



جامعة آل البيت

كلية القانون

الضبط الإداري البيئي البحري (دراسة مقارنة)

Administrative Control Over Marine Environment A Comparative Study

إعداد الطالب

فيصل محمد عبدالله العنزي

(١١٢٠٢٠٠٠٤٠)

إشراف الدكتور

موفق سمور المحاميد

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون

عمادة الدراسات العليا

جامعة آل البيت

تموز، ٢٠١٤م

جامعة آل البيت
نموذج تفويض

أنا الطالب فيصل محمد عبدالله الغنزي أفوض جامعة آل البيت بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم حسب التعليمات النافذة في الجامعة

التوقيع:

التاريخ:

نموذج إقرار والتزام بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها

الرقم الجامعي: ١١٢٠٢٠٠٠٤٠

أنا الطالب: فيصل محمد عبدالله العنزي

الكلية: القانون

التخصص: القانون العام

أعلن بأنني قد التزمت بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بإعداد رسائل الماجستير والدكتوراه عندما قمت شخصياً بإعداد رسالتي بعنوان: الضبط الإداري البيئي البحري (دراسة مقارنة)، وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والأطاريح العلمية. كما أنني أعلن بأن رسالتي هذه غير منقولة أو مستلمة من رسائل أو أطاريح أو كتب أو أبحاث أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية، وتأسيساً على ما تقدم فإنني أتحمل المسؤولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في جامعة آل البيت بإلغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب: التاريخ / / ٢٠١٤م

قرار لجنة المناقشة

الضبط الإداري البيئي البحري

(دراسة مقارنة)

Administrative Control Over Marine Environment A

Comparative Study

إعداد الطالب

فيصل محمد عبدالله الغنزي

(١١٢٠٢٠٠٠٤٠)

إشراف الدكتور

موفق سمور المحاميد

نوقشت وأجيزت بتاريخ: ٢٠١٤/٧/٢٠ م

التوقيع	أعضاء لجنة المناقشة
	الدكتور موفق المحاميد، مشرفاً
	الأستاذ الدكتور محمد العبادي، عضواً
	الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة، عضواً خارجياً

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون في كلية القانون في جامعة آل البيت

الإهداء

أهدي دراستي هذه إلى من تتوق نفسه لسماع القرآن وإلى من أحب العربية

لغة البيان...

والى أبي العزيز أطل الله بعمره ومدته بالصحة والعافية..... الذي

وقف بجانبى ولم يتخلى عني في هذه المهمة.....

إلى منارة دربي وعنوان حياتي...

والدتي العزيزة أطل الله في عمرها

والى أحبائي إخواني وأخواتي الذين ساندوني وقدموا لي كل العون

والمساعدة في هذه الدراسة.....

الشكر والتقدير

أتوجه بالشكر الجزيل لكل من ساعدني في إتمام دراستي هذه سواء من كان سبباً في تحقيق رغبتني في مواصلة الدراسة أو في اختيار الموضوع والبحث فيه وجمع مادته، وأخص بخالص الشكر أستاذي الدكتور موفق المحاميد.

كما أتقدم بخالص الشكر والامتنان لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة رسالتي،

ثم الشكر للجامعة التي هيأت لي فرصة الدراسة ، كما أتبع الشكر إلى عمادة كلية الحقوق ممثلة بعميدتها الدكتورة ميساء بيضون، على ما تبذله من توجيه وإرشاد وتيسير أسباب الدراسة لطلبة العلم.

قائمة المحتويات

Contents

ي	الملخص	.....
ك	المقدمة	.....
ل	مشكلة الدراسة:	.....
ل	عناصر الدراسة	.....
ل	فروض الدراسة:	.....
م	أهمية الدراسة	.....
م	أهداف الدراسة	.....
ن	الدراسات السابقة	.....
س	المنهج المستخدم	.....
١	المبحث التمهيدي ماهية الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث	.....
٢	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وغاياته	.....
٢	الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري	.....
٢	أولاً: تعريف الضبط الإداري	.....
٥	ثانياً: أنواع الضبط الإداري	.....
٦	ثالثاً: التمييز بين الضبط الإداري والصور الأخرى للضبط	.....
٦	١. الضبط الإداري والضبط القضائي	.....
٧	أ. المعيار الشكلي أو العضوي	.....
٨	ب. المعيار الموضوعي أو إنشاء القواعد القانونية	.....
٨	٢. الضبط الإداري والضبط التشريعي	.....
١٠	الفرع الثاني: غايات الضبط الإداري	.....
١٠	أولاً: المحافظة على الأمن العام	.....
١١	ثانياً: المحافظة على الصحة العامة	.....
١٢	ثالثاً: المحافظة على السكنية العامة	.....
١٢	رابعاً: الأخلاق والآداب العامة	.....
١٤	المطلب الثاني: مفهوم البيئة والمخاطر التي تهددها	.....
١٤	الفرع الأول: مفهوم البيئة	.....
١٤	أولاً: تعريف البيئة	.....

١٤	١. تعريف البيئة لغة
١٦	٢. تعريف البيئة اصطلاحاً
١٧	٣. البيئة قانوناً
١٩	ثانياً: عناصر البيئة المحمية قانوناً
١٩	١. الماء
١٩	أ. تعريف البيئة البحرية
٢٠	ب. نطاق البيئة البحرية
٢٣	٢. الهواء
٢٤	٣. التربة
٢٥	الفرع الثاني: المخاطر التي تهدد البيئة البحرية
٢٦	أولاً: تلوث البيئة البحرية بالزيت
٢٨	ثانياً: التلوث الصادر من المصادر البرية
٣٢	ثالثاً: الأمطار الحمضية
٣٣	الفصل الأول الإدارة البيئية
٣٤	المبحث الأول دور الأجهزة الإدارية المركزية في حماية البيئة البحرية
٣٤	المطلب الأول: دور الأجهزة الإدارية المركزية المتخصصة في حماية البيئة البحرية
٣٤	الفرع الأول: وزارة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية
٣٥	أولاً: التشكيل الإداري
٣٧	ثانياً: اختصاص وزارة البيئة
٣٩	الفرع الثاني: الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت
٤٠	أولاً: تشكيل الهيئة
٤٢	ثانياً: اختصاصات الهيئة
٤٥	المطلب الثاني: دور الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى
٤٥	الفرع الأول: الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى في المملكة الأردنية الهاشمية
٤٥	أولاً: وزارة الصحة
٤٧	ثانياً: وزارة الداخلية
٥٢	ثالثاً: القوات البحرية الملكية
٥٣	الفرع الثاني: الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى في دولة الكويت
٥٣	أولاً: وزارة الصحة
٥٥	ثانياً: وزارة الداخلية

٥٨	.....	ثالثاً: وزارة المواصلات
٥٩	.....	رابعاً: الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية:
٦٠	.....	خامساً: وزارة النفط
٦٣	.....	المبحث الثاني دور الأجهزة الإدارية اللامركزية والجمعيات في حماية البيئة البحرية
٦٤	.....	المطلب الأول: دور الأجهزة الإدارية اللامركزية في حماية البيئة البحرية
٦٤	.....	الفرع الأول: البلدية ووظيفتها الضبطية
٦٤	.....	أولاً: البلدية في المملكة الأردنية الهاشمية
٦٦	.....	ثانياً: البلدية في دولة الكويت
٧١	.....	الفرع الثاني: اللامركزية الإقليمية
٧١	.....	أولاً: سلطة المياه
٧٣	.....	ثانياً: هيئة الاستثمار (هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة سابقاً)
٧٣	.....	ثالثاً: الهيئة البحرية الأردنية
٧٦	.....	رابعاً: منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة
		المطلب الثاني: دور المؤسسات والجمعيات غير الحكومية كأجهزة مساعدة للإدارة في حماية
٨٠	.....	البيئة البحرية
٨١	.....	الفرع الأول: الأساس القانوني لدور المؤسسات والجمعيات غير الحكومية في حماية البيئة
٨٤	.....	الفرع الثاني: أهم المنظمات غير الحكومية في الأردن والكويت
٨٤	.....	أولاً: أهم المنظمات غير الحكومية في الأردن
٨٨	.....	ثانياً: أهم المنظمات غير الحكومية في الكويت
٩٤	.....	الفصل الثاني سلطات الضبط الإداري البيئي البحري
٩٥	.....	المبحث الأول إجراءات الضبط الإداري البيئي البحري
٩٥	.....	المطلب الأول: وسائل وآليات الضبط الإداري البيئي البحري
٩٥	.....	الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي البحري
٩٥	.....	أولاً: الأنظمة (اللوائح)
٩٨	.....	ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية
٩٩	.....	ثالثاً: التنفيذ المباشر
١٠٠	.....	رابعاً: الجباية البيئية
١٠٢	.....	الفرع الثاني: آليات الضبط الإداري البيئي البحري
١٠٢	.....	أولاً: الحظر
١٠٦	.....	ثانياً: الإلزام (الأمر)

- ١٠٨..... ثالثا: الترخيص أو الإذن السابق
- ١١٠..... رابعا: الإبلاغ
- ١١٢..... المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري البيئي البحري
- ١١٢..... الفرع الأول: حدود الضبط الإداري البيئي البحري في الظروف العادية
- ١١٢..... أولا: التزام سلطات الضبط الإداري البيئي البحري بالغرض المقصود من ممارسته:
- ١١٤..... ثانيا: وجود سبب حقيقي وواقعي يبرر لسلطة الضبط الإداري البيئي البحري اتخاذ إجراء ضبطي
- ١١٥..... ثالثا: تقيد سلطات الضبط الإداري البيئي البحري وفق ضوابط معينة
- ١١٦..... رابعا: تناسب وسائل الضبط الإداري البيئي مع الخطر الذي يهدد النظام العام
- ١١٧..... خامسا: اختلاف الضبط الإداري باختلاف الزمان والمكان
- ١١٧..... الفرع الثاني: حدود الضبط الإداري البيئي البحري في الظروف الاستثنائية
- ١٢١..... أولا: أن يكون الإجراء الضبطي الاستثنائي أثناء ظروف استثنائية
- ١٢١..... ثانيا: أن يكون الإجراء الضبطي هو الوسيلة الوحيدة لدفع الضرر
- ١٢١..... ثالثا: أن يتضمن الإجراء الضبطي مصلحة عامة جدية ومحققه
- ١٢٢..... رابعا: أن يكون الإجراء الضبطي مقصورا على الظروف وبقدر مواجهة الضرورة
- ١٢٢..... خامسا: التزام الإدارة بتعويض المتضرر
- ١٢٤..... المبحث الثاني الجزاءات المترتبة على مخالفة الضبط الإداري البيئي البحري
- ١٢٥..... المطلب الأول: الجزاءات القانونية
- ١٢٥..... الفرع الأول: الجزاءات الإدارية
- ١٢٥..... أولا: مفهوم الجزاءات الإدارية البيئية وضمانياتها
- ١٣٤..... ثانيا: صور الجزاءات الإدارية
- ١٤٣..... الفرع الثاني: الجزاءات القضائية
- ١٤٣..... أولا: العقوبة الجزائية
- ١٤٦..... ثانيا: التعويض
- ١٤٧..... المطلب الثاني: الرقابة على سلطة الضبط الإداري
- ١٤٨..... الفرع الأول: الرقابة السياسية
- ١٤٨..... أولا: رقابة الرأي العام
- ١٥٠..... ثانيا: الرقابة البرلمانية
- ١٥٣..... الفرع الثاني: الرقابة الإدارية
- ١٥٧..... الفرع الثالث: الرقابة القضائية

١٦٣	..... الخاتمة
١٦٣	..... النتائج
١٦٥	..... التوصيات:
١٦٧	..... قائمة المصادر والمراجع
١٦٧	..... المراجع العربية
١٦٧	..... الكتب العامة
١٦٩	..... الكتب المتخصصة:
١٧١	..... الرسائل
١٧٢	..... الدوريات:
١٧٣	..... المواقع الإلكترونية:
١٧٥	..... ABSTRACT

الملخص
الضبط الإداري البيئي البحري
(دراسة مقارنة)

Administrative Control Over Marine Environment A
Comparative Study

إعداد

فيصل محمد عبدالله العنزي

إشراف الدكتور موفق سمور المحاميد

جامعة آل البيت

إذا كان المشرع قد كرس من خلال الضبط الإداري حماية البيئة فإنه يكرس بشكل أدق حماية متخصصة للبيئة البحرية، إذ أن الحماية الأولى تنحصر في نطاق الحماية التي يسعى الضبط الإداري إلى تحقيقها، أما الثانية فإنها توظف لتأمين أمر هام وحيوي وهو البيئة البحرية، وذلك لما تمثله المخاطر التي تهددها من تحديات تقتضي وجود حماية كافية لها، حيث تناولت الدراسة مدى كفاية التشريعات في الأردن والكويت في إطار هذا الموضوع لتحديد نطاق القوة والضعف فيها.

حيث تضمنت الدراسة تحديد تعريف الضبط الإداري وتحديد غاياته وعلاقته بالبيئة البحرية، وكذلك بيان سلطات الضبط الإداري البيئي البحري ونطاق اختصاصاتها والضوابط التي تحكمها، وتوضيح الجزاءات القانونية التي توقع على المخالفين، وبيان دور الأجهزة الرقابية في مدى التزام سلطة الضبط الإداري البيئي البحري للغايات التي تسعى إليها.

وقد توصل الباحث إلى عدة نتائج وتوصيات تتجسد أهمها في ضرورة توحيد التشريعات البيئية في الأردن والكويت لتوفير حماية فعالة للبيئة البحرية، وضرورة إنشاء وزارة مختصة بالبيئة في الكويت وإعطاء المؤسسات والجمعيات البيئية دوراً مساعداً للإدارة البيئية لما تمتلكه من قدرات وخبرات في الأردن والكويت، وكذلك ضرورة إنشاء محكمة بحرية في الأردن والكويت للنظر في المخالفات البيئية.

المقدمة

يعتبر الماء مصدر الحياة وأساسها، ولا يمكن العيش من دونه، بل إن كل الكائنات الحية يدخل الماء بنسبة كبيرة في تكوينها، فجسم الإنسان مؤلف بنسبة تزيد عن النصف، وكذلك بالماء تحيي المخلوقات جميعاً، فينمو الزرع وتخضر الأرض، وتظهر أهمية الماء في قول الله تعالى ﴿وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ﴾^١.

ونتيجة لهذه الأهمية فإن مشكلة تلوث البيئة البحرية تعد من أخطر المشاكل التي تواجه المجتمعات الحديثة سواء كانت دولا صناعية متقدمة أو دولا نامية، فقد زادت أخطار هذه المشكلة في الآونة الأخيرة، بسبب زيادة التقدم الصناعي والتكنولوجي، مما أوجب ضرورة إيجاد الحلول المناسبة والسريعة، لدرء هذه الإخطار وحماية البيئة البحرية التي يترتب عليها بالنهاية حماية الإنسان.

ومن هنا تلعب الإدارة دوراً هاماً في حماية البيئة والرقابة عليها من خطر التلوث، ويظهر ذلك في قدرة الإدارة بالحد من الأفعال والظواهر التي تسبب أضراراً على البيئة، وذلك من خلال وسائل الضبط الإداري، وكذلك بوضع الخطط والدراسات والبرامج اللازمة، وأخيراً توقيع الجزاءات الرادعة، فتكون بمثابة سد منيع لأي اعتداء على البيئة البحرية،

وفي المقابل فإن سلطة الإدارة يجب أن لا تكون مطلقة وإنما محددة وفقاً للقانون، فلا تتعسف الإدارة في استخدامها للسلطة ولا تتراخى في تنفيذها، ولتحقيق ذلك يجب ان تخضع سلطات الإدارة للرقابة التي تكفل حسن استخدام الإدارة لها، وتضمن عدم التعدي على حقوق الأفراد.

وبالنسبة لتشريعات الدول المقارنة فقد شملت التشريعات البيئية في الأردن العديد من القوانين والأنظمة منها: قانون حماية البيئة رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦، وقانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المعدل رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٠، أما في الكويت فقد تم صدور قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة عام ٢١ لسنة ١٩٩٥ والمعدل تحت رقم ٩٦/١٦.

١ - سورة الأنبياء، آية رقم ٣٠.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في إبراز دور الإدارة في حماية البيئة البحرية من خلال إجراءات الضبط الإداري، ومدى التزامها في الضوابط القانونية وعدم انتهاك حريات الأفراد من خلال الرقابة على سلطات الضبط الإداري البيئي البحري، وما قد يترتب على ذلك من إظهار لقصور التشريعات في الدولة المقارنة.

عناصر الدراسة

- ١- هل تعتبر حماية البيئة البحرية احد أهداف الضبط الإداري؟
- ٢- ما هي طبيعة صلاحيات الإدارة في مجال الضبط؟
- ٣- إذا كان للإدارة سلطة الضبط الإداري في تقييد بعض من حقوق الأفراد فهل هذه السلطة خاضعة للرقابة؟
- ٤- هل تقع مسؤولية حماية البيئة البحرية كاملة على عاتق الإدارة؟
- ٥- هل تتعارض إجراءات الضبط الإداري مع حقوق الأفراد؟
- ٦- هل نص الدستور الأردني والدستور الكويت على الحقوق البيئية؟

فروض الدراسة:

- ١- إن حماية البيئة البحرية من إحدى الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من خلال إجراءات الضبط الإداري، فهي المسئول الأول لحماية البيئة البحرية.
- ٢- إن سلطات الإدارة في الضبط الإداري البيئي محددة وفقا للقانون ولا يجوز للإدارة الخروج عنها إلا في ظروف استثنائية وفي ضوابط أوسع من الظروف العادية وإلا اعتبرا تعديا على حقوق الأفراد.
- ٣- تخضع سلطات الإداري لرقابة لعدة رقابات عند تجاوزها الحدود التي وضعها القانون، فقد تكون رقابة سياسية أو إدارية أو قضائية.
- ٤- إن مسؤولية حماية البيئة البحرية مسؤولية مشتركة تبدأ من الأفراد والشركات وحتى الإدارة وتنتهي عند المجتمع الدولي.
- ٥- لا تتعارض إجراءات الضبط الإداري إذا كانت وفقا للقانون وخصوصا إذا ما خول الدستور للسلطة التنفيذية مسألة إصدار الأنظمة في هذا الخصوص.

٦- لم ينص الدستور الأردني على حق المواطن في التمتع ببيئة نظيفة صحية خالية من التلوث بشكل صريح وإنما نصا على ذلك بشكل ضمني، ويظهر ذلك في الفقرة الثانية من المادة السادسة بحيث نصت على أن تكفل الدولة الطمأنينة التي قد يستنتج منها حق التمتع ببيئة نظيفة، وأما الميثاق الأردني الوطني الصادر عام ١٩٩١ فقد نص صراحة في الفقرة الثامنة عشر على حق الإنسان بالتمتع ببيئة متوازنة نظيفة، وأما الدستور الكويتي فلم ينص على حق المواطن في التمتع بهذا الحق.

أهمية الدراسة

تظهر أهمية الدراسة في كونها من الدراسات النادرة على مستوى الأردن والكويت والتي تعالج موضوعا على قدر من الأهمية وهو الضبط الإداري البيئي البحري، وتتمحور الدراسة في الكشف عن القصور في كل من التشريع الأردني والتشريع الكويتي في مسألة حماية البيئة البحرية.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى إيجاد الحلول القانونية التي تحقق الحماية الكاملة للبيئة البحرية، وبيان حدود سلطة الضبط الإداري التي تتمتع بها الإدارة لحماية البيئة البحرية، وإبراز دور الرقابة لعدم تجاوز السلطة للحدود التي وضعها القانون.

الدراسات السابقة

من الدراسات السابقة في مجال مشكلة الدراسة

دراسة بعنوان (حماية البيئة البحرية من التلوث) للباحث: خالد العنزي، ١٩٩٧.

تناول الباحث في هذه الدراسة حماية البيئة البحرية من التلوث في إطار اتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط (برشلونة) ١٩٧٦ واتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث ١٩٧٨ واتفاقية جدة لحماية بيئة البحر الأحمر وخليج عدن من التلوث ١٩٨٢ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ١٩٨٢، وقد تطرق الباحث في دراسته إلى تعريف البيئة البحرية وتعريف التلوث، وتحديد سائل حماية البيئة البحرية من التلوث في ضوء الاتفاقيات محل الدراسة، وتختلف دراستي عن هذه الدراسة في أن الباحث يتطرق إلى التشريعات الداخلية التي تلعب دوراً هاماً في حماية البيئة، كما لم تتطرق هذه الدراسة إلى وسائل الضبط الإداري لحماية البيئة البحرية بشكل مفصل.

كتاب بعنوان: (قانون حماية البيئة شرح القانون الاتحادي رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها) للأستاذ الدكتور: نواف كنعان، ٢٠١١.

تناولت هذه الدراسة قانون حماية البيئة في القانون الاتحادي، وتطرق في البداية إلى أهمية حماية البيئة، ثم تناولت حماية البيئة في القانون الإداري ثم القانون الجنائي، ثم تناولت الحماية القانونية لعناصر البيئة، وأخيراً تناولت الجزاءات القانونية، وتختلف دراستي عن هذه الدراسة التي تضمنت جميع عناصر البيئة البحرية والهوائية والبرية وكذلك الغذاء، بأنها دراسة متخصصة في الضبط الإداري البحري بحيث تكون أكثر تفصيلاً، فسوف تشمل دراستي على الضبط الإداري البيئي البحري وحدوده وكذلك الرقابة عليه، بالإضافة إلى أن دراستي ستكون مقارنه بين التشريع الأردني والتشريع الكويتي.

دراسة بعنوان (حماية البيئة في القانون الإداري) للباحث: سعود مانع سلطان أبالعلا (٢٠١١)

تناول الباحث في هذه الدراسة حماية البيئة بجميع عناصرها في القانون الإداري، حيث تناول في البداية مفهوم البيئة وتمييز الحماية الإدارية للبيئة عن الحماية المدنية والجزائية، كما قام الباحث بتناول وسائل الحماية الإداري من وسائل المرافق العامة ووسائل الضبط الإداري، ومن ثم أوضح ضمانات الوقاية والردع لحماية الإدارية وأخيرا تناول الرقابة الإدارية والقضائية كضمانات للحماية الإدارية للبيئة، إلا أن هذه الدراسة جاءت قاصر على بيان الإدارة البيئية ولم توضح حدود سلطة الإدارة في ممارسة صلاحياتها، وتختلف دراستي عنها بالتعمق في حماية البيئة البحرية عن طريق سلطة الضبط الإداري.

بحث بعنوان (دور الضبط الإداري في حماية البيئة -دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة-) للأستاذ الدكتور: نواف كنعان.

تناول الباحث في هذه الدراسة دور الضبط الإداري في حماية البيئة، وقد تطرق الباحث إلى ماهية الضبط الإداري وأنواعه، وكذلك إجراءات وتدابير الضبط الإداري البيئي وأهدافه، إلا أن هذه الدراسة قد تناولت دور الضبط الإداري في جميع عناصر البيئة -البحرية البرية الهواء الغذاء- ولم تتطرق إلى مسألة رقابة الضبط الإداري البيئي البحري، أما دراستي فقد انحصرت على الضبط الإداري في البيئة البحرية، مما يميزها بشيء من التفصيل، وكذلك تضمنت الرقابة على سلطات الضبط الإداري.

المنهج المستخدم

سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على استخدام أسلوب الدراسة المقارنة في القانون الأردني لأن الأردنني بلد الدراسة والقانون الكويتي لأن الكويت الوطن مع الأخذ بالمنهج الوصفي للنصوص القانونية والحرص على استقرار أحكام القضاء في الدول محل الدراسة مع إمكانية الاستعانة بالمنهج الأخرى وفقا لما تقتضيه طبيعة الدراسة.

المبحث التمهيدي

ماهية الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث

يعتبر الضبط الإداري احد المحاور الأساسية لنشاط السلطات الإدارية في الدولة، بحيث تعتبر هذه السلطات هي صاحبة الاختصاص في تنفيذ القوانين بواسطة ما تملك من وسائل قانونية ومادية وبشرية، وبما خول لها الدستور من اختصاص الضبط لتحقيق الحماية اللازمة للنظام العام في مختلف عناصره.

وتعد مسألة حماية البيئة البحرية من خطر التلوث والأخطار الأخرى التي تهددها من أهم المجالات الحديثة للضبط الإداري في الدولة، فقد ظهرت وتزايدت الأخطار التي تهدد البيئة البحرية في الآونة الأخيرة بشكل ملحوظ، مما قد يترتب عليها مساس في عناصر النظام العام، ومن هنا يأتي دور الضبط الإداري الذي تقوم به الهيئات الإدارية بالدولة في توفير الحماية الإدارية اللازمة للبيئة، وذلك من خلال اتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية المخولة لهذه السلطة.

وعلى ذلك سوف يُسلط الباحث الضوء في هذه الدراسة على موضوع الضبط الإداري البيئي البحري، لبيان دور الإدارة في تحقيق الحماية الكاملة للبيئة البحرية من خلال سلطات الضبط الإداري، وذلك ابتداءً من تحديد مفهوم الضبط الإداري إذ أنه لا يمكن تحديد الدور الوظيفي له إلا من خلال تحديد مفهومه على نحو تمهيدي لتطويع أحكامه بما يحقق الحماية للبيئة البحرية، غير إن هذا لا يكفي بل الأمر يقتضي كذلك تحديد مضمون البيئة البحرية باعتبارها محل الحماية للضبط الإداري، وبيان مدى ارتباط غايات الضبط العام المتمثلة بالصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة وأخيراً الأخلاق والآداب العامة مع البيئة البحرية، مما يقتضي منا البحث تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وغاياته

المطلب الثاني: البيئة وعناصرها وأهم المشاكل التي تواجهها

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وغاياته

يعتبر الضبط الإداري كما بينا سابقا أحد المحاور الرئيسية لنشاط الإدارة، بحيث تقوم من خلاله بتحقيق التوازن بين حريات الأفراد والحفاظ على النظام العام المتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة، ولذلك سوف نبين مفهوم الضبط الإداري والفرق بينه وبين صور الضبط الأخرى في فرع أول ثم نبين غاياته.

الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري

سوف نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الضبط الإداري وموقف كل من المشرع الأردني والمشرع الكويتي في تعريفه، وكذلك بيان أنواعه المتمثلة في الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص كالتالي:

أولاً: تعريف الضبط الإداري

كرس الدستور الأردني ما يمكن الاستناد إليه كأساس للضبط الإداري في الظروف العادية، حيث تضمنت المادة (٢/٦) منه على أن تكفل الدول لجميع الأردنيين الطمأنينة، كما يتولى مجلس الوزراء وفق المادة (٤٥) من الدستور مسئولية إدارة الشؤون الداخلية والخارجية للدولة، وتحدد صلاحيات الوزراء ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء وفقاً لأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك، وكذلك تضمن الدستور الأردني في المواد (٩٤، ١٢٤، ١٢٥) ما يمكن الاستناد إليه كأساس دستوري لسلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية^١.

لم يتعرض المشرع الأردني إلى تعريف محدد للضبط الإداري، وإنما اكتفى فقط بالإشارة إلى إغراضه بصفة عامة، فقد نصت المادة (٢/١٢٧) من الدستور الأردني على أن يبين بقانون هيئات الشرطة والدرك ومالهما من اختصاص، وحدد قانون الأمن العام الأردني واجبات الأمن العام المتمثلة في المحافظة على النظام العام والأمن العام وحماية الأرواح والأعراض والأموال ومنع الجرائم، والعمل على اكتشافها وتعقيبها والقبض على مرتكبيها وتقديمهم للعدالة^٢، وكذلك ضمن المشرع هدف المحافظة على الصحة العامة بشكل واضح في قانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨ والأنظمة والتعليمات التابعة له.

أما المشرع الكويتي فقد عزف عن تعريف الضبط الإداري وتضمن أغراضه، فقد نصت المادة (٨) من الدستور الكويتي على أن " تصون الدولة دعائم المجتمع، وتكفل الأمن وتكافؤ الفرص للمواطنين، وكما حرص المشرع على بيان دور هيئات الضبط الإداري للمحافظة على

١ - أنظر الصفحة (١١٩) من هذه الرسالة.

٢ - المادة (٤) من قانون الأمن العام الأردني رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٥.

الصحة العام في المادة (١٥) التي تنص على أن "تعتني الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج والأمراض والأوبئة"، وإنما نرى أن الحكمة من عزف المشرع عن تضمين تعريف محدد للضبط الإداري عائد إلى فكرة النظام العام التي تعتبر هدف الضبط الإداري، بحيث تتصف هذه الفكرة بالمرونة وعدم الثبات، فهي تتغير مع تغير الزمان والمكان، ومن هذا يجد الفقه مكانا خصبا للاجتهاد ووضع التعريفات التي تتفق مع وجهة نظر كل منهم.

ونتيجة لهذه الاعتبارات فقد تعددت تعريفات الفقه للضبط الإداري باختلاف الزاوية التي ينظر منها كل منهم، ففريق منهم عرف الضبط الإداري بالمعيار العضوي أي بالنظر إلى الهيئات التي تتولى الضبط، وفريق آخر أخذ بالمعيار الموضوعي أي بالنظر إلى النشاط الضبطي^١.

ومن التعريفات التي أخذت بالمعيار العضوي تعريف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، بحيث عرف الضبط الإداري بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد من حريتهم بقصد حماية النظام العام"^٢، وبالرغم من شمول هذا التعريف أهداف الضبط الإداري ووسائله إلا أن البعض يرى ونحن نؤيده أنه قد بين أن الضبط الإداري حق للإدارة وليس واجبا عليها^٣.

وكذلك فقد عرفه البعض بأنه "وظيفة من وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، عن طرق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية، مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية"^٤.

١ - منصور العتوم، (٢٠١١)، الحماية الإدارية في إطار الضبط الإداري العام، دراسة تحليلية نقدية، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، ٣(٤)، ١٤٥-١٧٧، الأردن: جامعة مؤتة، ص ١٥٥.
٢ - الطماوي، سليمان (١٩٨٨)، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٥٢١.
٣ - العازمي، عيد (٢٠٠٩)، الحماية الإدارية للبيئة، دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٣٦٢.
٤ - الحلو، ماجد (٢٠٠٢)، القانون الإداري في ضوء الشريعة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧، ص ٤٧١.

ويعرفه البعض وفقا للمعيار الموضوعي بأنه "مجموعة الأنشطة الإدارية التي يكون موضوعها سن قواعد وتدابير فردية ضرورية، للحفاظ على النظام العام، أي الأمن والسكينة والصحة العامة"^١، ويتضح من هذا التعريف والذي يسبقه بأنهما حصرا عناصر النظام العام بالأمن والسكينة والصحة العامة ولم يتضمنا عنصر الأخلاق والآداب العامة.

وكذلك ذهب البعض وفق نفس المعيار إلى اعتباره "مجموعة من التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية والتي من شأنها وضع قيود تحد من حريات الأفراد بقصد حماية النظام العام ضمن حدود النصوص التشريعية التي تنظم هذه الحقوق والحريات"^٢، ومن جانبنا فإننا نرى أن هذا التعريف قد حصر سلطات الضبط الإداري في إطار النصوص التشريعية، وان كان هذا الأصل العام إلا أن هناك استثناءات تمنح سلطات الضبط الإداري حرية التصرف بعيدا عن التشريع، وذلك باتخاذ قواعد لائحية مستقلة تقيد بها حريات الأفراد، إذا اقتضت ذلك أهداف الضبط الإداري.

ومن هنا يمكننا أن نستنتج أن معظم التعريفات السابق اتفقت بشكل عام في الغاية من الضبط الإداري وهي الحفاظ على النظام العام المتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة، وكذلك أوضحت أن الضبط الإداري ما هو إلا سلطة للإدارة تستطيع من خلالها تقييد حريات الأفراد في سبيل الحفاظ على هذه الغاية، إلا أننا نرى انه واجب وليس حقا أو سلطة تمارسها الإدارة متى تشاء.

ونتيجة لهذه الاعتبارات يمكننا استنتاج تعريف خاص بالضبط الإداري البيئي البحري بأنه مجموعة من التدابير والإجراءات التي تصدر عن السلطة الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة المقيدة لنشاطات الأفراد وحرياتهم بهدف الحفاظ على البيئة بصورة عامة والبيئة البحرية بصورة خاصة باعتبارها تدخل ضمن عناصر النظام العام.

ونحاول من خلال هذا التعريف أن نجتمع بين المعيار الوظيفي الذي يعطي الإدارة سواء كانت مختصة بحماية البيئة أو تمتلك سلطة ضبط إداري وتوظيفها بما يكفل حماية البيئة، وكذلك المعيار الموضوعي وفقا لنوع النشاط الذي تقوم به الإدارة وهو الحفاظ على البيئة البحرية باعتبارها تدخل ضمن عناصر النظام العام، وبعد أن بينا تعريف الضبط الإداري يتسنى لنا ان نبين أنواعه.

١ - نقلا عن: العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٣٦٢. من فيدل، جورج و دلفولفية، بيار (٢٠٠١)، القانون الإداري، ط ١، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، ص ٥٠٦.
٢ - محمود، محمد عبدالله (٢٠٠٧)، مبادئ القانون الإداري، ط ١، البحرين: جامعة العلوم التطبيقية، ص ٢٣.

ثانياً: أنواع الضبط الإداري

يقسم الضبط الإداري إلى نوعين ضبط إداري عام وآخر خاص، فيقصد بالأول "الصلاحيات العامة التي تمارسها السلطات الإدارية حيال الأفراد في سبيل حماية النظام العام بعناصره الأربعة: الأمن العامة والصحة العامة والسكينة والآداب والأخلاق العامة"^١، وأما الضبط الإداري الخاص فيقصد به " صيانة النظام العام بطريقة معينة في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات العامة(قانون الاجتماعات) وتنظيم المرور (تشريع المرور)، وتنظيم قيد المواليذ والوفيات، وتنظيم المحال العامة (قانون المحال العامة) والمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة وهكذا"^٢.

ويمكننا أن نميز الضبط الإداري الخاصة في ثلاثة صور، الضبط الإداري الخاص حسب الجهة التي تمارسه أو بموضوعه أو بهدفه كالتالي:

١- الضبط الإداري الخاص من حيث هيئاته: هو الضبط الذي تتولى مباشرته هيئة إدارية معينة تسعى إلى تحقيق هدف معين من أهداف الضبط الإداري العام، مثال ذلك: جهاز الضبط الإداري الخاص بالمحلات الخطرة أو المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة^٣، ومن أمثله بالاردن: الضبط الإداري الصحي الخاص ويعهد به وزير الصحة وفقاً لما تضمنه قانون الصحة العامة رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٨.

٢- الضبط الإداري الخاص من حيث الموضوع: لما كان تدخل الضبط الإداري العام في النشاط الفردي لتحقيق أهدافه أمراً مفترضا حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي، فإن الضبط الإداري الخاص من حيث موضوعه يقصد به تنظيم أوجه النشاط الفردي والرقابة عليها عن طريق تشريع خاص، ومن أمثله: القانون الخاص بحماية البيئة وكذلك القانون الخاصة بتنظيم المهن أو المقلقة أو الضارة بالصحة^٤.

٣- الضبط الإداري من حيث الهدف: هو الضبط الإداري الذي يسعى إلى أهداف أخرى غير الأهداف التقليدية للضبط الإداري العام المتمثلة في النظام العام وعناصره، ومن أمثله: الضبط الإداري الخاص بالبيئة أو بالصيد أو بأمكان الترفيه أو بالسياحة^٥.

١ - الصرايرة، مصلح (٢٠١٢)، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط ١، عمان: دار الثقافة، ص ٢٦٤.

٢ - مهنا، محمد(١٩٨٠-١٩٨١)، القانون الإداري، مصر: دار المعارف، ص ٤٥٦.

٣ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

٤ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

٥- الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

يمكننا أن نستخلص مما سبق أن الضبط الإداري الخاص يقيمه المشرع بقوانين خاصة تتولاه هيئات خاصة، وذلك لتنظيم أوجه النشاط الفردي بقصد تحقيق أهداف محددة قد تكون احد أهداف الضبط الإداري العام أو أهداف أخرى مختلفة.

ثالثاً: التمييز بين الضبط الإداري والصور الأخرى للضبط

لكي يكتمل مفهوم الضبط الإداري في جميع جوانبه، يجب ان نبين الفرق بينه وبين صور الضبط الأخرى الشبيهة له وهي الضبط القضائي والضبط التشريعي كالتالي:

١. الضبط الإداري والضبط القضائي

يقصد بالضبط القضائي "مجموعة الإجراءات والقرارات والأوامر التي تتخذها سلطات الضابطة القضائية(العدلية) منذ وقوع الجريمة وحتى صدور حكم نهائي فيها، ويشمل ذلك التحري عن الجرائم بعد حدوثها في سبيل القبض على مرتكبيها، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق، وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته"^١، والملاحظ على نوعي الضبط يرى أنهما يتشابهان من حيث الهدف المتمثل في حماية النظام العام ويختلفان في العديد من العناصر.

فلو نظرنا إلى الطبيعة القانونية لكل منهم لوجدنا أن الضبط الإداري يتصف بالطابع الوقائي، حيث ينحصر دورة على مراقبة نشاط الأفراد وتوجيه سير هذا النشاط لمنع كل إخلال او اضطراب بالنظام العام، في حين يتصف الضبط القضائي بالطابع العلاجي، فتمارس السلطة القضائية الضبطية نشاطاً علاجياً كإثبات وقوع الجريمة وجمع أدلتها وتسليم الجاني للعدالة لمعاقبته، ويرى الباحث أن الضبط الإداري قد يحمل في طياته الوقاية والعلاج ونذكر هنا الضبط الإداري المختص بتأديب الطلبة فما ينزل بحقهم من عقوبات تأديبية يعد علاجياً ومع ذلك فهو ضبط إداري، ومن جانب آخر فان الضبط الإداري يتبع السلطة الإدارية، أما الضبط القضائي فيتبع السلطة القضائية، ويرى الباحث أن تبعيته هنا واقعية ولا تنفق مع ضمانات المحاكمة العادلة إذ لا بد من الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم، وكذلك يختلفان من حيث الغاية فالضبط الإداري غايته منع وقوع ما يخل بالنظام العام والأخرى غايته معاقبة من تطاول على النظام العام وردع الغير وقد يشتركان في الغاية الأخيرة، وكذلك فان الدولة مسؤولة عن القرارات والأوامر الضبطية الصادرة عن سلطات الضبط

١ - كنعان، نواف(٢٠١٠)، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط٤، عمان:دار الثقافة، ص ٢٦٨، ٢٦٩.

الإداري وغير مسئولة عن الأخرى^١، والفرق الأخير بدوره تاريخي جرى الفقه على ذكره بالتناقل رغم عدم صحته حيث أن الدولة ملزمة بالتعويض عن أعمال سلطات الضبط القضائي أيضا. وبالرغم من اختلاف الضبط الإداري عن الضبط القضائي في العناصر السابقة، إلا أن البعض^٢ يرى صعوبة التمييز بينهم في بعض الحالات، ونتيجة لذلك فقد اجتهد الفقه في إيجاد العديد من المعايير التي تهدف إلى التمييز بينهما ومنها:

أ. المعيار الشكلي أو العضوي

يكن هذا المعيار بالنظر إلى السلطة التي تمارس أعمال الضبط، فإذا كان صادرا من السلطة الإدارية فإنه يعتبر من قبل أعمال الضبط الإداري ويكون قرارا إداريا، أما إذا كان صادرا من السلطة القضائية فإنه يعتبر من قبل أعمال الضبط القضائي ويكون قرارا قضائيا^٣.

وبالرغم من وضوح هذا المعيار إلا أنه لم يسلم من الانتقاد، بحيث يعتبره البعض معيارا غير دقيق ولا يطابق الواقع، وذلك أن الصفتين الإدارية والقضائية قد يجتمعان في نفس الموظف فرجال الشرطة يمارسون ضبطا قضائيا عندما يقومون بكشف الجرائم وتنفيذ أوامر النيابة العامة بشأنها، ومن جهة أخرى يقومون بأعمال الضبط الإداري كإجراءات المحافظة على النظام العام، وعلى ذلك فإن هذا المعيار الذي يقتصر على المظاهر الخارجية لصفة مصدر القرار غير قادر على التمييز الفعلي بين الضبط الإداري والضبط القضائي^٤.

١ - كنعان، نواف(٢٠٠٦)، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، ٣(١)، ٧٧-١٢٠، الإمارات: جامعة الشارقة، ص ٨٠.

٢ - انظر الباز، داوود(٢٠٠٤)، حماية السكنية العامة، درا الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ٧٠.
٣ الطهرآوي، هاني(٢٠٠٦)، القانون الإداري، ط ١، عمان: دار الثقافة، ص ٢٣٤.

٤ - نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة الشارقة، ٢٠٠١، ص ١١٨.

ب. المعيار الموضوعي أو إنشاء القواعد القانونية

ويقصد بهذا المعيار أن دور سلطات الضبط الإداري تشمل خلق قواعد قانونية عن طريق إصدار أنظمة أو لوائح الضبط، وذلك بخلاف سلطات الضبط القضائي التي يقتصر دورها على التأكد من أن احد الأفراد قد خالف قاعدة قانونية^١.

ولم يسلم هذا المعيار من أسهم الانتقاد، فقد يرى البعض عدم اقتران كل إجراء صادر من إحدى سلطات الضبط الإداري بإنشاء قاعدة قانونية، بل أن معظم إجراءاتها تكاد تقتصر على تنفيذ القواعد القانونية واللوائح والقرارات الصادرة في هذا الصدد^٢.

ونتيجة لانتقاد كل من المعيارين السابقين، فقد ظهر معيار آخر توفيقى يقوم على طبيعة النشاط والهدف منه، فإذا كان النشاط يتمثل بمنع الإخلال بالنظام العام ويهدف إلى صيانته، فإنه يعتبر من أعمال الضبط الإداري، أما إذا كان النشاط يتمثل بتحري الجرائم وملاحقة مرتكبيها ويهدف إلى تقديمهم للعدالة لتوقيع العقوبة عليهم، فإنه يعتبر من أعمال الضبط، ونحن بدورنا نؤيد هذا الاتجاه لما نراه من ملامسة هذا المعيار للواقع، ونرى انه المعيار المناسب الذي يمكن من خلاله التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

٢. الضبط الإداري والضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي "التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية، والتي تحدد نطاق مباشرة الحريات الفردية التي نص عليها الدستور، كما تتولى هذه القوانين تنظيم مباشرة الحريات العامة والقيود التي ترد عليها"^٣، ويتضح من ذلك أن الضبط التشريعي يتشابه مع الضبط الإداري في أن كل منهم يسعى إلى تنظيم الحقوق والحريات العامة بقصد المحافظة على النظام العام^٤.

وجدير بالذكر أن سلطات الضبط الإداري لا يمكنها منفردة أن تنظم الحريات وتضع القيود عليها لهدف المحافظة على النظام العام، وإنما يجب أن يشاركها في ذلك الهيئة المختصة بإقامة الضبط التشريعي والمتمثلة في البرلمان، فهو صاحب الاختصاص الأصيل، بحيث لا يجوز بحسب الأصل فرض القيود والحدود على الحريات إلا بقانون وفقا لأحكام الدستور^٥.

١ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٣٦٧، ٣٦٨.

٢ - الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

٣ - بسيوني، عبدالغني(١٩٩٨)، القانون الإداري، المجلد الأول، ص ١٩٦-١٩٧.

٤ - بطيخ، رمضان(٢٠٠٥)، الضبط الإداري وحماية البيئة، ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية"، ص ٢٨٢.

٥ - شيجا، ابراهيم(٢٠٠٧)، القانون الإداري البحريني، ط ١، المنامة: جامعة البحرين، ص ٤١٢، ٤١٣.

وتأتى من ذلك قاعدة عامة مرادها أن سلطات الضبط الإداري لا تعمل إلا في نطاق القوانين والتشريعات الخاصة بالضبط بل أنها تعمل على تنفيذها، إلا أن هذا لا يمنعها في حالة عدم وجود تشريع من اتخاذ إجراءات مستقلة تقيد من حريات الأفراد بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط، ويتضح من ذلك أن الضبط الإداري قد يستمد سلطته من احد مصدرين، فإما بالتشريع وهو الغالب وإما عن طريق ما تصدره الإدارة من لوائح الضبط شريطة أن لا تخالف نصوصا تشريعية.

ومن جانب آخر يختلف الضبط التشريعي عن الضبط الإداري في العناصر التالية^٢:

أ. من حيث السلطة: تمارس السلطة التشريعية أو البرلمان الضبط التشريعي متمثلة بإصدار القوانين والتشريعات، في حين تمارس السلطة التنفيذية سلطات الضبط الإداري، أما تنفيذاً للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية أو عن طريق وسائل الضبط الإداري، ويرى الباحث أن السلطة التنفيذية قد تمارس الضبط التشريعي في الظروف الاستثنائية سندا للمواد (٩٤ و ١٢٤ و ١٢٥) من الدستور الأردني وما يقابلها في الدستور الكويتي^٣.

ب. من حيث الهدف: لا يتقيد الضبط التشريعي عندما يهدف إلى تنظيم ممارسة حريات الأفراد في المجتمع التي كفلها الدستور بأغراض النظام العام المعروفة، وإنما يتقيد بتحقيق المصلحة العامة في كل نشاط فردي ينظمه، وفي المقابل نجد أن الضبط الإداري يتقيد بأغراض أو أهداف النظام العام ويسمى ذلك بقاعدة تخصيص الأهداف.

ج. من حيث الوسيلة: تختلف الوسيلة التي يستخدمه كل من الضبط التشريعي والضبط الإداري، فالأول يستخدم وسيلة سن القوانين والأخير يستخدم وسيلة أخرى كاللوائح والقرارات الفردية.

١ - بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٧.

٢ - حسن، محمد قدرى (٢٠٠٩)، القانون الإداري، ط ١، الأردن: إثراء للنشر والتوزيع، ص ٣٥٣.

٣ - المادة (١٨١) من الدستور الكويتي.

ويمكننا أن نستنتج مما سبق أن كل من الضبط التشريعي والضبط الإداري يساهمان معا في الحفاظ على النظام العام، ويكمل كل منهم الآخر فالضبط التشريعي يوفر القوانين والتشريعات التي تقوم سلطات الضبط الإداري بتنفيذها، بمعنى آخر لا يستطيع احد من الضابطين منفردا أن يحقق الهدف المرجو منه بأكمل وجه.

الفرع الثاني: غايات الضبط الإداري

يتضح مما سبق أن الضبط الإداري يقيد حريات الأفراد بما يملكه من إجراءات وتدابير بهدف حماية النظام العام، ويتمثل النظام العام وفق الاتجاه الغالب بالفقه بثلاث عناصر وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولكن أضاف إليها بعض الفقه والقضاء الفرنسي المحافظة على الأخلاق والآداب العامة، وعلى ذلك يمكن تعريف النظام العام بأنه "ظاهرة قانونية تهدف إلى المحافظة على القيم والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع سواء أكانت مادية أم أدبية"^١، ويمكننا أن نلاحظ أن هذا التعريف يتصف بالعمومية وذلك حتى يتمكن من مجارة تطور النظام العام علاوة على أنه تضمن جميع العناصر سابق الذكر ومنها الأخلاق والآداب العامة، وعليه سنتناول عرض هذه الغايات وبيان علاقتها مع البيئة وبالأخص البيئة البحرية على النحو التالي:

أولا: المحافظة على الأمن العام

يقصد بالأمن العام "شعور المواطنين بالاطمئنان على أشخاصهم وأموالهم ضد أي خطر قد يقع عليهم أو يهددهم، مما يتطلب تدخل سلطات الضبط الإداري باتخاذ كافة التدابير اللازمة لتحقيق ذلك"^٢، كما قد خول المشرع سلطات الضبط الإداري عدة صلاحيات وتدابير يمكن من خلالها تحقيق الأمن العامة من أي خطر يهدد سواء كان التهديد من عوامل الطبيعة كالفيضانات والبراكين والزلازل أو بفعل الإنسان ونشاطاته الصناعية والتجارية والزراعية^٣.

وترتبط وظيفة الأمن العام ارتباطا وثيقا بحماية البيئة، فكثيرا من الأفعال التي تؤدي إلى إلحاق الضرر بالبيئة وتهدد الإنسان وماله تزعزع الاستقرار وتبث الخوف والقلق في المجتمع، وعليه تعتبر هذه الأفعال من قبل الجرائم التي تختص سلطات الضبط الإداري باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لها بقصد حماية الأمن العام حتى لو قيدت حريات الأفراد وحقوقهم، ويمكن التذليل على مثل هذا الإجراءات التي يتخذها الأمن العام لحماية البيئة كعزل الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وقف المعتدين على الغابات أو مخالفة السيارات التي تصدر منها أدخنة تلوث الهواء^٤،

١ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧١.

٢ - الصرايرة، المرجع ذاته، ص ٢٧٣.

٣ - مخلف، عارف (٢٠٠٩)، الإدارة البيئية، عمان: دار اليازوري للنشر والتوزيع، ص ٢٣٢.

٤ - مخلف، المرجع ذاته، ص ٢٣٣، ٢٣٤.

وكذلك في نطاق البيئة البحرية التحفظ على الآليات التي تقوم بإلقاء المواد الصلبة أو السائلة في غير الأماكن المخصصة لها أو منع الاعتداء على المنشآت أو المؤسسات الصناعية لاسيما القريبة من السواحل البحرية لتجنب وقوع تسريب منها سواء كان مواد إشعاعية أو سائلة تؤدي إلى حدوث تلوث في البيئة البحرية أو إلحاق أضرار بالمياه البحرية و الأحياء البحرية، وكذلك اتخاذ الإجراءات الوقائية بحق الصيادين الذين يقومون بالصيد في المياه البحرية دون ترخيص أو يتجاوزون حدود الرخصة الممنوحة لهم بالصيد الجائر أو في الأوقات الغير محددة للصيد، فقد يترتب على هذه الأفعال انتشار الخوف من عدم توافر أمن غذائي وأمن مائي.

ونلاحظ من ذلك أن سلطة الضبط الإداري تستطيع من خلال دورها في الحفاظ على الأمن العام أن تحقق حماية لا يمكن إنكاره للبيئة البحرية، وقد تضمنت التشريعات أحكاما كثيرة تؤكد على ذلك سواء كانت تشريعات تتعلق بحماية البيئة أو غير ذلك وسوف نتناولها بالتفصيل في نطاق هذه الدراسة.

ثانيا: المحافظة على الصحة العامة

يقصد بهذه الغاية "اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض والجراثيم التي تهدد صحتهم..."، وقد أدت زيادة عدد السكان وكذلك تطور وسائل المواصلات إلى سهول انتشار الأمراض والأوبئة التي قد تصل إلى مرحلة الكوارث الصحية مما يربط ضرورة الاهتمام في المحافظة على الصحة وجعلها من الغايات الرئيسية لسلطات الضبط الإداري^٢.

ويلاحظ من مفهوم الصحة العامة ارتباطها الوثيق بالبيئة، حيث أن من صور الإجراءات والتدابير التي تتخذها سلطة الضبط الإداري بهدف المحافظة على الصحة العامة تتمثل بمراقبة الأغذية ومياه الشرب وتوفير هواء نقي وتحديد وسائل التخلص من النفايات الصلبة والسائلة والغازية ومعالجة شبكات المجاري والصرف الصحي وجمع القمامة والأنقاض للحفاظ على الأماكن العامة^٣.

وعلى ذلك نجد أن أغلب التشريعات في الأردن والكويت قد صدرت لحماية الصحة العامة ومنها معالجة مشاكل البيئة والحفاظ عليها من التلوث، ونجد كذلك أن القوانين المتعلقة بالبيئة في كلتا الدولتين تضمنت الأحكام القانونية والإجراءات التي تضمن التقليل من تلوث الهواء والتربة وكذلك حماية البيئة البحرية من كافة مصادر التلوث وأسبابه، فضلا عن ذلك فقد صدرت العديد

١ - كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

٢ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٥.

٣ - نقلا من: مخلف، الإدارة البيئية، مرجع سابق، ص ١٨٠. عن محمد سالم جاسم، اختصاص الشرطة في التحري عن الجرائم، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٨٩.

من التشريعات التي تحدد الشروط الصحية للعقارات أو المنشآت الصناعية والتجارية على نحو يكفل حماية البيئة بصورة عامة ومنها حماية البيئة البحرية، وسوف نتناول دور هذه التشريعات بشيء من التفصيل من خلال دراستنا.

ثالثاً: المحافظة على السكينة العامة

يقصد بها "المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض أفراد الجمهور لمضايقات الغير بهذه الأماكن وإزعاجهم في أوقات راحتهم بالضوضاء أو الأصوات المقلقة للراحة، ويشمل ذلك الاضطرابات والثورات والأصوات التي تنبعث من الباعة المتجولين أو المتسولين مثلاً"، وقد يبدو لأول وهلة من خلال هذا التعريف أن لا علاقة لهذا العنصر مع حماية البيئة لاسيما البيئة البحرية، غير أننا نعتقد أنه يرتبط ارتباطاً وثيقاً وإن كان لا يظهر بالصورة الجدية على النحو الذي ذكرناه في عنصر الصحة العامة، إذ أن المعلوم أن الشواطئ الساحلية هي من أكثر المناطق إقبالا على السياحة والترفيه، وبالتالي فإن أي تكدير لطمأنينة العامة سواء كان من خلال الأصوات المزعجة التي تؤدي إلى انعدام الطمأنينة والهدوء والسكون التي من شأنها أن لا توفر السكينة العامة، فأصوات البواخر والسفن المزعجة وعمليات التحميل والنزول في الموانئ إذا لم يتم ضبطها بقيود من شأن ذلك أن يؤثر على الهدوء الذي تتمتع به مناطق التنزه الساحلية.

وعلى ذلك يمكن أن تتخذ سلطات الضبط الإداري بما لها من صلاحيات لتقييد نشاط الأشخاص والمؤسسات الصادر عنها الإزعاج والتي تتجاوز الحدود المألوفة، فضلا عن ذلك فإن تلوث المياه البحرية بالمخلفات الصلبة أو السائلة أو الغازية من شأنه أن يكدر صفوة وطمأنينة العامة ويزعج مرتادي المناطق الشاطئية والساحلية أو المقيمين بالقرب منها.

رابعاً: الأخلاق والآداب العامة

إن الاتجاه السائد في الفقه والقضاء يحصر عناصر النظام العام في الأمن العامة والصحة العامة والسكينة العام، إلا إن بعض الفقه والقضاء الفرنسي يضيف إليها الأخلاق والآداب العامة باعتبارها عنصر مهم من عناصر النظام العام، وبالرغم من صعوبة إيجاد تعريف منضبط للأخلاق والآداب العامة باعتبارها أمر نسبي يختلف من زمان إلى آخر ومن مكان إلى آخر، فما هو مخالف في بلد قد لا يكون كذلك في بلد آخر وما هو مخالف في زمن معين قد لا يكون كذلك في زمن يليه، إلا أن البعض أورد تعريف للأخلاق والآداب العامة بأنه "مجموعة القيم والمفاهيم الأخلاقية السائدة

١ - مهنا، محمد(١٩٨٠-١٩٨١)، القانون الإداري، مصر: دار المعارف، ص ٤٥٨، ٤٥٩.

في مجتمع ما، والتي درج الناس على احترامها والنفور من مخالفتها، وهي مستمدة من الأعراف والتقاليد والقيم الدينية التي يعتنقها المجتمع"^١.

وجدير بالذكر أن سلطة الضبط الإداري لا يمكنها التدخل لحماية الأخلاق والآداب العامة إلا إذا أتصف الفعل المخالف لها بالعمومية، حيث أن قيام الأفراد بأفعال قد تخالف الأخلاق والآداب العامة بشكل لا يؤثر إلا على أفراد معينين بأنفسهم لا يعد من اختصاص سلطة الضبط الإداري، وإنما تعتبر جريمة تختص في الفصل بها المحاكم النظامية^٢.

وفي نطاق البيئة فإن بعض الفقه يؤكد على ترابط الأخلاق والآداب العامة مع البيئة، ويدل على ذلك في ظاهرة نفثي الدعارة التي يترتب عليها انتشار الأمراض والإضرار بالصحة العامة، كما يظهر تدخل الأخلاق والآداب العامة في نطاق البيئة البحرية في حال محافظة ربان السفينة على شواطئ الدولة التي ينتمي إليها من خلال إلقاء النفايات الضارة بالقرب من شواطئ دولة أخرى فيلوث بيئتها البحرية ويرتكب فعلا يتفق الجميع مهما اختلفت أماكنهم وأزمانهم على أنه لا يتفق مع مقتضيات الأخلاق والآداب العامة^٣.

١ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨١.

٢ - كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٧، ٢٨٨.

٣ - مخلف، الإدارة البيئية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

المطلب الثاني: مفهوم البيئة والمخاطر التي تهددها

بعد أن تم تحديد مفهوم الضبط الإداري وعناصره وصوره والأهداف التي يسعى لتحقيقها، فإن الأمر يقتضي تحديد مفهوم البيئة البحرية في نطاق النظام البيئي بصورة عامة، وذلك بغرض بيان مدى الحاجة الفعلية لوجود حماية قانونية فعالة من المخاطر التي تهددها وكيف يمكن الإسناد لوسائل الضبط الإداري لتحقيق هذه الحماية، وعلى ذلك فإننا سوف نتناول في الفرع الأول تحديد مفهوم البيئة البحرية وفي الفرع الثاني بيان المخاطر التي تواجهها.

الفرع الأول: مفهوم البيئة

يقتضي منا البحث تعريف البيئة بشكل عام حتى يتسنى لنا الوصول إلى تعريف للبيئة البحرية كعنصر من عناصر البيئة، وعلى ذلك سوف نتناول في هذا الفرع تعريف البيئة ثم البيئة البحرية كالتالي:

أولاً: تعريف البيئة

يختلف مصطلح البيئة باختلاف المجالات والتخصصات التي يستخدم بها، فقد ظهرت في الفترة الأخيرة العديد من مصطلحات البيئة كالبيئة الاجتماعية والبيئة الثقافية، لذا يتوجب إيضاح تعريف البيئة لغة واصطلاحاً وقانوناً وبيان عناصرها على النحو التالي:

١. تعريف البيئة لغة

يقصد بمصطلح البيئة في الهادي "بأ الرجل المكان نزل فيه أو بواً المكان حل فيه. بيئة البيئة هي التبوء في مكان ما، وهي حالة التبوء، وهي المنزل. ومبواً المبواً هو المكان الذي يبواً فيه الإنسان أو القوم"^٢.

ورد في لسان العرب مصطلح البيئة: والتبوء: أن يعلم الرجل الرجل على المكان إذا أعجبه لينزله. وقيل: تبواً: تبواً: أصلحه وهياه. وقيل: تبواً فلان منزلاً: إذا نظر إلى أسهل ما يرى وأشدّه استواء وأمكنه لمبيته، فاتخذته؛ وتبواً: نزل وأقام، والمعنيان قريبان... وتبوات منزلاً أي نزلته. وقوله تعالى: والذين تبوءوا الدار والإيمان، وجعل الإيمان محلاً لهم على المثل؛ وقد يكون أراد: وتبوءوا مكان

١- يقصد بالبيئة الاجتماعية: العوامل المؤثرة على صفات الإنسان منذ أن كان جنيناً في بطن أمه وذلك أن تأثر الأم بما يحيط عليها يؤثر به-كتدخين الأم- وحتى يغادر الوليد الرحم فيبدأ يتفاعل مع الوسط الذي ينشأ فيه ويحدد شخصيه ومسلكه واتجاهاته والقيم التي يؤمن بها"، أما البيئة الثقافية فيقصد بها " الجانب من البيئة الكلية التي يحيا فيها الإنسان وهي تشمل: المعرفة والعقائد، والفن والقانون والأخلاق والعرف وكل العادات التي يكسبها الإنسان من حيث هو عضو في مجتمع... " انظر: أحمد الأسايح وأحمد عوض، قضايا البيئة من منظور إسلامي، ط ١، مركز الكتاب للنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٢.

٢- الكرمي، حسن، الهادي، ط ١، ج ١، بيروت: دار لبنان، ١٩٩١، ص، ص ٢١٦، ٢١٧.

الإيمان وبلد الإيمان، فحذف... وتبوأ المكان: حله. وإنه لحسن البيئة أي هيئة التبوء. بالبيئة والباءة والمبأة: المنزل، وقيل منزل القوم حيث يتبؤون من قبل واد أو سند جبل^١.

وفي الصحاح: المَبَاءَةُ: مَنْزِلُ الْقَوْمِ فِي كُلِّ مَوْضِعٍ، وَيُقَالُ: كُلُّ مَنْزِلٍ يَنْزِلُهُ الْقَوْمُ. قَالَ طَرْفَةُ:

طَيَّبُوا الْبَاءَةَ، سَهْلٌ، وَلَهُمْ سُبُلٌ، إِنْ شِئْتَ فِي وَحْشٍ وَعَرٍ

وكذلك ورد اصل كلمة البيئة في مختار الصحاح وهو بوا (يتبوا) منزلا نزله، (وبوا) له منزلا و(بواه) منزلا هياها له ومكن له فيه^٢.

وتعني البيئة كما عرفها الشيخ الطاهر الزاوي بأنها بواها منزلا وبواها فيه: أنزله، وتبوا المكان: أحله وأقام به، والمبأة: المنزل والبيئة بالكسر تعني الحالة^٣.

وفي القرآن الكريم جاء قول الله تعالى: ﴿وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبُوا مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ نُصِيبُ

بِرَحْمَتِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ﴾^٤، وقوله سبحانه وتعالى: ﴿وَأَوْحَيْنَا إِلَىٰ مُوسَىٰ وَأَلَيْنَا أَنْ تَبَوَّءَ الْقَوْمَ كَمَا

يَمْسُرَ يُؤْتَا وَأَجْعَلُوا بُيُوتَكُمْ قِبْلَةً وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَبَشِّرِ الْمُؤْمِنِينَ﴾^٥، وقوله تعالى: ﴿وَأذْكُرُوا إِذْ

جَعَلَكُمْ خُلَفَاءَ مِنْ بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأَكُمْ فِي الْأَرْضِ تَتَّخِذُونَ مِنْ سَهُولِهَا قُصُورًا وَتَنْجُونَ الْجِبَالَ يُّوتَا فَأَذْكُرُوا

عَالَاءَ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾^٦.

يتضح مما سبق أن التعريف اللغوي الضيق للبيئة هو النزول أو الحلول، أما التعريف اللغوي الواسع هو المحيط أو الوسط أو المكان الذي يؤثر على الكائن الحي، فيقال الإنسان ابن بيئته، والمدرسة بيئة^٧.

١ - ابن منظور، لسان العرب، القاهرة: دار الحديث، الجزء الأول، ٢٠٠٢، ص ٥٤٤.
٢ - الرازي، محمد بن ابي بكر (١٩٨٨)، مختار الصحاح، بيروت: مكتبة لبنان، ص ٢٨.
٣ - الزواوي، الطاهر (١٩٧٨)، مختار القاموس، ليبيا-تونس: الدار العربي للكتاب، ص ٦٧.
٤ - سورة يوسف، الآية ٥٦.
٥ - سورة يونس، الآية ٨٧.
٦ - سورة الأعراف، الآية ٧٤.
٧ - كنعان، نواف (٢٠١١)، قانون حماية البيئة شرح قانون الاتحاد رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، ط ٢، عمان: الأفق المشرقة للنشر والتوزيع، ص ٢١.

٢. تعريف البيئة اصطلاحاً

تعددت تعريفات البيئة اصطلاحاً بتعدد مجالاتها وتخصصاتها، فتعريف البيئة في مجال علم الطبيعة يختلف عن العلوم الأخرى، بمعنى آخر تختلف نظرة البيولوجي عن نظرة القانوني في تعريف البيئة.

بالرغم من ظهور علم مستقل للبيئة، من أبرز موضوعاته شرح وبيان المقصود بالبيئة، وبيان مواردها وحدودها وقدرتها، لبيان حقيقة أن بعض هذا الموارد قابلة للنفاذ وغير متجددة، إلا أن هذا لا يعني حكر مجال البيئة وقضاياها على هذا العلم، وإنما هناك العديد من العلوم التي تتطرق إلى البيئة من منظور مختلف^١، ونلاحظ أن البعض قد خلط بين مفهوم علم البيئة ومفهوم البيئة، إلا أن علم البيئة يقصد به "العلم الذي يعنى بدراسة علاقة الإنسان والكائنات الحية الأخرى بعضها البعض والتفاعلات المؤثرة بينهما"^٢.

أما البيئة فهي " مجموعة الظروف والعوامل الخارجية التي تعيش فيها الكائنات الحية وتؤثر في العمليات الحيوية التي تقوم بها"^٣، في حين عرفها البعض بأنها " المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية، ومنشآت أقامها لإشباع حاجاته"^٤، ويتميز هذا التعريف بأنه أكثر وضوحاً، بحيث حدد العناصر الأساسية للبيئة وهي الماء والهواء والفضاء والتربة والكائنات الحية وما شيده الإنسان من منشآت.

وكذلك يعرف البعض بأنها "كل ما يحيط بالإنسان من ماء وهواء وتربة وصحاري، ويشمل ذلك الكائنات الحية وغير الحية، وعلى ذلك فإن بيئة الإنسان هي الإطار أو المحيط أو الوسط الذي يحيا ويعيش فيه ويتفاعل وإياه، أي يؤثر فيه ويتأثر به"^٥، وفي تعريف آخر تعتبر البيئة " الوسط أو المجال المكاني الذي يعيش فيه الإنسان بما يضم من ظواهر طبيعية وبشرية يتأثر بها، وتؤثر فيها"^٦، ويعرفها البعض في علم البيئة بأنها "المخزون الديناميكي للمصادر الطبيعية والاجتماعية المتوفرة في وقت ما من أجل تلبية احتياجات الإنسان"^٧.

-
- ١- العيسوي، عبدالرحمن (٢٠٠٦)، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، ط ١، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص ١٧، ١٨.
 - ٢- مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٣٥.
 - ٣- كنعان، قانون حماية البيئة شرح قانون الاتحاد رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، مرجع سابق، ص ٢٢.
 - ٤- الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ٣٩.
 - ٥- العيسوي، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، مرجع سابق، ص ١٨.
 - ٦- الرفاعي، سلطان (٢٠٠٩)، التلوث البيئي (أسباب، أخطار، حلول)، ط ١، عمان: دار أسامة، ٢٠٠٩، ص ١٦.
 - ٧- نقلا عن: العزام، سهيل محمد (٢٠١٠)، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، ط ١، إربد، ص ٢٢.

وأخيراً يعرفها أحدهم بأنها "مجموعة العوامل الطبيعية والبيولوجية والعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، التي تتجاوز في توازن، وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريقة مباشرة أو غير مباشر"^١، ويبدو أن هذا التعريف يورده الفقه ضمن الاتجاه الذي يعرف البيئة تعريفاً واسعاً.

وبالرغم من تعدد المفاهيم الاصطلاحية للبيئة، إلا أن أغلب التعريفات تضمنت عنصرين أساسيين للبيئة أحدهما طبيعي والآخر وضعي:

- ١- البيئة الطبيعية التي تشمل الماء والهواء والفضاء والتربة وما عليها أو بها من كائنات حية.
- ٢- البيئة الوضعية التي تتضمن ما شيده الإنسان في البيئة الطبيعية من منشآت ومرافق لإشباع حاجاته^٢، ويضيف البعض كما لاحظنا في التعريف السابق العوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية.

ويتبين مما سبق أن المفهوم الواسع للبيئة يكون مركباً، بحيث يشمل العنصر الطبيعي والعنصر الصناعي، أما المفهوم الضيق للبيئة فيقتصر على العنصر الطبيعي دون العنصر الصناعي^٣، ونتيجة لذلك يمكننا أن نقول أن البيئة هي مجموعة العوامل الطبيعية والعوامل الوضعية التي تؤثر في حياة الكائنات وتتأثر بها.

٣. البيئة قانوناً

يهتم القانون في الغالب بتحديد مصطلحات معينه تدرج في إطاره، ولكن تكمن الصعوبة هنا في تحديد المفهوم الدقيق للبيئة من وجه النظر القانونية لاتصالها بعدة علوم ينبغي الإلمام بها، ولهذا يتوجب الإلمام بالحقائق العلمية الخاصة للبيئة وتغليفها بالأفكار البيئية، وذلك حتى يتسنى لهم تشريع قواعد قانونية تكفل حماية البيئة، من خلال وضع الجزاءات المترتبة على انتهاك هذه القواعد.

وقد أعطت التشريعات الحديثة ظاهرة حماية البيئة قيمة اجتماعية جديدة، يتوجب حمايتها من كل فعل يسبب لها آثاراً سلبية^٤، إلا أن البعض يرى أن أغلب التشريعات مازالت عاجزة عن وضع

١- عبدالوهاب محمد عبدالوهاب، "المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة"، رسالة، جامعة القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٠.

٢- الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٠.

٣- الحديثي، هالة (٢٠٠٣)، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ط ١، عمان: جهينة للنشر والتوزيع، ص ٢١.

٤ حافظ، سحر (١٩٩٥)، الحماية القانونية لبيئة المياه العذبة في مصر، ط ١، القاهرة: الدار العربية للنشر والتوزيع، ص ٣٨.

تعريف محدد يشمل البيئة وعناصرها، مما يؤدي إلى اختلاف الآراء حول العناصر البيئية المراد حمايتها، فهل هي العناصر الطبيعية أم العناصر الصناعية؟^١.

والسؤال الذي يثور في هذا الصدد، هل تضمنت التشريعات محل الدراسة تعريفا للبيئة بالمفهوم الواسع أم الضيق؟ وما هي عناصر البيئة المحمية في هذه التشريعات؟

نجد أن قانون حماية البيئة الأردني الملغي لسنة ١٩٩٥ قد عرف البيئة بأنها "المحيط الذي تعيش فيه الأحياء من إنسان وحيوان ونبات ويشمل الماء والهواء والأرض وما يؤثر على ذلك المحيط"^٢، ويلاحظ على هذا التعريف بأن المشرع أخذ بالمفهوم الضيق للبيئة، بحيث حصر البيئة على العوامل الطبيعية، ولم يشمل العوامل الصناعية، مما يخرجها من نطاق الحماية القانونية، إلا أن المشرع قد تفادى هذا القصور عند صدور قانون حماية البيئة الأردني رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦، بحيث عرف البيئة بأنها "المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وتفاعلات أي منها وما يقيمه الإنسان من منشآت فيه"^٣، ويتضح أن المشرع أخذ بالمفهوم الواسع وشمل في تعريف البيئة العوامل الطبيعية والعوامل الصناعية.

أما في الكويت فقد عُرفت البيئة وفقا للمادة (١) من مرسوم بالقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٨٠ في شأن حماية البيئة بأنها "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات والمنشآت الثابتة والمتحركة التي يقيمها الإنسان"^٤، ثم ألغي المرسوم بالقانون وأصدر قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة الذي عرف البيئة بأنها "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة، وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية والمنشآت الثابتة والمتحركة التي يقيمها الإنسان"^٥، ويتضح من ذلك أن المشرع الكويتي أخذ بالمفهوم الواسع في تعريف البيئة بالقانون الملغي، ولكن مما يستغرب من نهج المشرع في قانون إنشاء الهيئة بتعريف البيئة بطريقة غريبة، فقد أضاف على التعريف السابق كلمة (طبيعية) بعد الإشعاعات وكأنه قد أخرج الإشعاعات الصناعية من نطاق البيئة هذا إن كانت كلمة (طبيعية) تقتصر على الإشعاعات، فقد يفهم من سياق النص أن كلمة الطبيعية تشمل كل من المواد الصلبة والسوائل والغازية والإشعاعات مما يستبعدا إن كانت صناعية.

١- عارف مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٣٢.

٢- المادة (٢) من قانون حماية البيئة الأردني الملغي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥.

٣- المادة (٢) من قانون حماية البيئة الأردني رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦.

٤- المادة (١) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ والمعدل تحت رقم ٩٦/١٦ والسياسات العامة لحماية البيئة في دولة الكويت.

وبعد أن بينا تعريف البيئة لغتها واصطلاحا وقانونا يتسنى لنا أن نبين في الفرع التالي عناصر البيئة المحمية بالقانون.

ثانياً: عناصر البيئة المحمية قانوناً

يتضح مما سبق في تعريف البيئة أن مكوناتها متعددة ومختلفة، وقد تختلف نظرة كل مشرع عن الآخر في تحديد العناصر البيئية التي تتضمنها الحماية القانونية، وذلك باختلاف قناعة كل مشرع في أهمية عنصر ما عن العناصر الأخرى^١، إلا أن كل من المشرع الأردني والمشرع الكويتي اتفقا على أن التربة والهواء والماء من عناصر البيئة، وبما أن دراستنا تقتصر على حماية البيئة البحرية فإننا سوف نبين عنصر الهواء والتربة بشكل موجز ونتناول البيئة البحرية بشكل مفصل على النحو التالي:

١. الماء

تظهر أهمية الماء في قول الله تعالى: { وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ }^٢، وكما نعلم إن نسبة الماء تصل إلى ٧٠% من سطح الكرة الأرضية متمثلة في البحار والمحيطات والأنهار، وتزداد أهميته بما فيه من كائنات حية مائية تساهم في امتصاص ثاني أكسيد الكربون لاستخدامه في عملية التمثيل الضوئي، واستخراج الأوكسجين الذي تعيش عليه الكائنات الحية الأخرى^٣، بالإضافة إلى اعتبار البحار والمحيطات طرقاً للمواصلات والاتصالات ومستودعا غنيا بالثروة الطبيعية الحية من الحيوانات البحرية كالأسمك والقشريات واللؤلؤ والمرجان، والنباتات البحرية كالطحالب البحرية، والثروات الطبيعية غير الحية من الموارد المعدنية كالنفط والغاز والكبريت^٤، وبما أن محور دراستنا عن البيئة البحرية فإن الأمر يقتضي منا تحديد مفهوم البيئة البحرية وحديد نطاقه كالتالي:

أ. تعريف البيئة البحرية

لقد تضمن المشرع الأردني تعريفاً للبيئة البحرية في المادة (٢) من نظام حماية البيئة والسواحل بأنها "مياه البحار وما يتصل بها من روافد وأنهار وتشمل المياه الإقليمية وما تحويه من ثروات بحرية وكائنات حية وغير حية كما وتشمل الهواء الملاصق لهذه المياه والشواطئ المتصلة

١ - نقلاً عن: الدسوقي، طارق (٢٠٠٩)، الأمن البيئي النظام القانوني لحماية البيئة، مصر: دار الجامعة الجديدة، ص ١٣٧. من سعد، أحمد محمود (١٩٩٤)، استقراء لقواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٤٣.

٢ - سورة الأنبياء، الآية ٣٠.

٣ - حافظ، الحماية القانونية لبيئة المياه العذبة في مصر، مرجع سابق، ص ٤٦.

٤ - كنعان، قانون حماية البيئة شرح قانون الاتحاد رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، مرجع سابق، ص ص ١٦٥، ١٦٦.

بها بعمق مائة متر من أبعد نقطة مد على مدار السنة"، وفي المقابل لم يتضمن المشرع الكويتي تعريفاً للبيئة البحرية وإنما اكتفى بتعريف البيئة بشكل عام.

كما نجد بعض الفقه يعرف البيئة البحرية بأنها: "كل مساحات المياه المالحة التي تمثل كتلة متصلة بعضها ببعض، ومتلاصقة الأجزاء، سواء كان هذا الاتصال طبيعياً أو صناعياً، وما تشمل عليه هذه الكتلة من جميع أوجه الحياة البحرية"^١، ويمكننا أن نلاحظ من هذا التعريف أن البيئة البحرية هي مياه مالحة مما يعني استبعاد المياه العذبة كالأنهار من نطاقها، كما أنها تتصف بأنها كتلة متصلة ببعضها البعض وهذا يعني أن البحار المغلق تخرج كذلك من نطاق البيئة البحرية، كما يميز هذا التعريف بأنه إدخال الأحياء البحرية ضمن نطاق البيئة البحرية.

وكما يبدو أن المشرع الأردني لم يتطابق مفهومه للبيئة البحرية مع هذا التعريف الفقهي وما توصل إليه القانون الدولي في اتفاقية البحار عام ١٩٨٢، إذ أدخل مياه الروافد والأنهار في المياه البحرية رغم أنها مياه عذبة، كما أن المشرع الأردني لا يحتاج إلى إدخالها ضمن مفهوم البيئة البحرية باعتبار أن خليج العقبة هو المنطقة البحرية الوحيدة فيها ولا توجد روافد وأنهار تصب فيه.

ب. نطاق البيئة البحرية

وبناء على ما تقدم فقد حددت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢ نطاق البيئة البحرية، وحددت هذه الاتفاقية حدود سيطرة وسيادة كل دولة على المياه البحرية وبما أن الدولة لها حق السيادة على أراضيها ومياهاها، فإنها تصدر القوانين التي تخضع لها كافة الأشخاص والمنشآت والأفعال التي تقع ضمن حدود سيادتها، وبالتالي فإن سلطة الضبط الإداري البيئي البحري يتحدد نطاقها وفق الحدود التي بينها الاتفاقية وذلك على النحو التالي:

- المياه الداخلية

يقصد بالمياه الداخلية أو الوطنية "المياه الواقعة على الجانب المواجه للبر من خط الأساس للبحر الإقليمي"^٢ وتشمل هذه المناطق كل من الموانئ والمرافئ والمراسي ومياه البحار الداخلية أي المغلقة وشبه المغلقة مثل الخليج والمضايق والبحريات والقنوات^٣، وتتمتع الدول في مياهها الداخلية بسيادة كاملة لا تشركها أي سلطة أخرى كسيادتها على إقليمها البري^٤.

١ - عبدالهادي محمد العشري، البيئة والأمن في دول الخليج العربي، ص ٢٥.

٢ - المادة (٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ١٩٨٢.

٣ - كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٦٣.

٤ - الجمل، أحمد (٢٠٠٧)، حماية البيئة البحرية من التلوث في ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقيات الإقليمية والمعاهدات الدولية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ط الثانية، ص ٤٠.

المياه الإقليمية:

يقصد بالمياه الإقليمية بأنها: "القطاع من البحر الملاصق لشاطئ الدولة ويمتد إلى البحر العالي، لمسافة لا تتجاوز اثني عشر ميلا بحريا مقيسة من خطوط الأساس المقررة في اتفاقية قانون البحار لعام ١٩٨٢"، حيث تضمن المادة (٣) من الاتفاقية على "لكل دولة الحق في أن تحدد عرض بحرها الإقليمي بمسافة لا تتجاوز ١٢ ميلا بحريا..."، وتمتد سيادة الدولة الساحلية وفق المادة (٢) إلى البحر الإقليمي.

المنطقة المتاخمة

تعني هذه المنطقة " الجزء الذي يبدأ من نهاية البحر الإقليمي تجاه البحر العالي لمسافة إثني عشر ميلا بحريا"^٢، وتمتلك الدولة الساحلية لحماية البيئة البحرية في هذا المنطقة أن تضع القواعد والإجراءات اللازمة لذلك مع مراعاة الإلزام الدولي في حماية البيئة البحرية، ولا يجوز أن تمتد المنطقة المتاخمة إلى أبعد من ٢٤ ميلا بحريا من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي^٣.

١ - سلامة أحمد (١٩٩٧)، قانون حماية البيئة، ط١، الرياض، جامعة الملك سعود، ص٨٢.

٢ - سلامة، المرجع ذاته، ص٨٣.

٣ - المادة (٣٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ١٩٨٢.

المنطقة الاقتصادية الخاصة

يقصد بالمنطقة الاقتصادية الخاصة بأنها "منطقة واقعة وراء البحر الإقليمي وملاصقة له، ولا تمتد مساحتها إلى أكثر من مائتي ميل بحري من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحري الإقليمي"، وتتمتع الدولة الساحلية في هذا المنطقة بحقوق سيادية لهدف استكشاف واستغلال الموارد الطبيعية الحية وغير الحية في المياه التي تعلو قاع البحر وقاع البحر وباطن أرضه، كما تتولى الدولة حماية البيئة البحرية من المخاطر التي تهددها^٢.

– الجرف القاري

يشمل الجرف القاري لأي دولة ساحلية وفق المادة (٧٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار "قاع وباطن أرض المساحات المغمورة التي تمتد إلى ما وراء البحر الإقليمي في جميع أنحاء الامتداد الطبيعي لإقليم تلك الدولة البري حتى الطرف الخارجي للحافة القارية، أو إلى مسافة ٢٠٠ ميل بحري من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي إذا لم يكن الطرف الخارجي للحافة القارية يمتد إلى تلك المسافة"، وكذلك تتمتع الدولة الساحلية بحقوق سيادية خالصة لهدف استخراج واستغلال الموارد الطبيعية، كما تتولى وتلتزم بحماية البيئة البحرية^٣.

ونتيجة لهذه الاعتبارات تسعى الدول في تشريعاتها إلى توفير الحماية اللازمة لهذا العنصر ومكوناته من التلوث والأفعال الضارة التي يقوم بها الإنسان، وعلى ذلك فقد واجهت المملكة الأردنية الهاشمية مشكلة تلوث المياه والبيئة البحرية في المادة (٨، ٩، ١٠، ١١) من القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ بشأن حماية البيئة، وكذلك نظام حماية البيئة البحرية والسواحل وتعديلاته رقم ٥١ لسنة ١٩٩٩، وكذلك نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

أما في الكويت فقد صدر القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت^٤، وكذلك صدر القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بالمحافظة على مصادر الثروة البترولية، والذي تضمن في المادة الثالثة إلزام كل مفوض بالعمل أن يقوم باتخاذ كافة التدابير والاحتياطات الوقائية الضرورية لمنع أي تلف أو خطر ينشأ من العمليات البترولية لمنع تلوث المياه السطحية والجوفية بالزيت، وكذلك صدر مرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة

١ - المادة (٥٥)، (٥٧) من نفس الاتفاقية.

٢ - المادة (٥٦) من نفي الاتفاقية.

٣ - المادة (٧٧)، (٧٩) من نفس الاتفاقية

٤ - نصت المادة (٨) على أن: "مع مراعاة أحكام أي تشريع آخر، يحظر تحت طائلة المسؤولية القانونية إلقاء أي مادة ملوثة أو ضارة بالبيئة البحرية في المياه الإقليمية للمملكة أو على منطقة الشاطئ ضمن الحدود والمسافات التي يحددها الوزير بمقتضى تعليمات يصدرها لهذه الغاية".

٥ - أدخلت عليه تعديلات بموجب القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٨، ثم بالمرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٧٦، ثم بالمرسوم بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٠.

السكنية، وأخيراً صدر القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة، ليبين في المادة الثانية عشر أحقية الهيئة في ممارسة نشاطها الرقابي لرصد أي تلوث يمس البيئة البحرية وغيرها. ولما كانت دراستنا تقتصر على البيئة البحرية سنكتفي بما ذكرنا، وذلك لأننا سوف نشرح بالتفصيل ما يتعلق بها من تشريعات ودور الإدارة في توفير الحماية اللازمة لها، وسوف نوضح في ما يلي عنصر الهواء والترربة بشكل موجز لخروجهما عن نطاق الدراسة.

٢. الهواء

يعتبر الهواء أهم عنصر من عناصر البيئة، ولا يمكن للكائنات الحية بما فيها الإنسان العيش من دونه بتاتا، ويتمثل في الغلاف الجوي المحيط بالأرض ويسمى علمياً بالغلاف الغازي (Atmosphere)، ويتضمن في داخله مجموعة من الغازات الأساسية التي تحتاجها الكائنات الحية، كالأوكسجين والنترجين وغيرها، ويمكننا أن نلاحظ أن ما يميز عنصر الهواء عن العناصر الأخرى هو مدى إمكانية الكائنات الحية الاستغناء عن الهواء مقارنة بالعناصر الأخرى، فالإنسان قادر على أن يتمتع عن شرب الماء لساعات أو لأيام معدودة، ولكن لا يمكنه الامتناع عن تنفس الهواء لدقائق قصيرة، ومن حكمة الله سبحانه وتعالى أن جعل الهواء مباحاً في الكون لا يباع ولا يشتري خلافاً للماء^٢.

ونتيجة لهذه الاعتبار سعت الدول محل الدراسة إلى شمل هذا العنصر المهم بالحماية القانونية في تشريعاتها، فقد تضمن قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ في المادة (١٩) نصاً يستفاد منه إلزام أصحاب المصانع والمركبات التي تنبعث منها ملوثات الهواء بتركيب أجهزة تمنع أو تقلل من انتشار هذه الملوثات، وكذلك صدر نظام حماية الهواء رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٥ لمكافحة تلوث البيئة.

وفي المقابل لم يصدر في الكويت تشريع مباشر يختص بالمحافظة على جودة الهواء والحد من تلوثه، وإنما تضمنت بعض التشريعات نصوصاً تهدف إلى منع التلوث والتخفيف منه بما قد يكفل حماية البيئة، ومنها المرسوم بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ في شأن المرور والقوانين المعدلة له الذي تضمن نصوصاً عقابية لأي شخص يقود مركبة ينبعث منها دخان كثيف أو روائح كريهة، وكذلك القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن مكافحة التدخين الذي تضمن في المادة (٤) نصاً يحظر التدخين في الأماكن العامة، وكذلك القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة والمعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦، حيث تضمنت المادة (٣) مهام واختصاصات الهيئة التي قامت بدورها بتطوير السياسة العامة لحماية البيئة بشكل يضمن حماية البيئة من الملوثات والحد من تلوثها.

١ - مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٢.
٢ - المهدي، أحمد (٢٠٠٦)، الحماية القانونية للبيئة ودفع البراءة الخاصة بها، المصورة: دار الفكر والقانون، ص ٩.

٣. التربة

يقصد بالتربة "الطبقة الهشة التي تغطي صخور القشرة الأرضية وتوجد بسمك يتراوح بين بضعة سنتيمترات وعدة أمتار، وتتكون التربة من مزيج معقد من المواد المعدنية والمواد العضوية والماء والهواء"^١، وتظهر أهمية التربة باعتبارها احد العناصر الجوهرية للبيئة التي تكاد تعادل في أهميتها أهمية الهواء والماء، فهي أساس الدورة العضوية التي تعمل على ديمومة الحياة، ولاشك أن التربة مهددة بالتلوث سواء من الظواهر الطبيعية أو بفعل الإنسان، خاصة مع تزايد التعداد السكاني الهائل الذي ترتب عليه زيادة في معدل الحاجة إلى الطعام والطاقة، ثم الإسراف المفرط في استخدام الأرض واستعمال كل ما يساعد على زيادة الإنتاج الغذائي كالأسمدة الكيميائية والمبيدات الحشرية ودون النظر إلى ما قد يحدث من عواقب^٢.

وبناء على ما تقدم فقد حرص المشرع الأردني على توفير الحماية القانونية لهذا العنصر، بحيث أصدر نظام حماية التربة رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٥، الذي تضمن تعريفا للتربة في المادة (٢) بأنها "جسم طبيعي ثلاثي الأبعاد ناجم عن تفتت صخور القشرة الأرضية بفعل عوامل التعرية الطبيعية والكيميائية"، ومنحت المادة (٣) وزارة البيئة بالتنسيق مع وزارة الزراعة وأي وزارة أخرى ذات علاقة بحماية التربة ووضع خطة بيئية شاملة لحماية التربة ودراسة أسباب التصحر ومراقبة مصادر التلوث وصلاحيات أخرى تساهم في مكافحة تلوث التربة.

أما المشرع الكويتي فلم يصدر تشريعات مباشرة لحماية التربة من التلوث، وإنما تضمنت أحكام بعض القوانين حمايتها بصورة غير مباشرة، كالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت، الذي تضمن في المادة (٢/١٢) اختصاص المجلس البلدي بتقرير المشروعات ومواقعها عمرانيا وتجميل المدن والشوارع والتشجير وغيرها، وكذلك المادة (٢٦) من نفس القانون أعطت الوزير المختص بعد موافقة المجلس البلدي حق إصدار اللوائح والنظم المتعلقة بالنظافة وشغل الطرق العامة واليادين والأرصفة ووضع القواعد الخاصة المتعلقة بكيفية نقل مخلفات البناء والأنقاض.

وبعد أن بينا تعريف أهم عناصر البيئة المحمية بالقانون، يتسنى لنا أن نبين في المطلب التالي تعريف التلوث لغتنا واصطلاحا وقانونا وبيان أنواعه.

١ - عرابية، سامح و الفرخان، يحيى (٢٠٠)، المدخل في العلوم البيئية، ط ٣، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، ص ٣٦.
٢ - بطيخ، رمضان (٢٠٠٥)، القانون وحماية البيئة، ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية"، مرجع سابق، ص ص ٣٣٣، ٣٣٤.

الفرع الثاني: المخاطر التي تهدد البيئة البحرية

تعددت المخاطر التي تهدد البيئة بشكل عام ومنها البيئة البحرية في السنوات الأخيرة، بسبب تزايد عدد سكان العالم وتجمعهم في مناطق محدودة وكذلك التقدم العلمي والتكنولوجي واتساع نطاق النشاط الصناعي والعمراني والزراعي، واستغلال الموارد الطبيعية بطرق تؤثر على البيئة سلباً.

وعند حديثنا عن المخاطر التي تهدد البيئة قد يتصور البعض أنه هذه المخاطر تجتمع في مفهوم التلوث^٢، إلا أننا نعتقد رغم اتساع هذا المفهوم ليشمل على غالبية الأخطار التي تهدد البيئة إلا أن هناك أخطار لا تندرج تحته كالصيد الجائر، وعلى ذلك سنتناول هذه المخاطر مع التركيز على مشكلة التلوث باعتباره أكثر المخاطر تهديداً على البيئة البحرية.

وعلى ذلك فقد عرف المشرع الأردني تلوث البيئة البحرية بأنها "إدخال أي مواد في البيئة البحرية أو طرحها أو إحداث اهتزاز فيها بقصد أو بغير قصد ينجم عنه إضرار بالبيئة البحرية والإنسان"^٣، أما المشرع الكويتي فلم يعرف تلوث البيئة البحرية وإنما اكتفى في إيراد تعريف للتلوث ينطبق على جميع عناصر البيئة تاركاً مهمة تعريف تلوث البيئة البحرية للفقهاء.

وجدير بالذكر أن مصادر تلوث الماء متعددة ومتنوعة فمنها ما هو طبيعي وآخر بشري^٤، فالأول يحدث نتيجة عوامل طبيعية بحته كالبراكين في قعر البحر والسيول والأملاح، وأما البشرية

١- الأحيدب، إبراهيم، أمن وحماية البيئة، الندوة العلمية الثانية والأربعون، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤-١٦ أكتوبر ١٩٩٦، ص ١٨

٢ - عرف المشرع الأردني التلوث في المادة (٢) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لعام ٢٠٠٦ بأنه "أي تغيير في عناصر البيئة مما قد يؤدي بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الإضرار بالبيئة أو يؤثر سلباً على عناصرها أو يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية أو ما يخل بالتوازن الطبيعي"، كذلك جاء تعريف (التدهور) في نفس المادة بأنه "التأثير على البيئة بما يقلل من قيمتها أو يشوه من طبيعتها أو يستنزف مواردها أو يضر بالكائنات الحية أو الآثار"، ونلاحظ أنه بالرغم من قرب مفهوم التلوث من مفهوم التدهور إلا أن هناك اختلاف بسيط يكمن في أن التدهور أشد ضراراً من التلوث.

أما التشريع الكويتي فقد عرفت المادة (٨/١) من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة التلوث البيئي بأنه "أن يتواجد في البيئة أي من المواد أو العوامل الملوثة بكميات أو صفات لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر وحدها أو بالتفاعل مع غيرها إلى الإضرار بالصحة العامة أو القيام بأعمال وأدشطة قد تؤدي إلى تدهور النظام البيئي الطبيعي أو تعيق الاستمتاع بالحياة والاستفادة من الممتلكات الخاصة والعامة"، وكذلك عرفت الفقرة (٧) من نفس المادة المواد والعوامل الملوثة بأنها "أي مواد سائلة أو صلبة أو غازية أو أدخنة أو أبخرة أو الكائنات الدقيقة كالبكتيريا والفيروسات أو روائح أو ضجيج أو إشعاعات أو حرارة أو وهج الإضاءة أو اهتزازات تنتج بفعل الإنسان وتؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى تلوث البيئة أو تؤدي إلى خلل في توازن البيئة".

٣ - المادة (٢) من نظام حماية البيئة البحرية والسواحل الأردني وتعديلاته رقم ٥١ لسنة ١٩٩٩.

٤ - عرف المشرع الأردني مصادر التلوث وفق المادة (٢) من نظام حماية البيئة والسواحل على أنها: "المصادر الصناعية والزراعية ومصادر الصرف الصحي والنفايات الطبية والنفايات الناتجة من الصناعة السياحية وغيرها من المصادر التي تصل إلى البيئة البحرية من البر والجو والبحر"، وفي المقابل لم يعرف المشرع الكويت مصادر أو عوامل تلوث البيئة البحرية وإنما عرف المواد والعوامل الملوثة للبيئة بشكل عام وفق المادة (١) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة ١٩٩٥ على أنها: "أي مواد سائلة أو صلبة أو غازية أو أدخنة أو أبخرة أو الكائنات الدقيقة كالبكتيريا والفيروسات أو روائح أو ضجيج أو إشعاعات أو حرارة أو وهج الإضاءة أو اهتزازات تنتج بفعل الإنسان وتؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى تلوث البيئة أو تؤدي إلى خلل في توازن البيئة".

فهي تحدث نتيجة نشاط بشري يحدث تغيرات في المياه سواء أكان نشاطا صناعيا كاستخراج مشتقات النفط ونقلها من مكان لآخر أو زراعيًا أو بفعل ممارسة الإنسان لحياته^١.

وتعد ظاهرة المخاطر التي تهدد البيئة البحرية في المملكة الأردنية الهاشمية من أخطر الظواهر، وذلك لندرة الموارد المائية التي تملكها مقارنة بالزيادة السكانية^٢، وكذلك الحال بالنسبة للكوييت التي تعتمد بشكل رئيسي على مياه البحر بعد تقطيرها وتحليلها لسد حاجات الناس، وخاصة أن البيئة البحرية الكويتية قد تعرضت إلى العديد من الحوادث التي لم يسبق لها مثيل، فالحروب العراقية الإيرانية كان لها أثرا سلبيا واضحا على البيئة البحرية، فحادثة تسريب الزيت من حقل النوروز الإيراني نتيجة تدميره من قبل العراق عام ١٩٨٣ من أخطر الكوارث البيئية^٣، وكذلك كارثة قذف وتسريب ملايين الأطنان من البترول الخام إلى مياه الخليج وحرق أبار البترول إبان حرب تحرير الكويت عام ١٩٩١ تكفي لبيان حالة البيئة البحرية الكويتية^٤.

وتعتبر فكرة التلوث نقطة انطلاق الإدارة في حماية البيئة، بحيث يمكن من خلالها تحديد الأعمال الملوثة للبيئة، ووضع الأدوات القانونية الملائمة لمكافحتها^٥، غير أن ذلك لا يعني أن الأخطار التي تهدد البيئة البحرية قاصرة على التلوث كما بينا سابقا وإنما تمتد إلى ما تتعرض له البيئة البحرية من صيد جائر وغيره كالتالي:

أولاً: تلوث البيئة البحرية بالزيت^٦

يعتبر تلوث البيئة البحرية بالزيت من أخطر أنواع التلوث بالعالم، ويرجع ذلك إلى كثرة حدوثه نتيجة للأخطاء البشرية وصعوبة استخراجه عند اختلاطه بمياه البحر، وتتعدد صور التلوث

١ - كنعان، قانون حماية البيئة شرح قانون الاتحاد رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، مرجع سابق، ص ١٧١.

٢ - انظر الى الموقع الالكتروني:

<http://www.drinking-water>org/html/ar/sources/water-resourecs-management-in-jordan.htm>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٣/٩/٩، الساعة ٠٨.٣٠ صباحاً.

٣ - العشري، عبد الهادي (١٩٩٤)، البيئة والأمن الإقليمي في دول الخليج العربي، دراسة عن دور القانون الدولي في حماية الخليج العربي إبان النزاعات المسلحة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، ٣(٦)، ١١-١٣٥، مصر: كلية القانون جامعة المنوفية، ص ٣٢.

٤ - عبد الهادي العشري، "البيئة والأمن الإقليمي في دول الخليج العربي"، المرجع ذاته، ص ٦٥.

٥ - سلامة، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٦٨.

٦ - لقد عرف المشرع الأردني الزيت في المادة (٢) من نظام حماية البيئة والسواحل على أنه: "النفط الخام ومشتقاته والزيوت النباتية بأنواعها المختلفة". كما عرفه المشرع الكويت في المادة (٢/١٠) من قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت بأنه: "الزيت الخام وزيت الوقود وزيت التشحيم وزيت الديزل الثقيل ويقصد بزيت الديزل الثقيل زيت الديزل البحري المغاير للزيوت الأخرى التي يتقطر أكثر من نصفها حجماً تحت درجة حرارة لا تزيد على (٣٤٠) درجة مئوية عند معالجتها طبق القياسية للجمعية الأمريكية...".

البحري بالزيت كتلك التي تصدر عن السفن وناقلات الزيت، وكذلك في عمليات تنقيب واستخراج البترول وغيرها^١.

يقصد بالتلوث البحري الذي تحدثه السفن أو ناقلات الزيت: "أي حدث يتضمن إفراغ حال أو محتمل لمادة ضارة في البحر أو أي تدفقات لمثل هذا المادة وقد يكون تلوث البيئة البحرية بالزيت بإلقاء الزيوت ومخلفاتها أو أية مواد ملوثة تطرح من السفن والناقلات سواء كانت مواد بترولية أو معدنية عمدا، وهو ما يسمى (التلوث العمدي) كما قد يكون بتسرب الزيت من السفن أو ارتطامها بالصخور أو غرقها، وهو يسمى (التلوث العرضي)، وكل ذلك ينتج عنه تلويث شديد بالزيت ويؤدي إلى أضرار بالغة بالبيئة البحرية نتيجة تركيز الضرر في منطقة محددة بلغ انتشاره"^٢.

وجدير بالذكر أن السفن وناقلات الزيت التي تنطلق من ميناء الشحن وتجوب البحار والمحيطات وصولاً إلى ميناء التفريغ تعتبر من أخطر ملوثات البيئة البحرية بالزيت^٣، ويرجع ذلك إلى ما قد تحدثه هذه الوسائل من تسرب زيت سواء عمداً أو خطأً عند دخولها الموانئ، وكذلك ما قد يحدث عند تصادم السفن والناقلات سواء مع بعضها البعض أو مع الأجسام الصلبة ومثال ذلك ما حدث في الكويت في ٢٤ يوليو ١٩٧٩ عند تصادم مركبة إيرانية مع ناقلة نفط نرويجية مما ترتب على تسريب مئة وخمسون طن من النفط في ميناء الشويخ^٤.

ومن جهة أخرى فقد يؤدي إلقاء مياه الصابورة التي تستخدمها ناقلات البترول الفارغة عند توجيهها إلى ميناء الشحن لتحقيق التوازن أثناء السير إلى تلوث لا يستهان به، فهي تملئ نحو ٣٠% من خزائنها الذي لا شك أنه لم يفرغ من كميات ضئيلة من الزيت ليختلط معها ثم يسكب إلى مياه البحر ليمتزج بها^٥، كما قد تقوم إحدى ناقلات النفط بغسل خزائنها وتصريف مياه الغسيل في غير الأماكن المخصص لها في البحر، وقد تساعد حركة المد والجزر في جرف هذه الملوثات إلى الشواطئ الأمر الذي دفع بعض الدول الشاطئية إلى فرض غرامات لمن ثبت ارتكابه ذلك^٦.

كما يمكن أن يكون تفرغ المواد البترولية في مياه البحر بشكل متعمد وذلك يحدث للأغراض العسكرية مثل ما حدث في غزو الكويت عام ١٩٩٠ في الكويت، فقد تم تفريغ ملايين الأطنان في

١ - الصعب، عبدالعزيز (١٩٩٨)، "أمن وحماية البيئة الندوة العلمية الثانية والأربعون"، الإجراءات الدولية لمنع التلوث من السفن وتطبيقاتها بالمملكة العربية السعودية، الرياض: أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، ص ٢١٦.
٢ - كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٧٤.
٣ - سلامة، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٢٧.
٤ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ٢١٤.
٥ - الخالدي، إيناس (٢٠١٢)، تلوث البحار النفطي الملاحي في القانون الدولي، ط الأولى، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، ص ٢٥.
٦ - فراج، سمير (٢٠٠٦)، أخطاء بيئية فادحة، القاهرة: مركز الياة للنشر، ص ٢٩٧.

الخليج العربي، كما قد يحدث التفريغ نتجه ظروف طارئة كوجود أعطال في الناقلات أو تعرضها لأمواج عاتية فتضطر إلى تفريغ جزء من كميتها لتجاوز الأزمة^١.

وكذلك فإن أنشطة استكشاف واستغلال البترول في قاع البحر تؤدي في بعض الحالات إلى وقوع تسريب نفطي، وفي الغالب يحتاج هذا التسرب إلى وقت للسيطرة عليه أو قد يتم اكتشاف التسرب بعد فترة زمنية في ظل غياب الرقابة والإشراف من الدولة مما قد يؤدي إلى وقوع كارثة تلوث البيئة البحرية بالنفط^٢.

وعلى ذلك فقد يعتبر تلوث البيئة البحرية بالزيت في كل من الأردن والكويت من أخطر مصادر تلوث البيئة البحرية، لما شهد خليج العقبة من ارتفاع عدد البواخر الراسية في ميناء العقبة وازدياد حركة شحن البضائع، وكذلك الخليج العربي بوصفه خليج شبه مغلق يخرج منه ثلث احتياطي العالم من النفط للدول القاطنة^٣، ولهذه الاعتبارات أسرعت الدول في مكافحة تلوث البيئة البحرية من الزيت في تشريعاتها، فقد نص المشرع الأردني في المادة (٥٦) نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على حظر السفن وجميع وسائل النقل الأخرى بتصريف أو إلقاء الزيت في المياه الإقليمية أو الميناء، كم حظر تصريف المواد الناتج عن عمليات اكتشاف حقول البترول البحرية أو استخراجها أو استغلالها، وفي المقابل فقد أصدر المشرع الكويتي القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت، وكذلك أصدر القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بالمحافظة على مصادر الثروة البترولية.

يتضح مما سبق أن اهتمام المشرع الكويتي في هذه النطاق كان أوسع من المشرع الأردني فقد أصدر قانون خاصة يتعلق بحماية البيئة من التلوث بالزيت في حين اكتفى المشرع الأردني في تضمن نصوص قانونية، ويرى الباحث أن هذا الاهتمام يرجع إلى كثرة الحقول النفطية في الكويت واعتبارها من الدول المصدرة للنفط.

ثانياً: التلوث الصادر من المصادر البرية

يعرف البعض تلوث البيئة البحرية من مصادر برية بأنها: "تلوث البحار بفعل التصريف من الأرض إلى البحر أيا كان مصدر التلوث منقولا مع الماء أو من الساحل مباشرة بما في ذلك مساقط المياه أو من خطوط الأنابيب"^٤، وعليه تعتبر كل من النفايات والمخلفات ومياه الصرف الصحي

١ - سلامة، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٩٧.

٢ - عبدالهادي العشري، البيئة والأمن الإقليمي في دولة الخليج العربي، دراسة عن دور القانون الدولي في حماية الخليج العربي إبان النزاعات المسلحة، ص ٢٨.

٣ - الخالدي، تلوث البحار النفطي الملاحي في القانون الدولي، مرجع سابق، ص ٢١ (وما بعدها).

٤ - المادة (٥٨) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

٥ - سلامة، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٢١.

وما تصبه الأنهار وخطوط الأنابيب في البحر من قبل مصادر البرية لتلوث البيئة البحرية، إلا أن كل من الأردن والكويت لا تمتلك أنهار تصب في بحرهما.

وتعرف النفايات بأنها "مجموعة الفضلات الناتجة عن التجمعات السكانية والحضرية والأنشطة المصاحبة لها من اجتماعية واقتصادية وتنموية وترتبط كمياتها بعلاقة مضطربة مع كثافة تلك التجمعات وطبيعة الأنشطة المصاحبة لها"^١، كما عرف البعض النفايات الخطرة بأنها: "مجموعة من المخلفات والنفايات الناتجة من النشاطات الصناعية أو الطبية أو الزراعية والتي بسبب كميتها أو تركيزها أو خصائصها الكيميائية أو الفيزيائية أو الحيوية تشكل مخاطر على صحة الإنسان وبيئته خلال التداول والتخزين والنقل والمعالجة والطرح التلقائي أو تطلق غازات قابلة للاشتعال أو تطلق غازات قابلة للاشتعال عن ملامسة الماء أو الماء أو تتضمن مؤكسدات لمواد سامة أو معدنية أو أكالة أو قادرة على إنتاج مواد أخرى بعد التخلص منها"^٢. يتضح من التعريفين السابقين أن للنفايات أنواع عديدة فمنها ما هو خطر مما يشكل تهديدا للبيئة البحرية كالنفايات الصناعية والطبية والزراعية التي تتصف بخواص تميزها عن النفايات الأخرى ومنها ما لا يتسم بدرجة عالية من الخطورة كنفايات المنازل.

كما أن مياه الصرف الصحي والنفايات تتجمع في أماكن محدد وتشكل خطرا على البيئة، وقد تلجأ بعض الدول إلى إلقاء هذه المياه في البحر أو استخدامها في الزراعة مما يسبب ضررا خطيرا على البيئة البحرية والكائنات الحية، ولتجنب ذلك فقد توصلت الدول إلى طرق أخرى أقل خطورة مما سبق كتخفيف تركيزها ودفعها إلى مسافات بعيدة داخل البحر أو استخدام الطحالب لتنقيتها وتحليلها إلى مواد بسيطة أو معالجتها وتنقيتها وإعادة استعمالها في بعض الأغراض^٣، ويرى الباحث أن وسيلة دفع مياه الصرف الصحي في البحر ولو بعد تخفيف تركيزها لا يصلح في الدول محل المقارنة بسبب ضيق البحار التي تطل عليها وقرب المناطق البحرية للدول المجاورة، إلا أن وسيلة معالجة المياه وإعادة استعمالها تعد أفضل الوسائل بشرط توفير الإمكانية والكفاءات التي تحقق ضمان سلامة الإنسان والبيئة من خطرهما^٤.

ومن جهة أخرى قد تستخدم مياه البحر كوسيلة تبريد للمنشآت الصناعية الكبرى كمصانع إنتاج الطاقة الكهرباء وغيرها، حيث تقوم هذه المنشآت بعد استخدام المياه بإعادتها إلى مياه البحر مع اكتسابها درجة حرارة عالية مقارنة بدرجة حرارة مياه البحر وهذه ما يسمى بالتلوث الحراري^٥،

١ - المادة (١) من لائحة النظافة ونقل النفايات في الكويت رقم (١٩٠) لسنة ٢٠٠٨
٢ - المراكبي، السيد (٢٠٠٩)، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٨٦.
٣ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ص ٢٥٤، ٢٥٥.
٤ - لقد قامت البلديات في الولايات المتحدة بردم الحفر النفايات وغيرها بالأتربة المستغنى عنها وتم تحويلها إلى حدائق تكسوها الحشائش يستخدمها الأفراد للتنزه. أنظر الفاعوري، وائل (٢٠١١)، مشكلات البيئة قضايا وحلول، عمان: مركز الكتاب الأكاديمي، ط الأولى، ص ٥٧.
٥ - الخطيب، السيد (٢٠١٢)، تلوث الماء، الإسكندرية، ص ٨١.

ويظهر خطر هذه الظاهرة على البيئة البحرية من حيث تغيير خواص المياه أو من حيث تأثيرها على الكائنات الحية التي تعيش في إطار درجات حرارية معينة، وبالإضافة إلى النوع الآخر من الكائنات التي تتحمل الحرارة فقد تؤدي هذه المياه إلى شل نشاطها أو موتها^١.

١ - فياض، صايل(٢٠١٠)، تلوث البحار، عمان، ص ١٦٠.

وكذلك من ملوثات البيئة البحرية ما يسمى بالإغراق ويقصد به "أ- أي تصرف متعمد في البحر للفضلات أو المواد الأخرى من السفن أو الطائرات أو الأرصفة أو غير ذلك من التركيبات الاصطناعية. ب- أي إغراق متعمد في البحر للسفن أو الطائرات أو الأرصفة أو غير ذلك من التركيبات الاصطناعية"^١.

كما أن للعوامل والظروف الطبيعية دورا لا يستهان به في تهديد البيئة البحرية، وتتمثل إحدى هذه العوامل في الزلازل التي تحدث في قاع البحار أو المحيطات تاركه خلفها أمواج عاتية قد تنسب في إغراق منشآت ساحلية بل قد تصل خطورتها إلى إغراق مدن وقرى^٢، ومن هذه الزلازل الأكبر خطورة في العالم زلزال "تسونامي" الذي أصاب اليابان في يوم ١١ مارس ٢٠١١ وأدى إلى تدمير العديد من المحطات النفطية والنووية^٣، كما شهد الأردن في عام ١٩٩٥ زلزال العقبة الذي وصل تأثير إلى العديد من الدول المجاورة^٤، وكذلك شهدت الكويت زلزال شرق بوبيان متوسط القوة في عام ١٩٣١°.

ويظهر اهتمام المملكة الأردنية الهاشمية في مواجهة هذه الأخطار التي تهدد البيئة البحرية في نظام إدارة النفايات الصلبة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥^٦، وكذلك نظام إدارة المواد الضارة والخطرة ونقلها وتداولها رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥^٧، وكذلك نظام الصرف الصحي لسنة ١٩٩٤، أما في الكويت فقد تضمن اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة في الفصل الرابع إدارة النفايات المنزلية والنفايات الخطرة ونفايات الرعاية الصحية والحماة^٨، وكذلك أصد بالقرار الوزاري رقم (١٩٠) لسنة ٢٠٠٨ لائحة النظافة ونقل النفايات.

-
- ١ - الفقرة (٥/أ) من المادة (١) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.
 - ٢ - كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٨٢.
 - ٣ - أنظر الموقع الإلكتروني ويكيبيديا :

<http://ar.wikipedia.org/wiki>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٤/٤/٣٠ الساعة ١٠ مساء.
٤ - للمزيد أنظر للموقع الإلكتروني ويكيبيديا :

<http://ar.wikipedia.org/wiki>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٤/٤/٣٠ الساعة ١٠.٣٠ مساء.

٥ - للمزيد أنظر الموقع الإلكتروني:

<http://www.kisr.edu.kw/Default.aspx?pageId=٣٨١>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٤/٤/٣٠ الساعة ١٠.٤٥ مساء.

- ٦ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٧٠٢)، تاريخ ٢٠٠٥/٣/٣١، ص(١١٥٤).
- ٧ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٧٠٢)، تاريخ ٢٠٠٥/٣/٣١، ص(١١٣).
- ٨ - يقصد بالحماة وفق المادة (٤٧) من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة على أنه: "أي مزيج لزج شبه صلب من المواد العضوية المحملة بالبكتيريا والفيروسات والمعادن السامة والمواد الكيميائية العضوية والزيتية، وكذلك المواد الصلبة المترسبة والمزلة من مياه الصحي أو الصناعي وتتولد من محطات معالجة مياه الصرف الصحي الأدمي ومن المنشآت الصناعية".

رابعاً: الصيد الجائر

يعد الصيد الجائر من الأسباب الرئيسية التي تؤدي إلى انقراض الأحياء البحرية، فقد تنوعت وتطورت الوسائل التي يستخدمها الصيادين مع التطور الحديث للعالم، ومن هذه الوسائل ما قد يستخدمه الصيادين من مفرقات وانفجارات في صيد الأحياء البحرية، حيث تنتج عن هذه العملية موجة ضغط تنتشر إلى مسافات واسعة وتؤثر على الجهاز العصبي للأسماك، الأمر الذي يعرقل حركتها وطفوها على سطح البحر ليلتقطها الصيادين بكل سهولة، وجدير بالذكر أن آثار هذه العملية لا تقتصر على الأسماك وإنما تشمل بيضها والأحياء الأخرى التي قد تسبب انقراضها^١.

ومن المظاهر الأخرى للصيد الجائر استخدام شبك الجر في صيد الروبيان بطريقة غير مدروس، حيث يتعلق بهذا الشباك إضافة إلى الروبيان أحياء أخر غير مقصودة فيتم رميها في البحر بعد هلاكها، ووفقاً لهذه الطريقة فإنه يعادل اصطياد ١ كجم من الروبيان نحو ٧٠ كجم من الأحياء الأخرى، وكذلك من مظاهر الصيد الجائر الاستعجال في صيد الأحياء البحرية قبل بلوغ طور النمو الكامل، وقد يتم معرفة أطوار النضوج من عدة عوامل فقرب خط الاستواء من الدولة الساحلية يؤدي إلى سرعة نمو الأحياء البحرية^٢.

ثالثاً: الأمطار الحمضية

لا تقتصر المخاطر التي تهدد البيئة البحرية بتلوثها بالزيت أو بالمصادر البرية أو الصيد الجائر، بل هناك مصادر أخرى تؤثر على البيئة البحرية ولو أن تأثيرها ليس بقدر المصادر السابق لقلة حدوث في الدول محل المقارنة. ونقصد هنا بتلوث البيئة البحرية بالأمطار الحمضية التي تتشكل من انبعاث غاز ثاني أكسيد الكبريت وأكاسيد النيتروجين وتتفاعل مع بخار الماء والأكسجين في ارتفاع معين بالسماء، ثم تجتمع لتشكيل سحب تتساقط منها أمطار تحتوي على حمض الكبريتيك وحمض النيتريك^٣.

وتظهر خطورة هذه الأمطار الحمضية عندما تسقط على المسطحات المائية، فتؤدي إلى إصابة الأحياء البحرية بأضرار جسمية قد تصل إلى حد الهلاك، كما أن خطرها لا يقف عند هذا الحد وإنما يمتد ليشمل النباتات والتربة لما تسببه هذه الأمطار بإضعاف التربة^٤.

١ - فراج، أخطاء بيئية فادحة، مرجع سابق، ص ٢١٥.

٢ - داود الشراد، "حماية الثروة السمكية في جون الكويت"، مجلة البيئة الجمعية الكويتية لحماية البيئة، العدد ٣١٠، ٢٠١١، ص، ص ٤٠، ٤١.

٣ - سلامة، أحمد (١٩٩٩)، الحماية القانونية لبيئة نهر النيل، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، الجمعية المصرية للقانون الدولي، عدد ٢، ١٠-٦٣، مصر: جامعة حلوان، ص ٢٧.

٤ - فراج، أخطار بيئية فادحة، مرجع سابق، ص، ص ٢٢٧، ٢٢٨.

الفصل الأول

الإدارة البيئية

إذا كان للسلطة العامة حق تقييد الحريات الفردية من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام في المجتمع، فإن التلوث البحري والأخطار المهددة للبيئة البحرية من شأنها تهديد النظام العام، وعلى ذلك فإن مقتضيات الدراسة تتطلب تحديد الأجهزة الإدارية التي تختص بالضبط الإداري البيئي البحري ونطاق اختصاصاتها في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت.

تتوزع الأجهزة الإدارية المتعلقة بحماية البيئة البحرية من التلوث إلى أجهزة إدارية مركزية وأجهزة إدارية لامركزية والمنظمات غير الحكومية، ويرجع سبب توزيع هذه الأجهزة إلى الضرورة التي تقتضيها حماية البيئة البحرية، فهناك أجهزة تختص بحماية النظام العام أو إحدى عناصره، مما يدخل في دائرة اختصاصاتها حماية البيئة البحرية بشكل عام، وهناك أجهزة أخرى تختص بحماية البيئة بشكل خاص، حيث تتميز بالطابع الفني المتخصص للقيام بالمهام اللازمة، وأخرى تختص بحماية البيئة البحرية في منطقة إقليمية محددة^٢.

غير انه ليس بالضرورة وجود تطابق تام في أجهزة الضبط الإداري البيئي البحري بين المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت، فقد توجد أجهزة متخصصة بالضبط الإداري البيئي البحري في الأردن غير موجودة في الكويت، وقد توجد أجهزة في الأخير غير موجودة في الأردن. وعلى ذلك فإننا سوف نتناول في المبحثين التاليين دور الأجهزة الإدارية في حماية البيئة على المستويين المركزي واللامركزي:

المبحث الأول: دور الأجهزة الإدارية المركزية في حماية البيئة البحرية.

المبحث الثاني: دور الأجهزة الإدارية اللامركزية والمنظمات غير الحكومية في حماية البيئة البحرية.

١ - يقصد بالمركزية الإدارية (حصر مظاهر الوظيفة الإدارية في يد هيئة أو سلطة واحدة وتوحيد أساليب ممارستها في الدول) أنظر كنعان، نواف (٢٠١٠)، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط٤، عمان: دار الثقافة، ص ١٤٣. أما اللامركزية فيقصد بها (توزيع النشاط الإداري في الدولة بين السلطة المركزية وأشخاص معنوية مستقلة تمارس اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية...) انظر الصرايرة، مصلح (٢٠١٢)، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط١، عمان: دار الثقافة، ص ١٧٥.
٢ - العازمي، عيد (٢٠٠٩)، الحماية الإدارية، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٦٥.

المبحث الأول

دور الأجهزة الإدارية المركزية في حماية البيئة البحرية

تتنوع الأجهزة الإدارية المركزية المتعلقة بحماية البيئة، حيث يتصل عمل العديد من الوزارات الحكومية بحماية البيئة وخاصة تلك التي يتعلق مجال عملها بحماية النظام العام، ذلك ان تلوث البيئة يحول دون وصول هذا الأجهزة إلى الأهداف المرجوة منها، وسنقتصر على دراسة تلك التي يتصل مجال عملها بحماية البيئة البحرية خلال بيان دور هذه الأجهزة الإدارية المتخصصة في المطلب الأول ثم دور الأجهزة الإدارية غير المتخصصة في المطلب الثاني:

المطلب الأول: دور الأجهزة الإدارية المركزية المتخصصة في حماية البيئة البحرية

تنقسم أجهزة الضبط الإداري البيئي البحري إلى نوعين من الإدارة المركزية، الأولى تتضمن اختصاصا دقيقا في حماية البيئة ومن ضمنها البيئة البحرية، والثانية تختص بالضبط الإداري بصورة عامه وهذا الاختصاص العام قد يمنحها صفة الضابط الإدارية لحماية البيئة البحرية وعليه فإننا سنتناول هذه الأجهزة ودورها كما يلي:

الفرع الأول: وزارة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية

كانت حماية البيئة جزء من مهام وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة وفقا لقانون حماية البيئة رقم (١٢) لسنة (١٩٩٥) (الملغى) والذي كان ينص في المادة (٣/أ) على أن: "تؤسس في المملكة مؤسسة رسمية عامة تسمى (المؤسسة العامة لحماية البيئة) تتمتع بالشخصية الاعتبارية وباستقلال مالي وإداري... ب- ترتبط المؤسسة بالوزير"، (وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة حسب المادة(٢) من القانون ذاته) وتهدف المؤسسة المذكورة (حسب المادة الثالثة) إلى حماية البيئة وتحسين عناصرها المختلفة وتنفيذ هذه السياسة بالتعاون مع الجهات المختصة وتعتبر وفقا للمادة (٩) من ذلك القانون: "... الجهة المختصة بحماية البيئة في المملكة ويترتب على الجهات الرسمية والأهلية فيها تنفيذ التعليمات والقرارات التي تصدر بمقتضى أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه وذلك تحت طائلة المسؤولية الجزائية والمدنية المنصوص عليها فيه وفي أي تشريع آخر". وبالرجوع إلى المادة (٦) نجد أن مجلس حماية البيئة يتألف من ٢٣ عضوا يمثلون كافة المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالقضايا البيئية ومن بين أعضائه أمين عامة سلطة إقليم العقبة باعتبارها معنية للقضايا البيئية في المياه الإقليمية في العقبة وتقوم بالدور المناط بالبلديات

في حدود اختصاص سلطة إقليم العقبة، غير أنه لم يتم النص على تشكيل هذا المجلس بموجب قانون حماية البيئة النافذ رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

أنشئت وزارة البيئة في المملكة الأردنية الهاشمية بموجب قانون حماية البيئة المؤقت رقم (١) لسنة ٢٠٠٣، الذي تم إقراره من قبل مجلس النواب ليصبح قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦، بحيث اعتبرت الخلف القانوني للمؤسسة العامة لحماية البيئة حيث نصت المادة (٢١) من القانون الأخير (عام ٢٠٠٦) "أ- تؤول جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة والحقوق والمشاريع العائدة للمؤسسة العامة لحماية البيئة إلى الوزارة وتحمل جميع الالتزامات المترتبة على المؤسسة ب- ينقل الموظفون والمستخدمون من المؤسسة العامة لحماية البيئة إلى الوزارة وذلك وفقا لأحكام نظام الخدمة المدنية المعمول به".

تعتبر وزارة البيئة وفقا للمادة (٣) من ذلك القانون الجهة المخولة رسميا بحماية البيئة والمرجع المختص بجميع قضايا البيئة والشؤون البيئية على المستوى الوطني والإقليمي والدولي، وعلى ذلك تلتزم جميع الوزارات الحكومية والمؤسسات العامة وغيرها من الجهات الرسمية والخاصة بتنفيذ التعليمات والقرارات التي تصدر وفقا لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وفي حال مخالفة هذه الجهات للتعليمات والقرارات السابق تقع عليها المسؤولية القانونية وفقا لهذا القانون أو أي تشريع آخر^٢.

وعلى ذلك يحتاج منا البحث أن نتناول وبشيء من التفصيل تشكيل الإدارة في وزارة البيئة الأردنية، وكذلك تحديد اختصاصاتها لاسيما ما يتصل بالضبط الإداري البحري:

أولاً: التشكيل الإداري:

تشكل الإدارة البيئية من وزير البيئة وأمين عام وزارة البيئة، حيث تتخذ قرارات الضبط الإداري البيئي بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام^٣، بالإضافة إلى أن الوزير يستطيع منح الموظفين من ذوي الاختصاص صفة الضابط العدلية^٤، وبالتالي يعتبر هؤلاء الموظفين جزء من الجهاز الإداري البيئي، حيث يستطيعون ممارسة سلطات الضبط الإداري البيئي البحري على النحو المحدد بنظام حماية البيئة البحرية والسواحل وتعديلاته رقم (٥١) لسنة ١٩٩٩ الصادر بمقتضى المادة (٣٤) من قانون حماية البيئة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ (الملغى) ويستمد هذا النظام

١ - الجريدة الرسمية، عدد (٤٧٨٧)، تاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٦، ص (٤٠٣٧).

٢ - كما نصت المادة (٤) من قانون حماية البيئة وذلك "تحقيقاً لأهداف حماية البيئة وتحسين عناصرها المختلفة بشكل مستدام تتولى الوزارة بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة المهام..."

٣ - المادة (٧، ١٤) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

٤ - الفقرة (أ) من المادة (٧) من نفس القانون.

استمرارية نفاذ مفعولة من المادة (٢٦) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ والتي نصت على أن "يلغى قانون حماية البيئة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ على أن تبقى الأنظمة الصادرة بمقتضاه سارية المفعول إلى أن تعدل أو تلغى أو يستبدل غيرها بها".

ويمكن أن تساعد وزير البيئة لجنة استشارية تمثل فيها الجهات المعنية بالبيئة ويكون أعضاؤها من ذوي الخبرة والاختصاص، حيث تشكل بناء على تنسيب وزير البيئة وبقرار من مجلس الوزراء ويحدد عدد أعضاء اللجنة واختصاصاتها وسائر الأمور المتعلقة بها وفقا لتعليمات تصدر لتلك الغاية، وعلى ذلك فقد صدرت التعليمات الخاصة للجنة الاستشارية للبيئة لسنة ٢٠٠٧، حيث تشكل هذه اللجنة وفقا للمادة (٤) برئاسة وزير البيئة من عضوية ثلاثة عشر عضوا من أصحاب الخبرة والمعرفة بالقضايا البيئية من مختلف القطاعات منها القطاع العام والخاص والمنظمات غير الحكومية والجامعات، وتتولى هذه اللجنة تقديم النصح والمشورة والمعلومات في مختلف القضايا المتعلقة بالبيئة ومناقشتها واقتراح الحلول المناسبة لها، كما تقوم بإبراز التحديات والمشاكل البيئية المختلفة كمسكلة تلوث البيئة البحرية وتقديم التوصيات إلى الوزارة لمعالجتها^٢.

وأیضا توفير مزيد من التمويل للإدارة البيئية فقد تم إنشاء صندوق حماية البيئة^٤، وذلك للإنفاق على حماية البيئة والمحافظة على عناصرها في سياق تحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في قانون حماية البيئة الأردني والأنظمة الصادرة بموجب^٥، وقد أصدر مجلس الوزراء نظام صندوق حماية البيئة رقم (٦٦) لسنة ٢٠٠٩، مبينا الإجراءات الخاصة المتعلقة بإيداع أموال هذا الصندوق وحفظها وصرفها وأوجه إنفاقها^٦.

ومن جهة أخرى يخول قانون حماية البيئة لوزير البيئة أن يفوض صلاحياته للأمين العام أو المحافظ أو مدير البيئة في المحافظة أي من صلاحياته المنصوص عليها في القانون، وعليه يعد

- ١ - المادة (١٥) من نفس القانون.
- ٢- الجريدة الرسمية، العدد (٤٨٧٠)، تاريخ ٢ كانون الأول ٢٠٠٧، ص(٧١٢٩).
- ٣ - المادة (٣) من تعليمات اللجنة الاستشارية للبيئة لسنة ٢٠٠٧.
- ٤ - نصت المادة (١٧) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ على أن: (أ- تتكون الموارد المالية للصندوق من المساعدات والتبرعات والمنح التي تقدم للصندوق من المؤسسات العامة والهيئات الأهلية والخاصة والهيئات العربية والإقليمية والدولية على أن يوافق مجلس الوزراء على الموارد التي تقدم للصندوق من الجهات الأجنبية، والرسوم والأجور والغرامات المستوفاة بموجب هذا القانون.
- ب- تحدد الإجراءات الخاصة المتعلقة بإيداع أموال الصندوق وحفظها وصرفها وأوجه إنفاقها وفقا لنظام يصدره مجلس الوزراء لهذه الغاية).
- ٥ - المادة (١٦) من نفس القانون.
- ٦ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٩٨٢)، تاريخ ١٦/٩/٢٠٠٩، ص(٤٧٥٧).
- ٧ - لقد صدر نظام صندوق حماية البيئة رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٩ وفقا لقانون حماية البيئة رقم (١٢) لسنة (١٩٩٥) (الملغي) والذي يستمد استمرارية نفاذ مفعولة من المادة (٢٦) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦، وقد عالجت المادتين (١٦، ١٧) من القانون الحالي المسائل المتعلقة بهذا الصندوق.

المحافظ ومدير البيئة في المحافظة جزءا من الإدارة البيئية في المملكة الأردنية الهاشمية^١، بحيث يستطيع أن يمارس سلطة الضبط الإداري البيئي البحري، وكذلك يعد جزءا من الإدارة البيئية بصورة عامة بما في ذلك إدارة الضبط الإداري البيئي البحري أي جهة تفوضها وزارة البيئة الأردنية بموافقة مجلس الوزراء أي من مهامها أو صلاحياتها سواء أكانت وزارات أو مؤسسات أو جمعيات تطوعية تتعلق بمجال حماية البيئة على أن يكون التفويض خطي محدد^٢.

ثانيا: اختصاص وزارة البيئة

لقد عرف قانون حماية البيئة الأردني في المادة (٢) عناصر البيئة بأنها الماء والهواء والأرض وما تشتمل عليها، وعرف كذلك التلوث بأنه " أي تغيير في عناصر البيئة مما قد يؤدي بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الإضرار بالبيئة أو يؤثر سلبا على عناصرها أو يؤثر ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية أو ما يخل بالتوازن الطبيعي"، كذلك جاء تعريف التدهور في نفس المادة بأنه: "التأثير على البيئة بما يقلل من قيمتها أو يشوه من طبيعتها أو يستنزف مواردها أو يضر بالكائنات الحية أو الآثار"، ونلاحظ انه بالرغم من قرب مفهوم التلوث من مفهوم التدهور إلا أن هناك اختلاف بسيط يكمن في أن التدهور اشد ضررا من التلوث.

ويستفاد من ذلك أن أي إخلال بالتوازن الطبيعي للحياة البحرية يدخل في اختصاص الوزارة، باعتبار أن الماء أحد عناصر البيئة وفقا للتعريف السابق وان دور الوزارة حماية هذه العناصر من التلوث، ومن هذا المنطلق فقد أعطت المادة (٢٥) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ مجلس الوزراء اختصاص إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكامه، وقبل ذلك تم إصدار نظام حماية البيئة البحرية والسواحل وتعديلاته رقم (٥١) لسنة ١٩٩٩ بمقتضى المادة (٣٤) من قانون حماية البيئة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ (الملغى) وهو النظام الساري المفعول حاليا ويستمد هذا النظام استمرارية نفاذ مفعولة من المادة (٢٦) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

وقد عرف النظام المذكور (البيئة البحرية) في المادة (٢) بأنها " مياه البحر وما يتصل بها من روافد وأنهار وتشمل المياه الإقليمية وما تحويه من ثروات بحرية وكائنات حية وغير حية كما وتشمل الهواء الملاصق لهذه المياه والشواطئ المتصلة بها بعمق مائة متر من أبعد نقطة مد على مدار السنة"، وكذلك عرف تلوث البيئة البحرية بأنه " إدخال أي مواد في البيئة البحرية أو طرحها أو إحداث اهتزاز فيها بقصد أو غير قصد ينجم عنه إضرار بالبيئة البحرية والإنسان".

١ - المادة (٢٢) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

٢ - المادة (٢٣) من نفس القانون.

٣ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٣٨٣)، تاريخ ١٩٩٩/٩/٢، ص(٣٧٠٧).

كما عرف (مصادر التلوث) بأنها "المصادر الصناعية والزراعية ومصادر الصرف الصحي الثابتة والمتحركة والنفايات المنزلية والنفايات الطبية والنفايات الناجمة من الصناعة السياحية وغيرها من المصادر التي تصل إلى البيئة البحرية من البر والجو والبحر".

وقد أعطى هذا النظام في المادة (٤) لوزارة البيئة دورا هاما في حماية البيئة البحرية والسواحل والمحافظة عليه، حيث تتولى في سبيل تحقيق هذه الغاية التعاون والتنسيق مع الجهات المعنية المهام التالية":

أ- إعداد المواصفات القياسية لنوعية المياه البحرية في المياه الإقليمية والمعايير الخاصة بالتحكم بالملوثات الناتجة من جميع الأنشطة الملاحية المائية والجوية والبرية من أي مصدر سواء أكان ثابتا أو متحركا والتي تؤدي إلى تلوث البيئة البحرية.

ب- مراقبة نوعية المياه البحرية والتنوع الحيوي لها والتفتيش البيئي عليها.

ت- إنشاء محطات قياس لمراقبة البيئي البحرية وإدارة هذه المحطات.

ث- تحديد مناطق الأنشطة المائية المسموح بها والسباحة والصيد والرياضة المائية والغطس والتصوير تحت الماء.

ج- الاستعانة بالخبرات اللازمة محلية كانت أو خارجية لإزالة التلوث.

ح- تشكيل لجان فنية من المختصين داخل الوزارة وخارجها لتقدير كميات المواد الملوثة.

خ- جمع البيانات المتعلقة بالظروف الطبيعية بقصد تخصيص مناطق لحماية الأحياء البحرية".

وتتولى الوزارة وفقا للمادة الخامسة وبالتعاون مع الجهات المعنية ما يلي:

أ- منع إتلاف أو حيازة أو نقل أو بيع أو تأجير أي نوع من هياكل المرجان أو الأصداف الحية أو الميتة أو الحجارة البحرية إلا الأهداف البحوث العلمية أو لأي غرض آخر يوافق عليه الوزير بناء على تنسيب لجنة يشكلها لهذه الغاية.

ب- منع الصيد أو ممارسة أي نشاط ضار في مناطق المحميات البحرية.

ويختص وزير البيئة بناء على تنسيب الأمين العام بإعطاء تصريح لأي جهة معينة ببحوث البيئة البحرية بإجراء تجاربها ودراستها في المياه الإقليمية والحصول على عينات من الأحياء البحرية لهذا الغرض، وكذلك إصدار تراخيص بإنشاء محطات بحوث بحرية بما في ذلك قوارب

البحوث العلمية، وكذلك إلغاء كل من الإجراءات السابقين أو تعديلهم إذا تبين مخالفتهم لأسس وإجراءات حماية البيئة البحرية^١.

وكذلك يحق للموظف المعين مراقبا للبيئة بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام الدخول والتفتيش على أي وسيلة نقل أو منشأة، وذلك للتأكد من التزامها بأحكام القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، وعلى الجهات المعنية توفير التسهيلات اللازمة للمراقب لأداء عمله بأكمل وجه^٢.

وتجدر الإشارة انه بموجب قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠، قد تم عقد الاختصاص في ما يتعلق بحماية البيئة بما فيها البيئة البحرية في منطقة العقبة الاقتصادية إلى سلطة المنطقة^٣، إلا انه تم تناول ما يتعلق بدور وزارة البيئة في الضبط الإداري البيئي البحري كضرورة من ضرورات البحث الأكاديمي، باعتبار أن قانون حماية البيئة ساري المفعول بالرغم من أولوية تطبيق قانون العقبة الاقتصادية الخاصة^٤، مع التأكيد على أهمية دور الوزارة ومجلس الوزراء في ممارسة الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) على سلطة منطقة العقبة وذلك في ممارستها لمهامها ومن بينها الضبط الإداري البيئي البحري خاصة أنها وفقا للمادة (٧/ج) ترتبط برئيس الوزراء.

الفرع الثاني: الهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت

لقد تم تشكيل مجلس حماية البيئة في عام ١٩٨٠ بناء على المرسوم بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ في شأن حماية البيئة، وبذلك يعتبر هذا المجلس أول جهاز إداري متخصص بحماية البيئة في دولة الكويت، ولكن بعد تزايد المخاطر التي تعرضت لها البيئة في الكويت وخصوصا بعد العدوان العراقي عام ١٩٩٠^٥، اقتضت الحاجة إلى تطوير الجهة المختصة بحماية البيئة مما يجعله قادرا على معالجة الآثار الضارة بالبيئة وحماية عناصرها، وقد صدر فعلا نتيجة لهذه الاعتبارات قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل في بعض أحكامه بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦^٦، بحيث يعتبر هذا القانون وليد حاجات المجتمع.

١ - المادة (٦) من نظام حماية البيئة البحرية والسواحل وتعديلاته رقم (٥١) لسنة ١٩٩٩.

٢ - المادة (٧) من نفس النظام.

٣ - المواد (٩/و) و(١٠/ب/٥) و(٥٢) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته.

٤ - المادة (٦) من نفس القانون.

٥ - للمزيد انظر العوضي، بدرية (٢٠٠٦)، دور القانون في حماية البيئة أثناء المنازعات المسلحة (الحالة الكويتية العراقية)، ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية" مصر: القاهرة، ص (٦، ٧).

٦ - عمر، سميرة وزكي، أمجد (٢٠٠١)، التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت، الجزء ١، ط١، الكويت: معهد الكويت للأبحاث العلمية، ص ٦٥، ٦٦.

وحدد هذا القانون الجهات التي تتولى إدارة الهيئة وممارسة اختصاصاتها بأكمل وجه، حتى يمكن توفير الحماية اللازمة للبيئة من التلوث والمحافظة عليها، ولكي تكتمل الصورة يجب علينا توضيح تشكيل الهيئة والجهات التي تتولى إدارتها وبيان اختصاصاتها كالتالي:

أولاً: تشكيل الهيئة

تتمثل الجهات التي تتولى إدارة الهيئة العامة للبيئة في المجلس الأعلى للهيئة ومديرها العام ومجلس إدارتها، وذلك حسب الترتيب الذي جاء في قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.

ولقد أوضحت المادة (١) من القانون سابق الذكر أن المقصود بالمجلس الأعلى هو المجلس الأعلى للبيئة، وأما الرئيس فيقصد به النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، والمدير العام بأنه مدير عام الهيئة العامة للبيئة.

وعلى ذلك يتشكل المجلس الأعلى للهيئة العامة وفقاً للمادة (٤) بعد تعديلها برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء وعضوية عدد من الوزراء ومن غيرهم بحيث يصدر مرسوم بتحديدهم، وكذلك ينضم إلى المجلس ثلاثة أشخاص من ذوي الكفاءة والخبرة في مجال حماية البيئة، ويتم تعيين الفئة الأخيرة وفقاً لمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لنفس المدة، ويصدر هذا المجلس لائحة داخلية لتنظيم إجراءات العمل به وكيفية إصدار قراراته، ويجتمع هذا المجلس مرتين في السنة على الأقل.

وعليه صدر مرسوم رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ بتشكيل المجلس الأعلى للهيئة العامة برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية وعضوية كل من وزير الصحة ووزير الكهرباء والماء ووزير الأشغال ووزير الصحة ووزير المواصلات ووزير الدولة لشؤون الإسكان ووزير النفط، كما تستمر عضوية الأعضاء ذوي الكفاءة والخبرة المعينون بالمرسوم رقم (٥٤) لسنة ٢٠١٠.

وجدير بالذكر أن المادة السابقة قبل تعديلها كانت تبين أن تشكيل المجلس الأعلى يتم برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه، وكذلك عضوية وزير الصحة ووزير الأشغال العامة ووزير التخطيط ووزير التجارة والصناعة ووزير التعليم العالي ووزير النفط ووزير الكهرباء والماء وبلدية الكويت والهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية.

١ - الكويت اليوم (الجريدة الرسمية)، العدد (١١١٥)، الصادر بتاريخ ٢٠ يناير - كانون الثاني - ٢٠١٣، ص ٣.

ويتضح من ذلك أن التعديلات التي حدثت على هذه المادة تعتبر تعديلات جوهرية، حيث تم استبدال رئيس مجلس الوزراء بحيث يتولى رئاسة المجلس الأعلى النائب الأول لرئيس مجلس.

وكذلك شمل التعديل على الابتعاد عن النص على تحديد الوزراء وغيرهم ممن يتمتعون بعضوية المجلس الأعلى، وإنما استوجب إصدار مرسوم يحدد فيه الوزراء وغيرهم ممن يمثلون المجلس الأعلى للبيئة، ونحن نؤيد الرأي القائل بصحة هذا التعديلات التي أدت إلى سهولة تشكيل هذا المجلس وفق اختصاصات كل وزارة، حيث أن نص القانون على تحديد الوزراء قد أخرج بعض الوزراء التي لها دور فعال في حماية البيئة البحرية كوزارة المواصلات التي تختص بحماية البيئة البحرية من التلوث بالزيت، ووزارة الداخلية التي تختص بحفظ الأمن والنظام العام وتنفيذ قانون البيئة واللوائح الصادرة بمقتضاه، وكذلك تختص بمراقبة تلوث البيئة البحرية من خلال الإدارة العامة لخفر السواحل^١.

وكذلك يعين مدير عام للهيئة وفقا للمادة (٥) من القانون بمرسوم بدرجة وكيل وزارة من المختصين وذوي الخبرة في مجال البيئة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وتكون مهمته تنفيذ قرارات الهيئة وتمثيلها أمام القضاء في علاقتها بالغير^٢، وهو الذي يترأس مجلس الإدارة المشكل من ثمانية أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص، بحيث يتم تعيينهم بقرار صادر من المجلس الأعلى لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد مماثلة^٣.

وعلى ذلك فقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء بالنيابة ووزير الخارجية رئيس المجلس الأعلى للبيئة رقم (١) لسنة ٢٠٠١ بشأن تشكيل مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة، حيث تضمن المادة الأولى منه على تشكيل مجلس الإدارة برئاسة مدير عام الهيئة العامة للبيئة من وكيل وزارة الصحة، وكيل وزارة الأشغال العامة، وكيل الكهرباء والماء، مدير عام الهيئة العامة للصناعة، مدير عام بلدية الكويت، ممثل عن القطاع النفطي، ممثل عن معهد الكويت للأبحاث العلمية، ممثل عن الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية، وذلك لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد^٤.

١- المطيري، عبدالله (٢٠١٠)، التنظيم القانوني والطبيعة القانونية لنشاط الهيئة العامة للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، ص ٤٢.

٢- لقد عدلت هذا المادة بقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦، بحيث يكمن التعديل في تعيين المدير العام بدرجة وكيل وزارة، وكذلك عدلت المادة (٦) بحيث منح المجلس الأعلى سلطة إصدار اللائحة الداخلية بدلا من مجلس إدارة الهيئة باعتبار أن المجلس الأعلى هو السلطة المهيمنة على وضع السياسات العامة للهيئة.

٣- المادة (٦) من نفس القانون.

٤ - الكويت اليوم (وهي الجريدة الرسمية الكويتية)، العدد (٥٣٧)، السنة السابعة والأربعون، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٨.

ويساعد المدير العام عدد من الموظفين يتم ندبهم من قبل المدير العام من الهيئة أو غيرهم من الجهات الإدارية المعنية والذين يقومون بأعمال الضبط الإداري وفقا للقانون واللوائح والقرارات المنفذة له في حال حدوث أي مخالفة، ويأخذ هؤلاء الموظفين صفة الضابطة القضائية التي يمكن من خلالها إتباع إجراءات معينة لتحديد مدى تلوث البيئة البحرية والتأكد من سلامتها، ولهم في ذلك الاستعانة برجال الشرطة لتقديم الحماية الأمنية إذا اقتضت الضرورة^١.

ويمكن للهيئة إنشاء مراكز تفتيش ومعامل رقابية تختص بتحليل ملوثات البيئة وإعطاء رأي نهائي في النتائج التي تحصل عليها، كما لها أن تتعاون مع الجهات المعنية لتيسير هذه الأعمال وفقا لمتطلبات حماية البيئة البحرية^٢.

ويعد المدير العام ميزانية الهيئة ويعتمدها مجلس الإدارة^٣، بحيث تتكون موارد الهيئة مما تحصل عليه سنويا من ميزانية الدولة وما تحصل عليه من إيرادات نظير الخدمات التي تقدمها بإضافة إلى الهبات والتبرعات والوصايا التي يقبلها مجلس الإدارة^٤.

ثانيا: اختصاصات الهيئة

تختص الهيئة العامة للبيئة بكافة الأعمال والمهام الكفيلة بحماية البيئة بمقتضى المادة (٢) من القانون سالف الذكر^٥، ومنها البيئة البحرية ذلك وفقا لتعريف البيئة والتلوث والمواد والعوامل الملوثة في المادة (١).

وبالرجوع إلى المادة (٣) من القانون نجد أنها حدد اختصاصات الهيئة العامة للبيئة التي تتلخص بوضع السياسات العامة لحماية البيئة وتحديد الأهداف الإستراتيجية لها في سبيل تحقيق التنمية المستدامة، وتقوم بذلك من خلال وضع معايير علمية وبيئية تتماشى مع مقتضيات التطور الصناعي والعمراني وحفظ المصادر الطبيعية ومنع المخاطر التي تهدد البيئة والحفاظ على توازنها، وكذلك وضع الخطط التنفيذية لهذه الأهداف الإستراتيجية بالتنسيق مع الأجهزة المختصة وإعداد مشروعات التشريعات اللازمة لذلك، وتوفير الأبحاث العلمية وتطوير قدرات العاملين في المجالات البيئية وتوسيع مشاركة الكويت في المؤسسات الدولية المختصة بالبيئة وتنظيم علاقتها بالمنظمات الدولية والإقليمية المتعلقة بها وإعداد الدراسات والتقارير ضمن هذه النطاق.

١ - المادة (١١) من نفس القانون.

٢ - المادة (١٢) من نفس القانون.

٣ - المادة (١٥) من نفس القانون.

٤ - المادة (١٦) من نفس القانون.

٥ - تنص المادة (٢) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل تحت رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ على "تنشأ هيئة عامة تعنى بشؤون البيئة ذات شخصية اعتبارية تسمى "الهيئة العامة للبيئة" وتلحق بمجلس الوزراء".

كما يختص مجلس الإدارة وفقا للمادة (٨) من القانون سابق الذكر بوضع النظم والاشتراطات التي يجب توافرها في أي عمل قد يؤدي إلى تلوث البيئة، بل وللمجلس الحق في وقف المشروع وسحب الترخيص في حال مخالفة هذه النظم والاشتراطات، كما يشترط المجلس على المشاريع التنموية تقديم دراسات المردود البيئي^١. وكذلك يملك حق المطالبة بالتعويض عن أي فعل يؤدي إلى الدمار البيئي لأحد عناصر البيئة ومن بينها البيئة البحرية وذلك إلى جانب الجهات المختصة الأخرى وما يترتب عن هذا العمل من غرامات^٢.

وجدير بالذكر فإنه يجب على أي جهة أخذ موافقة الهيئة العامة للبيئة قبل إصدار لوائح ونظم واشتراطات تتعلق بالبيئة، سواء أكانت هذا الجهات تختص بتطبيق قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة أو جهات أخرى مخولة بصلاحيات إصدار هذا اللوائح والنظم والاشتراطات^٣.

كما قد جاء في المادة (١٠) من القانون سابق الذكر أحد صور سلطات الضبط الإداري البيئي التي تختص بها الهيئة العامة للبيئة، فقد أعطى للمجلس الأعلى بناء على اقتراح مجلس الإدارة وبعد إخطار الجهة الرسمية حق وقف عمل أي منشأة أو نشاط ومنع استعمال أي مادة منعا جزئيا أو كليا، وذلك لمدة لا تتجاوز أسبوعا قابلة للتجديد بأسبوع آخر إذا ترتب على العمل أو الاستعمال ضررا بالبيئة، وعليه تلتزم الجهات الإدارية المختصة بتنفيذ هذا القرار، ويمكن للمتضرر الطعن بهذا القرار خلال ستون يوما من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو ثبوت علمه به علما يقينيا لدى الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية وفق المادة (١) من مرسوم قانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية.

وإذا لم تكن المدة المقررة في الفقرة السابقة كافية فإن للهيئة أن تطلب من رئيس المحكمة الكلية إصدار أمر بمدد الوقف مدة أو مدد أخرى، إلا أن هذا القرار الصادر من رئيس المحكمة قابل للتظلم أمام المحكمة الكلية وفق الفقرة الثالثة من المادة (١٠) من القانون.

كما أن للمجلس الأعلى وفقا للفقرة الرابعة من المادة (١٠) سابق الذكر أن يفوض اختصاص قرار الوقف إلى المدير العام في حالة الضرورة، وذلك لمدة لا تتجاوز سبعة أيام ثم يعرض الأمر على المجلس الأعلى الذي يمارس صلاحيته وفق ما ذكرناه سابقا، ونحن نرى أن هذا التفويض

١ - يقصد بالمردود البيئي وفقا للمادة (١) من قانون إنشاء الهيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ أنه: (عملية كشف الآثار والمردودات البيئية السلبية والايجابية لخطط التنمية الملموس منها وغير الملموس المباشرة وغير المباشرة، الأذية والمستقبلية، المحلية والإقليمية والعالمية من أجل معالجة أو تفادي هذه الآثار الضارة بحماية البيئة وللمشروعات الإنمائية معا).

٢ - أضيفت إلى المادة (٨) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦.

٣ - المادة (٩) من نفس القانون.

يؤدي إلى المرونة في اتخاذ القرار وخصوصا انه يأتي في حالة لا يمكن فيه التروي والتأخير وذلك لحماية البيئة من خطر التلوث.

ولكي تقوم الهيئة بالأعمال والاختصاصات المنوط بها بأكمل وجه، فقد أعطى مجلس الإدارة حق طلب البيانات والمعلومات والمستندات التي يراها ضرورية من أي جهة تقوم بنشاط يؤدي إلى تلوث البيئة سواء أكانت جهة عامة أو خاصة^١، كما يختص المدير العام بعد موافقة مجلس الإدارة بسلطة إصدار القرارات واللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ هذا القانون^٢.

وبالنظر إلى السياسات العامة التي أقرها المجلس استنادا لأحكام المادة (٤) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة نجد أنها تضمنت مجموعة من الأهداف والسياسات والإجراءات المتعلقة بحماية البيئة البحرية لاسيما ما يتعلق بمياه البحر والشريط الساحلي والجزر والشعب المرجانية والثروة السمكية واللؤلؤ، ومن السياسات والإجراءات المتعلقة بمياه البحر تحديد مستوى الجودة البيئية للمياه في المناطق الساحلية وإبعاد مخرج الطوارئ ومخارج الصرف الصناعي عن مأخذ المياه بما يمنع من التأثير عليها واستغلال التيارات البحرية وحركة المد في تشتيت الملوثات وتكثيف الرقابة المستمرة على جودة المياه عند مأخذ المياه لأغراض التحلية والتبريد وإجراء الدراسات عن انتشار الملوثات وأخيرا إعداد وتطوير النماذج الحسابية للتنبؤ بحركة الملوثات في المناطق الساحلية^٣.

ويلاحظ مما تقدم أن اهتمام المشرع الأردني بحماية البيئة ومن ضمنها البيئة البحرية كان أكثر من اهتمام المشرع الكويتي، إذ يتضح أن المشرع الأردني استحدثت وزارة لحماية البيئة ونظم قانونا خاصا لحمايتها، في حين أبقى المشرع الكويتي اختصاص حماية البيئة لهيئة عامة تمارس دورا إداريا في حماية البيئة وما زال يطبق قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ المعدل تحت رقم (١٩٩٦/١٦) لحماية البيئة.

١ - المادة (١٢) من نفس القانون.

٢ - المادة (١٧) من نفس القانون.

٣ - الهيئة العامة للبيئة، قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل تحت رقم ١٦ / ٩٦ والسياسات العامة لحماية البيئة في دولة الكويت، الإصدار الأول، ط الثالثة، ص ٣٥ وما بعدها.

المطلب الثاني: دور الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى

لا يكفي قيام الإدارات المركزية المتخصصة بحماية البيئة البحرية من التلوث، بل يجب أن تكون هناك إدارات أخرى تساهم في حماية البيئة وفقا لطبيعة اختصاصاتها ولو بشكل غير مباشر، وعلى ذلك سوف نبين أهم هذه الإدارات في مجال حماية البيئة البحرية بالنسبة للدول محل المقارنة كالتالي:

الفرع الأول: الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى في المملكة الأردنية الهاشمية

بالإضافة إلى دور وزارة البيئة الأردنية بصفتها جهاز متخصص في حماية البيئة، فإن هناك أجهزة إدارية مركزية أخرى تمارس دورا فعالا في حماية البيئة، ومن هذا المنطق سوف نبين دور هذه الأجهزة في حماية البيئة البحرية في ما يلي:

أولاً: وزارة الصحة

قد يعتقد البعض أن وزارة الصحة لا ترتبط بتاتا بحماية البيئة البحرية، وذلك لاختلاف طبيعة اختصاصاتها التي تهدف إلى حماية الصحة العامة، ولذلك سوف نبين دور هذه الوزارة في حماية البيئة البحرية.

تأسست وزارة الصحة في عام ١٩٢١م، ومنحت وفقا لقانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨م صلاحيات وسلطات واسعة لحماية الصحة العامة، ولكن ما يهمنا هنا الصلاحيات والسلطات المتعلقة بالبيئة البحرية.

والملاحظ في القانون السابق يرى أن الفصل الثامن تناول أحكاما متعلقة بمياه الشرب، حيث عرفت المادة (٣٥) مياه الشرب بأنها "المياه المطابقة للقواعد الفنية أو المواصفات القياسية المعتمدة الخاصة بمياه الشرب أو المياه المعبأة أو المياه المعدنية"، وكما عرفت مصادر المياه بأنها "مصادر المياه الجوفية أو السطحية العامة والخاصة"، وكذلك عرفت شبكة المياه بأنها "جميع الإنشاءات والتمديدات والمعدات التي تستعمل لمعالجة المياه ونقلها بما في ذلك محطة المعالجة وخزانات التوزيع ومحطات التقوية".

١ - المومني، ماهر (٢٠٠٤)، الحماية القانونية للبيئة، ط١، عمان: مطابع الدستور التجارية، ص٧٣.

وأعطت المادة (٣٦) الوزارة وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بمقتضى تشريعاتها مهمة مراقبة مياه الشرب أيا كان مصدرها، وذلك للتأكد من صلاحيتها من الناحية الصحية ومنع استعمال مياه غير صالحة للشرب، ولما كانت معظم الدول تقوم بتحلية مياه البحر لتصبح مياه صالح لشرب مما يجعلها من مصادر المياه وفقا لمفهوم مصادر المياه وشبكاتنا سابق الذكر، إلا أن المشرع الأردني لم يوضح بصورة مباشرة أن مياه البحر بعد معالجتها وتحليلها تعتبر من مصادر مياه الشرب.

وكما جاءت المادة (٣٩) من نفس القانون لتعطي الوزارة حق مراقبة مصادر المياه وشبكاتنا منعا للتلوث، ومراقبة مجموعة من الإجراءات التي من شأنها المحافظة على مياه الشرب، وكما ألزمت المادة (٣٩) المسؤولين على إجراءات مياه الشرب بتبليغ الوزارة عن أي تلوث للمياه، كما أن المواد (٤٦)، (٤٧)، (٤٨) تحدثت عن دور الوزارة وان كان غير مباشر في حماية البيئة البحرية من التلوث، بحيث حددت مجموعة من الأمور التي تعتبر مكاره صحية كانسباب أو طرح أو تفرغ محتويات الحفر الامتصاصية أو صهاريج النضح أو تصريف المياه العادة من محطات التنقية في غير الأماكن المخصصة لها ووفق الأسس المحددة لذلك، حيث أن هذا الأعمال قد تؤدي إلى تلوث البيئة البحرية إذا كانت قريبة منها، ويستوجب في هذا حالة حدوث مكرهه صحية قيام مدير الصحة أو الطبيب المختص باتخاذ مجموعة من إجراءات الضبط الإداري، تبدأ بإنذار المخالف بضرورة إزالة المخالفة خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ تبليغ الإشعار، ويملك أيضا إغلاق المحل حيال مخالفة بالغة الخطر لحين صدور قرار المحكمة المختصة.

كما حددت المادة (١٧) من القانون السابق بعض المفاهيم المتعلقة بالإجراءات الوقائية للصحة العامة ومن ضمنها التطهير والتلوث والحجر الصحي^١، ومنحت المادة (١٨) لوزارة الصحة اتخاذ التدابير الصحية لمنع انتشار الأوبئة والأمراض بما في ذلك مراقبة مصادر المياه العامة والخاصة والمزروعات وأي مواد غذائية أو مصادر أخرى ممكن أن تشكل وسائل محتملة لانتقال العدوى، كما أعطت المادة (١٩/ج) لمدير الصحة أو الطبيب أو الموظف المفوض أخذ العينات المخبرية من المرضى والمخالطين أو المشتبه به بالإصابة أو أي مواد غذائية أو مياه أو غير ذلك في حال اشتباهه

١ - عرف المادة (١٧) من قانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨ التطهير بأنه: "إجراءات مكافحة أو قتل العوامل المعدية على سطح جسم بشري أو حيواني أو العوامل المعدية الموجودة على الأطعمة والحمولات أو الحاويات ووسائل النقل أو البضائع أو الطرود البردية نتيجة التعرض المباشر لعوامل التلوث"، كما عرفت التلوث بأنه: "وجود عامل معد أو سام أو مادة معدية أو سامة في جسم بشري أو حيواني أو على سطح ذلك الجسم أو في أو على منج أعد للاستهلاك أو على جمادات أخرى بما في ذلك وسائل النقل وتشكل خطرا على الصحة العامة"، وكذلك عرفت الحجر الصحي بأنه: "تقييد أنشطة أشخاص ليسوا مرضى ولكن يشبهه في إصابتهم أو أمتعة أو وسائل نقل أو بضائع مشتبهه في تلوثها، وفصل هؤلاء الأشخاص عن غيرهم أو فصل الأمتعة أو الحاويات أو وسائل النقل أو البضائع عن غيرها بطريقة تؤدي إلى منع انتشار العدوى أو التلوث".

بمرض معدى، كما تتولى وزارة الصحة الرقابة على استيراد المواد الكيماوية الممنوعة وشروط استيرادها وتداولها بهدف الحفاظ على الصحة العامة.

ويلاحظ أن هذه الصلاحيات الممنوحة لوزارة الصحة وموظفيها كسلطة ضبط إداري في الحفاظ على الصحة العامة باعتبارها أحد عناصر النظام العام قد تمتد إلى المياه البحرية والأحياء البحرية، إذ من الممكن أن المخاطر المحتملة على الصحة العامة تكون بسبب تلوث المياه أو وجود أمراض معدية في الأحياء البحرية التي تعتبر من مصادر الغذاء للإنسان كالأسمك، كما أن رقابة وزارة الصحة على المواد الكيماوية الممنوعة قد تشمل وسائل النقل البحري والموانئ في حال استيرادها أو نقلها أو تصديرها أو تداولها بالوسائل البحرية أو بالقرب من مياه البحر.

ويستخلص مما سبق أن هناك دور غير مباشر لوزارة الصحة في ممارسة الضبط الإداري البيئي البحري على أن لا يتعارض مع أحكام القوانين الأخرى المتعلقة بالبيئة.

ثانياً: وزارة الداخلية

تختص الوزارة بسلطة الضبط الإداري بموجب نظام التنظيم الإداري لوزارة الداخلية، بحيث تتولى مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بذلك ومن ضمنها الفقرة (أ) من المادة (٣) حيث تتولى الوزارة اتخاذ التدابير والإجراءات الخاصة بحفظ الأمن والسلامة العامة في المملكة.

ويرتبط بوزارة الداخلية ويكون مسئولاً عن تنفيذ المهام والواجبات المنوط به بموجب نظام التنظيم الإداري لوزارة الداخلية والتشريعات النافذة كل من المحافظ ومدير الأمن العام ومدير الدفاع المدني، وعلى ذلك فإننا سوف نتناول دور وزارة الداخلية كسلطة إدارية ذات اختصاص عام في الضبط الإداري، ونبين مدى إمكانية تطويع هذا السلطة للقيام بدور الضبط الإداري البيئي البحري، وذلك على النحو التالي:

١ - المحافظ

١ - نظام التنظيم الإداري لوزارة الداخلية رقم (٦٦) لسنة ١٩٩٦ الصادر بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور.

يعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية^١، حيث يتألف الجهاز الإداري في مركز المحافظة من المحافظ ومساعديه ومجموعة من الموظفين^٢، وبذلك يعتبر المحافظ رئيس الإدارة العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها^٣. كما أن المشرع في نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠ قد ربط الأجهزة الأمنية التي تتبع وزارة الداخلية وفق ما سنتناوله لاحقاً وهي الأمن العام والدفاع المدني والقوى المسلحة وحيث يستطيع المحافظ الاستعانة بهم وفق التشريعات النافذة، وبالتالي فإن المحافظ يستطيع بموجب المادة (١٧) من النظام أن يأمر قوة الأمن العام باتخاذ كافة الإجراءات الإدارية والقانونية بحق مرتكبي المخالفات التي من شأنها أن تلحق الضرر بالبيئة البحرية، وبما أن قوة الأمن العام من الضابطة العادلية المساعدة فإنها تقوم ببناء على أمر المحافظ أما بتحويل المخالفين إلى القضاء إذا كانت أفعالهم تشكل جرماً أو تستوجب عقاباً وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١^٤، أو تحويل المخالفين إلى المحافظ أو المتصرف المختص باتخاذ الإجراءات الإدارية الوقائية إذا كانت هناك حاجة لربطهم بكفالة عدلية وفق المادة (٥) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.

كذلك الأمر بالنسبة لقوة الدفاع المدني حيث أنها ملزمة بتنفيذ أوامر المحافظ وفق أحكام القوانين النافذة في حال صدور قرار منه من شأنه منع أي أضرار تلحق بالبيئة البحرية أو أي مخاطر تهددها وذلك وفق المادة (١٩) من نظام التشكيلات الإدارية.

بالإضافة لذلك فإن المحافظ باعتباره الرئيس للجهاز التنفيذي في المحافظة فإن له صلاحية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمجابهة حالات الطوارئ الناتجة عن الكوارث الطبيعية كالزلازل والهزات الأرضية والفيضانات والأوبئة والآفات ومكافحتها، ويكون ذلك من خلال الطلب من الدوائر التابعة له كمديرية المياه والصحة والزراعة والبيئة وغيرها من الدوائر الرسمية التابعة له من وجوب القيام بالإجراءات اللازمة، كما له أن يشكل لجان مشتركة برئاسته من هذه الدوائر لغايات توسع الجهود وتنفيذ القرارات بما يمنع الآثار الناتجة عن حالات الطوارئ^٥، وبطبيعة الحال فإن أي أضرار تلحق بالبيئة البحرية في حالات الطوارئ تعطي للمحافظ المختص سلطة اتخاذ

١ - المادة (٤) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠.

٢ - المادة (٥) من النظام السابق.

٣ - المادة (٦) من النظام السابق.

٤ - المادة (٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١، عدلت المادة بموجب القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١.

٥ - المادة (٢٠) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠.

الإجراءات اللازمة والطلب من الدوائر التابعة له تنفيذها وتشكيل اللجان المختصة بذلك وفق المادة (٢٠) من نظام التشكيلات الإدارية.

وقد أعطى قانون منع الجرائم الصلاحية للمتصرف (المحافظ) بتوقيف أي شخص يترتب على وجوده حراً طليقاً خطراً على السلامة العامة^١، ولاشك في أن أي شخص يهدد بوقوع تلوث بالبيئة البحرية سواء أكان صاحب سفينة أو مشروع استثماري أو بناية أو مصنع أو صاحب صهرج نضح يمكن بموجب قانون منع الجرائم توقيف أو تقديم تعهد أو ربطة بكفالة من كفيل معتبر، وفي حال ثبتت الإدانة على الشخص المكفول فيمكن مصادرة قيمة التعهد أو أن يكلف المكفول بدفع المبلغ الذي تعهد به، بل ويستطيع المحافظ أن يضعه تحت رقابة الشرطة ومنعه من مغادرة منزله ليلاً^٢.

٢- مديرية الأمن العام

لقد عمل جهاز الأمن العام على توسيع دائرة الحماية للمواطن والوطن لتشمل الجريمة والبيئة، فقد اسند إليه مهمة معاونته السلطات العامة في حماية البيئة، وعلى ذلك أستحدث قسم للبيئة في مديرية الأمن العام/إدارة العمليات يختص بالتنسيق مع الوزارات والمؤسسات المعنية بالبيئة لإحكام السيطرة على جميع القضايا البيئية ودعم وزارة البيئة في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في حماية البيئة، ومن ثم أنشأت إدارة تابعة لمديرية الأمن العام في عام ٢٠٠٦ تسمى الإدارة الملكية لحماية البيئة^٣.

حيث أدى تعقيد المشكلات البيئية إلى ضرورة وجود إدارة متخصصة في حماية البيئة تتولى مهمة الضبط الإداري البيئي في نطاق المهام والواجبات التي تضطلع بها مديرية الأمن العام بموجب قانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥، وتتلخص هذه الدوافع بتوحيد الجهود لكافة المؤسسات العاملة في نطاق حماية البيئة، وأن يتم وضع إطار تشريعي موحد يتفق مع التشريعات الأردنية والدولية وينسجم مع سياسة وطنية موحدة لحماية البيئة، وتفعيل الرقابة الوقائية للمخاطر البيئية بشكل يضمن مخالفة المعتدين على البيئة ومنع تهريبهم من العقوبات^٤.

١ - المادة (٣) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.

٢ - انظر المادة (٣)، (٤)، (٥)، (٦)، (١٣) من قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.

٣ - لقد إنشاء في البداية إدارة الشرطة البيئية في مديرية الأمن العام اعتباراً من ١٥ حزيران ٢٠٠٦ ثم تم اعتماد اسم الإدارة الملكية لحماية البيئة بدلاً من الشرطة البيئية بتاريخ ١٥ كانون أول ٢٠٠٨ من قبل حضرة صاحب الجلالة الملك عبدالله الثاني حفظه الله ورعاه، انظر الموقع الرسمي للإدارة الملكية لحماية البيئة

<http://www.rangers.psd.gov.jo/>

٤ - أنظر الموقع الإلكتروني:

http://www.rangers.psd.gov.jo/index.php?option=com_content&task=view&id=٦٦&Itemid=١٢١

تاريخ الدخول: ٢٠١٤/١٢/١٠، الساعة: ١٠,٠٠ صباحاً.

أما بالنسبة لأهم المهام التي تختص بها الإدارة الملكية لحماية البيئة هي^(١):

١- مراقبة الأفعال التي تشكل انتهاكا للأنظمة البيئية بمكوناتها (الهواء، الماء، التربة، التنوع الحيوي).

٢- تنفيذ قرارات الوزارات المختصة في الأحوال التي تشكل خطرا، وفي الحالات الطارئة بإزالة المخالفات البيئية أو الإغلاق التحفظي للأماكن المحدد بتلك القرارات.

٣- توفير الحماية اللازمة لموظفي الوزارات والدوائر الحكومية المختصة بحماية البيئة أثناء تأديتهم لواجباتهم.

٤- مراقبة وضبط المخالفات المتعلقة بالرعي والتحطيب والصيد الجائرين والتعدي على المحميات الطبيعية والأحياء البرية والبحرية والثروة الحرجية واستنزاف المياه في المملكة.

٥- مراقبة دخول حمولات المواد الضارة بالبيئة عبر المراكز الحدودية، ومرافقتها حسب التعليمات بالتنسيق مع إدارة الإقامة والحدود.

٦- توديع القضايا المتعلقة بالمخالفات البيئية للمحاكم وتنفيذ الأحكام الصادرة عنها من خلال المراكز الأمنية وأقسام التنفيذ القضائي.

٧- مساعدة الوزارات والدوائر المختصة في نشر الوعي البيئي للمواطنين في كافة أنحاء المملكة وبالتعاون مع وسائل الإعلام المختلفة^(٢).

وفي ما يتعلق بالسند القانوني فإن الإدارة الملكية لحماية البيئة تستمد صلاحيتها بموجب المادتين (٨) و(٩) من قانون أصول المحاكم الجزائية، بحيث أعطت ضباط وأفراد الإدارة صفة الضابطة العدلية بصفتهم مساعدي المدعي العام، وبذلك فإنهم مكلفون بإستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم إلى المحاكم الموكل إليها أمر معاقبتهم وفقا للقوانين الخاصة بهم^٢.

وكذلك تستمد الإدارة الملكية لحماية البيئة أساسها القانوني الذي يخولها ممارسة صلاحياتها على أساس من المشروعية القانونية من المادة (٤) من قانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥، التي حددت الواجبات الرئيسية التي للقوات الأمن العام ومن ضمنها^(٣):

١- المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال.

١ - أنظر: الهياجنة، القانون البيئي، مرجع سابق، ص ١٢٦.

٢ - هياجنة، عبدالناصر (٢٠١٢)، القانون البيئي، عمان: دار الثقافة، ط ١، ص ص ١٢٦، ١٢٧.

٢- منع الجرائم والعمل على اكتشافها وتعقبها والقبض على مرتكبيها وتقديمهم للعدالة.

٣- تنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر الرسمية المشروعة ومعاونة السلطات العامة بتأدية وظائفها وفق أحكام القانون".

ويلاحظ من هذه الصلاحيات أنها تعطي الإدارة الملكية سلطة الضبط الإداري والقضائي من خلال اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على البيئة البحرية من التلوث وذلك بالتنسيق مع السلطات العامة الحكومية والقضائية لمنع وقوع الجرائم التي تهدد المياه البحرية أو تلحق الضرر بها، وكذلك تحويل مرتكبي هذه المخالفات لاتخاذ الإجراءات القضائية بحقهم.

وأخيرا وليس آخرا يتضح مما سبق أن للإدارة الملكية لحماية البيئة دورا هاما في حماية البيئة البحرية، فهي المحرك الرئيسي للقوانين والأنظمة والقرارات المتعلقة بحماية البيئة، ومن خلال موظفي الإدارة والصلاحيات الممنوحة لهم يمكن كشف الجرائم التي تقع على البيئة البحرية وجمع الأدلة وكذلك تقديم مرتكبيها للمحاكمة، مما قد يسبب ردا عاما يترتب عليها التقليل أو الحد من تلوث البيئة البحرية.

٣- الدفاع المدني

يشكل المجلس الأعلى للدفاع المدني برئاسة وزير الداخلية وعضوية مدير الدفاع المدني نائبا للرئيس وأمين عام رئاسة الوزارة والأمناء العاملين للوزارات، كما يضم عضوية أمين عام المجلس الأعلى للشباب وأمين عام الهيئة الخيرية الأردنية الهاشمية، وكذلك أحد مساعدي كل من رئيس هيئة الأركان ومدير الأمن العام ومدير المخابرات العامة والمدير العام لقوات الدرك، وكذلك عضوية مدير مدينة عمان و رئيس جمعية الهلال الأحمر الأردني ورئيس الغرفة التجارية ورئيس أحد الغرف الصناعية^١.

ويتضح دور هذا الجهاز في المادة (٤) من قانون الدفاع المدني رقم (١٨) لسنة ١٩٩٩، حيث تضمنت مجموعة من المهام التي تساهم في حماية البيئة ومن بينها (ج- إقرار الخطط اللازمة لمواجهة التلوث الكيميائي والإشعاعي والجرثومي والغازات السامة لتأمين الوقاية والحماية منها وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات المختصة المعنية)، ولا شك أن التلوث البيئي البحري يمكن أن يتأثر بطرق التلوث التي إشارة إليها المادة السابقة.

١ - المادة (٣) من قانون الدفاع المدني رقم (١٨) لسنة ١٩٩٩.

وقد منحت المادة (١٤) من قانون الدفاع المدني المدير العام في سبيل تحقيق المهام السابقة سلطة الضبط الإداري البيئي التي يمكن أن توظف في حماية البيئة البحرية، وذلك بإصدار التعليمات والأوامر والقيام بالإجراءات والتدابير الخاصة لحماية البيئة البحرية^١.

ثالثاً: القوات البحرية الملكية

بدأ تشكيل القوات البحرية الملكية عام ١٩٥١ في مدينة العقبة فسميت بذلك الحين بأسطول الجيش العربي، حيث كانت تشكل من أفراد الأمن العام وبعد مرور سنة تم تزويدها بثلاث زوارق دورية صغيرة الحجم لتتولى الرقابة والحراسة ثم تم نقلها إلى منطقة كالية في البحر الميت عام ١٩٥٧ وبعد مرور ما يقارب عشر سنوات تم نقل الوحدة مرة أخرى إلى منطقة العقبة.

١- نصت المادة (١٤) من قانون الدفاع المدني رقم (١٨) لسنة ١٩٩٩ والمعدل المؤقت رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٢، على أن (للمدير العام في سياق قيامه بالمهام المنصوص عليها في هذا القانون اتخاذ أي من الإجراءات التالية: إصدار التعليمات والأوامر التي يراها مناسبة لأصحاب الأماكن التالية ومديرها للقيام بالإجراءات والتدابير الخاصة بمجال الوقاية ووسائل الحماية الذاتية:

- ١- أماكن صنع المواد الخطرة من كيمياوية وغيرها وتخزينها وبيعها ونقلها.
- ٢- أماكن المؤسسات التعليمية والرياضية وأماكن الاجتماعات والمستشفيات ودور السينما والمسارح والملاهي ومراكز التسلية والمحال العامة الأخرى والأبنية العالية والفنادق والمنشآت الصناعية والأبنية ذات الأشغال المتعددة وأي مواقع أخرى تحتاج طبيعة استخدامها إلى وقاية ووسائل حماية خاصة.

ب) الطلب إلى السلطات المدنية والأمنية والعسكرية ومؤسسات القطاع الخاصة المساهمة في مهام الدفاع المدني الطارئة وعلى هذه السلطات تنفيذه بشكل فوري.

ج) إنذار صاحب المحل أو المؤسسة المخالفة بوجوب إزالة المخالفة تحت طائلة إغلاق المحل وربطه بكفالة مالية أو إحالته إلى المحكمة المختصة.

وجدير بالذكر أن القوات البحرية مرت بمرحلة تعزيز أخرى تم بمقتضاها تزويدها بأربع زوارق متوسطة الحجم، وشهدت في هذه المرحلة إعادة تشكيل كافة فروعها وخصوصاً قسم الغطاسين و ضفادع البشرية وبعد مرور فترة ليست بالقصيرة تم تطوير إمكانيات القوات البحرية بتعزيزها بأربع زوارق بحرية تستخدم للاقتحام، وتسعة زوارق لنقل الغطاسين و ضفادع البشرية. وفي عام ١٩٩١ تم تزويد القوات بزوارق ثقيلة وحديثة الصنع كما تم تزويدها بزورق مطاردة لمكافحة عمليات التسول والتهرب، وبعد استمرار القوة لتلك الإمكانيات المتواضعة تم اكتمال بناء قاعدة جديدة في عام ٢٠٠٣ مما ترتب على ذلك تزويدها بأحدث الزوارق والأجهزة الحديثة للقيام بأعمالها بأكمل وجه ولا شك فيه أن للقوات البحرية دوراً بارزاً في حماية البيئة ومراقبة أي أعمال قد تؤدي إلى تلوثها.

الفرع الثاني: الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى في دولة الكويت

توجد إلي جانب الهيئة العامة للبيئة باعتبارها الجهاز الإداري المتخصص في حماية البيئة العديد من الوزارات الحكومية والهيئات العامة التي تساهم في الحفاظ على البيئة البحرية، وعلى ذلك سوف نبين دور هذه الأجهزة الإدارية المركزية على النحو التالي:

أولاً: وزارة الصحة

تختص وزارة الصحة وفق مرسوم ٧ يناير ١٩٧٩ بمجموعة من الاختصاصات منها تقديم الخدمات الوقائية وحماية المواطنين من الأمراض والإشراف على المنشآت والمؤسسات التي تمارس نشاطاً يؤثر بالصحة العامة، وكذلك الإشراف على تصنيع الأدوية المحلية وتداول المعدات الطبية بالتنسيق مع الجهات المعنية، كما للوزارة التعاون مع الوزارات والهيئات بتطبيق القوانين المتعلقة بالصحة العامة^٢.

١ - انظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الدخول ٢٢-٥-٢٠١٤م، الساعة ٤:٣٠ مساءً.

<http://jaf.mil.jo/Arabic/Pages/default.aspx>

٢ - عمر، سميرة وزكي، أمجد (٢٠٠١)، التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت، الجزء ٢، ط١، الكويت: معهد الكويت للأبحاث العلمية، ص ٢٨٤.

وقد أنشأت إدارة خاصة بحماية البيئة في وزارة الصحة بالقرار الوزاري رقم (٣٨٩) لسنة ١٩٨٠ تنفيذاً للمادة (٤) من مرسوم بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ في شأن حماية البيئة (٦٢/١٩٨٠)، وقد تضمنت المادة الثانية من القرار الوزاري على اختصاص هذه الإدارة في معاونة مجلس حماية البيئة في القيام بمهامه ومتابعة تنفيذ قراراته الهادفة إلى حماية البيئة^١.

وكذلك جاءت المادة (٣) لتعطي الإدارة الاختصاص بالشؤون المتعلقة بحماية صحة الإنسان والبيئة من التأثيرات المترتبة في عمليات التنمية الصناعية والعمرانية والتغيرات الحضارية المختلفة، وذلك عن طريق دراسة المنشآت القائمة والمشاريع المقترحة إقامتها وتأثيراتها الضارة على البيئة، ولتحقيق ذلك تقوم الإدارة بمجموعة من الإجراءات، كمتابعة تنفيذ قانون حماية البيئة والقرارات والتوصيات التي يصدرها مجلس حماية البيئة، والتنسيق مع الجهات المعنية للتحقق من تطبيق الإجراءات الخاصة بحماية البيئة وإنشاء نقاط الرقابة اللازمة إجراء الدراسات اللازمة للتعرف على مكونات البيئة ومستويات التلوث بها وأثارها في البيئة وصحة الإنسان وممتلكاته.

ويتبع إدارة حماية البيئة جهاز مراقبة تلوث البيئة، بحيث يقوم بالأعمال الفنية المتعلقة بتقييم حالة البيئة بدولة الكويت وإنشاء وإدارة مراكز لمراقبة البيئة والقيام بالدراسات والبحوث العلمية للحفاظ عليها، ويتفرع من هذا الجهاز قسم يسمى مكافحة تلوث الماء والتربة ويختص بالأعمال الآتية^٢:

- ١- دراسة مستويات الملوثات الناجمة عن صرف المخلفات الصناعية والمجاري الصحية في الخليج وكذلك إجراء الدراسات حول الملوثات الناجمة عن المصادر الأخرى كحركة الملاحة أو التي تصل إلى مياه الكويت الإقليمية من الدول المجاورة بواسطة التيارات المائية،
- ٢- دراسة درجة تركيز الملوثات في أنسجة الكائنات البحرية التي يستهلكها المواطنون كغذاء.
- ٣- دراسة صلاحية مياه الشرب ومطابقتها للمواصفات العالمية من الناحية الطبيعية والكيميائية والحيوية، وذلك ابتداء من شبكات التوزيع وحتى وصولها للمستهلك.
- ٤- وضع التوصيات والاشتراطات لحماية صحة المواطنين من مخاطر تلوث المياه.
- ٥- مكافحة تلوث التربة والتخلص من المخلفات الصناعية^٣.

١ - عمر، سميرة وزكي، أمجد، المرجع ذاته، ص ٧٧٤.

٢ - المادة (١١/ثانياً/٣) من القرار الوزاري رقم (٨٠/٣٨٩) بإنشاء غدارة حماية البيئة.

أن هذه الإدارة التابع لوزارة الصحة وبالذور التي تقوم به لحماية البيئة البحرية من التلوث، قد تم ضمها وفقا للقانون (٢١) لسنة ١٩٩٥ إلى الهيئة العامة للبيئة بجميع مراقبتها سوى مراقبة الصحة العامة ومختبر السجائر^١.

إلا أن الوزارة تتولى وفق المرسوم بالقانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٧٣ بشأن تنظيم استخدام الأشعة والمؤينة والوقاية من مخاطرها صلاحية إعطاء ترخيص استيراد أو تصدير أو تصنيع أو تدول أو نقل أو التخلص من أجهزة الأشعة أو مادة الأشعة^٢، وكذلك صلاحية العمل بها وذلك وفق شروط وإجراءات معينة يضعه وزير الصحة^٣، وتقوم لجنة الوقاية من الإشعاع في الرقابة والتفتيش على هذه الأجهزة والمواد المشعة في أماكن تواجدها، كما يقوم الموظفون الذين يندبهم وزير الصحة العامة في دخول المنشآت والأماكن التي توجد بها هذه الأشعة والمواد والإطلاع على السجلات والمستندات والإجراءات التي اشترطها هذه القانون^٤.

ويظهر من ذلك أن لوزارة الصحة دور غير مباشر في حماية البيئة البحرية، فقد يسبب نقل أجهزة الأشعة أو تسرب المواد المشعة أضراراً بالبيئة البحرية وخصوصاً إذا كانت تستورد أو تنقل عن طريق الوسائل البحرية، كما أن الرقابة على المنشآت الساحلية التي تتوافر فيها هذه الأجهزة يعد ضمانه لا يمكن إنكارها في حماية البيئة البحرية.

ثانياً: وزارة الداخلية

تختص وزارة الداخلية وفقاً للمرسوم الصادر في ٧ يناير ١٩٧٩ بحفظ الأمن والنظام داخل البلاد وحماية المواطنين وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح، وكذلك تتولى وزارة الداخلية متمثلة بالإدارة العامة لخفر السواحل مسؤولية مراقبة التلوث البحري^٥، وكذلك يتولى المحافظ وفقاً للسلطات الممنوحة له دوراً في حماية البيئة البحرية، وعلى ذلك سوف نبين دور الإدارة العامة لخفر السواحل ودور المحافظ في حماية البيئة بشئ من التفصيل كالتالي:

١- الإدارة العامة لخفر السواحل

- ١ - المادة (١٩) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ والمعدل تحت رقم ٩٦/١٦.
- ٢ - عرفت المادة (١) من مرسوم بالقانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها الأشعة المؤينة بأنها: "الأشعة الكهرومغناطيسية أو الجسيمية التي تأيننا عند اختراقها للمادة"، كما عرفت أجهزة الأشعة بأنها: "الأجهزة التي تستخدم لإنتاج الأشعة السينية أو أشعة جاما أو التي تستخدم لتعجيل جزيئات الذرة أو إنتاج أية إشعاعات لها تأثير بيولوجي مشابه".
- ٣ - المادة (٢) و (٣) من مرسوم بالقانون السابق.
- ٤ - المادة (١٤) من نفس القانون.
- ٥ - عمر، سميرة وزكي، أمجد (٢٠٠١)، التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت، الجزء ١، ط١، الكويت: معهد الكويت للأبحاث العلمية، ص ص ٨٦، ٨٧.

يرجع التطور الإداري للإدارة العام لخفر السواحل لسنة ١٩٥٤ إذ كانت تسمى قوة خفر السواحل وكانت وظيفتها تقتصر على منع المتسللين عبر البحر وكانت تفتقر لأي تشريعات وإمكانيات تعطيها الحفاظ على البيئة البحرية، إلا أنه في عام ١٩٦٢ صدر قرار يتضمن هيكل تنظيميا جديد غير مسمها من قوة خفر السواحل إلى إدارة خفر السواحل وتم تعزيزها بإمكانيات مادية وزوارق حديثة تساعدها على القيام بمهامها إلا أنه لم يتم تطوير نظامها القانوني للتطلع بمسئوليات تساعد على الحفاظ على البيئة البحرية، إلا أنه في تطور لاحق صدرت عدة قرارات وزارية كان آخرها القرار رقم ١٦٨٢ لسنة ٢٠٠١ متضمن تعديل القرار الوزاري ٩٥/٩٨٠ بخصوص الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية وتضمن إنشاء الإدارة العامة لخفر السواحل^١.

ومن جهة أخرى تتعدد المهام التي تتولاها الإدارة العامة لخفر السواحل، فمنها ما يتعلق بالحراسة وحماية الكويت ومنها ما يتعلق بالبحث والإنقاذ للحوادث التي تنم في البحر، ولكن ما يهمننا هنا المهام التي تتعلق بحماية البيئة البحرية.

تتولى الإدارة العامة لخفر السواحل مراقبة أي تلوث يحدث للبيئة البحرية، وكذلك تتولى مهمة تنفيذ قوانين ولوائح مجلس حماية البيئة البحرية والهيئة العامة للزراعة والثروة السمكية الخاصة بمراقبة مناطق الصيد والحفاظ على الثروة السمكية، وذلك من خلال الفريق المختص والأجهزة الحديثة التي تسهل هذه المهام^٢.

١ - انظر الموقع الرسمي للإدارة العامة لخفر السواحل:

<http://www.moi.gov.kw/kcg/intro.htm>

تاريخ الزيارة: ٢٦/١/٢٠١٤، الساعة: ٩:٠٠ مساء

٢ - انظر الموقع الرسمي للإدارة العامة لخفر السواحل:

<http://www.moi.gov.kw/kcg/Duties/Environment.htm>

تاريخ الزيارة: ٢٦/١/٢٠١٤، الساعة: ٩:٣٠ مساء

أما المهام التي تتعلق بحراسة وحماية الكويت^١ هي:"

- ١- منع الدخول الغير مشروع للقطع البحرية والأشخاص إلى البلاد عن طريق البحر.
 - ٢- تفتيش القطع البحرية الصغيرة من زوارق صيد وسفن تجارية للتحقق من هويتها وملكيتهما وللتدقيق على الأشخاص المتواجدين عليها وما تحمله من بضائع قبل دخولها الموانئ الكويتية.
 - ٣- توفير الأمن والحماية لجزر البحرية الكويتية.
 - ٤- الإشراف الكامل على مراكز البحرية والمراكز الساحلية وتزويدها بالإفراد والمؤون والمعدات.
 - ٥- توفير الأمن والحماية للمنشآت والموانئ النفطية داخل المياه الإقليمية.
 - ٦- حراسة الموانئ التجارية والأرصفة والمنشآت الهامة والمرافق الحيوية من الجهة البحرية.
 - ٧- إحكام السيطرة الأمنية على المناطق البحرية المحظور التواجد فيها ومنع الاقتراب منها".
- يتضح مما سبق أن للإدارة العامة لخير السواحل دورا جوهريا في حماية البيئة البحرية، بحيث تعتبر هي العين الساهر على مراقبة أي تلوث يحدث للبيئة البحرية، وفي نفس الوقت تعتبر اليد المحركة للقوانين واللوائح البيئية.

٢- المحافظ

بالنظر إلى المرسوم رقم (٨١) لسنة ٢٠١٤ بشأن نظام المحافظات نجد أن المحافظ يتمتع بصلاحيات يستطيع من خلالها ممارسة الضبط الإداري في حماية البيئة البحرية^٢، فقد نصت المادة (٤) من النظام على (٦- متابعة ما يتعلق بسلامة البيئة والصحة العامة وكل ما من شأنه تحقيق أهداف الدولة...)، ويستفاد من ذلك أن المحافظ يستطيع أن يتابع مع الجهات المختصة في دولة الكويت بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية أي أمر من شأنه أن يمس سلامة البيئة البحرية، ولاسيما أنه المسئول بموجب المادة (٤) من نفس النظام عن متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة الإدارية بما يكفل تحقيق الصالح العام.

١ - انظر الموقع الرسمي للإدارة العامة لخير السواحل:

<http://www.moi.gov.kw/kcg/Duties/Security.htm>

تاريخ الزيارة: ٢٦/١/٢٠١٤، الساعة: ٩:٤٥ مساء

٢- الكويت اليوم(الجريدة الرسمية)، العدد(١١٧٨)، السنة الستون، ٦/٤/٢٠١٤، ص(د،ه،و).

ويتشكل المجلس الأعلى للمحافظات وفق المادة (١١) من النظام برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية كل من الوزراء الذين يحددهم مجلس الوزراء والمحافظين والأمين العام لهذا المجلس، ويختص المجلس وفق المادة (١٢) في النظر بالأمور المشتركة بين المحافظات المختلفة وتنسيق التعاون بينها وبين الجهات الحكومية والنظر بالمعوقات والمشكلات التي تتلقاها من المحافظات المختلفة وبالأخص ما تتعلق بالحفاظ على البيئة.

ويتضح من ذلك أن للمحافظ دوراً هاماً في حماية البيئة البحرية، بحيث يكمن هذا الدور بالإشراف والتنسيق لسلطات الضبط الإداري البيئي بموجب القوانين والأنظمة في دولة الكويت وبالأخص الهيئة العامة للبيئة.

ثالثاً: وزارة المواصلات

تأسست وزارة المواصلات في دولة الكويت عام ١٩٧٨، وخولت مهمة الإشراف على حماية المياه الصالحة للملاحة من التلوث والتعاون مع الجهات المعنية في حماية البيئة، وفقاً لمرسوم صدر في ١٢ أغسطس ١٩٨٦ الذي تضمن مجموعة من الاختصاصات^١.

ولما كانت دولة الكويت من الدول النفطية التي تتنوع فيها النشاطات الصناعية والتجارية، استلزم الأمر صدور تشريعات وقرارات خاصة بحماية البيئة البحرية، وعلى ذلك صدر القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلوث المياه الصالحة للملاحة بالزيت^٢، وأعطيت وزارة المواصلات مهمة مراقبة ومتابعة تنفيذ القانون حيث تخضع جميع الموانئ لإشرافها الإداري^٣.

١ - عمر، سميرة وزكي، أمجد (٢٠٠١)، التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت، الجزء ١، ط ١، الكويت: معهد الكويت للأبحاث العلمية، ص ٧٦، ٧٧.
٢ - أدخل عليه تعديلات بموجب القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٨، ثم المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٧٦، ثم بالمرسوم بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٠. ويقصد بالزيت وفق المادة (١٠) من القانون "الزيت الخام وزيت الوقود وزيت التشحيم وزيت الديزل الثقيل ويقصد بزيت الديزل الثقيل زيت الديزل البحري المغاير للزيوت الأخرى التي يتقطر أكثر من نصفها حجماً تحت درجة حرارة لا تزيد على (٣٤٠) درجة مئوية عند معالجتها طبقاً للطريقة القياسية للجمعية الأمريكية في اختبار المواد (٥٩/٨٦).
٣ - العوضي، بدرية (١٩٩٦) القوانين البيئية في دول مجلس التعاون، ط ١، الكويت: سلسلة الكتب المتخصصة، ص ٣١.

وتظهر سلطات الضبط الإداري في حماية البيئة لوزارة المواصلات في المادة (١) من القانون السابق الذكر، حيث يحظر تلويث المناطق البحرية بتفريغ أو تسريب الزيت أو أي سائل آخر يحتوي على الزيت من أي سفينة أو من أي مكان على اليابسة أو من أي جهاز معد لحفظ الزيت أو نقله من مكان إلى آخر، وحدد كذلك مسؤولية صاحب السفينة أو ربانها عن التلوث أو حائز المكان أو مستأجره إذا حصل التلوث من اليابسة أو مسؤولية مالك الجهاز أو مستعملة أو حائزة إذا حصل التلوث منه.

كما حظرت المادة (٢) على ناقلات الزيت المسجلة في الكويت والتي حمولتها الإجمالية (١٥٠) طناً أو أكثر، وعلى غيرها من السفن البحرية المسجلة في الكويت والتي حمولتها الإجمالية (٥٠٠) طن أو أكثر، تفريغ الزيت أو أي سائل آخر لا تقل نسبة الزيت فيه عن مائة وحدة في كل مليون وحدة في مناطق محدد، كما ألزمت المادة (٣) هذه السفن بمسك سجل الزيت وفق إجراءات محددة.

يتضح مما سبق أن لوزارة المواصلات دوراً إشرافياً في حماية البيئة البحرية، فهذه الوزارة هي المشرف والمراقبة على تنفيذ قانون منع تلوث المياه الصالحة للملاحة من التلوث.

رابعاً: الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية:

لقد أنشئت هذه الهيئة في عام ١٩٨٣ بموجب القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣، والذي عدلت بعض أحكامه بموجب المرسوم بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٨، وفي عام ١٩٩٣ صدر المرسوم رقم (٣٠) لسنة ١٩٩٣ في شأن إلحاق الهيئة بمجلس الوزراء^١.

ويتشكل مجلس الإدارة برئاسة وزير الأشغال العامة وعضوية المدير العام للهيئة وسبعة أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء بقرار منه، بحيث تكون مدة العضوية أربع سنوات قابلة للتجديد بنفس المدة، ويتم اختيار نائب للرئيس من بين الأعضاء^٢، وعليه صدر مرسوم رقم (٢٧٦) لسنة ٢٠١٢ بتعيين أعضاء مجلس الإدارة بعضوية كل من مدير عام بلدية الكويت ووكيل وزارة الأشغال ومدير عام الهيئة العامة للصناعة ورئيس جمعية الإتحاد الكويتي للصناعة ورئيس جمعية الإتحاد الكويتي للمزارعين ورئيس إتحاد منتجي الألبان الطازجة وثلاث أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة^٣.

١ - عمر، سميرة وزكي، أمجد (٢٠٠١)، التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت، الجزء ١، ط١، الكويت: معهد الكويت للأبحاث العلمية، ص٦٨.

٢ - المادة (٣) من قانون رقم (٩٤) لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية.

٣ - الكويت اليوم (الجريدة الرسمية)، عدد (١١٠٨)، السنة الثامنة والخمسون، تاريخ ٢٠١٢/٢/٢، ص(ل).

وتختص الهيئة وفقا للمادة (٢) من قانون إنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية سابق الذكر بالأعمال المتعلقة بتنمية وتطوير الزراعة بقطاعاتها النباتية والحيوانية وتنمية الثروة السمكية وحمايتها، وفي سبيل تحقيق هذه الأغراض تتولى الإدارة مجموعة من الأعمال نذكر منها ما يلي:

١- الإشراف على استعمالات الأراضي والمياه للأغراض الزراعية والسمكية بما يكفل حسن استغلالها والمحافظة عليها.

٢- الإشراف على عمليات صيد الأسماك وتنظيمها بما يكفل تنمية الثروة السمكية.

٣- تقديم الخدمات في مجال وقاية النبات والحيوان وحماية الثروة السمكية وإقامة المحاجر الزراعية والبيطرية والإشراف عليها.

٤- توطيد العلاقة وتبادل المعلومات والخبرات والقيام بالبحوث المشتركة مع الهيئات ومراكز البحوث التي تزاول أعمالا مشابهة أو التي لها علاقة بأغراض الهيئة محليا وإقليميا ودوليا.

وتظهر سلطات الضبط الإداري لهذه الهيئة في مرسوم بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ في شأن حماية الثروة السمكية، حيث حظرت المادة (٤) على سفن الصيد الكويتية الصيد دون الحصول على ترخيص من الجهة المختصة طبقا لمواصفات وطرق صيد محدد في الترخيص، كما حظرت المادة (٥) إقامة المصايد البحرية كالحضور والقوارير وغيرها إلا بعد الحضور على ترخيص من الجهة المختصة بالثروة السمكية.

ويظهر مما سبق أن للهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية سلطات واسعة لحماية الثروة الزراعية والأحياء البحرية، وعلى ذلك فإن هذا الأمر يستوجب توفير بيئة بحرية مناسبة بجميع عناصرها حتى تصل هذه الهيئة إلى إغراضها المرجوة، فالثروة السمكية والأحياء البحرية الأخرى ترتبط ارتباط مباشر بالمياه البحرية، حيث أن تلوث الأخير يترتب عليه أضرار بالغة ومباشرة لهذه الأحياء.

خامسا: وزارة النفط

لما كانت دولة الكويت تعتبر من الدول النفطية في العالم، استدعت الضرورة إلى إعطاء وزارة النفط دورا هاما في حماية البيئة بجميع عناصرها، بحيث تؤثر عمليات استخراج المواد النفطية سواء أكانت في البر أو البحر على البيئة.

وتتولى وزارة النفط شئون الثروة النفطية واستغلالها وتطويرها بشكل يحفظ تنمية موارد الدولة وزيادة دخلها^١، وتختص الوزارة في سبيل تحقيق هذا الأهداف مجموعة من الاختصاصات العامة التي تكفل حماية البيئة^٢.

ومن جهة أخرى يشكل المجلس الأعلى للبترول وفقا للمرسوم رقم (١) لسنة ٢٠١٣ برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه، وعضوية كل من نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية، نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة، وزير النفط، وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون البلدية، وزير التجارة والصناعة، محافظ بنك الكويت المركزي^٣.

ويتضح دور وزارة النفط في حماية البيئة في قانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية، حيث تتمتع الوزارة وفقا لهذا القانون بسلطات الضبط الإداري البيئي، ويتجلى ذلك عندما ألزمت المادة (٣) كل مفوض بالعمل أي شخص طبيعي أو معنوي مرخص له قانونا إجراء أي عملية بترولية اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لمنع تلوث الهواء والمياه السطحية والجوفية، وكذلك يلتزم المفوض بالعمل بتقديم وصف للمشروع يتضمن كافة المعلومات المطلوبة إلى وزير المالية والنفط قبل البدء فيه، وللأخير حق قبول المشروع أو رفضه أو طلب استكمال دراسته أو تعديله^٤.

وكذلك أعطت المادة (٧) من ذلك القانون للوزير حق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ هذا القانون، حتى تشمل كافة جوانب العمليات البترولية لضمان استغلال الثروة البترولية بأكمل وجه، كما تتضمن هذه اللوائح التدابير اللازمة لضمان اتخاذ المفوض بالعمل كافة الاحتياطات لمنع تلوث المياه.

١ - المادة (١) من مرسوم رقم (٧٨) لسنة ٢٠٠٧ في شأن وزارة النفط. أنظر: للموقع الرسمي لوزارة النفط الكويتية:

<http://www.moo.gov.kw/About-Us/Ministry-Decrees/Decree-No--٧٨-of-٢٠٠٧-About-the-Ministry-of-Oil.aspx>

تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٢/٤، الساعة: ١٠.٠٠ صباحا.

٢ - نصت المادة (٢) من نفس المرسوم على أن تختص الوزارة بالأمر التالية:

أ- اقتراح السياسات العامة لقطاع النفط والغازات ومتابعة تنفيذها.

ب- الإشراف على الوحدات العاملة في النفط والغاز ومباشرة حقوق الدولة فيها وإدارة أنصبة الحكومة في الشركات التي تعمل في هذا المجال ومعاونة المجلس الأعلى للبترول في المهام التي يتولاها والإشراف على تنفيذ قراراته.

ج- التعاون مع الهيئات والمؤسسات الحكومية في الشئون ذات العلاقة بقطاع الثروة النفطية.

د- القيام بالأبحاث الجيولوجيا والإشراف على التنقيب على الثروات الطبيعية في مجالات النفط الخام والغاز الطبيعي.

هـ- تنمية العلاقات مع الهيئات والمؤسسات الدولية العربية والأجنبية في الشئون النفطية والأمر المتعلقة بها.

٣ - الكويت اليوم، العدد (١١٥)، تاريخ ٢٠ يناير - كانون الثاني، ٢٠١٣، ص ١.

٤ - المادة (٦) من قانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظ على مصادرة الثروة البترولية.

كما ألزمت المادة (٨) من ذلك القانون المفوض بالعمل على توفير جميع الخدمات الضرورية للموظفين الذين يندبهم وزير المالية والنفط، حتى يتسنى لهم القيام بإجراءات الاختبارات المعملية وفقا لأحكام هذا القانون، ولا يقتصر دور الوزارة إلى هذا الحد بل يحق للوزير أن يفرض جزاء إداري وتعويض لكل من يخالف أحكام هذا القانون^١.

يتبين لنا من خلال ما تقدم أن لوزارة النفط دورا هاما في حماية البيئة البحرية، فقد تقوم الجهات المختصة باستخراج المواد النفطية من البحر، فيأتي الدور الرقابي والعقابي لهذا الوزارة باشتراط تدابير وإجراءات تمنع تلوث البيئة البحرية.

١ - المادة (١٠) من القانون السابق.

المبحث الثاني

دور الأجهزة الإدارية اللامركزية والجمعيات في حماية البيئة البحرية

إذا كانت الإدارة المركزية تمارس سلطات الضبط الإداري البيئي البحري، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما دور الأجهزة الإدارية اللامركزية لاسيما الإدارة المحلية كالمunicipalities في ممارسة الضبط الإداري في حماية البيئة البحرية؟ وما هو اختصاص هذه الأجهزة وكيفية تشكيلها؟

بالإضافة لذلك فإن التطور الحديثة جعل من مؤسسات المجتمع المدني سلطة مساندة للسلطة الإدارية، وقد برز دور هذه المؤسسات بشكل واضح وفعال في ما يتعلق بحماية البيئة، مما يطرح تساؤلاً عن مدى إمكانية هذه المؤسسات في ممارسة صلاحية الضبط الإداري البيئي البحري؟ وما دفع لإثارة هذا التساؤل أن المادة (٢٣) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ أجازت للوزارة بموافقة مجلس الوزراء أن تفوض أيًا من مهامها أو صلاحياتها إلى أي من الوزارات والمؤسسات والجمعيات التطوعية ذات العلاقة في مجال حماية البيئة على أن يكون التفويض خطياً محدداً، رغم أن المادة (٣) من ذات القانون نصت على اعتبار الوزارة الجهة المختصة بحماية البيئة في المملكة بحيث يترتب على الجهات الرسمية والأهلية تنفيذ التعليمات والقرارات التي تصدر بموجب أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية المنصوص عليها فيه وفي أي تشريع آخر، و" تعتبر الوزارة المرجع المختص على المستوى الوطني والإقليمي والدولي فيما يتعلق بجميع القضايا والشؤون البيئية وبالجهات المانحة وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص". وهذا ما سنتناوله في المطلبين التاليين:

١ - كنعان، نواف (٢٠١١)، قانون حماية البيئة، ط٢، عمان: الأفق المشرقة للنشر والتوزيع، ص٨٧.

المطلب الأول: دور الأجهزة الإدارية اللامركزية في حماية البيئة البحرية
تمتاز أجهزة الإدارة اللامركزية بأنها تساعد بصورة أكثر فاعلية في معالجة آثار التلوث البيئي البحري ومنع وقوعه^١، وعلى ذلك سوف نتناول دور كل من البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة باعتبارها جهاز إداري لا مركزي تنفرد به الإدارة اللامركزية في المملكة ولا يوجد لها مثيل في دولة الكويت كما يلي:

الفرع الأول: البلدية ووظيفتها الضبطية

سوف نتناول في هذا الفرع دور البلدية في الضبط الإداري البيئي البحري في كل من المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت على النحو التالي:

أولاً: البلدية في المملكة الأردنية الهاشمية

تعد البلدية في المملكة الأردنية الهاشمية مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وإداري، كما تقوم بدور الإدارة المحلية ضمن حدود البلدية ووفقاً للمادة (٣) من قانون البلديات الأردني رقم (١٣) لسنة ٢٠١١، حيث يشكل المجلس البلدي من رئيس وعدد من الأعضاء المعيّنين والمنتخبين باستثناء أمانة عمان، حيث يتولى إدارتها مجلس ينتخب ثلثاهم وفقاً لأحكام هذا القانون ويحدد مجلس الوزراء عدد أعضائها.

وبالرجوع لأحكام المادة (٤٠) من القانون البلديات يتبين أن من صلاحيات واختصاصات مجلس البلدية ضمن حدود منطقة البلدية تصريف مياه الأمطار وإنشاء دورات المياه والمرافق الصحية العامة وإدارتها ومراقبتها، وكذلك إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات ومحلات السابحة في البرك، وأيضاً يقوم بأعمال المراقبة للمساكن والمحلات الأخرى لتأكد من قيامها بتصريف القاذورات واتخاذ التدابير اللازمة حيال ذلك، كما يمتلك المجلس ولاية اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الأشخاص والأموال ومنع وقوع الأضرار والحوادث المؤذية من جراء القيام بأي عمل يمنح الاختصاص بموجب هذه المادة.

١- العازمي، عيد (٢٠٠٩)، الحماية الإدارية للبيئة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص٢٣٢. العوضي، بدرية (١٩٩٦)، القوانين البيئية في دول مجلس التعاون الخليجي، ط١، الكويت: سلسلة الكتب المتخصصة، ص٣٤. عبدالقوي، محمد (٢٠٠٢)، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، مصر: النسر الذهبي للطباعة، ص٣٨٦.

ويلاحظ من هذه الاختصاصات أن البلدية تمتلك دورا ضبطيا يمكن من خلاله حماية البيئة البحرية، ويظهر ذلك بصورة جلية عندما تقع منطقة البلدية على الساحل البحري، وبما أن المنطقة البحرية الوحيد في المملكة هي منطقة العقبة، فإن هذه الصلاحيات تتولاها سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة باعتبارها الخلف القانوني والواقعي لبلدية العقبة وفق المادة (١٨) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

١- نظام منع المكاراة ورسوم جمع النفايات داخل المناطق البلدية رقم (٨) لسنة ٢٠١٤:

لقد صدر هذا النظام استنادا إلى المادة (٤٠) من قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١، ونجد انه تضمن مجموعة من الأمور التي تعتبر من المكاراة وفقا للمادة (٤) منه، حيث إن بعض هذه المكاراة من شأنها أن تؤدي إلى إلحاق الضرر بالبيئة البحرية، وتتنحصر هذه المكاراة بالمنشآت الضارة بالصحة العامة وكذلك الحفر أو القنوات أو المجاري أو الآبار أو المزابل ما شابه ذلك من الصور التي تؤدي إلى الأضرار بالغير أو الصحة العامة، وتشمل أيضا إسطبات الخيول أو زرائب الأغنام أو أي مكان معد لإيواء الحيوانات التي تنتشر منها الروائح الكريهة والفضلات الضارة، وأيضا طرح الأوساخ أو النفايات أو المياه القذرة أو ما شابهها بصورة تؤدي إلى إلحاق الأضرار بالبيئة والصحة العامة، وكذلك تفرغ أو طرح محتويات الحفر الإمتصاصية أو المصارف أو صهاريج النضح في غير الأماكن المخصصة لها من المجلس أو تركها تنساب بأي صورة من الصور، وأضاف إليها المشرع تفرغ محتويات المحتويات الحفر الامتصاصية بالتفجير السطحي أو الجانبي أو تفرغها في حرم العقار أو فروع المجاري العامة أو مجاري الأمطار.

وفي حال وقوع إحدى هذه المكاراة فإن المادة (٥) منحت مراقب الصحة سلطة تنظيم الضبوطات حيال المخالفين، وتتمتع سلطة منطقة العقبة باعتبارها الخلف القانوني والواقعي بصلاحيات إصدار قرار قطعي بإزالة المكروهة بموجب المادة (٦) من نفس النظام وعلى نفقة المخالف، ونلاحظ من ذلك أن سلطة منطقة العقبة تستطيع اتخاذ صلاحيات الضبط الإداري البيئي البحري في حال تأثير هذه المكاراة على الحياة البحرية، وذلك وفق صور المكروهة بموجب نظام منع المكاراة.

٢- نظام إدارة النفايات الصلبة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥

١ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٧٠٢)، تاريخ ٢٠٠٥/٣/٣١، ص(١١٥٤).

تتولى وزارة البيئة بموجب نظام إدارة النفايات الصلبة تنظيم إدارة النفايات الصلبة بما يحقق حماية البيئة والصحة العامة، ويتم ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة بإدارة النفايات الصلبة والقيام بمهامها في هذا الإطار وفق المادة (٤) من النظام، حيث تتولى التخطيط والتدريب والتوعية وإجراء الدراسات والبحوث وتحديد المواصفات المتعلقة بالمعدات التي تستعمل لإدارة النفايات الصلبة وكيفية جمعها وفرزها والتخلص منها.

وتعتبر البلدية من الجهات المختصة في إدارة النفايات الصلبة حيث تتولى حسب صلاحياتها أعمال النظافة وجمع النفايات وإزالة المكارة في حدود منطقة البلدية وفق القوانين والأنظمة التي تخولها هذا الصلاحية، وعليها وفق المادة (٥) توفير الكادر المؤهل لإدارة النفايات واتخاذ كافة الوسائل لسلامة العاملين، وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وصول النفايات الخطرة إلى جانب النفايات الصلبة بالإضافة إلى الإشراف على أعمال الفرز والطمر والحرص على تقييد أصحاب العقود المتعلقة بإدارة النفايات^١.

ويعطي هذا النظام كما بينا لوزارة البيئة صلاحية مكاب النفايات بعد أخذ رأي الجهات الرسمية والأهلية المرتبطة بذلك، وبما أن سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة تتولى مهام بلدية العقبة فإنها الجهة المعنية بالجهات المختصة التي يجب على الوزارة التنسيق معها وفق هذا النظام^٢.

ثانياً: البلدية في دولة الكويت

تعتبر بلدية الكويت هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية ويكون مقرها مدينة الكويت، وذلك وفقاً للمادة (١) من القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت، وتتولى إقرار المخططات الهيكلية ومسح الأراضي وتنظيم القرى والضواحي والمناطق والجزر ووقاية الصحة العامة فيها وتأمين سلامة البيئة وحمايتها وفقاً للمادة (٢) من القانون السابق.

وعلى ضوء ذلك سوف نبين دور البلدية في حماية البيئة البحرية من خلال قانون البلدية سابق الذكر ومرسوم بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٧ في شأن بعض الأفعال المضرة بالنظافة العامة والزراعة واللوائح الصادرة بمقتضى قانون البلدية، ومنها اللائحة الداخلية لتنظيم أعمال المجلس ولائحة النظافة ونقل النفايات ولائحة المحلات العامة والمقلفة للراحة والمضرة بالصحة كالتالي:

١- قانون البلدية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥:

١ - المادة (٥) من نظام إدارة النفايات رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥.

٢ المادة (١٨) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠١.

يتشكل المجلس البلدي من عشرة أعضاء منتخبين وستة أعضاء يعينون بمرسوم، وينتخب هؤلاء الأعضاء رئيسا للمجلس ونائبا للرئيس من بينهم^١، وكذلك يؤلف المجلس من بين أعضائه لجنة فرعية لكل محافظة ويحدد المجلس كيفية تشكيلها واختصاصاتها ولا يجوز أن يشترك العضو في أكثر من لجتين^٢.

ويجتمع المجلس اجتماعا عاديا كل مره أسبوعين على الأقل في المكان المعتاد له بدعوى الرئيس، كما يجوز للأخير أن يدعو المجلس إلى اجتماع غير عادي إذا رأى ضرورة تقتضي ذلك، وكذلك إذا طلب الوزير المختص بالشئون البلدية أو ربع أعضاء المجلس على الأقل^٣.

ويختص المجلس البلدي بمجموعة من الاختصاصات وفقا للمادة (١٢) من قانون البلدية، ومنها تجميل المدن والقرى والضواحي والمناطق والجزر والشوارع والاهتمام بالصرف الصحي، وكذلك مراقبة تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بشئون البلدية وفقا لأحكام هذا القانون، ويتضح من ذلك أن للمجلس البلدي اختصاص يساهم في حماية البيئة البحرية.

كما صدر مرسوم بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٧ في شأن بعض الأفعال المضرة بالنظافة العامة والزراعة الذي أعطى للبلدية سلطات الضبط الإداري للحفاظ على البيئة البحرية، ويتجلى ذلك في حظر بعض الأفعال التي قد تسبب تلف للشواطئ البحرية وتلوثا للبيئة البحرية، فقد تضمنت في المادة (١) من هذا القانون نصا يحظر تفرغ النفايات وإلقاء الأوراق والمحارم وعلب وأعقاب السجائر في الأرصفة وفي الشوارع والطرق والميادين غير الأماكن المخصصة لها، ويتجلى دور البلدية في حماية البيئة البحرية في الأرصفة والشوارع والطرق الملاصقة للبحر.

١ - المادة (٣) من القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ في شأن الدية الكويت.

٢ - المادة (٤) من نفس القانون.

٣ - المادة (١٥) من نفس القانون.

ويعاقب مرتكب هذا الأفعال وفق المادة (٣) من هذا القانون بغرامة لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد على مائتي دينار، ويتولى ضبط هذه المخالفات وتحرير المحاضر اللازمة وإحالتها إلى الإدعاء العام أشخاص يحددون بقرار صادر من وزير الدولة للشؤون البلدية^١، كما يجوز الصلح على المخالفات السابقة حيث يعرض محرر المحضر على المخالف الصلح ويثبت ذلك في المحضر، وعلى المخالف في حال قبول الصلح أن يدفع خلال أسبوع من عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة السابقة، ويترتب على ذلك انقضاء الدعوى الجزائية وجميع آثارها^٢.

٢- اللائحة الداخلية لتنظيم أعمال المجلس:

لقد صدر قرار المجلس البلدي بإقرار اللائحة الداخلية لتنظيم أعمال المجلس^٣، حيث تضمنت المادة (٤٠) من اللائحة أن يشكل المجلس من بين أعضائه لجانا لمدة سنتين، ونجد أنها تضمنت من بين اللجان لجنة شئون البيئة التي تتألف من ثلاث أعضاء وتختص باقتراح ودراسة المواقع البيئية المعروضة على المجلس، وكذلك دراسة القواعد الخاصة بالوقاية من تلوث البيئة وكل ما يحال إلى المجلس في حدود اختصاص البلدية^٤.

كما أن للجان الحق في مطالبة وزارات الدولة وهيئاتها العامة أو غيرها ما تحتاجه من معلومات وبيانات وأوراق بشأن مسألة محالة إليها عن طريق رئيس المجلس^٥، وبمعنى آخر يحق للجنة شئون البيئة عن طريق رئيس المجلس أن تطلب من الهيئة العامة للبيئة أو الهيئة العامة للزراعة والثروة السمكية أو غيرها كافة المعلومات والبيانات التي تساعد البلدية في حماية البيئة البحرية.

٣- لائحة النظافة ونقل النفايات:

لقد قرر المجلس المنعقد بتاريخ ٢٤/٣/٢٠٠٨ لائحة النظافة ونقل النفايات^٦، بحيث عرفت المادة (١) النفايات بأنها: "مجموعة الفضلات الناتجة عن التجمعات السكانية والحضرية والأنشطة المصاحبة لها من اجتماعية واقتصادية وتنموية وترتبط كمياتها بعلاقة مضطربة مع كثافة تلك التجمعات وطبيعة الأنشطة المصاحبة لها".

١ المادة (٤) من مرسوم بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٧ في شأن حظر بعض الأفعال المضرة بالنظافة العامة والمزروعات.

٢ - المادة (٥) من المرسوم بالقانون السابق.

٣ - أصدر المجلس البلدي قراره رقم (م/ب/ل ل د/١٦٤/٥/ع/٢٠٠٥) بالموافقة على إقرار اللائحة الداخلية لتنظيم أعمال المجلس البلدي.

٤ - انظر اللائحة الداخلية للمجلس، موقع المجلس البلدي الكويتي، تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/١٥

<http://www.majlesbaladi.gov.kw/list1.htm>

٥ - المادة (٥٧) من اللائحة الداخلية لتنظيم أعمال المجلس.

٦ - القرار الوزاري رقم (٢٠٠٨/١٩٠).

وتتولى إدارة شئون البلدية في بلدية الكويت عملية تأهيل الشركات والمؤسسات المناسبة للقيام بأعمال نقل النفايات وفقاً لاشتراطات ومعايير معينة، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية في الدولة، كما يحظر نقل النفايات أياً كان مصدرها إلا عن طريق الشركات والمؤسسات المرخصة لهذا الغرض^٢.

وكذلك يحظر وفقاً للمادة (١١) تجريف التربة وإقامة السواتر الترابية وإجراء أي حفر في الميادين والطرق العامة والأرصفت أو إقامة منشأة عليها إلا بترخيص من البلدية، ويستثنى من ذلك كل من الوزارات والهيئات الحكومية والمؤسسات العامة في حالة الضرورة لي أن تقوم بإبلاغ البلدية.

وتتولى إدارة شئون البلدية في بلدية الكويت وفقاً للمادة (٢١) مسؤولية متابعة خط سير نقل النفايات من مرحلة إنتاج النفايات إلى مرحلة استقبالها ومعالجتها، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية عن طريق إلزام (ناقل النفايات المرخص له) بتركيب نظام المراقبة (الصدوق الأسود - GPS tracking system) وفق المادة (١٧) من نفس اللائحة.

ومنحت المادة (٢٦) من اللائحة المذكورة للموظفين الذين يعينهم الوزير المختص بضبط المخالفين صفة الضبطية القضائية، ولهم في سبيل تحقيق ذلك حق دخول الأماكن والمحلات العامة وضبط المخالفة والمواد موضوع المخالفة وتحرير المحاضر وإحالتها إلى الجهة المختصة، بل ولهم أن يستعينوا بأفراد القوة العامة ومدير البلدية أو من يفوضه في بعض الأحوال التي يجوز فيها الحكم بالعلق.

٤- لائحة المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة:

صدرت هذه اللائحة بالقرار الوزاري رقم (٣٧٢) لسنة ٢٠٠٨، حيث أعطت المادة (٤) البلدية سلطة إصدار تراخيص فتح أو إدارة محل من المحلات الخاضعة لأحكام هذه اللائحة^٣، بل ويشترط في بعض الأحيان موافقة الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة إضافة إلى موافق

١ - المادة (١٢) من لائحة النظافة ونقل النفايات الصادر بالقرار الوزاري رقم (٢٠٠٨/١٩٠).

٢ - المادة (١٤) من نفس اللائحة.

٣ - يقصد بالمحل وفق مفهوم هذه اللائحة " كل مكان معد لممارسة أي نشاط تجاري أو صناعي أو مهني أو حرفي أو تخزيني أياً كانت مادة بنائه وسواء كان ثابتاً أو محركاً مقاماً في أرض فضاء أو مناطق سكنية أو تجارية أو صناعية أو غيرها، وسواء أقيم في مبني خاص أو عام أو مرفق حكومي أو في مؤسسة أو شركة قطاع خاص مادام قد أقيم بغرض ممارسة نشاط مما يخضع لأحكام هذه اللائحة ووفقاً للجداول الملحق بها، طبقاً لأحكام هذه اللائحة والقوانين والقرارات الأخرى المنظمة لها". انظر المادة (٢) من لائحة المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة الصادرة بالقرار الوزاري (٢٠٠٨/٣٧٢)، موقع المجلس البلدي الكويتي، تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/١٥.

- <http://www.baladia.gov.kw/main-web/strategy/shops.htm>

البلدية^١، كما يجب على البلدية قبل إصدار الترخيص التأكد من أستفاء كافة الاشتراطات العامة والخاصة وتوافرها طيلة فترة سريان الترخيص، وفي المقابل يجب على أصحاب المحلات استيفاء الاشتراطات الإضافية التي تفرضها البلدية بالاتفاق مع الجهات الأخرى المختصة^٢.

وتختص البلدية بإلزام أصحاب المحلات والفنادق بالمحافظة على نظافة محلاتهم والأرصفة والساحات الملاصقة لها والالتزام بقواعد وإرشادات النظافة التي تقررها البلدية^٣، ويمكننا أن نستنتج من ذلك أن المحلات والفنادق الملاصقة للشواطئ البحرية يمكنها أن تسبب ضرر للبيئة البحرية، ويأتي هنا دور البلدية في إلزامها بالمحافظ على النظافة التي تترتب عليها المحافظ على البيئة البحرية.

وجدير بالذكر انه يجوز للبلدية بقرار يصدر من مديرها العام السماح بترخيص محلات في المنشآت القائمة في المياه الإقليمية، وذلك شريطة عدم الإضرار بالبيئة البحرية وفق الشروط التي تحددها البلدية بالاتفاق مع الجهات المختصة الأخرى^٤، وفي المقابل تقوم جهة الإدارة بسحب التراخيص التي صدرت بناء على غش أو تزوير أو تدليس أو إذا تضمن صدور الترخيص خطأ جسيما يجعله منعدم^٥. وكذلك إلغاء التراخيص إذا أصبح في استمرار المحل خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام ويتعذر تداركه.

ومن جهة أخرى تضمنت المواد (٢٥، ٢٦، ٢٧، ٢٩) من اللائحة غرامات توقع على كل من يخالف أحكام هذه اللائحة مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد، وأعطت المادة (٣٠) في سبيل تحقيق هذه المخالفات للموظفين الذين يعينهم الوزير صفة الضبطية القضائية، حيث يحق لهم دخول الأماكن والمحلات العامة وضبط المخالفات وموضوعها وتحرير المحاضر وإحالتها إلى الجهة المختصة، ويسندهم أفراد القوة العامة إذا اقتضت الحاجة لذلك ولمدير عام البلدية أو من يفوضه الحكم بغلق المحل كتابيا في الأحوال التي يجوز فيها الحكم بالغلق وذلك عند الضرورة.

يتضح مما سبق أن للبلدية دورا هام في المحافظ على البيئة البحرية، وهذا الدور يتمثل في سلطة الضبط الإداري التي من شأنها المساهمة في منع وقوع التلوث في البيئة البحرية ومعاينة مرتكبي أفعال التلوث البيئي البحري.

- ١ - المادة (٥) من نفس اللائحة.
- ٢ - المادة (٦) من نفس اللائحة.
- ٣ - المادة (١٠) و(١٥) من نفس اللائحة.
- ٤ - المادة (١٧) من نفس اللائحة.
- ٥ - المادة (١٨) و(١٩) من نفس اللائحة.

الفرع الثاني: اللامركزية الإقليمية

يقصد باللامركزية الإقليمية: "توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية والمحلية على أساس إقليمي، حيث تمنح هذه الهيئات صلاحية إدارة جزء من إقليم الدولة وتحدد حسب نظام التقسيمات الإدارية السائدة في الدولة".^١

استحدث المشرع الأردني الكثير من الإدارات اللامركزية الإقليمية، إلا أن ما يعنيا في هذا الصدد المؤسسات ذات الصلة بالضبط الإداري البيئي البحري، ويمكن عرضها على النحو التالي:

أولاً: سلطة المياه

تعنى سلطة المياه بموجب المواد (٢، ٥، ٦) من قانون سلطة المياه رقم (١٨) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته بحماية المياه السطحية والجوفية من جميع المصادر بما في ذلك البحار من التلوث، لاسيما التلوث الناجم عن الصرف الصحي والفضلات السائلة والمياه والسوائل الناجمة عن الاستعمال المختلفة للمياه وما تحمله من عوادم، وكذلك تتولى المسؤولية الكاملة عن المياه والصرف الصحي والمشاريع المرتبط بها، وفي سبيل تحقيق هذه المسؤولية فإنها تمتلك كافة الإجراءات المتعلقة بمسح مصادر المياه المختلفة والمحافظة عليها والتخطيط لتنفيذ السياسات المتعلقة بها وتوجيه إنشاء الآبار العامة والخاصة وتنظيمها والتنقيب عن المياه، وكذلك إعداد الدراسات المتعلقة بها والقيام بأعمال الرقابة والإشراف على مصادر المياه لاسيما المياه البحرية باعتبارها مصدر من مصادر المياه بموجب المادة (٢) من نفس القانون.^٢

١ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٥.

٢ - عرفت المادة (٢) من قانون سلطة المياه رقم (١٨) لسنة ١٩٨٨ المياه بأنها: "المياه السطحية والجوفية من جميع المصادر بما في ذلك البحار والبحريات والأنهار والينابيع ومياه الأمطار والسدود والآبار والبرك والخزانات وتشمل هذه الكلمة المياه المعدنية والمياه الساخنة".

وقد صدرت تعليمات حماية المصادر المائية بمقتضى المادتين (٤) و(٤٤) من نظام مراقبة المياه الجوفية رقم (٨٥) لسنة ٢٠٠٢، وتضمنت آليات الرقابة على مصادر المياه ومنها مياه البحر، كما أوضحت التعليمات العديد من المفاهيم والتعريفات التي تضمنها قانون سلطة المياه كشبكة الصرف الصحي والحفر الامتصاصية ومناطق الحماية والعديد من المفاهيم^٢.

واعتبرت المادة (٢٥) من نفس القانون أن كافة مصادر المياه مملوكة للدولة بما في ذلك مياه البحر لا يجوز استعمالها أو استغلالها، إلا في حدود الحاجة الشخصية أو العائلية أو وفق ما يقرره القانون من حقوق، كما يحظر على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين التصرف فيها إلا بعد الحصول على موافقة السلطة من خلال اتفاقيات أو عقود.

ولكن انسجاماً مع الاتجاهات الحديثة في إدارة المملكة نحو التخصيصية أجازت المادة (٢٨) لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المياه أن يعهد إلى أي جهة سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص أو شركة مسجلة بموجب قانون الشركات النافذ أي مهمة من مهام سلطة المياه أو مشاريعها أو بتنفيذ مرحلة من مراحل المشروع أو جزر منه، وذلك بالكيفية والشروط التي تحددها العقود التي تبرم بهذا الغرض شريطة مراعاة الأحكام القانونية النافذة المتعلقة بالإيجار ونقل الملكية، وبالتالي يمكن أن تتمتع الشركات القطاع الخاص بصلاحيات ضبئية إذا ما تم الإشارة إليها في العقود المتعلقة بذلك.

وتتضمن المادة (٣٠) من نفس القانون عقوبات جزائية ومالية توقع بحق المخالفين لأحكام هذه القانون لاسيما المخالفات المتعلقة بتلوث المياه وتسرب مياه الصرف الصحي أو كل مخالفة لأحكام هذه القانون، فقد منحت صفة الضابطة العدلية لموظفين سلطة المياه المفوضين من قبل الوزير أو الأمين العام في ما يتعلق بضبط المخالفات، ومنحت للأمين العام صفة ضبط إداري مباشرة باتخاذ قرارات إزالة المخالفات أو الاعتداءات التي تقع على المياه وبإمكانه الاستعانة بأفراد الأمن العام لتنفيذ هذه القرارات، كما يحق للأمين العام تحويل الأمر إلى المحكمة والرجوع إلى المخالف بالنفقات التي تحملتها السلطة لإصلاح الأمر.

١ - الجريدة الرسمية عدد (٥١٠٦)، تاريخ ١ آب ٢٠١١، ص (٣٧٦٢).

٢ - عرفت البند (٢) من تعليمات حماية المصادر المائية لسنة ٢٠٠١ شبكة الصرف الصحي العامة بأنها: "جميع التمديدات والمنشآت والمرافق والمعدات المخصصة لنقل المياه العادمة من مواقع إنتاجها إلى محطات المعالجة"، كما عرفت الحفر الامتصاصية بأنها: "الحفر المخصصة لجمع أو التخلص من المياه العادمة وتصريفها عبر فجوات ومسامات التربة"، وأيضا عرفت مناطق الحماية بأنها: "المساحات من الأراضي التي تجري عليها منع أو تقييد النشاطات المختلفة والممارسات بهدف حماية المصدر المائي من التلوث وللمحد من التأثيرات السلبية لهذه النشاطات".

ثانيا: هيئة الاستثمار^١ (هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة سابقا)

يقصد بالمناطق التنموية بموجب المادة (٢) من قانون هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ بأنها: "أي مناطق تقع ضمن النطاق الجمركي للمملكة يتم إعلانها وتحديد حدودها من قبل مجلس الوزراء وفقا لأحكام هذا القانون"، كما يقصد بالمنطقة الحرة بأنه: "جزء من أراضي المملكة محدد ومسور بحاجز فاصل، يخصص لغايات تخزين السلع وممارسة الأنشطة الاقتصادية ويعتبر خارج النطاق الجمركي وتعامل السلع والأنشطة الاقتصادية داخله على أنها خارج المملكة".

وقد أعطى المشرع الأردني لهيئة الاستثمار صلاحية ممارسة حماية البيئة ومصادر المياه والموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي وفقا للمادة (٧/ و) من نفس قانون، مما يعطي لأي منطقة تنشأ في منطقة العقبة مهمة حماية البيئة البحرية، ولغايات تنفيذ أحكام قانون هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة ومنها حماية البيئة فقد أعطت المادة (١٣) لرئيس المجلس وأعضائه والموظف المفوض خطيا صفة الضابط العدلية، حيث يحق للموظف المفوض ضبط أي مخالفة لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه والتفتيش داخل المنطقة التنموية والتدقيق على المستندات اللازمة وغيره.

ويظهر دور الهيئة الاستثمارية في حماية البيئة البحرية في حال صدور قرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الهيئة يتضمن إنشاء منطقة تنموية أو حرة في منطقة العقبة^٢، فوفقا للاختصاصات السابق يمكن لهيئة الاستثمار أن أنشأت في منطقة العقبة من ممارسة سلطات الضبط الإداري البيئي البحري.

ثالثا: الهيئة البحرية الأردنية

أنشئت الهيئة البحرية الأردنية تحت مسمى السلطة البحرية الأردنية بموجب المادة (٣) من قانون السلطة البحرية المؤقت رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢، ثم صدر قانون السلطة البحرية الأردنية الدائم رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦، الذي تم بموجبه اعتبار هذا السلطة مؤسسة ذات استغلال مالي وإداري، بحيث ترتبط بوزير النقل ومركزها الرئيسي في منطقة العقبة، ومن ثم تم تغيير مسماها

١ - تعدل تسمية (هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة) وأصبح (هيئة الاستثمار) وفقا للمادة (٤) من قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (١) لسنة ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، عدد(٥٢٨٣)، تاريخ ٢٠١٤/٤/٣٠، ص(٢٧٨٦).

٢ - المادة (٤) من قانون المناطق التنموية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨.

من السلطة البحرية الأردنية إلى الهيئة البحرية الأردنية وفق المادة (٩) من قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤.

ويشكل مجلس إدارة الهيئة برئاسة وزير النقل ومدير عام السلطة (نائب الرئيس) وقائد القوات البحرية الملكية، بالإضافة إلى أربع أشخاص أردنيين من ذوي الخبرة والكفاءة في مجال النقل البحري^٢، ويتولى هذا المجلس وفقا للمادة (٩) مجموعة من الصلاحيات نذكر منها:

أ- تنفيذ السياسات العامة للوزارة المتعلقة بالقطاع وفقا لخطط الدولة الاقتصادية والاجتماعية وإقرار الخطط والبرامج والمشاريع اللازمة لها.

ب- إعداد مشروعات الأنظمة واللائحة لتنفيذ أحكام هذا القانون ورفعها إلى مجلس الوزراء.

ت- وضع التعليمات المتعلقة بعمل السلطة وإجراءاتها.

ث- تشكيل اللجان اللازمة لمساعدة المجلس على قيامه بمهامه

ج- أي مهام أخرى يرى الرئيس عرضها عليه.

كما يجتمع المجلس بدعوة من الرئيس أو نائبه عند غيابه مرة واحدة كل شهرين أو كلما دعت الحاجة ويكون اجتماعا قانونيا بحضور مالا يقل عن ثلثي أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، ويجب على الرئيس أن يدعو المجلس للاجتماع إذا قدم طلب خطي من ثلاثة أعضاء على الأقل وخلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ تسليم الطلب^٣.

وتختص هذه المؤسسة بمجموعة من الاختصاصات المحددة في المادة (٥) من نفس القانون ومنها:

أ- منح رخص ممارسة العمل في جميع أنشطة القطاع بالتنسيق والتعاون مع الجهات المختصة وذلك مع مراعاة أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة المعمول به.

ب- القيام بأعمال الرقابة والتفتيش البحري على السفن والمعدات البحرية داخل ميناء العقبة وضمن المياه الإقليمية الأردنية وفقا للتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة.

ت- مراقبة أعمال الإرشاد والقطر البحري والملاحة الساحلية ضمن المياه الإقليمية الأردنية.

ث- مراقبة أعمال البحث والإنقاذ البحري ضمن المياه الإقليمية الأردنية وخارجها.

ج- التحقق في الحوادث والكوارث البحرية ضمن المياه الإقليمية الأردنية.

١ - الجريدة الرسمية، عدد(٥٢٨٣)، تاريخ ٣٠/٤/٢٠١٤، ص(٢٧٨٦).

٢ - المادة (٧) من قانون السلطة البحرية الأردنية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦.

٣ - المادة (١٠) من نفس القانون.

ح- اتخاذ الإجراءات اللازمة للتأكد من استيفاء السفن لمتطلبات الأمن البحري والأمن الصحي وحماية البيئة البحرية والاتصالات البحرية اللاسلكية بين السفن والسلطة ومواجهة آثار الحوادث والكوارث البحرية وحجز السفن المخالفة مع مراعاة أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة".

وقد صدر نظام البحث عن الأشياء الساقطة في البحر رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٩ بموجب الفقرة (ص) من المادة (٥) من قانون السلطة البحرية الأردنية سابق الذكر^١، حيث تضمن في المادة (٣) منع البحث عن الأشياء الساقطة في البحر إلا بعد تقديم بيان مفصل إلى المدير العام خلا مدة لا تزيد عن (٢٤) ساعة من وقت سقوطها، وعند حصول الشخص على هذا التصريح فإنه يتقيد بوقت محدد وإجراءات معينة يجب إتباعها، بالإضافة إلى أنه لا يستطيع القيام بهذه الأعمال إلا بوجود ممثل عن الهيئة البحرية الأردنية، مع مراعاة اتخاذ المصريح له جميع الاحتياطات اللازمة لمنع حدوث أي تلوث بحري وذلك وفقاً للفقرة (أ) من المادة (٥) من هذا النظام.

كما أن الهيئة البحرية الأردنية تستطيع رقابة وتفطيش السفن التي تحمل بضائع خطيرة أو مواد ملوثة، ولم تقم بالإبلاغ عن كافة المعلومات المتعلقة بتفاصيل السفينة والبضائع الخطرة والمواد الملوث بموجب المادة (٥/٥) تعليمات رقابة الدولة على الميناء لسنة ٢٠١٢ الصادر بمقتضى المادة (٩/ك) من قانون السلطة البحرية^٢، بالإضافة إلى أن المدير العام أو الموظف المفوض من قبله يعتبر من رجال الضابطة العدلية، بحيث يحق لأي منهم ضبط أي مخالفة لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه^٤.

١ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٩٩٠)، تاريخ ١٥/١٠/٢٠٠٩، ص(٥٧٣٠).

٢ - الفقرة (أ) من المادة (٤) من نظام البحث عن الأشياء الساقطة في البحر رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٩.

٣ - الجريدة الرسمية، عدد(٥١٦٠)، تاريخ ٣١ أيار ٢٠١٢، ص(٢٣٣١).

٤ - المادة (٢٠) من قانون السلطة البحرية الأردنية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦.

بالإضافة إلى ذلك فقد أصدر مجلس إدارة الهيئة البحرية الأردنية قرار رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن تعليمات تطبيق أحكام الأمن البحري على السفن طبقاً لأحكام الاتفاقية الدولية لسلامة الأرواح في البحار والأمن البحري للسفن والموانئ^١، وذلك استناداً إلى الصلاحيات المخولة له بموجب المادة (٥) من قانون السلطة البحرية الأردنية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦، حيث تتولى الهيئة البحرية الأردنية وفق هذه التعليمات مهمة إصدار الشهادة الدولية لأمن السفن بعد خضوع السفينة الأردنية التي تنطبق عليها متطلبات الأمن البحري إلى عملية فحص وتدقيق نظامها الأمني وأي معدات أمنية ضرورية^٢، كما تتولى الهيئة وفق المادة (٩) من التعليمات بإعداد ومراجعة خطط أمن السفينة بحيث تتضمن الخطط مجموعة من التدابير والإجراءات لمجابهة التهديدات أو الاختراقات الأمنية على السفينة ولمنع دخول أشخاص غير مصرح لهم بدخولها أو تسرب مادة أو أسلحة للاستخدام ضد الأفراد أو السفينة أو ممتلكاتها أو الموانئ أو ما من شأنه التسبب في حادث أمني بحري.

كذلك الحال بالنسبة لمرافق الميناء إذ تتولى السلطة وفق المادة (٢٢) من نفس التعليمات إعداد وإقرار خطة أمن الميناء التي تتضمن مجموعة من التدابير والإجراءات التي تكفل حماية المرافق المينائية والسفن المصطفة عليه والأشخاص والبضائع من مخاطر محتملة ناتجة عن حادث بحري. وللهيئة البحرية الأردنية صلاحية الرقابة على السفن في الموانئ والمياه الإقليمية الأردنية لتأكد من تقيدها بجميع مقتضيات هذه التعليمات بما فيها صلاحية هيكل السفينة ومعداتنا وتوفير متطلبات الأمن لطاقة السفينة وركابها والموانئ التي تصل إليها وفق الفصل السابع من التعليمات^٣. ويتضح مما سبق أن هذه الإجراءات من شأنها وفق هذه التعليمات أن تمنع وقوع الحوادث الأمنية البحرية كتدمير أو تخريب السفن والموانئ مما يشكل ضمانه لمنع أي مخاطر تهدد البيئة البحرية الناجمة عن حوادث السفن أو الممتلكات أو الموانئ، وعلى ذلك فإن هذه الصلاحيات تعطي الهيئة البحرية الأردنية دوراً هاماً في حماية البيئة البحرية، فيمكن من خلال ما تتمتع به من سلطات ضبط إداري من منع الإضرار في البيئة البحرية أو التقليل من أثارها عند وقوعها.

رابعاً: منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة

تتمتع منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، بحيث لها أن تملك الأموال المنقولة وغير المنقول والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق

١ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٦٥٨)، تاريخ ٢٠٠٤/٥/١٦، ص(٢٤١٣)
٢ - المادة (٦) و (٧) و (٨) من قرار رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن تعليمات تطبيق أحكام الأمن البحري على السفن طبقاً لأحكام الاتفاقية الدولية لسلامة الأرواح في البحار والأمن البحري للسفن والموانئ.
٣ - المواد (٣٤) إلى (٣٨) من التعليمات السابق.

غايته^١، وتحدد حدود هذه المنطقة بقرار من مجلس الوزراء بالتنسيق من مجلس المفوضين ويمكن كذلك تعديل هذه الحدود وفقا لمتطلبات عمل السلطة أو المصلحة العامة^٢.

ويتولى إدارة هذه السلطة والإشراف عليها مجلس المفوضين، حيث يتألف من ستة أعضاء متفرغين ويعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس مجلس الوزراء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد على أن يقترن القرار بالإرادة السامية^٣، كما يشترط فيمن يعين في المجلس وفقا للفقرة (أ) من المادة (١٣) أن يكون:

١- أردني الجنسية.

٢- من ذوي الكفاءات والخبرة والاختصاص.

٣- غير محكوم بجناية أو بجنحة مخلف بالشرف.

وجدير بالذكر أن المجلس يجتمع مرتين على الأقل كل شهر بدعوة من رئيس المجلس أو نائبه عند غياب الرئيس، حيث يكون الاجتماع قانونيا بحضور أغلبية أعضائه ومن بينهم الرئيس أو نائبه^٤، وللمجلس الحق في التعاقد مع الجهات المؤهلة فنيا وماليا لتطوير المنطقة أو إدارتها بشرط أن تحدد أسس التعاقد وشروطه وفق نظام خاصة لهذا الغرض^٥.

وتتولى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بشكل عام مجموعة من المهام المنصوص عليها في المادة (٩) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠، حيث تضمنت إحدى هذه المهام حماية البيئة في المنطقة^٦.

١ - المادة (٧) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠.

٢ - المادة (٤) من نفس القانون.

٣ - الفقرة (أ) من المادة (١٢) من نفس القانون.

٤ - الفقرة (أ) من المادة (١٦) من نفس القانون.

٥ - الفقرة (أ) من المادة (١٧) من نفس القانون.

٦ - نصت المادة (٩) من نفس القانون على ما يلي (تتولى السلطة المهام التالية:-

أ - تنمية المنطقة وتأهيلها لاستقطاب الاستثمارات وإيجاد بيئة استثمارية متطورة لتنشيط الصناعة والتجارة والسياحة والخدمات في المنطقة.

ب - زيادة فرص العمل للأردنيين والتنسيق والتعاون مع الجهات المستثمرة في المنطقة لتدريب الأيدي العاملة الأردنية وتأهيلها ورفع كفاءتها وإعطاء الأولوية لها في العمل.

ج- تعزيز دور القطاع الخاص بالمشاركة في تطوير المنطقة بما في ذلك توفير خدمات البنية التحتية وأي خدمات عامة

د-تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار في الأنشطة الاقتصادية المختلفة داخل المنطقة.

هـ- تخطيط وتصميم مشروعات تطوير المنطقة في المجالات المختلفة وتنفيذها، مباشرة أو بواسطة الغير.

و- حماية البيئة في المنطقة.

ز- تشجيع المؤسسات المسجلة على القيام بالبحث والتطوير ودعمه).

وصدر نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بمقتضى المادتين (٥٢) و(٥٦) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠، وأسس هذا النظام لإدارة بيئية تتبع سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، حيث يتضمن مجلس المفوضين مفوض لشؤون البيئة ومدير مديرية التنظيم البيئي في السلطة، ومنح المشرع في هذا النظام صلاحيات عديدة لرئيس السلطة ومجلس المفوضين ومفوض البيئة ومدير مديرية التنظيم البيئي في السلطة من شأنها حماية البيئة البحرية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

تترواح آليات الضبط الإداري البيئي الممنوحة للسلطة في تحديد الأسس والسياسات والإجراءات والترخيص كما هو وارد في المادتين (٣، ٤) من النظام، وكذلك حظر القيام بالأعمال التي من شأنها تلويث البيئة البحرية حسب ما ورد بالمادة (٥)، ودراسة ما يتعلق بتقييم الأثر البيئي الذي يمكن من خلاله معرف الإضرار التي قد تحدث في البيئة البحرية من قبل المشاريع، بحيث يتقدم صاحب المشروع بتقديم طلب للسلطة وفق إجراءات معينه للحصول على الموافقة البيئية حتى يكمله، وذلك منعا لأي تأثير مباشر أو غير مباشر من شأنه التأثير على البيئة البحرية بصورة سلبية سواء أكان هذا التأثير خطيرا أو متوقع أن يصبح خطيرا في المستقبل^١.

وكذلك منحت السلطة صلاحيات اتخاذ تدابير ضرورية تسمح بإزالة أي مخالفة بموجب الفقرة (ب) من المادة (٣٤) من نفس النظام، كما عرفت المادة (٥٢) المادة الضارة كالتالي:"

١- تعتبر مادة ضار كل مادة يمكن أن يؤدي إدخالها إلى البحر إلى تعريض صحة الإنسان للخطر أو الإضرار بالموارد الحية والحياة البحرية أو إتلاف مرافق الاستجمام أو عرقلة أي مشروع للبحر وتشمل أي مادة خاضعة للرقابة بمقتضى التشريعات المعمول بها في المملكة والاتفاقيات.

٢- وتعتبر مادة سائلة ضارة كل مادة سائلة ضارة منصوص عليها بالاتفاقيات."

وكما ألزمت المادة (٥٣) جميع السفن التي تدخل ميناء العقبة الالتزام بأحكام حماية البيئة البحرية الواردة في هذا النظام، أما السفن التي ترفع العلم الأردني فيجب أن تتقيد بالمعايير الدولية المتعلقة بمنع تلوث البيئة البحرية، كما منح المادة (٦٠) إجراءات إداريا يتضمن إلزام صاحب السفينة بالإبلاغ عن كل تصريف للزيت أو أي مادة ملوثة للبيئة البحرية إلى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

١ المواد من (٨) إلى (٢٤) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

وحددت المادة (٦٢) وما بعدها العقوبات المالية والإدارية التي تتخذ بحق المخالفين لهذا النظام، كما منحت المادة (٦٤) لموظفين السلطة ورجال الضابطة العدلية الصعود إلى ظهر السفينة لتفحص وسائل نقل الزيت والمواد الملوثة للبيئة البحرية وتطبيق أحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بموجبه.

يثور التساؤل هنا عن مدى تطبيق أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية في منطقة العقبة إذا تعارضت مع قانون آخر، وهل يلغى احد القانونين؟

لقد جاء نص المادة (٦) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية واضحا وصريحا في إعطاء الاختصاص إليه وتعطيل أي تشريع أردني يتعارض معه، حيث نص على التالي (تسري على المنطقة أحكام التشريعات النافذة المفعول في المملكة ويعمل بأحكام هذا القانون عند تعارضها مع أي نص في تلك التشريعات)، أما مسألة الإلغاء فيرى بعض الفقه أن هذا ليس إلغاء تقليديا لأن الإلغاء يجب أن يكون صريحا أو ضمنا، وكذلك ليس تقديم نص قانوني خاص على نص قانوني عام، لان قانون حماية البيئة يعتبر قانون خاصة بحماية البيئة بخلاف قانون منطقة العقبة الذي ينظم مسائل أخرى ومن بينها حماية البيئة، ولذلك يرى أن هذا النوع من التعطيل قد يصح تسميته بالإلغاء المكاني، بحيث تبقى القوانين الأخرى سارية المفعول خارج المنطقة بل وداخلها في المسائل التي لا تتعارض من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة^١.

ويرى الباحث أنه لا يمكن الأخذ بهذا القول حتى لا نصل إلى نتائج لا يمكن الاعتداد بها، فإذا ما علمنا أن المادة (٧) من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ تنص: "على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، تمارس الهيئة داخل حدود المنطقة التنموية أو المنطقة الحرة وبالتنسيق مع الجهات المعنية المهام والصلاحيات التالية... و-حماية البيئة ومصادر المياه والموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي وبما ينسجم مع قانون البيئة النافذ المفعول والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه وبالتنسيق مع الجهات المعنية " إن المسألة من وجهة نظر الباحث محكومة بقاعدة تعارض النصوص القانونية المتساوية في القيمة وتخضع لقواعد الترتيب لغايات إعطاء الأولوية في التطبيق وطالما أن نص المادة (٧) لاحق زمانيا لنص قانون منطقة العقبة فهو الأولى بالتطبيق عند التعارض والمسألة هنا لا تتعلق بإلغاء كلي أو جزئي وإنما تتعلق بالأولوية في تطبيق النصوص دون التأثير على نفاذها وسريانها ويدعم ذلك المادة (٤٥) من قانون الهيئة والتي تنص " في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه تسري على المنطقة التنموية

١ - هياجنة، القانون البيئي، مرجع سابق، ص ١٨٨.

أحكام التشريعات النافذة المفعول في المملكة ويعمل بأحكام هذا القانون عند تعارضها مع أي نص في تلك التشريعات".

نلاحظ مما تقدم أن سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة تمارس صلاحيتها بموجب نظام حماية البيئة المشار إليه سابقاً، وتختص بسلطات الضبط الإداري في حماية البيئة البحرية، وتلغي دور نظام حماية البيئة البحرية والسواحل وتعديلاته رقم ٥١ لسنة ١٩٩٩، وكذلك فإن سلطة منطقة العقبة تمارس دور البلدية باعتبارها صاحبة الولاية في تطبيق نظام منع المكاراة ورخص المهن المطبق في البلديات في حدود منطقة العقبة. إلا أنه ووفقاً لرأي الباحث فإن أي منطقة تنموية أو حرة تعلن داخل الحدود الجغرافية لاختصاص سلطة منطقة العقبة الاقتصادية سيصبح الدور الجوهري فيها لهيئة الاستثمار وفقاً للمادة (٧) من قانون المناطق التنموية و المناطق الحرة رقم (٢ لسنة ٢٠٠٨).

المطلب الثاني: دور المؤسسات والجمعيات غير الحكومية كأجهزة مساعدة للإدارة في حماية البيئة البحرية

لم تعد الدولة وحدها صاحبة السلطة في تحقيق الرفاه العام للمواطنين وفقاً للمفهوم التقليدي لوظائف الدولة، حيث كانت تقتصر على توفير الأمن وحماية النظام العام كاختصاصات أصيلة للسلطة العامة وحدها، ومن ثم أصبحت المسؤولية مشتركة بين جميع القطاعات في المجتمع، وترتب على ذلك أن أصبحت هناك المنظمات غير الحكومية تمارس دوراً رديفاً لمؤسسات الدولة.

وقد انعكس هذا التطور الذي تجلّى في توسيع دورها في حماية البيئة استجابة للمتغيرات الدولية ومقررات المؤتمرات التي انعقدت على هذا المستوى وانبثقت بصورة خاصة عن مؤتمر "ريو دي جانيرو" عام ١٩٩٢ والذي ربط بين حماية البيئة وتحقيق مفهوم التنمية المستدامة، ويقتضي البحث منا أن نحدد مدى مساهمة المنظمات غير الحكومية في ممارسة الضبط الإداري، مما يطرح تساؤلاً عن الدور المناط بهذه المنظمات في حماية البيئة البحرية في هاتين الدولتين؟ وهل هذا الدور متقدم على النحو الذي توصلت إليه تشريعات الدول المقارنة في تطوير وتفعيل هذه المنظمات في حماية البيئة البحرية أم أنه لا يزال في بدايته؟

أصبح المشرع ينظر للمنظمات والجمعيات غير الحكومية كأجهزة يمكن أن تساعد الإدارة المركزية واللامركزية في ممارسة الضبط الإداري أو المساعدة على ممارسته كأجهزة مساعدة من خلال اعتبار مسألة حماية البيئة نشاطاً مرفقياً يمكن أن تتضافر جميع الجهود في إنجازه. ومن هنا

١ - نور الدين، حامد (٢٠٠٩)، دور المنظمات غير الحكومية في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة صالح عبدالله كامل للاقتصادية الإسلامية، مجلد ١٣، عدد ٣٩، ص ٣٠١.

سيتمتع الباحث ببيان دور المؤسسات والمنظمات غير الحكومية في الأردن والكويت ببيان الأساس القانوني في فرع أول ومن ثم ذكر أهم المؤسسات والجمعيات غير الحكومية البيئية في فرع ثاني.

الفرع الأول: الأساس القانوني لدور المؤسسات والجمعيات غير الحكومية في حماية البيئة

ظهرت فكرة إنشاء جمعيات نفع عام تعنى بحماية البيئة في المؤتمر الأول للبيئة البشرية الذي عقد في ستوكهولم السويد عام ١٩٧٢، حيث توصل هذا المؤتمر إلى العديد من القرارات والتوصيات لتأسيس برنامج الأمم المتحدة للبيئة على المستوى العالمي، وتشجيع تأسيس هذه الجمعيات التي تحافظ على البيئة وتمنع وقوع التلوث على المستويين المحلي والإقليمي^٢.

وكذلك لمؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المستدامة الذي عقد في "ريو دي جانيرو" عام ١٩٩٢ فضل في تفعيل دور المنظمات غير الحكومية في حماية البيئة ومن ضمنها البيئة البحرية، حيث برز هذا الدور بناء على ظهور وتطوير مفهوم التنمية المستدامة الذي يقوم على فكرة الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال القادمة وفي نفس الوقت تحسين مستوى المعيشة البشرية، ولغايات تحقيق هذه الفكرة فقد أشار المبدأ (٤) من مقررات المؤتمر (لكي تتحقق التنمية المستدامة ينبغي أن تمثل الحماية البيئية جزءاً من عملية التنمية ولا يمكن التفكير فيها بمعزل عنها)^٣.

وانطلاقاً من هذا المفهوم فقد قامت الدول بإنشاء وتفعيل دور المنظمات غير الحكومية في الحفاظ على البيئة ومن ضمنها البيئة البحرية، وذلك على صعيد السياسات والتشريعات الداخلية للدول، وقد انعكس ذلك على التشريعات في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت.

أ- الأساس القانوني لدور المؤسسات والجمعيات غير الحكومية في حماية البيئة في الأردن

١ - عرف المشرع الأردني الجمعية في المادة (١/٣) من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته بأنها "أي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على أساس تطوعي دون أن يستهدف جني الربح واقتسامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية تدخل ضمن نطاق أعمال وأنشطة الأحزاب السياسية وفق أحكام التشريعات النافذة"، بينما عرف المشرع الكويتي جمعيات النفع العام في المادة (١) من قانون الأندية وجمعيات النفع العام رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٢ بأنها "الجمعيات المستمرة لمدة معينة أو غير معينة، وتتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين بغرض آخر غير الحصول على ربح مادي، وتستهدف القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو ديني أو رياضي".

٢ - محمد، خالد (٢٠١٠)، دور المجتمع المدني في إنقاذ الحق في البيئة والالتزام بحمايتها، مجلة مصر المعاصرة، ١٠٠ (٤٩٨)، ٣٩١-٤٥٨، مصر، ص ٤٠٣.

٣ - نقلاً عن منصور، كمال (٢٠٠٧)، دور المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية في التنمية البشرية المستدامة، مجلة صالح عبدالله للاقتصاد الإسلامي، مجلد ١١، عدد ٣١، ص ٢٠٢. من ف. دوجلاس موسشيت، مبادئ التنمية المستدامة، ترجمة بهاء شاهين، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٧.

فقد تضمن الدستور الأردني في الفقرة (٢) من المادة (١٦) على حق الأردنيين في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعاً ووسائلها سليمة بشكل لا يتعارض مع أحكام الدستور، وأعطت هذه المادة للقانون حرية تنظيم تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية والرقابة عليها، وعلى ذلك فقد نصت المادة (٢٣) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ على حق الوزارة أن تفوض بموافقة مجلس الوزراء من مهامها أو صلاحياتها إلى أي من الوزارات أو المؤسسات العامة أو الجمعيات التطوعية المرتبطة بحماية البيئة شريطة أن يكون التفويض خطياً، كما أن المادة (٣) من ذات القانون نصت على اعتبار الوزارة الجهة المختصة بحماية البيئة في المملكة بحيث يترتب على الجهات الرسمية والأهلية تنفيذ التعليمات والقرارات التي تصدر بموجب أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية المنصوص عليها فيه وفي أي تشريع آخر.

وعلى ذلك صدرت تعليمات منح الموافقة المسبقة على ترخيص أو تجديد ترخيص الجمعيات البيئية لسنة ٢٠٠٨، وقد عرفت المادة (٢) الجمعية البيئية " أي هيئة غير حكومية مؤلفة من عشرين شخصاً فأكثر غرضها الأساسي تنظيم مساعيها لتقديم خدمات في مجال المحافظة على البيئة وعناصرها والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة فقط دون أن تستهدف من عملها أو نشاطها جني الربح المادي واقتسامه أو تحقيق المنفعة الشخصية أو تحقيق أية أهداف غير ذلك ولا يشمل هذا التعريف الجمعيات أو الهيئات التي تنشأ بموجب قانون خاص"، حيث تشكل في الوزارة بقرار من الوزير لجنة دراسة طلبات الموافقة المسبقة على ترخيص أو تجديد ترخيص الجمعيات، ويترأسها أمين عام وزارة البيئة وعضوية كل من مدير مديرية الاتصال ومدير المديرية المعني بغايات الجمعية البيئية ومدير مديرية الخدمات المالية وأخيراً رئيس قسم التشريعات والشؤون القانونية^١، وفي المقابل على الجمعية المراد ترخيصها أو تجديد ترخيصها تقديم طلب خطي إلى الوزارة مرفقاً بالنظام الأساسي للجمعية مشتملاً جميع البيانات المطلوبة^٢، وعلى اللجنة بعد دراسة الطلبات التنسيب إلى وزير البيئة بالموافقة أو الرفض خلال مدة شهر من تاريخ تقديم الطلب وبيان أسباب الرفض في حالة الرفض^٣.

١ - أنظر ديال ذلك: المحاميد، موفق (٢٠٠٩)، "النظام القانوني للجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية في الأردن"، مجلة الشريعة والقانون، عدد (٣٧)، قسم الدراسات القانونية، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٨، ص ١٩١ وما بعدها.
٢ - تعليمات منح الموافقة المسبقة على ترخيص أو تجديد ترخيص الجمعيات البيئية لسنة ٢٠٠٨، الجريدة الرسمية، عدد (٤٨٧٩)، تاريخ ١٦/١/٢٠٠٨، ص (١٠١).
٣ - المادة (٣) نفس التعليمات.
٤ - المادة (٤، ٥، ٦) من نفس التعليمات.
٥ - المادة (٧) من نفس التعليمات.

كما عرفت المادة (٥) من تعليمات تصنيف الجمعيات رقم (١) لسنة ٢٠١٣ الصادر بموجب المادة (٣٠/ب) من قانون الجمعيات رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته، حماية البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية من خلال بيان مجال العمل والوصف الوظيفي لها، فمثلا عرف البند (٧/٥) التنوع الحيوي" بحماية النباتات المختلفة والحيوانات والكائنات الحية الدقيقة وجيناتها والنظم الايكولوجيا في التربة والبحار والمياه العذبة"، وعلى ذلك يمكن أن تتأسس جمعية مختصة بالتنوع التنوع البحري.

كما أجازت المادة (٨) من قانون المناطق التنموية والمناطق الحرة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ لهيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة بعد موافقة مجلس الوزراء أن تعهد بأي من صلاحياتها وفق هذا القانون إلى أي جهة رسمية شريطة أن يتم وفق الأسس والمعايير والإجراءات التي تعضها الهيئة، كما أجازت المادة (١٧) من قانون سلطة منطقة العقبة التعاقد مع الجهات الأخرى لغايات تطوير وإدارة المنطقة، ووفقا المادة (٥٢) من قانون سلطة منطقة العقبة "يتولى المجلس مسؤولية حماية البيئة في المنطقة والمحافظة عليها وضمان التنمية المستدامة وفق أسس ومعايير تحدد بمقتضى نظام على أن لا تقل عن المستوى المعتمد في المملكة، ولهذه الغاية تمارس السلطة صلاحيات المؤسسة العامة لحماية البيئة(والتي أصبحت وزارة البيئة) كما يمارس الرئيس، حسب مقتضى الحال، الصلاحيات المقررة للوزير والمدير العام المنصوص عليها في قانون حماية البيئة المعمول به" وطالما أن المادة (٢٣) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ أجاز للوزارة بموافقة مجلس الوزراء أن تفوض أيا من مهامها أو صلاحياتها إلى أي من الوزارات والمؤسسات والجمعيات التطوعية ذات العلاقة في مجال حماية البيئة على أن يكون التفويض خطيا محددا" فهذه الإجازة تشمل سلطة منطقة العقبة لأنها تمارس دور وزارة البيئة في منطقة العقبة وتستطيع بدورها أن تفوض أيا من مهامها أو صلاحياتها إلى... المؤسسات والجمعيات التطوعية ذات العلاقة في مجال حماية البيئة على أن يكون التفويض خطيا محددا".

ونلاحظ من ذلك أن هذا النصوص لا تحقق الدور الفعال للمنظمات غير الحكومية كالجمعيات المختصة بحماية البيئة البحرية، حيث أن دورها يبقي مرهونا بإرادة الإدارة العليا في منح التفويض أو عدم منحه، وكان الأجدر أن تمنح هذه المنظمات صلاحيات بنص القانون تمارس من خلالها دور بعض سلطات الضبط الإداري البيئي البحري، وذلك وفق شروط وضوابط يحددها المشرع الأردني حتى تتوافق مع سلطة الضبط الإداري البيئي الحكومية.

١ - الجريدة الرسمية، عدد(٥٢٢٣)، تاريخ ٢٠١٣/٦/٢، ص(٢٤٩٦).

ب- الأساس القانوني لدور الجمعيات غير الحكومية في حماية البيئة في الكويت

تضمن الدستور الكويتي في المادة (٤٣) على حرية تكوين الجمعيات والنقابات شريطة أن تكون على أساس وطني وبوسائل سليمة، وذلك وفقا لقانون ينظم ويضع الشروط المناسبة لتكوين هذه الجمعيات والنقابات، وعلى ذلك فقد صدر قانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٢ بشأن الأندية وجمعيات النفع العام^١، حيث تضمن الشروط الواجب توافرها في الجمعية والبيانات المطلوب تقديمها^٢، وتتولى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل مسألة النظر في تسجيل الجمعية خلال ثلاثين يوما من تاريخ تأسيس الجمعية^٣، ولوزير الشؤون الاجتماعية والعمل قبول أو رفض الطلب وعليه إخطار المؤسسين خلال مدة تسعين يوما من تاريخ الإخطار بالرفض أو انتهاء مدة الثلاثين يوما السابقة.

وبالرجوع إلى قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة فإننا لا نجد أنه تضمن أي أساس قانوني يسمح بتفويض بعض من صلاحيات الهيئة للجمعيات العاملة في مجال حماية البيئة كما فعل المشرع الأردني، وكنا نتمنى من المشرع الكويتي أن يواكب التطورات الحديث التي تعطي للمؤسسات والجمعيات غير الحكومية صلاحيات تساهم في حماية البيئة، فهذه المؤسسات والجمعيات غالبا ما تمتلك موارد بشرية متخصصة في حماية البيئة يمكن الإستفادة منها في حماية البيئة.

الفرع الثاني: أهم المنظمات غير الحكومية في الأردن والكويت

تعتبر المنظمات غير الحكومية من أنسب الأجهزة في تحقيق الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وخصوصا إذا تعلقت هذه الأهداف في حق الإنسان في البيئة وحمايتها من التلوث، وذلك لما تختلف به هذه الأجهزة عن الأجهزة الحكومية بشئ من المرونة والحيوية^٤، وعلى ذلك سوف نبين دور أهم الجمعيات البيئية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية والكويت على النحو التالي:

أولاً: أهم المنظمات غير الحكومية في الأردن

بالرغم من وجود نص تشريعي يسمح بتفويض جمعيات البيئة بموافقة مجلس الوزراء صلاحيات الضبط الإداري البيئي، فإن الإدارة العليا في المملكة الهاشمية لم تفعل مثل هذا النص مما جعل دورها قاصر على القيام بالمشاركة في الرأي وتقديم التوصيات لبعض الجهات الحكومية حول الآثار البيئية لبعض المشاريع المؤسسات والمساهمة في الجلسات الحوارية والمشاركة في

١ - معدل بالمرسوم بالقانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٨، والقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٣، والقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩٤.

٢ - المادة (٤)، (٥) من قانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٢ بشأن الأندية وجمعيات النفع العام.

٣ - المادة (٨) من نفس القانون.

٤ - المادة (٩) من نفس القانون،

٥ - محمد، خالد (٢٠١٠)، دور المجتمع المدني في إنقاذ الحق في البيئة والالتزام بحمايتها، مجلة مصر المعاصرة، ١٠٠ (٤٩٨)، ٣٩١ - ٤٥٨، مصر، ص ٤١٤.

مشاريع تساهم في المحافظ على البيئة ولاسيما البيئة البحرية، وكذلك رفع مستوى الوعي البيئي بإصدار نشرات تثقيفية وعقد مؤتمرات وورش عمل تؤدي دورا مكملا لمؤسسات حماية البيئة، إلا أن هذا لا يمنع هذه الجمعيات من القيام بدور الإبلاغ والإخبار عن أي مخاطر بيئية لجهات الضبط القضائي والضبط الإداري وفق أحكام القوانين المرعية^١.

وعلى ذلك سوف نتناول دور جمعيتان أردنيتين تختصان بحماية البيئة الأولى ذات اختصاص عام في حماية البيئة وهي جمعية البيئة الأردنية، والثانية جمعية تختص بحماية البيئة البحرية وهي الجمعية الملكية لحماية البيئة البحرية كالتالي:

أ- جمعية البيئة الأردنية

أسست جمعية البيئة الأردنية بتاريخ ١٩٨٨ /٥/٨ بمقتضى أحكام قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم ٣٣ لعام ١٩٦٦ قبل نفاذ قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٨ بموجب (٢٨/أ) من نفس القانون، وللجمعية مركز رئيسي في عمان وفرع إقليمي في محافظ العقبة، مما يعكس أن هذا الجمعية لها اهتمامات تمتد إلى حماية البيئة البحرية^٢.

وتتلخص أهداف الجمعية بنشر الوعي البيئي والعمل التطوعي بكافة الطرق القانونية، وتبادل الخبرات وتهيئ القدرات والكفاءات المحلية والإقليمية في جميع المجالات البيئية، وكذلك الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث من خلال منع أسبابه والمشاركة في إيجاد الحلول المناسبة لمشكلاته، وكذلك تقديم المساعد للوصول إلى التنمية المستدامة ونشر السياحة البيئية والتعليم والبحث العلمي في مجالات البيئة، وأخيرا تسعى الجمعية بالتعاون من الجهات المعنية إلى دعم الاقتصاد الأخضر والطاقة المتجددة وزيادة الرقعة الخضراء في المملكة^٣.

١ - نصت المادة (٢٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن: "١- كل من شاهد اعتداء على الأمن العام أو على حياة أحد الناس أو على ماله يلزمه أن يعلم بذلك المدعي العام المختص. ٢- كل من علم في الأحوال الأخرى بوقوع جريمة يلزمه أن يخبر عنها المدعي العام".

٢ - النظام الأساسي للجمعية لعام ٢٠١٠ استنادا لأحكام قانون الجمعيات رقم (٥١) لعام ٢٠٠٨ وتعديلاته. أنظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٣/٢٨، الساعة: ١٥:١٠ صباحا

<http://www.jes.org.jo/Cpage1.aspx?lnk=18>

٣ - المادة (٣) من النظام الأساسي للجمعية البيئية الأردنية لعام ٢٠١٠. أنظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٣/٢٨، الساعة: ٢٠:١٠ صباحا

<http://www.jes.org.jo/Cpage1.aspx?lnk=18>

وقد قامت الجمعية في ضوء هذه الأهداف بالقيام بعدد من المشاريع والأبحاث والندوات والمؤتمرات التي من شأنها المحافظ علي البيئة^١، وكذلك قامت بحل مجموعة من المشاكل البيئية بالتعامل مع الجهات الحكومية^٢.

غير انه يلاحظ أن دور هذه الجمعية يشوبه القصور سواء على صعيد عدم تفعيل دورها من قبل الإدارة الحكومية بعدم تفويضها سلطة الضبط الإداري البيئي أو قصور تشريعي لا يعطيها دورا مباشرا يخولها سلطة التقاضي والمشاركة بالإدارة البيئية، فضل عن أن المشاريع التي قامت بها تعكس عزوفا من قبل هذه الجمعيات عن حماية البيئة البحرية مما يجعل دورها أشبه بالمنعدم في هذا المجال.

ب- الجمعية الملكية لحماية البيئة البحرية

لقد أسست الجمعية الملكية لحماية البيئة البحرية في عام ١٩٩٣، وتم تسجيلها رسميا كجمعية غير حكومية لا تهدف إلى الربح في عام ١٩٩٥، وتعتبر هذه الجمعية الأولى والوحيدة في الأردن التي تختص بالمحافظة على الحياة البحرية^٣.

وتتلخص أهداف هذه الجمعية في حماية التنوع الحيوي وصيانة جودة مياه العقبة والمشاركة في تحقيق التنمية المستدامة إبتداءا من الأحياء البحرية، وكذلك تسجيل وتوثيق التنوع البحري في الخليج ورفع مستوى الوعي البيئي بشكل عام والبيئة البحرية بشكل خاصة في المجتمع، ورفع المستوى المعيشي للعائلات التي تعتمد على الحياة البحرية كمصدر دخل لها^٤.

غير أن هذه الجمعية لم يتم تفويضها صلاحيات الضبط الإداري البيئي البحري بموجب المادة (٢٣) سابقة الذكر، ويسجل لها أنها تختص في حماية البيئة البحرية في مجالات التوعية والتدريب

١ - من أهم المشاريع التي قامت بها الجمعية: مشروع التوعية المائية ومشروع مكافحة المتكاملة ومشروع تطوير إدارة النفايات الصلبة في بعض الدول العربية ومشروع الغاز الحيوي والبرنامج الوطني للتوعية والإعلام البيئي ومشروع الكفاءة المالية والتوعية (WEPIA) ومشروع إدارة النفايات الطبية ومشروع التنوع الحيوي للمحاصيل والمشروع الريادي لفرز النفايات المنزلية الخطرة، وأما المشاريع الميدانية فهي غابة السماق وزراعة حزام أخضر حول مصنع إسمنت الفحيص وزراعة حزام أخضر حول قطعة أرض الجمعية في منطقة ياجوز ومشروع مركز البيئة الوطني في منطقة ياجوز ومشروع إنتاج العسل البيئي. أنظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الدخول: ٢٨/٣/٢٠١٤، الساعة: ١٥:١٠ صباحا

<http://www.jes.org.jo/Cpage1.aspx?lnk=18>

٢ - من القضايا التي قامت الجمعية بحلها بالتعاون مع الجهات المعنية بالبيئة: خردة الحديد المستوردة من العراق، الفحم البترولي، مصنع الكلورين في الحلابات، المشروع الاستثماري في دبين، الزئبق، البرنامج النووي الأردني. أنظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الدخول: ٢٨/٣/٢٠١٤، الساعة: ١٥:١٠ صباحا

<http://www.jes.org.jo/Cpage1.aspx?lnk=18>

٣ - أنظر موقع الجمعية الملكية لحماية البيئة البحرية: تاريخ الزيارة: ٢٤/٣/٢٠١٤، الساعة: ٨:٠٠ مساء.

<http://jreds.primus.com.jo/ar-jo/الجمعية/نبذة.aspx>

٤ - المادة (٣) من النظام الأساسي للجمعية الملكية لحماية البيئة البحرية.

والأبحاث العلمية ودراسة اثر المشاريع وتقديم التوصيات للجهات ذات العلاقة ومناقشة بعض قضايا البيئة البحرية كقضايا رأي عام تضغط من خلالها على مؤسسات صنع القرار للعدول عن أي قرار من شأنه أن يؤثر سلبا على البيئة البحرية.

ثانيا: أهم المنظمات غير الحكومية في الكويت

سوف نعرض دور أهم الجمعيات في حماية البيئة البحرية في دولة الكويت ومدى فاعلية هذه الدور في منع تلوث البيئة البحرية، وهما الجمعية الكويتية لحماية البيئة وجماعة الخط الأخضر كالأتي:

١- الجمعية الكويتية لحماية البيئة:

تم تأسيس الجمعية الكويتية لحماية البيئة بتاريخ ١٩٧٤/٣/٣١، وقد كانت صدى للمؤتمر الأول للبيئة البحرية لعام ١٩٧٢ وما تضمنه من قرارات وتوصيات دفعت باتجاه تأسيس منظمات مجتمع مدني تختص بالمحافظة على البيئة ومكافحة تلوثها، الأمر الذي أدى إلى التفات كثير من المختصين بالبيئة في الكويت إلى الدعوة إلى تأسيس هذه الجمعية وتقديم طلب رسمي لوزير الشؤون الاجتماعية والحصول على ترخيص دائم، ومن ثم تتويج هذه الجهود بصور القانون رقم ١٩٧٤/٧ متضمن الموافقة على جمعية حماية البيئة في الكويت ومن ثم تغيير هذا الاسم إلى الجمعية الكويتية للبيئة^١.

تسعى هذه الجمعية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تركز على حماية البيئة وتحدد نطاق عملها في حماية البيئة في الكويت ومكافحة أسباب تلوثها وإعداد دراسات علمية والسعي نحو إقرار تشريعات ونظم إدارية بتحقيق الحماية اللازمة للبيئة، وأيضا التعاون مع كافة الشركاء المحليين والدوليين المعنيين بحماية البيئة ورفع مستوى الوعي البيئي من خلال تفعيل كافة الفعاليات الإعلامية والثقافية والاجتماعية ضمن هذا النطاق^٢.

ولكي تحقق الجمعية الأهداف السابقة في أكمل وجه يجب أن يكون هناك هيكل تنظيمي محددة يتم من خلاله توزيع الاختصاص بحسب مجال كل جهة، ولهذا الاعتبار تتضمن الجمعية هيكل تنظيمي يحتوي على العديد من الهيئات واللجان والفرق المجموعات التي تنظم العمل داخل وخارج الجمعية، ومنها على سبل المثال هيئة تحرير الإصدارات التي تتولى الإشراف على سلسلة نشرات قضايا بيئية وسلسلة كتب بيئية وكتيبات للأطفال، وكذلك اللجنة الاستشارية التي تهتم بإبداء الرأي

١ - أنظر الموقع الإلكتروني للجمعية الكويتية لحماية البيئة. تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٣/٢٠، الساعة: ٩.٠٠ صباحا.

http://www.keps.org.kw/page_details.php?pid=1

٢ - أنظر الموقع الإلكتروني للجمعية الكويتية لحماية البيئة. تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٣/٢٠، الساعة: ٩.١٥ صباحا.

http://www.keps.org.kw/page_details.php?pid=2

العلمي في القضايا والموضوعات البيئية، وكذلك هنا فريق رصد الوضع البيئي ومتابعة الشكاوي والمجموعة الكويتية لحماية الثروة الحيوانية في الكويت^١.

ولقد كان لهذه الجمعية دور بارز في حماية البيئة ومنها البيئة البحرية، فقد قامت من خلال ما تملكه من هيئات ولجان في سبيل تحقيق أهدافها المرجوة بتقديم العديد من الخطط والأنشطة والفعاليات، مما أدى ذلك إلى رفع مستوى الوعي البيئي في المجتمع والحد بشكل نسبي من التلوث البيئي، ومن أبرز هذه الإنجازات عقد ندوة إعادة تأهيل البيئة وندوة التعاون البيئي بين دول مجلس التعاون الخليجي، إقامة العلمي العالمي الأول لوسائل مكافحة تلوث البيئة وتنفيذ برامج دورات تدريبية للمتخصصين والباحثين والمهتمين في مجال البيئة، وكذلك القيام بعمليات تنظيف البيئة الساحلية والجزر في الكويت وإنشاء المحميات البحرية كمحميات جابر الأحمد البحرية^٢.

غير أن ما نلاحظه من اختصاصات الجمعية والأهداف التي تسعى إليها والمشاريع والممارسات الصادرة عنها لا تتضمن أي صلاحيات للضبط الإداري البيئي البحري، ويرجع سبب ذلك إلى عدم وجود نص تشريعي يخولها أو يفوضها بعض من صلاحيات الضبط الإداري.

ب- المركز العربي الإقليمي للقانون البيئي

تم إنشاء المركز العربي الإقليمي للقانون البيئي بناء على مبادرة مشتركة من الإتحاد الدولي لصون الطبيعية والموارد الحية وكلية الحقوق في جامعة الكويت في نوفمبر عام ٢٠٠١، وقد جاء ذلك انعكاس لدعوات أممية لضرورة تحقيق مفاهيم التنمية المستدامة، ويهدف هذا المركز إلى تطوير القدرات القانونية للعاملين في المجالات البيئية، وكذلك تقديم الاستشارات للجهات الحكومية والمؤسسات العامة في الدول العربية وإنشاء قاعدة بيانات حول التشريعات في اللغة العربية والإنجليزية عبر شبكة الإنترنت وخدمة الدول العربية، وأيضاً التفاعل مع كافة المعاهد والكلية والمراكز المهتمة في البيئة من الناحية القانونية^٣.

١ - للمزيد أنظر الموقع الإلكتروني للجمعية الكويتية لحماية البيئة: تاريخ الدخول: ٢٠/٣/٢٠١٤، الساعة: ٩.٣٠ صباحاً.

http://www.keps.org.kw/page_details.php?pid=٢١

٢ - للمزيد أنظر الموقع الإلكتروني للجمعية الكويتية لحماية البيئة: تاريخ الدخول: ٢٠/٣/٢٠١٤، الساعة: ٩.٣٥ صباحاً.

http://www.keps.org.kw/page_details.php?pid=٣

٣ - أنظر المواقع الرسمي للمركز العربي الإقليمي للقانون البيئي: تاريخ الدخول: ١٩/٥/٢٠١٤، الساعة: ١٠.٠٠ صباحاً.

http://arcel.kuniv.edu.kw/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=٧٩&Itemid=١٥٣

وقد عقد في هذا النطاق العديد من الندوات والمؤتمرات مثل ورشة عمل تدريس القانون البيئي في كليات الحقوق التي عقدت في كلية الحقوق في جامعة الكويت، وكذلك العديد من المشاركات في المؤتمرات الدولية والعربية المعنية في الجوانب القانونية في حماية البيئة، وإصدار تقارير متضمنه جوانب النقص والقصور في الإمكانيات البشرية والمادية والتشريعية في مجال حماية البيئة في الدول العربية^١.

ج. جماعة الخط الأخضر البيئية الكويتية

تأسست جماعة الخط الأخضر الكويتية في عام ٢٠٠٠ باعتبارها أول جماعة خضراء في إقليم الخليج العربي^٢، حيث تتمتع بالاستقلالية الكاملة وحرية التحرك البيئي بكافة أشكاله في المجتمع، فهي تعتبر كجمعية غير مشهورة تعمل تحت مظلة الإتحاد الكويتي للمزارعين^٣.

وتسعى هذه الجماعة إلى تعزيز الوعي البيئي للمجتمع لمكافحة التلوث، وكذلك تعمل على استقطاب الشباب وضمهم إلى المجال البيئي حتى يكون للجماعة رأي بيئي مؤثر يساعد في صنع قرارات تحمي البيئة والمجتمع، وتسعى كذلك إلى جعل المجتمع يطلع إلى كافة الشؤون البيئية والدعوة للمشاركة البيئية والتعاون والتكاتف في الجهود لمكافحة أخطار التلوث^٤.

وتقوم هذه الجماعة في تحقيق أهدافها من خلال نظام عمل معين يتكون من هيئة ومجموعة من المراكز، فتستمد الجماعة قواعد العمل البيئي العلمي والمتخصص من هيئة استشارية علمية متخصصة في الشؤون البيئية مشكلة من أعضاء يتمتعون بخبرة واسعة في مجال البيئة، وهناك أيضا مركز القانون البيئي الذي يختص بسد الثغرات القانونية لحماية البيئة بأكمل وجه ونشر الثقافة القانونية البيئية في المجتمع، والمركز البيئي للشؤون الاقتصادية الذي يهتم بنشر الوعي بأهمية علاقة الاقتصاد والبيئة، وكذلك يوجد مركز المعلومات البيئية يتضمن معلومات بيئية متكاملة،

١ - أنظر المواقع الرسمي للمركز العربي الإقليمي للقانون البيئي: تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/١٩، الساعة: ١٠.٣٠ صباحا.

http://arcel.kuniv.edu.kw/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=٧٩&Itemid=١٥٣

٢ - أنظر الموقع الإلكتروني لجماعة الخط الأخضر البيئية الكويتية: تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٣/٢٠، الساعة: ٤.٠٠ مساء.

<http://www.greenline.com.kw/details.aspx?tp=١>

٣ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ١٣٤.

٤ - أنظر للموقع الإلكتروني لجماعة الخط الأخضر البيئية الكويتية: تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٣/٢٠، الساعة: ٤.٣٥ مساء.

<http://www.greenline.com.kw/details.aspx?tp=١>

وكذلك مركز الإعلام البيئي الذي يهتم بنقل الأحداث البيئية المحيطة للمجتمع، وأخير شبكة الخط الأخضر البيئية التي تضم مجموعة من الأعضاء من دول مختلفة لتعزيز الوعي البيئي وإيجاد الحلول للمشاكل البيئية، وكذلك لإيجاد طرق يمكن من خلالها التنسيق مع منظمات المجتمع المدني التي تتضمن أهدافها حماية البيئة^١.

وبالرغم من أن لهذه الجمعية دوراً مؤثراً على الرأي العام البيئي والتحذير من المخاطر البيئية التي يمكن أن تهدد البيئة البحرية، إلا أنها لم تشهر رسمياً كجمعية تهدف إلى المحافظة على البيئة البحرية، فضلاً عن عدم وجود نصوص قانونية تسمح بممارسة سلطة الضبط الإداري البيئي.

وبالرجوع إلى التشريعات المقارنة نجد أنها منحت اختصاصات للجمعيات العاملة في مجال البيئة أوسع من دور المشرع الأردني والمشرع الكويتي في ذلك، حيث نجد أن كل من المشرع المغربي والسعودي نص على حق الجمعيات البيئية في الحصول على المعلومات عن أي أخطار تهدد البيئة ومنها البيئة البحرية^٢، أما المشرع الأردني فلم ينص صراحة في قانون حماية البيئة على حق الجمعيات بالحصول على المعلومات البيئية، وإنما اصدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧، حيث نصت المادة (٧) منه على أن: "لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع"، ويعاب على هذا النص أنه اشترط وجود مصلحة أو سبب بالرغم من تضمن المادة (١٣) مجموعة من المعلومات التي يمنع كشفها، فقد يلجأ صاحب القرار إلى تقييد حرية الأفراد في هذا الحق بحجة عدم توافر مصلحة أو سبب^٣، وكما نتمنى من المشرع أن يتضمن نصاً في قانون حماية البيئة يعطي الجمعيات البيئية حق الحصول على المعلومات البيئية، وذلك بسبب اختلاف طبيعة هذه المعلومات عن غيرها، وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الكويتي حيث لم ينص على حق الجمعيات البيئية في الحصول على المعلومات.

١ - أنظر للموقع الإلكتروني لجماعة الخط الأخضر البيئية الكويتية: تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٣/٢٠، الساعة: ٤:٥٥ مساءً.

<http://www.greenline.com.kw/details.aspx?tp=1>

٢ - نص المشرع المغربي في المادة (٥) من القانون المغربي رقم ١٢-٠٣ المتعلق بدراسة التأثير على البيئة على: ... ٤- إعلام السكان المعنيين بالتأثيرات السلبية للمشروع على البيئة، كما نصت المادة (١٠) من نفس القانون على أن: "يتعين على الإدارة خلال فترة البحث العمومي اتخاذ الإجراءات اللازمة لتمكين العموم من الإطلاع على المعلومات والخلاصات الرئيسية لدراسة التأثير على البيئة، باستثناء المعلومات والمعطيات التي يمكن اعتبارها سرية". كما نص المشرع السعودي في اللائحة الداخلية للنظام العام للبيئة في المادة (٢/٣) على: "توثيق المعلومات البيئية ونشرها: ٣- (وضع إجراءات تداول وتبادل المعلومات البيئية لمن يحتاج هذه المعلومات من الجهات المعنية والباحثين وصناع قرار أو غيرهم من شرائح المجتمع وتداول ما يمكن تداوله من هذه المعلومات)".

٣- هياجنة، القانون البيئي، مرجع سابق، ص ٨٣.

رغم عدم وجود نص تشريعي صريح يسمح للجمعيات البيئية بالإطلاع على المعلومات البيئية في الأردن والكويت، إلا أن هذا لا يمنع من طلب الجمعيات من الجهات الحكومية المختصة بالإطلاع على بعض المعلومات المتعلقة بالبيئة البحرية أو المخاطر التي تهددها، بل أن السياسات والممارسات الحكومية في كل من الدولتين جسدا التفاعل بين الحكومة والمجتمع المدني في ما يتعلق بالمخاطر البيئية.

كذلك الأمر بالنسبة لإشراك الجمعيات البيئية في الإدارة فإننا لا نجد نصا لدى المشرع الأردني والمشرع الكويتي يعطي الجمعيات البيئية حق الاشتراك في الإدارة البيئية بخلاف بعض التشريعات كالتشريع المصري والجزائري^١.

أما بالنسبة لحق اللجوء إلى السلطات الإدارية والتبليغ عن المخالفات البيئية كما هو الحال في التشريع اليمني والغربي^٢، فإن المشرع الأردني والمشرع الكويتي لم يعطيان الجمعيات صلاحية الإبلاغ عن المخالفات البيئية، غير أن هذا لا يمنع من قيام الجمعيات بالإبلاغ بالاستناد إلى مبدأ الأصل في الأشياء الإباحة، ولكن كنا نتمنى على المشرع الأردني والكويت أن ينظمان إجراءات وشروط ومواعيد هذا الحق كما فعل المشرع المغربي، حيث أن إعطاء هذا الحق للجمعيات خلال فترة محددة يترتب عليه عدم تراخي الجمعيات بالإبلاغ عن المخالفات البيئية وإلا سقط حقها في ذلك، وكذلك إلزام الإدارة بالرد على هذه البلاغات خلال فترة محددة يمنع مماطلتها باتخاذ الإجراءات الإدارية، وهذا يعطي للجمعيات دورا رقابيا فعالا على سلطة الضبط الإداري البيئي البحري.

١ - نص المشرع المصري في المادة (٦) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على أن: " يشكل مجلس إدارة جهاز شئون البيئة برئاسة الوزير المختص وعضوية كل من:.... ثلاث عن التنظيمات غير الحكومية المعنية بشئون البيئة يختارون بالاتفاق مع الوزير المختص بشئون البيئة". كما نصت المشرع الجزائري المادة (٣٥) من القانون الجزائري ٠٣_١٠ المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ما يلي: (تساهم الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به).
٢ نص المشرع اليمني في المادة (٨٦) من قانون البيئة اليمني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على: "يجوز للأفراد والجمعيات البيئية الإبلاغ عن المخالفات التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون أو أية قوانين أخرى تتعلق بحماية البيئة...". كما نص المشرع المغربي المادة (٧٦) من القانون المغربي رقم ٠٣-١١ بشأن حماية واستصلاح البيئة على: "كل شخص مادي أو معنوي يعتقد تحديد مسؤولية انبعاث أو قذف مادة أو صوت أو اهتزاز أو حرارة أو رائحة في إلحاق ضرر بصحته أو بممتلكاته له الحق في أن يطلب من الإدارة إجراء تحقيق وذلك خلال ٩٠ يوما من ملاحظته الأضرار، ويجب إبلاغ المشتكي بنتائج هذا التحقيق، في حالة طلب مستعجل من طرف المشتكي يتوجب على الإدارة إبلاغه خلال مدة لا تتعدى ستين يوما، كما يجب تبرير كل رفض أو حفظ لهذا الطلب من طرف الإدارة".

وكذلك لم يمنح المشرع الأردني والكويتي للجمعيات البيئية حق التقاضي على النحو الوارد في التشريعات الجزائرية^١ واليمنية^٢ والسودانية^٣، وهذا يعطي انطبعا لاشك فيه أن للجمعيات في هذه الدول دورا فعالا في حماية البيئة، وكنا نتمنى أن يعطي المشرع الأردني والمشرع الكويتي للجمعيات البيئية حق التقاضي، وأن يسير بما سار عليه المشرع اليمني في حق الجمعيات في رفع الدعوى المدنية على أي شخص طبيعي أو اعتباري تسبب بالإضرار بالبيئة، وفي حال الحكم بالتعويض تودع التعويضات في صندوق حماية البيئة وتخصص للإنفاق على حماية البيئة وتحسينها.

- ١ - نص المشرع الجزائري في المادة (٣٦) من القانون الجزائري ١٠-٠٣ المتعلق بالبيئة على: (دون الإخلال بالأحكام القانونية السارية المفعول يمكن للجمعيات المنصوص عليها في المادة ٣٥ رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بالنظام).
- ٢ - نص المشرع اليمني في المادة (٨٢) قانون حماية البيئة اليمني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ على أنه: "يجوز لجمعيات حماية البيئة اليمنية ولكل شخص مباشرة الدعوى المدنية ضد أي شخص طبيعي أو اعتباري تسبب بفعله وإهماله بالإضرار بالبيئة وبمكوناتها الطبيعية أو المساهمة في تدهورها وفسادها وفي حالة الحكم بالتعويض تودع التعويضات في صندوق حماية البيئة وتخصص قيمة التعويض المحكوم به للإنفاق على حماية وتحسين وتنمية البيئة".
- ٣ - نص المشرع السوداني في المادة (٢/١٩) من قانون حماية البيئة ٢٠٠١ على أن: "مع مراعاة أحكام القوانين المنظمة للحقوق والإجراءات المدنية يكون لكل شخص الحق حسبته في رفع دعوى مدنية إذا حدث ضرر للبيئة ودون حاجة لإثبات علاقته بذلك بالضرر".

الفصل الثاني

سلطات الضبط الإداري البيئي البحري

يهدف الضبط الإداري إلى تحقيق الحماية للنظام العام بعناصره الأربعة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة، وتتولى القيام بذلك سلطات الضبط الإدارية من خلال ما تملكه من إجراءات وفقاً للقوانين واللوائح المعنية بذلك^١.

وبالرغم أن حماية البيئة البحرية يترتب عليها حماية النظام العام ومنع الأخطار التي تهدد المياه والأحياء البحرية باعتبار الماء جزءاً أساسياً من البيئة، إلا أنه لم يعد بالإمكان أمام الأخطار التي تهدد البيئة البحرية إنكار أن المحافظة عليها يعد بمثابة حماية للنظام العام^٢.

غير أن إشكالية الضبط الإداري باعتباره مقيد للحريات العامة وكذلك ضرورة الحفاظ على البيئة من خلال إقرار المشرع لتشريعات خاصة تعنى بالضبط الإداري البيئي ومنها حماية البيئة البحرية، يمكن أن يؤدي التوسع في إقرار هذه التشريعات إلى تجاوز الحدود والضوابط التي تحدد نطاق الضبط الإداري البيئي.

مما يطرح تساؤلاً عن مدى كفاية هذه التشريعات الخاصة بتحقيق أهداف الضبط الإداري البيئي بالحفاظ على البيئة البحرية من التلوث وهو ما يسمى بالضبط الإداري الخاص أم أنه يؤدي إلى دور مكمل لسلطة الضبط الإداري العام^٣.

بالإضافة لذلك فإن الأمر يقتضى تحديد وسائل وآليات الضبط الإداري البيئي البحري ومدى فاعليتها في تحقيق الحماية اللازمة للبيئة البحرية وتحديد نطاق الضبط الإداري البيئي البحري باعتباره قيد على الحريات العامة، وكذلك بيان إجراءات الحماية التي تحول دون ذلك والجزاءات التي تملك إيقاعها سلطات الضبط الإداري عند وقوع المخالفات البيئية البحرية وما مدى فاعلية الرقابة الإدارية والقضائية في حال توقيع مثل هذه الجزاءات وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: إجراءات الضبط الإداري البيئي البحري.

المبحث الثاني: الجزاءات المترتبة على مخالفة إجراءات الضبط الإداري البيئي البحري.

١ - الحلو، ماجد(٢٠٠٢)، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ص ٩٠، ٩٢.

٢ - زكي، إسماعيل(٢٠١٢)، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي، ط الأولى، ص ٢٥٤ وما بعدها.

٣ - الصرايرة، مصلح(٢٠١٢)، القانون الإداري، الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة، ط الأولى، ص ص ٢٦٤، ٢٦٥.

المبحث الأول إجراءات الضبط الإداري البيئي البحري

يتطلب تناول إجراءات الضبط الإداري البيئي البحري تحديد وسائل الضبط الإداري البيئي البحري لبيان الأساس القانوني لإجراءاته، ومن ثم تحديد الآليات التي كرستها هذه الوسائل للوصول إلى حماية البيئة البحرية، لاسيما أن هذه الآليات تشكل في الغالب حماية وقائية للبيئة البحرية وتحول دون وقوع التعدي على البيئة البحرية، كما يقتضي البحث تحديد نطاق الضبط الإداري البيئي البحري وبيان حدوده باعتباره يقيد الحريات العامة.

وبناء على ذلك سوف نتناول في هذا المبحث وسائل وآليات الضبط الإداري البيئي في المطلب الأول وحدود الضبط الإداري البيئي البحري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: وسائل وآليات الضبط الإداري البيئي البحري

نعرض في هذا المطلب وسائل الضبط الإداري البيئي التي تمثل الأساس القانوني لممارسات سلطات الضبط في فرع أول، ثم نعرض آليات الضبط الإداري البيئي البحري في فرع ثاني كالتالي:

الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي البحري

إذا كان الضبط الإداري البيئي البحري يهدف إلى حماية البيئة البحرية، فإنه لا بد من تخويل سلطة الضبط الإداري وسائل قانونية ومادية يمكن من خلالها تحقيق ذلك، وتتجلى هذه الوسائل باللوائح والقرارات الفردية والقوة المادية، وسوف نوضح هذه الوسائل بالتفصيل كالتالي:

أولاً: الأنظمة (اللوائح)

الأنظمة أو اللوائح هي عبارة عن "قواعد عامة أمره تستهدف السلطة الإدارية من ورائها حماية وحفظ وصيانة النظام العام بعناصره الأربعة، وتعتبر هذه الوسيلة، الوسيلة الأساسية لسلطات الضبط الإداري في تحقيق أهدافها، وهي لا بد وأن تمس حريات الأفراد وحقوقهم، لأنها وإن صيغت بقواعد عامة موضوعية، إلا أنها تتضمن تقييد النشاط الفردي ومن أمثلتها، اللوائح الخاصة بالمحال العمومية والمحال الخطرة أو المضرة بالصحة واللوائح الخاصة بمراقبة الغذاء والمياه".^١

وتمتلك سلطة الضبط الإداري حرية واسعة في إصدار لوائح الضبط ولا يمكن للقضاء إلزامها في إصدار مثل هذه اللوائح، إلا في حالات استثنائية كتتكر ظاهر من قبل سلطة الضبط الإداري

١ - آل ياسين، محمد(دون تاريخ)، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري، لبنان: بيروت، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، ص ١٣٥.

للوازم الأساسية لحماية النظام العام، وفي المقابل تلتزم هذه السلطة في ضمان تنفيذ لوائح الضبط الموجودة بكافة الإجراءات اللازمة التي تكفل تنفيذها^١.

وتتميز لوائح الضبط عن غيرها من اللوائح الإدارية بمسألة تحديد أهدافها، وعلى ذلك لا يمكن لسلطة الضبط الإداري عند تنفيذها هذه اللوائح الخروج عن تلك الأهداف وإلا جاز الطعن فيها بعبء انحراف السلطة^٢.

وبالنسبة لموقف كلا من المشرع الأردني والمشرع الكويتي من هذه الأنظمة (اللوائح)، فقد منحت المادة (١٢٠) من الدستور الأردني لمجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة المتعلقة بتشكيل الإدارة الحكومية وتحديد اختصاصاتها وتشكيل أساسا دستوريا لتحديد دور واختصاصات سلطة الضبط الإداري^٣، وإلا أنها المادة لم تنص صراحة على حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط وإنما يستفاد منها ضمنا^٤.

كما أن القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية غالبا ما تتضمن نصوصا تمنح مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذه القوانين، بحيث تتضمن هذه الأنظمة قواعد عامة مجردة تهدف إلى حماية النظام العام، وفي هذا النطاق فقد صدر نظام حماية البيئة البحرية والسواحل لسنة ١٩٩٩ بمقتضى المادة (٣٤) من قانون حماية البيئة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥، وكذلك صدر نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ بمقتضى المادتين (٥٢) و(٥٦) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠.

إذا كان الضبط الإداري في الظروف العادية يتم بأنظمة تنفيذ، فإنه في الظروف الاستثنائية يتم بأنظمة مستقلة مستمدة من المادة (١٢٤)، (١٢٥) من الدستور الأردني، ويتجلى ذلك في حال وقوع حالة طوارئ تستدعي الدفاع حيث يصدر قانون باسم قانون الدفاع يعطي صلاحية اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة للشخص الذي يحدد بموجبه، وإن لم تفي هذه التدابير يمكن للملك بناء على قرار من مجلس الوزراء أن يعمل بالأحكام العرفية في المملكة بكاملها أو جزء منها وفق المادة (١٢٥) من الدستور الأردني، ويمكن أن يتم اتخاذ التدابير الاستثنائية في حالة لا تحتمل التأخير

١ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٢٣.
٢ - آل ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٦.
٣ - نصت المادة (١٢٠) من الدستور الأردني على (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعيين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك). على الرغم أن المشرع لم ينص صراحة بحق السلطة الإدارية بإصدار لوائح الضبط، إلا أنه يستنتج من ذلك ضمنا.
٤ - كنعان، نواف (٢٠١٠)، القانون الإداري، الكتاب الأول، الأردن: عمان، دار الثقافة، ط الرابعة، ص ٢٩٢.

عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا سندا لأحكام المادة (٩٤) من الدستور الأردني وذلك من خلال قوانين مؤقتة.

ويمكن للإدارة اصدر التعليمات والقرارات التنظيمية لغاية الحفاظ على البيئة والحد من تلوثها، وعلى ذلك صدرت العديد من التعليمات كتعليمات التدقيق البيئي لسنة ٢٠١٤ الصادر بموجب أحكام الفقرة (د) من المادة (٤) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦، وكذلك تعليمات رقابة الدولة على الميناء لسنة ٢٠١٢ الصادرة عن مجلس إدارة الهيئة البحرية الأردنية بموجب المادة (٩/ك) من قانون السلطة البحرية الأردنية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته^١.

أما الدستور الكويتي فقد منح الأمير صلاحية إصدار لوائح الضبط من خلال المراسيم بموجب المادة (٧٣) من الدستور الكويتي مع مراعاة عدم تعارضها مع القوانين^٢، وبما أن الأمير يمارس صلاحية من خلال وزرائه وفقا للمادة (٥٥) من الدستور، فإن مجلس الوزراء هو المهيمن على سياسات الدولة ومصالحها ويمتلك صلاحية إصدار هذه اللوائح، وهذه يعطي مجلس الوزراء سلطة تقديرية في التدخل للمحافظة على النظام العامة الذي يتفرع منه الحفاظ على البيئة البحرية، وقد صدرت عدة لوائح للمحافظة على البيئة منها لائحة النظافة ونقل النفايات بقرار وزاري رقم (١٩٠) لسنة ٢٠٠٨، وكذلك يعتبر مدير عام الهيئة العامة للبيئة السلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط المختصة بالبيئة ومن ضمنها البيئة البحرية وفقا للمادة (١٧) من قانون إنشاء الهيئة، وعلى ذلك فقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة والصادر بموجب المادة (٧) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة^٣.

كذلك أجاز الدستور الكويتي للأمير أن يصدر مراسيم لها قوة القانون في حال كون مجلس الأمة غير منعقد أو في فترة حله عند وقوع حالة تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وفقا للمادة (٧١) من الدستور الكويتي، ويقابل هذه المادة ما ورد في المادة (٩٤) من الدستور الأردني المتعلقة بالقوانين المؤقتة.

كما يمكن للإدارة أن تصدر قرارات تنظيمية تساهم في حماية البيئة البحرية، ومن هذه القرارات القرار رقم (١٨٤٩) لسنة ٢٠١٢ الصادر عن الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة

١ - الجريدة الرسمية، عدد(٥١٦٠)، تاريخ ٣١ أيار ٢٠١٢، ص(٢٣٣١).
٢ - نصت المادة (٧٣) من الدستور الكويتي على (يضع الأمير بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين).
٣ - الكويت اليوم(الجريدة الرسمية)، عدد(٥٣٣)، السنة السابعة والأربعون، تاريخ ٢ أكتوبر ٢٠٠١.

السلمكية بشأن حظر صيد الروبيان بالمياه الإقليمية الكويتية^١، وكذلك القرار رقم (٥١١) لسنة ٢٠١١ بشأن حظر صيد أسماك الزبيدي بالمياه الإقليمية الكويتية^٢.

ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية

تعني قرارات الضبط الإداري الفردية " تلك الأوامر التي تتدخل بها سلطات الضبط الإداري في النشاط الإداري لفرد أو لمجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، بهدف صيانة النظام العام البيئي"^٣، كالأمر بمنع دخول سفينة تحمل مواد ملوثة أو مشعة في المياه الإقليمية للدولة.

والأصل في صدور قرارات الضبط الفردية أن تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة، وقد استثنى القضاء الإداري بعض القرارات التي لا تستند إلى قاعدة تنظيمية إذا تم إصدارها في ظروف استثنائية جعلت هذه القرارات الوسيلة الوحيد للحفاظ على النظام العام^٤، ويرجع ذلك إلى الضرورة العملية التي تواجهها سلطة الضبط الإداري، فالقانون أو النظام لا يمكن أن يتنبأ بالأحداث المستقبلية بشكل كامل ولا يتصور وقوف هذا السلطة دون اتخاذ أي إجراء في مواجهة حالة تخل بالنظام العام^٥، وتكتمل هذه الظروف عند توافر الشروط الآتية^٦:

١- عدم وجود شروط صريحة من المشرع بوجود صدور نظام قبل اتخاذ الأوامر أو القرارات الفردية.

٢- أن يهدف القرار الفردي المستعمل إلى تحقيق غرض من أغراض النظام العام ويتمثل هنا بالحفاظ على البيئة البحرية.

٣- أن يكون هناك حالة ضرورة تستلزم بشأنها إصدار قراراً لمواجهة نتائجها المحتملة.

٤- أن تكون هذه القرارات هي الوسيلة الوحيد أمام الإدارة لمواجهة هذه الحالة.

وعلى ذلك فإنه يمكن الاستناد لهذا الاستثناء وإصدار قرارات تؤدي إلى الحفاظ على البيئة البحرية في حال توافرت الشروط السابق ذكرها.

وتتنوع الجهات الإدارية المخولة بإصدار القرارات الفردية فقد تصدر عن الوزير أو المحافظ أو رئيس البلدية وبصورة عامة كل جهة مختصة من سلطات الضبط الإداري البيئي البحري، مثال

١ - الكويت اليوم(الجريدة الرسمية)، عدد(١١١٥)، تاريخ ٢٠/١٣/٢٠١٣، ص(١٤).

٢ - الكويت اليوم(الجريدة الرسمية)، عدد(١٠٢٦)، تاريخ ٨/٥/٢٠١١، ص(ج).

٣ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٦٠.

٤ - كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

٥ - الخلايله، محمد(٢٠١٠)، القانون الإداري، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، الكتاب الأول، ط الأولى، ص ٢٢٥.

٦ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

ذلك مفوض البيئة في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة أو مدير الدائرة البيئية في المنطقة، وبالنسبة للكويت فقد تصدر مثل هذه القرارات الفردية من الوزير المختص أو رئيس البلدية أو مدير عام الهيئة العامة للبيئة^٢.

ثالثاً: التنفيذ المباشر

يقصد بالتنفيذ المباشر " حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها وأوامرها الضبطية على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء كاستثناء من قاعدة أن الإدارة لا يمكن لها أن تستخدم القوة المادية إلا بإذن سابق من القضاء"^٣، ويرجع ذلك إلى ضرورة التدخل السريع والحاسم من الإدارة لحماية النظام العامة ومنه البيئة البحرية بدلاً من اللجوء إلى القضاء الذي تتسم إجراءاته بالبطء والتأني^٤.

تعتبر هذه الوسيلة من أخطر الوسائل التي تمتلكها الإدارة في المساس بالحريات العامة، وعلى ذلك فالإدارة لا تمتلك الحرية المطلقة في استخدامها بل تتقيد في تطبيقها بأحوال معينة وهي^٥:

١- وجود نص قانوني صريح يجيز لسلطة الضبط استعمال هذه الوسيلة

يجوز في هذه الحالة لسلطة الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر استناداً إلى نص قانوني^٦، ويمكن التدليل على ذلك في استخدام سلطات الضبط الإداري البيئي للتنفيذ المباشر لحماية البيئة البحرية ما ورد في المادة (١١) من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية في الكويت، حيث منح حق سلطات الضبط في ضبط كل سفينة بدون ترخيص ساري المفعول وكذلك ضبط ما عليها من أحياء بحرية قاموا بصيدها، وكذلك ضبط وسائل وأدوات الصيد الموجودة على ظهر السفينة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى المملكة حيث أعطت المادة (١٧) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة سلطة الضبط الإداري حق توجيه أي سفينة ترتاد الميناء إلى أماكن محددة لتخلص من الزيوت والمزيج الزيتي والقمامة والفضلات والصرف الصحي ومياه اتزان السفينة أو قيام السلطة بأي إجراء آخر تراه مناسباً.

٢- وجود نصوص قانونية لا تتضمن جزاء على من يخالفها

- ١ - أنظر المادة (٣) وما بعدها من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.
- ٢ - المادة (٧) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.
- ٣ - زكنة، إسماعيل (٢٠١٢)، القانون الإداري البيئي، لبنان: بيروت، ط الأولى، ص ٣٢١.
- ٤ - سعد ماضي السيد، "الضبط الإداري وهيئاته" رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ١٣٦.
- ٥ - آل ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٧.
- ٦ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

لسلطة الضبط الإداري أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر عند امتناع الأفراد عن تنفيذ القوانين والأنظمة في حال عدم تضمن هذه النصوص جزاءات تقع على من يخالفها، وعلى ذلك فإنه لا مجال لتطبيقها في دولة الكويت بسبب تضمن قانون الجزاء نصا خاصا يوقع جزاءا جنائيا على مخالفة لوائح الضبط الإداري، فقد نصت المادة (١٣٥) مكرر منه على ما يلي: (مع عد الإخلال بأي عقوبة أشد مقررة قانونا يعاقب كل من يخالف أحكام لوائح الضبط التي نصت عليها المادة ٧٣ من الدستور بغرامة لا تجاوز ١٠٠ دينار)، كذلك الأمر بالنسبة إلى قانون العقوبات الأردني حيث يعاقب على الأفعال التي تصدر عن الأشخاص بسبب عدم مراعاة أحكام القوانين والأنظمة، بالإضافة إلى أن كثير من القوانين تتضمن نصا ختاميا يعاقب كل من يخالف أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، مثال ذلك المادة (١٨) من قانون حماية البيئة رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٦ التي تضمن عقوبة على كل من يخالف هذا القانون الأنظمة الصادرة بمقتضاه.

٣- حالة الضرورة أي حالة وقوع خطر جسيم لا بد من الإدارة التدخل السريع والحاسم لدفعه وسوف نتناولها بالتفصيل لاحقا

يقصد بها حالة الضرورة أو الاستعجال في حال وجود قوة قاهرة تهدد النظام العام ويتعذر تداركها بالوسائل القانونية العادية، مما يعطي الإدارة حق التدخل في التنفيذ المباشر وفق الإجراءات التي تراها كافية لمنع وقوع الخطر الداهم والمهدد للنظام العام^٣، ويتمثل في استخدام التنفيذ المباشر في مجال حماية البيئة البحرية عند وجود سفينة محملة بنفايات نووية ويخشى أن تتسرب محتوياتها إلى مياه البحر فتستخدم الإدارة التنفيذ المباشر بسحبها وإبعاده عن مياه البحر لمنع وقوع تلوث بحري.

وعلى ذلك للإدارة في الأردن والكويت أن تستخدم القوة المادية في سبيل المحافظة على النظام العام ومنها حماية البيئة البحرية من خطر التلوث، كما يستطيع الدفاع المدني في الأردن أن يستخدم القوة المادية في حالة الضرورة لمنع وقوع الكوارث وذلك باستخدام الآليات التابعة له.

رابعاً: الجباية البيئية

ذهبت بعض الاتجاهات الحديثة في حماية البيئة إلى أنه يمكن اللجوء إلى فكرة الجباية كوسيلة ضابطية يمكن للإدارة من خلالها تحقيق الحماية البيئية، إذ تقوم هذه الوسيلة بتحميل الملوثين للبيئة مجموعة من الضرائب والرسوم وفق جسامته الضرر وفي حدود معينة، وعليه تقوم الإدارة بفرض

١ - الصرايرة، المرجع ذاته، ص ٢٩١.

٢ - نصت المادة (٦٤) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ على أن: "تعد الجريمة مقصودة وإن تجاوزت النتيجة الجرمية الناشئة عن الفعل قصد الفاعل إذا كان قد توقع حصولها فقبل بالمخاطرة، ويكون الخطأ إذا نجم الفعل الضار عن الإهمال أو قلة الاحتراز أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة".

٣ - الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

بعض الضرائب كضرائب النفايات أو الانبعاثات الملوثة أو ضريبة المنتجات على المنشآت والصناعات بمقتضى القوانين^١.

كما يوضح البعض أن أهداف الجباية البيئية تتمثل في المشاركة في إزالة التلوث بما تضمنته إجراءات رادعة للمخالفين وزيادة الموارد المالية المخصصة للبيئة، وأيضا مكافحة مخالفات التلوث الخطيرة لما يترتب عليها من تكاليف مرتفعة، وتوفير تنمية سريعة مفيدة في العديد من الجوانب^٢.

طالما أننا نتحدث في هذا الصدد عن الضريبة فإن هذا يعني أنه يجب أن يكون هناك نص قانوني يستوجب الضريبة سندا للقاعدة الدستورية التي تقوم على أن لا ضريبة ولا رسم إلا بقانون، إلا أننا لم نجد لدى المشرع الأردني والمشرع الكويتي صدا لهذه الاتجاهات الحديثة لأنها قد تكون منتقدة عند جانب من الفقه، باعتبارها شكل من أشكال المتاجرة في تلوث البيئة^٣.

فضلا عن ذلك فإنه لا يمكن تطبيق مثل هذه الآراء التي تؤدي في الغالب إلى تشجيع المنشآت والصناعات الضخمة إلى تلوث البيئة بدلا من مراعاتها معايير وشروط حمايتها، وخصوصا في الدول النامية التي ترضخ أمام هذه الإيرادات بسبب ضعف مواردها، أما في الكويت لا يمكن أن تكون الجباية هدفا لدى المشرع لأنها تمتلك فوائض في إيراداتها وليست بحاجة إلى أن تلجأ لأسلوب الجباية لزيادة مواردها، في حين نجد أن المشرع الأردني اقترب من هذه الاتجاهات بما نص عليه في المادة (٦٨) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة^٤.

١ - مسدود، فارس(٢٠٠٩-٢٠٢٠)، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، مجلة الباحث، عدد٥، ٣٤٥-٣٥١، الجزائر:جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص٣٤٩.

٢ - تركية، سايح(٢٠١٤)، حماية البيئة، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ط١، ص ص ١٦٠، ١٦١.

٣ - أنظر الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص١٤.

٤ - نصت المادة(٦٨) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ على أن:

أ- تستوفي السلطة عن الاذونات الصادرة بمقتضى هذا النظام الرسوم التالية:-

١- دينار واحد عن كل عشرة آلاف متر عائد للبحر من المياه المستخدمة لغايات التبريد على ان لا يقل الرسم عن ثلاثة الألف دينار ولا يزيد على عشرة الألف دينار.

٢- أو. دينار عن كل طن من الغازات المحتوية على الكبريت.

٣- أو. دينار عن كل طن من الغازات المحتوية على النيتروجين.

٤- أو. دينار عن كل طن من الغازات المحتوية على أول أكسيد الكربون.

٥- أو. دينار عن كل طن من الغازات المحتوية على الفلور.

٦- أو. دينار عن كل طن من الغازات المحتوية على الفسفور.

٧- أو. دينار عن كل طن من الغازات المحتوية على الغبار.

٨- ٠٠٥ و عن كل طن من الغازات المحتوية على ثاني أكسيد الكربون.

ب- كما تستوفي السلطة الرسوم التالية:-

١- ٠٥ و. دينار عن كل طن حمولة للبواخر التي تشحن البضائع إلى العقبة أو منها.

٢- رسم إضافي يعادل (٢٥%) من المبالغ المحصلة لاستقبال الزيوت في المرافق المخصصة لذلك.

الفرع الثاني: آليات الضبط الإداري البيئي البحري

تتميز وسائل الضبط الإداري عن آلياته أن الأول يقصد به الوسائل القانونية أو الأساس القانوني الذي تستند إليه سلطة الضبط الإداري في ممارسة صلاحياتها للمحافظة على النظام العام وهي الأنظمة أو اللوائح والقرارات الفردية والتنفيذ المباشر، أما بالنسبة لآليات الضبط الإداري فهي الصور أو المظاهر التي تظهر فيها ممارسة سلطة الضبط الإداري لصلاحياتها.

تهدف سلطات للضبط الإداري إلى حماية النظام العام بجميع عناصره، غير انه يجب أن لا تغفل عن تحقيق الحماية لحقوق وحرريات الأفراد، وفي سبيل تحقيق الموازنة بين الأمرين فإن الإدارة لا تقيد حقوق وحرريات الأفراد إلا بالضرورة وعلى نحو يتناسب مع مقتضيات حماية النظام العام^١. وبالاطلاع على التشريعات المنظمة للضبط الإداري البيئي البحري نجد أن الآليات لا تخرج عن هذا المضمون مما يقتضي تناولها بشئ من التوضيح، وهي الحظر والالتزام والترخيص والإبلاغ والترغيب والقوة المادية الجبرية.

أولاً: الحظر

يعرف الفقه الحظر بأنه "المنع الكامل أو الجزئي لنشاط معين من أنشطة الأفراد من جانب سلطة الضبط استثناء بهدف حماية النظام العام"^٢، ويتضح مما سبق ان الحظر قد يكون جزئياً او كلياً إلا أن الأخير لا يجوز لأنه يؤدي إلى تعطيل الحريات ومصادرة النشاط^٣.

يطلق البعض على الحظر المطلق أو الكلي بحظر القيام بعمل بمعنى أنه يمنع القيام بأي عمل من شأنه الإضرار بالبيئة منعا مطلقا لا يقبل الاستثناء، كما يطلق على الحظر النسبي حظر الامتناع عن عمل بمعنى منع القيام بأعمال معينة يمكن أن تسبب أضرارا بالبيئة، غير أنه يمكن الحصول على إذن أو ايجازة من قبل سلطة الضبط الإداري المختصة وفق شروط معينة وبالكيفية التي تحددها القوانين والأنظمة، مثال ذلك حظر القيام ببعض الصناعات التي تلحق الضرر بالبيئة إلا بعد الحصول على موافقة الجهة المختص ووفق شروط معينة وفق ما تضمنت المادة (٩) من نظام حماية البيئة والسواحل وتعديلاته رقم (٥١) لسنة ١٩٩٩، التي اشترطت صدور قرار من مجلس الوزراء وبناء على تنسيب وزير البيئة، ويمكن التذليل على ذلك في التشريع الكويت حيث تضمنت

١ - الصرايرة، المرجع ذاته، ص ٢٨٤.

٢ - مهنا، محمد(١٩٨١)، القانون الإداري، دار المعارف، ص ٤٤٦.

٣ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ص ٤٦٦، ٤٦٧.

٤ - حسن، محمد(٢٠٠٩)، القانون الإداري، الأردن: إثراء للنشر والتوزيع، ط ١، ص ٣٧٣.

المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة لسنة ٢٠٠١، حظر قلع الصخور والحصى وإزالة الرمال الشاطئية إلا بإذن صادر من الجهات المختصة.

ويهدف الحظر إلى تحقيق الوقاية من الإضرار البيئية من قبل أجهزة الضبط الإداري البيئي البحري، وذلك باتخاذ كافة التدابير والاحتياطات التي تمنع وقوع الإضرار البيئية أو تفاقمها أو فرض احترام القواعد القانونية المتعلقة بالبيئة أو وقف اختراقها.

ويمكن أن نجد في تشريعات كل من الأردن والكويت ما يشير إلى إجراءات الحظر لهدف حماية البيئة البحرية، ذلك أن منع وقوع الضرر البيئي البحري أجدر في الحماية من التعويض، لأن الأخير في بعض الأحيان مهما بلغ لا يمكن أن يلغي المشاكل الناجمة عن التلوث الذي يصيب البيئة البحرية، وبالرجوع إلى تشريعات كل من البلدين فإننا نجد أن المشرع الأردني نص في الفقرة (ب) من المادة (٦) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ على أن (يحظر إدخال نفايات خطيرة إلى المملكة وتحدد هذه النفايات بموجب تعليمات يصدرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير)، وكذلك جاء في نص المادة (٨) من نفس القانون على أن (... يحظر تحت طائلة المسؤولية القانونية إلقاء أي مادة ملوثة أو ضارة بالبيئة البحرية في المياه الإقليمية للمملكة أو على منطقة الشاطئ ضمن الحدود والمسافات التي يحددها الوزير بمقتضى تعليمات يصدرها لهذه الغاية)، وكذلك الفقرة (أ) من المادة (١١) جاء فيها (١- يحظر طرح أي مواد ضار بسلامة البيئة أو تصريفها أو تجميعها سواء كانت صلبة أو سائلة أو غازية أو مشعة أو حرارية في مصادر المياه).

كما نص المشرع على الحظر في الفقرة (أ) من المادة (٣) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، حيث جاء فيها (... يحظر استخدام مياه البحر بأي صورة تلحق ضرراً بالبيئة أو إدخال أي مياه أو مواد إليه أو التسبب في انبعاث غازات من مصادر متحركة أو ثابتة إلى الهواء أو التخلص من النفايات والسوائل الضارة والمواد الخطرة والمشعة والنوية في المنطقة أو التعامل بها).

كما أننا نجد من الأحكام الدالة على الحظر كحظر القيام بطرح أي مياه عادمة أو التخلص منها أو إعادة استعمالها إلا وفقاً للمواصفات والمعايير المعتمدة، كذلك طرح صهاريج النضح إلا في الأماكن المخصصة لذلك أو طرح أي نفايات أو زيوت عادمة في غير المواقع المحددة لها، أو طرح أي مواد أخرى يقررها مجلس المفوضين في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة^١.

كما نجد أن للحظر نطاقاً واسعاً بالنسبة للسفن وسائر وسائل النقل الأخرى والمنشآت المقامة على الشاطئ، بحيث يحظر تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتي أو تصريف أي مادة ضارة أو مخلفات ينتج منها ضرر بالبيئة البحرية أو أي استخدام آخر لمياه البحر يتم بطريقة غير مشروعة، وكذلك إلقاء المواد الضارة المنقولة في صناديق أو إلقاء الحيوانات النافقة أو تصريف مواد الصرف الصحي أو إلقاء القمامة أو الفضلات^٢، وجدير بالذكر أن المشرع استثنى السفن الحربية الأجنبية والسفن الحكومية من ذلك، ويبدو أن استثناء السفن الحربية الأجنبية يرجع إلى وجود اتفاقيات ثنائية مع الدول التي يوجد بينها وبين الأردن اتفاقيات عسكرية تتسم بالسرية، إلا أن هذا لا يعني بحال من الأحوال الزاميتها القانونية إذا لم يتم عرضها على مجلس النواب استناداً لأحكام المادة (٢/٣٣) من الدستور الأردني التي تعتبر أن أي اتفاقية تمس حقوق المواطنين الأردنيين غير نافذة المفعول إلا بعد إقرارها من قبل مجلس النواب، ولاشك أن تأثير هذه السفن على المياه الإقليمية يمس حق المواطنين الأردنيين في وجود بيئة نظيفة خالية من التلوث^٣، أما بالنسبة إلى السفن الحكومية فيبدو أن المشرع راعى تغليب المصلحة الاقتصادية العليا التي تتم بهذه السفن كتصدير النفط أو تأمين المواد الضرورية من الغذائية على حماية البيئة البحرية، ويرى الباحث أن هذا الاستثناء في غير محلة لأن حماية البيئة البحرية لا يمكن التضحية بها عند تعارضها مع أي مصلحة مهما كانت، بل أن استثناء هذه السفن قد يؤدي إلى عدم مراعاة المعايير والشروط البيئية.

كما يحظر على الشركات والهيئات المحلية والأجنبية المصرح لها باستكشاف حقول البترول البحرية والموارد الطبيعية البحرية الأخرى أو استخراج أو استغلال أي منها، بما في ذلك وسائل نقل الزيت بتصريف أي مادة ملوثة ناتجة من عمليات الحفر أو الاستكشاف أو اختبار الآبار أو الإنتاج أو الاستيراد أو التصدير في المياه الإقليمية^٤.

أما في دولة الكويت فإننا نجد العديد من الأمثلة للحظر في نطاق البيئة البحرية، كحظر تلوث المياه الداخلية والمياه الإقليمية بتفريغ أو تسريب الزيت أو أي سائل آخر يحتوي على الزيت سواء

١- المادة (٥) الفقرة (أ) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.

٢- المادة (٥٦) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

٣- يقابلها المادة (٧٠) من الدستور الكويتي.

٤- المادة (٥٨) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

من السفن أو من مكان على اليابسة أو أي جهاز معد لحفظ الزيت ونقله^١، وكذلك حظر بعض ناقلات الزيت والسفن البحرية المسجلة في الكويت بتفريغ الزيت أو أي سائل آخر يحتوي على نسبة معينة من الزيت^٢.

ونجد كذلك الحظر في مجال حماية البيئة الساحلية في اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة، فقد يحظر استخدام رمال الشاطئ أو رمال بيئات أخرى عالية الحساسية كالخلجان أو المستنقعات في دفان الشواطئ^٣، وكذلك يحظر بناء المسنات الساحلية بالقرب من منطقة تواجد نبات القرم (المانجروف)^٤، كما يحظر استخدام أنقاض البناء في إنشاء كاسرات الأمواج والحوائط الأسمنتية والصخرية^٥، كما يحظر القيام بقلع الصخور والحصى أو إزالة الرمال الشاطئية^٦، وكذلك يحظر اقتلاع أو تلف الشعب المرجانية ومكوناتها.

كما نجد للحظر صوراً في مجال حماية المحميات الطبيعية فقد حظرت المادة (٨٣) من اللائحة المذكورة ممارسة أي من الأنشطة أو التصرفات التي من شأنها التأثير على بيئة المحمية أو الظواهر الطبيعية، كما جاءت المادة (٨٥) بحظر الاتجار في الكائنات الفطرية المهتدة بالانقراض أو بأي جزء منها أو بمنتجاتها^٧.

١- الفقرة (١) من المادة (١) من قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت.
٢- نصت الفقرة (١) من المادة (٢) من نفس القانون على أن: "يحظر على ناقلات الزيت المسجلة في الكويت والتي حمولتها الإجمالية (١٥٠) طناً أو أكثر، وعلى غيرها من السفن البحرية المسجلة في الكويت والتي حمولتها الإجمالية (٥٠٠) طن أو أكثر، تفريغ الزيت أو أي سائل آخر لا تقل نسبة الزيت فيه عن مائة وحدة في كل مليون وحدة في المناطق التي تعتبر بالنسبة لها مناطق محرمة وفق البيان الوارد في الجدول (١) الملحق بهذا القانون".

٣- المادة (٤/٦٣) من اللائحة

٤- الفقرة (٣) من المادة (٦٤) من اللائحة التنفيذية.

٥- المادة (٦٥) من اللائحة التنفيذية لقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦.

٦- المادة (٦٦) من نفس اللائحة.

٧- عرفت المادة (٨٠) من نفس اللائحة الاتجار بأنه: "يشمل عمليات الاستيراد والتصدير والبيع والعرض والمقايضة والتبادل"، أما الكائنات الفطرية المهتدة بالانقراض فيقصد بها: "أي حيوان أو نبات أو غيره من كائنات حية يعيش في بيئته الطبيعية ويقل معدل تكاثره عن معدل نفوقه مما يؤدي إلى قلة أعداده عن المعدل الطبيعي".

ثانياً: الإلزام (الأمر)

إذا كان لسلطات الضبط الإداري حظر القيام بأي نشاط يساهم في الإضرار بالبيئة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، فإن هذا لا يعني أن دورها يقف عند هذا الحد، بل يمكن لها أن تستخدم الإلزام كآلية من آليات الضبط الإداري البيئي التي تحول دون إلحاق الضرر بالبيئة البحرية أو تفاقم إضرارها^١.

ويرى بعض الفقه أن الإلزام هو "إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها أو إلزام من تسبب بخطئه في تلوث البيئة بإزالة آثار التلوث إن أمكن"^٢، ولما كان الإلزام هو القيام بعمل إيجابي فهو يوازي الحظر السلبي الذي يقصد به حظر الامتناع عن عمل معين^٣.

عند النظر إلى تشريعات الدول المقارنة نجد أن المشرع الأردني قد نص على الإلزام في العديد من النصوص، فقد نص في الفقرة (أ) من المادة (١٢) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ على أن (تلتزم كل مؤسسة أو شركة أو منشأة أو أي جهة يتم إنشاؤها بعد نفاذ أحكام هذا القانون وتمارس نشاطاً قد يؤثر على البيئة بإعداد دراسة تقييم الأثر البيئي لمشاريعها ورفعها إلى الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها)، وكما نص في الفقرة (أ) من المادة (١٩) من نفس القانون (على أصحاب المصانع أو المركبات أو الورش أو أي جهة تمارس نشاطاً له تأثير سلبي على البيئة وتنبعث منها ملوثات بيئية تركيب أجهزة لمنع أو اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع أو تقليل انتشار تلك الملوثات منها والتحكم في الملوثات قبل انبعاثها من المصنع أو المركبة في الجور إلى الحد المسموح به حسب الموصفات المعتمدة).

كما تلتزم أي وسيلة نقل بحري متواجدة في البيئة البحرية بحفظ سجل للتلوث تدون فيه جميع العمليات والحوادث المتعلقة بنقل أو تسرب المواد الملوثة، وعلى مالك وسيلة النقل المتواجد في البيئة البحرية أن يقدم سجل التلوث لموظفي الوزارة المفوضين لتدقيقه^٤.

وكذلك نجد الإلزام في نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، فقد تضمنت المادة (٩) الفقرة (ب) على حق سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في إلزام أصحاب المشاريع

١ - عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٢٩٨. كذلك ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٣٧.
٢ - كنعان، نواف (٢٠١١)، قانون حماية البيئة شرح القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، عمان: الأفق المشرقة للنشر والتوزيع، ط الثانية، ص ١٢٤.
٣ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٣٧.
٤ - المادة (٨) من نظام حماية البيئة البحرية والسواحل وتعدلاته رقم ٥١ لسنة ١٩٩٩. وعلى نفس السياق نصت المادة (٥٩) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية

في إجراء تقييم الأثر البيئي، إذا اقتضت ذلك طبيعة المشروع أو طبيعة الآثار التي تنتج عنه^١، ومن ناحية أخرى تلتزم الجهات التي تقوم بأعمال البحث والاستكشاف والحفر واستخراج الزيت الخام وتكريره وتصنيعه بالأسس والإجراءات المنصوص في هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه وفقاً للمادة (٤٤) من نفس النظام، ونجد أيضاً أن هذا النظام يتضمن مواد كثيرة تتعلق بالإلزام، فيلزم كل من يقوم بأعمال التنقيب أو الحفر أو البناء أو الهدم أو نقل ما ينتج عنها من مخلفات أو أتربة باتخاذ الاحتياطات اللازمة للتخزين والنقل الأمن لها لمنع تطايرها أو تساقطها وتفريغها بالأماكن المخصصة لذلك^٢.

أما في التشريعات الكويتية فيتمثل الإلزام في العديد من الصور التي تساهم في حماية البيئة البحرية، فقد أُلزم المشرع في المادة (٣) من قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت ربان كل سفينة مسجلة في دولة الكويت بإمسك سجل زيت وفق إجراءات وشروط معينة^٣، كما أُلزم القانون ذاته كل هيئة أو شركة مسؤولة عن إدارة محطة لشحن الزيت أو ميناء أن تعد المرافق اللازمة لاستقبال الفضلات والمركبات الزيتية من السفن عند التخلص منها^٤.

كما جاءت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة في الفصل الثالث لتنظم إدارة المواد الكيميائية التي قد يترتب على سوء إدارتها إضراراً بالبيئة البحرية، وعلى ذلك أُلزمت المادة (١٤) منها جميع الجهات التي تقوم بإنتاج ومناولة ونقل واستيراد وتصدير ومرور جمركي لهذه المواد بمجموعة من الشروط والمعايير البيئية التي تحول دون وقوع أضرار بالبيئة^٥، كما أُلزمت اللائحة في تحديد موقع المنشآت الساحلية بأن تبتعد مسافة لا تقل عن ١٥٠ متر من خط الشاطئ الرملي وحول الخور ومسافة ٥٠ متر عن الساحل ذي الطبيعة المستقرة، أما مسألة الإنشاء فيجب الالتزام عند تصميم وبناء المنشآت وملحقاتها بعدم الإضرار بالبيئة والحفاظ عليها^٦، وكذلك تلتزم الجهات المسؤولة عن إنشاء محطات تقطير المياه وتوليد الطاقة الكهربائية في اختيار موقع لا يسبب ضرراً على البيئة المحيطة ولا تسبب ضرراً له^٧.

١- عرفت المادة (٢) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة (المشروع: أي نشاط يقتضي تنفيذه وضخ خطة قد يكون لها تأثيرات على البيئة وعناصر التنمية المستدامة) كما عرفت (صاحب المشروع: أي شخص يقدم المشروع باسمه إلى السلطة للحصول على الموافقة البيئية لتنفيذه)

٢- المادة (٤٦) من نفس النظام.

٣- أنظر الملحق رقم (٢) لقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت.

٤- المادة (٩) من قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت.

٥- أنظر المادة (١٦)، (١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.

٦- المادة (٦٧) من نفس اللائحة.

٧- المادة (٧٠) من نفس اللائحة.

ثالثاً: الترخيص أو الإذن السابق

يعد الترخيص من أهم آليات الضبط الإداري البيئي، فهو يساهم في تنظيم ممارسة النشاط الفردي على نحو يحقق الوقاية فيمنع وقوع الضرر البيئي أو يقلل تفاقمه، وبالتالي فإن سلطات الضبط الإداري البيئي تستطيع من خلال منح الترخيص والقواعد المنظمة له من اتخاذ الاحتياطات التي تحول دون وقوع تلوث البيئة البحرية^١.

ويعرف بعض الفقه الترخيص بأنه "قرار صادر من الإدارة موضوعه السماح لأحد الأشخاص بممارسة نشاط معين لا يمكن ممارسته قبل الحصول على الإذن السابق من الإدارة ووفقاً لقواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية والشخصية"^٢.

وبالرجوع إلى التشريعات الأردنية فإننا نجد الترخيص في العديد من القوانين، فقد تضمنت المادة (٣) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على حظر استخدام مياه البحر بأي صورة مضره للبيئة كما بينا سابقاً، إلا أنها أجاز في الفقرة (ب) وذلك بإذن تصدره السلطة باستخدام مياه البحر للتبريد أو التحليل العلمي أو تحلية المياه أو بعث غازات من مصادر متحركة أو ثابتة إلى الهواء أو التخلص من النفايات والسوائل الضارة بالبيئة أو التعامل مع النفايات والمواد الخطرة وفق الأسس والمعايير بموجب تعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية.

كما أن الفقرة (أ) من المادة (٤) من نفس النظام قيدت النشاط الاقتصادي المتعلق بالتخلص من النفايات الصلبة ومكاب النفايات ومحطات الصرف الصحي ومرافق استقبال الزيوت، وذلك بعدم منح تصريح مباشرة العمل إلا بعد تحقق السلطة من تقيد المؤسسة بالمتطلبات البيئية المقررة وحصولها على الموافقة اللازمة لهذه الغاية، وكذلك أوجبت المادة (١٠) في الفقرة (أ) على صاحب المشروع تقديم طلب للسلطة، وذلك للحصول على موافقة بيئية لإقامة مشروعه في منطقة العقبة الاقتصادية مرفقا بمجموعة من المعلومات والبيانات والخرائط والتصاميم والمواصفات اللازمة.

وكذلك نجد محلاً للترخيص في إلزام أي سفينة تتراد الميناء بعدم التخلص من الزيوت والمزيج والقمامة والصرف الصحي ومياه اتران السفينة إلا بعد الحصول على موافقة السلطة او توجيه السفينة على التخلص من هذه المواد^٣.

وكما أن للوزير بناء على تنسيب الأمين العام أن يعطي تصريحا لأي جهة معينة ببحوث البيئة البحرية بإجراء تجاربها ودراستها في المياه الإقليمية والحصول لهذه الغاية على عينات من

١ كنعان، قانون حماية البيئة مرجع سابق، ص ١٢٦

٢ - مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

٣- المادة (٥٧) من نظام حماية العقبة الاقتصادية الخاصة.

الأسماك أو الأحياء البحرية المتوفرة، وكذلك إصدار تراخيص بإنشاء محطات بحوث بحرية بما في ذلك قوارب البحوث العلمية، وكذلك إلغاء أي تصريح أو ترخيص تم منحه بالحالتين السابقتين أو تعديلها إذا تعارضت مع أسس وإجراءات حماية الأحياء البحرية^١، وإذا كانت ممارسة النشاط من شأنه المساس الطبيعي للشاطئ أو تعديله، فلا يمكن ترخيصه إلا بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير^٢.

ويدخل ضمن نطاق سلطة الضبط الإداري في منح التراخيص اشتراط تقديم دراسة أو تقييم الأثر البيئي لأي مشروع أو منشأة، حيث تشترط توافر مجموعة من المعايير والمواصفات والأسس والضوابط اللازمة لتقييم آثار المشروع أو المنشأة على البيئة، ويمكن التذليل على ذلك ما ورد بالمواد (٨) و (٩) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية.

أما في التشريعات الكويتية فنجد أن تقنية الترخيص قد جاءت في العديد من المجالات التي قد تسبب ضررا في البيئة البحرية، فقد تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة مسألة إدارة المواد الكيميائية واشترط لذلك الحصول على ترخيص من الجهات المختصة بعد موافقة الهيئة العامة للبيئة^٣، كما ألزمت اللائحة لجمع ونقل النفايات الحصول على ترخيص من الجهات المختصة ومراعاة الشروط الكفيلة بالحفاظ على الصحة العامة والبيئة^٤، أيضا في مسألة إنشاء وتشغيل موقع التخلص من النفايات الخطرة وأيضا تداول نفايات الرعاية الصحية والتعامل معها^٥.

كما تلعب آلية الترخيص دورا في حماية البيئة الساحلية من التلوث، فقد اشترط في بناء المسنات والمنشآت الساحلية والموانئ الحصول على ترخيص من الجهات المختصة وموافقة الهيئة العامة للبيئة^٦، وذلك حتى لا يتم البناء في مواقع تسبب ضررا للبيئة البحرية أو استخدام مواد مضرّة في عملية البناء.

كما لا يجوز ممارسة أي أنشطة أو تصرفات في المناطق المجاور للمحميات البحرية أو الجزر التي تم تحويلها إلى محميات قد تسبب ضررا أو تأثيرا لها إلا بعد موافقة الهيئة العامة للبيئة^٧،

١- المادة (٦) من نظام حماية البيئة البحرية والسواحل وتعديلاته رقم ٥١ لسنة ١٩٩٩.

٢- المادة (٩) من نفس النظام.

٣- المادة (١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.

٤- المادة (٢٤) من نفس اللائحة

٥- المادة (٢٩، ٣٩) من نفس اللائحة.

٦- المادة (٦٤، ٦٧، ٦٩) من نفس اللائحة.

٧- المادة (٨٣) من نفس اللائحة.

كما اشترط المشرع الكويتي على جميع الجهات الحكومية والمشاركة والخاصة تقديم دراسة تقييم الأثر البيئية قبل البدء في تنفيذ مشروعاتها^١.

رابعاً: الإبلاغ

قد لا يتطلب القانون ترخيصاً للقيام بنشاط معين حتى يضمن عدم إلحاق الضرر بالبيئة البحرية، وإنما يكفي بأن يقوم بعض الأفراد أو الجهات بالإبلاغ عن هذا النشاط، وقد يكون الإبلاغ سابقاً للنشاط فيسمى بالإبلاغ السابق أو أن يكون الإبلاغ بعد النشاط بفترة محددة فيسمى بالإبلاغ اللاحق^٢.

وتهدف سلطات الضبط البيئي من خلال الإبلاغ إلى دراسة ومراقبة النشاط المبلغ عنه، حتى تنتهياً وتتجنب لمواجهة احتمالات التلوث^٣، وبمعنى آخر تتمثل هذه الآلية بإعطاء الإدارة فرصة للقيام بالإجراءات اللازمة لحماية النظام العامة^٤، ويرجع سبب ذلك إلى اعتبار هذه الآلية من أقل آليات الضبط الإداري تقيداً للحريات العامة، وقد يظهر ذلك إما لاعتقاد المشرع بأن التلوث الذي يحدث في هذه الحالة لا يسبب أثراً خطيرة أو أنه قد يحدث بسبب ظرف قاهر لا دخل للأفراد بها^٥.

ويرى البعض تشابه الإبلاغ مع الترخيص في العديد من الجوانب، فصمت الإدارة عن قيام الشخص بالتبليغ للقيام بنشاط معينة يعد بمثابة ترخيص ضمني، بل وأن رفض الإدارة بشكل صريح يعتبر بمثابة رفض ترخيص، كما أن للإدارة سبيلاً آخر يختلف عن الموافقة الضمنية والرفض الصريح، فقد لا تعترض الإدارة على ما تم الإبلاغ عنه شريطة تضمنه شروط معينة توضع لحماية البيئة^٦.

يبدو أن هذا خلط بين الإبلاغ وصور الترخيص، وذلك أن الترخيص لا يمكن تصوره إلا بصدور قرار إداري صريح تعبر فيه الإدارة عن رغبتها بالسماح لمزاولة نشاط مهني أو اقتصادي بصورة صريحة لا تقبل اللبس.

وبالنظر إلى التشريعات الأردنية فإننا نجد بعض التطبيقات التي تتعلق بآلية الإبلاغ لحماية البيئة البحرية، فقد تضمنت الفقرة (أ) من المادة (٦٠) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة أن على ربان السفينة التبليغ فوراً عند حدوث أي تصريف للزيت أو لأي مادة

١ - المادة (٢) من اللائحة الداخلية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة لسنة ٢٠٠١.

٢ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

٣ - مخلف، الإدارة البيئية لحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٣٠٤.

٤ - ممدوح عبدالحميد، "سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية"، رسالة دكتوراه، مطابق الطوبجي، ١٩٩٢، ص ٧١.

٥ - زكنه، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

٦ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٤٠.

ملوثة للبيئة البحرية، كما عليه أن يبين في الإخطار ظروف هذا التصريف من أسباب وإجراءات اتخذت لإيقافه، كما تضمنت الفقرة (ب) من نفس المادة أن على ربان السفينة والمسئول عن نقل الزيت أو أي مادة مضرّة للبيئة البحرية والهيئة العامة لاستخراج الزيت التبليغ فوراً عند وقوع حادث تسرب للزيت، مع بيان ظروف هذا الحادث ونوع المادة المتسربة والإجراءات التي اتخذت لإيقاف التسريب في الإخطار.

وبالنسبة لتشريعات الكويتية نجد كذلك بعض من التطبيقات عن هذه البلدية، فقد نصت المادة (٥) من قانون منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤، على ضرورة قيام المسئول عن التلوث بتبليغ إدارة الجمارك والموانئ عند وقوع حادث تسريب للزيت، بل وجعل المشرع هذا التبليغ حصانه عن جريمة التلوث في حال وقعت الجريمة لدرء خطر يهدد السفينة أو سلامة الأرواح أو أن المسئول استنفذ جميع الإجراءات اللازمة ولم يوقف التسريب، وكذلك يمثل الإبلاغ في حالة احتراق السفينة أو ضياعها أو هلاكها أو أي تغيير أساسي يطرأ عليها ويجعلها تختلف عن أوصافها المبينة في سجل السفن الصغيرة، وبذلك على مالك السفينة أن يقدم للمسجل فوراً إشعار بحالة السفينة مرفقاً بالأدلة اللازمة^١.

قد تلجأ سلطة الضبط الإداري البيئي إلى منع السفينة من السفر في حال وجود مخالفات بيئية حفاظاً على البيئة البحرية، ويمكن التدليل على ذلك ما جاء في تعليمات رقابة الدول على الميناء الصادر عن مجلس إدارة الهيئة البحرية الأردنية بموجب المادة (٩/ك) من قانون السلطة البحرية الأردنية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦، حيث تتولى الهيئة صلاحية إصدار قرار منع السفينة الأجنبية الموجودة داخل الميناء أو المياه الإقليمية الأردنية، ولها في ذلك أن تمنع السفينة حتى تصوب مخالفاتها وأن تعلم كافة الجهات ذات العلاقة لاتخاذ الإجراءات اللازمة حيال ذلك، كما يجوز للهيئة السماح للسفينة الممنوع من السفر في حال تعذر معالجة المخالفة بمغادر الميناء أو المياه الإقليمية الأردنية لأي سبب تقتنع بها مع ضمان عدم تهديد السلامة والصحة والبيئة، حيث تقوم الهيئة بإبلاغ دولة علم هذه السفينة أو هيئة التصنيف الدولية لهذه السفينة والمنظمة البحرية الدولية ومالك أو مشغل أو شركة إدارة السفينة والتأكد من عدم تهديد السلامة والبيئة البحرية^٢.

وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الكويتي فقد أعطى لوزير الصناعة والمالية أو ما يفوضه أن يأمر بحجز أي سفينة وقع منها فعل أدى إلى تلوث البيئة البحرية وذلك حتى يمتثل المسئول أمام

١ - المادة (١٠، ١١) من قانون السفن الصغيرة رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٠، المعدل بالمرسوم رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٧، والمرسوم رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٨، والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٩٦.
٢ - المادة (٨) من تعليمات رقابة الدولة على الميناء لسنة ٢٠١٢.

المحكمة، إلا أن هذا الأمر يجب أن يسند بقرار من قاضي الأمور المستعجلة خلال أربع وعشرين ساعة من إصداره^١، ويظهر أن المشرع الكويتي أعطى قيد حق الوزير بمدة قصيرة حتى لا يتعسف في استعمال هذا الحق.

المطلب الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري البيئي البحري

تنشأ إشكالية الضبط الإداري في تحقيق الموازنة بين الحريات العامة وضرورة المحافظة على النظام العام، فإذا كان الهدف من الضبط الإداري البيئي البحري هو حماية النظام العام من خلال الحفاظ على البيئة البحرية لما تشكله من ضرورة تنموية ترتبط بالمصالح العليا، فإن هذا التعارض بين نشاطات الأفراد ومشاريعهم الاقتصادية وبين تطبيق مقتضيات وإجراءات الضبط الإداري البيئي يستدعي أن لا تكون هذه السلطة مطلقة وإنما يجب أن تحاط بالحدود التي تحصر نطاقها، غير أن هذا التقييد في الظروف العادية يختلف عنه في الظروف الاستثنائية، وبذلك تقتضي من الدراسة أن نتناول حدود الضبط الإداري البيئي البحري في الظروف العادية في الفرع الأول ومن ثم نتناول حدود الضبط الإداري البيئي البحري في الظروف الاستثنائية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حدود الضبط الإداري البيئي البحري في الظروف العادية

استقر الفقه والقضاء على وضع مجموعة من الضوابط لسلطات الضبط الإداري في الظروف العادية بقصد عدم تجاوزها على الحريات العامة، وتتجلى بعدم تجاوز الضبط الإداري الغرض من ممارسته وان يكون تدخل سلطات الضبط الإداري مبنية على أسباب حقيقية وواقعية، وأن تتناسب آليات الضبط المستخدمة للمحافظة على النظام العام مع درجة الإخلال به وأن تكون مشروعة^٢.

وسوف نبين مدى تقييد سلطات الضبط الإداري البيئي البحري خلال ممارساته التي تهدف إلى حماية البيئة البحرية من التلوث بهذه الضوابط على النحو التالي:

أولاً: التزام سلطات الضبط الإداري البيئي البحري بالغرض المقصود من ممارسته:

يعني هذا القيد أن على سلطات الضبط الإداري التقييد بأغراضها وهي المحافظة على النظام العام، ويتجلى ذلك بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولا تملك السلطة حرية الخروج عنها بدافع الانتقام أو تحقيق منافع ومأرب شخصية وإلا اعتبرت أعمالها غير مشروعة^٣.

١ - المادة (٦) من قانون منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤.
٢ - السيد، ماضي، "الضبط الإداري وهيئاته"، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ص ١٥٦.
٣ - مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٩٠. في نفس السياق الخلايلة، محمد (٢٠١٠)، القانون الإداري، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، الكتاب الأول، ط الأولى، ص ٢٣٧.

وبصوره أخرى إن أي إجراء أو ممارسة تصدر عن سلطة الضبط الإداري البيئي ولا تتماشى مع الأغراض المقصودة منه تعتبر مشوبة بعيب الانحراف بإعمال السلطة، وإذا كان الغرض من الضبط الإداري البيئي البحري تحقيق مصلحة عامه تتمثل في حماية البيئة البحرية من التلوث والأحياء البحرية من الانقراض، فإن ممارسة سلطات الضبط الإداري البيئي البحري لأي نشاط خارج نطاق البيئة البحرية يجعله معيبا بانحراف استعمال السلطة ومعرضا للإلغاء.

وبناء على ذلك لا تستطيع سلطات الضبط الإداري البيئي إعطاء التراخيص لأي مشروع مخالفة لمعايير وشروط المحافظة على البيئة البحرية كأن توافق على إقامة مصنع على الشاطئ لا يبين كيفية التخلص من مخلفاته أو عدم منح التراخيص لمشروع مستوفيه جميع الشروط وطبقا للمعايير المحددة ومن بينها دراسة الأثر البيئي ولا يوجد فيه تهديد للبيئة^١، لما يمثله ذلك من انحراف سلطة الضبط الإداري عن الغاية التي حددها القانون وهي الحفاظ على البيئة^٢.

كما يجب على سلطات الضبط الإداري البيئي البحري أن تتقيد بحدود ممارسة سلطاتها كسلطة ضبط إداري متخصصة في البيئة البحرية، ولا تستطيع التدخل في ممارسات من شأنها تهديد النظام العام طالما أنها تقع خارج اختصاصاتها^٣، فمثلا إذا انبعثت روائح كريهة من بعض السيارات المحملة بالبضائع الواقع في الأماكن المخصصة لها، فإن لسلطة الضبط العام اتخاذ ما تراه مناسبة من تدابير للحفاظ على الصحة العامة، إلا أنه لا يمكن لسلطة الضبط الإداري البيئي البحري التدخل في اتخاذ التدابير وذلك لخروج المخالفة من صلاحياتها.

وبالتالي فإن سلطة الضبط الإداري البيئي البحري لا تملك صلاحية اتخاذ أي إجراء حيال ذلك، وفي حال اتخذت هذه السلطة أي قرار أو إجراء فإنه يعتبر معيبا بانحراف استعمال السلطة ومشوبا بعيب الاختصاص^٤.

ويتولى القضاء مهمة رقابة مدى التزام سلطة الضبط الإداري البيئي البحري بحدود الغرض المقصود من ممارساته، وتقدير مدى اعتبار السلطة قد خرجت بممارساتها عن هذه الأغراض للقول أن تصرفها معيب بالانحراف باستعمال السلطة وسنتناول بيان ذلك بشيء من التفصيل عند الحديث عن الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري البيئي البحري.

ثانيا: وجود سبب حقيقي وواقعي يبرر لسلطة الضبط الإداري البيئي البحري اتخاذ إجراء ضبطي

تتدخل سلطة الضبط الإداري البيئي البحري عند وجود حالة واقعية وحقيقة تهدد البيئة البحرية، فهي تعتبر المبرر المنطقي الذي يسمح لها بالتدخل على أن تكون هذه الحالة مبنية على

١ - المادة (٤) من نظام حماية البيئة البحرية في منطقة العقبة الاقتصادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١.
٢ - أنظر: الشوبكي، عمر (٢٠١١)، القضاء الإداري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط الرابع، ص ٣٥٣ وما بعدها.
٣ - كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٣.
٤ - زكي، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٤٤٠.

أسباب جدية، ويمكن استخلاص هذا السبب من الوقائع الثابتة قانونا حيث يجب أن يكون السبب صحيحا وحقيقيا، أما إذا كان السبب وهميا أو سوريا فلا يمكن أن يعتد به لممارسة إجراء ضبطي^١. وعلى ذلك لا يمكن تنظيم ضبط إداري بيئي بحق سفينة طالما لم يتبين تسرب زيت منها أو حصول هذا التسرب وبقائه داخل السفينة دون أن ينسكب إلى المياه البحر، مع اتخاذ ربان السفينة كافة الإجراءات اللازمة لمنع تسربه، ويرجع ذلك لعدم وجود سبب واقعي وحقيقي يهدد النظام العام المتمثل بحماية البيئة البحرية.

قد يكون هناك سبب حقيقي يبرر لسلطة الضبط الإداري اتخاذ إجراءات ضبطية تكون في حدود أغراضها، لكن قد يمتنع القيام بهذا الدور الضبطي بسبب استحالة إمكانية ترتيب أثر قانونية، فلو أن سفينة محملة بمواد ملوثة غادرت الميناء فإنه يتعذر على سلطة الضبط الإداري اتخاذ إجراءاتها طالما أنها أصبحت خارج المياه الإقليمية.

ثالثا: تقييد سلطات الضبط الإداري البيئي البحري وفق ضوابط معينة

لا تعتبر سلطة الضبط الإداري البيئي البحرية مطلقة عند استخدام وسائلها لتحقيق أهدافها، وإنما هي مقيد بالمشروعية، وعلى ذلك تتجلى هذه الضوابط التي تحكمها بثلاث قيود ينبي على سلطات الضبط الإداري البيئي البحري مراعاتها عند ممارسته اختصاصها وهي:

١- الحفاظ على الحقوق والحريات العامة

بما أن سلطة الضبط الإداري البيئي سلطة استثنائية من حيث تقييدها لحريات الأفراد، فإنه لا يمكن لها أن تتحول إلى سلطة مطلقة تقييد حريات الأفراد بالكامل، ذلك أن المبالغة في ممارسة سلطة الضبط الإداري البيئي البحري لدورها يؤدي إلى مصادرة الحريات العامة^٢.

وفي هذا النطاق إذا بالغت سلطة الضبط الإداري ومنعت إنشاء أو إقامة أي مؤسسات أو منشآت بالقرب من المرافق البحرية بقصد المحافظة على البيئة البحرية، فإن ذلك يؤدي إلى تجاوز سلطة الضبط الإداري البيئي لحدود اختصاصها ويجعل الإجراء الذي قامت به عرضه للطعن أمام القضاء.

١ - ممدوح عبدالحميد، "سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية"، مرجع سابق، ص ٩٣. في نفس السياق الخلايله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٨.
٢ - ممدوح عبدالحميد، مرجع سابق، ص ٩٤. آل ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٥.

٢- التفسير الضيق لمضمون سلطات الضبط الإداري البيئي البحري

لما كانت حماية حريات الأفراد هي الأصل والنصوص التشريعية التي تخول لسلطات الضبط الإداري البيئي البحري هي الاستثناء، فإن هذا الاستثناء يقدر بقدره ولا يمكن التوسع في تفسيره على نحو يلغى الأصل، كما أنه يجب على سلطة الضبط في حال تساوي مقتضيات الحريات العامة مع مقتضيات حماية النظام العامة، أن ترجح الحريات العامة وفق مبدأ إثبات الحرية^١.

٣- مرونة وسائل الضبط الإداري البيئي وفق نوع الحرية التي تطالها التدابير الإدارية

تختلف سلطة الضبط الإداري في استخدام ما تملكه من إجراءات باختلاف النشاط أو الحريات العامة، فنتسح إجراءاته عند اقترانها بحرية لم يتضمنها الدستور والقانون أو نشاطا غير مهم، وعلى العكس من ذلك تتقلص إجراءات سلطة الضبط عند اقترانها بحرية مكفولة بالدستور أو القانون وكذلك إذا اقترنت بنشاط ذو أهمية^٢.

كما تتجلى مرونة سلطة الضبط الإداري البيئي في ممارسة أعمالها عندما يتعلق الأمر بالمصالح الأساسية للدولة والمجتمع سواء أكانت سياسية أو اقتصادية^٣، فمثلا قد تكون هناك حاجة لمد خطوط ناقل للنفط أو الغاز عبر البحر، فلا يمكن أن ترفض سلطات الضبط الإداري البيئي البحري الترخيص بمدها، وذلك لأن من شأن الرفض أن يؤثر على قطاع حيوي في الاقتصاد والخدمات العامة للمواطنين حتى وإن كان لمثل هذا المشرع آثار احتمالية بتهديد البيئة البحرية.

رابعا: تناسب وسائل الضبط الإداري البيئي مع الخطر الذي يهدد النظام العام

يقصد بهذا القيد أن على سلطة الضبط عند استخدام إجراءاتها مراعاة درجة جسامه الخطر المراد مواجهته، وعلى ذلك فإنه يجب على الإدارة استخدام إجراء يسير في مواجهة المخالفات اليسير، وكذلك استخدام إجراءات صارمة في مواجهة المخالفات الشديد، وعليه لا يجوز للإدارة استخدام إجراء صارمة عند ارتكاب مخالفة يسيره^٤.

١ - القبيلات، حمدي (٢٠٠٨)، القانون الإداري، ط الأولى، عمان: دار وائل، ص ٢٥٣.

٢ - القبيلات، المرجع ذاته، ص ٢٥٧.

٣ - حسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٦ وما بعدها.

٤ - الطماوي، سليمان (١٩٦٧)، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ص ٤٩٧.

وفي ضوء هذه المرتكزات فإنه يعتبر اختيار أي وسيلة أو إجراء من سلطات الضبط الإداري البيئي البحري لا تتناسب مع الخطر الذي يهدد النظام العام مبرر لتدخل القضاء الإداري وإلغاء هذه الوسيلة، فلا يمكن منع ترخيص مطعم بالقرب من الشاطئ طالما لا يشكل تهديداً على البيئة البحرية وتتوافر فيه شروط الترخيص وفق ما نصت عليه التشريعات النافذة^١.

خامساً: اختلاف الضبط الإداري باختلاف الزمان والمكان

يتمثل العنصر الزماني في حدود الضبط الإداري في بعض اللوائح الضبطية المؤقتة، بحيث تتصف بدرجة من الشدة والصرامة لأنها تواجه ظروف خاصة في فترة محددة وتزول بزوال الفترة بخلاف اللوائح الضبطية الدائمة، كما أن النشاط الفردي قد تختلف حرية ممارسته من قبل الأفراد ليلاً ونهاراً، أما العنصر المكاني فقد تقيد سلطات الضبط الإداري في استخدام إجراءاتها من مكان لآخر، فقد تتسع هذه الإجراءات في الإمكان العامة وقد تنقلص في الإمكان الخاصة وقد تتصف بالوسطية في المحلات المفتوحة للجمهور^٢، وعلى ذلك فقد أصدرت الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية القرار رقم (١٠١٦) لسنة ٢٠٠٤ في شأن منع الصيد في بعض المناطق بالمياه الإقليمية الكويتية ومنها منطقة جون الكويت^٣.

ومثال ذلك أن تقوم سلطة الضبط الإداري بإصدار أوامر تمنع فيه الصيد في فترة تضع الأسماك بيضها، وعند انتهاء هذه الفترة تنتهي معها الأوامر أو الإجراءات المتخذة لذلك، وكذلك الأمر في المناطق البحرية التي تتضمن أبار نفطية حيث تتصف إجراءات الضبط الإداري بالصرامة والشدة بهدف تحقيق الحماية اللازمة للبيئة البحرية من التلوث، في حين لا تكون إجراءات الضبط الإداري البيئي صارمة عندما يتعلق الأمر بترخيص مطعم سياحي بالقرب من الشاطئ.

الفرع الثاني: حدود الضبط الإداري البيئي البحري في الظروف الاستثنائية

يمكن تعريف الظروف الاستثنائية بشكل عامة بأنها "مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل قواعد المشروعية العادية، واستبدالها بقواعد مشروعية استثنائية تتناسب مع الظروف والوقائع المستجدة"^٤، وإذا كان لسلطات الضبط الإداري صلاحية المحافظة على النظام العام في الظروف العادية، فإن المشرع يعطيها دوراً واسعاً في تحقيق المحافظ على النظام العام في

١ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٥٢٠.

٢ - حسن، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٦.

٣ - تلوكتيوم اليوم (الجريدة الرسمية)، عدد ٦٩٢، السنة الخمسون، تاريخ ١٤/١١/٢٠٠٤.

٤ - القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

الظروف الاستثنائية^١، ومنها إذا حصل أي حادث أو كارثة من شأنها أن تؤدي إلى الإضرار بالبيئة البحرية.

وجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي وضع نظرية الظروف الاستثنائية لتكون أكثر صمودا في مواجهة هذه الظروف، وذلك لأنها لا تطبق إلا في حالة الطوارئ، وتقوم فكرة الظروف الاستثنائية على أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية تعتبر مشروعة في الظروف الاستثنائية طالما أنها صدرت بقصد حماية النظام العامة، ولكن هذا لا يعني أن هذه القرارات تعتبر مشروعة بصورة مطلقة ذلك لأنها تخضع لرقابة القضاء وتكون عرضه للإلغاء، كما تلتزم الإدارة بتعويض المتضرر من تطبيق قرارات الضبط الإداري حتى وإن صدر قرار قضائي باعتبارها مشروعة، وذلك استنادا إلى مبدأ المخاطر وتحمل التبعية^٢.

وتكرس الدساتير في نصوصها سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، فقد نصت المادة (١٢٤) من الدستور الأردني على صلاحية إعلان مجلس الوزراء العمل بقانون الدفاع بإرادة ملكية لإنجاز التدابير والإجراءات الضرورية في حال وقوع طوارئ لتأمين الدفاع عن الوطن، وقد صدر بناء على ذلك قانون الدفاع الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، غير أن المادة (١٢٥) من الدستور أعطت الملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن العمل بالإحكام العرفية إذا كان الدفاع المدني غير كاف للحفاظ على النظام العام.

وأعطى مجلس الوزراء صلاحية واسعة من شأنها تعطيل أحكام أي قوانين أخرى تتعارض مع قانون الدفاع^٣، ووفق هذه الصلاحية التي غالبا ما تتعدى على حرية الأفراد أوجب المشرع تعويض المتضرر، وعلى ذلك تختص محكمة العدل العليا سندا لأحكام المادة (٨) من قانون الدفاع لسنة ١٩٩٢ بالفصل في أي طعن يقدم إليها بخصوص أي قرار صادر من سلطة الضبط الإداري بموجب قانون الدفاع أدى إلى توقيف أي شخص أو القبض عليه أو أي أمر دفاع أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور.

أما بالنسبة للأضرار التي تصيب الأشخاص أو الممتلكات بسبب تطبيق أحكام قانون الدفاع أو الأوامر الصادرة بمقتضاه، فإن للمتضرر أن يقدم طلب تعويض إلى رئيس الوزراء ليحدد قيمة

١ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء التشريعة، مرجع سابق، ص ١٣٤. غازي كرم، القانون الإداري، ط الأولى، عمان: الأفق المشرقة ناشرون، ص ١٦٨.

٢ - ممدوح عبدالحميد، "سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية"، مرجع سابق ص ٢١ وما بعدها. آل ياسين، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص، ص ١٤٨، ١٤٩. الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء التشريعة، مرجع سابق، ص ١٣٤.

٣ - المادة (٤) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢.

التعويض وأن يقرر تأديته عن أي عطل أو ضرر خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ تقدير الطلب، ويكون للمتضرر في حال عدم موافقة على قيمة التعويض المقرر أقامت دعوى لدى المحكمة المختصة وفق المادة (٩) من نفس القانون.

وكذلك اعتبرت المادة (١١) من قانون الدفاع أن تعذر أي شخص لتنفيذه عقد أو التزام بسبب تطبيق أحكام هذا القانون أو الأوامر والتعليمات الصادر بمقتضاه لا يعد مخالفاً لشروط العقد، وإنما يعتبر العقد موقف النفاذ بصورة مؤقتة لحين زوال الأسباب التي حالت دون تنفيذه.

وتجدر الإشارة إلى أنه صدر نظام حماية البيئة في الحالات الطارئة رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥ بمقتضى قانون حماية البيئة^١، وقد يتصور لأول وهلة أن هذا النظام يقع ضمن اختصاص سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية غير أن الأمر مختلف عن ذلك، فقد عرف المادة (٢) منه بأن الحالة الطارئة هي: "الحالة التي تنجم عنها إخلال مفاجئ بأي عناصر البيئة وتهدد سلامتها"، وبالإطلاع إلى المواد (٣، ٤، ٥، ٦، ٧) نجد أنها تتضمن آلية التنسيق والتخطيط والتنفيذ في الحالة الطارئة، كما تشكل لجنة وطنية لحماية البيئة من التلوث على مستوى المملكة ولجنة محلية أخرى على مستوى المحافظة، وبالتدقيق على هذه المواد يمكن وصف ما تضمنته أنه أقرب إلى تحديد كيفية إدارة الأزمة في حال وقوع إخلال مفاجئ لأحد عناصر البيئة وتهديد سلامتها، ولكنه لا يعطي سلطة الضبط الإداري البيئي البحري سلطة استثنائية، وإنما تبقى سلطة ضبط إداري عادية، لأنه هذا النظام صادر بمقتضى قانون حماية البيئة بينما يشترط الدستور الأردني حتى تكون هناك سلطة ضبط إداري استثنائي أن يتم بصدور قانون الدفاع وفق المادة (١٢٤) من الدستور، وفي حالة عدم كفاية هذا القانون للحفاظ على النظام العام، فإنه يتم إعلان الأحكام العرفية وفق المادة (١٢٥) وأن تصدر تعليمات الإدارة العرفية من الملك، ولا يوجد شيء من هذا القبيل في العمل بنظام حماية البيئة في الحالات الطارئة فلا يشترط أن تكون هناك ضرورة للعمل بقانون الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية، كما أن القرارات التي تصدر عن سلطة الضبط الإداري تبقى في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها في الظروف العادية.

١ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٧٠٢)، تاريخ ١٣/٣/٢٠٠٥، ص(١١٤٧).

كما أخذ المشرع الكويتي بإعلان الأحكام العرفية في حال تعرض الأمن والنظام العامة للخطر أو بسبب وقوع اضطرابات داخلية وفقاً للمادة (١) من قانون الأحكام العرفية رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧، ويعطل هذه القانون أي قوانين آخر تتعارض معه وفقاً للمادة (١٨١) من الدستور الكويتي، ويتم إعلان هذه الأحكام بمرسوم يتضمن الجهة التي تجري فيها الأحكام العرفية، وتختص هذه الجهة بعدة تدابير تتخذها أما بالإعلان أو بأوامر كتابية أو شفوية كالاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على المنشأة أو مؤسسات عامة أو خاصة أو محلات أو عقار أو منقول^٢.

وتقوم فكرة الظروف الطارئة الاستثنائية على أن تعتبر القرارات غير المشروعة في الظروف العادية مشروعة في الظروف الاستثنائية، طالما أنها صدرت للمحافظة على النظام العام وفق قاعدة الضرورات تبيح المحظورات، ولكن هذا لا يعني أنها مطلقة من كل قيد إنما تخضع لرقابة القضاء ويسأل الوزراء عن تنفيذها وتلتزم الإدارة بتعويض المتضررين منها، وهذا ما يميزها عن أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن لتعلقها بالمصالح العليا للدولة^٣.

وعلى ذلك يمكن أن تضطر الحكومات في حال حدوث كارثة أو انفجار بإحدى محطات التوريد أو السفن المحملة بالغاز إلى العمل بقانون الطوارئ لوقف الإضرار الواقع بالمياه البحرية. وبالرغم من اتساع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية عنها في الظروف العادية، إلا أن هذا لا يعني أنها سلطة مطلقة تسمح بتقييد الحريات العامة دون ضوابط وحدود، وإنما هناك مجموعة من الضوابط يجب على السلطة المختصة مراعاتها وإلا جاز الطعن بها أمام القضاء، وتتمثل هذه الشروط في وجود حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل وكذلك أن يكون تصرف السلطة هو السبيل الوحيد لمواجهة الموقف، وكذلك أن يكون المراد من هذا التصرف تحقيق مصلحة عامة^٤، وعلى ذلك سنتناول هذه الضوابط كالتالي:

١ - المادة (٢) من قانون الأحكام العرفية رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧.

٢ - المادة (٣) من قانون الأحكام العرفية رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧.

٣ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٣٤.

٤ - الطماوي، سليمان (١٩٦٧)، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ص ٥٧.

أولاً: أن يكون الإجراء الضبطي الاستثنائي أثناء ظروف استثنائية

لا يمكن لسلطة الضبط الإداري استخدام الوسائل الاستثنائية إلا في حال وجود حالة شاذة غير عادية تتطلب ذلك، أما إذا كانت الظروف المراد مواجهتها بسيطة ويمكن مواجهتها بوسائل الضبط الإداري العادية فلا يمكن للإدارة من استخدام الوسائل الاستثنائية، وهي في ذلك تخضع لرقابة القضاء^١.

ثانياً: أن يكون الإجراء الضبطي هو الوسيلة الوحيدة لدفع الضرر

لا يكفي أن تكون هناك ظروف استثنائية حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ الإجراءات الاستثنائية، وإنما يجب أن تكون هذه الإجراءات هي الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الضرر، أما إذا كانت السلطة تمتلك إجراءات أخرى لا تتسم بالصرامة والشدة وتستطيع دفع الضرر المراد مواجهته، فلا يمكنها استخدام الوسائل الاستثنائية في هذه الحال، وإن فعلت جاز الطعن بها أمام القضاء وأصبحت عرضه للإلغاء^٢.

ومثال ذلك لو حدث زلزال في منطقة شاطئية كما حصل في اليابان ونتج عنه حدوث تسريب كميات كبيرة من المواد المضرة بالبيئة البحرية في إحدى محطات التوريد، فإن الدولة ليس لها خيار إلا أن تعمل بحالة الطوارئ لدرء هذا الضرر عن البيئة البحرية.

ثالثاً: أن يتضمن الإجراء الضبطي مصلحة عامة جديّة ومحققه

يجب علاوة على وجود الحالة الاستثنائية وانحصر الحل في وسيلة استثنائية واحد لدى سلطة الضبط الإداري في مواجهة هذه الحالة، أن تتضمن هذه الوسيلة أو الإجراء مصلحة عامة تهدف إلى حماية النظام العام^٣، كما أكد ذلك قول محكمة العدل العليا بمناسبة تطبيقها للمادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية لعام ١٩٦٧ بقولها: "... إن الأعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة تشمل أي نشاط ماس بسلامة الدولة وأمنها الداخلي والخارجي، أو ضار بأي من مرافقها العامة وانتمائها المالي، وذلك أن فكرة المحافظة على السلامة العامة هي التي تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي تركز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع لسنة ١٩٣٥"، وكما أشرنا سابقاً فإن تدخل الدولة وإعلان حالة الطوارئ بسبب تلوث بيئي من مصنع إنتاج مواد كيميائية نتيجة لإعصار أو زلزال يعتبر مصلحة عامة جديّة.

١ - عبدالحميد، ممدوح (١٩٩٢)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص، ص ٢٤٨، ٢٤٩.

٢ - رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ص ٢٥.

٣ - الصرايره، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٣.

٤ - قرار محكمة العدل العليا رقم (١٩٨١/٩٤). نقلاً عن:

رابعاً: أن يكون الإجراء الضبطي مقصوراً على الظروف وبقدر مواجهة الضرورة

يجب على سلطة الضبط الإداري عند استخدام الإجراء الضبطي التقيد بنطاق الحالة الاستثنائية واستخدام ما يكفي لدرء أخطارها، وعلى ذلك يقوم القضاء بتقدير مدى ملائمة الإجراء أو الوسيلة المستخدمة مع درجة جسامة الحالة الاستثنائية، فإن وجد أن سلطة الضبط استخدمت إجراء أشد من جسامة الحالة تحكم بعدم شرعيته^١.

مثال ذلك عند وقع حادث أو انفجار في إحدى ناقلات النفط في منطقة معينة بالمياه الإقليمية للدولة، فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تمنع المرور لباقي السفن في مناطق بحرية أخرى بعيدة عن موقع الحادث ولا تشكل خطراً على البيئة البحرية.

خامساً: التزام الإدارة بتعويض المتضرر

إن إعطاء سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية نطاقاً واسعاً لاستخدام إجراءاتها، قد يجعل الحريات العامة عرضة للاعتداء بشكل أكبر، وعلى ذلك فإن السلطة تتحمل المسؤولية عن هذا الإجراء، مما يقتضى الأمر تعويض المتضررين عن الأضرار التي حلت بهم^٢.

مثال ذلك عند إلحاق ضرر ببعض الأشخاص كما لو قامت سلطة الضبط الإداري البيئي في سبيل تحقيق المحافظة على البيئة البحرية بإغلاق المصانع القريبة من منطقة معينة من مياه البحر، حتى تتأكد من عدم وقوع أضرار بيئية نتيجة لاشتباه بحدوث زلزال، فإن مثل هذه الإجراءات الوقائية قد يلحق الضرر بأصحاب المنشأة إذا تم الإغلاق لفترة زمنية طويلة، وبالتالي فإن هذا التقيد لنشاطات الاقتصادية يتطلب التعويض العادل لمتضررين.

١ - بطيخ، الضبط، مرجع سابق، ص ٢٥.

٢ - الصرايره، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٥.

قد تبين من خلال عرض المادة (٩) من قانون الدفاع سابق الذكر أنها سمحت لكل متضرر من تطبيق أحكام هذه القانون والأوامر والتعليمات الصادرة بمقتضاه، أن يطلب التعويض من رئيس الوزراء الذي يمتلك صلاحية تقدير قيمة التعويض، وفي حال عدم قبول المتضرر قيمة التعويض فإنه يستطيع الرجوع إلى المحكمة المختصة للمطالبة بالتعويض العادل^١.

وجدير بالذكر أن المشرع الأردني اصدر قانون رفع المسؤولية نتيجة الأحكام العرفية لسنة ١٩٩١، إلا أن هذا لا يعني عدم أحقية المتضرر بالرجوع إلى خزينة المملكة للمطالب بالتعويض على الأضرار التي لحق به من جراء ذلك، بالرغم من تضمن هذا القانون إعفاء جميع الموظفين المدنيين والعسكريين الذين تولوا تنفيذ تعليمات الإدارة العرفية أو كانت تربطهم علاقة بتنفيذها في وقت تنفيذ الأحكام العرفية وذلك وفق المادة (٣) من قانون رفع المسؤولية نتيجة الأحكام العرفية، ويبدو أن المشرع الأردني يأخذ في هذه النطاق بمبدأ العدالة الانتقالية التي تطبق في الكثير من الدول عند التحول من ظروف الإدارة العرفية إلى مرحلة العمل بالقوانين العادية، فيعوض المتضررين عن الأضرار التي لحقت بهم وفي المقابل يعفى من المسؤولية الجزائية والمدنية والإدارية للأشخاص الذين قاموا بتنفيذ تعليمات الإدارة العرفية أو كانت تربطها علاقة بتنفيذها، ونعتقد أنه لا يغير من الأمر شيء إذا كان الضرر أشد أو أخف وذلك وفق القاعة المعمول بها في القانون المدني عند تقدير التعويض حيث انه يقدر بقدر ما لحق المضرور من ضرر وما فاتته من كسب^٢.

١ - وفي المقابل تضمنت المادة (١١/٣) من قانون الأحكام العرفية رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧ على أن: " الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على منشأة أو مؤسسة عامة أو خاصة أو على أي محل أو أي عقار أو منقول. وذلك بغير إخلال بحقوق الملكية على هذه الوسائل والمنشآت والمحال والأموال، وبحق أصحابها في تعويض عادل".

٢ - المادة (٢٦٦) من القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٦.

المبحث الثاني

الجزاءات المترتبة على مخالفة الضبط الإداري البيئي البحري

تمارس سلطات الضبط الإداري البيئي كافة الإجراءات التي تساهم في حماية البيئة البحرية من التلوث، وإذ لم يلتزم أي شخص طبيعي أو اعتباري بالإجراءات والشروط المقررة قانوناً للحفاظ على البيئة البحرية، فإن المشرع وضع جزاءات على كل فعل مخالف لأحكام القوانين والأنظمة التي تكرر الحماية لمياه البحر والأحياء البحرية.

تختلف الجهات التي تملك هذه الجزاءات وتختلف هذه الجزاءات حسب السلطة التي تصدر عنها، فقد تكون هناك جزاءات إدارية تختص بها الإدارة وأخرى جزاءات مدنية أو جزائية تصدر عن السلطة القضائية، الأمر الذي يقتضي منا تحديد نطاق هذه الجزاءات وبيان مدى فعاليتها في حماية البيئة البحرية.

كما أن دور الإدارة في ممارسة الضبط الإداري البيئي وتوقيع الجزاءات الإدارية لا يعني أنها تمتلك سلطة مطلقة يمكن أن تمتد إلى درجة التجاوز على الحريات العامة، وإنما هي مقيدة بما تخضع له من رقابة، وتتنوع هذه الرقابة إلى عدة أنواع منها سياسية بشقيها المحلي كمجلس الأمة والأحزاب والإعلام وآخر دولي من خلال أجهزة حديثة تراقب مدى قيام الدول والمنظمات غير الحكومية بحماية البيئة البحرية.

ويقتضي منا ذلك بيان مدى فاعلية هذه الأجهزة المحلية والدولية وهل تشكل قيوداً وعائقاً أمام سلطات الضبط الإداري البيئي في ممارسة دورها أم أنها تشكل صمام أمان يمنع تجاوز هذه السلطات لدورها وإعادة التوازن إليه في حال تقيدها المبالغ فيه للحريات العامة بهدف الحفاظ على البيئة البحرية، وعلى ذلك فإننا سنتناول هذا المبحث في مطلبين كالتالي:

المطلب الأول: الجزاءات القانونية.

المطلب الثاني: الرقابة على سلطات الضبط الإداري البيئي البحري.

المطلب الأول: الجزاءات القانونية

تتنوع الجزاءات القانونية التي تقع في حال صدور أفعال مخالفة للأحكام القانونية التي يترتب عليها الإضرار بالبيئة البحرية أو تهديدها، وهذا التنوع يرجع للجهة التي يصدر عنها الجزاء الصادرة حسب الفعل المخالف، فقد تصدر عن السلطة الإدارية وتكون جزاء إداريا صرفا وقد تصدر عن السلطة القضائية ويكون جزاء قضائيا، وعليه سنتناول هذا المطلب الجزاءات الإدارية في الفرع الأول ثم الجزاءات القضائية في الفرع الثاني كالتالي:

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية

إن تحديد دور سلطة الضبط الإداري البيئي في إيقاع الجزاءات الإدارية بحق المخالفين لقواعد حماية البيئة البحرية يقتضي بيان مضمون الجزاءات الإدارية وتحديد صورها على النحو التالي:

أولا: مفهوم الجزاءات الإدارية البيئية و ضماناتها

سنتناول أولا تعريف الجزاء الإداري في حال مخالفة إجراءات الضبط الإداري البيئي البحري، ثم نبين ضمانات هذه الجزاءات حتى لا تتجاوز الغرض المحدد لها كالتالي:

١- تعريف الجزاءات الإدارية البيئي

يقصد بالجزاءات الإدارية البيئي "قرارات إدارية فردية لها طابع الجزاء تصدر عن السلطة الإدارية دون الرجوع إلى القضاء لتطبق على فرد معين أو جماعة محددة خارج نطاق علاقة وظيفية أو تعاقدية تربطهم بالإدارة لإتيانهم أفعالا تشكل إخلالا بالبيئة وذلك بموجب نص تشريعي وفي حدود الضمانات الواردة بالنص"^١. يتميز هذه التعريف بأنه تضمن العناصر الأساسية للجزاء، حيث تضمن السلطة التي لها حق إيقاع الجزاء والمتمثل بالإدارة البيئية وكذلك شرعية الجزاء بحيث يجب أن يكون منصوصا عليه في قانون أو نظام أو مرسوم، كما تضمن الهدف منه وهو تحقيق الحماية اللازمة للبيئة.

الأصل أن توقيع الجزاء يعتبر من اختصاص السلطة القضائية وحدها استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن يستثنى من ذلك صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار الجزاءات الإدارية وفق حدود معينة لا يمكن للإدارة تجاوزها^٢.

وعلى ذلك فإن الجزاء الإداري الصادر من سلطة الضبط الإداري البيئي البحري لا يخرج عن كونه قرارا إداريا فردي تتوافر فيه أركان القرار الإداري، ويصدر عن سلطة الضبط الإداري

١ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٩٠.

٢ - الهريش، فرج (١٩٩٨)، جرائم تلوث البيئة، ط الأولى، ص ٤٢٥.

سواء أكانت إدارة مركزية أو لامركزية إقليمية كانت أو مرفقيه، وذلك لما لها من صلاحيات بمقتضى القوانين والأنظمة، كما يجب أن يكون الهدف من هذا الجزاء حماية البيئة البحرية من خلال توقيع العقوبات على المخالفين مما تسبب إصلاحا لهم وردعا لأفراد المجتمع الآخرين^١.

ويمتاز الجزاء الإداري البيئي الذي يصدر عن السلطة الإدارية بالسرعة والمرونة، حيث أنه لا يحتاج إلى المرور بالإجراءات التي يمر بها الجزاء الجنائي، وبالتالي فإن الجزاء الإداري يؤدي دورا أكثر فعالية في الحفاظ على المياه والأحياء البحرية، لأنه يتضمن جزاءات تؤدي إلى ردع أصحاب المصالح والمنشآت التي قد تصل إلى حد سحب الترخيص أو إغلاق المؤسسة بحسب إلحاقها أضرار بالبيئة البحرية^٢.

وجدير بالذكر أنه يمكن الرجوع عن الجزاء الإداري في حال سويت المؤسسة التي طالتها العقوبة وعالجت أسباب إصدار الجزاء ومبرراته، فيتم إعادة الترخيص أو إعادة فتح المؤسسة طالما تجاوزت أسباب المخالفة التي أضرت بالبيئة البحرية^٣.

غير أن الأمر يقتضي عدم الخلط بين الجزاءات الإدارية التي يتم إيقاعها بحق المخالفين والمركبين لأفعال تهدد البيئة البحرية مثل سحب الترخيص أو إغلاق المؤسسة وبين آليات أو تدابير الضبط الإداري البيئي البحري، إذ أن الأول يتصف بطابع علاجي ويقع بعد وقوع المخالفة بينما يتصف الآخر (تدابير الضبط الإداري) بطابع وقائي، أي أنه يهدف إلى منع وقوع الإخلال بالبيئة البحرية مثل الإبلاغ أو الالتزام أو إقرار منح التراخيص أو تقييم الأثر البيئي.

كما أن الجزاء الإداري يكون وفقا لمبدأ الشرعية فلا يجوز أن يتم إيقاعه إلا إذا نص القانون على ذلك، وحدد الفعل الذي يستدعي إيقاعه وصدر في مواجهة شخص معين أو أشخاص معينين عند ارتكابهم مخالفة تلحق الأضرار بالبيئة البحرية أو تهددها، في حين أن آليات الضبط الإداري البيئي لا تقع تجاه شخص معين بالذات، فقد يصدر قرار يمنع منح تراخيص في مناطق معينة على الشاطئ أو منع دخول السفن التي تحمل أنواع معينة من الحمولة تجنبا للإضرار بالبيئة البحرية، كما أن آليات الضبط الإداري البيئي البحري لا يشترط فيها وجود نص تشريعي صريح وإنما يمكن إصدارها في كل حال تستدعي تحقيق الحماية للنظام العام ومنها الحفاظ على البيئة البحرية في حال تعرضها للخطر^٤.

١ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٩٤.

٢ - عثمان، غنام، القانون الإداري الجنائي والعقوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (١٨) العدد (١) ص ٢٩٣ وما بعدها.

٣ - المادة (١٠) من قانون إنشاء الهيئة العامة.

٤ - فوز، محمد (٢٠٠٨)، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، ص ٩٦، ٩٧.

٢- الضمانات القانونية للضبط الإداري:

الجزاء الإداري يصدر عن سلطة الضبط الإداري البيئي البحرية ويتضمن عقوبة، وهذه العقوبة يجب أن تنفذ بالهدف من توقيها، وهو تحقيق الحماية اللازمة للمياه والأحياء البحرية، حتى يتم ردع الأشخاص المخالفين لأحكام القوانين والأنظمة التي تركز الحماية اللازمة للبيئة البحرية، ولما كانت سلطة الضبط الإداري سلطة تقييد الحريات العامة بقصد الحفاظ على النظام العام، فإنه لا بد من توافر ضمانات قانونية تمنع التجاوز المبالغ فيه على هذه الحريات، حيث تعتبر هذه الضمانات صمام الأمان الذي لا يمكن التنازل عنه.

وتنقسم هذه الضمانات إلى نوعين ضمانات موضوعية وضمانات إجرائية وسوف نتناولهما بشيء من التفصيل:

أ- الضمانات الموضوعية:

تتمثل الضمانات الموضوعية في المبادئ العامة للقانون والتي كرسها المشرع بقصد احترام الحقوق والحريات العامة، ويمكن أن نجد لهذه الضمانات صدى في تقييد سلطات الضبط الإداري البيئي البحرية والتي تتجلى فيما يلي:

١- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الإدارية

يعتبر مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات من أهم المبادئ في القانون الجزائي لكنه يجد مجالا خصبا لتطبيقه في القانون الإداري، فوفقا لهذا المبدأ لا يجوز إيقاع العقوبة الإدارية إلا بتحديد الأفعال المعاقب عليها والتي تسبب إخلالا بالبيئة البحرية، وكذلك تحدد الجزاءات المترتبة عليها بمقتضى نصوص القوانين^١.

ولكن نجد خلافا لذلك عند الرجوع إلى المادتين (٥، ٦) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١، حيث حدد المشرع في المادة (٥) الأفعال المحظورة التي تلوث البيئة البحرية، ثم حدد في المادة (٦) صلاحية منطقة العقبة الاقتصادية بإيقاف النشاط الذي يهدد البيئة البحرية بالتلوث.

وبما أن مبدأ مشروعية الجرائم والعقوبات القائم على مفهوم أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وأن المقصود بالنصوص القانونية هي النص الصادر من السلطة التشريعية، وبالنتيجة فإن منح المشرع للسلطة التنفيذية صلاحية تحديد الأفعال المجرمة بموجب نظام حماية البيئة بمنطقة

١ - غنام محمد غنام، القانون الإداري الجزائي، مجلة الحقوق، الكويت، مجلد ١٨، عدد ١، ١٩٩٤، ص ٣٤٥.

العقبة الاقتصادية الخاصة، يعني أنه قد وضع استثناءً على هذا المبدأ وفوض للسلطة التنفيذية بموجب الأنظمة أن تتخذ الأفعال المجرمة^١.

كما تبنى المشرع الكويتي مبدأ الشرعية بموجب قانون إنشاء الهيئة العامة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، حيث حدد الأفعال التي تستوجب إيقاع الجزاء الإداري في المواد (٨، ١٠)، فقد أعطى سلطة الضبط الإداري بموجب المادة (٨) صلاحية سحب الترخيص ولم يترك تحديدها للسلطة الإدارية.

٢- تناسب الجزاء الإداري مع سلوك التعدي على البيئة البحرية

ينبغي تناسب الجزاء الإداري مع جسامة المخالفة المرتكبة وعلى سلطة الضبط الإداري البيئي البحري عدم تجاوزها^٢، ويعتبر هذا المبدأ من أهم الضمانات التي تحول دون تعسف الإدارة البيئية في استخدام السلطة والتعدي على حريات الأفراد والمؤسسات.

إذ ليس من المتصور أن يسحب تراخيص مهني قرب الشاطئ بسبب قيام عامل المقهى بإلقاء محتويات بسيطة كأعقاب السجائر في المياه البحرية لعدم تناسب المخالفة مع جسامة العقوبة، ولكن إذا قام بإلقاء كميات كبيره من النفايات الصلبة والسائلة أو أحدهما في مياه البحر فإن هذا الفعل يستوجب إيقاع عقوبة إدارية تصل إلى سحب ترخيص المقهى.

٣- مبدأ شخصية الجزاء الإداري

يعتبر هذا المبدأ انعكاس لمبدأ شخصية العقوبة في القانون الجزائي^٣، وعلى فإذا ارتكب الشاحن مخالفات من شأنها الأضرار بالبيئة البحرية، فإنها تعد مخالفة لمبدأ شخصية العقوبة، إذا أصدرت سلطة الضبط الإداري البيئي قرارا بسحب ترخيص شركة النقل أو فرض غرامة، طالما أن المخالفة صدرت من الشاحن دون علم شركة النقل، ويستفاد من ذلك أنه لا يمكن إيقاع عقوبة إدارية لشخص لم يرتكب أي مخالفة للبيئة البحرية وذلك وفقا لمبدأ شخصية العقوبة الإدارية^٤.

ب- الضمانات الإجرائية للجزاء الإداري البيئي البحري

يقصد بالضمانات الإجرائية في هذا الصدد تنظيم كافة المراحل السابقة واللاحقة للجزاء الإداري البيئي، بهدف تطبيق هذا الجزاء ضمن حدود القانون مع عدم المساس بالحقوق والحريات

١ - الهريش، جرائم تلوث البيئة، مرجع سابق، ص ٤٨٨.

٢ - موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، عدد ١، ٢٠٠٤، ص ٣٧.

٣ - القرشي، جريمة تلويث البيئة، مرجع سابق، ص ٣٣٦، وما بعدها.

٤ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٥٢٢.

العامّة دون وجه حق^١، وعليه تنقسم الضمانات الإجرائية للجزاء الإداري البيئي البحري إلى ضمانات سابقة وضمانات لاحقة على الجزاء الإداري البيئي البحرية.

١- الضمانات الإجرائية السابقة على الجزاء الإداري البيئي

تتجلى الضمانات السابقة في صورتين الأولى تتمثل في توجيه إنذار للشخص والأخرى تتمثل في ضرورة أخذ رأي جهة معين، وسنبين ذلك على النحو التالي:

- إنذار الشخص

يقصد بذلك توجيه إنذار للشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي صدرت عنه أفعال تخل بالبيئة البحرية، حيث يتضمن هذا الإنذار بيان مدى خطورة المخالفة وجسامة الجزاء الذي قد يوقع عليه عند عدم الالتزام^٢، وقد نص المشرع الأردني على هذه الضمانة في المادة (٧) من قانون حماية البيئة حين أعطى وزير البيئة وبناء على تنسيب الأمين العام إنذار المخالف وتحديد مدة لإزالة المخالفة، ويتضح أن المشرع أعطى الوزير صلاحية واسعة في هذا المادة حين ترك للوزير مسألة تحديد المدة التي يمكن فيها الإزالة، كما أن هذا المادة لم تحدد نوع المخالفات التي تستوجب فيها هذا الإزالة، وكذلك تضمن المشرع هذا الضمان في المادة (٣٣) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١، حيث اشترط توجيه إنذار للمنشأة المخالفة قبل صدور قرار الإغلاق بثلاثين يوماً، كما يمكن التدليل على الإنذار في التشريع الكويتي ما ورد في المادة (٣٩) من قانون الصناعة رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦، حيث يجوز للهيئة العامة للصناعة أن توقع جزاءات إدارية على المنشآت أو الحرف الصناعية في حال مخالفتها لأحكام قانون الصناعة ولائحته الداخلية ومنها التنبيه.

- ضرورة أخذ رأي جهة معينة

قد يكون الضمان الإجرائي السابق بضرورة الحصول على رأي لجنة أو جهة معينة قبل توقيع الجزاء، وقد يكون رأي هذه الجهة ملزماً للإدارة أو على سبيل الاستشارة، إلا أن عدم اتخاذ هذا الإجراء من قبل الإدارة قد يترتب عليه بطلان القرار الإداري^٣، وتأكيداً لذلك قضت محكمة العدل العليا في حكمها رقم (١٩٩٣/٢٤٧) بأن: "استقر الفقه والقضاء على أنه إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدارها قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات فإنه يتعين عليها القيام بهذه

١ - العازمي، المرجع ذاته، ص ٥٣٨، ٥٣٩.

٢ - الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٤٩.

٣ - موسى مصطفى شحاذة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، مصر، العدد ١، ٢٠٠٤، ص ٣٥.

الشكلية قبل إصدار القرار، ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة، وإن إغفاله يشكل هدرا لضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب رأي الوزير ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد^١.

ونجد هذه الضمانة في الفقرة (ب) من المادة السابقة حيث اشترط المشرع لصدور قرار بإغلاق المنشأة التي خالفت الشروط والمعايير الواردة في خطة تطبيق توصيات تقرير التدقيق النهائي، وكذلك أخذ المشرع الكويتي بهذا الضمان حيث اشترط على المجلس الأعلى للهيئة العامة للبيئة لغايات وقف عمل أي منشأة أو نشاط يترتب عليه تلويث بالبيئة أن يكون بناء على اقتراح مجلس الإدارة وبعد إخطار الجهة الرسمية^٢.

٢- الضمانات الإجرائية اللاحقة على الجزاء الإداري البيئي

بالإضافة إلى الضمانات الإجرائية السابقة هناك ضمانات أخرى تأتي بعد صدور الجزاء الإداري البيئي تتمثل فيما يلي:

- إعلام الشخص بالقرار الإداري

يقصد بالإعلان أو التبليغ "إشعار ذوي الشأن بصدور القرار الإداري ومحتويات هذا القرار والجهة التي قامت بإصداره"^٣، وعليه يتمثل الإعلان في هذا الصدد بإعلام الشخص الطبيعي أو الاعتباري بالقرار الإداري الذي تضمن عقوبة إدارية بحقه، وذلك لسريان مدة الطعن على القرار الإداري التي تمتد ستين يوماً من إعلام صاحب الشأن بالقرار وفقاً للمادة (١٢) من قانون محكمة العدل الأردنية لسنة ١٩٩٢^٤، ويقابلها في التشريع الكويتي المادة (٧) من المرسوم بالقانون المعدل رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ المتعلق بإنشاء دائرة المحكمة الكلية للنظر بالمنازعات الإدارية في دولة الكويت والمعدلة بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢.

١ - حكم محكمة العدل العليا، رقم (١٩٩٣/٢٤٧). نقلا عن:

<https://qistas.com>

تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٤/٤، الساعة: ٩.٠٠ صباحاً.

٢ - المادة (١٠) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.

٣ - الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

٤ - نص الفقرة (أ) من المادة ١٢ من قانون محكمة العدل على: "... تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال ٦٠ يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.

خولت المادة (٧) من نظام الرقابة والتفتيش رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٩ للمفتش البيئي بعد الانتهاء من أعمال التفتيش الدوري أن يقوم بتقديم نسختين تتضمنان المخالفات البيئية التي صدرت عن المحل أو المنشأة، حيث يحدد طبيعة المخالفة وأسبابها وآليات معالجتها، وتسلم نسخة لصاحب المنشأة مع توقيعه بالاستلام ويحق للأخير مناقشة نتائج التفتيش البيئي، وفي حال امتناعه عن التوقيع يرسل التقرير إلى وزارة البيئة التي تقوم بإرسال التقرير إلى المنشأة بكتاب رسمي صادر عنها خلال ثلاث أيام من القيام بالتفتيش الدوري.

كذلك الأمر ورد في المادة (٧) من تعليمات التدقيق البيئي لسنة ٢٠١٤ الصادر بموجب أحكام الفقرة (د) من المادة (٤) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦، فقد نصت على إبلاغ المخالف بالمخالفة البيئية الخطرة وضرورة القيام بدراسة تدقيق من قبل إحدى الجهات الاستشارية المعتمدة، وأيضاً اشترطت المادة (٩) من نظام تقييم الأثر البيئي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٥ ضرورة إخطار صاحب المشروع خطياً بوجوب إجراء تقييم شامل للأثر البيئي للمشروع، وذلك إذا تم تصنيف المشروع ضمن مشاريع الفئة الأولى وهي المشاريع التي حددها النظام في الملحق رقم (٢) نظراً لخطورتها على البيئة حيث تحتاج إلى إجراء تقييم شامل للأثر البيئي.

كما أخذ المشرع الكويتي في ضمان تبليغ المخالف في المادة (٩) من مرسوم بالقانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها، حيث أعطى للجنة الوقاية من الإشعاع قبل إلغاء الترخيص تبليغه المرخص له وإعطاءه فترة لتصليح مخالفاته في حال خالف أحكام القانون أو شروط الترخيص باستيراد أو تصدير أو تداول أو التخلص من أجهزة الأشعة أو مادة الأشعة.

مما لا شك فيه أن آلية التبليغ وحق صاحب المنشأة في مناقشة نتائج تقرير التفتيش البيئي تعد ضمانه تحول دون تجاوز سلطة الضبط الإداري صلاحيتها على أصحاب المنشآت تحت ضريبة المخالفات البيئية.

وجدير بالذكر أن القاعدة السائدة في القضاء تأخذ بوسيلة التبليغ في القرارات الفردية التي تتناول فرد معين أو أفراد معينين ووسيلة النشر في القرارات التنظيمية التي تتناول جماعة غير محددة من الأفراد، ولما كان الجزاء الإداري البيئي يوقع بصورة قرار إداري فردي فإن ذلك يعد ضمانه لعدم ضياع حقوق الأفراد في الطعن والدفاع عن أنفسهم.

١ - الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٢١٩.

ولما كان الهدف من التبليغ هو علم الشخص بصدور القرار وبدء سريان الميعاد، فإن ما قضت به محكمة العدل العليا يؤكد على أن علم الأفراد يتحقق بأي وسيلة وذلك في حكمها رقم (٢٠٠٢/٣٩٩) بأنه: "استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام التبليغ".

كما قضت محكمة التمييز في الكويت بأن "... القرارات الفردية فيتم العلم بها عن طريق إخطار الأفراد بها ما لم يقرر المشرع جواز العلم بها عن طريق النشر استثناء، والمقصود بذلك العلم اليقيني بالقرار الذي يتحقق به الإحاطة بصورة شاملة لجميع عناصره حتى يتسنى لصاحب الشأن أن يتبين مركزه القانون بالنسبة له وأن يحدد على مقتضى ذلك طريقة الطعن فيه".

- تسبب القرار الإداري

يعتبر تسبب القرار الإداري وخاصة إذا ما تضمن جزاء إداري بمثابة ضمان أساسي بعدم خروج القرار عن أهداف الضبط الإداري البيئي البحري^٣، إلا أن الفقه والقضاء الإداري لم يتفقوا على موقف موحد بوجود تسبب القرار الإداري^٤، وعلى ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بما يلي: "لا تلتزم الإدارة بتسبب قرارها إلا إذا كان القانون يحتم عليها ذلك ويصبح التسبب عنصراً من العناصر الشكلية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل، وبكل الأحوال لا بد للقرار أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحفاً سواء أكان لازماً أو لا، لأن ذلك ركن من أركان انعقاد القرار باعتباره تصرفاً قانونياً"^٥، وكذلك قضت محكمة التمييز في الكويت بأن: "... ولئن كانت جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا حيث يقضي القانون بذلك، ويفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك..."^٦.

يرى البعض أن أي قرار إداري يصدر عن السلطة التنفيذية يفترض أنه قام على أساس صحيح ومن يدعي خلاف ذلك يقع عليه عبء الإثبات^٧، بمعنى أن المدعي عندما يقدم دعوى يطالب

١ - حكم محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٢/٣٩٩) الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١/٨. نقلاً عن:

<https://qistas.com>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٤/٥/١٠، الساعة: ١١،٠٠ صباحاً.

٢ - الطعن ٢٠٠٠/٣ إداري جلسة ٢٠٠٢/١/٢١. المجلد الأول ١١-١١-٢٠٠٨، ص ٦٤٢.

٣ - المادة (١١) من القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية.

٤ - العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٥٤٩.

٥ - قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٥٨٨) الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٤، مجلة نقابة المحامين، مجلد ٥٨، عدد ٧-٩، ٢٠١٠، ص ٩٠٥.

٦ - الطعن ٢٠٠٥/٢٠٣ إداري جلسة ٢٠٠٧/٦/١٣.

٧ - الظاهر، خالد (١٩٩٩)، القضاء الإداري، ط الأولى، ص ١٩٩٩.

فيها بإلغاء قرار إداري يجب عليه أن يثبت سوء نية الإدارة وتعسفها باستعمال السلطة، والإدارة غير ملزمة ببيان أسباب القرار الإداري.

- وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه كضمانه

يعد من الضمانات الإجرائية اللاحقة صدور قرار مؤقت من المحكمة الإدارية المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلى حين إصدار القرار النهائي، وذلك إذا رأت المحكمة أن تنفيذ القرار المطعون فيه يرتب آثار لا يمكن تداركها.

وقد أخذ المشرع الأردني بهذا الضمان في المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وكذلك المشرع الكويتي في المادة (٦) من المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية تنظر بالمنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢، يجيز وقف تنفيذ القرارات الإداري المرفوع طلب إلغاء لدى المحكمة الإدارية إذا رأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يصعب تداركها، إلا أنه حصر الوقف بتلك الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات النهائية.

ثانيا: صور الجزاءات الإدارية

تنقسم الجزاءات الإدارية البيئية البحرية إلى نوعين الأولى جزاءات إدارية مالية وذلك لوقوعها على الذمة المالية للمخالف والأخرى جزاءات غير المالية لوقوعها على النشاط أو الترخيص في المؤسسة، وسنتناول هذين الجزاءين في حدود ارتباطهما في الضبط الإداري البيئية البحري كما يلي:

١- الجزاءات الإدارية المالية:

١ - تنحصر الجزاءات الإدارية المالية التي تقع على المخالف عند قيامه بفعل من شأنه الإضرار بالبيئة البحرية بنوعين من الجزاءات وهما الغرامة والمصادرة:

أ- الغرامة الإدارية البيئية

يقصد بالغرامة الإدارية بأنها "مبلغ من النقود تفرضه السلطة الإدارية المختصة بنص القانون على مرتكب فعل التلوث وعادة ما يجري النص على تحديد عقوبة الغرامة بالحد الأدنى والحد الأقصى ويترك للسلطات الإدارية سلطة تقديرية في توقيع الجزاء المناسب على الملوث البيئي"^٢، وبمعنى آخر هي الغرامة التي يخول المشرع إيقاعها وتحديد من قبل الإدارة وليس القضاء كما هو الحال بالنسبة للغرامة الجنائية، وتهدف إلى تحقيق الردع للمخالفين أحكام حماية البيئة البحرية، ويشترط التناسب بين الغرامة وجسامة الاعتداء على البيئة البحرية^٣.

١ - نصت المادة على أن: للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسبا في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناء على طلب معمل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقا لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلا وضرا قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقا في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية.

٢ - مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٣١٥.

٣ - غنام محمد، القانون الإداري الجنائي والعقوبات التي تحول دون تطوره، مرجع سابق، ص ٣٢١ إلى ٣٢٦.

وبما أن الغرامة الإدارية تمس بحقوق وحرريات الأفراد فإنها تصدر عن سلطة مقيدة، ويمكن وقف تنفيذها أو إلغائها من قبل القضاء الإداري باعتبارها تصدر بمقتضى قرار إداري، وتفرض الغرامة إما بصورة قرار إداري فردي يصدر عن سلطة الضبط الإداري البحري أو بصورة مصالحة تتم بين الإدارة ومرتكب المخالفة^١.

وإذا كان بعض الفقه يرفض الأخذ بنظام الغرامة الإدارية عند الاعتداء على البيئة بصورة عامة ومنها البيئة البحرية، لافتقارها عنصر الردع^٢، ويؤيد الباحث ما ذهب إليه البعض بعدم الاتفاق مع هذا الرأي لأن الإجراءات الإدارية البيئية تتسم بالسرعة والفعالية على عكس الإجراءات القضائية التي تحتاج إلى وقت أطول، كما أنها تخفف العبء على القضاء وتسمح بإيقاع العقوبة على الأشخاص المعنوية بما يسمح تجاوز المبادئ التي ترفض إيقاع العقوبة الجنائية عليها، إضافة لذلك فإن الضمانات الموضوعية والإجرائية التي يتم مراعاتها عند إصدار الغرامة الإدارية تحول دون تغول سلطة الضبط الإداري في إيقاع هذه الغرامة^٣.

وبالرجوع إلى القانون الأردني نجد أن الفقرة (ب) من المادة (٥٤) مكرر (ثانياً) توجب على كل من يخالف قانون منطقة العقبة الاقتصادية وكانت المخالفة تتعلق بالبيئة إزالة المخالفة على نفقته خلال مدة تحددها المحكمة، غير أنه إذا تخلف عن ذلك فإن المشرع خول لسلطة منطقة العقبة الاقتصادية إزالة المخالفة على نفقته وأن تفرض كذلك مبلغ (١٥%) من قيمة إزالة بدل نفقات إدارية وأيضاً تغريمه بمبلغ لا يقل عن مائة دينار ولا يزيد عن خمسمائة دينار عن كل يوم يتخلف فيه عن إزالة أسباب المخالفة، ويلاحظ أن المشرع الأردني أخذ بنظام الغرامة الإدارية اليومية بصورة مختلفة عن بعض التشريعات الحديثة التي تراعي في قيمة الغرامة معيار جسامه الجريمة ومدة استمرارها من جهة ومعيار الوضع المالي لمرتكبها^٤.

١ - غنام، المرجع ذاته، ص، ص ٣٢١، ٣٢٢. فوده، محمد (٢٠٠٨)، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجماعة الجديدة، ص ١١٧.
٢ - أنظر: العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق ٥٦١، ٥٦٢.
٣ - الهريش، جرائم تلوث البيئة، مرجع سابق، ص ٥٣٢ وما بعدها.
٤ - أنظر الهريس، المرجع ذاته، ص ٥٢٧.

كما نجد أن المادة (٥٤) مكرر ثالثاً من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة أعطى مفوض البيئة صلاحية فرض غرامات على مرتكب أي مخالفة بيئية لأحكام قانون منطقة السلطة والأنظمة الصادرة بمقتضاه أو أي تشريع ساري المفعول في المنطقة ويتعلق بالبيئة البحرية، وكذلك تختص وزارة البيئة مع الجهات المعنية بتحميل أي جهة أدخلت نفايات خطرة أو أي ملوثات للبيئة الغرامات^١، وكذلك أخذ المشرع الكويتي بالغرامة في حال مخالفة النظم والاشتراطات التي يجب توافرها في المشروع لحماية البيئة من التلوث^٢، وكذلك أعطت المادة (١٠) من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على الثروة البترولية للإدارة حق فرض جزاء إداري لا يقل عن عشرة آلاف ولا يزيد عن خمسين ألف في حال مخالفة أحكام هذا القانون.

أما بالنسبة لموقف المشرع الأردني بخصوص الغرامة مقابل الصلح عند ارتكاب مخالفة تمس بالبيئة البحرية فإننا نجد أنه وضع أسس تسوية إزالة المخالفات بمقتضى المادة (٦٢) من نظام حماية البيئة بمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، إذ أعطت سلطة المنطقة أن تستوفي من محدث التلوث بالبيئة البحرية مبلغاً من المال مقابل إزالة هذه المواد عن البحر أو الشاطئ^٣.

وكذلك قد أخذ المشرع الكويت بشكل صريح بالمصالحة في المادة (١٤) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة حيث أعطى للمدير العام أو من يفوضه صلاحية قبول الصلح، مما يعني ذلك أن الصلح لا يقوم إلا في حال توافق إرادة المخالفة وإرادة الإدارة المتمثلة بالمدير العام أو من يفوضه، وكذلك أخذ بالغرامة الإدارية مقابل الصلح بالمادة (٣٧) من قانون البلدية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ في حال وقوع مخالفات بيئية لا تزيد الغرامة فيها عن ثلاث مائة دينار كويتي والتي يمكن أن تكون ماسة ومضرة بالبيئة البحرية^٤، كما أصدرت الهيئة العامة للبيئة القرار رقم (٤) لسنة ٢٠١١ بشأن إصدار

١ - المادة (٦) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

٢ - المادة (١٣) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.

٣ نصت الفقرة (أ) من المادة (٦٢) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية على (أ- تستوفي السلطة المبالغ التالية من المسئول عن إحداث التلوث في البيئة البحرية وذلك مقابل إزالة هذه المواد من البحر أو عن الشاطئ):

أ- عشرة آلاف دينار عن كل طن أو جزء منه لا يقل عن خمسين كيلوغراماً من الزيوت أو المزيج الزيتي الذي تم تصريفه.

ب- خمسمائة دينار عن كل طن أو جزء منه من القمامة والفضلات والحيوانات النافقة التي تم القاؤها.

ت- المبلغ الذي يقرره المجلس بناء على تنسيب المفوض لإزالة أي مواد ملوثة لم ينص عليها في البندين (١) و (٢) من هذه الفقرة).

ث-

٤ - كما أخذ المشرع الكويتي بالصلح في المادة (٢٥) من قانون السفن الصغيرة رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

لائحة الصلح الدائمة للمخالفات الناشئة عن قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة واللوائح والقرارات المنفذة له^١.

ويلاحظ أن المشرع الكويتي توسع في تطبيق الغرامة الإدارية مقابل الصلح عكس موقف المشرع الأردني الذي رجح جانب إيقاع الغرامة الإداري بقرار إداري فردي وأن كان في حدود ضيقه.

ب- المصادرة

تقوم المصادرة على نقل ملكية مال معين إلى الدولة دون مقابل، وتقع المصادرة الإدارية بناء على نص قانوني يخول الإدارة حق نقل المال إلى خزينة الدول دون مقابل، وقد تكون المصادرة وجوبية لا تملك الإدارة إلا إيقاعها في حال وقوع المخالفة وقد تكون جوازيه تملك الإدارة سلطة تقديرية في ذلك^٢.

وبالرغم من أن المصادرة عقوبة يرفض الفقه والقضاء إيقاعها إلا بحكم قضائي، وان إيقاعها من قبل سلطة الضبط الإداري يعد أمراً غير دستورياً، لما جاء في نص المادة (١٩) من الدستور الكويتي على أن "المصادرة للأموال محظورة ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي وفي الأحوال المبينة بالقانون"، في حين أن المشرع الأردني اكتفى بوجود قانون يجيز ذلك، وفقاً للمادة (١٢) من الدستور الأردني على أن "... ولا تصدر أموال منقولة أو غير منقولة إلا بمقتضى قانون"^٣.

وعلى ذلك خالف المشرع الكويتي هذا المبدأ فقد أعطى في المادة (١٢) من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ في شأن حماية الثروة السمكية للإدارة صلاحية فرض غرامة ومصادرة السفينة أو الأشياء المضبوطة، وعدم الإفراج عنها حتى في حالة عدم الحكم بالمصادرة، وذلك لحين دفع الغرامات والرسوم المفروضة عليه، وإذا كان ذلك لا يعتبر مصادر بالمعنى الحقيقي فإن المشرع في رأي الباحث لم يوفق في إدراج كلمة "مصادر"، وكان عليه أن يستبدلها بكلمة "حجز".

وكذلك المادة (٢) من قرار رئيس مجلس الإدارة للهيئة العامة للزراعة والثروة السمكية رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٩ بشأن منع استخدام طريقة الصيد "الهبله" بالمياه الإقليمية الكويتية^٤، على أن

١ - الكويت اليوم (الجريدة الرسمية)، عدد ١٠٥٢، السنة السابعة والخمسون، تاريخ ٦ نوفمبر ٢٠١١.

٢ - فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

٣ - يلاحظ مما سبق أن الدستور الكويتي رفض المصادر إلا بحكم محكمة ويعني ذلك عدم صلاحية السلطة التنفيذية من القيام بها، خلافاً للدستور الأردني الذي اكتفى بوجود قانون يسمح بذلك، مما يعطي السلطة التنفيذية صلاحية المصادرة المبينة على قانون.

٤ - يقصد بالهبله: "شباك ذات الفتحات الصغير التي تقوم بتجريف البحيرة والتقاط الزريعات قبل نموها". أنظر الموقع الإلكتروني:

<http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=٥٢٢٢٩١&eid=١٣٦٢>

"تصادر جميع معدات الصيد المستخدمة في طريقة الصيد المشار إليها في المادة السابقة، في حال ضبطها على أي سفينة تمارس الصيد بالمياه الإقليمية الكويتية... "

ج- الحرمان من الامتيازات أو الدعم

يقصد بالحرمان من الامتيازات "حرمان المنشآت أو أصحاب الحرف والمهين من بعض المزايا المالية أو العينية التي تمنحها لهم جهة الإدارة إما تشجيعاً لهم في حرفهم أو لإعانتهم بسبب تأثير حرفهم بالإجراءات التي تتخذها الدولة من أجل حماية البيئة، إذا ما ارتكبوا أفعالاً من شأنها الأضرار بالبيئة أو أخلوا بالتزام واقع عليهم بالحفاظ عليها".

وتطبيقاً لذلك تقوم الهيئة العامة للزراعة والثروة السمكية بدعم المنتجات الزراعية والحيوانية وفقاً للمادة (٨) من قانون إنشاء الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٩٤) لسنة ١٩٨٣، حيث تضمنت دعم لفئات معينة لمربي الثروة الحيوانية وصيادي الأسماك، وكذلك صدر قرار من رئيس مجلس الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٢٨) لسنة ١٩٨٦، حيث تضمن في مادته الأولى صرف دعم نقدي لصيادي الأسماك شريطة حصولهم على ترخيص من إدارة الثروة السمكية في الهيئة، وكذلك وضعت المادة (٣) منه مجموعة من الشروط التي يترتب على مخالفتها الحرمان من الدعم ومنها عدم صدور حكم قضائي بحق مالك السفينة لمخالفته المرسوم بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية والقرارات المنفذة له.

كما نصت المشرع الكويتي في المادة (١٤، ١٥، ١٦) من قانون الصناعة الكويتي رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ لغاية تشجيع الصناعة على منح المنشآت الصناعية إعفاءات ضريبية وجمركية وتوفير التسهيلات ووسائل الدعم للنشاط الصناعي، ولكن تضمن نص المادة (٢١) من نفس القانون صلاحية إلغاء هذه الإعفاءات في حال وجود مخلفات للشروط البيئية ووجود تلوث في بيئة العمل، وينسحب هذا الحكم على التلوث الذي يلحق بالبيئة البحرية من المشاءات التي حصلت على هذا الإعفاءات الضريبية أو الجمركية.

٢- الجزاءات الإدارية البيئية غير المالية:

إذا كانت الجزاءات الإدارية غير المالية لا تمس الذمة المالية للمخالف، إلا أن هذا لا يعني أنها تخلو من آثار مالية سلبية تقع عليه، لأنها تنصب على تقييد حرية المخالف في مزاولته نشاطه الاقتصادي، وبالتالي تؤدي إلى إلحاق خسائر مالية تتمثل في نوعين من المخالفات وهما:

تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/٢٢، الساعة: ٢.٠٠ صباحاً.
١ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٥٨٥.

أ- إغلاق المؤسسة أو المنع من ممارسة النشاط الاقتصادي

عندما تسعى أي مؤسسة إلى ممارسة نشاط اقتصادي أو غيره، فإنها تحصل من سلطة الترخيص على رخص تخولها صلاحية مزاوله النشاط ويتقيد هذا النشاط بشروط عدم الإخلال بالقوانين والأنظمة النافذة ومنها قوانين حماية البيئة البحرية بصورة خاصة^١.

غير أن عدم تقييد الجهة الحاصلة على الترخيص بعدم إلحاق الضرر بالبيئة البحرية، يحقق أضراراً لا يمكن تفاديها، وعليه يجب أن يترتب على هذه المخالفات صلاحية جهات الضبط الإداري البيئية بإغلاق أو سحب الترخيص بصورة مؤقتة أو إلغائه بصورة نهائية، وذلك بغرض القضاء على أسباب التلوث والأضرار بالبيئة البحرية.

فقد منح المشرع الأردن لسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة في الفقرة (أ) من المادة (٦) من نظام منطقة العقبة الاقتصادية إيقاف أي نشاط عن العمل يهدد بإلحاق الضرر بالبيئة البحرية، كما منح المشرع الكويتي لسلطة الضبط الإداري البيئة مثل هذه الصلاحية، إذ نجد أن قانون الهيئة العامة للبيئة، قد منح في المادة (١٠) منه مجلس إدارة الهيئة وضع النظم والشروط الواجب توافرها عند تحديد موقع المشروع أو النشاط أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أي منشأة أو إنتاج مواد القيام بعمليات أو أي نشاط قد يؤدي إلى تلوث البيئة، وأعطت نفس المادة للهيئة في حال مخالفة هذه النظم والاشتراطات أن تطلب من الجهات المعنية وقف تنفيذ المشروع أو الأنشطة.

ب- سحب التراخيص أو إلغائه

يتم إلغاء أو سحب أي ترخيص بمقتضى قرار إداري فردي يصدر عن الإدارة البيئية وذلك لإخلال المرخص له ومخالفة القوانين والأنظمة خاصة التشريعات المتعلقة بحماية البيئة، وبالرجوع إلى المادة (٣٣) من نظام حماية البيئة في منطقة العقبة الاقتصادية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ نجد أنها منحت رئيس مجلس المفوضين حق إغلاق المنشأة أو اتخاذ قرار باعتبار المشغل مخالفاً حسب مقتضى الحال، وذلك في حالة عدم التزام المشغل بإصدار تقرير التدقيق البيئي خلال ستة أشهر من تاريخ إبلاغه بوجوب الإصدار أو في حالة مخالفته للشروط والمعايير الواردة في خطة تطبيق توصيات تقرير التدقيق النهائي، وعلى ذلك يحق لرئيس مجلس المفوضين إغلاق المشغل بعد ثلاثين يوم من تاريخ الإخطار في الحالة الأولى، وكذلك ثلاثين يوماً من تاريخ ارتكاب المخالفة في الحالة الثانية.

١ - كنعان، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

كما أخذ المشرع الأردني كذلك بسحب الترخيص بموجب المادة (٢٢) من تعليمات سلامة الحاويات الصادر بموجب المادة (٩/ك) من قانون السلطة البحرية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢، إذ أعطى لمدير الهيئة البحرية الأردنية وقف العمل بالترخيص بشكل مؤقت أو إلغائه في حالة مخالفة شروط منح الترخيص وعدم إزالة المخالفة بعد إخطار المصريح له للمدة التي يراها المدير مناسبة.

وفي التشريع الكويتي نجد أن المشرع قد نص على هذه الجزاء الإداري في المادة (٨) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة إذ أعطى الحق للهيئة في سحب تراخيص الأعمال أو المنشأة المخالفة للنظم والشروط البيئية المتمثل في تحديد الموقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أي منشأة أو إنتاج مواد أو القيام بأنشطة تؤدي إلى تلوث البيئة.

ج- الإزالة على نفقة المخالف:

تملك الإدارة صلاحية إصدار قرار إداري فردي يلزم المخالف أي شخص طبيعي أو اعتباري إزالة الأضرار البيئية بشكل كلي أو جزئي وعلى نفقته، وقد نص المشرع الأردني على هذه الصلاحية في الفقرة (ج) من المادة (٦) من قانون حماية البيئة الأردني على النحو التالي: (في حال اكتشاف أي نفايات خطرة تم إدخالها للمملكة أو تم إدخال أي ملوثات للبيئة إليها بصورة غير مشروعة تعمل الوزارة وبالتنسيق مع الجهات المعنية على إعادتها لمصدرها على حساب الجهة التي أدخلتها للمملكة وتحميلها الغرامات والنفقات والخسائر التي تعرضت لها المملكة)، والملاحظ على هذا المادة يرى أنها أعطت الإدارة البيئية إضافة على الإزالة على نفقة المخالف دفع الخسائر التي لحقت بالمملكة، وإنما نوافق ما ذهب إليه البعض أن تقدير هذه الخسائر قد يفتح للإدارة بابا للتعسف في استخدام السلطة وكان من الأجدر أن يترك أمر تقدير هذه الخسائر إلى المحكمة، ومن جهة أخرى فقد يتساءل البعض عند قراءة هذا النص وبالتحديد عند مسألة حظر إدخال أي ملوثات إلى المملكة بصورة غير مشروعة، فهل من الممكن إدخال هذه الملوثات بصورة مشروعة؟، ويرى الباحث أن صياغة هذه المادة كانت سليمة ويجب على التساؤل المطروح بالقبول، فلا شك أن هناك مواد تدخل في نطاق المواد الملوثة وتدخل الأردن بطريقة مشروعة مع وجود رقابة مشدد عليها

١ - الهياجنة، عبدالناصر (٢٠١٢)، القانون البيئي النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط الأولى، ص ١٣٤.
٢ - ورشة عمل: "دور مجلس النواب في التصدي للتحديات البيئية"، ورقة عمل بعنوان "التشريعات البيئية"، إعداد: القاضي عبدالله أبو الغنم، تعقيب: القاضي الدكتور سعد اللوزي، شباط ٢٠٠١. أنظر الموقع الإلكتروني: http://www.alraicenter.com/index.php?option=com_content&view=article&id=٢٥١&Itemid=٦

لغايات الدراسة والأبحاث واستخلاص الدواء كالمواد الكيماوية الممنوعة التي تتولى رقابة استيرادها وزارة الصحة وفقا للمادة (٤١) من قانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨.

وبالرجوع إلى تعليمات إدارة وتداول النفايات الخطرة لسنة ٢٠٠٣، نجد أن المشرع الأردني حدد الإجراءات والخطط والتدابير الاحتياطية في ما يتعلق بالتعامل مع النفايات الخطرة ومنها الطمر والذي يتمثل بمنشأة أو جزء من منشأة يتم فيه وضع النفايات الخطرة بهدف التخلص منها، وأيضا بالترميد الذي يقصد به وسيلة يتم من خلالها معالجة النفايات بجهاز يستخدم درجات حرارة مرتفعة لتغيير الخواص الكيماوية أو الفيزيائية أو البيولوجية أو تركيبية النفايات الخطرة^٣.

لوزير البيئة بناء على تنسيب الأمين العام إنذار المنشأة أو المؤسسة أو أي جهة مخالفة وإعطائها مدة لإزالة المخالفة، فإذا تخلفه عن إزالة المخالفة تحال إلى المحكمة، بل ومنح الوزير في الحالات الخطر وبناء على تقرير لجنة فنية تشكل لهذه الغاية أن يصدر قرار بإزالة المخالفة على نفقة المخالفة قبل صدور قرار المحكمة^٤، كما جاءت المادة (١٠) من نظام حماية البيئة البحرية والسواحل لتحديد مبلغا معيناً بقدر المخالف التي تقع على البيئة البحرية واستفائها من الجهة المخالفة.

كما أعطى المشرع الأردني رئيس البلدية في المادة (٦) من نظام منع المكاره ورسوم النفايات داخل المناطق البلدية رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، وبناء على تقرير مراقب الصحة الطلب من إي شخص بإزالة المكاره التي أحدثها خلال المدة التي يحددها وعلى الوجه الذي يعينه، وإذا تخلف عن ذلك يحال إلى المحكمة المختصة وعلى الرئيس أن يقرر إزالة المكاره وعلى نفقة الشخص ويكون قرار الرئيس بتقدير النفقات قطعيًا.

أما القانون الكويتي فقد أعطى للإدارة الحق في مطالبة مالك سفينة أو مكان على اليابسة أو جهاز وقع منه التلوث بجميع نفقات إزالة التلوث وتطهير المكان^٥، كما اشترط المشرع لإمكانية إتمام الصلح أن يقوم المخالف بإزالة مصادر التلوث على نفقته الخاصة^٦.

١ - نصت المادة (٤١) من قانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨ على: "تتولى الوزارة الرقابة على استيراد المواد الكيماوية الممنوعة والمشروط استيرادها وتصديرها وتداولها وذلك لغايات المحافظة على الصحة العامة.

٢ - الجريدة الرسمية، عدد(٤٥٩٧)، تاريخ ٢٠٠٣/٥/١٥، ص(٢٣٦٤).

٣ - وكذلك أورد المشرع الكويتي بعض وسائل التخلص من النفايات والنفايات الخطرة في المادة (١٩) من اللائحة التنفيذية بقانون إنشاء الهيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، إذ عرف المحرقة بأنها: "هي أي جهاز مغلق يستخدم الحرق بالهيب المتحكم فيه لتدمير النفايات، وبحيث لا يكون الهدف الأساسي من الحرق الاستفادة من الطاقة الحرارية كالعلايا، تقليل أو استعادة المواد الناتجة كالأفران الصناعية"، كما عرف الردم بأنه: "عملية التخلص من النفايات باستخدام طريقة هندسية لوضع النفايات في الأرض أو عليها بحيث لا تكون بركة تخزين أو مرفق أو مرفق معالجة أرضية".

٤ - الفقرة (ب) من المادة (٧) من قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

٥ - المادة (٤) من قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة.

٦ - المادة (١٤) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة.

ولا نتفق مع الرأي الذي يذهب إلى أن ما ورد بهذا النص لا يعد جزءا إداريا يمس حرية المخالف المتصالح، لأن الأخير له مطلق الحرية في قبول ورفض الصلح وبالتالي إزالة أو عدم إزالة المخالفة على نفقته^١، وذلك لأن الجزاء الإداري في هذه الحال يبدو لأول وهلة غير موجود لحرية المتصالح في قبول أو رفض الصلح مع الإدارة البيئية لكن الأمر يختلف عن ذلك، حيث أن شروط الصلح غالبا ما تكون شروط إذعان تضعها الإدارة وتلزم المخالف بها ولا يملك حرية مطلقة في رفضها لأنه قد يعرض نفسه إلى جزاءات جنائية أو مدنية أقسى من شروط الصلح، وبالتالي تعتبر حرته في قبول الصلح أو رفضه مقيدة إلى حد كبير أصلا مما يعنى أن الطبيعة الجزائية الإدارية موجودة في هذا الصلح.

١ - أنظر العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٦٠٦

كذلك يعتبر من الجزاءات التي تستطيع سلطة الضبط الإداري اتخاذها لحماية البيئة البحرية منع السفينة من السفر إلى أن يتم تصويب المخالفات البيئية، ويأتي هذا النص في المادة (٨) من تعليمات رقابة الدولة على الميناء لسنة ٢٠١٢ في المملكة الصادر بمقتضى المادة (٩/ك) من قانون السلطة البحرية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته طبقاً لقرار المنظمة البحرية الدولية رقم (١٩) A.٧٨٧ وتعديلاته ومذكرة تفاهم البحر الأبيض المتوسط لرقابة الدولة على الميناء، ويمثل هذا الجزاء التزام الأردن بتعهداتها الدولية بضرورة المحافظة على البيئة البحرية ليس في حدود المياه الإقليمية فقط وإنما يمتد لكافة المياه البحرية فيتم منع السفن من السفر حتى يتم التأكد لاستيفائها شروط السلامة، كما أخذ المشرع الكويتي في منع سفر السفينة عند تلوثها للمياه الإقليمية الكويتية بموجب المادة (٦) من قانون منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤.

الفرع الثاني: الجزاءات القضائية

لا يكفي إيقاع العقوبة الإدارية لوحدها لتحقيق الحماية اللازمة للبيئة البحرية، وإنما يمكن أن تكون هناك عقوبات جزائية إضافية أو تكملية من قبل القضاء أو قد يتم إيقاع هذه العقوبات بصفه أصلية، وفي كلتا الحالتين فإن الخطأ من قبل المخالف يستوجب التعويض عن الأضرار التي تلحق بالبيئة.

أولاً: العقوبة الجزائية

تتراوح العقوبات التي وضعها المشرع عند وقوع أي جريمة جزائية تتمثل بإلحاق الضرر بالبيئة البحرية أو تهديدها بين الحبس والغرامة وإزالة المخالفات وسوف نعرض موقف كل من المشرع الأردني والمشرع الكويتي من هذه العقوبات.

فبالنسبة للمشرع الأردني فإننا نجد أنه قد أورد العقوبات في المادة (٥٤) مكرر (أولاً) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية على: (مع مراعاة أحكام المدينين ٥٤ و٥٤ مكرر ثانياً من هذا القانون ودون الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها أي تشريع آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه أو أي تشريع آخر ساري المفعول في المنطقة بالحبس مدة لا تقل عن أسبوع ولا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن عشرة دنانير ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين، مع إلزام المخالف بالتعويض وإزالة الضرر الناشئ عن المخالفة).

وتضمنت المادة (٥٤) مكرر (ثانياً) عقوبات لمن يخالف أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه وأي تشريع آخر يتعلق بمياه البحر أو البيئة، حيث يحبس مدة لا تقل عن أسبوع ولا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسون ديناراً ولا تزيد عن عشرة آلاف دينار أو كلتا العقوبتين

كل من لوث مياه البحر أو ألحق ضررا بالبيئة ودون الإخلال بأي عقوبة أشد^١، كما تضمنت نفس الفقرة البند (٢) عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسين ألف دينار ولا تزيد على عشرة ملايين دينار أو كلتا العقوبتين كل من لوث مياه البحر بصورة جسيمة أو سبب ضررا جسيما للبيئة، بالإضافة إلى إلزام المخالفة بإزالة أسباب المخالفة خلال المدة التي تحدده المحكمة، تتولى السلطة إزالتها على نفقته مضافا إليها (١٥%) من قيمتها وتغريمه بمبلغ لا يقل عن مائة دينار ولا يزيد على خمسمائة دينار عن كل يوم يتخلف فيه عن إزالة أسباب المخالفة^٢.

وحسنا فعل المشرع الأردني حين تشدد في العقوبات التي تتعلق بمياه البحر والبيئة بشكلا عام، حيث أن تلوث البيئة البحرية غالبا لا يمكن معالجته بالأمر اليسير ولا يمكن تقديره بمبلغ من المال، وعلى ذلك فإن مثل هذه العقوبات تؤدي إلى إصلاح المخالف وتسبب ردعا لباقي الأفراد، بالإضافة إلى أن المملكة لا تمتلك مساحات بحرية واسعة.

ويرى البعض أن المشرع قد وقع بشيء من التناقض في هذا النطاق حيث تضمنت المادة (٦) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على أن تسري أحكام هذا القانون في حال تعارضها مع أي قانون آخر، ويتضح من النصوص السابق أنها تضمنت عبارة (ودون الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها أي تشريع آخر)، مما يعني إمكانية تطبيق القوانين الأخر رغم تعارضها وذلك في حال تضمنها عقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها في قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة^٣، ويرى الباحث عدم وجود تناقض حيث أن الأصل تطبيق قانون منطقة العقبة الاقتصادية سندا للمادة (٦)، أما إذا كان السلوك المرتكب يحمل في طياته أكثر من تكييف جرمي أي اعتباره جريمة وفقا لقانون تلك المنطقة واعتباره أيضا جريمة وفقا لأحكام قانون آخر وبصفة خاصة في حالة التعدد المعنوي للجرائم أي أن السلوك يقبل أكثر من وصف في أكثر من قانون عندئذ فإن السياسة التشريعية الحكيمة تقتضي ألا تؤدي خصوصية قانون منطقة العقبة إلى استفادة المجرم من عقوبة أخف بدلا من تعرضه للعقوبة الأشد، وذلك حرصا على تحقيق أغراض العقوبة الأشد.

وتكرس المادة (٥٢) مكرر من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الاستعجال بالنظر بالمخالفات البيئية التي يحيلها إليها رئيس محكمة البداية بصفة مستعجلة لا تحتل التأخير حيث نصت على أن: "ب- ١. يجوز أن تنعقد المحكمة (أي محكمة البداية) من تلقاء نفسها خارج أوقات الدوام الرسمي

١ - البند (١) من الفقرة (أ) من المادة (٥٤) مكرر (ثانيا) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية.

٢ - الفقرة (ب) من المادة (٥٤) مكرر (ثانيا) من قانون منطقة العقبة.

٣ - الهياجنة، القانون البيئي، مرجع سابق، ص ١٨٨.

وفي أي مكان يراه رئيس المحكمة مناسباً ٢. في الحالات الطارئة أو إذا استدعت المصلحة العامة ذلك تنعقد المحكمة وبناء على طلب الرئيس على الوجه المنصوص عليه في البند (١) من هذه الفقرة للنظر في أي قضية تتعلق بالمخالفات البيئية التي يحيلها إليها الرئيس بصفة مستعجلة لا تحتمل التأخير".

أما بالنسبة لموقف المشرع الكويتي من هذه الجزاءات فقد نصت المادة (١٣) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة على: (مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار أو إحدى هاتين العقوبتين كل من خالف النظم والاشتراطات المنصوص عليها في المادة الثامنة من هذا القانون أو خالف قرار الوقف المنصوص عليه في المادة العاشرة من هذا القانون، ويجوز للمحكمة بالإضافة إلى ذلك أن تقضي بمصادرة الأشياء التي تسببت في تلوث البيئة أو الأضرار بها مع إلزام الجهة المسببة للتلوث أو الضرر بتحمل جميع التكاليف اللازمة بمعالجة الأضرار التي تلحق بالبيئة...).

كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أن: (يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز سنة وبغرامة لا تجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من منع الموظفين المختصين من القيام بواجباتهم المنصوص عليها في هذا القانون)، وكذلك نصت الفقرة الثالثة على أن: (يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تجاوز خمسمائة دينار أو إحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أحكام المادة (١٢) من هذا القانون أو اللوائح والقرارات التي تصدر تنفيذاً له).

١ - نصت المادة (١٢) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة على: (لمجلس الإدارة طلب البيانات والمعلومات والمستندات التي يراها ضرورية من أي جهة عامة أو خاصة تمارس نشاطاً قد يؤدي إلى تلوث البيئة وللهيئة إقامة مراكز تفتيش ومراقبة وفقاً لما تتطلبه حماية البيئة...).

والملاحظ على هذا النصوص يرى أن المشرع قد وقع في خطأ صياغة النص، وذلك حين نص على توقيع عقوبة الحبس أو الغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين، ويبدو أن الخطأ وقع في استخدام (أو) حيث أن استخدامها لا ينسجم مع إمكانية اختيار إحدى العقوبتين واستخدام المشرع عبارة (إحدى هاتين العقوبتين) دليل على وجود خطأ طباعي في استخدام (أو) والأصح (و)، ويؤيد ذلك آخر المادة (... ويعاقب بالحبس مدة لا تجاوز سنة وبغرامة لا تجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من منع الموظفين المختصين...)

وجدير بالذكر أن بعض التشريعات الحديثة قد أخذت بما يسمى بالغرامة اليومية، ويقصد بها تقدير قيمة الغرامة وفق معيار مزدوج يقوم على مراعاة خطورة الجريمة ومدة استمرارها من جهة والوضع المالي لمركبها من جهة أخرى^١، ونحن بدورنا نؤيد الأخذ في هذا النظام الذي أخذت به التشريعات المقارنة لما له من مزايا كتحقيق الردع والعدالة، حيث يضمن هذا النظام تناسب الغرامة المراد دفعها في جريمة تلوث البيئة البحرية مع إمكانيات الفاعل المادية^٢.

ثانياً: التعويض

نصت المادة (٢٥٦) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ على أنه (كل إضرار يلحق بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر) وتقابل هذا المادة في القانون المدني الكويتي المادة رقم ٢/٢٢٨، ويستفاد منهما أن المسؤولية المدنية حتى تنهض يجب أن تقوم على ثلاث أركان تتمثل في الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينها، وسنحاول تطويع هذه الشروط وفق ما يتطلبه الخصوص القانوني في الأضرار التي تقع على البيئة البحرية ووجوب التعويض عنها.

١- الخطأ

لم يستخدم المشرع الأردني كلمة الخطأ للدلالة على الفعل الشخصي الذي تنشأ عنه المسؤولية التقصيرية (الفعل الضار) وإنما استخدم كلمة الإضرار، وقد عرف المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الأردني الإضرار (مجاورة الحد الواجب الوقوف عنده أو التقصير عن الحد الواجب الوصول إليه في الفعل أو الامتناع مما يترتب عليه الضرر، فهو يتناول الفعل السلبي والفعل الإيجابي، وتنصرف دلالاته إلى الفعل العمد وإلى مجرد الإهمال على حد السواء، ذلك أن الفقه الإسلامي كما يعرف الخطأ الإيجابي وهو ظاهر الخطأ السلبي ويسميه التقصير وعدم التحرز والتفريط)^٣.

١ - نقلا عن: الهريش، جريمة تلويث البيئة، مرجع سابق، ص ٥٢٧. من رينهارت، فرانز (١٩٨١)، "السجن ليس ضروريا"، المجلة العربية للدفاع الاجتماعي، العدد ١٢، يوليو، الرباط، ص ٣٠٦.

٢ - أنظر: الهريش، المرجع ذاته، ص ٥٢٨.

٣ - المذكرة الإيضاحية للقانون الأردني ج ١، ص ٢٧٧.

وعلى ذلك فإنه يجب أن يصدر عن المخالف خطأ حتى تقوم مسؤوليته المدنية، ولا يغير من الأمر شيء سواء كان الخطأ صادر عن ربان السفينة بقصد تسريب أو إلقاء الزيوت الضارة في المياه البحرية أو بدون قصد لعدم أخذ الحيطة والحذر وقيام بالمحافظة على سلامة السفينة وصيانتها لمنع تسرب الزيت منها^١.

٢- الضرر

لا يكفي لقيام المسؤولية المدنية وقوع خطأ مقصود أو غير مقصود من قبل المخالف، وإنما يجب أن يقع ضرر فعلي بالمياه البحرية حتى تقوم المسؤولية المدنية^٢، فقيام صاحب الصهريج بإلقاء مياه عادمة في غير الأماكن المخصصة لها لا ينهض في قيام المسؤولية المدنية، طالما أن هذه المياه لم تصل إلى المياه البحرية ولم تلحق ضرر بها وإن كان فعله يمكن أن يعاقب عليه بمقتضى أحكام قانون منطقة العقبة والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاها، وذلك لأن المسؤولية المدنية تقوم وجوداً وعدم مع الضرر فإذا انتفى الأخير انتفت المسؤولية^٣.

٣- العلاقة السببية^٤

تخضع العلاقة السببية للقواعد العامة، فأين كان الدور الذي يقع من المخالف ويترتب عليه ضرر بالمياه البحرية فإنه لا ينهض لقيام المسؤولية المدنية ما لم يكن هنالك رابطة سببية بين خطأ المخالف والضرر الذي أصاب المياه البحرية^٥، فإذا ترتب الضرر بسبب وقوع زلزال في المياه البحرية نتج عنه تسرب للمياه والزيوت بالرغم من تقصير صاحب السفينة بعد أخذه الحيطة والحذر، فإنه يستطيع أن يدفع بالسبب الأجنبي، وأن لا علاقة سببية بين إهماله وتقصيره والضرر الذي أصاب المياه البحرية بتسرب الزيوت إليها.

المطلب الثاني: الرقابة على سلطة الضبط الإداري

إذا كانت الرقابة على الأجهزة الإدارية الحكومية تهدف إلى توجيه وتصويب وتطوير الأعمال الصادر منها، فإن الرقابة على سلطة الضبط الإداري ذات أهمية أكبر، وذلك لأن هذه السلطة تقيد

١ - اليعقوب، بدر (٢٠١١، ٢٠١٢)، أصول الالتزام في القانون المدني الكويتي، ط٧، الكويت، ص ١٨٠، ١٨١.
٢ - عدنان سرحان، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، مجلد الخامس، عدد ١٢، ص ١٠٦.
٣ - سلطان، أنور (١٩٨٧)، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، منشورات الجامعة الأردنية، ط١، عمان، ص ٣٢٨ وما بعدها.
٤ - المادة (٢٥٦) من القانون الأردني.
٥ - عدنان سرحان ونوري حمد خاطر (١٩٩٧)، مصادر الحقوق الشخصية (الالتزامات)، عمان: دار الثقافة، ص ٤٣٥.

نشاطات الأفراد والمؤسسات، مما يقتضي أن يتم مراقبة مدى التزام سلطات الضبط الإداري البيئي البحرية بالحدود والقيود التي تضمن عدم خروجها عن الأهداف والغايات المحددة.

ولما كانت أجهزة الرقابة على إجراءات الضبط الإداري البيئي البحري متنوعة، حتى تكفل عدم خروج هذه السلطات عن القيود والحدود المحددة، فإن مقتضيات الدراسة تتطلب منا أن نبين أنواع هذه الرقابة على النحو التالي:

الفرع الأول: الرقابة السياسية

تشكل أدوات الرقابة السياسية قوة ضغط لا يستهان بها في ضبط وتوجيه سلطات الضبط الإداري، إذ أن أي جهاز إداري يتوخى ردود فعل هذه الأدوات قبل صدور القرارات الإدارية ويسعى إلى عدم مخالفته للأصول التشريعية والقضائية، كما أن الأجهزة الرقابية الإدارية تتحرك بناء على ما يتم نشره أو إثارته من أدوات الرقابة السياسية.

وعلى ذلك سنتناول دور هذه الأدوات الرقابية في القيام بأعمال الرقابة على سلطات الضبط الإداري البيئي البحري على النحو التالي:

أولاً: رقابة الرأي العام

يتشكل الرأي العام من مجموعة الآراء التي يعبر عنها الناس ويؤمنوا بها إبان القضايا والمسائل التي تؤثر في المصالح العامة والخاصة^١، وبما أن التلوث البحري يعد من أهم المسائل التي تشغل الرأي العام، فإن رقابة الرأي العام تلعب دوراً مهماً من خلال المؤسسات والمنظمات غير حكومية سواء أكانت سياسية أو غير ذلك من جمعيات المحافظة على البيئة، وكذلك وسائل الصحافة والإعلام تشكل دوراً فعالاً في تكوين الرأي العام وتبني الكثير من المسائل المتعلقة بالاعتداء على البيئة البحرية، بل أن بعض الأحزاب والمنظمات غير الحكومية تتأسس وتقوم بمبادئها وأهدافها ومتطلباتها على أساس حماية البيئة مثل حزب الخضر الأردني وجمعية حماية البيئة وجمعية حماية البيئة البحرية، وعلى ذلك سنتناول دوراً هذه الجهات كالتالي:

١- أن الأحزاب السياسية بالرغم من عدم تقبلها من بعض الآراء بسبب الحزبية الضيقة التي تحكم نظرتها، وإيصالها بعض الدول إلى حال من عدم الاستقرار السياسي، إلا أن هذا لا يتنافى مع دورها الفعال في إرساء دعائم النظام الديمقراطي من خلال برامجها الانتخابية وفعاليتها داخل المجالس المنتخبة، وبالتالي تكوين رأي بشأن المسائل العامة ومنها تلوث البيئة البحرية،

١ - جمال الدين، محمود (١٩٩٨)، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، الكويت: مؤسسة دار الكتب، ط الأولى، ص ٢٠٤.

والضغط على السلطات العامة من خلال مراقبة أفعالها ونقدها وبيان العيوب التي اعترت إجراءاتها الإدارية مما يجعلها تأخذ بحسابها هذه الرقابة^١.

٢- كما أن دور المنظمات الأخرى من نقابات وجمعيات لا يقل تأثيراً عن دور الأحزاب، علاوة على ذلك فإن ممارسة المنظمات غير الحكومية المختصة بالبيئة تعكس متطلب قانون لا يمكن تجاوزه أو رغبة الدول في تشريعاتها، وذلك تحقيقاً للاتفاقيات الدولية التي ألزمت الدول وانبثق عنها ضرورة وجود مؤسسات غير حكومية تراقب مدى التزام الدول بمعايير ومتطلبات الحفاظ على البيئة، ويعتبر تقارير هذه المنظمات مؤشرات تستند إليها المنظمات الدولية العاملة في مجال البيئة في إصدار تقاريرها السنوية وتوجيه النقد للدول التي لا تلتزم في تشريعاتها وسياساتها وممارساتها بالأصول الصحيحة للحفاظ على البيئة البحرية.

ومن الممكن أن نستشهد بدور المنظمات في وجوب حماية البيئة من أي اعتداء ما حصل في الغزو العراقي الغاشم للكويت عام ١٩٩٠ من كارثة بيئية، حيث أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات التي تحمل العراق المسؤولية نتيجة أعمالها غير المشروعة أثناء الغزو، ومنها القرار رقم (٦٨٧) الصادر في ١٩٩١، حيث تضمنت الفقرة (١٦) منه مسؤولية العراق بموجب قواعد القانون الدولي عن الأضرار البيئية واستنفاد الموارد الطبيعية، على النحو التالي: (العراق مسئول بمقتضى القانون الدولي عن أي خسارة مباشرة بما في ذلك الضرر اللاحق بالبيئة...)^٢.

٣- أما دور وسائل الإعلام فإنه لا مجال للشك في أنها تمارس دوراً رقابياً مهماً من خلال ما يتناوله المحققون الصحفيون والكتاب ومقدمي البرامج الإخبارية والوثائقية في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة، مما يعطيها دوراً مهماً في التأثير على شريحة كبيرة من المجتمع وخلق ثقافة مشتركة تجاه التهديدات التي تهدد بتلويث البيئة البحرية^٣.

٤- كما أن التطور التكنولوجي المعاصر وظهور وسائل التواصل الاجتماعية تشكل رقابة جديدة تساهم في صنع الرأي العام وتكوين رؤية مشتركة فيما يتصل بمسائل البيئة البحرية، فمواقع التواصل الاجتماعي أصبحت تمثل أداة ضغط لا يمكن تجاوزها أو إنكارها في التأثير على

١ - الرسلان، أنور (٢٠٠٦)، النظم السياسية، ص ١٨٠.

٢ - لقد بلغت قيمة المطالبات البيئية الكويتية التي تم إقرارها من لجنة الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٥ (٣.٧٨٦.٤٩٦.٢٣٢) دولار أمريكي. أنظر: بدرية عبدالله العوضي، دور القانون في حماية البيئة أثناء النزاع المسلحة (الحالة الكويتية العراقية)، ورقة عمل مقدمة في ندوة "التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية" وورشة عمل " دور الأجهزة البيئية العربية من حماية البيئة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

٣ - جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

كثير من مجريات الأمور المحلية والدولية، وبالتالي يمكن الاستناد إليها في كثير من السياسات والتشريعات والقرارات المتصلة بالبيئة البحرية وتهديدها^١.

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة الرأي العام السابق ذكرها تشكل دوماً الشرارة الأولى أو نقطة البداية لتحريك جهات الرقابة الأخرى، إذ أن كثير مما يتم إثارته من قبل الأحزاب السياسية والجمعيات غير الحكومية ووسائل الإعلام المرئي والمسموع والمقروء والمواقع الالكترونية ووسائل التواصل الاجتماعي، تتم متابعته من قبل البرلمان وأجهزة الرقابة الإدارية والقضائية، فغالبا ما تتولى هذه الأجهزة دورها الرقابي في ضوء ما يتم إثارته من قضايا قد تتصل بالبيئة.

ثانياً: الرقابة البرلمانية

بما أن السلطة التشريعية تراقب أعمال السلطة التنفيذية وتتأكد من مدى التزامها بالقوانين والأنظمة في الدول وتحديد المسئول عنها ومساءلته^٢، فإن مواضيع التلوث البيئي كثيراً ما تكون محل نقد أعضاء البرلمان للحكومة عند وجود أي تقصير أو إهمال أو سياسات خاطئة تصدر عن الحكومات وتؤدي إلى تلوث البيئة البحرية بوجه الخصوص.

١ - من أهم المواقع التي تؤدي إلى زيادة الوعي البيئي وأثارت أي تلوث يمس البيئة في الكويت:
[/http://www.greenline.com.kw](http://www.greenline.com.kw)

٢ - تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/١٦، الساعة: ٢.٠٠ مساءً.
٢ - القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨.

وعليه فإن الأمر يقتضي منا بيان دور هذه الرقابة في تحقيق الحماية اللازمة للبيئة البحرية من جهة، وعدم تجاوز سلطة الضبط الإداري لدورها من جهة أخرى، وذلك من خلال عرض أهم وسائل الرقابة البرلمانية في الأردن والكويت، وهي السؤال والاستجواب ولجنة التحقيق.

وبالرغم من أن السؤال لا يترتب عليه مسؤولية سياسية ضد رئيس الوزراء أو الوزراء، إلا إنه يعد وسيلة يمكن من خلالها الحصول على المعلومات والرقابة الدقيق على أعمال السلطة التنفيذية والتحقيق الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^١، وعلى ذلك يمكن للنواب من خلال هذه الوسيلة مراقبة مدى التزام سلطات الضبط الإداري البيئي في ممارسة دورها في الحفاظ على البيئة البحرية وعدم التعدي على حريات الأفراد، وذلك من خلال سؤال النائب للحكومة عن أمر يجهله للتعرف على نيتها أو التحقق من صحة واقعة علم بها، فإن كانت هذه الواقعة التي يتساءل عنها النائب ويحتاج توضيحات حولها تتعلق بحماية البيئة البحرية ودور أجهزة الإدارة في ذلك، فإنه لا شك يعتبر ضمانه لتصويب دور الأجهزة الحكومية خشية ملاحقة الحكومة من قبل النواب ضمن هذا النطاق^٢.

كذلك يملك أعضاء البرلمان استجواب الوزراء أو رئيس الوزراء، حيث يعد الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تتصف بأنها أشد فعالية وأكثر خطورة على الحكومة من السؤال، لأنه يصل إلى حد محاسب سياساتها وممارساتها زمنها سياسات سلطة الضبط الإداري^٣، بالإضافة إلى ذلك تعتبر لجنة التحقيق البرلماني من أهم الوسائل التي يمكن من خلالها كشف الأوضاع الحقيقية عن مسألة ما ووصول المجلس إلى تحديد المسؤولية^٤، حيث يترتب عليها أما

١ - العضيلة، أمين(٢٠١٢)، **الوجيز في القانون الدستوري**، ط ٢ عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٢١٤.
٢ - لقد وجهة أحد نواب مجلس الأمة الكويتي سؤالاً عن عدد محطات رصد مستويات التلوث في البيئة البحرية، وكذلك عن الخطط والمشاريع التي وضعتها الجهة المختصة لمقاومة التلوث البحري:

<http://www.kna.kw/clt/inner.asp?id=٤١١٧&search>=البيئة

تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/١٦، الساعة: ٣.٠٠ مساءً.

٣ - عمران، فارس(٢٠٠٨)، **التحقيق البرلماني**، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص ٣٦١.
٤ - ومن تطبيقات لجنة التحقيق البرلماني في الكويت حادثة الشعبية والأحمدي(كارثة النفط)، حيث تقدم بعض النواب أثناء جلسة مجلس الأمة المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٦/١٩م بطلب مناقشة الحادث الذي وقع في مصفاة نفط الشعبية بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠٠٠، والذي أسفر عن ضحايا بشرية ومالية وتلوث للبيئة، لمعرفة أسباب هذا الحادث ومعرفة نتائجه، زمن ثم قرر المجلس إحالة الاقتراح إلى لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل بصفتها لجنة تحقيق، وقدمت هذه اللجنة تقريرها الأول في ٣١ يوليو ٢٠٠٠ موضحة فيه أسباب الحادث ونتائجه والأوضاع المتصلة بجميع المصافي واقتراحاتها

انظر الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي: تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/١٦ الساعة: ٨.٠٠ مساءً.

<http://www.kna.kw/clt/run.asp?id=٧٥٨#sthash.Jtk1IeYI.EpuYtZ٦M.dpbs>

سلامة الأوضاع أو بيان قصور وتقديم الحلول المناسبة أو تحديد المسؤولية الوزارية الفردية أو التضامنية أو إحالة الأمر إلى النيابة العامة في حالة ما يشير إلى المسؤولية الجنائية^١.

ويتجلى اهتمام مجلس النواب الأردني في المحافظة على البيئة وفقا للمادة (٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣، حيث تضمنت أن ينتخب في كل دورة عادية أعضاء لجنة الصحة والبيئة، وتناط بها وفقا للمادة (٤٩) مهمة دراسة القوانين والأمور الاقتراحات المتعلقة بشئون البيئة والصحة العامة.

كما يتضح اهتمام مجلس الأمة الكويت في المحافظة على البيئة من خلال تضمينه لجنة مؤقتة لشئون البيئة، حيث تم تشكيل أول لجنة مؤقتة من خمسة أعضاء تختص في شئون البيئة في دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي السابع (١٩٩٢ - ١٩٩٦)، واستمر تشكيلها حتى الفصل التشريعي الثامن، ومن ثم قرر المجلس إنشاء لجنة مؤقتة لشئون البيئة في دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي (١١)، وتختص بالأمور البيئية وما يتعلق بها من مشاريع ومقترحات^٢، وعلى ذلك فقد ناقشة اللجنة العديد من مواضيع البيئة ومنها البيئة البحرية^٣.

وأیضا يمكن للأعضاء تقديم الاقتراح برغبة وطلب مناقشة مواضيع معينة من الممكن أن تتعلق بأداء الحكومة حيال حماية البيئة البحرية أو أي تجاوز لسلطات الضبط الإداري أو تقصير منها في الحفاظ على البيئة البحرية.

١ - الرسلان، أنور (٢٠٠٧)، النظام الدستوري المصري، القاهرة: حقوق الطبع والنشر محفوظة للمؤلف، ص، ص ٣٥٥، ٢٥٤.

٢ - تختص اللجنة المؤقتة لشئون البيئة بما يلي:

أ- إجراء مراجعة شاملة للجهات المهتمة بالبيئة في الكويت ومتابعة مسائل البيئة مع الهيئة العامة للبيئة واقتراح الحلول المناسبة لها.

ب- تشجيع إنشاء بنك للمعلومات عن هذه الجهات.

ج - تشجيع التنسيق بين الجهات المتعددة التي تهتم بالبيئة.

د- وضع خطة شاملة لمسائل البيئة.

هـ- تشجيع إيجاد صلات قوية مع المؤسسات المماثلة في دورة مجلس التعاون وفي منطقة الخليج والشرق الأوسط والعام أجمع والمشاركة في المؤتمرات والندوات المتعلقة بالبيئة داخل الكويت وخارجها.

٣ - من أهم القضايا التي تم مناقشتها بين لجنة شئون البيئة والمسؤولين عنها في الجهات الحكومية:

أ- التحقيق في تلوث المياه الإقليمية بسبب البواخر الغارقة،

ب- مناقشة موضوع توقف محطة مشرف للصرف الصحي عن العمل وأثر ذلك على البيئة.

ت - مناقشة إستراتيجية العمل البيئي. للمزيد أنظر الموقع الإلكتروني:

<http://www.kna.kw/clt/run.asp?id=٧١#sthash.vph3ZagI.dpbs>

تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/١٧، الساعة: ٨.٠٠ مساءً.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية

تعرف الرقابة الإدارية بأنها " تلك الرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها"^١، فقد تكتشف سلطة الضبط الإداري أن ما صدر عنها من قرارات مشبوهة ببعض الأخطاء ومخالفة للقانون أو ظهرت ظروف جديدة مما جعلتها غير ملاءمة، فتري الإدارة ضرورة الرجوع عن هذه القرارات، وذلك أما بإلغائها أو بسحبها أو تعديلها عملاً لمبدأ المشروعية والملاءمة مع مراعاة حقوق الأفراد ومصالحهم المتعلقة بتلك القرارات^٢، وتأكيداً لذلك قضت محكمة العدل العليا في حكمها الصادرة في بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠ بأن: "... يحق للجهة الإدارية سحب القرار الصادر عنها دون التقيد بميعاد إذا كان عملها معيباً وتصرفها خاطئاً ومخالفاً لنصوص القانون عند إصدار القرار كون تصرفها وسلطتها مقيدة ومشروطة بقانونية هذه التصرفات"^٣.

في حكمها رقم (٢٠١٠/٢٧٦) بأن: "أستقر الاجتهاد على أن للإدارة الحق في سحب قرارها المخالف للقانون أو إلغائه في أي وقت عند ممارستها سلطتها المقيدة لأن تصرفات الإدارة صادرة بناء على سلطة مقيدة تكون مشروطة بقانونية هذا التصرفات فإذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون أو استبان لها فيما بعد أن تصرفها كان أخطأً ومخالفاً لنص القانون فلها سحب القرار أو إلغاؤه دون التقيد بميعاد"^٤.

وكذلك قضت محكمة التمييز في الكويت على أن: "... إذا كانت تلك القرارات كما هو الحال في القرار مثار الطعن ليست إلا تطبيقاً لقواعد أمره مقيدة، فإنه لا يكون ثمة قرار إداري منشئ لمركز قانوني وإنما يكون القرار مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمد منه القانون مباشرة ومن ثم يجوز للسلطة الإدارية سحب قراراتها التي من هذا القبيل في أي وقت ومتى استبان لها مخالفتها للقانون إذ ليس هناك حق مكتسب في هذه الحالة يتمتع معه على الجهة الإدارية المساس به"^٥.

غير أنه يمكن أن تتم الرقابة الإدارية عن طريق التظلمات المقدمة للإدارة من ذوي الشأن ممن تضرروا نتيجة تصرفات وأعمال الإدارة، فقد يكون التظلم ولائياً إذا تم تقديمه إلى رجل الإدارة الذي صدر عنه العمل الإداري، وقد يكون رئاسياً إذا توجه به المتضرر إلى رئيس من صدر عنه

١ - جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، مرجع سابق، ص ٢١٤.
٢ - فيصل النومسي، "رقابة العمل الإداري"، رسالة ماجستير، جامعة بني سويف، كلية الحقوق، ص ١٧٣.
٣ - حكم محكمة العدل العليا، رقم ٢٠٠٦/١١/٣٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠. نقلاً عن:

<https://qistas.com>

٤ - قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٢٧٦) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١١/٣٠، مجلة نقابة المحامين، مجلد (٥٩) عدد (٤-٦) ٢٠١١، ص ٥٥٤.
٥ - الطعن ٢٠٠١/٢٨٠ إداري جلسة ٢٠٠٢/٥/٢٠.

العمل الإداري محل التظلم، وكذلك قد يتم تقديمه أمام لجان أو جهات رقابية تنظر في تظلمات الإدارة مما يجعلها أكثر جديه وحياد في إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية ومبدأ الملاءمة^١.

وقد يكون التظلم إجباريا من قبل المضرور قبل اللجوء للقضاء، ومثال ذلك الحق المقرر بالمادة (٥٤) مكرر (رابعا) من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، إذ جازت الاعتراض لدى رئيس السلطة على قرارات الترخيم الصادرة من قبل مفوض البيئة بموجب المادة ذاته (ثالثا) خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ المذكور قرارات فرض الغرامة الإدارية، ومن ثم يكون قرار رئيس السلطة قابلا للطعن في خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه لدى محكمة العدل العليا.

بالإضافة لذلك قد تقوم بالرقابة جهات رقابية أعطاها المشرع صلاحية الرقابة على أعمال الإدارة مثال ذلك ديوان المحاسبة، إذ يستطيع أن يراقب التسويات المالية والمصالحات التي تمت بدل من إزالة الأضرار البيئية، باعتبار أن ذلك يدخل في مضمون الإيرادات العامة للدولة الذي يختص ديوان المحاسبة بالرقابة عليها وذلك وفقا للمادة (١١٩) من الدستور الأردني المتعلقة بإنشاء ديوان المحاسبة، وكذلك المادة (١٥١) من الدستور الكويتي المتعلقة بإنشاء ديوان المحاسبة، وذلك لأن الدور الدستوري لهذا الديوان في كلا الدستورين هو مراقبة النفقات والإيرادات العامة، وبما أن أي غرامة أو تسوية أو مصالحة ذات طابع مالي تدخل ضمن الإيرادات العامة للدولة، فإن ذلك يعطي لديوان المحاسبة دورا رقابيا عليها^٢.

كما أعطى المشرع الأردني جهات أخرى تتولى الرقابة على أعمال الإدارة بما فيها سلطة الضبط الإداري البيئي، ومنها ديوان المظالم الصادر بموجب المادة (٣١) من الدستور الأردني، ولضمان نزاهة هذا الجهاز يتمتع رئيس الديوان استقلاليه تامة ولا يتلقى الأوامر والتعليمات من أي جهة^٣، وكما منحت المادة (١٢) من قانون المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ للديوان صلاحية النظر في الشكاوي المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، وكذلك منحت صلاحية قديم التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات.

وعلى ذلك فإن دور ديوان المظالم من خلال الشكاوي التي تقدم إليه بسبب الإجراءات والقرارات الصادرة من سلطة الضبط الإداري البيئي قد يحد من تجاوزها وعدم إنتهاكها لحريات

١ - جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، مرجع سابق، ص ص ٢١٥، ٢١٦.

٢ - أنظر: جابر، عبدالرؤوف (١٩٩٧)، دور رقابة ديوان المحاسبة، عمان: دار الثقافة، ط١، ص ١٦٦ وما بعدها.

٣ - المادة (٨) من قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.

الأفراد والمؤسسات، فإذا تبين أن القرار الصادر من سلطة الضبط الإداري البيئي يخالف مبدأ المشروعية ومبدأ الملاءمة فإن رئيس ديوان المظالم يخاطب الإدارة العامة المشكو منها، وله الحق في تقديم التوصيات التي يراها مناسبة حول موضوع الشكوى وأنها قد تكفل سحب أو إلغاء أو تعديل القرار المشكو منه.

وبالرغم أن المشرع الأردني قد أنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجب القانون رقم (٩٢) لسنة ٢٠٠٦، وخولها بموجب المادة (٧) بالتحري عن الفساد المالي والإداري والكشف عن المخالفات والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك، إلا أن هذه لا يعني عدم ممارستها لدور رقابة مكافحة الفساد فقد أعطاه المشرع بموجب القيد (١، ٢، ٣) من الفقرة (أ) من المادة (١١) من نفس القانون صلاحية رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد وتوعية المواطن بأثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ونشر تقارير دورية حيال ذلك والتعاون مع كافة الجهات المحليين والدوليين في هذا الصدد.

وكذلك أنشئت في الكويت هيئة لمكافحة الفساد بمرسوم القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٢، حيث تهدف الهيئة إلى إرساء مبدأ الشفافية والنزاهة والعمل على مكافحة الفساد وأثاره، وتختص في سبيل تحقيقها أهدافها مجموعة من الأعمال كوضع إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وتلقيه التقارير والشكاوي والمعلومات المتعلقة بالفساد وأي مهام أخرى تناط بها الهيئة^٢.

كما تأتي فكرة إنشاء وحدات الرقابة الداخلية في الإدارة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية ضمن هذا النطاق، حيث صدر بلاغ دولة رئيس مجلس الوزراء الأردني رقم (٢٥) بتاريخ ١٩٩٢/٩/١ تلبية لضرورة وجود أجهزة رقابية تقييم دور أجهزة الحكومية، ومما لاشك فيه أن وجود مثل هذه الوحدات ضمن أجهزة الإدارة البيئية يساهم حتما في تحقيق أهدافها من خلال التأكد من التزام الإدارة البيئية بسلامة إجراءاتها.

وبالرجوع إلى بلاغ دولة الرئيس المشار إليه فإننا نجد أنه تضمن مجموعة من المهام المناط بهذه الوحدات وهي^٣:

١- الفحص والتحقق من سلامة أساليب الأداء وإجراءات العمل والتوصية بإلغاء أو تعديل كل ما يعيق الأداء الفعال أو الرقابة الفعالة.

١ - المادة (٤) من مرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٢ بإنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية.
٢ - المادة (٥) من القانون السابق.
٣ - أنظر القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص ٩٤.

- ٢- الفحص والتحقق من حسن استخدام وتشغيل عناصر الإنتاج البشرية والعادية وسلامة وسائل حمايتها وصيانتها وتنميتها والمحافظة عليها.
- ٣- تقييم نتائج الانحراف عن مستويات الأداء والخطط والسياسات المرسومة.
- ٤- تشخيص المشاكل القائمة وتقديم التوصيات بالإجراءات التصحيحية والحلول المقترحة.
- ٥- إبداء الرأي في أي موضوع ذي طبيعة إدارية أو فنية بناء على طلب السلطة العليا في الوزارة أو الدائرة أو المؤسسة الرسمية العامة التي ترتبط بها وحدة الرقابة الداخلية".

ويستفاد من ذلك أن هذه المهام والمسئوليات تحقق أهداف الرقابة الإدارية على أجهزة الضبط الإداري البيئي وتكفل التزامها باتخاذ السياسات والإجراءات السليمة لحماية البيئة البحرية، غير أن البعض يذهب إلى أن هذه الوحدات تعاني من القصور الواضح في أدائها لمهامها، وذلك بسبب النقص في الكفاية والتدريب وإعداد الموظفين العاملين داخلها، إضافة لذلك فإن موظفيها لا يتمتعون بحصانة في حال تمسكوا بمواقفهم مما يجعلهم عرضة للنقل أو إنهاء الخدمات الوظيفية، وكذلك فإن صلاحياتهم تقتصر على تقديم التوصيات للرئيس الإداري الأعلى^١.

يمثل ما تم ذكره عن الرقابة الإدارية دور أجهزة الرقابة الإدارية بشكل عام، إذ يوجد أيضا في الأردن بعض الأجهزة الإدارية المختصة بالرقابة على سلطة الضبط الإداري البيئي، فوزارة البيئة تقوم بأعمال الرقابة على كافة الجهات الرسمية والأهلية في ما يتعلق بتنفيذ العمليات والقرارات المتعلقة بحماية البيئة البحرية التي تصدر بموجب قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦، فقد نصت المادة (٣/أ) منه على: "تعتبر الوزارة الجهة المختصة بحماية البيئة في المملكة ويترتب على الجهات الرسمية والأهلية تنفيذ التعليمات والقرارات التي تصدر بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية المنصوص عليها فيه وفي أي تشريع آخر".

كما أعطى المشرع للهيئة البحرية الأردنية صلاحية القيام بأعمال الرقابة والتفتيش البحري على السفن والمعدات البحرية داخل ميناء العقبة وضمن المياه الإقليمية وفق التشريعات الوطنية والدولية ذات العلاقة، وأيضا تتولى الهيئة مراقبة أعمال الإرشاد والملاحة الساحلية ضمن المياه الإقليمية الأردنية وخارجها وأيضا تقديم التوصيات للوزارة النقل بالاتفاقيات البحرية، ونعتقد أن هذه الأعمال لا تتصل بأعمال الرقابة الإدارية على الأجهزة الإدارية بشكل مباشر، إلا أنه يمكن من خلال ممارستها لأعمال الرقابة والتفتيش البحري، أن تكشف عن بعض المخالفات التي يمكن أن

١ - القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٦، ٩٧.

تقع من سلطة الضبط الإداري البيئي مما يعطيها أحقية مخاطبة الجهات المعنية سواء أكانت قضائية أو حكومية.

كما أن المشرع الكويتي منح الهيئة العامة للبيئة بموجب المادة (٣/٣) من القيام بأعمال الرقابة على كافة الأنشطة والإجراءات والممارسات المعنية بحماية البيئة وتقديرها، كما منح بمقتضى المادة (٩) القيام بأعمال الرقابة على كافة الجهات التي تقوم بتطبيق القوانين والأنظمة أو العقود المتعلقة بالبيئة، ويشترط أن يتم أخذ موافقة مسبقة من الهيئة قبل إصدار أي لائحة أو عقد يكون متعلق بالبيئة.

ويلاحظ أن تعدد الجهات والمرجعيات المختصة بحماية البيئة البحرية وكذلك تنوع أجهزة الرقابة الإدارية أدى إلى عدم وجود فعالية لأعمالها ووقوع ثغرات لم يكن بالإمكان معالجتها، وخير مثال على ذلك حادثة السفينة (سور) التي غادرت ميناء العقبة بدون أن تأخذ موافقة إدارة الهيئة البحرية الأردنية بموجب نظام تنظيم دخول السفن إلى المياه الإقليمية الأردنية رقم (١٠٩) لسنة ٢٠٠٩، وأدى هذا الفعل إلى تشكيل لجنة تحقيق نيابية للوقوف على أسباب كيفية مغادرة هذه السفينة من ميناء العقبة دون الحصول على إذن خروج حسب ما نصت على المادة (٣) من النظام.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية

تهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى تحقيق سيادة القانون وإجبار الإدارة على احترامه والخضوع لسلطانه، بمعنى إلزام الإدارة باحترام مبدأ الشرعية الذي يتمثل بإلغاء القرارات الإدارية التي تشوبها أحد عيوب القرار الإداري، وكذلك تحقيق الحماية اللازمة لحقوق الأفراد وحياتهم أما من خلال الوسيلة السابقة أو التعويض عن القرارات المعيبة أو كلا الوسيلتين^٢، ويشترط للتعويض توافر شروط المسؤولية الإدارية من صدور خطأ عن المسئول عن التعويض والتسبب بضرر يطالب التعويض ووجود رابطة سببية بين الخطأ والضرر^٤.

١ - تتلخص ملاحظات واقعة هروب أن الباخرة "سور" دخلت ميناء العقبة غي ٢٠١١/٨/١٦ محملة (١٨) ألف طن من الذرة الصفراء الفاسدة، الأمر الذي أدى إلى حجز السلطات المسئولة على أوراق الباخرة الرسمية، وفي فترة انتظار الحكم القضائي المقدم من أصحاب الحمولة فرت الباخرة في فجر الثلاثاء ٢٠١١/٨/١٦. أنظر:

<http://www.khaberni.com/print.php?newsid=٦٥١٥٣&catid=١&comments=true>

تاريخ الدخول: ٢٠١٤/٥/٢١، الساعة: ١١.٣٨ مساءً.

٢ - نصت المادة (٣) من نظام تنظيم دخول السفن إلى المياه الإقليمية الأردنية رقم (١٠٩) لسنة ٢٠٠٩، الصادر بمقتضى المادة (٥) من قانون السلطة البحرية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦ على أن: "تتولى السلطة إدارة مركز الاتصالات البحرية واللاسلكية وتنظيم دخول السفن إلى المياه الإقليمية الأردنية وإصدار تصاريح عدم الممانعة لدى مغادرة السفن المياه الإقليمية الأردنية بعد التأكد من عدم وجود حجز فني أو قضائي.

٣ - قدورة، زهير (٢٠١١)، الوجيز في القضاء الإداري، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط الأولى، ص ٤٧.

٤ - كنعان، نواف (٢٠١٢)، القضاء الإداري الأردني، ط ٤، الأفق المشرقة ناشرون، ص ص ١٥٩، ١٦٠.

وبما أن الضبط الإداري البيئي البحري مجموعة سلطات إدارية تصدر عنها قرارات إدارية كمنع إعطاء التراخيص أو سحبها أو فرض غرامات إدارية أو غيرها من إجراءات الضبط الإداري البيئي، فإن هذه الإجراءات قد تكون مشوبة بأحد عيوب القرار الإداري كعيب انحراف السلطة أو غيره. وبالتالي فإن الرقابة القضائية عليها تعد أكثر فعالية من الرقابة الإدارية، ذلك لأن الأخيرة غير كافية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، إذ أنها تفتقر لمعايير الحيادية والنزاهة والموضوعية، وتسعى دوماً للدفاع عن صحة قراراتها الإدارية والتأكيد على احترامها لمبدأ الشرعية وعدم نيلها من حقوق الأفراد وحررياتهم، فالإدارة في هذا الصدد تكون هي الخصم والحكم في نفس الوقت مما لا يجعلها مثال جدي في التأكد من توافر مبدأ الشرعية^١.

وعلى ذلك فقد منح المشرع الأردني محكمة العدل العليا بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ في الفقرة (أ) من المادة (٩) النظر في الطعون المقدمة في القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية، حتى لو كانت هذه القرارات محصنة بتخصيص القانون الصادرة بمقتضاه أو صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وكذلك تختص محكمة العدل العليا بموجب الفقرة (ب) من نفس المادة بالنظر في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات التي تختص بالنظر في طعونها سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية^٢.

يتضح مما سبق وجوب أن يكون القرار الإداري نهائي حتى يكون قابلاً للطعن لدى محكمة العدل العليا، ولكن يثور التساؤل ما إذا كان تقديم كتاب من الإدارة البيئية لإيضاح مسألة معينة من قبيل القرارات النهائية أما لا؟ لقد قضت محكمة العدل العليا في حكمها رقم (٢٠١٠/٢٠٩) بأنه: "لا يشكل قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء كتاب عام سلطة المصادر الطبيعية الموجه إلى وزير البيئة يطلب فيه بيان الرأي حول طلب المستدعية للحصول على ترخيص مقلع، كما لا يعتبر موافقة على الطلب إذا تضمن الكتاب أن موقع قطعة الأرض مطابق لأحكام المقالع رقم (٨) لسنة ١٩٧١ وأنه لا مانع من السير بإجراءات الترخيص اللازمة"^٣.

وكذلك قضت محكمة العدل تأكيدياً على فرض رقابتها على الأجهزة الإدارية على النحو التالي: " لمحكمة العدل العليا فرض رقابتها على القرارات الإدارية الصادرة عن الجهة الإدارية

١ - القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢. جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

٢ - للمزيد أنظر: الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها.

٣ - قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٢٠٩) الصادر بتاريخ ٢٣/٩/٢٠١٠، مجلة نقابة المحامين (٥٩) عدد (٣-١) سنة ٢٠٠١، ص ٢٥.

ولها الولاية بإلغاء القرارات في حال اعتراضها عيب وحيث أن الجهة الإدارية أصدرت قرارها بالخروج عن مقتضيات التطبيق القانوني السليم والذي يمس بالمركز القانوني للطاعن فيغدو القرار الصادر عنها معيبا ومخالفا للقانون"^١.

كما جاءت المادة (١٠) لتبين الأسباب التي يجب الاستناد إلى أحدها أو أكثر في الدعاوي وتتمثل في عيب الاختصاص وعيب الشكل في القرار أو الإجراءات، وكذلك مخالفة الدستور أو القانون أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها وأخيرا إساءة استعمال السلطة^٢.

١ - قرار محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٠/٤٤١) الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/١٥. نقلا عن:

<https://qistas.com>

٢ - يقابلها المادة (٤) من القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ بشأن إنشاء دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية.

وعلى ذلك فإن المشرع في الفقرة (ب) من المادة (٥٤) رابعا من قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠، منح المخالف أو من يمثله بالغرامة المفروضة عليه أن يطعن بقرار رئيس سلطة منطقة العقبة لدى محكمة العدل العليا في خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ القرار إذا تجاوزت الغرامة ألف دينار.

ونلاحظ من هذا النص أن المشرع الأردني قد وقع في تناقض بين أحكام الفقرة (أ) من المادة (٥٤) مكرر (ثالثا)، عندما حدد الغرامة التي يفرضها مفوض البيئة بأن لا تتجاوز ألف دينار، وبين أحكام الفقرة (أ) من المادة (٥٤) مكرر (رابعا) التي منحت رئيس سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة صلاحية إما التصديق على قرار الترخيم أو تخفيضه أو إلغائه، ولم تمنحه صلاحية زيادته.

حيث أن المادة المذكورة منحت المعارض صلاحية الطعن لدى المحكمة المختصة إذا تجاوزت قيمة الغرامة ألف دينار وهنا محل التناقض، إذ كيف أن القرار الصادر من مفوض البيئة والمعارض عليه لدى رئيس سلطة منطقة العقبة لا تزيد قيمة عن ألف دينار ولا تسمح المادة المذكورة لرئيس السلطة بزيادتها ثم يأتي المشرع وينص أن القرار يكون محلا للطعن إذا تجاوز ألف دينار، ولو فرضنا جدلا بصحة هذا النص فهل هذا يعني أنه إذا كانت قيمة الغرامة أقل من ألف دينار يصبح القرار محصنا غير قابلا للطعن لدى المحكمة، إذن أن هذا يعتبر مخالفة دستورية قانونية، فالدستور الأردني يرفض فكرة تحصيل القرارات الإدارية لأنه كفل للمواطن حرية النقاضي لحماية حقوقه^١.

وتجدر الإشارة أن المشرع الأردني منح محكمة بداية العقبة بالإضافة إلى اختصاصاتها اختصاصات إضافية ذات خصوصية تتعلق بمنطقة العقبة وجرائم البيئة التي تقع فيها والتي تتصل بالبيئة البحرية، وأغلب هذه الاختصاصات هي اختصاصات النظر في الجرائم التي ترتكب في منطقة العقبة وتتضمن جزاءات وفقا لأحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

لكن هذا لا يعني أن الرقابة القضائية على أعمال سلطة الضبط الإداري البيئي تنحصر بدعوى الإلغاء والتعويض لدى محكمة العدل العليا حسب ما هو محدد على سبيل الحصر في قانونها، إذ قد يكون هناك خروج عن أهداف الضبط الإداري البيئي إلا أنه لا تكون ناتجة عن قرارات إدارية تستدعي رفع دعوى الإلغاء، وإنما تلحق بالأفراد أضرار مادية بسبب فقدان الإدارة لوسائل الضبط الإداري، الأمر الذي يسمح للمتضرر المطالبة بالتعويض على الإدارة عن أخطائها وفق قواعد

١ - للمزيد أنظر بكر، إبراهيم (١٩٩٥)، حقوق الإنسان بالأردن بين سيادة القانون واستقلال القضاء، ط١، عمان، ص ٨٧، ٨٨.

المسؤولية التقصيرية في القانون المدني، كما لو أقامت بعض المنشآت قنوات تصريف للمياه العادمة في البحر وصدر قرار عن سلطة الضبط الإداري بإغلاق هذه القنوات، فإن قيام سلطة الضبط الإداري بهدم المنشأة يشكل خطأ تقتضي عليه المسؤولية المدنية، وتلتزم الإدارة بالتعويض عن للمتضرر استناداً لمسؤولية تولى الرقابة في القانون المدني التي تركز مسؤولية الإدارة أعمال تابعيها.

كما يمكن أن يكون هناك إهمال أو إخلال بواجبات الوظيفة العامة من قبل موظفي الضبط الإداري البيئي، مما يجعل أفعالهم تشكل جريمة يعاقب عليها القانون وتخرج عن اختصاصات محكمة العدل العليا، إذ يختص القضاء العادي بالنظر فيها وإيقاع العقوبات على مرتكبيها، ويمكن أن تنهض المسؤولية المدنية تبعاً للمسؤولية الجزائية، مثال ذلك لو قام أحد الموظفين بالسماح لهروب السفن المخالفة خارج حدود المياه الإقليمية كما حصل للباخرة "سور"، فإنه يمكن للقضاء أن ينظر بهذا الإخلال بالواجبات الوظيفية ويقرر ما إذا كانت جرماً يعاقب عليه القانون، ويظهر من ذلك أن المنازعات البيئية هي منازعة قانونية مركبة لا تنحصر بحدود اختصاصات محكمة العدل العليا.

أما المشرع الكويتي ففي البداية منح القضاء العادي بمحاكمة ودوائره المختلفة مباشر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، باعتباره صاحب الولاية بالنظر في كافة المنازعات الإدارية وغير الإدارية، لكنه قرر إنشاء دائرة إدارية بموجب القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢، ومنحها على سبيل الحصر النظر في بعض المنازعات الإدارية وهذه الولاية تتضمن صلاحية إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة^١. حيث قضت بأنه: "يكفي لتحقيق عدم مشروعية القرار الإداري ثبوت مخالفته للقانون واللوائح أو الخطأ في تأويلها أو تطبيقها وكان استخلاص الخطأ الموجب لهذه المسؤولية هو الأمور الواقعية التي تدخل في سلطة محكمة الموضوع"^٢، كما ويخرج عنها اختصاص قرارات التعويض عن الأعمال المادية التي لا يترتب من ورائها أثر قانوني لأنها لا تعتبر قراراً إدارياً مما يجوز طلب التعويض عنها^٣. ولكن هذا لا يمنع من مطالبة خزينة الدولة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الأعمال المادية الصادرة من سلطة الضبط الإداري البيئي البحري لدى القضاء العادي وفقاً للقواعد العامة في القانون المدني الكويتي^٤.

١ - المادة (١)، (٥) من قانون (٢٠) لسنة ١٩٨١ بشأن إنشاء دائرة المحكمة الكلية النظر المنازعات الإدارية.

٢ - الطعن ٢٠٠١/٧٧٢ إداري جلسة ٢٥/١١/٢٠٠٢.

٣ - الطعن ٢٠٠٣/١٠٩ إداري جلسة ١٦/٢/٢٠٠٤.

٤ - البيقوب، أصول الالتزام في القانون المدني الكويتي، مرجع سابق، ص ٧٩ وما بعدها.

ويستفاد من ذلك أن اختصاص المحكمة الإدارية يقتصر في التحقق عن مدى مشروعية القرار الإداري ولا يمتد إلى الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة، إلا أن المحكمة استثنت من ذلك حقها في بحث الوقائع التي بنى عليها القرار الإداري بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون^١. ويتضح مما تقدم أن أعمال الإدارة المتمثل في القرارات والإجراءات الصادرة من سلطة الضبط الإداري البيئي قابلة للطعن بالإلغاء والتعويض عن الأضرار الناشئة عنها لدى القضاء في الأردن والكويت.

وأخيرا نتمنى من المشرع الأردني والكويتي أن ينشأ محكمة خاصة تختص بالنظر في القضايا البحرية التي تقع في منطقة العقبة الاقتصادية ومنها الأفعال التي ترتكب خلافا لأحكام القوانين والأنظمة المطبقة في العقبة لاسيما المتعلقة بحماية البيئة البحرية وكذلك الحال بالنسبة للكويت.

١ - الطعنان ٨٤٣، ٢٠٠٣/٨٥٩ إداري جلسة ٢٥/١٠/٢٠٠٤.

الخاتمة

لقد تناولنا في هذه الدراسة مفهوم الضبط الإداري من حيث تعريفه وأنواعه وتمييز بينه وبين الصور المشابه له وتحديد غايته، كما أوضحت هذه الدراسة مفهوم البيئة والمخاطر التي تهددها، وأيضا أبرزت دور الإدارة البيئية في حماية البيئة البحرية سواء أكانت أجهزة إدارية مركزية أو لامركزية أو أجهزة أخرى متخصصة تؤدي دوراً مساعداً في حماية البيئة كالجمعيات غير الحكومية، كما بينا دور سلطات الضبط الإداري وما تملكه من وسائل وآليات للحفاظ على البيئة البحرية ونطاق عملها في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، وأيضا تناولنا أجهزة الرقابة على سلطة الضبط الإداري في حال خروجها عن حدودها، وقد تناولنا هذا الموضوع وفق ما توصل إليه التطور الفقهي والتشريعي والقضائي المعاصر في التوفيق بين ضرورة الحفاظ على البيئة النظام العام وعدم التجاوز على حريات ونشاطات الأفراد، وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج والتوصيات التالية:

النتائج

١. تبين محدودية قبول المشرع الأردني والكويتي بدور منظمات المجتمع المدني في المشاركة بسلطة الضبط الإداري وإعطائها المعلومات البيئية وحق التقاضي.
٢. عدم أخذ المشرع الأردني بالصلح في مخالفات تلوث البيئة البحرية بشكل واسع.
٣. مخالفة المشرع الكويتي لنص المادة (١٩) من الدستور الكويتي التي نصت على أن "المصادرة للأموال محظورة ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي وفي الأحوال المبينة بالقانون"، عندما نص في المادة (١٢) من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ في شأن حماية الثروة السمكية على أن: "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد، يعاقب كل من يخالف أحكام المواد الثانية والرابعة والخامسة والثامنة من هذا القانون بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار ولا تقل عن خمسين دينار ويجوز أن يضاف إلى ذلك بحسب الأحوال مصادرة السفينة أو الأشياء المضبوطة أو الكفالة وسحب الترخيص نهائياً أو لأجل محدود وإزالة المخالفة، كما يحكم بإلزام المخالف بأداء ضعف رسوم الترخيص، ولا يفرج عن السفينة في حالة عدم الحكم بمصادرتها إلا بعد أداء الغرامة والرسوم".
٤. وقوع المشرع الأردني في تناقض بين أحكام المادة (٥٤) مكرر (ثالثاً) حيث نصت على: أ- تفرض بقرار من المفوض المختص أو من يفوضه الغرامات التي لا يتجاوز مقدارها ألف دينار.)، كما جاءت المادة (٥٤) مكرر (رابعاً) على أن: "أ- يجوز الاعتراض لدى الرئيس على قرارات الترخيم الصادرة بمقتضى المادة (٥٤) مكرر (ثالثاً)) من هذا القانون خلال المدة المحددة فيها وللرئيس ولأسباب مبررة المصادقة على إقرار الترخيم أو تخفيضه أو إلغائه. ب- يكون

قرار الرئيس الذي يصدره بموجب الفقرة (أ) من هذه المادة قابلاً للطعن لدى المحكمة المختصة وفقاً لأحكام هذا القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه إذا تجاوزت الغرامة ألف دينار"، إذ أن القرار الصادر من مفوض البيئة والمعتراض عليه لدى رئيس سلطة منطقة العقبة لا تزيد قيمة عن ألف دينار ولا تسمح المادة المذكورة لرئيس السلطة بزيادتها ثم جاء المشرع ونص على أن القرار يكون محلاً للطعن إذا تجاوز ألف دينار.

٥. انتقاص المشرع الأردني في حقه في السيادة عندما سمح باستثناء السفن الحربية الأجنبية من الخضوع للنظام القانوني لحماية البيئة في الأردن.

٦. وفر المشرع الأردني والكويتي مجموعة من الضمانات الإجرائية والموضوعية التي تكفل عدم تجاوز سلطة الضبط الإداري البيئي صلاحياتها.

٧. تبين أن الحفاظ على البيئة البحرية يعد من عناصر النظام العامة المتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهذا ما يعطي سلطة الضبط الإداري صلاحية تقييد الحريات الفردية في سبيل تحقيق حماية البيئة البحرية.

٨. منح سلطة الضبط الإداري البيئي والمخالف للجوء إلى الصلح لا يعني أن الصلح لا يعتبر جزءاً إدارياً في هذه الحالة، لأن المخالف في حال عدم قبوله الصلح سيكون عرضه لعقوبة أشد من قبل القضاء.

٩. خول كل من المشرع الأردني والمشرع الكويتي عدة أجهزة إدارية متخصصة وأخرى سواء كانت مركزية أو غير مركزية صلاحية الضبط الإداري البيئي البحرية، مما يترتب على ذلك فعالية حماية البيئة البحرية.

١٠. تعدد التشريعات والأجهزة الإدارية الرقابية أدى إلى عدم فاعليتها في ضبط مخالفات البيئة البحرية.

١١. عدم منح المشرع الكويت صفة الاستعجال في النظر بالمخالفات البيئة رغم أهمية البيئة البحرية وضرورة الحفاظ عليها.

التوصيات:

١- نتمنى من المشرع الكويتي استحداث وزارة للبيئة بدلا من الهيئة العامة للبيئة وكذلك إصدار قانون موحد لحماية البيئة بدلا عن قانون إنشاء الهيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ والمعدل تحت رقم ٩٦/١٦.

٢- نتمنى من المشرع الأردني والكويتي إعطاء الجمعيات البيئية غير الحكومية حق المشاركة والحصول على المعلومات، وكذلك حق تبليغ الإدارة عن المخالفات خلال فترة محددة لعدم تراخيها وضياع فرصة الإبلاغ، وأيضا حق التقاضي وفي حال الحكم بالتعويض يودع هذا التعويض في صندوق حماية البيئة ويصرف منه للحفاظ على البيئة البحرية وتحسينها.

٣- نتمنى من المشرع الكويتي وضع نظام يواجه الإخلال بالبيئة في الظروف الطارئة أسوة بما فعل الأردني في نظام حماية البيئة في الحالات الطارئة رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥، وذلك بدلا من وضع مثل هذا النظام عند تحقق كارثة بيئية مفاجئة قد لا تسعف في تحقيق حماية فعالة للبيئة في مثل هذه الحالات.

٤- نتمنى من المشرع الكويتي أنشأ جهاز شرطة بيئية لكي يكفل مهمة تطبيق القوانين والتشريعات البيئية كما فعل المشرع الأردني عندما أنشاء الإدارة الملكية لحماية البيئة.

٥- نتمنى من المشرع الأردني توحيد التشريعات البيئية وذلك على النحو الذي كرسه المشرع الإماراتي في قانون حماية البيئة وتنميتها رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩.

٦- نتمنى من المشرع الأردني والكويتي توحيد الأجهزة الرقابية لتكون أكثر فاعلية لما يشكله تعددها من سهولة تجاوز الأشخاص أو المنشآت لشروط والمعايير البيئية وعدم مراعاتها.

٧- نتمنى من المشرع الكويتي تعديل صياغة نص المادة (١٣) من قانون إنشاء الهيئة العامة لوجود خطأ مطبعي، حيث تضمنت عبارة: "...يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين..."، يتضح أن الخطأ في استخدام (أو) لعدم توافقها مع إمكانية اختيار إحدى العقوبتين، والأصح (و) لتصبح العبارة: (ويعاقب بالحبس مدة لا تجاوز سنة وبغرامة لا تجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين...).

٨- نتمنى من المشرع الكويتي أن يستبدل كلمة (مصادرة) بكلمة (حجز) في نص المادة (١٢) من المرسوم بالقانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية التي جاء فيها: "مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد، يعاقب كل من يخالف أحكام المواد الثانية والرابعة والخامسة

والثامنة من هذا القانون بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار ولا تقل عن خمسين دينار ويجوز أن يضاف إلى ذلك بحسب الأحوال مصادرة السفينة أو الأشياء المضبوطة أو الكفالة وسحب الترخيص نهائياً أو لأجل محدود وإزالة المخالفة، كما يحكم بإلزام المخالف بأداء ضعف رسوم الترخيص، ولا يفرج عن السفينة في حالة عدم الحكم بمصادرتها إلا بعد أداء الغرامة والرسوم"، حتى لا يقع في مخالفة دستورية وفق نص المادة (١٩) التي تحظر المصادر إلا بحكم قضائي وفقاً للقانون.

٩- نتمنى من المشرع الأردني والكويتي الأخذ بنظام الغرامة الإدارية اليومية التي تقوم وفق معيار جسامته المخالفة ومدتها من جهة ومعيار الوضع المادي لمرتكبها من جهة أخرى، حتى يمكن تحقيق الردع والعدالة، حيث أن تحديد قيمة الغرامة دون الأخذ بالوضع المادي للمخالف قد لا يشكل ردعاً للأشخاص الميسورين في حين قد تعتبر بمثابة جزاء قاسي على الأشخاص محدودي القدرات المادية.

١٠- نتمنى من المشرع الأردني التوسع في نظام المصالحة في بعض المخالفات البيئية لما يمثله من تخفيف الضغط على الإدارة الحكومية والقضاء واختصار الوقت والإجراءات.

١١- نتمنى من المشرع الأردني عدم إعفاء السفن العسكرية الأجنبية من الإضرار بالبيئة البحرية لما يمثله من انتقاص من سيادتها على المياه الإقليمية، أما بالنسبة للسفن الحكومية فإننا نعتقد أن الإدارة أجدراً بالالتزام بالمعايير والشروط البيئية من الأشخاص العاديين ونتمنى من المشرع أن لا يمنحها امتيازات تعفيها من المسؤولية لما في ذلك من إهدار واضح للبيئة البحرية.

١٢- نتمنى من المشرع الأردني والكويتي إنشاء محكمة بحرية تفصل في المخالفات التي تقع على البيئة البحرية، وذلك لغايات سرعة الفصل والبت في هذه المخالفات لما يشكله ذلك من ضمانه وراوع بحق الأشخاص المخالفين، حيث أن وجود عبء كبير على المحاكم النظامية قد يؤخر الفصل في هذه المخالفات.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع العربية

الكتب العامة

١. أحمد السايح وأحمد عوض، قضايا البيئة من منظور إسلامي، ط١، مركز الكتاب للنشر، القاهرة، ٢٠٠٤.
٢. بسيوني، عبدالغني(١٩٩٨)، القانون الإداري، المجلد الأول.
٣. الباز، داوود(٢٠٠٤)، حماية السكنية العامة، درا الفكر الجامعي، الإسكندرية.
٤. جابر، عبدالرؤوف(١٩٩٧)، دور رقابة ديوان المحاسبة، عمان: دار الثقافة، ط١.
٥. جمال الدين، محمود (١٩٩٨)، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، الكويت: مؤسسة دار الكتب، ط١.
٦. الحلو، ماجد(٢٠٠٢)، القانون الإداري في ضوء الشريعة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
٧. حسن، محمد(٢٠٠٩)، القانون الإداري، الأردن: إثراء للنشر والتوزيع، ط١.
٨. الخطيب، السيد(٢٠١٢)، تلوث الماء، الإسكندرية.
٩. الخلايله، محمد(٢٠١٠)، القانون الإداري، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، الكتاب الأول، ط١.
١٠. الرازي، محمد بن أبي بكر (١٩٨٨)، مختار الصحاح، بيروت: مكتبة لبنان.
١١. الرسلان، أنور(٢٠٠٦)، النظم السياسي.
١٢. الزواوي، الطاهر (١٩٧٨)، مختار القاموس، ليبيا-تونس: الدار العربي للكتاب.
١٣. سلطان، نور(١٩٨٧)، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، منشورات الجامعة الأردنية، ط١، عمان.
١٤. سرحان، عدنان و خاطر، نوري حمد(١٩٩٧)، مصادر الحقوق الشخصية (الالتزامات)، عمان: دار الثقافة.
١٥. شيحا، ابراهيم(٢٠٠٧)، القانون الإداري البحريني، ط١، المنامة: جامعة البحرين.

١٦. الشوبكي، عمر(٢٠١١)، القضاء الإداري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الرابع.
١٧. الصرايرة، مصلح (٢٠١٢)، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة ١، عمان: دار الثقافة.
١٨. الطهراوي، هاني(٢٠٠٦)، القانون الإداري، ط١، عمان: دار الثقافة.
١٩. الطماوي، سليمان(١٩٨٨)، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي.
٢٠. الظاهر، خالد(١٩٩٩)، القضاء الإداري، ط١.
٢١. قدورة، زهير(٢٠١١)، الوجيز في القضاء الإداري، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ط١.
٢٢. فراج، سمير(٢٠٠٦)، أخطاء بيئية فادحة، القاهرة: مركز الراية للنشر.
٢٣. عرابية، سامح و الفرحان، يحيى (٢٠٠)، المدخل في العلوم البيئية، ط٣، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع.
٢٤. العزام، سهيل محمد(٢٠١٠)، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، ط١، إربد.
٢٥. العضائلة، أمين(٢٠١٢)، الوجيز في القانون الدستوري، ط٢ عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٢٦. عمر، سميرة وزكي، أمجد (٢٠٠١)، التشريعات البيئية والزراعية في دولة الكويت، الجزء الأول، ط١، الكويت: معهد الكويت للأبحاث العلمية.
٢٧. عمران، فارس(٢٠٠٨)، التحقيق البرلماني، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية.
٢٨. العيسوي، عبد الرحمن (٢٠٠٦)، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، ط١، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
٢٩. فوز، محمد(٢٠٠٨)، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة.
٣٠. فياض، صايل(٢٠١٠)، تلوث البحار، عمان.
٣١. القبيلات، حمدي(٢٠٠٨)، القانون الإداري، ط١، عمان: دار وائل.
٣٢. الكرمي، حسن، الهادي، ط١، ج١، بيروت: دار لبنان، ١٩٩١.

٣٣. كنعان، نواف(٢٠١٠)، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط٤، عمان:دار الثقافة.
٣٤. كنعان، نواف(٢٠١٢)، القضاء الإداري الأردني، ط٤، الأفاق المشرقة ناشرون.
٣٥. كنعان، نواف، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة الشارقة، ٢٠٠١.
٣٦. محمود، محمد عبدالله (٢٠٠٧)، مبادئ القانون الإداري، ط١، البحرين: جامعة العلوم التطبيقية.
٣٧. مهنا، محمد(١٩٨٠-١٩٨١)، القانون الإداري، مصر: دار المعارف.
٣٨. ابن منظور، لسان العرب، القاهرة:دار الحديث، الجزء الأول، ٢٠٠٢.
٣٩. آل ياسين، محمد(دون تاريخ)، القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري، لبنان: بيروت، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر.
٤٠. اليعقوب، بدر(٢٠١١، ٢٠١٢)، أصول الالتزام في القانون المدني الكويتي، ط٧، الكويت.

الكتب المتخصصة:

١. الأحديب، إبراهيم، أمن وحماية البيئة، الندوة العلمية الثانية والأربعون، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٤-١٦ أكتوبر ١٩٩٦.
٢. تركية، سايح(٢٠١٤)، حماية البيئة، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ط١.
٣. جورج و دلفولفية، بيار(٢٠٠١)، القانون الإداري، ط١، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي.
٤. الجمل، أحمد(٢٠٠٧)، حماية البيئة البحرية من التلوث في ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ط٢.
٥. حافظ، سحر(١٩٩٥)، الحماية القانونية لبيئة المياه العذبة في مصر، ط١، القاهرة: الدار العربية للنشر والتوزيع
٦. الحديثي، هالة (٢٠٠٣)، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، ط١، عمان: جبهة للنشر والتوزيع.

٧. الخالدي، إيناس(٢٠١٢)، تلوث البحار النفطى الملاحي في القانون الدولي، الطبعة الأولى، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع.
٨. الدسوقي، طارق(٢٠٠٩)، الأمن البيئي النظام القانوني لحماية البيئة، مصر: دار الجامعة الجديدة.
٩. الرفاعي ، سلطان (٢٠٠٩)، التلوث البيئي (أسباب، أخطار، حلول)، ط١، عمان: دار أسامة، ٢٠٠٩.
١٠. زنكنة، إسماعيل (٢٠١٢)، القانون الإداري البيئي، لبنان: بيروت، ط١.
١١. سلامة، أحمد(١٩٩٧)، قانون حماية البيئة، ط١، الرياض، جامعة الملك سعود.
١٢. سعد، أحمد محمود (١٩٩٤)، استقراء لقواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، القاهرة: دار النهضة العربية.
١٣. ١ - سكيكر، محمد(٢٠٠٨)، الوجيز في جرائم البيئة، الإسكندرية: منشأة المعارف.
١٤. العازمي، عيد(٢٠٠٩)، الحماية الإدارية للبيئة، دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية..
١٥. عبدالقوي، محمد(٢٠٠٢)، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، مصر: النسر الذهبي للطباعة.
١٦. العوضي، بدرية(١٩٩٦)، القوانين البيئية في دول مجلس التعاون الخليجي، ط١، الكويت: سلسلة الكتب المتخصصة، ص٣٤.
١٧. كنعان، نواف(٢٠١١)، قانون حماية البيئة شرح القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، عمان: الأفق المشرقة للنشر والتوزيع، ط٢.
١٨. مخلف، عارف(٢٠٠٩)، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، عمان: دار اليازوري.
١٩. المهدي، أحمد (٢٠٠٦)، الحماية القانونية للبيئة ودفوع البراءة الخاصة بها، المصورة: دار الفكر والقانون.
٢٠. المراكبي، السيد(٢٠٠٩)، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، القاهرة: دار النهضة العربية.
٢١. المومني، ماهر(٢٠٠٤)، الحماية القانونية للبيئة، ط١، عمان: مطابع الدستور التجارية.

٢٢. الهياجنة، عبد الناصر (٢٠١٢)، القانون البيئي النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١.
٢٣. الهريش، فرج (١٩٩٨)، جرائم تلوث البيئة، ط ١.

الرسائل

١. أبالعلا، سعود مانع سلطان (٢٠١١)، حماية البيئة في القانون الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.
٢. سعد ماضي السيد، "الضبط الإداري وهيئاته" رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية.
٣. عبدالوهاب محمد عبد الوهاب (١٩٩٤)، "المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن تلوث البيئة"، رسالة، جامعة القاهرة.
٤. فيصل، النومسي، "رقابة العمل الإداري، رسالة ماجستير، جامعة بني سويف، كلية الحقوق.
٥. المطيري، عبدالله (٢٠١٠)، التنظيم القانوني والطبيعة القانونية لنشاط الهيئة العامة للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الكويت.
٦. محمد سالم جاسم، (١٩٨٩) اختصاص الشرطة في التحري عن الجرائم، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون.

الدوريات:

١. بطيخ، رمضان(٢٠٠٥)، الضبط الإداري وحماية البيئة، ورقة عمل مقدمة في ندوة"دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية".
٢. داود الشراد،(٢٠١١) "حماية الصروة السمكية في جون الكويت"، مجلة البيئة الجمعية الكويتية لحماية البيئة، العدد ٣١٠،.
٣. سلامة، أحمد (١٩٩٩)، الحماية القانونية لبيئة نهر النيل، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، الجمعية المصرية للقانون الدولي، عدد ٢، ١٠ - ٦٣، مصر:جامعة حلوان.
٤. الصعب، عبدالعزيز(١٩٩٨)، "أمن وحماية البيئة الندوة العلمية الثانية والأربعون"، الإجراءات الدولية لمنع التلوث من السفن وتطبيقاتها بالمملكة العربية السعودية، الرياض: أكاديمية نايف للعلوم الأمنية.
٥. العتوم، منصور(٢٠١١)، الحماية الإدارية في إطار الضبط الإداري العام، دراسة تحليلية نقدية، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية ، ٣(٤)، ١٤٥ - ١٧٧، الأردن:جامعة مؤتة.
٦. العوضي، بدرية(٢٠٠٦)، دور القانون في حماية البيئة أثناء المنازعات المسلحة(الحالة الكويتية العراقية)، ورقة عمل مقدمة في ندوة"دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية" مصر: القاهرة.
٧. عدنان سرحان، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، مجلد الخامس، عدد ١٢.
٨. العشري، عبد الهادي(١٩٩٤)، البيئة والأمن الإقليمي في دول الخليج العربي، دراسة عن دور القانون الدولي في حماية الخليج العربي إبان النزاعات المسلحة،مجلة البحوث القانونية والاقتصاد، ٣(٦)، ١١ - ١٣٥، مصر:كلية القانون جامعة المنوفية.
٩. غنام، غنام(١٩٩٤) القانون الإداري الجنائي والعقوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة(١٨) العدد (١).
١٠. كنعان، نواف (٢٠٠٦)، دور الضبط الإداري في حماية البيئة ، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، ٣(١)، ٧٧- ١٢٠، الإمارات: جامعة الشارقة، ص ٨٠.

١١. المحاميد، موفق (٢٠٠٩)، "النظام القانوني للجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية في الأردن"، مجلة الشريعة والقانون، عدد (٣٧)، قسم الدراسات القانونية، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٨.
١٢. محمد، خالد (٢٠١٠)، دور المجتمع المدني في إنقاذ الحق في البيئة والالتزام بحمايتها، مجلة مصر المعاصرة، ١٠٠ (٤٩٨)، ٣٩١-٤٥٨، مصر.
١٣. مسدود، فارس (٢٠٠٩-٢٠٢٠)، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، مجلة الباحث، عدد ٧، ٣٤٥-٣٥١، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
١٤. منصوري، كمال (٢٠٠٧)، دور المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية في التنمية البشرية المستدامة، مجلة صالح عبدالله للاقتصاد الإسلامي، مجلد ١١، عدد ٣١، ص ٢٠٢ من ف. دوجلاس موسشيت، مبادئ التنمية المستدامة، ترجمة بهاء شاهين، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٥. موسى مصطفى شحادة (٢٠٠٤)، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، عدد ١،

المواقع الإلكترونية:

١. <http://ar.wikipedia.org/wiki>
٢. http://arcel.kuniv.edu.kw/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=٧٩&Itemid=١٥٣
٣. <http://jreds.primus.com.jo/ar-jo.الجمعية/نبذة.aspx>
٤. <http://www.baladia.gov.kw/main-web/strategy/shops.htm>
٥. <http://www.drinking-water>org/html/ar/sources/water-resourecs-management-in-jordan.htm>
٦. <http://www.greenline.com.kw/details.aspx?tp=١>
٧. <http://www.jes.org.jo/Cpage١.aspx?lnk=١٨>

٨. http://www.keps.org.kw/page_details.php?pid=١
٩. http://www.keps.org.kw/page_details.php?pid=٢١
١٠. <http://www.kisr.edu.kw/Default.aspx?pageId=٣٨١>
١١. <http://www.majlesbaladi.gov.kw/list١.htm>
١٢. <http://www.moi.gov.kw/kcg/Duties/Environment.htm>
١٣. <http://www.moi.gov.kw/kcg/Duties/Security.htm>
١٤. <http://www.moi.gov.kw/kcg/intro.htm>
١٥. <http://www.moo.gov.kw/About-Us/Ministry-Decrees/Decree-No--٧٨-of-٢٠٠٧-About-the-Ministry-of-Oil.aspx>
١٦. <http://www.rangers.psd.gov.jo/>
١٧. http://www.rangers.psd.gov.jo/index.php?option=com_content&task=view&id=٦٦&Itemid=١٢١
١٨. <https://qistas.com>

ABSTRACT
Administrative Control over Marine Environment

(A Comparative Study)

BY

Faisal Muhammad Abdullah Al Enezi

Supervised

Dr. Mwaffaq Sumoor Al Mahameed

Al al-Bayt University

The legislator has devoted the administrative control to protect the environment, but more precisely he has devoted a special protection for the marine environment. The first protection is limited to the protection which the administrative control wants to achieve, while the second one is used for an important and vital matter which is marine environment. The reason behind that is the challenging risks which threaten the marine environment and require sufficient protection. The study examined the efficiency of legislations in Jordan and Kuwait regarding this matter to determine its strengths and weaknesses.

The study included the definition of administrative control, its objectives and its relationship with marine environment. It also included the powers of marine environmental administrative control and its specialties and the controls which is governed by. The study also clarified the legal sanctions which will be imposed on violators. In addition to that, the study demonstrates the role of regulatory agencies to insure the commitment of marine environmental administrative control authority to fulfill its objectives.

The researcher has come up with several conclusions and recommendations. The most important conclusions are as follows:

- The need to unify the environmental legislations in Jordan and Kuwait to provide efficient protection for the marine environment.
- Establishing a ministry specialized in the environment in Kuwait.
- Giving the environmental institutions and associations assisting role in environmental management because of its capabilities and expertise in Jordan and Kuwait.

- The need to establish marine court in Jordan and Kuwait to look into environmental violations.