

دور الجزاءات الإدارية

في حماية البيئة "دراسة قانونية مقارنة" م.م. علاء نافع كطافة / كلية القانون / جامعة ميسان

المقدمة

على أضحى حماية البيئة من التلوث من المسائل التي حظيت باهتمام الدول المختلفة في الوقت الحاضر . وذلك نظراً لارتباط هذه المسألة بحقوق الإنسان الأساسية المتمثل بحق العيش في بيئة سليمة الذي نصت عليه معظم الدساتير والتشريعات المختلفة . مؤكدة على ضرورة كفاءة تطبيقه في ظل ما تشهده المجتمعات المعاصرة من تقدم علمي وتكنولوجي في قطاعات مختلفة كالصناعة والنقل واستغلال الموارد الطبيعية رافقها العديد من مظاهر التلوث لتوارد البيئة بصورة تنذر بمخاطر لا يحمد عقبها على صحة الإنسان والمجتمع . ونظراً لتطور دور الدولة في الوقت الحاضر من حارس إلى مندخلة في مجالات الحياة المختلفة فقد كانت مسألة حماية البيئة من بين المهام الملغاة على عاتقها ضرورة تحقيقها . وتعد الجزاءات الإدارية من الوسائل المهمة التي تملكها الإدارة لإجراح هذه المهمة . حيث أنها تمثل جانباً من امتيازات السلطة العامة المخولة للإدارة في سبيل ممارسة وظائفها المنعدة وبالأخص وظيفتها في كفاءة تنفيذ القوانين التي من بينها القوانين ذات الصلة بحماية

البيئة . فبموجب هذه الجزاءات التي يمكن أن تتخذ صوراً متعددة تستطيع الإدارة وبراءتها المنضمة معاقبة وردع أي شخص ينتهك النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة من خلال مزاولته أعمال تعرض البيئة للخطر.

وتبدأ أهمية البحث في هذا الموضوع كونه يساعد في بيان الأثر الذي يمكن أن تلعبه الإدارة من خلال هذه الجزاءات في حماية البيئة التي أضحت المحافظة عليها من متطلبات عصرنا الحالي . وبخاصة في العراق الذي هو أحوج ما يكون لمثل هذه الوسيلة لعاجلة مشاكل التلوث البيئي التي تلحق أضرارها في كل مكان. وعند بحثنا موضوعاً مهماً وجانباً أساسياً من جوانب حماية البيئة بواسطة الجزاءات الإدارية تبرز مشكلة البحث في أن هذه الجزاءات تتخذ في صورة قرارات إدارية تنطوي في الغالب على طابع الزجر والعقاب الأمر الذي يثير تساؤلاً عن ماهية هذه الجزاءات التي تستطيع الإدارة توقيعها بحق المتسبب لإضرار البيئة ؟ وكذلك التساؤل عن أنواع هذه الجزاءات والضمانات التي تكفل تطبيقها بما يحقق الهدف منها؟ هذه الأسئلة ستكون محاور رئيسية في بحثنا وسنسعى إلى إيجاد أجوبة لها في ثناياه.

وسنسعى في بحثنا إلى اعتماد منهجية تحليلية مقارنة من خلال استعراض أهم القواعد القانونية الوطنية والمقارنة المتعلقة بموضوع بحثنا . وكذلك نبين ما سار عليه القضاء وما تبناه الفقه الإداري فيما يتعلق بهذا الموضوع . وسنقوم بتحليل ذلك واستعراض مواطن الضعف والقوة خاصة في موقف تشريعنا الوطني لتصل في نهاية الأمر إلى أهم المبادئ القانونية التي تحكم هذا الموضوع . ووفقاً لذلك ارتأينا تقسيم هذا الموضوع على ثلاثة مباحث يسبقها مطلب

تمهيدي توجز من خلاله بيان تعريف البيئة وأساس حمايتها من الناحية القانونية. أما المبحث الأول فستبين فيه مفهوم الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة، ونبحث في الثاني أنواع الجزاءات الإدارية البيئية، أما المبحث الثالث فنتناول فيه ضمانات فرض الجزاءات الإدارية البيئية، ثم نختم البحث باستعراض أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها في البحث، ومن الله التوفيق.

مطلب تمهيدي: تعريف البيئة والأساس القانوني لحمايتها.

حاول من خلال هذا التمهيد الوقوف بشكل موجز وسريع على تعريف البيئة وأساس حمايتها من الناحية القانونية وذلك حتى يتسنى لنا تحديد الهدف محل الحماية بواسطة الجزاءات الإدارية، وبعيداً عن الخوض بالتعريفات الكثيرة التي صاغها الفقه في العلوم المختلفة لمصطلح البيئة^(١)، نقف عند التعريف الذي أورده أحد فقهاء القانون للبيئة بقوله: "البيئة: هي المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان والذي يشمل على المقومات اللازمة للحياة من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية ومنشآت أقامها الإنسان لإشباع حاجاته"^(٢). وتتفق مع هذا التعريف للبيئة نظراً لمساطته من جهة، ولكونه يضع تحديداً دقيقاً لأهم عناصر البيئة من جهة أخرى، فعناصر البيئة تتمثل بعنصرين الأول: عنصر الوسط الطبيعي الذي أوجده الله تعالى للإنسان، والثاني: هو عنصر الوسط الاصطناعي الذي أوجده الإنسان من خلال تسخير نعم الله من أجل إشباع حاجاته^(٣). كما أن هذا التعريف يقترب من التعريفات التي صاغتها بعض التشريعات الخاصة بحماية البيئة من ذلك ما أورده المشرع العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة من تعريف البيئة بأنها "المحيط بجميع عناصره الذي يعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية"^(٤). وفرياً

من ذلك تعريف المشرع المصري للبيئة في قانون حماية البيئة الصادر سنة ١٩٩٤^(٥).

أما عن الأساس القانوني لحماية البيئة فيلاحظ ان الاهتمام بتنظيم هذه الحماية قد برز ونطاق واسع على المستويات كافة سواء الدولية والإقليمية منها أم الوطنية . فعلى الصعيد الدولي والإقليمي نجد العديد من المؤتمرات عقدت ومثلها من الاتفاقيات أبرمت بين الدول بخصوص تأمين حماية البيئة من التلوث^(٦) . أما على الصعيد الوطني فنلاحظ ان العديد من دول العالم أوردت ضمن دساتيرها نصوص تؤكد على وجوب حماية البيئة بوصفها جزء من حقوق الإنسان الأساسية . من ذلك ما تضمنته الدستور الفرنسي بعد تعديله بالقانون الدستوري المرقم (٢٠٥) سنة ٢٠٠٥ (ميثاق البيئة) من عد حماية البيئة من ضمن حقوق المواطن الفرنسي . كذلك ما جاء في الدستور المصري بعد التعديل الصادر سنة ٢٠٠٧^(٧) . وأيضاً ماورد في دستور العراق الحالي الصادر سنة ٢٠٠٥ من التأكيد على حماية البيئة كأحد حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٨) . وعلى الصعيد الوطني أيضاً نجد ان النص على حماية البيئة تضمنتها العديد من القوانين الاعتيادية في معظم دول العالم وهي قوانين جاء بعضها في صورة تشريع موحد خاص بحماية البيئة كما هو الحال في قوانين حماية البيئة في كل من العراق وفرنسا ومصر . في حين أورد البعض الآخر نصوص تعالج مسألة حماية البيئة ضمناً ومن أهم هذه القوانين تلك الصادرة بمجال الصحة العامة والزراعة والصناعة وغير ذلك من المجالات المتعلقة بمسائل تتلازم مع مسألة حماية البيئة^(٩).

المبحث الأول

مفهوم الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة

مما لا شك فيه ان الجزاءات الإدارية البيئية تمثل أحد أنواع الجزاءات الإدارية العامة المعترف بها للإدارة في نطاق القانون الإداري . والملاحظ لهذه الجزاءات نجد انها لا تخرج عن كونها قرارات إدارية فردية تتخذ

بهدف تنفيذ النصوص القانونية . إلا أنها تتميز من بقية القرارات الإدارية الأخرى في كونها تتسم بطابع الردع والعقاب ضد الأفراد . وهو أمر جعل من مسألة التسليم بها في بادئ الأمر محل خلاف لدى فقهاء القانون العام الذي ذهب أغلبهم إلى عدم الاعتراف بها كسلطة من سلطات الإدارة العامة انطلاقاً من كونها تشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات نظراً لما تمثل من اعتداء على سلطة القضاء وتدخل في شؤونه . خلافاً لنوع آخر من الجزاءات التي سلم الفقه بإمكانية اتخاذها من قبل الإدارة ضد الأفراد الذين يرتبطون معها بعلاقة وظيفية في إطار الوظيفة العامة أو تعاقدية في إطار العقد الإداري^(١١) . غير أن تغير النظرة تجاه تفسير مبدأ الفصل بين السلطات الذي لم يعد فصلاً مطلقاً وإنما نسبياً يقوم على أساس التعاون بين السلطات^(١٢) . ونتيجة لتطور دور الدولة من حارس إلى متدخل في مجالات متعددة في الحياة كالمجال الاقتصادي والصناعي والمواصلات والمرور والصحة وحماية البيئة ... فقد برزت أهمية الاعتراف للإدارة باتخاذ الجزاءات الإدارية العامة بوصفها من الوسائل المهمة للإدارة في سبيل أداء مهمتها الدستورية في تنفيذ القوانين وإقرار من المشرع نفسه^(١٣) . ولتسليط الضوء أكثر على مفهوم الجزاءات الإدارية في مجال البيئة سوف نقسم هذا البحث على مطلبين : تناول في الأول تعريف الجزاءات الإدارية البيئية وخصائصها . ونبين في الثاني الذاتية المستقلة للجزاء الإداري البيئي وكما يأتي :

المطلب الأول

تعريف الجزاءات الإدارية البيئية وخصائصها

نظراً لحداثة ظهور الجزاءات الإدارية العامة والتي من بينها الجزاءات الإدارية البيئية فإننا نلاحظ فلة المؤلفات الفقهية التي

تناولت تعريفها . غير أن ذلك لم يمنع بعض القمه من التعرض لتعريف هذه الجزاءات وتحديد معالمها . فقد عرفها البعض بأنها تلك الجزاءات ذات الطابع العقابي التي توقعها السلطات الإدارية العادية والمستقلة كالهيئات أو المجالس أو اللجان بواسطة إجراءات محددة (قرارات إدارية) وهي يصدره ممارسة سلطتها العامة تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية أو علاقتهم بالإدارة وذلك من أجل ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة واللوائح^(١٣) . وعرفها البعض الآخر بأنها الجزاءات التي يمنح المشرع سلطة توقيعها لجهة إدارية بعيدا عن تدخل القضاء على كل شخص طبيعي أو معنوي يخالف الالتزامات التي تفرضها القوانين أو القرارات الإدارية بهدف حماية المصلحة العامة^(١٤) . وفي مجال البيئة تحديداً عرفت الجزاءات الإدارية البيئية بأنها قرارات إدارية فردية تتخذ طابع الجزاء الصادر عن سلطة إدارية ليطبق على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين لإتيانهم بأفعال تشكل إخلالاً بالبيئة وذلك طبقاً لتشريعات حماية البيئة وفي حدود ما تقرره^(١٥) .

وفي ضوء ما تقدم نستطيع تعريف الجزاء الإداري البيئي بأنه عبارة عن قرار إداري فردي يتخذ طابع العقاب الذي يمنح المشرع سلطة توقيعها لجهة إدارية معينة بعيدا عن تدخل القضاء على كل شخص طبيعي أو معنوي يأتي بأفعال تشكل تهديداً للبيئة على خلاف ما تقرره التشريعات والأنظمة الخاصة بحماية البيئة في الدولة .

ومن خلال التعريفات المتقدمة يمكن لنا ان تبين أبرز الخصائص التي يتسم بها الجزاء الإداري البيئي وكما يلي :-

أولاً// إن الجزاء الإداري البيئي عبارة عن قرار إداري فردي . مما يعني إنه لا بد من ان تتوافر فيه عناصر القرار الإداري المعروفة والمتتمثلة بعناصر

الاختصاص . والشكل . وأجل . والسبب . والغاية . فإن تخلف احد هذه العناصر كنا أمام قرار إداري غير مشروع يجوز للقاضي الإداري إبطاله^(١٧) . ويترتب على عد الجزاء الإداري البيئي من القرارات الإدارية الفردية ضرورة أن تستقل السلطة الإدارية بتوقيعه بإرادتها المنفردة بعيدا عن تدخل القضاء . والسلطة الإدارية هذه قد تكون من السلطات المركزية المتمثلة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة التي يخولها القانون اختصاص حماية البيئة كما هو الحال بالنسبة لوزارة البيئة ووزارة الصحة في العراق^(١٨) . أو تكون من السلطات الإدارية اللامركزية مثل رؤساء الوحدات الإدارية المحلية كالمحافظين الذين عادة ما يمنحهم القانون سلطة إيقاع الجزاء البيئي على كل شخص طبيعي أو معنوي يأتي بإعمال تشكل تهديدا للبيئة في نطاق محافظاتهم^(١٩) . لذا فإن صدور الجزاء البيئي من سلطة إدارية تعد مظهر من مظاهر امتيازات الإدارة مما يعني ان توقيع هذا الجزاء من سلطة غير السلطة الإدارية يفقده صفة الجزاء الإداري البيئي . كما ويفقد صفته أيضا اذا تم توقيعه من جهة إدارية لم يخولها القانون سلطة أخاذه حيث تكون والحالة هذه امام عملا من أعمال الغصب المادي^(٢٠) .

ثانياً // إن الجزاء الإداري البيئي ينسم بالعمومية في التطبيق . أي إن تطبيقه لا يقتصر على الأفراد الذين تربطهم بالإدارة برابطة معينة كما هو الحال بالنسبة للجزاءات الوظيفية والتعاقدية . بل يمكن ان تطبيقه يمتد لكل شخص طبيعي أو معنوي يخالف النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة^(٢١) .

ثالثاً // إن الجزاء الإداري البيئي ذو طبيعة ردعية عقابية . حيث ان الإدارة تهدف من وراءه ردع ومعالجة المخاطر والمشاكل البيئية التي

تقع نتيجة ممارسة الأشخاص لنشاطات مخالفة للتشريعات البيئية^(٢١)، واتصاف الجزاء الإداري البيئي بسمة الردع يجعله يقترب من العقوبة الجنائية الأمر الذي يتطلب ضرورة أن يصدر من الشخص المخالف لتشريعات البيئة سلوك أثم ضار بالبيئة سواء تمثل في صورة فعل أم امتناع . وأن يكون هناك قصد بارتكاب المخالفة البيئية سواء كان هذا القصد ناشئاً عن عمد أم إهمال^(٢٢)، كذلك فإن اتصاف الجزاء الإداري البيئي بالصفة الردعية يجعله خاضع لجملة من المبادئ القانونية التي تخضع لها الجزاءات الردعية (تماماً كما في الجزاءات الجنائية) ك مبدأ الشرعية الذي يفرض ضرورة عدم اتخاذ أي جزاء مالم ينص عليه القانون، ومبدأ شخصية الجزاء، ومبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، ومبدأ عدم رجعية الجزاء، فهذه المبادئ -كما سنوضح لاحقاً- تمثل حقيقة نوع من الضمانات التي تحول دون تعسف الإدارة باستعمالها أو الإغراف بتطبيقها^(٢٣).

وخلص مما سبق أن الجزاء الإداري البيئي يتحدد بخصائص ثلاث تباين تبعاً للزاوية التي ينظر اليه منها، فهو من الناحية العضوية ينعقد الاختصاص باتخاذ جهة إدارية، ومن الناحية الغائية هدفه الردع كجزاء عن سلوك مخالف للبيئة، ومن جهة إمكان تطبيقه فإنه يتصف بالعمومية إذ لا يتوقف اتخاذ على وجود علاقة بين الإدارة والمتضررين لحكمه.

المطلب الثاني

الذاتية المستقلة للجزاء الإداري البيئي

من أجل تحديد ذاتية الجزاء الإداري البيئي التي تشكل جزءاً من مفهومه فإنه يتعين علينا أن نتطرق في هذا المطلب إلى التمييز بين هذا الجزاء وبين بعض الجزاءات والتدابير الأخرى التي قد تشترك معه

ببعض الخصائص . مثل الجزاء الجنائي . والتأديبي . والنعاقدي . وتدابير الضبط الإداري وهو ما سنتبينه كالآتي:

أولاً// تمييز الجزاء الإداري البيئي عن الجزاء الجنائي: يمكن القول أن الجزاء الإداري البيئي يتشابه كثيراً مع الجزاء الجنائي نظراً لأن كلاً منهما يتصف بخاصيتي العمومية من حيث التطبيق . والردع والعقاب على من يرتكب سلوك أثم بالمخافة لنص قانوني . بل أكثر من ذلك فأن الجزاء الجنائي يمكن ان يمثل وسيلة مهمة لحماية البيئة من التلوث^(٢١) . الأمر الذي جعل بعض الفقه يتساءل عن جدوى وجود الجزاء الإداري البيئي في ظل وجود الجزاءات الجنائية التي يمكن ان تحقق نفس الغاية في حماية البيئة ؟

الحقيقة انه وبالرغم من وجهة هذا القول إلا انه يمكن الرد عليه في ان الجزاء الإداري البيئي يتسم بأهمية خاصة وميزة من الجزاء الجنائي تجعل من غير الممكن الاستغناء عنه والاعتماد على الجزاء الجنائي في مجال حماية البيئة وهذا ما يتضح من أمور عدة تشكل نقاط اختلاف بينهما يمكن بيانها كالآتي:

(١) ان الجزاء الجنائي توقعه السلطة القضائية (المحاكم الجزائية) بعد إتباع جملة من الإجراءات المنصوص عليها في القوانين الخاصة بأصول المحاكمات الجزائية . في حين ان الجزاء الإداري البيئي يصدر من السلطة الإدارية دون تدخل القضاء ومن دون المرور بتلك الإجراءات الطويلة المتبعة لإصدار الجزاء الجنائي . ومثل هذا الأمر حقيقة يجعل الجزاء الإداري البيئي يتميز من الجزاء الجنائي بطابع السرعة . وتوفير حماية أفضل للبيئة في الأحوال التي تتطلب ضرورة اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة أخطار ومشكلات بيئية مستفحلة لاتحمل التأخير^(٢٢) . فمثلاً صدور جزاء إداري بغلق مصنع يرسي بكميات من

المواد الملوثة لجيئة المياه يمكن ان يحمي البيئة وبمقتضى علي خطر التلوث بسرعة معقولة بخلاف الجزاء الجنائي الذي لا يصدر الحكم فيه إلا بعد إتباع إجراءات طويلة من شأنها أن تعرض البيئة لمخاطر كثيرة لا يحمد عقباها.

(٢) يتميز الجزاء الإداري البيئي من الجزاء الجنائي في كونه يمكن ان يشكل وسيلة مهمة لردع بعض المخالفات البيئية البسيطة التي لا تستوجب أن تصدر بشأنها عقوبات جنائية وذلك نفاديا لمثالبها . ودعما للسياسة الجنائية المعاصرة التي تدعو الى الحد من العقاب بالنسبة للمخالفات التي تقع على القوانين المفررة لحماية مصالح اجتماعية (والتي من بينها قوانين البيئة) لا تشكل مخالفتها في كثير من الأحيان نية إجرامية أثمة لدى مرتكبيها^(٢١).

(٣) ان الجزاء الجنائي يفتوق عن الجزاء الإداري البيئي في عدم إمكانية العدول عنه أو الرجوع فيه عند إصداره واكتسابه الدرجة القطعية بوصفه يمثل حكما قضائيا يصبح عنوانا للحقيقة . عكس الجزاء الإداري البيئي الذي يجوز للإدارة سحبه أو إلغائه أو إعادة النظر فيه إذا ما اتضح لها إن الأسباب التي دعت لفرضه قد زالت . كزوال مسببات التلوث البيئي من منشأة صدر جزاء إداري بغلقها^(٢٢).

ثانياً // تمييز الجزاء الإداري البيئي عن الجزاء التأديبي: يمثل الجزاء التأديبي أو العقوبة الانضباطية نوع من الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها على الموظف الذي يخل بواجباته الوظيفية^(٢٣) . وإذا كان هذا الجزاء يقترب من الجزاء الإداري البيئي في إن كليهما يصدر من سلطة إدارية . فأن الفرق يبدوا واضح بينهما من حيث صفة العمومية التي ينسب بها الجزاء الإداري البيئي والتي تضمن تطبيقه على كل من يخالف النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة بصرف النظر عن

انتمائه او عدم انتمائه لفئة معينة أو ارتباطه بعلاقة خاصة مع الإدارة . خلافا للجزاء التأديبي الذي لا يطبق إلا على طائفة من الأشخاص وهم الموظفين الذين يرتبطون مع الإدارة في إطار الوظيفة العامة^(٢٩).

ثالثاً // تمييز الجزاء الإداري البيئي عن الجزاء التعاقدى.

يقصد بالجزاء التعاقدى هنا الجزاء الذي تملك الإدارة توقيعه على كل من يتعاقد معها في إطار نظرية العقد الإداري ويحل بتنفيذ التزاماته^(٣٠). وما قلناه بشأن الفرق بين الجزاء الإداري البيئي والجزاء التأديبي يصدق أيضا بالنسبة للجزاء التعاقدى . فصفة العمومية التي ينسب بها الجزاء الإداري البيئي تجعله يفترق عن الجزاءات التعاقدية التي لا تطبق إلا في نطاق العقد الإداري على طائفة من الأشخاص المتعاقدين مع الإدارة وفي حدود ما اتفقوا عليه معها^(٣١).

على ان ما تجدر الإشارة اليه هنا إن الإدارة قد تشترط ضمن نصوص العقد الإداري بوجوب احترام القواعد القانونية الخاصة بحماية البيئة من جانب المتعاقد وإلا يتعرض لتوقيع جزاءات من جانبها^(٣٢). فهنا يتبادر التساؤل عن طبيعة هذه الجزاءات التي يمكن أن تفرضها الإدارة على المتعاقد المخالف لشروط الحفاظ على البيئة هل هي جزاءات تعاقدية أم إدارية ؟

الواقع ان اغلب الفقه يذهب - وهو ما نؤيده- بأن مثل هذه الجزاءات سوف تتخذ صفة الجزاءات الإدارية البيئية وذلك لان الإدارة غالباً ما تلجأ لتطبيق هذه الجزاءات على المتعاقد معها ليس بوصفه متعاقد وإنما لكونه مخالف لنصوص القوانين الخاصة بحماية البيئة واستناداً لتخصصها . بدليل إن الإدارة تملك سلطة توقيع هذه الجزاءات على

المتعاقد الذي يتسبب بضرر للبيئة وان لم يتم النص عليها في العقد^(٢٣)

ثالثاً// تمييز الجزاء الإداري البيئي عن تدابير الضبط الإداري.

تعد إجراءات أو تدابير الضبط الإداري من بين الوسائل المهمة للإدارة التي تهدف من وراءها حماية النظام العام بعناصره التقليدية المعروفة - الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة - والعناصر غير التقليدية المتمثلة بالحفاظ على جمال المدن وروائها ورونقها . وتحافظ على البيئة^(٢٤) . وتبعاً لذلك نجد إن تدابير الضبط الإداري يمكن ان تشابه مع الجزاءات الإدارية البيئية باعتبار ان كليهما يصدر من سلطة إدارية في صورة قرار إداري فردي قد يتخذ من حماية البيئة محلاً لإصداره^(٢٥) . ولكن مع ذلك نجد ان هناك فرقاً واضحاً بين الجزاء الإداري البيئي وتدابير الضبط الإداري سواء المتخذ منها لحماية النظام العام بعناصره التقليدية أم لحماية البيئة على وجه الخصوص حيث يمكن ان نلمس ذلك بما يلي :

(١) إن الجزاء الإداري البيئي يصدر في صورة عقاب على مخالفة بيئية تقع فعلاً من شخص ينتهك القوانين والقرارات الخاصة بحماية البيئة . ما يعني إن لا مجال لتطبيقه إذا لم تكن هناك مخالفة بيئية قد وقعت . عكس تدابير الضبط الإداري التي هي في اغلب الحالات تتخذ من أجل الحلولة دون وقوع مخالفات مخلة بالنظام العام لم تقع ولكن توشك ان تقع بناء على مظاهر خارجية تقدرها سلطة الضبط الإداري^(٢٦) .

(٢) ان الجزاء الإداري البيئي وهو يتضمن معنى العقاب عادة ما يكون له دوراً رديعاً وعلاجياً ضد النشاطات التي تقع وتشكل إخلالاً بالبيئة . في حين تمثل تدابير الضبط الإداري بكونها إجراءات احترازية

ووقائية تتخذ ضد النشاطات التي يخشى من وقوعها بما يخالف النظام العام^(٢٤). ومن هنا نجد ان تدابير الضبط الإداري التي تتخذ بهدف حماية البيئة يمكن تمييزها عن الجزاءات الإدارية البيئية بسهولة عند النظر الى الغاية المتبغاة في كل منهما . فان كانت تلك الغاية لردع وزجر المخالف كنا أمام جزاء إداري بيئي . أما إذا كان القصد من الإجراء توقي ارتكاب المخالفة فإننا نكون أمام تدبير ضابطي . ومثال ذلك يعد اتخاذ الإدارة لقرار غلق منشأة صناعية إجراء ضابطيا ان كان الهدف من توقيعه الحيلولة دون وقوع نشاط ملوث للبيئة . في حين يعد جزاء إداريا بيئيا إذا اتخذته الإدارة كأثر ووقوع نشاط ملوث للبيئة^(٢٥).

المبحث الثاني

أنواع الجزاءات الإدارية البيئية

يمكن القول بان الجزاءات الإدارية التي تملك الإدارة توقيها بهدف حماية البيئة تنقسم الى أنواع متعددة . تندرج في الغالب -و بحسب ما يشير اليه أكثر الفقهاء - ضمن صورتين هما : جزاءات إدارية مالية . وجزاءات إدارية غير مالية . ولإحاطة بهاتين الصورتين سوف نقسم هذا البحث على مطلبين : تبين في الأول الجزاءات الإدارية البيئية المالية . ونبحث في الثاني الجزاءات الإدارية البيئية غير المالية وكما يأتي:

المطلب الأول

الجزاءات الإدارية البيئية المالية

أن الجزاءات الإدارية البيئية المالية ومن ظاهر تسميتها هي جزاءات تتخذ من الذمة المالية للشخص هدفا لتوقيعها من جانب الإدارة .

وهي تمثل أهم الوسائل التي يمكن أن تستعين بها الإدارة لمواجهة حالة خرق القوانين المختلفة والتي من بينها تلك المتعلقة بحماية البيئة . كما وتنقسم لأنواع عديدة التي درجة يتعذر معه حصرها^(٩) . ولما كان الذي يعنينا في هذا المجال هو بيان أنواعها في مجال حماية البيئة . فإنه يمكن أن نشير لأهم نوعين من هذه الجزاءات ورد النص عليها في أغلب التشريعات البيئية سواء في العراق أم فرنسا أم مصر وهي : الغرامة المالية الإدارية . والمصادرة الإدارية . ويمكن بيانها كالآتي :
أولاً // الغرامة المالية الإدارية : وتعرف بأنها مبالغ نقدية تفرضها الإدارة بإرادتها المنصرفة دون اللجوء للقضاء على الشخص الذي ينتهك النصوص التشريعية المتعلقة بحماية البيئة والتي تمنحها هذه السلطة^(١٠) .

ومن هذا التعريف يتضح بأن الغرامة الإدارية البيئية غالباً ما تتخذ شكل المبالغ المالية التي تفرضها الإدارة بقرار إداري انفرادي على من يخالف النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة . وطبقاً لهذا الأمر نجد أنها قد اكتسبت أهمية خاصة جعلتها تميز من بقية الغرامات المالية الصادرة في مجال حماية البيئة وبخاصة الغرامات المالية الجنائية . فصدور الغرامة المالية البيئية من جهة الإدارة بعيداً عن تدخل القضاء جعلتها تميز من الغرامة الجنائية التي لا تفرض إلا بحكم قضائي لا يصدر إلا بعد إتباع إجراءات طويلة تنطلبها الدعوى الجزائية . كما تميز أيضاً من الغرامة الجنائية بكونها تفرض على المخالف في أغلب الأحوال من دون مراعاة ظروفه الشخصية بمعنى أنها لا تهتم بمبدأ تفريد المعاملة العقابية المعروف في الغرامة الجنائية^(١١) . كذلك فأن السمات المميزة للغرامة المالية الإدارية والتي تجعلها ذات أهمية خاصة في مجال حماية البيئة هي أنها لا

تثير أية إشكالية بشأن تطبيقها على الأشخاص المعنوية سواء العامة أم الخاصة بخلاف الغرامة الجنائية التي يمكن ان يشار بشأنها هذا الإشكال انطلاقاً من مبدأ شخصية العقوبة⁽¹¹⁾.

وبشأن الصورة التي تتخذها الغرامة الإدارية البيئية المتمثلة بصورة المبالغ المالية فيلاحظ إنها عادة ما تفرض من قبل الإدارة في ضوء ما يحدده المشرع من مبالغ تقديرية قد ترد في شكل ثابت كتعريف محددة عن كل سلوك ضار بالبيئة ، أو أن يترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدارها على أن يبين لها حدين أدنى وأقصى تختار الإدارة بينهما في ضوء مدى جسامة المخالفة البيئية ومدى ما بذله المخالف من إجراءات في سبيل تفاديها أو منع وقوعها وهو الأمر الذي سلكته معظم التشريعات الخاصة بحماية البيئة⁽¹²⁾.

ففي فرنسا نجد ان المادة (514) من قانون البيئة الصادر سنة 2000 أعطت جهة الإدارة سلطة فرض غرامة مالية كجزاء إداري على المنشآت المخالفة للشروط والمعايير الواجب إتباعها بشأن البيئة بحيث تكون معادلة للأضرار البيئية التي تصدر من هذه المنشآت ، وكافية لجو آثارها ، على أنه في حال قيام صاحب المنشأة بإزالة هذه الأضرار فإنه يمكن ان يرد إليه مبلغ الغرامة المفروضة عليه بقرار من المحافظ⁽¹³⁾ ، وفي مصر نجد ان المشرع المصري في قانون حماية البيئة أعطى للإدارة سلطة فرض الغرامات المالية كجزاء يوقع على من يأتي بأفعال ضارة للبيئة ، كما حول الإدارة مثل هذه السلطة في العديد من القوانين المنصلة بمجال حماية البيئة كقانون المرور وقانون النظافة العامة⁽¹⁴⁾.

أما في العراق فقد ورد في قانون حماية وتحسين البيئة النص على إعطاء الوزير أو من يتولاه من لا تقل درجته عن مدير عام سلطة فرض

غرامة مالية لا تقل عن (1٠٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد على (1٠٠٠٠٠٠٠) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة على كل من يخالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه .^(١٦)

وينضح من نص المشرع العراقي أعلاه انه خول الإدارة الممثلة بوزير البيئة او من يخوله من هو بدرجة مدير عام سلطة فرض الغرامة المالية كجزاء إداري يوقع على من يأتي بأفعال تشكل إضراراً بالبيئة بجميع عناصرها الواردة ذكرها في قانون حماية وتحسين البيئة والتعليمات الصادرة بشأنه . كما انه أعطى للإدارة سلطة تقديرية في بيان مقدار الغرامة المالية في ضوء ما تم تحديدها بحدين أدنى وأقصى . مع تحويل الإدارة سلطة تكرار فرض الغرامة ذاتها حتى إزالة المخالفة البيئية .

هذا وتجدر من تطبيقات سلطة الإدارة في فرض الغرامات الإدارية كجزاء يوقع بهدف حماية البيئة ما تضمنه قانون مكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ الذي يمثل احد أهم القوانين المتصلة بمجال حماية البيئة^(١٧) . من نصوص تعطي للإدارة (وزارة الصحة والجهات الصحية ذات العلاقة) سلطة توقيع الغرامة المالية في حالات عدة أحدها :

(١) فرض غرامة لا تقل عن (٥٠٠٠٠٠٠٠) خمسة وعشرين مليون دينار ولا تزيد على (٥٠٠٠٠٠٠٠) خمسين مليون دينار عراقي) على كل من يصنع او يستورد او يبيع التبغ أو منتجاته خلاف المواصفات المقررة بموجب القانون^(١٨) .

(٢) المادة (١٣) اعطت فرض غرامة مالية لا تقل عن (٥٠٠٠٠٠٠٠) خمسين مليون دينار عراقي ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠٠٠) مئة مليون

دينار عراقي) على كل من يدخل التبغ أو منتجاته الأراضي العراقية بصورة غير قانونية^(١٩) .

(٣) معاقبة وسائل الإعلام ودور النشر والصحف والمجلات والمطابع التي تروج للتدخين بخلاف القانون بغرامة مالية لا تقل عن (٥.٠٠٠.٠٠٠) خمسة ملايين دينار عراقي) ولا تزيد عن (١٠.٠٠٠.٠٠٠) عشرة ملايين دينار عراقي) . وبغرامة لا تقل عن (١٠.٠٠٠.٠٠٠) عشرة ملايين دينار عراقي) ولا تزيد عن (٢٠.٠٠٠.٠٠٠) عشرين مليون دينار عراقي) في حال تكرار المخالفة^(٢٠) .

(٤) معاقبة أصحاب المحلات التي تمارس بيع السكاتردون أن تضع لوحات تحذر من التدخين بغرامة لا تقل عن (٢٥٠.٠٠٠) مائتين وخمسين ألف دينار عراقي) ولا تزيد على (١٠٠٠.٠٠٠) مليون دينار عراقي)^(٢١) .

(٥) فرض غرامة مالية قدرها (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار عراقي) على من يدخن في الأماكن العامة . وغرامة قدرها (٢٥٠.٠٠٠) مائتان وخمسين ألف دينار عراقي) على دوائر الدولة كالوزارات والمؤسسات التعليمية والتربوية والصحية والمطارات والشركات التي لا تخصص أماكن للتدخين^(٢٢) .

ونرى ما تقدم ان المشرع العراقي في قانون مكافحة التدخين قد جاء بنصوص يمكن ان تشكل حماية أفضل للبيئة من حيث مقدار الغرامات الإدارية التي نستطيع الإدارة توقيعها على المخالف لنصوصه .

هذا وقد يتساءل البعض عن سبب تحديد المشرع في قانون حماية وتحسين البيئة للغرامات الإدارية بنسبة ضئيلة قد لا تناسب مع جسامه الأضرار البيئية التي قد تنشأ عن مخالفة نصوصه ؟ . وللإجابة عن ذلك نقول : أن المشرع لم يجعل من الغرامة الإدارية الجزاء

الوحيد لحماية وجبر الأضرار البيئية . بل انه نص بالإضافة للجزاءات الإدارية إمكانية فرض أي عقوبة أشد تستوجبها طبيعة المخالفة كالعقوبات الجنائية^(٤٩) . هذا من جانب . ومن جانب آخر فقد خول المشرع للإدارة سلطة توقيع التعويض كجزاء إداري تكملي لجزاء فرض الغرامة يستهدف تعطية الأضرار البيئية التي ينسبها المخالف^(٥٠) . إضافة الى إمكانية إلزامه بإزالة الأضرار البيئية كما سنرى عند بحث الجزاءات غير المالية .

ثانياً // المصادرة الإدارية : وهي إجراء الغرض منه تملك الدولة لكل او بعض أموال المحكوم عليه من دون مقابل وهي تكون ذات طبيعة عينية وان انصبت على قدر من المال او وردت على أشياء محرمة بذاتها^(٥١) . ونجد أن المصادرة الإدارية كجزاء يمكن ان توقعه الإدارة بهدف حماية البيئة . غالباً ما ترد على أشياء أو وسائل يحرم على الأشخاص استعمالها أو تداولها نظراً لخطورتها على البيئة . وهي بذلك تقترب من المصادرة الجنائية كجزاء يمكن ان يفرض على المحكوم عليه ويقع على أشياء تعد حيازتها جريمة . او تكون قد سهلت على ارتكابها^(٥٢) . هذا وان المصادرة عادة ما تقع في صورتين : عامة : يكون محلها كل أموال المحكوم عليه ومثل هذا النوع محظور في أغلب دساتير دول العالم . أما النوع الثاني فهي المصادرة الخاصة التي ترد على شيء معين قد يكون محل المخالفة أو الجريمة أو يكون قد استعمل فيها او تحصل منها . كما وان المصادرة قد تكون وجوبية إذا فرض المشرع ضرورة الحكم بها أو تطبيقها من قبل الإدارة . أو تكون جوازية إذا ما ترك المشرع للقاضي أو الإدارة سلطة تقديرية في توقيعها على المخالف^(٥٣) .

وعموماً فإن المصادرة الإدارية تشكل إحدى الجزاءات المالية المهمة التي أخذ بها كلاً من المشرع الفرنسي والمصري في مجال الحماية الإدارية للبيئة^(٤٨). أما في العراق نجد أن المشرع في نصوص قانون حماية وتحسين البيئة الحالي لم يشر لسلطة الإدارة في توفيق هذا الجزاء. عكس الحال بالنسبة لقانون الصحة العامة العراقي الذي ورد النص فيه صراحة على تحويل الإدارة مثل هذه السلطة. إذ أعطى للإدارة (أجهزة الرقابة الصحية) سلطة مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل الداخلة للعراق بصورة غير رسمية. وكذلك المواد والمكائن والمعدات المستخدمة في صناعتها خلافاً للقانون ولما تفضي به شروط الإجازة الصحية^(٤٩). ونفس الأمر نجده في قانون مكافحة التدخين الذي نص في البند (أولاً) من المادة (١٢) منه على سلطة الإدارة في مصادرة وأتلاف كميات التبغ ومنتجاته المصنوعة أو المستوردة خلافاً للقانون. كذلك ما نصت عليه المادة (١٥) من تحويل الإدارة سلطة مصادرة أعداد الصحف والمجلات والكتب والنشرات المروجة للتدخين على خلاف أحكام القانون.

المطلب الثاني

الجزاءات الإدارية البيئية غير المالية

يقصد بالجزاءات الإدارية غير المالية الجزاءات التي تنصب في الغالب على حرمان الشخص المخالف من بعض الحقوق والحريات^(٥٠). وتسبب هذه الجزاءات بغير المالية لا يعني أنها لا تؤثر على في التنمية المالية للمخالف. بل إن تأثيرها يبدوا واضحاً ولكن بصورة غير مباشرة. كما أنها لا تقل أهمية من الجزاءات المالية بل يمكن أن يكون لها وقع أكبر من هذه الأخيرة بمجال ردع ومعاقبة المتسبب للأضرار

البيئية . لكونها يمكن أن ترد على حقوق وحرية هامة للمخالف . كحقه في العمل . وحرية الصناعة والتجارة . مما يجعلها أكثر أهمية في مجال حماية البيئة ^(١١) . ويمكن ان نشير هنا لثلاث صور مهمة من هذه الجزاءات وهي : غلق المنشأة أو وقف النشاط . وسحب إجازة المنشأة أو إلغائها . وإزالة الأضرار البيئية على نفقة المخالف . وكما يلي :

أولاً // غلق المنشأة أو وقف النشاط : يقصد من هذا الجزاء منع استمرار منشأة معينة (مصنع أو محل أو مؤسسة ...) من مزاولته أنشطتها التي تشكل إضراراً للبيئة . ويعد هذا الجزاء من أكثر الجزاءات الإدارية شيوعاً في مجال حماية البيئة والصحة العامة وذلك لما من شأنه أن يوضع حداً للممارسات الخطرة على الصحة والبيئة بصورة سريعة تضمن عدم تكرار المخالفات البيئية مستقبلاً ^(١٢) لذا نجد أن أغلب التشريعات الخاصة بحماية البيئة تعطي للإدارة سلطة توفيق هذا الجزاء بقرار انفرادي منها يستهدف ردع الأفعال الضارة بالبيئة . ومثال ذلك مانتص المشرع الفرنسي في تقنين البيئة من إعطاء الإدارة (المحافظ) سلطة تقديرية في اتخاذ قرار وقف أو إغلاق كل منشأة مصنفة تخالف شروط الترخيص إغلاقاً كلياً أو جزئياً ^(١٣) . كذلك مانتص عليه المشرع المصري في قانون حماية البيئة من تحويل الإدارة سلطة وقف العمل أو الغلق الإداري بالنسبة للمنشآت القائمة على الشواطئ وخط المسار الطبيعي لمياه البحر لما يمكن أن تسببه من أضرار بالبيئة المائية ^(١٤) . وبالرجوع الى قانون حماية وتحسين البيئة العراقي نجد أن المشرع نص على هذا الجزاء كأحد الجزاءات الإدارية البيئية . فقد أعطى للوزير أو من يخوله سلطة إيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على (١٢٠) يوم قابلة للتصديد حتى إزالة

المخالفة البيئية التي تصدر من أية منشأة أو معمل أو أية جهة أو مصدر ملوث للبيئة^(١٤)، ولا شك إن المشرع العراقي كان موفقا بالنص على هذا الجزاء الإداري الذي يمكن للإدارة اتخاذه بعد إنذار المخالف، حيث انه يعد من الجزاءات الشديدة التي من شأنها أن تعرض مصالح مزاول النشاط للتوقف ومن ثم الخسارة، مما يجعل هذا الجزاء مهما بالنسبة لردع المخالف ودفعه لتوفي كل فعل ضار بالبيئة مستقبلا.

وفي إطار هذا الجزاء أيضا نجد أن المشرع العراقي في قانون مكافحة التدخين نص على تحويل الإدارة سلطة توقيع جزاء الإغلاق والتوقف بالنسبة لوسائل الإعلام ودور النشر والصحف والمجلات والطابع ومكاتب الدعاية التي تروج للتدخين خلافا للقانون وذلك لمدة (٣٠) يوم تعد الى (٦٠) في حال تكرار المخالفة^(١٥)، كما أعطى للإدارة سلطة معاقبة المجلات التي تباع السكائر والتبغ جزاء الإغلاق لمدة (٣٠) يوم، وذلك عندما لا تلتزم بما ينص عليه القانون من وجوب وضع لوحات تتضمن التحذير الصحي وبالرغم من معاقبتها بعقوبة الغرامة المالية الإدارية سابقا^(١٦).

ثانياً // سحب إجازة المنشأة أو إلغائها: إن سحب أو إلغاء إجازة المنشأة هو عبارة عن جزاء إداري يصدر بقرار إداري مسبب من جهة الإدارة ضد من يزاول نشاط حول له بموجب إجازة أو ترخيص بما يخالف القوانين والتعليمات التي تنظم ذلك النشاط بما من شأنه أن يعرض البيئة لأضرار^(١٧)، ويعد هذا الجزاء من الجزاءات الصارمة التي يمكن أن توضعها الإدارة على المنشآت الضارة بالبيئة، وذلك لأن الإدارة كما يمكنها أن توقع هذا الجزاء على المخالف بصورة مؤقتة كما في جزاء الغلق ووقف النشاط فإن لها أن توقع هذا الجزاء بصورة نهائية على

المخالف وذلك عندما تكون المخالفة البيئية التي ارتكبها تنسب بالجسامة . أو أن تكون الجزاءات الأخرى التي أوقعتها الإدارة لم تجد نفعاً في إصلاح سلوك المخالف^(١٩).

هذا ويجد جزاء سحب الإجازة أو إلغائها تطبيقات عدة في تشريعات حماية البيئة . ففي مصر نجد المادة (٧١) من قانون حماية البيئة أعطت لجهة الإدارة المختصة منح تراخيص التصريف بالبيئة المائية سلطة سحب الترخيص الصادر للمنشأة إذا ثبت إن المخلفات المصروفة من المنشأة تتجاوز الحدود المسموح بها بما يلحق الضرر بالبيئة المائية . وقريباً من هذا النص ورد في قانون حماية نهر النيل والتجاري المائية من التلوث رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢^(٢٠). أما في العراق نجد إن قانون حماية وتحسين البيئة لم يتضمن نص يتحول الإدارة سلطة توقيع هذا الجزاء رغم أهميته . في حين نص المشرع العراقي على هذا الجزاء في تشريعات أخرى متصلة بحماية البيئة . من ذلك ما جاء في قانون حماية الحيوانات والطيور البرية من إعطاء الإدارة المختصة سلطة ... سحب أو إلغاء إجازات الصيد بصورة مؤقتة أو دائمة إذا أحل صاحبها بالواجبات المترتبة عليه بموجب أحكام هذا القانون ...^(٢١) كذلك ما جاء في المادة (٤٣) قانون الصحة العامة من تحويل الإدارة سلطة إلغاء الإجازة الممنوحة للمحلات العامة التي لا تلتزم بالشروط الصحية المطلوبة . وأيضاً ما نص عليه البند (ثانياً) من المادة (١٢) من قانون مكافحة التدخين من إعطاء الإدارة سلطة سحب ... إجازة الاستيراد أو التصنيع أو بيع منتجات التبغ من قبل الجهة صاحبة الإجازة في حال تكرار المخالفة بالإضافة إلى الغرامة المنصوص عليها ...

ثالثا // إزالة الأضرار البيئية على نفقة المخالف : ويراد به إزالة الأعمال والمخالفات المخلة بالبيئة بموجب قرار إداري يصدر من الجهة الإدارية المختصة إذا لم يتم المخالف بإزالتها في المدة والشروط التي تضعها الإدارة للحيلولة دون الأضرار بالوسط البيئي^(٧٢)، ويعد هذا الجزء من الجزاءات الإدارية المهمة في مجال حماية البيئة نظرا لكونه يهدف إلى إنهاء الوجود المادي للمخالفة البيئية وبمحورها محو كليا ونهائيا . وهو غالبا ما يتخذ من قبل الإدارة كعقوبة تبعية لجزاءات أخرى كجزاء الغرامة أو التعويض أو علق المنشأة عندما لا تكفي هذه الأخيرة في ردع المخالف وجبر الأضرار التي يلحقها بالوسط البيئي^(٧٣) . وكثيرة هي التشريعات البيئية نصت على هذا الجزء بوصفه أحد الجزاءات التي تملك الإدارة سلطة توقيعها لحماية البيئة . ففي فرنسا خولت المادة (٥٠٤) من قانون البيئة للإدارة سلطة إلزام مستغل المنشأة المصنفة بيئيا القيام بالأعمال الضرورية اللازمة لإزالة المخالفة البيئية على حسابه ونفقاته الخاصة . كما وأعطت موظفي الإدارة البيئية الحق في دخول هذه المنشآت من أجل تحديد طبيعة المخالفات البيئية الضارة والعمل على إزالتها إداريا على نفقة المخالف^(٧٤) . وفي مصر نص قانون حماية البيئة على إعطاء الإدارة سلطة إلزام المخالف بإزالة المخالفة البيئية كجزاء يفرض كعقوبة تكميلية للعقوبات الجنائية^(٧٥) .

أما في العراق نجد أيضا أن المشرع في قانون حماية وتحسين البيئة خول الإدارة سلطة توقيع هذا الجزء كعقوبة إدارية تبعية للتعويض عن الأضرار البيئية . فقد نص على تحويل وزير البيئة والجهات الإدارية المختصة سلطة تقرير مسؤولية كل شخص يتسبب بفعله الشخصي أو إهماله أو تقصيره أو بفعله من ضم تحت رعايته أو رقابته

أو سيطرته من الأشخاص أو تابعيه عن الأضرار البيئية ، مع إلزامه بالتعويض ، وإزالة الضرر ، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل حدوث الضرر وذلك بوسائله الخاصة وضمن المدة التي تحددها وزارة البيئة ، وطبقاً للشروط الموضوعية منها. وفي حال إهمال أو تقصير أو امتناع المسبب للأضرار البيئية عن إزالة الضرر طبقاً لما تقرره الإدارة البيئية ، فقد خول المشرع للإدارة سلطة اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بإصلاح الضرر والعودة على المسبب بمجموع ما تكبدته لهذا الغرض مضافاً إليه النقصات الإدارية مع الأخذ بنظر الاعتبار درجة خطورة المواد الملوثة ومدى تأثيرها على البيئة حاضراً ومستقبلاً^(٧٦).

المبحث الثالث

ضمانات فرض الجزاءات الإدارية البيئية

لما كانت الغاية الأساسية من تخويل الإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية البيئية هو توفير حماية أفضل للبيئة ، فأن لتحقيق هذه الغاية لا بد للإدارة أن تتقيد بجملة من القواعد والمبادئ التي تعد من قبيل الضمانات القانونية اللازمة لصحة فرض هذه الجزاءات من دون التعدي على حقوق الأفراد وحررياتهم ، ويلاحظ إن هناك نوعين من هذه المبادئ والضمانات القانونية التي يجب على الإدارة مراعاتها عند توقيع الجزاءات الإدارية البيئية ، النوع الأول يتعلق ببعض المبادئ التي يجب مراعاتها بالجزاء الإداري ذاته ، في حين يتصل النوع الثاني بإجراءات توقيع الجزاء الإداري البيئي ، ونبين هذين النوعين من الضمانات القانونية من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

الضمانات القانونية المتصلة بالجزاء الإداري البيئي ذاته

نظراً لما يتميز به الجزاء الإداري البيئي من خصائص تقترب الى حد كبير من خصائص الجزاءات الجنائية وبخاصة ما يتعلق بخصوصية العمومية وطابع الزجر والعقاب . فان هناك جملة من المبادئ القانونية التي تفرض على الإدارة ضرورة مراعاتها في الجزاء الإداري البيئي . وبالقدر الذي يعيننا من دراسة الجزاء الإداري البيئي فانه يمكن أن نشير هنا لأهم هذه المبادئ وهي : مبدأ شرعية الجزاء الإداري البيئي . ومبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري البيئي . ومبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة البيئية . ومبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات الإدارية البيئية عن المخالفة الواحدة . وتوضح هذه المبادئ كما يلي :

أولاً// مبدأ شرعية الجزاء الإداري البيئي : ويسند هذا المبدأ كأصل عام الى مبدأ نصية الجرائم والعقوبات أو مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) المقرر في القانون الجنائي وفي أغلب دساتير نول العالم^(٧٧) . حيث يرى الفقه والفضاء الإداريين إن منح الإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية العامة - والتي من بينها الجزاءات البيئية - بما تتضمنه من طابع العقاب يفرض عليها ضرورة التقيد بهذا المبدأ ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم^(٧٨) . وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في أحكام عديدة قضى فيها بوجوب التزام الإدارة بالنصوص القانونية التي تمنحها سلطة توقيع الجزاءات الإدارية العامة . بحيث لا يجوز لها أن توقع أية عقوبة أو جزاء إداري لم يرد بشأنه نص قانوني . أو أن تعد فعلاً ما يخالفه إدارية لم ينص المشرع على عدها كذلك^(٧٩) .

وما تقدم ترى إن واجب الإدارة البيئية في العراق التقيد بهذا المبدأ في ما تفرضه من جزاءات إدارية بيئية . وفي هذا المجال مثلاً نجد إن المشرع

العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة قد سار في تأكيد هذا المبدأ وذلك من خلال تحديد الجزاءات الإدارية التي تملك الإدارة توفيقها من أجل مواجهتها من دون ان يترك لها حرية في تحديدها^(٤٠).

ثانياً // مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري البيئي : هذا المبدأ يقضي بضرورة تقييد الإدارة بعدم جواز تطبيق الجزاء الإداري البيئي المحدد في قانون جديد على الأفعال والوقائع السابقة على صدوره والتي كانت مباحة وغير محرمة . أو كانت تشكل مخالفات إدارية محدد لها جزاء اخف مما تم تحديده في القانون الجديد . ونلاحظ ان تطبيق هذا المبدأ على الجزاء الإداري البيئي يشكل هو الآخر امتداداً لمبدأ عدم رجعية القانون الجنائي على الماضي^(٤١) . على اعتبار ان الجزاء الإداري البيئي يتسم بالطابع العقابي . كما ويستند تطبيق هذا المبدأ أيضاً للقواعد العامة المستقر عليها لدى فقه القانون الإداري وقضائه بشأن عدم جواز رجعية القرارات الإدارية التي يعد الجزاء الإداري البيئي صورة من صورها^(٤٢).

على أن مبدأ عدم الرجعية يمكن أن يرد عليه استثنائين : الأول : يتصل بمصلحة مرتكب المخالفة البيئية الذي يمكن أن يطبق عليه القانون الجديد إذا كان أصلح له من السابق . أما الاستثناء الثاني : فيتعلق بحالة المخالفات البيئية المستمرة التي تبدأ في ظل قانون قديم وتستمر الى حين نفاذ القانون الجديد فهنا يمكن للإدارة أن تلزم المخالف بترتيب أوضاعه بحسب أحكام القانون الجديد^(٤٣) . وهذا ما جاء في المادة (٢٦) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي التي نصت على ان (تمنح المنشآت القائمة قبل نفاذ هذا القانون مهلة (٣) ثلاثة سنوات من تاريخ نفاذه لترتيب أوضاعها وفقاً لأحكامه....).

ثالثاً // مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري البيئي والمخالفة البيئية : من مقتضى هذا المبدأ ان تلتزم جهة الإدارة عند اختيارها للجزاء الإداري البيئي وتوقيعه على المخالف ضرورة أن تراعى مسألة التناسب بين مقدار هذا الجزاء وطبيعة المخالفة البيئية . فلا يجوز لها أن تعالي في تحديد هذا الجزاء . بل يجب ان تختار ما يكون ضرورياً وملائماً للخرق القانوني أو المخالفة الإدارية وإلا كان تصرفها غير مشروع وجدير بالإلغاء^(٨٤) . ويعد هذا المبدأ أيضاً من الضمانات الهامة لحقوق الأفراد وحياتهم . وهو مبدأ مسلم به لدى فقهاء القانون الإداري وقضائه الذي يؤكد على ضرورة تقييد الإدارة بهذا المبدأ في مجال الجزاءات الإدارية التي عادة ما تكون للإدارة سلطة تقديرية في تحديد محلها بما يتلائم مع سببها^(٨٥) .

هذا ويمكن أن نلمس النص على ضرورة تقييد الإدارة بمراعاة هذا المبدأ في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي . فقد أشار في المادة (٣٢) / ثانياً الى ضرورة أن تراعى الإدارة عند فرض جزائي التعويض وإزالة المخالفة البيئية معايير محددة وهي درجة خطورة المواد الملوثة . ومدى تأثيرها على البيئة أتياً ومستقبلاً.

رابعاً // مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات الإدارية البيئية عن المخالفة الواحدة : ويعد هذا المبدأ مكملاً لمبدأ التناسب الذي ذكرناه أعلاه . ويعني بضرورة التزام الإدارة بعدم توقيع أكثر من جزاء إداري بيئي عن الفعل الواحد المضر بالبيئة . فطالما أن الردع يمكن أن يتحقق للمخالف عبر جزاء إداري واحد متناسب مع المخالفة البيئية . فلا داعي بل ومن غير المسوغ فرض جزاءات أخرى عن هذه المخالفة لأن من شأن ذلك أن يشكل إفراطاً في العقاب ليس له ما يبرره . ولا يصلح في ضمان حمل المخالف على الامتنان لقرار الإدارة^(٨٦) . مع ملاحظة انه لا

يمكن أن يعدّ جمعاً أو تعدداً للجزاء الإداري البيئي ، حالة أن يوقع جزائين عن المخالفة الواحدة ينتمي كل منهما لنظام قانوني مغاير للأخر . كأن يكون أحدهما إداري والأخر جنائي . كما لا يعدّ تعدداً للجزاء حالة أن يخول المشرع للإدارة سلطة توقيع جزاء أصلي يقتصر به جزاء ثاني تبعية أو تكميلي . وكذلك حالة أن يوقع جزاء ثاني على مرتكب المخالفة البيئية الذي لم يرتدع على الرغم من معاقبته عن المخالفة نفسها بجزاء إداري^(٨٧) .

المطلب الثاني

الضمانات القانونية المتصلة بإجراءات

توقيع الجزاء الإداري البيئي

تتمثل هذه الضمانات بمجموعة من الشكليات والإجراءات التي ينبغي على الإدارة التقيد بها عند فرض الجزاءات الإدارية البيئية بحق المخالف وهي إجراءات قد ترد في المرحلة السابقة على توقيع الجزاء الإداري البيئي ، أو في أثناء تنفيذه ، أو في مرحلة الطعن القضائي ضده . وتهدف هذه الإجراءات إلى ضمان تطبيق الجزاء الإداري البيئي في حدوده القانونية وفي ضوء الأغراض التي تنبثق من أجلها من دون المساس بحقوق الأفراد وحرمانهم . ويمكن أن نشير هنا إلى نوعين من الضمانات التي تشتمل على الإجراءات الضرورية اللازم مراعاتها لكفالة توقيع الجزاء الإداري البيئي الأول : يتمثل بالضمانات المتصلة بضرورة إنذار صاحب الشأن بالأفعال المخلّة بالبيئة ، أما النوع الثاني : فيتمثل بضرورة تمكينه من الطعن على مشروعية الجزاء الإداري البيئي . وتبين هذه الإجراءات كالآتي :

أولاً // ضرورة إنذار صاحب الشأن بالأفعال المخلة بالبيئة ، يعد إنذار أو إخطار مستغل المنشأة أو صاحب الشأن بالأعمال الصادرة منه والتي تشكل أضراراً بيئية من الضمانات الإجرائية المهمة التي ينبغي أن تسبق توقيع الجزاء الإداري البيئي . فالجزاء الإداري البيئي كما هو معلوم ليس غاية في ذاته وإنما وسيلة تستهدف الإدارة من وراءه تحقيق غاية معينة وهي حماية البيئة . لذلك ومن أجل الحيلولة دون اصطدام الإدارة مع الأفراد بتوقيع الجزاء الإداري البيئي مباشرة وبما لا يحقق جدوى هذا الجزاء . فإنه ينبغي عليها إحاطة مزاول النشاط أو مستغل المنشأة بالمخالفة البيئية المنسوبة اليه ومنحه مهلة معينة للعدول عنها وإزالة أسبابها مع ضرورة مراعاة إجراء تمكينه من الدفاع عن نفسه وتقديم الأدلة اللازمة لإثبات عدم مسؤوليته عن النشاط أو تعبيره^(٨٨) . لذا يعد الإنذار وحسب ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي من الإجراءات الجوهرية الواجب على الإدارة مراعاتها قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة التي من بينها الجزاءات البيئية . بحيث يترتب على إغفالها بطلان الجزاء الإداري^(٨٩) .

ومن هنا نجد أن التشريعات الخاصة بحماية البيئة نصت على هذا الإجراء صراحة . ففي مصر جاءت المادة (٨٩) من قانون حماية البيئة لتؤكد على ضرورة تقيد الإدارة بإنذار أو إخطار صاحب الشأن قبل توقيع الجزاء عليه . كذلك ما نص عليه المشرع العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة من أن للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة مصدر ملوث بالبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال للوزير يضاف العمل أو الخلق المؤقت ...^(٩٠) . ويتضح لنا من هذا النص أن المشرع العراقي جعل من إنذار المخالف إجراء شكلي سابق على

توقيف الجزاء الإداري البيئي . وقد حدده بحدود ينعين علي مزاوول النشاط الامتناع عن إتيان النشاط المخالف وإزالة العامل المؤثر على البيئة وإلا تعرض لتوقيف الجزاء .

غير أن ما يجدر الإشارة إليه إذا كان الإنذار يعد من الإجراءات الجوهرية لتوقيف الجزاء البيئي . فأن الفقه والقضاء الإداري قد استقر على إمكانية عدم مراعاة الإدارة لهذا الإجراء في حالتين : الأولى : حالة استحالة قيام الإدارة باستيفاء هذا الإجراء بسبب الظروف المحيطة بإصدار الجزاء الإداري البيئي . وتحديدًا ظرف الاستعجال المتولد من الظروف الاستثنائية أو القوة القاهرة التي تتطلب تدخلًا سريعًا لا يجتمل التأخير كوجود نشاطات خطيرة ضارة بالبيئة صادرة من إحدى المنشآت بحيث يترتب على تقييد الإدارة بالإنذار الى استئصال الخطر البيئي الناجم منها واستحالة التغلب عليه . أما الحالة الثانية التي تعفي الإدارة من الإنذار فهي حالة تكرار المخالفة البيئية من قبل مزاوول النشاط ورفضه اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة المخالفة على الرغم من إنذاره سابقاً^(٤١).

ثانياً // ضرورة تمكين صاحب الشأن من الطعن على مشروعية الجزاء الإداري البيئي : تعد مسألة تمكين صاحب الشأن من الطعن على مشروعية قرارات الإدارة الصادرة بتوقيف الجزاءات الإدارية البيئية من الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم . فإعطاء الإدارة سلطة توقيف هذه الجزاءات بما تنسم به من خاصية عقابية لا بد وأن يصاحبه ضرورة تمكين صاحب الشأن من مراجعة القضاء للطعن أمامه ضد هذه القرارات . فالرقابة القضائية تعد من الضمانات الهامة والأساسية التي نصت عليها أغلب الدساتير^(٤٢) . ويلاحظ بهذا الخصوص إن ضمان هذا الإجراء من قبل الإدارة يستوجب منها

في بادئ الأمر أن تسعى الى ضرورة إعلان أو تبليغ صاحب الشأن بالقرار الإداري المنضمن فرض الجزاء الإداري البيئي بحيث يشتمل هذا الإعلان على كافة البيانات التي تسهل على مزاول النشاط معرفة المخالفة البيئية المنسوبة اليه ، ومتى ما تم إعلانه بالقرار فانه وفي ضوء الضمانات المكفولة للأفراد يستطيع صاحب الشأن أن يقوم بالطعن على مشروعية قرار توقيع الجزاء البيئي أمام القضاء المختص المتمثل بالنسبة لدول القضاء المزدوج في فرنسا ومصر والعراق بحاكم القضاء الإداري استنادا لكونه من القرارات الإدارية القردية^(١٢).

ومن دون الدخول بتفصيلات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وبيان مداها ، فإننا نقتصر هنا فقط للتساؤل عن الأثر الذي يمكن أن يترتب على الطعن ضد قرار توقيع الجزاء الإداري البيئي ضد المخالف ؟ وللإجابة المباشرة عن هذا التساؤل نقول وبإيجاز أن القاضي الإداري يستطيع فحص مدى مشروعية قرار الإدارة بتوقيع الجزاء الإداري البيئي من كافة عناصره ، أي من جهة الاختصاص ، والشكل ، والمحل ، والسبب ، والغاية ، وله بعد ذلك الحكم بإلغاء وإبطاله في حالة اكتشافه لعيب من عيوب المشروعية في عناصر الجزاء الإداري البيئي ، كما ويستطيع القاضي الإداري إلغاء قرار فرض الجزاء إذا كان الأخير لايتناسب مع المخالفة البيئية لمزاول النشاط^(١٣).

ولكن هل إن الطعن بالجزاء الإداري البيئي يمكن أن يؤثر في تنفيذ هذا الجزاء بحق مرتكب المخالفة البيئية ؟ وهل بإمكان القاضي الإداري الحكم بوقف تنفيذ الجزاء الإداري البيئي عند الطعن عليه ؟ الواقع ان من قواعد النابئة والمسلم به فقهاً وقضاً ان الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية عموماً ومنها قرارات فرض الجزاءات الإدارية البيئية لا

يترتب عليه وقف تنفيذ هذه القرارات . بمعنى الإدارة البيئية وبمجرد صدور ونفاذ قرار فرض الجزاء الإداري البيئي بإعلانه لصاحب الشأن تستطيع أن تلزم مزاول النشاط بتنفيذ مضمون الجزاء تنفيذاً مباشراً سواء باستخدام القوة الجبرية أم بمنحه مهلة للتنفيذ حتى مع الطعن عليه بالإلغاء وذلك استناداً لامتناع الإدارة في التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري والذي يستند لفكرة قرينة المشروعية أو السلامة التي تنصف بها القرارات الإدارية والتي تعني افتراض صحتها ومشروعيتها ما لم يثبت عكس ذلك^(٤٥) . أما بشأن سلطة القاضي الإداري بوقف تنفيذ الجزاء الإداري البيئي . نجد ان المشرع الفرنسي تضمن النص على المبدأ العام أعلاه بان لا يترتب على رفع الطعن الى المحكمة وقف تنفيذ القرار الإداري . إلا أنه أورد استثناء على هذا المبدأ يجوز وقف تنفيذ القرار الإداري مؤقتاً وفق شروط خاصة . فقد أجاز لقاضي الأمور المستعجلة بناء على طلب المتضرر من القرار الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المتطعون عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري بشرط توافر ركنا الاستعجال . والجديّة^(٤٦) . وفي مصر فأنه طبقاً لقانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ لا يترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه . على عجز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى . ورأت المحكمة ان نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها^(٤٧) . وطبقاً لذلك فأن نجد إن كلاً من فرنسا ومصر جيز لمزاول النشاط الصادر بحقه جزاء إداري بيئي ان يطلب وقف تنفيذه وللقاضي الإداري أو المحكمة أن تستجيب لطلبه في حال اقتنعت بوجود مسوغ لوقف التنفيذ . يتمثل بنوافر أسباب جديّة واحتمال حقيقي بعدم مشروعية الجزاء أو عدم إمكانية تدارك نتائج تنفيذه .

أما في العراق فنجد أن محكمة القضاء الإداري لا تملك سلطة وفق تنفيذ الجزاء الإداري البيئي استناداً لعدم وجود نص في قانون مجلس شورى الدولة يخول المحكمة هذه السلطة^(١٨). وهو الأمر الذي سارت عليه محكمة القضاء الإداري صراحة^(١٩). وتري إن من الضروري تدخل المشرع بمنح المحكمة سلطة وفق تنفيذ القرار الإداري في حال توافر ركنا الجدية والاستعجال في الطلب الذي يمكن أن يقدمه المتضرر من القرارات الإدارية لما من شأنه أن يوفر ضمانات حقوق الأفراد وحررياتهم .

الختام

بعد أن انتهينا موضوع بحثنا نسجل عدد من الاستنتاجات والمقترحات نعرض لها تباعاً وكالاتي :

أولاً / النتائج :

- (١) تبين لنا إن الجزاءات الإدارية البيئية هي نوع من أنواع القرارات الإدارية الفردية تنسم بالطابع العقابي والردعي للأشخاص . إذ يمكن توقيعها على كل شخص طبيعي أو معنوي ينتهك النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة .
- (٢) وجدنا أن الجزاء الإداري البيئي يتسم بخصائص جعلته متميزاً من بعض صور الجزاءات الأخرى . فانصافه بخاصية العمومية في التطبيق على كل من ينتهك التشريعات الخاصة بحماية البيئة جعلته يختلف عن الجزاءات التعاقدية والتأديبية التي لا توقع إلا على من يرتبط مع الإدارة بعلاقة تعاقدية أو وظيفية . واتسامه بالطابع العقابي جعلته يتميز من تدابير الضبط الإداري التي يمكن أن تتخذها الإدارة في مجال حماية البيئة والتي تنسم بطابع وقائي . كما وأن توقيعها من قبل الإدارة مباشرة من دون اللجوء للقضاء جعلت له دور متميز في حماية

البيئة من الجزاء الجنائي الذي لا يتم توقيعه إلا من قبل القضاء المختص وفق إجراءات طويلة ومعقدة في الغالب.

(٣) اتضح بأن الجزاءات الإدارية البيئية تقع في الغالب على نوعين ، الأول : جزاءات مالية تنصب على الذمة المالية لمرتكب المخالفة البيئية . ومن أهم صورها الغرامة المالية والمصادرة . والنوع الثاني : جزاءات غير مالية . ومن أهمها علق المنشأة أو وقف النشاط . وسحب إجازة المنشأة أو إلغائها . وإزالة الأضرار البيئية على نفقة المخالف . وقد لاحظنا ان تسمية هذه الجزاءات بغير المالية لا يعني أنها لا تؤثر على الذمة المالية للمخالف لكن تأثيرها يأتي بصورة غير مباشرة . وللاحظنا ان المشرع العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة لم يتطرق لبعض صور الجزاءات كالمصادرة وسحب إجازة المنشأة أو إلغائها على الرغم من أهميتها في مجال حماية البيئة .

(٤) اتضح بان الإدارة البيئية وحتى تضمن توفير حماية أفضل للبيئة من خلال الجزاء الإداري البيئي لابد لها أن تتقيد بجملة من المبادئ والضمانات القانونية . بعضها يتعلق بالجزاءات البيئية نفسها . وتمثل بضرورة تقييد الإدارة بعدم توقيع أي جزاء إداري لم ينص عليه المشرع . وان تراعي مسألة عدم رجعية الجزاء الإداري على الماضي . وكون الجزاء المتخذ متناسب مع طبيعة المخالفة البيئية وغير مغالي فيه . أما البعض الآخر من الضمانات فتتصل بجوانب إجرائية وشكلية . أهمها إعلان صاحب الشأن وتبليغه بالمخالفة البيئية ومنحه كقاعدة عامة مهلة لإزالة المخالفة . وإعلانه بقرار توقيع الجزاء مع تمكينه من الطعن على مشروعيته أمام القضاء المختص .

ثانياً // المقترحات :

- (١) نقترح بضرورة ان تسعى الجهات الإدارية البيئية المختصة في العراق ا وزارة البيئة بتشكيلاتها ومجالس حماية البيئة في المحافظات الى تفعيل دورها في توفيق الجزاءات الإدارية البيئية على كل مخالف للنصوص التشريعية الخاصة بحماية البيئة ، حيث نجد وللأسف الشديد ان هناك بعض التهاون من جانب السلطات البيئية بهذا المجال خاصة بالنسبة لحماية البيئة من خطر التصحر والاعتداء على الأراضي الزراعية الذي أصبح ينتشر على مرأى ومسمع الجهات الإداري وهو ما نجده بشأن جريف غابات النخيل بدون رادع.
- (٢) نقترح أيضا ضرورة تفعيل دور السلطات الإدارية في مجال تطبيق الجزاءات الإدارية التي تضمنها قانون مكافحة التدخين العراقي بوصفه أحد القوانين المهمة في حماية البيئة والصحة العامة.
- (٣) نقترح ان تتضمن التشريعات الخاصة بحماية البيئة نصوص صريحة تجعل لمحكمة القضاء الإداري سلطة فحص مشروعية هذه الجزاءات . وإلغاء النصوص الواردة في قانون الصحة العامة التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة من تطبيق هذه الجزاءات.

الهوامش

- (١) ينظر بهذا الشأن د.أحمد عبد الكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٣، ص ١٠ وما بعدها. كذلك د. سمير حامد الجمال: الحماية القانونية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧، ص ٢٢ وما بعدها.
- (٢) ينظر د. ماجد راغب الطو : قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤، ص ٣٩.
- (٣) ينظر د. نواف كنعان : قانون حماية البيئة ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الإمارات العربية ، ٢٠٠٦، ص ١٤.

(٤) ينظر البند (خامساً) من المادة (١) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٥) ينظر (م/١) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(٦) ينظر سهى حميد سليم : تلوث بيئة الفضاء الخارجي في القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير ،كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٢ ، ص ١٦ ومابعدھا.

(٧) ينظر د. رجب محمود طاجن : الإطار الدستوري للحق في البيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٦. كذلك د. داود عبد الرزاق الباز : الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت ، مجلس النشر العلمي ، الكويت ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٥.

(٨) ينظر (م/٣٣) من دستور العراق الحالي الصادر سنة ٢٠٠٥ .

(٩) ومن أمثلة هذه القوانين في العراق قانون مكافحة الأمراض السارية (١٢١) لسنة ١٩٦٤ ، وقانون حماية الحيوانات والطيور البرية رقم (٢١) لسنة ١٩٧٩ ، وقانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل ، وقانون الغابات والمشاجر العراقي لسنة ٢٠٠٩ ، وقانون مكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ . وللمزيد بهذا الخصوص ينظر د. رجب محمود طاجن : الإطار الدستوري للحق في البيئة ، مصدر سابق ، ص ٢٥ ومابعدھا.

(١٠) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، من دون ناشر ، من دون مكان نشر ، ٢٠٠٧ ، ص ٦٩.

^{١١} للمزيد بهذا الشأن ينظر د. محمد فؤاد عبد الباسط : أعمال السلطة الادارية ، مكتبة الهداية للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص ١٨٣.

(١٢) ينظر د. محمد باهي ابو يونس : الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٩ ومابعدھا.

(١٣) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٦٧.

(١٤) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢.

- (^{١٥}) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٤٩٣ .
- (^{١٦}) ينظر د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة ، الموصل ، ١٩٩٦ ، ص١٦١ ومابعدھا . كذلك د.حسين عثمان محمد : اصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٤٣١ .
- (^{١٧}) ينظر المادة (٢٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩. كذلك المادة (٣) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨٩ المعدل .
- (^{١٨}) حيث يلاحظ ان سلطة حماية البيئة تعد من الاختصاصات المسلم بها في نطاق الإدارة اللامركزية المحلية في غالبية الدول كالولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا ومصر والأردن .. للمزيد راجع د.كريم كشاكش : التنظيم الإداري المحلي ، المكتبة الوطنية ، الاردن، ١٩٩٧، ص١٦٦ ومابعدھا. كذلك د.فهمي محمود شكري : نظام الحكم المحلي في بريطانيا ، دار الحكمة للنشر ، ١٩٩٣، ص١٧٢ ومابعدھا. كذلك د.رمضان محمد بطيخ : الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ، بحث منشور بصيغة (PDF) على موقع منتدى المحامون ، www.kambota.forumarabia.net ، ص٢٠. هذا ونرى بأن فرض الجزاءات البيئية تشكل جانب من الاختصاصات المهمة التي يمكن ان يمارسها رؤساء الوحدات الإدارية في العراق وهو الأمر الذي نلمسه ضمنا من نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي يخول المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية سلطة ضمان الحفاظ على النظام وحماية حقوق المواطنين والتي من بينها حق العيش ببيئة نظيفة كما نص الدستور . كما ونجد ان قانون حماية وتحسين البيئة نص في المادة(٧) منه على اعطاء المحافظ رئاسة مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة . وحول هذا الموضوع يراجع الأستاذ يوسف محمد كاظم : السلطات الجزائية المخولة لرئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي ، مكتبة السهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٢٤٢ .
- (^{١٩}) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص٧٥ .

- (٢٠) ينظر د. محمد باهي ابو يونس : الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٨.
- (٢١) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٤٨٩.
- (٢٢) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٧٩.
- (٢٣) ينظر د. محمد باهي ابو يونس : الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٩.
- (٢٤) ينظر د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، القاهرة ، ط ١ ، ١٩٩٨ . كذلك نوار دهام الزبيدي ، الحماية الجنائية للبيئة من أخطار التلوث ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ ، ص ١٥ وما بعدها.
- (٢٥) ينظر تقرير المفوض روميو حول حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في (١٩٠٢/١٢/٢) مشار اليه لدى مارسولون و بروسبيرفي و جي بريبان : احكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ط ١٠ ، ترجمة د. احمد يسري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ١٩٩٥ ، ص ٩٦ . كذلك د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٠١.
- (٢٦) ينظر د. غنام محمد غنام : القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد (١) السنة (١٨) ، ١٩٩٤ ، ص ٢٩٤ . كذلك د. أمين مصطفى محمد : الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٣ ، ص ٣ وما بعدها .
- (٢٧) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٠٣.

(٢٨) للمزيد حول مفهوم العقوبات الانضباطية يراجع د.عثمان سلمان غيلان : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، من دون ناشر ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص٢٠٦ وما بعدها .

(٢٩) ينظر د. ماجد راغب الحلو : قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، مصدر سابق ، ص١٤٩ .

(٣٠) ينظر بهذا الشأن : ثامر محمد إبراهيم : الجزاءات الإدارية في عقد الأشغال العامة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٠ ، ص١٠ . كذلك رشا محمد جعفر : الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص٨ .

(٣١) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص١٠٥ .

(٣٢) ومثال ذلك ما جاء في البند (خامساً) من المادة (١٤) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ من نص يلزم المستثمر بـ (المحافظة على سلامة البيئة والالتزام بنظم السيطرة النوعية المعمول بها في العراق والانظمة العالمية المعتمدة في هذا المجال).

(٣٣) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص٥٠٧ .

(٣٤) ينظر د. عدنان الزنكة : سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص٢٥ . كذلك د. عبد العليم عبد الحميد مشرف ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص٣٨ وما بعدها .

(٣٥) ينظر د. سامي جمال الدين : دور الضبط الإداري في حماية البيئة ، دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية ، المجلد (٣) العدد (١) ، ٢٠٠٦ ، ص٧ وما بعدها . كذلك د. رمضان محمد

- بطيخ : الضبط الإداري وحماية البيئة ، بحث منشور بصيغة (PDF) على موقع منتدى المحامون ، www.kambota.forumarabia.net ، ص ٣ ، وما بعدها .
- (٣٦) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ١٧ .
- (٣٧) ينظر رنا ياسين حسين : وسائل الإدارة في حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، السنة (٣) العدد (٢) ٢٠١١ ، ص ١٨٧ ، ١٨٨ .
- (٣٨) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٠٩ .
- (٣٩) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١١٥ .
- (٤٠) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٥٦ .
- (٤١) ينظر د. غنام محمد غنام : القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، مصدر سابق ، ص ٣٢٨ .
- (٤٢) ينظر د. غنام محمد غنام : القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، المصدر نفسه ، ص ٣٢٩ . ومن هذا المنطلق نجد ان وزارة البيئة العراقية لم تتردد في فرض الجزاءات المالية المتمثلة بصورة الغرامة المالية على الأشخاص المعنوية العامة والخاصة ، فقد صدر قرار منها يلزم محطة المسيب الكهربائية بدفع غرامة مالية قدرها (١٧ مليون دينار عراقي) لتسببها بتلويث المناطق المجاورة لها . كما هددت بفرض غرامات مالية على الشركة الصينية المستغلة لحقل الأحذب النفطي في حال لم تستخدم تقنيات حديثة تتلائم مع البيئة . أشير الى هذا الأمر في الشريط الإخباري لقناة الفيحاء الفضائية بتاريخ (١٨ / ١٠ / ٢٠١٢) .
- (٤٣) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ص ١٢ .

- (^{٤٤}) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٧٩.
- (^{٤٥}) ينظر د. أمين مصطفى محمد : الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن ، مصدر سابق ، ٢٣٦.
- (^{٤٦}) ينظر البند (ثانياً) من المادة (٢٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- (^{٤٧}) فقد جاء في المادة (٢) من قانون مكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ على ان من أهداف هذا القانون هو "حماية الأشخاص من أخطار التدخين الصحية والبيئية..." ومثل هذا الهدف وجزاء الغرامة نصت عليه كذلك المادة (٩٦) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.
- (^{٤٨}) ينظر البند (أولاً) من المادة (١٢) من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢.
- (^{٤٩}) ينظر المادة (١٣) من قانون مكافحة التدخين .
- (^{٥٠}) ينظر البندين (أولاً/ ثانياً) من المادة (١٤) من قانون مكافحة التدخين.
- (^{٥١}) ينظر المادة (١٦) من قانون مكافحة التدخين .
- (^{٥٢}) ينظر المادتين (١٧ / ١٨) من قانون مكافحة التدخين .
- (^{٥٣}) ينظر المادتين (٢٤/٢٥) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- (^{٥٤}) ينظر البند (أولاً) من المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩. ومن الجدير بالذكر ان التعويض كجزاء إداري مالي يتشابه مع التعويض المدني عن الأضرار البيئية الذي يمكن ان يحكم به طبقاً للقواعد العامة في القانون المدني لمن يتعرض لضرر ناتج عن التلوث البيئي، لكن الفرق بينهما يبدو واضحاً في ان التعويض الإداري هو جزاء تستطيع الإدارة ان تفرضه بإرادتها المنفردة دون اللجوء للقضاء ، عكس التعويض المدني الذي يستوجب دائماً لجوء المتضرر للمحاكم المدنية ، كذلك فأن التعويض الإداري يهدف بالغالبا الى تحقيق المصلحة العامة عكس التعويض المدني الذي يهدف الى

تحقيق المصلحة الخاصة للمضرور ، على اننا نعتقد ان إعطاء الإدارة سلطة تقديرية في مجال تحديد مبلغ التعويض لا يمنعها من اللجوء للمحاكم القضائية لتقدير هذا المبلغ طبقاً للقواعد العامة الواردة في القانون المدني والتي لا تتعارض مع قواعد القانون العام. للمزيد ينظر نافان عبد العزيز : المسؤولية التقصيرية عن الأضرار البيئية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٩ ، ص ١٦٥ ومابعدھا. كذلك محمد حسناوي شويح : مسؤولية المنتج المدنية الناجمة عن تلوث البيئة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين (حاليا) ، ٢٠٠١ ، ص ١١١-١١٥ .

(^{٥٥}) ينظر أميل جبار عاشور : الحماية الإدارية للاخلاق العامة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة بيروت العربية ، ٢٠١١ ، رسالة غير منشورة ، ص ٧٨ .
(^{٥٦}) ينظر د. محمد عروف عبد الله : علم العقاب ، العاتك للكتاب ، القاهرة ، من دون سنة نشر ، ص ٥٥ ومابعدھا. وينظر على سبيل المثال ماتضمنه قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل من نصوص أقرت المصادرة كعقوبة أصلية (م/٣١٤) أو تكميلية (م /١٠١) أو تدبير احترازي مادي (م/١١٧).

(^{٥٧}) ينظر د. غنام محمد غنام : القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، مصدر سابق ، ص ٣٣٧ .

(^{٥٨}) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٨١ ومابعدھا .

(^{٥٩}) ينظر البندين (ب،ج) من الفقرة (اولا) من المادة (٩٦) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .

(^{٦٠}) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٣٤ .

(^{٦١}) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٨٩ .

(^{٦٢}) ينظر د. ماجد راغب الحلو : قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، مصدر سابق ، ص ١٥١ .

- (٦٣) ينظر د. عيد محمد مناحي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٨٩١ .
- (٦٤) ينظر المواد (٧٣-٧٥) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ .
- (٦٥) ينظر البند (أولاً) من المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .
- (٦٦) ينظر البند (أولاً وثانياً) من المادة (١٤) من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ .
- (٦٧) ينظر المادة (١٦) من قانون مكافحة التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ .
- (٦٨) ينظر د. محمد ماهر ابو العينين : التراخيص الإدارية ، دار الكتب المصرية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٤٠ وما بعدها .
- (٦٩) ينظر رنا ياسين حسين : وسائل الإدارة في حماية البيئة ، مصدر سابق ، ص ١٩١ .
- (٧٠) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٣٦ .
- (٧١) ينظر المادة (١٤) من قانون حماية الحيوانات والطيور البرية العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٧٩ .
- (٧٢) ينظر في هذا المعنى البند (أولاً) من المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .
- (٧٣) ينظر د. عيد محمد مناحي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٦٠٥ .
- (٧٤) ينظر د. عيد محمد مناحي : الحماية الإدارية للبيئة ، المصدر نفسه ، ص ٦١٤ .
- (٧٥) ينظر المادة (٨٩) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ .
- (٧٦) ينظر المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ .
- (٧٧) ينظر البند ثانياً من المادة (١٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- (٧٨) ينظر د. غنام محمد غنام : القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، مصدر سابق ، ص ٦٣ .

- (٧٩) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥١٦.
- (٨٠) ينظر المواد (٣٢ - ٣٤) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- (٨١) ينظر البند عاشرًا من المادة (١٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والمادة (٢) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- (٨٢) ينظر د. نفييس مدانات ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أسسه ومبرراته ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، بغداد ، العدد (١٠) ، ٢٠٠٢ ، ص ٦١.
- (٨٣) ينظر بهذا المعنى د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ص ٨١.
- (٨٤) ينظر د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥١٦.
- (٨٥) ينظر د. محمد باهي ابو يونس : الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ص ١١٣ وما بعدها.
- (٨٦) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ص ٧٧.
- (٨٧) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ٢٠٩.
- (٨٨) ينظر د. عيد محمد مناحي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٣٦. كذلك رنا ياسين حسين : وسائل الإدارة في حماية البيئة ، مصدر سابق ، ص ١٩١ .
- (٨٩) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٦٩ وما بعدها.
- (٩٠) ينظر البند (أولاً) من المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

(٩١) ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، مصدر سابق ، ص ٣٧. كذلك د. عيد محمد مناحي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٣٧.

(٩٢) ينظر البند ثالثاً من المادة (١٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٩٣) من الجدير بالملاحظة إن المشرع العراقي في قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل والنافذ حظر في المادة (٩٦) منه المحاكم كافة من النظر ضد الطعون المقدمة ضد قرارات الجهات الصحية المتضمنة فرض جزاءات إدارية كجزاء غلق المحل العام ، جاعلاً الطعن على مثل هذه الجزاءات أمام لجان إدارية يشكلها وزير الصحة في المحافظات من معاون رئيس صحة المحافظة وعضوية اثنين من العاملين في المؤسسات الوقائية والبيئية . ونرى ان هذا النص لا يشكل ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم إذ يجعل من الإدارة الخصم والحكم في الوقت نفسه ، لذا فأن من الضروري واستناداً للمادة (١٠٠) من الدستور العراقي الحالي التي حظرت النص في القوانين على تخصيص أي قرار من الطعن تدخل المشرع لتعديل مثل هكذا نصوص والسماح للقضاء المختص (القضاء الإداري) بالنظر بالطعون المقدمة ضد هذه القرارات.

(٩٤) قريب من ها المعنى ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٩٥. كذلك د. عيد محمد مناحي : الحماية الإدارية للبيئة ، مصدر سابق ، ص ٥٤٤.

(٩٥) ينظر د. ماجد راغب الحلو : نظرية الظاهر في القانون الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية ، جامعة الكويت ، السنة (٤) العدد الأول ، ١٩٨٠ ، ص ٤٥. كذلك د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة : القرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية، ٢٠٠٧ ، ص ٢٦٤ .

(٩٦) ينظر د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، مصدر سابق ، ص ١٩٠ وما بعدها.

(٩٧) ينظر المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٩٨) فقد تضمنت الفقرة (هـ) من البند (ثانياً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ النص فقط على

إعطاء محكمة القضاء الإداري سلطة "...البت في الطعن المقدم اليها ولها أن تقرر رد الطعن ، أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى...". من دون أية إشارة الى إمكانية الحكم بوقف القرار الإداري المطعون به .
(^{٩٩}) ينظر د. خالد رشيد الدليمي : القضاء الإداري ، محاضرات مطبوعة لطلبة المرحلة الثالثة ، مكتبة نور العين ، بغداد ، ص ٩١ .

المصادر

أولاً : الكتب القانونية :

- ١ . د.أحمد عبد الكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- ٢ . د. أمين مصطفى محمد : الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٩٣ .
- ٣ . د.حسين عثمان محمد : اصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٤ . د. خالد رشيد الدليمي : القضاء الإداري ، محاضرات مطبوعة لطلبة المرحلة الثالثة ، مكتبة نور العين ، بغداد .
- ٥ . د.داود عبد الرزاق الباز : الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت ، مجلس النشر العلمي ، الكويت ، ٢٠٠٣ .
- ٦ . د. رجب محمود طاجن : الإطار الدستوري للحق في البيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة
- ٧ . د.سمير حامد الجمال : الحماية القانونية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .

٨. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٩. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : القرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
١٠. د. عبد العليم عبد الحميد مشرف ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
١١. د. عثمان سلمان غيلان : شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، من دون ناشر ، بغداد ، ٢٠١٠ .
١٢. د. عدنان الزنكة : سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ .
١٣. د. عيد محمد مناحي العازمي : الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
١٤. د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، القاهرة ، ط١ ، ١٩٩٨ .
١٥. د. فهمي محمود شكري : نظام الحكم المحلي في بريطانيا ، دار الحكمة للنشر ، بغداد ، ١٩٩٣ .
١٦. د. كريم كشاكش : التنظيم الإداري المحلي ، المكتبة الوطنية ، الأردن ، ١٩٩٧ .
١٧. د. ماجد راغب الحلو : قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
١٨. مارسولون و بروسبيرفي و جي برييان : احكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ط١٠ ، ترجمة د. احمد يسري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ١٩٩٥ .

- ١٩.د. ماهر صالح علاوي : مبادئ القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة، الموصل ، ١٩٩٦ .
- ٢٠.د. محمد باهي أبو يونس : الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
- ٢١.د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، من دون ناشر ، من دون مكان نشر ، ٢٠٠٧ .
- ٢٢.د. محمد فؤاد عبد الباسط : أعمال السلطة الإدارية ، مكتبة الهداية للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ .
- ٢٣.د. محمد ماهر أبو العينين : التراخيص الإدارية ، دار الكتب المصرية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- ٢٤.د. محمد معروف عبد الله : علم العقاب ، العاتك للكتاب، القاهرة ، من دون سنة نشر .
- ٢٥.د. نواف كنعان : قانون حماية البيئة ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الإمارات العربية ، ٢٠٠٦ .
- ٢٦.د. ٢٠٠٨ .
- ٢٧.الأستاذ يوسف محمد كاظم : السلطات الجزائية المخولة لرئيس الوحدة الإدارية في القانون العراقي ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ثانياً: البحوث القانونية :
١. د.رمضان محمد بطيخ : الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ، بحث منشور بصيغة (PDF) على موقع منتدى المحامون ،
- www.kambota.forumarabia.net .

٢. د.رمضان محمد بطيخ : الضبط الإداري وحماية البيئة ، بحث منشور بصيغة (PDF) على موقع منتدى المحامون ، www.kambota.forumarabia.net .
 ٣. رنا ياسين حسين : وسائل الإدارة في حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، السنة (٣) العدد (٢) ٢٠١١ .
 ٤. د. سامي جمال الدين : دور الضبط الإداري في حماية البيئة ، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية ، المجلد (٣) العدد (١) ، ٢٠٠٦ .
 ٥. د. غنام محمد غنام : القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد (١) السنة (١٨) ١٩٩٤ .
 ٦. د. ماجد راغب الحلو : نظرية الظاهر في القانون الإداري ، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة ، جامعة الكويت ، السنة (٤) العدد الأول ، ١٩٨٠ .
 ٧. د. نفيس مدانات ، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أسسه ومبرراته ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، بغداد ، العدد (١٠) ، ٢٠٠٢ .
- ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية :**
١. ثافان عبد العزيز : المسؤولية التقصيرية عن الأضرار البيئية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٩ .
 ٢. أميل جبار عاشور : الحماية الإدارية للأخلاق العامة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة بيروت العربية ، ٢٠١١ .

٣. ثامر محمد إبراهيم : الجزاءات الإدارية في عقد الأشغال العامة، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بابل ، ٢٠٠٠.
٤. رشا محمد جعفر : الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ .
٥. سهى حميد سليم : تلوث بيئة الفضاء الخارجي في القانون الدولي العام ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٢.
٦. محمد حسناوي شويح : مسؤولية المنتج المدنية الناجمة عن تلوث البيئة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، ٢٠٠١.
٧. نوار دهام الزبيدي ، الحماية الجنائية للبيئة من أخطار التلوث ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧.

رابعاً: الدساتير والقوانين :

١. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
٢. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
٣. قانون حماية الحيوانات والطيور البرية رقم (٢١) لسنة ١٩٧٩.
٤. قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل .
٥. قانون مجلس شوري العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.
٦. قانون حماية البيئة المصري رقم(٤) لسنة ١٩٩٤.
٧. دستور العراق الحالي الصادر سنة ٢٠٠٥ .
٨. قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
٩. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

١٠. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

١١. قانون مكافحة التدخين رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢.