

الدكتور حيدر المولى
استاذ محاضر في الجامعة اللبنانية
واستاذ مادة قانون البيئة في الجامعة
الاسلامية

دراسة بعنوان :

الادارة البيئية والنواظم القانونية
لاستخدامات هيكل التجهيز الايكولوجي في
صوغ السياسات البيئية الوطنية

المطلب الأول
التخطيط البيئي

التخطيط (Planning) في علم الإدارة عبارة عن اختيار بين عدد من البدائل المتاحة التي يتم تقييمها لتحديد البديل المناسب الذي يحقق الهدف، وإن هذه العملية تتضمن نشاطاً ذهنياً يتعلق بالمستقبل، وبالاقتراحات والتنبؤات والتوقعات التي تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه^(١).

وفي مجال حماية البيئة وعناصرها يقصد بالتخطيط، وضع برنامج يتضمن قواعد وتنظيمات محددة لحماية البيئة، من خلال التوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية التي يمكن أن تظهر مستقبلاً، وأخذ الحيطة والحذر بشأنها عن طريق وضع

(١) ولعملية التخطيط مراحل عدة:

- أ- مرحلة تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.
- ب- مرحلة وضع أسس التخطيط، وهي افتراضات يتم على أساسها رسم صورة المستقبل.
- ت- البحث عن المجالات البديلة وفحصها عن طريق إجراء الدراسات التحليلية للعوامل المادية وغير المادية المؤثرة في هذه المجالات.
- ث- د. تقييم مجالات العمل البديل من خلال إجراء تقييم لبدائل العمل وتفحص نقاط القوة والضعف فيها.
- ج- اختيار طريق أو طرق العمل. للمزيد ينظر: د. نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٨، ص ٩٥-٩٦.

الخطط اللازمة لوقايتها، وكذلك للتقليل من الخسائر المترتبة عليها^(١). والمخطط البيئي هو كل مخطط يتناول عنصراً واحداً من العناصر البيئية أو جميعها^(٢). ومن هنا فإن التخطيط البيئي يحتمل أن يكون لاحقاً على وقوع المشكلات والأضرار التي تلحق بالبيئة، وذلك للتقليل من أثارها الضارة، في حين إن الأصل هو أن التخطيط البيئي يكون سابقاً على وقوع المخاطر والأضرار والمشكلات البيئية. هذا وإن التخطيط البيئي بالمفهوم العلمي يهتم بالقدرات والحمولات البيولوجية لكل عنصر من عناصر البيئة، بحيث لا تتجاوز المشروعات المقترحة الحدود البيولوجية القصوى لعناصر النظام البيئي. وإن تجاوزت هذه الحدود فإن النتائج سوف تكون عكسية على المشروع وتؤثر سلباً على الجوانب الاقتصادية بالإضافة إلى البيئة^(٣).

ولم يعرف التخطيط البيئي في التشريعات البيئية، على الرغم من اعتباره مراعاته على مستوى التشريع والبرامج والخطط التنموية واجباً على الجهات التخطيطية في الدولة، وكذلك على الجهات المسؤولة عن حماية البيئة وتحسينها^(٤). وتكمن أهمية التخطيط البيئي في اعتباره وسيلة من أنجح وسائل حماية البيئة ويرجع ذلك لطبيعته الوقائية، إذ يتحاشى بواسطته حدوث المخاطر والمشاكل البيئية قبل حدوثها، كما إنه بواسطة هذا النوع من التخطيط يمكن تلافي التناقض بين السياسات التي تنتهجها الأجهزة والمؤسسات التي لها علاقة بحماية البيئة، وذلك بسبب إن التخطيط غالباً ما يحدد دور كل من الأجهزة والمؤسسات تلك تحديداً دقيقاً، وكذلك التنسيق فيما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة^(٥).

(١) د. عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩ ص ١٣٩.
(٢) ويرى البعض بأن هناك معيارين للتعرف على المخطط البيئي، المعيار الأول: هو المعيار الشكلي، والذي يستند على المصطلح المستخدم للتخطيط ونظراً لتعدد المصطلحات في هذا الميدان، فقد يصعب عملية التعرف على المخططات البيئية وفقاً لهذا المعيار. أما المعيار الثاني: هو المعيار الموضوعي، والذي يقوم على أساس فحص محتوى المخطط وطريقة اعتماده لتمكين من تصنيفه بأنه مخطط بيئي جزئي أو كامل أو إنه ليس بتخطيط بيئي. ويرى الفقه بأن تطبيق المعيار الموضوعي يستدعي البحث في طبيعة الموضوع المنظم والذي ينبغي أن يندرج ضمن تعريف البيئة أو أحد عناصرها، وكذا من خلال توفر الطابع التشاوري في إعداده والذي يؤدي إلى تحليل الأوضاع الحالية والمستقبلية للعنصر البيئي. وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، جويلية ٢٠٠٧، ص ٣٥.

(٣) المعهد العربي للتخطيط - الكويت، المفاهيم والقضايا البيئية الأساسية عن الموقع الإلكتروني: <http://www.ara-api.org/cource/22/4/2010>.

(٤) فقد ألقى قانون البيئة المصري واجب صياغ الخطة القومية لحماية البيئة على جهاز شؤون البيئة بموجب المادة ٥ منه، كما تضمن المادة (٨) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي واجب التخطيط البيئي على الجهات التخطيطية في الدولة حيث نصت على إنه "تتولى الجهات التخطيطية في الدولة بالعمل على إدخال اعتبارات حماية البيئة ومكافحة التلوث والاستهلاك الرشيد للمواد الطبيعية والتنمية المستدامة في خطط المشروعات التنموية". وكذلك فقد ألزم قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان في مادته الثالثة فقرة (ثانياً) القطاعات المختلفة في الإقليم مراعاة حماية وتحسين البيئة في عملية التخطيط.

(٥) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص ٢٩٥. وفي الاتجاه نفسه يعتبر التخطيط وسياسات الإدارة طويلة ومتوسطة الأجل لمعالجة القضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الضاغطة كتحديات واقعية تطل المجتمعات، الركن الأساس في عملية التطوير والتحديث

كما إن الوقاية من المخاطر والمشاكل البيئية من خلال التخطيط البيئي يوجب على السلطات العامة في الدولة أن تتخذ جميع الإجراءات والتدابير المؤسسة على تطور المعرفة والمعلوماتية والخبرة، مع الأخذ بنظر الاعتبار الجوانب الفنية والتقنية · ويقع على السلطة التنفيذية بجميع مستوياتها مسؤولية التخطيط البيئي من خلال اقتراح القوانين والتشريعات المتضمنة تخطيطاً بيئياً لأجل حماية البيئة وعناصرها، وكذلك على مستوى تنظيم هياكل الأجهزة والمؤسسات المركزية والمحلية واختصاصها وأوجه التنسيق في ما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة وتجنب التناقض بين الهيئات القائمة على حماية البيئة.

المطلب الثاني

الأبحاث والدراسات البيئية

نظراً لحدثة حماية البيئة في عالم القانون، كما تظهر معالمه جلياً في الصعوبات التقنية لوضع تعريف جامع لقانون البيئة، وكذلك استناداً إلى الطابع الفني والعلمي التي تتصف به البيئة، فإن حماية البيئة من خلال أعمال النصوص القانونية المجردة فقط قد لا تنجر عن تحقيق الأهداف المرجوة، بل يستدعي الأمر من الجهات العامة والخاصة التي لها شأن في حماية البيئة أن تقوم بأبحاث ودراسات علمية وفنية وحتى قانونية لأجل الوصول إلى المفردات والنتائج التي يمكن إعمالها في مجال المحافظة على البيئة وعناصرها المختلفة.

كما إن دراسة أو تقدير المردود أو الأثر البيئي من قبل الجهات التي تقدم على إنشاء مصالح من معامل ومصانع ومنشآت، والتي قد تؤثر على البيئة في حالة إنشائها، كأحد شروط تقديم الطلب والذي يحتوي على معلومات جيدة تتصل بمدى تأثير المشروع المراد إقامته على البيئة، وبيان المخاطر التي قد تنجم عنه والأضرار التي قد تقع بسببها وكذلك تتضمن الوسائل والمواد التي تعول عليها لأجل التقليل من المخاطر والأضرار تلك. فهذه الدراسة تلعب دوراً وقائياً بارزاً في مجال حماية البيئة والتقليل من أسباب التلوث ومصادره.

المرتجى على هذا الصعيد بما يحقق مناعة الدولة ويعزز من قدراتها.
ينظر بهذا المعنى والمفهوم الجيوسياسي : د. عدنان السيد حسين : الجغرافيا السياسية للعالم المعاصر ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – مجد – لا. ط. – ١٩٩٦. ص ٧٦ وما يليها.

وترتيباً على ما سبق سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول بالبحث في الفرع الأول الأبحاث البيئية، وفي الفرع الثاني تقدير الأثر البيئي ، كما يأتي:

الفرع الأول: الأبحاث البيئية

تلتزم الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة بإجراء الدراسات والأبحاث العلمية والفنية لأجل الوصول إلى نتائج وخرائط عمل نحو وقاية البيئة من المشكلات التي تعترضها في المستقبل، وكذلك للعمل على تقليل الآثار الضارة التي قد تنشأ عن تلك المشكلات متى ما وقعت. وبهذا فإن الإدارات البيئية الوطنية لا بد أن تعمل في عملها البحثي على أفراد وعناصر متخصصة ومتدربة وممثلة لقدر كاف من المعلومات والإطلاع على الأبحاث والدراسات البيئية.

ولهذا فإن قوانين البيئة المقارنة شددت على القيام بهذه الأبحاث والاستفادة منها سواء أكانت معدة من قبل الأجهزة المعنية بحماية البيئة أم من قبل جهات أخرى عامة أو خاصة، أو من قبل الأفراد. هذا وقد أشار قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل إلى صلاحيات ومسؤوليات جهاز شؤون البيئة، منها إعداد الدراسات عن الوضع البيئي، كما حث القانون على الاستفادة من الجهات التعليمية والبحثية من خلال حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية وكذلك الكفاءات التي تسهم في إعداد وتنفيذ برنامج المحافظة على البيئة والاستفادة منها في إعداد وتنفيذ المشروعات والدراسات التي تقوم بإعدادها^(١).

أما في قانوني (حماية وتحسين البيئة) العراقي وفي إقليم كردستان، لم نلاحظ أي نص صريح يؤكد على ضرورة قيام الأجهزة الإدارية المختصة بحماية البيئة بدراسات وأبحاث بيئية يتم الاستفادة منها في مجال التطبيق، وكذلك لم نجد الحث على التعويل على دراسات وأبحاث بيئية لجهات أخرى من قبل الأجهزة تلك للاستفادة منها. ومع ذلك فإن قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان ألزم بأن يؤخذ بعين الاعتبار التطورات العالمية في المجالات العلمية والبحثية والتقنية وذلك في إطار عملية المراجعة الدورية لخطة حماية البيئة^(٢).

بيد إن قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ لم يغفل هذا الجانب المهم من عمل الجهات الموكول إليها أمر حماية البيئة، بل حث على ضرورة اعتماد الوزارة باعتبارها من تلك الجهات، في سبيل تحقيق أهدافها التعويل على إعداد ونشر وتشجيع الدراسات والبحوث الخاصة بحماية وتحسين البيئة، وتحديد المواضيع البيئية التي يمكن دراستها من قبل الباحثين في الجامعات والمعاهد والمؤسسات العلمية للتعاقد على تنفيذها، والتعاون مع مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والوزارات والجهات الأخرى بخصوص الدراسات والبحوث البيئية، واستحداث

(١) المادة (٥) من القانون المذكور.

(٢) حيث جاءت المادة الحادية عشرة من القانون المذكور بأنه " أولاً: تقوم الوزارة (هيئة حماية وتحسين البيئة) بوضع خطة أساسية لحماية البيئة في الإقليم بناءً على اقتراح المجلس، وتقر الخطة من قبل مجلس الوزراء. ثانياً: تخضع خطة حماية البيئة الأساسية إلى مراجعة دورية يقوم بها الوزير كل سنتين بناءً على اقتراح المجلس، وتقر التعديلات بقرار يصدر عن مجلس الوزراء. ثالثاً: تتم المراجعة الدورية اعتماداً على الحالة البيئية في الإقليم مع الأخذ في الاعتبار التطورات العالمية في المجالات العلمية والبحثية والتقنية".

مراكز بحوث بيئية في الوزارة^(١). كما صدرت التعليمات الخاصة بصندوق حماية وتحسين البيئة عن وزارة البيئة المنحلة في إقليم كردستان، والتي تقرر بموجبها تخصيص جزء من موارد الصندوق لدعم الدراسات والبحوث التي تهدف إلى تحقيق الإنتاج الأنظف^(٢). وقد أكدت دراسة أجريت عن طريق البنك الدولي في عام ١٩٩٦، والتي بحثت الإدارات والوكالات البيئية لست دول نامية كبرى هي: (البرازيل، الصين، الهند، إندونيسيا، المكسيك والفلبين) وخلصت الدراسة إلى أن السياسات البيئية المعتمدة في تلك الدول استندت إلى التشريعات البيئية فقط كوسيلة لحماية البيئة. بيد إن التجربة العملية في تلك الدول أثبتت عدم فاعلية القوانين البيئية وحدها لحماية البيئة، حيث إن هناك العديد من المشكلات التي تعوق عمل تلك الإدارات. وبذلك فإن القوانين البيئية لن تكون مؤثرة وذات أثر فعال ما لم تقترن بوجود مقومات رئيسية في مقدمتها: غزارة وفاعلية المعلومات التي تتيحها الدراسات والأبحاث البيئية، ووجود الكوادر المدربة على ذلك^(٣).

الفرع الثاني: دراسات تقدير الأثر البيئي

يعد تقدير الأثر البيئي للمشروعات من أهم الآليات المتطورة والإستراتيجية والحديثة التي تعتمد عليها الجهات القائمة على أمر حماية البيئة وتحسينها، وتحقق تلك الجهات بواسطته التوازن والتجانس بين دعائم البيئة ومقتضيات التنمية، وكذلك يعد من الركائز الأساسية في إنجاح عملية التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة، وخاصة بعد أن تصاعدت وتيرة المشاكل البيئية والتي خلفت عنها أضرار فادحة لحقت بالبيئة وعناصرها الطبيعية جراء عدم مراعاة الاعتبارات البيئية وتجاهلها^(٤). وسوف نقوم بدراسة تقدير الأثر البيئي في إطار بندين (أولاً، وثانياً)، نخصص البند أولاً: لبيان مفهوم وخصائص دراسة تقدير الأثر البيئي، أما البند ثانياً فندرس فيه تطبيقات تشريعية لتلك الدراسة، وخاصة في مصر، والعراق، وفي إقليم كردستان.

أولاً: مفهوم وخصائص دراسة تقدير الأثر البيئي:

لتقدير الأثر البيئي تعريفات عدة، إذ هناك من الفقهاء من يعدونه جزءاً من السياسات الحديثة التي تتبناها الإدارات البيئية ويعرفه بكونه "دراسة الآثار الإيجابية والسلبية المحتملة للمشروع على البيئة من كافة جوانبها الطبيعية، الحيوية، الاقتصادية، والاجتماعية، وتقدير هذه بالنفقات والعوائد الاقتصادية والتبعات البيئية كمعيار للاختيار بين البدائل المطروحة"^(٥).

ويعرفه آخرون بأنه "دراسة تنبؤية لمشروعات أو نشاطات تنموية ذات تأثير بيئي سلبي وإيجابي لتحديد البدائل المتاحة، وتقييم تأثيرها البيئي، واختيار أفضل

(١) المادة (٤) تاسعاً من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) المادة الثانية من تعليمات صندوق حماية وتحسين البيئة الصادرة عن وزارة البيئة المنحلة في إقليم كردستان- العراق رقم ١٠٣٧ بتاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٩.

(٣) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص ٣٣١.

(٤) رائف محمد لبيت، الحماية الإجرائية للبيئة، ص ٦٥.

(٥) د. سيد مجدين، حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، الطبعة الاولى، الوكالة العربية للصحافة والنشر والاعلان، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٣٨.

البدائل ذات التأثيرات البيئية الأقل سلبية واقتراح وسائل للتخفيف من التأثير السلبي^(١).

ويعرفه البعض الآخر بأنه "عملية كشف الآثار أو المردودات البيئية السلبية الضارة والإيجابية المفيدة لخطط التنمية الشاملة الملموس منها وغير الملموس، المباشرة منها وغير المباشرة، الآنية والمستقبلية، المحلية والإقليمية والعالمية، من أجل معالجة أو تفادي الآثار الضارة بصفة خاصة وتأكيد الآثار المفيدة حماية للبيئة وللمشروعات الإنمائية معاً^(٢)."

ولم تتجاهل التشريعات البيئية المقارنة تعريف تقدير الأثر البيئي وبيان مضمونه، برغم أنها لم تستعمل مصطلحاً واحداً للدلالة على تلك العملية المهمة في مجال الحفاظ على البيئة^(٣).

فالمشرع الفرنسي عرفه في المادة (٢-٢) من القانون الصادر في ١٠/ يوليو/ ١٩٧٦: "بأنه عبارة عن الدراسات الأولية التي يتم إجراؤها للمشروعات المزمع إنشاؤها لبيان مدى تأثيرها على الطبيعة، بحيث يمكن التنبؤ بهذه الآثار السلبية ونتائجها". وعرفه كذلك بموجب القانون رقم (٤٨٩-٢٠٠٤) الصادر في ٣/ يونيو/ ٢٠٠٤، وفي مادته (١-١٢١) بأنه: "الأعمال والمشروعات التي تتم بواسطة المؤسسات العامة، والتي تحتاج إلى موافقة أو قرار، فيجب عليها احترام المردود البيئي وإعداد الدراسات المسبقة للبناء أو للتوسعات، لتحديد تأثيرها على الوسط البيئي ومدى احتمالات تعريضه للخطر".

وعرفه المشرع المصري وفق المادة (٣٦/١) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل بأنه: "دراسة وتحليل الجدوى البيئية للمشروعات المقترحة التي قد تؤثر إقامتها أو ممارستها لنشاطها على سلامة البيئة وذلك بهدف حمايتها". وعرفه المشرع العراقي بأنه "دراسة وتحليل الجدوى البيئية للمشروعات المقترحة التي قد تؤثر إقامتها أو ممارستها لأنشطتها على صحة الإنسان وسلامة البيئة حاضراً ومستقبلاً بهدف حمايتها"^(٤).

وعرفه المشرع في إقليم كردستان بأنه: "تحديد وتحليل وتقييم آثار مشروع أو منشأة أو نشاط على البيئة، وتعيين التدابير اللازمة لمنع أو التخفيف من الآثار السلبية على البيئة والموارد الطبيعية، ويعتمد عليه منح الموافقة البيئية من عدمها"^(٥). وقد استخدم هذا الإجراء لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية كنتيجة لتطوير قانون السياسة البيئية القومية لسنة ١٩٦٩ (NEPA)، وذلك لدراسة التأثيرات المحتملة

(١) د. صلاح محمود الحجار ود. إيمان محمود العزيمي، تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات، ط ١، دار الفكر العربي، ٢٠٠٣، ص ٢١.

(٢) رائف محمد لبيب، المصدر السابق، ص ٦٧.

(٣) فقد استعمل المشرع الفرنسي مصطلح "المردود البيئي"، واستعمل المشرع المصري مصطلح "تقويم التأثير البيئي" والمشرع الكويتي ساير المشرع الفرنسي واستعمل مصطلح "المردود البيئي"، أما المشرع العراقي استعمل مصطلح "تقدير الأثر البيئي" وكذلك فعل المشرع في إقليم كردستان، وقد سايرنا هذه التسمية الأخيرة وعنوانها هذا الفرع من البحث.

(٤) المادة (٢) فقرة سابع عشر من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وكذلك المادة ١ من قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

(٥) المادة (الأولى) فقرة (ثالث عشر) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

للمشروعات المقترحة قبل اتخاذ القرار بالموافقة أو عدم الموافقة عليه، كما إن القانون الأمريكي لم يستثن كـبعض القوانين الأخرى من نطاق تطبيقه وزارة الدفاع والقواعد العسكرية التابعة لها^(١).

ومن التعريفات الفقهية والتشريعية لتقدير الأثر البيئي يظهر بأنه يتميز بخصائص معينة وهي إنه:

١- يعد إجراءً وقائياً لتجنب حدوث المشاكل البيئية من خلال دراسة مفردات المشاريع والوصول بها إلى الآثار الضارة التي قد تلحق البيئة سوءاً عند إنشائها أو عند ممارستها لأنشطتها، ويعمل على إزالة التأثيرات الضارة أو التخفيف منها أو فرض بدائل تساعد على تحسين الآثار الإيجابية للمشروع على البيئة، كما تملك الإدارة البيئية حق رفض إقامة المشروع بيئياً متى ما ثبت بموجب الدراسة التأثيرات السلبية الجسمية التي قد تنشأ عن إقامته، مثلما جاء في تعريف المشرع البيئي في إقليم كوردستان.

٢- يعد تجسيداً لتخلي الإدارة عن التصرف الانفرادي في إدارة شؤون البيئة، فمن خلاله تعتمد الإدارة أسلوب المشاركة والاستشارة والتشاور مع مختلف الإدارات والجهات العلمية وكذلك المؤسسات الاقتصادية.

٣- وإنه يتميز بطابعه العلمي والتقني، ذلك لكونه وسيلة علمية أو شبه علمية لتحديد وتحليل الآثار الضارة للمشروع على البيئة، ونظراً للطابع المتجدد للنتائج العلمية فإن القواعد التقنية التي يركز عليها لا يستوجب فيها الدقة النهائية، بل يكفي أن يكون معترفاً بها في وقت معين، وذلك لأن البيانات العلمية المتاحة في زمن ما تخضع للتغيير بفعل التطور العلمي والتقني^(٢).

٤- يعد نشاطاً مرفقياً للإدارة البيئية على رغم من أهميته ودوره الفعال في تسهيل عمل السلطات الإدارية الضبطية، والتي يتسنى لها من خلال تقدير الأثر البيئي تحقيق أغراضها ومحاظتها على النظام العام. كما إنه يتفق والنشاط الضبطي في طابعهما الوقائي، الأمر الذي حرى ببعض الباحثين إلى القول بأن هناك علاقة تكاملية بين تقدير الأثر البيئي والضبط الإداري^(٣).

بيد إننا وإن نتفق مع هذا التوجه في وجود علاقة وصلة بين عملية تقدير الأثر البيئي والضبط الإداري، ودور تلك العلاقة في مجال وقاية البيئة وعناصرها من الآثار الضارة والمخاطر المستقبلية. إلا إن تقدير الأثر البيئي يعد بالأساس إجراءً مرفقياً تقوم به الجهات الإدارية البيئية بالمشاركة مع جهات أخرى خدمة للبيئة وعناصرها بما فيها الإنسان، وبالتالي نتفق مع الرأي القائل بأن تقدير الأثر البيئي يعد إجراءً إدارياً مسبقاً، ولا يشكل تصرفاً إدارياً محضاً^(٤)، حيث لا يعد إجراؤها قراراً إدارياً يترتب عليه حماية عناصر النظام العام التقليدية، بل كل ما في الأمر إنه يدخل

(١) ومن تلك القوانين القانون المغربي المتعلق بدراسات التأثير على البيئة رقم ١٢/٠٣، والتي نصت المادة الرابعة منه بأنه " لا تسري مقتضيات هذا القانون على المشاريع التابعة للسلطة العسكرية، إلا إن إنجاز هذه المشاريع يجب أن يتم بكيفية لا تشكل أي خطر على صحة الإنسان والبيئة بصفة عامة".

(٢) وناس يحيى، المصدر السابق، ص ١٧٨.

(٣) رائف محمد لبيب، المصدر السابق، ص ٧٢.

(٤) وناس يحيى، المصدر السابق، ص ١٧٨.

في مسار إعداد قرار إداري خاص بمنح الترخيص من عدمه لمشروعات من المزمع إقامتها.

ثانياً: تطبيقات تشريعية لدراسة تقدير الأثر البيئي:

١- تقدير الأثر البيئي في القانون المصري:

لقد نظم القانون المصري دراسة تقييم الأثر البيئي في إطار القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل ذات الشأن بالبيئة، وكذلك في إطار لائحته التنفيذية^(١)، وبموجب ذلك التنظيم لا تستطيع أية منشأة أن تحصل على ترخيص دون أن تكون مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون وفي مقدمتها شروط عدم الإضرار بالبيئة وتعريضها للتلوث.

أما عن إجراءات دراسة تقييم الأثر البيئي وفقاً للقانون المصري، فبموجب المادة (١٩) من القانون والمادة (١٠) من اللائحة التنفيذية، تتقدم المنشأة أو الجهة القائمة بإنشائها بدراسة للأثر البيئي إلى الجهة الإدارية المختصة، وتلك الدراسة تكون وفق العناصر والتصميمات والمواصفات والأسس والمعايير الاسترشادية للأحمال النوعية للتلوث، كما يجب أن تشمل على بيان كافة عناصر نظام الرصد الذاتي للمنشأة وأحمال التلوث المطلوب الترخيص بها.

وبعد هذا تتولى الجهات الإدارية المختصة إرسال صورة من الدراسة إلى جهاز شؤون البيئة لإبداء الرأي وتقديم المقترحات المطلوب تنفيذها في مجال الآثار البيئية السلبية، كالتخلص من أية نفايات سائلة أو غازية أو صلبة، ويبلغ جهاز شؤون البيئة الجهة الإدارية المختصة قراره خلال مدة أقصاها (٦٠) يوماً من تاريخ استلامه له، وبمرور المدة المعينة دون أن يبدي الجهاز رأياً في دراسة التقييم البيئي المقدمة إليه، يفسر ذلك موافقة الجهاز على التقييم^(٢).

وإن جاء رأي الجهاز رافضاً للمشروع ضمن حق صاحب المنشأة بعد تبليغه بالتقييم بواسطة إشعار خطي بالتبليغ وفقاً للأصول، أن يعترض كتابةً أمام لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص بشؤون البيئة، ويمثل في هذه اللجنة جهاز شؤون البيئة وصاحب المنشأة والجهة المختصة أو الجهة المانحة للترخيص^(٣).

وتتحدد المنشآت التي تخضع لأحكام دراسة تقييم التأثير البيئي وفقاً لما جاء في الملحق رقم (٢) لللائحة التنفيذية للقانون البيئي المصري، وفقاً للضوابط الأساسية

(١) وقد تناولت تنظيم الأثر البيئي المواد (١٩، ٢٠، ٢١، ٢٢، ٢٣، ٧٠، ٧١، ٧٢، ٧٣) من القانون المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل، وكذلك المواد (١٠-١٩) و(٥٧-٦٠) من لائحته التنفيذية.

(٢) المادة (٢٠) من القانون البيئي المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٣) وقد حددت المادة (١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري تكوين اللجنة المذكورة وسمتها بـ "اللجنة الدائمة للمراجعة" والتي تصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص بشؤون البيئة وتتكون من:

- أ- مستشار من مجلس الدولة رئيساً، وعضوية؛
- ب- مندوب عن جهاز شؤون البيئة يرشحه الرئيس التنفيذي للجهاز؛
- ج- صاحب المنشأة أو من ينوب عنه بتوكيل رسمي؛
- د- ممثل عن الجهة المختصة أو الجهة المانحة للترخيص إن لم تكن هي الجهة المختصة.
- هـ - ثلاثة من الخبراء يتم اختيارهم لعضوية اللجنة بناء على ترشيح الرئيس التنفيذي للجهاز لمدة ثلاثة سنوات.

الآتية:

- أ- نوعية نشاط المنشأة.
 - ب- مدى استنزاف المنشأة للموارد الطبيعية وخاصة المياه والأراضي الزراعية والثروات المعدنية.
 - ج- موقع المنشأة.
 - د- نوع الطاقة المستخدمة لتشغيل المنشأة.
- ويلاحظ إن القانون المصري قد أخضع المنشآت المراد إنشاؤها، وكذلك عمليات التوسع والتجديد في المنشآت القائمة إلى أحكام دراسة تقييم الأثر البيئي^(١)، دون أن تنصرف تلك الأحكام إلى المنشآت القائمة التي لا توجد رغبة في إدخالها لعمليات التوسع والتجديد مهما كان تأثيرها الضار على البيئة، الأمر الذي انتقده البعض ورأوا في ذلك نقصاً في القانون لا بد من تداركه^(٢).
- وإننا نتفق مع ذلك الرأي، ونرى بأن دراسة تقييم الأثر البيئي تفقد قيمتها الوقائية بالنسبة للمنشآت القائمة والتي لم تخضع لدراسة مدى التأثير في البيئة عند إنشائها، لأن التدخل اللاحق غالباً ما يصبح غير مجدٍ ومكلف، وقد يؤدي إلى تغيير المشروع برمته أو وقفه أو إزالته أو تحويله إلى أوساط أخرى أكثر ملائمة له. ورغم هذه الصعوبات الواقعية والمتعلقة بإجراء دراسة تقييم الأثر البيئي بالنسبة للمنشأة القائمة، إلا إنه يستحسن القيام بها للتمكن من معرفة الأخطار والمساوئ التي تتسبب فيها تلك المنشآت^(٣).

٢- دراسة تقدير الأثر البيئي في القانون العراقي وفي قانون إقليم كردستان - العراق:

لقد تناولت المواد (١٠ إلى ١٢) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، تنظيم دراسة تقدير الأثر البيئي، وألزم القانون صاحب أي مشروع قبل البدء بإنشائه بتقديم تقرير لتقدير الأثر البيئي إلى وزارة البيئة لاستحصل موافقتها، وبدون تلك الموافقة لا يمكن لتلك الجهات أن تقوم بممارسة عملها.

هذا وأخضع القانون، إضافة إلى المشروعات المراد إنشاؤها، المشروعات القائمة أو التوسعات والتجديدات التي تحدث فيها إلى أحكام ومقتضيات تقدير الأثر البيئي. ولوزارة البيئة الحق بأن تقوم بدراسة التقديرات المتعلقة بالآثار البيئية سواء أكانت متعلقة بمشاريع يراد إقامتها أو المشاريع القائمة أصلاً، ولها أن تبدي رأيها بالقبول أو الرفض^(٤).

وكذلك نظمت المواد (الثانية عشرة، الثالثة عشرة، والرابعة عشرة) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان إجراء تقدير الأثر البيئي، حيث ألزم القانون كل

(١) المادة (٢٣) من القانون. هذا وقد عدت المادة (١٩) من اللائحة التنفيذية من قبيل عمليات التوسعات أو التجديدات تغير النمط الإنتاجي لآلات التشغيل أو زيادة أعداد العاملين بصورة تفوق القدرة الاستيعابية لمكان العمل أو أية تعديلات جوهرية في مبنى المنشأة وبوجه خاص تلك المتصلة بنظام التهوية أو تغيير موقع العمل أو غير ذلك مما قد يترتب عليه تأثير ضار على البيئة أو على العاملين في المنشأة.

(٢) د. عبيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص ٣٤٢.

(٣) وناس يحيى، المصدر السابق، ص ١٨١.

(٤) المادة (٤) من قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٦.

شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص أو مختلط أو أية جهة يتم إنشاؤها وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة أن يقوم بإعداد دراسة لتقييم الأثر البيئي للأنشطة والمشاريع التي سيقومها ورفعها إلى وزارة البيئة لدراستها وإبداء رأيها بالموافقة أو الرفض. كما أجاز القانون لوزير البيئة أن يطلب من أي شخص طبيعي أو معنوي أو جهة قائمة وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة إعداد دراسة تقدير الأثر البيئي لمشاريعها إذا استدعى ذلك متطلبات حماية البيئة. وأحالت المادة الرابعة عشرة من القانون إلى مجلس حماية وتحسين البيئة في الإقليم مهام وضع المعايير والمواصفات والأسس والضوابط اللازمة لتحديد المشاريع والمجالات التي تخضع لدراسات تقدير الأثر البيئي وإعداد قوائم بهذه المشاريع ووضع نظم وإجراءات تقدير الأثر البيئي. ومع ذلك فقد أوجب القانون على أن تتضمن دراسة تقدير الأثر البيئي مجموعة من المعلومات، كما يأتي:

١- تقدير التأثيرات الإيجابية والسلبية للمشروع أو المنشأة أو المصنع على البيئة.
٢- الوسائل المقترحة لتلافي ومعالجة مسببات التلوث بما يحقق الامتثال للتعليمات والضوابط البيئية.

٣- حالات التلوث الطارئة والمحتملة والاحتياطات الواجب اتخاذها.

٤- البدائل الممكنة الاستخدام لتقنيات أنظف بيئياً.

٥- تقليل المخلفات وتدويرها أو إعادة استخدامها.

٦- تقدير كلف المنافع والأضرار البيئية التي يحدثها المشروع.

ومما سبق يمكن أن نستخلص بعض الأمور فيما يتعلق بإجراء تقدير الأثر البيئي وفقاً للقانون العراقي والقانون في إقليم كردستان - العراق، كما يأتي:

١- إن قانون حماية وتحسين البيئة في العراق وإن أتفق مع قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان على إلزام تقديم تقرير الأثر البيئي من قبل الجهات العازمة على إنشاء منشآت ومصانع ذات آثار سلبية محتملة على البيئة، وقد اشترط أي منهما هذا الإجراء كشرط أساسي من شروط إعطاء الموافقة البيئية للمشروع. إلا إنهما اختلفا من حيث إخضاع المشاريع القائمة ذات الآثار السلبية على البيئة إلى هكذا إجراء، فالقانون البيئي العراقي جاء واضحاً وساوى بين المشاريع المراد إنشاؤها ابتداءً وبين المشاريع القائمة قبل نفاذ القانون، وأخضعهما إلى إجراء عملية تقديم تقرير الأثر البيئي لها.

بينما قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان وإن أجاز خضوع المشاريع القائمة قبل نفاذ القانون إلى إجراء تقديم تقرير الأثر البيئي لها، إلا إنه لم يصل به إلى حد المساواة بين المشاريع المراد إنشاؤها ابتداءً من نفاذ القانون والمشاريع القائمة قبل نفاذه، بل أجاز لوزير البيئة الطلب من أي شخص طبيعي أو معنوي أو جهة قائمة قبل نفاذ القانون وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة إعداد دراسة تقدير الأثر البيئي لمشاريعها إذا استدعت ذلك متطلبات حماية البيئة.

وهذا ما نعدّه نقصاً لا بد من تداركه من قبل المشرع في إقليم كردستان ولا يمكن أن يخضع هذا الإجراء المهم إلى إرادة أشخاص، على الرغم من أن إخضاع المشاريع القائمة إلى دراسة تقدير الأثر البيئي يواجه صعوبات واقعية في مجال التطبيق كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

ومع ذلك يمكن القضاء على تلك الصعوبات من خلال تخصيص هدف آخر من الأهداف التي تصرف في سبيل تحقيقها موارد صندوق حماية وتحسين البيئة في إقليم

كوردستان، على أن يتمثل في تعويض المشاريع القائمة التي تؤثر سلباً على البيئة، والتي أظهرت دراسة تقدير تأثيرها على البيئة إنها تلحق بالبيئة أثراً لا يمكن معالجتها إلا بإجراء منع استمرار النشاط أو العمل أو أي إجراء قد يضر بمصالح الأفراد.

٢- على الرغم من أن القانونين قد ألزما بإجراء دراسة تقدير الأثر البيئي للمشروعات المراد إنشاؤها تلك التي قد تمارس نشاطاً يؤثر على البيئة، إلا إنه من الناحية التطبيقية والواقعية لم يلق ذلك الإجراء مجاله الحقيقي وبات أقرب إلى كونه عملية روتينية أكثر منه إجراءً قانونياً لازماً، وذلك يرجع إلى عدم توافر الكوادر المدربة والطاقات المؤهلة لإجراء مثل هذه الدراسات بصورة صحيحة، إذ قد تخرج الدراسة بصورة غير مطابقة للواقع، ولهذا فإن الأمر يحتاج إلى وجود كوادر يخضعون إلى التدريب الفني والعلمي والإداري في مجال إجراء دراسات التأثير على البيئة.

٣- كما إن حادثة هكذا نوع من الدراسة في إقليم كوردستان على وجه الخصوص والتي ألزمتها المادة الخامسة من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، فإن معظم الإدارات في الإقليم لم تنتبه إلى ضرورة إجرائها كشرط من الشروط الأساسية لإعطاء الإجازة للمشاريع، الأمر الذي استدعى من وزراء البيئة المتعاقبين على الوزارة- وعلى الرغم من صراحة ووضوح المادة القانونية - إلى التأكيد على ضرورة تطبيق تلك المادة من قبل الوزارات ودوائر الإقليم المعنية^(١).

(١) كتاب وزارة البيئة لإقليم كوردستان المعنون إلى رئاسة حكومة إقليم كوردستان/ رئاسة الديوان موضوعه "تقدير الأثر البيئي" (EIA) ورقم ٢٠٩٧ في ٢٠٠٨/١٢/١.

المطلب الثالث التوعية والتربية البيئية

سوف نقوم بدراسة هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين مستقلين، نخصص الفرع الأول لدراسة التوعية البيئية، أما الفرع الآخر نبحث فيه التربية البيئية. كما يأتي:

الفرع الأول: التوعية البيئية

من الواجبات التي تقع على الإدارة البيئية لخلق شراكة حقيقية لمساهمة الأفراد والمؤسسات ومنظمات المجتمع المدني بهدف حماية البيئة، هو إضفاء الشفافية على النشاط الإداري البيئي، وتيسير الاطلاع على كل البيانات والمعلومات والحقائق المتصلة بوضعية البيئة، وذلك لضمان حق الأفراد في الاطلاع والحصول على المعلومات في مجال البيئة، والذي يتفرع هذا الحق من المبادئ القانونية العامة كمبدأ الشفافية الإدارية، وحق الأفراد في الحصول على الوثائق الإدارية^(١).

وتحقيقاً لذلك الحق فقد أولت القواعد القانونية الدولية والوطنية المرتبطة بحماية البيئة، اهتماماً كبيراً بضرورة توعية الأفراد بالمشاكل البيئية وجعلت من الأفراد طرفاً أساسياً في حمايتها، حيث أكدت في ندوة الأمم المتحدة للبيئة المنعقدة في إستوكهولم سنة ١٩٧٢، على مسؤولية كل إنسان في المحافظة على البيئة، وكذلك حثت على ضرورة تطوير التربية البيئية والإعلام البيئي^(٢).

ونص المبدأ التاسع عشر من مبادئ إعلان إستوكهولم على ضرورة تطوير التعليم البيئي للأجيال الشابة والكبار وتنوير الرأي العام وتوعية الأفراد والمؤسسات والجماعات، للاضطلاع بمسؤولياتهم فيما يتعلق بحماية البيئة، وكذلك نص المبدأ (الرابع) من نفس الإعلان وأكد على أن يتحمل الإنسان مسؤولية خاصة عن المحافظة والتسيير العقلاني للثروة المؤلفة من النباتات والحيوانات البرية ومساكنها.

كما جاء في نص المبدأ رقم (١٠) من إعلان مؤتمر قمة الأرض ١٩٩٢، على أن أحسن طريقة لمعالجة المسائل البيئية، يكمن في ضمان مشاركة كل المواطنين المعنيين، وعلى المستوى المناسب، وعلى الصعيد الوطني، وينبغي أن يكون لكل فرد حق الاطلاع على المعلومات التي تحوزها السلطات العامة والمتعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والنشاطات الخطيرة، وينبغي كذلك على الدول تشجيع وتوعية ومشاركة الجمهور من خلال وضع المعلومات تحت تصرفه.

وعلى الصعيد النظام القانوني الوطني أو الداخلي للدول، فقد حثت القوانين الداخلية المتعلقة بالبيئة وعناصرها على ضرورة القيام بالتوعية البيئية من قبل الأجهزة القائمة على أمر حماية البيئة، ففي النظام القانوني الفرنسي نجد ضرورة التوعية بالمخاطر والمشاكل البيئية، أو ما يعرف بالحق في الإعلام في المواد البيئية، وأكد بصورة قريبة القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٥ المتعلق بتعزيز حماية البيئة هذا الحق

(١) وناس يحيى، المصدر السابق، ص ١٥٥؛ د عيد محمد العازمي، المصدر السابق ص ٣٤٤.

(٢) وناس يحيى، المصدر السابق، ص ١٥٩.

ضمن مبادئه التي جاء بها في إطار الحفاظ على البيئة، كمبدأ المشاركة والذي بمقتضاه يحق لكل إنسان الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة ومن ضمنها المعلومات المتعلقة بالمواد والمنشآت الخطرة، هذا وقد أخذ المبدأ المذكور البعد الحقيقي له بمقتضى القانون رقم ٢٧٦-٢٠٠٢ الصادر في (٢٧) فبراير ٢٠٠٢^(١). وفي النظام القانوني المصري نجد أن قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ في شأن البيئة المعدل، عين اختصاصاً لجهاز شؤون البيئة من بين الاختصاصات الموكولة إليه، والذي يتجسد في وضع برامج التثقيف البيئي للمواطنين والمشاركة في تنفيذها^(٢). وكذلك فقد شدد المشرع البيئي العراقي على الجهات المسؤولة عن الإعلام والتوجيه والإرشاد، العمل على تعزيز برامج التوعية البيئية في مختلف وسائل الإعلام، وتوجيه برامجها العامة والخاصة بشكل يخدم حماية البيئة، وألزم الجهات المعنية بالثقافة إعداد البرامج وإصدار الكتب والمطبوعات والنشرات التي تستهدف تنمية الثقافة البيئية^(٣).

كما عين قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨ الاختصاصات التي تقوم بها الوزارة في سبيل تحقيق أهدافها، ومن ضمنها العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية وتفعيل دور المجتمع المدني في هذا المجال، والحرص على إقامة وتشجيع الندوات التدريبية الخاصة بحماية وتحسين البيئة لتطوير القدرات البشرية في تحقيق ذلك الهدف^(٤).

وفي نفس الإطار حدد قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم ٨ لسنة ٢٠٠٨ هدفاً أساسياً من بين أهدافه، والذي يتمثل بضرورة رفع مستوى الوعي البيئي، وترسيخ الشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية لحماية البيئة وتحسينها وتشجيع الجهود التطوعية في هذا المجال^(٥).

وأيضاً أكدت على ذلك توجهات وزارة البيئة في الإقليم، عندما دعت الجميع إلى العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية، وتفعيل دور المجتمع المدني في هذا المجال، مع تنمية القدرات البشرية من خلال التشجيع وإقامة المؤتمرات والدورات التدريبية الخاصة بحماية البيئة^(٦).

الفرع الثاني: التربية البيئية

أوجبت أغلب التشريعات البيئية على الجهات الإدارية القائمة على أمر التربية والتعليم، ومن خلال التنسيق مع الإدارات البيئية، أن تعمل على إدخال المفاهيم والمبادئ والموضوعات المتعلقة بحماية البيئة والحفاظ على عناصرها المختلفة. وكذلك لتنمية وتطوير التوعية البيئية وترسيخ معالمها في أذهان المتلقين وترجمتها في الحياة اليومية. وتسمى هذه العملية أي احتواء المناهج التدريسية والتعليمية على مفاهيم حماية البيئة بـ(التربية البيئية).

(١) د. عيد محمد العازمي، المصدر السابق، ص ٣٤٥.

(٢) المادة (٥) من القانون المذكور.

(٣) المادة (١٣) الفقرتان (ثانياً وثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٤) المادة (٤) فقرة (عاشراً، حادي عشر) من القانون المذكور.

(٥) المادة الثانية فقرة خامساً من القانون المذكور.

(٦) المادة الثانية الفقرة (حادي عشر) من قانون وزارة البيئة لإقليم كردستان - العراق رقم (٢٠)

لسنة (٢٠٠٦).

وفي غياب التعريف التشريعي البيئي للتربية البيئية والتي أولت مجموعة كبيرة من الإعلانات والمواثيق الدولية اهتماماً خاصاً بها^(١)، فقد بادرت بعض المؤتمرات والأجهزة الحكومية بوضع تعريف لها.

حيث عرفها مؤتمر تبليسي بالإتحاد السوفيتي (سابقاً) في سنة ١٩٧٧، والذي اختص بالتربية البيئية، بأنها " عملية يتم من خلالها توعية الأفراد والمجتمع ببيئتهم وتفاعل عناصرها البيولوجية والفيزيائية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن تزويدهم بالمعارف والقيم والكفايات والخبرة، بل وبالإدارة التي تيسر لهم سبيل العمل، فرادى وجماعات لحل مشكلات البيئة في الحاضر والمستقبل .

وعرفت المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم بأنها " عملية تكوين المهارات والاتجاهات والقيم اللازمة لفهم وتقدير العلاقات المعقدة التي تربط الإنسان وحضارته بمحيطه الحيوي، وتوضيح حتمية المحافظة على المصادر البيئية وضرورة حسن استغلالها لصالح الإنسان وحفاظاً على حياته الكريمة ورفع مستوى معيشته .

وعلى الرغم من أن التشريعات البيئية لم تضع تعريفاً للتربية البيئية، إلا إنها حثت على ضرورة الاهتمام بها، وجعلت من الإدارات البيئية المعنية ملتزمة بأن تقوم بالتنسيق والتعاون مع الوزارات والإدارات التربوية والتعليمية، بوضع خطة ومنهج تعليمي وتربوي يتضمن برامج تدريبية لحماية البيئة في مختلف المراحل الدراسية. فهذا المشرع المصري الذي أكد على جهاز شؤون البيئة الاشتراك مع وزارة

(١) كما صدر في مؤتمر إستوكهولم التوصية رقم (٩٦) والتي دعت وكالات الأمم المتحدة عامة واليونسكو خاصة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لبرنامج جامع لعدة فروع علمية للتربية البيئية في المدرسة وخارجها، ويوجه لجميع قطاعات السكان، وقد بنى اليونسكو على هذه التوصية الأهداف التالية للبرنامج الدولي للتربية البيئية الذي ترعاه بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة البيئية، وهي:

أ- تشجيع تبادل الأفكار والمعلومات والخبرات المتصلة بالتربية البيئية بين الدول وأقاليم العالم المختلفة.

ب- تشجيع تطوير نشاطات البحوث المؤدية إلى فهم أفضل لأهداف التربية البيئية ومادتها وأساليبها، وتنسيق هذه النشاطات.

ج- تشجيع تطوير مواد ومناهج تعليمية وبرامج في حقل التربية البيئية وتقومها

د- تشجيع وتدريب وإعادة تدريب القادة المسؤولين عن التربية البيئية. مثل: المخططين والباحثين والإداريين والتربويين.

هـ- توفير المعونة الفنية للدول الأعضاء لتطوير برامج في التربية البيئية.

وقد أكد أيضاً على هذا المجال ميثاق بلغراد سنة ١٩٧٥ ذلك الميثاق الذي صدر عن المؤتمر الدولي للتربية البيئية، مؤكداً على إن مجال التربية البيئية يهدف إلى تطوير العالم يكون سكانه أكثر وعياً واهتماماً بالبيئة ومشكلاتها، ويمتلكون من المعارف والمهارات والاتجاهات والدوافع والالتزام بالعمل، فرادى وجماعات ما يلزم لحل المشكلات القائمة وتجنب حدوث مشكلات جديدة. وكذلك اهتم مؤتمرات أخرى بالتربية البيئية منها، مؤتمر نيروبي عام ١٩٧٦ والذي تعلق ببرنامج البيئة الدولي وتعاون مع المنظمات القطرية والإقليمية والدولية، ومؤتمر لندن في عام ١٩٨٩ لحماية طبقة أوزون، ومؤتمر لاهاي في عام ١٩٨٩ المتعلق في النظر في المشكلات البيئية العالمية ولوضع حد لمشكلة تزايد درجات الحرارة على الكرة الأرضية.

التربية والتعليم في إعداد برامج تدريبية لحماية البيئة في نطاق برامج الدراسة المختلفة في مرحلة التعليم الأساسي^(١).

وكذلك المشرع العراقي أوجب على الجهات المسؤولة عن التربية والتعليم بمراحله المختلفة العمل على إدخال المواد والعلوم البيئية في جميع المراحل الدراسية، والعمل على إنشاء وتطوير المعاهد المتخصصة في علوم البيئة لتخريج الملاكات المؤهلة للعمل البيئي بالتنسيق مع وزارة التربية^(٢).

وأيضاً ألقى المشرع في إقليم كردستان على المؤسسات التربوية والأكاديمية في الإقليم - العامة، والخاصة - واجباً في أن تدخل في مناهجها برامج تربوية بيئية بالتنسيق مع وزارة البيئة^(٣).

وتتمثل أهداف التربية البيئية كما حددها مؤتمر تبليسي عام ١٩٧٧ بما يأتي^(٤):

١- المعرفة: والمتمثلة في إتاحة الفرصة التعليمية للأفراد والجماعات لاكتساب خبرات متنوعة وفهم البيئة ومشكلاتها.

٢- الوعي: معاونة الأفراد والجماعات على اكتساب الوعي والحس المرهف بالبيئة بمختلف جوانبها والمشكلات المرتبطة بها.

٣- المهارات: اكتساب الأفراد والجماعات مجموعة من الاتجاهات والقيم للاهتمام بالبيئة والمشاركة الإيجابية لحمايتها وتحسينها.

٤- المشاركة: إتاحة الفرصة للأفراد والجماعات للمشاركة النشطة في العمل على حل المشكلات البيئية الملحة.

٥- الاتجاهات: اكتساب الأفراد والجماعات مجموعة من الاتجاهات والقيم للاهتمام بالبيئة والمشاركة الإيجابية لحمايتها وتحسينها.

(١) المادة (٥) من القانون المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل في شأن حماية البيئة.

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

(٣) المادة (الثالثة) ثالثاً من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان - العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) نقلاً عن: د. رياض ابو صالح العطا : حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام ، لا . ط . ، دار الجامعة العربية ، مصر ، ٢٠٠٩ ، ص ١٩ .

المطلب الرابع

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة البيئية

مدخل:

مسؤولية الإدارة البيئية

بعدما أصبح الحق في بيئة نظيفة خالية من التلوث من المبادئ الدستورية والقانونية في أغلب دول العالم إن لم تكن أجمعها، ومن ثم بات لزاماً على الجهات والأطراف العامة والخاصة وكذلك الأفراد أن يحترموا هذا الحق ويؤفوا بواجباتهم تجاه تحقيقه وعدم تعريضه للخطر والضرر.

وفي هذا المجال فإن الإدارة أو السلطة الإدارية تكون من أولى واجباتها أن تحمي ذلك الحق وتقوم بممارسات وأنشطة ضبطية أو مرفقية لأجل تحقيق ذلك الهدف، وأن تلج جميع الميادين والمجالات التي تمت إلى حياة الأفراد وحقوقهم وحررياتهم بصلة مباشرة أو غير مباشرة، إذ يمكن للإدارة أن تنظم نشاط الأفراد والأشخاص المعنوية من خلال إتباع الطرق القانونية الوقائية التي تتمثل بالحظر والترخيص والإخطار، بالإضافة إلى الطرق القانونية الرادعة والزاجرة والتي تمثل الجزاءات الإدارية إزاء كل فعل يشكل اعتداء على البيئة^(١).

وإذا ما فشلت الإدارة بإجرائها الوقائي في دفع الضرر، وكان الضرر واقعاً على الأفراد أو البيئة كانت الضمانة الأخيرة هي إثارة مسؤولية الإدارة عن تلك الأضرار، والمسؤولية هنا تقوم على أساس الخطأ دون التمييز فيما إذا كان خطأ شخصياً أو مرفقياً.

بيد إن الموضوع في مجال مسؤولية الإدارة عن الأضرار في القضايا البيئية يمكن له أن يتعقد بسبب صعوبة إثبات الخطأ أو نسبته إلى الفاعل وخاصة في حالة ما إذا كان التلوث راجعاً لأسباب طبيعية وأخرى صناعية، الأمر الذي يصعب معه إثبات قيام مسؤولية الإدارة بسبب تعذر إثبات الخطأ في جانب الإدارة والضرر الواقع. لهذا سوف نبحث كيفية حماية البيئة من خلال قواعد المسؤولية الإدارية سواء أكانت قائمة على وجود الخطأ وتبني عليه كأصل عام في مجال المسؤولية الإدارية (في المطلب الأول)، أم التي تبني على أساس المخاطر، الاستثناء الذي أوجده مجلس الدولة الفرنسي وفي هذه الحالة تُسأل الإدارة دون أن ينسب إليها خطأ معين (في المطلب الثاني)^(٢).

(١) د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية - الحماية الإدارية للبيئة، دار البازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٣٤٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ك٢، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، ط ب، دار الفكر العربي، ١٩٧٧، ص ١١٨ د. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦ ص ٢٤٧ وما بعدها. وكذلك هنالك جوانب قيمة تتناول مجمل المسؤولية الإدارية بنوعيتها قد تناولها بإسهاب د. عصام نعمة اسماعيل: الالغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، دراسات قانونية سلسلة

الفرع الاول مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

تقوم هذه المسؤولية على أساس أركان ثلاثة: الخطأ، الضرر والعلاقة السببية بينهما، وترجع أصالة القواعد الإدارية في هذا الصدد إلى ركن الخطأ، إذ صوره مجلس الدولة الفرنسي تصويراً مغايراً للأفكار المدنية المسلم بها^(١). وبهذا فإن الحديث عن قواعد المسؤولية الإدارية يستبعد الحديث عن قواعد المسؤولية المدنية التي تحكمها قواعد القانون المدني، لأن قواعد المسؤولية الإدارية قضائية المنشأ، والتي تنبذ عدم التقيد بقواعد عامة مقدماً، واستنباط هذه القواعد أو التوجيهات من مقتضيات الحياة الإدارية بما ينسجم مع حماية حقوق الأفراد. ولهذا كان يردد دوماً إن قواعد المسؤولية الإدارية "تتنوع وفقاً لحاجات المرافق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"^(٢).

كما إن الخطأ المرتب للمسؤولية قد يكون خطأ شخصياً وبالتالي يتحمل الموظف المخطئ عبء التعويض عن الأثر الضار الذي أحدثه، أو يكون الخطأ مرفقياً وتتحمل بموجبه الإدارة عبء التعويض^(٣).

وقد قيلت معايير فقهية عدة في شأن التمييز بين نوعي الخطأ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يثبن معياراً محدداً للترقية بين الخطأ الشخصي والمرفقي، حيث استعان بالمعايير كافة في فض المنازعات القضائية التي عرضت عليه، كما إن القاعدة السائدة التي يسير عليها القضاء الإداري الفرنسي هي التوسع في صور الخطأ المرفقي حماية للأفراد وللموظفين كليهما^(٤).

القانون العام ، العدد الثاني ، الطبعة الاولى ، آب ، ٢٠٠٣ .
(١) بيد إن هذا لا يأتي بمعنى أن قواعد القانون المدني مستبعد تماماً في مجال المسؤولية الإدارية، بل تجد نصيبها في التطبيق في كل حالة يكون الاختصاص فيها للمحاكم المدنية، مثل المسؤولية الناجمة عن نشاط المرافق التجارية والصناعية والمرافق الحديثة التي تطبق عليها القضاء ذات القواعد المتبعة بالنسبة للمرافق التجارية والصناعية، وكذلك إذا كانت المسؤولية ترجع إلى اعتداء الإدارة على الأملاك الخاصة، وكذلك في كل مرة يجعل المشرع الاختصاص للمحاكم القضائية بنص خاص. د. سليمان محمد الطاوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ١١٦-١١٧.

(٢) المصدر نفسه، ص ١١٣ .
(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية في مجال العقود والقرارات الإدارية، ط ٢، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٠٧ وما تليها.

(٤) ومن المعايير تلك:
أ- معيار الخطأ العمدي أو القصدي: والذي ينسب إلى العلامة الأستاذ الفرنسي لافيرير (La Ferriere) وبموجبه يكون الخطأ مرفقياً إذا لم يصطبغ الفعل الضار بطابع شخصي، ويكشف وينبئ بأن الموظف عرضة للخطأ والصواب، ويعد الخطأ شخصياً إذا كشف عن ضعف الإنسان ونزواته وعدم تبصره

ب- معيار الخطأ القابل للانفصال: ينسب هذا المعيار إلى العلامة الفرنسي هوريو (Hauriou) ويعد الخطأ شخصياً إذا أمكن فصله مادياً أو معنوياً عن الوظيفة التي يشغلها الموظف ومهامه التي يؤديها، وبعد الخطأ مرفقياً إذا اتصل بالوظيفة اتصالاً لا يمكن فصله عنها أو عن أداء مهماتها مادياً أو معنوياً.

ج- معيار الخطأ الجسيم: يرى الفقيه (Jeze) بأن الخطأ الشخصي هو الخطأ الجسيم الذي يرتكبه الموظف وينسب إليه، كالخطأ الجسيم في تقدير الوقائع أو القانون، أو إذا انطوى الخطأ

وبعدما أشرنا في الفصول السابقة إلى تكوين ونشاطات الإدارة للبيئة، والتي تتبنى سياسة أيكولوجية نحو وقاية البيئة من الأضرار والأخطار، وتملك في سبيل ذلك عدد غير قليل من وسائل وتقنيات وجزاءات إدارية وقانونية لأداء عملها الوقائي على أكمل وجه. لهذا فإن الإدارة بسبب تمتعها بالسلطات والامتيازات التي منحت إياها في هذا المجال (مجال حماية البيئة)، فإنها تقوم بحققها جراء أي إخلال أو تلوؤ في أداء واجبها البيئي، المسؤولية الإدارية.

الأمر الذي حرى بالبعض إلى القول بضرورة تحمل الإدارة المسؤولية إزاء كل فعل ملوث بالبيئة سواء أكان صادراً عن خطأها المرفقي أم عن موظفيها أم عن نشاط الأفراد والهيئات الخاصة، مادامت الإدارة مسؤولة عن تنظيم وإدارة المرافق العامة (١).

كما إن اشترط الجسامة في الخطأ والضرر البيئي المترتب عليه يجعل من المتضرر في حالات كثيرة ضحية لخطأ الإدارة البسيط على الرغم من إمكانية إثباته بصورة يسيرة ونسبته إلى الإدارة، غير إن القضاء لا يحكم للمتضرر بالتعويض إذا كان الخطأ يسيراً، الأمر الذي يجعل من الإدارة تهمل الكثير من الأفعال والممارسات المضرة بالبيئة وتتف ساكنة إزاءها، وذلك بسبب أن الضرر البيئي له طبائع خاصة، منها ما ترجع إلى طبيعية البيئة ذاتها كونها لها القدرة على التنفس والتجدد التلقائي، الأمر الذي يخفف من جسامة الخطأ المقترف وبالتالي يلطف من غلواء الضرر الناجم عنه (٢).

ومع ذلك فقد أحسن القضاء العراقي والمصري في عدم التمييز بين الخطأ الجسيم أو اليسير عند إثارة مسؤولية الإدارة فالخطأ واحد، وإذا ما ترتب عليه ضرر بالغير، وجب على الإدارة التعويض عنه على الرغم من طبيعة الخطأ الذي اقترفه سواء

المرتكب على جريمة جنائية.

د- معيار الغاية: ركز عليه العلامة الفرنسي (Duguit) دوجي، ويرى إن الخطأ يعد مرفقياً إذا كان الهدف الذي حمل الموظف على إتيانه وارتكابه هدفاً يندرج ضمن أهداف وغايات الوظيفة التي يشغلها. بينما يعد الخطأ شخصياً إذا استهدف الموظف في ارتكابه تحقيق غايات وأهداف لا تمت بصللة إلى أهداف المرفق الذي ينتمي إليه أو إلى الوظيفة التي يشغلها والمهام التي يؤديها.

هـ - معيار طبيعة الالتزام الذي أخل به: يرى الأستاذ (Rasy) في طبيعة الالتزام الذي أخل به من خلال خطأ الموظف معياراً للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، ومن ثم فغن الموظف يتحمل طائفتين من الالتزامات وهما الالتزامات العامة والالتزامات الخاصة. وبعد الخطأ شخصياً إذا كان الالتزام الذي أخل به من الالتزامات العامة، بينما يعد الخطأ مرفقياً إذا كان الالتزام الذي أخل به من الالتزامات الخاصة بالوظيفة التي ترتبط بالعمل الوظيفي نفسه. للمزيد ينظر: د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط١، دار وائل للنشر، ٢٠٠٨، ص ١٦٤ وما بعدها؛ د. سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري، الجزء الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، لا ط. دار الفكر العربي، ١٩٧٧ ص ١١٩ وما بعدها.

(١) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٥٠.

(٢) للإطلاع على خاصيات الضرر البيئي ينظر: عيسى مصطفى حمادين، المسؤولية المدنية التقصيرية عن الأضرار البيئية، ط ب، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ٩٩ وما تليها.

أكانت جسيمة أم بسيرة، بعكس موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي يستلزم في الخطأ درجة معينة من الجسامة لترتب المسؤولية والتعويض إزائها^(١). هذا في حين إن مسؤولية الإدارة جراء أخطائها في مجال حماية وتحسين البيئة تتجسد من خلال الواجبين اللذين تتحملهما كنتيجة مترتبة على الحق في بيئة سليمة، وهما واجب الحفاظ على البيئة وتحسينها وكذلك واجب وقاية البيئة^(٢). ومن خلال البحث في قوانين البيئة يتجلى الدور الوقائي للإدارة في مجال حماية البيئة وتحسينها، إذ أنها تتبنى سياسات وآليات وتقوم بممارسات وأنشطة وقائية على الأكثر، وبالتالي فإن مسؤوليتها الإدارية تقوم على شكل أخطاء في مجال وقاية البيئة وعناصرها من الأضرار البيئية (الملوثات). إلا أنه تقوم مسؤولية الإدارة في مجال وقاية البيئة في صور مختلفة باختلاف الخطأ المنسوب إليه، إذ قد تخطأ في عدم قيامها بواجب وقاية البيئة (الفرع الأول)، وتمثل هذه الصورة الجانب السلبي في الخطأ الذي ترتكبه الإدارة. أو أن تخطأ الإدارة في قيامها بواجب وقاية البيئة (الفرع الثاني)، وهذه تمثل الصورة الإيجابية لخطأ الإدارة البيئية.

أولاً: خطأ الإدارة بسبب عدم قيامها بواجب وقاية البيئة

لا شك إن قيام الإدارة بواجبها تجاه البيئة من خلال وقايتها من الأضرار التي قد تصيبها، يتطلب أن تتخذ وتتبنى الإدارة مجموعة من الإجراءات القانونية والمادية، مثل إصدار الأوامر والقرارات الإدارية، وكذلك عدم تقديم عملها بصورة مجدية، وقيام الإدارة البيئية بواجب الرقابة والتوجيه. فإذا لم تقم الإدارة بواجباتها تلك والتي قررتها القوانين البيئية لها، كانت مخطئة وقامت مسؤوليتها الإدارية، وحق عليها التعويض للمتضررين منها. وفي هذا الفرع سوف نبحت هذا الموقف السلبي للإدارة إزاء وقاية البيئة من خلال بحث صور الأخطاء المرفقية الثلاث التي أشرنا إليها أعلاه، وهي:

(١) مثلاً في قضية لاتي الشهير الذي صدر في ٢٣/يونيو/١٩٧٦، والتي تتلخص بأن سيد لاتي يملك قصراً مجاوراً لمهلى ليلي السيدة Forgue بموجب عقد بينها وبين عمدة المدينة في ٢١/مارس/١٩٦٠ وكان سكان الحي يستخدمون المهلى الليلي الذي حصل على ترخيص من المحافظ بفتح أبوابه حتى الساعة الرابعة صباحاً ويقع المهلى في مجاورة القصر الريفي الذي يملكه السيد Latty والسيد لاتي لم يكن يستطيع النوم بسبب الضوضاء الصادرة عن المهلى الليلي خصوصاً في شهر يوليو وأغسطس، فقد قدم طعناً أمام مجلس الدولة مطالباً إياه بتحميل العمدة مسؤولية هذه الضوضاء وتعويضه عن الاضطرابات والأصوات الصاخبة التي تخل بسكينته من جراء الضوضاء الزائدة عن حدها والصادرة عن المهلى الليلي القريب من قصره. وأسس طعنه على أن العمدة لم يقم بما يجب عليه من استخدام السلطات المخولة له بموجب نظام الضبط البلدي وقانون التخطيط العمراني والإسكان لمنع الضوضاء المخلّة بالسكينة العامة، إلا إن المجلس رفض الطعن على أساس إن العمدة لم يرتكب خطأ جسيماً، مع إنه سلم بنقص الاحتياطات التي اتخذها لمنع الضوضاء. أشار إليها، د. داود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية، لا. ط، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٤ ص ٢٥٤.

(٢) بيد أن الإدارة وحدها لا تكون متحملة للواجبين المذكورين إزاء البيئة، بل يعدان واجبين على الأفراد والسلطات العامة ومن ضمن هذه الأخيرة الإدارة العامة.

أ- عدم اتخاذ الإدارة القرارات الإدارية اللازمة لوقاية البيئة:

إن امتناع الإدارة البيئية عن إصدار الأوامر والقرارات الإدارية في مجال حماية البيئة ووقايتها من الأضرار والأخطاء، على الرغم من وجود ما ينبئ عن ذلك، كأن تكون الوقائع والأسباب القانونية والواقعية موجودة وتستلزم تدخل الإدارة لمنع حدوث تلوث في البيئة من خلال إصدارها لقرارات إدارية محددة، فإنها تكون قد أخطأت ويمكن إثارة مسؤوليتها الإدارية.

ومثال على ذلك كأن تمتنع سلطات الضبط الإداري البيئي عن اتخاذ القرارات الإدارية التنظيمية والفردية أو استعمال القوة المادية لأجل حماية النظام العام البيئي، كما في حال عدم اتخاذها لقرارات وتدابير توقي وتحمي الأفراد من مخاطر الفيضانات التي تلحق أضراراً فادحة في الأراضي الزراعية ومنتجاتها، أو في حال امتناع الهيئات الإدارية المكلفة بحماية الصحة العامة عن إصدار قرارات لمصادرة المواد الغذائية الفاسدة وإتلافها. أو في حال عدم قيم الهيئات الإدارية المختصة بإصدار قرار لضبط وسائل ومعدات وغلق الأماكن التي تقلق راحة المواطنين وتضر بسكينتهم^(١).

وهناك تطبيقات لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، منها: في قضية السيد دوبليه (DOUBLET)، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي حقه في أن يحصل على تعويض من البلدة جراء ما أصابه من الضرر، بسبب الضوضاء المنبعثة من أحد المساكن المستعملة من قبل معسكر للجيش في المدينة بشكل يزعج المجاورين، ويعرض النظام العام بالمنطقة للخطر، ونتيجة عدم استخدام عمدة المدينة السلطة التي يتمتع بها في إصدار قرار الضبط للمحافظة على السكينة العامة^(٢). وفي حكم آخر له في عام ١٩٨٠، قرر أنه تراخي العمدة تراخياً مفرطاً في عدم اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الضوضاء، فإن الطاعن يُمكنه الالتجاء إلى مسؤولية الدولة لإزالة هذا التقصير أو التصرف السلبي المفرط^(٣).

ب- عدم قيام المرفق بأداء عمله:

فقد تتخذ إدارة المرفق موقفاً سلبياً بامتناعها إزالة القيام بعمل أو تقديم الخدمة المطلوبة منها والتي يجب عليها القيام بها، إذ إن هذا الامتناع يشكل خطأ مرفقياً تُسأل عنه الإدارة لتعويض الأضرار الناجمة عنه. وإن ذلك يطبق على الاختصاصات المقيدة لجهة الإدارة، كما يطبق على الاختصاصات التقديرية. وقد عد البعض ترتب المسؤولية الإدارية عن عدم قيام المرفق بأداء الخدمة يأتي بمثابة تقدم مجلس الدولة الفرنسي خطوة أخرى في اجتهاده القضائي^(٤).

وأرجع د. سليمان الطماوي علة هذه الصورة من الخطأ المرفقي للإدارة إلى "... تبلور الأفكار الخاصة بسير المرافق العمومية وبمهمة مجلس الدولة إزاء الإدارة، فسلطات الإدارة أو اختصاصاتها لم تعد امتيازاً لها تباشره كيفما شاءت ومتى أرادت، ولكنها واجب على الموظف يؤديه بكل أمانة ومع حرصه التام على المصلحة

(١) [د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، ص ١٩٥.

(٢) نقلاً عن: د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٥٣.

(٣) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ص ١٩٤.

(٤) د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص ١٩٥.

العامّة^(١).

كما تبرز هذه الصورة بجلاء في الأعمال المادية للإدارة ولا سيما في الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة. ومن أمثلتها قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن عدم إنشاء حواجز وقائية تمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع، أو عدم إزالتها لقطع الحديد والأنقاض التي ألقيت في أحد الأنهار مما أدى إلى اصطدام سفينة بها، أو إجماع الإدارة عن صيانة إحدى الطرق العمومية مما أدى إلى تدهمها بشكل كبير، وأدى إلى انقلاب مركبة وإصابة ركبها بأضرار، أو عدم قيام الإدارة بتقليم الأشجار المحاذية لجوانب الطرق البرية أو المائية مما أدى إلى سقوط فروعها على المركبات والسفن وإصابة ركبها بأضرار^(٢).

بيد إن مجلس الدولة الفرنسي قد أضفى على إمكانية قيام مسؤولية الإدارة في هذا المجال روح التطور وجعلها مرنة لتستجيب ومقتضيات الإدارة في مواجهة الظروف المستجدة بسبب التطور العلمي والتقني الحاصل في كافة المجالات الصناعية والتجارية والزراعية، حيث سحب المسؤولية إلى حالة ما إذا امتنعت الإدارة عن القيام ببعض الأشغال العامة، كما في حال تسرب مخلفات الصناعة السائلة قبل تدويرها ومعالجتها إلى النهر نتيجة إهمال الإدارة في ربط هذه المخلفات في شبكة التدوير والمعالجة، أو أنها تترك المخلفات مباشرة إلى الفضاء دون معالجة أو تدوير^(٣).

كما تُسأل الإدارة عن تعويض الأضرار الناجمة عن امتناع الإدارة في تطبيق القوانين باعتباره خطأ مرفقياً ولكن شريطة أن تتوافر شروط معينة، وهي^(٤):

١- أن يكتسب امتناع الإدارة عن التنفيذ طابعاً آلياً، أي تنحو الإدارة منحى الامتناع عن تنفيذ القانون أو النظام في جميع الحالات التي يطلب منها ذلك.

٢- أن ينطوي مسلك الإدارة بالامتناع من تطبيق القانون أو النظام على مخالفة للقانون، فيما عدا الحالة التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً تقديرياً، فإنه في هذه الحالة لا يكون أساس مسؤوليتها الخطأ، وإنما عيب الانحراف بالسلطة، ولهذا يجب أن يكون ذلك الامتناع مخالفاً لسلطتها المقيدة.

٣- يجب أن يكون الضرر المترتب على امتناع الإدارة عن تطبيق القانون أو اللائحة خاصاً بفرد معين أو حالة معينة، مع تطبيقه بالنسبة لحالات أخرى.

وبتحقيق الشروط الثلاثة المذكورة التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي في امتناع المرافق الإدارية عن أداء واجباتها بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات، عندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة المصحوبة بالخطأ المرفقي، فمثلاً امتناع المرافق الإدارية المعنية بالزراعة باتخاذ الإجراءات الوقائية لمنع انتشار الآفات الزراعية المعدية والحد منها، يؤثر سلباً على الزراعة ويسبب أضراراً بالغة للأفراد.

وتطبيقاً لذلك فإن انعدام أي من الشروط المذكورة يؤدي إلى عدم قيام مسؤولية الإدارة وبالتالي عدم تعويض المتضررين، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي عدم مسؤولية بلدية باريس عن عدم تنفيذ اللوائح، في صدد طلب تقدم به أحد التجار حيث

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٤٠.

(٢) للمزيد من الأمثلة ينظر: د. على خطر شطناوي، المصدر السابق، ص ١٩٥-١٩٦.

(٣) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٥٤.

(٤) د. على خطر شطناوي، المصدر السابق، ص ١٩٨؛ د. أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، ط ٢، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٠.

استأجر محلاً في أحد الأسواق العامة في باريس وطالب بلدية باريس بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن امتناعها عن تنفيذ اللوائح التي تمنع الباعة المتجولين من بيع سلعهم على الطرقات العامة، منعاً لمنافستهم للتجار الذين يمارسون مهنتهم داخل الأسواق العامة، ولكن مجلس الدولة رفض الحكم بالتعويض استناداً إلى أن الضرر عام وليس مقصوراً على رافع الدعوى.

وفي حالة ثانية، أصدرت الحكومة الفرنسية مرسوماً في ٢١/ديسمبر/١٩١١ بتنظيم السفن التجارية، مستهدفة بذلك حماية السفن الفرنسية لا سيما في المستعمرات، ولكن المرسوم لم يطبق إطلاقاً مما حمل إحدى شركات الملاحة الفرنسية في المستعمرات على أن تطالب الإدارة بتعويض عن امتناعها عن تنفيذ هذا المرسوم. وفي هذه الحالة كذلك قرر مجلس الدولة رفض التعويض لأن الامتناع عن تطبيق المرسوم كان عاماً، فلم يلحق بالشركة ضرراً غير ذلك الذي يجب أن يتحملة كل مواطن في سبيل تحقيق المصلحة العامة^(١).

ج - عدم قيام الإدارة بالرقابة والتوجيه:

إن الإدارة كما مر بنا تتمتع بسلطات وامتيازات شتى من بينها الرقابة والتوجيه والتي عليها أن تقوم بواجباتها التي تقتضيها تلك الوظيفة، ومن ثم فإن أي إخلال في هذا المجال أو الامتناع عن القيام بمتطلبات الوظيفة الرقابية والإشرافية متى ما ترتب عنه إلحاق أضرار بالأفراد عندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ^(٢).

فمثلاً يمكن إثارة مسؤولية وزارة البيئة في إقليم كوردستان عن عدم القيام بواجبها الرقابي المتمثل بمراقبة المؤسسات والمشاريع والمنشآت والأنشطة المختلفة، متى ما ترتب عن نشاط أي من المؤسسات والمشاريع والأنشطة الخاضعة لرقابتها ضرراً بالغاً يلحق بالأفراد أو البيئة، ويكون مسؤوليتها على أساس خطئها المتمثل بعدم القيام بمهمة الرقابة والتوجيه^(٣).

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن إهمالها في رقابة الأشخاص الذين يجب عليها رقابتهم، كأن يكونوا هؤلاء طلبة في المدارس ولحقهم الضرر نتيجة الإهمال في الرقابة، وكما لو أهملت إدارة مشفى الأمراض العقلية في رقابة المجانين فتمكن أحدهم من الهرب أو أشعل حريقاً، أو أن يهمل المشرفون على الجنود في رقابتهم فيلحقون الضرر ببعض الممتلكات الخاصة.

ثانياً: "خطأ الإدارة بسبب سوء أدائها لواجب وقاية البيئة"

الإدارة البيئية باعتبارها مسؤولة عن وقاية البيئة فإنها تقوم بإصدار قرارات وأوامر إدارية وتقديم خدمات بيئية، كما تقوم بمهام الرقابة والتوجيه على المنشآت والمؤسسات التي قد تسبب بأنشطتها ضرراً بالبيئة، لهذا فإنها وفي إطار عملها لوقاية البيئة ودرئها من المخاطر والأضرار قد ترتكب أخطاءً مرفقية أو شخصية، ومن ثم بموجبها يمكن أن تثار مسؤوليتها متى ترتب عن تدخلها ضرر بالأفراد أو بالبيئة. ويستند قيام هذه المسؤولية على صورة من صور الخطأ المرفقي التي ظهرت

(١) نقلاً عن: د سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٤٦.

(٢) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٥٦.

(٣) المادة (السادسة عشرة) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان- العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

على يد مجلس الدولة الفرنسي، وهي صورة (سوء أداء المرفق للخدمة)، والتي تعد أقدم صور الخطأ المرفقي ظهوراً، كما إنها تفترض قيام المرفق العام بعمل إيجابي، أي أداء الخدمة المنوطة به لكنه أداها بشكل سيئ. وعليه تسأل الإدارة عن خطئها سواء تمثل الخطأ في قرار إداري أم في عمل مادي، ويستوي أن يقع بفعل شيء من الأشياء أو حيوان من الحيوانات التي تملكها الإدارة، أو بفعل موظف أو موظفين سواء أكانوا معينين أو مجهولين^(١).

ففي مجال إصدار القرارات الإدارية المعيبة بأحد العيوب التي قد تعتريها، فإن سببت تلك القرارات الإدارية غير المشروعة أضراراً بالأفراد عندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة عن خطأيها المرفقي والشخصي، ففي مجال حماية البيئة يمكن أن يصدر قرار إداري معيب بعدم الاختصاص، يضر بالبيئة والأفراد كما في حال إصدار قرار إداري من قبل وزير الصناعة في إقليم كردستان يسمح لأحد الأشخاص بممارسة نشاط صناعي معين على الرغم من عدم وجود الشروط البيئية اللازمة لذلك النشاط، أو إن مخلفاته الصلبة والسائلة والغازية ذات أضرار جسيمة على البيئة والإنسان، في حين إن إصدار الترخيص يكون من اختصاص وزارة البيئة^(٢).

وقد تضمن قضاء مجلس الدولة الفرنسي تطبيقات في مجال مسؤولية الإدارة المترتبة على تصرف إداري غير مشروع، وفي هذا المجال أقر القاضي الإداري الفرنسي مسؤولية الإدارة بسبب منحها ترخيص على ضوء دراسة لا تحتوي على عناصر كافية لتقدير آثار مستثمرة زراعية على البيئة^(٣).

أو كان لو زودت الإدارة الأفراد بمعلومات خاطئة بنو عليها تصرفاتهم فلحقهم ضرر من جراء ذلك، أو تعجل الإدارة في تنفيذ حكم قضائي قبل أن يصبح قابلاً للنفاذ، أو تقرر الاستيلاء على بعض الأموال في غير الحالات المصرح بها قانوناً، أو أن تطبق الإدارة القوانين تطبيقاً خاطئاً، أو بنت الإدارة إحدى قراراتها الإدارية على أمور غير صحيحة^(٤).

أو أن يكون القرار الإداري مصحوباً بعيب في الشكل والإجراءات، كما في حال صدور قرار إداري من قبل وزير البيئة في إقليم كردستان بإيقاف العمل أو غلق أو سحب الموافقة البيئية مؤقتاً لمنشأة أو مشروع ملوث للبيئة لحين معالجة التلوث دون أن يسبق إصدار ذلك القرار إنذار المنشأة أو المشروع لإزالة العامل المؤثر أو المضر بالبيئة^(٥). أو أن يكون القرار الإداري معيباً في محله، كأن تصدر وزارة البيئة ترخيصاً لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية وتمارس نشاطاً يؤثر على البيئة دون أن تعد دراسة كافية بعناصرها لتقييم الأثر البيئي للأنشطة والمشاريع التي سيقومها، أو أن يقترن القرار الإداري بإساءة استعمال السلطة، كأن يصدر رجل الإدارة الترخيص

(١) د. علي خنجر شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص ١٩٢؛ د. أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، ص ١٩.

(٢) حيث جاء في صدد تعريف الموافقة البيئية (الترخيص البيئي) في إطار المادة الأولى الفقرة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ بأنه "الموافقة البيئية: وثيقة رسمية تصدرها الوزارة تسمح بموجبها ممارسة أنشطة محددة من وجهة النظر البيئية".

(٣) وناس يحيى، المصدر السابق، ص ١٤٨.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ١٣٩.

(٥) المادة الحادية والأربعون من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم ٨ لسنة ٢٠٠٨.

لإنشاء مصنع معين على خلاف المعايير والمواصفات البيئية لأحد أقاربه^(١). وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً للمادة الثالثة عشرة " البند خامساً" من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان العراق، يحق للمحكمة الإدارية النظر في طلبات التعويض من الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المعيبة بصفة أصلية، من دون أن تشترط جمعها مع دعوى الإلغاء في طلب واحد، كما هو الأمر بموجب المادة السابعة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي^(٢).

وكذلك يمكن أن يرجع خطأ الإدارة إلى سوء تنظيم وتسيير المرفق لعمله؛ فمن المعلوم إن المرافق العامة تحكمها مجموعة من المبادئ القانونية وهي (مبدأ دوام سير المرافق العامة، ومبدأ قابلية المرفق للتطور، ومبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرفق). ومن ثم عليها أن تراعي المبادئ المذكورة وتستمر في تقديم الخدمات باستمرار ودون انقطاع كي لا تتسبب في إرباك حياة المنتفعين، وتراعي في ذلك حماية البيئة. كما عليها أن تطور نفسها مع الظروف والمستجدات العلمية والتقنية، ولا سيما في مجال حماية البيئة ووقايتها من الأضرار التي يمكن أن تصيبها. كأن تشغل الآلات والمكائن ما يكون ضررها قليلاً على البيئة على أن تكون هذه المعدات حديثة الصنع، أو أن تستعمل نوعية محسنة من الوقود التي لا ينتج عنها ما يلوث الهواء، أو أن يستعمل وحدات معالجة وتدوير لكل أنواع المخلفات الصناعية المتولدة عن ممارسة الأنشطة المختلفة^(٣).

ومع ذلك فإن أخطأ المرفق أو أساء في القيام بعمل ما، وتمخض عن ذلك إلحاق أضرار بالبيئة أو بالأفراد عندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة على أساس خطئها المرفقي.

وتطبيقات هذا النوع من الخطأ المرفقي (سوء أداء المرفق لعمله) زاهرة وكثيرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والذي تمخض عنه مسؤولية الإدارة. ومن أمثلة ذلك: الأضرار الناجمة عن التدريبات العسكرية، ونسيان أحد الأطباء الجراحين لقطعة شاش في بطن أحد المرضى، والأضرار التي تسببها السيارات الحكومية والطائرات الحربية، والأضرار التي تلحق ببعض العاملين في المرفق (تسمم بعض الموظفين) نتيجة سوء تهوية أماكن العمل عقب تدفئتها بالفحم، أو الأضرار التي تلحق بالأفراد نتيجة استعمالهم لمواد تالفة أو غير صالحة^(٤).

كما يمكن أن تخطئ الإدارة في ممارسة عملها الرقابي والتوجيهي وأن تصيب البيئة بالأضرار جراء تلوثها، غير إن مصدر هذه الأضرار التي قد تنثير مسؤولية الإدارة ليست ناتجة عن مخلفات المرافق العامة التي تديرها الإدارة أو أحد

(١) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٦٠.

(٢) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دراسة عامة لأسس ومبادئ القانون الإداري في العراق ، لا. ط. ، مطبعة هاوار ، دهوك ٢٠٠٨ ص ١٥٥.

(٣) حيث إن القوانين البيئية قد ألزمت الجهات الإدارية بمراعاة متطلبات حماية البيئة في عملها وكذلك العمل على ترشيد استخدام الموارد الطبيعية في إطار اختصاصاتها. فعلى سبيل المثال ينظر: المادة الثالثة، الفقرات (ثانياً، خامساً، سادساً) من قانون حماية وتحسين البيئة لإقليم كردستان رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) د. علي خنجر شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص ١٩٣.

الأشخاص، بل قد تكون راجعة للأنشطة المختلفة التي يمارسها أشخاص القانون الخاص.

بيد أن مسؤولية الإدارة البيئية جراء تلوث البيئة الحاصل بسبب المصانع والجهات الخاصة دون أن تكون لهذه الأخيرة علاقة التبعية مع الإدارة، تبرز بسبب حق الإدارة في التدخل في مجال نشاط تلك المصانع والجهات وبالأخص من خلال السلطات الممنوحة للإدارة في إجازة أو ترخيص تلك الجهات لأن تعمل بناءً على دراسة تقييم الأثر البيئي التي تقدمها تلك الجهات إلى الإدارة. وتقوم هذه الأخيرة بدراساتها وإجازتها متى ما رأت إنها غير مضرّة بالبيئة. وبهذا فإنه يمكن إثارة مسؤولية الإدارة إزاء الخطأ المرفقي الناتج عن إخلال الإدارة بواجب الرقابة والإشراف والتوجيه وإلزامها بتعويض المتضرر، بيد أن الإدارة تستطيع أن ترجع بمبلغ التعويض على أصحاب الأنشطة الملوثة^(١).

ومع ذلك قد يكون الخطأ في مجال الأعمال المادية للإدارة، فعلى الرغم من إن الإدارة لا تبتغي وراء الأعمال المادية ترتب آثار قانونية عليها، ولكن يمكن أن ترتب آثار والتزامات قانونية إذا نتج عنها ضرر، ويمكن إثارة مسؤولية الإدارة عنها. كما إن صور الخطأ في مجال الأعمال المادية متعددة لا يمكن حصرها، ومن أمثلتها، الإهمال والتأخير وعدم التبصر وعدم الحيلة والحذر حين تنفيذ العمل غير المشروع أو إتيانه ابتداءً.

فإذا ما صاحبت الأعمال المادية للإدارة أي من صور الخطأ أعلاه وألحق بذلك ضرراً بالإنسان والبيئة حينئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة وإلزامها بالتعويض. ومن أمثلة تلك الأعمال المادية المضرّة بالبيئة والأفراد تسرب الغازات السامة من بعض المصانع الكبيرة، أو تسرب كميات كبيرة من الغازات غير المعالجة إلى الهواء دون علم بتوقف أو عطل وحدات المعالجة، أو تسرب كميات من المياه الصناعية الثقيلة إلى مياه الأنهار قبل معالجتها، أو غرق إحدى السفن المحملة بالنفط في المياه الإقليمية، وإصابة البيئة الإقليمية بالتلوث، وانتقال التلوث إلى البساتين والمزارع المجاورة بفعل حركة المد والجزر^(٢).

وتجدر الإشارة هنا بأن طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن عمل الإدارة المادي لا تختص بها المحاكم الإدارية في العراق، بل إن المشرع ترك أمر القضاء في الطلبات المذكورة إلى محاكم القضاء العادي^(٣).

(١) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٦٨.

(٢) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٧٠.

(٣) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ١٥٥.

الفرع الثاني مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

تتميز الأحكام التي تنظم نشاط الإدارة العامة بكونها قواعد متطورة ومتجددة باستمرار، وذلك لكي تواكب الظواهر الإدارية المستجدة وتعمل على تسيير الإدارة لمهامها والقيام بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها فهي مسؤولة عن الرفاهية العامة. لهذا فقد قام القضاء الإداري بابتداع وخلق مبادئ ونظريات قانونية قادرة على استيعاب التطورات الهائلة في مهمات الإدارة ومسؤوليتها ومواكبتها^(١). وتطبيقاً لذلك في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ذهب القضاء الإداري ابتداءً إلى أن القواعد والمبادئ التي تطبق على العلاقات بين الأفراد العاديين لا تصلح لأن تحكم علاقة الإدارة مع الأفراد. وبهذا فقد ابتدع قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وإذا كانت هذه القاعدة عامة ولا زالت سائدة في قيام مسؤولية الإدارة، إلا أنها قد تصدعت في ظروف المجتمعات المعاصرة بفعل التقدم الصناعي والتطور التقني والذي بدأ في القرن التاسع عشر وما نشأ عنهما من ازدياد الحوادث والمخاطر، حيث بدأت الحركة الفقهية بضغط من القوى الاجتماعية المختلفة بمطالبة إطلاق المسؤولية وعدم قيام تقيدها بالخطأ، ومن ذلك تحرك القضاء وتدخل المشرع لبناء المسؤولية غير الخطئية في مجالات محددة^(٢).

-
- (١) د. جورج سعد، المصدر السابق، ص ٢٦٣.
- (٢) فالنسبة إلى موقف التشريعات المقارنة بصدد قيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، ففي النظام القانوني الفرنسي تدخل المشرع الفرنسي في إقرار هذا النوع من المسؤولية في ظل ظروف التقدم الصناعي وتطور الوسائل التكنولوجية التي نتج عنها ازدياد مخاطر العمل والحوادث الضارة. ومن أهم القوانين التي أقرت مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر هي:
- ١- القانون الخاص في مجال استغلال المناجم في ١٨١٠/٤/٢١.
 - ٢- القانون الخاص بإصابات العمل والذي صدر في ١٨٩٨/٤/٩.
 - ٣- القانون الصادر في إبريل ١٩١٤ الخاص بسمولية البلديات والدولة عن الأضرار الناجمة عن الثورات والهيّاج الشعبي.
 - ٤- قانون ١٧ أبريل ١٩١٩ و ١٩٤٦/١٠/٢٨ الخاص بالتعويض عن أضرار الحرب العالمية الأولى والثانية.
- أما في مصر فقد صدرت قوانين (كمجموعة من القوانين)، منها:
- ١- القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٠ بشأن إصابات العمل.
 - ٢- القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٠ بشأن التعويض عن أمراض المهنة على أساس عيّن القانون.
 - ٣- القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٤٣ بشأن التعويض عن التلف الذي يصيب المباني والمصانع والمعامل والآلات الثابتة بسبب الحرب، وهو قانون مؤقت.
 - ٤- القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٤ بشأن تعويض أفراد طاقم السفينة التجارية ضد أخطار الحرب.
 - ٥- القانون رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٥٦ بتقرير معاشات التي تصرف لأسر الشهداء والمفقودين أثناء العمليات العسكرية.
 - ٦- القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٧ بتقرير معاشات أو إعلانات أو قروض عن الخسائر في النفس والمال نتيجة للأعمال الحربية (قانون مؤقت).
 - ٧- القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٨ بتقرير معاشات وتعويضات للمصابين والمستشهدين والمفقودين بسبب العمليات الحربية أو المجهود الحربي.

حيث نادى الفقه إلى قيام مسؤولية كل من يحدث بفعله ضرر سواء أكان خطأ أم لم يخطئ، كما صرحوا بأنه من العدل أن يتحمل الذي يمتلك مصدر الخطر ومبعثه الأضرار التي تصيب الغير بسبب ذلك، سواء أكانت الأدوات المضرة والملوثة مملوكة للإدارة أم لجهة تعمل تحت إشرافها ورقابتها عملاً بقواعد العدالة التي تقضي بأن يكون لكل امرئ ثمرة عمله^(١).

إلا إن قيام المسؤولية الإدارية على أساس غير الخطأ أو بالتحديد على أساس المخاطر تكون لها صفة استثنائية وتكميلية بمعنى إن المسؤولية على أساس المخاطر هي في حقيقة الأمر تعد مكملة للنظرية الأساسية للمسؤولية ألا وهي الخطأ. وقد تقررت في الأصل لتحقيق مصلحة المتضرر وضمان حقوقه بالعمل على حصوله على التعويض بأيسر الطرق مما لا يمكن تحقيق ذلك بالاستناد إلى النظرية التقليدية لتناقضها مع مصلحة المتضرر لأنها تلزمه بإثبات الخطأ^(٢).

كما ويتجلى دور القضاء الإداري وبالأخص مجلس الدولة الفرنسي في التطبيق الفعلي لبناء مسؤولية الدولة على أساس المخاطر وبعث الروح فيها وإرساء قواعدها. بحيث إن بدايات تطبيق هذه النظرية تعود إلى حكم لمجلس الدولة الفرنسي الصادر ١٨٩٥. هذا على الرغم من كون هذه النظرية ذات ولادة مدنية، إلا أنها في المجال المدني بقيت نظرية فقهية بحتة، إذ لم تتبلور بشكل مادي ملموس في الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم المدنية^(٣).

بيد إن القضاء الإداري الفرنسي وضع تطبيق مسؤولية الإدارة عن المخاطر في إطار محدد وضيق، فمن جهة إنه لم يبلغ قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ نهائياً بل أبقاها هي الأصل وقيام مسؤوليتها على أساس المخاطر ذات صفة استثنائية وتكميلية، وفي الجهة الثانية فقد تشدد في عناصر تحقق المسؤولية غير الخطئية وخاصة عنصر الضرر، حيث يشترط أن يكون الضرر الواقع قد انصب على شخص معين أو على أشخاص معينين بذواتهم، بحيث تكون للضرر صفة خاصة بالمتضرر لا يشاركه فيها أحد، كما يشترط فيه أن يكون استثنائياً في جسامته، وتكون من غير الممكن اعتباره من المخاطر العادية التي يمكن إرجاعها إلى خطأ مرفقي محدد. كما يترتب على الصفة الاستثنائية والتكميلية لقيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر بأنه لا يمكن إثارة هذا النوع من المسؤولية إلا إذا تعذر على المصاب

قانون لسنة ١٩٣٦ وقانون لسنة ١٩٤٠ المتعلقين بتعويض منكوبي الأوبئة والفيضانات عن الأضرار التي أصابت مزروعاتهم ومنازلهم. وقانون تعويض المتضررين عن الأضرار التي أصابت مزروعاتهم ومنازلهم. وقانون تعويض المتضررين الذين فقدوا جزءاً من أجسادهم جراء ممارسات النظام البائد رقم ٥ لسنة ٢٠٠٩. وقانون تعويض ممتلكات المتضررين من قبل النظام البائد رقم ١٦ لسنة ٢٠١٠. قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩.

للمزيد ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق ص ٣٦٤؛ د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة، بحث منشور على شبكة الإنترنت على الموقع:

<http://www.mahanfaisal.kurdblogger.com/93153> تاريخ الزيارة ٢٤/٤/٢٠١٠.

- (١) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٧١.
- (٢) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٠٧.
- (٣) المصدر نفسه، ص ٢٠٦.

بالضرر إثبات الخطأ من جانب الإدارة الذي ترتب عنه إلحاق الضرر به. في مجال حماية البيئة ومنع التلوث والأضرار التي تلحق بالبيئة والإنسان، يمكن أن ندرس إمكانية قيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر وذلك في التطبيقات القضائية وخاصة في القضاء الإداري الفرنسي، من خلال أسلوبين، أسلوب مباشر للإدارة في تلويث البيئة في الفرع الأول من هذا المطلب، وأسلوب غير مباشر في تلويث البيئة يكون موضوعاً للفرع الثاني.

أولاً: أسلوب الإدارة المباشر وتلوث البيئة

وهذا يعني بأن المرافق العامة الإدارية في الدولة قد تؤدي من خلال نشاطها الخطر، أو استعمالها لمواد وآلات وهي خطيرة بطبيعتها في معرض قيامها بأداء الخدمة المنوطة بها إلى الإضرار بالبيئة والإنسان مما يدعو ذلك إلى إثارة مسؤوليتها، ومن ثم إلزامها بالتعويض عن الضرر الناجم جراء نشاطها الخطر. ولتوضيح ذلك سوف نتطرق إلى عمل بعض المرافق الإدارية والتي تقوم بأنشطة مختلفة خدمة لحماية النظام العام البيئي، كالمرافق المكلفة بحماية النظام العام أو تلك التي تهتم بالصحة، وكذلك مرفق النقل والمواصلات، وأخيراً المرافق الاقتصادية، كما يأتي:

أ: المرافق العامة المكلفة بحماية النظام العام الداخلي ورد العدوان الخارجي:

فهذه المرافق بحكم طبيعتها عملها تمارس أنشطة تعد في ذاته خطراً يعرض الأفراد والبيئة إلى مخاطر استثنائية، وهذه المخاطر قد تنجم عن حيازة الآلات والأدوات الخطرة التي يستخدمها المرفق متى ما تعرض نظامها العام الداخلي إلى الهيجان الشعبي والعصيان والتمرد، أو تعرض إلى عدوان خارجي أو التلويح به^(١). كما قد تنجم مخاطر غير عادية للأرواح وممتلكات الأفراد بحكم الجوار الطبيعي لبعض المنشآت التي تنشئها الإدارة العامة وتعد الإدارة مسؤولة عنها^(٢). ومعنى هذا فإن الإدارة كلما زاولت أعمالاً خطيرة، وعرضت من يجاورها من السكان لهذه المخاطر، فإنها تلتزم بالتعويض بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ في نشاطها أم عدم قيامه^(٣).

وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩١٩/٣/٢٨ في هذا المجال، حكمه في قضية (Regnault Desroziers)، والتي تتلخص وقائعها بأنه في ١٩١٩/٣/٤ حصل انفجار في حصن (la Dow ble -Lousnme) في شمال سان دوني Saint Denis، فتسبب بمقتل عدة أشخاص وفي إحداث خسائر مادية جسيمة في هذه المدينة وفي التجمعات المجاورة. إذ نتج عنه مقتل ١٤ عسكرياً و١٩ مدنياً وجرح ٨١ شخصاً وتهدمت عدة عمارات، وكانت السلطات العسكرية هي المتسببة في الانفجار من خلال انفجار مخزن للقذائف والقنابل الحارقة التي كانت قد كدستها في الحصون لخدمة الجبهة (إبان الحرب العالمية الأولى).

ورفعت عدة دعاوى تعويض ضد السلطات العسكرية، فاقترح مفوض الدولة

(١) د. جورج سعد، المصدر السابق، ص ٢٦٨.

(٢) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص ٢٦٧.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٢٣٣.

كورني (Corneille) على مجلس الدولة أن يقبل هذه الطلبات على أساس إن مسؤولية الدولة انعقدت بسبب الأخطاء التي ارتكبتها السلطات العسكرية في تنظيم المرفق. غير إن مجلس الدولة لم يأخذ بذلك الاقتراح، وإنما قرر مسؤولية الدولة على أساس المخاطر غير العادية الناتجة عن مجاورة مكان كدست فيه السلطات العسكرية كميات هائلة من القنابل^(١).

هذا وقد توالى أحكام مجلس الدولة الفرنسي في إقامة مسؤولية الإدارة عن الأضرار غير الاعتيادية للجوار على أساس المخاطر وليس على أساس الخطأ. وكذلك أقامت المحكمة الإدارية العليا بمصر مسؤولية الإدارة عن المخاطر التي تعرض لها الطاعن (وهو الجندي في القوات العسكرية المصرية)، في مسرح حرب الخليج الأولى والذي أصابه المرض نتيجة البرد الشديد والدخان الأسود المنبعث من آبار البترول المحترقة مما سبب في تلوث الهواء^(٢).

ولهذا فإنه لو تسربت بعض أنواع الغازات السامة من المصانع الحربية، أو بعض عناصر اليورانيوم وأحدثت أضراراً بالغة واستثنائية بالنسبة للبيئة والأفراد وممتلكاتهم عندئذ تعد الإدارة مسؤولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة^(٣).

ب: المرافق الصحية:

يعد مرفق الصحة، كما مر بنا، من المرافق المهمة والمهمة في حماية البيئة والصحة البيئية. غير إن ذلك لا يمكن أن يمنع من استخدامه لأشياء وأدوات خطيرة بطبيعتها، والتي يمكن أن تلحق أضراراً بالأفراد والبيئة مما قيد يثير مسؤوليتها ويوجب عليها التعويض.

إلا أن مسؤولية المرافق الصحية قد طرأت عليها تطورات بفضل القضاء الفرنسي. حيث كانت في البداية لا تقوم مسؤوليتها عن تعويض الأضرار الناجمة عن الأنشطة الطبية كمبدأ عام إلا إذا نسب إليها خطأ جسيم، غير إنه لوحظ على القضاء المذكور بأنه اتجه منذ عام ١٩٥٨ فيما يخص الأضرار الناجمة عن عمليات التطعيم اتجهاً آخر، فقد قرر بصدد هذه الحالات إن مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار الناجمة عن عمليات التطعيم على أساس الخطأ المفترض، وهو سوء سير المرفق الصحي، غير أن قرينة الخطأ المفترض قابلة لإثبات العكس من المرفق الصحي نفسه، فيقدر أن يثبت وجود سبب أجنبي للضرر.

غير عملية التطعيم نفسها، لأجل الإعفاء من المسؤولية كلياً وللتخفيف منها، أو إثباته لعدم وجود خطأ أصلاً^(٤).

ومع ذلك فقد تقرر قيام مسؤولية المرافق الصحية على أساس المخاطر بفعل المشرع الفرنسي، وكان ذلك بصدور قانون الصحة العامة في ١٩٦٤/٧/١، والذي عدل بموجب القانون الصادر في ١٩٧٥/٥/٢٦، وقرر التعويض عن الأضرار الناجمة

(١) د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري (دعوى التعويض - دعوى الإلغاء)، دار المعارف بمصر، ط ٢، دار المعارف بمصر، ١٩٧٠، ص ١٢٥ - ١٢٦.

(٢) الطعن رقم ٢١٦٥ لسنة ٤٤٤ ق، في ٢٠٠١/٤/٢؛ نقلاً عن: محمد أنور حمادة، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، ط ٢، دار الفكر الجامعي، ص ١٢٢.

(٣) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٧٦ د. جورج سعد، المصدر السابق، ص ٢٥٥.

(٤) د. علي خطر شطناوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، المصدر السابق، ص ٢٧٠.

عن عمليات التطعيم الإجباري دون الالتفات إلى وجود خطأ، حتى ولو خطأ مفترض من جانب المرفق الصحي. ومن ثم بُني مبدأ التعويض في هذه الحالة على أساس المخاطر^(١).

وكذلك كان للقضاء الفرنسي دور في المجال نفسه، حيث قام بتعويض الأضرار التي قد تصيب أولئك الذين يتقدمون للتبرع بالدم على أساس فكرة تحمل المخاطر دون حاجة لإثبات خطأ ما في جانب المرفق الصحي. كما لو قام أحد الأشخاص بالتبرع بالدم لأحد المرافق الصحية وبعد مدة قصيرة ظهر بأنه مصاب بمرض مجهول بسبب تلوث الأجهزة التي تستخدم أثناء سحب الدم، ففي هذه الحالة فإن القضاء الإداري يقيم مسؤولية المرفق المذكور على أساس تحمل المخاطر دون حاجة لأن يثبت المصاب خطأ المرفق. وكما إن القضاء الإداري الفرنسي قد حكم بمسؤولية المستشفى على الرغم من عدم توفر الخطأ في جانبه أثناء عملية نقل الدم الملوثة في الفترة التي لم يكشف فيها الدم الملوثة، فإن مسؤولية المرفق الصحي تقام على أساس المخاطر^(٢).

كما يمكن أن تستورد الإدارة الصحية كميات كبيرة من الدم أو اللقاحات أو الأمصال الطبية الأخرى ويتبين بعد فترة قصيرة من استخدامها أن تلك الأدوات الطبية ملوثة، وترتب عن ذلك الأضرار بالأفراد الذين كانوا يعالجون في هذه المؤسسات، فعندئذ يمكن إثارة مسؤولية الإدارة الصحية لأنه كانت عليها أن تبذل قدراً من الحيلة والحذر والعناية لتفادي وقوع الضرر، ولا يمكن أن تتخلص من المسؤولية بدفعها بأن وسائل المعرفة لم تمكنها من معرفة السبب المجهول (الخطأ) الذي أدى إلى حدوث الضرر، لأن وسائل وأسباب المعرفة العلمية والتقنية تمكن الإدارة من الإحاطة بأسباب الخطر الذي يهدد البيئة والناس^(٣).

ج: المرافق الاقتصادية:

مما لا شك فيه أن المرافق الاقتصادية تمارس أنشطة وتعتمد آلات ومعدات تعتبر كلها خطرة بطبيعتها، وقد تصدر عن الأنشطة التي تقوم بها إضراراً بالأفراد في أنفسهم ومالهم، أو تصيب البيئة بأفة التلوث.

الأمر الذي قد يثير مسؤوليتها عن عملها الضار أمام القضاء المختص بناء على المخاطر والأضرار التي تنتج عنه. ومثال ذلك الدعوى التي رفعت ضد شركة إنتاج الألمنيوم في فرنسا حيث يتطاير من مصانعها الغازات ذات التأثير الملوثة للتربة وعلى المحاصيل الزراعية، طلب المزارعون المجاورون لهذه المصانع أمام محكمة استئناف "تولوز" بإلزام الشركة لتركيب أجهزة ومعدات فنية لمنع بث هذه الغازات في الجو. وحكمت المحكمة بأنه كان من المستحيل في ضوء أحدث ما وصلت إليه صناعة المعدات، أن تتخذ الشركة من الترتيبات لتحاشي انبعاث هذه الغازات، أفضل مما اتخذت، ورغم ذلك ألزمت المحكمة الشركة بأن تدفع لهؤلاء المزارعين تعويضات سنوية بقدر الضرر الذي يصيبهم محسوباً في ضوء الأسعار السنوية للمحاصيل الزراعية^(٤).

(١) المصدر نفسه، ص ٢٧٠.

(٢) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٧٩.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٨٠.

(٤) أشار إلى الحكم المذكور؛ د. أحمد حسين الفتلاوي وآخرون، النظام القانوني الخاص لمسؤولية

وفي قضية شركة الإسمنت الأطلسي (Boomer V. Atlantic Cement)، تم إثارة مسؤولية المرفق الاقتصادي المذكور ومطالبته بالتعويض حيث تلخصت وقائع القضية في أن أصحاب الأراضي المجاورة لمعمل الإسمنت الأطلسي رفعوا دعوى يطالبون فيها المصنع بتعويض عن الأضرار التي أصابت المدعين في أراضيهم بسبب الغبار والدخان والترددات الصوتية المنبعثة من المعمل خلال المدة السابقة على رفع الدعوى. غير إن المحكمة وجدت أن الأضرار التي أصابت المدعين قليلة نسبياً بالمقارنة مع قيمة المصنع وأهميته الاقتصادية، وأن الصعوبات التي تواجه المدعى عليه أكبر من الصعوبات التي تواجه المدعين الذين يستطيعون معالجة أضرارهم. وعلى الرغم من ذلك ذهبت المحكمة إلى منح المدعى عليه مهلة لإصلاح وتطوير تكنولوجيا المصنع لإنهاء الضرر، وإلزامه بدفع التعويض للمدعين ليس عن الأضرار التي حصلت في الماضي فحسب، بل أجازت للمدعين رفع دعاوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة، ذلك بأن يدفع المدعي عليه تعويضات مستمرة للمدعين عن خسارتهم الاقتصادية الحالية والمستقبلية التي تسببها أعمال المدعى عليه^(١).

ومما يلاحظ من الحكمين السابقين للقضاء الفرنسي والأمريكي، أن قيام مسؤولية المرافق الاقتصادية جراء أعمالها الضارة بحق البيئة والأفراد قد تمتد إلى الأضرار اللاحقة للحكم القضائي، مما يعني إن التعويض عن الأضرار البيئية السابقة على الحكم القضائي والمطالبة بالتعويض عنها " أي الأضرار الواقعة"، وكذلك الأضرار البيئية اللاحقة على الحكم القضائي " أي الأضرار المحتملة" يمكن أن تعوض. ويرجع هذا المنحى للقضاء بالأساس إلى طبيعة الأضرار البيئية التي يمتد أثرها مدة طويلة من الزمن ولا يمكن توقيفها بمجرد التعويض عنها، كالأضرار الناجمة عن الإصابة باليورانيوم أو الإشعاعات المؤينة أو الغازات السامة.

د: مرافق النقل والمواصلات:

لا يخفى على أحد بأن المرافق المختصة بأمر النقل والمواصلات بحكم طبيعتها عملها تستعمل من الآلات والأدوات والوسائل، كوسائل النقل (البرية والمائية والجوية). تلك التي تنطوي على قدر من الخطورة بحكم طبيعتها، الأمر الذي قامت معه مسؤوليتها على أساس المخاطر عن الأضرار التي تتسبب فيها أو التي نجمت عن أنشطتها وتمس الأفراد والبيئة. هذا وقد كانت لمجلس الدولة الفرنسي الفضل في تطوير قواعد المسؤولية المبنية على أساس المخاطر في هذا المجال وغيره من المجالات.

وفي ذلك هناك تطبيقات قضائية عدة في مجلس الدولة الفرنسي بصدد حوادث التلوث الناشئ عن نشاط المرافق المختصة بأمور النقل والمواصلات، كتلوث البيئة المائية من خلال غرق السفن الناقلة للبترول أو الزيت في المياه الإقليمية وغيرها. كما تنجم عن ذلك الإضرار بالثروة السمكية وبالتنوع الإحيائي: أو كتلوث الهواء الناجم عن عوادم السيارات وتلوث البيئة العمرانية من خلال إتلاف الطرق والشوارع الرئيسية نتيجة كثرة السيارات وضغطها الشديد عليها.

المنتج المدينة عن تلوث البيئة، بحث منشور في مجلس القادسية للقانون والسياسة الصادرة عن كلية القانون/ جامعة القادسية، العدد الأول، المجلد الأول، حزيران، ٢٠٠٨، ص ٢٢٦.

(١) أشار إليه د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٨٣.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية (Expoux Colss) في ٢١/مايو/١٩٢٠ التي تتعلق بانفجار إحدى السفن الحربية أثناء رسوها في الميناء، مما أدى إلى قتل أحد بحارة السفن الراسية بالقرب منها: فلما تقدم ورثته بطلب التعويض على أساس خطأ الإدارة، حكم المجلس بالتعويض على أساس المخاطر. وكذلك فقد حكم بالتعويض على أساس المخاطر في حكمه الصادر في ١٥ يونيو ١٩٥٠ في قضية (Vill de Bel fort)، والتي تتلخص ظروفها في أن الإدارة قامت بنقل العربات والدبابات المحطمة والتي تخلفت عن الحرب العالمية الثانية والقريبة من بلدة بلفور، فنجم عن ذلك إتلاف طرق تلك البلدة دون خطأ من جانب الإدارة^(١).

ثانياً: "نشاط الإدارة غير المباشر وتلوث البيئة"

يمكن أن تُقام مسؤولية الإدارة عن التلوث البيئي في هذه الحالة، كأن يكون بحوزة الإدارة أشياء أو آلات خطرة وملوثة بطبيعتها ودون أن تستعملها الإدارة بصورة مباشرة في عملها، كما في الحالة السابقة، بل الإدارة في هذه الحالة تكون بصدد استعمال عادي ومشروع لبعض المواد والأشياء، ولكن هذا الاستعمال يقود إلى التلوث بصورة غير مباشرة.

كأن يحصل التلوث بفعل الإنتاج حيث إن العمليات الإنتاجية تسبب في التلوث، وقد تكون مصدراً من مصادر التلوث ليس فقط عن طريق مخلفاتها أو نفاياتها، بل عن طريق احتياجاتها للمواد الأولية. كما إن التلوث في هذه الحالة لا ترجع فقط إلى تسبب المنتج فيه، بل قد ترجع إلى المستهلك نفسه. ومن هذا فإن استعمال الإنسان للسلع والخدمات يكون عملاً مشروعاً، إلا أن المخلفات التي تتراكم بسبب ذلك أو بسبب سوء استعمال المنتج تلحق ضرراً بالبيئة والأفراد من خلال تلويثها.

وإذا تعذر على المتضررين إثبات خطأ المنتج جراء ذلك، ومن ثم قيام مسؤوليته الخطئية عندئذ يجوز للمتضررين إثارة مسؤولية الإدارة باعتبارها هي الجهة الرقابية والإشرافية على المصانع والمعامل الإنتاجية، وبالتالي يمكن للمتضرر أن يحصل على ضمان احترام قواعد القانون البيئي، وتأنياً للإدارة بسبب إخلالها بواجب الرقابة والإشراف والتوجيه بموجب سلطتها الفعلية ويمكن للإدارة أن ترجع بالتعويض على أصحاب الأنشطة الملوثة وفق مبدأ الملوثة - يدفع باعتباره من المبادئ العامة البيئية.

كما إن إزالة مساحات كبيرة واسعة من الغابات للاستفادة منها في صناعة الخشب، أو استعمال الأرض لأهداف غير زراعية وإن يعد إجراء مشروعاً بذاته، إلا أنه بالنتيجة يتسبب في تعريض التوازن البيئي إلى ضرر من خلال التأثير الضار على انقراض الكائنات الحية. وكذلك قد يؤدي إلى ازدياد رقعة التصحر، كما يؤثر على تقليل انبعاث غاز الأوكسجين إلى الهواء. مما يعتبر عاملاً يؤدي إلى توسع في حجم ثقب الأوزون، ويكثر من الاحتباس الحراري^(٢).

(١) ينظر د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص ٣٣٥-٣٣٦.

(٢) ينظر د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص ٣٨٤ وما بعدها.

لائحة المراجع

أ- المراجع العربية

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري- منشأة المعارف بالإسكندرية- طبعة ثانية- ٢٠٠٦.
٢. د. أحمد محمود جمعة: منازعات التعويض في مجال القانون العام، لا.ط، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦.
٣. د. أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للبيئة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٣.
٤. أشرف هلال: جرائم البيئة بين النظرية والتطبيق، لا.د، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.
٥. د. اسماعيل الغزال: الإرهاب والقانون الدولي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع مجد، بيروت، لا.ط، ١٩٩٠.
٦. د. اسماعيل مقلد: الإستراتيجية والسياسة الدولية، دار العلم للملايين، بيروت، لا.ط، ١٩٧٩.
٧. د. جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦.
٨. جورج فيدال وبيار دلفولفيه: القانون الإداري، ج ٢، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.
٩. د. داوود الباز: حماية السكنية العامة، معالجة لمشكلة الضوضاء، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، لا.ط، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٠. د. داوود عبد الرزاق الباز: الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
١١. دومينيك بويو وبروسبيرويل: القانون الإداري، ترجمة: سليم حداد، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
١٢. د. رياض صالح أبو العطا: حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام، لا.ط، دار الجامعة العربية، مصر،
١٣. د. سامي جمال الدين: 1-أصول القانون الإداري، لا.ط، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.
- 2-القضاء الإداري، لا.ط. منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣.
- 14- د. سليمان محمد الطماوي: - القضاء الإداري، الجزء الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، لا.ط، دار الفكر العربي، ١٩٧٧.
- الوجيز في القانون الإداري، لا.ط. دار الفكر العربي، ١٩٧٤.

٢.

- 15- د. سيد محمد: - حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة، الطبعة الاولى، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، ٢٠٠٦.
- حقوق الإنسان والرعاية اللاحقة وأثرها في البيئة الاجتماعية، الطبعة الاولى، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، ٢٠٠٦.
- 16- د. شفيق المصري: النظام العالمي الجديد، دار العلم للملايين، بيروت، لا.ط، ١٩٩٢.

- ١٧- د. صلاح محمود الحجار و د. ايمان محمود العيزي: تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، ٢٠٠٣.
- ١٨- د. عبد محمد العازمي، الحماية الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ١٩- د. عارف صالح مخلف: الإدارة البيئية- الحماية الإدارية للبيئة- الطبعة العربية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.

- ٢٠- د. عدنان السيد حسين: الجغرافيا السياسية للعالم المعاصر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- مجد، لا.ط، ١٩٩٦.
- ٢١- د. عصام نعمة إسماعيل: الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة، دراسات قانونية سلسلة القانون العام، العدد الثاني، الطبعة الأولى، آب، ٢٠٠٣.
- ٢٢- عيسى مصطفى حمادين: المسؤولية المدنية التقصيرية عن الأضرار البيئية، ط.ب، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
- ٢٣- د. مازن ليلو راضي: القانون الإداري- دراسة عامة لأسس ومبادئ القانون الإداري في العراق، لا.ط، مطبعة هاوار، دهوك، ٢٠٠٨.
- ٢٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، لا.ط، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
- ٢٥- د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.
- ٢٦- د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٧.
- ٢٧- د. هيام مروة: القانون الإداري الخاص، مجد-المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٢٨- د. يوسف الخليل: التشريعات اللبنانية لحماية البيئة: المجلس الوطني للبحوث العلمية، بيروت، لا.ط، ١٩٩١.

ب- المراجع الأجنبية

أولاً: المراجع الإنكليزية

1. Alexandre. L.m.: "Regionalism at sea, concept and Reality" .
In Rationalization of the law of the sea, ed. Douglas M.

- Johnston. Gland, Switzerland, 1978,5-29.
2. Bernes, R.A: "the long -Range transport of air pollution, a review of European Experience." Journal of the air pollution control Association, 26 December, 29,1979,1220-1259.
 3. Bloom field, A. the prospect for low and order in out space, prospects for Man and society. Ed. Bloomfield. New York: oceana publications, 1962.154-62
 4. Book, United of the Notions, (Nairobi Declaration), 1982.
 5. Clark, R.B." oil pollution and the conservation of seabirds". In proceedings of the International conference of oil pollution of the sea, Rom, 1-9 October, 1968, New York: Dobbs ferry, 1969.

ثانياً : المراجع الفرنسية

1. A. Kiss : un cas de pollution internationale: L'offaire de boues rouges. Journal de droit international, 1975, p. 207.
2. A. Roussel: Impact médicale des pollutions d'origine automobile. Secrétariat d'Etat à l'environnement- paris 1967.
3. Agence internationale de l'énergie nucléaire: législations nucléaires paris 1980.
4. Albia Wultanmia, Environnement et développement. B. Nombre 75 , 2004.
5. Associations (les), l'environnement et le droit. Travaux et recherches, Faculté de droit, université de Nantes. Sous la direction de J. C. Melin et R. Hostiou. Ecomica- paris 1984.
6. code de l'environnement: protection de la nature , lutte contre les nuisances. Paris- Dalloz-1990.

