وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانـــون

الحماية الإدارية للبيئة في القانون العراقي

رسالة تقدم بها الطالب

باسم محمد حسين محسن

إلى مجلس معهد العلمين قسم القانون وهـي جزء مـن
متطلبات نيل درجة الماجستير فـي القانون العام

بإشراف

الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري
أستاذ القانون العام المساعد

1436 هـ 2015 م

﴿ ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا
كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ
بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة الروم : الآية (41)

الإهـــداء

إلى من علقت شرف حبه وساما في صدري ..... وطني

إكراماً واعتزازاً

إلى العطاء الذي لا ينضب ... والقلب الذي لا يغضب ... والصبر الذي لا يتعب"

والدي رحمه الله ... ووالدتي أطال الله في عمرها ...

وفاءاً وذكرى طيبه

إلى.. من أزهو بثقتهم .. وأنعم بمحبتهم.. سندي وعوني في الحياة .. أخوتي وأخواتي

فخراً ومحبة

إلى .. الصافية قلوبهم .. العذبة محبتهم .. الرائعة ابتسامتهم .. العروق الخضراء التي أضحت أغصاناً .. ورودها للدنيا .. زوجتي وأطفالي .. حباً وحياة .

الى .. كل من تمنى وأراد لي النجاح بصدق ...شكراً وعرفاناً بالجميل .

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله الذي جعل الحمد مفتاحاً لذكره , الحمد لله الذي لا يحمد على السوء سواه فبجلاله قويت عزيمتي وبه كان توفيقي وعليه توكلي والصلاة والسلام على نور الهدى محمد وآله الطيبين الطاهرين , أما بعد ...

ففي البدء يطيب لي أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى مؤسسة بحر العلوم الخيرية ومعهد العلمين للدراسات العليا الذين لهم كل التقدير والاحترام لإتاحتهم لي الفرصة لإكمال دراسة الماجستير , وأتوجه بالشكر الى الأستاذ الدكتور ((رياض عبد عيسى الزهيري)) الذي تفضل بإشرافه على هذا البحث فجزاه الله عنا خير الجزاء .

أخص بالشكر الجزيل والعرفان كل من أشعل شمعة في درب عملنا والى من وقف على المنابر وأعطى من حصيلة فكره لينير هذا الدرب فجزاهم الله عنا خير الجزاء فله منا كل التقدير والاحترام .

كما أتقدم بالشكر والعرفان الى وزارة البيئة ومديرية بيئة محافظة النجف الأشرف لما أبدوه لي من عظيم الحلم والتعاون , وكذلك الشكر موصول الى جميع المكتبات العامة والخاصة في العراق لما زودوني به من مصادر ومراجع .

وكلمة الشكر والامتنان لا تفي حق من ساندوني في رسالتي هذه وسهلوا علي مهمة إعدادها اعتزازاً وتقديراً وعرفاناً بالجميل وفقكم الله لكل خير .

ولا يفوتني أن اشكر زملاء الدراسة ففي أسمائهم تتيه الكلمات وتتبعثر الأحاسيس لكم مني أجمل الزهور أحبتي جميعاً لمساندتهم الصادقة فقد كنتم خير سند وعون طوال مدة الدراسة والبحث ، ويكفيني أن حضوركم كان له بصمة هنا ومودتكم تبقى دافعاً لي وبالمزيد من الشكر من أعماق قلبي على هذه الوقفة والمجهود الذي بذلتموه ، شكراً لكم ووفقكم الله في حياتكم ومسيرتكم العلمية القادمة.

وأقدم باقة ورد من رياض قلبي انثرها بين كفي زوجتي العزيزة أم سمر لمساندتها لي طيلة مدة الدراسة وشكري الى أطفالي الأعزاء (رقية وبلسم) حفظهم الله لي ذخراً وحباً.

الباحث

إقرار الأستاذ المشرف

أشهد إن إعداد الرسالة الموسومة ((الحماية الإدارية للبيئة في القانون العراقي)) للطالب (باسم محمد حسين محسن) قد جرى تحت بإشرافي وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام .

التوقيـــع :

المشـرف : أ. م . د. رياض عبد عيسى الزهيري

توصية رئيس القسم :

بناءً على التوصية المقدمة من قبل الأستاذ المشرف أرشح هذه الرسالة للمناقشة

التوقيـــع :

المشـرف :

شهادة الخبير اللغوي

أشهد أنـي قـد قـرأت (رسـالة الماجسـتير) الموسـومة ((الحمايـة الإداريـة للبيئة في القانون العراقي)) وقومتها تقويماً لغوياً بما يؤهلها للمناقشة .

التوقيـــــــع :

المشـــــــرف :

الدرجة العلمية:

مكـان العمـل :

التـــــــاريخ :

شهادة الخبير العلمي

لقد أطلعت على (رسالة الماجستير) الموسومة ((الحماية الإدارية للبيئة في القانون العراقي)) وقومتها تقويماً علمياً فوجدتها صالحة للمناقشة .

التوقيـــــــع :

المشـــــرف :

الدرجة العلمية:

مكـان العمـل :

التـــــــاريخ :

قرار لجنة المناقشة

نحن رئيس وأعضاء لجنة المناقشة المشكلة بالأمر الإداري المرقم (67) في 2015/2/17 الصادر من معهد العلمين للدراسات العليا , نشهد بأن طالب الماجستير (**باسم محمد حسين محسن عوينه**) قدم رسالته الموسومة ((**الحماية الإدارية للبيئة في القانون العراقي**)) قد اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها وفيما له علاقة بها بتاريخ 2015/3/6 ، ونشهد بأنها جديرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام . وعليه توصي اللجنة بقبولها بتقدير ((**جيد جداً**))

التوقيع	التوقيع	التوقيع
أ . م. د. علي نجيب حمزة	أ . م. د. عمار طارق عبد العزيز	أ . م. د. عدنان عاجل عبيد
عضـــو	عضـــو	رئيسا

صدقت من قبل معهد العلمين للدراسات العليا

أ. د. م. عباس عبود عباس
عميد معهد العلمين للدراسات العليا
/ / 2015

المحتويـــــــات	رقم الصفحة
المقدمة .	1
الفصل التمهيدي : البيئة والقانون البيئي .	6
المبحث الأول : البيئة وحمايتها .	6
المطلب الأول : التعريف بالبيئة .	7
الفرع الأول : التعريف اللغوي والعلمي .	7
أولا : المفهوم اللغوي .	7
ثانيا : التعريف العلمي .	11
الفرع الثاني : التعريف القانوني للبيئة .	15
أولا : التعريف التشريعي .	15
ثانيا : التعريف الفقهي بالبيئة .	19
المطلب الثاني : التعريف بحماية البيئة وأساسها القانوني .	22
الفرع الأول : التعريف بحماية البيئة .	22
أولا : المفهوم التشريعي .	22
ثانيا : المفهوم الفقهي .	24
الفرع الثاني : الأساس القانوني لحماية البيئة .	26
أولا : الأساس الدستوري .	26
ثانيا : الأساس التشريعي لحماية البيئة .	30
المبحث الثاني : القانون البيئي .	37
المطلب الأول : التعريف بالقانون البيئي وخصائصه .	37
الفرع الأول : تعريف القانون البيئي .	38
الفرع الثاني : خصائص القانون البيئي .	39
الفرع الثالث : علاقة القانون البيئي بالقوانين الأخرى .	43
المطلب الثاني : مصادر القانون البيئي .	50
الفرع الأول : المصادر الدولية (القانون الدولي كمصدر للقانون البيئي).	50
الفرع الثاني : المصادر الداخلية .	53
الفصل الأول : الجهات الإدارية المكلفة بحماية البيئة .	62
المبحث الأول : الجهات الإدارية المركزية المكلفة بحماية البيئة .	63
المطلب الأول : مجلس حماية وتحسين البيئة .	64
الفرع الأول : هيكلية المجلس .	65
الفرع الثاني : وظيفة وأهداف المجلس .	67
المطلب الثاني : وزارة البيئة .	71

الفرع الأول : إنشاء وزارة البيئة وبناؤها التنظيمي	73
الفرع الثاني : أهداف ومهام وزارة البيئة	76
المطلب الثالث : أثر الجهات المركزية الأخرى على البيئة .	84
أولا : وزارة الصحة .	84
ثانيا : وزارة الصناعة .	87
ثالثا : وزارة الموارد المائية .	89
رابعا : وزارة الزراعة .	91
خامسا : وزارة النفط .	92
سادسا : وزارة الإسكان والتعمير .	93
سابعا : وزارة الداخلية .	94
المبحث الثاني : الهيئات المحلية المكلفة بحماية البيئة .	97
المطلب الأول : الإدارة المحلية وهيأتها	99
الفرع الأول : مفهوم وصور اللامركزية الإدارية	99
الفرع الثاني : توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والمحلية	102
الفرع الثالث : الهيئات المحلية	104
المطلب الثاني : أثر مجالس المحافظات والمجالس المحلية في حماية البيئة .	106
الفرع الأول : أثر مجالس المحافظات والمجالس المحلية في حماية البيئة .	106
الفرع الثاني : أثر المجالس المحلية في حماية وتحسين البيئة .	114
المطلب الثالث : أثر البلديات في حماية وتحسين البيئة .	117
الفرع الأول : مفهوم البلديات وأساسها القانوني	117
الفرع الثاني : أثر البلديات في حماية البيئة وتحسينها	119
الفصل الثاني : استعمال وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة .	123
المبحث الأول : مفهوم الضبط الإداري وأهدافه .	125
المطلب الأول : الضبط الإداري والضبط البيئي .	126
الفرع الأول : مفهوم الضبط الإداري	126
أولا : المفهوم اللغوي .	126
ثانيا : المفهوم الاصطلاحي .	127
الفرع الثاني : الضبط البيئي .	132
المطلب الثاني : أهداف الضبط الإداري وأثرها في حماية البيئة .	136
الفرع الأول : حماية الصحة وأثرها في حفظ البيئة .	137
الفرع الثاني : حماية الأمن العام وأثره في حفظ البيئة .	141
الفرع الثالث : حماية السكينة العامة وأثرها في حماية البيئة .	147

الفرع الرابع : حماية الآداب العامة وأثرها في حماية البيئة	152
الفرع الخامس : حماية جمال المدن والرونق والرواء وأثرها في حماية البيئة	154
المبحث الثاني : حماية وتحسين البيئة بوسائط الضبط الإداري .	159
المطلب الأول : الأنظمة والتعليمات (لوائح الضبط الإداري) .	161
الفرع الأول : مفهوم وخصائص القرارات التنظيمية .	161
الفرع الثاني : صور القرارات التنظيمية .	164
أولا : الحضر .	164
ثانيا : الترخيص .	167
ثالثا : الإخطار .	172
رابعا : تنظيم النشاط .	176
المطلب الثاني : القرارات الفردية .	178
المطلب الثالث : استعمال القوة (التنفيذ الجبري) .	182
الخاتمة .	187
أولا : الاستنتاجات	187
ثانيا : التوصيات	193
قائمة المراجع	199

المقدمـــــــة

لقـد أصـبح التلـوث البيئـي مـن المواضـيع التـي تحظـى بأهميـة متزايـدة فـي عالمنـا المعاصـر , قياسـاً بمـا يتسـبب بـه مـن الآثـار والنتـائج السـلبية علـى وجـود الإنسـان وصـحته ومسـتقبله وعلـى سـائر مظـاهر الحياة .

إن ازديـاد مصـادر التلـوث البيئـي يعـدُّ مـن الأمـور الملازمـة لتطـور الحيـاة ومسـتلزماتها الماديـة المعاصـرة لـذا فـإن مكافحـة هـذا المظهـر الخطيـر المـؤثر سـلباً ً علـى جميـع منـاحي الحيـاة , يتطلـب التفكيـر الجـاد والـنهج العلمـي الرصـين وتظـافر الجهـود المحليـة لكـل دولـة وإن المجتمـع الإنسـاني يكـاد يجمـع للحـد مـن أسـباب وعوامـل التلـوث البيئـي , وصـولا الـى تحقيـق البيئـة المحليـة والدوليـة الخاليـة مـن التلوث .

يتطلـب المـنهج العلمـي تفعيـل كافـة السـبل والوسـائل القـادرة علـى تحقيـق البيئـة النظيفـة الصـالحة لازدهـار الحيـاة وتطورهـا مـع الحفـاظ علـى المكاسـب العلميـة والتقنيـة التـي حققهـا وسـيحققها بنـو البشر لجعل الحياة أكثر رخاءً وسهوله في الحاضر والمستقبل .

لعـل مـن بـين أهـم الوسـائل التـي يجـب تفعيلهـا لحمايـة البيئـة مـن مصـادر التلـوث المختلفـة هـي الوسـيلة القانونيـة الوطنيـة وتطـوير وتفعيـل منظومـة القـانون الـدولي والاتفاقيـات والمعاهـدات الدوليـة وأثـر الأمـم المتحـدة وهيئاتهـا المتخصصـة مـع تفعيـل وترصـين أثـر المنظمـات الحكوميـة المسـؤولة عـن تنفيـذ القـوانين واللـوائح ذات العلاقـة بحمايـة البيئـة , هـذا إضافـة الـى تفعيـل أثـر المنظمـات غـير الحكوميـة (منظمـات المجتمـع المـدني) وإن يسـير كـل ذلـك

جنباً الى جنب مع البحوث في العلوم الصرفة وتطوير التكنولوجيا للوصول الى بيئة أفضل وعالم خالٍ من مصادر وأسباب التلوث البيئي وبما يضمن للإنسان حقه الطبيعي والقانوني للعيش في بيئة نظيفة محمية .

إن الأمل الذي يراودني أن يكون بحثي هذا خطوة فاعلة في تطوير المنظومة القانونية العراقية المتعلقة بالبيئة وحمايتها وتحسينها , وتفعيلها من خلال تفعيل الأجهزة التنفيذية المركزية والمحلية المختصة بشؤون البيئة للقيام بمهامها بالتنسيق مع باقي مؤسسات الدولة كل في اختصاصاتها المحددة بالقانون والاستفادة من تجارب دول العالم والمنظمات الدولية المتخصصة لتخليص العراق من مظاهر التلوث والحد من مصادر التلوث البيئي المتعدد الوجوه والأشكال والأسباب , وصولاً إلى بيئة نظيفة يساهم الكل (مواطنين ومؤسسات) في حمايتها وتحسينها.

أهمية البحث

إن أهمية هذا البحث تتبين لنا من خلال استعراض الأهداف التي يسعى البحث لتحقيقها ومنها الآتي:-

1- دراسة الواقع القانوني (العراقي) الخاص بحماية البيئة وتحليل ما إذا كان كافياً أو قاصراً على توفير الحماية الكافية للبيئة في العراق .

2- إظهار الصورة الواقعية ولو لجزء من حالة التلوث البيئي في العراق واستمرار مسبباته على أرض الواقع .

3- بيان الواقع التطبيقي لما هو موجود في القوانين واللوائح وما إذا كان التطبيق من قبل الأجهزة المختصة كافياً لتوفير الحماية للبيئة العراقية أو قاصراً عن ذلك .

4- إظهـــار واقـــع التـــزام الـــدول الأخـــرى والمنظمـــات الدوليـــة بـــالقوانين والمعاهـــدات والاتفاقيـــات ومـــا إذا كانـــت جـــزءاً مـــن المشـــكلة أو أنها توفر الحلول الممكنة لتحسين البيئة في العراق.

5- محاولـــة التوصـــل الـــى الاســـتنتاجات المنطقيـــة والاقتراحـــات للحلـــول الممكنـــة قانونيـــاً وتنظيميـــاً لحمايـــة البيئـــة والقضـــاء علـــى مصادر التلوث البيئي .

إشكالية البحـث

يسعى البحث لمعالجة عدد من الإشكاليات المتعلقة بالبيئة وحمايتها وتحسين مكوناتها المختلفة , ومن تلك الإشكاليات ما يأتي :-

1- الإشـكالية المتعلقـة بالتعـدد الغيـر مبـرر فـي بعـض الأحيـان لـبعض القـوانين والتشريعات ذات العلاقة بموضوع البيئة وحمايتها علمـاً بـأن العديـد منهـا لـم يعد يلبي المتطلبات التي وجد من أجلها لكونه يعود الى نصف قرن أو أكثر مع ملاحظة تغيير الظروف والمعطيات البشرية والمادية والاقتصـادية والثقافيـــة وغيرهـــا .

2- إشـكالية التـداخل بـين الأجهـزة الحكوميـة التـي تتعامـل مـع موضـوع البيئـة وحمايتها مثل وزارة البيئـة و مجلـس حمايـة وتحسـين البيئـة والـدفاع المـدني ووزارة الصحة ووزارات وإدارات أخـــرى ذات علاقـــة بموضـــوع البيئة .

3- الإشـكالية المتعلقـة بـالتلوث الواسـع والمتعـدد الوجـوه لعناصـر البيئـة فـي العـراق , هـذا التلـوث الـذي لـم يعـد مجـرد تخمينـات أو وجهـات نظـر , وإنمـــا حقـــائق واقعيـــة علـــى الأرض أثبتتهـــا الفحـــوص المختبريـــة والدراسات الميدانيـة في مختلـف أنحـاء العـراق .

4- الإشـكالية المتعلقـة ببيـان الأثـر الفعلـي للأجهـزة المسـؤولة عـن الضـبط البيئـي وكيفيـة تطـويره وتفعيلـه للوصـول الـى ضـبط بيئـي حقيقـي فاعـل

ومقبول من قبل المواطنين من حيث عدم الإهدار التام للمصالح الفردية والخاصة , في مقابل ما يفترض أنه المصلحة العامة .

فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية مؤداها (إن الوصول الى البيئة العامة النظيفة الخالية من التلوث يتناسب طردياً مع كفاءة وفاعلية التشريعات والأنظمة والتعليمات النافذة في الدولة وكفاءة وفاعلية الإجراءات المتبعة من قبل الأجهزة الحكومية المسؤولة عن تنفيذ تلك التشريعات واللوائح المتعلقة بحماية البيئة البرية , المائية , الجوية).

منهج البحث وخطته

للوصول الى اختبار موضوعي لفرضية البحث والتوصل الى الاستنتاجات والتوصيات التي أرجو أن تساهم في حل الإشكاليات التي يسعى البحث لمعالجتها , فقد تم اعتماد المنهج التحليلي الوصفي القائم على تحليل ووصف ظاهرة التلوث البيئي والمنظومة القانونية المتعلقة بها مع بيان لمفهوم وآليات الضبط الإداري وكيفية توظيفها للحد من ظاهرة التلوث البيئي .

لقد تم تنظيم البحث ليتكون من فصل تمهيدي وفصلين, وقد تم تخصيص الفصل التمهيدي لعرض المواضيع المتعلقة بالبيئة وحمايتها والقانون البيئي , أما الفصول الأخرى فتتضمن المواضيع الآتية :-

- الفصل الأول سيكون بعنوان (الجهات الإدارية المكلفة بحماية البيئة) , وهو سيكون بمبحثين , نخصص المبحث الأول لعرض موضوع (الجهات الإدارية المركزية المكلفة بحماية البيئة) , وسيتم ذلك بثلاثة

مطالب , الأول لعرض ما يتعلق بمجلس حماية وتحسين البيئة , والثاني لوزارة البيئة , والمطلب الثالث سنخصصه للجهات المركزية الأخرى التي لها تأثير على البيئة وحماية عناصرها المختلفة . أما المبحث الثاني فسنخصصه للهيئات المحلية المكلفة بحماية البيئة حيث سنعرض في المطلب الأول مواضيع تتعلق بالإدارة المحلية وهيئاتها , أما المطلب الثاني فسنعرض فيه الدور الممكن لمجالس المحافظات والمجالس المحلية والبلديات في حماية البيئة .

- الفصل الثاني سيكون بعنوان (استخدام وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة) , من خلال مبحثين , سنخصص المبحث الأول لعرض كل ما يتعلق بموضوع مفهوم الضبط الإداري والضبط البيئي تحت عنوان (مفهوم الضبط الإداري وأهدافه) , وذلك بمطلبين نعرض في المطلب الأول موضوع الضبط الإداري والضبط البيئي , أما المطلب الثاني فسنخصصه لعرض الأهداف التقليدية للضبط الإداري (الأمن العام - الصحة العامة - السكينة العامة - الآداب والأخلاق العامة) , ومدى الارتباط بين هذه الأهداف وحماية البيئة وتحسينها وذلك تحت عنوان (أهداف الضبط الإداري وأثرها في حماية البيئة) , مع ملاحظة أننا سنتعرض ضمناً لبعض من الأهداف غير التقليدية للضبط الإداري مثل تنظيم وجمالية المدن , والضبط الإداري الصناعي والزراعي والثقافي .

الممبحث الثاني سيكون مخصصاً لموضوع حماية وتحسين البيئة بوسائل الضبط الإداري نحت عنوان (حماية وتحسين البيئة بوسائط الضبط الإداري) وذلك بثلاثة مطالب , سنخصص كل مطلب أحد وسائل الضبط الإداري (القرارات التنظيمية - القرارات الفردية - استخدام القوة) وبيان تطبيقات هذه الوسائل لحماية وتحسين البيئة.