



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية - كلية القانون
قسم القانون العام

سلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي في

العراق

(دراسة مقارنة)

رسالة قدمتها الطالبة

سجى حمزة عبد الواحد

الى مجلس كلية القانون جامعة القادسية وهي جزء من متطلبات

نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

فاضل جبير لفته

أستاذ القانون الإداري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا﴾

﴿إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

الاهداء

إلى من أشرقت ببعثته الأكوان، وخُتِمت برسائلته الشرائع، الرحمة المهداة،

والنعمة المسداة، سيدنا ومولانا

محمد بن عبد الله، النبي الأمي صلوات ربي وسلامه عليه

وإلى بقية الله في أرضه، وعد الحق، وصوت العدالة الموعود، الذي نترقبه

بقلوبٍ ولهى، وعيونٍ ترنو إلى فجر ظهوره القريب، ليملاً الأرض قسطاً وعدلاً

كما ملئت جوراً وظلماً.

الإمام المهدي المنتظر (عجل الله فرجه الشريف)

الى من جعل الله الجنة تحت اقدامها، ونثر في قلبها الرحمة وفي دعائها

البركة ...

الى أمي

والى كل من قدم لي يد العون ،

أهدي هذا الجهد المتواضع، علّه ينال شرف القبول في ميزان الحق

الشكر والعرفان

أنتقدّم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى مشرفي العزيز الاستاذ الدكتور فاضل جبير لفتة، لما قدّمه لي من توجيه ودعم طوال فترة البحث، فقد كان لعلمه وتوجيهه الأثر الكبير في إنجاز هذا العمل.

كما لا يفوتني أن أعبر عن تقديري وامتناني لأساتذتي الأفاضل في كلية القانون ، الذين نهلت من علمهم، وتعلمت من خبراتهم الكثير.

إلى من تعهّداني بالتربية والرعاية، وكانا نبزاً يضئ دربي بالنصح والتوجيه، وغرسا في نفسي قيم العلم والاجتهاد، فلهما مني كل الحب والامتنان... أمي وأبي.

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء، الذين كانوا خير سندٍ لي في مختلف مراحل حياتي. وشكراً خاص إلى أختي العزيزة سُرى، التي كانت خير سندٍ لي، ووقفت إلى جانبي وقدمت لي العون والمساندة، فكان لدعمها ومؤازرتها أثرٌ كبير في إنجاز هذا العمل.

إلى من شاركني عناء الدراسة، وساندني في مواجهة صعوباتها، وكان خير معينٍ لي في مسيرتي العلمية... زوجي، وفقه الله ورعاه.

إلى مصدر سعادتي وفرحتي في هذه الحياة، وإلى من أستمدّ منهن الأمل والدافع للمضي قدماً... بناتي العزيزات.

إلى من تجسّد فيها معنى الصداقة الصادقة والوفاء، وكانت خير رفيقة وداعمة لي... صديقتي استبرق.



الباحثة

المخلص

يعد التغير المناخي من أخطر التحديات البيئية المعاصرة وأكثرها تعقيدا وتكمن خطورة هذه الظاهرة في حقيقة مفادها ان الاضرار البيئية الناجمة عنها لا تقتصر على نطاق معين بل تمتد آثارها الى البشرية جمعاء ويحظى موضوع التغير المناخي بأهمية كبيرة في إطار حماية البيئة بما يترتب عليه من آثار تمس البيئة والانسان والكائنات الحية ويرتبط التغير المناخي بارتفاع مستويات الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي نتيجة الأنشطة البشرية المختلفة .

ونظرا لتزايد مخاطر التغير المناخي وما يسببه من اضطرابات بيئية ومناخية اخذت تتفاقم بمرور الوقت فقد تضافرت الجهود الدولية والوطنية من خلال ابرام الاتفاقيات الدولية عدة وعقد المؤتمرات لمواجهة التغير المناخي والحد من آثاره وأن حماية البيئة والحد من التغير المناخي لا يتحقق بمجرد اصدار التشريعات البيئية، بل لابد من اقتران هذه التشريعات بوجود هيئات إدارية مختصة وآليات فضلا عن دراسة مختلف العوامل والأسباب المؤثرة في سلامة البيئة والعمل على حماية المناخ من التغير الحاصل بسبب زيادة الغازات الدفيئة وما يترتب عليها من تغيرات مناخية وتمتلك الهيئات الضبطية في سبيل أداء عملها ومواجهة التغير المناخي مجموعة من الآليات والوسائل التي تعد من الأدوات القانونية الفعالة وتتنوع الوسائل بين وسائل وقائية تحول دون وقوع أي اعتداء على عناصر البيئة او أي نشاط من شأنه الاضرار بما يسهم في تفاقم ظاهرة التغير المناخي، وقد تكون وسائل علاجية تمارس عند وقوع المخالفات البيئية الناتجة عن الأنشطة البشرية والإدارة، وهي تمارس نشاطها في مجال حماية البيئة والحد من التغير المناخي تخضع لمبدأ المشروعية، بما يفرض عليها الالتزام بأحكام القانون وعدم تجاوز حدود الاختصاصات المقررة لها.

ويتربط على اخلال الإدارة بواجبها في حماية البيئة قيام مسؤوليتها على أساس الخطأ عند امتناعها عن أداء واجبها أو على أساس المخاطر في الحالات التي يقرر فيها القانون قيام المسؤولية من دون اشتراط ثبوت الخطأ .

الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة	4-1
الفصل الأول ماهية التغير المناخي واساسه القانوني	60-5
المبحث الأول: مفهوم التغير المناخي وأسبابه	29 -6
المطلب الأول: مفهوم التغير المناخي	18 -6
الفرع الأول: تعريف التغير المناخي	13-6
الفرع الثاني: تمييز التغير المناخي عما يُشابهه من مصطلحات	18 -13
المطلب الثاني: أسباب ومؤشرات التغير المناخي	29-18
الفرع الأول: أسباب التغير المناخي	25-19
الفرع الثاني: مؤشرات التغير المناخي	29 -25
المبحث الثاني: الأساس القانوني لمواجهة التغير المناخي وجهة الإدارة المختصة بذلك	60 -29
المطلب الأول: الأساس القانوني الدولي والداخلي لمواجهة التغير المناخي	45 -29
الفرع الأول: الأساس الدولي لمواجهة التغير المناخي	39-30
الفرع الثاني: الأساس الداخلي لمواجهة التغير المناخي	45 -40
المطلب الثاني: الجهة الإدارية المختصة بمواجهة التغير المناخي	60 -46
الفرع الأول: الجهات الإدارية المركزية	54-46
الفرع الثاني: الجهات الإدارية المحلية	60 -55
الفصل الثاني النظام القانوني لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي	126 -61

92 - 61	المبحث الأول : آثار التغير المناخي والوسائل التي تستعملها الإدارة لمواجهته
75 - 62	المطلب الأول: آثار التغير المناخي
69 - 63	الفرع الأول: الآثار البيئية للتغير المناخي
75-69	الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتغير المناخي
92 - 75	المطلب الثاني: وسائل الإدارة لمواجهة التغير المناخي
84-75	الفرع الأول: الوسائل الوقائية لمواجهة التغير المناخي
92 - 84	الفرع الثاني: الوسائل العلاجية لمواجهة التغير المناخي
126 - 92	المبحث الثاني: حدود سلطة الإدارة ومسؤوليتها في مواجهة التغير المناخي
110-93	المطلب الأول: حدود الإدارة في مواجهة التغير المناخي
98 - 94	الفرع الأول: الحدود التشريعية لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي
110 - 98	الفرع الثاني: الحدود الرقابية لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي
126 - 110	المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة عن الاخلال بواجبها في الحدّ من التغير المناخي
119 - 111	الفرع الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ
126 - 119	الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر
132 - 127	الخاتمة
151-133	المصادر
A-B	Abstract

المقدمة

المقدمة

أولاً : التعريف بالبحث

أدى التطور الصناعي والتكنولوجي وما رافقه من تزايد في استغلال الموارد الطبيعية واستهلاك مصادر الطاقة إلى حدوث تغيرات بيئية واسعة النطاق انعكست آثارها على مظاهر الحياة المختلفة وكان من أبرزها ظاهرة التغير المناخي التي تعد من أخطر التحديات البيئية التي تواجه العالم في الوقت الحاضر. وأسهمت الأنشطة البشرية المختلفة في زيادة انبعاث الغازات الدفيئة إلى الغلاف الجوي، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع درجات الحرارة واختلال التوازن البيئي وظهور الآثار السلبية كالجفاف والتصحر والفيضانات وتراجع التنوع الأحيائي، مما استدعى اهتمام المجتمع الدولي والوطني لإيجاد الحلول الكفيلة بالحد من هذه الظاهرة والتخفيف من آثارها.

ولا شك أن ظاهرة التغير المناخي تُعد من أبرز القضايا المطروحة على المستوى العالمي، نظراً لما يترتب عليها من آثار وتغيرات خطيرة تهدد الإنسان والبيئة والتنمية المستدامة. وإزاء المخاطر المتزايدة لهذه الظاهرة وما تسببه من اضطرابات بيئية ومناخية أخذت تتفاقم بمرور الوقت، اتجه المجتمع الدولي إلى تدارك أخطارها من خلال إبرام اتفاقيات دولية عدة وعقد المؤتمرات الدولية استهدفت الحد من ظاهرة التغير المناخي والتخفيف من آثارها، وأسفرت الجهود عن وضع آليات ووسائل فعالة تسهم في حماية البيئة وخفض مستويات الانبعاثات المسببة لارتفاع درجات الحرارة. غير أن نجاح هذه الجهود وتحقيق أهدافها يقتضي وجود أجهزة إدارية وهيئات متخصصة تتولى تنفيذ أحكامها ومراقبة الالتزام بها واتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من الأنشطة المسببة للتغير المناخي، وإلى جانب هذه الجهود الدولية، برزت جهود وطنية تمثلت في سن التشريعات الخاصة بحماية البيئة ومواجهة التغير المناخي، بما يعكس اهتمام المشرع الوطني بتوفير الإطار القانوني اللازم لحماية البيئة والحد من المخاطر المناخية.

ثانياً: أهداف البحث

تتمثل أهداف دراستنا بالتعريف بظاهرة التغير المناخي وبيان آثارها السلبية في الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المختلفة التي تمس وجود الإنسان، مع توضيح أسبابها وأهم مظاهرها، بهدف الإسهام في إدراك خطورتها والحد من تداعياتها، وبيان الأساس القانوني الدولي والداخلي المنظم لآليات مواجهة التغير المناخي، وتحليل مدى كفاية هذه القواعد القانونية في تحقيق الحماية المناخية، والكشف عن أوجه القصور فيها سواء على مستوى التشريع أم التطبيق العملي، وتحديد الجهات

الإدارية المختصة بمواجهة التغير المناخي، من خلال بيان الهيئات المركزية والمحلية المعنية بحماية البيئة، وتوضيح دورها واختصاصاتها في تنفيذ السياسات والإجراءات الكفيلة بالحد من آثار التغير المناخي، وبيان الوسائل القانونية والإدارية التي تعتمد عليها الإدارة في مواجهة التغير المناخي، سواء كانت وسائل وقائية تهدف إلى منع وقوع الأضرار البيئية قبل حدوثها، أو وسائل علاجية تهدف إلى الحد من آثارها ومعالجة نتائجها، وتحديد مسؤولية الإدارة القانونية عند الإخلال بواجباتها في مجال مواجهة التغير المناخي، سواء عند إصدار قرارات إدارية غير مشروعة مشوبة بعيوب عدم المشروعية، إذ تقوم مسؤوليتها على أساس الخطأ، أم على أساس المخاطر الناتجة عن نشاطها الإداري.

ثالثاً: أهمية البحث

تتجسد أهمية الموضوع والمتمثل بسلطات الإدارة في مواجهة التغير المناخي، إذ يعد من الموضوعات المهمة في مجال الدراسات القانونية والبيئية، ذلك أن المناخ يعد جزءاً أساسياً من البيئة، وأي دراسة تتعلق بحماية البيئة تكتسب أهمية خاصة لما لها من ارتباط مباشر بحياة الإنسان وسلامة الموارد الطبيعية وتحقيق التنمية المستدامة، وتبرز أهمية الدراسة من كون موضوع حماية المناخ من الموضوعات التي اهتمت بالأهمية والحيوية والحدثة في الوقت الحاضر، ولا سيما في ظل تصاعد الآثار الناجمة عن التغير المناخي واتساع نطاقها على المستويين الوطني والدولي، الأمر الذي يفرض ضرورة تدخل الإدارة العامة من خلال ما تتمتع به من سلطات وصلاحيات قانونية لمواجهة هذه الظاهرة والحد من آثارها السلبية.

وتزداد أهمية البحث بسبب قلة الدراسات القانونية والإدارية التي تناولت سلطات الإدارة في مواجهة التغير المناخي بصورة مستقلة، فضلاً عن سعيه إلى بيان أوجه النقص والقصور في القواعد القانونية المنظمة لمواجهة التغير المناخي، وبيان الوسائل الوقائية والعلاجية التي تملكها الإدارة لتحقيق الحماية المناخية، وكذلك توضيح مسؤولية الإدارة عند الإخلال بواجباتها في هذا المجال وبيان سياسة التعامل القانوني مع الأضرار الناجمة عن التغير المناخي.

رابعاً : مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في قصور التنظيم القانوني الخاص بمواجهة التغير المناخي في العراق، ويظهر هذا القصور من خلال عدم وجود تشريع مختص ينظم حماية المناخ والحد من التغير المناخي بصورة واضحة ومتكاملة، فضلاً عن تعدد النصوص التشريعية ذات الصلة وتشتتها، الأمر الذي يحد

من فاعلية تطبيقها، زيادة على عدم تمتع بعض الجهات الإدارية بالإمكانات والسلطات الكافية التي تمكنها من مواجهة هذه الظاهرة ومعالجة آثارها.

خامساً: منهج البحث

من الضروري ان يستند الباحث إلى منهج علمي للتحقق من صحة الفرضيات التي يقوم بمعالجتها، اذ يعرض هذا المنهج بصورة صحيحة من خلال استناده إلى أسس علمية سليمة وورصينة، ونظراً لأهمية هذه الدراسة من الناحيتين النظرية والعملية، فقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لبيان مفهوم التغير المناخي وأسبابه ومؤثراته وآثاره، والمنهج التحليلي لتحليل النصوص الدستورية والتشريعية والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بموضوع الدراسة، فضلاً عن المنهج المقارن من خلال مقارنة التنظيم القانوني لسلطات الإدارة في مواجهة التغير المناخي في العراق مع كل من مصر وفرنسا، وذلك بغية الإحاطة بجوانب الموضوع جميعها وتحقيق الغاية المرجوة من الدراسة.

سادساً: البحوث السابقة

في إطار التأصيل لموضوع بحثنا، تم الاطلاع على عدد من البحوث التي تناولت موضوع التغير المناخي من جوانب مختلفة، ومن أبرزها:

دعاء محمد محمود القريشي، «دور الضبط الإداري البيئي في الحد من التغير المناخي»، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق/جامعة النهرين، 2023.

تناولت البحث دور الضبط الإداري البيئي في الحد من التغير المناخي، إذ بحثت مفهوم الضبط الإداري البيئي وطبيعته القانونية، ومفهوم التغير المناخي وأسبابه وآثاره، والأساس القانوني الدولي والداخلي لمواجهته، والجهات الإدارية المختصة، فضلاً عن الوسائل الوقائية والعلاجية التي تتخذها الإدارة للحد من آثاره.

ما يميز بحثنا عن البحث السابقة:

تتفق دراستنا مع هذه الدراسة في تناول مفهوم التغير المناخي، والأساس القانوني الدولي والداخلي لمواجهته، والجهات الإدارية المختصة، والوسائل الوقائية والعلاجية التي تتخذها الإدارة في هذا المجال. إلا أن الدراسة السابقة اقتصرت على دراسة الضبط الإداري البيئي بوصفه أحد مظاهر نشاط الإدارة، في حين تتناول دراستنا سلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي بوصفها إطاراً قانونياً أشمل، من خلال بحث الحدود التشريعية والرقابية التي تحكم ممارسة الإدارة لسلطاتها، فضلاً عن بحث مسؤوليتها الإدارية على أساس الخطأ والمخاطر. كما تتميز دراستنا باعتماد المنهج المقارن

للقوف على أوجه التشابه والاختلاف في التنظيم القانوني لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي، والاستفادة من التجارب المقارنة في تقييم مدى كفاية التنظيم القانوني العراقي، وهو ما يمثل الإضافة العلمية التي تتميز بها دراستنا.

سابعاً: هيكلية البحث

لأجل الإحاطة بموضوع دراستنا من مختلف جوانبه القانونية، ارتأينا تقسيم دراستنا على فصلين وخاتمة، فقد تم تقسيم الدراسة على فصلين، الفصل الأول: خُصص لبيان مفهوم التغير المناخي والإطار القانوني المنظم لمواجهته، وقُسم على بحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم التغير المناخي من خلال بيان تعريفه وأسبابه ومؤثراته، والآخر خُصص لبيان الأساس القانوني الدولي والداخلي لمواجهة التغير المناخي، فضلاً عن الهيئات الرسمية المختصة بمواجهة التغير المناخي، الفصل الثاني فخصص لبيان دور الإدارة في مواجهة التغير المناخي، وقُسم على بحثين، تناولنا في المبحث الأول وسائل الإدارة في مواجهة التغير المناخي، والآخر خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية عند ممارسة سلطاتها في مواجهة التغير المناخي، فضلاً عن مسؤوليتها القانونية على أساس الخطأ والمخاطر.

الفصل الأول

ماهية التغير المناخي وأساسه

القانوني

الفصل الأول

ماهية التغير المناخي وإسسه القانوني

أصبح التغير المناخي من أبرز التحديات التي تواجه المجتمع الدولي في العصر الحديث، لما يترتب عليه من آثار بيئية واقتصادية واجتماعية تهدد حياة الإنسان واستقرار النظم البيئية والتنمية، وقد ساهم التطور الصناعي والتكنولوجي المتسارع وما رافقه من زيادة في استهلاك مصادر الطاقة والتوسع في الأنشطة البشرية المختلفة في تفاقم مشكلة التغير المناخي، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع درجات الحرارة العالمية وتزايد الظواهر المناخية المتطرفة واختلال التوازن البيئي على نحو يثير قلق المجتمع الدولي بأسره، ولم يعد التغير المناخي مجرد قضية بيئية، بل أصبح قضية قانونية وتنموية تستدعي وضع أطر قانونية ومؤسسية قادرة على الحد من أسبابه والتخفيف من آثاره.

وأكدت الدراسات العلمية أن النشاط البشري يمثل أحد أهم العوامل المؤدية إلى تفاقم هذه الظاهرة من خلال زيادة انبعاثات الغازات الدفيئة الناتجة عن الأنشطة الصناعية والزراعية ووسائل النقل وغيرها من الأنشطة المؤثرة في البيئة. وبرزت مؤشرات دالة عدة على التغير المناخي، من أهمها ارتفاع متوسط درجات الحرارة، وذوبان الجليد، وارتفاع مستوى سطح البحار، وتزايد موجات الجفاف والفيضانات والعواصف وما يترتب عليها من آثار سلبية على الإنسان والكائنات الحية والموارد الطبيعية، وأمام خطورة هذه الظاهرة، اتجه المجتمع الدولي إلى إرساء قواعد قانونية تهدف إلى حماية البيئة والحد من التغير المناخي، من خلال إبرام الاتفاقيات الدولية وعقد المؤتمرات الدولية التي أرسى المبادئ والالتزامات المنظمة للتعاون الدولي في هذا المجال وأسهمت في وضع الأطر القانونية اللازمة لمواجهة آثار التغير المناخي والتكيف معها، وانعكست هذه الجهود على المستوى الداخلي من خلال سن التشريعات الوطنية وإنشاء المؤسسات والهيئات المختصة بحماية البيئة ومراقبة الأنشطة المؤثرة في المناخ وتنفيذ الالتزامات البيئية.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع، سيتم تقسيم هذا الفصل على مبحثين؛ يُخصص المبحث الأول لبيان مفهوم التغير المناخي وأسبابه ومؤثراته، في حين يُعنى المبحث الآخر بدراسة الأساس القانوني الدولي والداخلي للحد من التغير المناخي، مع بيان الجهات والهيئات المختصة بتنفيذ السياسات والتدابير الرامية إلى حماية البيئة ومواجهة آثاره.

المبحث الأول

مفهوم التغير المناخي واسبابه

يعد التغير المناخي أحد التحديات التي تواجهها البشرية في العصر الحديث، نظرا لتأثيراته المتزايدة على البيئة والاقتصاد والمجتمعات في انحاء العالم المختلفة، بدأ الاهتمام بدراسة هذا الظاهرة منذ اندلاع الثورة الصناعية في النصف الثاني من القرن الثامن عشر في عام 1760⁽¹⁾ لما لها من مخاطر كبيرة على النظام البيئي وتوازنه، مما يحدث مشكلات كبيرة على سطح الأرض تطل الأنشطة والفعاليات البشرية المختلفة، ويشكل تهديد خطير للأمن والسلام الدوليين، اذ تشير الدراسات ان (التغير المناخي) له أسباب طبيعية وبشرية عدة وقد اجمع العلماء على أنَّ الانسان يتحمل الجزء الأكبر والمسؤول عن هذا التغير.

وللوقوف على مفهوم التغير المناخي ومعرفة أسبابه ارتأينا تقسيم المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول مفهوم التغير المناخي، وفي المطلب الاخر أسباب التغير المناخي.

المطلب الأول

مفهوم التغير المناخي

لم يعد التغير المناخي مجرد موضوع علمي، بل أصبح قضية عالمية تفرض نفسها بقوة على مجالات الحياة، وشهد العالم خلال العقود الأخيرة ظواهر مناخية غير مسبوقة كارتفاع درجات الحرارة وازدياد موجات الجفاف، مما استدعى اهتماماً واسعاً من قبل الباحثين.

لبيان مفهومه، سنقسم المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول تعريف ظاهرة التغير المناخي، ونخصص الاخر لتمييز التغير المناخي عما يشته به.

الفرع الأول

تعريف التغير المناخي

بدأ الاهتمام والدراسة في مجال التغير المناخي في السنوات الأخيرة، محور انشغال العلماء والباحثين خاصة بعد (توقيع بروتوكول كيوتو 1997) أذ عد ظاهرة طبيعية تحدث كل عدة الاف من السنين، وبسبب تزايد الأنشطة البشرية أدى الى حدوث ما يسمى (بالتغيرات المناخية)، اذ يعد تغير المناخ تهديدا خطيرا للأمن العالمي ويتسبب في تهديد الامن والسلم الدوليين بشكل يماثل خطر

الحروب، مما يجعله أمراً لا يمكن تجاهله ويضعه في مستوى الاخطار التي تشكل تحدياً للبشرية⁽¹⁾، ان ظاهرة تغير المناخ ظهرت كمحور رئيس للخلاف والتعاون ما بين دول الشمال و الجنوب، إذ تحولت مشكلة التغير المناخي العالمي الى أزمة مستعصية تتطلب حلولاً عالمية عاجلة وشاملة، وهذا يعني أنَّ الحلول في المقام الأول هي جهود سياسية، الأ ان تضارب المصالح بين دول الشمال المستفيدة من بعض الجوانب المناخية، ودول الجنوب المتضررين من تلك التغيرات التي يرجع 80% من أسبابها الى دول الشمال، جعل احتمالية الصراع أقرب من التعاون ويعد مؤتمر قمة الأرض عام 1992، من أبرز المؤتمرات التي جسدت هذا الصراع، إذ أنَّ تعارض مصالحهما، حال دون إيجاد حلول لحماية البيئة لأسباب عدة منها، عدم رغبة الدول الصناعية في تصحيح العولمة الاقتصادية في تدمير البيئة والتي أصبحت وسيله تعتمدھا الدول في استثمار منجزات العصر بما يحقق أهدافها⁽²⁾ .

وتعد الولايات المتحدة الامريكية احد أكبر الدول الصناعية وأكثرها نسبة في تلويث البيئة بنسبه (23%) التي تطلق منها غاز ثاني أوكسيد الكربون سنويا الى الجو⁽³⁾، إذ رفضت التوقيع على بروتوكول كيوتو واي إجراء من شأنه الحد من انبعاث الغازات الدفيئة⁽⁴⁾، فقد سمحت لها التغيرات المناخية بعد الحرب الباردة ان تكون على قمة الهرم في إدارة الصراع مع دول الجنوب بما يخدم مصالحها الاقتصادية والدولية، وقد سعت الى توظيف مسألة التغيرات المناخية بوصفها تهديداً محتملاً سيكون مصدرها دول الجنوب في القرن الحادي والعشرين⁽⁵⁾، وهذا يتطلب الاستعداد من جانب دول الشمال لاحتواء هذا الخطر المرتقب، وعلى ضوء هذه المقترحات استنفرت دول الشمال الموافقة مع الرؤيا الاستراتيجية الامريكية للبدء بالحديث عن الخطر القادم من الجنوب، وبما ان معظم دول

(1) شهد عماد حميد هوني، التغير المناخي وسياسات الامن الغذائي في العراق بعد عام 2005 م، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2024، ص11.

(2) د.منذر بن صالح عبدلي، التنمية والمشكلات البيئة، أطروحة دكتوراه، كلية التربية(ابن رشد)، جامعة بغداد، 2003، ص206.

(3) تقرير التنمية البشرية لسنة (2007.2008) نيويورك، الأمم المتحدة، 2009، ص33 .

(4) فؤاد قاسم الأمير، حل مشكلة الطاقة التحدي الأكبر في القرن الحادي والعشرين، ط1، مؤسسة الغد من دراسات والنشر، بغداد، 2005، ص95

(5) هناء إبراهيم الخفاجي، الاقتصاديات العالمية منذ أزمة جنوب شرق اسيا، ط1، دار الشؤون الثقافية، بغداد، 2007، ص137.

الجنوب أصبحت بحكم موقعها، المتضرر الأول من تلك التغيرات المناخية، فبذلك ستتحمّل العبء الأكبر من الأضرار الناجمة عنه التي يتوقع أن تكون شديده، ويرجع أحد أسبابها إلى الظروف الاقتصادية والسياسية الداخلية كالجوع وتضخم عدد السكان، مما جعل قضية البيئة والاختار البيئية التي يمثلها التغير المناخي لأشياء بالنسبة لهم مقارنة بمشكلاتهم الكثيرة، أما بالنسبة لدول الشمال، فلأمر مختلف، إذ اسهم التقدم الاقتصادي وارتفاع مستوى الوعي البيئي في تعزيز اهتمامها بالقضايا البيئية، مما انعكس على مواقفها السياسية والجيوسياسية، وقد أدى ذلك إلى اتخاذ قرارات سياسية واقتصادية أكثر فعالية وجعلتها أكثر قدره على إنتاج الغذاء (1).

ورغم هذا التباين الدولي في المواقف فإن الجانب العلمي للظاهرة يضل ثابتاً إذ تعدّ مشكلة تغير المناخ أو كما أطلق عليه البعض (الكارثة الزاحفة)، أحد أهم المشكلات التي تواجه العالم الآن، وسببها انبعاث غازات معينة إلى الجو مما ينتج عنها ارتفاع في درجات الحرارة، وهذا الغازات هي ثاني أكسيد الكربون، الكلور فلور، كربون، الأكسيد النتري، غاز الأوزون وبخار الماء، إذ يطلق على هذه الغازات مجتمعة اصطلاح (الغازات الدفيئة)، والتي أسهمت في حدوث ظاهرة الاحتباس الحراري أو ما تسمى بظاهرة (البيت الزجاجي)، وتكون هذه الغازات بشكل رئيس نتيجة لنشاطات الإنسان الصناعية، مما يؤدي إلى الأضرار بطبقة الأوزون وتدميرها (2).

أن فهم ظاهرة التغير المناخي تقتضي معرفة ما المقصود بالمناخ، فمصطلح المناخ من المصطلحات التي يراد بها الكثير من المفاهيم المختلفة، ومن هنا نجد الخلاف حول تعريفه بين العلماء والباحثين ولاسيما إذا نظرنا لبعض المصطلحات التي لها معانٍ مشابهة للمناخ كالطقس فكثير ما يقع الباحثون في لبس عند الخلط بين المعنيين، والمناخ يختلف بطبيعة عن الطقس تماماً فالطقس يعبر عن التغيرات التي تحدث في الغلاف الجوي بشكل مستمر يومياً وهذا بخلاف المناخ (3)، ويذهب بعضهم في تعريف المناخ إلى أنه (يمثل الحالة المتوسطة للطقس ومتطلباته في خلال مدة زمنية

(1) د. عامر محمد طراف، إرهاب التلوث والنظام الدولي، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، بيروت، 2002، ص113.

(2) ينظر: إلى: اسلام عبد الصمد، الحماية الدولية للبيئة من التلوث، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2016، ص63.

(3) رنين سعيد عبد القادر، المسؤولية الدولية عن الكوارث الطبيعية الناجمة عن تغير المناخ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2023، ص9.

محدده ومنطقة جغرافية محدده، فالتصنيف الكلاسيكي للمناخ يقسم الأرض على مناطق مناخية متميزة والمناخ يختلف من منطقة الى أخرى بحسب خط العرض والبعد عن البحر والغطاء النباتي ووجود الجبال او غيرها من العناصر الجغرافية)⁽¹⁾.

نتيجة الاهتمام المتزايد بدراسات المناخ منذ أواخر القرن العشرين، فقد أصبح علماً قائماً بذاته له أصوله ونظرياته المستقلة ويطلق عليه علم المناخ، هو (العلم الذي يهتم بدراسة معدلات أحوال الجو السائدة في منطقة جغرافية معينة على مدى زمني طويل بدلاً من اظهار التغيرات في حالة الطقس اليومية نفسها)⁽²⁾، كما عرف بانه (أحد العلوم الحديثة ذات الأهمية في النظر الى تأثيره العميق في تكوين سطح الأرض، فضلاً على دخوله في نواحي مختلفة بحياة الانسان والحيوان والنبات و يسعى علم المناخ الى تغير الأنماط المناخية المتنوعة وتوظيفها في خدمة البيئة والأنشطة البشرية المختلفة حرصاً على التوازن البيئي واستدامات الحياة)⁽³⁾ وحماية لهذا الاستقرار البيئي وبما أن استدامة هذه الحياة مرهونة باستقرار عناصر الجو، فإن التغير في درجات الحرارة يرتبط ارتباط وثيق بالتغيرات المناخية، إذ أن ارتفاع وانخفاض درجات الحرارة وعلى نحو معين يعد أحد اشكال التغيرات المناخية وقد كان كافياً الى جذب اهتمام علماء المناخ منذ أواخر القرن التاسع عشر، إذ قامت دراسات عدة على تحديد هذه الظاهرة ومعرفة أسبابها فالتغير الحراري، يعني تغير في درجات الحرارة، إذ يتم تحليل السجلات الإحصائية عبر مدة زمنية طويلة وترجع أسبابه سواء كان بشكل مباشر او غير مباشر الى النشاط البشري، التي ساهمه بدرجة كبيره في تقاوم ظاهرة التغير المناخي وتدمير البيئة)⁽⁴⁾.

ولإعطاء هذه الظاهرة ابعادها القانونية والعلمية يستلزم الأمر تحديد المقصود بالتغير المناخي والذي يعرف بأنه (الاختلافات الإحصائية ذات الأهمية التي تطرأ على الحالة الوسطى للمناخ والتباين في هذه الحالة التي تستمر مده زمنية طويلة تمتد الى عدت قرون او أكثر)⁽⁵⁾، وقد اختلفت مفاهيم

(1) د. سعد الدين خرفان، تغير المناخ ومستقبل الطاقة المشاكل والحلول، منشورات وزارة الثقافة الهيئة العامة لسورية للكتاب، سوريا، 2007، ص3.

(2) رنين سعيد عبد القادر، مصدر سابق، ص10.

(3) د. ضاري العجمي، مدخل الى علم المناخ والجغرافية المناخية، ط2، القاهرة، مكتبة الفلاح للنشر، 1998، ص27.

(4) شهد عماد حميد هوني، مصدر سابق، ص15.

(5) فاطمة حمدي سلوم، التباين في مؤشرات التغير المناخي في عناصر مناخ العراق وظواهره الغبارية، رسالة ماجستير، كلية التربية، قسم الجغرافية، جامعة بغداد، 2015، ص9.

التغير المناخي تبعاً للمنظمات الدولية والهيئات المختلفة، فضلاً عن اختلاف وجهات نظر الباحثين الذين تناولوا ظاهرة التغير المناخي، ومن أبرز هذه المفاهيم :

أولاً :- تعريف المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (wmo) لتغير المناخ بأنه (تغير في نظام مناخ الأرض يحدث، ويستمر على مدى زمني طويل يمتد لعدة قرون او حتى الاف السنين، وقد شهدت الأرض مثل هذه التغيرات في الماضي، ولكن من المحتمل ان تحدث في المستقبل وتتطور باستمرار مع مرور الوقت)⁽¹⁾.

ثانياً:- اما الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC) فعرفته بأنه (تغير في حالة المناخ الذي يمكن تحديده من خلال متوسط التغيرات او تباين خصائصه لفترة طويلة، عادة تكون لعقود او لفترات أطول سواء كان ناتجاً عن تقلبات طبيعية او نتيجة النشاط البشري)⁽²⁾.

ثالثاً :- اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ لعام 1992 في فقرتها الأولى عرفت التغير المناخي على أنه (تلك التغيرات في المناخ التي تعزى بصورة مباشرة او غير مباشرة الى النشاط البشري الذي يفضي، الى تغير في تكوين الغلاف الجوي العالمي والذي يلاحظ زيادة على التقلب الطبيعي للمناخ على مدى أحقب زمنية متماثلة)⁽³⁾، وبالنسبة لاتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ تُعدّ أول مرجع قانوني فيما يتعلق بالمناخ على الصعيد الدولي، اذ لم يرد له أي تعريف بخصوص المناخ بل اكتفت بالتغيرات المناخية ⁽⁴⁾.

رابعاً :- تعريف (وكالة ناسا الفضائية) عرفت تغير المناخ انه (مجموعة واسعة من الظواهر العالمية التي تنشئ في الغالب عن طريق حرق الوقود الاحفوري التي تضيف غازات حبس الحرارة الى الغلاف الجوي للأرض وتشمل هذه الظواهر اتجاهات درجات الحرارة المتزايدة التي وصفها الاحترار العالمي

(1) د.علي احمد غانم، الجغرافية المناخية، ط2، دار الميسرة للطباعة والنشر، عمان، 2007، ص297.

(2) مروه قرفي، السندات الخضراء كخيار استراتيجي مالي للتخفيف من اثار تغير المناخ في الصين، مجلة الميادين الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية الجزائر، مجلد(5)، العدد(1)، 2022، ص247.

(3) حريبه شيرزا عزيز القره لوسي، تغير المناخ وتكيف زراعة الحمضيات في محافظة ديالى، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية التربية، قسم الجغرافية، جامعة ديالى، 2003، ص10.

(4) د.كايد خالد عبد السلام، التغير المناخي بالعالم، ط1، الجادرية للنشر والتوزيع، 2009، ص10.

لكنها تشمل أيضا ارتفاع مستوى سطح البحر وفقدان كتلة الجليد في غرينلاند والقطب الشمالي والانهار الجليدية في مختلف انحاء العالم والاحداث الجوية القاسية⁽¹⁾.

اما بعض الباحثين الذين تناولوا التغير المناخي ومنهم الأستاذ نعمان شحاذة الذي عرف التغير المناخي أنه (الخصائص الرئيسية التي تميز الحالة الجوية في منطقة معينة ولمده معينة)⁽²⁾، اما الاستاذ عيسى العلاوي فعرفه بأنه (تغير او اخلاء طويل الأمد، يحصل في حالة المناخ نتيجة التغير الحاصل في توازن الطاقة وسريانها، ويكون مؤثر في النظم البيئية والطبيعية ويشير تغير المناخ الى التغير المستمر في مناخ الأرض، الناتج عن أسباب كونيه او طبيعية او بشرية مما يؤثر سلباً على المحيط الجوي ويؤدي الى وقوع الكوارث المدمرة)⁽³⁾.

ويمكننا ان نعرف التغير المناخي بأنه (تحويل طويل الأمد يطرأ على الخصائص المناخية للكرة الأرضية ولاسيما درجات الحرارة وأنماط الهطول والظواهر الجوية نتيجة تفاعل العوامل الطبيعية مع الأنشطة البشرية المؤدية الى زيادة تركيز الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي بما يترتب عليه من اثار بيئية واقتصادية واجتماعية تستلزم تدخلاً قانونياً وإدارياً للحد منها والتكيف مع اثارها)

أنّ مناخ الأرض شهد اضطراباً كبيراً خلال القرن العشرين، وما يزال مستمرا في القرن الحادي والعشرين، نتيجة لارتفاع الغازات الدفيئة وهذا ما أكدته مؤتمرات المناخ العالمية، وتحمل الدول الصناعية المسؤولية الأكبر عن الانبعاثات الماضية والحالية من الغازات المسببة للانحباس الحراري، مما يوجب عليها اتخاذ زمام المبادرة للحد من تأثير تغير المناخ، كما ينبغي على الدول النامية العمل على تطوير بنيتها الاقتصادية والاجتماعية، مع ملاحظة ان انبعاثاتها سوف تزداد عندما تتحول الى دول صناعية⁽⁴⁾.

(1) رمضان سعد علي احمد، المسؤولية المدنية وضمان الاضرار الناشئة عن التغير المناخي، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، عدد خاص، 2023، ص846.

(2) نعمان شحاذة، علم المناخ، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص350.

(3) عيسى العلاوي، النظام القانوني الدولي لمكافحة التغيرات المناخية، ط1، مكتب الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017، ص45.

(4) شهد عماد حميد هوني، مصدر سابق، ص23.

أنَّ التغير المناخي ينتج عن عمليات داخلية طبيعية أو تأثيرات خارجية أو تغيرات بشرية المنشأ، مرتبطة بتغير نسب مكونات الغلاف الجوي أو استعمال الأراضي نتيجة لتغيرات المناخية العالمية في اتجاهين:-

الاتجاه الأول:- هو اتجاه الاحتباس الحراري أي إنَّ حرارة الأرض تتجه نحو الارتفاع ،ويصاحبها تغيرات مناخية وهيدرولوجية مرتبطة بها، وهو ما تمرّ به الكرة الأرضية حالياً⁽¹⁾.

الاتجاه الثاني:- هو اتجاه العتمة المناخية، وهذا الاتجاه يعني انخفاضاً في كمية الاشعاع الشمسي الواصل الى الأرض، ويكون الانخفاض مصحوباً بانخفاض في درجة الحرارة وهذان الاتجاهان يعملان في الوقت نفسه وكلاهما عكس الآخر، الا انه تغلب الاتجاه الأول اكبر من الثاني ولو لا وجود انخفاضاً في كمية الاشعاع لارتفعت درجة حرارة الأرض بقيم عالية جداً وقد تم اثبات ذلك من خلال مؤتمر باريس للتغير المناخي عام 2007⁽²⁾.

وتتداخل المصطلحات المرتبطة بالتغير المناخي ومن هذه المصطلحات :

1. التقلبات المناخية: هي الاختلافات في الأحوال الجوية من سنة الى اخرى أو قد تكون لمدة قصيرة، وفي تذبذب كمية الامطار في المناطق الجافة وشبه الرطبة لكنها تبقى في معدلها في المدة الزمنية التي قدرتها منظمة الأرصاد الجوية العالمية بثلاثين سنة تقريباً⁽³⁾.
2. التبدل المناخي: هو التغير الحاصل في عنصر او مجموعة من العناصر المناخية مع مرور الزمن ترتفع او تنخفض درجة الحرارة خلال مدة زمنية طويلة تمتد لألاف السنين، والتبدل المناخي يشترط فيه الثبات على الارتفاع والانخفاض لمدة طويلة قبل ان يبدأ بالتبدل من جديد⁽⁴⁾.
3. التباين المناخي: هو حالة من الأحوال المناخية وبحسب العمليات الطبيعية الداخلية ضمن النظام المناخي ويمتد النطاق الزمني إلى أكثر من سنة، ويتباين في درجة الحرارة وكمية الامطار⁽¹⁾.

(1) مجيد حسين خضير الركابي، اثر تغير المناخ في تغير مساحات الاهوار جنوب العراق، رسالة ماجستير، كلية التربية، قسم الجغرافية، جامعة بغداد، 2016، ص16.

(2) كاظم عبد الوهاب الاسدي وآخرون، إثر العمليات المناخية في اتجاهات مناخ محافظة ذي قار وانعكاساته الزراعية، مجلة كلية الآداب، جامعة البصرة، المجلد (1)، العدد (51)، لسنة 2011، ص224.

(3) علي عبد الحسن عجيل البهادلي، تأثير التغير المناخي في راحة الانسان في محافظتي نينوى والبصرة، رسالة ماجستير، كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة واسط، 2021، ص15.

(4) مروج هاشم الصالحي وكاظم عبد الوهاب الاسدي، التغيرات المناخية العالمية، جامعة ديالى، مجلة ديالى، المجلد (1)، العدد(60)، 2013، ص5.

4. التذبذب المناخي، يقصد به ارتفاع او انخفاض في قيم العنصر المناخي حول معدلة لمدة لا تتعدى أكثر من ثلاثين سنة (2).

كما إنَّ الاهتمام بالتغير المناخي يعد الهدف الثالث عشر وهو من أهم أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ويرتبط بشكل مباشر بالأهداف الستة عشر الأخرى ويقوم هذا الهدف على (3):

1. تعزيز القدرة على مواجهة المخاطر والكوارث المرتبطة بالمناخ في البلدان جميعها.
2. دمج تدابير تغير المناخ في سياسات الدولية، وجعلها جزءاً لا يتجزأ من استراتيجياتها .
3. تحسين التعليم وتنمية الوعي والقدرات البشرية والمؤسسية، للتخفيف من تغير المناخ والتكيف معها والحد من آثارها وتوفير الإنذار المبكر .
4. تنفيذ التزام الدول المتقدمة في اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ بتخصيص 100مليار دولار سنوياً لتلبية احتياجات الدول النامية بحلول عام 2020 وذلك لتوسع نطاق تدابير التخفيف من تغير المناخ والتكيف معها.
5. تعزيز الآليات التي تعمل على زيادة فعالية وقدرة التخطيط وإدارة المناخ في الدول النامية بما في ذلك التركيز على النساء والشباب والمجتمعات المحلية والمهمشة.

الفرع الثاني

تمييز التغير المناخي عما يشابهه من المصطلحات

نظراً لحدثة مصطلح التغير المناخي فإن مفهومة العلمي والقانوني لم يتبلور بعد بصيغة تحظى بقبول واتفاق من قبل المعنيين والباحثين بهذا الشأن على نطاق واسع، ونتيجة لذلك نجد بعض الدراسات والأبحاث ذات العلاقة غالباً ما تخلط بين مفهوم التغير المناخي مع بعض المفاهيم الأخرى ذات المعاني المشابهة منه، وتأسيس الى ذلك وجب التميز بين هذه المصطلحات بهدف إزالة اللبس والغموض الذي قد يلتبس على بعض هذه المصطلحات ومن هذه المصطلحات الاحتباس الحراري والتقلبات الجوية وهذا سوف نميز بينهما وكالاتي:-

(1) فارس مظلوم مكي العاني، الابعاد الجيوبوليتيكية للتغيرات المناخية، كلية التربية للعلوم الإنسانية جامعة الانبار، 2014، ص5.

(2) د.علي صاحب طالب الموسوي وعبد الحسن مدفون أبو رحيل، علم المناخ التطبيقي، الطبعة الأولى، 2011، ص585.

(3) شهد عماد هوني، مصدر سابق، ص21.

أولاً: التغير المناخي والاحتباس الحراري: يستعمل العلماء مصطلح الاحتباس الحراري لوصف الزيادة طويلة المدى في متوسط درجة حرارة الهواء على الكواكب، ويقصد به على وجه التحديد (الاحتباس الناجم عن تأثير ارتفاع تركيز الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي)⁽¹⁾، فالاحتباس الحراري يشير إلى ارتفاع درجات الحرارة في العالم، في حين أن تغير المناخ يشمل تغيرات أكثر تحديداً، مثل التغيرات في أنماط هطول الأمطار ومستوى سطح البحر والاحتباس الحراري ينتشر في أنحاء الكوكب جميعاً في حين يمكن أن يكون تغير المناخ أكثر محلياً إذ ستشهد الأماكن المختلفة حول العالم مستوى مختلف من التغير في مناخها وستصبح بعضها أكثر برودة بدلاً من أن تصبح أكثر دفئاً⁽²⁾، فالاحتباس الحراري يعد أحد العناصر الأساسية لدراسة التغيرات المناخية العالمية، لذا تعمل غازاته على حبس جزء من طاقة الشمس والاحتفاظ بها لتدفئة سطح الأرض إذ يشكل ثاني أكسيد الكربون أحد الغازات الأساسية والمهمة للمساهمة في مضاعفة هذه الظاهرة، فضلاً عن بعض الغازات الأخرى، مما يسهم في زيادة تأثير ظاهرة البيت الزجاجي وهي ارتفاع درجة الحرارة الأرض عن معدلها الطبيعي، إذ أن سطح الأرض يحصل على معظم حرارته من الطاقة المرتبطة بأشعة الشمس، التي تضرب سطح الكواكب خلال النهار وفي الليل تشع الأرض معظم هذه الطاقة في الفضاء، ولكن من ناحية أخرى تمتص الغازات الدفيئة الأشعة تحت الحمراء المنبعثة من سطح الأرض وتعيد إشعاعها إلى السطح⁽³⁾، مما يسهم تأثير الاحتباس الحراري في ارتفاع نسبة الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي ليس العامل الرئيس الذي يؤدي إلى الاحتباس الحراري، وإنما هناك عوامل أخرى كالاختلافات في مدار الأرض وزاوية محور الكواكب والتغيرات في ناتج طاقة الشمس، فالاحتباس الحراري هي ظاهرة طبيعية جعلت الحياة على الأرض ممكنة، أن وصول أشعة الشمس إلى الأرض وإبقائها على حرارتها المعتادة وقيام الغلاف الجوي بمنعها من الانتشار بعيداً عنها هو بفضل هذه الظاهرة التي بدونها تهبط

(1) سعيد سالم جويلي، التنظيم الدولي لتغير المناخ وارتفاع درجة الحرارة، مصر، مركز الدراسات والبحوث البيئية، جامعة أسيوط، 2002، ص5.

(2) مصطفى قاسم علي، أثر التغير المناخي في تغير خصائص المرتفعات الجوية المؤثرة في مناخ العراق، رسالة ماجستير، كلية الآداب، قسم الجغرافية جامعة بغداد، 2018، ص14.

(3) د. خالد السيد حسن، التغيرات المناخية والأهداف العالمية للتنمية المستدامة، القاهرة، وكتبة جزيرة الورد، 2021، ص219.

درجة حرارة الأرض الى حوالي (18) درجة دون الصفر المئوي، وهي درجة غير ملائمة للحياة على كوكب الأرض⁽¹⁾.

ويصنف الاحتباس الحراري الى نوعين رئيسيين الأول هو عملية طبيعية تحدث منذ ملايين السنين على كوكب الأرض ولا وجود لحياة على الأرض من دون هذا النوع من الاحتباس، ويمكن تسميته (بالاحتباس الحراري الإيجابي) لعدم اضراره بالبيئة والحياة العامة وذلك تميز له عن النوع الآخر من (الاحتباس الحراري السلبي)، فهذا الأخير ناتج عن ارتفاع لنسب تركيز الغازات المنبعثة عن النشاطات البشرية لاسيما الصناعية منها، تميز الغازات الدفيئة بالقدرة العالية على امتصاص اشعة الحرارة تحت الحمراء وعدم السماح له بالتغلغل كلياً، الامر الذي يؤدي الى حبس نسبة عالية منها داخل الغلاف الجوي فلا يسمح هذا الغلاف لأشعة الشمس الموجة نحوه بالوصول الى سطح الأرض⁽²⁾.

أسهم البشر خلال العقود الأخيرة في تفاقم ظاهره التغير المناخ عن طريق زيادة غازات الدفيئة الى الغلاف الجوي، الا ان هذا ما هو الا جزء فقط من المعادلة، ذلك أن المناخ ممكن أن يتغير أيضا بمرور الوقت ليس فقط بسبب التغيرات في الغلاف الجوي بل أيضا بسبب التفاعلات بين الغلاف الجوي والعوامل الجيولوجية والكيميائية والبيولوجية والجغرافية المختلفة⁽³⁾، وان اكبر تهديداً تشكله ظاهرة الاحتباس الحراري وتأثيره السلبي في الامن الغذائي كما انه يحد من التنمية المستدامة في بلدان عدة وللاحتباس الحراري مسارات تتمثل في تهديد الامن البيئي الذي يؤدي الى الخلافات والصراعات المجتمعية المسار الأول يرتبط بالبيئة مما يجعلها غير امنة، ويؤدي الى خلق تنافس كبير بين مواطني الدولة للسيطرة على مصادر الموارد الطبيعية وتأمينها، والمسار الثاني متمثل بالهجرة والتنقل بين المناطق داخل الدولة وبين الدول عندما تشعر المجموعات السكانية بصعوبة تامين متطلبات الحياة كحق طبيعي من حقوق الانسان يؤدي ذلك الى اشتباكات عنيفة بين المجموعات المهاجرة

(1) حسن عماد صاحب المطر، ظاهرة التغير المناخي ماهيتها وأسباب نشؤها والاثار المترتبة عليها، مجلة دراسات البصرة، العدد 50، 2023، ص104.

(2) رنين سعيد عبد القادر، مصدر سابق، ص15.

(3) د.عباس حمزة الشمري، التغيرات المناخية وأثرها على مشكلة المياه في الشرق الأوسط، القاهرة، دار العرب للنشر والتوزيع، 2017، ص224.

والسكان الاصليين لتأمين متطلبات الحياة والمسار الثالث يتمثل في الجماعات الإرهابية المسلحة التي توظف العوامل البيئية من خلال السيطرة على مصادر الموارد الطبيعية⁽¹⁾.

وبذلك نعتقد بأنه لم تعد التغيرات المناخية مجرد اضطراب او اختلال في متوسط درجات حرارة الأرض، بل يمكن ان يفهم أيضا من المتغيرات المناخية العلاقة البيئية بين الاحتباس الحراري العالمي وتغير المناخ، وذلك يشير الى التغير في متوسط حالة الغلاف الجوي الناتج عن ظاهرة الاحتباس الحراري.

ثانيا: التغير المناخي والتقلبات الجوية: يعد الطقس بوصفه مصطلحاً جغرافياً يقترب ويتداخل الى حد ما مع المناخ، الا انهما يختلفان من حيث المدة الزمنية لاستمرار الظاهرة مدار البحث، فأن ثمة خلافاً جوهرياً بين تغير الطقس المستمر وهو ما يعرف بالتقلبات الجوية وتغير المناخ يكمن في طول المدة الزمنية المشار، اليها فالطقس يعرف أنه ظروف الغلاف الجوي خلال مدة زمنية قصيرة قد تكون لساعة او يوم او أسبوع، فالتغيرات او التقلبات الجوية يراد منها التغير الانبي والفوري او الحالي، في حالة الغلاف الجوي بينما التغير المناخي يراد به التغير الحاصل في عنصر مناخي او اكثر لمدة زمنية طويلة لا تقل عن عشرة عقود⁽²⁾.

يختلف مفهوم تغير المناخ عن مفهوم تغير أو قلب الطقس، اذ يقاس الطقس عن طريق رصد منطقة معينة خلال مدة زمنية قصيرة لا تتعدى عدد من الساعات او الأيام وتكون القيم الناتجة عنه ذات تباين مرتفع، بينما يشير مصطلح المناخ الى حساب المتوسط لأنماط الطقس قصيرة الاجل خلال مدة زمنية طويلة، كحساب المتوسط السنوي لدرجة الحرارة او الهطول المطري في موقع معين، ومع ان لكل من الطقس والمناخ عناصره الخاصة به الا ان هناك عناصر مشتركة بينهما، فعناصر المناخ هي الحرارة والضغط الجوي والرياح والرطوبة والتكاثف اما عناصر الطقس فهي الضغط الجوي والرطوبة والبرد والمطر والتلج⁽³⁾ هذا من جانب.

من جانب آخر قد يرجع غياب التعريف لمثل هذه المصطلحات الى حداثة هذه الظواهر ودقتها التي لم يتوصل العلم بعد الى حقيقتها المطلقة التي تحظى باتفاق العلماء مما يجعل من هذا العنصر

(1) شهد عماد حميد هوني، مصدر سابق، ص55.

(2) رنين سعيد عبد القادر، مصدر سابق، ص19.

(3) حسن عماد صاحب المطر، مصدر سابق، ص103.

عاملاً أساسياً وراء غياب الاتفاق والاجماع من لدن علماء المناخ والجغرافية بشكل عام على تعريف هذه المصطلحات، ومن ثم يقع الكثير من العامة في الالتباس والخلط بينهما، وقد يحدث ذلك على نطاق واسع في التقارير الإعلامية والصحف والمقاولات الرسمية⁽¹⁾، اما المناخ الإقليمي فهو أيضا مصطلح شائع ويعبر عن متوسط نمط الطقس لكان ما في مدة طويلة من الزمن، بما في ذلك التغيرات الموسمية ويشمل درجة الحرارة والرطوبة وهطول الامطار فضلاً عن من العوامل الجوية الأخرى في منطقة معينة زيادة على تأثير مناخ كل منطقة بخط العرض الذي تقع عليه وطبيعة تضاريسها وارتفاعها، فضلاً عن قربها من المحيطات والتيارات البحرية ووجود الجليد الدائم او الغطاء الثلجي وعوامل أخرى⁽²⁾ .

يمكننا أيضا النظر الى المناخ في نطاق كوكبي، اذ إنّ المناخ العالمي هو وصف مناخ الكوكب ككل من متوسط الاختلافات في المناخات الإقليمية ويعتمد بشكل عام على مقدار الطاقة التي يتلقاها من الشمس ومقدار الطاقة المخزنة في النظام ،لذلك عند الحديث عن تغير المناخ لا يمكن النظر الى العوامل السائدة في مكان واحدة او فترة زمنية محددة ولكن ما يفعله العلماء هو مراقبة ومقارنة المعدلات السائدة خلال كل موسم، وملاحظة التغيرات واتجاهاتها من خلال تحليل معدلات هذه العوامل على مدى عقود حول الأرض، ويتوقع العلماء أنّ متوسط درجة الحرارة العالمية سيستمر في الارتفاع نتيجة للاحتراق المستمر للوقود الاحفوري، وهو سبب الزيادة في متوسط درجة الحرارة⁽³⁾ .

على الرغم من تعدد وتنوع المفاهيم المرتبطة بالتغير المناخي، إلا أنه يُقصد به التغير الذي يطرأ على خصائص مناخ الأرض نتيجة الزيادة في تركيز الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي، ويُعزى بدرجة أساسية إلى الأنشطة البشرية، وقد تزايدت هذه الظاهرة خلال السنوات الأخيرة نتيجة النشاط البشري المتنامي، الأمر الذي جعل التغير المناخي مشكلة ذات نطاق دولي لم تُعدّ تقتصر على حدود دولة معينة، بل أصبحت تهدد النواحي البيئية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول كافة، و يرتبط التغير المناخي بمفاهيم أخرى من أبرزها الاحتباس الحراري والتقلبات المناخية، ويُعد الاحتباس الحراري أحد مظاهر التغير المناخي وأحد أبرز أشكاله، إذ يتمثل في الارتفاع التدريجي لمتوسط

(1) د.عباس حمزة الشمري، مصدر سابق، ص218.

(2) د.محمد عسكر، تغيرات المناخ التحديات والمواجهة (دراسة تحليلية تأصيلية)، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص23.

(3) رنين سعيد عبد القادر، مصدر سابق، ص20.

درجات حرارة الأرض نتيجة زيادة تركيز الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي، أما التغير المناخي فيمثل مفهوماً أشمل يضم مجموعة من الظواهر والتغيرات المناخية المترابطة التي تظهر في صورة تغيرات تصيب البيئة بصورة عامة، ويُعد الاحتباس الحراري أحد هذه الظواهر أو جزءاً منها، بينما تتمثل التقلبات المناخية في تغيرات مؤقتة أو دورية تطرأ على عناصر المناخ ضمن نطاقها الطبيعي، بخلاف التغير المناخي الذي يتسم بالاستمرارية واتساع نطاق آثاره.

المطلب الثاني

أسباب ومؤشرات التغير المناخي

شهد العالم في العقود الأخيرة تغيرات مناخية متسارعة، أصبحت تشكل تحدياً بيئياً واقتصادياً واجتماعياً عالمياً، ولابد من معرفة الأسباب التي تقف وراء هذا التغير وهي أسباب مختلفة منها ما ينسب للفعل البشري ومنها ما ينسب للطبيعة، و تمثل المؤشرات المناخية أداة قانونية يستعملها العلماء لرصد وفهم هذه التحولات إذ تشمل ارتفاع درجات الحرارة وذوبان الجليد وغيرها ان فهم هذه المؤشرات لا يساعد فقط على التنبؤ بالتغيرات المستقبلية، بل خطوة أساسية نحو تطوير استراتيجيات فعالة للتكيف مع هذا التغير .

ولمعرفة ذلك لابد من تقسيم المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول أسباب التغير المناخي، وفي الفرع الآخر مؤشرات التغير المناخي.

الفرع الأول

أسباب التغير المناخي

تنشأ ظاهرة التغير المناخي نتيجة لا سباب عدة ويعد النشاط البشري السبب الرئيس لنشوء هذه الظاهرة، لما تسببه من اضرار على البيئة، اذ تؤدي الممارسات مثل حرق الوقود وعمليات الإنتاج وعمليات قطع الأشجار والعمليات الكيميائية والصناعية الى تراكم الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي،

مما يسهم في ارتفاع درجات الحرارة واختلال التوازن المناخي⁽¹⁾، ويمكن ان ترجع ظاهرة التغير المناخي الى أسباب طبيعية كالثورات البركانية والاشعاع الشمسي كانت من أهم العوامل المسببة بالتغير المناخي منذ مئات السنين، أي قبل ما يعرف بالثورة الصناعية بعقود طويلة من الزمن⁽²⁾، و ان الحرارة شهدت ارتفاعا خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر، في الوقت الذي لم تكن فيه الغازات المسببة للاحتباس الحراري موجودة بعد بفعل الثورة الصناعية الذي يرى بعضهم بأنه المسبب الرئيسي لهذه الظاهرة⁽³⁾.

وتعود ظاهرة التغير المناخي إلى تداخل مجموعة من الأسباب قد تكون أسباباً طبيعية وأخرى بشرية، إذ تشمل الأسباب الطبيعية مجموعة الظواهر التي تكون خارجة عن نطاق الإرادة الإنسانية إذا تسهم في إحداث تغييرات في النظام المناخي، في حين تتمثل الأسباب البشرية في الأفعال والأنشطة الصادرة عن الإنسان والتي تعد من قبيل الأفعال الضارة بالبيئة كالأنشطة الصناعية والزراعية التي تسهم في إحداث اختلال في التوازن البيئي، ومن هذه الأسباب:

أولاً: الأسباب الطبيعية: على الرغم من ان النشاط البشري يعد من أبرز أسباب التغيرات المناخية في العصر الحديث فأن للتغير المناخي اسباباً طبيعية لا يمكن اخفاها وتتمثل الأسباب الطبيعية في الاتي:-

1. **نظرية زحزحة القارات وحركة الصفائح:** أعتقد العالم الألماني فينجر عام ١٩١٢، ان اليابسة عبارة عن قارة واحدة هي بنجايا، انفصلت هذه القارة بفعل عوامل عدة الى قارتين واستمرت بالانقسام، الى ان وصلت الى شكلها الحالي، واثناء تكسر وتحرك هذه الكتل حصل تغير في مناخها وأصبح مناخ كل كتلة في موقعها الجديد يختلف عن مناخ موقعها القديم الذي كانت فيه⁽⁴⁾، ان تطور نظرية زحزحة القارات الى نظرية الصفائح قد القى ضوءاً على تفسير التبدلات المناخية، فمن المعروف أن الصفائح

(1) ندى عاشور عبد الظاهر، التغيرات المناخية واثارها على مصر، بحث منشور في مجلة أسبوط للدراسات البيئية، مركز الدراسات والبحوث البيئية، جامعة أسبوط، مصر، المجلد (٢٠١٥)، العدد (٤١)، ٢٠١٥، ص ٣.

(2) د.صلاح عبد الرحمن، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص ٣٢.

(3) د.علي محمد عبد الله، التغيرات المناخية اثارها، التكيف، الحلول، بيروت، وكالة الصحافة العربية للنشر، ط١، ٢٠١٢، ص ٢٩.

(4) د.علي احمد غانم، التغيرات المناخية في الوطن العربي بين الماضي والحاضر والمستقبل، عمان، دار وكتب الحامد للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٩، ص ٤٠.

في حركتها المتعاكسة أو المتقابلة تخلق واقعا تضاريساً جديداً، فعندما تصطدم هذه الصفائح تتكون الجبال الالتوائية كما في جبال الالب والهملايا⁽¹⁾، ان ظهور هذه الجبال يكون مناخاً جديداً و تسهم حركة الصفائح وزحزحة القارات في إحداث تغيرات واسعة، اذ تؤثر في التيارات البحرية وحركة الكتل الهوائية ودرجة الحرارة والامطار، وهذه النظرية تحتاج الى وقت طويل يصل الى ملايين السنين⁽²⁾.

2. **نظرية البقع الشمسية:** البقع الشمسية هي مناطق داكنة تظهر على سطح الشمس وتكون درجة حرارتها أقل من درجة حرارة سطح الشمس بحوالي (٢٠٠٠ - ٣٠٠٠) م، ويتغير عدد تلك البقع خلال دورة مناخية امدها ١١ سنة أو ٢٢ سنة، ويأثر عدد البقع الشمسية في كمية الاشعاع الواصل الى الأرض وهي من اهم النظريات الطبيعية في تفسير المناخ الطبيعي⁽³⁾، تظهر حول هذه البقع توهجات شمسية شديدة تصدر عنها طاقة اشعاعية هائلة بسبب ارتفاع حرارتها عن حرارة سطح الشمس، لان هذه البقع تدل على النشاط الشمسي وبذلك تصل الأرض كمية أكبر من الاشعاع مع تزايد عدد هذه البقع ونتيجة لذلك فأن تزايد أو تناقص عدد البقع الشمسية، يؤدي الى تغير حرارة الكرة الأرضية بحوالي درجة مئوية، وكذلك وجدت علاقة بين ارتفاع كمية الامطار مع انخفاض عدد البقع الشمسية⁽⁴⁾.

3. **نظرية الغبار البركاني:** يعرف بأنه عبارة عن مواد معدنية دقيقة أو مجهرية الحبيبات، تنبعث من فوهة البركان الى مسافات عالية متدفقة مع الغازات والمواد الكيميائية وبخار الماء تبعاً لخفة وزن الغبار البركاني يبقى معلقاً في الغلاف الجوي لمدة طويلة، وتقوم الرياح بنقله خاصة التيارات النفائثة، وهناك بعض العلماء يقول إن ارتفاع الغبار البركاني في الغلاف الجوي يشكل غيوماً ضخمة من الغبار، مؤدية الى حجب اشعة الشمس أو التخفيف منها وهذا ينعكس على درجة الحرارة إذ تنخفض

(1) مصطفى قاسم علي، مصدر سابق، ص ١٦.

(2) مروج هاشم كامل الصالحي، اثر التغير المناخي في معدلات الضغط الجوي في العراق (١٩٤٥ - ٢٠١٠)، رسالة ماجستير، كلية التربية للعلوم الإنسانية، قسم الجغرافية، جامعة ديالى، ٢٠١٣، ص ١٤.

(3) علي احمد علي مسلم، اثر الاحتباس الحراري على تحديد الأقاليم الحرارية في محافظة نينوى، رسالة ماجستير كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة نينوى، ٢٠٢٢، ص ٥٢.

(4) د. علي احمد غانم، المناخ التطبيقي، دار الميسرة للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٣٨.

عنده سطح الأرض، فالرماد البركاني الذي انطلق في ثورة بركان (كراكاتو) عام ١٨٨٣، وبركان (كاتماي) عام ١٩١٢ أدى الى انخفاض في الاشعاع الشمسي⁽¹⁾.

4. نظرية (ميلانكوفينش): هي نظرية وضعة أساسها العالم اليوغسلافي ميلانكوفينش عام 1912، وكد العالم ان هنالك مجموعة من العوامل الفلكية مرتبطة بهندسة الأرض الكروية وأسباب مناخية أخرى، ونصت هذه النظرية على ان حركة الأرض وموقعها غير ثابتة من الشمس⁽²⁾. واستندت هذه النظرية على ثلاثة أسس علمية وهما :-

أ. ان دوران الأرض حول الشمس ليس دائرياً تماماً ولكنه مدار بشكل اهليجي (بيضوي) وتقدر مدت هذه الدورة من (90000 100000) سنة، وفي هذه المدة يتغير شكل الأرض من الدائري الى البيضوي ففي الشكل الدائري تصبح الأرض بالبعد نفسة عن الشمس في جميع فصول السنة أي ان النصف الشمالي والجنوبي يستلمان كمية متساوية من الاشعاع الشمسي، اما في الشكل البيضوي تقترب الأرض من الشمس في شهر كانون الثاني فتصبح المسافة (147 مليون كم) أي ان الأرض تكون اقرب ما يكون من الشمس، وتسمى بالحضيض وفي شهر تموز تصبح المسافة (153 مليون كم) أي ان الأرض ابعد ما يكون من الشمس وتسمى بالأوج⁽³⁾ ان ابتعاد الأرض عن الشمس في تموز يؤدي الى تقليل الاشعاع الشمسي الواصل الى الغلاف الجوي بمقدار 6% مما هو عليه في كانون الثاني، بمعنى اخر ان صيف النصف الجنوبي يستلم طاقة أكثر من 6% من صيف النصف الشمالي، وهذا النقصان في كمية الاشعاع الشمسي في تموز وزيادة في كانون الثاني بالمعدل يجعل الصيف والشتاء في النصف الشمالي اقل قسوة⁽⁴⁾.

-
- (1) د. علي حسن موسى اساسيات علم المناخ دار الفكر، ط١، دمشق، ٢٠٠٤، ص ٤١-٤٢ .
 - (2) د. علي احمد غانم، تغيرات المناخية في الوطن العربي بين الماضي والحاضر والمستقبل، مصدر سابق، ص50.
 - (3) د. سلام هاتف الجبوري، علم المناخ التطبيقي، كلية ابن رشد، جامعة بغداد، ط1، 2014، ص35.
 - (4) د. قصي عبد المجيد السامرائي، المناخ والاقاليم المناخية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص418.

ب . تغير زاوية ميلان محور الأرض: تكون مدة هذه الدورة (41000) سنة يتغير فيها ميلان محور الأرض بين (22,5 - 24,5) وهذا التناقض في الميلان سبب زيادة ونقصان في التباين الحراري خلال الفصول الأربعة، اذ يكون الصيف والشتاء في العروض الوسطى والعليا ذات التباين القريب⁽¹⁾.

ج . مابكره الاعتدالين : تعني، ان المدة من السنة التي تكون عندها الأرض اثناء حركتها في مدارها حول الشمس أقرب ما تكون الى الشمس (الحضيض)، تختلف من سنة الى أخرى والسبب في ذلك يعود الى ان الأرض تتمايل في حركتها مماثلة في ذلك لحركة الدوامة التي تدور حول نفسها وفي الوقت نفسه يتحرك محورها حركة مخروطية، ونتيجة لذلك ان محور الأرض يصل الى الوضعية التي يصبح فيها عموديا على أشعة الشمس قبل الموعد المحدد له، فأن الاعتدال الخريفي يحدث قبل مواعده النظري وتعادل قيمة مابكره الاعتدالين في السنة الواحدة 21000/1، وعلى هذا يمكن القول إن في اللحظة التي تصل فيها الأرض في مدارها حول الشمس إلى نقطة الحضيض في شهر كانون الثاني، ستبقى (10,500) سنة حتى يحدث الحضيض في شهر تموز، ويترتب على تقدّم مابكره الاعتدالين تقدّم الانقلابين الصيفي الشتوي، ومن ثم اختلال التوازن الحراري⁽²⁾ .

ثانياً: الأسباب البشرية: ان العوامل البشرية مسؤولة عن تغيرات المناخ فلم يكن الانسان عاملاً محايداً، بل أدت نشاطات المختلفة الى الإسراع في حدوث التغيرات المناخية ومن اهم هذه الأسباب تتمثل فيما يلي:

1. استعمال مصادر الطاقة: تصنف مصادر الطاقة او موارد البيئة الطبيعية الى مصادر بيئية متجدده وهي تلك الموارد التي تتمتع بخاصية التجدد التلقائي إذ ان مخزونها لا ينفذ مهما تم استهلاكه و انها لا تنفذ ومتوفرة بشكل دائم، ومن أهم هذه المصادر الطاقة الشمسية والطاقة المائية وطاقة الرياح والطاقة العضوية والطاقة النووية والطاقة الحرارية الأرضية، والى مصادر بيئة غير متجددة، وهي تلك الموارد التي لأتجدد خلال حياة الانسان والتي يستغرق تجدها ملايين السنين وعادة ما يتم احذها من الأرض⁽³⁾.

(1) ماهر سامر سعيد فريخ النداوي، أثر التغيرات المناخية في الموارد المائية السطحية في محافظة ديالى، أطروحة دكتوراه، جامعة الأنبار، كلية التربية، قسم الجغرافيا، 2023، ص19.

(2) د. علي حسن موسى، التغيرات المناخية، ط1، دار الفكر، سوريا، 1997، ص29.

(3) حسن عماد صاحب المطر، المسؤولية الدولية الناشئة عن ظاهرة التغير المناخي، رسالة ماجستير، جامعة البصرة، كلية القانون، 2023، ص20.

2. **الاعمال العمرانية والمنشأة الصناعية:** ترتفع درجة الحرارة في المدن الكبيرة التي تشهد حركة واسعة في البناء والاعمار وانشاء الطرق والجسور، كذلك ترتفع في المعامل الصناعية الضخمة مما تؤدي الى زيادة الغبار والأتربة وانتشار الشوائب والدخان في الجو ومع ازدياد هذه العمليات يزداد تلوث الهواء وتآكل طبقة الأوزون وسقوط الامطار وظهور حالة خاصه تسمى (الجزيرة الحرارية)، بسبب انتشار الملوثات والغازات في المدن الكبيرة، كل هذه الأمور تؤدي الى تفاقم مشكلة المناخ وحدوث التغيرات المناخية⁽¹⁾.

3. **الزيادة في التصنيع:** زيادة التصنيع والاعتماد على الآلات والتكنولوجية بدلا من استعمال اليد العاملة واستعمال المكنة والإنتاج الواسعة، مما أدى الى استعمال الوقود الاحفوري ومنها النفط والغاز بشكل كبير لتشغيل المصانع أدى ذلك الى زيادة الانبعاثات في العالم وتسببه في تفاقم ظاهرة التغير المناخي وارتفاع درجات الحرارة عن معدلاتها العامة⁽²⁾.

4. **إزالة الغابات:** مع ظهور الثورة الصناعية زاد النمو السكاني العالمي الذي رافقه تدمير البيئة الطبيعية من خلال الضغط على مواردها، ومنها إزالة الغابات بالحرق او القطع لتحويلها الى مناطق زراعية او قطع الاخشاب لاستعمالها الصناعي او كمصدر للوقود، وازدادت المناطق المزالة في القرنين التاسع عشر والعشرين، ان عملية قطع الغابات له تأثير سلبي في المناخ، يؤدي قطع الغابات الى حرمان البيئة من مورد طبيعي للأوكسجين ان الأشجار المقطوعة تطلق كميات كبيرة من ثاني أكسيد الكربون، فأن عملية قطع النباتات ينتج عنها توليد كمية كبيرة من ثاني أكسيد الكربون الذي يبقى منتشر بالجو فأن تأثيرها لا يقتصر هذه المناطق بل ينتقل الى الغلاف الجوي⁽³⁾.

5. **زيادة عدد السكان:** ترتبط زيادة عدد السكان بشكل مباشر وغير مباشر بارتفاع درجات الحرارة باعتبار ان زيادة عدد السكان تتسبب في زيادة معدلات الغازات الدفيئة المنبعثة في الجو، لان هذه الزيادة يرافقها نمو اقتصادي، وبالتالي زيادة في استعمال الوقود الاحفوري ويعد القرن العشرين قرنا غير مسبوق من حيث الزيادة السكانية، اذ تمثلت سرعة نمو السكان في العالم خلال المدة (1950-2000) بتضاعف عدد السكان أذ وصل عددهم عام 2000 الى 6 مليارات تقريبا، وفي عام 2013

(1) ماهر ثامر سعيد فريخ النداوي، مصدر سابق، ص30.

(2) علي احمد علي مسلم، مصدر سابق، ص54.

(3) قصي فاضل الحسيني، مؤشرات التغير المناخي وبعض اثاره البيئية في العراق، اطروحة دكتوراة، كلية الآداب، جامعة بغداد، 2012، ص106.

تجاوز هذا العدد الى 7 مليارات وتتركز هذه الزيادة في الدول النامية على وجه الخصوص، اذ شكلت نسبة (62%) من سكان العالم سنة 1950 بينما ارتفعت هذه النسبة في عام 1995 الى (72%)، وعلى الرغم من المحاولات التي قامت بها الدول النامية لخفض معدلات النمو السكاني الا انها لا تزال تشهد زيادة كبيرة في معدلات نمو سكانها⁽¹⁾، هنالك تقرير صادر عن هيئة وحدة السكان التابعة للأمم المتحدة نشر فيه ان الدول النامية سوف يزداد عدد سكانها ثلاثة اضعاف خلال العقود الثلاثة الأولى من القرن الواحد والعشرين وهذه الزيادة الكبيرة في اعداد السكان ستسهم في ارتفاع نسبة الغازات الملوثة والسامة في الجو، ويترتب عليه أيضا نمو الأنشطة الاقتصادية لان الاعداد الكبيرة من السكان ستزيد متطلباتها من الخدمات والحاجات الضرورية، والتي تقوم أساسا على استهلاك الكثير من الطاقة⁽²⁾.

يتضح مما تقدم أن التغير المناخي لم يكن ظاهرة حديثة مرتبطة بالنشاط البشري فحسب، بل هنالك عوامل طبيعية عدة أسهمت في حدوثه كالبقع الشمسية، والثورات البركانية، والتغيرات الفلكية المرتبطة بحركة الأرض حول الشمس، وقد كان لهذه العوامل دوراً مهمً في إحداث تقلبات مناخية عبر العصور الجيولوجية من خلال تأثيرها في كمية الإشعاع الشمسي الواصل إلى الأرض ودرجات الحرارة العالمية، إلا أن تأثير هذه العوامل غالباً ما يكون دورياً وطويلاً الأمد، في حين يُعد النشاط البشري العامل الرئيس في تسارع ظاهرة التغير المناخي في العصر الحديث.

الفرع الثاني

مؤشرات التغير المناخي

تشير مؤشرات التغير المناخي الى المجموعة من الظواهر والبيانات البيئية التي تعكس التغيرات المستمرة في مناخ الأرض، نتيجة للأنشطة البشرية والعوامل الطبيعية وتشمل هذه المؤشرات ارتفاع متوسط درجات الحرارة العالمية وذوبان الأنهار الجليدية وازدياد معدلات انبعاث الغازات الدفيئة وارتفاع مستوى سطح البحر وتغير أنماط الامطار، تمثل هذه المؤشرات دلائل علمية مهمة على تسارع التغير المناخي وهي تستعمل من قبل العلماء وصناع القرار لرصد التغيرات المناخية وتقييم

(1) مصطفى فلاح عبيد الحساني، شيماء صالح جاسم الوسمي، التغيرات المناخية وبعض الظواهر الناتجة عنها، ط1، مكتبة دلي، بغداد، 2024، ص83.

(2) الهيئة الحكومية المعنية بتغير المناخ (ipcc) التقرير التجمعي لتغير المناخ.

اثارها البيئية والاجتماعية والاقتصادية ،وتكمن أهمية مراقبة هذه المؤشرات في قدرتها على توجيه السياسات المناخية واتخاذ التدابير الوقائية اللازمة للحد من المخاطر المستقبلية، وهناك بعض المؤشرات التي تدل على التغير في المناخ ومنها ما يلي :

1. التغير في درجة الحرارة، تُعدّ درجة الحرارة من أهم عناصر المناخ لتأثيرها المباشر في العناصر المناخية، مثل الضغط الجوي والرياح والتساقط والرطوبة ان درجة الحرارة كانت ثابتة خلال ثمانية الاف عام على الأقل، الى انها زادت بالفعل عما كانت عليه وبلغت في عام 1998 أعلى معدلاتها منذ عام 1861 ويستند هذا الاستنتاج على تحليل جذور الأشجار والشعاب المرجانية والثلوج والسجل التاريخي للقطب الشمالي كشفه ان سنوات القرن العشرين الأعلى حرارة على مدى ألف عام مرت على الكره الأرضية ⁽¹⁾ ويؤكد العلماء والمختصون بالمناخ ان عام 2005 يعد ثاني أشد الأعوام أذ ان درجة الحرارة ارتفعت خلال عام 2005 في النصف الشمالي بمقدار (0.65 م) فوق المستوى الذي كان سائدا ما بين 1961-1990، كما ان درجة الحرارة ارتفعت خلال 2005 بمقدار (0.48 م) على مستوى العالم ⁽²⁾.

اشارة الهيئة الحكومية المعنية بتغير المناخ بان استمرار تسرب الغازات الاحتباس الحراري، ستؤدي الى تضاعف نسبة تركيز غاز ثاني أوكسيد الكربون الناتج من الصعوبات الزراعية وحرق الوقود وقطع الغابات، مما يؤدي الى ارتفاع في درجات الحرارة ومن المتوقع أيضا في عام 2100، يصاحب ارتفاع درجات الحرارة وارتفاع في مستوى البحار والمحيطات نتيجة ذوبان الجليد وأصبح الاحترار على أشده فوق اليابسة وعند دوائر العرض الشمالية اذ ارتفعت درجات الحرارة المسجلة خلال القرن العشرين، الامر الذي زاد من حدوث الفيضانات ونوبات الجفاف في بعض مناطق العالم، ومن ثم التأثير في الكثير من النظم الفيزيائية والاحيائية في انحاء عديدة من العالم ⁽³⁾.

2. زيادة في الأعاصير والعواصف المدارية، أشار التقرير الثالث للهيئة الحكومية الدولية للمناخ عام 2001 الى صعوبة رصد ظاهرة الأعاصير والعواصف المدارية على مراحل زمنية طويلة، نتيجة

(1) ماهر حمود كاظم الجبوري، أثر المؤشرات التغير المناخي في تحديد الأسلوب الأمثل لري الحديث في محافظتي القادسية وكربلاء، رسالة ماجستير، كلية التربية ابن رشد، قسم الجغرافية، جامعة بغداد، 2015، ص22.

(2) د. جمال كامل العبايجي، د. عادل مشعان ربيع، الاحتباس الحراري، ط1، مكتبة المجتمع العربي، الأردن، 2009، ص103.

(3) ماهر حمود كاظم الجبوري، مصدر سابق، ص24.

لحدوثها في أماكن متفرقة من العالم وعدم انتظامها الزمني مع عدم وجود توثيق علمي لهذه الظاهرة كما هو حال عناصر المناخ كالحرارة والتساقط، إذ تتوفر سجلات وقياسات لهذه العناصر لأكثر من قرنين من الزمن وانطلاقاً من البيانات المتوفرة منذ عام 1950 والموثوق بصحتها فقد أجمع هذا التقرير على أنه لم ترصد أي زيادة في وتيرة الأعاصير والعواصف المدارية، أما في تقرير عام 2007 الذي اعتمد على بيانات الأقمار الصناعية، فقد وجد ان هناك زيادة واضحة في وتيرة العواصف والأعاصير المدارية في العالم، فسر العلماء ان ظاهرة تزايد قوة الأعاصير وفق الدراسات الأرصاد الجوية اثبتت ان هناك منحنى لتصاعد قوة الأعاصير نتيجة ارتفاع في درجات الحرارة بشكل عام او ما يعرف بالاحتباس الحراري، لذا ان الأعاصير تحتاج الى الماء الساخن في المحيطات وأشار علماء المناخ الى ان هناك رابطاً بين المناخ الدافئ و هطول الامطار الغزيرة⁽¹⁾، كما تؤثر العواصف الترابية في الأحوال المعيشية بسبب ما تنقله من أوساخ عالقة ورمال زاحفة⁽²⁾ مما يؤدي الى مشكلات كثيرة في البيئة التي تنعكس اثارها السلبية على الانسان و مختلف الكائنات الحية⁽³⁾، تفتقر المؤسسات المعنية بمكافحة العواصف الترابية الى الكفاءة والفعالية في استعمال الموارد البشرية والمالية، فضلاً عن ضعف الإدارة والسياسات والتشريعات أن ضعف الوعي بمشكلة العواصف الترابية أدى الى نقص في فهم الأسباب والعواقب والنتائج على المستويات القانونية والسياسية جميعها⁽⁴⁾.

3. التغير في التساقط المطري، تشير تحليلات البيانات المناخية الى ازدياد كميات التساقط السنوي في العروض الوسطى والقطبية في نصف الكرة الأرضية الشمالي ابتداءً من خط عرض 30م شمالاً بين 1990 و2005 مع تناقص كميات سقوط المطر السنوي في العروض المدارية وبالتحديد بين درجة 10 شمالاً وجنوباً وهذا التناقض لوضحة من بداية 1976 و 1977، ومن الأقاليم التي شهدت تزايد في كميات تساقط الامطار شمال قارة أمريكا و أوروبا ووسط وشمال قارة افريقيا ومناطق متفرقة

(1) محمد رحيم محمد عبد الدليمي، مؤشرات التغير المناخي وأثره في انتاجية بعض المحاصيل الزراعية، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة الانبار، 2020، ص34.

(2) د. احمد سعيد حديد وآخرون، المناخ المحلي، ط1، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1992، ص153.

(3) د. صاحب طالب الموسوي وعبد الحسن مدفون أبو رحيل، مناخ العراق، ط1، مطبعة الميزان النجف، 2013، ص271.

(4) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، الخلاصة الواقية للعواصف الرملية والغبارية، موجز موجة لصانعي القرار، 2022، ص5.

من جنوب اسيا، في حين تناقصت كميات هطول المطري في الساحل الافريقي⁽¹⁾، وكان التغير في الامطار متباين ومتذبذباً من عقد الى اخر على مستوى العالم واتسم التغير بالثبات أو الزيادة الطفيفة من عام 1900م الى بداية الاربعينيات ثم زاده بحده من منتصف الاربعينيات الى أواسط الخمسينيات ثم استمر هكذا في ما عدا المناطق المدارية والتي تناقصت فيها الامطار الى اقل من المتوسط في السبعينات والثمانينات خلال المدة 1900 الى 1988، وقد زادة تطرفات الامطار بين 2% و4% في النصف الأخير من القرن العشرين وذلك في نصف الكرة الجنوبي والتغير في الامطار ما هو الا انعكاس لتغير درجة الحرارة، والتي تؤثر بدورها في التغير في حالة الضغط الجوي⁽²⁾.

4. ارتفاع مستوى سطح البحر: تغير مستوى سطح البحر كثيرا في تاريخ الأرض ويتوقع العلماء ارتفاع مستوى البحر من (18،59)سم بحلول عام 2100، ومن العوامل التي ترفع مستوى سطح البحر هو تمدد المياه بسبب ارتفاع درجات الحرارة ان ارتفاع مستوى البحر يشكل خطر كبير على المناطق الساحلية والمناطق المنخفضة فمعظم سكان العالم يعيشون في المناطق الساحلية⁽³⁾.

5. التغير في مستوى مياه البحر والمحيطات عن طريق توقع الهيئة الدولية المختصة بتغير المناخ (IPCC) من ارتفاع في درجات الحرارة الذي قد يصل الى (٢١) م في الالفية الحالية فأن مستوى سطح البحار والمحيطات سيرتفع بين (٣٠ - ١٠٠) سم ومعنى هذا ان الأراضي المتاخمة للشواطئ ستعرض للغمر والتآكل مع ازدياد حركات المد والجزر كما ستتخلف عن ذلك ترسبات كبيرة مع تداخل للمياه المالحة مع المياه العذبة في مناطق المصب في الأنهار و ستشهد هذه المناطق تدمير بعض المنشآت الحضرية القائمة على الشواطئ مما يسبب في تهديد حياة الشعوب التي تقطنها وسيشهد العالم معه ازدياد وهجرتهم اعداد هائلة من السكان نتيجة للعواصف العنيفة (1) وارتفاع مستوى سطح البحر ونقص في المياه العذبة واغراق الأراضي مما يعني معه شحة في المواد الغذائية وفقدان أنواع من النباتات والحيوانات واذا ما علمنا بأن حوالي ٦٠ من سكان العالم يعيشون بالقرب من

(1) باسم محمد وحيد الجبوري، تأثير المناخ في تقدير الاحتياجات المائية، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية الآداب، قسم الجغرافية، 2022، ص44.

(2) طارق محمد أبو الفضل إبراهيم الكاشف، نمذجة التغيرات المناخية في مصر، أطروحة دكتوراة، كلية الآداب، جامعة جنوب الوادي، 2014، ص30.

(3) مروج هاشم كامل الصالحي واخرون، مصدر سابق، ص17.

المناطق الساحلية فأن دولاً عدة وجهت نداء استغاثة وطلباً للمساعدة في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية الذي عقد في نيويورك عام ١٩٩٧ لإنفاذها من الاختفاء تحت مياه المحيطات^(١).

مما تقدم يتضح نتج ظاهرة التغير المناخي عن مجموعة من العوامل والأسباب التي يمكن تصنيفها على أسباب طبيعية وأخرى بشرية. وتتمثل الأسباب الطبيعية في التغيرات المرتبطة بالنشاط الشمسي والثورات البركانية والتقلبات التي تطرأ على النظام المناخي للأرض. أما الأسباب البشرية، فيُعد الإنسان المسبب الرئيس لها، إذ تسهم أنشطته المختلفة في زيادة انبعاث الغازات الدفيئة وتراكمها في الغلاف الجوي، ولا سيما من خلال الاستهلاك المكثف للوقود الأحفوري، وإزالة الغابات، والنمو السكاني المتزايد، والتوسع الصناعي، الأمر الذي أدى إلى تفاقم ظاهرة التغير المناخي وتسارع آثارها. وإذا كانت هذه العوامل تفسر ظهور التغير المناخي، فإن مؤشرات التغير المناخي تُعد الوسيلة التي يمكن من خلالها الاستدلال على حدوث هذه الظاهرة وقياس آثارها، ومن أبرز هذه المؤشرات ارتفاع درجات الحرارة، والتغير في أنماط تساقط الأمطار، وارتفاع مستوى سطح البحر، ويُعد التغير في درجات الحرارة من أهم المؤشرات المناخية لما يترتب عليه من تأثيرات مباشرة وغير مباشرة في مختلف العناصر المناخية الأخرى.

المبحث الثاني

الأساس القانوني لمواجهة التغير المناخي وجهة الإدارة المختصة بذلك

يشكل تغير المناخ أحد أخطر التحديات البيئية التي تواجه المجتمع الدولي في العصر الحديث، نظراً لما يترتب عليه من آثار عابرة للحدود تمس النظم البيئية والأمن الغذائي والمياه، لا بد من إرساء إطار قانوني منظم لمواجهة هذه الظاهرة يقوم على مبادئ وأحكام ملزمة أو توجيهية تضمن تنسيق الجهود الدولية والوطنية للحد من الانبعاثات الغازية والتكيف مع آثار التغير المناخي، وقد تجسد الأساس القانوني في الاتفاقات الدولية والتشريعات الوطنية التي هدفت إلى وضع التزامات محددة على عاتق الدول والجهات المسؤولة، وفي هذا المجال تبرز أهمية تحديد الجهة المسؤولة عن تحديد هذه الالتزامات ومتابعه تطبيقها سواء على المستوى الدولي أو على المستوى الوطني وإن دراسة

(١) ياسين عبد الرحمن الشرعبي، الاسس العلمية للاحتباس الحراري، مجلة عالم الفكر، الكويت، المجلد (٥٧)، العدد (٢)، ٢٠٠٨، ص ٢٠.

الأساس القانوني لمواجهة تغير المناخ وتحديد الجهة المسؤولة تمثل مدخلا رئيسياً لفهم البنية التشريعية والتنظيمية التي ترتكز عليها الجهود المبذولة للحد من هذه الظاهرة وإثارها.

ولأجل معرفة الأساس القانوني لمواجهة التغير المناخي والجهة الإدارية المختصة سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول الأساس القانوني الدولي والداخلي لمواجهة تغير المناخ، ونبحث في المطلب الآخر الجهة الإدارية المختصة لمواجهة التغير المناخي .

المطلب الأول

الأساس القانوني الدولي والداخلي لمواجهة التغير المناخي

تتطلب مواجهة التغير المناخي وجود أساس قانوني يحدد القواعد والمبادئ التي تستند إليها الجهود الدولية والوطنية في هذا المجال، فعلى الصعيد الدولي أرسى الاتفاقيات والمعاهدات متعددة الأطراف مثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وبروتوكول كيوتو، واتفاق باريس قواعد عامة والتزامات مشتركة تقع على عاتق الدول، أما على الصعيد الداخلي فيكتمل هذا الإطار من خلال النص في التشريعات والوثائق الدستورية الوطنية على حماية البيئة وتحويل تلك الالتزامات الدولية الى قوانين خاصة وبرامج قابلة للتطبيق تتناسب مع الظروف الاقتصادية والبيئية بكل دولة. وعليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول للأساس الدولي لمواجهة تغير المناخ، ونتناول في الفرع الآخر الأساس الداخلي لمواجهة تغير المناخ.

الفرع الأول

الأساس القانوني الدولي لمواجهة التغير المناخي

اهتم المشرع على المستوى الدولي بالقيام بجهود واسعة وإطلاق مبادرات نحو حماية المناخ، وبعد ذلك أقدم على تفعيل اليات تلك الحماية فقد تجسدت هذه المبادرات في الاتفاقيات الدولية والمؤتمرات الدولية، وإن تعامل الدول مع قضية التغير المناخي لا يمكن أن تتم بشكل منفرد ولا بد من تعاون الدول مع بعضها لإيجاد حل لهذه المشكلة وحصول الاتفاق بين معارف الدول خصوصاً ذات المشكلات المتشابهة من أجل معرفة كل دولة مشكلات الدول الأخرى واقتراح الحلول المناسبة⁽¹⁾.

(1) سجي محمد الفاضلي، دعاء محمد محمود، الأساس القانوني الدولي للحد من التغير المناخي، مجلة الجامعة العراقية، كلية الحقوق، جامعة النهرين، عدد (59)، 2023، ص82.

أولاً:- الاتفاقيات الدولية الخاصة بمواجهة التغير المناخي: الاتفاقيات الدولية لها دور كبير في حماية المناخ والحفاظ عليه، خاصة في ظل التحديات المتزايدة المترتبة عن التغير المناخي، وقد أسهمت هذه التغيرات في وضع أطر قانونية ملزمة للدول تهدف الى تقليل الانبعاثات الضارة وتعزيز التعاون الدولي لحماية المناخ وتحقيق التنمية المستدامة، ومن أبرز هذه الاتفاقيات:

1. اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ لعام 1992: أدرك المجتمع الدولي خطورة الاثار التي تنجم عن التغير المناخي، مما استوجب تحركاً عاجلاً لمواجهة هذه المشكلة، وفي عام 1985 توصل العلماء الى ان تغير المناخ يعد احتمالاً وارداً وجدياً وبناءً على ذلك أصدرت الهيئة الحكومية المعنية بتغير المناخ (IPCC) في تقريرها عام 1990 أكدت فيه ان تغير المناخ يعد خطراً حقيقياً للبيئة، وجب التصدي له ودعت الى عقد اتفاقية عالمية لمواجهة هذه المشكلة ⁽¹⁾، ونتيجة لذلك عقدت اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية في البرازيل عام 1992 ودخلت حيز التنفيذ عام 1994 لتمثل هذه الاتفاقية الإطار القانوني الأساسي الذي تنطلق منه الجهود الدولية للحد من التغير المناخي وانضم العراق الى هذه الاتفاقية عام 2009، وقد بلغ عدد الدول الأطراف في المنظمة 197⁽²⁾.

وتهدف الاتفاقية بشكل أساس الى الحد من تراكم الغازات الدفيئة الناتجة عن الأنشطة الصناعية والبشرية، والتي تؤثر في التوازن المناخي لكوكب الأرض، وقد نصت الاتفاقية على ضرورة تثبيت تركيز الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون حدوث تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي، وتسعى الى تحقيق هذا الهدف في اطار فترة زمنية كافية تمكن النظم الايكولوجية من التكيف بصورة طبيعية مع التغيرات المناخية وتضمن عدم تعرض إنتاجية الأغذية للخطر ⁽³⁾، و تضمنت الاتفاقية على مجموعة من المبادئ العامة التي تمثل اطار ارشادي يتعين على دول الأطراف مراعاتها من اجل تحقيق هدف الاتفاقية وتنفيذ احكامها، وهذه المبادئ هي:

- التنمية المستدامة والانصاف والمسؤولية المشتركة ومبدأ الحيطة والحذر، ويقوم مبدأ التنمية على أساس التزام الدول الأطراف بحماية النظام المناخي من اجل مصلحة الأجيال الحاضرة والمستقبلية على

(1) هيو اسعد عثمان، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث النفطي، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2017، ص84.

(2) محسن محمد حمزة عسل الجناي، تأثير التهديدات البيئية على العلاقات الدولية بعد اتفاقية باريس للتغير المناخي عام 2016 نماذج مختارة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الكوفة، 2023، ص113.

(3) المادة الثانية من اتفاقية الامم المتحدة الاطارية لتغير المناخ.

أساس من العدالة والانصاف، ويكمل هذا المبدأ مبدأ آخر تم النص عليه في الاتفاقية وهو مبدأ **المسؤوليات المشتركة لكن المتباينة**، ويهدف هذا المبدأ الى تعزيز الموضوعية والانصاف من خلال تحميل الدول التي تسهم بقدر كبير في احداث المشكلة المناخية قدرا كبيرا من المسؤولية أيضا⁽¹⁾، ووفقاً لهذا المبدأ فإن الدول المتقدمة تتحمل المسؤولية الأكبر في حصول التغير المناخي، لما سببته من انبعاثات منذ بدأ الثورة الصناعية في أوربا، لكن هذا لا يعني عدم الاخذ بنظر الاعتبار الانبعاثات الناتجة عن نشاطات الدول النامية لأنها تمر بمرحلة نمو اقتصادي لابد أن يؤدي الى ارتفاع نسبة الانبعاثات الناجمة عنها في المستقبل⁽²⁾، وقد نصت الاتفاقية على مبدأ آخر لا يقل أهمية عن المبدئين السابقين وهو مبدأ **الوقاية او الحيطه** الذي بمقتضاه يتعين على الدول اتخاذ التدابير اللازمة من اجل حماية المناخ وعدم المساهمة في التسبب في حدوث ظاهرة التغيرات المناخية او منع او تخفيف أسباب تغير المناخ وتقيد اثاره الضارة⁽³⁾.

كما تضمنت الاتفاقية مجموعة من الالتزامات العامة للدول الأطراف منها ما يلي :

- أ. إنشاء قوائم الجرد الوطنية لانبعاثات الغازات الدفيئة.
 - ب . العمل والتعاون على منع او تخفيض او الحد من انبعاث الغازات الدفيئة.
 - ج . العمل والتعاون على إجراء البحوث العلمية والتكنولوجية الفنية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها .
 - ح . ضرورة التوعية بخطورة المشكلة واثارها من اجل ان تكون الشعوب على دراية بتأثير تصرفاتهم والانشطة التي يقومون بها على المناخ والبيئة⁽⁴⁾ .
- وصفت هذه الاتفاقية بالإطارية ذلك لكونها تعد نظاماً أساسياً للتعاون بين الدول فهي تعد الخطوة الأولى في إطار مكافحة تغير المناخ ولذلك لم تلزم الأطراف بالالتزامات محددة انما جاءت بمجموعة من المبادئ والمسؤوليات المختلفة التي ينبغي للأطراف العمل بموجبها⁽⁵⁾ .

(1) إبراهيم عبد ربه إبراهيم، مكافحة التغيرات المناخية في ضوء النظام القانوني الدولي دراسة تحليلية تقييمية، مجلة الفقهية والقانونية، 2023، ص397.

(2) د. سلافة طارق عبد الكريم الشعلان، الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الاحتباس الحراري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص111.

(3) المادة الثالثة الفقرة الثالثة من اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية لتغير المناخ.

(4) المادة الرابعة من اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية لتغير المناخ.

(5) د. سهير إبراهيم حاتم الهيتي، الاليات القانونية الدولية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص529.

2: بروتكول كيوتو: ان اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ تتضمن عدد من المبادئ العامة، ولم تتضمن التزامات محددة لذلك الحق بها بروتكول يتضمن التزامات اكثر تحديداً والزامية بحلول عام 1995م بدأت البلدان مفاوضات من اجل تعزيز الاستجابة العالمية للتغير المناخي، وفي عام 1997م عمدت دول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ بالتوقيع على بروتكول كيوتو ودخل البروتكول حيز النفاذ في عام 2005م، وذلك بعد اكمال الشرطين اللازمين الذين يتمثلان في تصديق 55 دولة على البروتكول وعلى ان يكون من ضمنهم دول متقدمة تمثل نسبة انبعاثاتها من الغازات 55% من اجمالي الغازات المنبعثة في العالم، اما الان فيضم بروتكول كيوتو 192 دولة في حين تضم اتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ 197 دولة⁽¹⁾.

تضمن هذا البروتوكول مجموعتين من الالتزامات، تتمثل المجموعة الأولى في الالتزامات العامة التي تلتزم بها الدول جميعها الموقعة على البروتوكول في حين تتمثل المجموعة الأخرى في الالتزامات التي تتعهد بها الدول المتقدمة وهذه الالتزامات هي قيام (38) دولة متقدمة بتخفيض انبعاث الغازات الدفيئة وذلك بنسب تختلف من دولة الى أخرى على ان يتم هذا التخفيض خلال مدة زمنية محددة تبدأ في عام 2008 وتستمر حتى عام 2012⁽²⁾.

واجه بروتكول كيوتو تحديات عند تطبيقه، فقد عُدت بعض الدول المتقدمة ومنها الولايات المتحدة الامريكية ان البروتكول يفرض على الدول المتقدمة أعباء تفوق قدرتها بينما لا يفرض التزامات مماثلة على الدول النامية، مما دفعها للانسحاب عام 2001 على اعتبار ان تخفيض انبعاث غاز الكربون قد يعرقل التنمية لدى الدول المتقدمة⁽³⁾، وقد تضمن بروتكول كيوتو مجموعة من الوسائل الاختيارية وتعرف هذه الوسائل بالآليات المرنة وتشمل الآليات التنمية النظيفة، تجارة الانبعاث، والية التنفيذ المشترك والتي يمكن للدول اتباعها لتنفيذ التزاماتها بشرط ان تكون مكملة للبرامج الوطنية، والتي تعد الجزء الأساس في تنفيذ لالتزامات بموجب بروتكول كيوتو⁽⁴⁾.

(1) انجي احمد عبد الغني مصطفى، الإدارة الدولية بقضية التغيرات المناخية، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد (3)، 2019، ص162.

(2) هيو اسعد عثمان، مصدر سابق، ص86.

(3) محمد خلف البقور، الحماية القانونية الدولية للتغيرات المناخية، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، جامعة العلوم الإسلامية، المجلد (11)، العدد (1)، 2024، ص221.

(4) سلافه طارق عبد الكريم الشعلان، مصدر سابق، ص159.

3. اتفاقية باريس للمناخ: توصلت الأطراف في المؤتمر ال 21 المنعقد في باريس عام 2015 الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية الى اتفاقية تاريخية لمكافحة تغير المناخ، وتسريع وتكثيف الإجراءات والاستثمارات اللازمة لتحقيق مستقبل مستدام منخفض الكربون الا وهي اتفاقية باريس لعام 2015 لتغير المناخ إذ انه لأول مره تجلب الدول جميعها الى قضية مشتركة للقيام ببذل جهود طموحة لمكافحة تغير المناخ والتكيف مع آثاره مع تعزيز الدعم بمساعدة البلدان النامية على القيام بذلك، وعلى هذا النحو فانه يرسم مسار جديد في جهود المناخ العالمي، ان الهدف الرئيس لاتفاقية باريس هو تعزيز الاستجابة العالمية لخطر تغير المناخ عن طريق الحفاظ على ارتفاع درجات الحرارة العالمية الى اقل من درجتين مئويتين فوق مستويات ما قبل الثورة الصناعية⁽¹⁾.

ومواصلة الجهود للحد من ارتفاع درجة الحرارة الى ابعد من ذلك الى 1.5 درجة مئوية، حيث تعهدت هذه الدول بالتزامات خفض الانبعاثات عن طريق دوره لخمس سنوات من العمل المناخي، أذ يتوقع من كل دولة تقديم خطة عمل مناخية تبلغ الدولة بموجبها عن الإجراءات التي ستتخذها من اجل تحسين استعمال الطاقة⁽²⁾.

وقد تضمنت الاتفاقية على مبدئين رئيسيين هما مبدأ اعلى طموح ممكن، والآخر مبدأ التقدم بمعنى ان يتم التميز بين الدول وبالوقت نفسة يكون العمل جماعي والجهد مشترك من اجل ان تتقدم الدول النامية والتي بحاجة للمساعدة في الوصول بعمليات التخفيف الى مصاف الدول المتقدمة للوصول الى اعلى مستوى طموح ممكن في التخفيف من درجات الحرارة⁽³⁾، لاتفاقية باريس أهمية كبيرة في مجال الحد من التغير المناخي، اذ تعد نقله جذرية في مفاهيم القانون الدولي لحماية المناخ، و أدخلت مفهوم التقسيم المتعدد الأطراف في ضوء المسؤولية المشتركة المتباينة، الا ان الاتفاقية تفتقر الى قواعد لتقسيم العمل، من اجل خفض الانبعاثات وهذا الامر يرتبط بالفجوة بين الهدف العالمي الطويل الاجل وسياسة التخفيف من تغير المناخ، و ان هذه الاتفاقية جاءت في وقت متأخر بعد

(1) محمود محمد منجود أبو الغيط، "دور القانون الدولي والتشريعات الوطنية في مواجهة التغيرات المناخية"، مجلة البحوث الاقتصادية والقانونية، جامعة المنصورة، مجلد (13)، ٢٠٢٣، ص ٣٣٦.

(2) علي حميد علي، صهيب محمود حامد، مدى جدية الدول الصناعية في معالجة مشكلة التغير المناخي، مجلة المدارات العلمية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد (3)، العدد (1)، 2025، ص 384.

(3) موج فهد علي، قواعد القانون الدولي لحماية البيئة في ضوء اتفاقية باريس للمناخ 2015 دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2017، ص 77.

العديد من المؤتمرات الدولية، التي لم تحقق نتائج ملموسة مما ساهم في تفاقم المشاكل البيئية الناتجة عن تغير المناخ.

ثانياً: المؤتمرات الدولية المعنية بمواجهة التغير المناخي: لعبت المؤتمرات الدولية دوراً كبيراً في انشاء القانون الدولي البيئي حيث أسهمت في تحديد معالم واضحة لحماية البيئة، وذلك لأهمية البيئة في مجال التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي، لذا عقدت الكثير من المؤتمرات الدولية التي تهدف الى حماية البيئة وإيقاف التدهور البيئي واهم هذه المؤتمرات هي:

1. مؤتمر ستوكهولم: أقدم المجتمع الدولي على عقد المؤتمرات الدولية لحل المشكلات البيئية ووضع قواعد وضوابط قانونية دولية للتصدي للتلوث البيئي وما يسببه من مخاطر تهدد البشرية جمعاء⁽¹⁾، لذا دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة الى عقد مؤتمر عالمي حول البيئة عام (١٩٧٢) " Milieu Human"، وكان هدف المؤتمر تقليل المخاطر والتصدي للتدهور البيئي، وإقامة التنمية على أساس سليم من خلال الاهتمام المشكلات التي تصيب الوسط الإنساني⁽²⁾، ومن اهم الإنجازات التي حققها المؤتمر انشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة (unep) وهو اول برنامج للأمم المتحدة هدفه رصد التغيرات الهامة التي تطرا على البيئة وتشجيع وتنسيق السياسات البيئية وتزويد الحكومات بالمعلومات الضرورية المتعلقة بمكافحة التغيرات الضارة سواء بفعل الانسان أو الطبيعية⁽³⁾.

ويُعد مؤتمر ستوكهولم البداية الفعلية لعولمة التفكير البيئي وبداية الوعي الجماعي بأهمية حماية البيئة وصيانتها، واسفر عن المؤتمر اعلان اشتمل على 26 مبدأ و 109 توصية تشكل خطة عمل تلتزم الدول والمنظمات المتخصصة باتباعها تتعلق بحماية وتحسين البيئة العالمية، فأن ستوكهولم يمثل تجسيداً للخطوات الأولى للسير في طريق التعاون الدولي لحماية البيئة، ويكشف عن أهمية التعاون لمواجهة التلوث على الصعيد الدولي⁽⁴⁾.

(1) سجي محمد الفاضلي، دعاء محمد محمود، مصدر سابق، ص 90.

(2) د. صالح محمد محمود بدر الدين، الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث في ضوء قواعد القانون الدولي للبيئة وقرارات وتوصيات المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٣٦.

(3) د. سه نكه داود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2012، ص158.

(4) د. ساجد حميد عبل الركابي، التنمية المستدامة ومواجهة تلوث البيئة وتغير المناخ، ط1، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، 2020، ص112.

أكدت مبادئ مؤتمر ستوكهولم أن لكل إنسان الحق في أن يعيش في بيئة تكفل له الكرامة والرفاهية، وأنه مسؤول عن حماية البيئة وتحسينها لصالح الأجيال المقبلة، هذا زيادة على مسؤولية الدول عن ضمان ألا تؤدي نشاطاتها إلى إلحاق الدمار بالبيئة في الدول الأخرى، وعليها أن تتعاون في سبيل الوصول إلى قانون دولي ينظم كيفية مواجهة التلوث وغيره من الأضرار المهددة للبيئة الإنسانية ومراعاة مصالح الدول النامية التي تهددها مشاكل البيئة أكثر من غيرها⁽¹⁾، لهذا شكل إعلان ومبادئ ستوكهولم المنطلق الأول للقوانين المرنة الخاصة بالشؤون البيئية، وأنه مثل مرحلة انتقالية هامة في تاريخ النظام الدولي تمثلت في بدء خطة جماعية نحو حماية البيئة العالمية وتجنبها كوارث التلوث حتى أن أهم مبدأً أسسه الإعلان واحتل مكانة في القانون الدولي العام هو مسؤولية الدولة عن أي أضرار بيئية تحدث للدول الأخرى من جراء ما تمارسه من أنشطة على إقليمها، وقد أطلق مؤتمر ستوكهولم مفهوم التنمية المستدامة ويعد هذه المبدأ تطوراً جديداً في القانون الدولي، ويستهدف إيجاد التوازن بين حماية البيئة والتنمية الاقتصادية، إذ ينص على أن لغرض توفير أكبر قدر من المنفعة للفرد ينبغي على الدول دمج التنمية الاقتصادية مع حماية البيئة⁽²⁾.

2. مؤتمر ريودي جانيرو: قامت الأمم المتحدة بالدعوة إلى عقد مؤتمرها العالمي للبيئة والتنمية والذي عرفه باسم قمة الأرض في البرازيل في مدينة ريودي جانيرو في الفترة من 3 إلى 14 يوليو عام 1992 أي بعد عشرين عاماً على مؤتمر ستوكهولم، وقد انعقد المؤتمر وسط دعاية إعلامية لم يسبق لها مثيل ولم يكن هنالك وجه للمقارنة بين الظروف والإمكانات التي عقد فيها مؤتمر ستوكهولم و الصخب والحشد السياسي غير المسبوق الذي واكب مؤتمر ريو دي جانيرو والذي شارك في أعماله عدد كبير من رؤساء الدول والحكومات⁽³⁾، إذا كان مؤتمر استوكهولم بمثابة نقطة الانطلاق في مجال حماية البيئة والعمل على صياغة وتأسيس العمل الدولي للبيئة، فإن مؤتمر ريو دي جانيرو جاء ليقدم

(1) طلال بدر عبد الله الحمداني، دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2014، ص21.

(2) زينب ياسين عبد الخضر، القضاء الدولي البيئي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، العدد (48) السنة الثامنة عشر، 2023، ص602.

(3) د. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة (تنمية الموارد مكافحة التلوث)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص192.

الرود العلمية في مواجهة التحديات والمخاطر التي باتت محدقة ببيئة الانسان وتندر بالقضاء على التنمية وعقد المؤتمر لعدة أسباب نذكر منها ما يأتي⁽¹⁾:

- أ. حماية الغلاف الجوي وطبقة الأوزون.
- ب. مكافحة التصحر والجفاف وإزالة الغابات.
- ت. حفظ التنوع البيولوجي .
- ث. الادارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة والمشعة.
- ج. حماية المياه العذبة وامتداداتها من التلوث.
- ح. تحسين ظروف العيش والعمل على استئصال الفقر ووقف التدهور البيئي⁽²⁾ .

وكان من أهم نتائج المؤتمر التوقيع على ثلاث اتفاقيات دولية أساسية، شاركت في توقيعها أكثر من (150) دولة الاتفاقية الاولى تتعلق بالتنوع الأحيائي، وتهدف الى حماية الكائنات الحية الحيوانية والنباتية المهددة بالانقراض، أما الثانية اتفاقية مناخ الأرض وتعلق بالتغيرات المناخية ومكافحة ارتفاع درجة الحرارة عن طريق الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة في حين تتعلق الثالثة بحماية الغابات والمساحات الخضراء، وجاء مؤتمر قمة الأرض بمجموعة من الوثائق التي شكلت إطاراً متكاملاً لمواجهة التحديات البيئية العالمية ومن أبرز هذه الوثائق مفكرة ريو دي جانيرو المعروفة باسم جدول اعمال القرن الواحد والعشرين والتي تعد خطة عمل طموحة من اجل تحقيق التنمية المستدامة⁽³⁾.

و اعتمد المؤتمر (26 مبدأ) كخطة عمل للحد آثار التلوث وحماية كوكب الأرض وهذه المبادئ تدور حول حق البشرية في الحياة السليمة والحق في استثمار الدول لمواردها وتعاون الدول

(1) عقون مصطفى، دور المواثيق والمعاهدات الدولية في حماية البيئة ،مجلة الفقه والقانون، صلاح الدين كدداك ،المغرب ،العدد (23)،2014،ص128 .

(2) منير حسن قبلان، الاطار القانوني لحماية البيئة في لبنان ،رسالة ماجستير،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،الجامعة الإسلامية ،2020،ص25

(3) د. سامي محمد عبد العال ،البيئة من منظور القانون الدولي الجنائي،دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية،2015،ص80

في حماية البيئة وتعزيز التعاون العلمي والتكنولوجي بين الدول وتوعية المواطنين لمعالجة مشكلات البيئة وضرورة اتخاذ الدول التدابير اللازمة لمنع التدهور البيئي⁽¹⁾.

3مؤتمر كوبنهاغن: عقد هذا المؤتمر في كوبنهاغن في السابع من ديسمبر عام 2009 وشارك في هذا المؤتمر أكثر 192 دولة⁽²⁾، ومن أهم المبادئ الأساسية التي جاءت فيه، التي تقوم على حماية البيئة والنظام البيئي، هي تأكيد مبدأ الاحترام البيئي والموارد الطبيعية واستخدامها لتحقيق التنمية البشرية المستدامة وتدهور الصحة وحماية حقوق وحريات الأجيال المقبلة، وإن احتكار الموارد الطبيعية والثروة هما أساس مشكلة التغير المناخي وتمثل الإنجاز الرئيس لمؤتمر كوبنهاغن لمكافحة ظاهرة الاحتباس الحراري، الذي حدد سقف ارتفاع حرارة سطح الأرض بدرجتين مئويتين مقارنة بما كانت عليه في عصر ما قبل الصناعة، وتم انشاء صندوق مالي لمساعدة الدول الفقيرة في مواجهة هذه الظاهرة ومن خلال هذا المؤتمر نرى انه استبدل مبدأ الملوث دافع بمبدأ الاحتباس او الاحتياط، ولاسيما عند تبني تكنولوجيات جديدة وذلك يعني وجوب اتخاذ إجراءات مسبقة تجنباً للضرر قبل وقوعه وقد ورد مبدأ التعاون في مسودة مؤتمر كوبنهاغن حول التعاون الدولي، بالنظر لأهمية هذا المبدأ لحماية البيئة مما قد تتعرض له من منطلق ان الملوثات البيئية قد تكون عابرة للحدود⁽³⁾، وتمثل الهدف الرئيس لهذا المؤتمر ابرام اتفاق عالمي جاد يهدف الى حماية البيئة من خطورة التغيرات المناخية والغازات الدفيئة، ومن أبرز النقاط التي تم التوصل اليها المؤتمر ومن أهمها ما يلي⁽⁴⁾:

أ. وجوب تخفيف الدول النامية لانبعاثاتها للغازات الدفيئة الى الغلاف الجوي وتقديمها تقارير رسمية توضح فيها نسبتها من الانبعاث الى الأمانة العامة للاتفاقية.

ب. وجوب تقديم الدول المتقدمة للمساعدات والموارد المالية الى الدول النامية بما يقارب ثلاثين مليار دولار في المدة من 2010-2012.

ت. وجوب الحفاظ على الغابات والعمل على تعزيز مخزون نسبة الكربون.

(1) هيو اسعد عثمان، مصدر سابق، ص92.

(2) د. السيد المركبي، الحماية القانونية للبيئة من التلوث: في قانون البيئة رقم4 لسنة 1994 والمعدل بالقانون رقم 9 لسنة 2009، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص71.

(3) موج فهد علي، مصدر سابق، ص5049.

(4) احمد ماجد حسين المخصوصي، الحماية القانونية الدولية لطبقة الأوزون منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2020، ص60.

4. مؤتمر جوهانسبورغ عام 2002: دعت منظمة الأمم المتحدة الى عقد قمة جديدة بعد عشر سنوات من انعقاد قمة الأرض في ريودي جانيرو حيث جاءت هذه الدعوة للمتابعة والبناء على ما سبق الاتفاق عليه، فانعقدت قمة الأرض الثانية بعنوان التنمية المستدامة في مدينة جوهانسبرج بجنوب افريقيا في الفترة ما بين 26 اغسطس الى 4 سبتمبر من عام 2002⁽¹⁾، واستهدفت هذه القمة متابعة اعمال ونتائج قمة الأرض الأولى لمعرفة ما تم تنفيذه والقضايا والمستجدات اللازمة لوضع اجندة القرن الحادي والعشرين التي تم صياغتها في القمة السابقة⁽²⁾.

و جاءت هذه القمة بهدف ضمان الزام قادة دول العالم لتحقيق تنمية مستدامة، بمعنى تنمية اقتصادية متواصلة تصبو الى تحقيق منافع ملموسة للفقراء والتقليل من الاضرار البيئية على حد سواء، وكانت النقطة الرئيسة في هذا الملتقى العالمي، هي التركيز على طرق مكافحة الفقر بعدة احدى أسباب التدهور البيئي، إذ تم التأكيد على ضرورة ان تستكمل الدول كافة وضع استراتيجيات للتنمية المستدامة بحلول عام 2005، كما تم التأكيد ان أولويات التنمية المستدامة تتركز على المسائل الحيوية كالمياه الطاقة والصحة والزراعة التنوع البيولوجي، بالإضافة الى الفقر والتجارة ونقل التكنولوجيا والإدارة الرشيدة والتعليم والاستدامة البيئية، و رسمت الأهداف الأساسية الواجب تحقيقها والتي تخص مجالات مختلفة تتمثل فيما يلي المياه العذبة، الصحة، المأوى، الخدمات، الطاقة، التعليم والدخل⁽³⁾.

و ان قمة ريودي جانيرو تختلف في حجم إنجازها التاريخي عن قمة جوهانسبرج ففي ريودي جانيرو وضع لأول مرة في تاريخ البشرية اتفاقات لحماية المناخ العالمي، والحفاظ على التنوع البيئي، ومكافحة التصحر، لكن قمة جوهانسبرج وضعت معايير علمية لحماية الثروة السمكية في العالم، وحددت خططاً لخفض عدد سكان الأرض المحرومين من المياه النقية للشرب، لكن هذه القمة أخفقت في التوصل

(1) ليلي محمود جبريل الكبتي، مدى توافق السياسات البيئية في ليبيا مع السياسة البيئية الدولية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة بنغازي، 2011، ص74.

(2) محمد علاء عبد المنعم، مستقبل التعاون الدولي في ضوء قمة الأرض، مجلة السياسة الدولية، مؤسسه الاهرام، القاهرة، العدد 150، المجلد (38)، 2002، ص254.

(3) ايمان مزاري، دور الضبط الإداري في حماية النظام العام البيئي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، 2024، ص94.

الى الاتفاق الموعود حول الطاقة المتجددة، ولم تتقدم خطوة واحدة نحو انجاز التعهد الدولي برصد الدول الغنية نسبة معينة من اجمالي منتوجها القومي للتنمية العالمية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الأساس القانوني الداخلي لمواجهة التغير المناخي

يعد الأساس الداخلي لمواجهة التغير المناخي مرتكزاً محورياً في إطار السياسة البيئية للدول، اذ يعبر عن الإرادة الوطنية في حماية البيئة عبر تضمين الدساتير الوطنية نصوصاً تكفل الحق في بيئة سليمة، فضلاً عن اصدار تشريعات خاصة بتنظيم الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بما ينسجم مع التنمية المستدامة، وتأتي أهمية هذا الأساس من كونه يحدد الالتزامات الملقة على عاتق السلطات العامة والافراد في مجال حماية البيئة، واتخاذ التدابير الكفيلة بالحد من الانبعاثات ومعالجة آثار التغير المناخي، ان الأساس القانوني الداخلي يمثل مدخلاً أساسياً لفهم حدود سلطة الإدارة وامكانياتها في التصدي لهذه الظاهرة، وسنتناول في هذا الفرع الدساتير والتشريعات المعنية بمواجهة التغير المناخي.

أولاً:- الأساس الدستوري: يعد مبدأ سمو الدستور من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية، ويفترض ان يحتل الدستور قمة الهرم القانوني، أي اعتلاؤه على القواعد القانونية جميعها وخضوع الحكام والمحكومين له على السواء، ولذا فان التشريعات الداخلية جميعها يجب ان تتفق مع نصوص الدستور ولا يجوز ان تخالفها، ونظراً لما تتمتع به النصوص الدستورية من سمو شكلي وموضوعي أصبحت الحقوق والحريات من اهم الموضوعات التي حظيت بمكانة بارزة في الدساتير، فسمو الدستور يمنح هذه الحقوق والحريات مزيد من الهيبة والاحترام هذا من جهة، ومن جهة أخرى سيوفر لها الثبات والاستقرار الذي لا يمكن ان تجده في القوانين العادية التي يمكن تعديلها بسهولة

(1) اممر فرقاني، الحماية القانونية للبيئة في ضل الاتفاقيات الدولية،مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية،جامعة الجزائر، المجلد(7)، العدد(2)، 2023، ص90.

خلاف الدستور الذي يتطلب تعديله إجراءات خاصة، ومن اهم هذه الحقوق هو الحق في توفير بيئة صحية وسليمة لكل فرد من افراد المجتمع⁽¹⁾.

فالبينة السليمة تعد حقاً من الحقوق الأساسية للإنسان إذ اتجهت العديد من الدول إلى دسترة الحق في بيئة سليمة⁽²⁾، ومن الدساتير التي كرست الحماية الدستورية للحق في البيئة الدستور الفرنسي لسنة 1958 فقد سلك اتجاه منفرد اذ ألزمت التعديلات الدستورية لعام 2004 بميثاق البيئة الذي عدل على أثره الدستور الفرنسي في ديباجته، أذ نص هذا الميثاق على أنه (يعلن الشعب الفرنسي رسمياً تمسكه... بالحقوق والواجبات التي أقرها ميثاق البيئة في عام 2005)⁽³⁾، كما نص هذا الميثاق على أنه (لكل شخص الحق في أن يعيش داخل بيئة صحية متوازنة وكريمة)، ونص كذلك على أنه (على كل شخص واجب المشاركة في حفظ وتحسين البيئة)⁽⁴⁾، ويفهم من ذلك أن البيئة ليست حقاً فقط بل واجب على كل انسان الحفاظ عليها وبموجب هذا التعديل أصبح حق الانسان في بيئة غير ملوثة حق ذو قيمة دستورية.

وفي مصر فأن الدستور المصري الصادر عام 1997 قبل التعديل عام 2007، قرر حماية دستورية للبيئة بطريقة غير مباشرة من خلال روح النصوص المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطن والتي أوردت لأول مرة في دستور 1956 وأوردها دستور 1971 أيضاً، ولكن بعد تعديلات عام 2007 قد استبدل المادة (59) وأصبحت بعد اجراء التعديل تنص على " حماية البيئة واجب وطني وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة الصالحة "، وتبين من ذلك ان المشرع الدستوري قد اسبغ اطاراً دستورياً على البيئة يوجب حمايتها كواجب وطني على الجميع، أي ان المشرع المصري قبل الدستور الجديد 2014 قد اقصر النص على واجب الانسان نحو حماية البيئة و أوجب على الدولة تنظيم الحماية القانونية لها، ولكن في الدستور المصري الحالي قرر بالنص الصريح على حق الأشخاص في بيئة سليمة، وقد نصت المادة (46) من الدستور المصري لعام 2014 على ان لكل

(1) صفاء عباس كبه، الحق في الرعاية الصحية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، بغداد، 2008، ص 84-86.

(2) سعد الشتيوي العنزي، الحماية الدستورية لحق الانسان في العيش في بيئة سليمة في دولة الكويت (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الدراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، المجلد 35، العدد 134، 2009، ص 103.

(3) د. داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت، ط1، مجلس النشر العلمي، كلية الحقوق - جامعة الكويت، 2003، ص 77 وما بعدها.

(4) ينظر: المادتان (الأولى -الثانية) من ميثاق البيئة الفرنسي لعام 2005.

شخص الحق في بيئة صحية سليمة ،وإمايتها واجب وطني وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها وعدم الاضرار بها والاستخدام الرشيد بالموارد الطبيعية بما يكفل تحقيق التنمية المستدامة وضمن حقوق الأجيال القادمة⁽¹⁾ .

اما في العراق فقد انتهجت عدد من الدساتير أسلوب عدم النص صراحة على الحق في البيئة، انما يمكن استنباط هذا الحق من خلال روح النصوص ويرجع السبب في عدم النص على هذا الحق الى عدم تبلور فكرة حماية البيئة، لذا واضعي الدساتير، ومن الدساتير التي لم تنص صراحة على الحق في البيئة لكنها تناولت بصورة ضمنية الدساتير العراقية المؤقتة قبل عام 2003 ،اذ تضمنت دساتير (دستور 29 نيسان 1964 ودستور 1968 ودستور 1970) الحق في بيئة سليمة من خلال النص على حق المواطن في الرعاية الصحية، وتكفل الدولة المستشفيات والمؤسسات الصحية، وتوفير الخدمات الصحية المجانية والتوسيع المستمر فيها⁽²⁾، اما دستور العراق لسنة 2005 نص بصورة صريحة على هذا الحق ووجوب حماية فقد نص في المادة 33 (لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة وتكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما)⁽³⁾، كما أشار في المادة (31) التي تضمنت " حقوق الانسان في الرعاية الصحية والاهتمام بالصحة العامة وضمن وسائل الوقاية والعلاج من خلال انشاء مؤسسات صحية متنوعة" وبذلك فإن دستور العراقي قد نص بشكل صريح على حق الانسان على العيش في بيئة صحية وسليمة، وهذه الدساتير نصت بصورة صريحة على حماية البيئة⁽⁴⁾ .

ثانياً: الأساس التشريعي: يعد التدخل التشريعي لحماية البيئة امراً ضرورياً الى جانب الحماية الدستورية والدولية، فالتشريع هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية العامة المجردة التي تصدر من السلطة التشريعية، ويقع على السلطة التنفيذية امر تنفيذها وإصدار الأنظمة والتعليمات التي

(1) ينظر المادة (46) من دستور مصر لسنة 2014.

(2) صكبان محمد محمود الأساس القانوني لحماية البيئة على المستوى الوطني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (11)، العدد (2)، 2022، ص 796.

(3) ضياء عباس علي، الأساس القانوني لحماية البيئة في القانون الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، العدد 48، 2023، ص 697.

(4) حسين جبار عبد، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث دراسة مقارنة في ضوء المادة 33 من الدستور العراقي عام 2005، مجلة الكلية الإسلامية، الجامعة الإسلامية، العراق، المجلد (6)، العدد (16)، 2012، ص 28.

تتسجم معها ويقع على عاتق السلطة التشريعية وضع الحلول والمعالجات اللازمة لحماية البيئة، وقد تزايدت هذه الحلول بعد الثورة الصناعية والتقدم العلمي بسبب تفاقم مشكلات البيئة وأهمها مشكلة التغير المناخي مما أدى بالمشروع الوطني الى التدخل لوضع القوانين المناسبة لحماية البيئة، ففي فرنسا حظيت البيئة باهتمام كبير إذ أنشأت البلدية عام 1609 في باريس وكانت هي المسؤولة عن نظافة الشوارع وأنشأت في عام 1971 اول وزارة مستقلة للبيئة⁽¹⁾.

وصدر قانون 1992 بشأن مكافحة الضوضاء وقانون 1995 بشأن دعم حماية البيئة والمسمى بقانون (Baranier)، الذي أوجد المبادئ العامة لقانون البيئة وكذلك القانون رقم (153، 2001) الصادر في عام 2001 الذي وضع إجراءات لمكافحة ارتفاع درجة حرارة المناخ والغازات التي تؤدي الى ارتفاع درجة الحرارة⁽²⁾، وصدر كذلك قانون المناخ والمرونة الفرنسي الصادر في ٢٢ / آب / ٢٠21، وهو قانون جديد يدعم الأسطح الخضراء للمباني، إذ يهدف هذا القانون إلى ترسيخ مفهوم البيئة في المجتمع الفرنسي في الخدمات العامة، والتخطيط الحضري وغيرها .

أما في مصر، فقد أولى المشرع اهتماماً كبيراً بحماية البيئة من خلال إصدار تشريعات عدة استهدفت مكافحة التلوث بصورة مختلفة، ففي مجال حماية الهواء من التلوث، صدر القانون رقم (66) لسنة 1973 الذي فرض غرامة على كل من يسير مركبة في الطريق العام ينبعث منها دخان أو روائح كريهة أو تصدر عنها أصوات مزعجة، كما صدر القانون رقم (52) لسنة 1981 بشأن الوقاية من أضرار التدخين، الذي حظر التدخين في وسائل النقل العامة والأماكن العامة المغلقة، وفي مجال حماية المياه من التلوث، صدر القانون رقم (93) لسنة 1962 بشأن صرف المخلفات السائلة، الذي حظر تصريف المخلفات الصناعية وغيرها من الملوثات في نهر النيل وفروعه والمجاري المائية⁽³⁾.

(1) كازان صدر الدين احمد، حق الانسان في بيئة سليمة في القانون الداخلي والدولي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، 2008، ص38.

(2) علا سامح لطفي غيدان، سلطة الإدارة في حماية البيئة من التلوث في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014، ص57-58.

(3) اياد مسعود هاشم عبد المسعودي، دور الإدارة المحلية في حماية البيئة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة كربلاء، 2014، ص35.

وفي مجال النظافة العامة صدر القانون رقم (38) لسنة 1967 بشأن النظافة العامة، إذ نصت المادة الأولى منه على حظر وضع القمامة، أو القاذورات، أو المخلفات، أو المياه القذرة في غير الأماكن التي يحددها المجلس المحلي، وذلك بهدف المحافظة على الصحة العامة والحد من مظاهر التلوث البيئي، ونصت المادة الرابعة من القانون على حظر الاستحمام، أو غسل الأدوات المنزلية، أو الخضروات، أو غيرها في النافورات العامة⁽¹⁾.

وبادر المشرع أيضاً إلى إصدار قانون خاص بحماية البيئة يتضمن الأحكام العامة لحماية كل عناصر البيئة، وهو قانون في شأن البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل بموجب قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ لمواكبة التقدم العلمي في مجالات البيئة⁽²⁾.

وفي العراق عالج المشرع العراقي البيئة وحمايتها من خلال قوانين عدة منها قانون الغابات رقم (75) لسنة 1955 (الملغى)⁽³⁾، وقانون الصحة العامة رقم (45) لسنة 1958 (الملغى)⁽⁴⁾، وقانون الري رقم (6) لسنة 1962 (الملغى)⁽⁵⁾، وقانون المراعي وحمايتها رقم (106) لسنة 1965 (الملغى)⁽⁶⁾، وقانون الغابات والمشاكر رقم (30) لسنة 2009 بوصف الغابات والمشاكر ثروة وطنية، ويهدف هذا القانون إلى تنظيم إدارة الغابات وحمايتها وصيانتها وتحسينها وزيادة المساحات الخضراء، بما يسهم في تحسين البيئة ومكافحة التصحر، وإن تشريع قانون خاص بحماية البيئة وتنمية المساحات الخضراء له أهمية كبيرة، ولا سيما في مجال التصدي لمشكلة التغير المناخي، إلا أنه يلاحظ وجود قصور في الوعي البيئي بشكل عام لدى أفراد المجتمع، وبصورة خاصة لدى بعض الجهات المعنية بحماية البيئة والمناخ، الأمر الذي يتطلب اتباع استراتيجية فعالة وحقيقية تسهم في مواجهة هذه

(1) د. عبد الرحمن محمد العيسوي، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص56.

(2) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص72.

(3) قانون الغابات رقم (75) لسنة 1955 (الملغى)، منشور في الوقائع العراقية العدد (3637) في (1955/6/9).

(4) قانون الصحة العامة رقم (45) لسنة 1958 (الملغى)، منشور في الوقائع العراقية العدد (4163) في (1958/7/7).

(5) قانون الري رقم (6) لسنة 1962 (الملغى)، منشور في الوقائع العراقية العدد (645) في (1962/2/12).

(6) قانون المراعي وحمايتها رقم (106) لسنة 1965 (الملغى)، منشور في الوقائع العراقية العدد (1144) في (1965/70/26).

المشكلة والحد من آثارها السلبية⁽¹⁾، وأخيراً صدر قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 ليحل محل قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997⁽²⁾، ويُعد هذا القانون الأساس التشريعي الذي تستند إليه الإدارة في ممارسة اختصاصاتها المتعلقة بحماية البيئة.

حرص المشرع العراقي على الإبقاء على التشريعات البيئية الخاصة وعدم إلغائها، إذ نصت المادة (37) منه على إلغاء قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997، مع استمرار نفاذ الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه بما لا يتعارض مع أحكام القانون الجديد إلى حين صدور ما يحل محلها أو إلغائها وتضمن القانون احكاماً تهدف إلى حماية البيئة وتحسينها والحد من التلوث وآثاره الضارة على الصحة العامة والموارد الطبيعية، وذلك من خلال إزالة الأضرار البيئية القائمة أو معالجة ما قد يطرأ عليها مستقبلاً.

أما فيما يتعلق بحماية المناخ والحد من التغير المناخي، فقد تضمن القانون نصوصاً عدة ذات صلة بصورة غير مباشرة، ومن أبرزها ما ورد في المادة (15) منه، التي حظرت انبعاث الأبخرة والغازات والأبخرة والدقائق الناتجة عن العمليات الإنتاجية أو حرق الوقود إلى الهواء إلا بعد إجراء المعالجات اللازمة ومنعت استعمال المحركات والمركبات التي يتجاوز عادمها الحدود المسموح بها، وحظر حرق المخلفات الصلبة خارج الأماكن المخصصة لذلك، فضلاً عن إلزام الجهات المعنية باتخاذ الاحتياطات اللازمة عند أعمال التنقيب والحفر والبناء والهدم للحد من تطاير الأتربة والملوثات.

ويلاحظ ان التنظيم القانوني المتعلق بمواجهة التغير المناخي في العراق لا يزال يفتقر الى نصوص قانونية متخصصة تنظم هذه الظاهرة بصورة مباشرة ومتكاملة إذ إن النصوص القانونية الموجودة تتناول حماية البيئة بصورة عامة ولا تتضمن تنظيمًا خاصاً بالتغير المناخي من حيث مفهومه وأسبابه وآثاره وآليات مواجهته ويقضي ذلك تدخل المشرع لإفراد تنظيم قانوني خاص بالتغير المناخي يبين مفهومه وآلياته ووسائل الحد من آثاره والتكيف معها ويعد قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 خطوة مهمة في سبيل تعزيز الحماية البيئية في العراق إذ سعى المشرع من خلاله الى تنظيم عناصر البيئة المختلفة ومنع الأنشطة التي تؤدي الى الأضرار بالماء والهواء والتربة

(1) د. سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2017، ص221.

(2) قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997، منشور في الوقائع العراقية (العدد 4142) في (2010/1/25).

والكائنات الحية ووضع مجموعة من الوسائل والإجراءات القانونية الرامية الى حماية البيئة والمحافظة عليها الا انه لم يتناول التغير المناخي بصورة مباشرة أو يضع تنظيماً خاصاً لمواجهة ويستثنى من ذلك في التشريع المقارن القانون الفرنسي الصادر سنة 2001 الذي جعل مكافحة اشتداد ظاهرة الاحتباس الحراري والوقاية من مخاطر الاحترار المناخي أولوية وطنية وأنشأ مرصداً وطنياً لآثار الاحترار المناخي

المطلب الثاني

الجهة الإدارية المختصة بمواجهة التغير المناخي

يستند تنظيم العمل الإداري في الدولة إلى توزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات الإدارية بما يضمن فاعلية الأداء وتحقيق الأهداف العامة. وفي هذا السياق، لا تُمارس الإدارة مهامها بصورة مركزية مطلقة، وإنما تُسند بعض الصلاحيات إلى هيئات متخصصة، تُمنح سلطة اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة بما يعبر عن إرادة الإدارة العامة، سواء في إطار السلطة المقيدة أو التقديرية، وبما يحقق المصلحة العامة.

وتبرز أهمية هذا التنظيم بشكل واضح في مجال حماية البيئة، حيث تُنشط هذه المهمة بهيئات إدارية مختصة تتولى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على البيئة ومنع تدهورها، استناداً إلى ما يمنحها الدستور والقوانين النافذة من صلاحيات وأدوات قانونية، ويختلف تنظيم هذه الهيئات من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام القانوني والإداري المعتمد، إذ قد تكون وزارات أو هيئات وطنية أو مجالس محلية، مع تباين في الاختصاصات والسلطات الممنوحة لها وسنقسم هذا المطلب على فرعين الفرع الأول الجهات الإدارية المركزية ونتناول في الفرع الآخر الجهات الإدارية المحلية

الفرع الأول

الجهات الإدارية المركزية

المركزية الإدارية هي "جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في يد هيئة أو سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية في العاصمة، التي تتولى جميع مظاهر السلطة الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق ومباشرة ذلك بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها، ويخضعون في نهاية

الأمر لرئاسة عليا واحدة وفق قواعد واحكام موحدة"⁽¹⁾، وبلغ الاهتمام بحماية البيئة والحد من التغير المناخي إلى درجة تخصيص وزارة للبيئة كما هو الشأن في فرنسا ومصر والعراق، اذا أنشأت اول وزارة للبيئة عام 1971 في فرنسا والتي سميت بوزارة حماية الطبيعة والبيئة، وبعد ذلك تعاقبت الدول على إنشائها وخصوصاً الدول الصناعية، الأمر الذي جعلها من المرافق العامة الأساسية في الوقت الحاضر⁽²⁾.

إذا ان الهيئة المركزية التي تهتم بشؤون البيئة في فرنسا هي وزارة البيئة، كما إنها من الدول التي اهتمت بشؤون البيئة وبلغ اهتمامها حد إنشاء وزارة مختصة بالبيئة. بيد انه المتتبع للوضع في فرنسا، يجد إن النظام الفرنسي لم يستقر على إنشاء هذه الوزارة بوصف ذلك حل نهائي إلا بعد ترده بين رأيين، نادى الأول بإنشاء جهاز متخصص يتولى التنسيق بين الوزارات والهيئات المختلفة المختصة بشؤون البيئة في حين نادى الاخر بضرورة إنشاء وزارة متخصصة بشؤون البيئة وفي البداية رجح الرأي الأول وصدر قرار بإنشاء الهيئة العليا للبيئة، إلا انه سرعان ما تراجع هذا الرأي أمام الرأي القائل بضرورة إنشاء وزارة للبيئة، وتم ذلك بالفعل وانشئت لأول مرة في فرنسا في (7/كانون الأول/1971) وزارة عرفت بوزارة حماية الطبيعة والبيئة تتبع رئيس مجلس الوزراء⁽³⁾.

منذ إنشاء هذه الوزارة سنة 1971 لم تجد فرنسا (الهيكل التنظيمي) المناسب لحماية البيئة لاستمرار سلسلة الوزارات المتتابعة، ففي سنة 1974، حلت محلها وزارة جديدة عرفت باسم (وزارة الشؤون الثقافية والبيئية) وخصص بداخلها جهاز للبيئة، وفي سنة 1977 أعيدت وزارة (الشؤون الثقافية والبيئة) وخصص بداخلها جهاز للبيئة، وفي سنة 1978، انشأت وزارة ضخمة ضمت بداخلها الأشغال العامة والحفاظ على البيئة عرفت باسم (البيئة ونوعية الحياة) اختصت بإنشاء المساكن والتجهيزات وبناء البنى التحتية، وكان الهدف من هذا التغيير هو إن تكون الجهة المختصة في الأعمال التي تسبب التلوث هي ذاتها التي تختص بحفظ البيئة، إلا انه بعد وصول الحزب الاشتراكي للحكم سنة 1981، أعيدت وزارة البيئة وبقي الأمر كذلك حتى سنة 1983 لصدور تعديل وزاري بإحالتها إلى مجرد جهاز للبيئة ملحق برئاسة مجلس الوزراء ثم أعيدت سنة 1984، ولم يستمر الأمر

(1) د. نجيب محمود خلف، القانون الإداري، ط1، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، 2015، ص88.

(2) علا سامح لطفي غيدان، مصدر سابق، ص119.

(3) د. نبيلة عبد الحليم كامل، قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 62.

على هذا النحو ففي سنة 1986، استحدثت وظيفة وزير الدولة لشؤون البيئة، وتم إلحاقه بوزير التجهيزات والإسكان وتخطيط المدن والنقل⁽¹⁾.

ولعل سبب إلحاق وزارة البيئة بوزير الدولة، إن هذه التسمية تطلق في النظام الفرنسي على الوزراء الذين ليست لهم وزارة، والذين يلحقون عادة بالوزير الأول (رئيس الوزراء) أو بأحد الوزراء، ومع ذلك فإن وزارة البيئة لم تصبح وزارة مستقلة بذاتها إلا سنة 1991، وفي سنة 1997 استقر الهيكل التنظيمي للبيئة باستحداث وزارة (إعداد التراب والبيئة) بمقتضى مرسوم رقم (715 - 97) الصادر في 11/تموز/1997 التي عهد إليها تنسيق وتنفيذ سياسة الحكومة في مجالات إعداد التراب والبيئة⁽²⁾، والحقيقة إن تعاقب وتعدد الوزارات المختصة بحماية البيئة، خير دليل على صعوبة مهمة وزارة البيئة مما دفع ذلك إلى وصفها (بوزارة المستحيل).

ومن جانب آخر، فإن من أهم اختصاصات وزير البيئة بوصفه يمثل الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة، اختصاصه المتعلق بالمنشآت الخطيرة صناعية كانت أم تجارية لما تسببه هذه المنشآت من مخاطر تهدد البيئة وسلامتها، فضلاً عن أضرارها بالأمن العام والصحة العامة وراحة الجيران والزراعة والسكنية العامة، إذ يستطيع وزير البيئة بوصفه المكلف بحماية البيئة والطبيعة ومكافحة التلوث الناتج عن هذه المنشآت من مصانع ومشغل خطيرة أو مضرّة بالبيئة اقتراح إلغاء إحدى هذه المنشآت، بسبب نشاطها الضار بالبيئة أو إيقاف نشاطها مؤقتاً كجزء إداري⁽³⁾.

وفي مصر، أنشئ جهاز شؤون البيئة بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (631) لسنة 1982، ليكون حلقة الوصل بين رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والجهات المعنية بشؤون البيئة، ثم أنشئ جهاز شؤون البيئة الحالي بموجب قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994، ليحل محل الجهاز السابق⁽⁴⁾، إذ نص القانون على أن يحل جهاز شؤون البيئة محل الجهاز المنشأ بقرار رئيس

(1) حوراء حيدر إبراهيم الشدود، دور الضبط الإداري في حماية البيئة في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2012، ص 59.

(2) د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 202.

(3) حوراء حيدر إبراهيم الشدودي، مصدر سابق، ص 59.

(4) عيد محمد مناحي العازمي، مصدر سابق، ص 178 - 179.

الجمهورية رقم (631) لسنة 1982 فيما له من حقوق وما عليه من التزامات، مع نقل العاملين بهذا الجهاز بدرجاتهم وأقدميتهم إلى جهاز شؤون البيئة⁽¹⁾.

ويقوم جهاز شؤون البيئة، وفقاً لقانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994، بعدد من الاختصاصات، إذ يتولى رسم السياسة العامة وإعداد الخطط اللازمة للحفاظ على البيئة وتمييزها، ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة، كما يختص بتنفيذ بعض المشروعات التجريبية في المجال البيئي، ويعد الجهة القومية المختصة بدعم العلاقات البيئية بين جمهورية مصر العربية والدول والمنظمات الدولية والإقليمية. كذلك يتولى الجهاز اقتراح اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للانضمام إلى الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بالبيئة، وإعداد مشروعات القوانين والقرارات اللازمة لتنفيذ تلك الاتفاقيات، فضلاً عن الاختصاصات الأخرى التي تهدف إلى تحقيق الحماية الفعالة للبيئة⁽²⁾.

وبعد إنشاء وزارة البيئة لم يعد جهاز شؤون البيئة الجهة المختصة الوحيدة بحماية البيئة، بل مارست وزارة البيئة إلى جانبه دورها في مجال اختصاصها سواء على المستوى المركزي أم المحلي⁽³⁾، إذ حدد قرار رئيس الجمهورية رقم (275) لسنة 1997، اختصاصات وزير الدولة لشؤون البيئة وهي مباشرة سلطات واختصاصات الوزير المختص بالبيئة المنصوص عليها في قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل، ولأئحته التنفيذية المعدلة⁽⁴⁾.

لم يتغير الوضع في العراق عن الموقف الذي انتهجته أكثر الدول بشأن إنشاء جهاز إداري مركزي مختص بحماية البيئة، فالعراق يعد من أوائل الدول العربية التي اهتمت بمسألة حماية البيئة والحد من تلوثها، فشكل لهذا الغرض ما يعرف (بالهيئة العليا للبيئة البشرية)، التي تأسست بموجب أمر ديوان الرئاسة (المنحل) المرقم (٢٤١١) لسنة ١٩٧٤، في أعقاب مشاركة العراق في مؤتمر ستوكهولم سنة ١٩٧٢، وأنيطت رئاسة هذه الهيئة بوكيل وزارة البلديات آنذاك وبعضوية ممثلي الدوائر

(1) ينظر: المادة (4) من قانون في شأن البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل.

(2) ينظر: المادة (5) من قانون في شأن البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994.

(3) نبيله عبد الحليم كامل، مصدر سابق، ص 53.

(4) د. عيد محمد مناحي العازمي، مصدر سابق، ص 197.

المختلفة ذات الصلة بالبيئة⁽¹⁾، وبعد عمل لأكثر من سنة ونصف صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢٥٨) لسنة ١٩٧٥ الملغي، بإلغاء الهيئة العليا للبيئة البشرية ولجنة الطوارئ لمعالجة تلوث البيئة الذي نص على إلغاء الهيئة العليا للبيئة البشرية المشكلة في وزارة البلديات وضم جميع اختصاصاتها وتخصيصاتها، إلى المديرية العامة للبيئة البشرية المشكلة في وزارة الصحة، ويشكل مجلس أعلى للبيئة البشرية، برئاسة وزير الصحة⁽²⁾، تم تعديل تسميته ليصبح مجلس حماية البيئة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٥٠) لسنة ١٩٧٨ بشأن إعادة تشكيل مجلس حماية البيئة الملغي⁽³⁾.

وبصدور قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦، الغي قرار مجلس قيادة الثورة السابق، والغيت هذه الهيئة بموجب القرار المذكور رقم (١٢٥٨) لسنة ١٩٧٥ الملغي، وضمت جميع اختصاصاتها وتخصيصاتها إلى المديرية العامة للبيئة البشرية المشكلة في وزارة الصحة، مع تشكيل مجلس أعلى للبيئة البشرية⁽⁴⁾، وفي سنة 1986 صدر أول قانون لحماية البيئة رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦ الملغي، إذ نصت المادة الأولى منه على الهدف من تشريعه، وهو حماية وتحسين البيئة ومنع تلوثها ووضع السياسة العامة وأعداد الخطط اللازمة لذلك، كما نصت المادة الثالثة من القانون نفسه على تأسيس مجلس لحماية وتحسين البيئة يسمى بـ (المجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة)⁽⁵⁾، يمارس اختصاصات عديدة منها: اقتراح السياسة العامة لحماية البيئة من التلوث والعمل على تحسين نوعيتها⁽⁶⁾.

(1) ينظر: في ذلك نبذة عن وزارة البيئة في العراق منشور على الموقع الرسمي لوزارة البيئة الآتي :

<http://www.moen.gov.iq/summary.htm> .

(2) ينظر: في ذلك المادة (١) والفقرة (أ) من المادة (٣) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) بشأن إلغاء الهيئة العليا للبيئة البشرية ولجنة الطوارئ لمعالجة تلوث البيئة رقم (١٢٥٨) لسنة ١٩٧٥ الملغي، منشور في الوقائع العراقية العدد (٢٥٠٣) في (١٢/١٥/١٩٧٥).

(3) منشور في الوقائع العراقية العدد (٢٦٥٩) في (١٩/٦/١٩٧٨).

(4) ينظر: نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢٥٨) لسنة ١٩٧٥ الملغي.

(5) ينظر نص المواد (1،3،4) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦ الملغي .

(6) للإطلاع بشكل أوسع على اختصاصات المجلس ينظر: نص المادة (٦) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي العراقي رقم (3) لسنة ١٩٩٧ الملغي.

يتبين لنا من خلال البحث في قوانين حماية وتحسين البيئة في العراق قبل سنة ٢٠٠٣ والتي سلف ذكرها، إن الإدارة المركزية في العراق لم يكن موقفها متجهاً الى تشكيل وزاري في نطاق حماية وتحسين البيئة، وكل ما أشارت إليه تلك القوانين هو إنشاء مجلس لحماية وتحسين البيئة مع اختلاف التسميات التي أطلقت عليه.

كما أسست أول وزارة للبيئة في العراق بأمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٤٤) في ٢٤/١٠/٢٠٠٣ الملغى^(١)، التي أوكلت اليها بمهام حماية البيئة والحفاظ عليها، وعلى أثر ذلك صدر قانون وزارة البيئة العراقية رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ النافذ، الذي نص على تأسيس وزارة البيئة تاركاً تحديد مهام تشكيلات الوزارة وتقسيماتها ومهام هذه التقسيمات بنظام داخلي يصدره الوزير^(٢)، وفي سنة ٢٠١١ صدر النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة رقم (١) لسنة ٢٠١١ الذي تضمن على تشكيلات لمركز الوزارة وأخرى مرتبطة بالوزارة^(٣)، ونص القانون في المادة الأولى منه على حماية البيئة، و نص في المادة الثالثة والرابعة منه على الأهداف التي تسعى الوزارة الى تحقيقها وفي مقدمتها حماية وتحسين البيئة، وتبعاً لذلك صدر قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ، ونص أيضاً على تأسيس مجلس يسمى بـ (مجلس حماية وتحسين البيئة) يرتبط بالوزارة ويمثله رئيس المجلس أو من يخوله^(٤).

و نستنتج مما سبق أن الهيئات المركزية التي عُيّنت بحماية وتحسين البيئة في العراق بعد سنة ٢٠٠٣، هي وزارة البيئة التي تم تشكيلها لتحقيق هذا الهدف فضلاً عن مجموعة من الأهداف الأخرى، يضاف لها وجود العديد من الوزارات التي تمارس اختصاصات تدخل في حماية جوانب خاصة من البيئة ومنها: وزارة الداخلية إذ نص القانون المذكور، على تأسيس قسم للشرطة البيئية يرتبط إدارياً بوزارة الداخلية، حُدّدت هيكلته ومهامه وارتباطه، بالنظام الداخلي لقسم الشرطة البيئية رقم (١)

(١) ينظر: أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٣ الملغى.

(٢) ينظر: نص المادة (٢) والمادة (١٢) من قانون وزارة البيئة العراقية رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) ينظر: نص المادة (١/أولاً، ثانياً) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١.

(٤) ينظر: نص المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

لسنة 2015⁽¹⁾، وكذلك تُمارس وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية في العراق، اختصاصات تدخل في حماية البيئة والمناخ⁽²⁾.

كما تم دمج وزارة البيئة بوزارة الصحة إضافة إلى وزارات أخرى في إطار الترشيح الحكومي⁽³⁾، إلا أنه لم تمض سوى بضعة سنين حتى تم فك ذلك الارتباط بين وزارة الصحة والبيئة، وعودة الأخيرة وزارة مستقلة إدارياً ومالياً تعمل بقانونها النافذ، انطلاقاً من أهمية المناخ، ولتسهيل أعمال الوزارة في تحقيق أهدافها وفقاً لقانونها، وعملاً بأحكام المادة (37) من قانون الضمان الصحي رقم (22) لسنة 2020⁽⁴⁾، إذ أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء إعمام المرقم (ق/27/2020) في 2022/1/23 الذي يلزم بتنفيذ المادة المذكورة وتم فك الارتباط بين الوزارتين اعلاه.

وبالرغم من صدور قانون حماية البيئة وتحسينها رقم (27) لسنة 2009 الان المشرع العراقي ترك تنظيم بعض المسائل التنفيذية للقانون الى الأنظمة والتعليمات ومنح الوزير المختص صلاحية إصدارها لتسهيل تنفيذ أحكامه وذلك بموجب المادة (38 ثانياً)⁽⁵⁾، من هذا القانون الا ان قانون وزارة البيئة رقم 37 لسنة 2008 في المادة (14) أجاز لوزير البيئة اصدار وتعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ هذا القانون ولهذا اصدرت وزارة البيئة تعليمات الوقاية من الاشعة غير المؤينة الصادرة من منظومات الهاتف المحمول رقم (1) لسنة 2010، والنظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (1) لسنة 2011⁽⁶⁾، وما صدر الغاية منه المحافظة على البيئة من التلوث وهو ما يمكن الهيئات الهيئات بما تملكه من سلطات خاصة باتخاذ ما يلزم من اللوائح وتدابير لأجل وقاية البيئة من التلوث⁽⁷⁾، ومن الامثلة على ذلك اللوائح التي تصدر لأجل تنفيذ القوانين البيئية كاللوائح الخاصة

(1) ينظر: المادة (25) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 النافذ.

(2) ينظر المادة 13 من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 النافذ.

(3) قرار رئيس مجلس الوزراء العراقي في ١٦ آب ٢٠١٥ والمنشور .

(4) نصت المادة (37) على (تفصل بموجب أحكام هذا القانون وزارة البيئة عن وزارة الصحة، وتعمل بقانونها النافذ رقم (37) لسنة 2008، وتلغى جميع النصوص القانونية والقرارات الصادرة بدمج وزارة البيئة مع وزارة الصحة، وتنفذ هذه المادة بعد نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية." من قانون الضمان الصحي رقم (22) لسنة 2020.

⁵ المادة (38/ ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 .

(6) منشور في الوقائع العراقية العدد 4211 في 2011/10/3.

(7) د. داوود عبد الرزاق الباز , حماية السكنية العامة من الضوضاء ومعالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر , دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, 2004, ص52.

بتداول المواد الخطرة والنفايات واللوائح الخاصة بالتخلص من القمامة لغرض حماية الصحة العامة والبيئة من التلوث⁽¹⁾.

وتتجلى الهيئات المركزية بمجلس حماية وتحسين البيئة ووزارة البيئة فمجلس حماية وتحسين البيئة الذي نص على تأسيسه قانون حماية البيئة رقم (3) لسنة 1997 الملغي، وقد حدد اختصاصاته ويتولى رئاسته من قبل وزير الصحة وقد الغي هذا القانون بموجب امر صدر من سلطة الائتلاف لمواد مؤقته رقم (44) لسنة 2003⁽²⁾، وبعد الغاءه صدر قانون وزارة البيئة العراقي رقم (37) لسنة 2008 اعيد به العمل بالمواد المتعلقة بأمور المجلس في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 اذ جاء النص على الغاء امر سلطة الائتلاف المؤقت ذي الرقم (44) لسنة 2003⁽³⁾، وقد تأكد العمل بالمجلس في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009، في الفصل الثاني تحت عنوان مجلس حماية وتحسين البيئة تأسيس وتشكيل، وان الهدف من الوزارة (وزارة البيئة) التي نص على تأسيسها قانون حماية وتحسين البيئة رقم (37) لسنة 2008 من اجل المحافظة على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الاحيائي والتراث الثقافي والطبيعي والإقليمي، وما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي و الاقليمي في هذا المجال⁽⁴⁾، وان مجلس حماية وتحسين البيئة هو هو الجهة المسؤولة عن البيئة فيما يتعلق بالأعمال والأنشطة ذات الصلة المباشرة وغير المباشرة بحماية البيئة، بينما تحتفظ وزارة البيئة كونها الجهة الإدارية المركزية التي تتمتع باختصاصات وصلاحيات إدارية واسعة في مجال حماية البيئة العراقية⁽⁵⁾.

وفي مجال الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات المسؤولة عن حماية البيئة فان وزارة البيئة ومجلس حماية وتحسين البيئة تُعدّ الجهة الرئيسية التي تتولى حماية البيئة وتحسينها وهو ما تضمنته المادة (4) من قانون وزارة البيئة (... اعداد الانظمة واصدار التعليمات الخاصة بمحددات البيئة

(1) محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، النسر الذهبي، القاهرة، 2002، ص 358.

(2) نص (يتم بموجب هذا الامر الغاء مجلس حماية وتحسين البيئة التابع لمجلس الوزراء في ظل نظام الحكم السابق...) القسم 3 فقرة 2 منشور بجريدة الوقائع العراقية العدد 4020 بتاريخ 2006/3/29.

(3) المادة 13 من قانون وزارة البيئة العراقي رقم 37 لسنة 2008 منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد 4092 بتاريخ 2008/10/20.

(4) نص المادة (3) من قانون وزارة البيئة رقم (37) لسنة 2008

(5) د. إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص 220.

ومراقبة سلامة تنفيذها... متابعة سلامة البيئة بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية.... اعداد تقرير سنوي في عن حالة البيئة في العراق ويقدم الى مجلس الوزارة، اما فيما يتعلق بالدور الوقائي لوزارة البيئة يكون بإجراءات سابقة وخير تعبير على ذلك ما جاء به قانون حماية وتحسين البيئة على منع الجهات ذات النشاطات المؤثرة على البيئة من ممارسة عملها دون استحصال موافقة الوزارة⁽¹⁾، او يكون ذلك بأجراء لاحق، كما اعطي قانون وزارة البيئة لوزير البيئة ومن يخوله اذار اي منشأة او عمل او معمل او اي جهة او مصدر ملوث للبيئة العامل المؤثر خلال مدة عشرة ايام من تاريخ التبليغ بالإذار⁽²⁾، ونجد ان القانون رقم (27) لسنة 2009 منح رئيس مجلس الحماية وتحسين البيئة (وزير البيئة) الصلاحيات بتسمية مراقبين من بين موظفي الوزارة، ويكون من يتولى الرقابة البيئية له صفه عضو ضبط قضائي لأغراض تنفيذ مهامه.

ونظراً لصلاحيات التعاون مع الوزارات في مجال حماية البيئة فقد اصدرت وزارة الداخلية قرارات منها استحداث تشكيل مركز شرطة البيئة والذي يتولى تامين الحماية اللازمة للموارد الطبيعية والمحميات ومنع التجاوز عليها وتنفيذ الاحكام والقرارات القضائية والقرارات الإدارية الصادرة من قبل وزارة البيئة⁽³⁾، وان قانون الضوضاء رقم (41) لسنة 2015 كان الهدف منه تحقيق السكينة العامة في المجتمع واکد القانون على الحد من الضوضاء كونها ذات أثر سلبي على البيئة⁽⁴⁾.

ولا يقتصر إنفاذ أحكام قانون حماية وتحسين البيئة على الجهات التنفيذية المركزية، بل يمتد دور السلطة القضائية إلى ضمان تطبيق أحكامه ومساءلة الجهات المخالفة، ويتجلى ذلك في قرار مجلس القضاء الأعلى بالعدد (547/مكتب/2026) المؤرخ في 2026/6/24، الذي وجّه رئاسات محاكم الاستئناف إلى تفعيل أحكام المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة

(1) المادة 11 من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

(2) المادة 33/أولاً من القانون اعلاه .

(3) النظام الداخلي لقسم شرطة البيئة رقم 1 لسنة 2015، منشور في الوقائع العراقية العدد 4380 بتاريخ 2015/9/14.

(4) المادة (1 / أولاً) من قانون السيطرة على الضوضاء رقم 41 لسنة 2015.

2009، واتخاذ الإجراءات القانونية بحق الجهات المتسببة بالمخالفات البيئية، بما يعزز حماية البيئة ويؤكد التكامل بين السلطتين التنفيذية والقضائية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الجهات الادارية المحلية

يختلف دور الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية؛ إذ يُعتبر الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية دلالةً واسعة على التقدم الإداري في البلاد، وينتشر هذا الأسلوب في الدول الديمقراطية، حيث يساهم بشكل فعال في حل العديد من المشكلات التي تواجه المناطق المحلية⁽²⁾، لذا تميل الدول في الوقت الحاضر الى الاتجاه للأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية واعطاء السلطات المحلية في الاقليم والمقاطعات قدراً من السلطة تختلف من بلد الى اخر، وذلك بهدف تخفيف ضغط العمل على السلطة المركزية ومواجهه الازمة الناجمة عن اتساع نشاط الإدارة وقد شمل اسلوب اللامركزية شمولاً واضحاً سلطات الضبط الاداري اذ ان كثيرا من الدول اعطت هيئات الحكم المحلي قدرا من سلطات الضبط لمشاركه الإدارة المركزية من تحمل اعباء المحافظة على النظام العام⁽³⁾.

واللامركزية الإدارية تعني اعطاء سلطات معينة لموظفي الحكومة المحليين الذين يوجدون بالإقليم اي الاقسام الإدارية للدولة وبمقتضى هذه السلطات يكون لهم البت في مسائل معينة تحت اشراف الحكومة المركزية اذ توجد الى جانب هيئات الضبط الاداري المركزية المعنية بحمايه البيئة هيئات ضبط اداري محليه تقوم بمهام شتى في سبيل حمايه البيئة والحفاظ عليها⁽⁴⁾، وبذلك فإن الأصل في وظيفة الضبط الإداري في فرنسا أنها وظيفة محلية تدخل في اختصاص السلطات

(1) مجلس القضاء الأعلى/ مكتب رئيس المجلس، كتاب موجه إلى رئاسة الادعاء العام ورئاسات محاكم الاستئناف كافة، بالعدد (م/مكتب/٢٠٢٦)، في 2026/6/24، بشأن تفعيل أحكام المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 لمعالجة المخالفات البيئية، (وثيقة منشورة).

(2) حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2007، ص 28.

(3) أحمد عبد العزيز الشباني، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2005، ص 67

(4) د. مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، ط1، مطبعة النجاح، بغداد، 1949، ص 343.

والهيئات المحلية، فعلى المستوى المحلي أنشأت بعض الهيئات المحلية لحماية البيئة التي زادت اختصاصاتها المتعلقة بحماية البيئة على اختصاص الهيئات المركزية، وتعد فرنسا نموذجاً واضحاً للدور المهم الذي أدته الأجهزة المحلية في نطاق حماية البيئة⁽¹⁾.

وفي سبيل حماية التراث الوطني، تنفذ السياسة العامة المتعلقة بهذه الحماية بين الحكومة المركزية والأجهزة المحلية، إذ أنشأ القانون الصادر في سنة 1975 جهاز حماية التراث الوطني كمؤسسة إدارية عامة تابعة لوزارة البيئة، ورغبة من المشرع بإشراك الأجهزة المحلية والمواطنين في تنفيذ السياسة البيئية للدولة أنشأ إلى جانب مجالس محلية تابعة له وتشاركه في هذه المهمة على المستوى المحلي⁽²⁾، الأمر الذي جعل الأجهزة المحلية تقوم بأدوارها، إذ أصبحت الأجهزة المحلية صاحبة الاختصاص الأصيل، وأن جهاز حماية التراث الوطني، وعلى الأخص فيما يتعلق بالمحميات الطبيعية أصبح اختصاصها مجرد الإشراف والتنسيق⁽³⁾.

وفي مصر، فإنها تُعدّ من أوائل الدول التي أخذت بأسلوب اللامركزية الإدارية، حيث أنشئ أول مجلس بلدي في مدينة الإسكندرية عام 1890 غير أن عام 1909، يُمثّل الميلاد الحقيقي لنظام الإدارة المحلية والبلديات، وذلك بصدر القانون رقم 22 لسنة 1909، الذي اعترف لأول مرة بالشخصية الاعتبارية (المعنوية) لمجالس المديريات، ومنحها الحق في إدارة شؤونها وتصريف أمورها بنفسها، كما حدد اختصاصاتها بوضوح. ومع صدر دستور عام 1923، حظيت المجالس البلدية والمحلية بالرعاية والحماية الدستورية، مما رسخ مكانتها في النظام القانوني والسياسي للدولة⁽⁴⁾.

وامتداداً لهذا التطور المؤسسي، فإن إنشاء مكاتب شؤون البيئة في المحافظات كان سابقاً لإنشاء كل من جهاز شؤون البيئة ووزارة البيئة المصرية، وتم ذلك سنة 1982 عند صدر قرار مجلس المحافظات بشأن إنشاء مكتب الشؤون البيئية بديوان عام كل محافظة من محافظات

(1) حوراء حيدر إبراهيم الشدود، مصدر سابق، ص 64.

(2) د. زينب كريم الداودي، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (2)، العدد (4)، 2013، ص 366.

(3) د. محمد حسين عبد القوي، مصدر سابق، ص 386.

(4) د. أشرف حسين عطوه، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوب التنظيم الإداري في ضوء المادة ١٧٦ من دستور مصر ٢٠١٤: دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، لسنة ٢٠١٣، ص ٢٧٠.

الجمهورية، الهدف منه حماية البيئة ويكون تابعاً للمحافظ بصورة مباشرة، تعاونه في ذلك لجنة من مديري مختلف المديرية التي لها علاقة بشؤون البيئة، فضلاً عن ممثلي الهيئات الأخرى التي يرى المحافظ ضمها إليها، وتختص هذه المكاتب على وفق القرار المذكور بحماية البيئة من التلوث⁽¹⁾.

وبصدور قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل، نصت المادة (2) منه على إنشاء جهاز لشؤون البيئة⁽²⁾، ليحل محل جهاز شؤون البيئة المنصوص على تشكيله بقرار رئيس الجمهورية رقم (631) لسنة 1982، ويكون هذا الجهاز تابعاً للوزير المختص بشؤون البيئة⁽³⁾، ولتحقيق منظومة لا مركزية للإدارة العامة البيئية في مصر وتفعيل دور المحافظات في متابعة وإدارة الأنشطة التي تتعلق بتحسين حالة البيئة على المستوى المحلي، تم إنشاء ثمانية فروع إقليمية تابعة لجهاز شؤون البيئة في المحافظات، وذلك بالقرار الوزاري رقم (187) لسنة 1995 الذي أعقبه صدور القرار الوزاري رقم (56) لسنة 2000 بصدد تحديد اختصاصات هذه الفروع الإقليمية لجهاز شؤون البيئة وبين علاقتها مع الإدارة المركزية والمحميات الطبيعية محدداً، وظيفتها في ممارسة سلطات وصلاحيات الجهاز المنصوص عليها في القانون السابق ذكره، والإشراف على المحميات الطبيعية في النطاق الجغرافي الذي تقع فيه⁽⁴⁾.

وتفعيلاً لدور هذه المكاتب في المحافظات، قامت وزارة البيئة ممثلة بالفروع الإقليمية لجهاز شؤون البيئة بإبرام بروتوكول مع وزارة التنمية المحلية ممثلة بمكاتب شؤون البيئة في المحافظات لدعم التعاون بينهما، وأهم ما تضمن عليه هذا البروتوكول هو أن تكون هذه المكاتب تابعة للمحافظات من الناحية الإدارية ولوزارة البيئة (جهاز شؤون البيئة) فنياً، وجعل الفروع الإقليمية للجهاز المرجعية الفنية لمكاتب شؤون البيئة بالمحافظات، ومما سبق يتبين لنا أن مصر تعمل على دعم أسلوب الإدارة البيئية

(1) د. فارس محمد عمران، "السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها"، ط1، المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص 27-28

(2) المادة 2 من قانون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994

(3) رنا مصباح عبد المحسن عبد الرازق، "الحماية القانونية للبيئة في ضوء القانون المصري"، بحث منشور في المجلة الدولية للأبحاث البيئية، جامعة جنوب الوادي مصر، العدد 2، سنة 2021، ص 11.

(4) نجوى حسن علي، "دور سلطة الضبط الإداري في الحد من التلوث البصري: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية القانون - الجامعة المستنصرية، 2025، ص 55.

اللامركزية، من خلال تحقيق التعاون بين فروع جهاز شؤون البيئة ومكاتب شؤون البيئة في المحافظات وجعل هذه الفروع الإقليمية المرجعية الفنية لمكاتب شؤون البيئة في المحافظات⁽¹⁾.

أما في العراق، إلى جانب الهيئات المركزية هنالك فروع محلية في المحافظات، إذ تمثلت هذه الهيئات بمجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات التي تم تشكيلها بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٧٦) لسنة ١٩٨٦ الملغي والذي ترتبط بالمجلس الأعلى لحماية وتحسين البيئة، ومن ثم أعيد تأسيسه بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧، إذ يرأسه المحافظ ويرتبط بمجلس حماية وتحسين البيئة المركزي الذي يتولى تحديد التشكيل الإداري الخاص بكل محافظة وبحسب طبيعة العمل البيئي وخصوصيته في كل منها⁽²⁾، أما بشأن اختصاصات هذه المجالس، فقد نص القانون إنها تتولى كل في نطاق اختصاصها المحلي عدة مهام ومنها متابعة تنفيذ قرارات المجلس والسياسات العامة التي يرسمها كما تقترح الخطط لحماية البيئة، وتقديم تقارير دورية عن الواقع البيئي والتنسيق بين الجهات المعنية وتحسينها واتخاذ قرارات بإيقاف الأعمال أو إغلاقها إذ كانت تسبب تلوث للبيئة⁽³⁾.

وتوجد جهات محلية لمجلس حماية البيئة في المحافظات بما ينسجم مع ما نص عليه دستور ٢٠٠٥ بأن من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، على أن تكون الأولوية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقاليم بالنسبة للصلاحيات المشتركة في حالة الخلاف بينهما⁽⁴⁾، إذ نص قانون حماية البيئة على أنه (يؤسس في كل محافظة مجلس يسمى مجلس الحماية وتحسين البيئة في المحافظة يرأسه المحافظ ويرتبط بالمجلس تحدد مهامه وسير العمل فيه وتسمية أعضائه بتعليمات يصدرها رئيس المجلس...)⁽⁵⁾. ولم يبين القانون اختصاصات المجالس المحلية وهيكلها التنظيمي بل ترك أمر تحديدتها إلى رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة المركزي يحددها بموجب تعليمات، حيث نصت تعليمات رقم (١)

(1) عيد محمد مناحي العازمي، مصدر سابق، ص 237.

(2) ينظر: المادتان (7، 8) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغي.

(3) ينظر: البند (أولاً) من المادة (10) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997 الملغي.

(4) ينظر: البند (ثالثاً) 9 من المادة 114 والمادة 115 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(5) ينظر: البند أولاً من المادة (7) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009.

لسنة ٢٠١٢ الصادرة بهذا الشأن على انه يتألف مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة من رئيس (المحافظ) ونائب للرئيس نائب المحافظ وعدد من الأعضاء من مختلف دوائر الدولة⁽¹⁾.

كما نصت على أنه تمارس هذه المجالس المهام الآتية وهي اتخاذ التوصيات وتقديم المشورة ومتابعة تنفيذ قرارات مجلس حماية وتحسين البيئة في الوزارة المتعلقة بالمحافظة وأعداد التقارير والتنسيق بين دوائر المحافظة لتنفيذ برنامج حماية البيئة وحل مشاكلها⁽²⁾.

يتبين لنا أن ترك امر تحديد اختصاصات المجالس المحلية وهيكلها التنظيمي إلى رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة المركزي بموجب تعليمات من شأنه أن يحد من استقلالية هذه المجالس بوصفها هيأت إدارية لا مركزية تختص بحماية البيئة والمناخ على وجه الخصوص في المستوى المحلي، لأنها لا تمارس إلا تلك الاختصاصات المحددة لها من مجلس البيئة المركزي وهذا كما هو معلوم اتجاه معيب من جانب المشرع العراقي، لأنه لا ينسجم مع الوضع الجديد في العراق ومتطلبات حماية التغير المناخي الذي كان يجدر به أن يتلاقى فيه عيوب النظام السابق في الحد من المركزية الإدارية للبيئة، وان يماشي فيه الاتجاه الحديث الذي سارت عليه أكثر الدول بشأن تدعيم الإدارة اللامركزية (المحلية) للبيئة، لأن فعالية سياسة حماية البيئة تتطلب قرب الهيئات المختصة بحماية المناخ من المواقع التي يخشى منها أو فيها حدوث التلوث، عليه ندعو المشرع العراقي إلى أن يحدد اختصاصات مجلس حماية وتحسين البيئة بالمحافظات بالشكل الذي يساهم في فاعلية تحقيق الحماية اللازمة للمناخ من التلوث.

ويتضح الدور العملي للهيئات المحلية في مواجهة التغير المناخي من خلال الإجراءات التي اتخذتها مديرية بيئة المثنى، إذ مارست صلاحياتها في الرقابة على الأنشطة الملوثة من خلال إقامة دعاوى قضائية ضد الجهات المخالفة، وإغلاق عدد من معامل الأسفلت غير المستوفية للشروط البيئية، فضلاً عن متابعة مصادر تلوث المياه والهواء، كما عملت على تعزيز الوعي البيئي عبر تنظيم الندوات والجلسات التوعوية، إلى جانب تنفيذ حملات التشجير للحد من الآثار السلبية للتغير

(1) ينظر: المادة (1/ أولاً) من تعليمات رقم (1) لسنة 2012، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4232) في (12/ 3/ 2012).

(2) ينظر: المادة (2/ أولاً) من تعليمات رقم (1) لسنة 2012.

المناخي، الأمر الذي يعكس الدور الفاعل للهيئات المحلية في حماية البيئة والحد من مسببات التغير المناخي⁽¹⁾.

(1) قناة العراقية الإخبارية، آثار التغير المناخي في محافظة المثنى، موقع يوتيوب، منشور، الرابط:
<https://www.facebook.com/share/1ETsieLbbD/?mibextid=wwXIfr>.

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لسلطة الإدارة

في مواجهة التغير المناخي

الفصل الثاني

النظام القانوني لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي

لم يعد التغير المناخي مجرد ظاهرة يُتوقع حدوث آثارها في المستقبل، بل أصبح واقعاً ملموساً تتجسد آثاره في مختلف دول العالم، وقد ارتبطت هذه الآثار إلى حد كبير بالأنشطة البشرية المتواصلة منذ زمن بعيد، والتي أثرت في الموارد الطبيعية وأسهمت في تفاقم المشكلات البيئية، مما جعله يشكل تهديداً حقيقياً لسبل عيش الإنسان وصحته وأمنه.

وتُعدّ مشكلة تغير المناخ من القضايا المعاصرة التي حظيت باهتمام متزايد على المستويين الوطني والدولي، بعد أن تبين أن آثارها لا تقتصر على جانب محدد، وإنما تمتد إلى مجالات متعددة تمس مختلف جوانب الحياة. فالتغير المناخي بما يخلفه من تداعيات بيئية واقتصادية واجتماعية، بات يشكل خطراً يهدد جميع أشكال الحياة، إن الآثار المترتبة على التغير المناخي تبين أهمية الدور الذي تؤديه الإدارة العامة في المحافظة على المناخ وحماية البيئة، إذ تمتلك مجموعة من الوسائل والأدوات القانونية التي تمكنها من مواجهة هذه الظاهرة والحد من آثارها.

وتنقسم هذه الوسائل إلى وسائل وقائية، ووسائل علاجية "غير ان الإدارة، وهي تمارس نشاطها في مجال حماية البيئة والحد من التغير المناخي، تخضع لمبدأ المشروعية، بما يفرض عليها الالتزام بأحكام القانون وعدم تجاوز حدود الاختصاصات المقررة لها. كما أنها تخضع لرقابة القضاء التي لا تقتصر على الظروف العادية، بل تمتد أيضاً إلى الظروف الاستثنائية، وذلك لضمان عدم انحرافها في استعمال سلطتها.

وعليه سنخصص هذا الفصل لبيان النظام القانوني لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي من خلال تقسيمه على مبحثين، نتناول في المبحث الأول: آثار التغير المناخي ووسائل الإدارة في مواجهته وفي المبحث الثاني: حدود سلطة الإدارة ومسؤوليتها في مواجهة التغير المناخي.

المبحث الأول

آثار التغير المناخي والوسائل التي تستعملها الإدارة لمواجهته

يُعدّ التغير المناخي أحد أبرز التحديات العالمية المعاصرة، لما يخلفه من آثار مباشرة وغير مباشرة على جوانب الحياة البيئية والاقتصادية والاجتماعية، فقد أدت الارتفاعات المتزايدة في درجات الحرارة، وتغير أنماط الهطول، وازدياد الظواهر المناخية المتطرفة، إلى الإضرار بالموارد الطبيعية، ولا

سيما المياه والتربة والغطاء النباتي، الأمر الذي انعكس سلباً على الأمن الغذائي واستدامة التنمية، ومع اتساع نطاق هذه الآثار، بات لزاماً على الإدارة العامة، بوصفها الجهة المسؤولة عن تنظيم الأنشطة المؤثرة في البيئة، أن تعتمد سياسات وآليات فعّالة للحد من انعكاسات التغير المناخي والتكيف معه ويتجسد هذا الدور من خلال ما تملكه الإدارة من وسائل قانونية وتنظيمية ورقابية تتيح لها التدخل الوقائي أو العلاجي سواء عبر تبني معايير بيئية ملزمة، أو تطوير خطط للتكيف والوقاية، أو فرض جزاءات على المخالفات التي تزيد من حدة التغير المناخي.

إن دراسة آثار التغير المناخي من جهة، والوسائل الإدارية لمواجهته من جهة أخرى، تمثل خطوة أساسية للوقوف على مدى فعالية الآليات الإدارية في مواجهة المخاطر البيئية وتحقيق التنمية المستدامة، وعليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول آثار التغير المناخي ونبحث في المطلب الآخر الوسائل الإدارية لمواجهة تغير المناخ.

المطلب الأول

آثار التغير المناخي

يعد التغير المناخي من أخطر المشكلات البيئية التي تواجه دول العالم في العصر الحاضر، لما يجسده من تهديد مباشر للنظم البيئية والموارد الطبيعية واستقرار حياة الإنسان، فقد أدت الارتفاعات المتزايدة في درجات الحرارة والاضطرابات المناخية المتكررة إلى اختلال توازن انظمة الحيوية عدة، وهو ما انعكس بشكل واضح على الموارد المائية والزراعية والصحية، مسبباً تحديات متفاقمة باتت ملموسة في دول مختلفة ورغم أن الاهتمام الدولي بظاهرة التغير المناخي لم يبرز بصورة كبيرة إلا في العقود الأخيرة، فإن آثارها اليوم باتت أكثر وضوحاً واتساعاً، سواء من حيث تزايد الظواهر الجوية المتطرفة أم تراجع الموارد الطبيعية أو تهديد الأمن الإنساني، وقد أكدت دراسات عدة أن استمرار ارتفاع درجات الحرارة وزيادة موجات الجفاف والتصحر يُعد من أهم المؤشرات الدالة على خطورة الظاهرة، وعلى حجم الآثار المباشرة وغير المباشرة التي تخلفها على حياة الإنسان وحقوقه الأساسية.

ولاجل الإحاطة بموضوع البحث ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتناول الفرع الأول الآثار البيئية للتغير المناخي، وفي الفرع الآخر الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتغير المناخي.

الفرع الأول

الآثار البيئية للتغير المناخي

كان لأثر التغير المناخي العالمي انعكاسات واضحة على البيئة الطبيعية، إذ شهد العالم خلال العقود الماضية تقلصاً ملحوظاً في مساحات الجبال الجليدية، وتكسر كتل الجليد الموجودة على سطح البحيرات والأنهار، فضلاً عن الارتفاع المتسارع في منسوب المياه و سُجِّل ارتفاع درجات الحرارة لفترات أطول وبحدّة أشد مقارنةً بالمراحل السابقة، الأمر الذي انعكس سلباً على التنوع الأحيائي بنوعيه الحيواني والنباتي، وتُعد هذه الآثار من الظواهر التي باتت ملموسة في الوقت الحاضر، بعدما كان العلماء قد تنبؤوا بحدوثها في الماضي، وما يزالون على قناعة تامة باستمرارها لعقود لاحقة، نتيجة الزيادة المستمرة في انبعاث الغازات الدفيئة الناجمة عن الأنشطة البشرية، إلى جانب بعض العوامل الطبيعية، وتشير التقارير الدولية إلى أن تأثيرات التغير المناخي ستتفاوت بمرور الزمن تبعاً لقدرة النظم البيئية والمجتمعية على التكيف مع تلك التغيرات، ولا شك أن التغير المناخي سيؤدي إلى عواقب طبيعية خطيرة، من أبرزها تكرار موجات الجفاف واتساع رقعة التصحر، وانحسار الأنهار والجبال الجليدية، فضلاً عن ازدياد معدلات الفيضانات في بعض المناطق، يقابلها نقص حاد في الموارد المائية في مناطق أخرى من العالم، ولا سيما في جنوب القارة الأوروبية وفي هذا السياق، كشف تقرير الأمم المتحدة بشأن تنمية الموارد المائية في العالم لعام ٢٠٢٠ أن التغير المناخي سيؤثر تأثيراً مباشراً في مدى توافر المياه اللازمة لتلبية الاحتياجات البشرية الأساسية، إذ من المتوقع أنه بحلول عام ٢٠٥٠ سيُحرم مليارات البشر، وبنسبة تقارب (٥٢) من سكان العالم، من فرص الحصول على مياه شرب نظيفة وآمنة، وزيادة على خدمات الصرف الصحي، وذلك نتيجة التأثير المتزايد للتغير المناخي على موارد المياه كماً ونوعاً، لما بينهما من ارتباط وثيق^(١) ويترتب على التغير المناخي آثار بيئية عدة منها:-

أولاً:- الاحتباس الحراري: تعرف ظاهرة الاحتباس الحراري بأنها زيادة تدريجية طويلة المدى في متوسط درجة حرارة الغلاف الجوي للأرض. أذ تحبس الغازات الناتجة عن الأنشطة البشرية المختلفة بما في ذلك حرق الوقود الأحفوري، فضلاً عن الحرارة الناتجة عن الإشعاع الشمسي^(٢)، كما يعرف

(١) حسن عماد صاحب المطر، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٢) سعيد كاظم احمد، العراق والتغير المناخي . الآثار ومواجهة التحديات، المجلة السياسية الدولية، جامعة البصرة، العدد 58، 2024، ص173.

بأنه الزيادة في درجة حرارة الغلاف الجوي القريبة من سطح الأرض، الناتجة عن زيادة في انبعاث غازات البيت الزجاجي أو ما تعرف بالغازات الدفيئة، التي تنبعث من حرق الوقود في المصانع ووسائل النقل وغيرها من محطات توليد الطاقة⁽¹⁾، وتؤدي غازات الاحتباس الحراري (ثاني أكسيد الكربون والميثان وأكسيد النيتروز وبخار الماء) دوراً أساسياً في تدفئة سطح الأرض حتى تكون ملائمة للعيش عليها، فبدونها قد تصل درجة حرارة الأرض إلى نحو 18 درجة مئوية تحت الصفر، إذ تقوم تلك الغازات بامتصاص جزء من الأشعة تحت الحمراء، التي تنبعث من سطح الأرض وحبسها في الغلاف الجوي، لتحافظ على درجة حرارتها في معدلها الطبيعي⁽²⁾.

تقوم الأشعة المحتبسة على رفع درجة حرارة الأرض، مع تسريب جزء من الحرارة إلى الفضاء، وعند ارتفاع درجة الحرارة تتبخر مياه المحيطات والبحار، وتتغير رطوبة التربة وتؤدي إلى التصحر، إن وظيفة هذه الغازات هي المحافظة على دفء معقول للأرض، ويكون ذلك عن طريق امتصاص هذه الغازات جزءاً من الحرارة ثم بعد ذلك تقوم بإطلاقها في الغلاف الجوي، لأن الزيادة المفاجئة التي حصلت في درجات الحرارة ترجع إلى الإفراط في حرق الوقود الاحفري كالفحم والنفط والغاز السائل، وبدأ ذلك منذ العصر الصناعي، إذ تشكل هذه الظاهرة مصدر قلق حقيقي للرأي العام العالمي، نظراً للأضرار المترتبة عليها، لذا يجب على الجهات الرسمية اتخاذ الإجراءات الضرورية للحد من انبعاث الغازات المضرة بالبيئة، وبالأخص غاز ثاني أكسيد الكربون⁽³⁾.

تُصنّف العوامل المؤثرة في درجات الحرارة إلى عوامل طبيعية، متمثلة في الشمس وما ترسله من أشعة للأرض، إضافة إلى طبيعة دوران الأرض حول الشمس وعوامل بشرية متمثلة فيما تنتجه الأنشطة البشرية والصناعية من غازات⁽⁴⁾ وتعد العوامل البشرية هي المسببة للاحتباس الحراري، حيث يعزو العلماء الزيادة المستمرة في استهلاك الطاقة المؤدية إلى ارتفاع في تركيز غازات الاحتباس

-
- (1) يحيى نبهان، الاحتباس الحراري وتأثيره على البيئة، دار كنوز المعرفة للطباعة والنشر، عمان، 2013، ص183.
 - (2) سوسن عبد الرزاق ذياب صالح، تأثير السكان في ظاهرة الاحتباس الحراري في العراق دراسة مقارنة في الايكولوجيا السياسية، رسالة ماجستير، جامعة ديالى، كلية التربية للعلوم الإنسانية، 2025، ص20.
 - (3) حسن عودة ناصر، الاتفاقيات الدولية وقوانين الدول العربية في معالجة التلوث البيئي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، كلية القانون، بدون سنة، ص33.
 - (4) نسرین عواد الجصاني، الاحتباس الحراري وتأثيراته في العراق، مجلة البحوث الجغرافية، جامعة الكوفة، العدد12، 2010، ص225.

الحراري إلى النشاط الإنساني، وبذلك يُعد العامل البشري أهم عامل مؤثر في الاختلال الحاصل في التركيب الغازي للهواء والذي ينتج عنه تغير مناخي⁽¹⁾، وفي المقابل، فإن الإنسان هو أول المتضررين من هذا التلوث ومن هذه التغيرات المناخية، سواء كان الضرر واقعاً على الإنسان نفسه أو كان واقعاً بمحيطه وبيئته، وسواء كان بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إذ تترتب على هذه التغيرات المناخية آثار وخيمة تنذر بوقوع نتائج كارثية تلحق بالإنسان وحقوقه⁽²⁾، لذا، فإنه إذا لم يتم تحقيق التوازن ومعالجة الزيادة في انبعاث الغازات الدفيئة، وخصوصاً غاز ثاني أكسيد الكربون، فإن ذلك سيؤدي إلى تعرض الأرض والبشرية لكوارث قد لا يمكن معالجتها أو الحد من آثارها في المستقبل⁽³⁾.

ثانياً: التصحر: يُعد أحد المخاوف البيئية التي تزداد في كل قارات العالم، وهو مشكلة تهدد كل انسان على سطح الأرض من تغير التربة الزراعية، وانخفاض إنتاجيتها المحصولية وتعقيد مشكلة الفقر والجوع ليؤدي الى ضياع غذاء وكساء عدد كبير من سكان العالم، والتصحر لا يقتصر على توسع الصحاري القائمة وإنما يصف ما يحدث أيضاً نتيجة افراط الانسان او سوء استخدامه الأراضي الجافة، إذ يتم سلب المواد الغذائية من التربة الخصبة بسبب الاسراف في حرثها وزراعتها او الرعي الجائر، الذي يؤدي الى تدمير الغطاء النباتي، فمساحة الصحراء في العالم تزداد عاما بعد عام على حساب المناطق غير الصحراوية، إذ أن ثلث سطح الكرة الأرضية عبارة عن أراضي صحراوية يسكنها أكثر من 15% من سكان العالم، وأن 30 مليون كيلو متر مربع منها مهدد بالتصحر، في الوقت الذي يتزايد فيه عدد السكان بشكل كبير وتزداد الاحتياجات الغذائية بشكل أكثر من قبل، لتصبح مشكلة التصحر من أخطر المشكلات بالنسبة لكثير من دول العالم⁽⁴⁾.

وعرف التصحر بأنه (تدني قدرة الأرض في درجات الفائدة وانخفاض إنتاجها الزراعي والناجمة عن ظروف مشتركة من العوامل الطبيعية والمتمثلة بالتباين في خصائص المناخ بين فتره وأخرى

(1) عامر راجح نصر، إثر خصائص المناخ في حدوث ظاهرة الاحتباس الحراري، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، جامعة بابل، مجلد 18، العدد 1، 2010، ص 2.

(2) وهج خضير عباس، تأمين الحماية الدولية للاجئي البيئي في ظاهرة الاحتباس الحراري، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد 8، العدد 29، 2019، ص 359.

(3) بن حفاف إسماعيل، دور القانوني الدولي في حماية المناخ، بحث منشور في مجلة دراسات وابحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجزائر، مجلد 12، العدد 2، 2020، ص 282.

(4) بوجانه محمد، مكافحة التصحر على المستوى الدولي، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة غليزان الجزائر، مجلد 8، العدد 2، 2022، ص 752.

والعوامل البشرية المتمثلة بالاستغلال المفرط وغير المدروس للأرض⁽¹⁾، و عرفت الأمم المتحدة في مؤتمر نيروبي عام 1977 التصحر (بأنه تدهور او تدمير القدرة البيولوجية، مما ينتج في النهاية الى ظروف شبيه بالصحراء، وعده التصحر حالة تدهور واسعة الانتشار للنظم الأيكولوجية تحت ظروف مشتركة من تذبذب المناخ والاستخدام الجائر للأرض)⁽²⁾ .

والتصحر كمفهوم بيئي حديث نسبيا ظهر في منتصف القرن العشرين⁽³⁾، ويعد من أخطر التحديات التي تواجهه العالم، اذ يهدد الامن الغذائي من خلال تراجع إنتاجية الأراضي الصالحة للزراعة، بسبب تقادم تآكل التربة وتملحها، وتدهور الغطاء النباتي، وزحف الكثبان الرملية، وزيادة نشاط العواصف الترابية التي تدفن المشاريع الزراعية وطرق المواصلات وقنوات الري والمدن، فضلا عن مشكلة التلوث الصحي والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية المصاحبة⁽⁴⁾، ويختلف مفهوم الصحراء عن التصحر فالصحراء هي تسمية قديمة تطلق على الأراضي التي تمتاز بطبيعة شديدة وتتطلب تكاليف عالية لاستصلاحها وجعلها ملائمة للحياة، اما التصحر يطلق على الأراضي التي تمتاز بحياة طبيعية وبشرية، ثم انتقلت الى طبيعة مشابه لطبيعة الصحراء، نتيجة لفعل عوامل طبيعية وبشرية⁽⁵⁾. ان هذه الظاهرة تحدث نتيجة لعدة أسباب واليات تتضافر في احداث عمليات التدهور البيئي الذي يؤدي بالنتيجة الى التصحر وهكذا فإن الصحراء تنشئ ليس بفعل عوامل طبيعية فقط، ولكن بسبب اعمال الانسان ونشاطاته الخاصة التي تحول الكثير من الأراضي المنتجة الى فقيرة وقليلة الإنتاج، وينعكس ذلك سلباً على البيئة ومكوناتها⁽⁶⁾ .

(1) مريم محمد احمد، الضبط الإداري البيئي في العراق ودوره في مكافحة التصحر، مجلة دراسات البصرة السنة الثامنة عشر، العدد (48)، 2023، ص736.

(2) حيدر عبد المحسن كاظم العسكري، مظاهر التصحر وتأثير على الواقع الزراعي في محافظة ذي قار، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة ذي قار، 2016، ص11.

(3) د. عبد الله سالم المالكي، جغرافية العراق، دار الفكر، البصرة، 2014، ص83.

(4) شعله ذاكر توفيق، التغيرات البيئية وأثرها على الواقع الزراعي في محافظة واسط، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، المجلد (12)، العدد (52)، 2015، ص124.

(5) جمال علي لطيف الرفيعي، التحليل الجغرافي لظاهرة التصحر شمال شرق ناحية مركز قضاء سامراء باستخدام نظم المعلومات الجغرافية، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة سامراء، 2022، ص8.

(6) الصادق مصطفى سولم، التصحر أسبابه وطرق الحد منه، مجلة كلية الآداب، كلية الاداب جامعة مصراتة، العدد (13)، 2019، ص82.

ثالثاً: -الجفاف: وهي ظاهرة تحدث بسبب نقص في الامطار وجفاف الطقس لفترة زمنية طويلة، مما تسبب نقص في موارد الماء والاضرار بالأراضي الصالحة للزراعة وتصحرها، وتؤثر كذلك على الثروة الحيوانية، ومن ثم حدوث نقص شديد بالمواد الغذائية وحدوث المجاعات فعلاقة الجفاف بالتصحر والأنشطة التنموية، هي علاقة معقدة فظاهرة الجفاف تحدث عادة في الأماكن التي عرضة للتصحر وتجريف الأراضي الصالحة للزراعة، ويكون ذلك نتيجة التغيرات المناخية وظاهرة البيت الزجاجي فان إزالة الغابات ونقص الأراضي الزراعية، تؤدي الى التغير في حرارة الطبقة العليا للتربة وتؤدي كذلك الى رطوبة الهواء مما يؤثر على مسارات الكتل الجوية وبالأخير تساقط الامطار اذ تعاني أماكن عديدة في العالم من الجفاف⁽¹⁾.

عند الحديث عن قلة الامطار عن المعتاد ينظر الى الكمية الحقيقية للمطر، لان الحرارة المرتفعة تزيد من معدل التبخر، وبنفس القدر فان المياه التي تنساب سريعاً الى المجاري المائية او التي تسرب الى باطن الأرض، لا تفيد الحيوان ولا النبات وتصبح خصماً على معدل الامطار، فالجفاف يختلف عن التصحر، لان المقصود بالجفاف قلة المياه عن المعتاد، اما التصحر ينتج من عوامل طبيعية كنقص المياه الذي هو العامل المشترك بين الجفاف والتصحر، وينتج كذلك من عوامل بشرية كالزراعة الجائرة والرعي الجائر، كذلك يختلف الجفاف عن القحط فالجفاف ناتج عن قلة الامطار لمدة طويلة بينما القحط حدوث امطار اقل من المتوسط ويكون لمدة سنة او سنتين⁽²⁾، والجفاف ناتج من تأثير الدفينة اذ يرجع الى قدرة بعض الغازات على حبس الحرارة في الغلاف الجوي⁽³⁾، ان الجفاف بحد ذاته لا يعد كارثة الا انه يصبح كارثة بالاعتماد على تأثيره على البيئة والاقتصاد وعلى الانسان ومدى القدرة على معالجته⁽⁴⁾.

رابعاً: التأثير على التنوع البيولوجي: ينظم المناخ الدائرة الحيوية الحيوانات النباتات وتقسيمها على سطح الأرض، فان التغير المناخي سيؤدي بالتوافق مع التغير الحاصل في استخدام الاراضي الى

(1) د. علي عدنان الفيل، شرح التلوث البيئي في قوانين حماية البيئة العربية: دراسة مقارنة، ط1، 2013، ص264.

(2) مصطفى محمد خوجلي، مقدمة في دراسة الكوارث التصحر والجفاف والاحتباس الحراري والفيضانات والزلازل، معهد دراسة الكوارث واللاجئين بجامعة افريقيا العالمية، مطبعة جامعة افريقيا، 2012، ص103.

(3) فهد أحمد فرحان العامود، «أثر التغير المناخي في السطحية وانعكاساته على التنوع الأحيائي في محافظة ذي قار»، بحث منشور في مجلة ذي قار، المجلد 13، العدد 4، 2018، ص107.

(4) د. سالار علي خضير الذري، الجفاف المناخي في العراق: الماضي والحاضر، ط1، 2021، ص27.

ضياح الكثير من التنوع البيولوجي ويعرف بأنه (خاصية تميز مجاميع أو مستويات الكائنات الحية بصفة عامة من حيث تمايزها واختلافها، وعلية فان التباين يشمل جميع المستويات الحيوية، بدءاً من الجينات وحتى النظام البيئي ونظراً لأن هنالك مستويات في الانظمة الحيوية، فان التباين يظهر جلياً في جميع المستويات)⁽¹⁾ كما عُرِف في اتفاقية التنوع البيولوجي لسنة 1992 بأنه (تباين الكائنات الحية المستمدة من جميع المصادر، بما في ذلك النظم الإيكولوجية البرية والبحرية والأحياء المائية وغيرها من المجمعات الإيكولوجية، التي تشكل هذه الكائنات جزءاً منها، ويشمل ذلك التنوع داخل الأنواع، والتنوع بين الأنواع، وتنوع النظم الإيكولوجية)⁽²⁾.

يعد التنوع البيولوجي عنصراً أساسياً لا غنى عنه في الحفاظ على البيئة وصيانتها، إلا أنه تعرض لتدهور وتناقص خطيرين، نتيجة بعض الأنشطة البشرية⁽³⁾، كما أثرت ظاهرة التغيرات المناخية تأثيراً بالغاً في عدد هائل من ميادين الحياة، ولا سيما تلك المرتبطة بالبيئة الحية، إذ تتفاوت درجة هذا التأثير تبعاً لموقع النظم البيئية وظروفها الطبيعية ومدى قدرتها على المقاومة أو التكيف مع المتغيرات المناخية، وتشير الدراسات العلمية إلى أنه في حال استمرار التغير المناخي حتى عام 2050 ولو بنسب طفيفة، فإن ذلك قد يؤدي إلى اندثار ما يقارب (18%) من أنواع الكائنات الحية، في حين ترتفع نسبة الانقراض إلى نحو (24%) في حال وقوع التغيرات بمعدلات متوسطة، لتصل إلى قرابة 35%، في حال تحقق أقصى تغير مناخي محتمل يمكن أن تتعرض له الأرض، كما ينذر التغير المناخي بزوال ما يقرب من ربع الكائنات الحية على سطح الأرض، نتيجة حرمانها من البيئة المناخية الملائمة، وما يترتب على ذلك من اضطرار العديد من الأنواع إلى الهجرة نحو مواطن جديدة، فضلاً عن اختلال الدورات الحياتية للكثير منها بسبب فقدان مواطنها الطبيعية، لا سيما في المناطق

(1) د. أحمد حميد البديري، الحماية الدولية للمناخ في إطار التنمية المستدامة، ط 1، دار إنكي للطباعة والنشر، 2021، ص 101.

(2) اتفاقية التنوع البيولوجي لسنة 1992.

(3) أنمار صلاح عبد الرحمن الحديدي، الالتزام الدولي بحماية التنوع البيولوجي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2021، ص 20.

المدارية، ويضاف إلى ذلك تراجع الغطاء النباتي، الذي يُعد مصدراً غذائياً رئيساً للعديد من الكائنات الحية، بفعل الارتفاع المستمر في درجات الحرارة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لتغير المناخ

يمثل التغير المناخي حقيقة علمية وواقعية وعلى الرغم من صعوبة التنبؤ بصوره دقيقة بحدوث آثاره مسبقاً إلا أن آثاره أصبحت واضحة على مختلف جوانب الحياة ولاسيما الجانب الاقتصادي من حيث تأثيره في مستوى النمو الاقتصادي فضلاً عن آثاره الاجتماعية التي تنعكس بصوره واضحة على حياة الإنسان وعلاقته بالبيئة والمجتمع لمحيط به ولهذا التغير آثار متعددة أهمها:

أولاً: الآثار الاقتصادية: يعد المناخ أحد العوامل المؤثرة في قضية التنمية، كونه يساهم في تحديد معدلات الفقر وتذبذب الأمن الغذائي⁽²⁾، وهذا يحكم حالة النمو الاقتصادي وإن التغير المناخي يكون ضاراً بالبيئة ويؤدي إلى حدوث تغييرات سلبية في التنوع الحيائي، إذ يؤثر التغير المناخي في اختلاف إنتاجية العديد من النباتات أو اختفائها من الإقليم المتضرر بالتغير المناخي، وفي حال استمراره يؤدي إلى تلاشي الاحتفاظ بالعديد من أنواع الحيوانات والنباتات التي لا يمكنها التأقلم مع هذا التغير، وكذلك تأثرت الغابات كون التغير الكبير في ارتفاع درجات الحرارة يقود إلى انشاء العديد من الآفات الزراعية واندلاع الحرائق والحشرات الضارة⁽³⁾، وهذا يسهم في فقد أنواع من النباتات والأشجار وتضييق نطاق الغابات على المدى الطويل.

ويسهم التغير المناخي في تهديد الإنتاج الزراعي وهذا يضر بإنتاجية القطاع الزراعي ففي العراق فإن التغير في المناخي يؤثر بشكل كبير بالزراعة حتى ولو تم اجراء تغييرات في ممارسة

(1) قردانيز وافية، الحماية الدولية للبيئة من التغيرات المناخية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2022، ص 40.

(2) عرفت المنظمة العربية للتنمية الزراعية الأمن الغذائي بأنه ما يتيح للدولة أكبر قدر ممكن من الغذاء بالكمية المتوازنة وبطريقة اقتصادية تراعي الميزة النسبية لتلك الدول في إنتاج السلع الغذائية، وإن تكون منتجاتها قادرة على منافسة المنتجات الأجنبية، ينظر: د. فاطمة بكدي، د. رابح حمدي باشا، الأمن الغذائي والتنمية المستدامة، ط1، بدون دار نشر، عمان، 2016، ص36.

(3) د. عبد الزهرة شلش العتابي، شفاء حسن كاظم، التحديات الاقتصادية والسياسية الناتجة من التغير المناخي في قارة افريقيا، مجلة كلية التربية الاساسية، كلية التربية الأساسية جامعة المستنصرية، المجلد22، العدد93، 2016، ص340

الزراعة لمواجهة المناخ⁽¹⁾, فان تأثر الزراعة بارتفاع الحرارة في اقليم شبه جاف وحار وتساقط الامطار غير مضمون فيها, وبالأخص المناطق التي تعتمد بشكل اساسي على كميات الامطار وليس لديها مخزون مياه كافي لسد حاجتها, وان هذا التغيير في حالة استمراره يسبب حدوث انقراض العديد من الكائنات الحية, وعدم توفير البيئة المناسبة للبعض الاخر وفقدان المواطن الطبيعية بسبب الهجرة, وهذا التأثير يسري الى المناطق التي يكون فيها نقص في مستويات التغذية والتي ليس لديها مؤهلات لمواجهة التغير المناخي والتخفيف من حدته, فيزداد الطلب على الاغذية ومستلزمات المعيشة التي تدهورت نتيجة هذا التغير, وخاصة المناطق الزراعية التي تتأثر بارتفاع درجات الحرارة ويصيبها تملح الاراضي القابلة للزراعة, وقلة المياه العذبة, فيصبح من الصعب الزراعة وتربية الحيوانات وادارة الغابات وصيد الاسماك بالطرق ذاتها, فتغير المناخ يؤثر على القطاع الزراعي فيقود الى احداث تغير في النظام الغذائي المرتبط بدوره في انتاج الغذاء والتغيير في التخزين والنقل والتسويق⁽²⁾.

و المحاصيل الزراعية تحتاج الى ظروف معينة ومعدلات من المياه ودرجة حرارة مناسبة, ففي حال تجاوزت درجة الحرارة المستوى الامثل للنمو فانه يصابه الضرر وتراجع انتاجاته, وكذلك يضر بتقلص الزراعة ويهدد الثروة الحيوانية, وحسب التقديرات سوف تؤدي التغيرات المناخية في عام 2050 الى حدوث زيادة تصل الى 16% في احتياجات المحاصيل من المياه في فصل الصيف, وان الحاجة الى تهيئة المحاصيل الزراعية للتأقلم مع التغيرات المناخية اصبحت من اهم التحديات للمحافظة على المستوى الاقتصادي, ويجب ان تكون هذه التهيئة تكاملية وفعالة ومنتجة وضمن خطط محكمة, ويأتي في مقدمتها تحسين انماط الزراعة وتطوير المحاصيل لتكون قادرة على تحمل الظروف المناخية, وتوفير طرق الري وانظمة الصرف الزراعي وتحسين ادارة المحاصيل, والعمل على تغيير مواعيد الزراعة باستعمال بذور وتوفير اجواء مناسبة, والعمل على توفير مواد مناسبة للتربة لجعلها ملائمة لأنواع محاصيل اقل ضرر بالتغير المناخي⁽³⁾.

ويؤثر التغير المناخي على الجانب الاقتصادي في العديد من الجوانب منها:

- (1) عاطف لافي السعدون وآخرون, التنمية والتغيير المناخي في العراق, بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية, جامعة واسط, العدد 26, 2017, ص 5.
- (2) عائشة غدامسي, الزراعة الذكية مناخيا وتغير المناخ, بحث منشور في مجلة اقتصاد المال والاعمال, كلية العلوم الاقتصادية والتجارية جامعة الشهيد حمة لخضر, الجزائر, المجلد 3, العدد 2, 2018, الجزائر ص 71.
- (3) ندى عاشور عبد الطاهر, مصدر سابق, ص 14.

1. **تذبذب العرض والطلب:** ان التغيرات المناخية بمثابة صدمات اقتصادية لا يمكن التنبؤ بها، وهذا يجعل التغير الاقتصادي فادح الاثر من جانب العرض والطلب، وليس جميع المخاطر نتيجة التغير المناخي غير المباشر، فظاهرة الاحتباس الحراري يمكن التنبؤ بها لكن على الرغم من عدم اليقين مما يحدث من تغير في حجم النتائج ومضارها⁽¹⁾، فعلى مستوى الطلب يمكن ان يؤدي الى خسارة الافراد ثروات معينة، وهذا يقلل الاستهلاك الخاص ويعكس ذلك على القدرة الإنتاجية، نتيجة الاضرار المالية والمادية.

اما على مستوى العرض فالتغيرات المتطرفة تقود الى نقص في المدخلات المستوردة خاصة السلع الأساسية كالطاقة والمواد الغذائية الأساسية، ويعتبر ذلك مؤشراً لارتفاع حاد في الاسعار

2. **تأثر الإنتاج:** وفقا لمنظمة التعاون الاقتصادية والتنمية فان الدول التي لم تأخذ الخطوات الفعالة لأجل التخفيف من الانبعاثات الضارة بالبيئة، فمن المرجح ان تكون درجات الحرارة بمقدار (1-4) درجات وهذا الارتفاع يكون ضاراً بصورة سلبية على مستوى الانتاج المحلي الاجمالي الحقيقي⁽²⁾، ويكون التأثير حسب توقع الخبراء على مستوى الناتج المحلي العالمي، وارتفاع المحاصيل الزراعية والانتاجية هو المستوى الاكبر ويشكل الاثر العميق على الدول الاكثر فقرا من الدول المتقدمة.

3. **التأثير على هيكلية الاقتصاد:** تؤثر تغيرات المناخ بشكل كبير على هيكلية الاقتصاد ويتحدد في حالة تقليص حجم الاستثمارات الانتاجية والانتقال نحو اقتصاد منخفض الكربون، وظهور القطاعات الخضراء، وتعتبر الانتاجية مرتبطة بالمخاطر المادية.

وتعد المنطقة العربية من اكثر المناطق عرضة للتاثيرات المحتملة لان فيها اكثر المناطق جفافا تبلغ حوالي 75% من نسبه المساحات المزروعة فيها هي الزراعة المطرية، حيث تعتمد النباتات والمحاصيل الزراعية فيها على هطول الامطار لتأمين الاحتياجات المائية اللازمة، وكذلك هناك مساعي من منظمة الامم المتحدة من خلال مؤتمراتها بشأن المناخ لمناقشة التحول الى الزراعة الذكية مناخياً⁽³⁾، من خلال نشر التوعية بين المزارعين لأجل توسيع الحلول والوصول الى المرونة لمواجهة

(1) عيد جابر، اقتصاديات التغير المناخي، بحث منشور في مجلة روح القوانين، جامعة طنطا، العدد 93، 2021، ص 487.

(3) صلاح الدين فكري الساعي، معرفة اخصائي الارشاد الزراعي بمادارات الزراعة الذكية مناخياً بمحافظة البحيرة، بحث منشور في مجلة الاقتصاد الزراعي والعلوم الاجتماعية، جامعة المنصورة، مجلد 13، عدد 8، 2022 ص 293.

التغيرات المناخية، وكان موقف البنك الدولي من تقييم الزراعة المراعية للمناخ هو اتباع نهج متكامل لإدارة الأراضي الطبيعية التي تحوي الأراضي الزراعية والثروة الحيوانية، والغابات ومصائد الأسماك المرتبطة بالأمن الغذائي والتغير المناخي، لذلك كان تمويل البنك الدولي للزراعة حوالي 52% لاجل التخفيف من آثار التغير المناخي والسعي للتكيف معه⁽¹⁾، ويسهم التغير المناخي في التنوع البيولوجي لأنه الكائنات الحية تؤثر على التغير المناخي بشكل كبير للعمل على تنظيم الدائرة الحيوية للنباتات والحيوانات فإن المناخ يحدد نطاق توزيعها وتقسيمها، إذ يتوقع انقراض العديد من الأنواع في حالة استمرار الاحترار العالمي كالشعب المرجانية التي تعد معرضة للإجهاد الحراري كون قدراتها على التكيف متدنية حيث عانت 50% منها في العالم من الانكماش بسبب ارتفاع درجات حرارة مياه البحار.

ثانياً: الآثار الاجتماعية: نتيجة لتغير المناخ تتعكس آثاره على البيئة والمجتمع كانتشار الأوبئة والأمراض وهجرة السكان خاصة في الدول النامية والفقيرة التي تفتقر إلى البدائل اللازمة للتغيرات المناخية، فهو يهدد الصحة البشرية فالفيضانات والحرائق والتصحر والعواصف والجفاف، إضافة إلى عواقب تكون آثارها على المدى البعيد، وتؤدي إلى تأثير سلبي على المياه والغذاء والامدادات الطبيعية، وإن ارتفاع درجات الحرارة يؤدي إلى نشر الأمراض والأوبئة المختلفة عن طريق المياه والغذاء، بالإضافة إلى تغير نوعية الهواء وخاصة التلوث بالأوزون الذي يسهم في انتشار أمراض الجهاز التنفسي ويدني المستوى الصحي، كما يزداد الطلب على استخدام الوقود التي تسبب الاعتلالات الصحية ذات الصلة بتلوث الهواء، ومن آثار تغير المناخ يسبب زيادة عدد الوفيات المبكرة لأسباب متعددة ولإعمار متباينة مع تفاوت القدرة على التكيف مع هذه التغيرات حسب الموقع الجغرافي⁽²⁾.

إن التغير المناخي في بعض مناطق يؤدي إلى تعرض الأفراد لأضرار صحية ونفسية مقارنة بالأشخاص الذين يعيشون في أماكن تتسم بالاعتدال المناخي، الذين تكون معدلات الصحة العقلية والنفسية لديهم شبه متوازنة، وكذلك يساهم ارتفاع درجات الحرارة بظهور أمراض كضربات الشمس

(1) محمد عبد اللطيف، التنوع الحيوي في القانون الوطني والدولي، بحث منشور في المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، مجلد 3، عدد 2، 2022، ص 255.

(2) تقرير التقييم الرابع للهيئة الدولية المعنية بتغيير المناخ، تغيير المناخ 2007، ط1، جنيف 2008، ص 19.

والجفاف والحرائق الجلدية، وغيرها من الامراض الجلدية نتيجة التعرض للأشعة فوق البنفسجية⁽¹⁾، ومن الآثار الاجتماعية للتغيرات المناخية:

1. نزوح السكان من اوطانهم بصورة دائمة او مؤقتة ويكون التأثير اكثر بالنسبة لسكان المناطق الفقيرة والمتضررة، ومنهم اللاجئين والنازحون والمشدون داخلياً⁽²⁾، وعديمو الجنسية، فالكثير منهم يعيشون في مناطق مناخية تقتقر للموارد التي تكفيهم مع بيئة متزايدة القسوة، اذ تسبب هذا التغير بهجرة اكثر من 20 مليون شخص من اماكنهم الى مناطق اخرى في بلدانهم كل عام، والبعض الآخر يضطر الى ترك بلدانهم الى بلدان اخرى اكثر استقراراً للأوضاع المناخية، وبهذا يعتبر التغير المناخي دافع لتحركات اللاجئين وهم (لاجئو المناخ) ولم يحظى مصطلح لاجئ المناخ الذي اطلق على الاشخاص الذين يتركون اماكنهم بسبب التغيرات المناخية، بالرغم من انهم مضطرون لترك اماكنهم في سياق الكوارث الناتجة عن التغير المناخي⁽³⁾.

2. ينعكس التغير المناخي على تقييم الظروف الأساسية للحياة، ففي حال التذبذب الشديد له يظهر العديد من السلبيات كالمجاعة والفقر المقنع، فيضطر عشرات الملايين من البشر ترك مساكنهم وهذا شكل عبئاً على الحكومات لمواجهة هذا الوضع، وكذلك يؤدي الى خلق مشاكل حدودية وامنية، من شأنها ان تعرض استقرار الدولة للخطر وينعكس على المجتمع بكافة اصنافه وتغير مستويات المعيشة وهذا يقود الى خلق مشاكل اجتماعية عديدة.

3. تأثر صحة الانسان وهذا يعد انتهاك لحق الانسان في بيئة صحية ونظيفة وسليمة لممارسة حياته بصورة طبيعية، وقد اكدت منظمة الصحة العالمية على ان صحة الانسان هي حالة السلامة والكفاية البدنية والعقلية والاجتماعية الكاملة، وانها ليست التجريد فقط من المرض او العجز⁽⁴⁾، وان هذا التغير ينعكس على صحة البشر فيؤدي الى انتشار الامراض والابوئة وظهور بعض الامراض والمخاطر

(1) عبد الله محمد الحسن عبد السلام، الآثار البيئية والصحية المتوقعة لظاهرة التغير المناخي في السودان، بحث منشور في مجلة اسيوط للدراسات البيئية مركز البحوث والدراسات البيئية، جامعة أسيوط، مصر، عدد 33، 2009، ص183

(2) هبه ذهب ماو، الحماية الدولية للناجحين داخليا في القانون الدولي الإنساني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة 2013، ص8

(3) د. كايد خالد عبد السلام، مصدر سابق، ص 136.

(4) مهدي فرحان الدليمي، اثر المناخ على صحة الانسان في العراق، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة بغداد، 1990، ص8

الصحية , وإشار تقرير لمنظمة الصحة العالمية التأثير السلبي للتغير المناخي على صحة الإنسان في ثلاث محاور منها:

أ. التغيرات الناتجة عن تلوث الهواء وانتقال الأمراض المعدية من خلاله هذا زاد انتشار الأمراض او ظهور امراض جديدة.

ب. التغيرات في مواسم اللقاحات النباتية التي تكون سبب في انتشار أنواع مختلفة من الحساسية

ت. موجات الحر المضر بالصحة والتي تزداد قوة ⁽¹⁾ .

يتبين لنا أن مشكلة التغير المناخي تعد من أخطر المشكلات البيئية وأكثرها أهمية، لما ينجم عنها من آثار ومخاطر متعددة، وما تم عرضه منها لا يمثل سوى جزء من آثارها التي ما زالت الدراسات مستمرة في الكشف عن أبعادها وخطورتها. وقد أخذت هذه المشكلة في العقود الأخيرة بعداً إقليمياً ودولياً، الأمر الذي دفع إلى المناداة بضرورة تدخل المؤسسات والهيئات الوطنية والدولية لوضع قواعد قانونية تنظم مواجهة التغير المناخي وتلزم الدول والأفراد بالحد من آثاره.

كما لم يقتصر الأمر على وضع القوانين فحسب، بل شمل التأكيد على دور الدول والحكومات والإدارات العامة في مواجهة هذه الظاهرة، ومن أجل المحافظة على البيئة والحد من انبعاث الغازات الدفيئة، أصبح من الضروري اعتماد سياسات التخفيف والتكيف مع آثار التغير المناخي، رغم أن فعالية التكيف قد تواجه بعض القيود الطبيعية، ولا سيما في مواجهة الآثار السلبية لارتفاع درجات الحرارة على التنوع الحيوي وما قد يترتب عليها من تهديد للعديد من الأنواع الحية بالانقراض.

المطلب الثاني

وسائل الإدارة في مواجهة التغير المناخي

لهيئات الضبط الإداري البيئي مجموعة من الأدوات القانونية التي تعتمد عليها في تنفيذ مهامها الهادفة إلى حماية المناخ والحد من ظاهرة التغير المناخي، وهذه الوسائل تتمثل بوسائل الضبط الإداري البيئي التي يمكن تقسيمها إلى أسلوبين، أما تكون وسائل وقائية تشمل كل ما يتعلق بحماية المناخ من التلوث وتقليل انبعاث الغازات الدفيئة المسببة لظاهرة الاحتباس الحراري، وذلك بهدف الحد من التغير المناخي قبل وقوعه، او وسائل علاجية تتمثل في الجزاءات الإدارية التي تفرضها هيئات الضبط الإداري البيئي لمواجهة حالات المساس بعناصر البيئة وحدوث التغير المناخي بالفعل، بقصد

(1) عبد الاله محمد الحسن , المصدر السابق, ص138.

الحد من هذه الحالات وتقليل آثارها وتُمارس هذه الوسائل في إطار مبدأ المشروعية، أي وفق أحكام الدستور والتشريعات البيئية التي تنظم صلاحيات هذه الهيئات. فبدون هذه الصلاحيات تصبح هيئات الضبط الإداري البيئي عاجزة عن ممارسة أعمالها.

وعليه، سيتم تناول الوسائل القانونية التي تعتمد عليها هيئات الضبط الإداري البيئي للحد من التغير المناخي، من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول الوسائل الوقائية لمواجهة تغير المناخ، وفي الفرع الآخر الوسائل العلاجية لمواجهة تغير المناخ .

الفرع الأول

الوسائل الوقائية لمواجهة التغير المناخي

تمتلك سلطات الضبط الإداري، في سبيل أداء مهمتها في حماية البيئة، عدّة وسائل وقائية أقرّها القانون لضمان حماية فعّالة وجدية للبيئة من أخطار التلوث البيئي، إذ إن حماية البيئة لا تتحقق بمجرد اتخاذ إجراءات لاحقة على وقوع الضرر، بل تتطلب اتخاذ تدابير وقائية مسبقة من الجهات المختصة تحول دون وقوع الضرر أو تعمل على التقليل من آثاره، وتُعد الوسائل الوقائية من أفضل الأساليب في الوقاية من مشكلة التغير المناخي والتصدي لها، إذ تتمتع هيئات الضبط الإداري البيئي بقدر واسع من الصلاحيات التي تمكّنها من اختيار الوسيلة الملائمة لتحقيق هدفها في الحد من التغير المناخي، وبالرجوع الى النصوص التشريعات البيئية نجد ان هذه الإجراءات التي اشتملت على جوانب الحماية الوقائية للبيئة لا تخرج عن الاتي :

أولاً: الحظر: بوجه عام، يتحدد المقصود بالحظر بوصفه وسيلة تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، وذلك من خلال النهي عن القيام بتصرف معين أو ممارسة نشاط محدد لما قد يشكله من خطر على النظام العام، مثل منع وقوف السيارات في موقع معين بسبب ازدحام المرور في ذلك المكان غير ان ذلك لا يعني فرض حظر تام او شامل على النشاط محل المنع⁽¹⁾، إذ لا تملك سلطة الضبط الإداري صلاحية إلغاء الحريات التي كفلها القانون ونظرًا لأهمية هذا الإجراء

(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، موضوعات في قانون حماية البيئة: الضبط الإداري لحماية البيئة - الجزاءات الإدارية البيئية - حقوق مرتبطة بالحق في البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2024، ص 62.

في الحفاظ على البيئة، حرصت التشريعات البيئية على تناول أحكام الحظر بنوعيه المطلق والنسبي⁽¹⁾.

1. **الحظر المطلق:** يعني هذا الإجراء منع الإتيان بأي فعل أو تصرف من شأنه أن يحدث أضراراً أو آثاراً تهدد البيئة، إذ يكون المنع في هذه الحالة منعاً تاماً لا استثناء فيه ولا ترخيص بشأنه⁽²⁾، ومن الأمثلة على ذلك في فرنسا المرسوم بقانون 1959/1/3 الذي حظر الصيد في الأنهار باستخدام العقاقير المخدرة أو التفجير بالكهرباء، وكذلك حظر تلوث الموارد المائية بما يغير خواصها وقيمتها⁽³⁾. وقضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية الحظر المطلق في العديد من أحكامه، ومنها حكمه الصادر بتاريخ ١٢ آذار سنة ١٩٤٩، إذ ألغى المجلس قراراً إدارياً منعت بموجبه الإدارة المصورين من ممارسة نشاطهم في بعض شوارع وميادين باريس، وقد أسس المجلس حكمة على أنه (إذا كان المحافظ يملك سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي الأخطار التي يتعرض لها المرور في الطرقات من جراء نشاط المصورين الجائلين، وله في هذا الصدد إذا اقتضت الضرورة أن يحظر هذه المهنة في شوارع معينة أو خلال ساعات معينة يزدحم فيها المرور، إلا إنه لا يملك تقرير هذا الحظر بطريق مطلقة تتضمن مساساً بحرية التجارة والصناعة في مساحة واسعة من المدينة تتفاوت درجة ازدحام المرور فيها على نحو واضح⁽⁴⁾).

يتبين لنا من الحكم أعلاه، إن مجلس الدولة الفرنسي أقر بعدم مشروعية الحظر المطلق للحرية وعده غير مشروع، وأن ممارسة الأفراد لحقهم في التجول دون التعرض لأي إزعاج من قبل الآخرين ومن بينهم المصورين الجائلين، لا يقتضي الحظر المطلق لنشاط الأخير، إذ يمكن أن يتم الحظر بشكل جزئي خلال أوقات محددة أو في أماكن معينة منعاً للازدحام بوصفها مظهر من مظاهر تلوث المناخ.

(1) د. الجيلاني عبد السلام أرحومة، حماية البيئة بالقانون: دراسة مقارنة للقانون الليبي، الطبعة الأولى، الدار الجماهيرية الليبية، 2000م، ص 291.

(2) د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي: النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 352.

(3) د. أشرف هلال، جرائم البيئة بين النظرية والتطبيق، ط¹، مكتبة الآداب، مصر، 2005، ص 26.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٢/٣/١٩٤٩ أشار إليه د. محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على الضبط الإداري، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣ ص ٧٧.

في مصر نص قانون البيئة المصري على المنع المطلق لحماية البيئة المائية من التلوث، إذ حظر على السفن أياً كانت جنسيتها تفريغ أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتي في البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر العربية⁽¹⁾، كما يحظر بأي طريقة صيد أو قتل أو إمساك الطيور والحيوانات البرية التي تحدد أنواعها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويحظر حيازتها أو نقلها أو التجول بها أو بيعها أو عرضها للبيع حية أو ميتة، كما يحظر إتلاف أوكار الطيور أو إعدام بيضها⁽²⁾.

أما قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009، إذ حُظر بشكل مطلق القيام بعددٍ من الأعمال، ومن أمثلتها لا على سبيل الحصر، رمي النفايات الصلبة، أو فضلات الحيوانات، أو مخلفاتها أو أشلائها في الموارد المائية، ومنع ربط مجاري الدور أو المصانع أو تصريفها إلى شبكات تصريف مياه الأمطار، ومنع تصريف المخلفات النفطية أو بقايا الوقود إلى المياه السطحية الداخلية أو المجالات البحرية العراقية، سواء كان التصريف من مصادر متحركة أو محطات ثابتة أو من التسربات الناتجة عن عمليات التحميل⁽³⁾.

يتضح مما سبق أن تحديد الأعمال التي تدخل في نطاق الحظر المطلق يرجع إلى تقدير المشرّع، وذلك استناداً إلى مدى خطورة هذه الأعمال عند ممارستها على البيئة، فكلما زادت الآثار الضارة المترتبة عليها، ازداد حرص المشرّع على إدراجها ضمن نطاق الحظر المطلق، والعكس صحيح.

2. الحظر النسبي: بعد أن بينا المقصود بالحظر المطلق، فإن معنى الحظر النسبي يتجسد بمنع الأفراد من القيام بأعمال معينة أو نشاطات معينة يمكن لها أن تسبب التغير المناخي، إلا بعد الحصول على إذن أو موافقة من السلطة المختصة بالضبط الإداري البيئي، إذ يتم منح هذا الترخيص

(1) ينظر: المادة (49) من قانون شؤون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل.

(2) المادة (28) من قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994.

(3) يُنظر: البنود (ثانياً، وثالثاً، ورابعاً، وخامساً) من المادة (14) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

وفق ضوابط وشروط معينة تحدد بمقتضى القوانين واللوائح المختصة بحماية البيئة من التغير المناخي⁽¹⁾.

و عند الرجوع إلى القوانين البيئية، نجد أن بعض النصوص قد تحقق فيها المعنى السابق للحظر النسبي وبشكل واضح، منها ما نص عليه قانون البيئة المصري الذي حظر وبشكل نسبي ممارسة بعض النشاطات التي من شأنها الإضرار بالبيئة، إلا بعد استيفاء شروط محددة. مثال ذلك، حظر تداول المواد والنفايات الخطرة إلا بترخيص يصدر من الجهة المختصة وفق الشروط والإجراءات التي تضعها اللائحة التنفيذية، ويصدر الوزراء بحسب اختصاصاتهم وبالتنسيق مع وزير الصحة وجهاز شؤون البيئة، على أن يكتب بجدول هذه الأعمال⁽²⁾، أما قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 فهو الآخر أورد حضراً لبعض الأعمال بهدف حماية البيئة المائية من التلوث على سبيل المثال: منع تصريف المخلفات السائلة منزلية، أو صناعية، أو خدمية، أو زراعية إلى الموارد المائية الداخلية السطحية والجوفية أو المجالات البحرية العراقية، إلا بعد معالجتها بشكل يضمن مطابقتها للمواصفات المحددة في التشريعات البيئية الوطنية والاتفاقيات الدولية، أو أي أعمال تؤدي إلى تلوث الموارد المائية السطحية نتيجة استغلال ضفافها الأبعد موافقة الجهات المعنية⁽³⁾.

ثانياً: الترخيص: يقصد بالترخيص الإذن الصادر من السلطة الإدارية المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسة بغير هذا الإذن وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توفرت الشروط التي يحددها القانون⁽⁴⁾، إذ تقتصر هنا سلطة الإدارة على التحقق من توفر الشروط وتقدير اختيار الوقت المناسب لمنح الترخيص، والاصل ان الترخيص دائم ما لم ينص القانون على توقيته، ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد توفر الشروط اللازمة ويكون بمقابل يدفعها طالب الترخيص ويتمثل برسوم⁽⁵⁾، وفي مجال الحد من التغير المناخي حظر بعض الأنشطة الخطرة التي تسببه أذ ان الترخيص يتيح للإدارة باتخاذ

(1) محمد أحمد عبد المنعم، مدى سلطة الإدارة في وقف الأنشطة الخطرة على البيئة (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، العدد (37)، 2002، ص 215.

(2) ينظر: المادة (29) من قانون شأن البيئة المصرية رقم (4) لسنة 1994.

(3) ينظر: البندان (أولاً- سادساً) من المادة (14) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

(4) د. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام التراخيص والاحطار في القانون المصري، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1957، ص 438.

(5) د. إبراهيم الدسوقي عطية، مصدر سابق، ص 350.

الاحتياطات الضرورية للحد من التغير المناخي ويعد الترخيص أحد أهم الضمانات الوقائية للحد من التغير المناخي⁽¹⁾، لأنه ليس لهيئات الضبط المختصة بحماية البيئة سلطة منح الترخيص إلا بعد تحققها من توافر الشروط اللازمة، سواء تعلقت هذه الشروط بشخص المتقدم، طبيعياً كان أو معنوياً، أو تعلقت بمتطلبات حماية البيئة. ومتى ما توفرت هذه الشروط، يصدر الإذن بممارسة النشاط وفقاً للقانون.

في الواقع يتبين لنا بأن الترخيص يُعد من أهم أدوات حماية البيئة، لما يمثله من إجراء وقائي يمنع الإخلال بالنظام العام البيئي، فممارسة بعض الأنشطة التجارية أو الصناعية أو بعض الحريات مثل حرية الصيد قد يترتب عليها أضرار بيئية جسيمة، ومن ثم تبرز أهمية الترخيص في تحديد الضوابط التي تُمارَس في إطارها هذه الأنشطة والحريات دون الإضرار بالبيئة أو تلويثها، وباستقراء نصوص التشريعات البيئية نجد هذا الإجراء واضحاً في كثير منها ففي فرنسا نص قانون المنشأة المصنفة لحماية البيئة على الترخيص بالنسبة للمنشأة التي تشكل خطراً كبيراً أو ازعاجاً لراحة الساكنين في المناطق المجاورة أو على الصحة والسلامة العامة أو الزراعة وعلى الطبيعة أو البيئة والمواقع أو المعالم الأثرية⁽²⁾.

وتطبيقاً لذلك حرص المشرع الفرنسي على جعل امر استخراج رخصة البناء إلزامياً، وذلك لحماية جمال المدن من التلوث المناخي إذ قضى في حكمه الصادر في ٦ آذار ١٩٧٠ في قضية شركة (Mathilde Residence Reine) إذ جاء فيه (أن مشروع البناء الخاص بالشركة المدعية يتضمن اعتداء على طابع ومصالح الأماكن المجاورة وبذلك يكون رفض الرخصة صحيحاً ...، يمكن أن يرفض الأذن بالعمل في المبنى عند وجود مخالفة فيما يتعلق بقانون تخطيط)⁽³⁾.

نص القانون المصري على ضرورة الحصول على ترخيص لإقامة المنشأة أو المحال على شاطئ البحر أو بالقرب منه ينتج عنه تصريف مواد ملوثة بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات

(1) حبيب إبراهيم حمادي الدليمي، مصدر سابق، ص35.

(2) حوراء حيدر إبراهيم الشدود، مصدر سابق، 2012، ص98.

(3) أشار إليه، د. اسماعيل صمصاع غيدان، الأحكام القانونية لإجازة البناء (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون جامعة بابل، العدد الثالث، السنة الثانية عشر، ٢٠٢٠، ص ٥٧.

المنفذة له وألزم طالب الترخيص بأجراء دراسات التأثير البيئي وبتوفر وحدات لمعالجة المخلفات فضلاً عن الزامة بتشغيلها فور بدء تشغيل تلك المنشأة⁽¹⁾.

وفي العراق نص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة (2009) المادة (19) على انه يمنع "نقل او تداول او ادخال او دفن او اغراق او تخزين او التخلص من النفايات الخطرة او الاشعاعية الا باستخدام الطرق السليمة بيئياً واستحصال الموافقات الرسمية وفق تعليمات يصدرها الوزير بالتنسيق مع الجهة المختصة"، اما بشأن الجهات التي تمنح الترخيص فقد يصدر الترخيص من السلطة المركزية كما في حالة الترخيص بقامة المشروعات ذات الخطورة العالية للبيئة كالمشروعات الصناعية والخدمية وغيرها، وقد يصدر من الهيئات المحلية اللامركزية كالمحليات مثل الترخيص بجمع ونقل القمامة والتخلص من النفايات أو بفتح المحلات المغلقة للراحة أو الضارة بالصحة العامة⁽²⁾.

ثالثاً: الالتزام: يُعرف الالتزام (بأنه من الوسائل التي تلجأ إليها سلطة الضبط الإداري لتوجيه أمر لشخص أو مجموعة أشخاص محددين للقيام بعمل معين أوجبه لقانون)⁽³⁾، وفي مجال الحد من التغير المناخي تستخدمه الإدارة لإلزام الافراد بالقيام بعمل إيجابي لغرض حماية عناصر البيئة ومنع تلوثها أو إلزام من تسبب بخطأ في تلوث البيئة بإزالة اثار التلوث ان أمكن، ويعد الالتزام الصورة الغالبة من بين الإجراءات القانونية لهيئات الضبط الإداري البيئي، فالهيئات الضبطية لا تحضر النشاط ولا تعلق ممارسته للحصول على ترخيص انما تقوم بمجرد تنظيم النشاط وبيان كيفية ممارسته، ولتحقيق متطلبات حماية البيئة، تلجأ هيئات أو ضباط الإدارة البيئية إلى هذا الإجراء الوقائي بحسب الشروط المنصوص عليها في القوانين الخاصة بحماية البيئة، ويقصد به إلزام الأفراد والهيئات، سواء كانت طبيعية أو معنوية، بالقيام بعمل معين يشكل تصرفاً إيجابياً يهدف إلى حماية البيئة ومنع التلوث، متى ما تقيدت تلك الجهات بشروط هذا الإلزام⁽⁴⁾.

(1) ينظر: المادة (70) من قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994م المعدل.

(2) رنا ياسين حسين العابدي، مصدر سابق، ص 190.

(3) د. عبدالرزاق بحري، وسائل الضبط الإداري وإجراءاته كسبيل لتحقيق الأمن البيئي، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة يحيى فارس بالمدينة، الجزائر، العدد الثالث، ديسمبر 2017، ص 175.

(4) د. عيد محمد مناحي العازمي، مصدر سابق، ص 470.

هنالك العديد من الأمثلة على الالتزام المنصوص عليها في التشريعات البيئية نذكر منها ما نص عليه المشرع الفرنسي في قانون حماية الطبيعة إذ أشار إلى إلزامية دراسة التأثير البيئي لتقييم ما لهذه المشاريع من تأثير على البيئة⁽¹⁾، كما ألزمت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري الجهات التي يتولد لديها نفايات خطرة باتخاذ جملة من الإجراءات، ومنها:⁽²⁾

1. إعداد العمل على خفض معدل توليد هذه النفايات كماً ونوعاً، وذلك من خلال تطوير الوسائل والتقنيات المستعملة في العمليات الإنتاجية، واعتماد التكنولوجيا النظيفة، واختيار بدائل للمواد الأولية أو المنتجات تكون أقل ضرراً على البيئة والصحة العامة.
2. توصيف النفايات المتولدة كماً ونوعاً وتسجيلها وفق النماذج والضوابط المحددة من قبل جهاز شؤون البيئة.

3. إنشاء وتشغيل وحدات لمعالجة النفايات عند المصدر، بعد الحصول على موافقة جهاز شؤون البيئة على أسلوب المعالجة، والمواصفات الفنية لهذه الوحدات، وبرامج تشغيلها.

ومن تطبيقات هذا الإجراء في إطار قانون حماية البيئة العراقي، إلزام الجهات التي ينجم عن نشاطها تلوث بيئي بتوفير وسائل ومنظومات معالجته باستخدام التقنيات الأنظف بيئياً، وتشغيلها والتأكد من كفاءتها، ومعالجة الخلل حال حدوثه وإعلام الوزارة بذلك، وتوفير أجهزة قياس ومراقبة الملوثات، وتدوين نتائج القياسات في سجل خاص ليتسنى للوزارة الاطلاع عليها، وإذا لم تتوفر هذه الأجهزة تقوم الوزارة بإجراء القياسات بأجهزتها، ويخضع ذلك إلى رقابة وتدقيق الوزارة، وأيضاً بناء قاعدة معلومات خاصة بحماية البيئة وإدامتها تتضمن تركيز ومستويات الملوثات الناتجة عن أي ملوث، وفي ذلك ضرورة الحث على استخدام تقنيات الطاقة المتجددة للتقليل من التلوث البيئي⁽³⁾.

رابعاً: الإبلاغ: قد يبيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة دون الحصول على تراخيص مسبقة⁽⁴⁾، على الرغم من احتمال تلويثها للبيئة ويكتفي بأشراط الإبلاغ عنها اما قبل القيام بها او خلال مدة

(1) حوراء حيدر إبراهيم الشدود، مصدر سابق، ص 100.

(2) ينظر: البند (أولاً) من المادة 28 من اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون في شأن البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994.

(3) ينظر: المادة (9) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

(4) ولاء محمد عبد الفتاح قمره، "دور الضبط الإداري في مواجهة الأزمات الصحية"، بحث منشور في العدد الخاص بالمؤتمر الدولي لكلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر بطنطا، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، ص 317.

معينة من اتيانها وذلك لان احتمالات التلوث المترتبة عليها اقل او لان المخاطر الناتجة عنها اهنون⁽¹⁾ ويقصد (بالإبلاغ الاخبار عن ممارسة نشاط معين قبل البدء به لتتمكن هيئات الضبط الإداري البيئي المختصة من اتخاذ ما يلزم من الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على المناخ وحماية البيئة)⁽²⁾، والابلاغ الذي يشترطه المشرع البيئي اما ان يكون سابقا للممارسة النشاط او لاحق له وعلى الوجه الاتي:

1. الإبلاغ السابق: يُعدّ الإبلاغ السابق إجراءً وقائياً يُلزم من يرغب في ممارسة نشاط معين - سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً - بأن يُبلغ الجهة الإدارية المختصة قبل مباشرته ذلك النشاط، وإلا تعرّض للمساءلة القانونية⁽³⁾، ويتيح الإخطار السابق للإدارة دراسة جميع ظروف النشاط ونتائجه المحتملة، لتقرر في ضوء ذلك إما السماح بممارسته أو منعه تجنباً لآثاره الضارة على المناخ، وقد اشترط المشرّع ضرورة الإبلاغ المسبق لممارسة نشاط معين متى كان هذا النشاط يُحتمل أن يخلف آثاراً ضارة بالبيئة، أو كلما ازدادت درجة خطورته، فكلما تعاضمت الآثار البيئية المتوقعة، ازداد تأكيد المشرّع على وجوب الأخذ بالإخطار السابق، وعلى خلاف ذلك، يكون الإخطار اللاحق أولى بالتطبيق⁽⁴⁾، ومن أمثلة الإخطار السابق، ما نصّ عليه قانون المنشأة المصنفة الفرنسي، حيث اخضع المرافق التي لا تشكل خطر أو ازعاج للإبلاغ وذلك ضماناً لحماية المصالح التي كفلها القانون، وبشرط الامتثال للشروط العامة التي تضعها الوزارة المختصة، ولا يُرخص بمباشرة هذا النشاط إلا بعد التحقق من عدم تشكيله خطراً على البيئة.

كما نصّت اللائحة التنفيذية المصرية على وجوب الإخطار المسبق فيما يتعلق بالتصريح بعبور السفن الناقلة للنفايات الخطرة، وذلك وفقاً لاتفاقية بازل، مع تمكين الجهة الإدارية المختصة من رفض التصريح في حال احتمال حدوث أي تلوث للبيئة⁽⁵⁾، أما المشرع العراقي فقد اشترط الاشعار

-
- (1) د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية (الحماية الإدارية للبيئة)، ط1، عمان، اليازودي، 2007، ص304.
- (2) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة) ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص111.
- (3) د. محمد عبده امام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص304.
- (4) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص140.
- (5) حوراء حيدر إبراهيم الشدود، مصدر سابق، ص102.

المسبق واستحصال الموافقات الرسمية لإدخال النفايات الخطرة والاشعاعية ومرورها من الدول الأخرى الى الأراضي أو الأجواء أو المجالات البحرية العراقية⁽¹⁾.

2. الإبلاغ اللاحق: قد يشترط القانون لممارسة نشاط معين ان يتم الإبلاغ عنه خلال مدة معينة أي ان القانون في مثل هذه الحالة لا يشترط الإبلاغ ابتداءً ولكن خلال مدة معينة كي تتمكن هيئات الضبط الإداري من دراسة آثار هذا النشاط على البيئة واتخاذ اللازم لمنع التلوث أو التخفيف من اثاره ويعد الإبلاغ اللاحق أكثر اتفاقاً من غيره مع مقتضيات الحريات العامة فالترخيص لا يسمح بممارسه النشاط قبل الحصول عليه⁽²⁾، وفقاً لهذا المعنى، وجد الإبلاغ تطبيق له في إطار نصوص اللائحة التنفيذية المصرية، التي ألزمت مالك السفينة أو ربانها أو الشخص المسؤول عنها، وكذلك المسؤولين عن وسائل نقل الزيت الواقعة داخل الموانئ أو البحار الإقليمية أو المنطقة الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر، والشركات العاملة في استخراج الزيت، بإبلاغ الجهات الإدارية المختصة عن أي حوادث تسرب الزيت فور حدوثها، مع بيان مكان الحادث وظروفه، ونوع المادة المتسربة وكميتها، والإجراءات التي اتُخذت لإيقاف التسريب أو الحد منه⁽³⁾.

أما بالنسبة للقانون العراقي، فإنه اشترط الإخطار المسبق بأن تقوم إدارة النفايات الخطرة بإلزام صاحب أي نشاط بإخطار الوزارة عن أي تصريف يحدث بسبب قوه قاهره الى البيئة لمواد ومنتجات خطرة واتخاذ التدابير اللازمة لتفادي ما قد ينتج عنها من اضرار البيئة، وكان الأفضل لو حدد المشرع المدة اللازمة للإبلاغ لتفادي أي إهمال أو تقصير من جانب أصحاب المنشآت، بحيث تتمكن الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الأضرار البيئية المحتملة، كما يُستحسن أن تُلزم الإدارة الأفراد أو الجهات المعنية بالإخطار عند حدوث أي تلوث، كما هو معمول به في التشريع المصري، مع توضيح الإجراء الواجب اتباعها للسيطرة على الأضرار الناتجة⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

الوسائل العلاجية لمواجهة التغير المناخي

(1) ينظر: البند رابعاً من المادة (20) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

(2) سنكر داوود محمد، مصدر سابق، ص 213.

(3) ينظر: المادة (50) من اللائحة التنفيذية المعدلة لقانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل.

(4) ينظر: البند ثالثاً من المادة (20) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 .

منح المشرع لهيئات الضبط الإداري البيئي كما ذكرنا سابقاً وسائل وقائية استناداً للنصوص التشريعية والتنظيمية، تستخدمها الإدارة للحد من التغير المناخي والوقاية من الأضرار التي من المحتمل أن تنتج عن هذا التغير، وإلى جانب الوسائل الوقائية فقد منح المشرع وسائل علاجية يكون الهدف منها الحد من تغير المناخ، لأن الوسائل الوقائية لا تحول بشكل دائم دون وقوع مخالفات تؤدي إلى تغييرات مناخية، وبالتالي تلوث البيئة فقد زودت الهيئات الضبطية بالوسائل العلاجية لردع الاعتداء الذي يسبب تغير المناخ، والحد من أثاره والوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري البيئي كجزاء لمخالفة إجراءات حماية المناخ كثيرة، وتختلف باختلاف درجة المخالفة المرتبكة من قبل الأفراد، وتتمثل الوسائل العلاجية في مجال الحد منه بالجزاءات البيئية الإدارية التي نصت عليها التشريعات البيئية ومنها ما يلي :

أولاً: الغرامة الإدارية: ويقصد بالغرامة الإدارية بوصفها جزاء إدارياً مالياً (مبلغ نقدي تفرضه سلطة الضبط الإداري البيئي على مرتكب المخالفة البيئية بدلاً من ملاحقته جنائياً عن المخالفة وفق القانون)⁽¹⁾، فصدور الغرامة المالية البيئية من جهة الإدارة بعيداً عن تدخل القضاء جعلتها تتميز من الغرامة الجنائية التي لا تفرض إلا بحكم قضائي، لا يصدر إلا بعد إتباع إجراءات طويلة تتطلبها الدعوى الجزائية⁽²⁾، وتتخذ عدة صور أما مبلغ مالي تقررره الإدارة على المخالف، أو قد تكون في شكل مبلغ ثابت فرض على الفعل الخاطئ ويتم سداد، لكن في أغلب التشريعات يتم تحديده من قبل المشرع كالغرامة النسبية المقررة كجزاء لبعض جرائم البيئة وأحياناً يترك للإدارة تحديد مقدارها⁽³⁾، وقد ترد بين حدين فللإدارة اختيار المقدار المناسب أو قد تكون بشكل زيادة الرسوم والضرائب التي تفرض على الأنشطة التي تلوث البيئة، وقد تتخذ شكل المصالحة بين مرتكب المخالفة البيئية وسلطة الضبط البيئي فيتم انقضاء الدعوى تبعاً لذلك، علماً أن القرار الإداري الذي يصدر بشأن الغرامة المالية

(1) فيصل جبر عباس، الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة في العراق، رسالة ماجستير، الجامعة العراقية، كلية القانون، 2019، ص 134.

(2) د. علاء نافع كطافة، "دور الجزاء الإداري في حماية البيئة: (دراسة مقارنة)"، مجلة الكوفة، كلية القانون جامعة الكوفة، العدد (١٨)، ٢٠١٣م، ص ٢١٥.

(3) د. سنكر داود محمد، المصدر السابق، ص 225.

يخضع للرقابة القضائية مما يجوز الطعن به أمام الجهات المختصة طبقاً للشروط والمواعيد المحددة وفق قانون⁽¹⁾.

وتعد الغرامة الإدارية من أكثر الجزاءات الإدارية البيئية استخداماً من أجل الحد من الأنشطة التي تسبب التغير المناخي، وبالتالي تلوث البيئة فعلى سبيل المثال نص تقنين البيئة الفرنسي (Code de l'environnement) على فرض الغرامة الإدارية على المنشآت المصنّعة الضارة بالبيئة، إذ يتولّى المحافظ المختص تقدير تلك الغرامات وفرضها على المنشآت المخالفة للشروط والتعليمات الواجبة الاتّباع. وتكون قيمة الغرامة معادلة لقيمة الأعمال الواجب تنفيذها لإزالة المخالفة أو إصلاحها، وفي حال قيام مستغل المنشأة بالأعمال المطلوبة منه تُردّ إليه الغرامة أو جزء منها، وذلك بناءً على قرار يصدر من المحافظ المختص، كما نصّ التقنين ذاته في مادة أخرى على جواز قيام وزير البيئة بفرض غرامات مالية على مستغلي المنشآت المصنّعة، التي تقوم بتخزين النفايات في حال عدم تقديمهم الضمانات المالية الكافية، وتُحتسب هذه الغرامة بما يعادل ثلاثة أضعاف الفارق بين مقدار الضمان المالي المقدم من المنشأة ومقدار الضمان المالي الحقيقي، على ألا تتجاوز هذه الغرامة (200) مليون فرنك فرنسي⁽²⁾ وفي مصر نص قانون حماية البيئة المصري على انه يعاقب كل من خالف احكام المادة (28) من هذا القانون بغرامة لا تقل عن مائتي جنية ولا تزيد على خمسة الاف جنية مع مصادرة الطيور والحيوانات المضبوطة وكذلك الآلات والأدوات التي استخدمت في المخالفة⁽³⁾ أمّا في العراق، فقد نصّ قانون حماية البيئة العراقي على الغرامة الإدارية بوصفها جزاءً إدارياً بيئياً، وجعل سلطة فرضها ضمن نطاق الضبط الإداري البيئي منوطة بالوزير أو من يخوله ممن لا تقل درجته الوظيفية عن مدير عام، وقد حدّد القانون مقدار الغرامة بين حدٍّ أدنى مقداره (1,000,000) مليون دينار، وحدٍّ أعلى مقداره (10,000,000) عشرة ملايين دينار، وتُفرض شهرياً لحين إزالة المخالفة، وذلك بحق كل من يخالف أحكام القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجب⁽³⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص154.

(2) حوراء حيدر إبراهيم الشدود، مصدر سابق، ص 122.

(3) المادة (84) من قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994.

(3) ينظر: البند (ثانياً) من المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي (27) لسنة 2009.

وهناك قرار تطلب فيه امانه بغداد بكتابها المرقم ب (م /2/8084) في 16/11/2014 الراي من مجلس الدولة حول مدى سريان حكم المادة (33/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 على الوزارات والدوائر الدولة، اذ يؤكد هذا القرار أن نطاق تطبيق البند (ثانياً) من المادة (33) لا يقتصر على الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، وإنما يمتد إلى الوزارات ودوائر الدولة، بما يعزز فعالية الغرامة الإدارية بوصفها إحدى الوسائل العلاجية لمواجهة المخالفات البيئية، ويكرس مبدأ خضوع الجهات العامة لأحكام قانون حماية وتحسين البيئة⁽¹⁾.

ولا تقتصر فاعلية هذه الأداة العلاجية على البعد التشريعي والنظري فحسب، بل تتجسد واقعياً في التطبيقات القضائية؛ ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري برد دعوى محافظ محافظة النجف الأشرف، المتضمنة طعنه بالقرار المرقم (د.أ.ن/1/6/2694) والصادر عن مديرية بيئة محافظة النجف الأشرف، والمتضمن إلزام مديرية مجاري النجف التابعة إلى محافظة النجف الأشرف، بتسديد مبلغ الغرامة البالغة (136,440,000) مائة وستة وثلاثون مليون وأربعمائة وأربعون ألف دينار⁽²⁾.

إذ وجدت المحكمة أن القرار محل الطعن صدر صحيحاً وموافقاً لأحكام المادة (33/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009، وإن قرار فرض الغرامة كان ابتداءً بمبلغ مالي قدره (7,580,000) سبعة ملايين وخمسمائة وثمانون ألف دينار، وإن هذه الغرامة قد تكررت شهرياً لحين إزالة المخالفة، استناداً إلى أحكام المادة (33/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009، وتُحسب الغرامة من تاريخ تبليغ صاحب النشاط بها لحين إزالة المخالفة.

يمكننا القول، في ضوء ما جاء في هذا الشأن، أنه على الرغم من أخذ المشرع العراقي بالغرامة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية لحماية البيئة، وهو بلا شك اتجاه إيجابي نظراً لخلوّ معظم التشريعات العربية من هذا النوع من الجزاءات، إلا أن الشكل الذي اتّبعه المشرع العراقي في هذه المادة، والمتمثل في تحديد مقدار الغرامة بين حدّ أدنى وحدّ أعلى، يمنح الإدارة اطاراً لممارسة سلطتها في اختيار

(1) قرار رقم (2015/75)، الصادر في 12/7/2015، مجلس شوري الدولة العراقي، المنشور على موقع وزارة العدل <https://www.moj.gov.iq/view.1712> ، تاريخ الاطلاع في 26/5/2026.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في العراق في الدعوى رقم (٦٠٤٠ / ق / ٢٠٢٤) بتاريخ ٢٠٢٥/٢/١٩، غير منشور.

المقدار الملائم للمخالفة إذ أن ترك الأمر دون ضوابط قد يؤدي إلى تعدد الاجتهادات الشخصية ولذلك فإن هذا التحديد يضمن التناسب بين جسامة المخالفة و الجزاء المفروض عليها كما كان من الاجدر منح الهيئات البيئية المحلية سلطة فرض الغرامة الإدارية وعدم قصرها على الهيئات المركزية لكونها الأقرب إلى موقع الضرر والأقدر على تحديد ما يلزم لمعالجته.

ثانياً: الإنذار: يقصد به (إجراء إداري تقوم به الإدارة حال اكتشاف أجهزتها الرقابية حصول الفعل الضار بأحد عناصر البيئة أو جميعها، وتتبع الإدارة هذا الإجراء كتنبيه لمزاوّل النشاط المضّر لعدم مزاوّلته مجدداً)⁽¹⁾، يعد الإنذار من أبسط وأخف الجزاءات البيئية الإدارية التي توقع على من يخالف قوانين وأحكام حماية البيئة، يتضمن الإنذار أو التنبيه بيان مدى خطورة المخالفة المرتكبة والجزاء الذي يقع في حالة عدم الامتثال، فإن الاستمرار في المخالفة رغم الإنذار يعني فرض جزاءات إدارية أخرى أشد كالغلق أو إلغاء الترخيص، ويكون الإنذار بتوجيه كتاب تحريري يبين فيه مدى خطورة المخالفة وجسامة الجزاء الذي يفرض في حالة الاستمرار بالمخالفة⁽²⁾.

ففي فرنسا، عدّ مجلس الدولة الفرنسي الإعذار مرحلة ضرورية وجوهرية تسبق توقيع الجزاءات الإدارية، وذلك في البندين (1) و(2) من المادة (514) من تقنين البيئة. ولم يتطلّب القضاء لصحة الإخطار أن يتم وفق شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ومن ثم يكون الأصل أن يتم الإخطار بأي وسيلة تُتيح للمخاطب العلم بما ستقدم عليه الإدارة⁽³⁾، في حين نص قانون البيئة المصري في البند الأخير من المادة 22 على ".....فاذا تبين وجود أيّه مخالفات على الجهاز اخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأ لتصحيح هذه المخالفات على وجه السرعة..." بمعنى أن جهاز حماية البيئة يشعر الجهة الاقطاعية وهي بدورها تخطر صاحب المنشأ بضرورة إزالة المخالفات الناتجة عن نشاط المنشأ⁽⁴⁾.

أما في العراق، فقد أورد قانون حماية وتحسين البيئة العراقي نصوصاً تتعلق بالإنذار، إذ نصّ على أنه (لوزير أو من يخوّله إنذار أي منشأة، أو معمل، أو أي جهة أو مصدر ملوّث للبيئة لإزالة

(1) رنا ياسين حسين العابدي، مصدر سابق، ص 191.

(2) دعاء محمد محمود، دور الضبط الإداري البيئي في الحد من التغير المناخي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهريّن، 2023، ص 147.

(3) د. ماجد راغب الحلو، قانون، حماية البيئة مصدر سابق، ص 149.

(4) د. زينب كريم الداودي، مصدر سابق، ص 385.

العامل المؤثر خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإذار، وفي حال عدم الامتثال، فللوزير أن يقرر إيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة⁽¹⁾.

ثالثاً: إيقاف النشاط أو غلق المنشأة: يُعد إيقاف العمل في المنشأة جزءاً إدارياً بيئياً غير مالي يُفرض بسبب مخالفة القوانين أو اللوائح البيئية، ويشمل هذا الجزء النشاط دون أن يمتد إلى المنشأة ذاتها، إذ تبقى المنشأة مفتوحة، ويُعد هذا الإجراء من الجزاءات الإيجابية التي تتسم بالسرعة والفعالية في الحد من التلوث المسبب للتغير المناخي، لما يتيح للسلطة الإدارية من إمكانية اتخاذ القرار بإيقاف النشاط فور ظهور حالة التلوث دون الحاجة إلى انتظار صدور حكم قضائي بذلك⁽²⁾، أما غلق المنشأة فهو جزء إداري آخر تصدره الجهة الإدارية المختصة، ويتضمن إيقاف نشاط المنشأة التي تُسهم في إحداث التلوث أو التغير المناخي. ويُعد هذا الإجراء من أشد الجزاءات الإدارية البيئية، لأنه يمنح الإدارة سلطة منع المنشأة من مزاولة النشاط الضار بالبيئة والمناخ طوال مدة الغلق، وهو ما يترتب عليه خسائر مادية كبيرة⁽³⁾.

كما أن الإدارة لا تلجأ إلى جزاء غلق المنشأة إلا في الحالات التي لم يُجد فيها الإنذار أو التنبيه، وذلك في الأحوال التي نص عليها القانون، وكما بيّنّا، فإن الإدارة تعتمد إلى غلق المنشأة المسببة للتلوث غلقاً مؤقتاً لمدة يحددها القانون، لتمكينها من اتخاذ التدابير اللازمة للحد من التلوث الصادر عنها⁽⁴⁾، وقد حرص المشرع في كثير من القوانين المتعلقة بحماية البيئة على منح الجهات الإدارية صلاحية تطبيق هذا الجزاء، لما يتسم به من فعالية عالية في الحد من الأنشطة الخطرة على البيئة وعلى صحة وسلامة الإنسان، فضلاً عن كونه يسهم في منع تكرار ممارسة تلك الأنشطة الضارة مستقبلاً⁽⁵⁾.

ففي فرنسا، منح قانون البيئة المحافظ سلطة إغلاق المنشأة المخالفة لشروط الترخيص أو إلغاء ترخيصها، وفي حال عدم قيام المخالف بالأعمال التي تطلبها الإدارة، تتولى الإدارة تنفيذها على

(1) ينظر: البند أولاً من المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

(2) رائف محمد لبيت، الحماية الإجرائية للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، 2008، ص 203.

(3) د. إسماعيل نجم الدين زنكة، مصدر سابق، ص 347.

(4) الجيلاني عبد السلام رحومة، مصدر سابق، ص 316.

(5) د. عيد محمد مناحي العازمي، مصدر سابق، ص 590.

نفقته الخاصة، وإذا رفض مستغل المنشأة تنفيذ هذا الإجراء، يجوز للمحافظ أن يأمر بوضع الأختام عليها بواسطة جهة قضائية أو إدارية، ومنع الدخول إليها، كما نص القانون الفرنسي على إمكانية غلق المنشآت المخالفة أو إلغاء ترخيصها بمرسوم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للمنشآت المصنفة، في الحالات التي تُسبب فيها هذه المنشآت أضراراً بيئية جسيمة، وعند عدم وجود تشريع آخر ينظم هذه المسألة وبالنسبة لجزء وقف نشاط المنشأة الضارة بالبيئة نص القانون ذاته على أنه للمحافظ إيقاف نشاط المنشأة المصنفة المخالفة مؤقتاً حتى يتم تنفيذ الشروط المطلوبة، وقد يكون الوقف المؤقت كاملاً طيلة المدة وقد يكون جزئياً، وكذلك يحق له وقف نشاط المنشأة المحددة لتنفيذ الشروط، أو لتجنب تعطيل النشاط بالكامل عند تشغيلها من دون الحصول على ترخيص أو أي سند قانوني، وكذلك أعطى لوزير المنشآت المصنفة حق وقف نشاط المنشأة المصنفة حتى زوال الأضرار البيئية الناجمة عن نشاطها التي لم تكن معروفة وقت منح الترخيص⁽¹⁾.

أما في مصر، ورد النص على جزاء وقف العمل في قانون البيئة المصري، إذ جاء فيه أنه (...فإذا تبين لهم أن أعمالاً أُجريت أو شُرع في إجرائها بالمخالفة للأحكام السابقة، يُكَلَّف المخالف برد الشيء إلى أصله، وإلا تم وقف العمل إدارياً....)⁽²⁾، كما نصّت اللائحة التنفيذية لهذا القانون على كلا الجزاءين، إذ جاء فيها أنه (فإذا ما تبين عدم احتفاظ المنشأة بالسجل البيئي، أو عدم انتظام تدوين بياناته، أو وجود أي مخالفات أخرى، يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأة، بكتاب مسجل بعلم الوصول، بتصحيح تلك المخالفات على وجه السرعة بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة. فإذا لم يتم بذلك خلال ستين يوماً، يكون للرئيس التنفيذي، بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة، اتخاذ الإجراءات التالية: وقف النشاط المخالف لحين تصحيح المخالفة، أو غلق المنشأة)⁽³⁾.

في العراق، أخذ بالجزائيين بنصه في قانون حماية وتحسين البيئة، على أنه (أولاً: للوزير أو من يُخوِّله إنذار أي منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال عشرة

(1) د. ميادة عبد القادر إسماعيل، مصدر سابق، ص 110.

(2) ينظر: المادة 75 من قانون شؤون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل.

(3) ينظر: المادة 18 من اللائحة التنفيذية المعدلة لقانون شؤون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 المعدل.

أيام من تاريخ التبليغ بالإذار، وفي حالة عدم الامتثال، فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً قابلة للتتمديد حتى إزالة المخالفة⁽¹⁾.

رابعاً: الغاء أو سحب الترخيص: يقصد بسحب أو الغاء الترخيص بصفة عامة هو انتهاء الاذن بمزاولة النشاط نتيجة تخلف شرط أساسي من الشروط التي نص عليها القانون أو يفرض لغرض مواجهة المخالفات البيئية، ويعد من اشد الجزاءات الإدارية الغير مالية التي توقعه سلطات الضبط الادري البيئي على مرتكب المخالفة البيئية، فجزاء الغاء الترخيص هو جزاء نهائي ويعد من اقصى الجزاءات الإدارية البيئية التي تفرض على المنشأة التي تسبب تغير المناخ، اما سحب الترخيص فهو مؤقت تفرضه السلطات الضبطية عند عدم جدوا كل من جزاء وقف النشاط وغلق المنشأة وإذا لم تكن الإدارة راغبة في انتهاء الوضع القانوني للمنشأة بإلغاء ترخيصها⁽²⁾.

ويجد سحب الترخيص أو إلغائه بعض تطبيقاته في إطار التشريعات المهمة بحماية البيئة، ومن ذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون المنشآت النووية الفرنسي رقم 1288 لسنة 1963 بصدد سحب الترخيص إذا لم يكن وضع المنشأة في حالة عمل خلال الفترة المحددة فيه، أو إذا لم تُستخدم لمدة مستمرة قدرها سنتين، ويتم الحصول على ترخيص جديد طبقاً للقواعد المقررة⁽³⁾.

وفي مصر أجاز قانون البيئة المصري للجهات الإدارية المختصة منح ترخيص بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحلل بعد معالجتها، وسحب الترخيص من المنشأة التي تلحق أضراراً بالبيئة المائية. (...ويؤوقف التصريف بالطريق الإداري ويسحب الترخيص الصادر للمنشأة، وذلك دون الإخلال بالعقوبات الواردة بهذا القانون...)⁽⁴⁾، وقد نصّ القانون ذاته على جزاء الإلغاء ضمن النص الخاص بالعقوبات الأخرى، إذ ورد فيه أن وزارة الأشغال العامة والموارد المائية تتخذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإداري على نفقة المخالف، وذلك دون الإخلال بحق الوزارة في إلغاء الترخيص⁽⁵⁾.

(1) ينظر: البند أولاً من المادة 33 قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009.

(2) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص149.

(3) ميادة عبد القادر إسماعيل، مصدر سابق، ص115.

(4) ينظر: المادة (71) من قانون في شأن البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل.

(5) ينظر: المادة (89) من قانون في شأن البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدل.

ومن تطبيقات سحب تراخيص في القضاء المصري حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٩٨/٧/١٩، إذ جاء فيه (أن المشرع حدد للمستفيد في الترخيص بالبناء مدة سنة للبدء في تنفيذ الأعمال المرخص بها تسري من تاريخ منح الترخيص، وإذا أنقضت مدة السنة دون الشروع في تنفيذ أعمال البناء المرخص بها يتعين عليه تحديد الترخيص لمدة سنة أخرى تبدأ من نهاية السنة الأولى، وإذا لم يقم المرخص له بتجديد الترخيص خلال هذه المواعيد فأن القرار الصادر بمنح الترخيص ينتفى نهائياً) إذ يعد إبقاء الترخيص رغم انقضاء مدته أو عدم ازالته لمخلفات البناء يؤدي في بعض الأحيان الى تغيرات وتلوث المناخ⁽¹⁾.

بالرجوع إلى قانون حماية وتحسين البيئة العراق نجد أنه قد خلا من النص على جزاء إلغاء أو سحب الترخيص بوصفه جزاء إدارياً بيئياً الى جانب الجزاءات الإدارية الأخرى السابق الحديث عنها، على الرغم من أهمية هذا الجزاء في زيادة فاعلية دور الضبط الإداري في حماية البيئة من خلال تطبيق الجزاء المناسب على المخالفات البيئية لردع المشاريع الملوثة للبيئة المستمرة في ممارسة نشاطها الملوثة على الرغم من انذارها وكان حرياً بالمشرع العراقي الأخذ بهذا الجزاء، كما فعل المشرع المصري، وذلك بتحويل الجهات المختصة سلطة إيقاعه على المشاريع والمنشآت مرتكبة المخالفة البيئية المسببة للتلوث. إلا أن جزاء إلغاء الترخيص وجد تطبيقاً في نصوص نظام الحفاظ على الموارد المائية السابق ذكره، حيث خوله المشرع دائرة حماية وتحسين البيئة سلطة إلغاء الترخيص الصادر عنها وفق الشروط القانونية في حالتين بنصه على انه (د- للدائرة إلغاء الترخيص الصادر بموجب هذه المادة في إحدى الحالتين التاليتين: أولاً: إذا تبين لها أن التصريف يؤثر على سلامة البيئة أو الصحة العامة، ثانياً: اذا أستخدمه الترخيص لغير الغرض الذي منحه لأجله)⁽²⁾.

يتبين مما تقدم أن وسائل الإدارة الرقابية والعلاجية تؤدي دوراً أساسياً في حماية البيئة والحد من المخالفات البيئية وآثار التغير المناخي، كما تمثل الوسائل والإجراءات الوقائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري البيئي، وسيلة فعالة للحيلولة دون وقوع الأضرار البيئية، وتعد بمثابة حماية

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٢٠٧) بجلسة ١٩/٧/١٩٩٨ العدد ٤٣، البند رقم (١٦٢)، أشار إليه حسام الدين محمد مرسى السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص 278.

(2) ينظر: الفقرة د من المادة (8) من نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (2) لسنة 2001.

مسبقة للبيئة من المخاطر التي قد تهددها، متى ما مارست الجهات الإدارية صلاحياتها واختصاصاتها وفقاً لما خوله لها القانون، وبما ينسجم مع الإطار العام لحماية البيئة.

اذ تساهم الوسائل والإجراءات العلاجية في معالجة المخالفات البيئية وآثارها وتحقيق الردع والإصلاح، الأمر الذي يقتضي أن يتضمن قانون حماية وتحسين البيئة نظاماً متكاملاً للجزاءات الإدارية البيئية، تكون أحكامه محددة وواضحة على نحو يميزها عن غيرها من الجزاءات الأخرى، بما يضمن توسيع دور الضبط الإداري البيئي في مواجهة المخالفات وإيقاع الجزاء المناسب بحق مرتكبيها، وتحقيق الغاية المرجوة من الجزاء الإداري والمتمثلة في الردع والإصلاح وحماية البيئة.

المبحث الثاني

حدود سلطة الإدارة ومسؤوليتها في مواجهة التغير المناخي

تمارس الإدارة نشاطها في مجال حماية البيئة ومواجهة آثار تغير المناخ ضمن إطار قانوني محدد، شأنها شأن سائر الأعمال الإدارية التي تلتزم بمبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون، فضلاً عن خضوعها لرقابة القضاء الإداري، إذ منحها المشرع مجموعة من الصلاحيات التي تمكنها من اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة للحد من الآثار الناجمة عن تغير المناخ، بما يساهم في حماية البيئة وتحقيق المصلحة العامة، إلا أن هذه الصلاحيات لا تعد مطلقة، وإنما تخضع لقيود تشريعية وقضائية وعليه، فإن ممارسة الإدارة لاختصاصاتها في هذا المجال تبقى مقيدة بمبدأ المشروعية، بحيث تكون قراراتها وتصرفاتها قابلة للإلغاء والتعويض متى شابها عيب قانوني أو ترتب عليها ضرر للغير، سواء مارست الإدارة سلطاتها في الظروف العادية أم الاستثنائية، كما أن امتناعها عن اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة تغير المناخ قد يترتب مسؤوليتها القانونية سواء قامت مسؤوليتها على أساس الخطأ أم على أساس المخاطر و أدى ذلك إلى الإضرار بالأفراد أو بالمصلحة العامة.

ولأجل الإحاطة بالموضوع محل البحث ارتأينا تقسيم هذا المبحث على مطلبين، المطلب الأول حدود سلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي، المطلب الآخر مسؤولية الإدارة عن الإخلال بواجبها في مواجهة التغير المناخي.

المطلب الأول

حدود الإدارة في مواجهة التغير المناخي

ان اتساع آثار التغير المناخي وتزايد مخاطره دفع الإدارة العامة إلى التدخل باتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير الرامية إلى حماية البيئة والحد من الآثار السلبية المترتبة عليه، وذلك من خلال ما تتمتع به من امتيازات وسلطات تمكّنها من تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام البيئي غير أنّ منح الإدارة هذه السلطات لا يعني إطلاق يدها دون قيد، إذ تبقى ملزمة بالخضوع لأحكام القانون ومبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها، فلا يجوز لها تجاوز الاختصاصات المقررة لها أو اتخاذ تدابير تخالف القواعد القانونية النافذة، الأمر الذي يفرض وجود حدود قانونية تنظم كيفية ممارستها لسلطاتها في مجال مواجهة التغير المناخي.

من هذا المنطلق، تتحدد حدود سلطة الإدارة من خلال القيود التشريعية التي تبين نطاق اختصاصها، فضلاً عن الرقابة التي تمارس على أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها وضمن عدم الانحراف في استعمال السلطة، بما يحقق التوازن بين مقتضيات حماية البيئة واحترام حقوق الأفراد حرياتهم وسنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الأول الحدود التشريعية لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي و في الفرع الآخر الحدود الرقابية لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي.

الفرع الاول

الحدود التشريعية لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي

تخضع سلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي لجملة من القيود التشريعية التي تهدف إلى تنظيم تدخلها وضمن توافق أعمالها مع أحكام القانون، بما يحقق التوازن بين حماية البيئة وتحقيق المصلحة العامة، ويُعد مبدأ المشروعية الإطار الذي يحدد مدى التزام الإدارة بهذه القواعد عند مباشرتها لاختصاصاتها، ويقصد بالمشروعية الخضوع جميع السلطات والأفراد الحكام والمحكومين لقواعد القانون واحكامه⁽¹⁾، ويسمى مبدأ المشروعية أيضاً بمبدأ سيادة القانون ويتمثل هدف مبدأ المشروعية في حماية الحقوق والحريات العامة لضمان ممارسة هيئات السلطة لاختصاصاتها وفق

(1) اسين احمد فخري، اعتبارات خروج الإدارة عن مبدأ المشروعية في المجال الانضباطي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2017، ص31.

القانون، وهو ما يعني سيادة حكم القانون بمعناه الواسع⁽¹⁾، ويترتب على ذلك ان جميع التصرفات الصادرة عن الإدارة من اعمال او قرارات تتخذها في سبيل النهوض بالواجبات يجب ان تكون في حدود النظام القانوني المقرر في الدولة، ومن ثم فإن الإدارة تتقيد في جميع تصرفاتها بمبدأ المشروعية يشكل ضماناً لحقوق الافراد وحرّياتهم وفي مجال التغير المناخي، فإن سلطات الإدارة ملزمة بمراعاة مبدأ المشروعية فيما يصدر عنها من اعمال او تصرفات او إجراءات تتخذها في سبيل حماية البيئة، فسلطات الضبط الإداري ليست مطلقة وانما هي مقيدة من جانب القانون لحماية حقوق الافراد وحرّياتهم وعدم التزام سلطات الإدارة بمبدأ المشروعية اثناء حماية البيئة يجعل من قراراتها باطلة ومستحقة للإلغاء والتعويض ان لزم الامر في حالة وجود ضرر لحق بالمعنيين من هذه القرارات الصادرة عن سلطة الإدارة⁽²⁾.

ان الاخذ بمبدأ المشروعية والتقيد به من جانب الادارة يعني وجوب الالتزام او التقيد بما يأتي:-

أولاً: التقيد بمبدأ التدرج القانوني: ان القواعد القانونية ليست في مرتبة واحدة اذ تتدرج فيما بينها ويسمو بعضها على البعض، وهذا التدرج يلزم خضوع القواعد القانونية الأدنى درجة للقاعدة القانونية الأعلى درجة وفقاً لما يقتضي مبدأ تدرج القواعد القانونية ويكون التدرج بمراتب وكما يلي:

1. الدستور: في ظل قواعد المشروعية الوضعية تخضع القاعدة الدنيا للقاعدة الأعلى منها وصولاً الى القاعدة العليا التي تسود كل القواعد وتحتل قمة الهرم القانوني وهي القاعدة الدستورية التي تسمو على غيرها من القواعد من حيث الشكل والمضمون⁽³⁾، فالدستور هو مجموعة قواعد القانونية التي تنظم ممارسة السلطة في الدولة وعلاقة السلطات ببعضها وعلاقتها بالافراد وتكفل الحقوق والحرّيات وتعمل على إيجاد قدر من التصالح او الانسجام بين ممارسة السلطة وكفالة الحرّيات⁽⁴⁾.

(1) د. علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، مكتبة السنهوري، بيروت، 2017، ص56.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، مصدر سابق، ص400.

(3) د. فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية، ط2، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1980، ص72.

(4) د. غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط4، مكتبة دار السلام القانونية، النجف، 2020، ص22.

تعد القواعد الدستورية أول مصدر من مصادر المشروعية⁽¹⁾، وذلك بالنسبة لجميع القرارات الصادرة عن الجهات العامة في الدولة سواء كانت تشريعية أم قضائية أم إدارية فالجهات الإدارية أين كان موقعها في سلم التدرج الإداري ملزمة عنده مباشرة لوظائفها بأن تجعل جميع تصرفاتها مطابقة للأحكام والمبادئ الواردة في الدستور والا عدّت تصرفاتها غير مشروعة⁽²⁾.

2. التشريع العادي: هو القانون الذي تقرره السلطة التشريعية في الدولة⁽³⁾، والتشريع العادي يأتي في المرتبة الثانية بعد التشريع الدستوري من حيث تدرج القواعد القانونية، ويعد المصدر الثاني من مصادر المشروعية⁽⁴⁾، وينبغي على الإدارة أن تباشر أعمالها طبقاً لأحكام القوانين حتى لا تكون عرضة للطعن بعدم مشروعيتها، ومن ثم تكون عرضة للإلغاء وخضوع الإدارة لأحكام القوانين العادية لا يعني خضوع أعضاء السلطة الإدارية للسلطة التشريعية، غير أن هذا الخضوع يقتصر على الجانب الوظيفي فقط من دون أن يؤدي ذلك إلى خضوع عمال الإدارة وموظفيها خضوعاً رئاسياً لأعضاء السلطة التشريعية وفقاً لما يقضي به مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁵⁾.

3. التشريع الفرعي: تأتي الأنظمة في المرتبة الثالثة بعد النصوص الدستورية وقواعد القانون العادي، وهذا يترتب عليه تقيد واضعي هذه الأنظمة من حيث إجراءات وضعها ومضمونها بأحكام القواعد القانونية العادية التي تعلوها درجة فاذا تجاوزت هذه الحدود المرسومة لها أصبحت عملاً غير مشروع لخروجها عن مبدأ المشروعية، وأصبحت محلاً للطعن أمام القضاء⁽⁶⁾.

4. المبادئ العامة للقانون: إن مبدأ المشروعية لا يعني مجرد خضوع الدولة للقانون بالمعنى الضيق، ولكنه يعني خضوعها لكل قاعدة قانونية ملزمة أيّاً كان مصدرها فالقضاء والفقه مستقر على أنه يوجد بجانب القانون الوضعي المتمثل في الدستور والتشريع واللوائح قانون آخر غير مكتوب مصدره المبادئ العامة للقانون وقواعد العدالة تلتزمها الإدارة طالما لم يرد في القانون الوضعي ما يلغيه

(1) د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 54.

(2) د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة، ط7، المكتبة الجامعية، ليبيا، 2019، ص 58.

(3) عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 49.

(4) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 28.

(5) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري، لبنان، 2015، ص 17.

(6) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 13.

او يعطل نفاذة⁽¹⁾، فهي مجموعة المبادئ غير المدونة التي يستتبطها القضاء⁽²⁾، ويكشف عنها في إطار التزامه بتطبيق النصوص القانونية على المنازعات المطروحة امامه، وهي مبادئ واجب على الإدارة احترامها والالتزام بها اعمالها لمبدأ المشروعية⁽³⁾، ويستند مجلس الدولة الفرنسي في بعض احكامه على المبادئ القانونية العامة، ومن هذه المبادئ مبدأ الوقاية من التلوث ومن احكامه بهذا الصدد حكمه الصادر في سنة 2015، اذ ألغى المجلس قرار الإدارة الذي سمحت فيه بأنشاء محطة لمعالجة النفايات بعد أن طعن بعض الأفراد والجمعيات البيئية به امام مجلس الدولة الفرنسي، فألغى قرار الإدارة لمنع التلوث البيئي قبل حدوثه، لكون الإدارة لم تقوم بأجراء الدراسات الكافية حول تأثير المحطة على البيئة ومن ثم فهي لم تتخذ الإجراءات اللازمة لمنع التلوث البيئي⁽⁴⁾، وقد سار مجلس الدولة المصري على خطى مجلس الدولة الفرنسي في الأخذ بالمبادئ العامة للقانون مبدأ حجية الأحكام ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وكذلك المساواة في الانتفاع بالخدمات العامة وغيرها⁽⁵⁾.

ومن المبادئ العامة للقانون في القضاء الإداري العراقي، ما قضى به مجلس الدولة العراقي بالقرار رقم (٥١/٢٠٠٨)، بعدم جواز تأجير فضاءات الأرصفة والجزرات الوسطية وساحات الشوارع الرئيسية الكائنة ضمن حدود المؤسسات البلدية لأغراض نصب لوحات إعلانية⁽⁶⁾.

5. العرف الإداري: ينشأ العرف نتيجة سير الإدارة العامة على نمط معين مع تكرار السير عليها بشكل مستمر ومنتظم يرسخ الاعتقاد لدى المسؤولين في الإدارة والمواطنين انها قد أصبحت ملزمة،

(1) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 48.

(2) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2023، ص 38.

(3) د. محمد علي جواد، ود. نجيب خلف أحمد الجبوري، القضاء الإداري، ط6، مكتبة يادگار، السليمانية، 2016، ص 24.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي منشور على الموقع الالكتروني، <https://etat.fr>.

(5) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 316.

(6) حكم مجلس الدولة العراقي بتاريخ ٧/٥/٢٠٠٨ منشور .

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم إلا يخالف نصاً من نصوص القانون، فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه⁽¹⁾.

يتبين لنا أن مبدأ المشروعية يفرض على السلطة الإدارية خضوعاً مطلقاً لسلم التدرج القانوني، وتأسيساً على ذلك، فإن تصدي الإدارة لأزمة التغير المناخي والحد من آثاره لا يمنحها سلطة استثنائية أو ترخيصاً بالتدخل من أحكام المشروعية، بل تظل كافة قراراتها ونشاطاتها الضبطية البيئية مقيدة بأن لا تكون مخالفةً للدستور، أو القوانين، أو الأنظمة، أو المبادئ العامة للقانون، أو العرف الإداري، وإلا تعرضت للإلغاء لعدم مشروعيتها.

ثانياً: التدرج الشكلي والعضوي للهيئة العامة في الدولة: يعد مبدأ المشروعية وجوب احترام التدرج الشكلي أو العضوي للهيئات العامة في الدولة إذ يعتمد هذا التدرج على صفة الهيئة التي تصدر القرار ومكانهما حيث التدرج الهرمي للهيئات وكذلك من حيث الإجراءات المتبعة والاشكال المقررة لإصدار القواعد القانونية⁽²⁾.

تحتل الهيئة التأسيسية قمة الهرم ثم تليها الهيئة التشريعية، ومن بعدها الهيئة التنفيذية التي تتدرج في داخلها كذلك في شكل هرمي أيضاً من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء إلى الموظفين التنفيذيين مروراً بالوزراء ووكلاء الوزراء⁽³⁾ والمديرين العامين ورؤساء الأقسام والدوائر والشعب، وعليه يكون العمل الصادر من هيئة عليا أعلى مرتبة من العمل الصادر من هيئة أدنى فالأخذ بتدرج الهيئات العامة في الدولة ينتج عنه أن الأعمال التي تصدرها كل هيئة تأخذ الدرجة نفسها التي تحتلها الهيئة المصدرة لهذه الأعمال، فنجد أن أعمال السلطة التأسيسية المتمثلة بالدستور أو القانون الأساس تحتل قمة الهرم في النظام القانوني للدولة ثم تليها الأعمال التشريعية أي القوانين التي يصدرها ممثلو الشعب في السلطة التشريعية ثم تليها أعمال السلطة التنفيذية من أنظمة وتعليمات، وبذلك يتعين على جميع القواعد القانونية في الدولة أن تصدر وفقاً للدستور وتطبيقاً لما يتضمنه من مبادئ وأسس وكذلك

(1) د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2016، ص 33.

(2) سجي محمد الفاضلي، مصدر سابق، ص 332.

(3) د. سجي محمد عباس الفاضلي، مصدر سابق، ص 332.

القرارات التنظيمية التي يجب أن لا تخالف القوانين كما أن القرارات الصادرة من هيئة في موقع أدنى يجب أن تحترم ما تصدره الهيئات التي تحتل أرفع أعلى منها في التدرج الهرمي للهيئات من أعمال⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الحدود الرقابية لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي

لا تقتصر الحدود القانونية لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي على القيود التشريعية التي تنظم اختصاصاتها وتحدد نطاق ممارستها، وإنما تمتد لتشمل الرقابة على أعمالها وتصرفاتها، ضماناً لالتزامها بمبدأ المشروعية وعدم تجاوز السلطات المخولة لها، وتعد الرقابة من أهم الضمانات القانونية التي تكفل تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لحماية البيئة والحد من آثار التغير المناخي، وبين صون حقوق الأفراد وحرياتهم ومنع التعسف في استعمال السلطة.

ومن ثم يمكن القول إن الحدود الرقابية تمثل أحد أهم القيود القانونية على سلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي، إذ تسهم في ضمان خضوع أعمالها للمراجعة والمساءلة بما يحقق حماية البيئة وسيادة القانون. لذا، يقتضي بيان هذه الحدود تناولها من خلال، أولاً: الرقابة غير القضائية، وثانياً: الرقابة القضائية، ولهذا سوف نتناوله من خلال:

أولاً: - الرقابة غير القضائية لسلطات الضبط الإداري: تخضع سلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي لرقابة غير قضائية تهدف إلى التحقق من مشروعية أعمالها وضمان حسن ممارستها لاختصاصاتها بما يحقق حماية البيئة ويحفظ حقوق الأفراد، وتتخذ هذه الرقابة صورتين أساسيتين، هما: الرقابة السياسية والرقابة الإدارية، وهو ما سيتم تناوله تباعاً:

1. **الرقابة السياسية،** يقصد بها (تلك الرقابة التي يمارسها أفراد الشعب بمختلف شرائحه وكافة فئاته على أعمال السلطة التنفيذية، للتأكد من سير المرافق العامة بانتظام وإطراد للغرض المستهدف من إنشائها، والكشف عما يقع من أخطاء أو مخالفات داخل الجهاز الإداري للعمل على تصحيحها وتصويبها)⁽²⁾، و تظهر هذه الرقابة من خلال ممارسة السلطة التشريعية لمهامها أو اختصاصاتها؛ إذ

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 401.

(2) مبارك إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017، ص 44.

تتخذ في النظام البرلماني صوراً متدرجة تبدأ من إمكانية طرح الموضوع محل الرقابة للمناقشة، إلى توجيه الأسئلة والاستجابات، وإلى سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بأكملها⁽¹⁾.

وتتميز الرقابة السياسية بكونها رقابة وقائية تسبق صدور القانون، إذ تقوم هيئة الرقابة بالاطلاع على التشريعات وإقرار دستوريته أو عدم دستوريته قبل صدور التشريع والعمل به، وتكون من قبل هيئة تمتاز بخبرات سياسية أو اقتصادية أو قانونية أو غيرها، يتم اختيارها من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية أو عن طريق الشعب، مما يعزز من دورها في مراجعة وتدقيق أنظمة وإجراءات الضبط الإداري المعنية بالحد من التغير المناخي والوقاية من أضراره قبل وضعها موضع التنفيذ⁽²⁾.

2. الرقابة الإدارية، إن هذا النوع من الرقابة تمارسه السلطة الادارية نفسها ويراد بالرقابة الإدارية هي قيام السلطة الإدارية سواء أكانت مركزية أو لا مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها سواء أكانت على شكل قرارات تنظيمية أم فردية مخالفة لمبدأ المشروعية، للرقابة الإدارية أهمية خاصة لأن من شأنها إزالة آثار القرار الإداري لباطل ومن ثم فإن هذا الإجراء سيقطع الطريق على الشخص المعني بالقرار غير لمشروع من الطعن به قضائياً فضلاً عن أن الطعن الإداري لا يكون له ميعاد محدد خلاف الطعن القضائي كما أن الطعن الإداري يتم بغير نفقات يتكبدتها المتظلم من القرار ووفق إجراءات وشكليات أكثر سهولة مقارنة بالطعن القضائي، كما أن الرقابة الإدارية هي رقابة مشروعية وملائمة في الوقت نفسه فيستطيع صاحب الاختصاص أن يُقدر بالإضافة الى موافقة القرار الإداري المطعون فيه أو مخالفته للقانون مدى ملاءمة هذا القرار المطعون فيه أو ما إذا كان يتجاوز بخطورته المصلحة التي يحاول حمايتها⁽³⁾.

والرقابة الإدارية تكون على نوعين فهي إما رقابة ذاتية أو رقابة إدارية بناء تظلم:

أ- الرقابة الإدارية التلقائية: تتحقق هذه الطريقة عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بمراجعة أعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملائمتها وتستمد أساسها من طبيعة التنظيم الإداري، وقد يقوم بذلك نفس الموظف الذي قام بالتصرف، فيقوم بإنهاء أو تعديل أو إستبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف استناداً إلى سلطته الرئاسية التي يقررها له القانون في

(1) د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، مطبعة العاتك، بغداد، بدون سنة نشر، ص 3.

(2) أسامة أحمد الحنايه، "الرقابة السياسية على دستورية القوانين وتطبيقاتها"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية، مجلد 1، عدد 2، 2011، ص 270.

(3) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 67.

مواجهة مرؤوسيه، فيكون له أن يلغي تصرف المرؤوس كلاً أو يكتفي بتعديله جزئياً، أو يحل محله ويتخذ تصرفاً جديداً بدلاً من التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملائمة⁽¹⁾.

وفي هذه الرقابة لأبد من الإدارة أن تقوم بها بصورة أدق بسبب عدم وجود متظلم معين، الأمر الذي قد ينبأ بأن المخالف في عمله قد أَرْضَى الأشخاص المتضررين أو المعنيين بالتصرف المراد إجراء رقابة بصدده، ويمكن أن يقوم الموظف المخالف بإخفاء مخالفته وزج نفسه في عداد الموظفين المخلصين ومحل رضى رؤسائه، ومن ذلك فإن الإدارة تمتلك صلاحية مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها دون أن تتدخل جهة خارجية عنها وتأتي ممارستها للرقابة الذاتية بناء على ذلك التدخل، هذا وقد تصل الإدارة برقابتها التلقائية إلى صحة العمل الإداري محل الرقابة وتقوم عندئذ بمصادقتها، أو تتكون لديها القناعة بعدم صحة العمل الإداري المتخذ ويقوم بموجب سلطتها القانونية بتعديله اقتضاء أو إلغائه أو سحبه حسب الظروف والاقتضاء⁽²⁾.

ب- الرقابة الإدارية بناء على تظلم: تتحرك الرقابة الإدارية بناء على تظلم من ذوي الشأن⁽³⁾، إلى الجهة الإدارية التي صدر منها التصرف المعيب أو القرار المخالف، أو إلى الجهة الرئاسية المصدرة للقرار طالبا منها إعادة النظر في التصرف إما بسحبه أو إلغائه أو استبدال غيره به بعد أن يوضح وجه الخطأ الذي شاب العمل أو القرار، كما قد يتم ذلك أمام لجان إدارية تشكل خصيصاً لذلك وفقاً للقانون، لفحص تظلمات الأفراد من التصرفات الإدارية، وهو ما يمثل ضماناً أكثر جدية في الرقابة على أعمال الإدارة، والمتظلم عادة يتوجه بتظلمه إلى مصدر القرار فيسمى بالتظلم الولائي، وقد يقدم المتظلم تظلمه إلى الرئيس الأعلى لمصدر القرار فيسمى تظلم رئاسي، وقد يوجه تظلمه إلى لجنة إدارية أو إلى أجهزة إدارية خاصة فيسمى بالتظلم الإداري⁽⁴⁾.

(1) د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003، ص 283.

(2) د. إسماعيل نجم الدين زكنه، "الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها)"، بحث منشور في مجلة جيهان العلمية - السليمانية، المجلد 1، العدد 4، 2017، ص 67.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 229.

(4) د. فؤاد العطار القضاء الإداري "دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعملها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي"، دار النهضة العربية، سنة 1966، ص 92.

ثانياً : الرقابة القضائية، تعد الرقابة القضائية أكثر ضماناً لحقوق الأفراد وحرّياتهم إزاء كل فعل من شأنه المساس بها بشكل مباشر أو غير مباشر⁽¹⁾، بوصف القضاء جهة مستقلة عن السلطات الأخرى في الدولة ويكفل ذلك إلزام الإدارة بمسؤولياتها البيئية⁽²⁾.

وتختلف رقابة القضاء على أعمال الإدارة في مجال مواجهة التغير المناخي بحسب الظروف التي تمارس فيها الإدارة نشاطها، وذلك على النحو الآتي:

1. الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية: تُعد القيود المفروضة على هيئات (الضبط الإداري) من أبرز المبادئ التي أرساها القضاء الإداري الفرنسي، إذ أسهم من خلال أحكامه في وضع الضوابط الحاكمة لممارسة هذه السلطة، بما يحقق التوازن بين مقتضيات المحافظة على النظام العام وضمان كفالة الحقوق والحريات العامة في إطار أحكام الدستور والقانون⁽³⁾.

فالضبط الإداري نشاط تقوم به الإدارة إلى جانب نشاط أنشطته الأخرى، وهو يخضع لما تخضع له أعمال الإدارة جميعاً من وجوب احترامها للقانون أي لمبدأ المشروعية لا بل احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يجب أن يظهر في حالة من حالات الضبط الإداري، ذلك أن الضبط الإداري يتعرض لرقابة القضاء شأنه من شأن القرارات الإدارية الأخرى فيراقب القضاء أركان القرار الإداري المتعلق بالضبط الإداري للتأكد من سلامته القانونية⁽⁴⁾، وأن المشكلة الأساسية والهامة التي تواجهها سلطات الضبط الإداري عندما تمارس اختصاصها في الظروف العادية التوفيق بين الحريات العامة التي نص عليها الدستور وقوانين حماية النظام العام⁽⁵⁾.

أن سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية مقيد بمبدأ المشروعية، التي يعني سيادة القانون على الحكام والمحكومين، على حد سواء وأنه لا يجوز للحاكمين الخروج عن القواعد القانونية في تنظيم شؤون الحكم والإدارة والا تحدث تصرفاتها سواء كانت إيجابية أو سلبية غير مشروعة ويحكم

(1) د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية (قضاء الإلغاء - قضاء التعويض) دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009م، ص 95.

(2) د. محمد علي جواد، مصدر سابق ص7.

(3) د. محمود سعد الدين الشريف أصول القانون الإداري، ج 1، مطبعة المعارف، بغداد، 1956، ص 102.

(4) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1992، ص 291.

(5) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص 89.

القاضي بإلغائها أو التعويض عن الضرر الذين حدث⁽¹⁾، إذا ان مبدأ المشروعية يعني خضوع كل سلطات الإدارة للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهرها النشاط الذي تقوم به ويترتب على ذلك أي تصرف أو إجراء تتخذه سلطة الإدارة يخالف القانون ان يخرج على القواعد العامة الملزمة⁽²⁾.

ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن مشروعية القرار الإداري تستلزم قيامه على أركانه الأساسية، وهي: الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية، ويترتب على تخلف أي ركن من هذه الأركان أو شوبه بعيب من عيوب المشروعية، وصف القرار بعدم المشروعية وقابليته للإلغاء، وسنركز في دراستنا هنا الرقابة على الأهداف والأسباب والوسائل وكما يلي:

أ- **الرقابة على المحل والوسيلة**: يعرف بانه (الأثر الحال والمباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه⁽³⁾)، وحدد الفقه والقضاء مجموعة شروط لصحة محل القرار الإداري، إذ يجب أن يترتب الأثر حلاً ومباشرة عند صدور القرار، وأن يكون المحل ممكناً عملاً وجائزاً قانوناً⁽⁴⁾، فإذا لم تتوافر هذه الشروط في محل القرار الإداري كان القرار الإداري غير مشروع، لإصابته بعيب مخالفة القانون⁽⁵⁾، والملاءمة في التصرف تعني إن هذا التصرف كان مناسباً أو موافقاً موافقاً أو صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة بالقضية⁽⁶⁾.

كما تشمل رقابة القضاء الإداري على مشروعية الوسيلة التي لجأت إليها الإدارة بذاته يعني ان هيئات الضبط الإداري يمكنها استعمال وسائل بشرط الا يؤدي ذلك الى المنع الكامل والمطلق لأحدى الحريات، لان الاصل هو السماح للأفراد بممارسة الحريات الفردية ومنعهم وذلك يجب ان يكون بشكل مؤقت وحتى ظروف معينة⁽⁷⁾

(1) د. طعيمة الجرف، مبدأ مشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٦، ص ٢٠٥.

(2) د. عاطف محمد البناء، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٧٥.

(3) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص 177.

(4) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، بغداد، 2009، ص ١٨٣ و ص ١٨٤.

(5) د. عبد الله طلبه، القانون الإداري، ط ٢، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٠، ص ٢٨٩.

(6) د. سامي جمال الدين القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، المصدر السابق، ١١٩.

(7) د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٢٢.

وهناك أحكام لمجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، ومنه حكمه الصادر بتاريخ 2017/9/29 بشأن تراخيص البناء، إذ أقام المدعون دعواهم أمام المحكمة الإدارية بمدينة (Basse-terre) يطالبون بإلغاء القرار الصادر من عمدة قرية (Baie-Mahault) بمنح ترخيص بناء لشركة SCI Kefras، لكون ترخيص البناء محل النزاع يشوبه عيب في محله بسبب أن الملف المقدم من قبل الشركة الذي يتعلق بمسافة البناء من الحدود الفاصلة كانت غير صحيحة وغير مكتمل وفقاً لقانون التخطيط العمراني، وقررت المحكمة الاستئنافية بمدينة (Bordeaux) برفض الطلب، فرفض المجلس الطلب المقدم له، لكون قرار المحكمة الإدارية، وكذلك قرار المحكمة الإدارية الاستئنافية كان صحيح ولم يخالف القانون، ذلك لكون ملف الشركة كان مستوفياً للشروط والمواصفات المطلوبة وفق قانون التخطيط العمراني ومطابقة مشروع البناء للخطة الموضوعة للمنطقة الحضرية وخاصة احترام المشروع للنسبة القانونية للبناء، من حيث ملاءمة حجم البناء بالنسبة للمباني المجاورة، والالتزام بالتصاميم والمواد والألوان، وتم على أساسه منح ترخيص البناء⁽¹⁾.

نصت المادة (٣/ ثانياً) من تعليمات حماية البيئة من المخلفات البلدية في العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ على " يلتزم مالكو المزارع ومستثمرو الأنشطة الزراعية بالتخلص من مخلفاتها بالطرق الفنية حفاظاً على الصحة العامة وسلامة البيئة، إذ يتبين من هذا النص، أن الإدارة البيئية لم تحدد الطرائق الفنية التي يتم من خلالها التخلص من المخلفات، وتركت أمر ذلك للأفراد المزارعين، ومن ثم يُراقب القاضي الإداري كفاية الإجراء المتخذ من قبلهم وذلك لحماية المناخ من الملوثات⁽²⁾.

ويذكر أن تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها في العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١، نصت على وجوب توافر عدة شروط لازمة في كراجات الغسل والتشحيم المطلوب الموافقة على إنشاءها منها، إقامتها داخل الحدود البلدية بمسافة لا تقل عن (٥٠) خمسين متراً عن أقرب وحدة سكنية، وعن المدارس ورياض الأطفال والحضانات والمستشفيات أو إقامتها على طريق المرور السريع والطرق الخارجية وعلى الشوارع الرئيسية، مع ضرورة توفير قائصة للدهون وتنظيفها

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي منشور في الموقع الإلكتروني <https://www.conseil-etat.fr>

(2) تعليمات حماية البيئة من المخلفات البلدية في العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ منشور على جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4328 في 2014/7/7.

في أوقات متقاربة وهذا يدل على اهتمام وزارة البيئة العراقية وجديتها في الحد من التلوث المناخي داخل المناطق السكنية⁽¹⁾.

وفي حكم لمجلس الدولة العراقي، إذ قضى بأن ليس للمدعي الاعتراض على قرار دائرة حماية وتحسين البيئة المتضمن الشروط القانونية الواجب توافرها في كراجات غسل وتشحيم السيارات، سواء تعلق الأمر بإنشاء كراج جديد أو قديم، لأن على المدعي أن يكيف أوضاعه بحيث تتوافر في الكراج الشروط التي يتطلبها قانون حماية وتحسين البيئة⁽²⁾.

ب- الرقابة على الاسباب: هي الدوافع المادية والقانونية التي حملت الادارة على اتخاذ القرار وعليه ثم اسباب حقيقه تهدد النظام العام بالتالي يقرر تدخل الإدارة والقضاء هو الذي يقرر مدى جدية هذه الاسباب ومشروعية الاجراءات المفروزة من خلال الوقائع القضائية⁽³⁾ وبناء على ذلك فان القرارات الادارية التي تصدرها سلطة الضبط الاداري يمنع ممارسة نشاط عام منفعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعاً، لان هدف الضبط الاداري المحافظة على النظام العام ولا يجوز الغاء الحريات وانما تكتفي بتقييدها ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبياً ان يكون قاصراً على زمان او مكان معينين.

فالقرار الإداري لابد أن يستند الى أسباب يقرها القانون، وهذه الأسباب تختلف فيما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة أم تقديرية، إذ يشترط لصحة ركن السبب أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار، إذ أحدث مجلس الدولة الفرنسي صراحة الرقابة على واقعية الوقائع في قضية (كامينو (camino) في ١٤ كانون الثاني ١٩١٦، وتتلخص وقائعها أن الحكومة عزلت رئيس البلدية من منصبه، كونه لم يسهر كما يلزمه القانون على حرمة موكب جنازتي، فقد أوجد مجلس الدولة مبدأ " فحص مادية الوقائع التي بررت ذلك التدبير " وعندما يتبين للقضاء عدم صحتها يُبطل العقوبة⁽⁴⁾،

(1) تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها في العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١، المنشورة على جريدة الوقائع بالعدد 22٥؛ في 2012/1/9.

(2) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بصفتها التمييزية بتاريخ ١٠/٧/٢٠٠٠ رقم الإضبارة (٢٥) إداري تمييز / ٢٠٠٠ أشار إليه، سه نكه ر داود محمد الضبط الإداري لحماية البيئة في القانونين العراقي والمصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٤، ص ١٨٥.

(3) فؤاد العطار، القانون الإداري، ط15، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥٣٢.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٤ كانون الثاني ١٩١٦، اشار اليه لسود محمد جابر، البطلان في القرارات الادارية، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٢، ص ٤٠.

وكذلك ومن أشهر أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص حكمه الصادر في (٤ نيسان سنة ١٩١٤) في قضية (Gomel)، والتي تتلخص وقائعها في أن أحد الأفراد طلب ترخيصاً لإقامة بناء في ميدان في باريس يسمى (place Beauvou) فرفضت الإدارة بحجة أن البناء المطلوب سيلحق ضرراً بمكان أثري وفقاً للمادة (١١٨) من قانون ١٣ تموز سنة ١٩١١، فلما بحث مجلس الدولة هذا الأمر ظهر له أنه وفقاً للقانون المذكور، لا يدخل هذا الميدان في عداد الأماكن الأثرية، ومن ثم تكون الإدارة قد أخطأت في التكييف القانوني ومن ثم فقد ألغى قرارها^(١).

ت- الرقابة على الأهداف (الغايات) : يمارس القضاء الإداري رقابته على إجراءات الضبط الإداري من خلال أهداف الضبط الإداري يجب أن تتقيد الإدارة بالهدف الذي من اجله اقر المشرع هيئات الضبط الإداري هذه السلطات فليس للإدارة أن تخطي هذا الهدف سواء كان عاما او خاصا فاذا استخدمت سلطاتها في تحقيق اغراض بعيدة عن حاجة النظام العام او وسعت الى تحقيق مصلحة عمل لكن لا تدخل ضمن اغراض الضبط الإداري التي قصدها المشرع فان ذلك يعد انحرافاً بسلطة ويخضع قرار الإدارة للرقابة المختصة^(٢)، وفي مجال دراستنا، فإن سلطة الضبط الإداري مُقيدة بهدف محدد لا يمكن أن تحيد عنه، هو حماية المناخ من خلال الحد من التلوث المناخي، ويتحقق ذلك بالحفاظ على البيئة، فإن هي استهدفت غاية أخرى تعرض قرارها للبطلان لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، وقد صدرت عن القضاء الإداري في فرنسا العديد من الأحكام في هذا الصدد، من أهمها حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 2016/8/26 في قضية حظر ارتداء لباس البحر الإسلامي (البوركيني)، إذ ألغى المجلس الأمر الصادر عن قاضي الأمور المستعجلة بالمحكمة الإدارية بمدينة (Nice)، وألغى معه قرار عمدة المدينة الصادر بتاريخ 2016/8/5، والقاضي بمنع الولوج إلى الشواطئ على كل شخص لا يرتدي اللباس المعتاد المخصص للسباحة بوصف العمدة يشرف على الضبط المحلي وفقاً لقانون البلديات والذي له تنظيم الشواطئ والأنشطة التي تمارس فيها، معتبراً إن سلطة العمدة في حفظ

(١) د. حسني درويش عبد الحميد، ماهية مبدأ المشروعية وحدوده، كتاب الأول، ط1، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، الكويت، 2020، ص91.

(2) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، 1975، ص197.

النظام العام المحلي يجب أن لا تتعارض مع احترام الحريات المضمونة قانوناً، وأن عليه وضع النظام العام في الاعتبار طبقاً للزمان والمكان المحدد فيه النشاط⁽¹⁾.

إذا ان القضاء الإداري هو الذي له حق بالتأكيد من ملائمة الوسيلة لظروف التدخل مع من عدمه أي مدى صلاحية تقدير وتناسب الاجراء من الحالة ومن تهديدها لنظام العام بمراعاة الشروط الا يترتب على استعمال الوسيلة المنع الكامل والمطلق للحريات العامة ان يتم التفسير المضمون ووسائل الضبط الإداري تفسيراً ضيقاً وان يتم تغليب الحرية على تقيدها ان يعتمد مبدأ المشروعية في استخدام وسائل الضبط الإداري بما ابتلاء مع طبيعة النشاط الفردي المطلوب تقليده وان تلجا هيئات الضبط الإداري الى وسائل صارمة او قاسية لمواجهة ما يهدد النظام العام⁽²⁾.

2. الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية: قد تحدث ظروف استثنائية

غير عادية وخطيرة تهدد النظام العام وتعطل سير المرافق العامة مثل الحروب أو الكوارث الطبيعية أو انتشار وباء وغيرها بحيث لا تكفي سلطات الضبط الإداري العادية لمواجهة هذه الظروف والمحافظة على النظام العام، ومن أجل اتخاذ إجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية غالباً ما يوسع المشرع بنصوص قانونية من سلطات الضبط الإداري بصورة مؤقتة تنتهي بانتهاء الأزمة من خلال فرض القيود على مختلف أوجه النشاط الفردي وفي المجالات كافة⁽³⁾.

فالظروف الإستثنائية هي تلك الظروف الطارئة والحالات الواقعية التي تكون على درجة معينة من الجسامة والفجائية، التي تتعرض لها البلاد وتجعل من غير الممكن التصرف أزاءها بالوسائل القانونية المعمول بها في ظل قواعد المشروعية العادية، وتؤدي إلى تغيير تكييف تلك التصرفات التي تكون غير مشروعة في الأصل في ظل ظروف وشروط معينة⁽⁴⁾، ونظراً لما يترتب على النظام الاستثنائي من مساس مباشر بالحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور، فلا بدّ من تدخل المشرع

(1) حكم مجلس البلدة والبلدة على الموقع <https://www.conseil-etat.fr>.

(2) د. احمد انور رسلان الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٢٢.

(3) سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الزهراء، 2015، ص 238.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤ ص ٣١٩.

لتحديد ما إذا كانت الظروف تستدعي قيام هذا النظام أم لا حيث تُصنّف المسالك التشريعية في تنظيم هذا التدخل إلى أسلوبين رئيسيين:

الاسلوب الأول/ وهو أن تصدر قوانين تنظم سلطات الادارة في الظروف والاستثنائية بعد وقوعها ويتسم هذا الاسلوب بحماية حقوق الافراد وحياتهم لأنه يحرم السلطات التنفيذية من اللجوء الى سلطات الظروف الاستثنائية، الا بعد موافقة السلطة التشريعية ويعيبه ان هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يتحمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة⁽¹⁾.

الاسلوب الثاني/ ينص على وجود القوانين المنظمة سلفا لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها ويرخص الدستور السلطة التنفيذية بالإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين، ويخفى مال هذا الاسلوب من عيوب تتمثل في احتمال اساءة الادارة سلطاتها في اعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها للاستفادة بما يمنحه لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الافراد وحقوقهم⁽²⁾.

يراقب القضاء الاداري سلطة الضبط في اثناء الظروف الاستثنائية بطريق مختلفة عن رقبتها في الظروف العادية ولا يجوز اعلان حالة الطوارئ، الا في حالات معاينه يتعرض لها الامن والنظام العام للخطر في جميع ارجاء الدولة أو في جزء، ففي فرنسا تم تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون الطوارئ الصادر في 3 نيسان ١٩٥٥، إذ سمح للرئيس بإعلان حالة الطوارئ، في كل الأراضي الفرنسية أو جزء منها أو في أقاليم ما وراء البحار متى وجد خطر عاجل نتج عنه تعرض النظام العام لاعتداءات جسيمة، أو متى وجدت أحداث تكون لها صفة الكوارث بحكم طبيعتها وخطورتها)، كما وسمح القانون الصادر في ٢٣ آذار ٢٠٢٠ له بإعلان حالة الطوارئ الصحية، واتخاذ التدابير الحماية الصحة العامة أثناء انتشار وباء أو جائحة أو كارثة صحية تعرض البلاد للخطر⁽³⁾.

أما في مصر فقد تم تنظيم حالة الطوارئ فيها بموجب قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨، إذ نصت المادة (1) منه على " يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في

(1) صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية للبيئة، منشورات بنغازي، كلية الحقوق، ١٩٧٤، ص ٧١.

(2) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٠١.

(3) ينظر: نص المادة (1) من قانون الطوارئ الفرنسي الصادر في 3 نيسان ١٩٥٥ النافذ.

أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء⁽¹⁾.

أما في العراق حدد المشرع العراقي هذه الحالات في قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة

1965:

أ- إذا حدث خطر أو غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حاله حرب أو اية حالة تهدد بوقوعها.

ب- إذا حدث اضطراب خطير في الامن العام أو تهدد له.

ت- إذا حدث وباء عام أو كارثة.

في حين حول امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 في 3 تموز لسنة ٢٠٠٤ رئيس الوزراء بعد موافقه هيئة الرئاسة بالأجماع على ان اعلان حاله الطوارئ في اي منطقة من مناطق العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم يهدد الافراد في حياتهم وناشئ عن حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية في العراق، و يترتب على اعلان حالة الطوارئ مجموعة من الآثار وقد حدثت المادة الثالثة من أمر قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ سنة ٢٠٠٤⁽²⁾، والتي تقضي الى منح الإدارة اختصاصات استثنائية مقيدة للحرية واهمها:

1. توقيف وتفتيش الاشخاص دون استحصال مذكرة قضائية.
 2. وضع قيود على حرية المواطنين والأجانب في السفر والانتقال والتجول والمرور من وإلى العراق وحمل او استخدام الاسلحة والذخائر والمواد الخطرة.
 3. احتجاز المشتبه بسلوكهم وتفتيش منازلهم واماكن عملهم.
- ان الرقابة على قرار السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ لا تقتصر على القضاء إذ يراقب ابتداء مشروعية قرار اعلان حالة الطوارئ، ومن الملاحظ ان المشرع الدستوري العراقي قد اخضع هذه القرارات لرقابة البرلمان، وذلك من خلال اشتراط الحصول موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء⁽³⁾.

(1) ينظر: المادة (1) من قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨.

(2) قانون الدفاع المدني عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

(3) د. مازن راضي ليلو، حيدر أدهم عبد الهادي، حقوق الانسان وحياته الأساسية، دار قنديل، عمان، 2008،

إن الرقابة القضائية تنصب أولاً في الظرف الاستثنائي على عنصر السبب أي التحقق من وجود ظرف استثنائي وقع بالفعل أو وشيك الوقوع أي التأكد من صحة وجود حالة واقعية تشكل خطراً يتهدد النظام العام، مع صعوبة مواجهة هذا الظرف بالوسائل العادية أي الاضطرار الى الخروج عن قواعد المشروعية العادية، كما يجب أن تنصب رقابة القضاء على مدى التناسب بين الإجراء المتخذ من جانب الإدارة وبين الظرف الاستثنائي الذي تواجهه من حيث الشدة فيجب أن تتصرف الإدارة بالقدر اللازم والذي يمليه الظرف الاستثنائي، ويجب في كل الاحوال ان تنتهي سلطات الإدارة الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي لأن هذه السلطات تدور وجوداً وعدمياً مع وجود الظرف الاستثنائي، كما تنصب الرقابة القضائية على عنصر الغاية في القرارات الإدارية الصادرة في الظروف الاستثنائية فيجب أن تستهدف المصلحة العامة وليس المصلحة الشخصية بل إن قرارات الإدارة في الظرف الاستثنائي تخضع لمبدأ تخصيص الاهداف أي بقصد مواجهة الخطر القائم فيراقب القضاء مدى وجود هذا الهدف الخاص في أعمال الادارة الاستثنائية⁽¹⁾.

يتضح لنا مما تقدم أن الإدارة، في ممارستها لاختصاصاتها الرامية إلى حماية البيئة والحد من آثار التغير المناخي، تظل مقيدة بمبدأ المشروعية وما يقتضي من احترام التدرج القانوني للقواعد القانونية، إذ لا يجوز أن تخالف قراراتها الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو المبادئ العامة للقانون، وإلا كانت عرضة للإلغاء لعدم مشروعيتها، وتخضع الإدارة لحكم القانون سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية، إذ إن تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية لا يعني تحريرها من القيود القانونية أو من رقابة القضاء الإداري.

يبقى القضاء الإداري مختصاً بالرقابة على القرارات الإدارية للتحقق من توافر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة، ومدى التزام الإدارة بقاعدة تخصيص الأهداف وتحقيق المصلحة العامة وحفظ النظام العام، فضلاً عن التحقق من وجود التناسب بين الإجراء المتخذ والظروف التي استدعته. فإذا ثبت للقاضي الإداري مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية، كان له أن يقضي بإلغاء قراراتها والحكم بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد متى توافرت شروط ذلك.

المطلب الثاني

مسؤولية الإدارة عن الاخلال بواجبها في الحد من التغير المناخي

(1) محمد علي جواد، مصدر سابق، ص 48-50.

تتباين المسؤولية الإدارية عن المسؤولية المدنية من حيث القواعد إذ ان المسؤولية الأخيرة تحكمها قواعد القانون المدني، بينما المسؤولية الإدارية تحكمها الاعتبارات الخاصة بالإدارة وفقاً لمقتضيات السلطة العامة وحاجة المرفق العام، فلا بد من التوافق بين حقوق الإدارة وحماية حقوق الافراد ان الاعتراف بوجود قواعد إدارية مستقلة تحكم مسؤولية الإدارة عن اعمالها، هذا لا يستوجب استبعاد القواعد المدنية استبعاداً تاماً في هذا المجال فلا تزال بعض القواعد المدنية تطبق على قضايا المسؤولية الإدارية مثل المنازعات الإدارية الناتجة عن نشاط المرافق التجارية والصناعية او عن اعمال الإدارة المادية⁽¹⁾ .

يشكل نشاط الإدارة عند أداء واجبها في حماية البيئة والحد من التغير المناخي، من خلال ما تمارسه الإدارة من التصرفات القانونية والاعمال المادية التي يقر بها القانون ومسؤولية الإدارة تبنى كقاعدة عامة على أساس الخطأ وهذا الخطأ يستوجب توفر ثلاثة اركان الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية وتقوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في الأساس الا انها استثناء تقوم على أساس المخاطر.

ولأجل الإحاطة بالموضوع محل البحث ارتأينا بتقسيم هذا المطلب على فرعين، الفرع الأول المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، الفرع الثاني المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر .

الفرع الأول

المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

تتمتع هيئات الضبط الإداري بسلطات تمكنها من ممارسة نشاطها لحماية البيئة فالأساس هو قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ويراد به "مخالفة أحكام القانون ويظهر بصورة عمل مادي او تصرف قانوني، وقد يتبلور في صورة عمل او سلوك إيجابي او يأتي على هيئة تصرف سلبي ينشأ عن عدم القيام بما يوجبه القانون"⁽²⁾، كما يعرف الخطأ بأنه "كل مساس بتكامل شخص، او بذمته المالية"⁽³⁾، والخطأ الذي يقع من الموظفين في الإدارة، اما يكون خطأ شخصياً فيسأل عنه مرتكب الخطأ وحدة أو يكون مرفقي فتسأل عنه الإدارة، فالخطأ الأول ينسب الى الموظف نفسه وتقع على

(1) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتابة الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي، 1968، ص 16.15.

(2) د. ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2010، ص 202.

(3) د. سعاد الشرقاوي، مسؤولية الإدارية، دار المعارف، القاهرة، ط2، 1972، ص 119.

عاقبه الشخصي المسؤولية فيدفع التعويض عن الضرر الذي أحدثه، وينفذ الحكم من ماله الخاص وتكون المحاكم العادية هي المختصة بالنظر في هذا النوع من الخطأ، اما الخطأ الثاني فتتحمل الإدارة المسؤولية وتدفع التعويض من أموالها⁽¹⁾، ويتخذ خطأ الإدارة في مواجهة التغير المناخي في صورتين أساسيتين وهما:

أولاً: الخطأ الشخصي لسلطة الضبط الإداري في مواجهة التغير المناخي: هو الخطأ الذي يرتكبه الموظف ذاته خلال مباشرته لوظيفة يهدف منه تحقيق منفعة شخصية او بقصد سوء النية اتجاه الغير، كما يعتبر الخطأ شخصياً وان كان يراد منه تحقيق المصلحة العامة إذا بلغ حداً من الجسامة يتمثل اخلاً بالواجبات القانونية، فتقع المسؤولية على عاتقه الشخصي ويلتزم بدفع التعويض⁽²⁾، أن عدم وجود نص قانوني يتولى تحديد ما يعد من قبيل الأخطاء الشخصية أو المرفقية، قد اوجب الرجوع الى آراء الفقهاء واحكام القضاء الإداري، و أن الاجتهاد الإداري المختص بالترقية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي هو تجريبي ومتنوع وغير مستقر، الا أن رسم الخطوط العامة ساعدت الفقه في اتخاذ الموقف من الخطأ الشخصي، بالإمكان اعتبار الأخطاء الشخصية هي الأخطاء التي يرتكبها الموظف خارج نطاق الوظيفة او التي يرتكبها الموظف داخل نطاق الوظيفة الا انها غير مرتبطة بوظيفته بسبب طبيعتها العمدية وسوء النية وتعود نشأة نظرية التفرقة بين الخطأين لأحكام مجلس الدولة الفرنسي⁽³⁾.

وكان مجلس الدولة الفرنسي يفصل في القضايا ولا يتقيد بقواعد عامة وانما يهتم أساساً في إيجاد الحلول الملائمة لكل حالة بمفردها الشيء الذي أدى بالفقهاء الى اعتماد عدت معايير فقهية لتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وهذه المعايير كما يأتي:

1. معيار النزوات الشخصية: وهو اول معيار قدمه الفقه، وقال به العميد لافيرير ويقوم هذا المعيار على أساس النزوات الشخصية للموظف المنسوب اليه الخطأ، حيث يرى ان الخطأ يعتبر شخصياً إذا

(1) د. محمد عبد اللطيف، قانون قضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2024، ص124.

(2) باقر حسن حسين، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها اتجاه الغير في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين، 2002، ص23.

(3) د. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها (دراسة مقارنة)، ط1، مطبعة جامعة صلاح الدين، 1999، ص77.

كان الفعل الضار مطبوع بطابع شخصي يكشف عن الانسان بضعفة وشهواته ونزواته وعدم تبصره، اما إذا كان العمل الضار غير مطبوع بطابع شخصي ونشأ عن موظف عرضه للخطأ او الصواب فالخطأ يعد مرفقياً، فهو معيار شخصي يعتمد على القصد السيئ لدى الموظف اثناء اداءه لواجباته الوظيفية⁽¹⁾.

2. معيار الانفصال عن الوظيفة: نادى به الفقيه هوريو وفقاً لهذا المعيار يعد الخطأ شخصياً إذا امكنه فصل الخطأ عن اعمال الوظيفة مادياً ويتحقق ذلك في حالة قيام الموظف بعمل لا علاقة له مادياً بواجبات الوظيفة التي يؤديها، اما الخطأ المنفصل عن واجبات الوظيفة معنوياً، فيكون في حالة دخول العمل ضمن واجبات الوظيفة مادياً، ولكن لغرض غير الغرض الذي استخدمه لتحقيقه، اما إذا كان العمل الخاطئ ضمن اعمال الوظيفة ولأيمكن فصله عنها فإنه يعد خطأ مرفقياً⁽²⁾.

3. معيار الغاية: هو المعيار الذي اوجده العميد ديكي اذ ذهب الى ان التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يرتبط بالغاية من العمل، فاذا تصرف الموظف لغرض تحقيق مصلحة شخصية له فإن ما يرتكبه من أخطاء تعد أخطاء شخصية، اما إذا تصرف لتحقيق الأهداف المشروعة التي تسعى اليها الإدارة اعتبر خطأ مرفقياً، فالموظف لا يسأل إذا أخطأ بحسن النية وهو يستخدم سلطات وظيفته بينما يكون مسؤولاً عندما يستغل سلطات هذه الوظيفة لأغراض شخصية وهذا دليل على سوء نيته⁽³⁾.

4. معيار جسامة الخطأ: نادى به الفقيه جيز والذي يعد الخطأ شخصياً كلما كان الخطأ جسيماً بحيث يصل الى درجة ارتكابه جريمة جنائية أو كان الخطأ لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض له الموظف في أداء عمله اليومي ويعتبر الخطأ مرفقياً إذا كان الخطأ من المخاطر العادية التي يتعرض له في أداء عمله اليومي⁽⁴⁾.

(1) د. عبد الله طلبية، القضاء الإداري، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة، ط1، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1997، ص340.

(2) د. نجيب خلف احمد، د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، 2010، ص221.

(3) د. محمد فؤاد المهنا، حقوق الافراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، معهد البحوث والدراسات العربية، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، ص395.

(4) بدر احمد وهيب طه العلواني، المسؤولية الإدارية عن تعويض الاضرار الحربية والارهابية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة الانبار، 2019، ص61.

على الرغم من تعدد المعايير الفقهية للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لم تصل الى وضع الحد الفاصل بينهما، الا انها ساهمت في تيسير مهمة القضاء في التعرف على كيفية التمييز بين هذه الأخطاء فالقضاء الإداري لم يأخذ بصفه جازمة بمعيار مركز وموحد انما ذهب الى تحليل كل حاله على حده مقتبس من المعايير الفقهية الحلول المناسبة حسب ظروف وملابسات كل قضية⁽¹⁾، وفيما يتعلق بالقضاء الإداري الفرنسي لم يحاول وضع معيار للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، كما ان لم يتبع معياراً محدد من المعايير الفقهية بل استعان بجميع المعايير مستند في ذلك لما له من سلطة تقديرية واسعة تمكنه من ان يختار لنفسه السياسة التي يراها ملائمة⁽²⁾.

عند تحليل احكام مجلس الدولة الفرنسي نجد انه فرق بين طائفتين من الأخطاء، وهي: الأخطاء الخارجة عن نطاق الوظيفة أي المنبئة الصلة بها، والاطاء التي تقع اثناء تأدية الوظيفة او بمناسبةها فالأخطاء الخارجة عن نطاق الوظيفة هو إتيان الفعل الضار الذي لا يتعلق بجوهر الوظيفة التي يشغلها ولا يمت لها بصلة فيسأل عنه شخصياً، ومن ماله الخاص اذ تجردت تلك الأخطاء من أي رابطة كانت بالمرفق⁽³⁾.

أما الأخطاء التي تقع اثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبةها فيجب ربط الخطأ بنية الموظف فاذا تبين أن الموظف وقت ارتكابه الفعل كان سيئ النية ولم يستهدف تحقيق المصلحة العامة انما قصده بخطئه تحقيق مصلحة ذاتية كانت خطأ شخصياً أو بلغ الخطأ درجة من الجسامة تجعله منفصلاً عن الوظيفة ولا يمكن نسبة الى المرفق العام فهنا يسأل الموظف عن خطئه شخصياً⁽⁴⁾.

أما بصدد موقف القضاء الإداري المصري، فقد سلك مسلك القضاء الفرنسي بالترقية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي اذ اقر بوجود خطأ شخصي، يسأل عنه الموظف وحدة وخطأ مرفقي تعد الإدارة مسؤولة عنه، الا انه لم يأخذ بمعيار محدد من المعايير السابقة فقد طبق جميع هذه

(1) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018، ص326.

(2) احمد عزيز سعيد، مصدر سابق، ص107.

(3) د.علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص17.

(4) علي عبد الرضا عبيد الضاحي، مسؤولية الإدارة عن التلوث البيئي في التشريع العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، 2013، ص66.

المعايير في احكامه، ويتضح ان القضاء المصري اعتمد على معياريين هما نية الموظف ودرجة جسامة الخطأ كما هو الحال في مجلس الدولة الفرنسي⁽¹⁾.

اما بالنسبة للقضاء الإداري العراقي، فهو لم يأخذ لحد الان وبصورة واضحة بفكرة التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي، وانما ترك الامر الى احكام القانون المدني المرقم (40) لسنة 1951 حيث نصت المادة (1/219) على ان (الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يشغل احدى المؤسسات مسؤول عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم إذا كان الضرر ناشئاً عن تعد واقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم)⁽²⁾، وبذلك فالقانون العراقي قد عرف الخطأ الشخصي واخضع المسؤولية عنه الى قواعد مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه، التي تقوم بناء على ما يملكه تجاه تابعيه من حق الرقابة والاشراف والتوجيه⁽³⁾.

ثانياً: الخطأ المرفقي لسلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي: هو الخطأ الذي تتحمل الدولة او الشخص العام مسؤولية التعويض عن الاضرار الناجمة عنه دون الموظف فالخطأ هنا يقوم على أساس ان المرفق العام هو الذي تسبب في حدوث الضرر، لأنه لم يحدث الخدمة العامة وفق القواعد التي يسير عليها سواء كانت هذه القواعد خارجية سنها المشرع ليسير عليها المرفق العام ام داخلية وضعها المرفق لنفسه او يقتضيها السير العادي للأمور⁽⁴⁾، وبذلك عرف الخطأ المرفقي، بأنه (الخطأ الذي يرتكبه الموظف عند قيامه بواجبات وظيفته، ويهدف تحقيق المصلحة العامة، أي ان الخطأ في هذا الحالة رغم ارتكابه مادياً من احد الموظفين فان التقصير او الإهمال ينسب للمرفق ذاته)⁽⁵⁾، وللخطأ المرفقي صور منها:

1. خطأ سلطة الإدارة بسبب عدم القيام بواجبها في الحد من التغير المناخي: الاصل هو التزام الإدارة بحماية المناخ، لكن الإدارة قد تمتنع عن اصدار الأوامر والقرارات الإدارية في مجال حماية

(1) نجوى حسن علي، مصدر سابق ، ص120.

(2) المادة (219) من القانون المدني العراقي رقم(40) لسنة 1951 المعدل.

(3) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص339.

(4) مصطفى رسول حسين، مدى تقرير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، الجامعة العراقية بغداد ،العدد(61ج3)، ص485.

(5) د. إسماعيل صعصاع غيدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة كلية القانون-جامعة بغداد، 2003، ص139.

البيئة ووقايتها من الاضرار والاحطار، على الرغم من وجود ما ينبئ عن ذلك كأن تكون الوقائع والأسباب القانونية والواقعية موجودة، وتستلزم تدخل الإدارة لمنع حدوث تغير في المناخ من خلال إصدارها لقرارات إدارية محددة.

و عليه قد تخطئ ويمكن اثاره مسؤوليتها الإدارية عند عدم تدخلها، ومثال ذلك كأن تمتنع سلطات الضبط الإداري البيئي عن اتخاذ القرارات الإدارية التنظيمية والفردية او استعمال القوة المادية لأجل حماية النظام العام البيئي، كما في حال عدم اتخاذها لقرارات وتدابير توقي وتحمي الافراد من مخاطر الفيضانات التي تلحق اضراراً فادحاً بالأراضي الزراعية ومنتجاتها، او في حال امتناع الهيئات الإدارية المكلفة بحماية الصحة العامة عن اصدار قرارات لمصادرة المواد الغذائية الفاسدة واتلافها، او في حال عدم قيام الهيئات الإدارية المختصة بإصدار قرار لضبط وسائل ومعدات وغلق الأماكن التي تقلق راحة المواطنين وتضر بسكينتهم⁽¹⁾.

و تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً بامتناعها عن القيام بعمل كان يجب عليها القيام به قانوناً، حيث ان القانون يلزم الإدارة في أحيان كثيرة باتخاذ قرار معين او القيام بعمل اذ توفرت شروط معينة يحددها القانون فاذا امتنعت عن اتخاذه وترتب على ذلك حدوث ضرر فان الإدارة تسأل عن التعويض الاضرار الناجمة عنه سواء كانت سلطتها في هذا المجال سلطة مقيدة ام سلطة تقديرية⁽²⁾، واساس الخطأ المرفقي هو ان الاختصاصات التي تتمتع بها الإدارة لم تعد امتيازات لها تباشرها كيفما تشاء انما هي واجبات مفروضة عليها⁽³⁾، ومن الأمثلة على هذه الحالة حكم مجلس الدولة الفرنسي في مسؤولية الإدارة عن عدم انشاء حواجز وقائية تمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع او عدم ازالته لقطع الحديد والانقاض التي ألقيت في أحد الأنهار، مما أدى الى اصطدام سفينة بها او احجام الإدارة عن صيانة احدى الطرق العمومية مما أدى الى تدهمها بشكل كبير وأدى الى انقلاب مركبة واصابة ركابها بأضرار او نسيت الإدارة ان تنشئ حاجزا يمنع سقوط المارة من المرتفع⁽⁴⁾.

(1) ينظر: د. علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص 195-196.

(2) منصور محمد احمد، مسؤولية الإدارة عن اعمالها غير التعاقدية، كلية الحقوق-جامعة المنوفية، الإسكندرية، 2001، ص 238.

(3) علي كاطع حاجم الحسن، مسؤولية الدولة المدنية عن الجرائم الإرهاب(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة كربلاء، 2013، ص 138.

(4) سجي محمد الفاضلي، مصدر سابق، ص 357.

قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ القوانين واللوائح إذا توفرت شروط معينه:

1. ان يكتسب امتناع الإدارة عن تنفيذ القوانين واللوائح طابعاً لياً أي أن تمتنع الإدارة عن تطبيق القانون أو اللائحة في جميع الحالات التي يطلب منها ذلك .
2. ان ينطوي مسلك الإدارة بالامتناع عن تطبيق القانون أو النظام على مخالفة للقانون عدا الحالة التي تمارس فيها الإدارة اختصاصاً تقديرياً فلا يكون أساس مسؤوليتها هنا هو الخطأ انما عيب الانحراف بالسلطة لذا يجب ان يكون الامتناع مخالفاً لسلطتها المقيدة .
3. ان يكون الضرر ناجم عن امتناع الإدارة عن تطبيق القانون أو اللائحة خاصاً، أي بالنسبة لفرد معين او حالة بذاتها⁽¹⁾.

كما تمتنع الإدارة عن أداء دورها كرقب فيلحق الضرر بالبيئة جراء ذلك، فالخطأ وفقاً لهذه الصورة يكمن في تصرف سلبي قامت به الإدارة وهي امتناعها عن القيام بعمل ملزمة به قانوناً، ومن ثم تكون الإدارة مسؤولة عن تعويض الاضرار البيئية الناشئة عن نشاط الأشخاص الخاصة بإخلالها بواجب الرقابة والاشراف، اذ اخضع قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009 النشاطات المؤثرة على البيئة للرقابة من قبل الفرق البيئية التي يتم تسميتها من قبل وزير البيئة، ويكون ذلك من خلال مسك سجلات من قبل صاحب النشاط او المسؤول يدون فيه تأثير النشاط على البيئة، فاذا لم تقم تلك الفرق بأداء واجبها الرقابي الذي يفرضه عليها القانون من متابعة بيانات السجل ومدى تأثيره على البيئة تقرر عندئذ مسؤوليتها⁽²⁾.

2. خطأ سلطة الإدارة بسبب سوء أدائها لواجبها في الحد من التغير المناخي: تُثار مسؤولية الإدارة عن نشاطها في مجال حماية البيئة والحد من التغير المناخي، على أساس خطئها الناتج عن سوء أدائها للخدمة المقدمة منها، وتعد هذه الصورة من أبرز صور الخطأ المرفقي و في الأصل ان هنالك التزام يفرض على كافة بعدم الاضرار بالغير واي مخالفة لهذا الالتزام يعد خطأ يوجب المسؤولية، فالعلاقة بين عدم المشروعية وبين الخطأ الذي تسأل عنه الإدارة هي علاقة السبب بالنتيجة، فالسبب

(1) د. إسماعيل نجم الدين زنكه، المصدر السابق، ص452 وكذلك د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص488.

(2) ينظر: نص المادتين (22و23) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

هو العيب الذي أصاب القرار والنتيجة هي الوجود الحتمي لخطأ الإدارة بمجرد ثبوت هذا العيب⁽¹⁾، فالإدارة هنا تتخذ موقفا إيجابيا في أداء واجبها عكس موقفها السلبي، وهذه الحالة تقتضي الضرورة صدور أفعال إيجابية عن الموقف وعلى نحو خاطئ، وهذه الصورة هي الأولى من نوعها التي نشأت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وذلك نظرا لوضوح فكرة الخطأ المرفقي به كما ان قد يسهل ربط تلك الاعمال بالضرر الناتج عنها.

وينبغي ان تكون الاعمال الصادرة عن الموقف في صورة اعمال قانونية تتمثل في اتخاذها القرارات الإدارية ذات الصلة بحماية البيئة او اعمال مادية تتمثل بالرقابة والتوجيه والوقاية من الاضرار⁽²⁾، وفي هذه الصورة يفترض ان المرفق قام بأداء الخدمة المطلوبة منه لكن بشكل سيئ أي لم يؤدي الخدمة كما يجب⁽³⁾، ومثاله فيما لو قامت هيئات الضبط الإداري المختصة بحماية الصحة العامة بحملة تلقيح لمكافحة أحد الاعراض المعدية او للحد من انتشار وباء معين دون مراعات الشروط الصحية ومن صور الخطأ أيضا اصدار قرار اداري بأنشاء صناعة خطيرة في مناطق مجاورة للسكان، مما يترتب عليه انبعاث ملوثات ضارة او في حالة تطبيق القوانين والأنظمة تطبيقاً خاطئاً⁽⁴⁾. كما قد تبطئ الإدارة عن القيام بالخدمة المطلوبة منها بشكل يخرج عن المعتاد، ان تتباطأ الإدارة في تنظيف أحد الشوارع حتى تتفاقم حالته مما يؤدي الى الاضرار بسكان المنازل المجاورة، بالتالي يؤدي هذا البطء الى الحاق الضرر بالبيئة، والمقصود بتباطؤ الإدارة هو تأخر الإدارة في الحالات التي لا يحدد فيها القانون للإدارة ميعاداً معيناً لأداة خدماتها، انما يترك تحديد الوقت لسلطة الإدارة التقديرية اما إذا حدد القانون ميعاداً لأداة الخدمة، ورغم ذلك تباطأت عن أداء دون مبرر

(1) د. طارق الجيار، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص235.

(2) د. جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص298-299.

(3) محمد طه حسين، مسؤولية الدولة عن اعمال الإدارة وتطورها (المسؤولية التقصيرية)، بحث منشور في مجلة الكوفة، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد2-2019، ص44، ص154 .

(4) ينظر: د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص362 وما بعدها، د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص356، وكذلك: د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص422 و489.

بتجاوزها الميعاد المقرر فبطئ المرفق العام لا يمكن تحقيقه، الا عنده ممارسته الإدارة لسلطتها التقديرية ولا مجال لهذه الحالة عندما تكون سلطتها مقيدة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

إن تقرير المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وما يقتضي ذلك من ضرورة اثبات الخطأ من جانب الإدارة، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر قد يحول بين المتضرر وبين حصوله على التعويض فذهب الفقه الى إيجاد نظرية تكون قادره على حماية المتضرر وسهولة حصوله على التعويض وعمدوا الى استبعاد فكرة الخطأ، وقالو بمسؤولية كل من يحدث بفعله ضرر ان يتحمل ما ينشأ عنه من ضرر يصيب الغير وسواء كانت الأدوات الملوثة مملوكة للإدارة ام لجهة تعمل تحت اشرافها ورقابتها عملا بقواعد العدالة أي أن من يملك الوسائل والأدوات الملوثة عليه ان يتحمل الاضرار التي تصيب البيئة⁽²⁾.

أن قيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر لا يعني استبعاد المسؤولية القائمة على الخطر انما تكون لها صفة استثنائية وتكميلية أي ان هذه المسؤولية لا يمكن الاخذ بها الا في حالة غياب الخطأ، وعدم امكان نسبة الى المتضرر، وان مجلس الدولة الفرنسي هو من ابتدع المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، الى جانب النظرية العامة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ⁽³⁾، اذ لابد من التطرق الى مفهوم نظرية المخاطر واساسها وشروطها وكما يلي:

1. مفهوم نظرية المخاطر وخصائصها: تعد نظرية المخاطر من اهم الأسس التي تقوم عليها مسؤولية الإدارة دون خطأ، الا ان الفقه لم يستقر على وضع تعريف محدد لهذه النظرية، لكون مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر موضوع دقيق كما لم يستقر القضاء الإداري بصدده على مبادئ ثابتة، لكونها من النظريات التي ماتزال في طور التطور والنمو، وقد ساهمت عدت عوامل الى إطفاء قدر من الصعوبة في وضع تعريف جامع لهذا النظرية، فتعددت التعابير التي استخدمها الفقه للدلالة

(1) نداء محمد امين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص92.

(2) د. عارف صالح مخلف، المصدر السابق، ص371.

(3) ينظر: كل من د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، المصدر السابق، ص464. وكذلك: د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص207.

على هذا النوع من المسؤولية، كالمسؤولية القائمة على المخاطر أو المسؤولية دون خطأ⁽¹⁾، وتقوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر بوجه عام على التزام الإدارة على تعويض الأضرار التي تصيب الأفراد نتيجة نشاط الإدارة وسواء كان الضرر ناتج عن قرار إداري أو عمل مادي متى توفرت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر دون اشتراط اثبات الخطأ، ويشترط لقيام مثل هذه المسؤولية ان يكون الضرر يتجاوز في خطورته وخصوصيته الأضرار الطبيعية في المجتمع فكلما تحقق للإدارة نفعاً أو فائدة من هذا النشاط مما يجب ان تتحمل الأضرار الناجمة عنه تطبيقاً لما هو معروف ان الغرم بالغنم⁽²⁾، ومن خلال ما تقدم يمكن تعريفها بأنها (ان تسأل الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء أعمالها المشروعة دون حاجة لتكليف المتضرر بأن يثبت خطأ الإدارة حيث يكفي ان يثبت المتضرر العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر الذي لحق به وبذلك فهي المسؤولية الإدارية القائمة بدون خطأ ودون توافر ركن الخطأ)⁽³⁾.

وتتميز المسؤولية دون الخطأ من جانب الإدارة بعدت خصائص تميزها عن المسؤولية بناء على الخطأ على النحو الآتي:

أ. **انتفاء الخطأ في هذه المسؤولية:** تتميز هذه المسؤولية بانتفاء ركن الخطأ أي نها تقوم بدون خطأ سواء كان خطأ مرفقي أو خطأ شخصي، أي ان تقرير هذه المسؤولية لا يتوقف اطلاقاً على معرفة ما إذا كان الموظف قد قام بواجباته على وجه حسن أو على العكس من ذلك، فالخاصية الأساسية التي تميز بها هذه المسؤولية تتمثل بعدم اشتراطها ركن الخطأ اذ تقوم مسؤولية الإدارة على توافر ركنين فقط هما الضرر والعلاقة السببية، وبالتالي يكون اثباتها أسهل مقارنة بالمسؤولية على أساس الخطأ لعدم الحاجة الى اثبات ركن الخطأ⁽⁴⁾.

ب. **مسؤولية الإدارة ذات طابع موضوعي:** وهذا ما يفهم من خلال المقارنة بين المسؤولية المدنية على أساس الخطأ و المسؤولية دون خطأ، فالأولى يغلب عليها الطابع الشخصي، ذلك إن البحث يكمن في انحراف سلوك الشخص عما هو مألوف، فالمسؤولية هنا تؤدي وظيفة الجزاء من سلوك

(1) د. سعاد شرقاوي، مصدر سابق، ص 177.

(2) د. وجدي ثابت غربال، مبدأ المساواة امام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية، مطبعة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 18.

(3) د. صبري سنوسي، مسؤولية الإدارة دون خطأ، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 2001، ص 24.

(4) علي عبد الرضا عبيد، مصدر سابق، ص 90.

محظور وغير مرضي، أما النوع الثاني دون خطأ فإنه يبحث في أمر خارج نطاق السلوك الشخصي، أي فيما يترتب على هذا السلوك من اثر، فليس الغاية من ذلك أي تقييم للفعل الضار، إنما الهدف تعويض مالي بحت، آخذاً بنظر الاعتبار حصول الضرر من عدمه وحجم هذا الضرر، فالأخير هو مدار البحث في مسؤولية الإدارة دون خطأ⁽¹⁾.

ت. تعد هذه المسؤولية من النظام العام: تعتبر المسؤولية بدون خطأ من النظام العام ويترتب على ذلك نتائج معينة أهمها انه يجوز اثاره هذه المسؤولية في اية حالة تكون عليها الدعوى وفي أي مرحلة من مراحلها قبل صدور الحكم فيها وان للقاضي اثاره هذه المسؤولية من تلقاء نفسه دون ان يثيرها المدعي في صحيفة دعواه او في الطعن المقدم منه طالما كان لها محل في القضية المنظورة امامه وذلك بعكس المسؤولية القائمة على أساس الخطأ والتي لا تعتبر من النظام العام، وبالتالي يجب التمسك بها امام القاضي ويلزم المدعي ان يثبت الخطأ من جانب الإدارة ولا يمكن للقاضي ان يثير هذه المسؤولية من تلقاء نفسه⁽²⁾.

ث. مسؤولية المخاطر ذات طابع استثنائي: المسؤولية على أساس المخاطر ليست ذات أساس عام ترجع اليها في كل حالات المسؤولية أي ان لا يؤخذ بها الا في حالات محددة فهي مكمله للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وأن مجلس الدولة الفرنسي لا يأخذ بهذه المسؤولية الا في الحالات التي يتعارض اشتراط الخطأ تعارضاً لا يتفق مع مقتضيات العدالة، ومن ثم فإن هذه المسؤولية تقوم عندما يصعب اثبات الخطأ رغم تحقق الضرر او عدم اثبات ان الضرر كان نتيجة لخطأ الإدارة فلا يكون هنالك خيار لتعويض المضرور الا بقيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر⁽³⁾.

2. أساس المسؤولية القائمة على المخاطر: ان أساس مسؤولية الإدارة دون خطأ تتمثل في العوامل التي تؤدي الى إلزام الإدارة دون غيرها بالتعويض جبراً عن الضرر الخاص والجسيم وهنالك أسس عده قيلت لتبرير مسؤولية الإدارة دون خطأ منها، ان أساس هذه المسؤولية هي نظرية المخاطر وهو أساس

(1) د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مسؤولية السلطة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص72.

(2) د. حمدي أبو النور السيد، مصدر سابق، ص157.

(3) عمار طعمة حاتم البيضاني، المسؤولية الإدارية القائمة على فكرة المخاطر، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2007، ص39.

وحيد لا نزاع فيه وهناك رأي يقول ان أساس هذه المسؤولية هو مبدأ المساواة امام التكاليف العامة وتستند المسؤولية الإدارية دون خطأ الى أسس منها :

أ. **نظرية المخاطر:** يرى بعض الفقهاء ان أساس تقرير مسؤولية الإدارة دون خطأ هو فكرة المخاطر فالإدارة عندما تقوم بعمل او نشاط معين ينطوي على مخاطر معينه، وتحقق الإدارة من هذا النشاط نفعاً او فائدة ما فأنها بالمقابل تتحمل الاضرار الناجمة عنه، تطبيقاً لقاعدة الغرم بالغرم إذا كانت القاعدة العامة أن مسؤولية الإدارة تقوم على أساس الخطأ المرفقي، فأن يمكن أيضاً ان تقوم المسؤولية على أساس فكرة المخاطر أي بدون اثبات خطأ الإدارة اذ يكفي تعويض المضرور ان يقيم ويثبت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه، وان النشاط الإداري هدفه تحقيق الصالح العام قد يحمل هذا النشاط مخاطر تضر بالأفراد لذا وجب على الإدارة ان تتحمل هذه المخاطر⁽¹⁾.

تقوم فكرة المخاطر على مبدئين الأول: أن الخطأ ليس بشرط من شروط المسؤولية إذ ان هذا النوع من المسؤولية يندرج ضمن مسؤولية الإدارة دون خطأ كما سبق القول فأركانها الضرر والعلاقة السببية التي تجمع بين نشاط الإدارة الضار والضرر الناجم عن ذلك الفعل، اما المبدأ الثاني فهو ان الشخص المسؤول عندما اوجد النشاط الخطر يجب عليه ان يتوقع الاضرار بالغير، وهذه ما تسمى بالمخاطر المستحدثة او ان المستفيد من النشاط او من استعمال الشيء الخطر يجب ان يتحمل تبعات ما ينجم عن ذلك وهذه هي ما تسمى بمخاطر الانتفاع⁽²⁾.

ب. **مبدأ المساواة في تحمل الأعباء والتكاليف،** ان مضمون فكرة المساواة امام الأعباء العامة وجد كنتيجة لتطبيق مبدأ المساواة بين جميع الأشخاص في المعاملة اتجاه القانون سواء كان من جانب الحقوق والمنافع أو من جانب الأعباء والتكاليف، وان تطبيق هذا الفكرة على النشاط الإداري الذي هو في مصلحة الجميع، فاذا ما تسبب هذا النشاط في اضرار اتجاه فئة خاصة من الأشخاص كان لزاماً على جميع المواطنين تحمل جميع الأعباء والتبعات⁽³⁾، فتتحمل بذلك خزينة الدولة عبء الالتزام

(1) علي حمزة عباس، مسؤولية الإدارة دون خطأ، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، العدد (2)، 2018، ص288.

(2) احمد محمود احمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، 2012، ص134.

(3) علاء طه عباس، الضرر في المسؤولية الإدارية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (61ج3)، 2020، ص570.

بإصلاح الضرر في سبيل تحقيق مبدأ المساواة امام التكاليف العامة، حيث ان البحث عن المصلحة العامة يحتم اصلاح الضرر الناتج عن عمل الإدارة، وبالتالي تقديم التعويض من جهة الخزينة العامة لإعادة المساواة التي اخلت، وبذلك فأن نشاط الإدارة ما دام يهدف الى تحقيق المصلحة العامة، فلا يجوز ان يتحمل الضرر من وقع عليه وحدة وانما يتحمله الجميع تحقيقاً لمبدأ المساواة امام الأعباء العامة، ويكفي ان يتحقق الضرر دون حاجة الى إقامة الدليل على وقع خطأ ما ويشترط ان يكون الضرر واقعاً على فرد او افراد معينين بذواتهم والغاية من هذا التشديد هو تقليل حالات الرجوع الى الإدارة بالتعويض⁽¹⁾، وقد ايد جانب كبير من الفقه الفرنسي قيام المسؤولية الإدارية دون خطأ على أساس الاخلال بمبدأ المساواة امام الأعباء العامة⁽²⁾.

3. الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر: يمثل الضرر اهم ركن من اركان المسؤولية الإدارية دون خطأ فلا تسأل الإدارة إذا لم يترتب على نشاطها ضرراً، وهو (الأذى الذي يصيب المتضرر بحق من حقوقه او مصلحة مشروعة له، وسواء كان هذا الحق او المصلحة ذات قيمة مالية ام لم يكن)⁽³⁾، اما الضرر البيئي فهو (الأذى الناجم عن تلوث أحد مكونات البيئة والذي يؤدي الى إصابة شخص او مجموعة اشخاص بشكل مباشر في حق من حقوقهم، او في مصلحة مشروع لهم سواء أكان ذلك الحق أو المصلحة يتعلق بسلامة اجسامهم او أموالهم او عاطفتهم، فالأضرار البيئية تتسم بخصوصية تميزها عن الاضرار التقليدية لكون الضرر ينشأ في الغالب عن نشاط مشروع قامت به جهة الإدارة بالترخيص)⁽⁴⁾.

فالضرر شرط موجب لتحقيق المسؤولية اذ اجمع الفقهاء على ان لا مسؤولية بغير ضرر، بل يجب ان يترتب على الفعل ضرر والا انتفت مصلحة المتضرر للحصول على التعويض وتزداد أهمية الضرر كأساس للمسؤولية الإدارية، حيث تلتزم الجهة المسؤولة بالتعويض من دون الحاجة الى اثبات

(1) محمد سلطان حسن الموسوي، المسؤولية الإدارية عن اضرار تراخيص الهاتف النقال، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2017، ص 80.

(2) فوزي احمد حتوت، المسؤولية الإدارية عن الاخلال بمبدأ المساواة امام الأعباء العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 2007، ص 166.

(3) د. احمد شوقي محمد، النظرية العامة للالتزام والإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 326.

(4) علي مهدي علي، أحكام المسؤولية المدنية عن التلوث البيئي الناشئ عن الشركات النفطية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (53 ج 2)، 2022، ص 629.

الخطأ حرصاً على جبر الضرر، وإن المسؤولية الإدارية في تعويض الضرر لا تترتب بمجرد وقوع الخطأ من جهتها، بل يجب أن ينجم عن الخطأ ضرر ذات طابعية خاصة لذلك أوجد القضاء مجموعة من الشروط والمميزات التي يجب توفرها في الضرر الناتج عن نشاط أو تصرف الإدارة الخاطئ حتى يحق للمتضرر المطالبة بالتعويض ويتعين للحكم بالتعويض أن يتسم الضرر المراد التعويض عنه بشروط أو سمات معينة حتى يتسنى للقاضي التعويض عنه⁽¹⁾، وهما:

الشرط الأول: خصوصية الضرر، يقصد بصفة الخصوصية أن ينصب الضرر على شخص معين أو على أشخاص محددين بذواتهم، ولا تثور الصعوبة القانونية إذا كان الضرر قد أصاب شخصاً واحداً، إذ يسهل في هذه الحالة التحقق من توافر شرط الخصوصية، وأن هذه الصفة هي ما اشترطه مجلس الدولة الفرنسي في أغلب أحكامه الصادرة بهذا الصدد، فالعبرة إذن لتطبيق المسؤولية دون خطأ، على أساس نظرية المخاطر تقتضي أن تكون الأضرار المراد تعويضها بأحكام تلك النظرية تتميز بصفة الخصوصية⁽²⁾، أي أن يلحق الضرر فرداً معيناً أو أفراداً معينين بذواتهم، بحيث يكون لهم مركز خاص لا يشاركهم فيه سائر المواطنين⁽³⁾.

وبذلك لا يوجد معيار ثابت ومطلق لقياس صفة الخصوصية، فهي من المسائل التي تثير صعوبة نسبية وتخضع لمعيار موضوعي في التقدير. فإذا كان الضرر يصيب فرداً بذاته، فلا توجد صعوبة في استخلاص صفة الخصوصية، لكن الصعوبة تثور إذا أصاب الضرر مجموعة من الأفراد بذواتهم نتيجة نشاط الإدارة⁽⁴⁾.

وفي هذا السياق، يذهب الفقيه (دلفوليه) إلى أنه من الممكن توافر "الضرر الخاص" حتى في حال كون المتضررين سكاناً لإقليم بالكامل، طالما كان هذا الضرر يتجاوز المؤلف والمعتاد، كما هو الحال في الكوارث الناشئة عن نشاط الإدارة، وتأسيساً على ذلك، تقتضي مبادئ العدالة حماية الفرد

(1) نور حسن عمران، الخطر الموجب للمسؤولية الإدارية عن أعمال المرفق الأمني، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية العدد (63 ج2)، ص 340.

(2) پشتيوان توفيق رشيد، المسؤولية الإدارية للمرفق الطبي العام، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة السليمانية، 2020، ص 79.

(3) شيلان محمد شريف، أسس مسؤولية الإدارة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية القانون، جامعة السليمانية، المجلد 5، العدد 1، 2020، ص 182. وكذلك د. الاء مهدي مطر، المسؤولية الإدارية عن اضرار المنشآت العامة، ط 1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، 2018، ص 64.

(4) علاء طه عباس، مصدر سابق، ص 570.

المتضرر وتعويضه، إذ لا يجوز تحميله أعباء استثنائية تتجاوز الحدود الاعتيادية، لا سيما وأن النشاط الإداري يصب في مصلحة المجتمع بأسره، أما إذا استغرق الضرر جميع أفراد المجتمع أو أصاب عدداً غير محدد منهم، فإنه يفقد صفة الخصوصية ويصبح ضرراً عاماً، وعندئذٍ تعفى الإدارة من التزامها بالتعويض⁽¹⁾.

الشرط الثاني: جسامته الضرر، ان هذا الشرط يتطلب ان يكون الضرر على درجه من الجسامه، بحيث يؤدي الى اخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين امام الالعباء العامة لينتج بالمقابل تحمل المضرور ضرراً جسيماً الامر الذي يتطلب تعويضه ويعد الضرر جسيماً، اذا كانت الجسامه تتجاوز الالعباء العادية التي يتحملها الافراد بالمجتمع، اذ ان الجسامه ترتبط بمدى تجاوز الضرر للحد المألوف الذي يتحملة اي فرد بالعادة في مقابل الخدمات العامة التي يقدمها المرفق العام او في مقابل الحياه بالمجتمع، و يشترط مجلس الدولة الفرنسي فضلاً عن خصوصية الضرر أن يكون الضرر استثنائياً من اجل قيام التعويض عن مسؤوليه الإدارة دون خطأ، اي ان يكون هذا الضرر استثنائياً غير عادي⁽²⁾.

خلاصة لما تقدم، أن مسؤولية الإدارة عن نشاطها في حماية البيئة والحد من التغير المناخي قد تقوم على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر، فتقوم على أساس الخطأ في حال امتناع الإدارة عن أداء واجباتها القانونية في حماية البيئة ومواجهة التغير المناخي، وهو امتناع سلبي يشكل مخالفة للالتزامات القانونية المقررة عليها، كما قد تقوم المسؤولية في حالة سوء أداء هذه الواجبات، عندما تمارس الإدارة نشاطها بشكل إيجابي إلا أنه يتم بصورة غير سليمة أو غير فعّالة، مما يترتب عليه إلحاق الضرر بالغير.

وقد تقوم مسؤولية الإدارة أيضاً على أساس المخاطر عند ممارستها لأنشطة مشروعة تهدف إلى حماية المناخ، إلا أنها تتطوي بطبيعتها على احتمالية إحداث ضرر للأفراد أو للبيئة، وتعد هذه المسؤولية استثناءً من القاعدة العامة، إذ تُطبّق في الحالات التي تعجز فيها مسؤولية الخطأ عن

(1) نور وعد علي الخطابي، مسؤولية الإدارة على أساس الاخلال بمبدأ المساواة امام الأعباء العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق -جامعة الموصل، 2001، ص77.

(2) وليد فاروق جمعه، الضرر المستحق في مجال المسؤولية الإدارية -دراسة مقارنة بالقضاء الإداري الفرنسي والمصري، بحث منشور في المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات، العدد8، الجزء الأول، 2019، 230.

تحقيق الحماية القانونية، ولا سيما عندما يتعذر على المتضرر إثبات خطأ الإدارة، رغم ثبوت الضرر وعلاقته بالنشاط الإداري. وفي هذه الحالة يشترط لقيام المسؤولية أن يكون الضرر محققاً ومتصلاً بالنشاط الإداري بما يبرر التعويض القضائي.

الخاتمة

الخاتمة

انتهينا بدراستنا لموضوع (سلطة الإدارة في مواجهة التغير المناخي في العراق - دراسة مقارنة) بجملة من النتائج التي يمكننا من خلالها الإجابة عن مشكلات الدراسة ومسوغاتها، مع اقتراح جملة من التوصيات :

أولاً: النتائج

1. توصلت الدراسة الى أن التغير المناخي يمثل أحد أكثر القضايا البيئية خطورة نظراً لجسامة الأضرار الناتجة عنه وصعوبة معالجتها كما أن مواجهته تفرض مقايضات معقدة ونزاعات سياسية إذ تتطلب معالجة الحد من بعض الأنشطة الاقتصادية والتكنولوجية الحيوية التي تسبب أضراراً بيئية جسيمة.

2. ان ظاهرة التغير المناخي ناتجة بالاساس عن التغير البشري بسبب نشاطاتة المختلفة الذي تضر بالبيئة والتي تؤثر في تركيز الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي ونتيجة لاستهلاك الواسع للوقود الاحفوري وازالة الغابات وزيادة نمو السكان التي يشهدها العالم.

3. اتفاقية باريس، لتغير المناخ لسنة ٢٠١٥ بالرغم من أهميتها في مجال الحد من التغير المناخي، إذ أحدثت نقلة جذرية بإدخال مفهوم التقسيم متعدد الأطراف في ظل المسؤولية المشتركة المتبانية، إلا أنها تقتصر إلى قواعد لتقسيم العمل من أجل خفض الانبعاثات، وهذا الأمر يرتبط بالفجوة بين الهدف العالمي طويل الأجل وسياسة التخفيف من التغير المناخي. كما أن هذه الاتفاقية جاءت في وقت متأخر بعد العديد من المؤتمرات الدولية التي لم تحقق نتائج ملموسة، مما ساهم في تفاقم المشكلات البيئية الناتجة عن التغير المناخي.

4. تُعدّ البيئة السليمة حقاً من حقوق الإنسان الأساسية، وقد حظي هذا الحق باهتمام متزايد على الصعيد الدستوري، إذ اتجهت العديد من الدساتير إلى تكريسه والنص عليه صراحةً. ومن ذلك الدستور الفرنسي الذي عزز الحماية الدستورية للبيئة من خلال ميثاق البيئة لعام 2005، فضلاً عن الدستور المصري الذي أكد أن حماية البيئة واجب وطني، ونص في دستور عام 2014 على حق كل شخص في التمتع ببيئة صحية سليمة.

أما في العراق، فقد انتهجت بعض الدساتير السابقة أسلوب عدم النص صراحةً على الحق في البيئة السليمة، إلا أن هذا الحق كان يمكن استنباطه من روح النصوص الدستورية التي تضمنت حماية البيئة بصورة ضمنية، غير أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اعترف بهذا الحق بصورة

صريحة، إذ نصت المادة (33/أولاً) على أن «لكل فرد الحق في العيش في ظروف بيئية سليمة»، كما أوجبت على الدولة حماية البيئة والتنوع الأحيائي والمحافظة عليهما.

5. اتجهت أكثر الدول نحو إنشاء أجهزة إدارية مختصة بحماية البيئة سواء كانت أجهزة مركزية أو محلية على اختلاف تسمياتها ومنها العراق الذي اتجه إلى تأسيس وزارة البيئة بموجب قانون وزارة البيئة رقم 37 لسنة 2008.

6. تمتلك سلطة الإدارة وسائل متعددة ومتنوعة تستعين بها لحماية البيئة، ويمكن ردها إلى وسائل وقائية تستهدف منع وقوع الضرر البيئي أو وسائل علاجية، تتولى مواجهة الأضرار البيئية والحد من أثارها بعد وقوعها.

7. تأخر إصدار تعليمات تنفيذ قانون حماية البيئة وتحسينها رقم 27 لسنة 2009، وخاصة تعليمات الخاصة بمنح المكافآت أو الحوافز لكل من يقوم بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة وتحسينها، وكذلك اقتصار أسلوب الترغيب في قانون البيئة العراقي على المكافآت المادية من دون المكافآت المعنوية، فضلاً عن اغفاله العديد من أساليب الترغيب المادية التي من شأنها أن تشجع القيام بأعمال لازمة لحماية البيئة.

8. على الرغم من تنوع العقوبات القانونية التي تناولها قانون حماية وتحسين البيئة العراقي إلا أنها في الحقيقة لا تتناسب مع نوعية الجرائم البيئية المقررة لها ومع حجم الأضرار الناجمة عنها ومن جهة أخرى فلم ينص قانون حماية وتحسين البيئة على جزاء المصادرة الإدارية وسحب الترخيص بالنسبة للأنشطة الملوثة للبيئة والمستمرة في ممارسة نشاطها الملوثة على الرغم من إنذارها.

9. من الصعب أن لم يكن من المستصعب التوازن بين فاعلية الضبط الإداري من جهة وحماية حقوق وحياتهم من جهة أخرى في مضمار مواجهة التغير المناخي الحادث.

10. تنهض مسؤولية الإدارة إذا ما أخطأت في أداء واجبها في حماية البيئة عند أتعاف أعمالها بعدم المشروعية مما يجعلها واجبة الإلغاء ووجوب التعويض عنها إذا كان له مقتضى كما تثار مسؤوليتها استثناء وعلى أساس تكميلي وهو تحمل التبعة أو المخاطر عن أعمالها المادية والقانونية المشروعة لما يترتب عليها من أضرار في مواجهة الأفراد.

11. إن المشرع العراقي أقام مسؤولية الإدارة عن تلوث البيئة على أساس الخطأ المفترض وهذا الافتراض قاطعاً غير قابل لإثبات العكس الأمر الذي يخفف عبء الإثبات الواقع على المضرور كما

تبين ان هنالك خلاف فقهي حول نوعية هذا الخطأ وانتهينا الا انه خطأ الادارة في سلطة الرقابة والتوجيه على موظفيها.

ثانياً: التوصيات

1. التزام الجهات الإدارية المختصة في العراق بإدماج مبادئ التنمية المستدامة ومبدأ العدالة بين الأجيال ضمن الاطارين التشريعي والتنظيمي للسياسات، والخطط والإجراءات المتعلقة بمواجهة التغير المناخي على نحو يضيفي على هذه المبادئ طابعاً قانونياً ملزماً عند ممارسة الإدارة لاختصاصاتها التنظيمية والرقابية، ويتعين في هذا الإطار تعزيز دور الإدارة في تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة ومتطلبات حماية البيئة من جهة أخرى، باعتبار ذلك أحد تطبيقات مبدأ المشروعية البيئية وبما ينسجم مع الالتزامات الدولية المترتبة على الدولة في مجال حماية المناخ، ولا سيما الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف، واهداف التنمية المستدامة ويهدف ذلك الى تعزيز فاعلية النظام القانوني والإداري في مواجهة التغير المناخي والحد من اثاره السلبية على المدى القريب والبعيد.

2. نتوسم بالمشروع إعادة النظر في نص المادة (6) من قانون حماية البيئة وتحسينها رقم (27) لسنة 2009 بشأن الاختصاصات الممنوحة لمجالس حماية البيئة وتحسينها، على نحو يضمن تمتعه ببعض الاختصاصات الاصلية، كإصدار القرارات وفرض الجزاءات الإدارية بشكل يمكنه من أداء واجباته في حماية البيئة بوصفه جهة مركزية الى جان وزارة البيئة.

3. نقترح بضرورة تعزيز دور مجالس حماية وتحسين البيئة في المحافظات، وعدم التعامل معها بوصفها فروعاً إدارية تابعة لمجلس حماية وتحسين البيئة ضمن إطار التنظيم الإداري المركزي، إذ تعد هيئات إدارية محلية تضطلع بمهمة حماية البيئة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، لذا، ينبغي تمكينها من ممارسة اختصاصاتها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، ومنحها الصلاحيات اللازمة والمتناسبة مع الاختصاصات التي كفلها الدستور، للمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المجال البيئي.

4. ندعو المشرع الى تفعيل أسلوب الترغيب في مجال حماية البيئة والحد من التغير المناخي، من خلال منح المزايا المادية أو المعنوية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يقومون بأعمال أو مشروعات يقدرها القانون وتعد ذات أهمية بيئية، و تنص المادة (31) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009، على أن للوزير منح الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة وتحسينها مكافآت مالية يحدد مقدارها وكيفية صرفها

بتعليمات تصدر وفقاً لأحكام القانون، وعليه، يُقترح تعديل هذه المادة بما يوسع نطاق الحوافز لتشمل الإعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية وغيرها من المزايا والحوافز المادية والمعنوية، فضلاً عن تشجيع ودعم الدراسات والبحوث المتعلقة بحماية البيئة ومواجهة التغيرات المناخية ونشرها، وتحديد المواضيع البيئية التي يمكن دراستها من قبل الباحثين وطلبة الدراسات العليا.

5. نرجو بضرورة تفعيل دور الشرطة البيئية وتعزيز إمكانياتها البشرية والفنية من خلال زيادة أعداد منتسبيها وكذلك تزويدها بالأجهزة والتقنيات الحديثة اللازمة لرصد الانتهاكات البيئية المرتبطة (بالمناخ)، والكشف عن الأنشطة المسببة لانبعاثات الغازات الدفيئة وتدهور الموارد الطبيعية، كما ينبغي تدريب عناصرها وتأهيلهم على أحدث الأساليب العلمية والفنية بما يمكنهم من أداء مهامهم بكفاءة، ويسهم في دعم جهود الدولة في مواجهة التغيرات التي تضر المناخ والحد من آثاره السلبية على البيئة.

6. نقترح تعديل نص المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009، بما يمكن هيئات الضبط الإداري البيئي من فرض غرامات نسبية، بالإضافة إلى المصادرة الإدارية، وسحب أو إلغاء التراخيص الخاصة بالمشاريع التي تتسبب في أضرار بيئية، كما تُمنح الهيئة صلاحية إزالة هذه الأضرار على نفقة المخالف، ويكون النص المعدل كما يلي (أولاً: للوزير أو من يخوله أن يصدر إنذاراً لأي منشأة أو معمل أو جهة أو مصدر ملوث للبيئة، يطالب بإزالة سبب التأثير خلال عشرة أيام من تاريخ الإشعار، وفي حال عدم الامتثال، للوزير صلاحية إيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، قابلة للتمديد حتى زوال المخالفة، دون الإخلال بحق الوزارة في سحب أو إلغاء التراخيص. وإذا لم يتم الالتزام بالموعد المحدد، يحق للوزارة القيام بإجراءات الإزالة على نفقة المخالف، كما أن للوزير أو من يخوله صلاحية إيقاف أي منشأة أو معمل أو جهة أو مصدر ملوث عند تشغيله دون ترخيص، مع الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، مع مصادرة كافة الآلات والمواد المسببة للتلوث).

7. نأمل بإعادة صياغة المادة (34) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009، بالشكل الذي يمكن معه تحديد المواد التي يترتب على مخالفتها العقاب، ليصبح نصها على النحو الآتي (يعاقب المخالف لأحكام المادتين (14) و(15) من هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر أو بغرامة تساوي ثلاثة أضعاف التكاليف اللازمة لحماية البيئة أو الأضرار التي لحقتها أو بكلتا العقوبتين).

8. توصي الباحثة بضرورة تبني الدولة سياسات واستراتيجيات وطنية متكاملة والتي تهدف إلى تعزيز القطاع الزراعي باعتباره أحد الوسائل الفاعلة في مواجهة التغيرات المناخية، والحد من آثارها السلبية على البيئة والموارد الطبيعية، كما نتأمل بالتوسع في زيادة التشجير وزراعة النباتات المعمرة، لما لها من دور جوهري في زيادة الغطاء النباتي، وامتصاص غازات الاحتباس الحراري، وتحسين جودة الهواء، والمحافظة على التوازن البيئي، ونؤكد أهمية دعم المشاريع الزراعية المستدامة وتوفير الحوافز اللازمة للمزارعين، لتشجيعهم على زراعة الأشجار التي تتحمل ظروفنا، ومكافحة ظاهرة التصحر، باعتبارها من أبرز التحديات البيئية التي تسهم في تفاقم آثار التغير المناخي، كما نوصي بتعزيز الوعي البيئي لدى أفراد المجتمع بأهمية التشجير، والمحافظة على الموارد الطبيعية، بما يسهم في تحقيق التنمية المستدامة، وحماية حق الأجيال القادمة في بيئة سليمة وآمنة، عن طريق عمل حلقات وبرامج تتحدث عن ذلك.

9. ندعو المشرع العراقي إلى تشريع قانون خاص يسمى (قانون المناخ) ليشكل إطاراً قانونياً متكاملًا لمواجهة آثار التغير المناخي على أن يتضمن تحديد اختصاصات الجهات الإدارية المعنية وتنظيم وسائل تدخلها في مواجهته أسوة بالتجربة الفرنسية المتمثلة في (قانون المناخ والصمود) وعدم الاكتفاء بالتشريعات البيئية العامة

10. ندعو وزارة البيئة الى تفعيل دور المراقب البيئي الذي أنيط به في قانون حماية البيئة وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009 بوصفه أحد أعضاء الضبط القضائي، اذ منحه القانون السالف الذكر صلاحية واسعة في ممارسة الرقابة على النشاطات المؤثرة في البيئة، فله حق دخول المنشآت والنشاطات الخاضعة للرقابة البيئية اثناء الدوام الرسمي وبعده، من خلال محاضر الكشف التي ينظمها، وهذا بلا شك دور بارز ومهم له، اذ يؤدي الى تقليص من مظاهر التلوث والحد من (التغير المناخي) .

11. ندعو الى ضرورة تضمين المناهج الدراسية في مختلف المراحل التعليمية مواد ومفاهيم ودورات تثقيفية تتعلق بالتغيرات التي تحدث في المناخ، وآثارها البيئية والاقتصادية والاجتماعية، وما ينجم عنها من سلبيات وجعلها جزءاً أساسياً من العملية التعليمية بهدف تنمية الوعي المناخي لدى الأفراد وتعزيز السلوكيات الصديقة للبيئة، مع النص قانوناً على إلزامية ذلك بما يسهم في دعم الجهود الوطنية الرامية إلى مواجهة التغير المناخي والتكيف مع آثاره.

12. ندعو المشرع الى استحداث دوائر أو محاكم متخصصة بالقضايا البيئية والمناخية، لما لذلك من دور في سرعة الفصل في المنازعات البيئية وتطوير الخبرة القضائية.

المصادر

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

1. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري (مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
2. د. احمد انور رسلان الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
3. د. أحمد حميد البدرى، الحماية الدولية للمناخ في إطار التنمية المستدامة، ط 1، دار إنكي للطباعة والنشر، 2021.
4. د. احمد سعيد حديد وآخرون، المناخ المحلي، ط1، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1992.
5. د. احمد شوقي محمد، النظرية العامة للالتزام والإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
6. د. احمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة (تنمية الموارد مكافحة التلوث)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
7. د. احمد ماجد حسين المكصوصي، الحماية القانونية الدولية لطبقة الأوزون منشورات زين الحقوقية، بيروت.
8. اسلام عبد الصمد، الحماية الدولية للبيئة من التلوث، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2016.
9. د. إسماعيل نجم الدين زنكة ، القانون الإداري البيئي ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان، 2012.
10. د. أشرف هلال، جرائم البيئة بين النظرية والتطبيق، ط1، مكتبة الآداب، مصر، 2005.
11. د. جمال كامل العبايجي، عادل مشعان ربيع، الاحتباس الحراري، ط1، مكتبة المجتمع العربي، الأردن، 2009.
12. د. جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
13. د. الجيلاني عبد السلام أرحومة، حماية البيئة بالقانون: دراسة مقارنة للقانون الليبي، الطبعة الأولى، الجماهيرية الليبية، 2000م.
14. د. حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997.

15. د. حسني درويش عبد الحميد، ماهية مبدأ المشروعية وحدوده، ك، ١، ط1، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، ٢٠٢٠.
16. د. حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الإدارة عن اعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.
17. د. خالد السيد حسن، التغيرات المناخية والاهداف العالمية للتنمية المستدامة، القاهرة، مكتبة جزيرة الورد، 2021.
18. د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري: ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية (قضاء الإلغاء - قضاء التعويض) دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009م.
19. د. داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت، ط١، مجلس النشر العلمي بكلية الحقوق - جامعة الكويت، ٢٠٠٣.
20. د. داوود عبد الرزاق الباز، حماية السكينة العامة من الضوضاء ومعالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
21. د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
22. د. ساجد حميد عبل الركابي، التنمية المستدامة ومواجهة تلوث البيئة وتغير المناخ، ط1، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، 2020.
23. د. سالار علي خضير الذري، الجفاف المناخي في العراق: الماضي والحاضر، ط1، 2021.
24. د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.
25. د. سامي محمد عبد العال، البيئة من منظور القانون الدولي الجنائي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
26. د. سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2017.
27. د. سعاد الشرقاوي، مسؤولية الإدارية، دار المعارف، القاهرة، ط2، 1972.
28. د. سعد الدين خرفان، تغير المناخ ومستقبل الطاقة المشاكل والحلول، منشورات وزارة الثقافة الهيئة العامة لسورية للكتاب، سوريا، 2007.

29. د. سعيد سالم جويلي، التنظيم الدولي لتغير المناخ وارتفاع درجة الحرارة، مصر، مركز الدراسات والبحوث البيئية، جامعة أسيوط، 2002.
30. د. سلافة طارق عبد الكريم الشعلان، الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الاحتباس الحراري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
31. د. سلام هاتف الجبوري، علم المناخ التطبيقي، كلية ابن رشد، جامعة بغداد، ط1، 2014.
32. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي، 1968.
33. د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال الحق، ط2، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1996.
34. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2018.
35. د. سه نكه داود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2012.
36. د. سهير إبراهيم حاجم الهيتي، الآليات القانونية الدولية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.
37. السيد المركبي، الحماية القانونية للبيئة من التلوث: في قانون البيئة رقم 4 لسنة 1994 والمعدل بالقانون رقم 9 لسنة 2009، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
38. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، 1975.
39. د. صاحب طالب الموسوي وعبد الحسن مدفون أبو رحيل، مناخ العراق، ط1، مطبعة الميزان النجف، 2013.
40. د. صالح محمد محمود بدر الدين، الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث في ضوء قواعد القانون الدولي للبيئة وقرارات وتوصيات المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، 2006.
41. د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الإداري في الجمهورية العربية للبيئة، منشورات بنغازي، كلية الحقوق، 1974.
42. د. صلاح عبد الرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.

43. د. ضاري العجمي، مدخل الى علم المناخ والجغرافية المناخية، ط2، القاهرة، مكتبة الفلاح للنشر، 1998.
44. د. طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي: النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، 2009.
45. د. طارق الجيار، الملاءمة الأمنية ومشروعية قرارات الضبط الإداري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
46. د. طعيمة الجرف، مبدأ مشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة
47. د. عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية (الحماية الإدارية للبيئة)، ط1، عمان، اليازوري، 2007.
48. د. عامر محمد طراف، إرهاب التلوث والنظام الدولي، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، بيروت.
49. د. عباس حمزة الشمري، التغيرات المناخية وأثرها على مشكلة المياه في الشرق الأوسط، القاهرة، دار العرب للنشر والتوزيع، 2017.
50. د. عبد الرحمن محمد العيسوي، شرح قانون البيئة من المنظور النفسي والتربوي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.
51. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
52. د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩٦.
53. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، مصر، 1999.
54. د. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
55. د. عبد الله سالم المالكي، جغرافية العراق، دار الفكر، البصرة، 2014.
56. د. عبد الله طلبة، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط1، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، 1997.
57. د. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة، ط1، مطبعة جامعة صلاح الدين، 1999.
58. د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة: دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

59. د. علي احمد غانم المناخ التطبيقي، دار الميسرة للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، ٢٠١٠.
62. د. علي احمد غانم، التغيرات المناخية في الوطن العربي بين الماضي والحاضر والمستقبل، عمان، دار وكتب الحامد للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٩.
60. د. علي احمد غانم، الجغرافية المناخية، ط 2، دار الميسرة للطباعة والنشر، عمان، 2007.
61. د. علي حسن موسى اساسيات علم المناخ دار الفكر، ط ١، دمشق، ٢٠٠٤ .
62. د. علي حسن موسى، التغيرات المناخية، ط 1، دار الفكر، سوريا، 1997.
63. د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، 2008.
64. د. علي صاحب طالب الموسوي وعبد الحسن مدفون أبو رحيل، علم المناخ التطبيقي، الطبعة الأولى، 2011.
65. د. علي عدنان الفيل، شرح التلوث البيئي في قوانين حماية البيئة العربية: دراسة مقارنة، ط 1، 2013.
66. د. علي محمد عبد الله، التغيرات المناخية اثارها، التكيف، الحلول، بيروت، وكالة الصحافة العربية للنشر، ط ١، ٢٠١٢.
67. د. علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، السنهوري، بيروت، 2017.
68. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط 4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
69. د. عيد محمد مناحي العازمي، الحماية الادارية للبيئة دراسة مقارنة، ط 1، دار النهضة العربية، مصر، 2009.
70. د. عيسى العلاوي، النظام القانوني الدولي لمكافحة التغيرات المناخية، ط 1، مكتب الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017.
71. د. غازي فيصل مهدي، عدنان مهدي عبيد، القضاء الإداري، ط 4، 2020.
72. د. فارس مظلوم مكي العاني، الابعاد الجيوبولتيكية للتغيرات المناخية، كلية التربية للعلوم الإنسانية جامعة الانبار، 2014.
73. د. فاطمة بكدي، د. رابح حمدي باشا، الامن الغذائي والتنمية المستدامة، ط 1، بدون دار نشر، عمان، 2016.

74. د. فارس محمد عمران، "السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها"، ط1، المكتب الجامعي الحديث، 2005.
75. د. فؤاد العطار: القضاء الإداري "دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعملها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي"، دار النهضة العربية، سنة 1966.
76. د. فؤاد العطار، القانون الإداري، ط15، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٧٦.
77. د. فؤاد قاسم الأمير، حل مشكلة الطاقة التحدي الأكبر في القرن الحادي والعشرين، ط1، مؤسسة الغد من دراسات والنشر، بغداد، 2005.
78. د. فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية، ط2، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، 1980.
79. د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
80. د. قصي عبد المجيد السامرائي، المناخ والاقاليم المناخية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
81. د. كايد خالد عبد السلام، التغير المناخي بالعالم، ط1، الجنادرية للتشريع والتوزيع، الاردن 2015.
82. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
83. د. ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2010.
84. د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، 2009.
85. د. مازن راضي ليلو، حيدر أدهم عبد الهادي، حقوق الانسان وحرياته الأساسية، دار قنديل، عمان، 2008.
86. د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2016.
87. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، بغداد، 2009.
88. د. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام التراخيص والاحطار في القانون المصري، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1957.
89. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة) ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

90. د. محمد جمال مطلق الذنبيات، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2023.
91. د. محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، النسر الذهبي، القاهرة، 2002 .
92. د. محمد رفعت عبد الوهاب، المبتدئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٢.
93. د. محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري - دعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
94. د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة، ط7، المكتبة الجامعية، 2019.
95. د. محمد عسكر، تغيرات المناخ والتحديات والمواجهة (دراسة تحليلية تأصيلية)، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2007.
96. د. محمد علي جواد، ود. نجيب خلف أحمد الجبوري، القضاء الإداري، ط6، مكتبة يادگار، 2016.
97. د. محمد فؤاد المهنا، حقوق الافراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، معهد البحوث والدراسات العربية، مطبعة الشاعر، الإسكندرية.
98. د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون قضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2024.
99. د. محمد محمد عبده امام، القانون الإدارية وحماية الصحة العامة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
100. د. محمود سعد الدين الشريف أصول القانون الإداري، ج ١ مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦.
101. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨.
102. د. مصطفى فلاح عبيد الحساني، شيماء صالح جاسم الوسمي، التغيرات المناخية وبعض الظواهر الناتجة عنها، ط1، مكتبة دليز، بغداد، 2024.
103. د. مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، ط1، مطبعة النجاح، بغداد، 1949.
104. د. مصطفى محمد خوجلي، مقدمة في دراسة الكوارث التصحر والجفاف والاحتباس الحراري والفيضانات والزلازل، معهد دراسة الكوارث واللاجئين بجامعة افريقيا العالمية، مطبعة جامعة افريقيا، 2012.

105. د. ميادة عبد القادر إسماعيل، موضوعات في قانون حماية البيئة: الضبط الإداري لحماية البيئة - الجزاءات الإدارية البيئية - حقوق مرتبطة بالحقوق في البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2024.
106. د. نبيلة عبد الحليم كامل، قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
107. د. نجيب خلف احمد، محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطبائية، بغداد، 2010.
108. د. نجيب محمود خلف، القانون الإداري، ط1، مكتبة يا دكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، 2015.
109. د. نعمان شحادة، علم المناخ، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
110. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان، 2009.
111. د. هناء إبراهيم الخفاجي، الاقتصاديات العالمية منذ ازمة جنوب شرق اسيا، ط1، دار الشؤون الثقافية، بغداد، 2007.
112. د. هيو رشيد علي، دور السلطة الإدارية في حماية البيئة من مضار المشروعات النفطية، دار مصر للنشر والتوزيع، ط1، 2024.
113. د. وجدي ثابت غريال، مبدأ المساواة امام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية، مطبعة المعارف، الإسكندرية، 2000.
114. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري، لبنان، 2015.
115. يحيى نبهان، الاحتباس الحراري وتأثيره على البيئة، دار كنوز المعرفة للطباعة والنشر، عمان، 2013.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

1. احمد عزيز سعيد، مسؤولية الإدارة عن اعمال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في قانون العام، جامعة بغداد، 2005.
2. احمد محمود احمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، 2012.

3. د. إسماعيل صمصاع غيدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة كلية القانون-جامعة بغداد، 2003.
4. اسين احمد فخري، اعتبارات خروج الإدارة عن مبدأ المشروعية في المجال الانضباطي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، 2017.
5. أنمار صلاح عبد الرحمن الحديدي، الالتزام الدولي بحماية التنوع البيولوجي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2021.
6. اياد مسعود هاشم عبد المسعودي، دور الإدارة المحلية في حماية البيئة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة كربلاء، 2014.
7. ايمان مزارى، دور الضبط الإداري في حماية النظام العام البيئي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسية بن بوعلي الشلف، 2024.
8. باسم محمد وحيد الجبوري، تأثير المناخ في تقدير الاحتياجات المائية، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية الآداب، قسم الجغرافية، 2022.
9. باقر حسن حسين، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها اتجاه الغير في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين، 2002.
10. بدر احمد وهيب طه العلواني، المسؤولية الإدارية عن تعويض الاضرار الحربية والارهابية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة الانبار، 2019.
11. پشتيوان توفيق رشيد، المسؤولية الإدارية للمرفق الطبي العام، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون -جامعة السليمانية، 2020.
12. جمال علي لطيف الرفيعي، التحليل الجغرافي لظاهرة التصحر شمال شرق ناحية مركز قضاء سامراء باستخدام نظم المعلومات الجغرافية، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة سامراء، 2022.
13. حبيب إبراهيم حمادي الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2007.
14. حسام الدين محمد مرسي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، 2009.
15. حربيه شيرزا عزيز القرة لوسي، تغير المناخ وتكيف زراعة الحمضيات في محافظة ديالى، أطروحة دكتوراه منشوره، كلية التربية، قسم الجغرافية، جامعة ديالى، 2003.

16. حسن عماد صاحب المطر، المسؤولية الدولية الناشئة عن ظاهرة التغير المناخي، رسالة ماجستير، جامعة البصرة، كلية القانون، 2023.
17. حسن عودة ناصر، الاتفاقيات الدولية وقوانين الدول العربية في معالجة التلوث البيئي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، كلية القانون.
18. حيدر عبد المحسن كاظم العسكري، مظاهر التصحر وتأثير على الواقع الزراعي في محافظة ذي قار، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة ذي قار، 2016.
19. دعاء محمد محمود، دور الضبط الإداري البيئي في الحد من التغير المناخي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة النهرين، 2023م.
20. رائف محمد لبيت، الحماية الإجرائية للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، 2008.
21. رنين سعيد عبد القادر، المسؤولية عن الكوارث الطبيعية الناجمة عن تغيير المناخ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2023 .
22. سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة النهرين، 2015م.
23. سوسن عبد الرزاق ذياب صالح، تأثير السكان في ظاهرة الاحتباس الحراري في العراق دراسة مقارنة في الايكولوجيا السياسية، رسالة ماجستير، جامعة ديالى، كلية التربية للعلوم الإنسانية، 2025.
24. شهد عماد حميد هوني، التغير المناخي وسياسات الامن الغذائي في العراق بعد عام 2005 م، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2004 .
25. صفاء عباس كبه، الحق في الرعاية الصحية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، بغداد، 2008.
26. طارق محمد أبو الفضل إبراهيم الكاشف، نمذجة التغيرات المناخية في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة جنوب الوادي، 2014.
27. طلال بدر عبد الله الحمداني، دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حماية البيئة الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2014.
28. علا سامح لطفي غيدان، سلطة الإدارة في حماية البيئة من التلوث في القانون العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2014.

29. علي احمد علي مسلم، إثر الاحتباس الحراري على تحديد الأقاليم الحرارية في محافظة نينوى، رسالة ماجستير كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة نينوى، ٢٠٢٢.
30. علي عبد الحسن عجيل البهادلي، تأثير التغير المناخي في راحة الانسان في محافظتي نينوى والبصرة، رسالة ماجستير، كلية التربية للعلوم الإنسانية، جامعة واسط، 2021.
31. علي عبد الرضا عبيد الضاحي، مسؤولية الإدارة عن التلوث البيئي في التشريع العراقي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، 2013.
32. عمار طعمة حاتم البيضاني، المسؤولية الإدارية القائمة على فكرة المخاطر، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2007.
33. فاطمة حمدي سلوم، التباين في مؤشرات التغير المناخي في عناصر مناخ العراق وظواهره الغبارية، رسالة ماجستير، كلية التربية، قسم الجغرافية، جامعة بغداد، 2015.
34. فوزي احمد حتوت، المسؤولية الإدارية عن الاخلال بمبدأ المساواة امام الأعباء العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 2007.
35. فيصل جبر عباس، الضبط الإداري في نطاق الصحة العامة في العراق، رسالة ماجستير، الجامعة العراقية، كلية القانون، 2019.
36. قردانيز وافية، الحماية الدولية للبيئة من التغيرات المناخية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2022.
37. قصي فاضل الحسيني، مؤشرات التغير المناخي وبعض اثاره البيئية في العراق، طروحه دكتوراه، كلية الآداب، جامعة بغداد، 2012.
38. كازان صدر الدين احمد، حق الانسان في بيئة سليمة في القانون الداخلي والدولي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، 2008.
39. لسود محمد جابر، البطلان في القرارات الإدارية، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.
40. ليلي محمود جبريل الكبتي، مدى توافق السياسات البيئية في ليبيا مع السياسة البيئية الدولية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة بنغازي، 2011.

41. ماهر حمود كاظم الجبوري، أثر المؤشرات التغير المناخي في تحديد الأسلوب الأمثل لري الحديث في محافظتي القادسية وكربلاء، رسالة ماجستير، كلية التربية ابن رشد، قسم الجغرافية، جامعة بغداد، 2015.
42. ماهر سامر سعيد فريخ الندائي، أثر التغيرات المناخية في الموارد المائية السطحية في محافظة ديالى، أطروحة دكتوراه، جامعة الأنبار، كلية التربية، قسم الجغرافيا، 2023.
43. مجيد حسين خضير الركابي، اثر تغير المناخ في تغير مساحات الالهوار جنوب العراق، رسالة ماجستير، كلية التربية، قسم الجغرافية، جامعة بغداد، 2016.
44. محسن محمد حمزة عسل الجنابي، تأثير التهديدات البيئية على العلاقات الدولية بعد اتفاقية باريس للتغير المناخي عام 2016 نماذج مختارة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الكوفة، 2023.
45. محمد رحيم محمد عبد الدليمي، مؤشرات التغير المناخي وأثره في انتاجية بعض المحاصيل الزراعية، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة الانبار، 2020.
46. محمد سلطان حسن الموسوي، المسؤولية الإدارية عن اضرار تراخيص الهاتف النقال، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2017.
47. مروج هاشم كامل الصالحي، إثر التغير المناخي في معدلات الضغط الجوي في العراق (١٩٤٥ - ٢٠١٠)، رسالة ماجستير، كلية التربية للعلوم الإنسانية، قسم الجغرافية، جامعة ديالى، ٢٠١٣.
48. مصطفى قاسم علي، إثر التغير المناخي في تغير خصائص المرتفعات الجوية المؤثرة في مناخ العراق، رسالة ماجستير، كلية الآداب، قسم الجغرافية، جامعة بغداد، ٢٠١٨.
49. منذر بن صالح عبدلي، التنمية والمشكلات البيئية، أطروحة دكتورا، كلية التربية(ابن رشد)، جامعة بغداد، 2003.
50. منصور محمد احمد، مسؤولية الإدارة عن اعمالها غير التعاقدية، كلية الحقوق-جامعة المنوفية، الإسكندرية، 2001.
51. منير حسن قبلان، الإطار القانوني لحماية البيئة في لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة الإسلامية، 2020م.

52. مهدي فرحان الدليمي، اثر المناخ على صحة الانسان في العراق، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة بغداد، 1990.
 53. موج فهد علي، قواعد القانون الدولي لحماية البيئة في ضوء اتفاقية باريس للمناخ 2015 دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2017.
 54. نجوى حسن علي، سطة الضبط الإداري في الحد من التلوث البصري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، 2025.
 55. نداء محمد امين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010.
 56. نور وعد علي الخطابي، مسؤولية الإدارة على أساس الاخلال بمبدأ المساواة امام الأعباء العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق -جامعة الموصل، 2001.
 57. هبه ذهب ماو، الحماية الدولية للناجين داخليا في القانون الدولي الإنساني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة 2013 .
 58. هيو اسعد عثمان، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث النفطي، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2017.
- ثالثاً: البحوث العلمية والمجلات**
1. إبراهيم عبد ربه إبراهيم، مكافحة التغيرات المناخية في ضوء النظام القانوني الدولي دراسة تحليلية تقييمية، مجلة الفقهية والقانونية، 2023.
 2. د. إسماعيل صمصاع غيدان، الأحكام القانونية لإجازة البناء (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثانية عشرة، 2020.
 3. د. إسماعيل نجم الدين زنكنه، "الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها)"، بحث منشور في مجلة جيهان العلمية - السليمانية، المجلد 1، العدد 4، 2017.
 4. أسامة أحمد الحناينة، "الرقابة السياسية على دستورية القوانين وتطبيقاتها"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد الثاني، 2011.
 5. اشرف حسين عطوه، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبَي التنظيم الإداري في ضوء المادة ١٧٦ من دستور مصر ٢٠١٤: دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، لسنة ٢٠١٣.

6. انجي احمد عبد الغني مصطفى، الإدارة الدولية بقضية التغيرات المناخية، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد (3)، 2019.
7. بجانة محمد، مكافحة التصحر على المستوى الدولي حماية لحقوق الأجيال المستقبلية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد (8)، العدد (2)، 2022.
8. بن حفاف إسماعيل، دور القانوني الدولي في حماية المناخ، بحث منشور في مجلة دراسات وابحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجزائر، مجلد 12، العدد 2، 2020.
9. حسن عماد صاحب المطر، ظاهرة التغير المناخي ماهيتها وأسباب نشؤها والاثار المترتبة عليها، مجلة دراسات البصرة، العدد 50، 2023.
10. حسين جبار عبد، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث دراسة مقارنة في ضوء المادة 33 من الدستور العراقي عام 2005، مجلة الكلية الإسلامية، الجامعة الإسلامية، العراق، المجلد (6)، العدد (16)، 2012.
11. رمضان سعد علي احمد، المسؤولية المدنية وضمان الاضرار الناشئة عن التغير المناخي، مجلة البحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، عدد خاص، 2023.
12. رنا مصباح عبد المحسن عبد الرزاق، الحماية القانونية للبيئة في ضوء القانون المصري، بحث منشور في المجلة الدولية للابحاث البيئية، العدد 2 لسنة 2021.
13. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة دراسة في التشريع العراقي، مجلة رسالة الحقوق، العدد 2، 2011.
14. زينب كريم الداودي، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسة.
15. زينب ياسين عبد الخضر، القضاء الدولي البيئي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة دراسات البصرة، العدد (48) السنة الثامنة عشر، 2023.
16. سجي محمد الفاضلي، دعاء محمد محمود، الأساس القانوني الدولي للحد من التغير المناخي، مجلة الجامعة العراقية، كلية الحقوق، جامعة النهرين، عدد (59)، 2023.
17. سعد الشتيوي العنزي، "الحماية الدستورية لحق الإنسان في العيش في بيئة سليمة بدولة الكويت (دراسة مقارنة)"، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلد 35، العدد 134، 2009.

18. سعيد كاظم احمد، العراق والتغير المناخي . الاثار ومواجهة التحديات، المجلة السياسية الدولية، جامعة البصرة، العدد 58، 2024.
19. شعله ذاكز توفيق، التغيرات البيئية وأثرها على الواقع الزراعي في محافظة واسط، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد (12)، العدد (52)، 2015.
20. الصادق مصطفى سولم، التصحر أسبابه وطرق الحد منه، مجلة كلية الآداب، العدد (13)، 2019.
21. صكبان محمد محمود الأساس القانوني لحماية البيئة على المستوى الوطني، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (11)، العدد (2)، 2022.
22. صلاح الدين فكري الساعي، بحث منشور في مجلة الاقتصاد الزراعي والعلوم الاجتماعية، مجلد 13، عدد 8، 2022.
23. ضياء عباس علي، الاساس القانوني لحماية البيئة في القانون الاداري العراقي ، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، العدد 48 سنة الثامنة عشر 2023.
24. عاطف لافي السعدون وآخرون، التنمية والتغير المناخي في العراق، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة واسط، العدد 26، 2017.
25. عامر راجح نصر، إثر خصائص المناخ في حدوث ظاهرة الاحتباس الحراري، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، مجلد 18، العدد 1، 2010.
26. عائشة غدامسي، الزراعة الذكية مناخيا وتغير المناخ، بحث منشور في مجلة اقتصاد المال والاعمال، المجلد 3، العدد 2، 2018، الجزائر.
27. عبدالرزاق بحري، وسائل الضبط الإداري وإجراءاته كسبيل لتحقيق الأمن البيئي، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثالث، ديسمبر 2017.
28. عبد الاله محمد الحسن عبد السلام، الاثار البيئية والصحية المتوقعة لظاهرة التغير المناخي في السودان، بحث منشور في مجلة اسبوط للدراسات البيئية مركز البحوث والدراسات البيئية، مصر، عدد 33، 2009.
29. عبد الزهرة شلش العتايي، شفاء حسن كاظم، التحديات الاقتصادية والسياسية الناتجة من التغير المناخي في قارة افريقيا، مجلة كلية التربية الاساسية، المجلد 22، العدد 93، 2016.

30. عقون مصطفى دور المواثيق والمعاهدات الدولية في حماية البيئة مجلة الفقه والقانون، العدد (23)، 2014.
31. علاء طه عباس، الضرر في المسؤولية الإدارية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (61 ج3)، 2020.
32. علاء نافع كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، مجلة الكوفة، العدد (18)، 2013.
33. علي حمزة عباس، مسؤولية الإدارة دون خطأ، مجلة رسالة الحقوق، السنة العاشرة، العدد (2)، 2018.
34. علي حميد علي، صهيب محمود حامد، مدا جدية الدول الصناعية في معالجة مشكلة التغير المناخي، مجلة المدارات العلمية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد (3)، العدد (1)، 2025.
35. علي مهدي علي، أحكام المسؤولية المدنية عن تلوث البيئي الناشئ عن الشركات النفطية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (53 ج 2)، 2022.
36. عمراني نادية، دور الاتفاقيات الدولية والتشريعات الداخلية في حماية البيئة، مجلة الفكر، العدد (15)، 2017.
37. عيد جابر، اقتصاديات التغير المناخي ، بحث منشور في مجلة روح القوانين، جامعة طنطا، العدد 93، 2021.
38. فهد أحمد فرحان العامود، «أثر التغير المناخي في السطحية وانعكاساته على التنوع الأحيائي في محافظة ذي قار»، بحث منشور في مجلة ذي قار، المجلد 13، العدد 4، 2018.
39. كاظم عبد الوهاب الاسدي وآخرون، إثر العمليات المناخية في اتجاهات مناخ محافظة ذي قار وانعكاساته الزراعية، مجلة كلية الآداب، جامعة البصرة، المجلد (1)، العدد (51)، لسنة 2011.
40. محمد احمد عبد النعيم، مدى سلطة الادارة في وقف الانشطة الخطرة على البيئة دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة العدد 37 ، 2022.
41. محمد خلف البقور، الحماية القانونية التغيرات المناخية، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد (11)، العدد (1)، 2024.
42. محمد عبد اللطيف، التنوع الحيوي في القانون الوطني والدولي، بحث منشور في المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، مجلد 3، عدد 2، 2022 .

43. محمود محمد منجود أبو الغيط، "دور القانون الدولي والتشريعات الوطنية في مواجهة التغيرات المناخية"، مجلة البحوث الاقتصادية والقانونية، ٢٠٢٣.
44. مروج هاشم الصالحي وكاظم عبد الوهاب الاسدي، التغيرات المناخية العالمية، جامعة ديالى، مجلة ديالى، المجلد (1)، العدد (60)، 2013.
45. مروه قرفي، السندات الخضراء كخيار استراتيجي مالي للتخفيف من اثار تغير المناخ في الصين، مجلة الميادين الاقتصادية، مجلد (5)، العدد (1)، 2022.
46. مريم محمد احمد، الضبط الإداري البيئي في العراق ودوره في مكافحة التصحر، مجلة دراسات البصرة السنة الثامنة عشر، العدد (48)، 2023.
47. مصطفى رسول حسين، مدى تقرير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، العدد (61 ج3).
48. ندى عاشور عبد الطاهر، التغيرات المناخية واثارها على مصر ، بحث منشور في مجلة اسيوط للدراسات البيئية، العدد 41، 2015.
49. نسرین عواد الجصاني، الاحتباس الحراري وتأثيراته في العراق، مجلة البحوث الجغرافية، جامعة الكوفة، العدد 12.
50. نور حسن عمران، الخطر الموجب للمسؤولية الإدارية عن اعمال المرفق الأمني بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية العدد (63 ج2).
51. ولاء محمد عبد الفتاح قمر، "دور الضبط الإداري في مواجهة الأزمات الصحية"، بحث منشور في العدد الخاص بالمؤتمر الدولي لكلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر بطنطا، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا.
52. وهج خضير عباس، تأمين الحماية الدولية للاجئ البيئي في ظاهرة الاحتباس الحراري، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 8، العدد 29، 2019.
53. ياسين عبد الرحمن الشرعبي، الاسس العلمية للاحتباس الحراري، مجلة عالم الفكر، المجلد (٥٧)، العدد (٢)، ٢٠٠٨.

رابعاً: الدساتير

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005

خامساً: القوانين

1. القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 .
2. قانون الغابات رقم (75) لسنة 1955 (الملغى).
3. قانون الطوارئ الفرنسي الصادر في 3 نيسان ١٩٥٥ .
4. قانون الصحة العامة رقم (45) لسنة 1958 (الملغى).
1. قانون الري رقم (6) لسنة 1962 (الملغى).
2. قانون المراعي وحمايتها رقم (106) لسنة 1965 (الملغى).
3. قانون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994.
4. قانون حماية وتحسين البيئة رقم (3) لسنة 1997.
5. قانون الدفاع المدني عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
6. ميثاق البيئة الفرنسي لسنة ٢٠٠٤ .
7. قانون وزارة البيئة العراقي رقم 37 لسنة 2008 .
8. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009
9. قانون السيطرة على الضوضاء رقم 41 لسنة 2015.

سادساً: الأنظمة واللوائح

10. نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (2) لسنة 2001
11. اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون في شأن البيئة المصري رقم (أربعة) لسنة 1994
12. اللائحة التنفيذية للقانون رقم 338 لسنة 1995.

سابعاً: الاتفاقيات

1. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر ، الخلاصة الواقية للعواصف الرملية والغبارية
2. اتفاقية التنوع البيولوجي لسنة 1992.
3. اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية لتغير المناخ

ثامناً: القرارات القضائية

1. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٢٠٧) بجلسة ١٩٩٨/٧/١٩ .
2. حكم محكمة القضاء الإداري في العراق في الدعوى رقم (٦٠٤٠ / ق / ٢٠٢٤) بتاريخ 2/19/2025 غير منشور .
3. حكم مجلس الدولة الفرنسي في 14 كانون الثاني 1916.

4. حكم مجلس البلدة والبلدة على الموقع (3) - مجلس الدولة الفرنسي

<https://www.conseil-etat.fr>

5. حكم مجلس الدولة الفرنسي منشور على الموقع. <https://www.conseil-etat.fr>

6. حكم مجلس الدولة العراقي بتاريخ 5/7 /2008.

تاسعاً: القرارات الإدارية

1. قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم (2015/75)، الصادر في 2015/7/12.

Abstract

Climate change constitutes one of the most serious and complex contemporary environmental challenges, the gravity of which extends far beyond a localized scope to affect humanity as a whole. The environmental damage resulting from this phenomenon transcends geographical boundaries and has significant repercussions for both human beings and living organisms.

The issue of climate change has acquired paramount importance within the framework of environmental protection due to its profound impacts on the environment, human life, and ecosystems. Climate change is closely associated with the increasing concentration of greenhouse gases in the atmosphere, primarily resulting from various human activities.

Given the escalating risks of climate change and the environmental and climatic disturbances it generates, which continue to intensify over time, the international community and national governments have undertaken substantial efforts through the conclusion of numerous international agreements and the convening of conferences aimed at addressing climate change and mitigating its adverse effects.

The protection of the environment and the mitigation of climate change cannot be achieved solely through the enactment of environmental legislation. Rather, such legislation must be complemented by the establishment of specialized administrative bodies and mechanisms capable of identifying and addressing the various factors affecting environmental integrity. These institutions play a pivotal role in safeguarding the climate from the consequences of excessive greenhouse gas emissions and the resulting climatic transformations.

Administrative authorities possess a range of legal mechanisms and instruments that enable them to effectively perform their functions in confronting climate change. These mechanisms encompass both preventive measures designed to avert harm to environmental components and remedial measures employed in response to environmental violations arising from human activities.

In exercising their environmental protection functions and implementing climate change mitigation policies, administrative authorities remain bound by the principle of legality, which requires strict compliance with the law and prohibits the exercise of powers beyond the limits prescribed by legislation. Consequently, any failure by the administration to fulfill its environmental protection obligations may give rise to legal liability based either on fault,

where misconduct is established, or on the basis of risk in circumstances where the law recognizes liability without the necessity of proving fault.

**Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University of Al-Qadisiyah
College of Law
Public Law Department**



Administrative Authority in the Face of Climate Change in Iraq

(A Comparative Study)

A Thesis Submitted By The Student

Saja Hamza Abdul Wahid

**To The Council Of The College Of Law- University Of
Al-Qadisiyah, In Partial Fulfillment Of The
Requirements For The Degree Of Master In Public Law**

Supervised By

Professor. Dr. Fadhil Jubair Lefta

Professor Of Administrative Law

1448 A.H

2026 A.D