوث أضرار مؤكدة. فالأمن العام يتطلب توفير الطمأنينة لكل إنسان وحمايته من أي اعتداء يمكن أن يلحق به أي ضرر، ومن ثم تعكف السلطة المختصة على اتخاذ كافة التدابير اللازمة للحيلولة من وقوع أي خطر مؤكد على الأفراد، سواء كان مصدر هذا الخطر حوادث طبيعية كالفيضانات والزلازل، أم كان مصدره الإنسان كإشعال الحرائق أم التخلص من المخلفات والمواد الخطرة، أم كان مصدره الحيوان كتواجد الحيوانات المعدية أم المفترسة في الشوارع والطرق العامة.^(٣)

على ذلك، فإنه يعتبر داخلاً في حماية وحفظ الأمن العام حماية البيئة بعناصرها المختلفة عن طريق اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لمنع الكوارث البيئية قبل حدوثها واتخاذ الوسائل والاجراءات الكفيلة بالحد من آثارها حال حدوثها، فحماية البيئة في جزء كبير منها هي حماية للأمن العام، وذلك منذ أن فرض التقدم العلمي والتكنولوجي على الجهات الإدارية للدولة الالتزام بتحقيق الأمن العام أو ما يعرف بالأمن البيئي^(٤)، وهو ما لا

(١) د. مجدي مدحت النهري، الضبط الإداري، مكتبة أم القرى، المنصورة، ١٩٩٦، ص ٥.

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص ١٤٧ وما بعدها.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مصدر سابق، ص ٨.

(٤) راجع: د. عبدالهادي محمد العشري، مرجع سابق، ص ٢٤، ٢٥.

الأمن البيئي، هو الأمن المتعلق بالأمان العام للناس من الأخطار الناتجة عن عمليات طبيعية، أو عمليات يقوم بها الإنسان نتيجة إهمال أو حوادث، وهو - في واقع الأمر - مصطلح حديث نسبياً ارتبط ظهوره بالتداعيات والحوادث البيئية التي كانت ساحة الخليج مسرحاً لها إبان الحرب العراقية الإيرانية، وحرب تحرير الكويت بعد ذلك عام ١٩٩١، حيث تبين من خلال دراسة الآثار

يتحقق إلا عن طريق توقع المخاطر والمشاكل التي تؤدي إلى تدهور البيئة، والبحث عن حلول لها بأخذ الاحتياطات اللازمة لمواجهتها.

وفي إطار الأمن العام أو ما يعرف بالأمن البيئي يأخذ الاهتمام بحماية البيئة عدة مظاهر^(١):

(أ) اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لتوقي حدوث كوارث بيئية طبيعية أو صناعية، والتقليل من المخاطر في حال حدوثها مثل الزلازل والفيضانات والسيول، كذلك يجب أخذ الاحتياطات اللازمة للأمن الصناعي داخل المنشآت الصناعية وكذلك أخذ الاحتياطات اللازمة لمنع تسرب المنتجات النفطية إلى البحار.

(ب) اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الموارد الطبيعية وحسن توزيعها وتنظيمها، ويدخل في ذلك حماية الموارد المائية من خطر الندرة أو تلوث، وأيضاً ضرورة المحافظة على الأراضي الزراعية وتنميتها، وكذلك مراعاة التوزيع للثروات والموارد الطبيعية على الأفراد الموجودين بالدولة من أجل الحفاظ على الأمن البيئي للدولة.

(ج) ضرورة أخذ الإجراءات الكفيلة بمنع حدوث الجرائم البيئية مثل الجرائم التي تقع على الموارد الطبيعية، مثل حرق الغابات وتجريف الأراضي الزراعية، وصيد الأسماك عن طريق المتفجرات وغيرها من الجرائم البيئية الأخرى التي تتضمن عدواناً على حق الإنسان في بيئة صحية ونظيفة.

ومن ثم، يقع على عاتق أجهزة الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من هذه المخاطر من أجل تحقيق الأمن البيئي العام وحماية البيئة ومن ثم حماية النظام العام.

وفي شأن بيان ماهية الأمن العام باعتباره أحد أهداف الضبط الإداري، نذكر منها ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من جواز وقف ترخيص بض محلات بيع الخمور والبيرة ببعض محافظات الجمهورية بصفة مؤقتة نظراً لإمكان وجد إخلال بالأمن العام من مباشرتها لنشاطها استناداً إلى توافر حالة الخطر الداهم على الأمن العام نتيجة لإدارة هذه المحلات^(٢)، وذلك وفقاً لحكم المادة ١٢ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن

الناجمة عن هذه التداعيات على البيئة والتجارب المجراه على أرض الواقع الخليجي ان المصادر الحقيقية لانعدام الأمن قد تراجعت عن فكرة الهجمات العسكرية المسلحة ليبرر مصدراً جديداً من مصادر انعدام الأمن، وهو الاعتداء على البيئة وتهديد الأمن البيئي الذي يؤثر سلباً مباشراً على الثورات الطبيعية وصحة الإنسان، ومن ثم على المستوى الاقتصادي للدول، للمزيد بذلك الشأن

(١) د. موسى مصطفى شحادة، دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٢) وفي ثنيا هذا الحكم عرفت المحكمة الامن العام بأنه (الخطر على الأمن بمعناه الواسع الذي لا يقف عند حد الأمن الخاص بحماية الفرد في ممتلكاته وحياته وعرضه من العدوان بالصورة التقليدية، وإنما يشمل كذلك الأمن الخاص بحماية الفرد وحياته وعرضه وماله وحرياته وحقوقه العامة والخاصة واستقرار، وثقته في مجتمعه وليس فقط في حدود الأمن الذي لا يقف عن حد حماية الفرد من الاعتداء التقليدي غير المشروع على جسده أو حريته، ولكنه يتجاوز ذلك إلى شمول الحماية من الاعتداء التقليدي غير المشروع على كل ما يتصل ب حياة الإنسان الاقتصادية والاجتماعية في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية العامة التي تحيطه ومن أبرزها في مصر الآن ما يعانيه المصريون من أزمة اقتصادية تدفعهم دفعا إلى البحث باندفاع ولهفة عن عمل تتحسن به أوضاعهم في البلاد العربية، وبصفة خاصة في الدول النفطية مما يساعد على سهولة استهوائهم وبخاصة استهواء الشباب منهم واستغلالهم ويوجب على المشرع الإدارة العامة حمايتهم من كل مستقل انتهازي لظروفهم) إدارة عيا، جلسة ١١ مايو ١٩٩١، الطعن رقم ٨٤٧ لسنة ٣٣ق.

المحال التجارة والصناعية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة، والتي تنص على "انه في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال التي تسري عليها أحكام هذا القانون، يجوز لمدير عام إدارة الرخص بناءً على اقتراح فرع الإدارة الذي يقع في دائرته المحل إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً، ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإداري"^(١).

فقد خطا القضاء الإداري المصري في شأن حماية البيئة خوفاً من شأنها أن توسع من نطاق السلطة التقديرية لجهة الادارة من أجل حماية الأمن العام والسلم الاجتماعي وذلك بالاتجاه نحو المقارنة بين المنافع والأضرار التي يربتها القرار الإداري الصادر عن تلك الأخيرة، وقد عمد القضاء إلى هذه الرقابة للغوص في أعماق السلطة التقديرية للإدارة والموازنة بين المنافع العامة والأضرار التي يمكن أن تترتب على سلوكها، فيحكم بإلغاء القرار إذا تترتب عليه أضرار شرق المنافع الناجمة عن اتخاذها^(٢).

وقد استمر قضاء مجلس الدولة المصري على ذات النهج ، فالحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٥ مارس ١٩٩١، والذي أيدت فيه حكم محكمة القضاء الإداري^(٣) بوقف تنفيذ قرار محافظة القاهرة الخاص بتسليم الأرض المملوكة للدولة المعروفة بعزبة خير الله بمنطقة دار السلام وإزالة ما يقع من تعديت على أرض مملوكة للدولة ملكية خاصة. وأسست المحكمة قضاءها على أن المنفعة العامة التي من شأنها أن

(١) القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤، بشأن المحال الصناعة والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، منشور بالجريدة الرسمية ٦٧ مكرر في ٢٦ أغسطس ١٩٥٤ وعدل العنوان بالقانون رقم ٣٥٩ لسنة ١٩٥٦.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٢٤، وما بعدها.

(٣) بجلسة ١٥ مارس ١٩٨٤ أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها المطعون فيه قاضية بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وأقامت المحكمة حكمها على أسباب حاصلها أنه "إذا كان من المسلم قانوناً طبقاً لأحكام المادة ٩٧٠ من القانون المدني ولأحكام قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ أن للجهة الإدارية حق إزالة ما يقع من تعديت على أملاك الدولة بالطريق الإداري، إلا أن سلطتها في ذلك وإن كانت سلطة تقديرية فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، إذ أن في نشاط الإدارة أنه يستهدف الصالح العام، ويكون جوهر وظيفة الإدارة العامة هو إشباع الحاجات العامة تحقيقاً لهذا الهدف، وبالتالي فإنه يجب على جهة الإدارة أن تصدر تصرفاتها بما يراعي ذلك الصالح العام ويناسبه، وأنه وإن استهدف القرار المطعون فيه مصلحة عامة لا ريب فيها قوامها الحفاظ على ملك الدولة، إلا أنه في الجانب الآخر فإن القرار المطعون فيه في استهدافه تحقيق ذلك المواجه للمصلحة العامة يكون قد ضحى بوجه مصلحة عامة أخرى تتمثل فيوجب عدم تشريد عدد كبير من المواطنين بأسرهم ومنقولاتهم ومتعلقاتهم، وإذ سيجد ذلك العدد الضخم من المواطنين نفسه من جراء تنفيذ القرار وقد فقد مأواه وحمل متاعه وساق أسرته إلى غير مقر. واستطرد الحكم المطعون فيه فأوضح أن قيام مجتمع من تناولهم القرار واستقراره على أرض الدولة لم ينشأ فجأة أو خفية من جهات الإدارة وأجهزتها، وإنما هي قد أسهمت في وجوده عندما لم تمنعه في بادئ أمره، أما وانها قعدت عن ذلك ولم تنشط إلى منعه، فإن منعه الآن يعتبر إخلالاً منها بمسئوليتها نحو الحفاظ على المواطنين وتدابير شئونهم وإشباع حاجاتهم، وخلص الحكم إلى أن مؤدى القرار المطعون فيه هو التضحية بوجه المصلحة العامة الكامن في عدم تشريد العدد الضخم من الأفراد الذين يتناولهم هذا القرار والمدعيان منهم، وتغليب وجه مصلحة عامة أخرى عليه، وهو حماية أرض الدولة ورفع التعدي عنها، بينما الوجه الأول أظهر منه وأولى بالرعاية وأجدر بالعناية وأحق بالتغليب ويكون إهماله إخلالاً لا يجوز قانوناً بحكم طبيعة الوظيفة الإدارية، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه قد شابه عوار في الغاية، بعد إذ لم تكشف الجهة الإدارية عن أن قرارها قد استهدف من إخلاء الأرض مصلحة عامة أحق من تلك التي ضحى بها، ويقع من ثم مشوباً بما يرجح معه إلغاؤه عند الفصل في الطلب الموضوعي من الدعوى بالإلغاء، الأمر الذي يتوفر به في طلب وقف تنفيذه ركن الجدية المشروط في إجابته، ولما كان من شأن تنفيذ القرار أن يلحق بالمدعين قطعاً آثار يتعذر تداركها ويصيبها بأضرار بالغة لا عوض لها، أقلها ما ينيكان فيه من أوضاع مالية ومادية وبعضها أن يصبح بلا مأوى، ومن ثم يستوفى طلب وقف التنفيذ ما استوجبه القانون للحكم به، ويتعين لذلك القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه. قضاء اداري، جلسة ١٥ مارس ١٩٨٤، دعوى رقم ١٦٨١، ص ٣٨ق.

تحقق من قرار الإزالة لا تتوازي مع الأضرار التي سوف تنتج حتما عن تنفيذ هذا القرار، وعدم السماح بأن يترتب على الملكية الخاصة التشريد والتحطيم لحياة عشرات الآلاف من المواطنين دون ضرورة ملجئة تبرر ذلك وتشريدهم دون تدبير شئونهم وإشباع حاجاتهم والحفاظ على الأمن والاستقرار بينهم، خاصة وان جهة الإدارة ذاتها قد أسهمت في استفحال هذا الوضع لأنها لم توقعه من قبل ذلك وتغاضت عنه لمدة عشرين عاماً حتى وصل الوضع إلى ما هو عليه الآن.^(١)

أما بالنسبة للصحة العامة، فيقصد بها كافة الإجراءات التي من شأنها أن تحفظ صحة المواطنين وتقيهم شر الأمراض والأوبئة المختلفة. وفي مجال حماية البيئة تبدو العلاقة واضحة بين حماية الصحة العامة وحماية البيئة والمحافظة عليها، وبوجه خاص مع ازدياد عدد السكان زيادة هائلة وتعقد الحياة الحديثة وانتشار الإشعاعات النووية، الأمر الذي يلزم معه تدخل الجهات الإدارية للدولة لاتخاذ كافة تدابير وإجراءات الضبط الإداري لمنع الأوبئة وانتشار الأمراض، مثل التطعيم الإجباري، سواء كان قبل انتشار الأوبئة أو بعدها، وحالات عزل الأفراد ووضع حزام أمني شامل حول المناطق الموبوءة وإجراء الفحص الدوري لها.

ومن ذلك أيضاً مراقبة المتطلبات الصحية في المساكن والأماكن العامة ومقار الاجتماعات والعقارات، وذلك بوضع الاشتراطات الصحية الكفيلة بسلامة هذه الأماكن وعدم تعريضها للتلوث البيئي بحيث يتم مراعاة التهوية الجيدة ووصول أشعة الشمس لسلامة القاطنين فيها^(٢)، والاهتمام كذلك بضرورة توافر الشروط الصحية في المصانع والمحلات والأماكن العامة، مثل أماكن تجمع المواطنين كالمدارس والجامعات لمنع إصابات العمل والحوادث أو انتشار العدوى، وكذا مراقبة انبعاث أو تسرب ملوثات الهواء الخطرة داخل أماكن العمل أو في المناطق السكانية بما يجوز الحدود المسموح بها.

هذا وقد توسع الاهتمام بالصحة العامة فلم يعد الاهتمام منصباً على المراكز الخارجية للأوبئة العامة بل امتد أسبابها فزاد الاهتمام بمياه الشرب النقية وشفط المياه المتراكمة بالأماكن العامة والتخلص من القمامة وما تحمله من أوبئة وأمراض وإبادة الحشرات الضارة والنقالة للأمراض - بل منع انتشار البعوض الناقل لمرض الملاريا - والاهتمام بردم البرك والمستنقعات للحد من التلوث البيئي الناتج عنها، ومراقبة أماكن بيع الدواجن والطيور للحد من انتشار مرض إنفلونزا الطيور، فيجوز لها أن تمنع نقل الطيور من منطقة إلى أخرى، وكذلك وضع خطر على استيراد الطيور من منطقة معينة أو بلد ينتشر فيها ذلك الوباء.

ومن المظاهر الأخرى بحماية البيئة الصحية والتي يجب أن تضلع بها سلطات الضبط المهمة بحماية الصحة نجد أنه وفي مجال الاهتمام بحماية الغذاء، فإنه يتطلب من سلطات الضبط ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بمنع اتصال الأوبئة والأمراض المعدية بمصادر الغذاء وهو ما لا يتحقق إلا من خلال تقديم

(١) الطعن رقم ١٨٧٥ والطعن رقم ١٩١٤ للسنة القضائية الثلاثين.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٨٠ وما بعدها.

الأمصال والطعوم الحيوانية للوقاية من هذه الأمراض وكذلك المتابعة الصحية الدائمة للعاملين في مجال الصناعة وتداول الأغذية، حتى لا تصل تلك الأمراض إلى الغذاء فتصيبه واتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة مدى صلاحية المواد الغذائية المعروضة للبيع في المحال العامة والمطاعم والإشراف عليها^(١).

ولا يسعنا في ذلك الشأن أننترك مجال الحديث عن مجال الصحة العامة دون الإشارة إلى أن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل بموجب القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩، واللائحة التنفيذية له الصادرة بقرار من رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ والمستبدل بعض نصوصها بموجب قرار رئيس الوزراء رقم ١٠٩٥ لسنة ٢٠١١، قد تضمننا نصوصاً خاصة بحماية بعض عناصر البيئة تهدف جميعها إلى حماية الصحة العامة، نذكر البعض منها على سبيل المثال.

١- فيما يتعلق بحماية البيئة الهوائية، ألزمت المادة ٣٥ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤، والمادة ٣٦ من لائحته التنفيذية، المنشآت الصناعية بعدم انبعاث أو تسرب ملوثات الهواء بما يجاوز الدود الموضحة بالملحق رقم (٦) والخاص بنوعية الهواء، كما حدد القانون اشتراطات معينة لاستخدام وحرق الوقود في المناطق البترولية الثقيلة الأخرى في المنشآت الصناعية وغيرها، ومنها حظر استخدام المازوت وغيرها من المواد في المناطق السكنية، وذلك بما يتوافق مع ما ورد بالمادة ٤٠ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤، والمادة ٤٢ من اللائحة التنفيذية له المستبدلة بموجب قرار رئيس الوزراء رقم ١٠٩٥ لسنة ٢٠١١.

وفما يتعلق بحماية بيئة العمل، فلقد ألزمت كلا من المواد ٤٣، ٤٤ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ أصحاب المنشآت باتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لعدم تسرب وانبعاث ملوثات الهواء داخل مكان العمل، إلا في الحدود المسموح بها، وكذلك اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على درجة الحرارة وشدة الصوت داخل مكان العمل.

كذلك ألزمت المادة ٤٥ من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة والمستبدلة بموجب قرار رئيس الوزراء رقم ١٠٩٥ لسنة ٢٠١١، صاحب المنشأة باتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لوقاية العاملين من أخطار التعرض للمواد الكيميائية المستخدمة أو الناجمة عن العمليات الصناعية أو التي تتسرب داخل مكان العمل (كالغازات والأبخرة والأترية) بحيث لا تزيد عن الحدود المأمولة المبينة ببطاقات تعريف المواد الكيميائية.

٢- فيما يتعلق بحماية البيئة المائية، ألزمت المادة ٥٤ من اللائحة التنفيذية للقانون بحظر تصريف مياه الصرف الصحي الملوثة داخل البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخالصة، إلا في حدود المعايير والضوابط المبنية بالملحق رقم (١) لهذه اللائحة.

(١) راجع في ذلك الشأن، د. عيد محمد مناحي المنوغ العازمي، مصدر سابق، ص ٣٨٦.

٣- وفي مجال الاهتمام بحماية الغذاء، فلقد وضعت المادة ٣٨ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ والمادة ٤٠ من لائحته التنفيذية حظراً عاماً على رش أو استخدام مبيدات الآفات أو أية مركبات كيميائية أخرى للأغراض الزراعية أو الصحة العامة إلا بعد مراعاة الشروط والضوابط والضمانات التي تضعها وزارة الزراعة ووزارة الصحة وجهاز شئون البيئة.

وفي ذلك الشأن تجدر الإشارة إلى القرار رقم ٣٠٢ لسنة ١٩٨٦ الصادر عن وزير الصحة بضرورة فحص المواد والسلع المستوردة فحصاً إشعاعياً والتأكد من خلوها من الإشعاعات النووية، وذلك بما يتوافق وأحكام القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٠، الصادر بشأن تنظيم العمل بالإشعاعات النووية والوقاية من أخطارها.

ومن أحكام القضاء الإداري المصري الصادرة بخصوص حماية الصحة العامة، نذكر منها ما قرره المحكمة الإدارية العليا بأن لوزارة الصحة أن تتخذ ما تراه لازماً من الإجراءات الضبطية للمحافظة على صحة الناس ووقايتهم من الأمراض ومنع نشوء الأمراض أو انتشارها متى كانت لازمة وضرورية لصيانة الصحة العامة.

كذلك، نذكر أيضاً الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بشأن ضرورة مراعاة توافر الاشتراطات اللازمة للمحافظة على الصحة البيئية في المنشآت الطبية، إذ قضت بأنه "ومن حيث إن المشرع قد حظر فتح أي من معامل التشخيص الطبي المشار إليها في القانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٥٤ إلا بترخيص يصدر بذلك من وزارة الصحة سواء كان المعمل مستقلاً أو ملحقاً بأحد المعاهد العلاجية، وخول مفتشين وزارة الصحة الذين يصدر بندهم قرار من الوزير المختص لمباشرة أعمال التفتيش على المعامل لمعاينتها ومتابعة أداء المعمل لنشاطه وفقاً للقواعد والضوابط المقررة، وإذا ما تبين لأي من المفتشين أن المعمل يدار دون ترخيص صادر من السلطة المختصة المقررة، وإذا ما تبين لأي من المفتشين أن المعمل يدار بدون ترخيص صادر من السلطة المختصة بإصداره، أوجب على المفتش المنتدب من وزير الصحة - دون سواه - إصدار قرار بغلق المعمل بالطريق الإداري، وذلك باعتبار أن المشرع عهد إلى هؤلاء المفتشين دون من عداهم مباشرة هذا الإجراء، فإذا باشره غيرهم كان قراره مخالفاً لأحكام القانون لصدوره من غير مختص بإصداره.^(١)

وكذلك أفتت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بوجود الحصول على ترخيص للتجار في المواد الكيماوية السامة وغير السامة طبقاً لنص المادة الأولى من قرار وزير الصناعة رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم الاستيراد والتداول والاتجار في المواد السامة ومستحضرتها، إذ لم تبح في هذه الفتوى

(١) قضاء إداري، جلسة ٢٣ مايو ٢٠٠١، الطعن رقم ٤٧٠٦، س ٤٤٤.ق.

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع استيراد هذه المواد نظراً لخطورتها على الصحة العامة بدون الحصول على ترخيص من سلطات الضبط الإداري المختصة.^(١)

أما السكنية العامة، فيقصد بها كافة الإجراءات التي من شأنها أن تحفظ راحة المواطنين، أي المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة أو المناطق السكنية.

والمواقع، أن حماية البيئة من التلوث تعد وثيقة الصلة بالمحافظة على السكنية والهدوء العام كأحد عناصر النظام العام، فالتلوث السمعي أو الضوضائي لا يؤثر فقط على السكنية العامة كأحد عناصر النظام العام، وإنما يترك أثره أيضاً على الصحة العامة، فلقد أكدت الأبحاث العلمية التي أجريت في مجال تأثير الضوضاء أن تأثيرها لا يقتصر فقط على الجانب العضوي للإنسان بل يتعداه إلى الجانب النفسي والعصبي، وأنها تؤثر على قدرة الإنسان على العمل بتأثيرها على الجهاز العصبي، كما إنها تؤدي إلى الإصابة بالأمراض المتعلقة بارتفاع ضغط الدم، وعدم انتظام ضربات القلب وخلل الدورة الدموية، هذا بالإضافة إلى التوتر والقلق الأمر الذي يؤدي إلى ضعف قدرة الإنسان الإنتاجية، وبالتالي يؤثر على تنمية الدولة، وذلك عن طريق إضعاف مورد مهم من مواردها ألا وهو الإنسان الذي يمثل ثروة بشرية خلاقية.

وفي ذلك الشأن، تجدر الإشارة إلى أنه ومن أجل حماية السكنية العامة التي تعد عنصراً من العناصر التقليدية للنظام العام، نصت المادة ٤٢ من قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ الخاص بحماية البيئة، مستبدلة بالقانون رقم ١٠٩٥ لسنة ٢٠١١ على التزام جميع الجهات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها وخاصة عند تشغيل الآلات والمعدات أو استخدام الآلات مكبرات الصوت، بعدم تجاوز الحدود المسموح بها لمستوي الصوت والمبين في الجدول من الملحق رقم ٧ المرفق باللائحة التنفيذية لهذا القانون.

(١) راجع فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري الصادرة برقم ٧٧٨ بتاريخ ٢٢ أكتوبر ١٩٦١، مشار إليه في د. محمد ماهر أبو العيني، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في القضاء وإفتاء مجلس الدولة، دراسة تحليلية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٨ وما بعدها.

الخاتمة

لهيئات الضبط الإداري والقضائي دور فعال في الحفاظ على البيئة من خلال تنفيذ التشريعات المعنية بالبيئة فهي تعمل للحيلولة دون التلوث وذلك بمنع مسبباته وحصر ما هو قائم منه في أضيق نطاق تمهيداً للتخلص منه كلما كان ذلك ممكناً. وأن الحماية القانونية تتطلب أحد أمرين أما منع أسباب التلوث وأما قمع ومكافحة الأسباب القائمة للتلوث من أجل إعادة التوازن البيئي والقضائي ، ونجمل خاتمة البحث في مجموعه من التوصيات تتمثل في الآتي :

العمل على تفعيل نظام اللامركزية في شأن حماية البيئة وزيادة التنسيق بين أجهزة الدولة المختلفة من أجل خلق مناخ تعاوني للحد من مسببات التلوث البيئي وذلك من خلال تفعيل دور وزارة الدولة لشئون البيئة في العمل كجهة تنسيق بين الوزارات والجهات المختلفة ودعم أدواتها السياسية والقانونية في ذلك. مع اقتراح تحويلها من وزارة دولة إلى وزارة تنفيذية.

تشجيع دور الجمعيات الأهلية وسائر المنظمات غير الحكومية في حماية البيئة والتأكيد على مبدأ الشراكة بين الجهات الحكومية والغير حكومية في مجال حماية البيئة المصرية.

قائمة المصادر :

- د: أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣ م .
- د: أنور جمعة على الطويل، دعوى المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية- دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، س ٢٠١٤
- د: حسنى درويش عبد الحميد: الفصل بين الضبط الإداري والضبط القضائي، مجلة المحاماة، السنة ٦٦، العددان الخامس والسادس، القاهرة، ١٩٨٦
- د: سعاد الشرقاوي، البوليس والحريات، دروس بالفرنسية أقيمت على طلاب قسم الدراسات العليا بحقوق القاهرة، في العام الجامعي ١٩٧٤/٧٣ م
- د: شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري - دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١،
- د: عبد الهادي العشري، دور الشرطة في تحقيق الأمن البيئي، النهضة العربية ١٩٩٦
- د: عصام العناوي، قضايا البيئة والتنمية في مصر، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠١
- د: على محمد حسونه، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥
- د: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤
- د: مجدي مدحت النهري، الضبط الإداري، مكتبة أم القرى، المنصورة، ١٩٩٦
- د: محمد إبراهيم زيد، تنظيم الإجراءات الجزائية في القانون اليمني، ١٩٨٥م، دراسة مقارنة، جامعة صنعاء
- د: محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، بدون دار نشر، ٢٠٠٧،
- د: محمد عبد الله النعمان، الحماية الدولية للبيئة البحرية، دراسة قانونية خاصة عن البحر الأحمر، دار النهضة، القاهرة، س ٢٠٠٤،
- د: محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، .
- د: منيب محمد ربيع: ضمانات الحرية الشخصية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨١م،
- د: نبيلة عبد الحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية ١٩٩٣ ،

- (C) Eissman , introduction général à la théorie de police administrative ,
èd 1960
- (J) Castagnè , le Contrôle Juridictionnel de légalité des actes de police
administrative , thèse , Bordeaux , Faculté de droit et de science
économiques , 1961
- (J) Rivero , droit administrative , Paris , Dalloz , 12e- èd 1987
- (L) Duguit , Traitè de droit constitutionnel , 3 èd , Paris , éd de Bocard ,
1927
- (M) Waline , Traitè sirey de droit administrative , Siery, 9e- éd 1963 ,
.
- C. Vinet, Une congregation religieuse peut bénéficier d'une subvention de
l'ADEME, ANDA. No. 1, 2014. .
- J. M-Devller, commentaries de la loi n° 95-101 du 2 révrive 1995 relative
nu renforcement de la protection de l'environnement, AJDA , No. 6,
1995 ,
- M. Denpax. Droit de l'errvironnemant, Litea, Paris, 1980,
Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007