دور القانون الإداري في حماية البيئة

أ.د نصر الدين مصباح القاضي
كلية القانون ــ جامعة طرابلس

المقدمة:

بسم الله الرحمن الرحيم : يقول الله تعالى : ﴿ والأرض وضعها للأنام ﴾[1]، والأنام: الخلق جميعا الأنس والجن، وكل شيء فيه روح ، ويدب على الأرض، وليس هذا فحسب فالله سبحانه وتعالى سخر للناس ما في الأرض والسموات جميعا يقول الله تعالى: ((وسخر لكم ما في السموات وما في الأرض جميعا منه، إن في ذلك لآيات لقوم يتفكرون))[2] .

ولكن الإنسان دائما يسعى في الأرض، ويعيث فسادا، يقول الله تعالى: ((ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون))[3] عن المعاصي ، ويتوبون إلى الله، ويرجع من يأتي بعدهم، ويتعظ .

ومما يؤسف له أن الإنسان تجاوز نطاق الأرض وصار يفسد في الفضاء والسماء، فالتفجير الذي أجرته أمريكا فوق سطح القمر بحجة البحث عن عناصر الماء يخرج عن مجال الأرض، ويتجاوزها ليدخل في مجال الكواكب الأخرى [4].

ولاشك أن الدين بمعناه العام من أهم النظم الإنسانية والاجتماعية التي تحافظ على حياة الفرد والمجتمع، ثم يأتي القانون باعتباره من أقوى مظاهر الضبط الاجتماعي، ووظيفته

---

[1] ـ سورة الرحمن الآية : 10 يراجع الأمام السيوطي الدر المنثور في التفسير المأثور ط أولى . ـ بيروت دار الكتب العلمية ، سنة 1421هـ ـ 2000م . ـ ج 6 ، ص 191 ـ 192 .

[2] ـ سورة الجاثية الآية : 13

[3] ـ سورة الروم الآية : 41 . يراجع الأمام السيوطي . المصدر السابق ذكره ج 5 ، ص 301 ـ 302 .

[4] ـ في مطلع العام (2010م) . يراجع كتابنا : أصول الثقافة الإسلامية . ط أولى . ـ القاهرة : دار الفكر العربي ، سنة 1435 هـ ـ 2014م ـ ص 131 ـ 132 (هامش 2) .

صيانة الحياة الاجتماعية للناس جميعا، ويحرص على استقرار النظام، وتنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم أنفسهم، وبينهم وبين الدولة بصفة عامة .

فإذا كان الله تعالى أعد الأرض وخلقها على هيئتها هذه لتكون صالحة لحياة الإنسان وغيره من خلق الله تعالى ، وسخر له ما فيها بل وما في السموات ، إلا أن الإنسان لا يعمل على هذا الأساس ويتصرف وفقا لهذا المنهج الرباني والنظام الإلهي ، وإنما يعبث ويلعب ويلهو ويفسد في الأرض ، ويظن أنه يحسن صنعا بتلك الأدوات والآلات الصناعية ذات التقنية الرهيبة التي أفسدت الأرض وما يحيط بها من هواء ، وماء ، وغذاء ، وغيرها .

أمام هذا الفساد الذي ظهر في البر والبحر والجو والفضاء على الأرض وفي السماء حاول بعض العلماء والعقلاء من دول مختلفة،التخفيف من مضار هذه الصناعات وأثارها السلبية، وحذروا من الأخطار المهددة لحياة الناس على الكرة الأر ضية وما يحيط بها، فعقدت المؤتمرات المحلية والدولية من أجل دراسة ظاهرة الفساد على سطح الأرض سواء فيما يعرف بالتلوث البيئي في نطاق خاص ومحدود كتلوث الماء أو الهواء أو الغذاء أم كان على مستوى حماية كوكب الأرض والغلاف الجوي المحيط بها بصفة عامة ، وتنظيم شمولي للبيئة الطبيعية، والاقتصادية، والاجتماعية، الثقافية، وغيرها، فقد أفردت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار في سنة 1982م الجزء الثاني عشر بكامله لحماية البيئة البحرية ، وألزمت المادة 194 منها الدول الأطراف باحترام البيئة البحرية وعدم المساس بها ، ويستفاد من ذلك أن هناك قاعدة عرفية آخذت في النشوء، والتطور تفرض على الدول احترام البيئة البحرية، والمحافظة عليها، وغيرها من البيئات[1].

وفي ظل إحكام القانون العام، وخاصة فرعه الخارجي، القانون الدولي العام، وفرعه الداخلي القانون الإداري أضحى الالتزام بحماية البيئة من التلوث التزاما (مكانيا: في أي

[1] ـ في التفاصيل : يمكن الرجوع إلى الدكتور صلاح الدين عامر . حماية البيئة أبان النزاعات المسلحة في البحار . المجلة المصرية للقانون الدولي (الجمعية المصرية للقانون الدولي) . ـ القاهرة : المجلد 49 . سنة 1993م . ـ ص 24 وما بعدها . وكذلك . الدكتور محمد عادل عسكر . القانون الدولي البيئي (أصله رسالة دكتوراه). ـ الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة ، سنة 2013م . . ص 111 وما بعدها .

مكان) في البر، والبحر، والجو، وكذلك بالنسبة للأنهار الدولية، والتزاما (زمانيا: يسري في كل وقت) في زمن السلم، والحرب على السواء، والتزاما (شخصيا: يسري تجاه الكافة) أفرادا طبيعيين، أو معنويين، دولا،أو جماعات، أو منظمات دولية، وما في حكمها.

وهكذا يأتي القانون بمعناه العام ليتولى صياغة، وتشريع القواعد الأخلاقية، والاجتماعية، والأفكار الإنسانية التي انبثقت عن حياة الناس، وتفاعلاتهم مع البيئة المحيطة بهم؛ فيضعها في قالب قانوني ملزم لضبط سلوك، وتصرفات الإنسان من أجل حماية المجتمع، والمحافظة على حياة الناس، وكفالة إشباع حاجاتهم العامة اجتماعيا، واقتصاديا، وسياسيا، وثقافيا، ودينيا.

ولعل القانون الإداري هو أكثر فروع القانون أهمية في المحافظة على البيئة بما يمنحه للإدارة من سلطات، وامتيازات تعمل من خلالها على حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأساسية (الصحة العامة ، والسكينة العامة ، والأمن العام) ومن هنا تقتضي خطة البحث تناول الموضوع ـ بعد هذا التقديم على النحو التالي :

المبحث الأول : تطور مصطلحات ، ومفاهيم حماية البيئة في التشريع الليبي.

المبحث الثاني : دور الضبط الإداري في حماية البيئة.

خاتمة : تتضمن ملخص البحث ، ومقترحاته ، ونتائجه.

المبحث الأول

تطور مصطلحات ومفاهيم حماية البيئة في التشريع الليبي.

تمهيد: لقد رأينا كيف واجهت المجتمعات الإنسانية الكثير من مشكلات البيئة بمعناها الجغرافي،والاجتماعي،والثقافي. وذلك أمام تزايدها،وتفاقم مخاطرها،وأضرارها. خاصة إذا أخذ بعين الاعتبار التقدم التقني الضخم،والتطور الصناعي الرهيب،لها القواعد، والضوابط التي تمنع أضرارها ، وتحد من تلوثها على مستوياتها المختلفة محليا، ودوليا .

ولقد كان للمشروع الليبي دوره الفعال في حماية البيئة بإصداره عدة تشريعات سواء أكان على مستوى القانون الجنائي، القانون الإداري، أم غيرها من القوانين الأخرى.

ولا شك أن قانون حماية البيئة ليس قانونا موحدا يصدر في وثيقة واحدة، ولكنه يمثل مجموعة من التشريعات التي تتفق في وحدة الهدف، والغاية النهائية في حماية البيئة بمعناها العام، ومن هنا يقول الدكتور ماجد راغب الحلو: (وأغلب هذه التشريعات توجد في قوانين الصحة العامة، والنظافة العامة، والمحلات العامة، والإدارة المحلية، وكلها يدخل في إطار القانون الإداري، وإذا كانت بعض الدول (كمصر، وليبيا) قد أصدرت أخيرا قوانين خاصة بحماية البيئة على وجه الاستقلال، فإن هذه القوانين لا تستغرق كل تشريعات،أو قواعد حماية البيئة، كما أنها تدخل أيضا في مجال القانون الإداري، وتعد من فروعه الحديثة التي أضيفت مؤخرا إلى فروعه التقليدية كقانون الخدمة المدنية ، وقانون المرور)[1].

ولقد واجه المشرع الليبي مشكلات البيئة بعدة قواعد ملزمة، منها جاء في قانون العقوبات ومنها ما جاء في قوانين حماية الغابات والمراعي أو قوانين الأماكن العامة وقوانين الصحة إلى غير ذلك من القوانين التي تضمنت أحكاما تشريعية من أجل حماية البيئة والمحافظة عليها ثم أفراد لحماية البيئة قانونا خاصا يبدو أنه يعكس مدى الأهمية البالغة لمثل هذه القوانين ، وكان آخر قانون أصدره المشرع الليبي هو القانون رقم(15 سنة2003م) في شأن حماية وتحسين البيئة الذي حل محل القانون الملغي رقم (7 سنة 1982م) في شأن حماية البيئة الصادرفي6 يوليو (سنة 1982م)، ويشتمل القانون الحالي رقم (15/ 2003) على أحد عشر فصلا، وتسع وسبعين مادة تضمن الفصل الأول، تحت عنوان: أحكام عامة. مجموعة من المصطلحات، والمفاهيم التي يقصد بها تطبيق أحكام هذا القانون، وتدخل ضمن أحكامه بما يؤكد على دور المشرع في حماية البيئة .

[1] ـ الدكتور ماجد راغب الحلو . قانون حماية البيئة في ضوء التشريعة ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، سنة 2013م . ـ ص 73 . وبشأن مفهوم القانون الإداري ، خصائصه يراجع كتابنا : أصول القانون الإداري . ط 1. ـ القاهرة : دار الفكر العربي ، سنة 1429هـ . 2008م , . ص 9 ومابعدها .

أولا : المشرع ، ومفهوم البيئة :

ينتقد بعض الباحثين تعريف المشرع لمفهوم البيئة،ويستند على منهج اللغة الأوروبية وخاصة الفرنسية، والإنجليزية وهي لغة ذات أصول لاتينية ويونانية، تعتمد في وضع المصطلحات والمفاهيم على ما يعرف بعملية التركيب (Structure) وهذا الأسلوب يحتاج في التوضيح والشرح إلى المنطق ، وأغلب أساليب المناطقة تعتمد على الصوري الرمزي الذي وضع قواعده وأصوله الفيلسوف اليوناني ((أرسطو)) أما فقه اللغة العربية فيقوم على البناء وهو أسلوب البيان، ومن هذا كانت اللغة العربية وعاء القرآن الكريم، واختارها الله تعالى لبيان منهجه الإلهي في تنظيم حياة الناس وهدايتهم ، يقول الله تعالى : (إنا أنزلناه قرأنا عربيا لعلكم تعقلون)[1]، أي: فصيحا مبينا،وكذلك قوله تعالى: (قرأنا عربيا غير ذي عوج لعلهم يتقون)[2]. وقوله تعالى (وكذلك أنزلناه حكما عربيا ، ولئن أتبعت أهواءهم بعد ما جاءك من العلم ما لك من الله من ولى ولا واق) .

يستفاد من هذه الآيات المحكمات أن هذا القرآن نزل باللسان العربي فصيحا مبينا ليكون منهجا للحكم، والتفكير اللغوي البياني الواضح، ومفهوم غير ذي عوج، يرتبط بمنهج التفكير العقلي من أجل التقوى التي هي غاية وجود الإنسان في هذه الحياة الدنيا، والضمانة الإلهية لدخوله الجنة، وهي الغاية النهائية في الآخرة ، والبيئة (بالكسر) من أسماء الأشياء، وأسماء الأشياء في البيان العربي هي تلك التي ندرك مفهومها؛لأنها مقيدة، أو محدودة بالزمانية، أو المكانية، أو الإنسانية .

فكلمة البيئة على وزن فِعْلَة : يقال فلان حسن البيئة، أي : الهيئة ، والحالة وأصلها من مادة (الباء ، والواو ، والهمزة) ولها كما يقول أبن فارس : أصلان ، أحدهما : الرجوع

[1] . سورة يوسف الآية : 2 .

[2] . سورة الزمر الآية : 28 .

إلى الشيء، والآخر تساوي الشيئين [1]. يقال: أبات القوم منزلا، وبوأتهم منزلا، إذا نزلت بهم إلى سند جبل أو قبل نهر. فالاسم من ذلك: البيئة [2].

وعلى هذا الأساس اللغوي المبين فإن المشرع العربي عامة والليبي خاصة كان موفقا في تعريفة التشريعي للبيئة حيث يقول المشرع الليبي في تعريف البيئة أنها (المحيط الذي يعيش فيه الإنسان وجميع الكائنات الحية، ويشمل الهواء والماء والتربة والغذاء، سواء في أماكن السكن، أو العمل، أو مزاولة النشاط، أو غيرها من الأماكن الأخرى[3] .

[1] ـ ابن فارس معجم مقاييس اللغة / بعناية الدكتور محمود عوض مرعب والأستاذة فاطمة محمد أصلان . ط أولى ـ بيروت : دار إحياء التراث العربي ، سنة 1422هـ ـ 2001م ـ ص 141 .

[2] ـ ولقد وردت في القرآن الكريم ومشتقاتها حوالي سبع عشرة مرة . يراجع الراغب الأصبهاني المفردات في غريب القرآن / إعداد الدكتور محمد أحمد خلف الله . القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية . سنة 1970م . ص 86 . 87 وكذلك ، مرتضى الزبيدي . تاج العروس من جواهر القاموس / تحقيق علي شيري . بيروت : دار الفكر، سنة 1414هـ ـ 1994م ـ ط ، ص 116 وما بعدها أما الكلمة الأوربية : (Environment) فهي مركبة ، ومن أجل فهمها تحتاج إلى عملية التفكيك : (Destructure) على أسلوب المنطق في تحليل االكلام ، وفهمه فهي تتركب من ثلاث أجزاء أصل الكلمة وهو : (Viron) والبادية (EN) بمعنى في أة يدخل .....الخ واللاحقة (Meht) التي تكشف عن الأسمية .

[3] ـ يراجع بشأن بعض تعريفات التشريعات العربية الأخرى ، الدكتور ماجد راغب الحلو قانون حماية البيئة في ضوء التشريعة المصدر السابق ذكره) : ـ ص 47ـ 48 ، هامش رقم 3 ولقد عرفت البيئة دوليا في مؤتمر (أستوكهولم) سنة 1972م وفي (تبيليس) سنة 1978م ، بأنها (مجموعة من النظم الطبيعية والاجتماعية والثقافية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الأخرى والتي يستمدون منها زادهم ويؤدون فيها نشاطهم) .

وهو تعريف موسع يقترب جدا من تعريف المشرع الليبي يراجع في التفاصيل الدكتور سعيد محمد الحفار (أستاذ وخبير الدراسات البيئية بجامعتي دمشق وقطر) . مؤلفه بعنوان : ((بيئة من أجل البقاء)) . ط أولى . ـ الدوحة قطر : دار الثقافة ، سنة ـ 1410هـ . 1990م . 801 وما بعدها . ومن هنا يبدو أن ما جاء في مؤلف الدكتور فرج الهريش بعنوان : جرائم تلويث البيئة . ط2 ـ (منشورات جامعة مصراتة) . سنة 2007م . ـ ص 52 وما بعدها . يكشف عن مدى صعوبة تعريف البيئة وما يكشف عن حقيقة تلوث البيئة الثقافية في اللسان العربي الفصيح المبين نتيجة تلطيخه وخلطه باللغة الأوروبية وأساليبها ذات اللسان الأعجمي ذي العوج ؟! وبشأن المناخ والطقس وأثارهما على البيئة يمكن الرجوع إلى الدكتور محمد عادل عسكر . القانون الدولي البيئ (المصدر السابق ذكره) ـ ص 32 وما بعدها .

ومن أجل فهمها تحتاج إلى عملية التفكيك: (Destructure) على أسلوب المنطق في تحليل الكلام، وفهمه فهي تتركب من ثلاثة أجزاء أصل الكلمة وهو: (Viron) والبادية (En) بمعنى في أو يدخل ....الخ واللاحقة (ment) التي تكشف عن الاسمية.

فهو تعريف موسع وأقرب إلى الحقيقة لأنه ينظر إلى البيئة بأنها المحيط الذي يعيش فيه الإنسان وغيره من الكائنات الحية فهو أقرب إلى مفهوم الأنام الذي سبقت الإشارة إليه، فضلا عن ذلك فإن التعريف التشريعي ينظر إلى البيئة في إطار من الحدود والقيود الزمانية والمكانية ذات الأبعاد الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والوظيفية (المهنية)، والثقافية ، وغيرها .

ثانيا : المشرع وتلوث البيئة :

إن البيئة بمعناها الواسع الذي سبق تحديده تؤثر في حياة الناس تأثيرا جوهريا وعلى مستوياتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية وغيرها فلقد كشفت الدراسات القديمة والحديثة على أن البيئة بمفهومها السابق تعمل على تشكيل حياة الجماعة وإكسابها طابعها المميز، فالإنسان أبن بيئته فهى الأستاذ الأول له تعمله وتوجهه وتدربه وترشده على ما ينبغي عمله ولعل عبد الرحمن بن خلدون المفكر والفقيه والمؤرخ العربي المسلم هو أول من فطن إلى دور البيئة وأثرها في حياة المجتمعات المختلفة وما اختلاف الأمم والشعوب في أجسامهم وعاداتهم وتقاليدهم وقوانينهم وأفكارهم وأخلاقهم، ومستوى الحضارة والتقدم العمراني، والوعي الثقافي ونظم الحكم والسياسة والاقتصاد وغيرها لا يرجع في أغلبه الأعم إلا إلى البيئة بمعناها العام ومفهومها الشامل[1] .

[1] ـ لقد بدأ ابن خلدون دراسته عن البيئة بالحديث عن الجغرافيا وتقسيم البلدان والأقاليم في أربع مقدمات ممهدات من الباب الأول في مقدمته الشهيرة ثم تولى تفصيل وتوضيح أثر البيئة الجغرافية في مختلف الظواهر الإنسانية على مستوي الفرد والجماعة . يراجع في التفاصيل : مقدمة ابن خلدون / تحقيق وشرح الدكتور علي عبد الواحد وافي . ط 3 ـ القاهرة : دار نهضة مصر ، سنة 1979م . ـ ج1 ، ص 230، ص 340 ، ص 387 وما بعدها . ويذهب إلى تأييد هذا الاتجاه العلامة الفرنسي (منتسكيو : ت 1755م . في كتابه : روح الشرائع / ترجمة عادل زعيتر . القاهرة : دار

فهذه البيئة على هذا الذي خلقها الله تعالى عليه وجعلها صالحة لحياة الناس رأينا كيف ظهر فيها الفساد بما كسبت أيدي الناس على مختلف مستوياتها الجغرافية الطبيعية والاجتماعية الثقافية والدينية الأخلاقية وغيرها .

والفساد هو الذي يكشف عن مدى التغير الذي يحدثه الإنسان على سطح الأرض وما يحيط بها من ماء وهواء وما يوجد في باطنها من معادن وسوائل وغازات وغير ذلك قد تكون في الكم أو الكيف وفي الزمان والمكان وبأدوات، ووسائل مادية أو غير مادية.

وهذه التغيرات التي تمثل روافد الفساد العام على سطح الأرض وغيرها أطلق عليها العلماء (مفهوم تلوث البيئة) فالمقصود بالتلوث عندهم هو (التغير السلبي المفسد الذي يطرأ على أحد مكونات الوسط البيئي والذي ينتج كلا أو جزءا عن النشاط الإنساني الحيوي والصناعي وذلك بالمقارنة بالوضع البيئي الطبيعي قبل تدخل الإنسان الذي يتبدى في حدوث تغيرات الطاقة والمستويات الإشعاعية المختلفة والتغيرات الحيوية والفيزيائية والكيميائية غير المرغوب فيها التي تحدث في الوسط الذي يحيط بنا، والذي تعيش فيه جميع المخلوقات الحية الأخرى[1].

وليس التلوث مقصورا على البيئة الطبيعية والجغرافية، وإنما يشمل حتى التراث، والثقافة والآثار، وما في حكمها.

المعارف ، سنة 1953م . ـ ج1 ، ص 329 وما بعدها ، ص 401 وما بعدها . وقارن الدكتور مصطفى الخشاب . دراسة المجتمع . القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، سنة1975م . ـ ص 79 وما بعدها ، وكذلك الدكتور سعيد محمد الحفار . ظبيئة من أجل البقاء (المصدر السابق ذكره) . ـ ص 41 وما بعدها .

[1] ـ الدكتور فؤاد حسن صالح والدكتور مصطفى محمد أبو قرين. تلوث البيئة (أسبابه ـ أخطاره ـ مكافحته) ط أولى ـ طرابلس : الهيئة القومية للبحث العلمي ، سنة 1992م ـ ص 11 . والتلوث في فقه اللغة مصدر لوث يلوث تلويثا . يقال : لوث الشيء بالشيء : خلطه به ، ولوث الثوب بالطين : لطخه به . وتلوث الماء أو الهواء ونحوهما : خالطتهم مواد غريبة ضارة . يراجع الزبيدي . تاج العروس (المصدر السابق) . ـ ج 3 . ص 257 وما بعدها وكذلك المعجم الوجيز . مجمع اللغة العربية . القاهرة : (طبعة خاصة) بوزارة التربية والتعليم ، سنة 1415هـ ـ 1994م ـ ص 567

ويستفاد من ذلك أن عناصر تلوث البيئة تتمثل في إدخال مواد ملوثة في البيئة ، ويحدث تغيير سلبي مفسد وضار غير نافع ويكون الفاعل هو الإنسان سواء أكان شخصل طبيعيا أم أشخاصا معنوية بفعل العاملين فيه[1].

وبناء على ذلك تقول المادة الأولى (الفقرة الثالثة) من القانون (رقم 2003/15م) في تعريف تلوث البيئة بأنه (حدوث أية حالة أو ظرف ينشأ عنه تعرض صحة الإنسان أو سلامة البيئة للخطر نتيجة لتلوث الهواء أو مياه البحر أو المصادر المائية أو التربة أو اختلال توازن الكائنات الحية بما في ذلك الضوضاء والضجيج والاهتزازات والروائح الكريهة وأية ملوثات أخرى تكون ناتجة عن الأنشطة والأعمال التي يمارسها الطبيعي، أو المعنوي).

ويفهم من النص أن حدوث التلوث البيئي بفعل الإنسان مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة، ويسبب خطرا على حياة الإنسان ويستفاد من النص أيضا أن مجالات التلوث: الهواء والماء والتربة، وهي المكونات الرئيسية الثلاثة لعناصر الحياة في كوكب الأرض والغلاف الجوي بأنواع الهواء والمناخ المختلفة والغلاف المائي بأنهاره ومحيطاته وغلاف القشرة الأرضية الذي منه تفتت الصخور بعوامل التربة على مدى ملايين السنين حتى تنتج الغلاف الرقيق الهش من التربة وتتداخل هذه الأغلفة كلها في نسيج واحد يضم جميع النظم التي تساعد على وجود وبقاء الحياة العضوية على الأرض ، وفي غير تفاعلها المستمر لم يكن يقدر للكائنات الحية أن تكون في هذا الإطار البيئي الحيوي الصغير[2].

ثالثا : المشرع ، ومصطلحات أخرى :

لقد حاول المشرع الليبي أن يلاحق روح التطور الحضاري في مجالات كثيرة ومنها مجال المحافظ على البيئة بصدور عدة قوانين ـ سبقت الإشارة إليها ـ ومن بينها القانون (2003/15) في شأن حماية وتحسين البيئة، فحتى يضفي المشرع على أحكامه ميزة

[1] ـ د. فرج الهريش . جرائم تلويث البيئة (المصدر السابق ذكره) ـ ص 76 وما بعدها .

[2] ـ د/ سعيد محمد الحفار . بيئة من أجل البقاء (المصدر السابق ذكره). ـ ص 193 .

الاستقرار وتجنب التعديلات المتلاحقة بالإضافة إلى الوضوح وسهولة التطبيق العملي في واقع الحياة ضمنه عدة تعريفات أخرى من أهمها :

1. مفهوم إصحاح البيئة ، ويقصد به ((التحكم في كل العوامل البيئية التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على سلامة الإنسان البذنية أو النفسية أو الاجتماعية)). ومنعنى هذا التحكم في مجموعة العومال البيئة أن يجعلها صحيحة وسليمة من العيوب والآفات بما يكفل نفعها وفائدتها للإنسان دون ضرر، ولا فساد .
2. السلامة الإحيائية ، وهي (الإجراءات المتخذة لسلامة البذور والسلالات الحية من أي تغيير جيني أو هندسة وراثية قد تؤثر على مستقبل البذور، والسلالات الوطنية) ولا شك أنه مفهوم يتعلق بالمحافظة على الثروة الزراعية، وكفالة الإنماء الزراعي، وصون البيئة الزراعية من عبث وإنحراف التجارب العلمية في مجال الجينات والهندسة الوراثية التي صارت تعبث بحياة الناس دون ضوابط، وحدود .
3. ملوثات الهواء: وهي مجموعة من المواد والأشياء المختلفة التي تمثل المصدر الأساسي لتلوث الهواء خاصة والبيئة عامة ومنها مصادر طبيعية كالغازات والأبخرة التي تتصاعد من البراكين وغيرها، أو مصادر صناعية من فعل الإنسان كما هو الحال في الأدخنة المتصاعدة من المصانع المختلفة ذات الأهمية الكبيرة في عملية الإنتاج الصناعي وغيرها من العمليات الإنتاجية بالإضافة إلى المخلفات والفضلات الناتجة عن الإنسان نفسه وعن وسائل النقل ومختلف الآلات المستخدمة في إنتاج المواد الكيميائية والصناعية.

ومن هنا جاء المشرع في المادة الأولى (فقرة 4) وذكر بعض الأمثلة على ملوثات الهواء ومنها:

أ – العوادم: جمع عادم: وهو ناتج عن احتراق الوقود كما في محرك السيارة على سبيل المثال.

ب – الإشعاعات المؤينة: الإشعاعات جمع شعاع ويبدو أن الأصح يجمع على (أشعة) والأشعة أنواع منها الأشعة الكونية، وهي التي تصل إلى الأرض من

الفضاء الخارجي وهي شديدة النفاذ والإشعاع: هو انبعاث الطاقة وامتدادها في الفضاء أو في وسط عادي على هيئة موجات أي كان نوعها (كهربائية أو مغناطيسية أو غيرها)[1].

والإشعاعات المؤينة: هي التي تؤدي إلى تأين محتويات الخلية داخل الأنسجة الحية للإنسان والحيوان مما يؤدي إلى تحطمها أو فقدانها لأداء وظيفتها أو حتى موتها وبالتالي يعتبر التلوث الإشعاعي أخطر أنواع التلوث التي تعرض الإنسان للخطر الشديد الذي قد يؤدي إلى نهاية الحياة أو عدم استمرارها على نحو طبيعي [2].

وتضيف الفقرة الرابعة من المادة الأولى المشار إليها ملوثات أخرى للهواء مثل المركبات العضوية الكيميائية والجزيئات الدقيقة، وهي في مجملها تمثل الغبار المتطاير في الهواء يضاف إليها المبيدات الحيوية والمرذذات وهي الآلات التي تنشر السوائل وتطلقها على هيئة رذاذ كالمطر الضعيف أو الخفيف .

وقد أشارت المادة السابقة إلى الزيوت بأنواعها المختلفة سواء أكانت زيوت خام أم زيوت وقود المحركات المختلفة، وغيرها من مشتقات النفط، وكل ما ينتج عنها من عوادم ومخلفات وفضلات ذات أثار سلبية مفسدة للبيئة بمستوياتها المتعددة.

فضلا عن ذلك فقد أشارت المادة السابقة إلى السفن وغيرها من المركبات والآلات التي تعمل في البحر التي قد تكون من مصادر تلوث البيئة البحرية وتأخذ أحكام الوحدات البحرية العائمة كافة ومن أي طراز وفقا للتعريفات الواردة بالتشريعات الليبية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية النافذة.

ويبدو مما تقدم جميعا أن قانون حماية البيئة وتحسينها ليس على درجة من الكمال ولا مبرأ من كل عيب سواء على مستوى الصياغة الفنية أو الناحية الموضوعية غير أن

---

[1] ـ المعجم الوجيز (المصدر السابق ذكره) ـ ص 345

[2] ـ الدكتور سعيد محمد الحفار . بيئة من أجل البقاء (المصدر السابق ذكره) ـ ص 302 وما بعدها ، وكذلك الدكتور فؤاد حسن صالح والدكتور مصطفى محمد أبو قرين . تلوث البيئة (المصدر السابق ذكره) ـ ص 323 وما بعدها . وأيضا الدكتور فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة (المصدر السابق ذكره) ـ ص 82 ـ 83 .

المرء لا يستطيع أن ينكر أهميته البالغة وكفايته في حماية البيئة والمحافظة عليها بعناصرها المختلفة لو كان هناك الإنسان المواطن الصادق والمخلص والمتقن لعمله وأداء واجباته الوظيفية على مستوى الدولة ومستوى الأسرة ووجود التعاون المشترك بين الناس من الأشخاص الطبيعية أفرادا وجماعة وبين الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة ولكن الواقع غير ذلك على الأجمال والعموم بل وعلى الخصوص أيضا فالتطبيق الفعلي للقوانين عامة وقوانين البيئة خاصة غير ذات جدوى نتيجة الإهمال والتقصير والتكاسل وخلق المبررات وصنع أكباش الفداء الوهمية فكان من جراء هذه المواقف السلبية من تطبيق وتفعيل قوانين البيئة أن أستشري التلوث البيئي على مختلف المستويات فلا تزال القمامة والفضلات المختلفة تشاهد متركمة في مختلف الشوارع والطرقات العامة والخاصة فلا تزال الغازات والأدخنة الضارة المنبعثة من السيارات والمركبات المتعددة تلوث الهواء فضلا عن الضجيج والضوضاء التي تحدثها الأصوات الصادرة عن مكبرات الصوت بتلك المركبات وغيرها وكل هذه المخالفات الضارة بالبيئة عامة تمثل خرقا للقانون وإخلالا بالنظام العام وإفسادا للحياة الاجتماعية والأخلاقية والدينية .

المبحث الثاني

دور الضبط الإداري في حماية البيئة:

يعتبر القانون رقم (15/ 2003) في شأن حماية وتحسين البيئة والقوانين المتعلقة إجمالا بحماية بعض العناصر البيئية بمعناها الواسع من قوانين الضبط الإداري التي وتهدف إلى حماية البيئة من التلوث والعمل على صيانتها وتحسينها فمن المصلحة العامة وجود مثل هذه القوانين ومن الضروري احترامها والالتزام بتنفيذها الفعلي في الواقع العملي فقد أضحى هذا الأمر من الحقوق الأساسية للإنسان التي تدخل تحت الجيل الثالث فيما يعرف بالحقوق الجماعية ومنها الحق في التنمية والحق في البيئة السليمة لكل إنسان يجب أن ينعم بهما وأن

توفر له كافة السبل للحصول عليهما فضلا عن توفير كافة الضمانات اللازمة لحماية هذه الحقوق [1].

ومن هنا يظهر الدور الأساسي للقانون الإداري في حماية البيئة عن طريق ما يعرف "بالضبط الإداري" الذي يمثل أحد وسائل الدولة في إشباع الحاجات العامة وإن كان بأسلوب غير مباشر ..

فالضبط الإداري هو وظيفة من أهم وظائف الدولة الحديثة، يهدف إلى المحافظة على النظام بعناصره الثلاثة المعروفة : السكينة العامة، والصحة العامة، والأمن العام، وذلك بتنظيم ممارسة حريات الأفراد وترتيب حصولهم على حقوقهم العامة ووضع الضوابط والقواعد التي تكفل وتضمن كل ذلك ، ويمكن عرض نظرية الضبط الإداري في حماية البيئة على النحو التالي :

أولا : الضبط الإداري (تعريفه // وعناصره) :

1. تعريف الضبط الإداري : الضبط في اللغة العربية بمعنى حفظ الشيء بالحزم ولقد تطورت دلالة اللفظ من المعاني المادية الحسية إلى المعاني المجازية المجردة العقلية، فيقال: فلان لا يضبط عمله، إذا عجز عن ولاية ما وليه، ولا يقوم بما فوض إليه، وكل هذه المعاني الحقيقية المادية الحسية، والمعاني المجازية العقلية النفسية ، تشترك جميعها

[1]- يراجع الدكتورة هويدا محمد عبد المنعم القانون الدولي وحقوق الإنسان (دور المنظمات الدولية في فرض العقوبات على انتهاك حقوق الإنسان) القاهرة دار الكتاب الحديث سنة 1428هـ - 2008م - ص 117 وما بعدها وقد تبين فيما سبق كيف اهتم القانون الدولي بحماية البيئة وكيف حاولت الدول وضع تنظيم قانوني دولي لحماية البيئة وبهذا صار الموضوع حماية الأمن البيئي من الحقوق الحديثة للمدنيين التي يجب مراعاتها والحفاظ عليها أثناء السلم والحرب يراجع في التفاصيل الدكتور محمد أحمد داود الحماية الأمنية للمدنيين تحت الاحتلال في القانون الدولي الإنساني (رسالة دكتوراة) - القاهرة : مطابع أخبار اليوم ، سنة 2008م - ص 211 وما بعدها .. وفي شأن المسؤولية المدنية في القانون المدني يراجع رسالة الدكتوراة للدكتور عطا سعد محمد حواس . المسئولية المدنية عن أضرار التلوث البيئي في نطاق الجوار (دراسة مقارنة) . الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة ، سنة 2001م . ـ ص 169 وما بعدها . وأما عن القانون الدستوري والبيئة . فيمكن الرجوع إلى الدكتور وليد محمد الشناوي . الحماية الدستورية للحقوق البيئية . ط أولى ـ المنصورة (مصر) : دار الفكر والقانون ، سنة 2013م ـ ص 9 وما بعدها .

في صفة واحدة هي حفظ الشيء ولزومه وتحديده بحزم ودقة وشدة ولعل هذا الفهم هو أول خطوات حماية البيئة بصفة عامة مما يكشف عن أهمية دور الضبط الإداري في ذلك.

فمن المتفق عليه أن الضبط في مجمله ومعناه الاصطلاحي، يقصد به تنظيم الدولة بما يكفل المحافظة على سلامة أمن المجتمع، فهو في الأساس تنظيم وقائي.

ويستفاد من ذلك أن الضبط الإداري: هو مجموعة اختصاصات السلطة العامة في سبيل المحافظة على النظام العام في الدولة . وهذا الأمر يقتضي تنظيم الحريات العامة وفرض القيود عليها من أجل مكافحة التلوث والمحافظة على البيئة التي تمثل جزءا من النظام العام وعناصره [1].

2. عناصر الضبط الإداري: لقد استقر فقهاء القانون العام على أن اسطلاح النظام العام يشمل ثلاثة عناصر أساسية هي الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة بصرف النظر عن موقف المشرع، وما تنص عليه القوانين، ويمكن توضيحها على النحو التالي [2]:

أ. الأمن العام :

الأمن لغةً: ضد الخوف، ونقيضه فأصله طمأنينة النفس، وزوال الخوف، وعدم توقع مكروه في الزمن الآتي. وهذا ما يفهم من استقراء الآيات القرآنية، وما انتهى إليه مفهوم الخوف عند المفسرين وهو:"عبارة عن حال يحصل في القلب عند ظن حدوث أمر مكروه في المستقبل، والأمن نقيضه، فهو: شعور بالهدوء والطمأنينة وبعد عن القلق والاضطراب. ولعل استعمال مفهوم (الأمن) في النظم الإسلامية وعند المشرع العربي المعاصر، ما يدل على هذا الأساس اللغوي الاصطلاحي، فالأمين ، والمؤتمن ، والمأمون تفيد معنى السليم: الذي لا يخافه الناس، ويطمئنون إليه، ويضعون بثقتهم فيه، ولا يخشون خيانته، وعلى هذا الأساس كانت صيغة (الأمين) بأداة التعريف لقب سيدنا محمد ﷺ ومنها أمين الوحي، ويقصد به

[1] ـ يراجع في تفاصيل تعريف الضبط الإداري كتابنا : أصول القانون الإداري . ط أولى . القاهرة : دار الفكر العربي ، سنة 1429هـ ـ 2008م .. ص 35 وما بعدها .

[2] ـ المصدر السابق . . ص 52 ، وما بعدها ، والمراجع المشار إليها .

جبريل عليه السلام، فإذا كان أمر الناس والعباد على هذا النحو من الأمانة ، فهل يحدث تلوث للبيئة سواء أكانت البيئة الطبيعية الجغرافية، أم البيئة الثقافية الاجتماعية وهذا المفهوم العام لكلمة الأمن في اللغة العربية، والشريعة الإسلامية يقصر عنه المفهوم في فقه القانون العام الذي يقصد به: اطمئنان المرء على نفسه، وماله من خطر الاعتداءات، وحماية الإنسان من الأخطار أيا كان مصدرها الإنسان أم الحيوان أم الأشياء.

ب. الصحة العامة :

لعل في هذا العنصر من عناصر النظام العام، يبرز دور الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث والعمل على تحسينها والمحافظة عليها بما يكفل الصحة السليمة للناس جميعا، فالمقصود بالصحة العامة عند فقهاء القانون العام هو: حماية الأفراد ووقاية الناس من الأمراض والآفات والأوبئة التي تضر بصحتهم، وذلك باتخاذ كافة الوسائل والتدابير التي تكفل رقابة نظافة الأغذية وإعداد المياه الصالحة للشرب ، وجودة إعداد المجاري وقنوات الصرف الصحي، وحسن التخلص من القمامة والفضلات ومختلف النفايات الصلبة والسائلة وتوفير شروط الصحة ورعايتها في المنشآت والمؤسسات والهيئات الصناعية والزراعية والتجارية، والمحافظة على نظافة الأماكن العامة مثل الجماعات والمدارس ودور الرعاية وما في حكمها، ومكافحة الأمراض المعدية، وتحصين المواطنين ضد الأوبئة والأمراض السارية وغير ذلك، وبنا على ذلك جميعا فإن مكافحة التلوث البيئي هو أحد وأهم أهداف الضبط الإداري في المحافظة على الصحة العامة، ويمثل قانون حماية المستهلك أهم وسائل المشرع في التدخل لحماية صحة الإنسان عن طريق مراقبة الأغذية والأدوية ومدى صلاحيتها للاستعمال والاستهلاك وغير ذلك من أنواع الرقابة التي تكفل بيئة صحية سليمة.

ج. السكينة العامة :

ويبدو أن هذا العنصر من عناصر النظام العام، الذي يكفل المحافظة على البيئة الإنسانية من جوانب نفسية وعقلية وعصبية، لأن المقصود بالسكينة العامة. هو: المحافظة على الهدوء، والسكون في الطرقات، والمحال والأماكن العامة، وذلك بمنع مظاهر الإزعاج

والضوضاء وكل ما من شأنه إحداث الجلبة وإقلاق الناس أيا كان مصدرها سواء من وسائل النقل والمواصلات والسيارات أو من وسائل الإعلام المرئية والمسموعة وما في حكمها، أم صادرة من المصانع والمنشآت المختلفة، أم من وسائل اللعب واللهو كالألعاب النارية ذات الأصوات المزعجة بل والملوثة للبيئة الجغرافية وغيرها .

ويستفاد من كل ما تقدم أن مفهوم النظام العام والمحافظ عليه بعناصره الثلاثة المشار إليها يشمل أغلب مجالات البيئة الإنسانية المادية الحسية، والروحية المعنوية، ويشمل حماية البيئة الاجتماعية والأخلاقية والآداب العامة، ويهدف بصفة عامة إلى تنظيم المجتمع ووقاية الجماعة من مختلف وسائل الضرر، والفساد والتلوث أيا كان مصدرها، بما يكفل سلامة وآمان واستقرار الجماعة، وفي ظل هذه البيئة السليمة الصحية يتمكن الأفراد من إشباع حاجاتهم العامة، وهي الهدف الأسمى للضبط الإداري ...

ثانياً : . الضبط الإداري (وسائله ، وأساليبه) :

اشك أن القانون يمثل الوسيلة التشريعية الأساسية لتنظيم المجتمع بما فيه حماية البيئة والعمل على تحسينها وصيانتها، فضلا عن ذلك فإن المشرع غالبا ما يفوض الهيئات التنفيذية التي تمثلها الحكومة في إصدار القرارات المناسبة بما يتفق وتنظيم الأمور والأحداث المتجددة والضرورات التي تقتضيها بيئة الإنسان الجغرافية والاجتماعية وبهذا يتم التوفيق بين واقع البيئة الإنسانية على مختلف مستوياتها وبين التشريع والقانون .

والضبط الإداري لا يتحقق إلا باتباع مجموعة من الوسائل تقوم بها الهيئات الإدارية المختصة بالمحافظة على النظام العام بعناصره المتعارف عليها، ولا شك أن هذه الوسائل تمثل أسلوباً تنظيميا وقائيا لا عقابيا، فضلا عن ذلك، فإن أسلوب الضبط الإداري يعتبر مظهرا من مظاهر تعبير الإدارة عن إرادتها نتيجة حدوث باعث يمثل تهديدا للنظام العام، في الشكل وبالأداة التي يفرغ فيها العمل الإداري، وهذه الأداة إما تأخذ شكل القرار التنظيمي اللائحي، أو القرار الضبطي الفردي، وهما تصرفان قانونيان، وإما أن تكون بوسيلة التنفيذ

المباشر (التنفيذ الجبري) وهو ما يدخل في التصرفات المادية للإدارة، ومن هنا يمكن توضيح هذه الوسائل،والأساليب على النحو التالي ([1]) :

1) وسائل الضبط الإداري: تستعمل الهيئات الإدارية المختصة بالضبط الإداري هذه الوسائل القانونية والمادية وفقا لاختصاصاتها المناط بها تنفيذها لأجل تحقيق أهدافها وأغراضها في حفظ النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة، التي تمثل أهم روافد المحافظة على البيئة الإنسانية بصفة عامة ومن هنا فإن هيئات الضبط الإداري تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في التدخل من أجل حماية البيئة خاصة،والمجتمع عامة،ومن أهم وسائل الضبط الإداري ما يلي :

أ) القرارات التنظيمية (أو لوائح الضبط الإداري) :

إن أغلب القوانين الأساسية (القانون الدستوري) في مختلف الدول المعاصرة تمنح الإدارة (الحكومة أو ما يعرف بالسلطة التنفيذية) حق وضع اللوائح، التي تمثل أهم وسائل الإدارة في ممارسة نشاطها وأداء أعمالها وتنفيذ تصرفاتها، لما تتميز اللوائح من المرونة، والسهولة والسرعة المناسبة في إجراءات وضعها،وتعديلها لمواجهة كل الأحوال،والظروف، والأحداث التي تحيط بالإنسان في بيئته السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والجغرافية، وغيرها.

فاللوائح عامة هي في حقيقتها قرارات إدارية تحتوي على قواعد تشريعية عامة،ومجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية.

وهي أنواع : فإذا كانت تنفيذا لأحكام القانون أو تكميلا له، فتسمى تنفيذية أو تكميلية، وإن كانت بناء على تفويض تشريعي، ومنشئة لبعض الأحكام استقلالا وابتداء، فتسمى لوائح مستقلة وكذلك لوائح تفويضية، وإذا تعلق مضمون اللائحة بتنظيم المرافق العامة وما في حكمها.فتسمى لوائح تنظيمية.وإن تعلق بالضبط الإداري بعناصره الثلاثة

[1]ـ كتابنا ، أصول القانون الإداري (المصدر السابق ذكره) ص 68 وما بعدها

(الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة) سميت: لوائح الضبط: وإذ تعلق الأمر بظروف استثنائية، سميت لوائح الضرورة ([1]).

ويكاد ينعقد الإجماع بين فقهاء القانون العام على أن للسلطة التنفيذية حق تنظيم مرافق الدولة ومصالحها وأجهزتها العامة، بموجب لوائح تنظيمية، كما يكون لها حق تنظيم الضبط الإداري الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصر الثلاثة المعروفة، بموجب لوائح مستقلة، لا تستند إلى قانون معين بشرط أن لا تتعارض هذه اللوائح مع القوانين النافذة أو تحد من ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة التي كفلها الدستور .

ومن هنا فإن المستقر عليه أن للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة ورئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول) الحق في إصدار اللوائح بأنواعها المختلفة بما فيها لوائح الضرورة التي تعالج حالات استثنائية بل تقتضي الظروف توسعا في سلطات الإدارة وتقييدا لحريات الأفراد عندما تتعرض سلامة البلاد للخطر نتيجة الكوارث الطبيعة أو انتشار الأمراض والأوبئة أو في حالات الاضطرابات الداخلية وحالة الحرب ففي مثل هذه الظروف ذات الخطر المحدق بالدولة ومؤسساتها السياسية والإدارية أو المجتمع بصفة عامة تتدخل الدولة وتعلن حالة الطوارئ أو تعلن الأحكام العرفية أو ما في حكمها حتى تزول حالة الخطر [2].

ب) القرارات الفردية :

وهي إجراءات إدارية تتضمن نواهي ، وأوامر صادرة من الإدارة المختصة للتطبيق على فرد محدد بذاته وشخصه أو مجموعة من الأفراد معينين بذواتهم وأشخاصهم فهي قرارات إدارية بمعنى الكلمة لا تزيد عن كونها تطبيقا وتنفيذا للقوانين أو على أقل تقدير تنفيذا للوائح تنظمية عامة ومن هنا فإن القاعدة العامة في هذه الحالة أن يكون الأمر الإداري

[1] ـ يراجع في التفاصيل : الدكتور عبد العظيم عبد السلام . العلاقة بين القانون واللائحة (رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق . جامعة عين شمس) سنة 1984م . ص 6 وما بعدها . وكذلك ، الدكتور سامي جمال الدين . اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية (أصله الجزء الأول من رسالة الدكتوراة بعنوان : الرقابة القضائية على أعمال الإداري اللائحية ـ سنة 1981م) ـ الإسكندرية : منشأة المعارف ، سنة 1982م . . ـ ص 15 وما بعدها .

[2] ـ كتابنا أصول القانون الإداري (المصدر السابق ذكره) . . ص 71 ـ 72 ، والمصادر المشار إليها .

الفردي مجرد تطبيق لقاعدة تنظيمية عامة سواء أكانت منصوصا عليها في قانون أم في لائحة ويجوز استثناء أن تصدر الهيئات الإدارية قرارات ضبط إداري فردية بهدف تحقيق غرض يبيحه النظام العام، ولا سبيل لتحقيقه إلا بهذه الوسيلة الوحيدة، ومن ذلك على سبيل المثال الأمر بمصادرة أحد الجرائد أو الصحف اليومية أو بهدم بيت أو جدار آيل للسقوط، والانهيار أو بمنع المظاهرات والتجمهر أو النهي عن التجارة (بيعا ـ وشراء) في سلع غذائية ثبت فسادها وخطر تداولها في الأسواق، ومن ذلك الترخيص لبعض الأفراد باستعمال الأرصفة المخصصة للمشاة في عرض بضائع ، أو سلع تجارية من أجل البيع وعلى هذا يبدو أن سبيل الأوامر الفردية هو الوسيلة التي تكاد تعم أو تشمل أغلب قرارات الضبط الإداري أو هي الطريقة التي أضحت تسود اختصاصات هيئات الضبط الإداري [1].

ج) التنفيذ المباشر (التنفيذ الجبري):

الأصل وفي اقتضاء الحقوق بين الأفراد وغيرهم هو اللجوء إلى القضاء ولكن من الامتيازات التي تمتاز بها الإدارة عن الأفراد ما عرف بفكرة التنفيذ المباشر بمعنى أن الإدارة تملك تقدير حقوقها قبل الأفراد بمقتضى قرارات إدارية تصدرها وتنفذها بإرادتها المنفردة وحدها دون حاجة إلى اللجوء للقضاء [2]. ومن هنا يكون لهيئات الضبط الإداري استخدام القوة المادية لإعادة النظام العام وهو أشد وسائل الضبط الإداري وأكثرها عنفا وتهديدا للحريات العامة والاعتداء على حقوق الأفراد نتيجة ما يصاحبه من استعمال القوة المادية الجبرية لإزعام الأفراد وإخضاعهم لأوامرها وتنفيذ قراراتها حفاظا وحماية للنظام العام وترتيبا على ذلك فإن التنفيذ المباشر الجبري يعتبر من الإجراءات الاستثنائية التي لا يجوز لهيئات

[1] ـ يراجع في التفاصيل الدكتور السيد محمد مدني . القانون الإداري الليبي . القاهرة : دار النهضة العربية (1964م ـ 1965م) . ـ ص 393 وما بعدها ، وكذلك الدكتور السيد صبري . مبادئ القانون الدستوري . ط 4 (طبعة مكررة) . . القاهرة : المطبعة العالمية ، سنة 1949م . . ـ ص 458 وما بعدها . مع ملاحظة أن إصدار اللوائح المستقلة وغيرها في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958م اختصاصا أصيلا للسلطة التنفيذية وتحديد نطاق القانون في موضوعات محددة على سبيل العد والحصر. يراجع في التفاصيل الدكتور عبد العظيم عبد السلام . العلاقة بين القانون واللائحة (الرسالة السابق ذكرها) . . ص 345 وما بعدها .

[2] كتابنا . أول القانون الإداري (المصدر السابق ذكره). ـ ص 73 والمراجع المشار إليها .

الضبط الإداري اللجوء إليه إلا بشرط محددة بدقة حيث يعتبر استثناء على القاعدة العامة التي تقضي بأن تلجأ الإدارة إلى القضاء للحصول على حكم بحقها إذا امتنع الناس عن الخضوع لقرارتها وتنفيذها في حدود ما حكم به القضاء الأمر الذي يوجب توافر الشروط التالية :

أن يوجد نص قانوني صريح يجيز التنفيذ المباشر واستعمال الهيئات الإدارية لهذا الاختصاص.

- ألا يوجد سبيل آخر غير التنفيذ الجبري أي لا يستخدم الهيئات الإدارية هذه الوسيلة إلا في حالة الضرورة، والضرورات تقدر بقدرها لاتقاء ما يخل بالنظام العام.
- أن تترك الإدارة الفرصة للأفراد لتنفيذ الأمر الضبطي اختياريا وفي الوقت المناسب فإذا امتنعوا أو تراخوا في ذلك كان لها في هذه الحالة استعمال القوة المادية والتنفيذ الجبري لأوامر الضبط الإداري [1]، ومن هنا جاء النص في القانون رقم 15 لسنة 2003م في شأن حماية وتحسين البيئة على جهاز شرطة البيئة الذي يقوم بمهام التفتيش البيئي ويكون لأعضائه أثناء مباشرتهم لمهامهم صفة مأموري الضبط القضائي وفقا لقانون الإجراءات الجنائية وذلك بالنسبة للجرائم التي ترتكب بالمخالفة لأحكام هذا القانون (المادة التاسعة)، وكذلك تنص المادة الثالثة عشرة من القانون رقم 10 لسنة 1992م في شأن الأمن والشرطة على أنه : ((لعضو هيئة الشرطة استعمال القوة بدون استعمال السلاح وذلك بالقدر اللازم لأداء واجبه وبشرط أن تكون هي الوسيلة الوحيدة لذلك)) ومن أمثلة تدخل رجال الشرطة واستخدام القوة المادية للحفاظ على البيئة ومكافحة تلوثها التدخل لإطفاء الحرائق ولو كانت في الأماكن الخاصة ومصادرة الأدوية المنتهية الصلاحية أو الاستيلاء على الأغذية الفاسدة المعدة للبيع في المحال التجارية الخاصة والتدخل بالقوة المادية من أجل رفع أو إزالة ما يشغل الشوارع والطرق وأرصفة المشاة من بضائع أو عوائق مادية ،

[1] الدكتور محمد فؤاد مهنا . مبادئ وأحكام القانون الإداري . الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة بدون تاريخ نشر ـ ص 791

وإن كانت ملكا خاصا للأفراد[1]، وقد يصل الأمر إلى تدخل هيئات الضبط الإداري عن طريق الجزاء الإداري الوقائي فهو تدبير تهديدي وقائي شديد الوقع على الصالح المعنوي والمادي للأفراد ومن تطبيقات الجزاءات الإدارية الوقائية ما يعرف بالمصادرة الإدارية وهي إجراء يهدف إلى نزع المال جبرا بغير مقابل ولا تعويض لأنها ترد على أشياء ممنوع استعمالها أو تداولها كما في الأمثلة السابقة وكذلك الحال في مصادرة الأسلحة غير المرخصة والمواد المخدرة ، والمؤثرة على القدرات العقلية ومصادرة العملة المضبوطة في جرائم النقد ومصادرة الصحف، وسحب الترخيص وغير ذلك[2].

د) أساليب الضبط الإداري :

لقد تبين أن الضبط الإداري له هيئات مختصة بممارسته والقيام عليه حفاظا على النظام العام بعناصره الثلاثة الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام ولهذه الهيئات وسائلها من أجل تحقيق ذلك، كما سبق القول، وتتخذ وسائل الهيئات الإدارية مظاهر متعددة تتمثل في الأساليب الفنية القانونية التالية :

أ) **الحظر**: وهو النهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد بصفة مطلقة، وقد تحدد لوائح الضبط هذا المنع زمانيا ومكانيا ومقصديا ومن هنا قد تكون النواهي مطلقة أو نسبية جزئية وقد ورد قانون حماية وتحسين البيئة رقم 15 لسنة 2003م الأمثلة الكثيرة على الحظر المطلق، أو الجزئي النسبي لأفعال محددة نظرا لما لها من آثار سلبية مفسدة وضارة بالبيئة ومنها على سبيل المثال :

1. حظر إلقاء النفايات أو الفضلات أو المواد السامة أو المخلفات في الشواطئ والمياه الإقليمية الليبية .
2. حظر القيام بإلقاء أو التخلص من أية مخلفات من شأنها أن تسبب تلوث المصادر المائية تلوثا مباشرا أو غير مباشر و المقصود بالمصادر المائية : المياه التي تستعمل

[1] الدكتور ماجد راغب الحلو . قانون حماية البيئة (المصدر السابق ذكره) . . ص 139 .

[2] كتابنا . أصول القانون الإداري (المصدر السابق ذكره) . . 74 ـ 75 .

أو يمكن استعمالها أو يحتمل استعمالها أو تكون قابلة للاستعمال لأغراض الشرب والأغراض المنزلية أو لاستعمالها في الزراعة أو الصناعة أو الترفيه أو كمصدر لبعض العناصر أو المواد الكيماوية أو لأغراض الصحة أو غيرها سواء كان مصدر هذه المياه سطحيا أو جوفيا أو مياه تحلية أو أمطار أو سيولا أو ما في حكمها.

3- حظر إلقاء المواد المشعة والخطرة والغازات السامة وكذلك المفرقعات وأي نفايات صناعية أو نووية بقصد التخلص منها أو تخزينها في المياه الإقليمية الليبية .

ويبدو واضحا من أنواع الحظر المطلق السابق أنها تتعلق بحماية المياه البحرية ومياه الشرب على مختلف مصادرها من التلوث فضلا عن حماية الثروة البحرية والمائية بصفة عامة ومن أمثلة الحظر النسبي الجزئي : القيام بإنشاءات على الشواطئ يكون من شأنها إحداث تغيير في التيارات البحرية أو التسبب في انجراف أو ترسب منطقة مجاورة ما لم تتخذ الإجراءات الكفيلة بحماية تلك المنطقة من الانجراف أو الترسب وحظر صرف المياه الملوثة بالبحر بصورة مباشرة عن طريق أنابيب التصريف سواء كان الصرف بالساحل أو منه أو عن طريق القنوات والمجاري بما في ذلك المجاري المائية الباطنية الأنسياب وذلك قبل معالجتها حسب التشريعات النافذة واللوائح التي تصدر تنفيذا لقانون حماية وتحسين البيئة المشار إليه وكذلك يمنع إشعال النار في المواد المطاطية والنفطية والقمامة وكذلك المواد العضوية الأخرى بغرض التخلص منها في المناطق الأهلة بالسكان أو المجاورة لها.

ب) الإذن المسبق (الترخيص)

وهو من أهم الأساليب الإدارية وأكثرها فاعلية فقد توجب لوائح الضبط الإداري الحصول على إذن سابق على ممارسة النشاط لأجل اتخاذ ما يلزم من احتياطات تقتضيها المصلحة العامة وفي مقدمتها حماية البيئة مما قد يترتب على ممارسة هذا النشاط من أخطار قد تخل بالنظام العام كما هو الحال في الترخيص بحمل السلاح أو فتح بعض المحلات التجارية لبيع المواد الغذائية أو الدوائية وما في حكمهما ومن أمثلة ما جاء في قانون حماية وتحسين البيئة (رقم 15 لسنة 2003م) الترخيص باستعمال المركبات الآلية لا

يتم إلا إذا اجتازت تلك المركبات الاختيارات الخاصة بالاحتراق الداخلي ونوعية الوقود التي تجريها الجهات الفنية المختصة وفقا للمعايير التي تحدد وتعتمد من قبل الإدارة المختصة ولا يجوز لأي شخص أن يصطاد الحيوانات والطيور البرية إلا بعد الحصول علي ترخيص أو إذن من جهات الاختصاص ويمنع الصيد في غير الأوقات التي يسمح فيها بذلك بشرط عدم استعمال العقاقير أو الوسائل البكتيرية أو الجراثيم أو بعض أنواع الطعم التي تؤذي بالحيوانات البرية (المادة 57) كما ينص القانون المشار إليه على حظر الصيد في المناطق المحمية التي تتكاثر فيها الحيوانات والطيور البرية إلا لأغراض البحث العلمي وبشرط الحصول على ترخيص بذلك وفقا للتشريعات النافذة كما تنص المادة الستون من القانون المشار إليه على أنه ((لا يسمح بالاستخدام المعزول لنتائج التقنية الحيوية إلا بإذن مسبق من الجهة المختصة) وبعد اتخاذ التحوطات اللازمة للإدارة السليمة لتلك المواد واتباع الاشتراطات البيئة المحددة بالإذن)) .

ولا شك أن من يقوم بممارسة النشاط دون الحصول على الإذن المسبق وهو الترخيص لمزاولة العمل يتعرض لعدة عقوبات قانونية جنائية ومدنية وإدارية ومن ذلك على سبيل المثال ما تنص عليه المادة (74) حيث جاء فيها (يعاقب بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف دينار كل من قام بعمليات الصيد بدون ترخيص أو قام بالصيد في المناطق المحمية والغابات غير الطبيعية والمحفوظة ومحطات التجارب الصناعية). ويعاقب بغرامة لا تقل عن خمسين ألف دينار، ولا تتجاوز مائة ألف دينار كل من خالف أحكام المادة الستين التي توجب الحصول على إذن مسبق وترخيص بالاستخدام المعزول لنتائج التقنية الحيوية.

ج) الإخطار:

في هذا الأسلوب يكون النشاط الفردي باقيا على الأصل العام وهو الإباحة فهو نشاط غير محظور ولا يلزم بذلك الحصول على إذن مسبق من الهيئات الإدارية المختصة ولكن لائحة الضبط الإداري توجب الإخطار لممارسة النشاط حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ

الإجراءات التي تراها مناسبة في هذا الوقت نظرا لارتباط هذا النشاط وممارسته بالنظام العام في المجتمع وبالتالي يأخذ الإخطار منزلة وسطا بين منزلتي حرية النشاط التامة والمطلقة من كل قيد ومنزلة الإذن المسبق أي الترخيص من الجهة الإدارية المختصة ومن ذلك على سبيل المثال الحق في الإضراب أو الاعتصام، والإخطار عنه بوقت مناسب حتى تتدبر الإدارة أمرها[1].

والإخطار قد يكون عن طريق إبلاغ الإدارة قبل ممارسة النشاط بما يسمح لها بدارسة الأمر وبحث أحوال وظروف العمل ونتائجه المتوقعة ومدى تأثيرها على النظام العام في الدولة عامة وعلى البيئة خاصة وهو ما يعرف بالإخطار السابق، وقد يكون الإخطار لاحقا، وبعد البداية في ممارسة النشاط المشروع من حيث الأصل، وذلك بإبلاغ الإدارة خلال فترة زمنية تتمكن فيها من تدبير أمرها، والوقوف على ما يحتمل توقعه من آثار تنعكس على الإخلال بالنظام العام، أو التأثير في تلوث البيئة واتخاذ الاحتياطات والإجراءات المناسبة لحماية البيئة والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة[2].

ولقد نصت المادة الرابعة من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 15 لسنة 2003م المشار إليه على أن تلتزم الجهات المختلفة بالدولة والشركات العامة والخاصة الوطنية والأجنبية والأفراد الذين يمارسون نشاطا يمكن أن ينتج عنه أي تلوث للبيئة أن تقوم بتطبيق جميع الشروط والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانونوغيره من القوانين ذات العلاقة بشؤون البيئة، كما يجب عليها إبلاغ الجهة المختصة عن الحوادث التي تقع بسبب مزاولتها لنشاطاتها مما يؤدي إلى تلوث البيئة، وعليها أن تعمل على توفير المعدات والأجهزة اللازمة لمكافحة التلوث والوقاية منه.

د) توجيه النشاط وتنظيمه :

وهو الأسلوب الأكثر ذيوعا في العمل التنظيمي اللائحي الذي تمارسه الهيئات الإدارية في مجال حفظ النظام العام في الدولة وما يتضمن من حماية البيئة وصيانتها في

[1]- كتابنا . أصول القانون الإداري (المصدر السابق ذكره). . ص 70 ـ 71 ، ص 139 ـ 140 .

[2] - الدكتور ماجد راغب الحلو . قانون حماية البيئة (المصدر السابق ذكره) . . ص 152 ـ 153 .

ذات الوقت ومقتضاه أن تصدر اللائحة متضمنة توجيهات محددة لا تحظر النشاط ولا توجب الإخطار ولا الإذن المسبق (الترخيص) لممارسته أو الامتناع عنه، وإنما تكتفي بتنظيمه عن طريق بيان أوضاع وكيفية ممارسته وربما يصل الأمر إلى نوع من الترغيب فيه، فمثلا تحدد لوائح المرور السرعة المسموح بها، وأماكن وقوف السيارات وتضع الإشارات الضوئية، والعلامات الأرضية التي تحدد أسبقيات المرور، وتحدد اللائحة أماكن، وأوقات مرور ووسائل النقل البطئ والثقيل، أو المركبات الكبيرة ذات المقطورات الطويلة، وما في حكمها، وتعيين أماكن سير المشاة، وعبورهم ووضع الأرصفة الخاصة بالمشاة، ومن ذلك لوائح الصحة العامة التي تتعلق بفرض رقابة على نظافة الأغذية بكيفية معينة وسلامة الأدوية ومدى صلاحيتها للاستعمال، وغير ذلك، ومن الأمثلة التي جاءت في القانون رقم 15 لسنة 2003م بشأن حماية وتحسين البيئة، وتتضمن توجيهات وإرشادات من أجل تنظيم النشاط والمحافظة عل البيئة ما نصت عليه المادة الحادية عشرة بقولها : (على كل منشأة، أو مصنع، أو معمل تنبعث منه ملوثات للهواء الاحتفاظ بتسجيل لنوعية ومكونات،وكمية هذه الملوثات المطورة، وتقديمها للجهة المختصة) .

وكذلك النص على حق الجهة الإدارية المختصة إصدار التعليمات اللازمة لأي مصنع، أو منشأة، أو معمل بإدخال تغييرات على المبنى الخاص بها، أو طريقة التشغيل، أو التخلص من ملوثات الهواء أو تغيير نوع الوقود، أو إغلاقه للمدة التي تحددها، وذلك إذا ثبت لها أن كمية الملوثات الهوائية المنبعثة تجاوز القواعد، والمعايير الصادرة في الخصوص وأن في استمرار ذلك تعريضا للصحة العامة للخطر، أو تلويثا للبيئة (المادة 12).

كما تضمن القانون المشار إليه التوجيه القانوني لكل الجهات العامة المختصة في الدولة أن تأخذ في الاعتبار الطرق والوسائل الكفيلة بالمحافظة على توازن البيئة عند وضع مخططاتها المتعلقة بالتطوير العمراني، وإنشاء المدن السكينة، وإقامة المصانع، وغيرها من المنشأت الأخرى، كما يجب عليها تنفيذ الشروط الخاصة بمنع الضوضاء والضجيج،ومقاومة الاهتزازات على النحو الذي تحدده القرارات التنفيذية لهذا القانون(المادة الخامسة) .

الخـاتمــة :

لقد تناول هذا البحث الموجز علاقة القانون الإداري بحماية البيئة عن طريق ما يعرف (بنظرية الضبط الإداري) مبينا مفهومها وعناصرها ووسائلها وأساليبها في المحافظة على النظام العام إجمالا وما يمكن أن يدخل ضمنها في حماية البيئة بصفة خاصة.

وفي ضوء ذلك اتضح مدى العلاقة بين القانون الإداري وقوانين حماية البيئة التي تعتبر في مجملها فروعا منه.

وفي ذات الوقت تبين مدى الأخطار التي تحيق ببيئة الإنسان المعاصر وما تقتضيه من ضرورة الإسراع في اتخاذ الإجراءات، والتصرفات المادية والقانونية الجادة والواعية والفاعلة من أجل حماية البيئة في ظل هذا التقدم الحضاري التقني في وسائل وأدوات الصناعة والزراعة والاتصالات وغيرها مما تشهده حياة الإنسان من تغيرات وتبدلات ذات تأثير بالغ الأهمية في البيئة المحيطة به على مختلف مستوياتها الطبيعية والجغرافية والثقافية وغيرها .

ومما لا شك فيه أن الدراسة قد أظهرت بشئ من الوضوح مدى العلاقة بين القانون الإداري والقوانين ذات العلاقة بحماية البيئة والمحافظة عليها وكشفت عن دور الضبط الإداري وأهميته في المحافظة على النظام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، السكينة العام، والصحة العامة) وهي ذات علاقة واضحة بحماية البيئة والمحافظة عليها.

وبناء على ذلك فإن هذا البحث ينتهي إلى التوصية بإعادة صياغة التشريعات المختلفة ذات العلاقة بالبيئة وإصدارها في قانون واحد، وليكن الهم الأكبر لهذا القانون هو الإنسان نفسه فهو المحور الأساس الذي تدور حوله كل الأعمال والتشريعات وغيرها فهو العنصر الفاعل في حماية البيئة والمحافظة عليها سلبا وإيجابا فلا قيمة لأي قانون أو عمل تشريعي آخر مهما كانت نصوصه ومواده من حيث الشمول والإتقان،صياغة وأحكاما!! ما لم يأخذ في الحسبان حقيقة هذا العنصر الإنساني .

ولاشك أن إعادة النظر في التشريعات البيئة القائمة ومن بينها قانون رقم 15 لسنة 2003م في شأن حماية وتحسين البيئة تحتاج قبل إعادة صياغتها إلى ندوة خاصة بها تكون محاورها أساسا لدراسة مقارنة موزانة وتحليلية نقدية في ضوء المتغيرات الدولية والقومية والمحلية وما يشهده العالم اليوم من تطور حضاري رهيب خاصة في تقنية الصناعات الإلكترونية والإشعاعية فضلا عن التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وما تعكسه الثورات والانتفاضات التي تقوم بها الشعوب من حين إلى آخر وفي مقدمتها انتفاضة الشعب العربي الليبي في 17 فبراير سنة 2011م خاصة والثورات العربية الأخرى عامة ومدى تأثيراتها المتعددة الكبيرة سلبا وإيجابا على البيئة الإنسانية لمستوياتها المختلفة لخير الإنسان أو شره في حاضره ومستقبله ! وبناء على ما تقدم جميعاً يجب أن ينص في الدستور على الحق في بيئة سليمة (صحياً وجغرافياً واجتماعياً وثقافياً) وعلى كل مواطن ومواطنة حماية البيئة ، وتكفل الدولة ذلك بكل الوسائل الممكنة .

أهم المصـــادر :

القرآن الكريم

❖ أحمد بن فارس. معجم مقاييس اللغة. بيروت: دار أحياء التراث العربي، سنة 1422هـ - 2001م.

❖ جلال الدين عبد الرحمن السيوطي.

❖ الراغب الأصبهاني. المفردات في غريب القرآن . القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ،سنة 1970م.

❖ سعيد محمد الحفار . بيئة من أجل البقاء . الدوحة : دار الثقافة،سنة 1410هـ 1990م.

❖ صلاح الدين عامر. حماية البيئة أبان النزاعات المسلحة في البحار . القاهرة: المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 49 (سنة 1994م).

❖ فؤاد حسن صالح ومصطفى محمد أبو قرين. تلوث البيئة (أسبابه - أخطاره مكافحته) طرابلس: الهيئة القومية للبحث العلمي سنة 1992م .

❖ فرج صالح الهريش . جرائم تلوث البيئة . مصراتة (منشورات جامعة مصراتة)، سنة 2007م .

❖ عطا سعد محمد حواس . المسئولة المدنية على أضرار التلوث البيئي (أطروحة دكتوراه) . الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة، سنة 2011م .

❖ ماجد راغب الحلو. قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة . الاسكندرية : دار الجامعة الجديدة، سنة 2013م .

❖ محمد فؤاد مهنا . مبادئ وأحكام القانون الإداري . الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة . بدون تاريخ نشر .

❖ محمد عادل عسكر . القانون الدولي البيئي، والإسكندرية : دار الجامعة الجديدة، سنة 2013م .

❖ نصر الدين مصباح القاضي . أصول القانون الإداري وتطبيقاته في التشريع الليبي. القاهرة : دار الفكر العربي، سنة 1429هـ ـ 2008م .

❖ نصر الدين مصباح القاضي . أصول الثقافة الإسلامية . القاهرة : دار الفكر العربي، سنة 1435هـ ـ 2014م .

❖ وليد محمد الشناوي . الحماية الدستورية للحقوق البيئية . المنصورة : دار الفكر والقانون، سنة 2013م .